PARTEIENFINANZIERUNG IM INTERNATIONALEN VERGLEICH

Veranstaltung
im Landtag Rheinland-Pfalz
am 4. Mai 2000

Heft 11
der Schriftenreihe des Landtags Rheinland-Pfalz

IMPRESSUM

Herausgeber:	Der Präsident des Landtags Rheinland-Pfalz
Redaktion:	Hans-Peter Hexemer Referent für Öffentlichkeitsarbeit Deutschhausplatz 12 55116 Mainz
Fotos:	Klaus Benz
Copyright:	Landtag Rheinland-Pfalz 2000
Druck:	Satz + Druck Werum GmbH, Mainz-Hechtsheim

Der Landtag im Internet: http://www.Landtag.Rheinland-Pfalz.de

PARTEIENFINANZIERUNG IM INTERNATIONALEN VERGLEICH

Veranstaltung
im Landtag Rheinland-Pfalz
am 4. Mai 2000

INHALT

BEGRÜSSUNG

Landtagspräsident Christoph Grimm 5

PARTEIENFINANZIERUNG IM INTERNATIONALEN VERGLEICH

Professor Dr. Martin Morlok 11

PARTEIENFINANZIERUNG IN FRANKREICH

Professor Dr. Yves-Marie Doublet 23

PARTEIENFINANZIERUNG IN ITALIEN

Professor Dr. Paolo Ridola 33

PARTEIENFINANZIERUNG IN ÖSTERREICH

Professor Dr. Manfred Stelzer 43

PARTEIENFINANZIERUNG IN DEN USA

Dr. Andrea Römmele 65

DISKUSIONSRUNDE 75

BEGRÜSSUNG

LANDTAGSPRÄSIDENT CHRISTOPH GRIMM

Guten Abend, meine Damen und Herren!
Ich begrüße Sie ganz herzlich im Landtag zu unserer heutigen Veranstaltung. Ich begrüße Sie auch im Namen von Herrn Vizepräsident Schuler.

Besonders freue ich mich darüber, dass einer meiner Vorgänger im Amt, Herr Albrecht Martin, anwesend ist. Seien Sie herzlich gegrüßt. Mit gleicher Herzlichkeit begrüße ich Sie alle, vor allen Dingen die Kolleginnen und Kollegen aus dem Landtag, die Interesse an dem für uns alle sehr wichtigen Thema zeigen.

„Die deutschen Rechenschaftsberichte sind die besten der Welt." Das behauptete Herr Professor Karl-Heinz Nassmacher im Jahre 1992, als er die Parteienfinanzierung in Deutschland mit

der anderer westlicher Demokratien verglich. Seitdem ist einiges geschehen: Das Bundesverfassungsgericht erklärte die Regelung der Parteienfinanzierung – zum wiederholten Male – in wesentlichen Teilen für verfassungswidrig. Der Deutsche Bundestag erließ im Jahre 1994 ein neues Parteiengesetz. Seit Ende letzten Jahres wurde offenbar, dass gegen dieses Gesetz massiv verstoßen wurde, und zwar von höchsten Repräsentanten unseres Staates. Einige der „besten Rechenschaftsberichte der Welt" waren über Jahre hinaus unvollständig und falsch.

Das Lob der deutschen Rechenschaftsberichte war also mindestens voreilig. Unter Umständen können wir doch etwas von den Erfahrungen der anderen westlichen Demokratien lernen. Wir können lernen, was wir besser machen können, aber auch, welche Wege wir vielleicht nicht gehen sollten. Diesem Zweck soll das heutige Symposium zur „Parteienfinanzierung im internationalen Vergleich" dienen.

Ich freue mich sehr, dass wir mit Unterstützung des Institutes für Deutsches und Europäisches Parteienrecht in Hagen namhafte Wissenschaftler aus dem In- und Ausland als Referenten gewinnen konnten. Ich stelle sie in der Reihenfolge ihrer Beiträge vor.

Zunächst begrüße ich den Direktor des Instituts für Deutsches und Europäisches Parteienrecht, Herrn Professor Dr. Martin Morlok.
Herr Professor Dr. Morlok ist einer der profiliertesten Parteienrechtler in der Bundesrepublik Deutschland. Er wird zunächst kurz in das Thema einführen und im Anschluss an die Länderberichte die Diskussion leiten.

Sehr geehrter Herr Professor Dr. Morlok, herzlichen Dank für Ihre Bereitschaft, an dieser Veranstaltung an herausgehobener Stelle mitzuwirken und sie ganz wesentlich mit zu gestalten. Ohne Sie

wäre es uns ganz gewiss nicht gelungen, solch namhafte Diskussionsteilnehmer zu gewinnen.

Ich begrüße ganz herzlich Herrn Professor Dr. Yves-Marie Doublet.
Herr Professor Dr. Doublet wird uns einen Überblick über die Parteienfinanzierung in Frankreich geben. Er hat sich als Wissenschaftler nicht nur mit der französischen Parteienfinanzierung auseinander gesetzt, er ist auch ein ausgewiesener Kenner der deutschen Parteienfinanzierung. Gleichzeitig vereint er in seiner Person Wissenschaft und Praxis in hervorragender Weise. Er lehrt an der französischen Elite-Universität, der École Nationale d'Administration (ENA), und er ist gleichzeitig für die französische Nationalversammlung tätig, derzeit als Berater des Ausschusses für europäische Angelegenheiten. Herzlich willkommen im Mainzer Landtag.

Danach wird Herr Professor Dr. Paolo Ridola über die italienische Parteienfinanzierung berichten.
Herr Ridola ist Professor für Verfassungs- und Parlamentsrecht an der Politikwissenschaftlichen Fakultät der Universität „La Sapienza" und zugleich Professor für Verfassungsrecht an der Universität Luiss G. Carli in Rom. Er ist ein ausgewiesener Kenner des Staats- und Parteienrechts in Italien und gehört dem Wissenschaftlichen Beirat des Instituts für Deutsches und Europäisches Parteienrecht in Hagen an. Wie ich vorhin vernommen habe, bestehen die Beziehungen schon mehr als zehn Jahre.

Im Anschluss daran berichtet Herr Professor Dr. Stelzer vom Institut für Staats- und Verwaltungsrecht der Universität Wien über die Parteienfinanzierung in Österreich. Herzlich willkommen, Herr Professor Dr. Stelzer!

Last, but not least – das ist nicht etwa eine falsche Schwerpunktbildung, sondern sozusagen die Klimax – begrüße ich Frau Dr. Römmele vom Zentrum für Europäische Sozialforschung der Universität Mannheim. Sie wird uns die Parteienfinanzierung in den Vereinigten Staaten von Amerika vorstellen.
Frau Dr. Römmele ist in Rheinland-Pfalz keine Unbekannte, denn sie hat vor kurzem auf einer Veranstaltung der Atlantischen Akademie in Kaiserslautern über den amerikanischen Wahlkampf und die Finanzierung des Wahlkampfs referiert. Sie ist nicht nur eine profunde Kennerin des amerikanischen, sondern auch des deutschen Parteien- und Parteienfinanzierungssystems.

Bevor ich Herrn Professor Dr. Morlok das Wort erteile, gebe ich noch einige organisatorische Hinweise: Alle Beiträge werden in deutscher Sprache gehalten. Die Diskussion im Anschluss an die Länderberichte ist nicht nur als Podiumsdiskussion gedacht, sondern ich bitte vielmehr darum, sich an der Diskussion zu beteiligen. Die heutige Veranstaltung werden wir in der Schriftenreihe des Landtags dokumentieren. Wenn Sie sich in die Liste eintragen, die draußen in der Lobby ausliegt, senden wir Ihnen die Dokumentation natürlich zu.

Wenn Sie sich an der Diskussion beteiligen wollen, drücken Sie bitte den Knopf an dem Mikrofon vor sich, damit die Mitarbeiter auf dem Präsidentensitz wissen, wer sich meldet. Bedienen Sie sich bitte der Technik.

Ein Hinweis in eigener Sache: Am 20. Juni wird eine – wie wir meinen hochkarätige – Veranstaltung zum Thema „Reform des Parteienstaates" im Plenarsaal des Landtags Rheinland-Pfalz stattfinden. An dieser Diskussion werden Bundestagspräsident Wolfgang Thierse, Professor Dr. von Arnim aus Speyer, der frühere Bundesverfassungsrichter Ernst-Wolfgang Böckenförde,

Robert Leicht, der frühere Chefredakteur der Wochenzeitung „DIE ZEIT“, und der saarländische Ministerpräsident Peter Müller teilnehmen. Ich bin der Meinung, dass das etwas verspricht. Sie sind ganz herzlich eingeladen, und ich hoffe, dass diese Veranstaltung Ihr Interesse findet.

Herr Professor Dr. Morlok, Sie haben das Wort!

PARTEIENFINANZIERUNG IM INTERNATIONALEN VERGLEICH

PROF. DR. MARTIN MORLOK

Herr Präsident, meine Damen und Herren! Es ist für mich eine Ehre und eine Freude, die Diskussion einleiten zu dürfen, von der ich mir einiges verspreche.

Fragen der Parteienfinanzierung haben in den letzten Wochen und Monaten in der Bundesrepublik Deutschland eine besonders große Aufmerksamkeit erlangt. Die zu Tage getretenen Verstöße gegen das Parteienrecht, mit denen in dieser Art niemand gerechnet hat, haben diese Materie zu einer allseits beachteten Materie gemacht. Das legt nahe, den Blick über die Grenzen zu richten und zu fragen: Wie machen es die anderen? –

I. ZIELE UND MASSSTÄBE DES VERGLEICHS DER PARTEIENFINANZIERUNG

Es ist trivial, festzustellen, dass die Parteienfinanzierung in anderen Ländern anders – oder nicht sehr viel anders – gestaltet ist. Machen wir uns deshalb zunächst einmal klar, weshalb wir uns damit beschäftigen, wie die Parteienfinanzierung in anderen Ländern aussieht. Machen wir uns klar, was wir von einem solchen Vergleich erwarten können im Hinblick auf die Heranziehung des vergleichenden Materials.

Die Ziele eines solchen Vergleichs[1] können in einem ersten Zugriff abstrakt folgendermaßen bestimmt werden: Wir vergleichen unsere Regelungen mit denjenigen anderwärts zur Fundierung unserer Urteile über das, was bei uns der Fall ist. Als zweites Ziel ist festzuhalten, dass wir uns rechtspolitisch informieren wollen, was bedenkenswert oder zweifellos nachahmenswert ist von dem, was unsere Nachbarn entwickelt haben.

Wir betreiben diesen Vergleich, um bessere Regelungen für uns treffen zu können. Wir wollen erheben, welches Instrumentarium zur Regelung des Komplexes Politikfinanzierung eingesetzt wird. Dabei gibt es zwei Aspekte: Wird Geld vom Staat gezahlt oder nicht? Wenn ja, in welcher Form? Welche rechtlichen Regelungen für nicht staatliche Quellen der Finanzen gibt es? – Es geht also um Informationen über rechtliche Regelungen und über Ausmaß und Art der Wirkungen dieser Instrumente. Das ist das eine Ziel.

Ich habe davon gesprochen, bessere Regelungen finden zu können. Das steht im Hintergrund unserer vergleichenden Bemühungen. Etwas besser zu machen, setzt einen Maßstab voraus, an dem wir das, was wir sehen, messen können. Es ist also normative Arbeit gefragt. Wir haben also - ich jedenfalls,

und ich bin der Meinung, dass das bei allen anderen zwangsläufig auch so ist – ein normatives Interesse, wenn ein solcher Vergleich gezogen wird.

Welche Gesichtspunkte sind wichtig? Welche Wertungsüberlegungen können oder sollen bei der Regelung der Parteienfinanzierung angestellt werden? – Das zweite Interesse ist es also, diese Maßstäbe herauszuarbeiten. Damit hat es aber nicht sein Bewenden. Es kommt freilich noch eine Komplikation hinzu. Die normativen Maßstäbe, an denen wir die Parteienfinanzierung ausrichten, müssen erarbeitet werden, da sie nicht evident sind. Über diese kann man streiten. Eine zweite Schwierigkeit begründet die Frage, an welchen Maßstäben wir uns ausrichten sollen. Sowohl die rechtlichen Regulierungen als auch unsere Urteile sollten vernünftigerweise im Hinblick auf das diskutiert werden, was die bestehenden Regelungen tatsächlich bewirken. Es mag moralisch befriedigend sein, Unmögliches zu verlangen, aber vom tatsächlichen Effekt her ist es sicherlich unbefriedigend und somit vielleicht auch normativ kontraproduktiv.

Meine Aufgabe verstehe ich nicht so, dass ich Sie über die deutsche Regelung informiere. Diejenigen, die sich in den letzten Monaten für das Thema interessiert haben, haben sich ohnehin informiert. Ich versuche im Sinne des bereits Gesagten herauszuarbeiten, weshalb wir uns vergleichend mit Parteienfinanzierung befassen und welche Aspekte dabei im Vordergrund stehen.

II. NOTWENDIGKEIT POLITISCHER PARTEIEN

Ehe über Parteienfinanzierung gesprochen wird, ist eine stillschweigende Voraussetzung offen zu legen. Über Parteienfinanzierung muss man vor allen Dingen dann reden, wenn

Parteien existieren und sie auch für notwendig erachtet werden. Prämisse all unseres Nachdenkens über die Parteienfinanzierung ist also die Erkenntnis, dass Parteien in einer parlamentarischen Demokratie notwendig sind[2]. Sie sind als Instrumente zur Organisation der Volkssouveränität nicht zu ersetzen, allenfalls zu ergänzen. Neben der politischen Einflussnahme über und durch die Parteien kann und sollte es andere Formen der politischen Mitwirkung geben. Die Existenz solcher anderer Politikformen ist dabei von vornherein auch im Blick zu behalten, wenn es um die Parteienfinanzierung geht, dies jedenfalls deswegen, weil zwischen den verschiedenen Formen der politischen Einwirkung Konkurrenzen bestehen.

Auf dieser Grundlage, dass Parteien sein müssen für eine funktionierende Demokratie – womit noch nicht im Einzelnen gesagt ist, wie die Parteien aussehen und wie sie arbeiten – wollen wir uns im Folgenden den Hauptproblemen der Parteienfinanzierung widmen.

III. PROBLEME DER PARTEIENFINANZIERUNG

1. Hinreichende Finanzausstattung

Ein funktionsfähiges Parteiwesen und die tatsächliche Aufgabenerfüllung der Parteien setzt eine hinreichende finanzielle Ausstattung der Parteien voraus[3]. Alles hat seine Kosten, so auch der Parteibetrieb. Insofern es Parteien braucht, besteht auch Bedarf für Parteienfinanzierung. Mit dieser Feststellung ist nur ein Problem benannt, noch nicht gesagt, aus welchen Quellen dieser Finanzbedarf zu decken ist. Festzuhalten ist aber, dass es nicht darum geht, die Parteien um ihrer Selbst willen finanziell auszustatten. Die Parteienfinanzierung, jedenfalls als öffentliche Aufgabe und als Gegenstand des öffentlichen Interesses, hat immer anzusetzen an der Erfüllung der Funktionen durch die

Parteien. Parteienfinanzierung soll also die Parteien in den Stand setzen, ihre Funktionen ordnungsgemäß zu erfüllen. Bereits hier soll angemerkt werden, dass „Funktionserfüllung" ein Begriff ist, der durchaus nicht rein beschreibenden Charakter hat, sondern dass in das Bild der ordnungsgemäßen Funktionserfüllung bereits Wertungen eingegangen sind, also Vorstellungen darüber, wie eine „gute" Demokratie unter wesentlicher Mitwirkung der Parteien aussieht.

2. Begrenzung der Finanzausstattung der Parteien

Die Parteienfinanzierung kennt aber nicht nur das Problem der hinreichenden Finanzierung, es gibt auch den gegenläufigen Gesichtspunkt, dass die Parteien nicht zu viel Geld erhalten sollten. Der politische Willensbildungsprozess muss offen gestaltet sein. Dies wird im Grundgesetz durch die Formulierung betont, dass die Parteien an der politischen Willensbildung des Volkes „mitwirken", sie also kein Monopol auf politische Einwirkungen haben[4]. Neben ihnen haben auch die einzelnen Bürger, die verschiedensten Vereinigungen und die Medien ihre Stimme im Chor der politischen Willensbildung. Die Parteien haben *eine* Rolle unter anderen Akteuren. Auch wenn ihre Rolle eine besonders wichtige ist, verbietet dies eine grenzenlose finanzielle Ausstattung auch im Hinblick auf andere Organisationen zur Wahrung der Offenheit des politischen Prozesses[5]. Es geht insofern also um die Konkurrenz zu anderen Formen der politischen Willensbildung. Die Finanzausstattung der Parteien hat im Auge zu behalten, dass die Parteien kraft ihrer Finanzen keine übermächtige Dominanz im politischen Prozess gewinnen. Dies wird jedenfalls insoweit wichtig, als man eine Ergänzung der Politik über die Parteien durch andere Formen der politischen Einflussnahme für wünschenswert hält. Ich bin dieser Auffassung, weil jedes Instrument, so auch die Parteien, unvermeidlicher-

weise bestimmte Selektivitäten hat. Diese Einseitigkeiten der Politik durch Parteien können ausgeglichen werden durch andere Formen der politischen Mitwirkung.

Ein zweiter Gesichtspunkt der Begrenzung der finanziellen Ausstattung der Parteien durch den Staat ist derjenige, dass die Parteien ihre Verwurzelungen der Gesellschaft behalten sollen[6] – um ihrer Funktionserfüllung willen, um sicherzustellen, damit wir als Transporteure gesellschaftlicher Überzeugung und Interessen in den politischen Prozess agieren. Eine zu üppige Staatsfinanzierung könnte die Parteien von der Notwendigkeit befreien auf die Bürger zu hören und zu deren Sprachrohr zu werden. Insbesondere die staatliche Finanzierung ist auf ein Maß zu begrenzen, das die Verwurzelung der Parteien in der Gesellschaft erhält. Für die finanzielle Bedarfsdeckung der Parteien kommen grundsätzlich mehrere Möglichkeiten in Betracht. Zunächst sind hier natürlich die Mitgliedsbeiträge, die Spenden, Einkünfte aus Vermögen oder wirtschaftlicher Tätigkeit der Parteien zu nennen. Nicht zu vergessen sind die staatlichen Zuwendungen, die in direkte und indirekte zu unterteilen sind.

3. Chancengleichheit der Parteien und der Bürger

Die wichtigste verfassungsrechtliche Maßgabe für die Regulierung des Parteiwesens ist die Chancengleichheit aller Parteien und aller Bürger bei der parteipolitischen Betätigung[7]. Seit der französischen Revolution ist die *Egalität* der politischen Mitwirkung die Signatur des demokratischen Verfassungsstaats. Die Verfassung gestaltet Institutionen der politischen Einflussnahme auf die verbindlichen Entscheidungen des Staates aus – und zwar unter Wahrung der möglichsten Chancengleichheit aller Bürger, gleichviel ob sie reich oder arm sind, angesehen oder nicht. Seinen deutlichsten Ausdruck findet

diese in der Wahlrechtsgleichheit, die Verpflichtung auf den Gleichheitssatz geht aber darüber hinaus. „One man one vote" ist nicht nur eine Regel des Wahlrechts, sondern stellt auch ein fundamentales Verfassungsprinzip bei der Ausgestaltung der politischen Mitwirkungsmöglichkeiten dar[8]. Es begründet eine objektiv-rechtliche Verpflichtung, dafür zu sorgen, dass die gesellschaftlichen Ungleichheiten nicht die wahlrechtliche Gleichheit unterlaufen. Gesellschaftliche Machtpotenziale sollen nicht ungehindert in die Politik übertragen werden können, finanzielle Macht nicht in politische „umgemünzt" werden können.

Damit dürfte ein Zentralproblem der Politikfinanzierung angesprochen sein. Von der Rechtsvergleichung erwarten wir Auskunft darüber, wie andere Rechtsordnungen mit diesem Problem der relativen Abschottung der Politik gegenüber der durch Ungleichheit gekennzeichneten Gesellschaft umgehen. Im systemtheoretischen Jargon gesprochen: Eine Aufgabe der Regulierung der Parteienfinanzierung ist es, die Ausdifferenzierung der Politik zu sichern gegenüber gesellschaftlicher Einflussnahme. In der Politik sollen Stimmen entscheiden, nicht Geld oder Ansehen.

4. Innerparteiliche Demokratie

Ein weiterer normativer Gesichtspunkt, der auch unter der Überschrift der Funktionserfüllung der Parteien steht, filtert den Beitrag der Finanzen bei der Wahrung der innerparteilichen Demokratie. Die innerparteiliche Demokratie ist die notwendige Konsequenz der Funktion der Parteien, die politische Mitwirkung der Bürger zu organisieren[9]. Nur eine demokratische Ausgestaltung von Strukturen und Verfahren in den Parteien lässt den Bürgern effektive Mitbestimmungsmöglichkeiten zukommen. Auch für die innerparteiliche Willensbildung gilt, dass Geld

hier nicht das entscheidende Steuerungsmittel sein darf. In der deutschen Rechtsordnung ist das Publizitätsgebot für die Verwendung der Mittel einer Partei im Lichte von Art. 21 I 3 GG, also der innerparteilichen Demokratie, zu sehen[10]. Auch innerparteilich soll die Transparenz der Finanzströme diese als Mittel der Machtsicherung kontrollierbar machen und damit entschärfen. Es soll eben nicht üblich sein, durch Zahlungen an Untergliederungen der Partei oder auch an einzelne Funktionsträger Abhängigkeiten aufzubauen. Bei dieser Gelegenheit darf ich darauf hinweisen, dass die innerparteiliche Dimension der Parteienfinanzierung nach meinem Eindruck bislang wissenschaftlich sträflich vernachlässigt wurde. Wie sieht das in den anderen Ländern aus?

5. Bedarf an staatlicher Regulierung

Aus den soeben kurz dargestellten Prinzipien wurden für die deutsche Parteienfinanzierung mehrere Folgerungen gezogen.

- Zum einen wurde eine teilweise staatliche Parteienfinanzierung eingeführt. Ohne staatliche Beiträge zur Deckung ihres Finanzbedarf wären diejenigen Parteien, die wenig finanzkräftige Interessen vertreten, erheblich benachteiligt. Damit die Parteien nicht selbstgefällig in sich ruhen, sie vielmehr von den Bürgern und deren Unterstützungsleistungen abhängig bleiben, gibt es nur eine teilweise staatliche Finanzierung, die zudem einer relativen Obergrenze unterliegt.
- Darüber hinaus ist der Staat in allen die Parteien betreffenden Maßnahmen darauf verpflichtet, auf gleichheitswahrende Auswirkungen des Rechts zu achten. Dies gilt etwa für die steuerliche Berücksichtigung von Zuwendungen Privater an

Parteien. Die vergleichende Arbeit könnte hier etwa fragen, ob das Problem auch in anderen Ländern ebenso gesehen wird.

- Für die privaten Finanzleistungen an die Parteien greift schließlich das Öffentlichkeitsgebot. Seine hauptsächliche Stoßrichtung zielt auf die politische Einflussnahme durch private Zuwendungen. Aber auch innerparteilich soll wie gesehen die Transparenz der Finanzströme diese als Mittel innerparteilicher Machtsicherung kontrollierbar machen und damit entschärfen.
- Zu denken ist auch an eine Ausgabenbegrenzung als ein Regelungsinstrument im Dienste der Chancengleichheit. Hier ist zu fragen, welche Erfahrungen im Ausland damit gemacht wurden.
- Zu denken ist schließlich auch noch daran, die Steuerung der Politik aus dem Ausland da noch zu unterbinden, dass Auslandszuwendungen untersagt werden. Spielt das in anderen Ländern eine Rolle?

IV. STEUERUNGSINSTRUMENTE DER PARTEIENFINANZIERUNG

Wenn wir bisher gefragt haben, welches die Probleme der Parteienfinanzierung sind, welche Gesichtspunkte dabei zu beachten sind, so kann in einer anderen Richtung nach den Instrumenten gefragt werden, um die normativen Vorgaben der staatlichen Regulierung der Parteifinanzen zu verfolgen. Bei uns ist das verfassungsrechtliche Gebot der Öffentlichkeitsunterworfenheit der Parteifinanzen (Art. 21 I 4 GG) prominent. Das Publizitätsgebot für die Parteifinanzen zielt einerseits auf eine korrekte Finanzwirtschaft der Parteien und andererseits auf die Offenlegung politischer Einflussnahmen mit finanziellen Mitteln von außen - aber auch im Binnenbereich. Leistungen an

die Parteien und in den Parteien stellen ein Potenzial der Einflussnahme dar, das durch Veröffentlichung kritisiert und damit kontrolliert werden kann. Der Bürger soll davor geschützt werden, eine Partei zu unterstützen, die anderen als seinen eigenen Interessen näher steht. Die Kenntnis der Finanzquellen soll den Bürger in den Stand setzen, aus möglichen Verpflichtungen und Abhängigkeiten der Parteien seine Konsequenzen zu ziehen.

V. VERSTÖSSE UND SANKTIONEN

1. Effektivität der Regelungen?

Der Vergleich wird sich nicht damit zufrieden geben können, Rechtstexte nebeneinander zu halten. Auf den Bereich des Parteiwesens dürfte die Differenz zwischen dem „law in the books" und dem „law in action" im Zweifelsfall noch größer sein als auf anderen Gebieten. Es ist also zu fragen, wie effektiv sind die einschlägigen Regelungen tatsächlich? Sodann ist empirisch zu fragen, welche Verstöße sind bekannt geworden, gibt es prominente Skandale? Kann systematisiert werden, welche Normen besonders häufig nicht beachtet werden?

2. Sanktionsregelungen

Sodann ist in Fortsetzung der Bestandsaufnahme über die Rechtslage auch nach den bestehenden Sanktionsmöglichkeiten auf Verstöße gegen das Parteienrecht zu fragen. Welches Instrumentarium gibt es in den anderen Ländern, um die Rechtstreue auf diesem heiklen Gebiet zu sichern? Ich habe in diesem Winter eine Anleihe in Frankreich gemacht, wo das Wahlgesetz als Verstoß gegen Parteienfinanzierungsvorschriften den Entzug des passiven Wahlrechts und einen Mandatsverlust

vorsieht. Welche anderen Sanktionsmöglichkeiten hat die Fantasie anderwärts entwickelt? Gibt es Erfahrungen im Einsatz dieser Instrumente?

VI. SCHWIERIGKEITEN DER KOMPARATISTIK

Komparatistik ist ein schwieriges Geschäft. Lassen Sie mich auf zwei Gesichtspunkte hinweisen.

Zum einen ist ein internationaler Vergleich mit der enormen Vielfalt belastet, welche die Geschichte und die Größenverhältnisse der einzelnen Staaten, die gesellschaftliche, die ökonomische Lage, die unterschiedlichen Verfassungs-, Wahlrechts- und Parteirechtsregelungen mit sich bringen[11]. Dieser gesamte Kontext will berücksichtigt sein, möchte man nicht zu sehr kurzschlüssigen Folgerungen aus dem Vergleich kommen. Insbesondere ist es wichtig, die funktionale Betrachtung zu wählen. Ein einzelnes Institut kann in seiner Wirkung nicht isoliert gesehen werden, sondern muss immer auf dem Hintergrund der gesamten Umstände des Landes, in dem es existiert, und im Zusammenspiel mit anderen Regelungsinstrumenten gesehen werden.

Dies soll kein Plädoyer gegen die vergleichende Arbeit sein, wohl aber eines, das zur Vorsicht beim Umgang mit vergleichenden Funden mahnt.

Aber ehe wir solche Vorsicht walten lassen, sollten wir zunächst einmal die Stimmen unserer Partnerländer hören.

Im Folgenden werden wir den Bericht aus Frankreich von Herrn Professor Dr. Doublet hören, Italien wird repräsentiert und dargestellt von Herrn Professor Dr. Ridola, anschließend Österreichs Stimme in Gestalt von Herrn Professor Dr. Stelzer, und Frau Dr. Römmele stellt zum Schluss das Parteienfinanzierungssystem in den Vereinigten Staaten von Amerika dar. Sodann wollen wir in

eine Diskussion eintreten, die sowohl am Podium als auch zwischen Podium und Zuhörerschaft vonstatten gehen kann.

Ich wünsche Ihnen viel Vergnügen bei den nachfolgenden Referaten.

---

1 S.a. *M. Morlok*, Rechtsvergleichung auf dem Gebiet der politischen Parteien, in: Parteienrecht im europäischen Vergleich, 1990, S. 695 (698 ff.).

2 *K. Hesse*, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 1995, Rn. 151, 166; *H. Maurer*, Staatsrecht, 1999, § 11 Rn. 1; *F. Ossenbühl*, Die Parteien im System des Grundgesetzes, BayVBl. 2000, 161 (162 ff.); *M. Morlok*, in: Dreier, GG-Kommentar, 1998, Art. 21 Rn. 19; *M. Morlok*, Spenden - Rechenschaft - Sanktionen, NJW 2000, 761 (761).

3 *M. Morlok*, Durchsichtige Taschen oder schwarze Koffer?, Aus Politik und Zeitgeschichte B 16/2000, 6 (6); ders., in: Dreier, GG-Kommentar, 1998, Art. 21 Rn. 43.

4 BVerfGE 85, 264 (284); *R. Köppler*, Die Mitwirkung bei der politischen Willensbildung des Volkes, Diss. jur. München 1984, S. 82 ff.

5 *M. Morlok*, in: Dreier, GG-Kommentar, 1998, Art. 21 Rn. 25.

6 BVerfGE 85, 265 (283, 290).

7 Zur Chancengleichheit, s. *A. Kißlinger*, Das Recht auf politische Chancengleichheit, 1998.

8 *M. Morlok*, Durchsichtige Taschen oder schwarze Koffer? Aus Politik und Zeitgeschichte, B 16/2000, 6 (6).

9 *M. Morlok*, in: Dreier, GG-Kommentar, 1998, Art. 21 Rn. 115.

10 BVerfGE 85, 264 (319); *M. Morlok*, Spenden - Rechenschaft - Sanktionen, NJW 2000, 761 (762); *H. Klein*, Die Rechenschaftspflicht der Parteien und ihre Kontrolle, NJW 2000, 1441 (1442).

11 *D. Schefold*, Parteienfinanzierung im europäischen Vergleich - Rechtsvergleichende Auswertung -, in: Parteienfinanzierung im europäischen Vergleich, 1992, S. 481 (550).

PARTEIENFINANZIERUNG IN FRANKREICH

PROF. DR. YVES-MARIE DOUBLET

Herr Präsident, liebe Kolleginnen und Kollegen, meine sehr geehrten Damen und Herren! Ich bin sehr froh, an dieser Abendveranstaltung teilzunehmen, weil ich vor Beginn des CDU-Spendenskandals nicht die Gelegenheit gehabt habe, die französische Erfahrung der Parteienfinanzierung in der Bundesrepublik Deutschland vorzustellen. Wir wissen jedoch, dass es auf diesem Gebiet keine perfekte Lösung gibt, aber es ist interessant, einen Meinungsaustausch durchzuführen, um zu wissen, ob die Situation im Nachbarland nicht noch schlimmer als im eigenen Land ist. Deswegen halte ich diese Initiative des Landtags von Rheinland-Pfalz und des Instituts für Deutsches und Europäisches Parteienrecht in Hagen für sehr gut, und ich bedanke mich sehr für die Einladung, Herr Präsident und Herr Professor Dr. Morlok.

Bevor ich zum Kern der Sache komme, mache ich drei Bemerkungen, und zwar in juristischer, statistischer und politischer Hinsicht.

Erstens die juristische Bemerkung: Im Gegensatz zur Bundesrepublik Deutschland gibt es in Frankreich kein Parteiengesetz. Die Gesetzgebung bezüglich der Parteienfinanzierung ist relativ neu, weil sie im Jahr 1988 verabschiedet wurde. Das Gesetz wurde seit 1988 auf sekundäre Punkte novelliert, aber der Kern des Gesetzes, das heißt die Rechenschaftspflicht der Parteien sowie die Kontrolle der Parteienfinanzierung, wurden seitdem nicht infrage gestellt. Wenn eine Parallele zwischen der Gesetzgebung zur Parteienfinanzierung und derjenigen zur Wahlkampffinanzierung gezogen wird, wird eine gewisse Stabilität der Gesetzgebung bezüglich der Parteienfinanzierung im Vergleich mit der Gesetzgebung zu den Wahlkampfkosten festgestellt. Daraus kann abgeleitet werden, dass die Gesetzgebung bezüglich der Parteienfinanzierung die Politiker nicht stört.

Zweitens die statistische Bemerkung: Auf der Basis der letzten Parteienrechenschaftsberichte für das Jahr 1998 stammten 51 % ihrer Einnahmen aus staatlichen Zuschüssen, 22 % waren Mitgliedsbeiträge, also auch Beiträge von Mandatsträgern, 22 % waren sonstige Einnahmen, und die Spenden betrugen nur 6 % der Einnahmen. Die sonstigen Kosten waren der größte Ausgabenposten, danach kamen die Personalkosten und die Propagandakosten, aber in Frankreich war das Jahr 1998 im Vergleich zur Bundesrepublik Deutschland kein großes Wahljahr. Damals fanden die Kreiswahlen und die regionalen Wahlen statt. Insgesamt haben die Parteien in Frankreich eine Milliarde FF ausgegeben. Die Parteien in der Bundesrepublik Deutschland haben im Jahre 1997 zweimal mehr Geld ausgegeben als in Frankreich, wobei die deutsche Bevölkerung um ein Viertel größer als die französische Bevölkerung ist.

Drittens die politische Bemerkung: Das französische Parteienfinanzierungssystem hat zu keinen grundlegenden innenpolitischen Ergebnissen geführt, aber es hat die Vervielfachung der Parteien in Frankreich begünstigt. Am 17. März 2000 wurden insgesamt 321 Parteien seit der Novellierung des Gesetzes im Jahre 1990 verzeichnet. Die Parteien, die abzugsfähige Spenden erhalten, sind meistens Rathausparteien oder Parteien mit einem einzigen Mandatsträger.

Um das Thema der Parteienfinanzierung in Frankreich zu behandeln, versuche ich, drei Fragen zu beantworten: Welches sind die Einnahmen der Parteien? Inwiefern ist die Transparenz dieser Einnahmen gewährleistet? Ist die Kontrolle über die Parteienfinanzierung wirksam?

Es gibt zwei Arten von Einnahmen: Die Einnahmen durch die Zuwendungen von Privatleuten und die Einnahmen durch öffentliche Zuwendungen des Staates. Zwischen den Regelungen für beide Formen von Einnahmen und der Realität gibt es natürlich eine gewisse Diskrepanz. Diese Regelungen betreffen das Einnahmeverfahren, die privaten Einnahmen und die öffentlichen Zuschüsse.

Jede Spende muss durch das Konto eines Finanzierungsvereins oder eines Finanzierungsbevollmächtigten in die Parteikasse fließen. Der Begriff dieser Schutzwand ist vom Vorbild der Gesetzgebung in Quebec inspiriert. Der Gründung eines jeden solchen Vereins muss durch den Ausschuss für Wahlkampfkosten und politische Finanzierung zugestimmt werden. Dieser Ausschuss ist eine Verwaltungsbehörde, die aus drei Mitgliedern des Staatsrates, drei Mitgliedern des Kassationsgerichts und drei Mitgliedern des Oberrechnungshofs besteht. Um einen Anspruch auf eine solche Zustimmung zu haben, muss der Finanzierungsverein nur den Parteifinanzierungszweck verfolgen,

und seine Satzungen müssen seinen geografischen Handlungsraum bestimmen und ihn verpflichten, ein Bankkonto zu eröffnen. Es gibt über 400 Finanzierungsvereine und 75 Finanzierungsbevollmächtigte.

Seit dem Jahre 1995 sind nur Spenden von natürlichen Personen zulässig. Spenden von juristischen Personen in irgendeiner Form sind verboten. Die Höchstgrenze für die Spenden von natürlichen Personen beträgt 50000 FF (rund 14706 DM). Der Ausschuss erstellt für den Spender eine Quittung, damit er seine Abzugsfähigkeit geltend macht (50 % der Spende mit einer Höchstgrenze von 6 % des Einkommens). Barspenden sind nur unter 1000 FF (rund 294 DM) zulässig, aber sie sind nicht abzugsfähig. Spenden von juristischen Personen öffentlichen Rechts sowie Spenden von einem ausländischen Staat oder von einer ausländischen Person sind nicht zulässig. Der Datenschutz für den Spender ist nur für Spenden unter 20 000 FF (rund 5 882 DM) vorgesehen.

Die öffentlichen Zuschüsse zerfallen in zwei gleiche Komponenten. Die eine Komponente wird ihrem Umfang nach aufgrund des Wahlergebnisses des ersten Wahlgangs bei der letzten Wahl zur Nationalversammlung nach dem Stimmenanteil berechnet. Die andere Komponente wird nach der Zahl der Parlamentssitze berechnet. Der gesamte Betrag der öffentlichen Zuschüsse beträgt jährlich 526 Millionen FF (rund 154,7 Millionen DM). Um auf die erste Hälfte der Zuschüsse einen Anspruch zu haben, muss die Partei in 50 Dèpartements Kandidaten aufstellen.

Ich weise nunmehr auf die Zweideutigkeiten und die Lücken einiger Bestimmungen hin. Bezüglich der privaten Einnahmen der Parteien lenke ich Ihre Aufmerksamkeit auf einen Unterschied zwischen der Behandlung von Mitgliedsbeiträgen und Spenden. Im Unterschied zu den Spenden haben die Mitgliedsbeiträge

keine Höchstgrenze, aber die Parteiensatzungen können sehr hohe Mitgliedsbeiträge vorsehen.

Was die Spenden von juristischen Personen betrifft, können einige Zweideutigkeiten und Bestimmungslücken angesprochen werden. Spenden von juristischen Personen sind verboten, aber die Spende eines einzelnen Unternehmers ist nicht gesetzeswidrig. Spenden von ausländischen juristischen Parteien sind auch nicht zulässig, aber der Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments zufolge sind die Fraktionen des Europäischen Parlaments zum Beispiel keine juristischen Personen.

Spenden von Parteien für andere Parteien sind zulässig. Spenden von Parteien für einzelne Kandidaten sind erlaubt. Dieses System hat die Kandidaten ermutigt, ihre eigene Partei zu gründen, um ihren eigenen Wahlkampf zu finanzieren. Deshalb gibt es über 300 Parteien.

Bezüglich der öffentlichen Finanzierung weise ich auf die Ergebnisse der großzügigen Praktizierung der einschlägigen Bestimmungen hin. Es gibt kaum eine ernsthafte Hürde, um öffentliche Zuschüsse zu erhalten. Das gilt selbst dann, wenn eine Partei etwa einen zu geringen Stimmenanteil erhält. Im Jahre 1990 wurde ein Gesetzentwurf verabschiedet, der für die Parteien eine Fünf-Prozent-Hürde der abgegebenen Stimmen vorsah, um einen Anspruch auf die öffentliche Finanzierung zu haben.

Dieser Gesetzentwurf wurde jedoch vom Verfassungsrat für verfassungswidrig erklärt. Der Grund dafür war, dass eine solche Hürde die etablierten Parteien begünstigt hätte. Dieses Urteil wurde offenbar von der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts über die Chancengleichheit in Bezug auf die Parteienfinanzierung im Jahre 1957 inspiriert.

Diese Großzügigkeit ist aber heute kontraproduktiv. Viele Personen haben lediglich Parteien gegründet, um öffentliche Zuschüsse zu erhalten. Es gibt beispielsweise Parteien für den Tierschutz oder Sekten, die öffentliche Zuschüsse erhalten. Deswegen hat der Verfassungsrat, der den rechtmäßigen Ablauf der Parlamentswahlen prüft, in einem Gutachten nach den Wahlen im Jahre 1997 vorgeschlagen, eine Hürde von 2 % oder 3 % der abgegebenen Stimmen einzuführen. Ich füge hinzu, dass die öffentlichen Zuschüsse der ersten Hälfte um 50 % ermäßigt werden, wenn auf einer Liste die Kandidatenzahl gleicher Geschlechter die Kandidatenzahl von beiden Geschlechtern um 2 % übersteigt. Dieses Gesetz wurde gestern verabschiedet.

Als letzte Lücke in der Gesetzgebung erwähne ich das Problem der Unterstützungskomitees. Diese wurden im Jahre 1995 vor der Präsidentschaftswahl eingeführt. Zu dieser Zeit gab es zwei Kandidaten aus der neogaullistischen Partei, Herrn Balladur und Herrn Chirac, aber nur Herr Chirac erhielt die finanzielle Unterstützung der Partei. Deshalb wurden die Unterstützungskomitees für Herrn Balladur als „Zwischenstruktur" gegründet. Sie sind keine Parteien und nicht verpflichtet, einen Finanzierungsverein oder einen Finanzierungsbevollmächtigten zu haben. Sie sind ein Mittel, um die Parteispendengrenze zu umgehen, weil ein Spender einem Komitee 80 000 FF (rund 27 200 DM) spenden darf. Diese 80 000 FF setzen sich aus 50 000 FF, der Höchstgrenze der Spenden für die Parteien, weil das Komitee als eine Partei betrachtet wird, und 30 000 FF, weil das Komitee einen Kandidaten unterstützt, zusammen. Diese Komitees können die Kosten eines Kandidaten übernehmen, ohne die Zustimmung des Kandidaten einzuholen.

Ich komme auf die Frage zurück, wie die Transparenz der Parteienrechenschaftsberichte gewährleistet ist. Der Zweck des Gesetzes aus dem Jahre 1988 ist offiziell die Transparenz. Um

diesen Zweck zu erfüllen, müssen die Parteien, die entweder staatliche Zuschüsse oder abzugsfähige Spenden erhalten, dem Ausschuss für Wahlkampfkosten und politische Finanzierung einen Rechenschaftsbericht vorlegen. Die Unterstützungskomitees sind nicht verpflichtet, ihre Rechenschaftsberichte offen zu legen. Diese Regeln der Rechenschaftsberichtslegung wurden im Einklang mit der beruflichen Organisation der Wirtschaftsprüfer bestimmt.

Um diese Regeln einschätzen zu können, werde ich versuchen, vier Fragen zu beantworten: Auf welche Parteikonten beziehen sich die Rechenschaftsberichte? Wie müssen die Konten angelegt werden? Was müssen die Konten enthalten? Wie müssen sie ausgefertigt werden?

Die Parteikonten bestehen aus folgenden Konten: Konten des Parteisitzes, Konten der Finanzierungsvereine oder der Finanzierungsbevollmächtigten und übrige Konten der Partei, die aus ihrer Tätigkeit im Bereich Presse, Wirtschaft, Bildung und Verlag herrühren. Darüber hinaus müssen die Konten der regionalen Parteibezirke, wenn sie nicht autonom geführt werden, mit einbezogen werden. Wenn die Partei die Hälfte des Kapitals oder den Sitz in einem Verwaltungsgremium besitzt oder in einer Gesellschaft eine überwältigende Entscheidungs- oder Geschäftsführungsrolle ausübt, müssen die Konten dieser Gesellschaft als Parteikonten im Rechenschaftsbericht der Partei auftauchen.

Die Konten der Finanzierungsvereine sind in die Parteikonten konsolidiert. Die Buchführung ist eine Verbindlichkeiten-Buchführung und kein Kassenbericht.

Die Parteikonten bestehen aus allen Konten, über die eine Partei verfügt. Den Konten werden Anlagen beigefügt. Als Anlagen werden die Listen der Finanzierungsvereine, der Finan-

zierungsbevollmächtigten und der lokalen Parteiverbände betrachtet, darüber hinaus sogar die Liste der Gesellschaften, in denen die Partei eine Entscheidungsrolle spielt. Die Parteikonten bestehen auch aus der Soll-Haben-Bilanz und der Bilanz der Partei, ihrer lokalen Verbände, ihrer Finanzierungsvereine und -bevollmächtigten.

Die Rechenschaftsberichte werden von zwei Wirtschaftsprüfern einmal im Jahr ausgefertigt und müssen bis zum 30. Juni dem Ausschuss für Wahlkampfkosten und politische Finanzierung vorgelegt werden. Diese Rechenschaftsberichte werden dann in einer zusammengefassten Form vom Ausschuss im Französischen Gesetzblatt veröffentlicht. Die Parteienkonten selbst brauchen nicht als Belegstücke beigelegt zu werden.

Die beiden Wirtschaftsprüfer können der gleichen Kanzlei angehören. Die Wirtschaftsprüfer dürfen keine Kontrolle über die Zweckmäßigkeit der Ausgaben der Partei üben. Im Gegensatz zu den auf die Aktiengesellschaft anwendbaren Regeln brauchen die Wirtschaftsprüfer dem Ausschuss die Regelwidrigkeiten, die sie entdeckt haben, nicht mitzuteilen. Der Ausschuss darf vor allem keine Ermittlungen in Finanzierungsfragen der Partei einleiten.

Jetzt komme ich auf die Sanktionen zu sprechen. Ich weiß, wie aktuell das Thema in der Bundesrepublik Deutschland heute ist. Es gibt drei Arten von Sanktionen: die Verwaltungssanktionen, die finanziellen Sanktionen und die Strafsanktionen.

Wenn der Finanzierungsverein nicht mehr die gesetzlichen Regelungen beachtet, kann seine Genehmigung durch den Ausschuss widerrufen werden. Am 31. Dezember 1999 wurden 161 solcher Widerrufe verzeichnet, 130 Widerrufe auf Antrag der Parteien und 31 Widerrufe als Sanktionen. Solche Geneh-

migungswiderrufe gibt es auch für die Finanzierungsbevollmächtigten, obwohl die Grundlage solcher Entscheidungen sehr zweifelhaft ist. Diese Verwaltungssanktionen haben finanzielle Konsequenzen. Das heißt, dass die Stimmen im geografischen Handlungsraum des Vereins nicht mehr in die Berechnung der ersten Hälfte der öffentlichen Finanzierung einbezogen werden. Die Kontrolle durch den Ausschuss kann auch vom Ausschuss auf den Oberrechnungshof übertragen werden. Es gab bereits zwei solcher Fälle.

Die finanziellen Sanktionen, das heißt der Verlust der öffentlichen Zuschüsse für das nächste Jahr, können in zwei Bedingungen denkbar sein: erstens, wenn die Parteien ihre Rechenschaftspflichten nicht erfüllt haben, und zweitens, wenn die Partei Spenden erhält, die ihr nicht durch einen Finanzierungsverein oder durch einen Finanzierungsbevollmächtigten zugeflossen sind. Solche Sanktionen sind aber unwirksam, wenn man weiß, dass 80 % der Parteien überhaupt keine öffentlichen Zuschüsse erhalten. Im Jahre 1998 und im Jahre 1999 haben drei kleine Parteien jedes Jahr ihre öffentlichen Zuschüsse verloren.

Jetzt komme ich auf die Strafsanktionen zu sprechen. Diejenigen, die gesetzwidrig Spenden gezahlt oder erhalten haben, werden zu 25 000 FF (rund 7 353 DM) Geldstrafe und zu einer einjährigen Haftstrafe verurteilt. Als Beispiele für solche gesetzwidrige Spenden gelten erhöhte Spenden, die Zahlung von Spenden durch juristische Personen, die Zahlung von Barspenden über 1 000 FF (rund 294 DM) und die Zahlung von Spenden oder Hilfsleistungen von einem Staat oder von einer ausländischen juristischen Person.

Juristische Personen, die Spenden rechtswidrig gezahlt oder erhalten haben, werden vom Anspruch auf den Wettbewerb für öffentliche Aufträge ausgeschlossen.

Es müssen zwei zusätzliche Bemerkungen gemacht werden: Die Mandatsträger werden nicht wegen Missachtens des Parteienfinanzierungsgesetzes, sondern wegen Vertrauensbruchs verfolgt. Dem Strafgesetzbuch zufolge dürfen die juristischen Personen verfolgt werden, aber die Parteien wie die Gewerkschaften sind von dieser Verfolgung ausgeschlossen.

Abschließend ziehe ich zwei Schlussfolgerungen: Wer das deutsche Parteienfinanzierungssystem studiert, stellt fest, dass die Gesetzgebung viel mehr von der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts als von dem Gesetzgeber geprägt wurde. In Frankreich gibt es keine solche Rechtsprechung, weil es keine Verfassungsbeschwerde gibt. Das Schlagwort der Parteien in Frankreich heißt: „Um glücklich zu leben, muss man im Verborgenen leben."

Die Gesetzgebung ist nicht besser, aber auch nicht schlechter als in anderen Ländern. Im Unterschied zu Belgien, Deutschland und Spanien wird die Kontrolle nicht von einer politischen Behörde, sondern von einer Verwaltungsbehörde ausgeübt. Die Befugnisse dieser Behörde sind aber gering, und die Sanktionen sind nicht abschreckend. Deswegen gibt es derzeit einen großen Konsens unter den Politikern, das gegenwärtige System beizubehalten.

Ich bedanke mich für Ihre Aufmerksamkeit.

PARTEIENFINANZIERUNG IN ITALIEN

PROF. DR. PAOLO RIDOLA

Herr Präsident Grimm, Herr Professor Dr. Morlok, herzlichen Dank für die Einladung, an diesem Symposium teilzunehmen.

Die zahlreichen problematischen Aspekte der Parteienfinanzierung in Italien müssen im Rahmen der verfassungsrechtlichen Stellung der Parteien kurz eingegliedert werden.

Sie ist von einer großen Ambivalenz gekennzeichnet. Einerseits spiegeln die grundsätzlichen Optionen des organisatorischen Teils der Verfassung das Bild einer auf Parteien gegründeten Demokratie wider. Die komplexe Ordnung der parlamentarischen Regierungsform ist essenziell von der Mediatisierung der Parteien in der Bildung der politischen Richtung charakterisiert.

Andererseits ist die verfassungsrechtliche Anerkennung der Parteien in den Rahmen der Grundrechte eingebettet. Das heißt, dass die Parteien als freie und private Vereinigungen angesehen werden, Ausdruck bürgerlicher Gesellschaft sind und nicht Gliederungen des staatlichen Apparats.

Aus dieser Ambivalenz ergeben sich wichtige Konsequenzen. Obwohl die Verfassung ein Bedürfnis nach Öffentlichkeit und Transparenz im Bereich der Grundrechte, der Vereinigungsfreiheit und der Meinungsäußerungsfreiheit, die ebenfalls für die Bildung der öffentlichen Meinung wichtig sind, nachdrücklich betont hat, enthält Artikel 49 der Verfassung keinen Gesetzesvorbehalt für die Regelung der Parteiinstitution. Das Gebot der inneren Demokratie der Parteien ist in der individualistischen Prägung eines Grundrechts verwurzelt. Des Weiteren bleibt noch die innere Ordnung der Parteien in einem normativen Vakuum.

Für die Parteienfinanzierung ist es jedoch anders gegangen. Seit den siebziger Jahren empfehlen Legislativen Eingriffe in die innere Ordnung der Parteien. Dies entspricht jedoch nicht der vollständigen Absorption des Parteienrechts in gemeinsames Vereinsrecht, sondern der Bildung einer konsistenten begünstigten Gesetzgebung, die Ausdruck einer sehr großen parlamentarischen Mehrheit gewesen ist. Die Gesetzgebung ist das Produkt einer Konvention eines politischen Systems gewesen, aufgrund dessen sich eine Vorzugslage der Partei gegenüber den anderen Formen und Subjekten der politischen Beteiligung immer deutlicher abzeichnet.

Die Spitze des Eisberges dieser Tendenz findet sich in dem normativen Komplex der Parteienfinanzierung, der sich von 1974 bis 1999 ausgeformt hat. Die erste gesetzgeberische Regelung der Parteienfinanzierung geht auf das Jahr 1974 zurück und spiegelt

ein politisches Klima wider, das von geringen Konflikten innerhalb des parteipolitischen Systems, aber gleichzeitig von einer starken Legitimationskrise der Parteien gekennzeichnet ist. Das Gesetz aus dem Jahre 1974 sah zwei Formen der staatlichen Finanzierung vor – beide auf proportionaler Basis unter den Parteien verteilt. Die erste Form war als Erstattung von Wahlkampfkosten vorgesehen, die zweite und quantitativ wichtigere Form als jährliche Globalfinanzierung für die so genannte dauernde Tätigkeit der Parteien in Verbindung mit deren parlamentarischen Vertretungen.

Anfang der achtziger Jahre – im Jahre 1981 – wurde die Gesetzgebung durch die Offenlegungspflichten ergänzt. Die Spenden von Nichtmitgliedern, wie privaten Firmen oder sonstigen privaten Organisationen in Gesellschaftsform, unterliegen Transparenzregeln, nämlich einer doppelten Erklärungspflicht. Während sich für die privaten Finanzierungen die Rechtswidrigkeit aus der Verletzung der Transparenzpflichten ergeben kann, ist für die öffentlichen Finanzierungen das gesetzlich aufgestellte Verbot absolut. Auch dieses Verbot - in doppelter Weise sanktioniert durch das Strafrecht und durch Kürzungen der staatlichen Finanzierung - betrifft nicht nur die Parteien und ihre organisatorischen Gliederungen, sondern auch Einzelpersonen, wichtige Exponenten der Partei und interne Gruppierungen.

Seit dem Jahre 1974 ist die staatliche Finanzierung das Kap der Stürme der politischen und wissenschaftlichen Diskussion. Insbesondere wurde der jährliche staatliche Zuschuss stark kritisiert. Das Privileg zugunsten der im Parlament vertretenen Parteien sei eine schwere Verletzung des Prinzips der Chancengleichheit im politischen Prozess. Die Dauerfinanzierung sei ein Zementierungsfaktor des politischen Systems und ein unzulässiges Hindernis für die Bildung neuer politischer Aggregationen.

Anfang der neunziger Jahre haben die Krise von Tangentopoli und die gerichtlichen Ermittlungen wegen politischer Korruption zu einer insgesamt negativen Beurteilung der geltenden Gesetzgebung geführt. Infolge eines Referendums gemäß Artikel 75 der Verfassung wurde im Jahre 1993 die staatliche Dauerfinanzierung durch Volksabstimmung aufgehoben.

Im selben Jahr hat ein neues Gesetz die Erstattung der Wahlkampfkosten novelliert und im Rahmen der gesamten Regelung dem Wahlkampf eingegliedert. Das Gesetz, das den besten Versuch der organisatorischen Regelung der Finanzierung der Politik bis heute darstellt, setzt Folgendes fest: Ausgabenbeschränkungen während der Zeit des Wahlkampfs für die Parteien und die einzelnen Kandidaten; Pflicht der Kandidaten, finanzielle Mittel nur durch einen Wahlbeauftragten zu sammeln, der vor den Garantieorganen verantwortlich ist; Abrechnungspflicht von Parteien und Kandidaten über die entstandenen Wahlkampfkosten und die Quellen der Finanzierungen; Kontrolle über die Anwendung des Gesetzes, welche politisch unabhängigen, auf regionaler Ebene eingerichteten Garantieorganen anvertraut ist.

Dieser Aspekt des Gesetzes scheint mir besonders bedeutungsvoll, wenn man betrachtet, dass der Gesetzgeber früher die Kontrolle über Parteifinanzen und Parteispenden Rechnungsrevisoren anvertraut hat, die von den Präsidialämtern der Kammern, das heißt von politischen Instanzen, ernannt wurden. Trotz der Parteienverdrossenheit, die das Ergebnis des Referendums aus dem Jahre 1993 belegt, hatte die tief greifende Krise des parteipolitischen Systems am Anfang der neunziger Jahre das Problem der Finanzierung der Politik jedoch wieder vorgeschlagen. Einerseits hatten die gerichtlichen Ermittlungen von Manipolite gezeigt, dass die enorme Ausdehnung des Phänomens der politischen Korruption das Produkt auch der

Unzulänglichkeiten der Gesetzgebung über die Parteienfinanzierung war. Die Bedeutung des Problems der Kosten der Politik in den komplexen Gesellschaften des reifen Kapitalismus im Ganzen wurde unterschätzt. Andererseits hatte die Wahlreform aus dem Jahre 1993, die im Sinne des Mehrheitswahlsystems orientiert war, die Bildung von Wahlaggregationen und teilweise die Wahlpolarisierung begünstigt, aber nicht die Zersplitterung der Parteien verhindert.

Im Jahre 1997 wurde die Dauerfinanzierung der Parteien wieder eingeführt. Nach dem Gesetz Nr. 2 dieses Jahres konnte jeder Steuerzahler in der jährlichen Einkommensteuererklärung entscheiden, die Quote von 0,4 % des Einkommens der Finanzierung von Parteien und politischen Bewegungen zuzuweisen. Der Gesamtbetrag wurde jedes Jahr verhältnismäßig unter den Parteien verteilt, welche wenigstens einen gewählten Abgeordneten stellten. Diese Lösung stellte einen Kompromiss zwischen dem Prinzip der freiwilligen Beitragszahlung und dem Schutz der Einigkeit der politischen Meinungen der Steuerzahler dar.

Sie wurde jedoch unter zwei Aspekten stark kritisiert: Erstens hätte hinter der Fassade der freiwilligen Erklärung des Steuerzahlers der Gesetzgeber in der Tat das System der Dauerfinanzierung wiederhergestellt, das die Wähler durch das Referendum aufgehoben hatten, und zweitens war der Verteilungsmaßstab des Betrags ein schwerer Faktor der Zersplitterung der Parlamentsfraktionen und bildete einen großen Antrieb zum politischen Transformismus. Dadurch wurden die Bindungen der Parteienfinanzierung an den vom Wahlkörper ausgedrückten Willen fast vollkommen gelöst.

Eine weitere Bewegung der öffentlichen Meinung gegen dieses Gesetz zwang im Jahre 1999 die gesetzgebende Gewalt zu einer

Novellierung der Normen über die Parteienfinanzierung. Das letzte Gesetz, das zurzeit noch gilt, hat das System der freiwilligen Beitragszahlung abgeschafft. Es realisiert eine Vermischung von Wahlkampfkostenerstattung und Dauerfinanzierung. Die Beteiligung am Wahlkampf für die Wahl der beiden Kammern des italienischen Parlaments, des Europäischen Parlaments und der Regionalräte stellt die einzige Legitimationsberechtigung zum staatlichen Beitrag dar.

An der Verteilung der Erstattung können die Parteien im Verhältnis zu den erhaltenen Stimmen teilnehmen. Es wurde eine Sperrklausel von 5 % der Stimmen auf regionaler Ebene für den Senat der Republik und von 4 % der Stimmen auf nationaler Ebene für die Kammer der Abgeordneten festgesetzt. Für jede Wahl ist eine gesonderte Verteilung vorgesehen. Der Gesamtbetrag wird auf der Grundlage von 4 000 Lire pro Wahlberechtigtem berechnet. Die einzelnen Erstattungen werden jedes Jahr in Höhe von 40 % des zustehenden Beitrags für das erste Jahr und in Höhe von 15 % in den folgenden vier Jahren bezahlt.

Das neue Gesetz hat eine lebendige Diskussion verursacht und wirft einige Fragen auf: Ist die Bindung an die Wahlergebnisse eine genügende Selbstrechtfertigung des staatlichen Beitrags, oder ist dagegen die Erstattung der Wahlkampfkosten lediglich eine Verdeckung der Dauerfinanzierung?

Ist es angesichts des Prinzips des freien Mandats der Abgeordneten verfassungsmäßig, den jährlichen Beitrag aufgrund der Wahlergebnisse zu kristallisieren ohne eventuelle Parteiwechsel zu berücksichtigen, um das Profil der Unabhängigkeit der Abgeordneten adäquat hervorzuheben? Jedenfalls sind die künftigen Entwicklungen des Gesetzes politisch noch offen.

Einige Parteien und politischen Vereine haben die Initiative eines neuen Referendums gemäß des Artikels 75 ausgeübt, um die Abschaffung des Gesetzes zu begehren. Die Volksabstimmung wird am 21. dieses Monats stattfinden.

Aber auch die Hauptfragen der Finanzierung der Politik in Italien bleiben zum größten Teil offen. Die erste Frage betrifft die fehlende Koordination zwischen der staatlichen Erstattung und der Regelung der Wahlkampfkosten gemäß des Gesetzes von 1993, das – wie gesagt – Ausgabenbeschränkungen vorgesehen hat.

Da das Ausmaß der Erstattungen von der Abschlussberechnung der Wahlkosten unabhängig ist, muss man festhalten, dass die Teilnahme am Wahlkampf nur rechtliche Voraussetzung für eine weitere Finanzierungsform ist.

Die zweite Frage betrifft das Verhältnis zwischen der staatlichen und der staatsfreien Parteienfinanzierung. Die geltenden Bestimmungen ziehen einerseits Grenzen der staatlichen Finanzierung und andererseits legen sie Ausgabenbeschränkungen fest, die exklusiv auf den Wahlkampf begrenzt sind. Jedoch setzen sie nicht das Ausmaß der staatlichen Finanzierung im Verhältnis zur staatsfreien Finanzierung fest.

In Bezug auf die staatsfreie Finanzierung lassen es die Veränderungen der Parteiformen in Italien für erforderlich erscheinen, eine klare Grenzlinie zu ziehen zwischen der Selbstfinanzierung, die mit der aktiven Beteiligung von Mitgliedern, Wählern und Sympathisanten am Parteileben zusammenhängt, und der Unterstützung von privaten Organisationen und wirtschaftlichen Verbänden, die danach streben, die politische Linie der Partei von außen zu beeinflussen. Ich beziehe mich dabei auf die Entstehung der Parteiunternehmen, auf die Partei als Wahlmarketingagentur oder die

Partei als bloßes Konglomerat von wirtschaftlichen Interessen und auf die Entwicklung der Parteiform auf föderativer Basis.

Im Hinblick auf diese problematische Entwicklung der Parteiform und der engeren Verflechtung von Politik und Geschäften scheint es mir vollkommen ungenügend zu sein, das komplexe Problem der Finanzierung der Politik ausschließlich auf die Regelung der freiwilligen Finanzierung der politischen Tätigkeiten zu beschränken.

Bei dieser Perspektive bin ich der Meinung, dass man davon Kenntnis nehmen muss, dass die staatliche Finanzierung eine Ausgleichs- und Gleichgewichtsfunktion gegenüber der staatsfreien Finanzierung nach dem Prinzip der Subsidiarität besitzt und dass eine solche subsidiäre Funktion im Prinzip in der substanziellen Gleichheit im Sinne von Artikel 3 Abschnitt 2 der Verfassung ihre Grundlage findet. Dieses Prinzip ist allgemein darauf gerichtet, Veränderungen und Wandlungen der bürgerlichen Gesellschaft zu ermöglichen, und begründet damit im Bereich der politischen Willensbildung die Notwendigkeit von Korrektiven der spontanen Ausprägungen des politischen Pluralismus.

Schließlich scheint mir heute das Thema der Parteienfinanzierung nur eine partielle Seite des umfassenden Problems der Finanzierung der Politik zu sein. In diesem weiten Kontext ist das neueste Gesetz vom Februar dieses Jahres über die Chancengleichheit in der politischen Kommunikation zu sehen. Dazu werde ich vielleicht in der Diskussion etwas sagen.
Die Frage nach der Regelung des so genannten Interessenkonflikts zwischen öffentlichen Ämtern und des Besitzes von Unternehmen im Bereich der Massenkommunikationsmittel bleibt aber zum größten Teil ungelöst. In Bezug auf die effektiven Bedingungen der Chancengleichheit im politischen Prozess

ist genau das die größte Anomalie des politischen Systems in Italien. Es gibt keine gesetzliche Bestimmung, die den höchsten öffentlichen Ämtern die Kontrolle von einflussreichen Massenkommunikationsmitteln verbietet.

Die dritte und letzte Frage betrifft die Beziehung zwischen der Art und Weise der Finanzierung der Politik und der Struktur des politischen Systems. Die Grundentscheidungen der Finanzierung der Politik scheinen heute vor der folgenden zentralen Alternative zu stehen: Wenn man von der Notwendigkeit der Organisation der politischen Willensbildung absieht, ist es konsequent, sich nach Regelungs- und Unterstützungsformen zu richten, die nur den punktuellen Ausdruck der politischen Beteiligung begünstigen. Diese Lösung sichert zwar einen weiteren Wirkungsbereich des Prinzips der Chancengleichheit im politischen Prozess, scheint aber andererseits kohärent mit der Zeit des Endes der absoluten Politik und mit dem Bild eines destrukturierten politischen Systems zu sein. Im Gegenteil, wenn man sich nach Finanzierungsformen richtet, die in der organisatorischen Dimension der Politik verwurzelt sind, sollte die Finanzierung der Politik im Rahmen der Gesetzen zugebilligten Regelung der inneren Ordnung der Parteien und eines Gesamtstatuts der Politik eingegliedert werden.

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.

PARTEIENFINANZIERUNG IN ÖSTERREICH

PROF. DR. MANFRED STELZER

1. UMFANG DER ÖFFENTLICHEN PARTEIENFINANZIERUNG

Zu den Osterfeiertagen 2000 hat die Nachricht aufhorchen lassen[12], dass die österreichischen politischen Parteien über ein beachtliches Finanzvolumen verfügen. Eine kurz davor veröffentlichte Studie[13] hat damit ins öffentliche Bewusstsein gebracht, was der Autor schon wenige Jahre zuvor in einer viel umfangreicheren Untersuchung[14] zu Tage gefördert hatte: bemisst man die Gesamtsumme der den österreichischen Parteien zur Verfügung stehenden Geldmittel nach der Zahl der Bevölkerung, belegt Österreich den Spitzenplatz unter allen OECD-Staaten. Nach diesen jüngsten Berechnungen dürften rund 2,8 Mrd. ATS im Jahr 1998 in die Kassen der politischen Parteien geflossen sein.

Das sind umgerechnet etwa 400 Mio. DM, gemessen an einer Bevölkerung, die zahlenmäßig mit der Niedersachsens vergleichbar ist. Pro Kopf sind das etwa DM 50,- oder, umgerechnet rund ATS 350. Auf die beiden traditionellen Parteien SPÖ und ÖVP entfiel dabei der weitaus größte Anteil: rund 1,07 Mrd. ATS auf die SPÖ, etwa 1,03 Mrd. ATS auf die ÖVP. Die FPÖ erhielt nach dieser Berechnung rund 530 Mio. ATS, die GRÜNEN 140 Mio. ATS. Nicht berücksichtigt sind dabei aber Großspenden und indirekte Spenden, die wegen der Eigenart des österreichischen Parteienrechts nur geschätzt werden können, den Betrag aber um mehrere 100 Mio. ATS erhöhen dürften. Deutliche Steigerungen sind für das Jahr 1999 schon allein aus dem Grund zu erwarten, weil sowohl für die Nationalratswahl und die Wahlen zum Europäischen Parlament zusätzliche Fördergelder angefallen sind.

Die hier referierten Berechnungen zeigen deutlich, dass die österreichischen Parteien nur noch in geringem Ausmaß über private Mittel verfügen dürften. Lässt man die nur schätzungsweise zu erfassenden Großspenden und indirekten Spenden, die in dem Betrag von 2,8 Mrd. auch gar nicht inkludiert sind, beiseite, dann erhalten lediglich SPÖ und ÖVP Mitgliedsbeiträge in relevanter Höhe. Aber auch bei diesen Parteien macht der Anteil am Gesamtbudget nur rund 20% im Fall der SPÖ und etwa 14% im Fall der ÖVP aus. Bei der FPÖ verringert sich dieser auf etwa 5%, bei den GRÜNEN liegt er gar nur noch knapp über 1%.[15] Zum weitaus überwiegenden Teil werden die Parteien daher aus öffentlichen Mitteln alimentiert; das gesamte politische System Österreichs ist in der Form überhaupt nur durch die staatliche Parteienfinanzierung denkbar. Diese beschränkt sich dabei nicht allein auf die Bundesebene. Alle Gebietskörperschaften, also auch Länder und Gemeinden wenden erhebliche öffentliche Mittel für die Parteienförderung auf. Der Anteil der Länder an der Gesamtsumme der öffentlichen Mittel, die in die direkte

Parteienförderung fließen, ist sogar größer als der des Bundes[16]. Dabei gibt es nicht in allen Bundesländern entsprechende gesetzliche Regelungen: in Vorarlberg und Wien erfolgt die Mittelzuweisung lediglich im Rahmen der Budgetgesetzgebung und durch Beschlüsse der Landtage bzw. des Gemeinderates. Die anderen Bundesländer kennen zwar gesetzliche Regelungen der Parteienfinanzierung, allerdings gibt es auch dort keine Garantie dafür, dass nicht über diesen gesetzlichen Rahmen hinaus auf der Grundlage von Landtagsbeschlüssen weitere Förderungen gewährt werden.

Die öffentliche Förderung von Parteien ist nicht auf direkte Zuwendungen beschränkt: neben diesen existiert ein schwer zu durchschauendes System von indirekten Förderungsmaßnahmen, die etwa in gesetzlich vorgesehenen oder auch nur tatsächlich geübten (vielleicht sogar rechtswidrigen) Begünstigungen im Rahmen des Steuerrechts gelegen sind[17], in Umwegfinanzierungen oder in vielfältigen Unterstützungen durch die beiden großen „Kammern", der Kammer für Arbeiter und Angestellte und der Wirtschaftskammern, die im Rahmen von Pflichtmitgliedschaften durch Zwangsabgaben nahezu der gesamten unselbständigen und selbständigen erwerbstätigen Bevölkerung finanziert werden, und die traditionellerweise den beiden ehemaligen großen „Lagern" der österreichischen Innenpolitik, dem sozialdemokratischen und dem christdemokratischen zuzurechnen sind.

Angesichts dieses, auch zahlenmäßig umfangreichen Systems der öffentlichen Politikfinanzierung dürfte klar sein, dass es unmöglich ist, in einem Kurzbeitrag, der im Übrigen in erster Linie der rechtsvergleichenden Betrachtung dienen soll, auch nur annähern erschöpfend die einzelnen Zuwendungsarten darzustellen. Im Folgenden werde ich meine Analyse daher zum einen auf die Bundesebene beschränken und zum anderen aus dem

aktuellen Blickwinkel der jüngsten „Parteispendenskandale" in Deutschland[18] auf jene Fragen konzentrieren, die aus rechtsvergleichender Sicht in Zusammenhang damit besonders interessant erscheinen. Die darüber hinausgehenden Darstellungen dienen nur zur Abrundung des Gesamtbildes.

2. DIREKTE ÖFFENTLICHE PARTEIENFINANZIERUNG AUF BUNDESEBENE

a. Förderungen nach dem Parteiengesetz

Die zentralen, wenngleich nicht die historisch ersten Regelungen der direkten Parteienförderung aus dem Bundeshaushalt finden sich heute im Parteiengesetz. Dieses wurde im Jahre 1975 erlassen und brachte neben der erstmaligen Verankerung der politischen Parteien im Bundesverfassungsrecht, verbunden mit einigen wenigen Bestimmungen über die Gründung von politischen Parteien, im Wesentlichen, und das war wohl auch sein eigentlicher Zweck, eine gesetzliche Grundlage für die öffentliche Alimentierung politischer Parteien. Die diesbezüglichen Tatbestände des Parteiengesetzes betreffen heute zwei Fälle: einmal die jährliche Unterstützung der Parlamentsparteien für ihre „Öffentlichkeitsarbeit" und zum anderen, seit 1989, den Ersatz von Wahlwerbungskosten.

aa. Jährliche Zuwendungen

Nach § 2 Abs 1 PartG sind jeder politischen Partei für Zwecke der Öffentlichkeitsarbeit bestimmte Förderungsmittel zuzuwenden, allerdings nur, wenn die entsprechende Partei dies verlangt hat. Damit wird von vornherein ausgeschlossen, dass eine Partei die öffentliche Förderung aus politischen Gründen kritisiert, gleichzeitig aber von ihr profitiert. Wer also gegen eine öffentliche

Alimentierung ist, braucht sie für sich nicht in Anspruch zu nehmen. Die Gesamtsumme der unter diesem Titel zu vergebenden Fördergelder, die seit 1975 teilweise dramatische Steigerungen erfahren hat[19], beträgt seit 1996 201.718.700 ATS. Diese Summe wurde im Zuge der Budgeteinsparungen bis 1999 „eingefroren" und soll ab dem Jahre 2000 in ihrer Entwicklung an den Verbraucherpreisindex gekoppelt sein. Berechnet wird diese jährliche Förderung heute so, dass jeder Partei, die im Nationalrat in „Klub(Fraktions)stärke"[20] vertreten ist, jedenfalls ein Grundbetrag von 3 Mio. ATS zusteht. Der danach verbliebene Restbetrag wird auf die im Nationalrat vertretenen Parteien im Verhältnis der bei der letzten Wahl erzielten Stimmanteile aufgeteilt. Im Wahljahr selbst ist bei dieser Aufteilung auch jede politische Partei zu berücksichtigen, die den Einzug in den Nationalrat zwar nicht geschafft hat, aber mehr als ein Prozent der gültigen Stimmen erhalten hat.

Politische Parteien, die derartige Zuwendungen erhalten, sind verpflichtet, „genaue Aufzeichnungen" über die widmungsgemäße Verwendung dieser Mittel zu führen. Diese Aufzeichnungen samt den dazugehörigen Unterlagen sind von zwei beeideten Wirtschaftsprüfern jährlich zu kontrollieren. Das Ergebnis dieser Prüfung ist im „Amtsblatt zur Wiener Zeitung" kundzumachen. Die Wirtschaftsprüfer werden vom Bundesminister für Finanzen aus einem Fünfervorschlag der betreffenden politischen Partei bestellt. Zusätzlich zur Führung der eben erwähnten Aufzeichnungen ist die politische Partei zur Erstellung eines Rechenschaftsberichts über ihre Einnahmen und Ausgaben verpflichtet. Dieser muss ebenfalls von zwei Wirtschaftsprüfern überprüft und unterzeichnet werden sowie im Amtsblatt zur Wiener Zeitung bis zum 30. September des Folgejahres kundgemacht werden.

Das Gesetz enthält einige Mindestanforderungen an diesen Rechenschaftsbericht. So müssen bestimmte Eingaben- und

Ausgabenarten, wie etwa Mitgliedsbeiträge, Zuwendungen nach dem PartG, besondere Beiträge von Mandataren und Funktionären („Parteisteuern"), Erträge aus sonstigem Vermögen und Spenden auf der einen Seite, Personalkosten, Büroaufwand und Anschaffungen, Sachaufwand für Öffentlichkeitsarbeit einschließlich Presseerzeugnisse auf der anderen Seite, gesondert ausgewiesen werden.[21] Eine lange und umfangreiche Diskussion hat es in diesem Zusammenhang in Österreich über den Umgang mit Parteispenden gegeben. 1982, also noch zu Zeiten einer SPÖ-Alleinregierung, wurde gegen den erbitterten Widerstand der damaligen Oppositionsparteien ÖVP und FPÖ eine Regelung Gesetz, nach der jede Spende über 30.000.- ATS (rund 4.300.- DM) unter Angabe des Namens sowie der Anschrift des Spenders in einer Anlage zum Rechenschaftsbericht gesondert auszuweisen war. War der Spender mit der Veröffentlichung seines Namens nicht einverstanden, so hatte die Partei seine Spende zurückzuweisen; anonyme Spenden waren als solche in die Anlage zum Rechenschaftsbericht aufzunehmen, sollten aber die öffentliche Zuwendung um eben den Spendenbetrag schmälern.

Der Hintergrund für die Schärfe der politischen Auseinandersetzung war darin zu erblicken, dass traditionellerweise die ÖVP und, in allerdings bescheidenerem Umfang die FPÖ, Großspenden aus dem Bereich der Wirtschaft erhielten, was für die SPÖ traditionell so nicht der Fall war; daher sahen sich die beiden damaligen Oppositionsparteien in ihren Finanzierungsgrundlagen wesentlich und einseitig getroffen. Die gesetzlich vorgesehene Regelung kam, wohl auch auf Grund des Verlustes der absoluten Mehrheit der SPÖ 1983 nie zur Anwendung[22]. Nach der Bildung einer Koalitionsregierung zwischen SPÖ und FPÖ wurde 1984[23] eine Neuregelung der Materie beschlossen und damit im Wesentlichen auch der heutige Rechtszustand hergestellt.

Danach ist in einer Anlage zum Rechenschaftsbericht die Summe aller Spenden aufzuführen, die im Berichtsjahr entweder an die politische Partei selbst oder eine ihrer Gliederungen (Landes-, Bezirks- oder Lokalorganisation) geleistet wurden und die den Betrag von 100.000.- ATS (d.s. rund 14.000.- DM) überstiegen haben, und zwar gegliedert nach Spenden von 1. natürlichen Personen, die nicht im Firmenbuch eingetragen sind, 2. natürlichen und juristischen Personen, die im Firmenbuch eingetragen sind, 3. Vereinen, die nicht unter Punkt 4 fallen und schließlich 4. Körperschaften des öffentlichen Rechts, auf freiwilliger Mitgliedschaft beruhenden Berufs- und Wirtschaftsverbänden, von Anstalten, Stiftungen und Fonds. Öffentlich auszuweisen ist daher nur die Gesamtsumme der Großspenden in den jeweiligen Kategorien, nicht jedoch die Einzelspende unter Angabe des Spenders. Diese Daten sind in eine gesonderte Liste aufzunehmen, die lediglich dem Präsidenten des Rechnungshofes übermittelt werden muss. Dieser kann auf Antrag einer Partei öffentlich feststellen, dass eine Spende ordnungsgemäß deklariert wurde. Kommt eine Partei ihrer Verpflichtung zur Erstellung des Rechenschaftsberichtes nicht oder nicht zeitgerecht nach, sind vom Bundeskanzler die fälligen Zuwendungen nach dem Parteiengesetz bis zur Erfüllung dieser Verpflichtung zurückzuhalten.

Bereits die Darstellung der Gesetzeslage macht deutlich, dass die Regelungen über die Rechenschaftspflicht der politischen Parteien, die öffentliche Zuwendungen erhalten, mit der deutschen Rechtslage nur in Ansätzen und in ihren Auswirkungen gar nicht vergleichbar sind. Zwar müssen auch in Österreich Großspenden gesondert ausgewiesen werden, jedoch öffentlich nur in ihrer Gesamtsumme. Betrachtet man die Rechenschaftsberichte der Parteien für das Jahr 1998 (das sind die letzten veröffentlichten)[24], dann stellt sich heraus, dass die ÖVP, die FPÖ und die GRÜNEN danach überhaupt keine Spenden über

100.000.- ATS erhalten haben. Während das LIF immerhin unter der Rubrik des § 4 Abs 7 Z 2 PartG 4,3 Mio. ATS und unter der Z 4 leg. cit. 756.000 ATS ausweist, hat die SPÖ nach ihrem Rechenschaftsbericht 856.430.- ATS nach Z 1 leg. cit. und 18,05 Mio. ATS nach Z 4 leg. cit. erhalten. Die freilich besonders interessante Frage, ob und welche Körperschaften des öffentlichen Rechts oder ob und welche freiwilligen Interessenvertretungen, namentlich die Arbeiterkammer und der ÖGB[25], sich unter diesen Spendern befunden haben, ist der Öffentlichkeit nicht zugänglich. Zwar wären solche Spenden im Sinne des PartG legal, politisch wären sie aber ein Skandal höchsten Ausmaßes, handelt es sich doch bei den genannten Vereinigungen um überparteiliche, wobei Spenden der Arbeiterkammer auch noch aus Zwangsabgaben finanziert würden.[26]

Bemerkenswert ist, dass weder die FPÖ noch die ÖVP über namhafte Spendeneinnahmen verfügen, wo doch diese beiden Parteien, die ÖVP freilich in wesentlich größerem Ausmaß, angeblich aus Wirtschaftskreisen Unterstützung erhalten. Sie waren es ja auch, die wesentlich gegen die 1982 eingeführte Spendenregelung opponiert hatten. Dieser Umstand lässt den Schluss zu, dass die Parteien sich bei Gestaltung der Rechenschaftsberichte relativ frei in der Interpretation der gesetzlichen Vorschriften im Hinblick darauf fühlen, was in die Berichte aufzunehmen ist und was nicht. So kann etwa die besondere juristische Konstruktion der einzelnen Parteien zu völlig unterschiedlichen Ergebnissen führen. Bei der ÖVP, wo neben der Gesamtpartei einzelne Bünde bestehen, die ihrerseits als Vereine organisiert sind, mag es in der Tat rechtsrichtig sein, dass deren Gebarung im Rechenschaftsbericht nicht berücksichtigt wird. Dass sich daraus aber ein völlig verzerrtes Bild ergibt, sollte jedoch nicht geleugnet werden. Dieser Befund gilt im gleichen Ausmaß auch für die Vorfeldorganisationen der Parteien. Hinzu tritt der Umstand, dass indirekte Spenden in den

Rechenschaftsberichten offensichtlich gar nicht aufscheinen. Sickinger[27] betont in diesem Zusammenhang, dass auf Grund des Umstandes, dass Parteispenden steuerlich nicht zu berücksichtigen sind, Unternehmer vielfach zu indirekten Förderungsmaßnahmen greifen, die als Betriebsausgaben von den Finanzbehörden akzeptiert werden (müssen). Eine weitere Verzerrung des Bildes tritt dadurch ein, dass sich der Rechenschaftsbericht nach dem Parteiengesetz lediglich auf die Finanzgebarung der Bundespartei bezieht; die Gebarung der Landesorganisationen inklusive der Förderungsgelder der Länder scheinen darin nicht auf. Nur die Spenden an Landesorganisationen sind in die Spendenliste aufzunehmen. Je föderaler Parteien aber organisiert sind, desto schwieriger wird es, ein effektives Bild über die finanziellen Mitteln der betreffenden Partei insgesamt zu erstellen. Eine dem § 24 Abs 1 des deutschen PartG vergleichbare Bestimmung fehlt im österreichischen PartG.

Ebenso gibt es keine inhaltliche Kontrolle der Rechenschaftsberichte. Zum einen existiert keine Vorschrift, die etwa dem § 23 Abs 3 des deutschen PartG vergleichbar wäre, wonach der Präsident des Bundestages eine derartige Kontrolle auszuüben hat. Dass – analog dazu – der Bundeskanzler, der Zahlungen nach dem PartG zurückzuhalten hat, neben der Wahrnehmung der Rechtzeitigkeit des Rechenschaftsberichtes auch noch eine inhaltliche Kontrolle auszuüben hätte, wurde meines Wissens noch nie behauptet. Jedenfalls dürfte sie in der Praxis auch nicht stattfinden. Sie wäre im Übrigen auch aus verfassungsrechtlicher (gleichheitsrechtlicher) Perspektive problematisch, würde sie doch jene Regierungspartei, die den Bundeskanzler stellt, in einseitiger Weise begünstigen. Im Normalfall ist dieser traditionellerweise Vorsitzender der betreffenden Partei, als der er den Rechenschaftsbericht (im Verein mit anderen Parteiorganen) gelegt hat. Das Vertrauen liegt daher

ausschließlich bei den Wirtschaftsprüfern, die den Rechnungsabschluss eingesehen haben. Auch wenn man davon ausgehen kann, dass diese ihre Arbeit nach bestem Wissen und Gewissen erfüllen, so ist jedenfalls das Objektivitätskriterium nicht sichtbar erfüllt, wenn etwa im Fall der SPÖ als einer der Wirtschaftsprüfer einer ihrer früheren, wenngleich nur kurzzeitigen, Finanzminister, der von Beruf Wirtschaftstreuhänder war und ist, agiert[28]. Es dürfte daher im Ergebnis nicht ganz falsch sein, wenn man behauptet, dass die verlangten Rechenschaftsberichte lediglich ein Formalerfordernis darstellen, im Hinblick auf Transparenz und Aussagekraft der Finanzgebarung der politischen Parteien für die Wählerin und den Wähler genauso gut auch unterbleiben könnten.

bb. Wahlwerbungskostenersatz

Die Schaffung des Parteiengesetzes und die damit in erster Linie verbundene öffentliche Alimentierung von politischen Parteien war ursprünglich mit dem Ziel verbunden, die Wahlwerbungskosten der einzelnen Parteien zu limitieren. Das gewählte System, wonach die Parteien einer Kommission fünf Wochen vor dem Wahltag ihre noch anfallenden Kosten bekannt geben mussten, an deren Betrag sie insoferne gebunden waren, als eine Überschreitung um mehr als zehn Prozent zu Abzügen bei der nächsten Auszahlung von jährlichen Förderungsgeldern im Ausmaß der Hälfte des Überschreitungsbetrages führen sollte, konnte wohl nicht zu einer effektiven Begrenzung des Wahlwerbungsaufwandes führen. Zum einen deshalb, weil nur die letzten fünf Wochen vor der Wahl Berücksichtigung fanden, zum anderen, weil eine Partei den beabsichtigten Aufwand nur hoch genug festsetzen musste, um nicht unter die Sanktionsregelung fallen zu können[29].

Anstatt den eingeschlagenen Weg konsequent weiterzugehen und ein ineffektives System, das insgesamt bei vier National-

ratswahlen zur Anwendung gekommen war[30], durch ein effektives zu ersetzen, gab man den Einsparungsgedanken 1989[31] zu Gunsten einer öffentlichen Finanzierung der Wahlwerbung überhaupt auf. Seither steht politischen Parteien – und nicht etwa Wahlparteien[32] – auf ihren Antrag[33] nach jeder Nationalratswahl und seit 1996 auch nach jeder Wahl zum Europäischen Parlament ein Wahlwerbungskostenbeitrag unter der Voraussetzung zu, dass sie in die jeweiligen Parlamente gewählt wurden. Diese im Hinblick auf den Begünstigten systematisch im Übrigen völlig verfehlte Regelung bedeutet, dass ein Betrag von 20.- ATS pro Wahlberechtigtem,[34] der ebenfalls der oben geschilderten Wertsicherungsklausel unterliegt, auf die in den Parlamenten vertretenen Parteien im Verhältnis der erreichten Stimmen aufgeteilt wird. Bei Wahlen zum Europäischen Parlament gelangt „nur" ein um zehn Prozent verminderter Betrag zur Auszahlung. Es ist leicht ersichtlich, dass diese Regelung eine einseitige Begünstigung etablierter Parteien mit sich bringt, da Parteien, die obwohl sie den Einzug ins Parlament nicht schaffen, zwar aus dem Titel der jährlichen Finanzierung im Wahljahr einen Beitrag erhalten, aus dem Titel des Wahlwerbungskostenersatzes jedoch nicht.

b. Klubfinanzierung

Bereits auf das Jahr 1963[35] geht die öffentliche Finanzierung der parlamentarischen Klubs (Fraktionen) zurück. Nach dem, ebenfalls mehrfach geänderten[36] Klubfinanzierungsgesetz haben die parlamentarischen Klubs der Abgeordneten zum Nationalrat und zum Bundesrat einen Anspruch auf einen Beitrag zur Deckung der ihnen aus der Erfüllung der parlamentarischen Aufgaben erwachsenden Kosten (§ 1 KlubFG 1985). Unter einem parlamentarischen Klub ist dabei im Sinne des § 7 GeoGNR ein

Zusammenschluss von Abgeordneten einer wahlwerbenden Partei zu verstehen, wenn dieser die Zahl von mindestens fünf Abgeordneten erreicht („Klubstärke")[37].

Die Beiträge werden berechnet nach Jahresgehältern von Vertragsbediensteten des Bundes einer bestimmten Gehaltsstufe. Der dadurch ermittelte Sockelbetrag, der jedem Klub zusteht, erhöht sich für je angefangene zehn Mitglieder des Nationalrates, für je zehn angefangene Mitglieder des Bundesrates und je vier angefangene Mitglieder des Europäischen Parlamentes um weitere Jahresgehälter der entsprechenden Vertragsbediensteten. Darüber hinaus gebühren jedem Klub, der in Ausschüssen vertreten ist, weitere Monatsbezüge, die entsprechend seiner Stärke ebenfalls steigerungsfähig sind. Zu den so errechneten Beträgen wird für Zwecke der Öffentlichkeitsarbeit ein Zuschlag von 90% des ursprünglichen Betrages gewährt. Nochmals 25% des Ausgangsbetrages kommen hinzu für Kosten des EDV-Betriebes, weitere 15% für die Arbeit „im internationalen Bereich".

Die Unterstützung der Parlamentsklubs dient zwar zunächst der parlamentarischen Arbeit. Da aber Parlaments- und Parteiarbeit von Abgeordneten nicht säuberlich voneinander zu trennen sind, werden über die Klubbeiträge sehr wohl auch die politischen Parteien finanziert. Die Praxis geht offenbar sogar dahin, dass die Öffentlichkeitsarbeit der Klubs bei den eigenen Mutterparteien eingekauft werden kann[38], was im Ergebnis zu einer mittelbaren Parteienfinanzierung führt. Es ist daher nicht weiter verwunderlich, dass die Gründung des Liberalen Forums nach dem Austritt von exakt fünf Abgeordneten aus der FPÖ erst dadurch ermöglicht wurde, dass diesen über die Klubfinanzierung entsprechende Mittel zur Verfügung standen[39]. Bemerkenswert ist weiters die Bindung der Finanzierung, jedenfalls im Kern und zunächst, an die Gehälter von Bundesbediensteten. Dies spiegelt zum einen

die ursprüngliche Idee wieder, wonach an eine personelle Unterstützung der parlamentarischen Arbeit gedacht war, zum anderen bedeutet aber eine solche gesetzliche Regelung auch eine jährliche Steigerung des Unterstützungsbetrages im Ausmaß der jeweils erzielten Gehaltsabschlüsse, ohne dass freilich durch eine Gesetzesänderung viel Aufhebens um die Sache gemacht werden müsste. Dies mag für die ursprüngliche Idee der Entlohnung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern auch sachlich gerechtfertigt gewesen sein, für die zusätzlichen in Prozentzahlen errechneten Förderungen ist dies aber nicht mehr so ohne weiteres einzusehen. Seit 1992[40] hat im Übrigen jedes Mitglied des Nationalrates nach dem Parlamentsmitarbeitergesetz unter bestimmten Voraussetzungen und innerhalb bestimmter Grenzen einen Anspruch auf eine Vergütung der erwachsenden Aufwendungen aus einem Dienst- oder Werkvertrag, den dieses Mitglied mit einer physischen Person zwecks Unterstützung der parlamentarischen Tätigkeit geschlossen hat.

c. Parteiakademien und Parteipresse

Seit 1973 verpflichtet sich der Bund nach dem Bundesgesetz über die Förderung politischer Bildungsarbeit und Publizistik[41] zur Förderung der staatsbürgerlichen Bildungsarbeit der politischen Parteien durch Zuwendungen an Stiftungen oder Vereine. Voraussetzung dafür ist, neben einer Fülle anderer Bedingungen, dass der betreffende Rechtsträger von einer politischen Partei benannt sein muss, die mit mindestens fünf Abgeordneten, d.h. also wieder: in Klubstärke, im Nationalrat vertreten ist. Die Förderung setzt sich wiederum aus einem Grundbetrag, der in Gehaltsgrößen von bestimmten Kategorien von Bundesbediensteten ausgedrückt wird, und Zusatzbeträgen

zusammen, die in Prozentsätzen des Grundbetrages veranschlagt werden. Bemerkenswert dabei ist, dass 40% des Grundbetrages für internationale Bildungsarbeit gebühren, die aber, wenn sie dafür nicht verbraucht werden, nicht etwa zurückgezahlt werden müssen, sondern auch für die sonstige staatsbürgerliche Bildungsarbeit verbraucht werden dürfen. Derartige Zweckbestimmungen erwecken lediglich den Eindruck einer vordergründigen Legitimierung für die Erhöhung von Zuwendungen und machen die Sache damit problematisch; sie sollten besser unterbleiben.

In der Praxis existieren zurzeit fünf Parteiakademien[42], die allesamt als privatrechtliche Vereine konstituiert sind[43]. Die österreichische Politikwissenschaft kritisiert, dass diese zuvorderst nicht staatsbürgerliche Bildungsaufgaben im eigentlichen Sinne wahrnehmen, sondern in erster Linie Schulungsarbeit gegenüber ihren eigenen Parteifunktionären leisten. Von dorther wird offenbar in Frage gestellt, ob der Gesetzeszweck der öffentlichen Förderungen auch tatsächlich erfüllt wird. Allerdings sind die Parteiakademien zur Erstellung von Rechenschaftsberichten bis zum 31. März des jeweiligen Folgejahres verpflichtet. Die widmungsgemäße Verwendung der Förderungsmittel ist vom Rechnungshof sowie von einem beim Bundeskanzleramt eingesetzten Beirat zu überprüfen; widmungswidrig eingesetzte Förderungsgelder sind zurückzuzahlen.

Neben der Unterstützung von Einrichtungen der politischen Parteien zur politischen Bildung regelt das Publizistikförderungsgesetz auch noch allgemein die Förderung periodischer Druckschriften, die ausschließlich oder überwiegend Fragen der Politik, der Kultur, oder der Weltanschauung (Religion) oder der damit zusammenhängenden wissenschaftlichen Disziplinen auf hohem Niveau abhandeln, sich nicht ausschließlich an ein Fachpublikum wenden und dadurch der staatsbürgerlichen

Bildung dienen. Diese Förderung, die klarerweise noch von weiteren Voraussetzungen abhängt, ist erkennbar nicht auf politische Parteien beschränkt und spielt in Zeiten des Niedergangs von Parteizeitungen für diese auch keine überragende Rolle mehr[44].

d. Kontrolle der Mittelverwendung

Während für Parteiakademien eine Kontrolle der zweckentsprechenden Mittelverwendung durch den Rechnungshof ausdrücklich vorgesehen ist und eine zweckwidrige Mittelverwendung mit Rückzahlungsverpflichtung bedroht ist, fehlen in den anderen geschilderten Fällen ausdrückliche spezifische Anordnungen. Dies betrifft insbesondere die Verwendung von Förderungsgeldern nach § 2 PartG, also jenen, die jährlich für Zwecke der Öffentlichkeitsarbeit gewährt werden, und die Unterstützungsbeträge, die die parlamentarischen Klubs zur Erfüllung ihrer parlamentarischen Aufgaben erhalten. Zwar greift in allen diesen Fällen § 13 Abs 3 RHG, wonach der Rechnungshof berechtigt ist, die zweckentsprechende Verwendung von Bundesmitteln zu prüfen, die an einen außerhalb der Bundesverwaltung stehenden Rechtsträger zur Erfüllung bestimmter Zwecke zur Verfügung gestellt werden. Allerdings führt der Rechnungshof diese Art der „Subventionskontrolle" in der Praxis von sich aus selten durch. Zurzeit ist aber ein Kontrollverfahren der parlamentarischen Klubs im Gange, das vom Nationalrat selbst auf Grund von publik gewordenen möglichen Unzukömmlichkeiten der Mittelverwendung durch Parlamentsklubs initiiert wurde[45].

Fraglich ist jedoch, ob eine solche Subventionskontrolle, die in der Praxis ohnehin kaum stattfindet, den notwendigen Kontrollbedarf decken würde. Immerhin sieht die Verfassung vor, dass

Unternehmungen, die wenigstens zu 50% der öffentlichen Hand gehören oder von ihr in gleicher Weise durch andere *finanzielle* oder sonstige wirtschaftliche oder organisatorische Maßnahmen beherrscht werden, einer obligatorischen Rechnungskontrolle durch den Rechnungshof unterliegen. Es stellt wohl einen Wertungswiderspruch in der Verfassung dar, wenn für politische Parteien, die heute überwiegend öffentlich finanziert werden, nicht selbstverständlich das Gleiche gilt.

3. INDIREKTE PARTEIFINANZIERUNG AUF BUNDESEBENE

Neben den direkten Zahlungen an politische Parteien existiert, wie eingangs bemerkt, ein im Allgemeinen schwer zu durchschauendes Netz von indirekten Subventionen, die etwa im Bereich des Steuerrechts gelegen sind. So werden politische Parteien, obzwar sie nach einem Grundsatzbeschluss des OGH[46] als Vereinigungen des privaten Rechts zu qualifizieren sind, abgabenrechtlich wie öffentlich-rechtliche Körperschaften behandelt[47], was eine Reihe von Steuervorteilen mit sich bringt[48]. Weiters sind politische Parteien von der Entrichtung der Schenkungssteuer befreit[49], was bedeutet, dass sie Spenden steuerfrei annehmen können.

Besonders bedeutsam sind die Beiträge von Mandataren oder sonstigen Funktionären, die diese an ihre jeweilige Partei zu leisten haben[50]. Die so genannte „Parteisteuer" spielt bei der Festlegung von Politikergehältern insoferne eine entscheidende Rolle, als die zu leistenden Parteiabgaben bei der Höhe der selbstverordneten Entlohnung mit berücksichtigt werden. Solcherart werden Teile der Politikergehälter, die in Österreich nicht gerade niedrig sind[51], zu „Durchlaufposten" der staatlichen

Parteienfinanzierung[52]. Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang übrigens, dass, obwohl das PartG vorsieht, dass solche Beiträge im Rechenschaftsbericht gesondert auszuweisen sind, sich in den Rechenschaftsberichten von SPÖ und ÖVP für das Jahr 1998 keine derartigen Positionen finden. Dies, obwohl beide Parteien in ihren Satzungen solche Beiträge vorgesehen haben, wobei die Satzung der SPÖ in dieser Hinsicht recht detaillierte Regelungen trifft[53]. Da weder vorstellbar ist, dass die beiden Parteien auf solche Beiträge verzichtet hätten, noch die Rechtswidrigkeit der Rechenschaftsberichte unterstellt werden kann, ist dieser Umstand lediglich ein weiterer Beweis dafür, wie unzulänglich die einschlägigen Regelungen sind.

Empirische Untersuchungen über diese Art der Parteienfinanzierung betonen weiters, dass die Parteisteuern, die von den einzelnen Mandataren und Funktionären entrichtet werden, von den Finanzbehörden in zumindest gesetzlich fragwürdiger Weise als Werbungskosten anerkannt würden[54], womit sie in voller Höhe bei der Berechnung der Steuerbemessungsgrundlage abzugsfähig wären. Würde man sie hingegen, was näher liegen würde, als besondere Mitgliedsbeiträge zu politischen Vereinigungen werten, wären sie allenfalls als Sonderausgaben geltend zu machen und nach der heutigen Rechtslage bei den meisten Politikergehältern auf Grund deren Höhe de facto gar nicht mehr zu berücksichtigen. Sollten die Untersuchungen, die dies behaupten, zutreffen, dann wäre dieser Umstand ein Beweis mehr dafür, wie politische Parteien im Zusammenspiel mit einer von ihnen ebenfalls dominierten öffentlichen Verwaltung die Parteiendemokratie für ihre Zwecke einseitig missbrauchen. Auch wenn diese Art der Parteisteuern nicht alleine ein österreichisches Problem sein mag, so entspricht ihre Einforderung dennoch einer Grundauffassung von Parteien, die mehr in ein Feudalsystem passt als in eine demokratische Republik[55].

Besonders undurchsichtigt sind, wie schon eingangs erwähnt wurde, die Leistungen, die von Kammern an oder für die politischen Parteien erbracht werden. Nicht nur, dass der Verdacht im Raum steht, dass direkte Zahlungen aus deren Zwangsbeiträgen geleistet werden[56], stellen sie, und zwar die Arbeiterkammer traditionell für die SPÖ, die Wirtschaftskammern traditionell für die ÖVP, Expertenwissen zur Verfügung, das den beiden genannten Parteien in der politischen Auseinandersetzung zu Gute kommt. Sie sind auf Grund der sozialpartnerschaftlichen Strukturen des politischen Systems in vielfältiger Weise in den politischen Willensbildungsprozess eingebaut und stellen ihre Leistungen auch in Fragen zur Verfügung, die mit der eigentlichen Aufgabe der Interessenvertretung nur noch am Rande zu tun haben[57].

4. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Betrachtet man die öffentliche Parteienfinanzierung in Österreich, so ist festzustellen, dass man dem Phänomen insgesamt nur gerecht wird, wenn man die Finanzierung von ganzen Politikfeldern in den Blick nimmt, die von ihrer Struktur her noch immer den traditionellen „Lagern" der Zwischen- und Nachkriegszeit entsprechen, in deren Mittelpunkt die politischen Parteien stehen. Um sie herum rankt sich ein System von Untergruppierungen, Landesorganisationen, Vorfeldorganisationen, parlamentarischen Klubs, Kammern und sonstigen Interessenvertretungen, die allesamt in ihrer je eigenen Weise an den öffentlichen Finanzen beteiligt sind. Zahlungen und Rechenschaften werden daher lediglich punktuell erfasst, so dass ein Gesamtbild der öffentlichen Parteienfinanzierung praktisch nur sehr schwer zu erstellen ist. Die mangelnde Transparenz und wohl auch die beachtliche Höhe der Selbstzuwendung von öffentlichen Mitteln sind wahrscheinlich auch *ein* Grund dafür,

warum das politische System der Nachkriegszeit, das durch die Schlagworte „Sozialpartnerschaft" und „sozialer Frieden" charakterisiert war, in die Krise geraten, wenn nicht vielleicht überhaupt schon zerbrochen ist. Dabei ist wohl weniger das Bewusstsein der Bevölkerung über die tatsächlichen Zustände der öffentlichen Politikfinanzierung ausschlaggebend, das wohl weniger von Fachwissen als von allgemeinen Vorurteilen geprägt ist, die sich durch die eben dargestellten Umstände allerdings kaum durchgängig widerlegen ließen. Die großzügige Selbstzuwendung von öffentlichen Mitteln hat vielmehr dazu geführt, dass Parteien mit kleinen Apparaten und kaum relevanten Mitgliederzahlen, wie namentlich die FPÖ, sich nahezu gleich aufwendige Wahlwerbung leisten konnten wie die beiden Traditionsparteien, die mit den erhaltenen Geldern vorwiegend aufwendige Parteibürokratie finanzieren.[58] So ist auch in der Öffentlichkeit das Bild von drei gleich großen Parteien entstanden, das sich dann auch im aktuellsten Wahlergebnis niederschlägt.

Auch wenn für Österreich letztlich nicht zweifelhaft sein sollte, dass politische Parteien für den demokratischen Willensbildungsprozess wichtig und notwendig sind, und dass es auch ihre Aufgabe ist, für bestimmte Funktionen das Personalausleseverfahren vorzubereiten oder durchzuführen, ist dennoch zu fragen, ob sich die bestehenden Zustände aus diesen Überlegungen rechtfertigen lassen. Die Probleme liegen aus meiner Sicht dabei hauptsächlich in drei Bereichen. Vor allem die indirekte Parteienfinanzierung dürfte nicht durchgängig dem Sachlichkeitsgebot des Gleichheitssatzes und damit nicht zuletzt einem republikanischen Gleichheitsprinzip standhalten. Auch fehlt es an einer ausreichenden Transparenz, die vermutlich aber einen Ausdruck des letztlich doch empfundenen schlechten Gewissens darstellt. Und schließlich krankt das System auch daran, dass es durchgängig als Selbstbedienung organisiert ist.

Weder ist je eine verfassungsgerichtliche Kontrolle im Sinne einer Betragslimitierung effektiv geworden, noch wurde es durch den Einsatz direktdemokratischer Instrumente extern legitimiert[59]. Es wäre wohl mehr als wünschenswert gewesen, bei Regelung der in Rede stehenden Materie mehr Kostenbewusstsein an den Tag zu legen und für ausreichende Nachvollziehbarkeit zu sorgen.

Bemüht man den rechtsvergleichenden Blick und fragt danach, ob ein Parteispendenskandal, wie er zuletzt in Deutschland offenbar wurde, auch in Österreich möglich wäre, dann lautet die Antwort: ja – mit Ausnahme eines echten Korruptionsverdachtes wäre daraus aber kaum kein Skandal geworden. Dass aber auch der Mangel an effektiven Regelungen der Materie Auswirkungen auf das politische System haben kann, zeigt gerade auch der Blick auf die österreichische Entwicklung. Die öffentliche Parteienfinanzierung und der Umgang mit privaten (Groß-) Spenden ist augenscheinlich eine sehr sensible Angelegenheit, bei der sowohl ein Zu wenig möglicherweise aber auch ein Zu viel an Regelung negative Auswirkungen haben kann. Auch wenn die österreichischen Bestimmungen insgesamt daher nicht als Vorbild dienen können, werfen sie dennoch von Neuem die Frage auf, wie die öffentliche Parteienfinanzierung zwischen rechtsstaatlichen Desideraten auf der einen Seite und politischen Bedürfnissen auf der anderen in kluger Weise geregelt werden kann.

---

[12] ORF-Teletext und die Nachrichtensendung Zeit im Bild 1 vom 22. 4. 2000.

[13] Sickinger, Parteien- und Wahlkampffinanzierung in den 90er Jahren, in: Plasser/Ulram/Sommer (Hrsg.), Das österreichische Wahlverhalten, 2000, 305ff.

[14] Sickinger, Politikfinanzierung in Österreich. Ein Handbuch, 1997.

[15] Sickinger, in: Das österreichische Wahlverhalten (FN 13), 322 (Tabelle).

[16] Vgl. dazu Sickinger, Politikfinanzierung (FN 14), 197; illustrativ der Rechnungsabschluss des Liberalen Forums.

[17] Siehe dazu Sickinger, Politikfinanzierung (FN 14), 188.

[18] Vgl. dazu jüngst Morlock, Spenden-Rechenschaft-Sanktionen, NJW 2000, 761 ff.

[19] 1976: 53,5 Mio. ATS; 1986: 122,9 Mio. ATS; 1987: 96,931 Mio. ATS (die durch diese Kürzung bei den Zuwendungen für Öffentlichkeitsarbeit eingesparten Beträge wurden allerdings zum Teil bloß zur Klubfinanzierung umgeschichtet); 1996: 201, 718700 Mio. ATS.

[20] Das bedeutet, dass eine Partei mit mindestens fünf Abgeordneten im Nationalrat vertreten ist; vgl. dazu § 7 GeoGNR, siehe dazu unten 2.b.

[21] Vgl. dazu im Detail § 4 PartG.

[22] Sie wurde durch das BG vom 14.12.1983, BGBl 667/1983 vorläufig, d.h. zunächst bis zum Jahre 1985 suspendiert.

[23] BGBl 538/1984.

[24] Vgl. die Rechenschaftsberichte der SPÖ im Amtsblatt der Wiener Zeitung vom 30. 9. 1999, der ÖVP ebenda 27. 9. 1999, der FPÖ ebenda 30. 9. 1999, der GRÜNEN ebenda 14. 9. 1999, des LIF ebenda 29. 9. 1999.

[25] Nach Sickinger, Politikfinanzierung (FN 14), 69ff, sollen aber von diesen Organisationen Spenden an politische Parteien fließen.

[26] Dass hingegen wie in Deutschland ein Bedürfnis nach der öffentlichen Bekanntgabe von möglichen Abhängigkeiten erfüllt werden müsste, läßt sich in Österreich auf Grund des hohen Anteils an öffentlichen Mitteln am Budget der Parteien und einer vergleichsweise niedrigen privaten Finanzkraft nicht im selben Maß begründen.

[27] In: Das österreichische Wahlverhalten (FN 13), 307.

[28] Vgl. Rechenschaftsbericht für das Jahr 1998 im Amtsblatt der Wiener Zeitung vom 30. 9. 1999.

[29] Siehe dazu auch Bachmann, Öffentliche Finanzierung politischer Parteien - „conditio sine qua non" für die Demokratie?, JRP 1996, 109.

[30] 1975 (Art III des PartG idF BGBl 1975/404), 1979 (BGBl 1979/94), 1983 (BGBl 1983/141) und 1986 (BGBl 1986/553)

[31] BGBl 666/1989.

[32] Das österreichische Wahlrecht kennt nach wie vor die „Wahlpartei" als eigene juristische Person, die mit Einreichung einer Liste gebildet wird und mit Abschluss der Wahl untergeht. Diese – auch zur Zeit der Weimarer Republik in Deutschland geltende – Rechtslage erinnert noch an die „Honoratiorenparteien" des 19. Jahrhunderts und ist insoferne typisch für eine Verfassungsordnung, die sich dem Phänomen der modernen Massenparteien nicht wirklich stellt.

[33] Dieser war ursprünglich mit acht Wochen vor der Wahl befristet; diese Befristung wurde vom Verfassungsgerichtshof als verfassungswidrig erkannt und aufgehoben – siehe VfSlg 14.803/1997.

[34] Er dürfte heute daher de facto bei etwa 25.- ATS liegen; vgl. dazu Sickinger, in: Das österreichische Wahlverhalten (FN 13), 323.

[35] BGBl 286/1963; vgl. dazu Wichta, Parteienfinanzierung in Österreich, in: Pelinka/Plasser (Hg.), Das österreichische Parteiensystem, 1988, 496.

[36] Sickinger, Politikfinanzierung (FN 14), 172.

[37] Wollen Abgeordnete unterschiedlicher Parteien einen „Klub" bilden, dann ist dafür ein Beschluss des Nationalrates erforderlich.

[38] Siehe Sickinger, in: Das Wahlverhalten in Österreich (FN 13), 313

[39] Siehe dazu und zur rechtlichen Diskussion: VfSlg 13.640/1993, 13.641/1993, 13.642/1993; Fischer, Das Liberale Forum als parlamentarische Fraktion, JRP 1993, 3ff; Öhlinger, Der Klub des Liberalen Forums, JRP 1993, 77ff.

[40] BGBl 288/1992.

[41] BGBl 272/1972 idF BGBl 83/1978, WV BGBl 222/1979 idF BGBl 357/1982, WV BGBl 369/1984 idF BGBl I 35/1998.

[42] Siehe Sickinger, Politikfinanzierung (FN 14), 159: SPÖ: Dr. Karl Renner-Institut, ÖVP: Politische Akademie, FPÖ: Freiheitliches Bildungswerk, GRÜNE: Grüne Bildungswerkstatt, LIF: Liberales Bildungsforum.

[43] Sickinger, Politikfinanzierung (FN 14), 159.

[44] Siehe dazu auch Bachmann, JRP 1996, 110.

[45] Vgl. den Antrag von SPÖ, ÖVP, GRÜNEN und LIF im Nationalrat 789/A XX. GP. sowie den Entschließungsantrag der FPÖ im Nationalrat 795/A XX. GP.; siehe auch Presse-Online-Archiv (http://www.diepresse.at) Erscheinungsdatum 28. 5. 1998.

[46] OGH 9. 11. 1978, 6 Ob 727/78 = SZ 51/154 = EvBl 1979/85 = JBl 1981/212.

[47] Art IV Abgabenänderungsgesetz 1975, BGBl 391/1975.

[48] So unterliegen politische Parteien nur hinsichtlich der von ihnen unterhaltenen gewerblichen Aktivitäten der Körperschafts- und Umsatzsteuer; siehe Sickinger, Politikfinanzierung (FN 14), 188.

[49] § 15 Abs 1 Z 14 Erbschafts- und Schenkungssteuergesetz, BGBl 141/1955 idF BGBl I 106/1999.

[50] Diese Beiträge werden von Sickinger, Politikfinanzierung (FN 14), 119ff, auf 12 - 25% des jeweiligen Bruttogehaltes geschätzt, womit sie im internationalen Vergleich sehr hoch liegen dürften.

[51] Maßgebende Ausgangsgröße ist das Gehalt eines Abgeordneten zum Nationalrat, das mit 1,4 Mio. ATS jährlich festgelegt ist. Von dieser Ausgangsgröße werden die Gehälter der übrigen Funktionäre in Prozentsätzen nach unten und oben festgelegt. So bekommt etwa ein Klubobmann 150%, ein Minister 200% des Abgeordnetengehaltes, ein Bundesrat hingegen nur 50%. Nicht einberechnet sind freilich „sonstige Leistungen", wie sie nach dem BezügeG vorgesehen sind.

[52] Sickinger, Politikfinanzierung (FN 14), 122.

[53] Siehe dazu § 20 des Organisationsstatuts der SPÖ, beschlossen beim 34. ordentlichen Bundesparteitag der SPÖ vom 2. bis 4. Oktober 1995 in Wien.

[54] Sickinger, Politikfinanzierung (FN 14), 124.

[55] Oder, wie es ein früherer österreichischer Bundeskanzler einmal ausgedrückt hat: ohne die Partei sind wir nichts. Er musste wissen, wovon er gesprochen hat.

[56] Sickinger Politikfinanzierung (FN 14), 69ff.

[57] Ein besonders signifikantes Beispiel ist das Entsendungsrecht der Kammern von Mitgliedern in den Zivildienstrat, dieser erlässt Bescheide über die Aufhebung der Zivildienstpflicht, erstattet Empfehlungen über die Erledigung von Beschwerden der Zivildiener, berät den Bundesminister für Inneres bei Erlassung bestimmter Verordnungen und erstellt Gutachten über die Eignung von Einrichtungen zur Ableistung des Zivildienstes, vgl. dazu § 47 Abs 3 Z 4 Zivildienstgesetz, BGBl 679/1986 idF BGBl I 788/1996.

[58] Vgl. Sickinger, in: Das österreichische Wahlverhalten (FN 13), 329.

[59] Vgl. dazu Stelzer, Die Parteiinstitution in Österreich, im Druck.

PARTEIENFINANZIERUNG IN DEN USA

DR. ANDREA RÖMMELE

Sehr geehrter Herr Präsident, lieber Vorsitzender, sehr geehrte Damen und Herren! Auch ich bedanke mich ganz herzlich für die Einladung nach Mainz. Ich werfe abschließend den Blick über den Atlantik auf die USA, in der Parteien – wie wir wissen – eine etwas andere Funktion und einen etwas anderen Stellenwert als Parteien westeuropäischer Prägung haben. Sie sind eher schwache Akteure im politischen System. Das Augenmerk wird vor allem auf die Kandidaten gerichtet. Daher ist es auch wenig verwunderlich, dass in den staatlichen Regulierungsmaßnahmen nicht so sehr die Parteienfinanzierung im Vordergrund steht, sondern in erster Linie die Wahlkampffinanzierung. Um die geht es auch in meiner kurzen Präsentation.

Ich werde vor allem auf drei Bereiche eingehen, das sind zum einen die Regelungsmaßnahmen in Bezug auf die Kongress-

wahlkämpfe. Daran anschließend werde ich auf Mechanismen zur Regelung der Präsidentschaftswahlkämpfe eingehen. In einem letzten Schritt werde ich den Finger aus meiner Sicht auf einige Schwachstellen im System legen.

Umfassende Regulierungsmaßnahmen zu den Präsidentschaftswahlkämpfen wurden 1971 im so genannten Revenue Act niedergeschrieben. Im Zuge der Watergate-Affäre und der Skandale wurden dann Regelungsmaßnahmen getroffen, die dann auch die Kongresswahlkämpfe über den Federal Election Campaign Act 1974 und die Amendments 1976 und 1979 einschlossen.

Kandidaten in Kongresswahlkämpfen finanzieren sich nahezu ausschließlich – Nuancen und Details jetzt beiseite gelassen – über Spenden. Es gibt keine öffentliche Finanzierung und auch keine Mitgliedsbeiträge. Amerikanische Parteien kennen keine Beiträge wie beispielsweise Parteien westeuropäischer Prägung. Parteien und Kandidaten sind ganz auf Spenden angewiesen. Daher steht die Spendeneinwerbung im Zentrum.

Diese Spenden von Individuen sind limitiert. Eine Person darf nur 1 000 $ an einen Kandidaten spenden. Diese Spende konnte bis 1986 steuerlich geltend gemacht werden. Seit 1986 gibt es diese Steuergutschrift nicht mehr. Auf der anderen Seite sind die Ausgaben eines Kandidaten in Kongresswahlkämpfen jedoch nicht begrenzt. Ein Kandidat kann so viel ausgeben wie er zur Verfügung hat.

Die Unternehmensspenden – das ist ein nicht unwichtiger Punkt – sind schon relativ früh verboten worden, nämlich über den so genannten Tilmann Act im Jahr 1907. Unternehmen dürfen nicht direkt an einen Kandidaten spenden, wohl aber über einen so genannten Separate Segregated Fund. Ein Separated

Segregated Fund im Sinne des Tilmann Acts ist das Bankkonto eines politischen Komitees, das mit einem Unternehmen oder auch einer Gewerkschaft in Verbindung steht. Ein Unternehmen kann also ein politisches Komitee, auch Political Action Committee oder kurz PAC genannt, gründen, indem es formal ein Bankkonto für das PAC eröffnet. Beiträge für das politische Komitee müssen auf dieses Konto eingezahlt und separat von sämtlichen anderen Geldern des Unternehmens verwaltet werden.

Die offizielle Obergrenze für so genannte PAC-Spenden, also von Spenden von Political Action Committees, liegt momentan bei 5 000 $. Allerdings gibt es keine Begrenzung auf die Anzahl der PACs, die gegründet werden können.

Ganz kurz zusammengefasst kann man sagen, die Limitierung der Individualspende auf 1 000 $ und gleichzeitig keine Ausgabenlimitierung bei Kongresswahlen sichert zwar zu einem gewissen Grad die Chancengleichheit der Bürger, da die Individualspende auf ein Niveau beschränkt wird, das von einem durchschnittlichen Bürger geleistet werden kann. Allerdings ist die Chancengleichheit der Kandidaten durch dieses System aus meiner Sicht extrem zu hinterfragen. Vor allem die Amtsinhaber genießen durch diese Regulierung enorme Vorteile.

Dabei möchte ich zwei Punkte ansprechen. Der erste Punkt ist das so genannte Franking Privilege, das Amtsinhaber innehaben. Durch die Finanzierung von Wahlkämpfen ausschließlich über Spenden geht es in erster Linie um die aktive Einwerbung von Spenden. Amtsinhaber können hierbei auf die Hilfe ihrer Mitarbeiter, ihrer Büros und vor allem auf das so genannte Franking Privilege zurückgreifen. Spendenbriefe können also über das Büro versandt werden, wodurch ein sehr viel günstigeres Spendenwerben betrieben werden kann, als das bei Herausforderern der Fall ist.

Als zweiter Punkt ist aus meiner Sicht wichtig, dass PACs vorzugsweise an Amtsinhaber und nicht so sehr an Herausforderer spenden, weil sie das Abstimmungsverhalten der Amtsinhaber kennen und wissen, wen sie unterstützen. Das ist bei Herausforderern nicht in diesem Maße gegeben.

Ich komme nun zu den Präsidentschaftswahlkämpfen. Hier unterscheide ich zwischen der Finanzierung der Primaries und der so genannten General Election nach der Nominierung der Präsidentschaftskandidaten. In beiden Fällen ist ein krasser Unterschied zu den Kongresswahlkämpfen zu beobachten. Hier gibt es nämlich eine so genannte öffentliche bzw. staatliche Finanzierung, die in beiden Fällen von den Bürgern „freigegeben" werden muss. Sie steht also in einer gewissen Abhängigkeit von den Aktivitäten der Bürger.

Die öffentliche Finanzierung wird in den USA über einen so genannten Tax Check Off bereitgestellt. Das geschieht in der Weise, dass Amerikanerinnen und Amerikaner, die eine Steuererklärung auszufüllen haben, die Möglichkeit haben, auf der ersten Seite ihrer Steuererklärung Geld für diesen so genannten Presidental Election Funds bereitzustellen. Bei der Gründung dieses Funds lag der Tax Check bei 1 $. Er wurde im Laufe der Jahre auf 2 $ erhöht und beläuft sich heute auf 3 $. Die Beteiligung an diesem Tax Check Off ist über die Jahre hinweg rasant gesunken. Anfang der achtziger Jahre haben sich ungefähr 20 % der Amerikanerinnen und Amerikaner, die eine Steuererklärung auszufüllen hatten, an diesem Tax Check Off beteiligt. Sie haben die damals 2 $ und heute 3 $ ihrer Steuerschuld freigegeben. Momentan beläuft sich die Bereitschaft, an diesem Tax Check Off mitzumachen, auf gerade einmal 13 %.

An dieser Stelle betone ich, dass die 3 $, die freigegeben werden, nicht die Steuerschuld bzw. die Steuerrückzahlung vermin-

dern, die eine Amerikanerin oder ein Amerikaner zu leisten hat oder erhält. Es handelt sich nur um eine Legitimierung der öffentlichen Finanzierung.

Ich komme jetzt zu den Primaries: In diesem Fall gilt eine so genannte Mischfinanzierung, also eine teilweise öffentliche Finanzierung durch Matching Funds. Für Matching Funds sind all die Kandidaten qualifiziert, die in jeweils 20 Staaten mindestens 5 000 $ an Spenden eingeworben haben, wobei sich diese aus Individualspenden von 250 $ und weniger zusammensetzen müssen. Hat sich ein Kandidat für ein Matching Funds qualifiziert, werden von allen bei ihm eingegangenen Individualspenden die ersten 250 $ einer jeden Spende mit öffentlichen Geldern aufgestockt. Das ist die Form der Mischfinanzierung, die wir in der Bundesrepublik Deutschland seit der Neuregelung der Parteienfinanzierung im Jahr 1994 kennen. Das ist – wie es so schön heißt – big money in little sums. PAC-Spenden sind für den Kandidaten weniger interessant, da diese nicht durch die Matching Funds ergänzt werden. Der Kandidat wirbt also bei Primaries in erster Linie um Individualspenden, da er diese Spenden über den Matching Funds ergänzt bekommt.

Anders sieht das bei der General Election aus. Die auf den nationalen Parteikonventen gekürten Präsidentschaftsanwärter können, müssen aber nicht den Presidential Election Campaign Funds zur Wahlkampffinanzierung in Anspruch nehmen. Wenn sie sich dazu bereit erklären, bedeutet dieses eine 100-prozentige öffentliche Finanzierung ihrer Wahlkämpfe. Seit der Einführung des Revenue Act im Jahr 1972 haben sich lediglich drei Kandidaten nicht für die Form der Finanzierung über den Presidential Election Campaign Funds ausgesprochen. Alle anderen Kandidaten haben sich für diese 100-prozentige öffentliche Finanzierung ausgesprochen.

Die Kandidaten erhalten einen Basisbetrag in Höhe von 20 Millionen $, der Anfang der siebziger Jahre quasi als Grund-

betrag festgelegt wurde und der alle vier Jahre bei den Präsidentschaftswahlkämpfen an den Lebenshaltungskostenindex angepasst wird. 1996 belief sich die Ausschüttung aus dem Presidential Election Campaign Funds pro Kandidat auf nahezu 60 Millionen $. Wichtig ist dabei, dass an diese öffentliche Finanzierung auch eine Ausgabenlimitierung gekoppelt ist. Das Zuckerbrot der öffentlichen Finanzierung ist also mit einer Ausgabenlimitierung gekoppelt. Wenn ein Kandidat die öffentliche Finanzierung aus dem Presidential Election Campaign Funds in Anspruch nimmt, darf er nur dieses Geld ausgeben und nicht mehr.

Wie bei nahezu allen Regelungsmechanismen zur Parteienfinanzierung gibt es auch in diesem Fall Umgehungsmöglichkeiten, die relativ aktiv genutzt werden. Das sind zum einen die so genannten Independent Expenditures. Als Zweites ist das so genannte soft money zu nennen.

Was versteht man unter Independent Expenditures? Hierunter sind Ausgaben zu verstehen, die ein Spender, also ein Unterstützer des Kandidaten, für dessen Wahlkampf tätigt, ohne dass der Kandidat und sein Wahlkampfteam über diese Ausgaben informiert sind. Das sind so genannte unabhängige Ausgaben.

Als Zweites ist das soft money, also das weiche Geld, zu nennen. Diese Bezeichnung deshalb, weil es eben nicht den harten Regulierungen des FECA unterliegt. Das weiche Geld verdankt seine Existenz den Ergänzungsartikeln zum Federal Election Campaign Act. Die bis zum damaligen Zeitpunkt bedeutungslosen Landes- und Lokalparteien sollten durch bestimmte landes- und lokalparteiliche Aktivitäten, die von den FECA-Spendenlimitierungen und -ausgabenbegrenzungen ausgeklammert wurden, mit in den Präsidentschaftswahlkampf einbezogen werden.

Ich komme jetzt zur Veröffentlichungspflicht, die sich sowohl auf die Kongresswahlkämpfe als auch auf den Präsidentschaftswahlkampf bezieht. Auf die Veröffentlichungspflicht wurde in der Debatte in der Bundesrepublik Deutschland in jüngster Zeit vermehrt hingewiesen. Im Zuge der Regulierungen Anfang der siebziger Jahre wurde auch die so genannte Federal Election Commission ins Leben gerufen. Es handelt sich dabei um eine unabhängige Kommission, bei der sich alle Kandidaten, die sich für öffentliche Wahlämter in Vor- und Hauptwahlen sowie alle PACs registrieren lassen müssen und vierteljährlich ihre Einnahmen und Ausgaben melden müssen.

In den USA sind Spenden ab 10 $ rechenschaftspflichtig; ab 100 $ sind auch Name, Beruf und Adresse des Spenders gegenüber der Federal Election Commission anzugeben. Der Betrag in Höhe von 100 $ wurde Ende der siebziger Jahre auf 200 $ erhöht. Auch in diesem Fall ist wieder Name, Beruf, Adresse und Höhe der Spende anzugeben. Als Vergleich dazu galt in der Bundesrepublik Deutschland bis 1994 eine Grenze von 40 000 DM im Hinblick auf eine Veröffentlichungspflicht. Inzwischen ist der Betrag auf 20 000 DM abgesenkt worden. Dem stehen 200 $ in den USA gegenüber.

Die Federal Election Commission besteht aus sechs Kommissaren, die vom Präsidenten für sechs Jahre ernannt werden und vom Senat bestätigt werden müssen. Es dürfen nicht mehr als drei Kommissare derselben Partei angehören. Der Vorsitz in der Federal Election Commission rotiert jährlich.

Viele sagen, dass die Federal Election Commission die umfassendste und detaillierteste Berichterstattung in Bezug auf Spendeneinnahmen, Einnahmen in Wahlkämpfen und Ausgaben in Wahlkämpfen usw. ist. Herrn Nassmacher würde ich aber zumindest bis im vergangenen Jahr mit seiner Aussage Recht

geben, dass die deutschen Rechenschaftsberichte wohl zu den – ich will nicht sagen zu den Besten der Welt – am ehesten verdaulichen Rechenschaftsberichten gehören. Wenn man sich die Berichte der Federal Election Commission ansieht, findet man als interessierter Politikwissenschaftler, der vielleicht seine Magisterarbeit oder Promotion darüber schreibt, detaillierte Informationen. Diese muss man jedoch in harter Recherchearbeit ausgraben. Für die interessierte Öffentlichkeit sind diese Informationen schwer zugänglich.

Damit komme ich zu dem letzten Punkt meines Beitrags, indem ich den Finger aus meiner Sicht auf einige Schwachstellen des Systems legen werde. Eine Schwachstelle habe ich schon genannt. Das ist nicht die Art und Weise der Veröffentlichung, sondern die Art und Weise der Kommentierung der Informationen, die in dem Federal-Election-Commission-Report verfügbar sind.

Der zweite Punkt ist der, dass es keine öffentliche Finanzierung für Kandidaten in Kongresswahlkämpfen gibt. Der einzelne Abgeordnete – egal, ob es sich um einen Amtsinhaber oder einen Herausforderer handelt – muss extrem viel Zeit aufwenden, um seine Spenden einzuwerben. Es gibt empirische Untersuchungen darüber, dass ein Abgeordneter nahezu 80 % seiner Zeit auf das Einwerben von Spenden verwendet.

Das hat aber auch eine positive Seite – dadurch wird natürlich der Kontakt zu den Bürgerinnen und Bürgern garantiert. Gleichzeitig wird er dadurch aber auch von wichtiger Arbeit abgehalten.

Wenn man eine solche Abhängigkeit von Spenden hat, muss man sich in dem Zusammenhang fragen, ob man das Limit wirklich bei 1 000 $ festlegt oder ob 5 000 $ oder gar 10 000 $ nicht auch legitim wären, ohne gleich die Chancengleichheit der Bürger infrage zu stellen.

Letztlich – damit möchte ich auch schließen – ist die Frage zu stellen, ob man nicht auch auf der anderen Seite mit Reformvorschlägen ansetzen sollte, indem man nicht nur die Einnahmenseite reguliert, sondern auch die Ausgabenseite. Diese Frage muss sich vor allem bei amerikanischen Wahlkämpfen stellen, weil dort die Ausgaben für Wahlkämpfe doch rasant in die Höhe gestiegen sind.

Vielen Dank.

DISKUSSIONSRUNDE

Prof. Dr. Morlok: Frau Römmele, meine Herren Referenten! Herzlichen Dank für die spannenden Beiträge. Mit Blick auf die Uhr sollten wir gleich mit der Diskussionsrunde beginnen. Selbstverständlich sind die Diskussionsteilnehmer an den Tischen herzlich dazu eingeladen, sich wechselseitig zu befragen. Um sich an der Diskussion aus dem Plenum heraus zu beteiligen, müssen Sie den Meldeknopf drücken. Wenn der rote Ring aufleuchtet, können Sie Ihren Beitrag leisten.

Dr. Andrea Römmele: Ich habe eine kurze Verständnisfrage. In der französischen Parteienfinanzierung kenne ich mich nicht so sehr aus. Herr Doublet, Sie haben die öffentlichen Zuschüsse erwähnt, die sich auf über die Hälfte der Einnahmen der Parteien belaufen. Wovon sind diese Zahlungen abhängig? Vom Wahlergebnis oder von der Bürgerbeteiligung?

Prof. Dr. Doublet: Es gibt zwei Kriterien für die finanziellen Zuschüsse. Der erste Teil wird aufgrund des letzten Wahl-

ergebnisses der Wahl zur Nationalversammlung nach dem Stimmenanteil berechnet. Der andere Teil wird nach der Zahl der Parlamentssitze berechnet. Ein Beispiel: Die Partei von Le Pen hat derzeit kein Parlamentsmitglied, aber er hat natürlich Stimmen erhalten. Deshalb erhält seine Partei jedes Jahr 41 Millionen FF.

Prof. Dr. Morlok: Gibt es weitere Rückfragen oder Kommentare? - Herr Scheib.

Peter Scheib: Ich habe eine Frage an Frau Dr. Römmele: Am vergangenen Samstag hat im „Bonner Generalanzeiger" auf der Seite 2 in der rechten Spalte ganz oben, also an sehr prominenter Stelle, eine „dpa"-Mitteilung gestanden. In dieser „dpa"-Meldung wurde über ein Fundraising-Dinner des republikanischen Präsidentschaftskandidaten George Bush berichtet. Es wurde vorgetragen, dass es dort Ziegenkäsemedaillons und Krustentiere in irgendeinem Gebäck gegeben habe.

(Prof. Dr. Morlok: Das ist doch nicht schlecht!)

- Nein, das ist sehr gut. Wir denken noch an den weiteren Abend. Der Preis habe bei 1 500 $ gelegen. Es seien weit über 1 000 Menschen dort gewesen. Die Firma Philip Morris habe sich das Unternehmen allein 250 000 $ kosten lassen. Ich habe den Artikel jetzt leider nicht bei mir, aber es seien allein an diesem einen Abend mindestens 25 Millionen $ zusammengekommen. Wahrscheinlich liege der Betrag sogar noch höher. Das wurde als ein bisheriger Rekord bezeichnet. Wie passen denn solche Fundraising-Dinner in die von Ihnen geschilderten Umstände hinein?

Dr. Andrea Römmele: Sie haben gesagt, ein Essen habe 1 500 $ gekostet?

Peter Scheib: Ja, also ein auffälliges Missverhältnis zwischen Leistung und Preis.

Dr. Andrea Römmele: Über die Regulierung dieser Fundraising-Dinners kann ich Ihnen nichts Genaues sagen. Ich kann Ihnen nur sagen, dass die Spende, die ein Einzelner zahlen kann, nicht höher als 1 000 $ sein darf. Ich kann Ihnen leider nicht sagen, wie die Regeln für die Fundraising-Dinners aussehen.

Prof. Dr. Morlok: Auf meiner Rednerliste steht nun Herr von Arnim.

Prof. Dr. Hans Herbert von Arnim: Vielen Dank für die interessanten Vorträge. Ich habe eine Frage an Herrn Doublet: Welche Erfahrungen haben Sie mit dem Verbot von Spenden von juristischen Personen an Parteien gemacht? Das ist jetzt auch in Deutschland im Gespräch. In dem Zusammenhang ist von der Gefahr der Umgehung die Rede. Mich würde interessieren, welche Erfahrungen Sie damit in Frankreich gemacht haben.

Ferner habe ich eine Frage an Herrn Ridola und an Herrn Stelzer: Wir haben in Deutschland ein großes Problem mit der Abgrenzung von Parteien und Fraktionen, also den österreichischen Klubs. Wenn ich Sie richtig verstanden habe, haben Sie solche Abgrenzungen zumindest nicht in Italien. So, wie Sie gesagt haben, gibt es da zwei Arten der öffentlichen Finanzierung, wobei eine Finanzierung teilweise direkt an die Fraktionen läuft, was man auch als Parteienfinanzierung ansieht.

Herr Stelzer, wenn ich Sie richtig verstanden habe, ist das in Österreich ähnlich, während das System in der Bundesrepublik Deutschland darauf beruht, dass die Zahlungen an die Parteien durch mehrere Grenzen limitiert sind. Die absolute Obergrenze beträgt 245 Millionen DM an Staatsmitteln im Jahr. Nach der relativen Obergrenze dürfen nicht mehr öffentliche Mittel als pri-

vate Einwerbungen usw. gezahlt werden. Diese Grenzen gelten alle nicht für die Fraktionen. Da ist also rechtlich eine ganz strenge Teilung zwischen Partei und Fraktion gegeben, wobei wir aber daran zweifeln, ob die in der Praxis durchführbar ist.

Deshalb interessiert mich das italienische und österreichische Kontrastmodell, in dem man eben sagt, Fraktionen sind wichtige Teile der Parteien, weshalb eine Abgrenzung nicht möglich ist. Dazu würde ich gerne einen Kommentar hören.

Prof. Dr. Doublet: Zu den Spenden der juristischen Personen: Vor 1995 waren Spenden von juristischen Personen zulässig. Es wurden die Namen der verschiedenen Gesellschaften veröffentlicht, die an die Parteien Spenden zahlten. Meistens kamen diese Spenden aus dem Bausektor.

1995 hat man wegen des Spendenskandals behauptet, dass der beste Weg, um Spendenskandale zu verhindern, der sei, die Spenden von juristischen Personen zu verbieten. Davon bin ich nicht überzeugt. Das hat zum einen nicht verhindert, dass sich die Spendenskandale in Frankreich fortsetzen, da sich die Spendenskandale über viele Dimensionen erstrecken. Es gibt Barspenden und es gibt natürlich Spenden aus dem Ausland.

Zum anderen ist es meiner Meinung nach immer besser, eine Praxis zu betreiben als eine vorbeugende Praxis zu haben. Ferner sind die Unternehmen berechtigt, obwohl sie keine Wähler sind, die Parteien finanziell zu unterstützen.

Zu den Fraktionen: In Frankreich gibt es keine Regelung über die Beziehung zwischen den Parteien und den Fraktionen. Niemand weiß zum Beispiel, wie hoch die Zuwendungen von den beiden Parlamentsversammlungen an die Fraktionen sind. Wahrscheinlich gibt es finanzielle Kanäle zwischen den Fraktionen und den Parteien.

Prof. Dr. Ridola: Vielen Dank für diese wichtige Frage zur Beziehung zwischen den Parteien und den Parlamentsfraktionen.

Im Prinzip ist die Finanzierung der Parteien von der Finanzierung der Fraktionen getrennt. Die Parlamentsfraktionen erhalten eine gesonderte Finanzierung über den Haushalt der einzelnen Kammern für die organisatorischen Bedürfnisse der Parlamentsfraktionen innerhalb der jeweiligen Kammer.

Das Gesetz von 1974 hat eine Verbindung zwischen der Finanzierung der Parteien und der Finanzierung der Fraktionen festgelegt. Die Parlamentsfraktionen waren aber nur das Instrument der Finanzierung der Parteien. Den Parlamentsfraktionen wurde eine dauernde Finanzierung zugesagt, aber die Fraktionen hatten die Pflicht, 95 % des Betrags an die Parteien zu zahlen.

Nach dem Gesetz von 1999 ist die Trennung der Finanzierung der Parteien und der Fraktionen stärker geworden, weil das Gesetz die Teilnahme am Wahlkampf für die Finanzierung voraussetzt. Das stellt meiner Meinung nach ein großes Problem dar. Das Problem ist heute die Destrukturierung der Beziehungen zwischen den Parteien und Fraktionen. Heute ist das ein großes Problem. Das gilt in Italien nicht nur für die Parteienfinanzierung und die Finanzierung der Politik.

Prof. Dr. Stelzer: Zunächst einmal ist von der Sache her klar, was eine Partei und was ein Klub ist. Daher ist auch klar, wer auf welche Mittel Anspruch hat. Nicht abgrenzbar wären aber auch für mich die einzelnen Förderungszwecke, die festgeschrieben sind. Was ist Öffentlichkeitsarbeit der Partei, was ist Erfüllung der parlamentarischen Aufgaben und was ist Öffentlichkeitsarbeit des Parlaments-Klubs? Allerdings besteht in Österreich das Abgrenzungsproblem nicht, weil es auf der einen Seite keine Limitierung gibt. Daher wäre eine Abgrenzung in der Sache für

mich auch nicht denkbar, zumindest nicht wirklich definierbar. Das Problem besteht aber nicht, weil es auf keiner der beiden Seiten eine Limitierung gibt.

Prof. Dr. Thilo Ramm: Ich habe das Bedürfnis, das anhand der Ausführungen von Herrn Professor Dr. Morlok systematisch zu orten und zu vergleichen und auch historisch zu hinterfragen. Natürlich habe ich auch das Bedürfnis, zu überlegen, ob die von Herrn Professor Dr. Morlok aufgestellten Kriterien in jedem Fall richtig sind oder nicht richtig sind. Ich freue mich auf die Lektüre der Broschüre; denn dann kann man darüber nachdenken.

Ich möchte die Gelegenheit benutzen, als Fachfremder die Gretchenfrage zu stellen: Wieso bedarf die Parteienfinanzierung der gesetzlichen Regelung? – Das ist doch merkwürdig. Die Parteien setzen sich durch die parlamentarische Demokratie ihr eigenes Recht. Wir sind also bei dem Absolutismus des Königs bzw. des Fürsten, den wir früher glorreich abgeschafft haben und auf die Zivilliste beschränkt haben.

Wieso eigentlich? Sollte man nicht – ich spreche wieder als Zivilrechtler – an das Verbot des Selbstkontrahierens im Bürgerlichen Gesetzbuch denken? Sollte man nicht die Rechtssetzung in eigener Sache hinterfragen? Die Frage, ob es überhaupt Normen für die Parteienfinanzierung geben soll, ist eine zweite Frage. Dabei könnten die vorhin dargestellten Inhalte durchaus verwertet werden. Jetzt stellt sich aber die Frage, wer diese Aufgabe in Angriff nimmt bzw. wer sie in Angriff nehmen sollte. Müssten wir nicht vor die parlamentarische Demokratie eine andere Machtverteilung mit anderen Kontrollmechanismen setzen? Mich hat es sehr beeindruckt, dass es in anderen Ländern nichtparlamentarische Kontrollinstanzen gibt. Es liegt doch nahe, in irgendeiner Form auf die Judikative zurückzugreifen.

Prof. Dr. Morlok: Danke schön.

Andreas Schunk: Frau Dr. Römmele, Sie haben berichtet, die Kongressabgeordneten in den Vereinigten Staaten von Amerika hätten den Vorteil, dass sie Spenden über ihr Büro sammelten. Werden deren Büros staatlich finanziert? Dies frage ich vor dem Hintergrund, weil ich im Kopf habe, dass Clinton und Gore Probleme haben, weil sie chinesische Essen im Weißen Haus veranstaltet haben.

Ferner soll Einfluss auf Entscheidungen von Firmen genommen werden, die grenzenlos spenden können, auch wenn sie die Spenden aufteilen müssen. Mir ist noch nicht klar, ob in irgendeiner Form eine Kontrolle erfolgt oder ob das mithilfe dieser PACs funktioniert.

Dr. Andrea Römmele: Zunächst einmal sind ausländische Spenden im amerikanischen Wahlkampf verboten.

Bezüglich des Vorteils der Abgeordneten habe ich auf das Prinzip des „Franking Privilege" Bezug genommen, dass Ab-

geordnete über ihr Büro praktisch unbegrenzt ihre Post versenden dürfen. Amerikanische Abgeordnete und Herausforderer verfügen über ein sehr ausgeklügeltes „Direct-Mailing-System", mit dem sie ihre Spenden einwerben. Die auf diesen Spendedateien aufgelisteten Personen werden in heißen Wahlkampfphasen um Spenden angezapft. Das ist ein enormer Vorteil der Amtsinhaber.

Die PAC-Spenden an sich sind begrenzt, aber die Anzahl der existierenden PACs, also wie viele PACs von einem Unternehmen gegründet werden können, ist unbegrenzt. Wenn man sich das empirische Material anschaut, ist ganz klar zu erkennen, dass die Kurve nach rechts oben verläuft. Die Anzahl der PACs steigt also immer mehr. Es muss aber auch festgestellt werden, dass das Material zeigt, dass knapp 70 % der Wahlkampfeinnahmen von Abgeordneten von Individualspenden herrühren, während ungefähr 30 % von PACs herrühren. Dabei spielen die Spenderdateien – diese „House-Lists" – eine entscheidende Rolle.

Ise Thomas: Mein Name ist Ise Thomas, und ich bin Abgeordnete im rheinland-pfälzischen Landtag. Herr Professor Dr. Doublet, Herr Professor Dr. Ridola und Herr Professor Dr. Stelzer, es geht mir weniger um die Praxis, sondern um Ihre Einschätzung, ob Sie eine Ausgabenbegrenzung bzw. eine rechtliche Regelung zur Ausgabengebrenzung als ein Instrument ansehen, um dem Einnahmeproblem – gleich ob es sich um staatliche Finanzierung oder Spendenfinanzierung handelt – entgegenzutreten.

Prof. Dr. Morlok: Danke schön. Ich bin der Meinung, dass wir jetzt mit der Schlussrunde beginnen sollten. Dann können wir mit einer Verspätung von einer akademischen Viertelstunde die Veranstaltung beenden.

Frau Dr. Römmele, bitte schön!

Dr. Andrea Römmele: Ich bin der Meinung, dass ein Vergleich unterschiedlicher politischer Systeme in vielen Aspekten hilfreich ist und uns auch weiterbringt, vor allen Dingen bezüglich der Parteien- und Wahlkampffinanzierung. In nahezu allen Ländern kämpfen Parteien, politische Akteure und Kandidaten mit ähnlichen Problemen. Es gibt in den unterschiedlichen Ländern unterschiedliche Lösungsansätze. Vor dem Hintergrund der jüngsten Ereignisse in der Bundesrepublik Deutschland ist es hilfreich und notwendig, den Blick über den eigenen Tellerrand zu richten.

Ich warne aber davor, Maßnahmen direkt zu importieren. Wir müssen uns immer die Frage stellen, ob wir diese Maßnahmen in der Form überhaupt umsetzen können und wie unser politisches System und unsere politische Kultur gestaltet ist. Vor allem im Hinblick auf das Spendenverhalten zeigen sich in den Vereinigten Staaten von Amerika im Vergleich zur Bundesrepublik Deutschland deutliche Unterschiede. Ein System der Spendeneinwerbung nach amerikanischem Muster würde in der Bundesrepublik Deutschland nur in begrenztem Maße funktionieren, weil die Bürgerinnen und Bürger in der Bundesrepublik Deutschland nicht so spendenbereit wie die Bürgerinnen und Bürger der Vereinigten Staaten von Amerika sind.

Der Blick muss nach außen gerichtet werden, aber es muss immer gefragt werden, mit welchen Modifikationen dies umgesetzt werden kann.

Prof. Dr. Morlok: Herr Professor Dr. Stelzer!

Prof. Dr. Stelzer: Ich habe ein Beispiel der Ausgabenbegrenzung referiert, die in der Sache aber nicht zielführend war. Ich persönlich bin der Meinung, dass politische Parteien heute ihre Ausgaben begrenzen müssen, um sich bei der Bevölkerung legitimieren zu können. Man kann nicht auf der einen Seite der

Bevölkerung Sparhaushalte verordnen und auf der anderen Seite selber nicht sparen. Allein unter diesem Gesichtspunkt wird das in irgendeiner Weise notwendig sein.

Die Gretchenfrage beantworte ich folgendermaßen: Mein Manuskript enthält einen Gedanken, den ich an anderer Stelle bereits vorgetragen habe, aber heute nicht erwähnt habe. Ich weiß, dass in der Bundesrepublik Deutschland sehr kontrovers über Volksrechte diskutiert wird, dass Österreich über diese Instrumente verfüge. Ich vertrete die Auffassung, dass eine Legitimation durch Volksabstimmung bestehen muss. Das einzig Wahre ist es meines Erachtens, eine Legitimation von dritter Seite hinzu zu nehmen.

Das Modell Schweiz zeigt in vielen Bereichen, dass, wenn man vernünftige Argumente anführt, man dem Volk klar machen muss, dass erstens Parteien und zweitens Politiker etwas kosten. Ich bin nicht dafür, die Gehälter unbedingt drastisch zu reduzieren. Es sollte aber die Verpflichtung bestehen, eine Legitimation von außen einzuholen und dann ein klares System zu schaffen. Das erscheint mir am vernünftigsten.

Prof. Dr. Morlok: Jetzt zum Schluss noch die romanische Sicht.

Prof. Dr. Ridola: Ich mache eine Bemerkung zu den Gründen der Parteienfinanzierung aus der Perspektive der Zivilrechtslehre. Ich erinnere mich daran, dass in den 50er Jahren ein berühmter italienischer Privatrechtslehrer, Piedro Rescigno, die Ansicht vertreten hat, das Privatrecht sei die größte Garantie der Freiheit der politischen Parteien. Darüber haben wir auch in Hagen diskutiert.

Ich frage mich: Ist das Privatrecht ein ausreichendes Mittel, um die oligarchischen Tendenzen der Parteien zu bremsen? Natür-

lich bin ich der Meinung, dass das Problem der Finanzierung der Politik heute nicht nur die Parteien betrifft, sondern auch andere Subjekte und Bewegungen des politischen Pluralismus. In den letzten Jahren ist in Italien über die Finanzierung, zum Beispiel der Ausschüsse oder der Bewegungen, die die Referenden organisiert haben, auf der Ebene der Chancengleichheit im politischen Prozess diskutiert worden.

Die zweite Bemerkung betrifft die Beziehung zwischen der Finanzierung der Parteien und innerparteilicher Demokratie. Meiner Meinung nach ist das heute die zentrale Frage der Finanzierung der Politik in Italien. Das Fehlen der Regelung der inneren Demokratie bleibt nicht ohne Konsequenzen auf die Entwicklung der Parteienfinanzierung. Es ist kein Zufall, dass die gesetzliche Regelung der Parteien in Italien von einer starken zentralistischen Prägung charakterisiert wird. Das politische System Italiens ist in den letzten Jahren sehr verändert worden. Diese zentralistische Prägung ist meiner Meinung nach nicht mehr adäquat.

Prof. Dr. Morlok: Danke schön.

Prof. Dr. Doublet: Bezüglich der Gretchenfrage kann ich sagen, dass es keine perfekte Lösung auf diesem Gebiet gibt. Es wird aber eine Gesetzgebung benötigt, um einen gewissen Ausgleich herzustellen.

Für die Gesetzgebung sind die Verbraucher verantwortlich. Ich bin aber der Meinung, dass die Politiker die Gesetzgebung herstellen. Deshalb ist das Gesetz oft schwach. Kann es aber anders sein?

Ich bin der Meinung, dass einige Probleme lösbar sind, zum Beispiel die Frage der Regulierung der Finanzierung durch die Berechnung der privaten und öffentlichen Einnahmen. Die Chancengleichheit zum Beispiel wurde allmählich in allen westlichen Ländern eingeführt. Es gibt aber Probleme, mit denen man auf große Schwierigkeiten stößt. Das ist erstens die Frage der Transparenz der Einnahmen, der Praxis der Barspenden und der Spenden im Ausland.

Ferner gibt es das Problem der Sanktionen. Die Verwaltungssanktionen und die finanziellen Sanktionen sind zurzeit überall unwirksam. Ich bin nicht davon überzeugt, dass die Strafsanktionen die beste Antwort sind. Vielleicht wissen Sie, dass Herr Professor Dr. Morlok vorgeschlagen hat, ein System der Unwählbarkeit für die Politiker einzuführen, die Parteiregelungen nicht beachten.

Außerdem gibt es die Frage der Ausgabenbegrenzung. Nach meiner Erfahrung und nach den Erfahrungen der Präsidentschaftswahlen in Frankreich ist die Frage der Ausgabenbegrenzung sehr schwer auf nationaler Ebene durchzuführen. Es gibt Erfahrungen der Abkommen zwischen den Parteien und Bundestagsparteien für die Bundestagswahlen bis Anfang der 80er Jahre. Es ist viel leichter, eine Ausgabenbegrenzung auf einer lokalen Ebene einzuführen. Das ist relativ leicht.

Prof. Dr. Morlok: Danke schön.

Herr Präsident, meine Damen und Herren, angesichts der Zeit, aber auch angesichts der Fülle dessen, was geboten wurde, wäre es vermessen, jetzt ein Resümee ziehen zu wollen. Ich versuche, kurz meinen oberflächlichen Eindruck darzustellen.

Wir verfügen doch über ein überschaubares Inventar von Regelungsinstrumenten. Das stellt mich irgendwie zufrieden. Das ist keine Kritik an den Referenten, aber völlig Neues, das in der Diskussion noch nicht aufgetaucht ist, ist heute Abend auch nicht präsentiert worden. Das ist insofern positiv zu sehen, dass nicht nach irgendwelchen ganz neuartigen Dingen gesucht werden muss. In einem nächsten Schritt müssen wir uns darauf konzentrieren, welche Erfahrungen wir mit diesen Instrumenten gemacht haben.

„Sage Heinrich, wie hälst du es mit der Religion?" – Ich werde in dieser Situation nicht versuchen, eine Antwort zu geben. Wenn man die Frage so formuliert, wird schnell klar, dass es eine unendlich lange Antwort darauf gibt. Wenn ich es richtig im Kopf habe, hat der Erste, an den diese Frage gestellt worden ist, sehr ausweichend und vage geantwortet.

Gemeinsam haben wir festgestellt, dass es überall Umgehungstechniken gibt. Das war aber auch vorhersehbar; denn Parteienfinanzierung ist ein Teil der Regulierung des Machtkampfes. Es geht doch relativ zivilisiert zu. Schauen wir uns doch einfach die shakespeareschen Königsdramen an. Damals wurde noch ganz anders gehandelt. Wenn uns lediglich falsche Rechenschaftsberichte vorliegen und wir mit diesen Instrumenten kämpfen, sollten wir doch halbwegs zufrieden sein. Es ist nur wahrscheinlich, dass gemogelt und geschummelt wird. Das muss man sich auch einmal klar machen. Das ist kein Plädoyer fürs Mogeln

und Schummeln, aber auch nicht dafür, dass man die politische Ordnung für abgrundtief schlecht hält. Wenn lediglich das passiert, können wir einigermaßen damit leben.

Mein Eindruck zum Schluss: Ich habe eine ganze Menge von Anregungen, Bereicherungen und auch Anstößen zu Rückfragen erfahren. Herr Präsident, wenn ich es richtig verstanden habe, besteht jetzt noch die Möglichkeit, solche Rückfragen zu besprechen.

Ich danke für Ihr Kommen und Ihre Anwesenheit und wünsche Ihnen noch einen schönen Abend.

Danke schön.

In der Schriftenreihe des Landtags sind bisher erschienen:

Heft 1:
Sondersitzung des Landtags Rheinland-Pfalz zum Gedenken an die Opfer des Nationalsozialismus,
Mainz 1998

Heft 2:
Privatisierung und parlamentarische Rechte,
Mainz 1998

Heft 3:
„Eure Freiheit ist unsere Freiheit, und unsere Freiheit ist die Eure"
1848 – europäische Revolution?,
Mainz 1998

Heft 4:
Parlamentsreform
Bericht der Enquete-Kommission des Landtags Rheinland-Pfalz,
Mainz 1998

Heft 5:
Sozialpolitik auf dem Prüfstand
Vortrags- und Diskussionsveranstaltung aus Anlass der Tage der Forschung 1998

Heft 6:
Zum Gedenken an die Opfer des Nationalsozialismus
Dokumentation der Veranstaltung des Landtags am 27. Januar 1999

Heft 7:
Kirche und Staat.
Partner am Wendepunkt?
Podiumsdiskussion im Landtag am 9. Juni 1999

Heft 8:
Gedenkveranstaltung zum 60. Jahrestag des Beginns des Zweiten Weltkrieges
am 2. September 1999

Heft 9:
Verfassungsreform
Der Weg zur neuen Landesverfassung
vom 18. Mai 2000

Heft 10:
Veranstaltungen zum Tag des Gedenkens an die Opfer des Nationalsozialismus am 27. Januar 2000
Kinder und Jugendliche im Holocaust

LANDTAG
RHEINLAND-PFALZ