Parteifinanzen

Die gesetzlosen Fünf

Der Staatsrechtler Hans Herbert von Arnim über das Ärgernis der parteinahen Stiftungen

Arnim, 55, ist Professor für Öffentliches Recht und Verfassungslehre in Speyer. Er ist mit Veröffentlichungen über die Selbstbedienung der Parteien und Abgeordneten bekanntgeworden.

Die „Stiftungen" der Parteien betreiben Verschleierung schon mit ihren Namen. Sie finanzieren sich nicht etwa aus Geld, das Private für gemeinnützige Zwecke *gestiftet* haben, sondern fast ganz aus Staatszuschüssen.

Parteienkritiker Arnim: „Vordemokratische Geheimniskrämerei"

In einer rechtlichen und politischen Grauzone haben sie sich zu gewaltigen Unternehmungen entwickelt. Den Steuerzahler kosten sie mittlerweile über 600 Millionen Mark im Jahr. Allein im Inland beschäftigen sie fast 1500 hauptberufliche Kräfte.

Die einzige Stiftung mit Tradition ist die Friedrich-Ebert-Stiftung der SPD. Sie wurde 1925 nach dem Tod des Reichspräsidenten Ebert aus den Grabspenden gegründet und förderte zunächst vor allem die Ausbildung von Arbeiterkindern. Die anderen entstanden nach dem Krieg: 1958 die Friedrich-Naumann-Stiftung der FDP und 1964 die Konrad-Adenauer-Stiftung der CDU.

Ihre heutige politische Bedeutung verdanken die „Stiftungen" einem großangelegten Umgehungsmanöver. 1959 hatte die Bundesrepublik als erstes Land Europas – weltweit waren ihr nur Argentinien und Costa Rica voraus – die direkte Staatsfinanzierung der Parteien eingeführt und diese Zahlungen als Mittel für politische Bildung bezeichnet.

In der Folgezeit nahmen die Beträge rasch zu, so daß das Bundesverfassungsgericht 1966 erstmals Grenzen ziehen mußte: Aus staatlichen Haushalten durften die Parteien fürderhin nur noch Geld für den Wahlkampf erhalten.

Die Parteien wichen dem Urteil aber dadurch aus, daß sie die verbotenen Zahlungen für die politische Bildung nun statt an sich selbst an ihre „Stiftungen" überwiesen. Da die CSU keinen Adressaten angeben konnte, aber auf das umgeleitete Staatsgeld nicht verzichten wollte, schuf sie sich 1967 die Hanns-Seidel-Stiftung.

Das war der Startschuß für eine sprunghaft wachsende Staatsfinanzierung der Parteistiftungen, die in dieser Form ebenfalls eine deutsche Erfindung ist. Die „Globalzuschüsse" für die politische Bildungsarbeit, die 1967 noch 9 Millionen Mark betragen hatten, machen heute 196 Millionen jährlich aus.

Schlaraffenländische Wachstumsraten weisen auch die sonstigen Mittel auf, die die „Stiftungen" zumeist für Projekte im Ausland erhalten: Das sind noch einmal über 400 Millionen. Ursprünglich betrugen die Subventionen an Parteistiftungen nur einen kleinen Bruchteil der direkten staatlichen Parteienfinanzierung. Heute reichen allein die „Globalzuschüsse" fast an sie heran.

Die „Stiftungen" hatten es leicht, ihre Mittel so unerhört zu mehren, weil sie den Parteien nahestehen. Sie partizipieren von deren Streben, ihren Einfluß immer weiter auszudehnen. Die „Stiftungen" sind Ausdruck der Allmachtansprüche der Parteien, auf die die Bürger mit zunehmender Verdrossenheit reagieren. Deshalb gehen die „Stiftungen", auch wenn sie die „Nützlichkeit" ihrer Aktivitäten betonen, am Kernproblem vorbei: Der Staat entscheidet, wenn er der Finanzierung der Parteistiftungen Priorität gibt, nicht unvoreingenommen, sondern ist von den Eigeninteressen der ihn beherrschenden Parteien gesteuert.

Daß die „Stiftungen", deren Leitungsgremien mit verdienten Parteipolitikern besetzt sind, bei ihren Aktivitäten – trotz formaler Selbständigkeit – die Interessen der jeweiligen Mutterpartei im Auge haben, und auch haben *sollen*, läßt sich im Ernst nicht bestreiten. Wie sehr selbst die Grünen darauf pochen, haben sie soeben demonstriert, als sie ihrer „Stiftung Regenbogen" wegen Eigenmächtigkeiten öffentlich mit dem Entzug ihrer Anerkennung und damit dem Verlust der „Staatsknete" drohten.

Im Superwahljahr 1994 und im Jahr davor sind die Zahlungen an die „Stiftungen" zwar zurückgegangen. Eine vorübergehende Kürzung bringt aber wenig, wenn die Problematik nicht an der Wurzel angepackt wird.

Die Schlüsselstellung in den Schaltstellen der staatlichen Macht ermöglicht es den Parteien, auch alle anderen Anforderungen, die inzwischen immerhin für die direkte Staatsfinanzierung der *Parteien* gelten, mit ihren *„Stiftungen"* zu unterlaufen (nur weil das Bundesverfassungsgericht noch keine Gelegenheit hatte, darüber in bezug auf „Stiftungen" zu entscheiden): Die Stiftungsfinanzierung verstößt gegen die Gebote der

Transparenz und der Regelung durch Gesetz, untergräbt die Offenheit und Chancengleichheit des politischen Wettbewerbs und hält sich an keine Obergrenze.

Statt dessen herrscht vordemokratische Geheimniskrämerei. Wieviel die fünf „Stiftungen" der großen Parteien vom Staat bekommen, entscheidet der Haushaltsausschuß des Bundestags in nichtöffentlicher Sitzung. Faktisch sind es die Berichterstatter des Einzelplans des Innenministeriums, die die Beträge am Vorabend der parlamentarischen Entscheidung aushandeln.

Die Gleichgerichtetheit der Interessen von Regierungs- und Oppositionsparteien begünstigt Kartelle gegen die Steuerzahler und fördert Absprachen nach dem größten gemeinsamen Nenner.

Es gibt für Parteistiftungen bisher kein Gesetz. Der Schlüssel für die Verteilung der Mittel ist in keinem Gesetzblatt veröffentlicht. Die gesetzlosen Fünf brauchen auch keine öffentliche Rechenschaft über ihre Finanzen zu geben. Das finden allerdings inzwischen einige selbst unangemessen, so daß sie freiwillig Berichte veröffentlichen, deren Form und Inhalt sie aber natürlich selbst bestimmen.

Die Zuwendungen, die die „Stiftungen" aus dem Bundeshaushalt bekommen, sind auf eine Vielzahl von Einzeltiteln verteilt. So sind sie selbst für Experten schwierig zu ermitteln, ganz zu schweigen von den Zahlungen, die die „Stiftungen" aus den Haushalten der Länder und Kommunen erhalten.

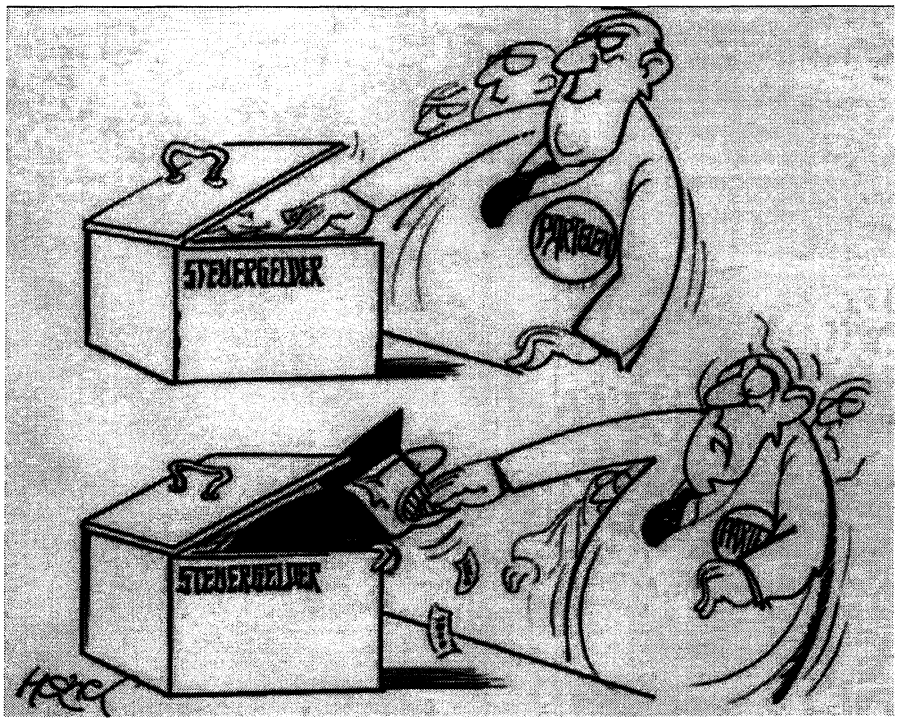
Die Rechnungshöfe können das Kontrolldefizit nicht beheben. Denn sie kontrollieren nur die *Verwendung* der bewilligten Mittel, nicht aber ihre *Bewilligung*, die das eigentliche Problem ist.

Die Parteien heben je nach Bedarf das eine Mal die Parteinähe der „Stiftungen", das andere Mal deren formale Selbständigkeit hervor. So genießen sie die Vorzüge der einen wie der anderen Möglichkeit.

Weil sie parteinah sind, haben sie Privilegien gegenüber allen anderen Organisationen, die keine solchen Leistungen vom Staat erhalten. Weil sie formal unabhängig sind, brauchen sie sich an die Restriktionen nicht zu halten, die für Parteien gelten.

So können Spenden für die „Stiftungen", anders als Parteispenden, unbegrenzt von der Steuer abgesetzt werden. Großspenden müssen nicht veröffentlicht werden.

Allerdings scheinen Spenden bei den Einnahmen der „Stiftungen" bisher keine große Rolle zu spielen. Die üppige Staatsfinanzierung demotiviert private Spender.



Gestörte Parteienfinanzierung Kölner Stadt-Anzeiger

Das könnte sich ändern, wenn die für Parteien geltende „relative Obergrenze", wonach Staatsmittel höchstens die Hälfte der Einnahmen ausmachen dürfen, auch auf die „Stiftungen" bezogen würde. Das hätte auch einen legitimatorischen Effekt: Könnten die „Stiftungen" zeigen, daß ihre Arbeit als so wertvoll empfunden wird, daß sie wenigstens die Hälfte ihrer Mittel privat einwerben können, wäre eine Finanzierung der anderen Hälfte durch den Staat eher zu begründen; ein solches Modell besteht bereits in den Niederlanden.

„Die Parteien haben sich die Regeln selbst gebastelt"

Die *Parteien* erhalten staatliches Geld, wenn sie mindestens ein halbes Prozent der Wählerstimmen erlangen. Diese niedrige Schwelle hat das Bundesverfassungsgericht im Interesse der Chancengleichheit erzwungen. Eine „Stiftung" erhält dagegen nur Geld, wenn ihre Mutterpartei im Bundestag ist, was in der Regel fünf Prozent der Wählerstimmen voraussetzt, und mindestens zwei Legislaturperioden dort vertreten war, eine von den Parteien selbstgebastelte Regel, die wieder nirgendwo veröffentlicht ist.

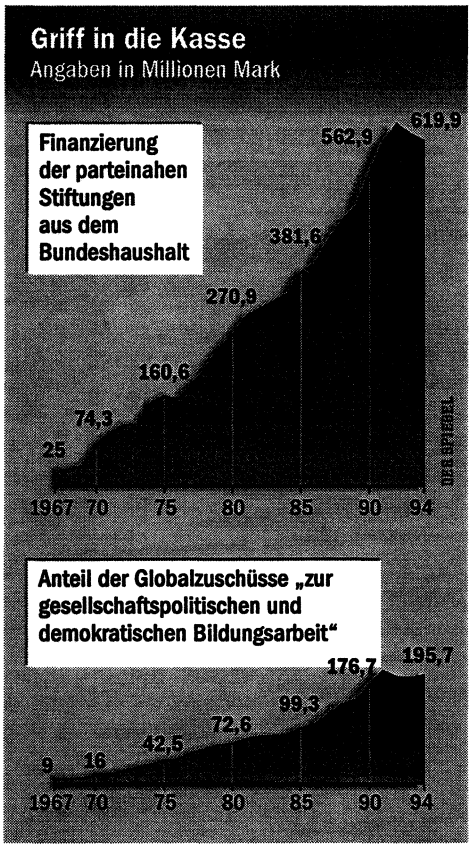
Die „Stiftungen" verschaffen besonders den kleinen Bundesparteien FDP, Grünen und CSU (und bald vielleicht auch der PDS) große Wettbewerbsvorteile gegenüber möglichen neuen Parteien. Die werden dadurch gesteigert, daß einige noch erheblich mehr gefördert werden, als es ihrem Anteil an Wählerstimmen entspricht.

Nach bisherigem Schlüssel, auf den die Parteien sich geeinigt haben, erhalten die Grünen vorab 5,5 Prozent; die verbleibenden 94,5 Prozent verteilen sich auf die „Stiftungen" der CDU, der SPD, der CSU und der FDP im Verhältnis 2:2:1:1. Ein sachverständiger englischer Beobachter, Michael Pinto-Duschinsky, hat die Frage gestellt, ob etwa die FDP nicht ohne derartige Wettbewerbsvorteile schon von der bundesrepublikanischen Bildfläche verschwunden wäre.

Vor diesem Hintergrund stellt sich nicht nur die Frage nach der *Höhe*, sondern auch nach dem *Ob überhaupt* einer staatlichen Finanzierung der „Stiftungen".

Ist es eigentlich sinnvoll, die politische Bildung in die Hand von Einrichtungen zu legen, die den Parteien, also den Kämpfern um die politische Macht, nahestehen? Ist die politische Bildung nicht zuallererst Sache des auf Ausgewogenheit verpflichteten staatlichen Schul-, Hochschul- und Fortbildungswesens? Droht eine parteinahe politische Bildung nicht in den Sog machtorientierter Überlegungen zu geraten und so die Defizite noch zu verstärken, die uns in jüngerer Zeit immer bewußter geworden sind?

Die meisten anderen Tätigkeiten der „Stiftungen" lassen sich auch von ande-



ren Einrichtungen wahrnehmen – und dies vielleicht noch besser:

- ▷ die Begabtenförderung von der Studienstiftung des deutschen Volkes oder den Universitäten;
- ▷ die sozialwissenschaftlichen Forschungen der „Stiftungen“ von Universitäten oder privaten Einrichtungen;
- ▷ Entwicklungshilfeprojekte – zumindest zu einem großen Teil – unmittelbar von den zuständigen Ministerien;
- ▷ und soweit „Stiftungen“ Kaderausbildung und Politikberatung der Parteien betreiben, sollten diese Arbeiten gleich auf die Parteien übertragen werden.

Bei einer Anhörung, die die „Stiftung Regenbogen“ der Grünen Anfang 1994 veranstaltete, waren fast alle Sachverständigen darin einig: Bei den meisten Aktivitäten der „Stiftungen“ bestehe kein sachlicher Grund, daß sie gerade von diesen wahrgenommen oder überhaupt aus Staatsmitteln finanziert werden müßten.

Damit bleibt das bloße Besitzstandsargument: Die „Stiftungen“ sind nun mal da. Das ist als Sachargument aber wenig überzeugend – in einer Zeit, in der die öffentlichen Prioritäten neu geordnet, alte Zöpfe abgeschnitten und überholte Subventionen abgebaut werden müssen. ❑