

Hans Herbert von Arnim

# Die Partei, der Abgeordnete und das Geld

J 50235

Juristische Gesamtbibliothek  
der Technischen Hochschule  
Darmstadt



v. HASE & KOEHLER

# INHALT

	Seite
A. EINLEITUNG . . . . .	1
Überkommene Finanzblindheit der Staatslehre 1 – Finanzen als Kern der öffentlichen Dinge 1 – Parteienstaat 2 – Wende in der Parteienbeurteilung: Von der Parteienverklärung . . . 2 . . . zum Glaubwürdigkeitsverlust 3 – Parteienfinanzierung als Ausdruck des Parteienstaates 5 – Entscheidung in eigener Sache 5 – Das Kartell der Etablierten . . . 6 – . . . wirkt wie eine »Einheitspartei« 6 – Auswirkungen 7 – Wandel des Parlaments vom Kontrolleur zum Kontrollierten 8 – Von der Richtigkeits- zur Unrichtigkeitsvermutung 8 – Regeln des Machterwerbs 9 – Staatspolitische Aspekte 10 – Schlüsselfunktion der Öffentlichkeit 10 – Inhalt und Gliederung des Buches 11 – Stichworte zur Entwicklung der Politikfinanzierung 13	
B. PARTEIENFINANZIERUNG . . . . .	17
I. Das Grundgesetz kennt keine Staatsfinanzierung. . .	17
II. Transparenz der Parteieinnahmen? . . . . .	19
1. Spendenpublizität unzureichend . . . . .	21
a) Verschleierung von Großspendern . . . . .	21
b) Umgehung der Publizität durch »Spenden« an Abgeordnete. . . . .	22
Verbreitung von Abgeordneten-Spenden 23 – Das verkannte Problem 24	
2. Weitere Publizitätsdefizite . . . . .	24
»Parteisteuern« werden vertuscht 25 – Verschleierung der Krediteinnahmen 25 – Veröffentlichung der Parteigliäubiger? 26 – Verfassungsrechtlich bedenklich 27	
III. Steuerliche Begünstigung von Parteispenden . . . .	28
1. Die seltsamen Wege der steuerlichen Begünstigung	28
Steuerbegünstigung von 1954: international einmalig 28 – Urteil von 1957: Ausschluß von kleinen Parteien verfas-	

sungswidrig 29 – Urteile von 1958 und 1979: Bundesverfassungsgericht erzwingt niedrigen Freibetrag 30 – Umgehungen 31 – Parteispendenprozesse 32 – Amnestieversuche 34 – Flucht nach vorn: Grenzenlose Steuerbegünstigung . . . 34 – . . . führt zu immer weiteren Staatsleistungen 35 – Spendenurteil von 1986 36 – Umbau des »Chancenausgleichs« 38 – Vom Regen in die Traufe: der »Chancenausgleich« 1988 39 – »Sockelbetrag« als Lückenbüßer 40 – Kumulation von Staatsleistungen 41 – Steuerbegünstigung überprüfen 42 – Bundesdeutsche Parteienförderung an der Spitze 43 – Einkommenserhöhungen für Abgeordnete 43 – Umschichtung auf Kosten der Staatskasse 44 – Parteispenden rückläufig 45

2. Der sog. Chancenausgleich – eine Fehlkonstruktion 47  
 Beitragsausgleich nicht zu rechtfertigen 47 – Abwegige Konsequenzen 48 – Einnahmesteigernde Strategien 48 – Obergrenze widersinnig 49 – Inkongruenz zwischen Begünstigten und Benachteiligten 50 – Undurchsichtigkeit des »Chancenausgleichs« verhindert Öffentlichkeit 51
3. Diskriminierung kommunaler Wählergemeinschaften . . . . . 52
- IV. Direkte Staatsfinanzierung . . . . . 54
1. Das Wechselspiel zwischen Bonn und Karlsruhe . . . 54  
 Am Anfang war ein Wort aus Karlsruhe 54 – Es begann mit 5 Mio. DM 55 – Bald waren es 38 Mio. DM 56 – Eine europäische Premiere vor 30 Jahren 57 – Das Bundesverfassungsgericht tritt auf die Bremse (Erstes Parteienfinanzingsurteil von 1966) 57 – Parteiengesetz von 1967 60 – Lockerung der Bremse? (Zweites Parteienfinanzingsurteil von 1968) 60 – Festschreibung der Subventionen 62 – »Geburtsfehler« der staatlichen Parteienfinanzierung 62
2. Der sogenannte Sockelbetrag . . . . . 63  
 Ausschluß von kleinen Parteien bedenklich 64 – Versehen bei Halbierung des Sockels 64 – Privilegierung der Unionsparteien 65

3. Staatsabhängigkeit der Parteizentralen . . . . .	66
. . . macht Finanzausgleich innerhalb der Parteien überfälliger	
4. Stärkung oder Korrumpierung neuer Parteien? . . . . .	67
5. Staatliche Parteienfinanzierung auf Umwegen . . . . .	70
6. Weitere Probleme . . . . .	71
Klärung des Begriffs »Wahlkampfkosten« 71 – Kostenerstattung nach Zahl der Wähler 72 – Bürgerbonus 72 – 50-Prozentgrenze ist anzupassen 73 – Ausgaben- und Kreditbegrenzung 74	
7. Kostenerstattung in den Bundesländern . . . . .	74
Zu hohe Schwellen 75 – Koppelung an die Bundesregelung 75 – 6,25 DM in Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen 75 – »Sockelbetrag« mit Rückwirkung in Nordrhein-Westfalen 76	
V. Die Einnahmen der Parteien insgesamt . . . . .	77
500 Mio. Mark im Jahr 77 – Staatsfinanzierungsquote über 60 Prozent 78 – Konsequenz für die Publizität von Ausgaben und Vermögen 80 – Gefahren der Staatsfinanzierung 80	
C. DIE FINANZIERUNG DER FRAKTIONEN, PARTEISTIFTUNGEN UND DER MITARBEITER VON ABGEORDNETEN . . . . .	82
I. Fraktionen . . . . .	82
1. Fraktion und Partei . . . . .	82
Vernachlässigung der Kontrolle 83 – Verschleierte Parteienfinanzierung aus der Fraktionskasse 84 – Aufgaben der Fraktionen 86	
2. Finanzielle Größenordnungen . . . . .	88
Wachstumsraten wie im Schlaraffenland 88 – Höher als Wahlkampfkostenerstattung 88 – Landesparlamente 90 – International hoch 91 – Rechtfertigungsversuch mißglückt 91	

3.	Krasser Mangel an Transparenz . . . . .	91
	Die Fraktion – das unbekannte Wesen 91 – Vordemokratische Geheimniskrämerei 92 – Publizität ist geboten, . . . weil Fraktionen Teil des Staates sind 94 . . . weil Fraktionen in eigener Sache entscheiden 94 . . . weil die Parteienpublizität bei Fraktionen erst recht gelten muß 95 – Staatliche Fraktionsfinanzierung über die Hintertreppe 95 – Fraktionsgesetz überfällig 96	
4.	Verschärfung der Rechnungshofkontrolle geboten . . . . .	98
II.	Partei-»Stiftungen« . . . . .	100
1.	Aufgaben . . . . .	100
2.	Zusammensetzung, Entwicklung und Verteilung der Subventionen . . . . .	101
	Globalzuschüsse und Zweckzuschüsse 101 – Hohes Niveau 103 – Steiler Anstieg 104 – Verteilung 106	
3.	Publizitätsdefizite . . . . .	107
	Einnahmen-, Ausgaben- und Vermögenstransparenz mangelhaft 107 – Gesetzliche Regelung überfällig 108 – Rechnungshofkontrolle 110	
4.	Stiftungsurteil des Bundesverfassungsgerichts von 1986 . . . . .	110
5.	Unverantwortliche Nebenpolitik? . . . . .	116
III.	Staatsfinanzierung von Parteien, Fraktionen und »Stiftungen« insgesamt . . . . .	117
1.	4,2 Mrd. Mark Staatsleistungen in einer Legislaturperiode . . . . .	117
2.	Verneunfachung in zwei Jahrzehnten . . . . .	118
3.	Internationaler Vergleich: Die Bundesrepublik als Vorreiter. . . . .	118

IV. Abgeordnetenmitarbeiter . . . . .	120
Keine gesetzliche Regelung 120 – Mißbrauchsgefahren 122	
V. Gesamtwürdigung . . . . .	123
1. Kein öffentlichkeitswirksames Entscheidungsverfahren . . . . .	123
Geheimverfahren 125 – Abdunkelung der Finanzen erübrigt Begründung 126 – Personen und Institutionen 126 – Spezialgesetzliche Regelung überfällig 127	
2. Fehlende Öffentlichkeit der Einnahmen, Ausgaben und des Vermögens (einschließlich der Schulden) . .	128
3. Publizitäts- und Regelungsdefizit begünstigt finanzielle Fülle . . . . .	130
4. »Closed shop« beeinträchtigt Offenheit des politischen Prozesses . . . . .	131
5. Ordnung und Kontrolle der Politikfinanzierung als vordringliche Staatsaufgaben . . . . .	132
 D. ABGEORDNETENENTSCHÄDIGUNG . . . . .	 133
I. Entwicklung und Probleme . . . . .	133
1. Zwiespältige Problematik . . . . .	133
2. Staatspolitische Bedeutung . . . . .	134
3. Art. 48 Grundgesetz als Magna Charta . . . . .	135
4. Das Diätenurteil des Bundesverfassungsgerichts. . .	135
5. Struktur der Abgeordnetenbezüge. . . . .	136
6. Hamburgs Feierabendparlament. . . . .	137
7. Durchgreifende Kritik am geltenden Recht . . . . .	137
Frühe Kritik blieb unbeachtet 137 – Der hessische Diätenfall 138 – Diskussionsanstöße für andere Parla-	

mente 139 – Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts von 1987 140 – Seufferts Minderheitsvotum wird zur Mehrheitsmeinung 141 – Reaktion der Parlamente überfällig 141

II. Reformbedarf im Bund und in den Ländern (Überblick) . . . . .	143
III. Einkommen, Übergangsgeld, Beihilfe und Versorgung . . . . .	144
1. Einkommen . . . . .	144
a) Höhe des Einkommens. . . . .	144
b) Geltung auch für Landesparlamente? . . . . .	145
c) Struktur des Einkommens . . . . .	146
Dreizehnte Zahlung im Jahr 146 – Staffeldiäten 147	
d) Vollalimentation – Teilalimentation . . . . .	148
e) Alternativkonzepte . . . . .	149
»Feierabendparlament« 149 – Teilzeitparlament 150	
– Welche Aufgaben des Abgeordneten dürfen bezahlt werden? 155 – Entschädigung statt Einheitsalimentation 159 – Einheitslösung 160	
2. Überzogene Übergangsgelder . . . . .	160
3. Beihilfe . . . . .	163
4. Überzogene Versorgung . . . . .	164
a) Altersversorgung. . . . .	164
Hohes unsichtbares Zusatzeinkommen 164	
b) Invalidenversorgung . . . . .	169
c) Sterbegeld . . . . .	169
d) Hinterbliebenenversorgung . . . . .	170
5. Zusätzliche Entschädigung für Funktionsträger? . . . . .	171
a) Ist das Diätenurteil überholt? . . . . .	171
b) Doppelalimentationen aus der Fraktionskasse? . . . . .	173
c) Keine Zusatzversorgung . . . . .	174
6. Doppelbezüge aus der Staatskasse? . . . . .	174
Verfassungswidrig 175 – Anrechnung von Fraktionsbezügen 176	

IV. Kostenpauschalen als verdecktes steuerfreies Zusatz Einkommen . . . . .	177
1. Mißbrauchsanfälligkeit von Pauschalen . . . . .	178
Ein lukrativer Automatismus 178 – Grenzen der Verfas- sung 179 – Darlegungslasten des Parlaments 180 – Ohne Kläger kein Richter 182 – Zivilgerichte bringen es an den Tag 183 – Kritik von Kommissionen 184	
2. Einheitspauschalen (Bund, Bayern, Berlin) . . . . .	185
. . . sind verfassungswidrig . . . 185 . . . aus mehreren Gründen 186	
3. Teil-Pauschalen (plus Abgeltung der Reiseko- sten) . . . . .	187
. . . sind überhöht 188	
4. Kostenpauschalen von Inhabern besonderer Ämter . . . . .	189
Privilegien für Minister und parlamentarische Staatssekre- täre 189 – Präsidenten, Fraktions- und Ausschußvorsit- zende werden privilegiert 192	
V. Abgeordnetenkorruption, »Spenden« und sonstige Zahlungen von Interessenten . . . . .	193
1. Strafflosigkeit von Abgeordnetenbestechung. . . . .	193
»Verhaltensregeln« als Alibi 195	
2. »Spenden« an Abgeordnete . . . . .	196
»Frankfurt ist überall« 197 – Schleichendes Gift für die Gesetzestreue der Verwaltung und Bürger 197 – Rainer Magulski 198	
3. Fehlende Publizität . . . . .	198
4. Steuerliche Privilegierung . . . . .	199
5. Beschwichtigungsversuche . . . . .	200
6. Laufende Zahlungen von Interessenten . . . . .	201
7. Handlungsbedarf auch hier . . . . .	204



VI. Sonderbeiträge von Abgeordneten an Partei und Fraktion (»Partei- und Fraktionsteuern«). . . . .	205
1. Größenordnungen . . . . .	205
2. Verfassungswidrigkeit . . . . .	207
VII. Signale in die falsche Richtung. . . . .	211
1. Landesparlamente gerieren sich als Bundestag . . .	211
2. Der hessische Gipfel . . . . .	214
Die Begründung des Unbegründbaren 215 – Der faktische Effekt 218 – Die nachgeschobene Begründung des Landtags 220 – Neues hessisches Privileg 222	
3. Zum Vergleich: Abgeordnetenentschädigung in amerikanischen Staatenparlamenten. . . . .	223
4. Nachholbedarf im Bund? . . . . .	225
Bericht von Sachverständigen? 225	
E. AUSWERTUNG DER BISHERIGEN ERFAHRUNGEN . . . . .	230
I. Strukturierung des Befundes . . . . .	230
Entscheidung in eigener Sache als Grundproblem 230	
– Prozeßorientierter Ansatz 231 – »Aufgaben« als Kriterien der Staatsfinanzierung? 232 – Neun Thesen 233	
– Fehlen von veröffentlichungsfähigen Begründungen (These 1) 236 – Benachteiligung außerparlamentarischer Konkurrenten (These 2) 237 – Charakteristische Asymmetrie 239 – Leichtigkeit der Bewilligung von Geld in eigener Sache (These 3) 240 – Schwierigkeit der Begrenzung in eigener Sache (These 4) 241 – Ordnung und Kontrolle der Politikfinanzierung als vordringliche Staatsaufgabe 242 – Kartell der Etablierten (These 5) 242	
– Absprachen auf größtem gemeinsamen Nenner (These 6) 244 – Unbegrenzte Finanzierungswünsche . . . 247	
. . . ohne Gegengewicht . . . 247 . . . wirken wie ein suchtbildendes Rauschgift 248 – Die »bahnbrechende« Rolle der Verschuldung der Parteizentralen 249 – Ein Konstruktionsfehler der Verfassung und seine Folgen 250	

II. Öffentlichkeitskontrolle? . . . . .	251
Anforderungen an Öffentlichkeit 251 – Schwächung der öffentlichen Kontrolle (These 7) 252	
1. Entscheidung durch Gesetz . . . . .	252
Haushaltsverfahren schafft keine Publizität 252 – Anforderungen an das Gesetzgebungsverfahren 254 – Blitzgesetzgebung 254 – Irreführende Angaben im Gesetzgebungsverfahren 256 – Sonderfall: Kostenpauschalen für Abgeordnete 257 – Instrumentalisierung von Sachverständigen-Kommissionen 259 – Pflicht des Gesetzgebers zum Eingreifen bei »Spenden« und Interessentenzahlungen an Abgeordnete 266	
2. Öffentlichkeit von Ausgaben und Vermögen . . . . .	267
3. Öffentlichkeitskontrolle durch Rechnungshöfe . . . . .	267
III. Kontrolle durch das Bundesverfassungsgericht: Zwiespältige Rolle . . . . .	268
Richterrecht herrscht vor (These 8) 268 – Asymmetrie des gerichtlichen Gegenhaltens 270	
1. Anstoßeffekte durch das Bundesverfassungsgericht (These 9). . . . .	271
a) Parteien-, Fraktions- und Stiftungsfinanzierung . . . . .	272
Entscheidung von 1958 272 – Entscheidung von 1966 273 – Entscheidungen von 1986 274	
b) Abgeordnetenentschädigung: Das Diätenurteil und seine Folgen . . . . .	275
2. Folgen und Folgerungen . . . . .	276
Beharrungseffekte 276 – Bundesverfassungsgericht vermittelt Scheinlegitimation 277 – Umdeutung der verfassungsgerichtlichen Urteile in der Praxis 278 – Autoritätsverlust durch Änderung der Rechtsprechung 279 – Entscheidungen in eigener Sache begründen Unrichtigkeitsvermutung 281 – Konsequenzen für die gerichtliche Kontrolldichte 283	
IV. Kontrolle durch den Bund der Steuerzahler . . . . .	285

V. Umbau der Verfassung . . . . .	288
Das Grundproblem war den Vätern des Grundgesetzes unbekannt 289 – Neue Probleme verlangen neue Antworten 290 – Limitierung der Staatsfinanzierung und der Kreditaufnahme 291 – Änderungen des Entscheidungsverfahrens 292	
F. AUSWIRKUNGEN DER DEUTSCHEN VEREINIGUNG AUF DIE POLITIKFINANZIERUNG . . . . .	294
I. Parteienfinanzierung . . . . .	294
1. Vermögen der ehemaligen DDR-Parteien . . . . .	294
Streit um die Höhe 294 – Vermögensübertragung auf West-Parteien 296 – Diktatorische Komplizenschaft . . . 296 . . . macht Vermögen der DDR-Parteien unverdaulich 297 – Vorkehrungen im Einigungsvertrag 298	
2. Staatliche Zuschüsse nach der Wende in der DDR. . .	300
Wahlkampfkostenerstattung nach dem DDR-Parteiengesetz 300 – Finanzierungszuschüsse 301 – Kostenerstattung für die Landtagswahlen 303 – Kumulation von Staatszuwendungen 303	
3. Wahlkampfkostenerstattung bei der Bundestagswahl 1990 und »Chancenausgleich« . . . . .	304
»Sockelbeträge« 305 – Überhöhte Abschlagszahlungen 306 – »Chancenausgleich« 307	
II. Fraktions- und Stiftungsfinanzierung . . . . .	308
Erhöhung der Fraktions»zuschüsse«? 308 – Fraktionsgesetz überfällig 309 – Neuordnung der »Stiftungs«finanzierung 309	
III. Entschädigung der Volkskammer-Abgeordneten. . .	310
DDR-Abgeordnetengesetz 310 – Widerspruch zur DDR-Verfassung 312 – Übergangsgeld 313 – Volkskammerabgeordnete im Bundestag 314	

IV. AUSBLICK . . . . .	315
ANMERKUNGEN . . . . .	317
Schaubilder im Text	
Schaubild 1: Parteienfinanzierung aus dem Bundeshaushalt 1959-1966 . . . . .	58
Schaubild 2: »Zuschüsse« an Bundestagsfraktionen . . . . .	89
Schaubild 3: Globalzuschüsse aus dem Bundeshaushalt an parteinahe Stiftungen . . . . .	105
Schaubild 4: Aufwendungen für Mitarbeiter von Bundestagsabgeordneten . . . . .	121
ANHANG . . . . .	359
Tabelle 1: Chancenausgleich 1986–1990 . . . . .	361
Tabelle 2: Wahlkampfkostenerstattung für die Wahlen zum Europäischen Parlament, zum Deutschen Bundestag und für Landtagswahlen . . . . .	362
Tabelle 3: Einnahmen der Bundestagsparteien . . . . .	363
Tabelle 4: Zahlungen an die Fraktionen der Landesparlamente aus Haushaltsmitteln . . . . .	365
Tabelle 5: Staatsfinanzierung der parteinahen Stiftungen aus dem Bundeshaushalt 1965–1990 . . . . .	366
Tabelle 6: Globalzuschüsse an parteinahe Stiftungen »zur gesellschaftspolitischen und demokratischen Bildungsarbeit«. . . . .	367
Tabelle 7: Förderung der gesellschaftspolitischen Bildung in Entwicklungsländern (Kap./Titel 23 02/686 04) . . . . .	368
Tabelle 8: Förderung der Sozialstruktur in Entwicklungsländern durch bilaterale Maßnahmen (Kap./Titel 23 02/686 03) . . . . .	369