

# Ist unsere Demokratie zu teuer?

Von Karl-Heinz Naßmacher

Im Vergleich erweisen sich die Kosten für Parteienwettbewerb in Deutschland als wenig dramatisch. Die Pro-Kopf-Ausgaben halten eine Mittelposition zwischen den extrem hohen in Japan und Italien sowie den besonders niedrigen in Kanada und Großbritannien. Zur Jahrtausendwende gaben die deutschen Parteien weniger Geld aus als in den siebziger Jahren.



Wahlkampf in Deutschland (oben Hamburg-Wahl Februar 2004) und in den USA (li. Senator John Kerry, möglicher Präsidentschaftskandidat der Demokraten für die Wahl im November 2004).

Spending for party competition is presented in a comparative perspective. Compared to other liberal democracies Germany (and the U.S.) are about halfway between the big spenders (e.g., Japan and Italy) and moderate spenders like Canada and the U.K. In the late 1990s, German citizens were less willing to spend on politics than they were in the early 1970s.

Jede Staatsform, unter der Menschen zusammenleben, verursacht spezifische Kosten. Ein anschauliches Beispiel bieten die „absolutistischen“ Monarchien der Neuzeit. Hier gehörten der Bau prächtiger Schlösser, eine üppige Hofhaltung sowie gelegentlich Ausstattung und Unterhalt von Mätressen zu den spezifischen Kosten dieser Staatsform. In manchen deutschen (Klein-)Staaten des frühen 18. Jahrhunderts sollen solche Aufwendungen 50 Prozent der Staatseinnahmen verschlungen haben. Die moderne Demokratie hat deutlich geringere Repräsentationskosten, aber eigene Besonderheiten des politischen Systems, die spezifische Kosten verursachen. In allen

Demokratien finden wir politische Parteien; Parteien sind ein unverzichtbares Element demokratischer Politik. Parteien organisieren den politischen Wettbewerb um Ideen, Themen und Personen. Parteienwettbewerb verursacht Kosten, die in keinem anderen politischen System anfallen. Der amerikanische Wissenschaftler Alexander Heard prägte dafür den Begriff „Kosten der Demokratie“. Ihre Höhe ist stets umstritten; es fehlt ein allgemein gültiger Maßstab. Die Parteien geben Geld aus

- für Zwecke, die ihre Führung für nützlich hält,
- in dem Umfang, der aus verschiedenen Geldquellen zugänglich/verfügbar ist.

Wie überall sind auch bei den politischen Parteien Einnahmen und Ausgaben wechselseitig abhängig. Dieser Beitrag versucht zwei Fragen zu beantworten:

● Wie hoch sind die Kosten der Parteiendemokratie in Deutschland?

● Ist die deutsche Parteiendemokratie besonders teuer oder eher kostengünstig?

Das Bundesverfassungsgericht hat in einem seiner Urteile zur Parteienfinanzierung (1966) zu diesem Problemkreis zwei zunächst einleuchtende Begriffe in die politische Debatte eingeführt, die sich freilich bei sozialwissenschaftlicher Betrachtung als „Leerformeln“ erweisen. Das Gericht sprach von den „notwendigen“ Kosten eines „angemessenen“ Wahlkampfes. Die Selbsttäuschung des Gerichtes, dass Wahlkampfaufwendungen sich von den übrigen Kosten der Parteitätigkeit sauber abgrenzen ließen, soll hier nicht weiter verfolgt werden. Die vom Gericht eingeführten Begriffe erscheinen jedoch hilfreich für den Versuch, zur zweiten Fragestellung einen geeigneten Maßstab zu finden: Was sind die notwendigen Kosten angemessener Parteitätigkeit? Was sind die angemessenen Kosten notwendiger Parteitätigkeit?

## Notwendig und angemessen

Notwendig ist, was die Demokratie zum Funktionieren braucht; angemessen ist, was Bürger bereit sind, dafür zu bezahlen. Die Bürger zahlen als Parteimitglieder, Spender, Verbraucher und/oder Steuerzahler. Im gleichen Urteil hat das Bundesverfassungsgericht festgelegt und diesen Grundsatz in einem späteren Urteil verstärkt und weiterentwickelt, dass mindestens die Hälfte der Parteieinnahmen aus freiwilligen Leistungen privater Geldgeber stammen muss. Wenn wir diesen Maßstab zugrunde legen, können die angemessenen Kosten der Parteitätigkeit in Deutschland höchstens doppelt so hoch sein, wie die Summe aller Beiträge von Parteimitgliedern und Spenden von Privatpersonen an politische Parteien. Ein Blick in die Rechenschaftsberichte der deutschen Parteien zeigt, dass diese Bedingung ohne Schwierigkeiten eingehalten wird. Das ist selbst dann der Fall, wenn die in den Berichten ausgewiesene Summe der Mitgliedsbeiträge um die keineswegs „freiwillig“ gezahlten Sonderbeiträge der Mandatsträger vermindert wird. Diese Betrachtung führt offenbar im Hinblick auf die beiden Fragestellungen nicht sehr viel weiter.

Was kostet der Parteienwettbewerb in

Deutschland? Als Gesamtkosten der Parteitätigkeit lassen sich alle Ausgaben aller Parteien auf allen Organisationsebenen zusammenfassen. Die Rechenschaftsberichte geben darüber seit mehr als zwei Jahrzehnten detailliert Auskunft. Dabei zeigt sich, dass die Parteien in Wahljahren mehr, in Nicht-Wahljahren weniger ausgeben. Auf eine durchschnittliche Wahlperiode von vier Jahren bezogen liegt die Summe aller Ausgaben aller Parteien auf allen Organisationsebenen bei 1,5 Milliarden €; im Jahresdurchschnitt einer Wahlperiode bei ungefähr 380 Millionen €. Diese Summe verteilt sich auf die verschiedenen Parteien etwa so, dass zwei große Parteien (SPD einerseits, CDU und CSU andererseits) etwa 150 Millionen € im Jahresdurchschnitt ausgeben. Drei kleine Parteien (B90/Grüne, FDP, PDS) verbrauchen zwischen 15 und 30 Millionen €; auf alle übrigen Parteien entfallen etwa 20 Millionen € im Jahr. Dabei ist zu beachten, dass keine Partei nur eine einzelne Kasse unterhält. Vielmehr verteilen sich die Ausgaben auf eine Vielzahl verschiedener Kassen. Davon entfallen etwa je ein Drittel auf die Bundesebene, die Landes- und Bezirksebene sowie die Kreis- und Ortsebene.

Bei der Verteilung der Gesamtmittel auf unterschiedliche Verwendungszwecke wird das Gewicht der Wahlkämpfe in der öffentlichen Wahrnehmung überschätzt. Obwohl im Durchschnitt einer Wahlperiode zwei bundesweite, 29 landesweite und zahlreiche Bürgermeisterwahlkämpfe zu bestreiten sind, erfordern diese insgesamt nicht mehr als ein Viertel der Gesamtausgaben. Selbst in Bundestagswahljahren entfallen bei den einzelnen Parteien maximal 40-50 Prozent der Ausgaben des betreffenden Jahres auf Wahlkämpfe. Ursache für diese scheinbar überraschende Tatsache ist, dass in Deutschland eine besonders günstige Situation vorliegt:

- Werbespots im öffentlich-rechtlichen Rundfunk und Fernsehen sind gebührenfrei;
- es konkurrieren Parteien, nicht einzelne Kandidaten;
- ein wichtiger Teil der Wahlkämpfe findet im redaktionellen Teil des Fernsehprogramms bzw. der Printmedien statt;
- die Parteien haben bisher massenhafte Werbung bei Privatsendern vermieden.

Umso deutlicher ausgeprägt ist die Tatsache, dass die deutschen Parteien für Personal fast ein Drittel ihrer Gesamtausgaben einsetzen und darüber hinaus erhebliche Aufwendungen für den laufenden Betrieb ihrer

Parteiorganisation (Räume, Porto, Telefon etc.) bestreiten.

Zur Finanzierung der Gesamtaufwendungen sei am Rande ein Hinweis auf die Geldquellen gegeben. Grob vereinfacht lassen sich vier „Säulen“ der Parteienfinanzierung in Deutschland unterscheiden. Die beiden größten Säulen bilden mit jeweils einem Drittel die Beiträge der Parteimitglieder (ohne Mandatsträgerabgaben) und öffentliche Mittel (staatliche Teilfinanzierung, früher: Wahlkampfkostenerstattung). Etwa ein Sechstel der Gesamteinnahmen stammt aus Mandatsträgerabgaben und weniger als ein Sechstel aus Spenden. Dazu sind verschiedene Beobachtungen festzuhalten: Großspenden aus der Wirtschaft sind bei keiner Partei eine bedeutende (d.h. die Mitgliedsbeiträge bzw. öffentlichen Mittel übertreffende) Geldquelle. Die große Masse der Spenden stammt von natürlichen Personen und fließt in die Kassen der Kreisparteien bzw. Ortsverbände, steht also den Parteizentralen nicht zur Verfügung. Schließlich ist auf das oft diskutierte Problem der Großspenden aus der Wirtschaft einzugehen. Hier stammt die größte jemals in einem Rechenschaftsbericht veröffentlichte Einzelspende aus der Zeit vor dem „Kohl-Skandal“; das Ehepaar Ehlerding, dem die Mehrheit der Firma WCM gehört, spendete der CDU in den Jahren 1998/99 jeweils fast drei Millionen DM.

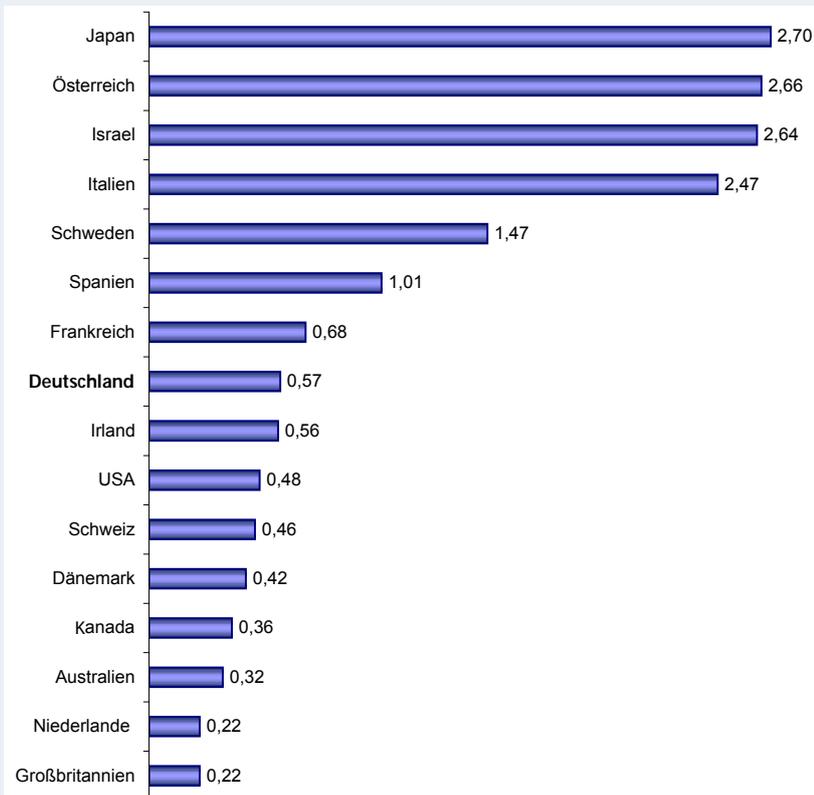
## Der Vergleich mit der Werbung

Die Frage, ob bestimmte Kosten der Parteitätigkeit in einem konkreten Land notwendig oder angemessen sind, kann niemand beantworten. Weder die einzelne Parteiführung noch Wissenschaftler oder Geldgeber oder gar einzelne Staatsbürger verfügen über allgemeingültige Maßstäbe. Damit wissenschaftliche Analyse zu dieser Frage überhaupt etwas beitragen kann, soll hier eine Annäherung durch Vergleich gesucht werden. Dafür bieten sich drei Möglichkeiten: andere Bereiche von Werbung/Unterhaltung/Information, andere Länder mit Parteiendemokratie und die Kosten der deutschen Parteiendemokratie in früheren Jahren.

Sehen wir uns den Bereich Werbung/Information/Unterhaltung etwas näher an (genannt werden jeweils Jahresbeträge). Die Einnahmen aller Werbeträger in Deutschland betragen 16 Milliarden €, also das Vierunddreißigfache der Ausgaben für die Parteitätigkeit. Für Fernsehwerbung wird ein Bruttobetrag von insgesamt 7,5 Milliarden €, also

### Kosten der Demokratie im internationalen Vergleich

Index = Parteiausgaben pro Wahlberechtigten im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt



das Zwanzigfache, geschätzt. Das Aufkommen der Rundfunkgebühren beträgt jährlich 6 Milliarden €, also etwa das Sechzehnfache. Der Marktführer RTL nimmt für seine Fernsehwerbung jährlich über zwei Milliarden € ein, also das Fünf- bis Sechsfache. Dreimal wird die gleiche Größenordnung erreicht, die bereits für Ausgaben aller Parteien im Jahresdurchschnitt genannt wurde: Ein kleiner Privatsender (wie VOX oder Kabel 1) erzielt allein etwa 300-400 Millionen € Werbeeinnahmen; den gleichen Betrag erreichen ARD und ZDF gemeinsam; die Firma Kirch Media zahlte an den DFB für die Übertragungsrechte der Fußballbundesliga 1,5 Milliarden € für vier Jahre. Sicher lassen sich aus diesen Summen keine Maßstäbe für Parteiausgaben herleiten, aber gemeinsam geben sie dennoch eine Größenordnung, die eine Einordnung der Ausgaben für Parteitätigkeit in den Zusammenhang anderer gesellschaftlich bedeutsamer und kostenintensiver Bereiche ermöglicht.

Sind die deutschen Parteien teurer als Par-

teien in anderen (vergleichbaren) Ländern? Auch hier stellen sich Probleme der Vergleichbarkeit. In allen Demokratien haben alle Parteien mit Wahlen zu tun. Doch sind Parteien nur Wahlvereine? In den meisten Demokratien sind Parteien unterschiedlich organisiert, Wahlen laufen unterschiedlich ab. Das jeweilige landesspezifische Leistungsprofil lässt unterschiedliche Kostenniveaus erwarten. Da die Länder unterschiedlich groß sind (Irland 1,5 Millionen, USA ca. 200 Millionen Wahlberechtigte), ist beim internationalen Vergleich der Jahresbetrag auf Pro-Kopf-Beträge umzurechnen. Die meisten demokratischen Länder haben unterschiedliche Währungen. Damit Wechselkursprobleme nicht auf den Vergleich durchschlagen, wurde ein Indexwert berechnet, der die Parteiausgaben pro Kopf der Wahlberechtigten auf die Wirtschaftsleistung (Brutto-Inlandsprodukt, BIP) pro Kopf der Einwohner bezieht. Für diese Indexwerte ergeben sich beträchtliche Unterschiede:

● Japan, Österreich, Israel, Italien: 2,7 bis 2,5

- Schweden, Spanien: 1,5 bis 1,0
- Frankreich, Deutschland, Irland, USA, Schweiz: 0,7 bis 0,5
- Dänemark, Kanada, Australien, Niederlande, Großbritannien: 0,4 bis 0,2.

Wo liegen die Ursachen für derart ausgeprägte Unterschiede im Kostenniveau des Parteienwettbewerbs? Zunächst kommt eine Losgrößendegression zum Tragen, d.h. in kleinen Ländern ist die Demokratie relativ teurer als in großen. Die Losgrößendegression wirkt relativ stark für Westeuropa (mit lohnintensiven Parteiapparaten in der Fläche), relativ schwach für angelsächsische Länder (mit kapitalintensiven Wahlkämpfen im einzelnen Wahlkreis).

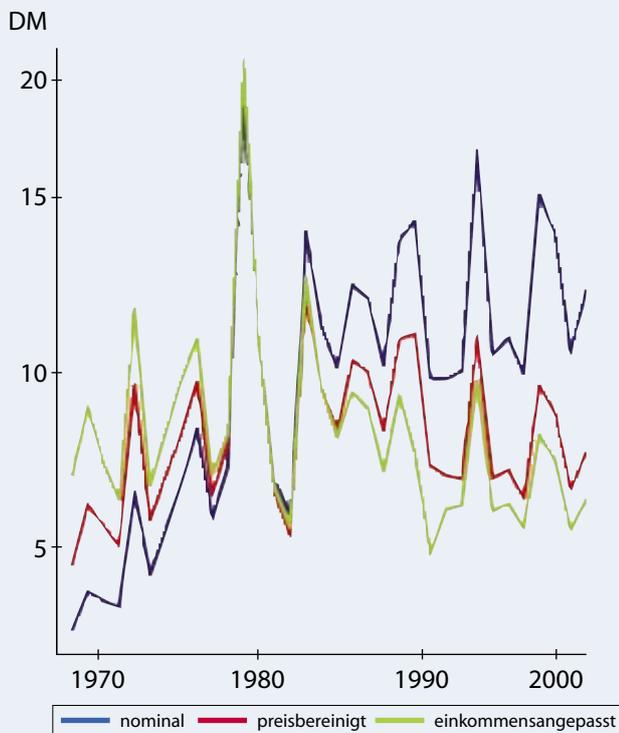
### Tradition wirkt kostensenkend

Entgegen mancher Erwartung lässt die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit eines Landes die Kosten der Demokratie sinken, d.h. je mehr die einzelnen Staatsbürger sich Ausgaben für ihre Demokratie leisten können, desto weniger geben die Parteien aus. Die Dauer demokratischer Tradition wirkt kostensenkend; in Entwicklungsländern und Transformationsstaaten sind die Kosten des Parteienwettbewerbs durch Aufwendungen für „Stimmenkauf“ erheblich höher als in gefestigten demokratischen Strukturen mit langer Gewöhnung an einen unpersönlichen Parteienwettbewerb. Innerparteiliche Konkurrenz treibt die Kosten des Parteienwettbewerbs. Dort, wo nicht nur Parteien um die Stimmen von Wählern konkurrieren, sondern auch Kandidaten derselben Partei unabhängig von ihrer Partei für sich selbst werben müssen, sind zusätzliche Aufwendungen erforderlich. Die in Deutschland übliche Verknüpfung von Parteiliste und Kandidat im Wahlkreis stellt die Parteienkonkurrenz in den Mittelpunkt des Wahlkampfes, was die Wahlkampfkosten beträchtlich senkt.

Leicht verfügbare Geldquellen ermöglichen ein hohes Kostenniveau. Wo Parteien und/oder Kandidaten sich mit relativ geringer Anstrengung (also ohne intensive Werbung um individuelle Zuwendungen von einzelnen Wahlberechtigten) Geld beschaffen können, sei es durch Korruption oder freigiebige Ausschüttung von Zuwendungen aus öffentlichen Kassen, liegt das Kostenniveau des Parteienwettbewerbs z. T. erheblich höher als in Ländern, deren Parteien (aus unterschiedlichen Gründen) auf das „Scherflein“ privater Kleinspenden angewiesen sind.

Schließlich entscheidet das Niveau der

## Gesamtausgaben aller deutschen Parteien pro Wahlberechtigten



Staatstätigkeit sowohl über die Möglichkeit öffentlicher Zuschüsse als auch über das Interesse gesellschaftlicher Gruppen an der Protektion durch politische Akteure. Ein hoher Staatsanteil am Bruttoinlandsprodukt korreliert mit hohen Aufwendungen für den Parteienwettbewerb. Der gleiche Effekt geht von umfangreicher Staatseinwirkung auf die Wirtschaftstätigkeit aus.

Natürlich wirkt keiner der genannten Faktoren für sich allein. Manche bedingen sich wechselseitig, wie Staatseinwirkung und Korruption oder allgemeines und spezifisches Subventionsniveau. Andere Faktoren konterkarieren sich, wie z.B. innerparteilicher Wettbewerb und geringe Staatstätigkeit.

Damit bleibt die abschließende Überlegung: Sind die deutschen Parteien teurer als in früheren Jahrzehnten? Auch hier stellen sich erhebliche Vergleichsprobleme. Deutsche Wahlkämpfe verlaufen heute anders als früher. Erinnert sei hier etwa an die Rolle von Hirtenbriefen und Wahlprüfsteinen der gesellschaftlichen Großorganisationen einerseits und von Großflächenplakaten, Zeitungsanzeigen und Fernsehduellen andererseits. Das Lohnniveau hat sich allgemein erhöht. Welchen Anteil sollen daran legitimerweise

die hauptberuflichen Mitarbeiter politischer Parteien haben? Die Bereitschaft zu ehrenamtlicher Mitarbeit ist in allen gesellschaftlichen Organisationen gesunken; auch die Parteien haben deswegen ihren Bestand an bezahlten Mitarbeitern vergrößert. Die Gesellschaft hat sich auch sonst verändert; erinnert sei nur an gestiegene Mobilität und veränderte Informationsgewohnheiten. Die Parteitätigkeit muss solchen Veränderungen notwendig Rechnung tragen.

In Deutschland sind die Ausgaben aller Parteien zusammengekommen von 1968 bis 2001 (Nicht-Wahljahre) von 103 auf 758 Millionen DM, von 1969 bis 1998 (jeweils Wahljahre) von 145 auf 926 Millionen DM gestiegen. Dies wird häufig als exorbitante Steigerung angesehen. Zu beachten ist freilich, dass u.a. durch die deutsche Einheit die Zahl der Wahlberechtigten von 39 auf 61 Millionen anstieg. Die Parteien müssen mit ihren Organisationen eine größere Zahl von Wahlberechtigten erreichen und in einer größeren Fläche mehr Parteibüros vorhalten. Daneben ist auch die Kaufkraft der Landeswährung geringer als früher. Die Folge des vergrößerten Landes lässt sich durch eine Pro-Kopf-Betrachtung, die Geldbewertung durch statistische Berücksichtigung von Inflationseffekten auffangen. Die Kaufkraft der DM hat sich bis 2000 auf weniger als 40 Prozent der Kaufkraft von 1968 vermindert. Zu beachten wäre zusätzlich, dass die Parteien einen anderen Warenkorb kaufen als der übliche „Vier-Personen-Arbeitnehmer-Haushalt“. Für die parteispezifische Nachfrage fehlen Preisindizes. Für den allgemeinen Kaufkraftschwund reicht der Index der Verbraucherpreise aus; zwischen 1968 und 2001 war dieser geringer als das Wachstum der Parteieinnahmen. Sind deshalb die deutschen Parteien heute zu teuer?

## Unteres Mittelfeld

Soll in einer Gesellschaft, die sich an jährlich steigende Einkommen gewöhnt hat, die Parteitätigkeit auf das Niveau von vor drei Jahrzehnten beschränkt bleiben, während der Lebensstandard der Bürger auf das Fünffache angestiegen ist? Wer den Parteien eine Entwicklung im Gleichschritt mit dem durchschnittlichen Ausgabenniveau der Bevölkerung zubilligt, muss überrascht feststellen, dass die deutschen Parteien gegenüber den frühen 70er Jahren deutlich zurückgefallen sind. Im Durchschnitt eines Vier-Jahres-Zyklus gaben alle Parteien zusammen für jeden einzelnen Wahlberechtigten am Ende der 90er Jahre 20 Prozent weniger aus als damals.

Im Ergebnis lassen sich drei Punkte festhalten:

1. Im internationalen Vergleich liegen die Kosten der Parteitätigkeit in Deutschland im unteren Mittelfeld.

2. In einem Land mit steigendem Einkommen hatten die Parteien bis 1980 an dieser Entwicklung teil; seither sind sie dahinter zurückgeblieben. Die einkommensangepassten Parteiausgaben sind langfristig (auch unter Berücksichtigung von Auswirkungen der deutschen Einheit) gesunken.

3. Beide Feststellungen sollen nicht darauf abheben, dass es in Deutschland kein Problem mit der Parteienfinanzierung gibt. Aus den beiden zusammenfassenden Sätzen folgt lediglich, dass die Kosten der Parteitätigkeit in Deutschland kein zentrales Problem des Parteienwettbewerbs sind.

## Der Autor



Prof. Dr. Karl-Heinz Naßmacher ist seit 1975 Hochschullehrer für Politikwissenschaft an der Universität Oldenburg. Er studierte Wirtschafts- und Sozialwissenschaften an der Universität Köln, wo er 1967 auch promovierte. Vor seinem Ruf nach Oldenburg war der Wissenschaftler im Kreditwesen und in der Erwachsenenbildung tätig. Naßmacher veröffentlichte Bücher und Aufsätze über politische Systeme, Parteien, Wirtschaftspolitik, Kommunalpolitik und Parteienfinanzierung. Er war Mitglied der Parteienfinanzierungskommission und Vorsitzender des IPSA Research Committee on Political Finance and Political Corruption.