Sinn und Unsinn einer Regulierung der Parteienfinanzierung

Entwicklungen in Korruptionsforschung und Korruptionsbekämpfung

Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin

12. Oktober 2018

Prof. Dr. Michael Koß • LMU München • mkoss@gsi.lmu.de

- Sinn einer Regulierung der Parteienfinanzierung:
  Staatliche Zuwendungen verringern das Risiko der Korruption
- Unsinn einer Regulierung?
  Transparenzregeln sind dazu nicht zwingend vonnöten
- Die schlechte Nachricht:
  Für (rechts-)populistische Herausforderer trifft dieser Befund nicht zu

Regimes der Parteienfinanzierung

Transparenzniveau	Niveau der staatlichen Zuwendungen –	Niveau der staatlichen Zuwendungen +
+	Regulierter Markt z.B. USA	Parteien als öffentliche Dienstleister z.B. Deutschland
–	Unregulierter Markt z.B. Schweiz	staatliche Gleichschaltung z.B. Schweden bis 2014

Die Terminologie ist einem Paper entnommen, das ich vor kurzem begutachtet habe

- Große Vorbehalte gegenüber einer staatlichen Parteienfinanzierung:
- Furcht vor einer Kartellbildung...
  - ➜ ... der Parteiführung gegenüber einfachen Mitgliedern
  - ➜ ... der etablierten Parteien gegenüber neuen Konkurrenten...

PARTY POLITICS VOL 1. No. 1 pp. 5–28

© 1995 SAGE Publications

London • Thousand Oaks • New Delhi

CHANGING MODELS OF PARTY ORGANIZATION AND PARTY DEMOCRACY

The Emergence of the Cartel Party

Richard S. Katz and Peter Mair

ABSTRACT

Many recent discussions of the decline of party are predicated on the assumption that the Duverger/socialist mass-party model is the only model for parties. We contend that this assumption is misconceived, that the mass-party model is only one, temporally limited and contingent model, and that it is necessary to differentiate notions of adaptation and change from notions of decline or failure. Following an analysis of how various models of party can be located in terms of the relationship between civil society and the state, we contend that the recent period has witnessed the emergence of a new model of party, the cartel party, in which colluding parties become agents of the state and employ the resources of the state (the party state) to ensure their own collective survival. Finally, we suggest that the recent challenge to party is in fact a challenge to the cartel that the established parties have created for themselves.

KEY WORDS ▪ cartel party ▪ party organization ▪ party government ▪ democratic

Party Politics 1995, Jg. 1, H.1

... ist unbegründet!

- Zwar durchaus fragwürdiges Verhalten der etablierten Parteien in Deutschland...
- ... aber generell sehr niedrige Zugangshürden für staatliche Zuwendungen...
- ... und Ausgabenobergrenzen vor allem dort, wo eine staatliche Parteienfinanzierung eingeführt wurde.
- Größere Abhängigkeit von Großspendern in Ländern ohne staatliche Zuwendungen.

4. Political finance and the cartel party thesis

Daniela R. Piccio and Ingrid van Biezen

INTRODUCTION

The financing of political parties has been an enduring concern in much of the party literature (e.g. Alexander 1989; Scarrow 2007; Nassmacher 2009; Koss 2010). The suggested emergence of the cartel party (Katz, Mair 1995) in particular has brought questions about the role of the state and its impact on the democratic process to the fore, with special attention to the consequences of public funding for the organizational transformation of political parties and the dynamics of the party system.

The role of the state in the funding of political parties is important because the introduction of state subsidies has encouraged substantial changes in the way parties in European democracies are financed and organized. According to Katz and Mair (1995), the founding fathers of the cartel thesis, the increasing availability of state subventions has strengthened the orientation of parties towards the state while at the same time it has contributed to the weakening of their linkages with society. Moreover, public funding appears to have served to encourage a particular conception of democracy and political parties, by which parties are increasingly seen as an essential public good for democracy and less exclusively as the private voluntary associations that are the instruments of civil society (Katz 2002). In addition, public funding has important consequences for the openness of the party systems. One of the important justifications for the introduction of public funding is often that it provides a more level playing field for political actors with unequal resources and thus contributes to a fair political competition. According to one of the most influential critiques, however (see Katz, Mair 1995, 2009), rather than providing equal opportunities of access, public finance regimes are one of the means by which the established parties aim to keep new actors out of the political arena. In this light, rather than enhancing democratic processes by facilitating political competition and enhancing political pluralism, state funding constitutes a tool for incumbents to disadvantage challengers by impeding their access to financial resources.

In this contribution we focus on the role and impact of public funding on the party organizations and the party system. We thus disentangle the premises inherent in the cartel conjecture into an organizational and a systemic component (Koole 1996). We review the recent evidence with regard to the parties' dependence on the state versus society by examining the importance of public funding as opposed to private donations and membership contributions. In addition, we focus on the parameters of the legal framework for party financing, with a view to assessing the extent to which they appear to be designed to keep challengers out. More specifically, we examine the eligibility cri-

Mendilow & Phélippeau (Hrsg.), Handbook of Political Party Funding, 2018

http://www.sueddeutsche.de/politik/superreiche-in-den-usa-stellvertreter-kampf-der-milliardaere-1.4017178

Superreiche in den USA

Stellvertreter-Kampf der Milliardäre

Vor der Kongresswahl versammeln sich Großspender hinter Donald Trump und seinen Gegnern - und investieren Hunderte Millionen Dollar. Doch der politische Einfluss der Superreichen findet auch andere Wege.

Von Johannes Kuhn

Bis zu 400 Millionen US-Dollar. Diese Summe will der konservative Großindustrielle Charles Koch bis November i n den politischen Betrieb einspeisen, um zur anstehenden Kongresswahl die konservative Botschaft unters Volk zu bringen.

Diese Botschaft lautet: Die umstrittenen Steuersenkungen der Republikaner sind eine gute Sache, aber nur der Anfang. Nun brauchen die USA weitere Deregulierung und müssen staatliche Dienstleistungen privatisieren. Dies, gemischt mit Diffamierung von Demokraten als Sozialisten und sonstigen Kulturkampf-Zutaten, soll die republikanische Mehrheit in Repräsentantenhaus und Senat retten. Dies würde auch die Zeichen für die Wiederwahl eines konservativen Kandidaten 2020 setzen.

Wer der oben skizzierten Linie als US-Politiker folgt, hat gute Chancen auf indirekte finanzielle Wahlkampf-Unterstützung aus dem Koch'schen Interessengruppen-Netzwerk, in das auch andere US-Oligarchen einzahlen. Seit der "Citizens United"-Entscheidung des Obersten Gerichtshof aus dem Jahr 2010 sind Firmen, Privatpersonen und Gewerkschaften hier praktisch keine finanziellen Grenzen mehr gesetzt.

Der 82-jährige Charles Koch, der seinen vier Jahre jüngeren Bruder David jüngst nach einem geräuschlosen Machtkampf in den Ruhestand schickte, der konservative Hedgefonds-Manager Paul Singer, der 2016 sogar einen Anti-Trump-Wahlverein gründete.

Den Mega-Spender Sheldon Adelson wiederum beglückte die Trump-Regierung mit dem Umzug der US-Botschaft in Israel nach Jerusalem. Der Hotel-Magnat wiederum wird die Republikaner 2018 mit mindestens 30 Millionen Dollar unterstützen . Und die einflussreiche Familie des Hedgefonds-Managers Robert Mercer, die neben dem Portal Breitbart News auch die umstrittene Datenfirma Cambridge Analytica finanzierte, gehörte ohnehin zu den frühen Unterstützern der Doktrin "America First".

Die Koch-Brüder, deren individuelles Privatvermögen von 60 Milliarden Dollar ihnen Platz acht auf der Forbes - Liste der reichsten Menschen einbringt, sind seit Jahrzehnten aktiv und unter progressiven Amerikanern entsprechend verhasst. Neben diesen bekannten Gesichtern dehnen derzeit auch regionale Königsmacher auf, ihren Einfluss aus.

Mehr als 25 Millionen Dollar hat das Ehepaar Richard und Elizabeth Uihlein bereits in Kandidaten des rechten Flügels gesteckt. "Was auch immer im November passiert, wenn die Republikaner ihre Kongress-Mehrheit gegen den Ansturm der Demokraten verteidigen", schrieb vor kurzem das konservative Hausmedium National Review , "Uihleins Einfluss wird ein großer Teil dieser Geschichte sein."

Investitionen in konservative Experimentier-Staaten

Der 73-jährige Uihlein ist dabei ein gutes Beispiel dafür, dass ein Blick über Washington hinaus lohnt: Das Ehepaar wurde durch den Verkauf von Versandhandel-Zubehör zu Milliardären, ihr politischer Einfluss in den Bundesstaaten Wisconsin und Illinois reicht mehr als ein Jahrzehnt zurück.

So gehören die Uihleins zu den langjährigen Unterstützern von Wisconsins Gouverneur Scott Walker. Der hat seine Heimat gegen große Widerstände zu einem Experimentierfeld für die republikanische Zukunftsprojekt gemacht:

Der Kalifornier Tom Steyer, dessen Privatvermögen 1,6 Milliarden Dollar betragen soll , ist einer der bekanntesten Klimaschutz-Aktivsten des Landes und fordert am vehementesten die Amtsenthebung Donald Trumps.

Er hat in diesem Jahr bereits mehr als 16 Millionen Dollar ausgegeben, vorwiegend als Einlagen in den von ihm gegründeten Super PAC, also einem jener Wahlvereine, die Politiker indirekt unterstützen. Mittlere einstellige Millionenbeträge haben der Milliardär George Soros und der Hedgefond-Tycoon Donald Sussman überwiesen, die bereits die Kampagne von Präsidentschaftskandidatin Hillary Clinton großzügigst finanziert haben.

Diese Abhängigkeit von Großspendern diskutieren die Demokraten bereits seit langem kontrovers. Clintons Ankündigung 2016, die private Wahlkampffinanzierung langsam umzustellen und gegen die Macht der Konzerne vorzugehen, hatte keine große Glaubwürdigkeit, erhielt sie doch Millionenspenden aus dem Wirtschaftssektor, darunter dem Bankenwesen - und ihr Gegenkandidat Bernie Sanders finanzierte sich ausschließlich durch Kleinspenden in Höhe von durchschnittlich 27 Dollar.

Senatoren wie Kirsten Gillibrand oder Cory Booker, denen Ambitionen für 2020 nachgesagt werden, haben deshalb zumindest einen Verzicht auf Spenden von unternehmensnahen Wahlvereinen angekündigt. Demokraten mit weniger prominenten Namen allerdings tun sich schwer, solche Zuschüsse abzulehnen - die absurd teuren Wahlkämpfe sorgen dafür, dass Lobbyisten nicht vor Abgeordnetenbüros warten, sondern die Abgeordneten Lobbyisten umwerben.

Vorgefasste Gesetze, intransparente Geldflüsse

Der Ökonom Lafer weist darauf hin, dass der genaue Verlauf von Einflusszonen in Washington inzwischen schwer nachzuweisen ist, weil Firmen im gegenwärtigen System ihre Zahlungen an PACs problemlos verschleiern und so Kundenboykotte vermeiden könnten.

Zudem greife die Konzentration auf

Transparenzregeln können im „regulierten Markt“ immer umgangen werden (im unregulierten sowieso)...

... und das geschieht auch, solange politische Akteure über keine alternativen Einkommensquellen verfügen.

Süddeutsche Zeitung v. 17.6.2018

- Die Vorbehalte gegenüber Unternehmensspenden sind begründet
- Ausweislich einer Meta-Analyse aller Aufsätze 2000–15 gehen Unternehmensspenden im „regulierten Markt“...

➔ ... vor allem an Abgeordnete in sachnahen Ausschüssen (unabhängig von deren Parteimitgliedschaft)

➔ Wenn wiedergewählt, entscheiden Abgeordnete im Sinne ihrer Spender!

2. Corporate contributions to electoral campaigns – the current state of affairs

Nubia Evertsson

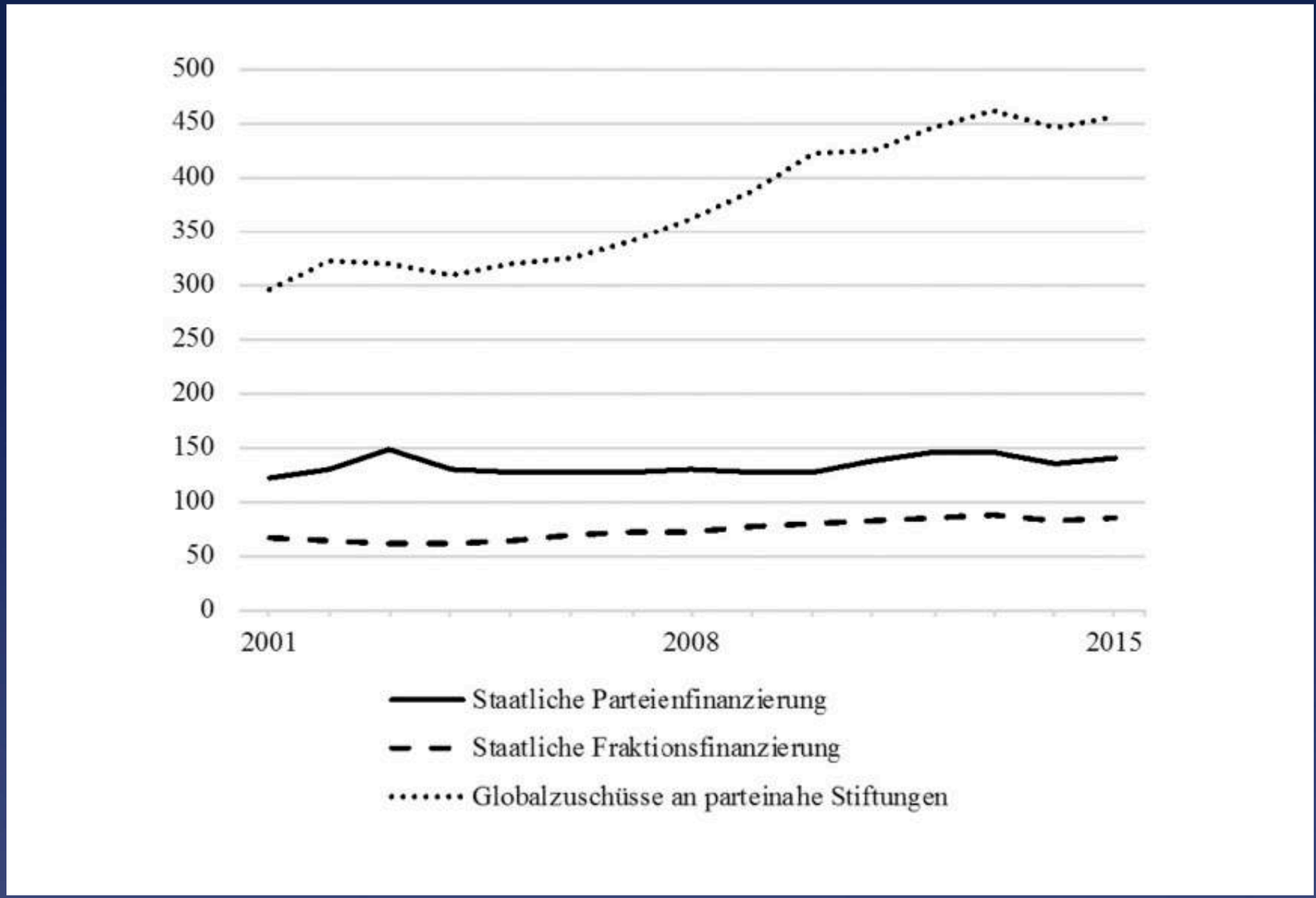
Students of political finance as well as the public at large tend to take it for granted that large-scale campaign donations are motivated by the wish to influence the decisions of the recipients during the electoral season and their policies following them. In this sense, the common view is of campaign contributions as a form of investment aimed to secure economic gains at the expense of the public at large. Many regulatory systems ban such contributions altogether, and even where they are not perceived as a form of corruption, they are broadly viewed as attempts to circumvent the principle of political equality that lies at the heart of democracy (see Mendilow 2016 for the popular conception of corporate campaign donations as a form of 'legal corruption'). In other words, the basic assumption is that corporations are a sort of collective *homo economicus* which is single-mindedly and rationally devoted to the making of profits. This, however, is hardly true of corporate giving for causes such as environmental protection, and the argument that it is made for the sole purpose of acquiring a 'good name' (thus generating financial profits) is not wholly persuasive. If, indeed, corporations should not be considered as single-minded investors, to what extent does this hold for their campaign donations?

Scholars have examined this issue empirically but have made contradictory findings: some have reported that electoral contributions influence policy outcomes and political decisions, while others have claimed the opposite. One wonders if this controversy results because these scholars' studies suffered from serious methodological problems (e.g., due to the wide variety of measurement and specification errors, the omission of variables, over-emphasis of statistical significance, and/or selective reporting of findings) and/or if ideological biases are transmitted in their analyses, thereby undermining the objectivity of their conclusions. For example, in a review of the literature, Stratmann conducted a meta-analysis to determine the effect of money on legislative voting behavior. The meta-analysis was based on data used by Ansolabehere et al., who had earlier reported that 'PAC contributions show relatively few effects on voting behavior. In three out of four instances, campaign contributions had no statistically significant effects on legislation' (Ansolabehere et al. 2003: 114). However, Stratmann argued that his 'meta-analysis reverses the findings reported in existing studies that campaign contributions have no effects on legislative voting behavior. The meta-analysis performed here suggests that money does indeed influence votes' (Stratmann 2005: 146). Both Stratmann and Ansolabehere et al. analyzed the same 36 studies on roll-call voting in the US Congress published between 1976 and 2002. A previous review of the literature by Smith (1995), which included 35 studies published between 1976 and 1993 (only 24 of which were included in the analyses of Stratmann and

Mendilow & Phélippeau (Hrsg.), Handbook of Political Party Funding, 2018

Regimewechsel Schwedens ohne jedweden Zusammenhang mit dem Niveau der politischen Korruption...

- Staatliche Politikfinanzierung in Deutschland, 2001–15 (in Mio. Euro)
- Von Anreizen zur Umwegfinanzierung kann schwerlich die Rede sein



Koß, Die beste aller schlechten Lösungen, in: Der Staat, Jg. 57, H. 3, S. 403

Die AfD beitreibt unabhängig von staatlichen Zuwendungen Schlupflochsuche

- Deutschland-Kurier
- Verein zur Erhaltung der Rechtsstaatlichkeit und bürgerlichen Freiheiten

Zweifelhafte Unterstützung

Die Zeitung „Deutschland-Kurier“ wirbt für die AfD und bietet deren Politikern eine Plattform – alles noch legal? / Von Ju

BAMBERG, 1. Oktober. Für AfD-Funktionäre muss der „Deutschland-Kurier“ eine Traumlektüre sein. Das beginnt schon auf der ersten Seite mit dem Aufmacher: „Profitiert Söders Familie von der Flüchtlingskrise?“ lautet die Überschrift in der aktuellen Ausgabe vom vergangenen Mittwoch. Auf Seite 2 wird Bundesverkehrsminister Andreas Scheuer (CSU) als „Dr. Dünnbrettbohrer“ vorgestellt. Auf Seite 3 reist der AfD-Bundestagsabgeordnete Petr Bystron als Reporter nach Südafrika und berichtet von rassistisch motivierten Morden an Weißen. Die Täter: Schwarze. So geht es weiter auf acht Seiten, dazwischen immer wieder kleine Beiträge von AfD-Vertretern. Michael Klonovsky zum Beispiel, ein Referent des AfD-Fraktionsvorsitzenden Alexander Gauland, schreibt einen „Gedankensplitter“ über Rassismus, der stellvertretende AfD-Vorsitzende in Sachsen, Maximilian Krah, schreibt eine Kolumne, und der Berliner AfD-Funktionär Nicolaus Fest erklärt Steuerpolitik und Diesel-Affäre. Von einer Werbezeitung der AfD unterscheidet sich der „Deutschland-Kurier“ an vielen Stellen nur dem Namen nach.

Eine Million Gratisexemplare werden derzeit jede Woche in Prag gedruckt und in Bayern über kommerzielle Vertriebsfirmen an die Haushalte geliefert. Und das sind nur die in Bayern verteilten Exemplare, bundesweit kommen etliche hinzu, etwa auch 10 000 Haushalte, die das Blatt abonniert haben. Es ist eine Wahlkampfhilfe für die AfD im Wert von mehreren hunderttausend Euro, die sich die Partei selbst wahrscheinlich nicht leisten könnte. Von diesem Dienstag an werden zudem massenhaft Großplakate in Bayern hängen, die zwar für die AfD werben, aber nicht von ihr bezahlt wurden. Statt für „die“ Alternative für Deutschland werben die Plakate für „eine“ Alternative für Deutschland. Etwa so: „Jedes Jahr eine muslimische Großstadt mehr! Wer das nicht will, wählt eine Alternative für Deutschland“. Dazu ein Bild kopftuchtragender Frauen. „Schützt unsere Frauen und Kinder! Deshalb eine Alternative für Deutschland wählen“ steht auf einem anderen Plakat. Dazu das Bild einer offenbar deutschen Frau, die sich erschrocken zu zwei düster aussehenden Männern umblickt. Dass es sich um Migranten handeln soll, geht aus einer Pressemitteilung des „Deutschland-Kuriers“ hervor. Auf den Plakaten gehe es um die „Gefahr einer Islamisierung“, den „Anstieg der vor allem von Migranten ausgehenden Kriminalität“ und um „den Schutz der Familie und die Bewahrung der Heimat“. Das Geld dafür stamme von den Spenden der „15 000 Unterstützer“. Nach der Bayern-Wahl sind weitere Verteilaktionen in Hessen geplant.

Wer die Frage stellt, woher das Geld dafür stammt, landet in einem Dickicht aus Firmen, Vereinen und anonymen Spendern, das seinen Ursprung in der AfD selbst hat. Laut Impressum ist eine Conservare Communications GmbH aus Hamburg der Herausgeber des „Deutschland-Kuriers“. Die Firma ist eine Neugründung, um die Wochenzeitung von Anfang des nächsten Jahres an als kommerzielles Produkt zu vertreiben. 30 Cent soll ein Exemplar dann am Kiosk kosten. Kürzlich hat die Zeitung auch eine neue Anmutung bekommen, weg vom Boulevard-Stil, hin zum Aussehen einer bürgerlich wirkenden Wochenzeitung. Ihr Gründungskapital erhielt die Gesellschaft treuhänderisch von einem „Verein zur Erhaltung der Rechtsstaatlichkeit und bürgerlichen Freiheiten“ aus Stuttgart, der nur zehn Mitglieder hat. Vor der Gründung dieses Vereins im Herbst 2016 wiederum gab es eine „Vereinigung“ mit gleichem Namen, die in der Öffentlichkeit von dem oberfränkischen AfD-Mitglied Josef Konrad vertreten wurde. Dessen PR-Firma, Polifakt, vertrieb schon früher Gratiszeitungen in AfD-Kreisen, in denen innerparteiliche Machtkämpfe kommentiert wurden. Heute vertreibt Polifakt Werbeartikel für die AfD. So schließt sich der Kreis der Entstehung, von der AfD zu Conservare.

Ein AfD-Mitglied wie Konrad darf in dem Konstrukt aber nicht vorkommen. Das würde eine Absprache zwischen Partei und Geldgebern dokumentieren. Sämtliche Aktivitäten, die Zeitungen, die Plakate, wären als Parteispende zu verbuchen – was die AfD bisher nicht getan hat. Strafen der für die Parteienfinanzierung zuständigen Bundestagsverwaltung wären die Folge. Konrad zog sich freilich schon vor Jahren zurück, ein Mann namens David Bendels wurde im September 2016 Vorsitzender des gleichnamigen Vereins und Chefredakteur des „Deutschland-Kuriers“, der früher „Extrablatt“ hieß. Bendels ist 33 Jahre alt, er war früher CSU-Mitglied und Mitarbeiter der CSU-Europaabgeordneten Monika Hohlmeier, Tochter von Franz Josef Strauß. Er war auch Mitbegründer des „konservativen Aufbruchs“ in der CSU. Seine wichtigste Eigenschaft aber ist: Bendels ist kein AfD-Mitglied.

Foto Archiv

David Bendels

Was Bendels und seine Mitstreiter tun, ist in Deutschland eigentlich nicht vorgesehen. Der Gesetzgeber will, dass Zuwendungen an Parteien transparent sind, damit die Wähler wissen, welche Interessengruppen den Parteien spenden und so möglicherweise Einfluss auf deren Politik haben. Wer Bendels' Verein spendet, finanziert zwar Großplakate und Gratiszeitungen mit Artikeln von AfD-Politikern, genauso wie mit einer Parteispende an die AfD. Im Unterschied dazu bleibt er bei Bendels aber anonym. Wer in Deutschland mehr als 10 000 Euro an eine Partei spendet, wird in deren Rechenschaftsbericht genannt und ist als AfD-Unterstützer bekannt, was besonders Firmeninhaber vermeiden wollen. Wer mehr als 50 000 Euro spendet, wird sogar auf der Seite der Bundestagsverwaltung vermeldet. Bendels' Geld hingegen könnte überall herkommen – deshalb wird seit Jahren spekuliert. Kommt es aus Russland? Vom Kreml gar? Oder ist es Schwarzgeld reicher Konservativer aus der Schweiz? Oder sind es Zuwendungen anderer Rechtspopulisten aus Europa?

Die Namen von Spendern nennt Bendels nicht, wahrscheinlich dürfte er das auch nicht, des Datenschutzes wegen. Er könne aber „ausschließen, dass wir Geld aus dem Ausland erhalten haben“, sagt er dieser Zeitung. Sollte manche Wahlkampfhilfe für die AfD jemals als Parteispende verbucht werden müssen, wäre Geld aus dem Ausland ein besonderes Problem: Parteispenden, die nicht aus Deutschland stammen, sind illegal. Ein Demokratieproblem sieht Bendels in der Konstruktion seiner Wahlkampfhilfe nicht. „Es ist unser legitimes Recht als Verein, den politischen Diskurs mitzubestimmen und zu beeinflussen. Und es ist unser gutes Recht, Wahlempfehlungen auszusprechen“, sagt er.

In der AfD und im Verein haben fast alle verstanden, wie das Spiel funktionieren soll. Der AfD-Vorsitzende Jörg Meuthen gab nach Informationen dieser Zeitung im Parteivorstand einst die Parole aus, man wisse nicht, wer die Geldgeber des Vereins seien, und man wolle es auch nicht wissen. Wer zu viel weiß, verliert seine Unschuld. Meuthen hatte in der Vergangenheit sogar beklagt, die Plakate des Vereins entsprächen nicht immer dem AfD-Programm, würden vom Betrachter aber als offizielle Parteiwerbung verstanden. Im August sandte der AfD-Vorstand Bendels' Verein eine Unterlassungsaufforderung zu, in der ihm verboten wurde, den Eindruck einer offiziellen Wahlwerbung zu vermitteln. Deshalb wirbt Bendels auf seinen neuesten Plakaten nur noch für „eine“ und nicht mehr für „die“ AfD. Statt der monochromen blauen Parteifarbe der AfD verwendet er zudem ein bayerisches Rautenmuster.

Meuthens Distanzierung stehen freilich andere Indizien entgegen. Er hat selbst gute Verbindungen zu den Kreisen des Vereins. Der Geschäftsführer der

FAZ v. 2.10.2018

- Die staatliche Parteienfinanzierung ist die „Karotte“ (Susan Scarrow), die eine Abkehr von korrupten Praktiken ermöglicht
- Ob der „Knüppel“ der Transparenzregeln effektiv ist und ähnliche Effekte hat, ist empirisch ungeklärt
- Die Frage nach dem effektiven Knüppel stellt sich angesichts des Erstarkens (rechts-)populistischer Parteien neu