

III. Europäisierung nationalstaatlicher Politik am Beispiel Polens

Polnische und europäische Erfahrungen in der Parteienfinanzierung

Karolina Churska-Nowak / Łukasz Fojutowski

Seit Beginn des 20. Jahrhunderts hat in den westeuropäischen Staaten ein Prozess der Institutionalisierung politischer Parteien begonnen, welcher auf einer Verfestigung ihrer Strukturen, der Verstetigung ihrer Funktionsweisen und der Festigung der innerparteilichen Gruppierungen und deren Wählerschaft beruhte. Seinen Ausdruck fand dies vor allem *„im Wandel der gegenseitigen Beziehung zwischen der Partei und ihren Mitgliedern sowie dem schrittweisen Bedeutungszuwachs der Organisationen im politischen Leben. Die Frage des Funktionierens der Parteien wurde nur fragmentarisch geregelt, da diese nicht sofort als Gegenstand politischen Handelns betrachtet wurden“* (Chmaj 2000: 63). Im zwanzigjährigen Zeitraum zwischen beiden Weltkriegen herrschte die Überzeugung vor, dass eine rechtliche Regulierung der Parteientätigkeit antidemokratisch sei, und deren Einführung eine Gefahr für die Demokratie und die Freiheit darstellen würde. Die Parteien selbst verteidigten sich gegen solch eine Intervention, um ihre Unabhängigkeit und innere Freiheit zu bewahren.

Eine weitere Etappe in der Institutionalisierung der Parteien begann nach dem Zweiten Weltkrieg, als man im Zuge der allgemeinen Anerkennung ihrer vorherrschenden Rolle in einzelnen Staaten begann, deren Gründung, Auflösung und laufende Tätigkeit zu regulieren (vgl. Chmaj 2000: 64). Aufgrund des Bedeutungszuwachses dieser Organisationen in den 1960er und 1970er Jahren wurden zunehmend spezielle Parteiengesetze

und verfassungsrechtliche Vorschriften erlassen, die die Freiheit unterstrichen, sich in Parteien zusammenzuschließen und diese zu gründen (in Übereinstimmung mit dem Grundsatz des politischen Pluralismus), indem sie auf die grundlegenden Funktionen dieser Organisationen verwiesen.

Im Zuge der Einführung von Regulierungen entstand die Notwendigkeit, ein optimales System zur Finanzierung der Parteientätigkeit auszuarbeiten (SSFPP). Art und Herkunft der Einkünfte der Parteien spielen im Prozess der Stabilisierung demokratischer Systeme eine entscheidende Rolle. In diesem Kontext wurde die Herausbildung von Verbindungen zwischen dem politischen und dem ökonomischen Teilsystem begünstigt. *„Politische Finanzen sind nichts Schlechtes an sich, wenn sie rechtmäßig erzielt und eingesetzt werden, verläuft der demokratische Prozess gesund und energisch. Es ist aber unzweifelhaft, dass die Politik eine Sphäre schafft, in welcher sehr häufig das Problem einer unrechtmäßigen Finanzierung, des vernünftigen Umgangs mit politischen Geldern und Korruption bei der Beschaffung auftritt“* (Pinto-Duschinsky 2000: 9). Missstände im Bereich der Parteienfinanzierung treten sowohl in neu entstandenen Demokratien als auch in Ländern mit einer langen demokratischen Tradition auf. Daher gibt es nirgends ein optimales Finanzierungssystem der Politik.

Die Geschichte der Parteienfinanzierung verläuft nach einem immer gleichen Schema. Affären werden aufgedeckt; als Antwort darauf werden neue Vorschriften eingeführt, gegen deren erfolglose Umsetzung dann angekämpft wird. Skandale sind der Lebensnerv der Reform, in diesem Sinne spielen sie eine positive Rolle, indem sie gewisse rechtliche und systemische Unzulänglichkeiten offenbaren (vgl. Pinto-Duschinsky 2000: 16). Sehr häufig erzielen die Reformen jedoch nicht die erwünschten Ergebnisse. Die Beseitigung rechtlicher Schlupflöcher beugt jedoch der Entstehung neuer nicht vor, darüber hinaus ist die Übertretung einiger Vorschriften oder ihre Umgehung sehr schwer nachzuweisen. In vielen Staaten gibt es darüber hinaus Bereiche, die nicht reguliert sind und die im Widerspruch zu den bestehenden Standards der politischen

Finanzen stehen. Seit Jahren werden in den meisten Staaten Versuche unternommen, optimale Lösungen in diesem Zusammenhang zu erarbeiten.⁶⁷

Eine sehr wichtige Aufgabe im Zusammenhang mit politischen Geldern ist die Notwendigkeit einer systematischen Regulierung aller Fragen der Parteienfinanzierung und der Einführung von Vorschriften zur Finanzierung von Wahlkampagnen durch den Gesetzgeber auf lokaler, nationaler und für die Wahlen zum Europäischen Parlament auch auf supranationaler Ebene. In diesem Beitrag sollen vor allem die Frage nach der Wahl zwischen der Finanzierung aus dem Staatshaushalt oder aus anderen Quellen beantwortet werden. Dies ist jenes Dilemma, vor welchem die Entscheider in den meisten demokratischen Staaten stehen. Dieses Problem betrifft natürlich in großem Maße die grundlegenden Parteienaktivitäten, die in der Gegenwart vor allem der Wahlkampf darstellt. Der Stil und die Art und Weise der Durchführung von Wahlkampagnen, aber auch weitere daran teilnehmende Akteure, bestimmen daher die Parteienausgaben.

Gründe für das Entstehen der Parteienfinanzierung aus dem Staatshaushalt

Bis in die 1950er Jahre stellten traditionell private Spenden die Finanzierung politischer Parteien sicher; eine grundlegende Einnahmequelle der Zwischenkriegszeit waren auch Mitgliedsbeiträge. Andere Finanzierungsarten, beispielsweise die Zuweisung öffentlicher Mittel an die Parteien, gab es praktisch nicht.

In den Folgejahren entwickelte sich ein System staatlicher Parteienzuschüsse, die heute eine Notwendigkeit darstellen. Die bisherigen, traditionellen Einnahmequellen (z. B. Spenden und

67 M. Pinto-Duschinsky zählt zu den grundlegenden Reformtypen: das Verbot korrupter Wahlkampfpraktiken, die Festlegung von Politikern zu entrichtende Kauttionen, Regeln zur Erstellung von finanziellen Rechenschaftsberichten, die Begrenzung der Wahlkampf Ausgaben, Begrenzung von Spenden an Wahlkampfkomitees, Zuweisungen aus öffentlichen Haushalten, Steuerbefreiungen, sachbezogene Subventionen (vgl. Pinto-Duschinsky 2000: 16f.). Der Autor hat eine umfangreiche Analyse zu rechtlichen Lösungen durchgeführt und dabei 60 Staaten verglichen (vgl. Pinto-Duschinsky 2002).

Beiträge) verloren ihre bisherige Funktion, was zu einer Abnahme des ideologischen Interesses führte (Chmaj 2008: 165). In diesem Zusammenhang wurden in vielen demokratischen Staaten gesetzliche Vorschriften zur Parteienfinanzierung aus öffentlichen Mitteln (Zuschüsse und staatliche Subventionen) eingeführt, um die Position der Parteien zu festigen und deren Organisation dauerhaft zu sichern (vgl. Czapnik/Kuś 2009: 157). Aus dem Staatshaushalt stammende Mittel, welche den satzungsgemäßen Tätigkeiten der Parteien dienen bzw. ihnen ermöglichen, die Wähler zu erreichen und ihnen ihr politisch-programmatisches Angebot näherzubringen, sind in gewissem Sinne Kosten, welche die staatliche Gemeinschaft tragen muss, um formale Autorität zu begründen.

Die Ursachen für diese Entwicklung sind in den 1960er und 1970er Jahren zu suchen.⁶⁸ In jener Zeit kam es zur „*Politisierung des Kapitals, der Wahlkampffinanzierung durch Firmenvertreter und Konzerne, wachsende Wahlkampfkosten und allgemein die steigende Bedeutung von Geld in der Politik*“ (Chmaj 2002: 66). All diese Tendenzen haben zu einer qualitativen Veränderung in der Legitimation politischen Handelns geführt, was der Intervention des Gesetzgebers bedurfte. Eines der wichtigsten Phänomene, die mit dem politischen Kapital verbunden waren, war die aus der in der damaligen Zeit um sich greifenden Wahlkampffinanzierung und die daraus resultierende politische Korruption durch Firmen- und Konzernvertreter, die dafür entsprechende Gegenleistungen erwarteten.

Ein weiterer wichtiger Trend war die sich in dieser Zeit vollziehende Wandlung der Organisationsstruktur und des Arbeitsstils politischer Parteien von Massenparteien zu Wahlkampfparteien (*catch all-parties*).⁶⁹ Diese Veränderungen führten auf der

68 Schon in den 1920er Jahren entstanden erste Ideen, Parteien durch die Erstattung von Wahlkampfkosten aus dem Staatshaushalt mit dem Staat zu verbinden. (vgl. Ławnczak 2001: 59)

69 Wählerparteien organisieren Wähler und nicht Mitglieder. Folge dieser Verschiebung ist die Schwächung der Mitgliedschaft sowohl bei der Parteienfinanzierung als auch der Mitwirkung im Wahlkampf (mehr über das Modell der Wählerparteien bei Herbut 2002: 88-100). Den Wandel des Parteienmodells analysierte in den 1960er Jahren M. Duverger (1965). Zur gleichen Zeit formulierte O. Kirchheimer in seinen Schriften zur Entwicklung westeuropäischer Parteiensysteme die These des Entstehens eines neuen Parteientypus – der Wählerpartei (*catch all-party*); vgl. Kirchheimer 1966. Eine Zusammenstellung der

einen Seite zur Stärkung der Parteien im Politikgeschäft und somit zu deren weiterer Institutionalisierung, auf der anderen Seite jedoch zur Entfremdung der Parteiliten von ihren Wählern. Im Bereich der Parteienorganisation hatte dies eine Verschlankung der Parteistrukturen und des Parteiapparates zur Folge, welcher im Zuge der weniger auf die Massen ausgerichteten Parteistruktur seine Daseinsberechtigung verlor. Ein unmittelbares Ergebnis dieses Prozesses war die Schwächung von Parteipolitikern und Freiwilligen (und gleichzeitig die Verringerung von Arbeit an der Parteibasis) sowie ihr Ersatz durch zahlreiche, saisonal angestellte Experten für politisches Marketing.

Der Umstand, dass das zentrale Ziel der politischen Gruppierungen die Erarbeitung eines Wahlprogramms darstellt, mit welchem eine möglichst hohe Zustimmung während der Wahl erreicht werden soll, hat nicht nur organisatorische, sondern auch finanzielle Veränderungen zur Folge. Bedeutsam waren die steigenden Wahlkampfkosten, die aus der immer stärkeren Spezialisierung politischen Handelns und seiner Professionalisierung resultieren. Dies ist vor allem auf die Folgen des Wandels in der Kommunikationstechnik und die damit verbundene Entwicklung neuer Medien zurückzuführen.

Als Antwort auf diese Trends und Entwicklungsrichtungen wurden in vielen Staaten Grundsätze der öffentlichen Parteienfinanzierung eingeführt. Diese entstammten der Überzeugung, dass ein Mechanismus gefunden werden sollte, welcher politische Parteien die Mittelbeschaffung auf legale und gerechte Weise ermöglicht, wenn diese nicht in der Lage sind, ohne Gelder und finanzielle Mittel ihre Wahlfunktion zu erfüllen (vgl. Michalak 2000: 201). Die völlige oder teilweise direkte Finanzierung von Parteien aus dem Staatshaushalt ist eine der möglichen Lösungen und eines der praktizierten Modelle. M. Pinto-Dutchinsky, der Ende des 20. Jahrhunderts rechtliche Regelungen bezüglich politischer Finanzen in 60 Ländern untersuchte, bemerkte, dass diese Form der Parteienfinanzierung in 74% aller Fälle gewählt wur-

de.⁷⁰ Die Erfahrung westlicher Demokratien zeigt jedoch, dass eine Finanzierung aus dem Staatshaushalt politische Korruption nicht ausschließt und eine „notwendige aber nicht hinreichende Bedingung ist, um pathologische Entwicklungen bei der Beschaffung und Verausgabung politischer Gelder zu verhindern“ (Walecki 2000: 99).

Gegner dieses Ansatzes weisen darauf hin, dass dadurch die Ungleichheit im Parteienwettbewerb wächst und finanzieller Missbrauch gesteigert statt vermindert werde. Den Regierungsparteien und dem Parlament wird vorgeworfen, dass sie die Kontrolle über den Haushalt – wenn keine ausreichenden Kontrollmechanismen bestehen – dazu missbrauchen könnten, ihr eigenes Fortbestehen zu sichern. Es steht außer Frage, dass ohne genaue und gut durchdachte Regelungen, politische Parteien z. B. Zuwendungen erhalten dürfen, die ihren Bedarf übersteigen, und daher einen durch nichts begründeten Anstieg der Einnahmen zur Folge haben (vgl. Nassmacher 1992). Deshalb ist diese Lösung sogar im Verfassungsrecht umstritten (vgl. Chmaj 2000: 164).

Es muss daher angemerkt werden, dass der Grundsatz der Haushaltsfinanzierung *„nach dem Grundsatz von Nutzen und Sanktionen erfolgen sowie langfristig keine hauptsächliche Finanzierungsquelle darstellen sollte. Darüber hinaus sollte sie auf Körperschaften beschränkt bleiben, welche rechtskonform agieren, das bedeutet, dass Zuwendungen aus dem Staatshaushalt durch rationale Limits und echte Kontrolle begleitet sein sollten, so dass diese nicht nur zu wachsenden Parteieinnahmen führen“* (Walecki 2000: 99). Der steigende Staatsanteil an der Politikfinanzierung erfordert die Kontrolle und Prüfung der tatsächlichen Einnahmequellen und Ausgaben der Parteien, in deren Folge die Möglichkeit der freien Beschaffung und Verausgabung die-

70 Dieses Modell wird derzeit in über 60 Ländern in unterschiedlicher Form angewandt. In jüngster Vergangenheit haben Japan (1994), Irland (1997), die Niederlande (1999) sowie teilweise Großbritannien (2000) dieses System eingeführt. In Westeuropa gibt es direkte Zuwendungen an die Parteien aus dem Staatshaushalt in allen Staaten mit Ausnahme Großbritanniens. Sie werden politischen Parteien, Parlamentarierinnen, Kandidatinnen bei Präsidentschafts-, Parlaments- und sogar Kommunalwahlen und als Zuwendungen für Abgeordnete und parlamentarische Gruppen im Europäischen Parlament gewährt (vgl. Pinto-Duschinsky 1000: 17-19; Walecki, 2000: 96).

ser Mittel beschränkt wird. Das wichtigste Kontrollinstrument in den meisten europäischen Staaten sind Finanzberichte, die die Parteien vorlegen müssen (mehr dazu bei Michalak 2000: 220 f.). Diese unterliegen der Bestätigung und Kontrolle durch die verantwortlichen Organe, die im Falle von Verstößen Strafen und Sanktionen (v. a. finanzieller Natur) verhängen können.

Argumente für und gegen die Haushaltsfinanzierung politischer Parteien

Im Zusammenhang mit diesen Ausführungen sollten die häufig in der Diskussion genannten „Pro“- und „Kontra“-Argumente zur Anwendung dieser Lösung der Parteienfinanzierung wiedergegeben werden. Ihre Befürworter beziehen sich am häufigsten auf die Tatsache, dass durch diese Regelungen die Parteien *„vom Streben nach Gewinn und der Umwandlung in profitable Unternehmen“* (Chmaj 2000: 164) befreit wurden. Schließlich ist die Ursache für diese Entwicklung die Notwendigkeit, Finanzierungsquellen für die satzungsgemäße Tätigkeit und die immer kostenintensiveren Wahlkämpfe zu erschließen. Dies führte dazu, dass die Parteien immer weniger ihrer eigentlichen Rolle als politische Organisationen der Gesellschaft nachkamen und sich in Institutionen wandelten, welche vor allem nach ökonomischen Grundsätzen arbeiteten und dem finanziellen Gewinn verpflichtet waren.

Die am häufigsten vorgebrachten Argumente sind mit den verschiedenen Missständen in der Parteienfinanzierung verbunden, vor allem mit allen Formen der politischen Korruption. Es zeigt sich, dass die Finanzierung aus dem Staatshaushalt *„die Parteien vom Druck organisierter Vertretung von Einzelinteressen befreit, indem diese die Parteien vor der Gefahr der Korruption schützt und den Kauf von Parteien und Kandidaten durch das Big Business, v. a. internationale Konzerne, verhindert“* (Michalak 2000: 202). Die Gewährleistung einer dauerhaften Finanzierung verschafft den Parteien Stabilität, welche dazu führt, dass sie ihre Aktivitäten auf die Kernfunktionen konzentrieren,

u. a. die Regierungsfunktion, die Wahlfunktion, die Artikulierung von Bedürfnissen, den Interessenausgleich, die politische Nachwuchsarbeit. Die Finanzierung aus dem Staatshaushalt sorgt außerdem für Chancengleichheit im Parteiensystem (Herbut 2002: 104), indem sie eine dauerhafte politisch-organisatorische Tätigkeit gewährleistet, was für den Prozess der Stabilisierung und Konsolidierung des Parteiensystems wichtig ist.

Die Gegner sagen indes, dass diese Lösung durch die Schwächung der Opposition die demokratischen Prozeduren im politischen Alltag gefährdet. Politisch führende Parteien erhalten weitaus mehr Mittel als diejenigen Parteien, die ein schlechteres Wahlergebnis erzielen. Viele Autoren unterstreichen, dass dies zum Erhalt des Status quo im Parteiensystem führt und den Prozess staatlicher Kontrolle verstärkt. Dies führt zur Abschottung der Parteienlandschaft, in der das so genannte „Kartell“ aus den stärksten politischen Kräften dominiert.⁷¹ Häufig wird kritisiert, dass die Rechtsvorschriften zur Parteienfinanzierung aus dem Staatshaushalt den staatlichen Organen die Einmischung in innere Angelegenheiten der Parteien ermöglichen, beispielsweise durch deren Verpflichtung zur Vorlage von Finanzberichten (eine vertiefte Darstellung bei Chmaj/Sokół 1999: 119-123). Es wird eingeschätzt, dass die strenge Kontrolle der Finanzierungsquellen von Parteien, vor allem die Kontrolle darüber, wie, wann und wofür diese Gelder ausgegeben werden, einen zu weitreichenden Eingriff darstellt, welcher den demokratischen Politikprozess gefährdet. Die Befürworter der Parteienfinanzierung aus dem Staatshaushalt widersprechen diesen Vorwürfen. Sie unterstreichen die positive Rolle, welche die Möglichkeit einer engeren Finanzkontrolle der Parteientätigkeit durch den Staat schafft.

Eine wichtige, für den Erfolg politischer Parteien entscheidende Entwicklung infolge der Einführung des Systems von

71 Das Konzept des „Parteienkartells“ wurde durch R. Katza und P. Maira in die Theorie politischer Parteien eingeführt. Es geht von der Annahme aus, dass infolge des Parteienwandels ein Kartell der politischen Parteien entsteht. Darunter verstehen sie einen Verbund von Organisationen, welche bestimmte Strategien der Zusammenarbeit entwickeln, um einen dauerhaften Platz in der politischen Landschaft und dauerhaften Einfluss auf die staatliche Gewalt sicherzustellen. Ein Effekt dieser Struktur ist die Abschottung der politischen Landschaft und die Vertiefung der Gegensätze zwischen Regierung und Opposition. (Vgl. Katz/Mair 1998: 94)

Subventionen und Zuwendungen sowie ein weiteres Argument gegen die Finanzierung aus dem Staatshaushalt sind die steigenden Wahlkampfausgaben (und damit der Kosten der Parteientätigkeit). *„Dauerhafte und sichere Einnahmen bedeuten nicht automatisch Wirtschaftlichkeit und fördern auch die sparsame Mittelverausgabung nicht. Sie verstärken unmittelbar den Elan bei der Planung und Umsetzung von Marketingmaßnahmen“* (Chmaj 2008: 164). An dieser Stelle wird sehr häufig auf die Notwendigkeit abgehoben, die Möglichkeiten zur Erstattung von Wahlkampfmitteln aus der Staatskasse zu begrenzen, insbesondere für Werbeausgaben. In vielen Ländern werden Grenzen und Beschränkungen für Werbung im Radio, Fernsehen, auf Plakatwänden eingeführt sowie minimale Quoten für die Durchführung politischer Expertise festgelegt (im Rahmen von Expertenfonds von Parteistiftungen bzw. *Think Tanks*). Die Regulierungen betreffen meist Quotenregelungen, welche den Betrag bestimmen, den politische Organisationen für Wahlkampfkampagnen oder inhaltliche Kampagnen ausgeben, die die kommerzielle politische Werbung beeinflussen.

Das Problem der Parteienfinanzierung aus öffentlichen Mitteln ist eng mit den Parteientätigkeiten zur Wahrnehmung ihrer Wahlfunktion verbunden. In den modernen Demokratien sind Wahlkampagnen das grundlegende Tätigkeitsfeld von Parteien, daher wird von diesem System häufig als „Wahldemokratie“ gesprochen, die Parteien selbst werden als „Wahlmaschinen“ bezeichnet (die nach amerikanischem Vorbild agieren). Diese Entwicklung wird von vielen Beobachtern mit Sorge betrachtet, da dies die Rolle der Parteien in der Praxis auf die Vorbereitung und Durchführung von Marketingkampagnen reduziert. Sie entwickeln sich zu Akteuren, welche unmittelbar vor der Stimmabgabe aktiv werden, während sie innerhalb der Legislaturperiode sich nur in geringem Maße um das kümmern, was ihre eigentliche Zweckbestimmung sein sollte: programmatische Aktivitäten, die Organisation des politischen Lebens, die Schulung des Personals, die Formulierung politischer Ziele. Diese Aufgaben haben nunmehr eine geringere Priorität als der Gewinn von Wahlen und die Regierungsbildung.

Es ist daher zu unterstreichen, dass das *Fundraising* für die eigene Tätigkeit das Eine ist, die Art und Weise, diese Mittel zu verausgaben, das Andere. Die wichtigsten Veränderungen der Wahlkampagnen der Neuzeit zeigt das Entwicklungsschema, welche diese Maßnahmen in vormoderne Kampagnen (1960er und 1970er Jahre), moderne Kampagnen (1980er und 1990er Jahre) und postmoderne Kampagnen (seit den 1990er Jahren) unterteilt (zum Modell der Wahlkampfevolution vgl. Farrell 1996). Der immer größer werdende Ressourceneinsatz für die Durchführung von Wahlkampagnen und der damit notwendigen Finanzmittel sowie der wachsende Kapitalbedarf moderner Wahlkampagnen sind Entwicklungen, die einen bestimmten Hintergrund und neue Argumente in der Diskussion der Politikfinanzierung bilden (vgl. dazu Dobek-Ostrowska/Wiszniowski 2002: 150-166).

Es ist unzweifelhaft, dass höhere Kosten automatisch höhere Staatsausgaben zur Folge haben. Außerdem belegen Forschungen zu ausländischen Wahlsystemen, dass finanziell besser ausgestattete Parteien in der Regel bessere Wahlergebnisse erzielen. Dann kostet jede Stimme den Steuerzahler noch mehr. Wenn allerdings davon ausgegangen wird, dass die Finanzierung von Wahlkampagnen aus dem Staatshaushalt im öffentlichen Interesse ist, ist es erforderlich, dass rationale Grenzen für Wahlkampfausgaben eingeführt werden. Das Problem besteht darin, dass die Politiker der parlamentarischen Gruppen, welche die Reformrichtung bestimmen und Lösungen in diesem Zusammenhang festlegen, diejenigen sind, die am stärksten von diesem System profitieren (vgl. Czapnik/Kuś 2009: 162 f.). Es bleibt die Frage, ob im Zusammenhang mit der Eigenfinanzierung der Parteien aus dem Staatshaushalt in der Praxis damit zu rechnen ist, dass diese sich selbst begrenzen?

Finanzierung politischer Parteien in Polen nach 1989

Die Gestaltung eines Modells zur Politikfinanzierung, das dem spezifischen politischen System des jeweiligen Staates entspricht, ist eines der größten Probleme der post-kommunistischen

Transformationsländer. Die Länder Mittel- und Osteuropas haben alle die postkommunistische Transformation bewältigt, welche eine „vierte Demokratisierungswelle“⁷² darstellt. Ähnliche Bedingungen, in denen sich Systeme zur Parteienfinanzierung in diesen Staaten herausbildeten, haben dazu geführt, dass die Parteienfinanzierung zu Beginn der 1990er Jahre durch unregelmäßige Finanzströme, sehr begrenzte Mitgliedseinnahmen, geringe Unterschiede in den Einnahmequellen der Parteien und, was besondere Bedeutung im Zusammenhang mit der Korruptionsproblematik in mittel- und osteuropäischen Staaten besitzt, einen überdurchschnittlich hohen Anteil von Einnahmen aus plutokratischen Quellen gekennzeichnet war (vgl. Walecki 2002: 58). Das heißt jedoch nicht, dass die von den Staaten der Region gelernte Lektion aus den Anfängen der wirtschaftlich-politischen Transformation in gleichartigen Lösungen mündete. Darauf hatten natürlich die unterschiedlichen gesellschaftlichen, kulturellen und wirtschaftlichen Bedingungen dieser Staaten ihren Einfluss. Dennoch meint ein Teil der Autoren, dass eine enorme Bedeutung der Tatsache zukam, dass die nach dem politischen Umbruch aufstrebenden politischen Parteien nicht über gleiche finanzielle Möglichkeiten verfügten.⁷³

Die in Polen, aber auch in Rumänien, Bulgarien und Ungarn herrschenden Umstände haben dazu geführt, dass ein bedeutender Teil des Vermögens der kommunistischen Parteien an postkommunistische Parteien überging, was ihnen eine vorteilhafte finanzielle Situation verschaffte (vgl. Holmes/Roszkowski 1997). Dies hatte gleichzeitig entscheidenden Einfluss auf die Gestalt der sich bildenden Systeme der Parteienfinanzierung. Die Offenlegung der Höhe und Art des Erwerbs des Eigentums

72 In seiner Analyse der Transformation nach dem Fall des Kommunismus in Mittel- und Osteuropa sprach S. Huntington von der „dritten Welle“ der Demokratisierung (1991). Die Bildung politischer und Parteiensystemen in diesen Ländern vollzieht sich jedoch unter vollkommen anderen Bedingungen als jene, die in früheren Demokratisierungen. Sie bildet sie nach Meinung einiger Politologen nicht die „dritte“, sondern die „vierte“, im Falle der baltischen Staaten sowie Russlands und der Ukraine sogar die „fünfte“ Welle der Demokratisierung (vgl. Agh 2001; vgl. auch Whitehead 1996).

73 Rozwiązania przyjęte na Węgrzech i Czechosłowacji przewidywały przyznawanie głównym partiom na równych zasadach majątku partii komunistycznych – nieruchomości, sprzętu biurowego itd (vgl. Walecki 2002: 58).

der PZPR (Polnische Vereinigte Arbeiterpartei), der Höhe der 1989 vorgesehenen Zuwendungen aus dem Staatshaushalt für die PZPR und ihre Blockparteien und die Tatsache, dass ein Teil des Vermögens von postkommunistischen Parteien übernommen wurde, haben starken Widerspruch ausgelöst und machten eine direkte Parteienfinanzierung trotz der oben dargestellten Vorteile unmöglich.

Der Versuch einer Institutionalisierung der Parteientätigkeit und ihrer Finanzierung Ende der 1980er/Anfang der 1990er Jahre führte zur Verabschiedung des Gesetzes über Politische Parteien vom 28. Juli 1990. Es zeichnete sich nicht zufällig durch Liberalität und eine geringe Regulierungsintensität aus. Es stellte in den damaligen Zeiten einen gewissen politisch-gesellschaftlichen Kompromiss dar. Die politischen Parteien waren ohne die direkte Unterstützung aus dem Staatshaushalt gezwungen, Unternehmergeist zu zeigen, um Finanzmittel und gesellschaftliche Zustimmung zu erhalten, was wegen des Fehlens entsprechender Vorschriften jedoch günstige Bedingungen für die Entwicklung der politischen Korruption schaffte (vgl. Walecki 2000b: 60f.).

Diese Lösung lies Polen lange zurückbleiben, nicht nur hinter den westlichen Demokratien, sondern auch hinter der Tschechoslowakei und Ungarn, welche aufgrund der Erfahrungen gefestigter Demokratien die Notwendigkeit erkannten, die Parteienfinanzierung aus dem Staatshaushalt einzuführen. Der Gesetzgeber in Polen erlaubte die Parteienfinanzierung aus Mitgliedsbeiträgen, Spenden, Vermächtnissen und Erbschaften, Einkommen aus Vermögen, Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit sowie öffentliche Sammlungen. Gleichzeitig wurde jede sachliche wie finanzielle Unterstützung von ausländischen Personen im Sinne des Devisenrechts und Körperschaften mit ausschließlich ausländischen Kapitaleignern ausgeschlossen.⁷⁴ Das Gesetz beschränkte sich jedoch auf die Auflistung der Einnahmequellen, führte aber keine weitergehenden Regulierungen in dieser Hinsicht ein.

Eine weitere Etappe in der Entwicklung des polnischen Systems der Parteienfinanzierung war die Verabschiedung des Gesetzes über politische Parteien vom 27. Juni 1997, das im

74 Art. 6 Ustawy o partiach politycznych z dnia 28 lipca 1990 r. (Dz.U. 1990 nr 54 poz. 312).

Unterschied zu seinem Vorläufer den Parteifinzen viel Platz einräumte. Es behielt *de facto* die bereits früher aufgeführten Einnahmequellen bei, d. H. die Parteien konnten weiter wirtschaftliche Tätigkeiten betreiben, uneingeschränktes Einkommen aus Vermögen erzielen, öffentliche Sammlungen durchführen und auch Finanzmittel aus einem im Vergleich zu westlichen Demokratien breiten Spektrum von Körperschaften bzw. Personen annehmen. Zusätzlich konnten Parteien, die an den letzten Wahlen teilgenommen hatten, Zuwendungen aus dem Staatshaushalt erhalten. Verboten war jedoch die Annahme weiterer Mittel, die aus dem Staatshaushalt stammten oder von staatlichen und kommunalen Körperschaften des öffentlichen Rechts sowie Körperschaften, an denen der Fiskus beteiligt war.⁷⁵ Diese Verbote wurden jedoch nie präzisiert, was dazu führte, dass sie im Allgemeinen umgangen wurden und es das System der Parteienfinanzierung zuließ, dass die Parteien die Höhe und die tatsächlichen Quellen ihrer Einnahmen verheimlichten.

Die mangelnde Transparenz der Parteienfinanzierung zwang den Gesetzgeber 2001 zu einer grundlegenden Novellierung des Gesetzes über politische Parteien im Zusammenhang der Verabschiedung eines neuen Wahlgesetzes zu Sejm und Senat. Es wurden die Mitgliedsbeiträge als die am stärksten befürwortete Form der Parteienfinanzierung beibehalten, ebenso wie Spenden, Erbschaften und Vermächtnisse als ergänzende Quelle mit der Einschränkung, dass diese nur von Privatpersonen angenommen werden dürfen.

Aus der Gruppe der Geldgeber wurden Rechtspersonen und verschiedene Arten von Organisationen ausgeschlossen, um einen erfolgreichen Kampf gegen die politische Korruption zu ermöglichen. Die Möglichkeiten, Eigentum zu nutzen, wurden eingeschränkt, indem *expressis verbis* darauf hingewiesen wurde, dass die Erlöse nur für satzungsgemäße oder gemeinnützige Zwecke eingesetzt werden dürfen.⁷⁶ Indem man sich an den österreich-

75 Art.24-25 Ustawy o partiach politycznych z dnia 27 czerwca 1997 r. (Dz. U. 1997 nr 98 poz. 604).

76 Die Novellierung führte auch die Bedingung ein, dass Parteimmobilien nur für Abgeordnete und Ratsbüros genutzt werden dürfen, was einige Parteien um einen bedeutenden Teil ihrer Einkünfte aus der Vermietung von Räumlichkeiten an Unternehmen brachte.

ischen, tschechischen oder ungarischen Lösungen orientierte, wurde ebenfalls die Möglichkeit der Kreditaufnahme durch politische Parteien zugelassen, solange die Mittel für satzungsgemäße Zwecke verwendet werden. Beachtung verdient die Tatsache, dass nach der Gesetzesnovellierung die Parteien keiner wirtschaftlichen Tätigkeit nachgehen durften, falls dadurch ein Risiko bestand, dass politisch auf die Wirtschaft Einfluss genommen wird. Genauso wurden öffentliche Sammlungen verboten, welche den Parteien die Möglichkeit illegaler Einnahmen eröffneten.⁷⁷ Dem Kampf gegen die politische Korruption sollte auch die bereits erwähnte Einführung von Subventionen und Zuwendungen dienen; deren Zuweisungsschlüssel nach dem dänischen, schwedischen und gar österreichischen Muster scheint jedoch zu restriktiv.

Die erwähnte Novellierung hatte entscheidende Bedeutung für die derzeitige Gestalt des Systems der Parteienfinanzierung sowie dessen Erfolg, indem es Regelungen einführte, die den Erfahrungen europäischer Demokratien entspringen. Das seit 2001 bestehende System der Finanzierung politischer Parteien, welches in geringem Umfang durch weitere Gesetznovellen verändert wurde, erweist sich als erfolgreich bei der Eliminierung intransparenter Verbindungen von Wirtschaft und Politik sowie bei der Begrenzung des Mittelflusses aus dubiosen Quellen in die Politik. Dies gewährleistet eine höhere Stabilität des polnischen Politiksystems und begrenzt Korruption.

Die Diskussion über das System der Finanzierung politischer Parteien in Polen

Das derzeitige System der Parteienfinanzierung, dessen grundlegender Bestandteil die Finanzierung aus dem Staatshaushalt ist, erfüllt wie bereits erwähnt, die Erwartungen bezüglich der Verhinderung korruptionsbegünstigender Umstände, auch wenn es zahlreiche Unzulänglichkeiten besitzt. Zu den

Diese Lösung findet sich in nicht vielen europäischen Ländern; u. a. in Bulgarien, Österreich, Tschechien und Mazedonien sind die entsprechenden Regelungen liberaler (vgl. Chmaj 2009: 174, 166)

77 Ustawa o partiach politycznych, tekst ujednolicony po nowelizacji (Dz.U. 2001 nr 79, poz. 857).

zentralen Vorwürfen, denen es ausgesetzt ist, gehört die Festigung von Missverhältnissen zwischen den einzelnen politischen Parteien. Die wesentliche Rolle spielen die großen Parteien mit hoher Zustimmung und Mittelzuweisungen, die den Bedarf bei Weitem übersteigen. Dies liegt am Algorithmus, mit denen die Zuweisungen berechnet werden. Diese Entwicklung verstärkt das Ungleichgewicht zwischen den Parteien und stabilisiert das Parteienkartell (vgl. Zbieranek 2009: 8).

Zu den häufig aufgeworfenen Fragen gehört auch die nach der Notwendigkeit des Umbaus und der Umgestaltung des Expertenfonds. Tatsächlich wurde im Zuge der Novellierung des Parteiengesetzes der minimale Anteil der Ausgaben für den Expertenfonds auf 15 % angehoben. Allerdings bleibt das Problem der Anfertigung von Expertisen durch Parteimitglieder bzw. Personen, die mit ihnen verbunden sind, weiterhin bestehen. Dies führt dazu, dass Mittel, die gesetzlich für wissenschaftlich-analytische Arbeit reserviert waren, auf Privatkonten landen. Es gibt auch Vorschläge zur Präzisierung des Status der *Think Tanks* der Parteien nach dem Beispiel deutscher politischer Stiftungen.

Weitere Vorschläge betreffen die genauere Definition der Bedingungen, zu denen Parteien Kredite erhalten dürfen, was die Möglichkeiten der Vergabe von Vorzugskrediten durch freundlich gesinnte Finanzinstitute einschränkt. Es gibt Vorschläge für ein Verbot eines Zusatzbeitrags von Personen, die ein öffentliches Amt oder eine hohe Position auf Empfehlung von Parteien innehaben. Dies beugt einer Situation vor, in der nicht die persönlichen Schlüsselkompetenzen sondern die Loyalität zur jeweiligen Partei für eine Empfehlung ausschlaggebend sind (vgl. Chmaj 2008: 198).

Unverändert wird auch die Begrenzung der Ausgabenhöhe gefordert, welche durch die Parteien aus den Zuwendungen getätigt werden dürfen. Ein Schritt in die richtige Richtung war bei der Gesetzesnovelle vom 24. April 2009 die Einführung eines Artikels, welcher festlegt, dass staatliche Zuschüsse nicht für die Verbreitung von programmatischen Maßnahmen und Zielen der Parteien in einer Form verwendet werden dürfen, deren Gesamtfläche als einheitliches Ganzes aus Plakaten und Slogans zwei m² überschreitet.

Zusammenfassung

Jedes demokratische System strebt nach der Entwicklung eines optimalen Modells der Finanzierung von Parteien und Wahlkampagnen. Seit Jahren wird versucht, Regelungen einzuführen, welche die Missstände bei der Beschaffung und Verausgabung von politischen Geldern beseitigen. Als Antwort auf neue Trends, die u. a. mit der Weiterentwicklung der Parteienorganisation, der Politisierung von Kapital und der wachsenden Korruption in vielen Staaten zusammenhängen, wurde entschieden, die Finanzierung von Parteien aus öffentlichen Mitteln einzuführen, obwohl dies große Kontroversen verursacht. Auch in Polen hat sich die Parteienfinanzierung in Richtung eines haushaltsfinanzierten Systems entwickelt. Die Erfahrungen sowohl der jungen Demokratien als auch der gereiften westlichen Demokratien zeigen allerdings, dass die Finanzierung aus dem Staatshaushalt eine notwendige, nicht aber hinreichende Bedingung für den Kampf gegen die Korruption ist.

Literatur

- Agh, A. (2001): Globalization and Central-East European Countries Democratization. The Fourth Wave, in: R. Markowski, E. Wnuk-Lipiński, Transformative Paths in Central and Eastern Europe, Warszawa.
- Chmaj, M. (2008): Finansowanie partii politycznych, in: M. Chmaj (Hg.), Finansowanie polityki w Polsce na tle europejskim, Toruń.
- Chmaj, M. (2000): Konstytucyjna zasada jawności finansowania partii politycznych w Polsce, in: M. Walecki (Hg.), Finansowanie polityki. Wybory, pieniądze, partie polityczne, Warszawa.
- Czapnik, S./Kuś, M. (2009): Finansowanie kampanii wyborczych z budżetu państwa, in: J. Fras (Hg.), Uczestnictwo w wyborach i kampaniach wyborczych po 1989 roku, Wrocław.
- Chmaj, M./Sokół, W. (1999): Żmigrodzki M., Teoria partii politycznych, Lublin.
- Dobek-Ostrowska, B./Wiszniewski, R. (2002): Teoria komunikowania publicznego i politycznego, Wrocław.
- Duverger, M. (1965): Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State, London.
- Farell, D. (1996): Campaign Strategies and Tactics, in: L. LeDuc, R.G. Niemi, P. Norris (eds.), Comparing Democracies. Election and Voting in Global Perspective, Oaks-London-New Delhi.
- Herbut, R. (2002): Teoria i praktyka funkcjonowania partii politycznych, Wrocław.

- Holmes, L. T./Roszkowski, W. (Hg.) (1997): *Changing rules: Polish Political and Economic Transformation in Comparative Perspective*, Warszawa.
- Huntington, S. (1991): *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, London.
- Katz, R./Mair, P. (1998): *Party Organization, Party Democracy and the Emergence of the Cartel Party*, in: P. Mair, *Party System Change*, Oxford University Press.
- Kirchheimer O. (1996): *The Transformation of the Western European Party Systems*, in: J. LaPalombara, M. Weiner (eds.), *Political Parties and Political Development*, Princeton.
- Ławniczak, A. (2001): *Finansowanie partii politycznych*, Warszawa.
- Michalak, B. (2000): *Nadzór i kontrola państwa nad finansowaniem polityki*, in: M. Chmaj (Hg.), *Finansowanie polityki. Wybory, pieniądze, partie polityczne*, Warszawa.
- Nassmacher, K. H. (1992): *Comparing Party and Campaign Finance in Western Democracies*, in: A. B. Gunlicks, *Campaign and Party Finance in North America and Western Europe*, Boulder, Colorado, Westview.
- Pinto-Duschinsky, M. (Hg.) (2002): *Handbook on Funding of Political Parties*, Stockholm.
- Pinto-Duschinsky, M. (2000): *Rola pieniędzy politycznych*, in: M. Walecki (Hg.), *Finansowanie polityki. Wybory, pieniądze, partie polityczne*, Warszawa.
- Panbianco, A. (1988): *Political Parties: Organization and Power*, Cambridge.
- Ustawa o partiach politycznych z dnia 28 lipca 1990 r. (Dz.U. 1990 nr 54 poz. 312).
- Ustawa o partiach politycznych z dnia 27 czerwca 1997 r. (Dz. U. 1997 nr 98 poz. 604).
- Ustawa o partiach politycznych, tekst ujednolicony po nowelizacji (Dz.U. 2001 nr 79, poz. 857).
- Walecki, M. (2000a): *Dochody polskich partii politycznych – regulacje i praktyka*, in: M. Walecki (Hg.), *Finansowanie polityki. Wybory, pieniądze, partie polityczne*, Warszawa.
- Walecki, M. (2000b): *Geneza finansowania partii politycznych w Polsce*, in: M. Walecki (Hg.), *Finansowanie polityki. Wybory, pieniądze, partie polityczne*, Warszawa.
- Walecki, M. (2002): *Pieniądz a polityka w Europie Środkowo-Wschodniej*, in: M. Walecki, *Kulisy finansowania polityki*, Warszawa.
- Whitehead, L. (1996): *The International Dimensions of Democratization: Europe and the Americas*, Oxford.
- Zbieranek, J. (2009): *System finansowania partii politycznych w Polsce – kierunki zmian, Analizy i Opinie nr 91*, Instytut Spraw Publicznych, Luty.