

## Analyse

## Die Parteienfinanzierung in Polen – das System und seine Änderungen

Jarosław Zbieranek, Warschau

### Zusammenfassung

Das seit dem Jahr 2001 in Polen bestehende System der Parteienfinanzierung aus öffentlichen Mitteln erfüllt – wenn auch weit davon entfernt ideal zu sein – die Funktionen, die seine Autoren vorgesehen hatten: Vor allem beseitigt es korruptionsfördernde Situationen bei der Suche der Parteien nach Finanzquellen und unterbindet die in den 1990er Jahren häufig unklaren Kontakte mit der Geschäftswelt sowie die Organisation von Wahlkampagnen mit nicht kontrollierten finanziellen Mitteln. Darüber hinaus ordnete und stabilisierte es die politische Bühne Polens. Seit einigen Jahren forciert die größte Fraktion im Sejm, die *Bürgerplattform* (*Platforma Obywatelska – PO*), das revolutionäre Projekt einer sofortigen vollständigen Abschaffung der Parteienfinanzierung aus dem Staatshaushalt. Der Autor stellt das seit dem Jahr 2001 funktionierende System sowie die Einstellung der Öffentlichkeit vor und analysiert schließlich die Änderungsvorschläge, die von der *PO* und von anderen Gruppierungen in die parlamentarische Debatte eingebracht wurden, darunter das Projekt der Linken, das im April 2009 verabschiedet worden ist. Der Autor spricht sich eindeutig für die Parteienfinanzierung aus öffentlichen Mitteln aus, sieht aber die Notwendigkeit einer Reformierung.

Im Jahr 2001 wurde eine grundlegende Entscheidung für das Funktionieren des öffentlichen Lebens in Polen getroffen, nämlich die Übertragung der Parteienfinanzierung auf den Staatshaushalt. Diese Lösung sollte eine Antwort auf den wachsenden Druck sein, der von den Kosten der laufenden Parteiaktivitäten und den teuren Wahlkampagnen ausging. Gleichzeitig sollte dies die pathologischen korruptionsfördernden Verbindungen zwischen der Politik und kleinen Interessengruppen kapfen. Darüber hinaus sollte es die Wettbewerbschancen der neuen Gruppierungen, die kein finanziell-organisatorisches Polster aus der Zeit der Volksrepublik hatten, denen der postkommunistischen Parteien angleichen.

Als das neue System etabliert wurde, das auf der Zuwendung öffentlicher Mittel an die Parteien beruht, wurde gleichzeitig konsequent eine deutliche Beschränkung anderer Finanzierungsquellen vorgenommen und die Finanzierung durch Rechtspersonen und nicht transparente öffentliche Geldsammlungen verboten. Seitdem dürfen die Parteien allein durch Mitgliedsbeiträge, Spenden (in eng begrenzter Höhe und nur von physischen Personen), Erbschaften, Bankkredite und die genannten öffentlichen Mittel – Haushaltssubventionen und Zuwendungen – finanziert werden. Auf öffentliche Gelder, d. h. Subventionen für in der Satzung genannte Ziele, können nur diejenigen Parteien zählen, die in den Parlamentswahlen auf Landesebene mindestens 3 % der abgegebenen Stimmen (bei Koalitionen 6 %) erhalten haben. Die Höhe der Subventionen hängt vom Ergebnis ab, das die jeweilige Partei in der Parlamentswahl erzielte. Errechnet wird es nach einem Algorithmus, der im Parteiengesetz (*Ustawa o partiach politycznych*) auf-

geführt ist. Diese Subventionen werden den Parteien in Raten über die gesamte Legislaturperiode gezahlt; die Parteien unterhalten zu diesem Zweck ein eigenes Subkonto. Darüber hinaus verpflichtet das Parteiengesetz die Parteien, 5–15 % der Subventionssumme an den sogenannten Expertenfonds zu überweisen, der die Aufgabe hat, Expertisen und Bildungsaktivitäten zu finanzieren. Außer den Subventionen erhalten die Parteien individuelle Zuwendungen zur Erstattung der Ausgaben im Wahlkampf aus dem Staatshaushalt.

### Parteienfinanzierung in der Praxis

Die Parteienfinanzierung hat in der Praxis der Legislaturperioden 2001–2005 und 2005–2007 erwiesen, dass die Subventionen aus dem Staatshaushalt das Haupteinkommen der dazu berechtigten Parteien ausmachen. Die finanziellen Mittel aus den anderen gesetzlich zulässigen Quellen – die Mitgliederbeiträge oder Spenden von physischen Personen – stellen einen wesentlich kleineren Teil des Parteibudgets dar. Ein weiterer, deutlich sichtbarer Effekt aus der Einführung des neuen Finanzierungssystems war die merkliche Steigerung der verfügbaren Mittel im Vergleich zum Finanzierungssystem vor 2001.

Die Frage der Parteienfinanzierung ruft viele Kontroversen hervor. Das gegenwärtige System hat Vor- und Nachteile. »Die Unterstützung der Parteien aus dem Staatshaushalt ordnet und stabilisiert die politische Bühne Polens. Dieser insgesamt positive Prozess hat allerdings zwei negative Folgen – auf längere Sicht führt er zur Erstarrung auf der politischen Bühne und er begünstigt die Passivität der Parteien« (Witold

Gadomski: 1 procent na partię. In: *Gazeta Wyborcza*, 11.03. 2008). Die große finanzielle Unterstützung, die die Parteien jährlich aus dem Staatshaushalt erhalten, bewirkte, dass das polnische Parteiensystem stabiler und berechenbarer wurde. Andererseits haben neue politische Gruppierungen nur sehr geringe Chancen, in den Sejm zu gelangen. Bei den Überlegungen zur neuen Situation in der polnischen Parteienlandschaft lohnt es, sich das Modell des »Kartells« von P. Mair und S. Katz zu vergegenwärtigen. Demnach werden die Parteien, die Zugang zu öffentlichen Mitteln haben, von diesen abhängig, haben kein Interesse, diese Situation zu ändern und bilden ein isoliertes »Kartell«. Wichtig ist dabei, dass die Parteien außerhalb dieses »Kartells« große Probleme haben, gleichberechtigt zu konkurrieren und Zugang zu dieser Struktur zu erhalten. Das betrifft auch die Organisationen, die aus dem »Kartell« herausgefallen sind. Der *De facto*-Zerfall von *Selbstverteidigung (Samoobrona)* und *Liga der Polnischen Familien (Liga Polskich Rodzin – LPR)* nach dem Einstellen der mehrjährigen Finanzierung aus dem Haushalt nach der Wahl im Jahr 2007 bestätigt diese Theorie.

Des Weiteren muss der graduelle, aber merkliche Anstieg der Summen, die der Staat den Parteien überweist, betrachtet werden. Im Jahr 2003 erhielten alle subventionsberechtigten Parteien insgesamt über 36 Millionen PLN, zwei Jahre später bereits über 59 Millionen PLN und im Jahr 2008 eine Summe in Höhe von 107 Millionen PLN. Ab Januar 2009 wurden die Subventionen aufgrund der Inflation um 6,5 % erhöht. Charakteristisch ist auch das recht große Missverhältnis zwischen den Parteien, was die Höhe der Subventionen anbelangt (s. Grafik 1 und Tabelle, S. 8). Es ist deutlich größer, als die prozentuale Unterstützung in den Wahlen nahelegen würde. Diese Tendenzen ergeben sich daraus, dass das im Jahr 2001 reformierte System und insbesondere der Algorithmus zur Berechnung der Subventionen unter der Annahme einer großen Anzahl von subventionsberechtigten Parteien entworfen worden ist. Die starke Polarisierung der politischen Szene, die die Verringerung der Parteien zur Folge hat, die berechtigt sind, finanzielle Mittel aus dem Budget zu erhalten, wurde unterdessen nicht vorhergesehen.

\* Peter Mair, Richard S. Katz: Party Organization, Party Democracy and the Emergence of the Cartel Party, in: Peter Mair: Party System Change: Approaches and Interpretations, Oxford University Press 1997, S. 94.

## Die öffentliche Meinung zur Parteienfinanzierung

Wie aus den im April 2008 vom Meinungsforschungsinstitut CBOS (Centrum Badań Opinii Społecznej) durchgeführten Befragungen hervorgeht, ist der Mehrheit der Polen (66 %) bekannt, dass die Parteien vor allem aus dem Staatshaushalt finanziert werden. 11 % glauben, dass die Haupteinkommensquelle die Mitgliederbeiträge sind, und 9 % nennen reiche Sponsoren. Gleichzeitig sind die Polen entschieden gegen die Finanzierung der Parteien aus dem Budget (s. Grafik 2, S. 9). Lediglich jeder zehnte der Befragten spricht sich für diese Lösung aus. Dagegen vertreten 81 % die Meinung, dass die Parteien nicht aus öffentlichen Geldern bezahlt werden sollten.

Die Mehrheit der Bevölkerung (59 %) sprach sich 2008 dafür aus, dass sich die Parteien aus Mitgliederbeiträgen und Spenden von Einzelpersonen selbst unterhalten sollten. Als alternative Einkommensquelle nannten die Befragten auch die wirtschaftliche Tätigkeit der Parteien (19 %). Nur 6 % meinten, dass die Parteien über staatliche Gelder finanziert werden sollten.

Diese Tendenzen sind in Polen sehr beständig und nicht einmal die radikale Änderung des Parteienfinanzierungssystems kann sie beeinflussen. Das bestätigte der Vergleich der Untersuchungsergebnisse von 1992 und 2000 (s. Grafik 3, S. 9), also aus der Zeit vor der Einführung des Systems der Parteienfinanzierung aus öffentlichen Mitteln.

Eine der Ursachen für diese Kontinuität in der öffentlichen Meinung scheint die systematische Kritik an der Parteienfinanzierung aus der Staatskasse durch den überwiegenden Teil der Medien, insbesondere der Boulevardpresse, zu sein. Auch wenn die Mehrheit dieser Art Publikationen unredlich ist und fast schon karikaturenartig das Stereotyp der »Verschwendung« öffentlicher Mittel durch Parteiaktivisten vervielfältigt, so können sie doch durch die allzu ausgefeilten und kostspieligen Medienkampagnen der Parteien provoziert werden.

## Änderungsvorschlag der PO ...

Die Gruppierung, die sich seit ihrem Entstehen im Jahr 2001 eindeutig gegen die Parteienfinanzierung aus dem Staatshaushalt ausspricht, ist die *PO*. Die Forderung – passend zu ihrem liberalen Staatskonzept –, die staatliche Hilfe für die Parteien einzustellen, wurde Standard der *PO* und ihres Vorsitzenden Donald Tusk sowohl in der Wahlkampagne zur den Sejm- als auch zu den Präsidentschaftswahlen im Jahr 2005. Im Oktober 2007 gewann die *PO* die vorgezogenen Parlamentswahlen und wurde größte Fraktion im Sejm. Entsprechend ihrer

Ankündigungen brachte sie am 22. Februar 2008 ein Gesetzesprojekt in den Sejm ein, das das System der Parteienfinanzierung radikal ändern und die staatliche Parteienfinanzierung ablösen sollte. Die bisherigen Subventionen und Zuzahlungen sollten durch einen freiwilligen Bürgerbeitrag von »1 %« der Einkommensteuer für eine vom Bürger zu bestimmende Partei ersetzt werden, der bei der jährlich fälligen Einkommensteuer abgeführt werden sollte (analog zu den freiwilligen »1 %« zur Unterstützung von Nichtregierungsorganisationen). Beibehalten wurden die Möglichkeiten, auf den Parteikonten Spenden, Erbschaften, Verschreibungen und Kredite gutzuschreiben. Des Weiteren enthielt der *PO*-Entwurf ein Sanktionspaket für die zu den Wahlen angetretenen Wahlkomitees im Falle von fehlenden oder abgelehnten Wahlberichten.

Das eingereichte Projekt rief eine erregte öffentliche Debatte hervor. Der *PO*-Vorschlag stieß auf heftige Kritik aller Parteien im Sejm, einschließlich des Koalitionspartners *Polnische Bauernpartei (Polskie Stronnictwo Ludowe – PSL)*. Auch der Staatspräsident brachte seine Missbilligung zum Ausdruck. Sehr skeptisch äußerte sich die Fachwelt. Hauptvorwurf war die Realitätsferne des neuen Finanzierungssystems. Der Vorschlag der *PO* wurde dahingehend bewertet, dass er das Parteiensystem in Polen ins große Unbekannte führen würde. Besonders wurde der »1 %«-Mechanismus kritisiert, da dieser Ungleichheit unter den Spendern hervorriefe, indem die Wohlhabenderen begünstigt würden. Kritik galt auch der fehlenden Geheimhaltung der ganzen Prozedur, da die Informationen über die de facto präferierten Parteien in den Finanzämtern gesammelt werden würden. Darüber hinaus zahlen nicht alle Polen Einkommensteuer (zum Beispiel Landwirte). Außerdem würde die Logik des ganzen Unternehmens auch dadurch gestört, dass der »1 %«-Mechanismus im Grunde eine in der Prozedur zwar anders verlaufende, aber immer noch eine Finanzierung der Parteien aus dem Staatshaushalt wäre. Das neue Finanzierungskonzept rief zudem Ängste vor korruptionsfördernden Praktiken hervor, denen das Finanzierungssystem aus dem Staatsbudget mit Erfolg entgegengetreten ist, worauf u. a. der angesehene Verfassungsrechtler Piotr Winczorek verwies: »Die Finanzierung aus privaten Quellen bietet die Grundlage für verschiedene Bestechungsversuche in der Politik.«

### ... unter Kritik

Die Einstellung des staatlichen Finanzierungssystems der Parteien würde allerdings mit Sicherheit den gesellschaftlichen Erwartungen entgegenkommen. Wie Untersuchungen des Meinungsforschungsinstituts CBOS im April

2008 zeigten (s. Grafik 4, S. 10), betrachteten die Polen den *PO*-Vorschlag jedoch recht skeptisch. Die Mehrheit der Befragten (46 %) bewertete den »1 %«-Mechanismus als schlechte Lösung. Für gut hielten ihn 38 %. Dabei bedeutete die Unterstützung dieser Prozedur nicht gleichzeitig die Absicht, sie auch umzusetzen. Nur 21 % gaben an, die Möglichkeit der »1 %«-Abgabe zu nutzen, sollte sie denn eingeführt werden. Zwei Drittel der Befragten (68 %) würde den Parteien keine Mittel aus der Einkommensteuer zuschreiben.

Obwohl also die Polen entschiedene Gegner einer Parteienfinanzierung aus dem Staatshaushalt sind (siehe Grafik 5, S. 10), fand der »1 %«-Mechanismus keine Mehrheit. Nach Meinung der Befragten wären Änderungen zwar notwendig, aber nicht solche, wie die *PO* sie in ihrem Gesetzesentwurf vorschlägt. Diese eindeutig negative Haltung veranlasste die *PO*-Politiker zu weiteren Überlegungen. Im Mai 2008 wurde der Vorschlag vorgestellt, parteinah arbeitende wissenschaftliche Stiftungen aus dem Staatshaushalt zu finanzieren. Die Zuwendungen sollten von einer staatlichen Institution, zum Beispiel dem Innenministerium, überwiesen werden. Als Vorbild diente das deutsche System. Außerdem wurden auch Ankündigungen laut, das vorgeschlagene »1 %«-Modell zurückzuziehen.

Der Gesetzesentwurf wurde jedoch nicht ergänzt. Für den 24. Juli 2008 wurde die erste Lesung der von der *PO* im Februar eingereichten Version im Sejm anberaumt. Aus den Aussagen verschiedener Politiker ging hervor, dass das Projekt nicht auf die Unterstützung der Abgeordneten anderer Fraktionen stieß, auch nicht der *PSL*, die neben sachlichen Einwänden darauf hinwies, dass es nicht im Koalitionsvertrag vereinbart worden sei. Zwei Tage vor der Abstimmung nahm der *PO*-Fraktionsvorstand selbst eine Korrektur vor, die den Verzicht auf den »1 %«-Mechanismus vorsah. Letztendlich wurde ein Entwurf vorgestellt, der die Aufhebung der Subventionen und Zuwendungen beinhaltete und als Hauptfinanzierungsquelle Spenden von physischen Personen beibehielt. Dies war der radikalste Vorschlag, den die *PO* bisher gemacht hatte. Ein Entwurf zur Änderung des Parteiengesetzes im Jahr 2004, der die Streichung der Subventionen, aber die Beibehaltung der Zuwendungen vorsah, war auf ein ähnlich aufgeregtes Interesse gestoßen. Zweifelsohne erfolgte die Radikalisierung der Haltung der *PO* in Anbetracht der absehbar fehlenden Unterstützung für ihren Gesetzesvorschlag und war dann nur noch als propagandistische Vorgehensweise zu werten, die auf die Wähler ausgerichtet war. Dies wird auch dadurch bestätigt, dass der antragstellende Abgeordnete, der das Projekt dem Sejm vorgestellt hatte, nun-



mehr gegen den Fraktionsvorsitzenden der *PO*, Zbigniew Chlebowski, ausgetauscht wurde.

Die Änderung im Vorschlag der *PO* rief einige Verwirrung unter den Politikern hervor, die die Positionen ihrer Fraktionen vorstellen sollten. Wie sich herausstellte, wusste allein der Abgeordnete der Polnischen Sozialdemokratie (Socjaldemokracja Polska – SdPL), dass der Antragsteller den »1 %«-Mechanismus zurückgezogen hatte, und kannte die letztgültige Fassung des Projekts, über das debattiert wurde. Allerdings hatte dies keinen größeren Einfluss auf die Abstimmung. Bereits in der ersten Lesung wurde das *PO*-Projekt abgelehnt.

### Änderungsvorschläge von Experten

Die Fachwelt stellte ihre Vorschläge zu notwendigen Änderungen im polnischen Parteienfinanzierungssystem vor. Insbesondere wurde auf die Notwendigkeit der Parteienfinanzierung aus Subventionen und Zuwendungen aus dem Staatsbudget verwiesen, allerdings bei gleichzeitiger Einführung tiefgreifender Änderungen im System. Die wichtigsten Vorschläge waren:

- Änderungen/Reduzierungen der Subventionsquoten für die jeweiligen Parteien. Dafür ist es notwendig, den Algorithmus zur Bestimmung der Quote so zu verändern, dass die großen Disproportionen zwischen den einzelnen Parteien aufgehoben werden.
- Änderungen der Ausgabenstruktur der Parteien:
  - a) Ausbau des Expertenfonds: Die Parteien sollten mehr Mittel für wissenschaftlich-analytische Untersuchungen aufwenden (das Parteiengesetz gibt vor, dass 5–15 % der Subventionen in den Expertenfonds einfließen sollen; die Mehrheit der Parteien sieht dafür 5 % vor, also das Minimum);
  - b) radikale Beschränkung der Ausgaben für Medienkampagnen, die aus den Mitteln der Subventionen aus dem Staatsbudget bestritten werden (Einführung restriktiver, niedriger Höchstsummen, die die Parteien zu diesem Zweck einsetzen dürfen, zum Beispiel 5 % der Subventionshöhe).
- Erweiterung der Kontrolle der Staatlichen Wahlkommission (Państwowa Komisja Wyborcza – PKW) über die Ausgaben der Parteien sowie Verstärkung der gesellschaftlichen Kontrolle. Der derzeitige Umfang der Transparenz und Kontrolle in dieser Frage reicht nicht aus.

### Der Ausweg: ein neues Projekt der Linken

Im Februar 2009 öffnete sich der Vorhang zu einem weiteren Akt des Streits um das Modell der Parteien-

finanzierung. Politiker der *PO* schlugen vor, die Subventionen und Zuwendungen für die Parteien zwei Jahre lang vollständig aufzuheben, was ca. 200 Millionen PLN an Ersparnissen für die Staatskasse bedeuten würde. »In Zeiten der Krise sollten auch die Parteien den Gürtel enger schnallen«, so Zbigniew Chlebowski. Dieses *PO*-Projekt wurde am 10. Februar 2009 im Sejm eingebracht und stieß auf die Kritik anderer Parteien, darunter auch der *PSL*. Die Kritiker wiesen u. a. darauf hin, dass die Parteien Juristen und Experten beschäftigen und weitere Verpflichtungen haben, aus denen sie sich nicht von einem Tag auf den anderen zurückziehen können.

Eine Stimme der Vernunft sprach aus dem Vorschlag der Linken, den sie am 12. Februar 2009 als eigenen Gesetzesentwurf in den Sejm einbrachte. Er knüpfte stark an die vorher in Expertenkreisen zusammengestellten Vorschläge an und enthielt eine Begrenzung der Subventionsquoten in den Jahren 2009–2010 durch Veränderung des Algorithmus ihrer Berechnung, was in der Praxis die Reduzierung der Subventionen für die großen Parteien bedeuten würde: Die *PO* würde dann 56 % der derzeitigen Mittel erhalten, *PiS* 59 %, die kleineren Parteien, *Linke und Demokraten* (Parteienbündnis *Lewica i Demokraci – LiD*) 89 % und die *PSL* 93 %. Insgesamt würde das Einsparungen in Höhe von 34 Millionen PLN jährlich für den Staatshaushalt ermöglichen. Die zweite große Änderung wäre die Beschränkung der Mittel aus Subventionen für Medienkampagnen und Werbezwecke. Subventionen dürften demnach nur im Wahlkampf eingesetzt werden, um Unterstützung für die Partei zu erwirken. Dies sollte dann »über den Wahlfonds der Partei und nach bestimmten Grundsätzen für den Einsatz der Mittel aus diesem Fonds« geschehen.

Außerdem sah der Entwurf die Aufstockung des Expertenfonds der Parteien vor, in den 10–20 % der Subventionen (zurzeit 5–10 %) eingezahlt werden sollten. Das Geld aus diesem Fonds sollte für juristische, politische, soziologische und gesellschaftlich-wirtschaftliche Expertisen zu Verfügung gestellt werden. Diese Änderung hatte zum Ziel, die Qualität der Projekte und Initiativen der Parteien anzuheben und die Entwicklung der sogenannten Think Tanks der Parteien zu unterstützen.

Das Projekt der Linken sollte als rationale Lösung und übereinstimmend mit den Forderungen ihrer Parteiphilosophie die Grundlage für umfangreiche legislative Arbeiten sein, an denen Experten und gesellschaftliche Organisationen teilnehmen sollten. Schon bald zeigte sich, dass es im Gegensatz zum *PO*-Projekt Chan-

cen auf eine breitere Unterstützung in politischen Kreisen hatte. Von der Idee, die Finanzierung nicht zu beenden, sondern zu beschränken, zeigte sich u. a. die *PSL* überzeugt, die die Beschränkung der Subventionen für die Parteien für 2010 unterstützte. Auch die Haltung der Fraktion der *PiS* gegenüber diesem Entwurf war zunächst nicht eindeutig negativ. Die Gespräche zwischen der *PO* und der *PSL* brachten keine Ergebnisse; die *PSL* stimmte einer Aufhebung der von der *PO* vertretenen Parteienfinanzierung nicht zu.

Es wurde klar, dass das *PO*-Projekt wieder bereits in der ersten Lesung abgelehnt werden und das Konkurrenzprojekt der Linken in die nächste Runde der parlamentarischen Beratungen gelangen würde – sogar ohne die Unterstützung der *PO*. Unter dem Druck der Medien (es erschienen Kommentare, dass das Vorgehen der *PO* nur Show sei und die Partei eigentlich gar keine Änderungen bei der Parteienfinanzierung will, weshalb sie ein weniger radikales Projekt blockiert, das Chancen hätte, im Sejm verabschiedet zu werden) entschied sich die *PO*, das Projekt der Linken zu unterstützen. Den sicheren Imageschaden und die mangelnde Wirksamkeit versuchte man damit zu überspielen, dass im Sejm die Initiative ergriffen wurde – Ministerpräsident Donald Tusk selbst trat auf – und das Tempo der legislativen Arbeiten enorm erhöht wurde. Noch an dem Tag, an dem das Projekt der Linken in der ersten Lesung im Sejm (nicht ohne Komplikationen) angenommen worden war, wurde es durch die Kommission unter dem Vorsitz des *PO*-Abgeordneten Zbigniew Chlebowski während einiger Abend- und Nachtstunden behandelt und es kam außerdem durch die zweite und die dritte Lesung. Keine Zeit blieb für die Einarbeitung der von den Antragstellern vorgesehenen Ausweitung der Expertenanalysen und Konsultationen mit Experten und gesellschaftlichen Organisationen.

Das vom Parlament verabschiedete Gesetz wurde dem Senat vorgelegt. Dessen Experten wiesen auf eine Reihe technischer und inhaltlicher Fehler und Unzulänglichkeiten hin, von denen nur ein Teil beseitigt wurde. Die durch den Senat veranlassten Korrekturen wurden auf der Sejmsitzung am 24. April 2009 geprüft und das Gesetz wurde verabschiedet. Anschließend wurde es dem Staatspräsidenten zur Unterschrift vorgelegt. Dieser aber lehnte es aufgrund der vermeintlichen Unvereinbarkeit mit der Verfassung ab und leitete es am 18. Mai an das Verfassungsgericht weiter. Er äußerte seine Vorbehalte bezüglich der Einschränkung der Mittel aus dem Staatshaushalt während der laufenden Legislaturperiode (hier taucht der Vorwurf auf, dass dadurch die Rechtssicherheit angetastet würde und gegenwärtig bestehende Inte-

ressen nicht geschützt würden). Er war auch der Ansicht, dass der Grundsatz der *vacatio legis* (d. i. der festgelegte Zeitraum zwischen der Verabschiedung eines Gesetzes und dessen Inkrafttreten) nicht eingehalten worden sei.

### Bewertung der Änderungen

Die *PO* entschied als Regierungspartei, zum Postulat zurückzukehren, die Parteienfinanzierung aus den Mitteln des Staatshaushalts zu beenden. Im Gegensatz zu ihrem Gesetzesentwurf von 2004 schlug die *PO* dieses Mal zunächst vor, als Ersatz ein anderes Finanzierungsmodell einzuführen, und zwar die Abschreibung von »1 %« der Steuern. Dieser Vorschlag, der bereits vorher aus der öffentlichen Debatte bekannt war, schien auch medial attraktiv zu sein, denn er knüpfte an eine bereits praktizierte Finanzierungsart für Organisationen des öffentlichen Interesses (NGOs) an, die in der Bevölkerung auf Akzeptanz stößt. Sicherlich hatte dies auch eine Annäherung an die *PSL* sein sollen, die Änderungen in der Parteienfinanzierung eher abgeneigt ist (*PO*-Politiker nannten den »1 %«-Mechanismus einen »Kompromiss«). Der Vorschlag wurde aber von Experten, Politikern und auch von der Bevölkerung skeptisch aufgenommen. Das Chaos, das die Arbeiten begleitete, war ungünstig für eine gründliche Debatte. Es wurden keine Anstalten gemacht, Verbesserungen aufzunehmen, wie zum Beispiel die Änderung des »1 %«-Mechanismus in eine Steuerabschreibung in derselben Höhe für alle Steuerzahler, was die Verdienner mit hohem Einkommen favorisierten. In der Rolle des Initiators stellten die *PO*-Politiker eine weitere Idee, die der Gründung von Parteistiftungen, vor. Den Initiativen der *PO* wurde durch eine kompromittierende Abstimmung über das in letzter Minute geänderte Projekt (plötzlicher Verzicht auf »1 %«) ein Ende bereitet. Die Rückkehr im Februar 2009 zu der Idee, die staatliche Parteienfinanzierung einzustellen – dieses Mal mit der Wirtschaftskrise begründet und auf zwei Jahre befristet – zeigt deutlich, dass die Lektion aus dem Juli 2008, als der Gesetzesentwurf bereits in der ersten Lesung abgelehnt worden war, keine größere Wirkung bei den Politikern der *PO* gezeigt hatte. Weiterhin forcierten sie unkritisch ihren unrealistischen Vorschlag.

Die Reforminitiative der *PO* muss auf zwei Ebenen beurteilt werden, auf der praktischen und auf der Ebene der Werbewirksamkeit. Auf der praktischen Ebene erlitt der Reformvorschlag der *PO*, der nicht mit einer tiefergehenden Analyse seiner Folgen und einer breiteren Debatte verbunden war, eine doppelte Niederlage im Sejm. Dies ist umso bedauerlicher, als es sich um revolu-

tionäre Änderungsvorschläge handelte. Es ist sehr wahrscheinlich, dass ohne das von der Linken eingereichte Projekt das System der Parteienfinanzierung noch sehr lange unverändert bestehen geblieben wäre. Die letztlich einsetzende Unterstützung dieses Projekts und das Engagement in der parlamentarischen Arbeit seitens der *PO* endeten in der chaotischen Behandlung des Entwurfs in nur einer einzigen Nacht, was zur Folge hatte, dass fachliche Mängel (wichtige Postulate wie Änderungen zugunsten einer größeren Transparenz und Finanzkontrolle der Parteien wurden nicht eingearbeitet) und technische Fehler nicht behoben wurden. Gegenwärtig wird das Gesetz vom Verfassungsgericht beurteilt und ist noch nicht in Kraft.

Auf der Ebene der Werbewirksamkeit kann man von einem Erfolg sprechen. Die populären Ideen fanden in den Medien großen Widerhall. Die *PO* bewahrte ihren Ruf als ungebrochener Kämpfer für die Einstellung der Parteienfinanzierung aus Haushaltsmitteln, wozu u. a. die Reden des Fraktionsvorsitzenden Chlebowski und des Ministerpräsidenten im Juli 2008 und Februar 2009, in denen sie ihre Projekte dem Sejm vorgestellt hatten, beigetragen hatten. Paradoxiere Weise wurde auch der Entwurf der Linken recht anstandslos von den Medien angenommen, allerdings wurden die Arbeiten daran, wenn auch nicht vollständig, aber immerhin, als Erfolg der *PO* dargestellt.

### Fazit

Das seit dem Jahr 2001 bestehende System der Parteienfinanzierung aus dem Staatsbudget erfüllt die Funktion, die seine Initiatoren intendiert hatten – vor allem schließt es korruptionsfördernde Situationen bei der Mitteleinwerbung durch die Parteien aus, indem es die häufig unklaren Kontakte mit der Geschäftswelt, die zum Beispiel in den 1990er Jahren oft die Finanzierung von Wahlkampagnen mit unkontrollierten »Koffergeldern« ermöglichten, unterbindet. Darüber hinaus ordnete es das Parteiensystem, gab ihm einen zivilisierten Rahmen

und garantierte damit auch die Stabilisierung des politischen Systems in Polen. Natürlich lassen sich auch Kritikpunkte aufzählen: die Polarisierung auf der politischen Bühne führte zu unverhältnismäßig großen Subventionssummen für die Parteien; zu viele dieser Gelder werden für Medienkampagnen ausgegeben. Parteien, die keine Mittel aus dem öffentlichen Haushalt erhalten (d. h. die, die bei den Parlamentswahlen unter 3 % Wählerstimmen erhielten), werden marginalisiert und vegetieren vor sich hin. Wichtig zu nennen ist außerdem, dass die mangelhafte Prozedur der Berichterstattung der Parteien über die Verwendung der Summen aus der Staatskasse pathologische Verhältnisse ermöglicht.

Die plötzliche Einstellung der Parteienfinanzierung über Subventionen und Zuwendungen aus dem öffentlichen Haushalt unter Garantie einer anderen geringen staatlichen Finanzierung bzw. das schlichte Fehlen von aufgezeigten Möglichkeiten anderweitiger Finanzierungsquellen kann negative Folgen nach sich ziehen und die Gefahr der Korruption und die Ungleichheit auf der politischen Bühne vergrößern. Daher war es notwendig, die Subventionen und Zuwendungen aufrechtzuerhalten, jedoch bei gleichzeitiger Durchführung tiefgreifender Veränderungen des Systems. Diese sollten u. a. auf der Reduzierung der Mittel, die die Parteien erhalten, beruhen, auf der Beschränkung der Ausgaben für Medienkampagnen und auf der Erhöhung der Ausgaben für Expertisen. Diese Grundsätze und Forderungen finden sich im von der Linken initiierten Gesetz, das vom Sejm verabschiedet worden ist. Infolge des hohen Tempos bei der Verabschiedung des Gesetzes gelang es allerdings nicht, das Projekt vollständig auszuarbeiten. Es fehlen also wichtige Bestimmungen, die die öffentliche Kontrolle über die Parteiausgaben vergrößern würden. Wichtig sind auch Änderungen bei der Kontrolle der Parteiausgaben durch staatliche Institutionen, u. a. müsste die Rolle der Staatlichen Wahlkommission ausgeweitet und eine rigorosere Berichtspflicht eingeführt werden.

*Übersetzung aus dem Polnischen: Silke Plate*

### Über den Autor

Jarosław Zbieranek, Jurist und Politologe, ist Leiter des Programms Bürger und Recht im Institut für Öffentliche Angelegenheiten (Instytut Spraw Publicznych – ISP), Warschau. Seine Spezialgebiete sind das Wahlrecht und die Finanzierung der Politik. Er ist Autor und Herausgeber zahlreicher Publikationen, u. a. des im Dezember 2008 erschienenen Berichts: Subwencje z budżetu dla partii politycznych. Jawność i kontrola [Haushaltssubventionen für politische Parteien. Transparenz und Kontrolle].