

DGI-Forum Wittenberg 2013

Jochen Bäumel, Berlin

Politische Kommunikation – Die Kunst des Scheins und seine Halbwertszeit

DOI 10.1515/iwp-2014-0032

Einleitung

„Politische Kommunikation – Die Kunst des Scheins und seine Halbwertszeit“ ist der Titel des Vortrags, den ich gewählt habe, weil ich den Schwerpunkt auf den Begriff Manipulation im öffentlichen Bereich unter besonderer Berücksichtigung der politischen Kommunikation legen will. (Tagungsthema: Entscheidungsfindung zwischen Information, Intuition und Manipulation)

Manipulation bedeutet dabei grob gesagt Lenkung eines Menschen oder einer öffentlichen Meinung durch bewusste oder verdeckte Beeinflussung. Bei kalkulierte Einsatz materieller oder immaterieller Macht spricht man auch von Korruption. (Brockhaus)

Der Begriff hat im normalen Sprachgebrauch eine negative Bedeutung und wird häufig sinnverwandt mit Machenschaften, Beeinflussung, Trick, Finesse, Masche, Dreh oder Täuschung gebraucht. (Duden)

Transparency definiert dabei Korruption als den Missbrauch anvertrauter Macht zum privaten Nutzen oder Vorteil und fasst den Begriff weiter als es das Strafgesetz festlegt. Manipulation im öffentlichen Bereich, wann und warum?

Wie in einem Krimi immer nach den Motiven des Täters gesucht wird, möchte ich das auch hier machen und werde dabei schnell fündig. Die Gründe für Manipulation und Korruption liegen auf der Hand: Es geht immer um persönliche Vorteile oder stellvertretend um Vorteile für ein Unternehmen, eine Organisation, eine Partei. Meist strahlen Vorteile für die Institution, das Unternehmen auch noch auf die handelnde Person ab, z. B. in Form von Ansehen, man hat für seinen Verein etwas erreicht und sichert dadurch seine eigene Position, steigert das eigene Selbstwertgefühl. Das sind dann die immateriellen Vorteile, die oft nicht zu gering einzuschätzen sind.

Korruption und Manipulation ruinieren ganze Staaten. Seit der Finanzkrise können wir das hautnah erleben.

In der Wirtschaft geht es meist um das klamm heimliche Erkaufen von staatlichen Aufträgen. Der Wettbewerb wird ausgehebelt. Die Unternehmen verlieren auf

Dauer ihre Wettbewerbsfähigkeit, weil sie daran gewöhnt sind, Aufträge durch Bestechung zu erhalten und nicht durch Innovation und die Qualität ihrer Produkte oder Dienstleistungen. Demokratie gerät in Schieflage, wenn Grundvoraussetzungen für das System verloren gehen.

- Verwaltung sollte Gemeinwohl orientiert sein und unabhängig.
- Jeder sollte gleich behandelt werden und nicht abhängig sein von der Größe des Schmiergeldbudgets.

Das gehört auch zu den Grundprinzipien einer öffentlichen Verwaltung. Sonst gibt es kein Vertrauen. Misstrauen aber zerstört Staat und das politische System. Wenn es um Vertrauen geht, kommt Politikern eine besondere Verantwortung zu, ob sie nun als Mandatsträger in Parlamenten von Bund, Ländern oder Gemeinden sitzen oder als „Amtsträger“ Aufgaben der Exekutive in Regierungen oder Wahlämtern übernommen haben. Dabei gibt es eine strafgesetzlich strenge Unterscheidung zwischen Amtsträgern und Mandatsträgern. Für Amtsträger gelten die strengen Paragraphen des Strafgesetzbuches für Bestechung und Bestechlichkeit sowie für Vorteilsgewährung und Vorteilsannahme, während für Mandatsträger, und dazu gehören auch die Volksvertreter in den Kommunalparlamenten, der laxer Paragraph 108 e StGB gilt, der den Anforderungen nicht mehr gerecht wird, wie der BGH (BGH 5 StR 453/05 vom 9.5.2006) bereits 2006 festgestellt hat, und der auch den internationalen Erwartungen (vgl. UN Konvention gegen Korruption) nicht entspricht.

Ich möchte vier Bereiche kurz beleuchten, Abgeordnetenbestechung, Lobbyismus, Verhaltensregeln für Abgeordnete und Parteienfinanzierung. An ihnen lässt sich gut veranschaulichen, wie politische Kommunikation gehandhabt wird, wenn die Interessen der Abgeordneten selbst betroffen sind.

Abgeordnetenbestechung

Seit 1994 ist die Abgeordnetenbestechung als Straftatbestand § 108 e ins Strafgesetzbuch aufgenommen. Bestraft

wird demnach nur der direkte Stimmenkauf bei Abstimmungen im Parlament.

„(1) Wer es unternimmt, für eine Wahl oder Abstimmung im Europäischen Parlament oder in einer Volksvertretung des Bundes, der Länder, Gemeinden oder Gemeindeverbände eine Stimme zu kaufen oder zu verkaufen, wird mit Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder mit Geldstrafe bestraft.“ (StGB § 108 e)

2003 hat die rot/grüne Bundesregierung die UN Konvention gegen Korruption unterzeichnet. Diese Konvention fasst die Abgeordnetenbestechung sehr viel strenger, als das deutsche Abgeordnetenbestechungsgesetz. Das müsste den Forderungen angepasst werden, dann könnte diese Konvention auch ratifiziert werden.

Sie wurde bisher von 140 Staaten ratifiziert. Wir haben uns mit der Nichtratifizierung in die Gruppe von Staaten wie Saudi Arabien, Syrien oder den Sudan eingereiht. Die Koalition aus CDU/CSU und SPD hat den Straftatbestand der Abgeordnetenbestechung am 21.2.2014 (Plenarprotokoll 18/18) verschärft. Die neue Regelung tritt am 1.9.2014 in Kraft. Damit wurde die Voraussetzung für eine Ratifizierung der UN Konvention geschaffen. Beispielhaft für das Beharrungsvermögen von Abgeordneten, wenn es um eigene Interessen geht, ist der zehn Jahre dauernde Anlauf für eine Änderung trotzdem.

Drei Legislaturperioden wurde erfolglos um eine Verschärfung gekämpft. 2005 scheiterte ein Gesetzentwurf daran, dass sich die Grünen untereinander nicht einigen konnten. In den zwei Legislaturperioden danach scheiterten Gesetzentwürfe von Linken, Grünen und SPD immer am Nein von CDU/CSU und FDP.

Die Begründungen für die Ablehnung waren immer ähnlich,

- Amtsträger und Abgeordnete seien nicht vergleichbar,
- die Amtsträger arbeiteten nach Anordnungen und Vorschriften,
- Abgeordnete aber seien in ihrer Entscheidung frei. Sie könnten Gruppeninteressen nach eigenem Ermessen unterstützen.
- Der Vorteilsbegriff der Mandatsträger könne grundsätzlich nicht ausreichend eingegrenzt werden.
- Falschanzeigen könnten zum politischen Machtkampf missbraucht werden – und überhaupt sei noch kein Abgeordneter des Bundestages wegen Korruption verurteilt worden.

Besonders hervorgerufen bei der Ablehnung hat sich der Vorsitzende des Rechtsausschusses Siegfried Kauder (ehemals CDU, Bruder des Fraktionsvorsitzenden der CDU/CSU Volker Kauder in den entsprechenden Plenardebat-

ten. „Wir brauchen keine strafrechtliche Regelung... Es gibt im Staat eine Gewalt, die sehr genau weiß und schaut, was ein Abgeordneter tut. Das ist die Bevölkerung, die Öffentlichkeit und die Presse. ... Wir brauchen keine Regelungen, die für das Parlament nicht passen und die auch eines Parlamentes unwürdig sind. Deswegen lassen sie diese Diskussion bitte sein, sie führt nicht weiter. Sie nützt niemandem, sie schadet nur. Ich empfehle Ihnen, solche Debatten nicht zu führen, sondern darüber nachzudenken, was wir tatsächlich im Parlament brauchen.“ (17/163, S. 19410/C, 2.3.2012)

Knapp ein Jahr später, im Februar 2013, wurde aus dem Saulus Kauder ein Paulus Kauder.

Was war geschehen?

Siegfried Kauder war in Afrika, um dort Demokratie und gute Verwaltung zu erklären. Offensichtlich wurde er dabei nicht ganz ernst genommen, nach dem Motto, was will der uns denn über gute Staatsführung erzählen, die haben doch nicht mal die UN-Konvention ratifiziert. Hinzu kam ein Brief des BDI, mit unterzeichnet von den Vorsitzenden von 26 DAX-Konzernen, die dringend die Ratifizierung einforderten, weil sie die Nichtratifizierung im Ausland bei Vertragsabschlüssen benachteiligt. Des Weiteren kamen Vorschläge des Parlamentspräsidenten Lammert zur Gesetzesausgestaltung dazu und das ist vielleicht der wichtigste Grund, Kauder drohte in seinem Wahlkreis nicht mehr aufgestellt zu werden.

Siegfried Kauder hat aus allem überraschend die Konsequenz gezogen. Zusammen mit den rechtspolitischen Sprechern von SPD, Grünen und Linken hat er einen Gesetzentwurf geschrieben, der aus unserer Sicht besser war als alle anderen zusammen und sich an das Gesetz über Vorteilsannahme bei Amtsträgern anlehnte. Er hat alle seine früheren Argumentationen für die Ablehnung über Bord geworfen und ist zur Gegenseite überlaufen. Es ist dies ein sehr anschauliches Beispiel, wie auf dem Rücken von vorgeblichen Sachargumenten, der Unwille über mögliche Einschränkungen der eigenen „Beinfreiheit“ verschleiert wurde. Die Union und auch die FDP aber blieben stur, die eigenen Interessen zählten mehr.

Lobbyismus

Lobbyismus ist ein Stichwort das in der Öffentlichkeit seine positive Bedeutung verloren hat. Dabei ist unbestritten, dass Interessenvertretung zur Grundausstattung einer Demokratie gehört. Dabei betonen Lobbyisten immer wieder, wie nützlich ihr Tun sei und dass dabei alles

Rechtens sei, ja, es gebe sogar öffentliche Anhörungen von Interessenvertretern im Parlament. Aber es gibt natürlich auch eine Grauzone, in der zwar meist mit legalen Mitteln gearbeitet wird, bei denen man aber unter ethischen und demokratischen Gesichtspunkten durchaus fragen kann, ob sie legitim sind.

Beispiel Kernenergie

2008 hat das Deutsche Atomforum (gemeinnütziger Verein, getragen im Wesentlichen von Energieversorgern) einen Auftrag an eine Kommunikationsagentur DDA vergeben. (Veröffentlichung zweier Analysen der Agentur Deekeling Arndt Advisors „DDA“, TAZ 28.10.2011) Zweck und Ziel dieses Auftrags war es, den Boden in der Gesellschaft für einen Ausstieg aus dem Ausstieg von der Kernenergie zu bereiten. Nach einem erhofften Wahlsieg von Schwarz/Gelb sollte der von Rot/Grün beschlossene Ausstieg aufgeweicht werden und eine Verlängerung der Laufzeiten angestrebt werden. Grundzüge waren:

- „Dritten eine Plattform bieten und öffentlich Gehör verschaffen“,
- „Ideologische Blockaden aufbrechen, vermeintliche Gewissheiten hinterfragen“,
- „neue Zielgruppen aufschließen“,
- „verändertes Meinungsklima zur Kernenergie in Deutschland etablieren“. Vgl. TAZ 28.10.2011

Maßnahmen

1. Medienkampagne – Platzierung eigener Argumente in reichweitenstarken Medien. Bildzeitung 8.7.2009
2. Pressereise in die damals noch kernenergiefreundliche Schweiz mit 16 Journalisten aus Schlüssel-Medien (Jan 2009)
3. Interviews mit prominenten Kernkraftbefürwortern (Piech, Kagermann (ex SAP Chef)
4. Vier sog. Zukunftsbeilagen in Springerzeitungen und dem FAZ-Verlag
5. Einsatz unabhängiger Dritter, die vom Atomforum auch bezahlt und mit Informationen versehen wurden – z. B. der Historiker und in allen Talkshows präsente Arnulf Baring, Festredner zum 50. Geb. des Atomforums 1. Juli 2009 mit BKin Merkel. Die Agentur war der Meinung, dass die Glaubwürdigkeit der Botschaften höher ist, wenn sie von unabhängigen Dritten kommen.
6. Ein Auftritt z. B. auf dem Deutschen Evangelischen Kirchentag 2009 war angestrebt, die Veranstalter haben einen solchen Auftritt aber abgelehnt.

7. Zugang zur Politik wurde quasi erkaufte mit der Verpflichtung von ehemaligen Abgeordneten und Staatssekretären.
8. Es wurde der Verein „Women in Nuclear“ unterstützt, in dem Frauen für die Kernenergie werben. Gezielte Unterstützung, um mehr Vertrauen in der Zielgruppe der Frauen zu erlangen.
9. Atomforum ist Mitglied in der „Gesellschaft zum Studium strukturpolitischer Fragen“. Diese Gesellschaft bringt Wirtschaftsverbände, Unternehmen und Abgeordnete – (beste Gatekeeper) zusammen. Ziel ist natürlich Einflussnahme auf die Gesetzgebung.

Politische Umsetzung

CDU, CSU und FDP kündigten im Wahlkampf 2009 an, die Laufzeiten für Kernkraftwerke zu verlängern und das Ende der Kernenergie um ca. zwölf Jahre durchschnittlich zu verschieben. Das hätte z. B. für Brockdorf eine Laufzeitverlängerung bis 2036 bedeutet. Das Stichwort war Brückentechnologie. Die Konzerne wollten nur einen Vertrag unterzeichnen, den die nächste Regierung nicht wieder rückgängig machen konnte. Ziel war es, hohe Konventionalstrafen zu vereinbaren. Geheimvertrag mit Kraftwerksbetreibern am Montag, dem 6.9.2010 um 5:23 Uhr. Telefonische Abstimmung in der Nacht. Es war ein Vertrag, der die Rechte des Parlaments beeinträchtigt hat. Röttgen, damals Umweltminister, war nicht beteiligt Am Donnerstag Abend wurde die Vereinbarung veröffentlicht. Einer der Beteiligten hat sich auf einer Veranstaltung danach öffentlich verplappert. Eine Geheimhaltung war politisch nicht mehr haltbar.

Am 30.6.2011 hat der Bundestag die Entscheidung rückgängig gemacht. Fukushima 11. März 2011 Erdbeben. Tägliche Berichterstattung über Wochen hat die öffentliche Meinung über die Kernenergie in Deutschland verändert. Kurz danach wurde ein dreimonatiges Moratorium beschlossen und am 30. Juni 2011 der endgültige Ausstieg durch Gesetzesnovellierung.

Beispiel Glücksspielstaatsvertrag

Hintergrund sind die Glücksspiel Staatsverträge, in denen geregelt wird, unter welchen Bedingungen Glücksspiel in der Bundesrepublik stattfinden darf. So lief Ende 2011 der Glücksspielstaatsvertrag aus und musste auf Grund einer Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs neu verhandelt werden. Betroffen davon war und ist

auch das Familienunternehmen „Gauselmann, Die Spielermacher“ laut Internetauftritt. Die Gauselmann Gruppe ist ein Anbieter von Geld-Gewinn-Spiel- und Unterhaltungsspielgeräten. Die AG ist zu 100 Prozent in Familienbesitz, sie hat ca. 6500 Mitarbeiter und ein Geschäftsvolumen von 1,3 Mrd. Euro. Paul Gauselmann, der Prinzipal der Gauselmanngruppe, ist auch Vorstandsvorsitzender des Verbandes der Deutschen Automatenindustrie. Eine Maßnahme, um sich Politik gewogen zu machen sind Parteispenden. Parteispenden haben gewöhnlich zwei Nachteile, sie müssen bei überschreiten gewisser Grenzen öffentlich gemacht werden, und können von Einzelpersonen nur innerhalb der Grenzen von der Steuer abgesetzt werden. Unternehmen können Spenden nicht von der Steuer absetzen.

Paul Gauselmann hatte das alles im Blick, als er an sein Führungspersonal schrieb, dass es „unumwunden notwendig“ sei, dass jeder, wenn möglich, Parteispenden in Höhe des Freibetrags zur Verfügung stelle. „Dies würde uns sehr helfen, unsere Stellung am Markt ... aber auch den Erhalt vieler Arbeitsplätze einschließlich Führungspersonal zu gewährleisten.“ (SZ 18.2.2011)

Das ergab für 2010 rund 80 000 Euro. Die Einzelspenden wurden mit einem Brief von Gauselmann versehen, damit klar war, wem die Spenden zu verdanken seien. Sie waren aber so angelegt, dass die Transparenzregeln des Parteiengesetzes geschickt unterlaufen wurden.

Daneben gab es:

- Einladungen einflussreicher Politiker zu Festen wie Geburtstagen und Firmenjubiläen.
- Gesponsert wurden Feste wie z. B. das Sommerfest der Landesvertretung von Nordrhein-Westfalen und Parteitage.
- Kickerspiele wurden für Parteitage und Konferenzen bereitgestellt.
- Organisiert wurde in der Kantine des Bundestages ein Skatturnier für Politiker und Funktionäre, Schirmherr der Noch-Bundestagsvizepräsident Hermann Otto Solms FDP.

All diese Aktivitäten sind legal, erscheinen aber im Zwielicht, wenn man folgende Studie ernst nimmt, die den Einfluss kleiner Zuwendungen auf Entscheidungen untersucht hat: Sie belegt, dass selbst kleine Aufmerksamkeiten, Zuwendungen und Vergünstigungen eine moralische Verpflichtung erzeugen, so dass der Entscheidungsträger sich zu Gunsten des Zuwendenden entscheidet. Es entsteht eine Bindung, die sich eine Komponente menschlicher Psychologie zu Eigen macht, die selbst wenn sie erkannt ist, Verzerrungen des Handelns bewir-

ken kann.¹ Die Praxis der legalen Zuwendungen und Aufmerksamkeiten, scheint die Wirksamkeit dieser Erkenntnis zu unterstützen.

Lobbyistenregister

Transparency, andere NGOs und Oppositionsparteien setzen auf mehr Transparenz. Sie fordern z. B. ein verpflichtendes Lobbyistenregister, in dem alle Lobbyisten gelistet sind und nicht nur Verbände aufgeführt werden wie im Verbänderegister des Bundestages, sondern auch Unternehmen, Public Affairs Agenturen, Berater, Anwälte, schlicht alle, die Lobbying betreiben. Die Eintragung ins Verbänderegister ist freiwillig und gibt über die finanziellen Mittel keine Auskunft.

Im Bundestag gab es vier Anträge zu einem Lobbyistenregister von der SPD, der Linken und den Grünen. Muster für die Ablehnung aus der Plenardebatte 17/120 vom 7.7.2013

1. Verächtlichmachung des Antrags:

Der heutige Antrag ist nicht nur ein schlechter zweiter Aufguss, sondern er ist mehr als ein Schaufensterantrag. Ich muss das so sagen: Er ist quasi ein Phantomantrag, der in den Details überhaupt nichts mehr mit unserer Arbeit zu tun hat. Kaster CDU, S 14011

2. Erweckung eines falschen Anscheins:

Ein immer wieder aktualisiertes Lobbyistenregister liegt bereits seit Jahrzehnten vor. Sie werden es nie schaffen – es wäre schlimm, wenn es anders wäre –, den Bundestagsabgeordneten Vorschriften zu machen, mit wem sie wann und wo sprechen oder nicht sprechen. Kaster CDU S.14012 Es gibt ein Verbänderegister aber kein Lobbyistenregister. Es gibt darin keine Vorschriften über Sprech-erlaubnis, vorgesehen ist lediglich eine Registrierungspflicht.

Oder

An dieser Stelle sage ich ganz klar: Bei Bestechung und Korruption gilt das Strafrecht. Dann helfen keine irgendwie gearteten Register, Listen oder das Vorzeigen von Gehaltsbescheinigungen von Gesprächspartnern. Kaster CDU, S.14012 Das Strafrecht gegen Bestechung bei Abgeordneten ist nahezu wirkungslos, weil es zahnlos ist. (Vgl. BGH 5 StR 453/05, vom 9.5.2006)

3. Selbstverständlichkeiten werden hervorgehoben, so, als würden sie angezweifelt:

Lobbyismus ist – Kollege Kaster hat es schon gesagt – für uns Politiker eine lebenswichtige Form von Interessenvermittlung. Marco Wanderwitz CDU, S. 14017

¹ Ulrike Malmendier, Klaus Schmidt, „You Owe Me“, NBER-Working Paper No. 18543, Nov. 2012; <http://www.nber.org/papers/w18543>. Prof. Dr. Ulrike Malmendier, Prof. für Wirtschaftswissenschaften in Berkeley, Prof. Dr. Klaus Schmidt, Prof. für Mikroökonomie LMU München.

4. Der politische Gegner wird in die moralische Schmutzdecke gestellt:

Was muss mich interessieren, was ein Verbandsvertreter oder ein anderer Lobbyist verdient? Dahinter kann doch nur ein Gedanke stehen: Derjenige, der mehr verdient, hat die moralisch verwerflichen Interessen. Marco Wanderwitz CDU, S. 14017

Beispiel Brandenburg

Ein weiteres Beispiel ist im Brandenburgischen Landtag zu finden. Hier wurde im April 2013 die Führung einer Verbändeliste eingeführt, vergleichbar der des Bundestages. Vorangegangen waren nicht nur Ausschussberatungen, sondern auch eine öffentliche Anhörung in der z. B. Transparency die verpflichtende Einführung eines Lobbyregisters, also nicht nur eine Verbändeliste, gefordert hat. Im Parlament in Brandenburg wurde einerseits die Vorreiterrolle Brandenburgs hervorgehoben, da es so etwas außer im Bund nur noch in Rheinland-Pfalz gibt. Die Gründe für die eher dürrtliche Entscheidung für eine Verbändeliste waren:

1. Kleinreden des Problems

Trotz aller Kritik sollte man die Kirche im Dorf lassen, weil der Lobbyismus in Brandenburg bei weitem nicht die Ausmaße hat wie beispielsweise im Europäischen Parlament oder im Bundestag; (Thomas Domres Die Linke Plenarprotokoll 5/75, S. 6106 vom 24.4.201)

Dass einzelne Verbände Gesetzentwürfe schreiben – wie wir es von woanders gehört haben; in anderen Bundesländern oder im Bund soll es so etwas gegeben haben –, ist mir aus Brandenburg überhaupt nicht bekannt. (Dieter Dombrowski CDU, S. 6107)

2. Die Materie ist zu kompliziert, es gibt keine Beispiele

Wir brauchen eine Regelung, die funktioniert, die nachhaltig ist und die rechtlich unumstritten ist ...

Sie wissen, dass der Bundestag daran seit Jahrzehnten gescheitert ist.

Sie wissen, dass es in ganz Europa keinerlei Vorlagen für ein Gesetz gibt.

(Mike Bischoff SPD, 6108)

Es werden Behauptungen aufgestellt, die mit der Wirklichkeit nichts zu tun haben, um die eigene Entscheidung in einem besseren Licht erscheinen zu lassen.

Im Bund hat sich die Regierungskoalition einem wirklichen Lobbyregister verweigert, nicht weil es zu kompliziert gewesen wäre. Die EU hat ein vernünftiges Lobbyistenregister, leider nicht verpflichtend. Gesetze gibt es in z. B. Polen, Litauen, Dänemark.

Alles, was SPD und Linke im Bundestag fordern, nämlich eine verpflichtende gesetzliche Regelung mit Offenle-

gung des finanziellen Rahmens für das Lobbying, hätte man in Brandenburg mit der Mehrheit der Regierungskoalition aus eben der SPD und Die Linke umsetzen können.

Unter diesen Umständen stellt sich die Frage nach der Ernsthaftigkeit der Bemühungen. Was soll man von Parteien halten, die im Land nichts mehr von dem wissen wollen, was sie im Bund fordern?

Forderungen von Transparency

Transparency fordert nicht nur ein verpflichtendes Register, das alle Lobbyisten erfasst, sondern auch den legislativen Fußabdruck. In den Begründungen von Gesetzentwürfen soll dokumentiert werden, welcher externe Sachverstand sowie welche Interessenvertretungen bei der Vorbereitung des Gesetzentwurfs beteiligt waren und welche von der Regelung betroffenen Interessen nicht beteiligt wurden.

Ergänzend sollte in der Geschäftsordnung des jeweiligen Parlaments verankert werden, dass die 1. Lesung dazu genutzt werden sollte, hierüber zu diskutieren.

Das würde deutlich machen welche Lobbyisten oder auch Sachverständige Einfluss auf den Entwurf eines Gesetzes genommen haben, der üblicher Weise in Ministerien geschrieben wird. Derartige Einflussnahme bleibt der Öffentlichkeit bislang verborgen.

Verhaltensregeln für Abgeordnete

Anfang Dezember 2004 hat Hermann-Josef Arentz für einen Skandal gesorgt, in dessen Folge das Abgeordnetengesetz und die Verhaltensregeln verändert wurden. Hermann-Josef Arentz war CDU-Abgeordneter im Landtag von NRW. Der Kölner Stadtanzeiger hatte veröffentlicht, dass Arentz für seine Nebentätigkeit beim Stromkonzern RWE jährlich 60.000 Euro bezog zuzüglich eines kostenlosen Strombezugs.

Dieser Nebentätigkeit stand aber keine Arbeitsleistung gegenüber.

Das hat zu heftigen Debatten im Bundestag, mit öffentlichen Anhörungen über Nebentätigkeiten und Offenlegungspflichten von Abgeordneten in Bund und Ländern, geführt. Ergebnis dieser Diskussionen war eine Novellierung des Abgeordnetengesetzes und der Verhaltensregeln im Bundestag. So wurde im Abgeordnetengesetz festgehalten, dass die Ausübung des Mandats im „Mittelpunkt“ der Tätigkeiten eines Abgeordneten zu stehen habe.

Ferner wurde festgehalten:

„Für die Ausübung des Mandats darf ein Mitglied des Bundestages keine anderen als die gesetzlich vorgesehenen Zuwen-

dungen oder andere Vermögensvorteile annehmen. Unzulässig ist insbesondere die Annahme von Geld oder von geldwerten Zuwendungen, die nur deshalb gewährt werden, weil dafür die Vertretung und Durchsetzung der Interessen des Leistenden im Bundestag erwartet wird. Unzulässig ist ferner die Annahme von Geld oder von geldwerten Zuwendungen, wenn diese Leistung ohne angemessene Gegenleistung des Mitglieds des Bundestages gewährt wird.“ (AbgG § 44a Abs. 2)

In den Verhaltensregeln wurde festgelegt, dass Einkünfte aus Nebentätigkeiten angegeben werden müssen und in drei Stufen veröffentlicht werden. Ferner wurden Sanktionsmöglichkeiten festgelegt. Dagegen haben neun Abgeordnete vor dem Bundesverfassungsgericht geklagt, sie sahen sich vor allem in ihrer informationellen Selbstbestimmung eingeschränkt. Das Bundesverfassungsgericht hat das Abgeordnetengesetz und die Verhaltensregeln für verfassungskonform erklärt. (BVerfGE 2 BvE 1–4/06 vom 4.7.2007) In den Länderparlamenten ging man sehr viel zögerlicher mit Novellierungen um. Zwar finden sich dort überall Verbote für die Annahme von Zuwendungen ohne entsprechende Gegenleistung. Mittelpunktregelungen sind die Ausnahme. Für die Veröffentlichungspflichten hat man die Tätigkeiten neben dem Mandat in berufliche und andere Nebentätigkeiten aufgespaltet und hat dann lediglich eine Offenlegung der Einnahmen der anderen Nebentätigkeiten, meist in drei Stufen ähnlich dem Bundestag, verlangt. Eine wirkliche Offenlegung der Zuwendungen wurde so systematisch verhindert.

Sinn der finanziellen Offenlegung der Einkünfte von Parlamentariern war und ist, dass der Wähler in einer repräsentativen Demokratie wissen soll, welchen Einflüssen finanzieller Art der Abgeordnete unterliegt. Das 3-Stufenmodell des Bundestages hat den Sinn der Vorschrift nicht erfüllt. Alle Einkünfte ab 7000 Euro wurden in einer Stufe zusammengefasst, so dass wirkliche finanzielle Einflüsse, möglicherweise auch Abhängigkeiten nicht erkennbar werden.

Jahrelang hatten NGOs auf eine Offenlegung auf Euro und Cent gedrängt. Jahrelang wurde im Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung um eine neue Stufenregelung gefeilscht. Bereits im April 2011 wurde eine 10-Stufenregelung vorgeschlagen, bei der Zuwendungen unter 10.000 Euro nicht angegeben werden mussten. Erst auf kräftige öffentliche Proteste hin wurde dieser Vorschlag wieder zurückgezogen. Er hätte bedeutet, dass viele Zusatzeinkünfte nicht mehr sichtbar geworden wären.

Das Aufsehen, das die Nebeneinkünfte aus Vortragshonoraren von Peer Steinbrück hervorrief, hat die Kommission dazu gebracht schließlich doch ein 10-Stufen-Modell vorzuschlagen, bei dem Einkünfte ab 1000 Euro veröffentlicht werden müssen. Es wurde im März 2013 verabschiedet mit den Stimmen von CDU/CSU und FDP

und gilt für die neue Legislaturperiode ab 22.10.2013 (Drs. 17/12670 vom 12.03.2013). Besonders Stimmen aus der CDU haben von Steinbrück die Offenlegung seiner Honorare auf Euro und Cent gefordert. Steinbrück ist dieser Forderung im Wahlkampf nachgekommen. Die Oppositionsparteien haben eine genaue Offenlegung der Einkünfte zwar auch für die Neuregelung der Verhaltensregeln gefordert, konnten sich aber nicht durchsetzen.

Das, was die Union von Steinbrück forderte, wollte sie als allgemeine Regel nicht umsetzen.

Auch in Hessen hat sich der Landtag bemüht noch vor der Wahl seine Verhaltensregeln für Abgeordnete dem 10-Stufen-Modell des Bundestages anzupassen. In Hessen wurden die Angaben über die Nebeneinkünfte noch nach beruflichen und sonstigen Einkünften getrennt. Die anderen Einkünfte zum Beispiel aus Vorträgen und Gutachten sollten auf Euro und Cent genau angegeben werden. Diese Besonderheit führte in der Praxis dazu, dass es solche Einkünfte so gut wie nicht gab, sie wurden, wenn es sie gab, beruflichen Tätigkeiten zugeschlagen. Solche Einkünfte mussten nicht veröffentlicht werden.

Das soll sich jetzt in Hessen ändern. Es sollten die Verhaltensregeln des Bundes mit einer entsprechenden Anpassung des Abgeordnetengesetzes wortgleich übernommen werden.

In der Schlussdebatte vor der endgültigen Abstimmung, wurde vom Parlamentarischen Geschäftsführer der CDU Holger Bellino ausgeführt:

„Es ist ein gutes Signal, dass sich alle demokratischen Fraktionen auf den Kompromiss in Form einer 1:1-Übernahme der Bundestagsregelung verständigen konnten ... Allerdings war es für uns ganz entscheidend, dass es uns gemeinsam gelingen muss, verlorenes Vertrauen wieder herzustellen. Ein Vertrauensverlust, der durch das Verhalten des Kanzlerkandidaten der SPD entstanden ist.“ (Hessischer Landtag, Plenarsitzung vom 27.06.2013, Protokoll 18/144)

Dem Gesetz stimmten CDU, SPD, Grüne zu, enthalten hat sich Die Linke.

Bei einem sorgfältigen Vergleich stellte sich heraus, dass in Hessen eine kleine Veränderung vorgenommen worden ist. Im Bund entfällt die Anzeigepflicht für Gutachten und publizistische Tätigkeiten, wenn die Vergütung 1.000 Euro im Monat oder 10.000 Euro im Jahr nicht übersteigt. In Hessen wurde die Anzeigepflicht weiter eingeschränkt, Gutachten und publizistischer Tätigkeit fügte man noch schnell Berufstätigkeit sowie Beratungs- und Vertretungstätigkeit hinzu. Als Grenze, ab der angezeigt werden muss, hat man 10.000 Euro im Jahr festgelegt.

Diese kleinen Veränderungen führen dazu, dass es Einkommensangaben nach Stufe 1, also ab 1000 Euro, Stu-

fe 2 ab 3.500 Euro bis 7.000 Euro gar nicht mehr geben wird. In Hessen wird es in Zukunft Angaben über Vortragshonorare, die bei Landtagsabgeordneten in der Regel unter 10.000 Euro liegen dürften, nicht mehr geben. Dies kommt zudem einer Sonderstellung für Rechtsanwälte gleich, die sich in der Regel durch Einzelmandate finanzieren, die meist deutlich unter 10.000 Euro liegen dürften.

Das was im Bund noch zu öffentlichen Protesten und Änderungen geführt hat, wird hier unter der Vorspiegelung falscher Tatsachen klamm heimlich eingeführt. Von keiner Partei wurde darüber in der Parlamentsdebatte auch nur ein Wort verloren, auch von den Oppositionsparteien nicht, obwohl sie im Bund weitergehende Forderungen stellen.

Parteienfinanzierung

Ein weites Tor für finanzielle Einflussnahme sind Parteispenden. Auch wenn direkte Abhängigkeiten von Spenden und Entscheidungen in der Regel nicht nachweisbar sind, so wird aber auf jeden Fall eine positive Grundstimmung für den Spender erzeugt, die die Empfänger gegenüber Wünschen offener zeigt als ohne Spenden. Die lange Tradition der Spendenpraxis durch Unternehmen ist ein deutlicher Hinweis: Schon in der Weimarer Republik hatten sich zwölf Ruhrkonzerne zur Ruhrlade zusammengeschlossen, um kräftig an Parteien zu spenden. Nach dem 2. Weltkrieg schlossen sich Wirtschaftsverbände im Pyrmonter Abkommen zusammen, um vor der ersten Bundestagswahl CDU und FDP finanziell zu unterstützen.

Art. 21 des Grundgesetzes ist den Parteien gewidmet. Parteien sind Mittler zwischen Gesellschaft und Staat. Sie haben sich nach demokratischen Regeln zu organisieren.

“Sie müssen über die Herkunft und Verwendung ihrer Mittel sowie über ihr Vermögen öffentlich Rechenschaft geben.“ GG Art. 21

Diese Prämisse wurde in letzter Sekunde in der zweiten Lesung des Parlamentarischen Rates eingefügt, angesichts der schlechten Erfahrungen aus der Weimarer Republik. Und dann heißt es noch, das Nähere regeln Bundesgesetze. Darauf musste man bis 1967 warten. Erst 1958 hat das Bundesverfassungsgericht (BVerfGE 8, vom 24.06.58) Unternehmen die Absetzbarkeit von Spenden verboten.

Zuwendungen an gemeinnützige Organisationen konnten weiterhin abgesetzt werden, was zu einem starken Anstieg der Spenden bei den gemeinnützigen Partienstiftungen und Vereinen führte.

Mit Einführung des Parteiengesetzes waren die Parteien gezwungen ihre Finanzierung und damit auch die

Spenden offen zu legen. Diese Pflicht zur Offenlegung förderte andererseits auch den Hang zur Geheimhaltung. Parteien und Unternehmen sann nach Methoden um die Offenlegung zu verhindern.

Mit dem Flickskandal Anfang der Achtzigerjahre wird ein Höhepunkt der Schwarzgeldaffären der Parteien und Unternehmen gekennzeichnet. Aufgedeckt wurde der Skandal, nachdem Steuerbeamten aufgefallen war, dass Steuerzahler der katholischen Steyler Mission in Sankt Augustin einem Ort nahe Bonn, hohe Beträge als Spenden überwiesen. Auffällig war dabei, dass Spender dabei waren, die aus der Kirche ausgetreten waren. Auf der Spender-Liste fand sich auch die Friedrich Flick Industrieverwaltungsgesellschaft.

Die Motive für die Spender wurden gefunden. Die Steyler Mission stellte Spendenquittungen aus, die fünfmal höher waren als die eigentlichen Spenden. Wenn die Flickleute eine Million DM spendeten, erhielten sie 800 000 DM in bar zurück, die umgehend in die schwarze Kasse flossen, aus der dann die Parteien heimlich bedacht wurden. Nutznießer waren vornehmlich Spitzenpolitiker von Union und FDP. Flick hatte nach dem 2. Weltkrieg für wenig Geld Daimler Aktien gekauft, die er 1975 für 2,1 Mrd. DM verkauft hat. Für den reinvestierten Teil von 1,5 Mrd. DM hat Flick Steuerbefreiung beantragt.

Über die Steuerbefreiung entschied der Wirtschaftsminister, wenn aus seinen Augen die Neuanlage „volkswirtschaftlich besonders förderungswürdig“ war. Wirtschaftsminister Hans Friderichs FDP entschied, dass ein Großteil der Neuanlagen förderungswürdig sei. Das Gericht konnte Friderichs eine Bestechlichkeit nicht nachweisen, hatte aber erhebliche Zweifel ob der Unschuld Friderichs. Er wurde lediglich wegen Steuerhinterziehung verurteilt.

Um dem ganzen Flickskandal ein schnelles Ende zu bereiten und um Ermittlungen der Staatsanwaltschaft zu stoppen, wurde ein Amnestiegesetz vorbereitet, das alle Parteispendensünder straffrei stellen sollte. Es war bereits von den Parteispitzen in CDU, SPD und FDP abgesegnet. Es scheiterte schließlich an der SPD-Fraktion in der sich Justizminister Schmude und die Abgeordneten Spöri und Gansel vehement dagegen stellten. Dieses Scheitern des Amnestiegesetzes führte letztlich zum Bruch der sozialliberalen Koalition unter Helmut Schmidt, das sehen jedenfalls Insider von damals so. Verstöße gegen die Veröffentlichungspflichten gab es immer wieder, die prominentesten sind Helmut Kohl, der ehemalige Bundeskanzler, sein ehemaliger Innenminister Kanther CDU, oder auch der ehemalige Vizekanzenler Jürgen Möllemann FDP.

Vergehen gegen die Veröffentlichungspflichten sind selten geworden, Strafen bis zu drei Jahren Gefängnis

und Strafge­d­ler bis zum Dreifachen der verschwiege­nen, bzw. verschlei­erten Summen für die Parteien haben dazu beigetragen.

Dass sich mit Parteispenden über die Jahre vermutlich etwas ausrichten lässt, dafür sprechen drei Beispiele. Zusammenhänge von Spenden und politischem Handeln von Politikern werden von allen Beteiligten immer streng zurückgewiesen:

1. Die Deutsche Bank ist ein herausragender Großspender über Jahrzehnte. Joseph Ackermann, ihr ehemaliger Vorstandssprecher, hat 2011 die Banken, also die privaten Gläubiger, auf dem Brüsseler Sondergipfel vertreten, als es um die Beteiligung privater Banken an den Kosten der griechischen Krise ging. Er war sehr erfolgreich. (SZ 27.07.2011, S. 26.) Ich glaube Ackermann ist der einzige Lobbyist, für den die Bundeskanzlerin die Geburtstagsfeier zum 60. (7.2.2008) ausgerichtet hat. (FR 07.04.2011).
2. Die Steuerentlastung des Hotelgewerbes. Die Mehrwertsteuer auf Übernachtungen wurde von 19 % auf 7 % herabgesetzt, Hauptakteur, die FDP. 1,1 Mrd. Euro kostet das den Staat. Im Laufe eines Jahres hat die FDP mehrere Großspenden der Substantia AG erhalten, insgesamt 1,1 Millionen Euro. Hinter den Spenden stand der Milliardär August Baron von Fink. Seine Familie ist Haupteigentümer der Mövenpick-Hotelgruppe. (SZ 17.05.2010)
3. Ein Beispiel aus diesen Tagen: 690.000 Euro hat die Familie Quandt (Eigner zu 47 Prozent von BMW) der CDU, und zwar nach der Wahl, zukommen lassen, nach EU-Entscheidungen über neue Autoabgasnormen. Die Bundesrepublik erstritt dabei eine Schonung für die großen deutschen Automobilkonzerne. (Spiegel Online 15.10.2013) Eine Dankeschön-Spende? Alle Beteiligten weisen das weit von sich. Wie wichtig aber der Schleier der Vertraulichkeit Unternehmen zu sein scheint, ergibt sich aus der Tatsache, dass einer der größten Spender der Verband der Bayerischen Metall- und Elektro-Industrie e. V. ist, obwohl Spenden des Verbandes mit einer 50-prozentigen Steuerabgabe (KStG § 5, Abs. 1, Nr. 5) belegt werden. Gefunden hat man eine weitere Möglichkeit, um den Parteien Wohltaten zukommen zu lassen ohne sie veröffentlichen zu müssen, das Parteiensponsoring. Das Sponsoring von Parteien hat den Vorteil, dass die eingesetzten finanziellen Mittel von der Steuer abgesetzt werden können und die finanziellen Gaben in einem Sammeltitel mit anderen Einnahmen verrührt werden, so dass die Intransparenz sichergestellt ist. Monitor hat recherchiert, dass die Quadratmeterpreise bei den Parteitagen bis zum Doppelten über denen großer

Industriemessen liegen. Man kann also von verdeckten Spenden sprechen. Bereits 2001 hat die „Kommission unabhängiger Sachverständiger zu Fragen der Parteienfinanzierung“ beim Bundespräsidenten eine Prüfung des Gesetzgebers empfohlen, ob das Parteiengesetz den Anforderungen modernen Sponsorings genügt. Eine Berücksichtigung von Sponsoring im Parteiengesetz ist längst überfällig. (Vgl. S100)

Trotz des offensichtlichen Nachholbedarfs verweigert die Union eine Novellierung des Parteiengesetzes, die mehr Transparenz schaffen würde. Ferner sollte das Sponsoring von Parteien für Unternehmen der öffentlichen Hand verboten werden, aber auch darauf wartet man bislang vergeblich.

Forderungen von Transparency

- Begrenzung der Spenden auf 50.000 Euro pro Jahr
- Veröffentlichung von Spenden ab 2.000 Euro in den Rechenschaftsberichten
- Spenden ab 10.000 Euro sind unmittelbar zu veröffentlichen
- Sponsorengelder sind wie Spenden zu behandeln
- Einführung eines unabhängigen Beauftragten für Parteien.

Ich hoffe, ich habe Ihnen einen kleinen Einblick geben können in die Vielfalt der Mittel mit denen Argumente gebogen und Stimmungen erzeugt werden, zum Wohl des eigenen Nutzens.

Deskriptoren: Politik, Partei, Parlament, Information, Kontrolle, Rechtsfragen



Jochen Bäumel
Jenaer Straße 11
10717 Berlin
j.baeumel@posteo.de

Nach dem Studium der Publizistik und Philosophie arbeitete Jochen Bäumel als Journalist für den WDR und das ARD-Fernsehen. Als Parlamentsjournalist begleitete er die Regierungspolitik mit Schwerpunkt Wirtschaft und Finanzen über zwei Jahrzehnte. Bei Transparency International Deutschland war er bis zu seinem Ausscheiden im Jahr 2013 neun Jahre im Vorstand und betreute dort die Arbeitsbereiche Politik und Öffentlichkeitsarbeit.