
Wie Geld die Politik beeinflusst

Rezension von: Cagé, Julia (2020):
The Price of Democracy: How Money Shapes Politics and What to Do about It.
 Cambridge, Harvard University Press.
 464 Seiten. Gebundenes Buch.
 40,10 EUR. ISBN 978-0-674-98728-9.

In der Einleitung zu „*The Price of Democracy*“ setzt Julia Cagé gleich zu Beginn den Ton ihres Buchs: Vom demokratischen Idealbild seien heute viele Länder weit entfernt, da statt des vielgepriesenen „Eine Person, eine Stimme“-Prinzips heutzutage vielmehr das Prinzip „Ein Euro, eine Stimme“ gelte. Zwar können wahlberechtigte Menschen nur jeweils eine Stimme abgeben und sind damit an der Wahlurne gleich. Gleichzeitig herrscht aber bei der Finanzierung von Parteien – einer wichtigen Säule der Demokratie – große Ungleichheit, da sich reiche Personen und große Unternehmen den eigenen Einfluss auf politische Prozesse durch Partei- und Wahlkampfspenden sichern können. Cagé schlussfolgert: „Today those who win are those who pay“ (xii).

Jenseits dieses eher zugespitzten Einstiegs ist Julia Cagés Buch eine vielschichtige Abhandlung zur Frage, wie die Finanzierung von politischen Parteien, Stiftungen und Wahlkämpfen in unterschiedlichen Ländern reguliert und organisiert ist. Dabei werden die Entwicklungen und Trends in unterschiedlichen Ländern (insbesondere in Frankreich, Deutschland, Italien, Großbritannien und den USA) detailreich analysiert, in die jeweiligen nationalen Kontexte eingebettet und miteinander verglichen. Cagé gelingt damit eine

umfassende Langzeitanalyse zu einer der wichtigsten Fragen, welche im Rahmen von steigender ökonomischer Ungleichheit, zunehmender politischer und ökonomischer Macht privater AkteurlInnen neu gestellt werden muss: Wie werden Parteien, politische Stiftungen und Wahlkämpfe finanziert und wie wird die Beziehung zwischen Geld und Demokratie reguliert?

Ein lehrreiches, aktuelles Beispiel – den Präsidentschaftswahlkampf in Frankreich 2017 – präsentiert Cagé gleich in der Einleitung. Die Analyse der Finanzen von Emmanuel Macrons neu gegründeter Partei *En Marche!* ergibt, dass diese zwischen März 2016 und Dezember 2017 knapp 16 Mio. Euro an Spenden erhielt. Ein genauere Blick zeigt, dass 48% der gesamten Spendeneinnahmen allein von 800 GroßspenderInnen kamen. Cagés Schlussfolgerung: „In France, as in other Western democracies, it is not ,the rich‘ but the richest of the very rich who contribute financially to political life“ (xvi). Die Autorin fragt, welche Gegenleistungen daraus entstanden sind, und analysiert, welche Einkommensgruppe die stärksten Zuwächse in den letzten Jahren realisieren konnten. Sie zeigt, dass das reichste 1% eine Zunahme der Kaufkraft von 6,5% zwischen 2019 und 2020 verzeichnen konnte, während die Kaufkraft im Durchschnitt nur um 1% stieg.

Aber genau hier ist natürlich auch die Grenze von Cagés Ansatz: Inwiefern die Kaufkraftsteigerungen der Reichsten und die darunterliegenden wirtschaftspolitischen Reformen Macrons auf die SpenderInnen und ihren Einfluss zurückzuführen sind, lässt sich nicht abschließend klären. Cagé gibt im Verlauf des Buchs immer wieder recht eindeutige Beispiele aus unter-

schiedlichen Ländern, um diesen Zusammenhang herauszustellen und die Systematik dahinter zu beschreiben. Aber letztlich bleibt dies ein Stück weit ungeklärt: „We know nothing of what was said (though we have our suspicions); [...] one can always think of some who gave but did not receive, just as some received without having to put their hands in their pockets“ (xv).

Doch Julia Cagés Buch ist mehr als eine Sammlung von Beispielen und Anekdoten; ihre herausragende Leistung ist es, mit einer deskriptiven Analyse von Finanzströmen ein beeindruckendes und beunruhigendes Bild der Finanzierung der Demokratie zu zeichnen.

Die politische Arbeit von Parteien und Stiftungen kostet Geld und macht die Frage nach der Herkunft des Geldes und der Finanzierung zu einem höchst relevanten Untersuchungsobjekt. Hier macht sich ein erster Unterschied bemerkbar, der im internationalen Vergleich der Ausgaben von politischen Parteien auffällt: Die Höhe der jährlichen Ausgaben von Parteien variiert im Ländervergleich. Während Parteien in Deutschland (insbesondere SPD und CDU/CSU) ca. 150 Mio. Euro pro Jahr ausgeben, sind diese Aufwendungen in einer Reihe von anderen europäischen Ländern (Belgien, Spanien, Frankreich, Italien, Großbritannien) wesentlich geringer – dieser Unterschied wird kleiner, wenn man die Bevölkerungsgröße berücksichtigt. Trotzdem bleiben die Parteien in Deutschland jene mit vergleichsweise hohen Ausgaben pro Jahr. Ein Grund dafür sind unterschiedliche rechtliche Regelungen in den Ländern hinsichtlich der maximal erlaubten Ausgaben, welche z.B. in Frankreich und Großbritannien im Unterschied zu Deutsch-

land insbesondere in Wahljahren streng reguliert sind.

Doch wie finanzieren Parteien ihre Ausgaben? Allgemein lässt sich festhalten, dass in den von Cagé untersuchten Ländern eine Mischung aus öffentlicher Parteienförderung, Mitgliederfinanzierung und privaten Spenden vorhanden ist. Die öffentliche Parteienförderung ist dabei unterschiedlich ausgestaltet. In einigen Ländern, wie Deutschland oder Frankreich, bekommen Parteien eine öffentliche Förderung, welche abhängig ist vom jeweiligen Stimmenanteil, den eine Partei in den nationalen (und teilweise auch regionalen) Wahlen erreichen konnte, und von der Anzahl der ParlamentarierInnen, die zur jeweiligen Partei gehören. Ein anderes System der öffentlichen Finanzierung von Parteien ist die Erstattung der Wahlkampfkosten (typischerweise bis zu einer bestimmten Obergrenze und mit weiteren Regulierungen, wie die Kosten ausgestaltet sein dürfen), welches insbesondere in den USA („Presidential Fund“), aber z.B. auch in Frankreich zur Anwendung kommt.

Eine zweite wichtige Quelle der Parteienfinanzierung sind Mitgliedsbeiträge und Abgaben von Parteimitgliedern, die ein öffentliches Amt innehaben. Im Ländervergleich zeigt Cagé auf, dass Mitgliedsbeiträge insbesondere bei den (ehemaligen) Volksparteien eine wichtige Finanzierungsquelle darstellen. Hinsichtlich der Abgaben der Parteimitglieder in öffentlichen Ämtern stehen insbesondere die linken französischen Parteien heraus. Bei den drei Parteien (Parti Communiste, Europe Écologie – Les Verts (EELV) und Parti Socialiste) spielen Abgaben von Parteimitgliedern in öffentlichen Ämtern eine wichtige Rolle in der Parteienfi-

nanzierung. Bei der kommunistischen Partei transferieren gewählte Mitglieder ihr Einkommen, das aus politischen Ämtern stammt, komplett an die Partei und bekommen von dieser eine Art Kompensation erstattet.

Als drittes Element der Parteienfinanzierung sind Spenden durch Privatpersonen und Unternehmen zu nennen, die einen wichtigen Anteil an den gesamten Parteieinnahmen ausmachen. Bei der Analyse von Spenden als Parteienfinanzierung zeichnet sich das Buch wieder durch Detailreichtum und hohe Genauigkeit aus. Cagé zeigt auf, dass die Abhängigkeit der Parteien von Spenden in den betrachteten Ländern unterschiedliche Ausmaße annimmt. Während z.B. die Conservatives in Großbritannien zwischen 2012 und 2016 durchschnittlich 26 Mio. Euro pro Jahr an Spenden durch Privatpersonen erhalten haben, sind es bei der CDU in Deutschland 24,7 Mio. Euro pro Jahr (von Privatpersonen und Unternehmen) und bei den französischen Les Républicains nur 9,5 Mio. Euro von Privatpersonen. Die konservativen Parteien sind als Beispiele nicht zufällig gewählt. Im Ländervergleich fällt insgesamt auf, dass konservative/rechte Parteien im Durchschnitt wesentlich stärker von privaten Spenden profitieren als progressive/linke Parteien. Damit haben sie oft einen entscheidenden Vorteil, da sie über größere finanzielle Ressourcen (z.B. für Wahlkämpfe) verfügen. Dieser Umstand bekommt besonderes Gewicht, da – wie Cagé für Frankreich und Großbritannien zeigen kann – höhere Wahlkampfausgaben mit einem besseren Wahlergebnis einhergehen.

Weiters zeigt Cagé auf, dass private Spenden in den untersuchten Ländern unterschiedlich reguliert sind. In

Deutschland dürfen sowohl Privatpersonen als auch Unternehmen spenden; die Höhe der Spenden ist nicht reguliert (Spenden über 10.000 Euro müssen lediglich veröffentlicht werden). Im Gegensatz dazu sind in Frankreich und Großbritannien Spenden durch Unternehmen verboten, und es gibt Regulierungen über die maximale Spendenhöhe. In den USA gilt zwar ebenso eine Obergrenze für private Spenden an Parteien; gleichzeitig dürfen hier aber private Initiativen – sogenannte „political action committees“ (PACs) – auch eigene Wahlkampfwerbung für ihre präferierten KandidatInnen betreiben, was die Regulierung ad absurdum führt. Hinzu kommt, dass in vielen Ländern Spenden an Parteien von der Steuer absetzbar sind. Was auf den ersten Blick nach einem sinnvollen Anreiz für einen freiwilligen Beitrag durch Privatpersonen aussieht, entpuppt sich dabei als Förderung der Reichen durch den Staat. Während nämlich Personen mit geringem Einkommen ihre Parteispenden (fast) vollständig selbst tragen, können Personen mit hohem Einkommen diese steuerlich absetzen und zahlen damit effektiv je nach Land und Regulierung nur $\frac{1}{3}$ der getätigten Spende. Cagés Schlussfolgerung: „most Western democracies have established a system of tax relief that allows the most privileged, but by no means the majority of citizens, to receive state support for their political preferences“ (98).

Der Vollständigkeit halber sei erwähnt, dass auch die Finanzierung von politischen Stiftungen analysiert wird. Diesbezüglich arbeitet Cagé heraus, dass die Stiftungsfinanzierung ähnlichen Mustern folgt wie die Parteienfinanzierung: In den USA spielen insbesondere private Spenden eine wichtige

Rolle (die sich in vielen Fällen auch steuerlich absetzen lassen). Deutschland hingegen ist das Paradebeispiel für die Finanzierung durch die öffentliche Hand: Parteien können eine eigene Stiftung einrichten, die dann abhängig vom Wahlergebnis der jeweiligen Partei öffentlich finanziert wird.

Reformvorschläge für eine neue Finanzierung der Demokratie

Nachdem Cagé präzise aufgezeigt hat, wie Geld das politische Geschehen (mit-)bestimmt und den Teufelskreis zwischen ökonomischer und politischer Ungleichheit befeuert, legt sie am Ende des Buches zwei Reformvorschläge dar, um das Versprechen von Demokratie „Eine Person, eine Stimme“ zu verwirklichen: (1) die Einführung von sehr niedrigen Obergrenzen für Parteispenden und (2) die Abschaffung von Steuerbegünstigungen von Parteispenden. Zu Punkt (1) wirft sie zunächst in den Raum, ob man nicht überlegen könnte, private Parteienförderung gänzlich abzuschaffen. Zumindest aber plädiert sie für die Begrenzung der Spendenhöhe auf 100 bzw. 200 Euro pro Person und pro Jahr. Anstelle von steuerlichen Begünstigungen – Punkt (2) – kann sich Cagé ein System von *matching contributions* vorstellen. Die Reform besteht darin, dass jede private Spende von der öffentlichen Hand erhöht wird. Würde Frau Mayer ihrer bevorzugten Partei 80 Euro überweisen, würde die öffentliche Hand diese Spende um einen festgeschriebenen Prozentsatz (z.B. 25%) erhöhen. Dies hätte zwar den Vorteil, dass die wahren Kosten einer Parteispende für jede Spenderin und jeden Spender gleich wären, reiche Personen allerdings weiterhin höhere Beträ-

ge spenden würden als die durchschnittlichen BürgerInnen und sich somit mehr Gehör verschaffen könnten.

Für Cagé wären diese zwei Reformen ein erster Schritt in Richtung mehr Demokratie, aber noch lange nicht ausreichend. In den letzten zwei Kapiteln stellt sie ihre zwei „Reformvorschläge“ vor: 1. Democratic Equality Vouchers (welche das „Handelsblatt“ als „Gutscheinkonzept für demokratische Gleichheit“ übersetzt) und 2. Mixed Assembly (welches wir als gemischtes Parlament übersetzen würden).

1. Das Gutscheinkonzept für demokratische Gleichheit basiert auf der Idee von Lawrence Lessig, Professor für Rechtswissenschaft an der Harvard Law School und wichtigem Kritiker des derzeitigen Systems der Wahlkampffinanzierung in den USA. Anstatt jedem Bürger und jeder Bürgerin vor jeder Wahl einen Gutschein zukommen zu lassen, mit dem sie bzw. er die bevorzugte Kandidatin, den bevorzugten Kandidaten unterstützt (wie Lessigs Modell es vorsieht), schlägt Cagé vor, dass alle BürgerInnen jährlich darüber entscheiden sollen, welche Partei sie mit ihrem Gutschein fördern wollen. Die Höhe des Gutscheins würde Cagé bei sieben Euro ansetzen. Im Zuge der jährlichen Steuererklärung kann jede Bürgerin, jeder Bürger die favorisierte Partei oder politische Bewegung unterstützen. Dies würde die politische Mitbestimmung dynamischer gestalten und wäre auch eine Chance für neu aufkeimende Bewegungen, sich politisch leichter zu etablieren. Sollte jemand nicht von seinem monetären Stimmrecht Gebrauch machen, so würde das übrig gebliebene Förderbudget an

die bestehenden Parteien abhängig vom letzterzielten Wahlergebnis aufgeteilt.

Mit den vorgeschlagenen Gutscheinen soll die Parteienfinanzierung wieder breit aufgestellt werden und dem Einfluss von Großspenden ein Riegel vorgeschoben werden. Unklar bleibt, ob die Mitbestimmung an die Wahlberechtigung geknüpft werden soll. Vielleicht noch radikaler, aber auf alle Fälle diskussionswürdig wäre es, wenn jede Person abhängig vom dauerhaften Wohnort, aber unabhängig von der Staatsbürgerschaft einen Demokratiegutschein zur Verfügung gestellt bekommt. So könnten auch Personen, die vom passiven Wahlrecht ausgeschlossen sind, demokratisch mitbestimmen, welche Parteien Förderungen bekommen sollen.

2. Zu guter Letzt schlägt Cagé noch die Etablierung eines gemischten Parlaments vor. Sie konstatiert, dass gewisse Personengruppen wie ArbeiterInnen im Parlament kaum noch vertreten sind. Im Gegenteil: „our representatives belong to the social class of the most advantaged“ (321). Um sicherzustellen, dass unterrepräsentierte Gruppen wieder mehr Einfluss in den Parlamenten haben, soll ein Teil der Abgeordnetensitze (Cagé schlägt hier ein Drittel vor) nach Listen verteilt werden. Jede dieser Parteilisten soll die Gesellschaftsstruktur des jeweiligen Landes widerspiegeln (z.B. jeder zweite Listenplatz ist für eine Arbeiterin bzw. einen Arbeiter reserviert). Die restlichen zwei Drittel der Sitze würden wie gehabt abhängig vom Wahlergebnis verteilt werden. Cagé ist sich dessen bewusst, dass ihr zweiter „Revolutionsvorschlag“ die Ver-

teilung der Abgeordnetensitze nicht radikal ändern würde, da eben nur ein gewisser Teil der Sitze (etwa ein Drittel) die Gesellschaftsstruktur berücksichtigen würde. Nichtsdestoweniger würde sich der Anteil der ArbeiterInnen und anderen unterrepräsentierten Gruppen deutlich erhöhen, was wiederum – so hofft Cagé – maßgeblichen Einfluss auf die sozial- und wirtschaftspolitischen Entscheidungen der Regierung hätte.

Parteienfinanzierung: Die Situation in Österreich

Wie oben erwähnt, liegt das Hauptaugenmerk von Cagés Analyse auf Frankreich, Deutschland, Italien, Großbritannien und den USA. In ausgewählten Kapiteln befasst sie sich darüber hinaus auch mit anderen Ländern, u.a. Belgien, Spanien, Kanada oder Brasilien. Österreich hingegen kommt nur als Randnotiz im Buch vor. Genauer gesagt, wird nur die österreichische Parteispendenaffäre rund um Bela Rabelbauer Anfang der 1980er Jahre erwähnt (hier zeigen sich Schwächen der englischen Übersetzung: *Parti populaire* (fr.) wird im Englischen zu *Populist Party* und lässt LeserInnen zunächst eher an die FPÖ als an die ÖVP denken). Ein Blick auf Österreich wäre aber auch abgesehen von verschiedenen Parteispendenaffären lohnenswert.

Österreichische Parteien erhalten im internationalen Vergleich besonders viel Geld von der öffentlichen Hand. Der Anteil der direkten öffentlichen Parteienförderung an den Einnahmen der Parteien beläuft sich in Österreich im Schnitt auf rund 80%. Gleichzeitig weisen die Parteien ein hohes Einkommen pro WählerIn auf (Poguntke et al.

2016). Die Größe des Förderbudgets für Parteien ergibt sich aus der Anzahl der Wahlberechtigten zum Nationalrat. Pro WählerIn werden 4,60 Euro veranschlagt. Die jährlichen Fördermittel beinhalten auf Bundesebene einen Grundbetrag von 218.000 Euro für jede Partei mit Klubstärke (fünf Nationalratsabgeordnete). Zusätzlich dazu wird noch abhängig vom Ergebnis der letzten Nationalratswahl das restliche Budget aliquot auf die Parteien aufgeteilt. Parteien, die nicht im Nationalrat vertreten sind, aber bei der letzten Wahl mehr als 1% der gültigen Stimmen erhalten haben, werden mit 2,50 Euro pro Stimme gefördert (Parlament 2021). Insgesamt belief sich die Summe der öffentlichen Fördermittel zur Parteienfinanzierung 2020 auf 30,4 Mio. Euro (Bundeskanzleramt 2021).

Obwohl österreichische Parteien mit einer hohen Summe an öffentlichen Geldern ausgestattet werden, ist die Bedeutung der Parteispenden von Einzelpersonen und Unternehmen nicht zu unterschätzen. Während Frankreich 1995 Spenden von Unternehmen an Parteien per Gesetz verbieten ließ, dürfen in Österreich (wie in Deutschland, Italien und Großbritannien uvm.) auch Unternehmen Parteien fördern. Bis 2019 mussten alle Spenden, die den Gesamtbetrag von 3.500 Euro pro Jahr überstiegen, im Rechenschaftsbericht mit Namen und Anschrift des Spenders bzw. der Spenderin ausgewiesen werden. Einzelspenden über 50.000 Euro mussten dem Rechnungshof sofort gemeldet werden (Parteiengesetz 2012 – PartG § 6). Eine bekannte Umgehung der Gesetze waren gestückelte Spenden unterhalb der 50.000-Euro-Grenze. Generell gab es keine Obergrenze für die Höhe der Parteispenden. Dies wurde mit der Ge-

setzesnovelle im Juli 2019 von SPÖ, FPÖ und JETZT geändert.

Die Reform beinhaltet eine Obergrenze für Parteispenden pro Einzelperson bzw. Unternehmen in der Höhe von maximal 7.500 Euro pro Jahr und pro Partei (und parteinahen Vereinen). Weiters wurde eine Spendenobergrenze pro Partei von 750.000 Euro beschlossen. Spenden über 2.500 Euro müssen dem Rechnungshof nun unverzüglich übermittelt und veröffentlicht werden. Aufgrund der Überschreitung der Wahlkampfkostengrenze der ÖVP während des Wahlkampfes 2017 wurden höhere Strafen bei der Überschreitung der Grenze von sieben Mio. Euro festgelegt (Parlament 2019).

Auf den ersten Blick scheint es so, als würde sich Österreich als Positivbeispiel für Julia Cagés Buch anbieten: hohe öffentliche Förderungen verbunden mit strengen Spendenobergrenzen und keinerlei steuerlichen Begünstigungen von Parteispenden für Einzelpersonen und Unternehmen. Bei genauerer Betrachtung ist Österreich jedoch keineswegs eine Insel der Seligen. Reformbedarf gibt es hinsichtlich der Intransparenz und mangelnder Kontrolle durch den Rechnungshof. Zurzeit hat der Rechnungshof weder echte Prüfrechte noch Einsicht in die Finanzen von Parteien und parteinahen Vereinen. Die Rechenschaftsberichte der Parteien werden nicht vom Rechnungshof, sondern von WirtschaftsprüferInnen geprüft, welche von den Parteien selbst vorgeschlagen werden (Rechnungshof Österreich 2020). Ohne Kontrolle besteht die Gefahr weiterhin, dass Spenden von GroßspenderInnen ihren (Um-)Weg zu den favorisierten Parteien finden.

Julia Cagé liefert mit ihrem Buch „The Price of Democracy“ nicht nur ei-

nen guten Überblick über die Rolle von privatem Geld im politischen Geschehen, sondern auch Reformvorschläge, wie politische Einflussnahme wieder gleicher verteilt werden soll, um das politische Ideal einer repräsentativen Demokratie mit dem Versprechen „Eine Person, eine Stimme“ zu verwirklichen.

Hendrik Theine, Judith Derndorfer

Literatur

Bundeskanzleramt (2021). Parteienförderung (2010–2020). Online verfügbar unter https://www.bundeskanzleramt.gv.at/dam/jcr:43c955d7-75fb-4bf8-8965-81739bdcc3d3/Parteienfoerderung_2010-2020.pdf (abgerufen am 15.3.2021).

Parlament (2019). Nationalrat: Novelle zum Parteiengesetz bringt neue Regeln für Parteispenden. Online verfügbar unter

https://www.parlament.gv.at/PAKT/PR/JAHR_2019/PK0778/ (abgerufen am 15.3.2021).

Parlament (2021). Politische Parteien. Online verfügbar unter <https://www.parlament.gv.at/PERK/PK/PP/index.shtml> (abgerufen am 15.3.2021).

Parteiengesetz 2012 – PartG. Online verfügbar unter https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblAuth/BGBLA_2012_I_56/BGBLA_2012_I_56.html (abgerufen am 15.3.2021).

Poguntke, Thomas/Scarrow, Susan Y./Webb, Paul D. (2016). Party rules, party resources and the politics of parliamentary democracies: How parties organize in the 21st century. *Party Politics* 22 (6), 661–678.

Rechnungshof Österreich (2021). Parteien und Wahlen. Online verfügbar unter https://www.rechnungshof.gv.at/rh/home/was-wir-tun/was-wir-tun_5/Kontrolle_der_Parteien.html (abgerufen am 15.3.2021).