

TÜBINGER UNIVERSITÄTSREDEN

13

Probleme der modernen Parteifinanzierung

Rede bei der feierlichen Rektoratsübergabe
am 9. Mai 1961

von

THEODOR ESCHENBURG



1961

J.C.B. MOHR (PAUL SIEBECK) TÜBINGEN

I

Die Art und Weise, wie die Parteien ihre Kosten decken, übt einen starken Einfluß auf ihre Struktur und ihr innerorganisatorisches Leben, auf ihre Position im gesellschaftlichen Gefüge und ihr politisches Wirken aus. Bei der essentiellen Bedeutung der Parteien in der parlamentarischen Demokratie bestimmt aber deren Struktur maßgeblich den Verfassungszustand. Daher sind die Finanzierungsmethoden, deren sich die Parteien bedienen, von verfassungspolitischer Bedeutung.

Weil die Partei auch heute noch dem freien Verein, wenn auch mit einer sehr erheblichen Sonderstellung, zugerechnet wird, muß ihre Finanzierung im Zusammenhang mit der Finanzierung der freien Vereine gesehen werden.

Eine befriedigende Systematik des Vereinswesens gibt es bisher nicht. Sie wird sich kaum finden lassen. Für die Untersuchung der Finanzierungsfrage genüge die grobe Einteilung in

1. Parteien mit ihren Nebenorganisationen
2. eigentliche Interessenorganisationen, wie z. B. Wirtschafts- und Berufsverbände, Gewerkschaften, Vertriebenen- und Kriegsbeschädigtenverbände
3. jene Verbände, die gemeinnützigen Zwecken im weitesten Sinne dienen oder zu dienen glauben (z. B. karitative Verbände, Bildungsvereine, Jugendorganisationen, aber auch Sportvereinigungen; nicht aber die Kirchen, für die ein besonderer staatlich gewährleisteter Finanzierungsmodus besteht) und
4. alle übrigen Vereine.

II

Bis 1918 hat das Ringen um die rechtliche Regelung der Vereinigungsfreiheit die Entwicklung des Vereinswesens wesentlich beeinflußt. Dabei ging es um die vom Staat unbehinderte Bildung freier, vor allem politischer Vereine. Er sollte freies Vereinshandeln dulden und schützen.

Zur Vereinsfreiheit gehört auch, daß die Vereine selber die wirtschaftlichen Voraussetzungen für die Unterhaltung ihrer Organisation und ihrer Wirksamkeit schaffen. Die Existenz und zum guten Teil auch der Wirkungsgrad der Vereine hingen von der Bereitschaft der Mitglieder und Freunde ab, diesen Beiträge und Spenden einerseits, unentgeltliches Wirken andererseits zur Verfügung zu stellen.

Der konstitutionellen Monarchie vor 1914 mit ihren Vorstellungen von einer zumindest theoretisch klaren Trennung zwischen Staat und Gesellschaft war prinzipiell eine Förderung der Vereine und ihrer Tätigkeit durch die öffentliche Hand unbekannt. Die Monarchen haben aus ihrer Schatulle Vereinigungen, vor allem kirchlich-karitative sowie wissenschaftliche und künstlerische, gefördert. Sie haben auch durch Titel- und Ordensverleihungen zum Mäzenatentum ermuntert. In Einzelfällen mögen gelegentlich aus Geheimfonds Zuwendungen gegeben worden sein. Die Geheimfonds waren aber – wenn man vom Welfenfonds Bismarcks absieht –, selbst unter Berücksichtigung der Währungs- und Kaufkraftveränderungen, im Verhältnis zu den heutigen sehr niedrig dotiert. Es ist auch möglich, daß Tirpitz (Staatssekretär des Reichsmarineamts 1897–1916) Rüstungslieferanten, die es an der finanziellen Förderung der eine aktive Flottenpolitik vertretenden Vereine fehlen ließen, handfest dazu angeregt hat. Man muß schon sehr suchen, um in Haushaltsplänen des Reichs und der Bundesstaaten vereinzelte Positionen, die Förderungsbeträge für Vereine vorsehen, ge-

legentlich einmal zu finden. Preußen warf regelmäßig einen relativ kleinen Betrag aus für die Schützenvereine zur Prämiiierung der Schützenkönige. Eher lassen sich schon Förderungsbeträge seitens der Kommunalverwaltungen feststellen, vor allem für gelegentliche besondere Veranstaltungen, an denen ein lokales und regionales Interesse bestand. Auch hier handelte es sich aber im Verhältnis zu den heutigen Zuwendungen um ganz geringfügige Beträge.

Man war damals bereit, sich für seinen Verein einzusetzen; es gab einen Vereinselan. Er ist nicht identisch mit der bloßen Bereitschaft, sich organisieren zu lassen. Deswegen und wegen des geringen Verwaltungsaufwandes waren die Kosten relativ niedrig. Es bestand also kaum ein Bedürfnis nach öffentlicher Hilfe. Der Staat scheute sich aber auch, Gelder an Stellen außerhalb seines eigentlichen Organisationsbereichs zu geben; die freien Vereine scheuten ihrerseits Staatsgelder, weil sie sich nicht der staatlichen Finanzkontrolle unterwerfen wollten, in der sie eine Gefährdung ihrer Unabhängigkeit sahen.

Die Verhältnisse änderten sich durch den ersten Weltkrieg. Verbände, die staatliche oder für die Kriegsführung wichtige Aufgaben – so z. B. im karitativen Bereich oder zu Zwecken der politischen Propaganda – übernommen hatten oder zu diesem Zweck gebildet worden waren, haben sicherlich erhebliche Mittel aus öffentlichen Kassen erhalten. In der Notzeit des Krieges ließ sich die strenge liberale Vorstellung von dem in jeder Beziehung vom Staat unabhängigen Verein nicht mehr voll aufrechterhalten.

III

Die durch Krieg und Kriegsfolgen bedingte starke Ausweitung der Daseinsvorsorgefunktionen des Staates, aber auch die Auswirkungen der grundlegenden Änderung der Verfassungskonstruktion führten nach 1919 dazu, daß der Staat die finanzielle Förderung von

Verbänden und deren Einrichtungen, an deren Zwecken und Aufgaben er ein Interesse zu haben glaubte, fortsetzte oder neu auf sich nahm. Hier kamen in erster Linie weite Bereiche der Wohlfahrts- und Jugendpflege, aber auch des Sports in Betracht. Organisationen mit Aufgaben, denen man allgemeinpolitische Bedeutung zuschrieb, wie z. B. die zur Bekämpfung der „Kriegsschuldlüge“ oder zur Betreuung der deutschen Minderheiten in den abgetretenen Gebieten und in den Nachfolgestaaten der österreichisch-ungarischen Monarchie, erhielten staatliche Hilfe.

Die Verarmung nach 1919 durch Inflation und Arbeitslosigkeit führte zu einem stark spürbaren Spenden- und Beitragsrückgang. Andererseits stiegen mit dem zunehmenden Bürokratisierungsprozeß die Verwaltungskosten. Gerade viele gemeinnützige Verbände waren jetzt gar nicht mehr in der Lage, ihre Aufwendungen aus eigener Kraft zu bestreiten.

Nachdem aber einmal die Subventionierung, wenn auch immer noch in Grenzen, eingesetzt hatte, erhoben die Vereine in zunehmendem Maße über Abgeordnete und Parteien unter Berufung auf die Präzedenzfälle Anspruch auf Unterstützung von staatswegen. Der einzelne fühlte sich durch Kriegs- und Nachkriegszeit ange-regt, zum Teil geradezu gedrängt, nach Staatshilfe zu rufen. Das Entsprechende galt für die Vereinigungen. Immerhin war in der Weimarer Republik der staatlich subventionierte Verein noch eine Ausnahmeerscheinung. Es zeigte sich, daß er trotz staatlicher Zuwendungen und dementsprechend auch staatlicher Finanzkontrolle, die sich streng korrekt auf die Prüfung der Verwendung der staatlichen Zuschüsse beschränkte, seine Unabhängigkeit wahren konnte. Problematischer war, daß das Interesse der Mitglieder nachließ und eine Erlahmung des Vereinselans im Bereich der mehr oder minder gemeinnützigen Vereine spürbar einsetzte. Diese Verbandsindolenz war auch eine Folge der Subventionierung und trieb sie mittelbar an.

Die Interessenorganisationen hingegen finanzierten sich ausschließlich aus den Beiträgen ihrer Mitglieder und hatten kaum Geldsorgen. Zwar hatte auch hier die Entfremdung zwischen Verbandsleitung und Mitgliedern eingesetzt, aber der Beitrag galt als eine notwendige Abgabe im Interesse der eigenen Daseinssicherung und wurde bereitwillig geleistet.

In den Gewerkschaften, vor allem in den sozialistischen, hatte sich ein starkes, ideologisch orientiertes Solidaritätsbewußtsein der Mitglieder gehalten, wenn es auch gegenüber der Vorkriegszeit nachgelassen hatte. Gerade sie wurden damals in der Öffentlichkeit scharf bekämpft. Daß die Arbeiter sich in diese Kampfsituation hineingestellt fühlten, wirkte integrierend auf ihre Organisationen. Trotz aller Oligarchisierungstendenzen, denen sich auch die Gewerkschaften nicht zu entziehen vermochten, war bei ihnen die demokratische Organisation wirksamer und das Verbandsleben aktiver als in anderen Organisationen.

Eine ideologische Akzentuierung zeigte auch das Solidaritätsbewußtsein der Mitglieder der Agrarorganisationen, die weitgehend unter Führung der Großgrundbesitzer standen. Die Landwirtschaft fühlte sich nicht nur gegenüber der steigenden Industrialisierung in eine Kampfstellung gedrängt, sondern vor allem wirkte integrierend die politische Einstellung der Agrarier gegen die republikanisch-demokratische Verfassungsordnung.

Bei den meisten anderen Berufs- und Wirtschaftsverbänden hingegen beruhte die Mitgliedschaft mehr oder minder auf reinen Interessenüberlegungen.

Was die politischen Parteien angeht, so war allein die Sozialdemokratie, wenn man von Nationalsozialisten und Kommunisten absieht, eine ausgesprochene Mitgliederpartei. Sie war es schon in der Monarchie gewesen und bestritt auch in der Weimarer Republik ihre Aufwendungen aus den Leistungen ihrer Mitglieder sowie aus Erträgen eines beachtlichen Vermögens, das gleichfalls aus Mit-

gliedsbeiträgen entstanden war. Auch kleine Parteiveranstaltungen, vor allem die monatlichen Zahlabende, waren gut besucht. Dank des traditionellen Solidaritätsbewußtseins der Mitglieder bestand eine strenge Partei- und auch Beitragsdisziplin. Ob die Sozialdemokratie von den freien Gewerkschaften und deren Unternehmungen laufend, vor allem für die Wahlen, Zuschüsse erhalten hat, ist umstritten. Sie war 1933 bei ihrer Auflösung die einzige Partei, die über ein erhebliches eigenes Vermögen verfügte.

Alle anderen Parteien waren, wenn auch in unterschiedlichem Ausmaß, Honoratioren- oder Rahmenparteien. Sie konnten meist nicht einmal ihre Organisation aus Beiträgen aufrechterhalten, geschweige denn ihre Wahlkampfkosten bestreiten. Vielmehr waren sie laufend auf Spenden aus der Wirtschaft angewiesen. Dabei war wahrscheinlich die finanzielle Abhängigkeit von der Wirtschaft beim Zentrum geringer als bei den anderen bürgerlichen Parteien. Dank der Disziplin seiner Wählerschaft kam es mit weniger Wahlkampfaufwendungen aus als die übrigen Parteien.

Die Deutschnationale Volkspartei hatte zwar nicht unter Geldmangel zu leiden, weil ihr Finanzier Alfred Hugenberg – zugleich ihr tatsächlicher Schatzmeister – über große, in erster Linie von der Schwerindustrie aufgebrauchte Mittel verfügte und sie versorgte; aber er steuerte auch, vor allem seit 1928, als er Vorsitzender wurde, ihren politischen Kurs. Hugenberg hatte, ebenfalls mit vorwiegend schwerindustriellen Mitteln, durch Errichtung eines großen Pressekonzerns zur Beeinflussung der politischen Meinungsbildung die Voraussetzungen für eine gigantische „Parallelaktion“ – zwar außerhalb der Deutschnationalen Volkspartei aber in deren Interesse – geschaffen. Der Konzern trug sich finanziell selbst und konnte sich dank seiner kommerziellen Ergiebigkeit ständig ausdehnen. Ihm gehörten eine Reihe von Zeitungen und Illustrierten in der Hauptstadt und in der Provinz, eine Nachrichtenagentur und die größte deutsche Annoncenexpedition, ein Pressekorrespondenz-

büro mit einem ausgebreiteten Materndienst sowie das größte deutsche Filmunternehmen, die „Ufa“, mit eigener Wochenschau. Wenn der Effekt dieser Propaganda letzten Endes auch nicht der Deutschnationalen Volkspartei, sondern der NSDAP zugute gekommen ist, so ist der Hugenbergsche Pressekonzern doch ein eindrucksvolles Beispiel für die finanziellen und organisatorischen Möglichkeiten, die im demokratischen Rechtsstaat mit prinzipiell freier Marktwirtschaft auf der Basis des Privateigentums zur Beeinflussung der politischen Meinungsbildung bestanden.

Am stärksten litten unter der Abhängigkeit von Spenden die liberalen Mittelparteien. Sie wurden einmal durch das Gefälle zu ihrer rechten Nachbarpartei zu immer größeren Aufwendungen gedrängt, zum andern waren ihre Geldgeber nur zu weiteren Spenden bereit, wenn ihre Bedingungen respektiert wurden. Es ist daher bezeichnend, daß Stresemann, der Führer der Deutschen Volkspartei, der selbst als ein gewiegter Finanzier seiner Partei galt, im März 1928 noch vor den Reichstagswahlen öffentlich vorgeschlagen hatte, den Parteien sollten nach der Zahl der gewählten Abgeordneten – es galt damals das reine Verhältniswahlrecht – die Wahlkosten von staatswegen erstattet werden. Die Parteien sollten also nur noch das Risiko für die durchgefallenen Kandidaten zu tragen haben. Durch dieses Risiko wären die Abhängigkeiten nur verlagert worden. Der Vorschlag war auch wohl nicht ernst gemeint, sondern vielmehr als ein deutlicher Wink an die Adresse der Wirtschaftsmächte gedacht.

Dieser Rede war, wie mir Stresemann wenige Monate später erzählte, ein Gespräch über die Wahlfinanzierung der Deutschen Volkspartei mit Carl Bosch vorausgegangen. Bosch war Vorsitzender des Vorstandes der IG Farben, des größten deutschen Industriekonzerns. Er war für seine maßvolle politische Haltung bekannt. In diesem Gespräch soll Bosch sehr weitgehende handels- und sozialpolitische Forderungen nachdrücklich gestellt haben.

Stresemann will ihm in seiner Erregung hierüber geantwortet haben: „Herr Bosch, wir können auch die Konzerne sozialisieren.“ Das hätte nicht in der Linie eines so entschiedenen Liberalen, wie es Stresemann war, gelegen; er hatte nur das Gefälle zwischen der spendenden Wirtschaft und der geldbedürftigen Partei umkehren wollen.

Öffentliche Mittel sind für Zwecke der Parteien, insbesondere für ihre Wahlaufwendungen, im allgemeinen nicht zur Verfügung gestellt worden. Die Regierungsfonds, aus denen eine Parteiförderung allenfalls hätte bestritten werden können, unterlagen der Prüfung des Rechnungshofes; die Geheimfonds, mit Ausnahme derer des Reichsministeriums des Auswärtigen in Höhe von 6 Millionen RM (1929) und des Reichswehrministers in Höhe von 1 Million RM (1929), wurden vom Reichsschuldenausschuß geprüft. Diesem gehörten je 6 Mitglieder des Reichsrats und des Reichstags sowie der Präsident des Rechnungshofes an, so daß jeweils mindestens die wesentliche Oppositionspartei an der Kontrolle beteiligt war. Auch der parteiorientierten Propagierung der Regierungspolitik waren infolge des Koalitionscharakters des Kabinetts enge Schranken gezogen. Stresemann hatte 1926 die Deutsche Allgemeine Zeitung aus Mitteln des Geheimfonds des Auswärtigen Amts subventioniert, damit sie bei aller Freiheit in der inneren Politik seine Außenpolitik vertreten sollte. Als dies bekannt wurde, erhob sich ein solcher Sturm in der Öffentlichkeit und im Parlament, daß die Subventionierung sofort wieder eingestellt werden mußte.

IV

Die Verhältnisse änderten sich gänzlich im Dritten Reich. Der Gleichschaltungsterror merzte die Vereinsfreiheit aus. Die Vereine wurden entweder bei gleichzeitiger Enteignung aufgelöst oder in

Zwangsorganisationen überführt, in jedem Fall unter Parteiaufsicht gestellt. Die Beiträge waren gesetzlich vorgeschriebene oder faktisch erzwungene Pflichtleistungen. Dem einzelnen wurde auf diese Weise die Beitrags- und Spendenspontaneität, soweit sie überhaupt noch bestanden hatte, unmerklich abgewöhnt.

V

Nach dem Zusammenbruch war eine Wiederbelebung des Vereinswesens in den weiten Bereichen der gemeinnützigen Zwecke nur mit Hilfe der Besatzungsmächte und später auch der deutschen staatlichen Stellen möglich. Es blieb aber nicht bei einer Starthilfe, sondern die öffentliche Förderung wurde auch nach dem wirtschaftlichen Aufstieg weiter in Anspruch genommen.

War die öffentliche Subventionierung von Vereinen gemeinnütziger Art und ihrer Veranstaltungen in der Weimarer Zeit – von der Monarchie gar nicht zu reden – eine Ausnahmeerscheinung, so ist sie jetzt zur Übung, fast zu einer Art Gewohnheitsrecht geworden. Es gibt heute eine Vielzahl gemeinnütziger Vereine, wo das Beitragsaufkommen höchstens 10 bis 20 % der Gesamteinnahmen ausmacht. Man kann dies bei einer Reihe von Vereinen, die der Bund subventioniert, aus den Erläuterungen zu den einzelnen Titeln des Bundeshaushaltsplanes, wo die Gesamteinnahmen der betreffenden Verbände nach Kategorien – z. B. Zuschüsse des Bundes, der Länder, der Gemeinden, nach Spenden und Beiträgen usw. – aufgeführt sind, ersehen.

Vielfach sind aber die Finanzierungsverhältnisse nicht genügend durchsichtig. Selbst im Bundeshaushaltsplan, dessen Erläuterungen mehr spezifiziert sind als die entsprechenden in den Haushaltsplänen der Länder, vor allem der Gemeinden, sind zum Teil nur Pauschalsummen aufgeführt, von denen man nicht erfährt, an welche

Verbände sie gehen oder für welche besonderen Verbandszwecke sie verwandt werden.

Es kommt sogar vor, daß der Bundeshaushaltsplan die Verteilung der Mittel den Verbänden selber überläßt. So wird beispielsweise beim Bundesjugendplan, für den der Etat 1961 83 Millionen DM vorsieht, verfahren. Die Verteilung der Mittel liegt beim Kuratorium für Jugendfragen bzw. bei dem von diesem eingesetzten Aktionsausschuß. Diesem gehören neben Vertretern einiger oberster Landesjugendbehörden, der Kirchen, der Sozialpartner und der kommunalen Spitzenverbände Vertreter der großen Jugendverbände an. Die Vorschläge des Aktionsausschusses bedürfen zwar der Zustimmung des Familienministeriums, die aber regelmäßig erteilt wird. Dieses Beispiel kennzeichnet, wie weit die Autonomie mancher Verbände in der Verfügung über öffentliche Mittel heute geht.

Neben den in den Etats ausgewiesenen Zuschüssen werden aus den verschiedenen Fonds der Minister in Bund und Ländern, der Oberbürgermeister und Landräte sowie mancher Regierungspräsidenten, aber auch von Unternehmungen der öffentlichen Hand Beträge in beachtlichem Umfang an gemeinnützige Verbände gezahlt, ohne daß man sich in der Öffentlichkeit auch nur einigermaßen präzise Vorstellungen über die Größenordnung zu machen vermag. Die Zuwendungen erfolgen in erster Linie aus Steuermitteln, aber in den Ländern auch aus Einnahmen des Sporttotos und des Zahlenlottos sowie des Werbefunks.

Der Subventionierungsbereich ist so breit, daß es an Präzedenzfällen, um neue Ansprüche zu rechtfertigen, nicht mangelt. Die Versuchung liegt nahe, daß Verbände ihre Gemeinnützigkeit behaupten, nur um in den Genuß öffentlicher Mittel zu gelangen. Unentwegt wird nach neuen gemeinnützigen Zwecken gesucht. Jede neue gängige Parole, ob sie z. B. politische Bildung oder Entwicklungshilfe heißt, wird von Unzuständigen aufgegriffen. So notwen-

dig und sinnvoll auch manche Förderung ist – bei der wachsenden Subventionierung ist die Zunahme der mißbräuchlichen Ausnutzung, vor allem in Form der Gefälligkeitssubventionierung, unvermeidlich.

Von einer sichtbaren, über die Zweckbestimmung der hergegebenen Mittel hinausgehenden aktiven Einflußnahme der Regierung auf das Verbandswirken ist im allgemeinen auch heute wenig zu spüren. Anscheinend haben sich hier die Regierungen und Kommunalverwaltungen bisher im allgemeinen korrekt verhalten, vielleicht im Hinblick auf die Kontrolle durch Parteien und öffentliche Meinung, aber auch mit Rücksicht auf die Wahlen. Andererseits wird die Vermutung nicht ganz abwegig sein, daß die besoldeten Funktionäre der subventionierten Vereine ihrerseits Rücksicht auf die jeweiligen öffentlichen Geldgeber zu nehmen sich bemühen. Da die Funktionäre diejenigen sind, die im Grunde die öffentlichen Mittel beschaffen, ist ihr Einfluß in den Verbänden schon aus diesem Grunde stark gestiegen. Die Folge ist, daß die Verbandszentralen in den Vorstellungen ihrer Mitglieder mehr und mehr als behördenähnliche Gebilde gelten. Im Augenblick ist die Sorge, daß Subventionierung zur Staatsabhängigkeit führt, von geringer Bedeutung; vielmehr kann man von der umgekehrten Tendenz sprechen, daß diese Subventionen nach und nach faktisch zu Pflichtleistungen des Staates werden.

Für die Existenz und das Wirken zahlreicher Verbände ist die Zahl der Mitglieder und die Höhe ihrer Beitragsleistung von mehr oder minder untergeordneter Bedeutung. Vielfach sind Verbände des gemeinnützigen Typs heute nichts anderes als private Organisationen zur Verwaltung öffentlicher Gelder, eventuell auch großer privater Spenden zu bestimmten Zwecken, eben „Körperschaften“ des privaten Rechts und der öffentlichen Hand zugleich.

Die pluralistische Gesellschaft des Daseinsvorsorgestaates im Stadium der Volldemokratisierung hat sich daran gewöhnt, immer

höhere Ansprüche an den Staat nicht nur für die Einzelpersonen, sondern auch für die Verbände zu stellen. Gewiß gibt es auch heute noch viele Vereinigungen, die nicht subventioniert werden. Die Tendenz zur Subventionierung befindet sich aber, was die Höhe des Gesamtbetrages und die Zahl der geförderten Vereinigungen angeht, ständig im Zunehmen.

Es geht hier nicht darum, diese Entwicklung der Verbandssubventionierung zu beurteilen, sie gar zu verurteilen, sondern nur darum, das Phänomen als solches ins Bewußtsein zu bringen. Diese Erscheinung ist auf eine Vielzahl von Faktoren, nicht allein auf die Verbandsindolenz zurückzuführen, so maßgeblich sie auf die Entwicklung eingewirkt hat.

VI

Nicht subventioniert werden im Prinzip die Interessenorganisationen. Sie decken ihre Aufwendungen in erster Linie aus Mitgliedsbeiträgen, z. T. aus Vermögen oder aus Gewinnen eigener Unternehmungen. Eine Ausnahme machen die Organisationen und Verbände, die der Eingliederung der Vertriebenen, Flüchtlinge und Kriegsbeschädigten dienen. Sie erhalten noch öffentliche Zuschüsse.

Neuerdings treten aber auch im Bereich der Interessenorganisationen Symptome der Verbandsindolenz auf, die, wenn sie sich steigert, die Existenz von Verbänden auf die Dauer in Frage stellen kann. Der Bayerische Bauernverband scheint darunter zu leiden, daß einerseits eine große Anzahl von kleinen Bauern keine Beiträge leisten will, andererseits die Aufwendungen des Verbands durch die Ausdehnung der Aufgaben und die Steigerung der Funktionärsgehälter erheblich zugenommen haben. Er hat daher vor einiger Zeit die Einführung einer Landwirtschaftsabgabe betrieben, die allen land- und forstwirtschaftlichen Betrieben auferlegt werden und die von den Finanzämtern eingezogen werden sollte. Über die Verwen-

dung der Zwangsabgabe sollte ein Kuratorium entscheiden, in dem die Vertreter des Bauernverbandes über den entscheidenden Einfluß verfügen, so daß der Hauptanteil der Abgabe dem Bauernverband sicher gewesen wäe.

Der Verband will seine Handlungsfreiheit bewahren, aber die finanziellen Privilegien einer öffentlichrechtlichen Körperschaft in Anspruch nehmen, ohne sich der staatlichen Finanzaufsicht unterwerfen zu müssen. Er will freier Verband bleiben, aber über ein durch Zwangsbeiträge gesichertes finanzielles Fundament verfügen. Der Verband begründet sein Projekt damit, daß er im Auftrag des Staates Selbstverwaltungsaufgaben durchführt. Die nächstliegende Lösung wäre dann aber die Einrichtung einer Landwirtschaftskammer, die Bayern bisher nicht hat und die die Selbstverwaltungsaufgaben, die jetzt der Bauernverband erledigt, übernehmen würde. Das wiederum will der Bauernverband nicht, weil er befürchtet, daß ihm dann noch mehr Landwirte fernbleiben und ihm dadurch weitere Mittel entzogen werden. Der Plan der Landwirtschaftsabgabe ist auf starken Widerstand gestoßen und daher vorerst zurückgezogen worden.

Als Gegenmodell sei ein Fall angeführt, in dem die Finanzierung nur indirekt eine Rolle spielt. Bei den kassenärztlichen Landesvereinigungen, die in der kassenärztlichen Bundesvereinigung zusammengeschlossen sind, liegen die Interessen umgekehrt. In der großen öffentlichen Auseinandersetzung um die Krankenkassenreform sind die kassenärztlichen Vereinigungen, die sämtlich Körperschaften des öffentlichen Rechts sind, aufgetreten, als ob sie zugleich freie Berufsverbände wären, und haben einen starken politischen Druck ausgeübt, dem der Bundeskanzler weniger aus sachgerechten als aus wahlpolitischen Erwägungen nachgeben zu müssen glaubte. Die kassenärztlichen Vereinigungen verfügen über jene gesicherte finanzielle Potenz, die der bayerische Bauernverband nicht hat, und wollen eine Aktionsfreiheit für sich in Anspruch

nehmen, die ihnen nicht zusteht. Werner Weber spricht in diesem Zusammenhang treffend von einem „berufsständischen Universalitätsdrang“¹. Er führt u. a. aus, es sei den berufsständischen öffentlichrechtlichen Körperschaften nicht gestattet, im Staat oder gegenüber dem Staat politische Macht auszuüben, und ebenso wenig, sich zu Interessenvertretungen der in ihnen gesetzlich zusammengeschlossenen Glieder zu erheben; der Staat habe sie nicht dazu geschaffen, neben den vertretungsmäßigen Herrschaftsorganen ein konkurrierendes Machtsystem zu entwickeln². Die berufsständischen öffentlichrechtlichen Körperschaften haben für ihre jeweilige Berufsgruppe Selbstverwaltungsaufgaben auszuführen, die ihnen vom Staat übertragen oder überlassen sind, und in diesem Rahmen gegebenenfalls auch die Interessen ihrer Mitglieder gegenüber den zuständigen Instanzen administrativ zu vertreten. Es ist aber nicht ihre Sache, sich als berufs- oder wirtschaftspolitische Interessenorganisation, als Einflußgruppe zu gerieren und sogar zu versuchen, mittelbar auf die Wahlen einzuwirken. Sie müssen daher auf die öffentliche polemische Beeinflussung der politischen Meinungsbildung, auch wenn ihre Berufsfragen mit im Spiele sind, und auf pressure-group-Methoden verzichten. Die Angehörigen der jeweiligen Berufe sind durch Gesetz zur Mitgliedschaft verpflichtet. Daher kann ihnen nicht zugemutet werden, daß diese Körperschaften politische Meinungen öffentlich vertreten, die sie selber u. U. mißbilligen. Gerade weil ihnen staatliche Aufsichtsbefugnisse über ihre Mitglieder übertragen sind, sind sie nicht befugt, eine Verbandsmeinung öffentlich polemisch zu vertreten, schon weil nur allzu leicht die Gefahr des Machtmißbrauchs durch Meinungslenkung gegeben ist. Zwar ist für die öffentliche Auseinandersetzung um die Krankenkassenreform eine freie Vereinigung,

¹ Bedeutung und Aufgabe freier Berufsverbände in der öffentlichen Lebensordnung, in: Der Arzt in Westfalen, 1960, Heft 4 und 6, S. 35.

² Werner Weber aaO S. 36 f.

die „Aktionsgemeinschaft der Ärzte“, gegründet worden. Es sprechen aber sehr viele Anzeichen dafür, daß es sich hier nur um eine formale Gründung handelt und daß diese von den kassenärztlichen Vereinigungen ausgegangen ist. Die Beiträge für die Aktionsgemeinschaft der Ärzte wurden in der Weise aufgebracht, daß sie von den Honoraren der Mitglieder, soweit sie der Beitragsleistung zugestimmt hatten, abgezogen wurden. Die Honorare wurden aber von der kassenärztlichen Vereinigung errechnet und verteilt. Auf diese Weise wurde es den Mitgliedern, die die Verwaltungsmacht des Verbandes fürchteten, schwer gemacht, sich dieser Beitragsleistung zu entziehen.

Ebenso widerspricht es dem Wesen einer öffentlichrechtlichen Körperschaft, wenn eine der Industrie- und Handelskammern, die sich im allgemeinen sehr reserviert verhalten, als Mitglied einer Förderervereinigung angehört, deren Hauptaufgabe die Finanzierung bestimmter politischer Parteien ist.

Auch der Aktionsfreiheit der Studentenschaften an den Hochschulen, denen alle Studierenden zwangsläufig angehören, und ihrer Spitzenorganisationen sind Grenzen gesetzt, die etwa dort verlaufen, wo die Hochschuleaufgaben endigen. Die staatliche Intervention gegen die Überschreitung dieser Grenzen verletzt nicht die demokratische Freiheit, sondern dient im Prinzip ihrem Schutz. Wo die Zwangsorganisation der Handlungsfreiheit Grenzen zieht, steht es den Mitgliedern frei, sich die Möglichkeit unbehinderten Wirkens durch die Gründung eines freien Vereins zu schaffen.

Es gibt nur zwei Arten von finanzieller staatlicher Förderung der Verbände, einmal die Subventionierung, zum andern die Einführung eines Pflichtbeitrags. Im letzteren Fall handelt es sich um eine staatliche Handreichung bei der Geldbeschaffung. Der Staat gibt durch gesetzliche Regelung auf irgendeinem Weg oder Umweg den freien Interessenorganisationen die Möglichkeit, alle Angehörigen ihres Wirtschafts- oder Berufsbereichs zur Beitragsleistung direkt

oder indirekt zu zwingen. Läßt der Staat es zu, daß die berufsständischen öffentlichrechtlichen Körperschaften sowie deren Spitzenorganisationen auf Bundesebene sich zu Zwitterverbänden entwickeln, indem sie die politische Aktionsfreiheit eines freien Interessenverbandes beanspruchen, dann ist das im Prinzip die gleiche Art von staatlicher Finanzierungshilfe. Das Aufkommen solcher Zwitterverbände auf breiter Basis muß aber zu einer grundlegenden Änderung der Staats- und Gesellschaftsordnung führen.

Während es bei der Errichtung der ersten berufsständischen Körperschaften im vorigen Jahrhundert darum ging, die Staatsmacht einzuschränken, scheint sich heute vielmehr stellenweise ein Interesse in den Vordergrund zu schieben, daß der Staat die Berufsangehörigen vor der Kammermacht schützt. Gerade wegen der Bedeutungssteigerung und des faktischen Machtzuwachses der Interessenorganisationen bedarf die Gesetzgebung über die berufsständischen öffentlichrechtlichen Körperschaften, zumindest über bestimmte Kategorien, erheblicher Korrekturen, vor allem was die Aufsicht über die Finanzen – wozu auch die Genehmigung der Beitragshöhe sowie eine sehr strenge Kontrolle der einzelnen Einnahmen- und Ausgabenpositionen gehört – und die Einhaltung des Körperschaftszweckes angeht.

Im Bereich der freien Interessenverbände leiden neuerdings auch einige Gewerkschaften unter der Verbandsindolenz. Sie erfahren zwar nicht einen absoluten Rückgang der Mitgliederzahl; jedoch steigt sie in mehr oder minder großem Maß nicht entsprechend der Zunahme der Beschäftigten in ihrem Bereich. Die starke weltanschauliche Bindung der Arbeiter an die Gewerkschaft ist sichtbar im Abnehmen. Der Entideologierungsprozeß, der sich in den sog. bürgerlichen Kreisen schon in der Weimarer Zeit sehr deutlich bemerkbar gemacht hatte und dessen Auswirkungen sich jetzt, wie angedeutet, auch im agrarischen Bereich zeigen, hat auch Teile der Arbeiterschaft erfaßt. Die Gewerkschaft hat an politischem Wert,

an Gemeinschaftswert, in der Vorstellung einer beachtlichen Zahl von Arbeitern erheblich verloren. Sie ist für manche eine Interessenorganisation wie jede andere geworden. Das ist nicht Schuld der Gewerkschaften und ihrer Funktionäre, wie so viele annehmen, sondern ist aus der Bewußtseinswandlung des Arbeiters sowie aus der Veränderung unserer gesellschaftlichen Gegebenheiten und Vorstellungen zu erklären.

Die IG Bau, Steine, Erden hat bei den letzten Tarifverhandlungen vom März 1961 den Vorschlag gemacht, daß die Arbeitgeber der Bauwirtschaft von den Unorganisierten eine sog. Solidaritätsabgabe, einen Vorteilsausgleich, einzuziehen hätten. Diese Solidaritätsabgabe sollte im Tarifvertrag als Pflichtleistung in Höhe der Hälfte des Gewerkschaftsbeitrages festgesetzt werden und in einen besonderen Fonds fließen. Über den Verwendungszweck sollte ein Gremium aus fünf Vertretern der IG Bau, Steine, Erden und fünf unabhängigen Persönlichkeiten entscheiden. Nicht aktuelle Finanzsorgen der IG Bau, Steine, Erden, wie sie wohl beim bayerischen Bauernverband bestanden, haben diesen Vorstoß veranlaßt. Es handelt sich wahrscheinlich vielmehr um eine organisationspädagogische Maßnahme, um eine Art Schutzgebühr für die Teilhabe an den Gewerkschaftsleistungen. Die Organisierten sollen nicht das Gefühl haben, daß sie allein die finanziellen Lasten tragen; die Unorganisierten sollen, indem sie die Hälfte der Beiträge zahlen, angestoßen werden, die Mitgliedschaft zu erwerben. Es geht darum, einen gewissen Ausgleich in der Belastung zwischen Organisierten und Nichtorganisierten zu schaffen. Bei der IG Bau, Steine, Erden sind z. Zt. 17,8 % der Beschäftigten ihres Bereichs organisiert, während von allen Beschäftigten 30 % dem DGB angehören. Dabei muß man bedenken, daß es infolge des häufigen Arbeitsplatzwechsels der Bauarbeiter besonders schwierig ist, sie organisatorisch zu erfassen.

Es kann hier nicht der Vorschlag der IG Bau, Steine, Erden im

einzelnen erörtert und beurteilt werden. Er ist nur ein weiteres Symptom für die Wandlung der Einstellung der Gesellschaft zum Vereinswesen, und gerade dieses Symptom beansprucht besonderes Interesse, weil es in einem Bereich in Erscheinung tritt, wo das Solidaritätsbewußtsein sich vor 1933 besonders stark gehalten hat und auch gleich nach 1945 zunächst in ähnlicher Intensität wieder aufzuleben schien. Zwar verlangt der Vorschlag der IG Bau, Steine, Erden nicht unmittelbar die Einführung eines Zwangsbeitrages von staatswegen. Aber die Realisierung im Wege des Tarifvertrages kommt – vor allem wegen der Allgemeinverbindlichkeitserklärung des Tarifvertrages – dem verordneten staatlichen Pflichtbeitrag nahe. Dennoch ist diese Entwicklung unter einem besonderen Aspekt zu beurteilen: Wenn man einmal von der verfassungsrechtlichen Frage absieht – die nach meiner persönlichen Auffassung nicht so problematisch ist, wie vielfach angenommen wird –, dann wird man anerkennen müssen, daß die Gewerkschaften als Sozialpartner und durch ihre besonderen, sehr bedeutsamen gesellschaftspolitischen Funktionen gegenüber allen anderen Interessenorganisationen eine Sonderstellung einnehmen. Diese Sonderstellung könnte eine Sonderregelung bezüglich der finanziellen Leistungen der ihrem Verbandsbereich Angehörigen rechtfertigen, ohne daß sich daraus Präjudizien zugunsten der anderen Interessenorganisationen ergeben würden. Trotzdem bleiben erhebliche Bedenken.

Wäre die Gewerkschaft ausschließlich Sozialpartner und würde sie sich nur auf die sich daraus ergebenden Funktionen beschränken, so wäre die Heranziehung der Unorganisierten zu finanziellen Leistungen schon weniger problematisch. Nach der deutschen Tradition liegen aber die Funktionen der Gewerkschaften auch auf der gesamtwirtschaftlichen und der politisch-staatlichen Ebene, wenngleich die Aktivität der einzelnen Gewerkschaften des DGB auf diesem Gebiet sehr erhebliche Unterschiede aufweist. Wegen dieser Verzahnung der Funktionen ist eine saubere Trennung durch Auf-

teilung der Gewerkschaften in zwei selbständige, grundsätzlich voneinander unabhängige Organisationen, eine freie und eine auf Pflichtleistungen beruhende, politisch nicht möglich. Dazu kommt das Problem des Streiks. In der industriellen Massengesellschaft können nur die Gewerkschaften einen Streik wirksam organisieren und seine Durchführung finanziell sichern. So sind die Gewerkschaften faktisch die Träger des Streikrechts, wenn dieses auch theoretisch ein Recht des einzelnen ist. Die Kombination von Pflichtmitgliedschaft und Organisation von Streiks wirft Probleme auf, die ähnlich denen sind, die entstehen, wenn Zwangsorganisationen wie die kassenärztliche Vereinigung als politische pressure groups wirken.

Den Bedenken gegen eine partielle Zwangsfinanzierung einer freien Vereinigung, die auch eigene politische, zumindest wirtschaftspolitische Ziele vertritt, suchte die IG Bau, Steine, Erden dadurch Rechnung zutragen, daß die Pflichtbeiträge der Unorganisierten einer besonderen Kasse zugeführt werden sollen. Es ist jedoch fraglich, ob sich für die sehr beachtlichen Aufkommen aus den Solidaritätsbeiträgen Verwendungszwecke finden lassen, die den Interessen der Gewerkschaften in etwa entsprechen und nicht in ausgesprochenem Gegensatz zu denen ihrer Partner, der Arbeitgeberverbände, stehen. Hier liegt das eigentliche Problem, wer nämlich der tatsächlich verfügbungsberechtigte Empfänger sein soll.

Zunächst ist der Vorschlag von seiten der Arbeitgeberorganisationen abgelehnt worden. Er ist aber auch bei einer Reihe anderer Gewerkschaften auf starken Widerstand gestoßen. Ein Motiv unter anderen mag sein, daß sie die Möglichkeit einer Einwirkung der Arbeitgeberverbände auf ihre Finanzgebarung befürchten. Wo Pflichtleistungen zugunsten eines Verbandes eingeführt werden, gleichgültig ob aufgrund eines Gesetzes oder eines Vertrages, muß zwangsläufig dessen Finanzautonomie eine mittelbare oder unmittelbare Einschränkung erfahren. Die einen Solidaritätsbeitrag

ablehnenden Gewerkschaften mögen auch die Sorge haben, daß seine Einführung die Verbandsindolenz steigert.

VII

Wenn ein großer Teil der mehr oder minder gemeinnützigen Verbände Subventionen aus öffentlichen Mitteln erhält, wenn Interessenorganisationen – allerdings zunächst auf relativ wenigen Teilgebieten – darauf dringen, daß die Nichtmitglieder ihres sozialen Einzugsgebietes zu Beitragsleistungen unmittelbar oder mittelbar von staatswegen gezwungen werden, so ist es auch nicht verwunderlich, daß diejenigen freien Verbände, die im demokratischen Verfassungssystem der Rangordnung nach die wichtigsten Funktionen für sich in Anspruch nehmen können, nämlich die Parteien, sich nach ähnlichen Möglichkeiten der Finanzierung umsehen.

Geht man zunächst von den Aufwendungen der Parteien aus, so kann man grob zwischen drei Aufwendungsgebieten unterscheiden: ⁽¹⁾den Kosten der Fraktionen, ⁽²⁾denen der Unterhaltung des Parteiapparates und ⁽³⁾denen der Wahlwerbung.

Noch in der Weimarer Republik mußten entweder die Abgeordneten oder ihre Partei die Fraktionskosten tragen; erst nach 1945 erhielten die Fraktionen im Bund und in den Ländern einen Zuschuß aus öffentlichen Mitteln. Die Fraktionen sind „organische Gliederungen eines Staatsorgans“, des Parlaments, und dieses ist ohne sie nicht funktionsfähig. Deshalb wäre es sinnvoll und legitim, wenn ihre Aufwendungen voll auf die Staatskasse tragen würde. Auf jeden Fall aber ist es systemwidrig, wenn heute noch den Abgeordneten zugemutet wird, durch eine Art von Diätensteuer, die im allgemeinen durch Mehrheitsbeschluß der Fraktion auferlegt wird, aus den Diäten die Fraktionsaufwendungen mit zu bestreiten.

Im dritten Bundestag erhielt jede Fraktion, solange es noch deren vier gab, einen Grundbetrag von 36 000 DM im Jahr, während

der übrige Betrag in Höhe von rund 1,7 Millionen DM auf die Fraktionen entsprechend ihrer Stärke verteilt wurde. Ähnliche Regelungen bestehen für die Landtage. Es mag sein, daß dieser Betrag besonders im Bund, vor allem wenn man ihn an den Aufwendungen der Verbandsbürokratie mißt, zu niedrig ist. Es müßte nur im Falle einer Erhöhung dafür Sorge getragen werden, daß die Fraktionen die staatlichen Zuwendungen nicht z. T. an ihre Parteien weiterleiten. Ein Ausbau der Arbeitsstäbe der Fraktionen mit Staatsmitteln wäre sogar zu wünschen. Allerdings bereitet die Unterbringung der Fraktionsbediensteten, die ja nicht beliebig zwischen den Fraktionen ausgewechselt werden können, dann sehr erhebliche Schwierigkeiten, wenn Wahlen wesentliche Veränderungen der Fraktionsstärke bewirken.

VIII

Es bleibt das Problem, wie die Aufwendungen für die Unterhaltung des Parteiapparats und für den Wahlkampf zu decken sind. An wesentlichen Finanzierungsmöglichkeiten, die sich den Parteien allerdings keineswegs in gleicher Höhe und Art – bezogen auf die Wählerzahlen – bieten, kommen heute Beitragsleistungen der Mitglieder, Einkünfte aus Parteivermögen, private Spenden sowie offene, getarnte und geheime Zuwendungen aus öffentlichen Mitteln in Betracht.

Was die Mitgliedsbeiträge angeht, so bestehen bei den Parteien große Unterschiede. Das Beitragsaufkommen der SPD ist dank der großen Mitgliederzahl und dank der auch heute noch beachtlichen Beitragsdisziplin ihrer Mitglieder das unter allen Parteien absolut und relativ höchste. Die SPD ist wohl auch die einzige Partei, die über ein sehr beachtliches Parteivermögen und entsprechende Einkünfte verfügt.

Die Finanzierung durch Mitgliedsbeiträge, die gegebenenfalls

auch nach der Einkommenshöhe gestaffelt werden können, ist die einer freien politischen Willensbildungsorganisation in der Demokratie am meisten gemäße Form. Das ist theoretisch wohl unumstritten; es besteht aber kaum Aussicht darauf, daß sich dieses Prinzip, das von der Bereitwilligkeit der Wähler abhängt, einer Partei beizutreten und für sie einen Beitrag zu leisten, sich auch bei den anderen Parteien durchsetzen lassen wird. Für sie müssen daher die Spenden den Hauptanteil ihrer Finanzierung ausmachen.

Unter Spenden sollen hier Leistungen einer Größenordnung von tausend Mark an aufwärts verstanden werden, während Sonderleistungen der Mitglieder, soweit sie eine bestimmte Höhe nicht übersteigen, als Beiträge angesehen werden. Dazu gehören auch Sach- und Dienstleistungen in entsprechender Höhe. Wichtig ist auch, ob die Parteiorganisation, ihre Zentrale, eine ihrer Untergliederungen oder ihrer Nebenorganisationen diese Spende erhält oder aber ein Kandidat, ein Abgeordneter, gegebenenfalls sogar ein Minister. – Eine Abart der Spendenleistung ist die getarnte Spende. Dazu gehört auch die Vergabung von Inseraten, die auf ernstliche Werbungsabsichten nicht schließen lassen, an Parteiorgane und der Bezug von Parteiperiodica in größeren Mengen und zu stark überhöhtem Abonnementspreis. Als getarnte Spenden müssen auch sog. „Parallelaktionen“ gelten. Unter Parallelaktion versteht man das Wirken von politischen Kräften, die tatsächlich oder scheinbar außerhalb oder über den Parteien stehen, in ausgesprochener, aber vielfach unverkennbarer Weise zugunsten einer bestimmten Partei-richtung. Diese Parallelaktionen werben publizistisch, aber vor allem auch durch Inserate oder andere Propagandamittel, indem sie einen wesentlichen Programmpunkt oder ein prominentes Mitglied einer Partei zu popularisieren versuchen, ohne die Partei selbst zu nennen.

Spenden werden überwiegend von wirtschaftlichen Unternehmungen aufgebracht. Teils werden sie direkt geleistet, zum größten

Teil aber werden sie über Organisationen, Berufsverbände oder für diese Zwecke besonders errichtete Vereine geleistet. Von wirklicher Bedeutung für die Parteien sind die Spenden von finanziell potenten Unternehmungen und Organisationen. Ob die Gliederungen des DGB, nicht dieser selbst, die SPD oder deren Untergliederungen durch finanzielle Zuwendungen gefördert haben, ist umstritten. Es ist behauptet und bisher von seiten des etwaigen gewerkschaftlichen Geldgebers nicht eindeutig widerlegt worden. Grundsätzlich wären dagegen keine Einwendungen zu erheben. Solange Spendenfreiheit für die politischen Parteien besteht, haben die Gewerkschaften es allein ihren Mitgliedern, nicht Dritten gegenüber zu verantworten, ob und in welcher Höhe sie Parteien finanziell fördern.

Die Spenden werden meist von Fall zu Fall und selten in der Form einer Verpflichtung zu wiederkehrender Leistung gegeben. Die Parteien leben also von der Hand in den Mund, soweit sie auf Spenden angewiesen sind. Sie üben Macht aus und müssen um ihren Unterhalt betteln gehen. Das gilt in erster Linie für die Partei mit der derzeit größten Bundestagsfraktion, die CDU/CSU, aber auch für die gegenwärtig weit kleinere FDP. Es scheint aber auch das Spendenbedürfnis der SPD in dem Maße zu steigen, in dem ihre Wahlaufwendungen zunehmen, um gegenüber den anderen Parteien in der Propaganda konkurrenzfähig zu bleiben.

In unserem Daseinsvorsorgestaat, dem modernen Leistungs- und Verteilungsstaat, der ständig durch die Gesetzgebung der Parlamente und durch Entscheidungen der Regierung und ihrer Bürokratie in das wirtschaftliche und soziale Gefüge eingreift, Interessen fördert und beeinträchtigt, sind also die Parteien, von denen die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sagt, daß sie durch ihre Mitwirkung bei der politischen Willensbildung „Funktionen eines Verfassungsorgans ausüben“, finanziell mehr oder weniger von großen Spenden der Interessenten abhängig.

Die Parteien und danach auch die von ihnen bestellten oder ihnen angehörenden Regierungsmitglieder können in die Verlegenheit geraten, durch ihre Politik um das Wohlwollen der Geldgeber zu werben; und diese suchen sich das Wohlwollen durch Spendensteigerung zu erwerben, gegebenenfalls auch Fügsamkeit durch Spendenkürzung oder deren Androhung zu erreichen. Ist die Vermutung zu gewagt, daß unter den gegenwärtigen Verhältnissen von den bestehenden Parteien diejenige, gleichgültig welcher Richtung, die in der Regierung sitzt, die größere Chance hat, Spenden zu erhalten, als die, die in die Opposition gedrängt ist?

Die bürgerlichen Parteien sind bevorzugte Spendenempfänger, wozu neben ihrer politischen Haltung ihre gegenwärtige Position in der Regierung beitragen mag. Das würde ausgeglichen werden können, indem die Gewerkschaften entsprechend ihrer großen finanziellen Potenz sich auch an der materiellen Förderung der Parteien – was z. Zt. faktisch bedeuten würde der SPD – beteiligen. Es geht hier aber um das Prinzip. Mißbrauch kann nicht durch Mißbrauch kompensiert werden. Die Gefahr, daß die Parteien und die von ihnen bestellten Regierungen durch die materielle Abhängigkeit gedrängt werden, sich in ihrer Politik an den Interessen ihrer Geldgeber zu orientieren, bleibt bestehen. Denn ein etwaiger Ausgleich zwischen den Leistungen der finanziell potenten Interessenorganisationen braucht keineswegs einem politischen Ausgleich im Interesse des Gemeinwohls zu entsprechen. Es ist die ernste Frage, ob die Parteien unter diesen Umständen ihr Übergewicht gegenüber den Interessenorganisationen behaupten oder wiedererlangen können.

Man darf aber auch die Abhängigkeit der Parteien von ihren Finanziers nicht überschätzen. Zunächst ist die Abhängigkeit von den sogenannten „Kapitalmächten“ nicht die einzige. Der Druck der Organisationsmächte, die keine Spenden oder im Verhältnis zu den Kapitalmächten nur geringe leisten, dafür aber auf die Höhe

ihrer Mitgliederzahl oder ihre Grenznutzenposition pochen, kann sehr massiv sein, wie das Beispiel des Bauernverbandes, der eine solche politische Grenznutzenposition ausnutzt, zeigt. Man denke auch an den Einfluß der katholischen Kirche – sie wendet zweifellos keinen Pfennig für eine Parteispende auf – auf ihre Gläubigen bei den Wahlen. Der nordrheinisch-westfälische Landesvorsitzende des DGB hat vor einigen Jahren angedroht, daß alle Angehörigen des DGB, die sich als Abgeordnete gegen die Forderungen des DGB aussprechen oder dagegen im Bundestag stimmen, aus dem DGB ausgeschlossen werden. Man muß auch bedenken, daß in dem Grenzgebiet zwischen Wirtschaftsmacht und Politik sich der Schuldner gegenüber dem Gläubiger nicht selten als der Stärkere erweist und sich in dieser Position behauptet. Auch die Überlegung, daß je höher in der Organisationshierarchie der Parteien die empfangende Stelle liegt, desto geringer der Grad der Abhängigkeit sei, mag nicht ganz abwegig sein. Es scheinen also potentielle Gegengewichte zu bestehen, die die Abhängigkeit mindern; sie kann aber unter bestimmten Konstellationen und in bestimmten Situationen höchst bedenkliche Wirkungen auslösen. Vor allem erschüttert der Verdacht, daß sie besteht, Vertrauen und Moral.

(Das Unbehagen an der privaten Parteifinanzierung hat schon in der Weimarer Zeit bestanden. Erst der Parlamentarische Rat aber hat versucht, die private Spendentätigkeit einzuschränken. Die treibende Kraft war hierbei die Sozialdemokratie. Ihren überraschend in der dritten Lesung eingebrachten Antrag nahm die gleichsam überrumpelte Mehrheit an – es blieb keine Zeit mehr für die Fraktionsberatung.

Maßgebend waren für die SPD einmal ideologische Motive. Die ungehinderte Parteifinanzierung durch die Privatwirtschaft erschien ihr im Zeitalter der Volldemokratisierung als ein feudales Relikt. Zum anderen waren es Wettbewerbsüberlegungen. Die SPD erwartete, daß die Offenlegung der Spenden, die bisher streng diskret

gegeben worden waren, die Spendenfreudigkeit der Mäzene erheblich einschränken würde. Sie hoffte außerdem, daß die Decouvrierung der Finanziere bürgerlicher Parteien abschreckend auf bestimmte Wählergruppen wirken würde. Die SPD wollte die durch die Spendenfreiheit bestehende Startvorgabe der bürgerlichen Parteien nicht nur beseitigen, sondern sich selbst durch die Spendenbeschränkung eine Startvorgabe schaffen, weil jene Parteien zweifellos nicht in der Lage wären, auch nur annähernd die Mitgliederzahl und die Beitragsdisziplin der SPD zu erreichen.

Der Regierungsentwurf des in Artikel 21 GG geforderten Parteiengesetzes, der zehn Jahre lang hat auf sich warten lassen, will aber gerade diese spendenbeschränkende Wirkung nicht zur Geltung kommen lassen, indem er auf die Namensnennung der Geldgeber verzichtet. Man mag je nach der politischen Richtung darüber streiten, ob die Offenlegung der Spendernamen verfassungspolitisch zu wünschen oder zu verwerfen ist. Es ist außerdem höchst fraglich, ob durch ein Gesetz, das sich nur auf diese Vorschrift beschränkt, in der Praxis eine Nennung derjenigen, die tatsächlich das Geld aufgebracht haben, in ausreichendem Umfang erzielt werden kann.

Auch für die Parteispenden gilt wohl das Wort: „Unerforschlich sind die Kanäle, durch die das Geld in die Politik fließt.“ Eine wirksame Kontrolle der sauberen Einhaltung des Offenlegungszwangs könnten nur die Steuerbehörden ausüben. Das aber bedingt die Preisgabe des Steuergeheimnisses, wogegen sich heute jeder Finanzminister, gleichgültig welcher Partei er angehört, mit äußerster Entschiedenheit wehren würde. Das Interesse an einem Parteiengesetz, das zeitweise sehr lebhaft war, hat neuerdings stark nachgelassen. Die Sozialdemokratie hat zwar am Entwurf scharfe Kritik geübt, hat es aber auffälligerweise unterlassen, durch Vorlage eines eigenen Entwurfs die Möglichkeiten einer konkreten, ihr akzeptablen Regelung aufzuzeigen. Einige Anzeichen sprechen dafür,

daß die Sozialdemokratie selbst an einer gesetzlichen Regelung der Parteifinanzierung nicht mehr sehr interessiert ist, vielleicht weil die praktische Ausführung einer solchen Regelung so schwierig ist und so wenig Ergiebigkeit verspricht, vielleicht auch weil sie Wege gefunden hat, das Wettbewerbshandicap auszugleichen und nicht mehr eine Partei ist, der der Zugang zu Spenden schlechthin verschlossen ist.

(Die Regierungsparteien sind zunächst in entgegengesetzter Richtung vorgestoßen, indem sie gegen den Willen des damaligen Finanzministers Schäffer 1954 durch eine Novelle zum Einkommensteuergesetz eine besondere Begünstigung der Parteispenden eingeführt haben. Diese konnten nunmehr in ähnlicher Weise wie die für religiöse, wohltätige und wissenschaftliche Zwecke vom steuerpflichtigen Einkommen abgezogen werden. Was dem gemeinnützigen Verein recht war, sollte den Parteien billig sein. Daß die Spenden für die Organisierung der politischen Willensbildung, vor allem wenn sie diskret geleistet werden, in ihrer Wirkung grundverschieden von den anderen steuerbegünstigten Spenden sind, wurde von den Regierungsparteien ebensowenig zugegeben wie die Tatsache erkannt, daß infolge der Progression der Einkommensteuer bei Parteispenden die Bezieher eines größeren Einkommens, vor allem die Wirtschaftsunternehmen, einen absolut und relativ höheren Betrag an Steuern ersparen als die Bezieher eines kleineren und daß damit die Großspende besonders favorisiert würde. Das Bundesverfassungsgericht hat die Steuerbegünstigung der Parteispenden vier Jahre später, weil verfassungswidrig, aufgehoben.

Die Überlegung, daß vielleicht ein gewisser Anreiz zur Offenlegung geboten wäre, wenn die Steuervergünstigung nur für nachweislich offengelegte Spenden gewährt würde – nicht Strafandrohung, sondern der Entzug einer Vergünstigung würde hier allein eine wirksame Kontrolle ermöglichen –, hat heute nach dem Karlsruher Urteil nur noch theoretische Bedeutung. Diese Koppelung

von Steuerbegünstigung und Offenlegung wäre nur sinnvoll gewesen, wenn durch gesetzgeberische und administrative Maßnahmen alle anderen Möglichkeiten der Steuerbegünstigung von Parteispenden, die heute noch bestehen, z. B. über die Förderungsgesellschaften, ausgeschaltet würden. Die totale Abriegelung der Parteispenden aller Art von der Steuerbegünstigung wäre, abgesehen von diesen theoretischen Überlegungen, eine berechtigte Forderung, die gesetzgeberisch und auch administrativ trotz der unterschiedlichen Parteizugehörigkeit der Länderfinanzminister realisiert werden könnte.

Sogar Fritz Schäffer hat 1954, als er noch Bundesfinanzminister war, kaum daß im Bundestag die Steuerbegünstigung der Parteispenden beschlossen war, in Abwehr gegen den „wachsenden Einfluß der Interessenten“ öffentlich ein Gesetz gefordert, das den Parteien die Annahme von Spenden verbieten sollte. Selbst wenn sich für ein solches Gesetz die notwendige verfassungsändernde Mehrheit finden sollte, was z. Zt. unvorstellbar ist, und selbst wenn in dieses Verbot die einzelnen Abgeordneten einbezogen würden – wie will man den Tatbestand des Verstoßes gegen ein Spendenverbot feststellen und welche Sanktionen könnte man gegen Parteien verhängen? Abgesehen davon würde der Effekt einer derartigen Maßnahme in einem Staat ohne überwiegenden Wirtschaftsdirigismus höchst fragwürdig sein; es würde sehr schnell ein schwarzer Spendenmarkt mit allen seinen gefährlichen Folgeerscheinungen entstehen. Man denke nur an die Parallelaktionen, für die nicht nur die Propaganda des Hugenbergkonzerns ein eindrucksvolles Beispiel ist, sondern ebenso in unseren Tagen die Inseratengroßwerbung für Erhard und seine Wirtschaftspolitik. Man bedenke aber auch die Kehrseite dieser Überlegung: die Vorstellung von großen und eindeutig gezielten Spenden der Wirtschaft belastet bei vielen das System der freien Wirtschaft auf der Basis des privaten Eigentums. Ein Motiv der Forderung, die Großbetriebe zu sozialisieren,

ist, sie auf diese Weise von der Parteifinanzierung auszuschließen und die Parteien vor ihrem Finanzierungseinfluß zu sichern.

Schäffer wollte das Spendenverbot, von dem er seither nie wieder gesprochen hat, durch Zuwendungen aus öffentlichen Mitteln, gestaffelt nach den Mandaten, kompensieren. Das ist eine Erweiterung des oben erwähnten Vorschlags von Stresemann, ohne daß damit gesagt ist, daß Schäffer diesen gekannt hat. Auch Adenauer, der als ein ausgesprochener Gegner der staatlichen Parteifinanzierung galt, soll nach Pressemeldungen im Herbst 1960 seine Abneigung aufgegeben haben. Ob dies eine ernstliche Sinneswandlung oder ob sie nur aus taktischen Überlegungen entstanden ist, etwa als Drohung gegenüber der Wirtschaft gedacht war, weil diese vielleicht Bedingungen gestellt hatte oder nicht zahlungsfreudig war, muß dahingestellt bleiben.

IX

Daß die auf Spenden angewiesenen Parteien sich nach neuen Finanzierungsmöglichkeiten – eben nach denen durch den Staat – umsehen, einmal weil so der Grad der Abhängigkeit von den Interessentenspenden gemindert werden könnte, zum andern weil diese Parteien einen Rückgang der Spenden infolge der Aufhebung der Steuerbegünstigung befürchten und nach Berichten wohl auch schon erfahren haben, ist verständlich. Hier bietet sich als Modell die Subventionierung der gemeinnützigen Verbände an.

Der Sozialdemokratie zwar ist eine Subventionierung der Parteien unsympathisch, weil durch sie das völlig unzureichende Beitragsaufkommen der anderen Parteien kompensiert werden würde. Sie hat sich aber 1959 im Bundestag an einer Fraktionsvereinbarung beteiligt, einen entsprechenden Titel im Haushaltsplan einzusetzen. Diese ist wahrscheinlich auf Betreiben der Jungen Union getroffen worden. Danach sollten die gegenwärtigen Bundestagsparteien

insgesamt für Zwecke der „politischen Bildungsarbeit“ jährlich 5 Millionen DM erhalten, die nach der Fraktionsstärke verteilt werden. Für diese Parteizuschüsse ist merkwürdigerweise, obwohl der Verwendungszweck auf die politische Bildungsarbeit beschränkt ist, wie bei den Geheimfonds lediglich die Prüfung durch den Präsidenten des Rechnungshofes vorgesehen. Für diese Ausnahmeregelung läßt sich wohl nur die Erklärung finden, daß die Grenzen zwischen politischer Bildungsarbeit, Unterhaltung des Parteiapparates und Wahlwerbung in der Ausgabep Praxis der Parteien fließend sind.

Eine Reihe von Ländern sind dem Beispiel des Bundes gefolgt. Schleswig-Holstein und Niedersachsen haben eine Beschränkung des Verwendungszweckes nicht vorgesehen. Hier können die Parteien also auch rechtlich frei über die Zuschüsse verfügen.

Man hat wahrscheinlich im Bundeshaushaltsplan die Summe bewußt zunächst niedrig gehalten und den Verwendungszweck auf die politische Bildungsarbeit beschränkt, um im Hinblick auf etwaige Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts das Gelände abzutasten und um vor allem im Prinzip die Öffentlichkeit an das neue Verfahren, dem sie nicht sehr freundlich gegenüberzustehen scheint, zu gewöhnen. Ist das erreicht, so kann die Summe erhöht, die Verwendungsbegrenzung aufgelockert oder gar aufgehoben werden.

Wenn man einmal von der verfassungsrechtlich umstrittenen, aber kurz vor der verfassungsgerichtlichen Entscheidung stehenden Frage absieht, ob eine Ausschließung der schon bestehenden, jedoch in das Parlament nicht wiedergewählten und ebenso der neu entstandenen Parteien mit dem Grundgesetz vereinbar ist, so ist gegen die Legitimität der Staatssubventionierung grundsätzlich wohl kaum etwas einzuwenden. Problematisch – und das ist das Entscheidende – ist der Verteilungsschlüssel. Wenn nach der Mandatzahl verteilt wird, ist Maßstab der Verteilung die letzte Wahl.

Hier wird ein Maßstab mit einer rückwärts gerichteten Tendenz gewählt. Die Finanzkraft der Parteien hat Einfluß auf ihre Wahlchancen. Da eine demokratische Wahl die Möglichkeit bieten soll, daß die Wähler das Stärkeverhältnis der Parteien abändern, ist das vorangegangene Wahlergebnis als Bemessungsgrundlage für die Parteienfinanzierung in der Demokratie systemfremd. Ein solcher Schlüssel trägt den Charakter einer „status-quo-Regelung“ und kann dadurch zur Denaturierung demokratischer Wahlen beitragen. Dieses bei der jetzigen Größenordnung der Staatsfinanzierung der Parteien lediglich prinzipielle Bedenken wird praktisch bedeutsam werden, wenn die Subvention erhöht, die Beschränkung des Verwendungszweckes in der Praxis nicht eingehalten oder im Haushaltsplan aufgehoben wird.

Geht man den anderen Weg und gibt allen Parteien den gleichen Betrag, so wird man geradezu zur Parteienzersplitterung anreizen, wenn auch durch die 5 %-Sperrklausel noch eine gewisse Hemmung besteht. Die größeren Parteien würden erneut zur Inanspruchnahme der privaten Geldgeber gedrängt. – Ließe sich aber für die Parteiensubventionierung nicht der gleiche kombinierte Verteilungsschlüssel anwenden, wie er den Zuwendungen an die Fraktionen zugrunde gelegt wird? Während die Fraktionen für die Dauer einer Legislaturperiode im allgemeinen statische Gebilde sind, sind die Parteien dynamische. Die Fraktionen brauchen ihre Mittel zur Erledigung ihrer laufenden Arbeit, die Parteien hingegen zur Vorbereitung der Wahlentscheidung. Deshalb kann man die Zuwendungen an die einzelnen Fraktionen vor allem nach deren Stärke berechnen, nicht aber die an die Parteien. Ein kombinierter Schlüssel, der sich aus einem gleichen Grundbetrag für alle Parteien und einem weiteren nach der Fraktionsstärke bemessenen Betrag zusammensetzt, würde je nach dem Verhältnis der beiden Betragsarten zur falschen Gleichbehandlung mit der Folge des Anreizes zur Parteienzersplitterung oder zur status-quo-Begünstigung hin ten-

dieren. Für Parteien, die dynamische Gebilde sein sollen, läßt sich ein auch nur einigermaßen gerechter Verteilungsschlüssel, der immer nur statischen Charakter haben kann oder von statischen Faktoren ausgehen muß, nicht finden. Die Mitgliederzahl, die mannigfache Manipulationen, so durch Druck- und Scheinmitgliedschaft, zuläßt, kommt schon gar nicht in Betracht. Gerade die kaum befriedigend zu lösende Problematik der Verteilungsschlüssel zeigt den elementaren Unterschied zwischen der Subventionierung von Parteien und gemeinnützigen Verbänden.

X

Private Spenden sollen zwar nach dem Grundgesetz offengelegt werden; sie dürfen aber einstweilen noch diskret geleistet werden. Der demokratische Rechtsstaat hingegen darf nur Ausgaben nach Maßgabe eines jedermann zugänglichen Haushaltsplanes leisten. Trotzdem gibt es in der Praxis eine getarnte und auch eine geheime Parteifinanzierung von staatswegen.

Ein typisches Beispiel für die getarnte Parteifinanzierung aus öffentlichen Mitteln ist die Vergabe von Inseraten an Parteizeitungen und -zeitschriften, in erster Linie durch Kommunalverwaltungen und öffentliche Unternehmungen, wobei es dem Inserenten nicht auf den Effekt der Großannonce – um solche handelt es sich meistens – ankommt, sondern auf die verschleierte Zuwendung. Hierher gehört auch die Abonnierung von Parteiperiodica zu überhöhtem Abonnementspreis und in größeren Mengen durch öffentliche Einrichtungen sowie durch öffentliche Unternehmungen. Auch die Parteispenden der letztgenannten, die z. T. mit Duldung oder sogar auf Wunsch der Aufsichtsbehörden geleistet werden, fallen unter diese Kategorie. Diese Mißbräuche, die sich in den letzten Jahren immer stärker ausgedehnt haben, erhebliche Beträge

verschlingen und z. T. als Abwehr gegen das Übermaß privater Großspenden zu Unrecht entschuldigt werden, könnten unschwer auf gesetzgeberischem Wege und administrativ mit Hilfe strenger Kontrollen beseitigt werden.

Zur getarnten staatlichen Parteifinanzierung gehört die aus öffentlichen Mitteln von der Regierung veranstaltete mittelbare oder unmittelbare Polemik gegen andere Parteien in Wort, Schrift und Bild und ebenso die entsprechende Propaganda zugunsten der eigenen Partei. Dabei ist es gleichgültig, ob es sich um einen populären, jedermann kostenlos zugestellten Kommentar eines Bundesgesetzes handelt, dessen Zweckmäßigkeit an sich nicht bestritten werden soll, der aber Verdacht erregt durch das Bild des zuständigen Ministers auf der Rückseite des Umschlags, oder um ein sogenanntes Weißbuch, das zwar von einem Ministerium herausgegeben, aber in Wahrheit ein Wahlpamphlet ist. In die gleiche Kategorie gehören tendenziöse Regierungspublikationen, die in der Zeit der Wahlvorbereitungen erscheinen, tendenziöse Jugendbilderbücher und Kalender, aber auch Ausstellungszüge, die ausgerechnet in der Zeit vor der Wahl laufen und für die Regierung, d. h. für die Regierungspartei, werben sollen. Dazu gehören weiter von der Regierung bezahlte, scheinbar parteipolitisch neutrale Plakate, die kurz vor der Wahl angeklebt werden und durch Darstellungsgegenstand und -form dazu dienen sollen, die Sympathie und Antipathie des Beschauers in eine bestimmte Richtung zu lenken. Alles das sind Erscheinungen eines bisher rechtlich nicht faßbaren politischen unlauteren Wettbewerbs. Diese ausgesprochene Unsitte ist erst in den letzten Jahren eingerissen. Die Weimarer Zeit hat sie bei weitem nicht in diesem Ausmaß gekannt. Gewiß muß man der Regierung das Recht zu einer gewissen sachlichen Aufklärungsarbeit einräumen, und die Grenze zwischen dieser und der parteiorientierten Regierungspropaganda zu Zwecken der Wahlreklame ist fließend. Immerhin wäre im Sinne der Redlichkeit des politischen Wettbe-

werbs schon einiges erreicht, wenn die „Öffentlichkeitsarbeit der Regierung“, unter welcher taktvollen Bezeichnung diese Praktiken laufen, ein Jahr vor den Wahlen aufgrund von Gesetzesvorschriften eingeschränkt werden müßte.

Bei dieser Art von getarnter Förderung tritt die Regierung immerhin noch in Erscheinung oder sie ist für einen aufmerksamen Beobachter zu erkennen. Daneben gibt es eine Form, die man als geheime Staatsfinanzierung der Parteien bezeichnen kann. Bei der getarnten Förderung werden die Kosten aus den allgemeinen Regierungsfonds gedeckt, die der normalen Prüfung des Rechnungshofes unterliegen. Die geheime Förderung, die sich meist des Nebenweges über Parallelaktionen bedient, wird aus den sog. Geheimfonds bestritten. Die Ausgaben des Geheimfonds, die es im wesentlichen nur auf Bundesebene gibt, unterliegen lediglich der Prüfung des Präsidenten des Rechnungshofes. Der getarnten und geheimen Parteifinanzierung aus öffentlichen Mitteln ist gemeinsam, daß sie aufgrund von Exekutiventscheidungen erfolgt; die getarnte vermag wenigstens das Parlament und damit die Opposition zu kontrollieren, die geheime entzieht sich jeder parlamentarischen Kontrolle.

Daß heute auch ein demokratischer Rechtsstaat insbesondere in der innen- und außenpolitischen Auseinandersetzung mit den totalitären Mächten über Geheimfonds zu Abwehr- und Informationszwecken verfügen muß, wird wohl kaum in Zweifel gezogen werden können. Aber ebenso unumstritten sollte im Prinzip sein, daß eine parlamentarische, eben eine Parteienregierung nicht öffentliche Gelder, auch nicht solche aus Geheimfonds, über die sie kraft parlamentarischer Ermächtigung verfügen kann, zur Bekämpfung anderer Parteien und zur Förderung der eigenen zu verwenden befugt ist. Eine einseitige Parteienprivilegierung zu schaffen, ist der Regierung nicht erlaubt. Es gibt kein Argument, das dieses Verfahren rechtfertigen könnte. Es gibt keinen Zweck, der die Verwendung

dieser Mittel heiligt. In der parlamentarischen Demokratie ist die getarnte oder geheime Verwendung von Staatsgeldern durch Regierungen für Parteizwecke ein illegitimes Verfahren, mag es durch noch so viele und noch so verschlagene Tricks formal legalisiert sein. Sie stellt auf ihre Art einen Rückfall in die Zeit dar, als es noch keine Trennung zwischen Hof- und Staatskasse gab. Das wirksamste Mittel gegen den Mißbrauch von Geheimfonds ist eine kräftige Herabsetzung ihrer Höhe. Ob das Gesetz eine Anrufung des Bundesverfassungsgerichts wegen derartiger Mißbräuche zuläßt, ist zumindest fraglich.

Eine andere, nicht unwesentliche Korrektur, die von der Sozialdemokratie mehrfach beantragt, von der CDU/CSU aber immer wieder rundweg abgelehnt wurde, wäre, daß mindestens der Geheimfonds des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, der sich auf 13 Millionen DM beläuft, ebenso wie es schon jetzt mit dem Fonds des Bundesnachrichtendienstes, der aus der früheren Organisation Gehlen hervorgegangen ist, in Höhe von 43 Millionen DM geschieht, von einem Unterausschuß des Haushaltsausschusses zusammen mit dem Präsidenten des Bundesrechnungshofes geprüft wird. Das wäre ein ähnliches Verfahren wie das der erwähnten Prüfung durch den Reichsschuldenausschuß der Weimarer Zeit. Wenn man diesem Unterausschuß des Parlaments die Prüfung der Jahresrechnung einer Behörde mit einem so heiklen und der strengen Geheimhaltung bedürftigen Aufgabenbereich, wie sie der Bundesnachrichtendienst hat, anvertraut, dann sollte dies um so eher im Fall des Geheimfonds des Bundeskanzlers möglich sein. Es gibt noch die weitere Möglichkeit, daß durch Änderung der Reichshaushaltsordnung grundsätzlich die Verwendung von Mitteln aus Fonds zugunsten oder zur Bekämpfung einer Partei oder der Politik eines Parteipolitikers untersagt wird und daß der Präsident des Bundesrechnungshofes gehalten ist, derartige Ausgaben aus Geheimfonds in seinen Bericht aufzunehmen.

Die Öffentlichkeit interessiert diese Frage im allgemeinen nicht sehr; sie hat sich auf gelegentliche Proteste beschränkt. Das zeigt die Wandlung unserer Staatsvorstellung und unseres politisch-moralischen Bewußtseins.

Wenn in der Vorstellung weiter Kreise der Wählerschaft der geheimen Finanzierung bestimmter Parteien durch Wirtschaft und Regierung wegen der Abhängigkeit des Werbungseffektes von der Finanzkraft eine wahlentscheidende Bedeutung zuerkannt werden sollte, dann wäre die Glaubwürdigkeit demokratischer Wahlen in Frage gestellt. Die geheime und getarnte Parteifinanzierung von staatswegen könnte wohl unterbunden werden. Ein wirksames Verbot der Parteifinanzierung durch private Spenden würde aber so eingreifende drakonische Maßnahmen erfordern, daß durch sie nicht nur der Status der Vereine, sondern vor allem das Wirtschaftssystem und die freiheitliche Ordnung grundlegende Änderungen erfahren würde.

XI

Die Frage liegt nahe, ob es nicht noch andere Möglichkeiten einer systemgerechten Parteifinanzierung unter Umgehung eines strikten Spendenverbots gibt. Im folgenden handelt es sich lediglich um die Beschreibung eines Vorschlages, der vor allem in angelsächsischen Publikationen gemacht wurde. Die Finanzierung der Parteien könnte ohne Spenden und Subventionen auf eine sichere Grundlage gestellt werden, wenn man einen Pflichtbeitrag der Wähler an die politischen Parteien einführen würde. Dabei wäre es im Prinzip gleichgültig, ob der Wähler diese Parteisteuer zusätzlich aufzubringen hätte oder ob er sie von seiner Einkommen- bzw. Lohnsteuer abziehen könnte. Sofern er keine direkten Steuern zu bezahlen hat, könnte ihm zu diesem Zweck die Verfügungsberechtigung über einen Betrag aus öffentlichen Mitteln eingeräumt werden.

Zur Pflichtabgabe für einen Verband – wie beim bayerischen Bauernverband und der IG Bau, Steine, Erden – gehörte, daß der Empfänger feststeht. Der die Parteisteuer Leistende hingegen könnte sich – ja er müßte dies sogar – den Empfänger aussuchen. Die Freiheit seiner Entscheidung bliebe gewahrt. Man würde sich des Modells der Kirchensteuer – allerdings nur bis zu einem gewissen Grad – bedienen können. Wer sich nicht für eine bestimmte Partei entscheiden könnte, müßte trotzdem die Abgabe leisten, aber diese verfiere der Staatskasse.

Problematisch wäre die Abgrenzung des Kreises der empfangsberechtigten Parteien. Sollten nur solche Parteien empfangsberechtigt sein, die zur Zeit der Fälligkeit der Abgabe in einem deutschen Parlament vertreten sind oder vielleicht in der vorhergehenden Legislaturperiode vertreten waren? Eine solche Beschränkung wäre vom Organisatorischen her gesehen die einfachste Lösung. Das entscheidende Problem, nämlich die ausschließliche Subvention von Parteien, die in Parlamenten vertreten sind, ist z. Zt. verfassungsgerichtlich anhängig. Würde gegebenenfalls auch bei der Parteisteuer die Zulässigkeit einer solchen Beschränkung verneint, so entstünde die Frage, ob der Wähler bei seiner Abgabe zwischen allen Gruppen, die sich als Partei bezeichnen, auswählen dürfte. Das könnte trotz der Sperrklauselbestimmungen zu betrügerischen Mißbräuchen führen, die strafrechtlich schwer faßbar sind.

Die dritte Möglichkeit wäre, daß nur die Parteien empfangsberechtigt sein dürften, die aufgrund besonderer Rechtsvorschriften als solche anerkannt wären. Aber gerade dieses diffizile Anerkennungsverfahren, das die Entscheidung eines Dritten darüber, was Partei ist und was nicht, bedeuten würde, hat der Entwurf des Parteiengesetzes – und er hat darin weitgehende Zustimmung gefunden – vermeiden wollen.

Daß der einzelne sich ebenso geheim den Adressaten des Pflichtbeitrages auswählen könnte, wie er jetzt seine Stimme abgibt, ließe

sich wohl organisatorisch erreichen. Gegen einen nach der Höhe der Einkommensteuer gestaffelten Beitrag sprechen dieselben Argumente, die das Bundesverfassungsgericht veranlaßt haben, die Steuerbegünstigung der Parteispenden zu verwerfen. Es käme also nur das Kopfsteuerprinzip in Betracht.

Die Pflichtabgabe würde nicht den freiwilligen Beitrag ablösen, denn nur durch diesen würden auch in Zukunft Mitgliedsrechte erworben. Der Sinn der Pflichtabgabe wäre, die Parteien von Spenden unabhängiger zu machen. Das Spendensammeln bereitet im Grunde allen Parteien Unbehagen. Wenn auf diese Weise eine gewisse Sättigung erreicht würde, würden die Spenden nicht mehr so begehrt sein und damit an Wirkung verlieren. Ein Spendenverbot, auf dessen Problematik schon hingewiesen wurde, könnte dann überflüssig werden.

Die Sättigung würde um so eher erreicht werden, wenn der Pflichtbeitrag mit einer Ausgabenbeschränkung gekoppelt werden würde. Wahrscheinlich müßten die Abgaben alljährlich geleistet werden. Würden die Beiträge für die Dauer einer Legislaturperiode pauschal gezahlt, so würden sie wieder zu einer den status quo stabilisierenden Erfolgsprämie wie die jetzigen Parteisubventionen. Bei der jährlichen Abgabe allerdings könnte die Bekanntgabe die Wirkung eines alljährlichen Plebiszits haben. Es gibt Stimmen, die ein jährliches Plebiszit ganz unabhängig von einer solchen Beitragsregelung begrüßen würden. Andere sehen in ihm eine bedenkliche Beeinträchtigung der gegenwärtigen Verfassungskonstruktion. Vielleicht gibt es aber organisatorische Möglichkeiten, um diese Nebenwirkungen zu mindern.

Die alljährliche Pflichtbeitragsleistung mit freiem Entscheidungsrecht der Zahlenden könnte die Parteien bzw. die Fraktionen noch mehr veranlassen, eine ausgesprochen werbungsorientierte Politik zu treiben. Jetzt schon nehmen sie in ihrer Politik Rücksichten auf die durch die ganze Legislaturperiode sich hindurchziehenden ver-

schiedenen Landtagswahlen und noch mehr in ständig sich ausdehnenden Fristen auf die Bundestagswahlen. Dann gäbe es für das Parlament vielleicht überhaupt keine „schöpferische Pause“ mehr in einem permanenten Wahlkampf. Der Grad dieser Gefährdung ließe sich durch organisatorische Maßnahmen vielleicht herabdrücken, aber wohl kaum beseitigen.

Wenn die Pflichtabgabe auf den ersten Blick als die einzige systemgerechte Art der Staatsfinanzierung erscheint, was sie theoretisch wohl auch sein mag, so darf andererseits nicht übersehen werden, daß ihre Einführung unter Umständen Rückwirkungen auf die Parteistruktur, auf das Verhältnis zwischen Parteimitgliedern und Parteiorganisationen haben kann. Wird durch sie – um nur ein Beispiel unter vielen zu nennen – nicht die schon ständig anwachsende Tendenz zur Parteiindolenz gesteigert? Den Bedenken, daß durch eine Parteisteuer die ohnehin bestehenden Zentralisierungstendenzen in den Parteien noch gefördert würden, könnte begegnet werden, indem die Abgabe in eine Bundes-, Landes- und evtl. sogar Gemeinde- bzw. Kreisabgabe aufgeteilt würde. Gerade das aber könnte zu einer weiteren Verstärkung der Parteileitung auf den drei Ebenen von Bund, Ländern und Gemeinden führen. Und bliebe dann nicht für die auch heute noch an ihrer Selbständigkeit gegenüber den Parteizentralen interessierten Abgeordneten als einziger Ausweg, sich um Spenden zu bemühen, wozu einige Abgeordnete schon jetzt neigen?

XII

Wenn man sich den Kopf zerbricht, wie die Parteien sich auf systemgerechte Weise Geld zu beschaffen vermögen, drängt sich die Frage auf, ob sie nicht mit weniger Geld auskommen können. Das gilt vor allem für die Wahlkosten, die von allen Posten unter den Parteiausgaben in den letzten zwölf Jahren von Wahl zu Wahl

am stärksten gestiegen sind. Eine wirksame Wahlkostenbeschränkung könnte die Finanzbedürfnisse der Parteien herabdrücken und damit den Abhängigkeitsgrad von den Geldgebern mindern. Sie hat aber zur institutionellen Voraussetzung, daß der einzelne Abgeordnete für deren Einhaltung durch Sanktionen, gegebenenfalls im Wege des Mandatsverlusts, verantwortlich gemacht werden kann. Das ist wiederum nur in Staaten möglich, die ein Mehrheitswahlsystem in Einmannwahlkreisen haben. In Staaten mit reinem oder partiellem Verhältniswahlrecht müßten Sanktionen gegen die Parteien selber verhängt werden, was große Schwierigkeiten bereiten würde. Aber selbst in England, wo die institutionellen Voraussetzungen für eine Wahlkostenbeschränkung gegeben sind und wo diese bis vor kurzem noch als vorbildlich gelten konnte, zeigen sich in steigendem Maße Symptome der Durchlöcherung und Umgehung dieser dort bald achtzig Jahre alten Regelung durch Parallelaktionen – ganz zu schweigen von den Vereinigten Staaten, in denen sich die entsprechenden Vorschriften niemals wirklich haben durchsetzen können. Bei unseren Verhältnissen könnte eine Wahlkosteneinschränkung nur durch eine Vereinbarung der Parteien erreicht werden, womit aber noch nicht das Problem der Parallelaktionen bewältigt wäre.

Damit sind wohl die Haupttypen der Parteifinanzierung skizziert worden. Diese kurze Übersicht möge gezeigt haben, wie im Laufe von mehr als hundert Jahren in Deutschland und heute in jenem Teil, der sich bemüht, trotz aller gesellschaftlichen und staatsorganisatorischen Änderungen seine rechtsstaatliche Ordnung zu bewahren, sich die alten Parteifinanzierungsverfahren teils gehalten, zum erheblichen Teil aber grundlegend gewandelt haben. Galt in der Weimarer Republik noch das Prinzip, daß die Parteien für ihre Erhaltung ausschließlich selbst zu sorgen hätten, so wird dies heute in der Bundesrepublik nicht mehr uneingeschränkt respektiert; vielmehr wurde es tatsächlich aufgegeben, wie die offene Parteisub-

ventionierung von staatswegen einerseits, die einseitige, getarnte oder geheime Regierungsförderung andererseits zeigen. Beides sind Experimente, improvisierte Aushilfslösungen, wie sie die momentanen Umstände zu erfordern scheinen. Die Aufgabe aber ist, institutionsgerechte Verfahren zu finden. Denn die Parteien erfahren durch die Anwendung und Duldung von Finanzierungsmethoden, die sich wahllos aus den Bedürfnissen des Augenblicks ergeben, selbst eine Wandlung, welche auf längere Sicht die Existenz der parlamentarischen Demokratie in ihrer heutigen, noch auf die Existenz „klassischer“ Parteien zugeschnittenen Form in Frage stellen könnte. Die Gefahr darf nicht verkannt werden, daß ein Geflecht von Aushilfslösungen entsteht, das der notwendigen konstruktiven Lösung keinen Raum mehr läßt.

Die Aufgabe, eine institutionsgerechte Lösung zu finden, ist wegen der Interdependenz der Finanzierungsarten und der zahlreichen Ausweichmöglichkeiten in einem freiheitlichen Rechtsstaat sehr schwierig. Nur solange die Parteien dynamische Gebilde bleiben, deren relative Größenverhältnisse und sogar deren Existenz von periodisch wiederkehrenden Wahlentscheidungen abhängen, ist die Funktionsfähigkeit der parlamentarischen Demokratie in ihrer jetzigen Form gewährleistet. Gerade weil die Parteien dynamische Gebilde sind, läßt sich das System der Finanzierung von Staatsaufgaben und -einrichtungen nicht auf sie übertragen. Weil die Parteien in ihren Zwecken nicht auf einen bestimmten Bereich des öffentlichen Lebens begrenzbar sind, ist der Modus der Finanzierung von nichtparlamentarischen Verbänden, die nicht unmittelbar an staatlichen Entscheidungen beteiligt und nicht Wahlentscheidungen durch das Volk organisieren, aber auch ihnen nicht ausgesetzt sind, nur begrenzt anwendbar.

Der Beitrag, und allenfalls die in ihrer Höhe beschränkte persönliche Spende, ist das der Partei am ehesten gemäße Finanzierungsverfahren. Die Finanzierung durch eine Parteisteuer wäre ein völlig

neuer Weg. Sie würde Spenden sowie offene, getarnte und geheime Staatsfinanzierung ablösen. Aber sie hätte schwer überschaubare, jedoch wahrscheinlich tief eingreifende Konsequenzen für die Parteistruktur.

Manche wollen das Dilemma der heutigen Parteifinanzierung nicht sehen, zumindest es nicht zugeben, so unbehaglich ihnen auch zumute ist. Sie haben Angst vor einer Regelung, die ihren eigenen Interessen oder denen ihrer Gruppe momentan schaden könnte. Andere sehen das Dilemma, aber sie halten jegliche Art von allgemeinverbindlicher Regelung dieses Problems, gleichgültig ob sie durch Gesetz oder Vereinbarung erfolgt, für eine Aporie. Finanzierungsmethoden setzen die Parteien mannigfaltigen Einflüssen aus und bedingen zunehmende Veränderungen ihres Aufbaus und ihrer Wirkungsarten. Da die Parteien die tragenden Kräfte des parlamentarischen Systems sind, durchdringen diese Veränderungen zwangsläufig das Verfassungsgefüge. Die Schwächen der Parteien werden zur Schwäche des politischen Systems. Deshalb ist in jedem Fall die bange Sorge begründet, daß die wildwachsende Entwicklung mit ihren vielen Erscheinungsformen auf lange Frist gesehen zu einer ernsthaften Gefährdung unserer politischen Ordnung führen könnte.

B 9533, c