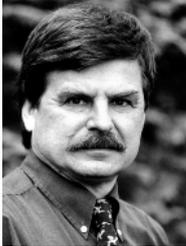


Ulrich von Alemann

## Die Parteien und das Geld oder: Sind alle Politiker korrupt?\*

---



*Prof. Dr. Ulrich von Alemann, geb. 1944 in Seebach/Thüringen, Studium von Politikwissenschaft, Soziologie, Geschichte und Staatsrecht in Bonn, Köln und Edmonton/Kanada, lehrt Politikwissenschaft an der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf.*

---

Die gegenwärtige Parteienfinanzierungskrise der CDU gehört ganz zweifellos zu den größten politischen Skandalen, die wir in 50 Jahren Bundesrepublik erlebt haben. Dazu zähle ich die Spiegelaffäre, die Flickaffäre, die Barschellaaffäre und die Guillaumeaffäre, die zum Rücktritt von Bundeskanzler Brandt führte. Sicher kann man streiten, ob der Schock der Spiegelaffäre (Adenauer: „Es handelt sich um einen Abgrund von Landesverrat.“) nicht noch tiefer saß, auch wenn man die öffentlichen Reaktionen bedenkt. Denn es gibt heute außer Medienaufregung weder Demonstrationen noch Manifestationen: noch nicht einmal offene Briefe und Unterschriftensammlungen der üblichen verdächtigen Intellektuellen. Dennoch: dass ein früherer Bundeskanzler Kohl, ein Landesvorsitzender und Verfassungsminister Kanther und ein Landesschatzmeister Prinz Wittgenstein jahrelang offensichtlich, wissentlich und vorsätzlich grundgesetz- und rechtswidrig gehandelt haben, ist in dieser Dimension neu. Insbesondere, dass sie dieses rechtswidrige Handeln als Erstes vor der Presse offenbaren und keinerlei Unrechtsbewusstsein erkennen lassen, da es sich doch nur um Formalien, um Schutz des eigenen Geldes vor Zugriff des Staates und andere Ausflüchte gehandelt habe.

### **Tatbestände: Worum geht es eigentlich?**

In der Parteienfinanzaffäre der CDU werden zurzeit folgende Vorgänge diskutiert:

\* Leicht überarbeitete Fassung eines Vortrags...

## 1. Kieps Millionenkoffer

Am 4. November 1999 erlässt das Amtsgericht Augsburg Haftbefehl gegen den früheren CDU-Schatzmeister Walther Leisler Kiep. Ihm wird vorgeworfen, 1991 vom Thyssen-Konzern 1 Million DM im Zusammenhang mit Panzergeschäften an Saudi-Arabien erhalten zu haben. Der Haftbefehl wird gegen eine Kautionsaußer Vollzug gesetzt. Die Million sei in bar auf einem Schweizer Parkplatz von dem Geschäftsmann Karlheinz Schreiber an Kiep und den CDU-Steuer- und Finanzexperten Weyrauch übergeben worden. Kiep bezeichnet den Betrag als Parteispende, die auf ein Anderkonto der CDU eingezahlt worden sei. CDU-Generalsekretärin Merkel behauptet, die CDU habe nie eine solche Spende erhalten. Heiner Geißler bestätigt wenig später die Existenz „schwarzer Kassen“ der CDU. Damit wird das graue Finanzgebaren der CDU erstmals offiziell bestätigt.

Am 22. November 1999 beschließen die Regierungsfractionen die Einsetzung eines parlamentarischen Untersuchungsausschusses, der die Spendenaffäre der CDU untersuchen soll, sowohl das saudische Geschäft als auch Hubschrauberlieferungen nach Kanada sowie Airbuslieferungen nach Kanada und Thailand und schließlich insbesondere auch den Kauf von Leuna/Minol durch den französischen Konzern Elf Aquitaine. Denn hier sollen 60 bis 85 Millionen DM Schmiergelder geflossen sein, deren Verbleib unklar ist.

## 2. Helmut Kohls Schweigen

Am 30. November 1999 gibt Helmut Kohl auf einer Pressekonferenz im Anschluss an eine Sondersitzung des CDU-Präsidiums eine Erklärung ab, in der es heißt: „Ich habe als Parteivorsitzender in meiner Amtszeit die vertrauliche Behandlung bestimmter Sachverhalte wie Sonderzuwendungen an Parteigliederungen und Vereinigungen, z. B. als unabweisbare Hilfe bei der Finanzierung ihrer politischen Arbeit, für notwendig erachtet. Eine von den üblichen Konten der Bundesschatzmeisterei praktizierte getrennte Kontenführung erschien mir vertretbar. (...) Dazu gehört auch, dass für mich in meinem gesamten politischen Leben persönliches Vertrauen wichtiger als rein formale Überprüfung war und ist. Ich bedauere, wenn die Folge dieses Vorgehens mangelnde Transparenz und Kontrolle sowie möglicherweise Verstöße gegen Bestimmungen des Parteiengesetzes sein sollten. Dies habe ich nicht gewollt. Ich wollte meiner Partei dienen. ...“ In der Folge erklärt Kohl in einem ZDF-Interview, dass er in den neunziger Jahren 1,5 bis 2 Millionen DM in Spenden bar für die CDU erhalten und an den Büchern der Partei vorbei individuell verausgabt habe. Die Spender seien Ehrenmänner, er fühle sich an sein Wort gebunden, deren Namen nicht zu nennen. Obwohl die CDU Kohl wiederholt und immer energischer aufruft, die Namen zu nennen, weigert er sich weiterhin. In der Öffentlichkeit und auch von namhaften Staatsrechtslehrern wird Kohl daraufhin vorgeworfen, wissentlich und kontinuierlich gegen den Artikel 21 des Grundgesetzes zu verstoßen, der die offene Rechenschaftslegung verlangt und im Übrigen auch das Gebot innerparteilicher Demokratie gewährleistet, das durch willkürliche Finanzzuwendungen des Parteivorsitzenden an einzelne Parteigliederungen verletzt sei.

Darüberhinaus wird wie selbstverständlich das Parteiengesetz verletzt und möglicherweise eine Reihe von anderen Gesetzen, z. B. das Geldwäschegesetz. Die Staatsanwaltschaft Bonn nimmt am 3. Januar 2000 offiziell ihre Ermittlungen gegen Kohl wegen des Verdachts der Untreue auf.

### 3. Die Gelder der CDU-Fraktion

Der Parlamentarische Geschäftsführer der CDU/CSU-Fraktion, Joachim Hörster, hat im Januar 1997 eine Million DM aus ungeklärten Bareinzahlungen der Fraktion an den Kohl-Vertrauten Terlinden übergeben. Die Finanzierung von Parteien durch Fraktionsgelder ist durch das Parteiengesetz verboten. Woher genau diese Gelder stammen, bleibt weiter unklar. Sie sollen von einem Fraktionskonto kommen, für das Hörster und sein damaliger Chef, der Fraktionsvorsitzende Wolfgang Schäuble, bislang keine hinreichenden Belege beibringen konnten. Eine tragische Note hinterlässt der Freitod des CDU/CSU-Fraktionsfinanzchefs Wolfgang Hüllen, dessen Hintergründe noch offen sind. Wolfgang Schäuble räumt Anfang Januar ein, vom Waffenhändler Schreiber im Herbst 1997 eine Spende von 100.000 DM in bar entgegen genommen zu haben. Sein spätes Eingeständnis erklärt er mit der mangelhaften innerparteilichen Information über die Verbuchung der Summe. Er habe diese an die Bundesschatzmeisterin überwiesen. Diese bestreitet dies zunächst. Schäuble selbst habe sich nichts vorzuwerfen: „Wir haben zu jedem Zeitpunkt getan, was wir tun müssen“. Er sei der Einzige, der bisher aktiv zur Aufklärung beigetragen habe - so aktiv, dass er Ende Januar vor der Presse ein weiteres Treffen mit Schreiber offenbart.

### 4. Die hessischen Vermächtnisse

Der CDU-Ministerpräsident von Hessen, Roland Koch, und sein Vorgänger als hessischer Parteivorsitzender, Kanther, erklären Anfang Januar 2000 auf einer Pressekonferenz, dass die CDU Hessen Anfang der achtziger Jahre einen Betrag von ca. 8,5 Millionen DM in die Schweiz transferiert habe. Durch günstige Zinsentwicklung hätten sich im Laufe der Jahre 17 Millionen angesammelt. Diese Rücklagen im Ausland habe man in den letzten Jahren bei Wahlkämpfen benötigt. Deshalb seien sie vom Prinzen Wittgenstein, dem damaligen hessischen Schatzmeister, als Vermächtnisse jüdischer Bürger deklariert und teilweise zurückgeführt worden. Insofern handele es sich auch nicht um illegales Geld aus obskuren Quellen, sondern nur um eine Rückführung der eigenen Mittel. Kanther wörtlich: „Die hessische CDU hat über ihre Einnahmen rechenschaftsmäßig berichtet, sie dargestellt, aber die Bezeichnung ist nicht richtig: Nicht Vermächtnis, sondern Rückführung von Vermögen“. Mittlerweile ist klar, dass auch dieses dramatische Eingeständnis eine geradezu perfide Legende für den Rückfluss von Geld aufgebaut hat, nämlich angeblich jüdische Vermächtnisse im Ausland, die die CDU bedenken wollten. Neuerdings handelt es sich hier um über 30 Millionen DM, die von einer Stiftung in Lichtenstein mit dem Namen „Zaunkönig“ verwaltet worden sein sollen.

### 5. An der Schwelle zur Korruption

Alle vier Komplexe – Kiep, Kohl, Schäuble und Hessen – betreffen Praktiken der illegalen Parteienfinanzierung: größtenteils von den Betroffenen vor der Presse großzügig als kleine Fehler eingeräumt. Eine entscheidende Schwelle hat die Affäre noch nicht überschritten: die der politischen Korruption.

Die früheren Staatssekretäre im Verteidigungsministerium, Pfahls von der CSU und Hürland-Büning von der CDU, haben anscheinend hohe Summen vom Thyssen-Konzern erhalten. Pfahls ist in Asien untergetaucht, Hürland-Büning schweigt. Berichte, Kohl habe 30 Millionen

über Mitterrand für die Parteikasse erhalten, werden bisher heftig dementiert. Ebenso, dass generell von dem Mineralölkonzern Elf Aquitaine Millionen an die CDU geflossen sind. Dagegen ist im Rechenschaftsbericht der CDU für 1999 ganz offiziell verzeichnet, dass das Ehepaar Ehlerding ganz offen mehrere Millionen an die CDU gespendet hat, allerdings im selben Jahr vom Bund tausende von Eisenbahnerwohnungen übernahm, obwohl ein japanischer Investor für dasselbe Geschäft eine Milliarde mehr geboten hatte. Nach dem Parteiengesetz sind Spenden, die im Zusammenhang mit einer politischen Leistung stehen, verboten, da sie natürlich in den Verdacht der Vorteilsnahme oder gar der Bestechung geraten können. Hier ist noch nichts bewiesen oder eingestanden. Wird diese Schwelle zur Korruption auch noch überschritten, dann wird aus der Parteienkrise womöglich doch noch eine Staatskrise.

So viel zu den derzeit zentralen Tatbeständen. Ist die CDU also korrupt? Oder sind gar alle Politiker korrupt? Die Öffentlichkeit ist da nicht gerade zimperlich. Politiker geraten in Generalverdacht. Dass Politik ein schmutziges Geschäft sei, hat man in Deutschland schon immer gewusst. Bei Umfragen stimmt eine große Mehrzahl der Bevölkerung der Feststellung zu, „die Politiker sind alle korrupt“. Aber natürlich ist das ein grotesker Stammtischgemeinplatz. Die CDU hat über 600.000 Mitglieder, alle Parteien zusammen über 2 Millionen Mitglieder. Weder sie alle noch die über 150.000 Mandatsträger in der Kommune, im Kreis, im Land und dem Bund sind korrupt. Der allergrößte Teil von ihnen macht ehrenamtlich Politik und opfert seine Freizeit für die Parteiarbeit. Das bringt kaum Geld an Aufwandsentschädigung und erst recht wenig Ansehen und Zuspruch in der Bevölkerung. Denn das Ansehen von Parteien und Politikern ist in den vergangenen Jahren kontinuierlich gesunken. Deshalb noch einmal: nicht alle Politiker sind korrupt. Aber gegen viel zu viele besteht ein begründeter Anfangsverdacht.

Ich möchte die gesamte Problematik der Parteifinanzaffäre in einen etwas größeren Zusammenhang stellen. Deshalb frage ich:

- Wozu brauchen wir überhaupt Parteien und Politiker?
- Wozu brauchen Parteien Geld?
- Woher kommt das Geld?
- Was tun? Gesetze ändern oder einhalten?

### **Wozu brauchen wir überhaupt Parteien?**

„Man kann sich heute kaum leichter Beifall holen, als wenn man auf die Parteien schimpft.“ Wer mag das wohl jüngst gesagt haben? Es ist kein Zitat aus dem Jahr 2000, sondern es wurde 1952 also vor knapp 50 Jahren, von dem Politologen Otto Heinrich von der Gablentz festgestellt. Viele fragen heute, ob die Parteien sich nicht überlebt haben - Apparate aus dem späten 19. Jahrhundert, von Funktionären verwaltet und von Oligarchen beherrscht, die Staat und Bürger manipulieren statt der Minimaldefinition des Grundgesetzes zu genügen, nämlich „an der politischen Willensbildung des Volkes mitzuwirken“. Aber ich bin davon überzeugt, dass es keine Alternative zu den Parteien gibt. Weder direkte Demokratie noch kombinierte Formen elektronischer Demokratie via Internet würden die Bündelung von gesellschaftlichen Interessen zur politischen Willensbildung ersetzen können. Parteien haben sieben Hauptfunktionen, die kurz angedeutet werden sollen.

## 1. Partizipation

Politische Partizipation erschöpft sich auch in der repräsentativen parlamentarischen Demokratie für die Bürger nicht in der Teilnahme am regelmäßigen Wahlakt. Die Mitwirkung in Parteien ist ein ganz wesentliches zusätzliches Partizipationspotenzial.

Die Partizipation in Parteien ermöglicht den Bürgern zunächst einmal die Mitwirkung an allen übrigen Funktionen, das heißt insbesondere auch eine Transmission von Interessen in Programme, Ziele und Aktionen. Parteimitglieder genießen darüber hinaus das Privileg, an der Nominierung aller durch allgemeine Wahlen bestimmten Mandatsträger teilnehmen zu können.

## 2. Transmission

Transmission bedeutet die Umformung von gesellschaftlichen Interessen in politisches Handeln. Parteien aggregieren gesellschaftliche Interessen durch Bündelung von ökonomischen, sozialen, ökologischen und ideellen Zielen zu Handlungsalternativen, die zur politischen Entscheidung geführt werden. Die politischen Parteien bündeln diese Kräfte insbesondere in Wahlkämpfen zu politischen Handlungsalternativen. Deshalb sind Wahlkämpfe kein Niedergang, sondern eine Kernphase der Demokratie.

## 3. Selektion

Selektion meint zweierlei: zum einen die Rekrutierung von politischem Personal, zum anderen die Auswahl von Alternativen aus dem gesamtgesellschaftlichen Interessenspektrum. Die Personalselektion erscheint manchen Kritikern des deutschen Parteienstaates als ein Grundübel. Parteien als Karriereleitern, Parteibuchwirtschaft in Staat und Gesellschaft, so lauten die Stichworte. Die Frage ist, wo die Alternative liegt: im unpolitischen Fachmann und Beamten? Eine Herrschaft der Sachzwänge, eine Expertokratie hat sich in den letzten Jahrzehnten angesichts der ökologischen oder ökonomischen Risikogesellschaft endgültig als Ideologie entlarvt – auch angesichts der Fehlbarkeit von Experten.

## 4. Integration

Die Integration ist geradezu die Kehrseite der bisher skizzierten Funktionen Partizipation, Transmission und Selektion. Eine Integration führt die zentripetalen Kräfte, die in einer pluralistischen Gesellschaft mit konfligierenden Teilinteressen notwendigerweise bestehen, zurück auf die Grundprobleme von Gemeinwohl und Zusammenleben. Gerade die großen Volksparteien verknüpfen die Interessen verschiedener sozioökonomischer Gruppen. Dabei ist Integration eine Gratwanderung. Ein Übermaß an Integration schafft in Großorganisationen eine zu starke Rigidität, sodass auch ein Auseinanderfallen der Strömungen drohen kann. Zu geringe Integration öffnet der Unverbindlichkeit Tor und Tür, wie die amerikanischen Plattformparteien zeigen.

## 5. Sozialisation

Das Lernen von Politik findet mehr im Alltag als in Veranstaltungen der politischen Bürgerbildung, der Staatsbürgerkunde oder in Seminaren der Politikwissenschaft statt. Ein wesentlicher Faktor sind dabei die Massenmedien, deren Inhalt allerdings wiederum durch die Aktivität des intermediären Bereiches von Parteien und Verbänden geprägt wird. Wirksamste politische Sozialisation besteht immer aus learning by doing. Dies passiert in den Grundorganisationen der Parteien, aber sicherlich auch der Verbände und Vereine. Im Grunde treffen sich in Bürgerinitiativen, Friedensgruppen, Vereinen, Verbänden und auch in den politischen Parteien freilich immer dieselben Mittelschichten der Gesellschaft, um dadurch ihre Bedeutung für die politische Kultur ständig zu verstärken und zu vervielfältigen.

## 6. Selbstregulation

Wie in jeder größeren komplexen Organisation dominiert auch in den Parteien ein „Interesse an sich selbst“. Sie sind überaus ausdifferenzierte Gebilde mit eigenen Vorfeldorganisationen, Stiftungen, Wirtschaftsunternehmen, Kulturvereinen und Beratungsgremien, die einen großen Teil ihrer Zeit der Eigenbeschäftigung widmen. Die Fixierung auf die eigene Organisation kann prekär werden, wenn darüber die Auseinandersetzung mit der Öffentlichkeit und dem politischen Gegner in den Hintergrund rückt. Wagenburgmentalitäten entstehen so, die insbesondere in den Massenmedien den äußeren Feind identifizieren.

## 7. Legitimitaion

Diese Funktion hat einen zusammenfassenden Charakter: Weil die Parteien einen wesentlichen Beitrag zur Partizipation, zur Transmission, zur Selektion, zur Integration und zur Sozialisation und damit auch zur Selbstregulierung leisten, erfüllen sie damit Aufgaben der Legitimation des politischen Systems insgesamt. Sie tragen, insofern diese Funktion tatsächlich und zufrieden stellend wahrgenommen werden, zur Anerkennung und damit zur Systemstabilisierung bei. Dies funktioniert innerparteilich nur, wenn die Optionen Exit und Voice neben Loyalty existieren, wie der bedeutende deutsch-amerikanische Sozialphilosoph Albert O. Hirschman formuliert hat. Natürlich herrscht in Parteien wie in allen freiwilligen Organisationen die Option des Exit, also des Parteiaustritts, bei Organisationsproblemen vor. Aber auch die Option des Voice, des Artikulierens von Unmut in einer Partei, muss gewährleistet sein. Möglicherweise hat es allerdings gerade hieran in der innerparteilichen Vergangenheit der CDU gehapert.

Die politischen Parteien in der Welt sind höchst unterschiedlich in ihrer Gestalt. Die deutschen Parteien galten seit der ersten großen Massenmitgliederpartei, der Sozialdemokratischen Partei, aber auch der Zentrums Partei um die Jahrhundertwende, jahrzehntelang als Vorbilder demokratischer Organisationen. Daneben gibt es in Frankreich und England, in den USA oder in Italien, erst recht in den mittel- und osteuropäischen Staaten, aber auch in der „Dritten Welt“ eine Fülle von unterschiedlichen Parteitypen. Nur eines gibt es fast überhaupt nicht: das Fehlen von Parteien. Die Vorstufe dazu ist die Monopol- oder Staatspartei, wie heute noch in China, Nordkorea oder auf Kuba. Selbst in der direktdemo-

kratisch geprägten Schweiz hat es Parteien: Auch die Schweizer Politik lebt nicht vom Referendum allein. Zwischen der verkrusteten Herrschaft einer Staatspartei und dem unübersichtlichen Chaos einer diffusen Parteienzersplitterung (wie in Weimar, Frankreichs IV. Republik oder in manchen Staaten Osteuropas) muss es einen Weg zu relativ stabilen, kontinuierlichen, aber demokratisch strukturierten Parteien geben, auf die sich der Bürger, wenn er ihnen seine Stimme gibt, verlassen kann, dass sie damit tun, was sie versprochen haben.

### **Wozu brauchen die Parteien Geld?**

Wenn nun geklärt würde, wozu wir Parteien brauchen, so erhebt sich die nächste Frage: Wozu brauchen die Parteien so viel Geld? Müssen Wahlkämpfe so teuer sein? Wird hier das Geld nicht mit vollen Händen für zweifelhafte Mätzchen, Fähnchen, Kugelschreiber und Luftballons zum Fenster hinausgeworfen? Also: Was machen die Parteien mit dem Geld?

Vielleicht gibt das Parteiengesetz eine Antwort. Es sagt in seinem ersten Paragraphen: „(1) Die Parteien sind ein verfassungsrechtlich notwendiger Bestandteil der freiheitlichen demokratischen Grundordnung. Sie erfüllen mit ihrer freien, dauernden Mitwirkung an der politischen Willensbildung eine ihnen nach dem Grundgesetz obliegende und von ihm verbürgte öffentliche Aufgabe.“

(2) Die Parteien wirken an der Bildung des politischen Willens des Volkes auf allen Gebieten des öffentlichen Lebens mit, indem sie insbesondere auf die Gestaltung der öffentlichen Meinung Einfluss nehmen, die politische Bildung anregen und vertiefen, die aktive Teilnahme der Bürger am politischen Leben fördern, zur Übernahme öffentlicher Verwaltung befähigte Bürger heranbilden, sich durch Aufstellung von Bewerbern an den Wahlen in Bund, Ländern und Gemeinden beteiligen, auf die politische Entwicklung in Parlament und Regierung Einfluss nehmen, die von ihnen erarbeiteten politischen Ziele in den Prozess der staatlichen Willensbildung einführen und für eine ständige, lebendige Verbindung zwischen dem Volk und den Staatsorganen sorgen.“

Wenn das keine hehren Ziele sind! Es ist mehr deklamatorische Politlyrik statt konkreter Normierung, die für bestimmte Zwecke nützlich ist, wie es eigentlich die Aufgabe jedes Gesetzestextes sein sollte.

Was tun die Parteien nun konkret? Parteien sind Großorganisationen mit über 700.000 Mitgliedern wie die SPD, über 600.000 die CDU, knapp 170.000 die CSU, knapp 70.000 die F.D.P., knapp 50.000 Die Grünen und knapp 60.000 die PDS. Für diese Mitglieder muss eine handlungsfähige Organisation finanziert werden, die meist auf der untersten Stufe, in Ortsgruppen und Ortsvereinen, nur ehrenamtlich wahrgenommen wird, in den Kreisen und Städten jeweils kleinere Büros unterhält, in den größeren Bezirken oder auf Landesebene jeweils ein Parteihaus hat und schließlich auf Bundesebene ein größeres Haus mit einer Bundesgeschäftsstelle. Über den Gesamtbestand der hauptamtlichen Parteifunktionäre sollte man sich aber keine Illusionen machen. Verglichen mit anderen Großverbänden in der Gesellschaft, den Kirchen, den Wohlfahrtsverbänden, den Gewerkschaften oder den Wirtschaftsverbänden, handelt es sich bei den Parteien um recht marginale Bürokratien. So weisen die Bundesgeschäftsstellen der zwei großen Parteien nur gut 200 hauptamtlich Beschäftigte auf, also nur ein Zehntel eines größeren Berliner Bundesministeriums mit 2000 Beamten. Neben den Personalausgaben müssen also die Häuser unterhalten, die Veranstaltungen durchgeführt und muss der laufende Geschäftsbetrieb finanziert werden. Dies

macht schon ungefähr die Hälfte des Gesamtetats der Parteien aus. Ein weiterer Posten von knapp bis gut einem Drittel wird für die allgemeine politische Arbeit aufgewendet, das heißt Aufklärungsaktionen, Anzeigenkampagnen, Broschüren, Flugblätter und Veranstaltungen. Erst danach kommen die Ausgaben für Wahlkämpfe im engeren Sinne, für die im Jahre 1995, für das Zahlen vorliegen, nur zwischen 7 Prozent bei der CSU und knapp 18 Prozent bei der F.D.P. aufgewandt wurden. Schließlich gibt es noch Ausgaben für Zinsen und sonstige kleinere Verpflichtungen.

Natürlich kann man der Ansicht sein, dass die Wahlkampfausgaben immer noch zu hoch sind, und mancher unpolitische Schnickschnack ist sicher nicht das Geld wert, das dafür aufgewendet wird. Zum Glück haben wir allerdings noch lange keine amerikanischen Zustände im Wahlkampf, wie manchmal beschworen. Denn die Multi-Millionen Dollar, die dort für den kommerziellen Fernsehwahlkampf aufgewendet werden müssen, sind allein schon von der Rechtslage bei uns nicht denkbar, weil in den öffentlich-rechtlichen Fernsehanstalten keine bezahlte Wahlwerbung betrieben werden darf. Auch gibt es in Deutschland immer noch viele tausende von ehrenamtlichen Wahlhelfern, die den Straßenwahlkampf dominieren, Hausbesuche machen und Plakate kleben.

### **Woher kommt das Geld der Parteien?**

Die neu entstandenen Parteien der Bundesrepublik finanzierten sich zunächst hauptsächlich aus zwei Quellen: Beiträge der Mitglieder, wie insbesondere die SPD als Massenmitgliederpartei sie besitzt, und Spenden, wie besonders die bürgerlichen Parteien CDU/CSU und F.D.P. sie bekamen, die noch weitgehend den Charakter von Honoratiorenparteien hatten. Zu Beginn der fünfziger Jahre wurde das Spendenwesen zunehmend über Fördervereine („Staatsbürgerliche Vereinigungen“) geleitet und eine Steuerbegünstigung zur Förderung staatspolitischer Zwecke geschaffen, die allerdings 1958 vom Bundesverfassungsgericht für verfassungswidrig erklärt wurde, da die Chancengleichheit der Parteien beeinträchtigt gewesen sei.

Ab 1959 wurde daraufhin erstmalig eine staatliche Parteienfinanzierung eingeführt, durch die den im Bundestag vertretenen Parteien zunächst fünf Millionen DM und bis 1966 38 Millionen DM jährlich für die „politische Bildungsarbeit“ bzw. für die allgemeinen Aufgaben der Parteien bewilligt wurden. Auch hier griff das Bundesverfassungsgericht ein und erklärte diese Regelung im Jahre 1966 für verfassungswidrig. Nun waren die Parteien endlich herausgefordert, sich über das schon im Grundgesetz angekündigte Parteiengesetz zu einigen, da der Geldhahn so abrupt zugedreht worden war.

Mit dem Parteiengesetz wurde erstmals die Rechenschaftslegung für Großspenden über 20.000 DM vorgesehen - eine Vorschrift, die vielfach umgangen worden ist. Berücksichtigt man bei den Spenden also eine gehörige Dunkelziffer, so bieten die jährlichen Rechenschaftsberichte der Parteien doch einen interessanten Einblick in die Größe und die Entwicklung der verschiedenen Finanzquellen der Parteien: Mitgliedsbeiträge, Einnahmen aus Vermögen, Veranstaltungen, Veröffentlichungen und dergleichen sowie Spenden, Kredite und staatliche Mittel.

An die Stelle der allgemeinen Finanzierung aus dem Bundeshaushalt war nun seit 1967, wie das Bundesverfassungsgericht zugestanden hatte, eine Pauschale für die notwendigen Kosten eines angemessenen Wahlkampfes getreten, zunächst 2,50 DM, später 3,50 DM und seit 1984 für jeden Wahlberechtigten 5,00 DM bei Bundestags- und Europawahlen aus Steu-

ermitteln. Mittel für die allgemeine politische Bildungsarbeit, die den Parteien nicht mehr gewährt werden durften, gingen allerdings seitdem den Parteistiftungen als Globalzuschüsse aus dem Bundeshaushalt zu. Diese ebenfalls nicht unumstrittenen Zuschüsse, die im Haushaltsjahr 1983 insgesamt 83,3 Millionen DM umfassten, waren von der Partei Die Grünen als verfassungswidrig gerügt worden. In einem weiteren Urteil vom 14. Juli 1986 hat das Bundesverfassungsgericht diese Praxis für akzeptabel erklärt.

Die Regelungen des Parteiengesetzes von 1967 führten im Laufe der siebziger Jahre zu immer offener zu Tage tretenden Missständen, Affären und Finanzierungsskandalen. Spenden wurden umgeleitet, um die öffentliche Rechenschaftslegung zu vermeiden und um insbesondere die niedrigen Grenzen der steuerlichen Absetzbarkeit von 600 DM und später 1800 DM pro Person zu unterlaufen. Über Scheinfirmen und Scheinguthaben wurden Spenden getätigt, die dann als Betriebsausgaben steuerlich absetzbar waren; über staatsbürgerliche Vereinigungen und ähnliche Wege wurden Spenden geschleust, um als gemeinnützige Sonderausgaben steuerlich anerkannt zu werden. Am spektakulärsten waren die bekannt gewordenen Usancen des Flick-Unternehmens, Geldkuverts aus schwarzen Kassen der Firma zur „Pflege der Bonner Landschaft“ (zum Beispiel mit dem berühmten Vermerk „wg. Kohl“) an Politiker zu verteilen.

Angestoßen durch die Skandale und alarmiert durch einen drastischen Rückgang der Spenden wurde vom Bundespräsidenten 1982 eine Sachverständigenkommission zur Neuordnung der Parteienfinanzierung einberufen. Zwei Jahre später wurde eine völlige Neuordnung der Parteienfinanzierung durch Änderung des Grundgesetzes, das nun neben der Rechenschaftspflicht über die Einnahmen auch die der Ausgaben und der Vermögen vorschreibt, und des Parteiengesetzes sowie von Steuergesetzen vorgenommen.

Aber damit ist die schier unendliche Geschichte der Parteienfinanzierung noch lange nicht zu Ende. 1992 hat ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts erneut das umstrittene und immer komplizierter und undurchschaubarer gewordene Recht der Parteienfinanzierung umgestoßen und eine Neuregelung initiiert, die mit der Novellierung des Parteiengesetzes am 1. Januar 1994 in Kraft trat. Endlich hat das Gericht die unrealistische These fallen gelassen, öffentliche Parteienfinanzierung müsse allein der Wahlvorbereitung dienen. Nun wird anerkannt, dass die allgemeine politische Tätigkeit der Parteien vom Staat mitfinanziert wird. Dazu werden aber drei Bedingungen formuliert: Die Eigenfinanzierung der Parteien muss Vorrang vor der Staatsfinanzierung haben, die öffentlichen Gelder dürfen die Summe der selbst erwirtschafteten Einnahmen nicht überschreiten (*relative Obergrenze*), und die staatlichen Zuschüsse sollen nicht immer weiter ins Uferlose steigen, sondern auf die Durchschnittswerte der öffentlichen Mittel aus den Jahren 1989 bis 1992 begrenzt werden (*absolute Obergrenze*). Im neuen Parteiengesetz sollen die Parteien nun 1 DM für jede gültige Wählerstimme jährlich bei Europa-, Bundestags- und Landtagswahlen erhalten (für die ersten 5 Mio. Stimmen als kleiner Bonus für die kleinen Parteien 1,30 DM). Die Beiträge und Spenden, die eine Partei von ihren Unterstützern erhält, werden zusätzlich vom Staat bezuschusst (bis zu 6.000 DM pro Person bzw. 12.000 DM bei Verheirateten als Spende oder Beitrag an Parteien werden 50 Prozent von der Steuerschuld abgezogen).

Auch diese Regelung ist in Wissenschaft und Politik sofort harsch kritisiert worden - mit Recht, wie wir jetzt wissen. Sicher ist sie noch nicht der Weisheit letzter Schluss. Viele Finanzquellen - z.B. die Parteistiftungen, die Pflichtabgaben der Abgeordneten an die Parteien, die Fraktionszuschüsse und Steuerverluste bleiben bei der Berechnung der Staatszuschüsse unberücksichtigt.

### Was tun? Gesetze ändern oder einhalten?

Der Verfassungsgrundsatz der Offenlegung von Finanzmitteln der Parteien hat einen langen historischen Hintergrund. Er wurde in das Grundgesetz aufgenommen wegen der verdeckten Spenden der Großindustrie, die gegen Ende der Weimarer Republik immerhin die Machtübernahme Hitlers begünstigten. Das Bundesverfassungsgericht hat in wiederholten Urteilen immer wieder auf die Bedeutung dieses Prinzips für zwei hohe Güter unserer Demokratie hingewiesen: nämlich für die Chancengleichheit der Parteien und für die innerparteiliche Demokratie. Da die Ungleichheit von Spenden für Parteien schon insgesamt ein ernstes Problem darstellt, indem es Parteien, die betuchten Großspendern nahe stehen, problematischerweise begünstigt, hat das Bundesverfassungsgericht immer darauf verwiesen, dass zumindest absolute Transparenz und Publizität solcher Spenden herrschen muss. Insbesondere stimmt bedenklich, dass es sich nicht um den ersten Parteienfinanzierungsskandal der Republik handelt. Insbesondere die Flickaffäre zu Anfang der achtziger Jahre hatte eine ähnliche Dimension, aber damals gelang es nur, einen Teil des Teppichs zu lüften, offensichtlich blieben beträchtliche Teile verborgen. Kommen wir zur Frage zurück: Sind alle Politiker korrupt? Nach dem derzeitigen Stand der Dinge hat die CDU aus der Flickaffäre tatsächlich nichts gelernt. Es scheint sogar eine Kontinuität an schwarzen Konten, Spendenpraxis und verdeckten Zahlungen vor der Flickaffäre, durch Gelder der damaligen so genannten „Staatsbürgerlichen Vereinigung“, während und nach der Flickaffäre gegeben zu haben. Andererseits muss man zugestehen, dass die F.D.P. beispielsweise, die auch zentral in die Flickaffäre verwickelt gewesen war, und deren beide ehemalige Finanzminister, Hans Friderichs und Graf Lambsdorff, sich in diesem Zusammenhang wegen Steuerhinterziehung zu verantworten hatten und verurteilt wurden, aus der Affäre doch gelernt hat. Jedenfalls sind Zahlungen an die F.D.P., die zu der fraglichen Zeit ebenfalls Regierungspartei war, bisher nicht bekannt. Dasselbe gilt für die SPD, die in der Flickaffäre immer mit kleineren Beträgen mitabgefunden worden war, die sich aber jetzt aus dem Parteispendenskandal (bisher) heraushalten konnte. Auch wenn sich manche Medien schon fast etwas krampfhaft bemühen, die so genannte Flugaffäre in NRW, die eher eine Frage des politischen Stils ist, auf die gleiche Stufe mit dem Verfassungsbruch einiger CDU-Funktionäre zu stellen.

Sicherlich gibt es eine Reihe von Möglichkeiten, das Parteiengesetz noch weiter zu verschärfen. Eine der schärfsten Maßnahmen wäre, Spenden von juristischen Personen ganz zu verbieten, wie das in vielen anderen Ländern üblich ist. Dies würde die drei bürgerlichen Parteien CDU, CSU und F.D.P. empfindlich treffen, und sie werden entsprechend dagegen opponieren. Man könnte die Rechenschaftslegung der Parteien durch stichprobenhafte Prüfungen durch den Rechnungshof besser kontrollieren, man könnte die Direktspenden an Abgeordnete verbieten, man könnte eine Obergrenze für Großspenden einrichten, und man könnte die rechtliche Verantwortung der gesamten Parteiführung für die Richtigkeit der Rechenschaftsberichte konkretisieren. Darüber hinaus könnte man noch die gesamte Politikfinanzierung für Abgeordnete, Minister, Fraktionen und Parteistiftungen thematisieren. Aber eines könnte man nicht: Rechtsbewusstsein dekretieren. Und daran mangelt es am allermeisten. Würde das deutsche Parteienrecht voll respektiert und penibel eingehalten, dann hätten wir Zustände, die sich in einer Welt der Parteispendenskandale in vielen unserer Nachbarländer sehen lassen könnten. Da hilft wohl auch keine Ethik-Kommission. Wenn ehrbare Hamburger Kaufleute das Ehrenwort Helmut Kohls, seine angeblich ehrbaren Gönner weiterhin rechtswidrig nicht zu nennen, bejubeln und frenetisch feiern, dann kann einem bange werden um die politische Unkultur unserer Republik.