

## Über das Geld in der Politik - Historische und politische Anmerkungen

---

Prof. Dr. Peter Lösche, geb 1933 in Berlin, studierte Geschichte, Politikwissenschaft, Geographie und Philosophie in Berlin, Göttingen und in den USA und ist seit 1973 Professor für Politikwissenschaft an der Universität Göttingen.

Der Flick-Skandal ist die größte, an die Wurzeln der parlamentarischen Demokratie gehende politische Affäre der deutschen Nachkriegsgeschichte. Begreift man ihn als Spitze jenes Eisberges, den die im letzten Jahrzehnt bekannt gewordenen Parteienfinanzierungsskandale insgesamt bilden, so sind die Auswirkungen für die politische Kultur und das parlamentarische System der Bundesrepublik auch tiefgehender als die Spiegel-Affäre von 1962. Der eigentliche politische Skandal besteht nicht allein darin, daß hier unter Umständen aktive und passive Bestechung im Spiel gewesen sind. Politisch verheerend war vielmehr, wie vom Flick-Konzern Politiker behandelt wurden - und wie Politiker sich behandeln ließen. Die Aktennotizen der Herren von Brauchitsch und Flick sprechen Bände: „Lahnstein steht uns jederzeit gern zur Verfügung, um uns zu helfen.“ „Kiep kümmert sich in gleicher Weise wie die anderen Herren um den Vorgang.“ „Lambsdorff ist bereit, uns im Nachbarhaus die Türen zu öffnen.“ „Friderichs hat mir abschließend gesagt, er stünde uns jeder Tages- und Nachtzeit zur Verfügung.“<sup>1</sup>

Erst kürzlich bekannte CDU-Schatzmeister Leisler Kiep vor den Delegierten des Essener Parteitages, in den 14 Oppositionsjahren von 1969 bis 1982 sei seine Partei in 11 Jahren überschuldet gewesen: „Wäre die CDU strikt nach den Bestimmungen der Konkursordnung verfahren, hätte sie bereits 1969 Konkurs anmelden müssen. Spätestens wäre dies aber nach 1979 dringend geboten gewesen, als die Überschuldung dramatische Ausmaße erreichte.“<sup>2</sup> In ähnlicher Lage war die SPD. Wegen der Erhöhung der Wahlkampfkostenpauschale für die Bundestagswahl 1983 und für die Europawahl und durch rigide Sparmaßnahmen sind beide Parteien heute aus den roten Zahlen heraus. In einer viel prekäreren Lage befand und befindet sich jedoch die FDP, sie ist

---

<sup>1</sup> Hier und im folgenden beziehe ich mich auf mein Buch: Wovon leben die Parteien? Über das Geld in der Politik. Frankfurt am Main 1984 (= Fischer Informationen zur Zeit, Bd. 4262), ohne daß jeweils die Stelle im einzelnen angegeben wird.

<sup>2</sup> Frankfurter Allgemeine Zeitung, 22. 3. 1985.

auf die Großspenden der Industrie angewiesen. Anders als die beiden großen Volksparteien kann die FDP mit ihren ca. 75000 Mitgliedern sich nicht auf deren Beiträge stützen: So lag die Sechs-Millionen-Spende von Horten, im Dezember 1983 der FDP zugespielt, über den 5 533 000 Mark Mitgliederbeiträgen, die die Partei im gleichen Jahr eingenommen hatte.<sup>3</sup> Auch die Gelder aus der staatlichen Erstattung der Wahlkampfkosten fließen bei der FDP nicht nur spärlicher als bei den großen Parteien, sie sind auch wegen der Wählerfluktuation bei den Liberalen großen Schwankungen unterworfen und drohen nach Koalitionswechseln der Partei (wie 1969/72 und 1982/83) fast zu versiegen. Aus dem Flick-Untersuchungsausschuß wissen wir, daß die FDP 1975 unter dem Druck drohender Kreditkündigungen ihre politische Unabhängigkeit gefährdet sah. Um den finanziellen Zusammenbruch der Partei zu verhindern, wurden von der deutschen Wirtschaft zugunsten des rechten Parteiflügels drei Millionen Mark gesammelt: Hier wurde offensichtlich für die dann 1982 vollzogene politische Wende investiert. Es ist kein Zufall, daß in der Flick-Affäre die Staatsanwaltschaft nur gegen FDP-Politiker Anklage erhoben hat und daß sich die Mehrzahl staatsanwaltlicher Ermittlungen wegen Steuerhinterziehung auf die FDP bezieht.

Ist die FDP, sind unsere Parteien und Politiker, ist unsere Republik käuflich? Mit den Parteienfinanzierungsskandalen wurde nicht nur die unrühmliche Rolle des Geldes in der Politik bloßgelegt. Viel schlimmer: Die beiden Versuche im Dezember 1981 und Frühjahr 1984, eine Amnestie durch den Bundestag zu pauken, gingen an die Substanz der parlamentarischen Demokratie. Beide scheiterten, der erste an der SPD-Fraktion, der zweite an der empörten Reaktion der Öffentlichkeit. Die Pflanze Demokratie ist doch kräftiger als oft angenommen wird. Nur haben damit ungewollt die Parteien selbst, die von sich behaupten, die eigentlichen Garanten des Parlamentarismus zu sein, spektakulär die Frage nach dem Demokratiegehalt der Bundesrepublik und nach der Qualität der hiesigen politischen Kultur (und ihres Beitrages dazu) in den Mittelpunkt der öffentlichen Diskussion gestellt.

Nicht die angeblich so radikalen Jusos, Judos, Spontis und Hausbesetzer haben in der Vergangenheit die Prinzipien der parlamentarischen Demokratie und des Rechtsstaats am empfindlichsten für die politische Kultur der Bundesrepublik verletzt, sondern die Parteien. Die vom Bundespräsidenten eingesetzte Sachverständigenkommission, die 1982/83 Vorschläge für eine Reform der Parteienfinanzierung entwickelt hatte, hat daher auch daraufhingewiesen, daß wegen der Finanzierungsskandale die Vertrauensbasis zwischen Bürger und Parteien gestört sei. Daß dies so ist, ist durchaus ein Zeichen politischer

---

<sup>3</sup> Bekanntmachung von Rechenschaftsberichten 1983 der politischen Parteien. In: Deutscher Bundestag, 10. Wahlperiode, Drucksache 10/2172 (23.10.1984), S. 12 f.

Reife des mündigen, kritischen Bürgers. Was sich zum Beispiel in der Flick-Affäre abgespielt hat, hätte als Schulungsmaterial für die SED-Parteihochschule nicht platter und vulgärer erfunden werden können, um künftigen marxistisch-leninistischen Parteisekretären zu demonstrieren, was die „Theorie des staatsmonopolistischen Kapitalismus“ in der westdeutschen Wirklichkeit bedeute.

Wie steht es mit der politischen Kultur und Moral in der Bundesrepublik? Welche Konsequenzen sind aus den Parteienfinanzierungsskandalen zu ziehen? Ein kurzer Blick in die Geschichte weist auf die Dimension des Problems hin, mit dem wir es zu tun haben.

### Zur Geschichte der Parteienfinanzierung und aktuellen Parallelen

Besonders Unternehmensspenden haben eine dunkle Spur in der deutschen Geschichte hinterlassen. Als 1918/19 die parlamentarische Demokratie in Deutschland eingeführt wurde und die Parteien als Fraktionen im Reichstag nicht nur - wie schon im Bismarck-Reich - über den Haushalt entschieden, sondern auch Einfluß auf Berufung, Zusammensetzung und Abwahl der Regierungen gewannen, reagierte die deutsche Industrie sofort: Eine zentrale Sammelstelle für Parteispenden wurde eingerichtet, nämlich das „Kuratorium für den Wiederaufbau des deutschen Wirtschaftslebens“, hinter dem der „Reichsverband der deutschen Industrie“ und die „Vereinigung deutscher Arbeitgeberverbände“ standen. Der Industrie genehme Kandidaten in den einzelnen Wahlkreisen und vor allem die bürgerlichen Parteien insgesamt konnten mit den eingesammelten Geldern gezielt gefördert, das heißt beeinflußt und die Lobbytätigkeit im Gesetzgebungsverfahren der Parlamente auf diese Weise vorbereitet werden. Das „Kuratorium“ war der unmittelbare Vorgänger jener Fördergesellschaften und Staatsbürgerlichen Vereinigungen, die in Bund und Ländern 1949 gegründet worden sind und die bis heute bestehen, um wiederum die bürgerlichen Parteien zu unterstützen.

Und wie nach dem Zweiten Weltkrieg, so hatte es auch nach dem Ersten Weltkrieg geheißen, Deutschland müsse gegen den Bolschewismus verteidigt und vor dem Sozialismus bewahrt werden. In Wirklichkeit ging es den Unternehmern jedoch darum, Druck und Einfluß auf die bürgerlichen Parteien auszuüben. Während Massenintegrationsparteien wie die SPD, die KPD und - mit Einschränkungen - das Zentrum, die in einem bestimmten sozialen Milieu entstanden waren und Hunderttausende von Menschen organisiert hatten, von den Beiträgen ihrer Mitglieder leben konnten, waren die bürgerlichen Parteien auf Industriespenden angewiesen und gerieten daher in die politische Abhängigkeit der Unternehmen und Unternehmensverbände. Für Gustav Strese-

mann, Gründer und Vorsitzender der Deutschen Volkspartei (DVP) und als ehemaliger Syndikus und Hauptgeschäftsführer des „Verbandes sächsischer Industrieller“ eigentlich typischer Industrieparlamentarier, war der unternehmerische Druck (namentlich der Schwerindustrie) auf seine Partei so unerträglich, daß er 1928 öffentlich vorschlug, die Parteien entsprechend der Sitzverteilung in den Parlamenten staatlich teilzufinanzieren. Dieser Vorschlag scheiterte schon im parlamentarischen Vorfeld - nicht zuletzt wegen des großen politischen Einflusses der Industrie. Konrad Adenauer fand sich 1960 in einer ähnlichen Situation wie Stresemann 1928: Der CDU-Vorsitzende, der aus prinzipiellen Gründen eigentlich immer für die Finanzierung der Parteien aus Spenden und Mitgliedsbeiträgen eingetreten war, erkannte und beklagte die finanzielle und politische Abhängigkeit der „Parteien bürgerlicher Prägung“ von der Industrie - und er schlug als Ausweg ebenfalls die staatliche Parteienfinanzierung vor.

Doch nicht nur von außen übten in der Weimarer Republik Unternehmer mit Hilfe von Spenden Druck auf die bürgerlichen Parteien aus. Vielmehr hatten sich innerhalb dieser Parteien Industrieausschüsse gebildet, innerparteiliche Interessenvereinigungen der Unternehmer, durchaus vergleichbar mit dem heutigen Wirtschaftsrat e.V. der CDU und CSU. Diese vertraten Kapitalinteressen, und sie hatten im politischen Willensbildungsprozeß unter anderem deswegen eine große Machtstellung, weil die Deutsche Demokratische Partei (DDP), die DVP und die Deutsch-Nationale Volkspartei (DNVP) schlecht organisiert waren und nur wenige Tausend Mitglieder hatten, also dem Typus einer Honoratiorenpartei entsprachen. In einer derartigen Partei konnten diejenigen, die wie die Industrieausschüsse gut organisiert waren, über Geld verfügen und Unternehmensspenden mühelos einwerben konnten, sich in persönlichen und inhaltlichen Fragen leicht durchsetzen.

Im Vergleich zur Weimarer Republik ist die Situation der CDU (und der CSU) heute eine andere: Die Partei ist eine Mitgliederorganisation geworden, ihr gehören - gemeinsam mit der bayrischen Schwesterpartei - fast so viele Mitglieder wie der SPD an. Und mit den Sozialausschüssen verfügt sie innerparteilich über ein Gegengewicht der Arbeitnehmer zu den Unternehmerinteressen. Bezogen auf die Einnahmen der Partei lebt sie auch von Mitgliedsbeiträgen und der staatlichen Erstattung der Wahlkampfkosten, eine Diversifikation hat also stattgefunden. Die Partei ist nicht mehr völlig von unternehmerischen Großspenden abhängig, auch wenn diese (im Vergleich etwa zur SPD) nach wie vor von größter Bedeutung sind. Anders die FDP, die dem Typus der Honoratiorenpartei noch weitgehend verbunden ist und nicht in ähnlichem Umfang auf Mitgliedsbeiträge und Wahlkampfkostenerstattung zurückgreifen kann wie die beiden großen Parteien - oder auf freiwillige und unentgeltliche

Mitarbeit der Mitglieder und Anhänger wie die Grünen. Diese bürgerliche Partei ist auf Großspenden der Industrie angewiesen<sup>4</sup> - wie DDP, DVP und DNVP in der Weimarer Republik. Und diese werden - ähnlich wie in Weimar vom „Kuratorium für den Wiederaufbau des deutschen Wirtschaftslebens“ - gezielt, gut dosiert und offensichtlich mit entsprechenden politischen Erwartungen verknüpft von zentralen Sammelstellen (wie den Staatsbürgerlichen Vereinigungen) oder aufgrund informeller Absprachen zwischen führenden Unternehmensvertretern verteilt. Innerparteilich gibt es bei der FDP kein institutionalisiertes Gegengewicht wie bei der CDU der Arbeitnehmerflügel, durch das der unternehmerische Einfluß eingeschränkt werden könnte. Die aufrechten Erklärungen der wenigen in der Partei verbliebenen Linksliberalen vermögen an dieser Tatsache auch nichts zu ändern. Betrachtet man das Parteiensystem insgesamt, dann wird an dieser Stelle ein strukturelles Problem des bundesrepublikanischen Parlamentarismus deutlich, nämlich - abgesehen von der sozialökonomischen - auch eine politische Asymmetrie zugunsten der Unternehmerinteressen.

Trotz des Entstehens einer vierten Partei, nämlich der Grünen, ist die FDP häufig in Bund und Ländern das Zünglein an der Waage und entscheidet über die Zusammensetzung von Koalitionsregierungen. Wenn aber aufgrund der Art und Weise, in der die FDP sich finanziert, sie von Großspenden der Industrie abhängig ist, dann setzen sich deren Interessen ungeachtet der innerparteilichen Willensbildung in der FDP (und erst recht ungeachtet der in SPD und CDU) durch.<sup>5</sup> Gleichsam durch die Hintertür und in der Öffentlichkeit in seiner Bedeutung für die Legitimation unserer parlamentarischen Demokratie kaum beachtet, stellen sich so gleichsam Weimarer Zustände her: Der Vergleich zwischen der FDP und der DVP bzw. DDP trifft ins Schwarze.<sup>6</sup> Hier liegt das Strukturproblem bundesrepublikanischer Parteifinanzierung, auf dessen Grundlage sich die vielen Kriminalgeschichten, Steuerhinterziehungstricks, Korruptionsaffären und Geldwäschen abgespielt haben.

---

4 In den Jahren 1969 bis 1978 betrug der Durchschnittsanteil der Spenden an den Gesamteinnahmen der FDP zwischen 37 und 42 Prozent; der der CSU zwischen 32 und 39 Prozent. Bei der CDU lag der Spendenanteil ursprünglich ebenfalls so hoch, ging aber bis Ende der 1970er Jahre auf 20 Prozent zurück. Der Anteil der Spenden an den Gesamteinnahmen der SPD lag in diesem Zeitabschnitt bei 6 Prozent. In diesen Zahlen sind alle Spenden enthalten, also Kleinspenden von Parteimitgliedern und -anhängern ebenso wie Großspenden. Nicht bekannt sind allerdings die Unternehmer-Millionen, die aus Schwarzen Kassen und an den Rechenschaftsberichten vorbei in die Parteikassen geflossen sind.

Neuere Daten sind deswegen wenig aussagekräftig, weil nach Bekanntwerden der Parteienfinanzierungsskandale Unternehmen und Unternehmensverbände sich mit Spenden sichtlich zurückgehalten haben. Es ist in diesem Zusammenhang sogar von einem „Spendenstreik“ der Unternehmer die Rede, um Druck auf die bürgerlichen Parteien auszuüben, eine Amnestie durchzusetzen. Auf jeden Fall werden aber zunächst die Gelder gespart, die voraussichtlich als Bußgelder an die Staatskasse gezahlt werden müssen.

5 Dies bedeutet natürlich nicht, daß die FDP immer mit der CDU/CSU koalieren muß. Wenn vielmehr die SPD die modernere, auch den Interessen der deutschen Industrie besser entsprechende Politik betreibt - die Ostpolitik war hierfür ein Beispiel -, kann durchaus eine sozial-liberale Koalition zustande kommen.

Damit soll nicht gesagt werden, daß nur eine bestimmte Partei von den Finanzierungsskandalen betroffen ist. Vielmehr waren und sind alle Parteien geldhungrig. Doch bleibt das Strukturproblem, das wir herauszuarbeiten versuchten, in folgenden Zahlen erkennbar. Sie betreffen die staatsanwaltlichen Ermittlungen in Sachen Steuerhinterziehung und getarnten Parteispenden: in 510 Fällen soll die FDP betroffen sein, in 170 Fällen die CDU, in 22 Fällen die SPD. Über 700 Strafverfahren wegen Steuerhinterziehung sind eingeleitet worden, Spitzenpolitiker und Topmanager wurden bekanntlich darin verwickelt. Im FDP-Bundesvorstand munkelte man von 2000 möglichen Strafverfahren. Die in diesem Zusammenhang genannten Namen lesen sich wie ein Auszug aus dem „Gotha“ der deutschen Wirtschaft und Politik.

### Zu den Auswirkungen der Parteienfinanzierung auf Parlamentarismus und Demokratie

Betrachten wir die Affären zur Parteienfinanzierung, die in den letzten fünf Jahren bekannt geworden sind, und analysieren wir die Art und Weise, in der die Parteien und der Gesetzgeber darauf reagiert haben, so ist zu fragen, wie es um den Demokratiegehalt des bundesrepublikanischen Parlamentarismus und die politische Kultur unseres Landes eigentlich bestellt ist. Einige Beobachtungen sollen im folgenden zusammengefaßt und auf den Begriff gebracht werden.

1. Die Parteien haben dem *Rechtsstaatsverständnis* in der Bundesrepublik schweren Schaden zugefügt. Sie haben von ihnen selbst geschaffene und beschlossene Gesetze umgangen und zum Teil bewußt verletzt, Urteile des Bundesverfassungsgerichts mißachtet und schließlich versucht, für Straftaten und Vergehen, die im Zusammenhang mit der Parteienfinanzierung stehen, eine Amnestie zu erlassen. Nach dem Paragraphen 25 des Parteiengesetzes waren (und sind) die Parteien verpflichtet, alle Spenden über 20000 DM „unter Angabe des Namens und der Anschrift des Spenders“ in ihrem Rechenschaftsbericht, der im Bundesanzeiger veröffentlicht wurde, anzugeben. Diesem Gebot, über die Herkunft der Mittel öffentlich Rechenschaft zu legen,

---

<sup>6</sup> Dieser Vergleich soll nicht andeuten, daß Bonn so enden könnte wie Weimar, nämlich in einer faschistischen Diktatur, getragen von einer Partei, die von Unternehmen mitfinanziert wurde und deren Herrschaft durch Unternehmensspenden stabilisiert worden ist. Wenn von politischer Moral und Verantwortung in Deutschland gesprochen wird, ist allerdings auch auf diese historische Tatsache hinzuweisen: Während Spenden der Schwerindustriellen Thyssen und Kirdorf an die NSDAP seit 1923 noch die Ausnahme waren, kam nach dem Wahlerfolg der NSDAP 1930 ein Drittel ihres Finanzaufkommens aus der deutschen Wirtschaft, vor allem aus der Schwerindustrie. Die exportorientierte chemische Industrie, die Elektroindustrie und der Maschinenbau unterstützten hingegen das Präsidialkabinett Brüning.

Die Wende kam mit der Regierungsübernahme Schleichers, als nämlich Befürchtungen in der Wirtschaft wach wurden, Reichsregierung, Reichswehr und Gewerkschaften könnten planwirtschaftliche Vorstellungen des linken Flügels der NSDAP aufnehmen: Jetzt und nach Hitlers Machtübernahme wurde der rechte Flügel der NSDAP finanziell mit Großspenden bedacht.

einem Verfassungsgebot (Artikel 21 des Grundgesetzes), kommt zentrale Bedeutung zu, so das Bundesverfassungsgericht in einem Urteil vom 24. Juli 1979: „Es zielt darauf ab, den Prozeß der politischen Willensbildung für den Wähler durchschaubar zu machen und ihm offenzulegen, welche Gruppen, Verbände oder Privatpersonen durch Geldzuwendungen auf die Parteien politisch einzuwirken suchen. Der Wähler soll über die Herkunft der ins Gewicht fallenden Spenden an politische Parteien korrekt und vollständig unterrichtet werden und die Möglichkeit haben, daraus seine Schlüsse zu ziehen.“ Finanzierungswege führten an diesem Gebot des Grundgesetzes und am Paragraphen 25 des Parteiengesetzes vorbei: Großspenden wurden bei Staatsbürgerlichen Vereinigungen, bei Parteistiftungen und in Liechtensteiner Briefkastenfirmaen „gewaschen“; sie wurden bar im Briefumschlag über den Tisch geschoben und überhaupt nicht verbucht; sie wurden als „anonym“ im Rechenschaftsbericht ausgewiesen, obwohl bekannt war, von wem die Spende kam-Hortens sechs Millionen waren nur das letzte Beispiel einer langen Serie. Die Sachverständigenkommission hat 1983 dazu lakonisch festgestellt, „daß bisher die Offenlegung von Spenden faktisch nicht funktioniert hat“. Dieser Rechtsbruch galt den Parteimanagern nicht einmal als Kavaliersdelikt, sie mußten - wie der ehemalige FDP-Schatzmeister Otto Graf Lambsdorff - vor dem Flick-Untersuchungsausschuß erst nachdrücklich darauf hingewiesen werden. Wer von prominenten Politikern heute behauptet, es habe in den siebziger Jahren eine „gesetzlose Zeit“ gegeben, in der daher auch niemand gegen geltendes Recht verstoßen konnte, lügt, er will die Öffentlichkeit für dumm verkaufen und zeigt, daß er aus den Affären und Skandalen nichts gelernt hat.

Die staatsanwaltlichen Ermittlungen laufen aber nicht wegen Verletzung des Paragraphen 25 des Parteiengesetzes, das bis zu seiner Novellierung keine Sanktionen kannte. Vielmehr wird wegen Verstoßes gegen einschlägige steuerrechtliche Bestimmungen ermittelt. Strafverfolgung und - bei Bestätigung eines Verdachts - Bestrafung sollten durch Amnestie dann auch noch außer Kraft gesetzt werden. Dies war, so der ehemalige Justizminister Jürgen Schmude, ein „überaus anstößiger Anschlag auf die Rechtsstaatlichkeit unseres Gemeinwesens, der sich bei einem Erfolg zerstörerisch auf das allgemeine Rechtsbewußtsein ausgewirkt hätte“.

2. Prinzipien *innerparteilicher Demokratie* sind durch die bisherige Praxis der Parteienfinanzierung verletzt worden. Auf die Bedeutung der Unternehmensspenden für die Willensbildung der FDP wurde bereits hingewiesen. Hinzu kommt jedoch ein strukturelles Problem, das - wenigstens in der Vergangenheit - alle Parteien betroffen hat: In der Praxis der Parteienfinanzierung haben die Bundesvorstände der Parteien sich nämlich weitgehend von ihrer Mitgliederbasis gelöst. Sie haben ihre Tätigkeiten (einschließlich der Wahlkämpfe)

überwiegend aus drei, von Beiträgen und Kleinspenden der Mitglieder unabhängigen Quellen finanziert, nämlich aus den Mitteln der Wahlkampfkosten-erstattung, aus Krediten und aus Großspenden. Finanzieller Druck aus den Ortsvereinen und Kreisverbänden der Parteien, etwa die Androhung eines Beitragsstreiks, unter Umständen durchaus ein legitimes Mittel innerparteilicher Willensbildung, ist in einer solchen Situation gar nicht möglich: die zentralen Parteigremien finanzieren sich gleichsam selbst.

3. Die Parteien haben den Anti-Parteien-Affekt und die viel beklagte *Parteiverdrossenheit* selbst kräftig, wenn auch ungewollt, gefördert. Dabei kommt das Anti-Parteienvorurteil aus der Tradition des deutschen Obrigkeitsstaates und es wirkt gegen die parlamentarische Demokratie, gleich, ob es im linken oder rechten Gewand auftritt. Da wird über „Parteihader“ und „Parteiengenzänk“ geschimpft. „Politik ist ein schmutziges Geschäft.“ Stammtischbrüder fühlen sich durch die Amnestieversuche bestätigt: „Eine Krähe hackt einer anderen kein Auge aus“, „Die da oben tun doch, was sie wollen.“ Auch aus brillant scheinender, intellektueller Kritik spricht immer wieder der Geist des Wilhelminismus: Da ist von der „rattenhaften Geldgier der Parteien“, der „Gemeinsamkeit der Kleptokraten“, der „CCDDDFPPSSUU“ und ihrer ungebrochenen „kriminellen Energie“ sowie von den Parteisekretären die Rede, für die der Begriff „Charaktermaske“ noch eine Schmeichelei sei.<sup>7</sup> Natürlich ist das, was die Parteien sich geleistet haben, ein Skandal - aber müssen sie deswegen gleich abgeschafft werden? Parteien haben in der parlamentarischen Demokratie bekanntlich wichtige Aufgaben wahrzunehmen, ihre „Aufhebung“ käme dem Rückzug in den autokratischen Obrigkeitsstaat gleich.

Politisch verheerend wirkt die Tatsache, daß Parteien daran beteiligt waren, Hand an die parlamentarische Demokratie zu legen. Vermeintliche Verteidiger des Parlamentarismus haben sich als seine wahren Verächter erwiesen. So kommentierte Franz Josef Strauß seinen Auftritt im Flick-Untersuchungsausschuß im nachhinein, dieser sei ein „reines Ausforschungsinstrument, in dem der grüne Abgeordnete Schily, der früher Terroristen verteidigte, der Wortführer ist“. Dessen Mitglieder schienen „von einer Art Bunkermentalität und Aufklärungs-Psychose befallen zu sein“.<sup>8</sup> Da wurde von betroffenen Politikern die Justiz bezichtigt, politisch zu handeln und nicht die eigene Unabhängigkeit bewahrt zu haben. Der Presse wurde vorgeworfen, maßlos zu kritisieren. Grundsätze unserer Demokratie wie Gewaltenteilung, Rechtsstaatlichkeit, repräsentativer Parlamentarismus, Öffentlichkeit und Aufklärung gerieten dabei wiederholt ins Abseits.

<sup>7</sup> So Hans Magnus Enzensberger in: Der Spiegel 48/1983.

<sup>8</sup> Vgl. DIE ZEIT vom 23. 4. 1984.



4. Aus den Affären und Skandalen haben die Parteien ihre Lektion bisher offensichtlich nicht richtig gelernt, sondern sie bedürfen wahrscheinlich des Nachhilfeunterrichts durch das Bundesverfassungsgericht. Im Dezember 1983 wurde das Parteiengesetz in Kenntnis des *verfassungsrechtlichen Risikos* novelliert. Die Novelle dürfte in Karlsruhe keinen Bestand haben. Während der Anhörungen vor dem federführenden Innenausschuß lehnten die beiden Verfassungsminister, der Bundesjustizminister und der Innenminister, es ab, die Verantwortung für die Verfassungsmäßigkeit der Neuregelungen zu übernehmen. Der Verdacht stellte sich umgehend ein, die Parteien wollten sich bis zum Karlsruher Urteil finanziell sanieren. Hans Schueler kommentierte in der „ZEIT“: „Niemals zuvor in der Geschichte der Bundesrepublik hat eine Allparteien-Koalition (nur die Grünen sind davon ausgenommen) ein Gesetz, das allein der Selb begünstigung dient, in solch dreister Weise beschlossen.“<sup>9</sup>

Verfassungsrechtlich am problematischsten sind im neuen Parteiengesetz alle Regelungen, die die Steuerbegünstigung von Spenden betreffen. Der Gesetzgeber hat nämlich all das, was bislang außerhalb geltenden Rechts lag, ja als verfassungswidrig galt und zu Umwegfinanzierungen und Steuerhinterziehung geführt hatte, dadurch für rechtens erklärt, daß er die Parteien faktisch gemeinnützigen Vereinen gleichgestellt hat<sup>10</sup>: Dabei ist mißachtet worden, daß Parteien politische Vereinigungen sind, deren Zweck der direkte Erwerb und die unmittelbare Ausübung politischer Macht ist. Parteien vertreten immer nur einen Teil des Volkes, auch dann, wenn sie als Regierungspartei Macht über das ganze Volk ausüben. Im Begriff „Partei“ (pars = Teil) ist immer enthalten, daß ein Teil des Volkes ausgegrenzt, ein anderer eingegrenzt wird - während ein gemeinnütziger Verein prinzipiell jedem offensteht.

Der steuerliche Anreiz für Millionäre, Unternehmen und Unternehmensverbände, Spenden an ihnen genehme Parteien zu geben, ist durch das neue Parteiengesetz ungeheuer groß. So hätte zum Beispiel Siemens (1982) 106,6 Millionen an Parteien steuerbegünstigt spenden können. Und alle Gelder, die der Flick-Konzern den Parteien geheim und auf Umwegen in den letzten Jahren hat zukommen lassen, wären nach der neuen Regelung steuerlich begünstigt und legal.

Auch durch den sogenannten Chancenausgleich, durch den nach einem komplizierten Verfahren die steuerlichen Begünstigungen zwischen den Parteien ausgeglichen werden sollen, wird der steuerliche Anreiz für Großspender nicht ausgeglichen. Damit werden zwei Prinzipien verletzt, die das Bundesverfassungsgericht in vorausgegangenen Urteilen zur Parteienfinanzierung

---

<sup>9</sup> Ebda.

<sup>10</sup> Formal werden Spenden an Parteien nicht als „gemeinnützig“, sondern als „staatspolitisch wertvoll“ bezeichnet: Steuerlich besteht gleichwohl kein Unterschied zum gemeinnützigen Verein.

aufgestellt hat, nämlich die Chancengleichheit zwischen den Parteien und das Recht eines jeden Bürgers, in gleicher Weise an der politischen Willensbildung teilzuhaben.<sup>11</sup>

5. Schließlich sollte trotz aller Affären, Skandale und dubiosen Verhaltensweisen der Parteien nicht übersehen werden, daß es auch Positives über *Stärke und Lebendigkeit der parlamentarischen Demokratie* in der Bundesrepublik zu berichten gibt. Insgesamt hat nämlich die Öffentlichkeit sensibel und politisch verantwortlich reagiert. Die Presse hat gezeigt, daß sie ihrer Kontrollaufgabe als „Vierter Gewalt“ im politischen System nachzukommen vermag: Beispiele für „investigative reporting“ hat es hier gegeben, auch wenn die Qualität der New York Times, der Washington Post und des Wall Street Journal in unserer Presselandschaft noch unbekannt ist. Der Flick-Untersuchungsausschuß hat nicht nur zur Aufklärung beigetragen, sondern durch die Art der Einvernahme prominenter Politiker und Unternehmer wurde zumindest symbolisch die potentielle Macht des Parlaments erkennbar. Ferner hat die Justiz ihre Unabhängigkeit dokumentiert: Es wird wegen Steuerhinterziehung, aktiver und passiver Bestechung ermittelt und bestraft - Bonn ist nicht Weimar, die Selbstheilungskräfte der zweiten Republik scheinen stärker als die der ersten. Immerhin mußten im Zusammenhang mit der Flick-Affäre ein Minister, der Bundestagspräsident und der Vorstandsvorsitzende einer der größten deutschen Banken ihre Ämter aufgeben, ein Spitzenmanager hatte auf den für ihn reservierten Traumposten an der Spitze des Bundesverbandes der deutschen Industrie zu verzichten.

Und schließlich ergibt sich für die bundesrepublikanische Demokratie die Chance, daß die Verabsolutierung des Parteienstaats-Denkens durch das Verhalten der Parteien selbst (und entgegen ihren Intentionen) überwunden wird: Parteien wirken nämlich, so der Artikel 21 des Grundgesetzes, an der politischen Willensbildung *mit*, sie haben aber kein Monopol bei der politischen Willensbildung. Die Selbstüberheblichkeit der Parteien dürfte in den Skandalen und Affären zu Fall gekommen sein, und es mag selbstverständliche Praxis werden, daß legitimerweise auch Bürgerinitiativen, Vereine, Verbände und andere Organisationen auf je verschiedene Weise am politischen Prozeß teilhaben.

### Vorschläge zur Neuregelung der Parteienfinanzierung

Von einigen Juristen, Politikwissenschaftlern und Parteischatzmeistern ist wiederholt die Frage gestellt worden, ob Partei- und Wahlkampffinanzierung

---

<sup>11</sup> Auch eine Spende an eine Partei ist natürlich ein Akt politischer Willensbildung. Der staatliche Eingriff- in diesem Fall: die steuerliche Begünstigung der Spende - darf aber die Chancengleichheit zwischen den einzelnen Bürgern, an der politischen Willensbildung teilzunehmen, nicht verzerren.

überhaupt regelbar seien: „Interested Money“, Spenden an Parteien und Kandidaten, insbesondere von Unternehmen und Unternehmensverbänden, würden immer einen Weg finden, um an ihren Adressaten zu gelangen. Sie wären immer mit Interessen und das heißt eben mit entsprechenden Beeinflussungsversuchen und politischem Druck verbunden. Wer glaube, diese Materie regeln und kontrollieren zu können, sei blauäugig und naiv. Derartige Einwände sind der politischen Wirklichkeit entnommen, die aber auch wir haben es gesehen - zu Parteiverdrossenheit, Zweifeln an der Legitimität der parlamentarischen Demokratie und zu allgemeinem Zynismus geführt hat. Entscheidend für die Qualität unserer politischen Kultur und die Stabilität bundesrepublikanischer Demokratie ist vielmehr, wie das scheinbar Unregelbare geregelt wird. Nur wenn Maßstäbe gesetzt werden, können Abweichungen von der Norm erkannt und korrigiert werden.

Wie sähe eine politisch vernünftige Parteienfinanzierung aus? Diese Frage ist keine akademische, sie trifft den politischen Nerv und ist nicht zuletzt deswegen höchst aktuell, weil zu erwarten steht,<sup>12</sup> daß das Bundesverfassungsgericht demnächst Passagen des Parteiengesetzes für verfassungswidrig erklären wird. Dabei wären bei jeder Neuregelung die folgenden Grundsätze zu beachten: Es wäre sicherzustellen, daß

- die Parteien lebensfähig sind, nämlich über genug Geld verfügen, um ihren notwendigen Aufgaben nachzukommen, von alltäglicher Kleinarbeit in einem Parteibüro des Ortsvereins bis zum Bundestagswahlkampf<sup>12</sup>;
- die Parteien und Politiker von Industrie, Verbänden und vom Staat finanziell unabhängig sind;
- die eingehenden Mittel innerparteilich so verteilt werden, daß Willensbildung auch von unten nach oben möglich ist, also ein Minimum an innerparteilicher Demokratie existiert;
- Chancengleichheit zwischen den Parteien besteht, wenn sie um Wähler und Macht miteinander und gegeneinander konkurrieren;
- jeder einzelne Bürger die Möglichkeit hat, sich in gleicher Weise an der politischen Willensbildung zu beteiligen.

Konkret könnte das bedeuten, daß das bisherige System der Mischfinanzierung der Parteien beibehalten wird, weil es den genannten Kriterien nicht widerspricht. Die Parteien würden sich also aus drei Einnahmequellen ernähren, nämlich den Mitgliedsbeiträgen, den staatlichen Mitteln und aus Spenden. Aus Gründen der innerparteilichen Demokratie und der Unabhängigkeit der Parteien sollten Mitgliedsbeiträge und Kleinspenden aber die Hauptquelle sein, von der die Parteien in ihrer Substanz leben. Die anderen Ströme dürften nur so breit fließen, wie es die Hauptquelle zuläßt.

---

<sup>12</sup> Um möglichen Mißverständnissen vorzubeugen: Parteien müssen auch bankrott gehen können. Parteienfinanzierung hat also nicht die Funktionsfähigkeit jeder Partei, sondern die des Parteiensystems zu sichern.

Die seit dem 1. Januar 1984 geltende Kleinspendenregelung könnte beibehalten werden: Mitgliedsbeiträge und Kleinspenden werden steuerlich so begünstigt, daß Zuwendungen bis zu 1200 DM zur Hälfte von der Steuerschuld abgesetzt werden. Wir schlagen vor, daß für jede auf diese Weise eingenommene Mark eine Partei zur Erfüllung ihrer notwendigen Aufgaben - einschließlich der Wahlkämpfe - eine weitere Mark aus öffentlichen Haushalten erhält.<sup>13</sup> Dieses „Matching“-Verfahren hätte den Vorteil, daß die Parteien ein unmittelbares finanzielles Interesse daran hätten, möglichst viele Mitglieder zu gewinnen. Zudem würden die übergeordneten Gebietsverbände der Parteien, insbesondere die Bundesvorstände, finanziell wieder an der Basis verankert.<sup>14</sup>

In der Konsequenz dieses Vorschlages liegt es, keine Steuervergünstigungen über die 1200 DM, die für die Mitgliedsbeiträge bzw. Kleinspenden gewährt werden, zuzulassen. Die sogenannte allgemeine Spendenregelung, nach der Parteien heute wie gemeinnützige Vereine behandelt werden, wäre also ersatzlos zu streichen. Zudem ist zu überlegen, ob nicht überhaupt eine Spendenhöchstgrenze gesetzt werden sollte. Sie besteht heute nicht: Theoretisch kann jeder unbegrenzt Gelder an eine Partei spenden, wenn sie nur - soweit nicht sowieso steuerbegünstigt - versteuert sind. Konsequenterweise weitergedacht bedeutet unser Vorschlag aber, daß nur Bürger an Parteien spenden dürfen, denn nur sie verfügen über das aktive und passive Wahlrecht - nicht aber Unternehmen, Verbände und Vereine.<sup>15</sup>

Zu einer vernünftigeren Parteienfinanzierung gehört auch, daß Fraktionen über die Zuschüsse zu ihrer Arbeit und über deren Verwendung sowie Parteistiftungen über ihre Einnahmen und Ausgaben öffentlich Rechenschaft ablegen - jeweils auf der Grundlage eines entsprechenden Gesetzes. Indirekte Parteienfinanzierung über diese Einrichtungen, so sie auf diesen Umwegen tat-

---

13 Dieses Verfahren stände nicht im Widerspruch zu der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, nach der den Parteien nur die notwendigen Kosten eines angemessenen Wahlkampfes staatlich gestattet werden dürfen. Um überhaupt Wahlkampf führen zu können, bedarf es nämlich einer auf Dauer angelegten Organisation: Ausgaben der Parteien für den Wahlkampf und für andere Tätigkeiten sind nur schwer voneinander zu trennen. Konkret: Ein Parteisekretär bereitet Wahlkämpfe vor, und er kümmert sich um den „Apparat“. Sein Gehalt kann daher anteilig als Wahlkampfausgabe ausgewiesen werden. Die durch das „Matching“-Verfahren den Parteien zufließenden staatlichen Gelder wären entsprechend für Zwecke des Wahlkampfes auszugeben, und für jeden einzelnen Wahlkampf müßten die Parteien gesondert Rechenschaft ablegen, wie dies bereits nach der Parteiengesetznovelle von 1983 der Fall ist.

14 Ferner ist dieses Verfahren durchschaubar, für Bürger und Parteimitglieder verständlich. Die vom Verfassungsgericht gesetzte 50-Prozent-Marke staatlicher Einnahmen würde außerdem automatisch eingehalten.

15 Natürlich könnte diese Regelung leicht umgangen werden: Etwa ein Unternehmer spendet als Bürger und nicht mehr das Unternehmen. Andere Umwege sind denkbar. In den USA gibt es ein Verbot von Wahlkampfspenden bei Kongreß- und Präsidentenwahlen seit 1907 - und auch hier ist das Verbot immer wieder umgangen worden. Doch wurde mit dieser Regelung ein Maßstab gesetzt: Journalisten haben immer wieder entsprechende Skandale aufgedeckt - nicht zuletzt die Watergate-Affäre, die in diesen Zusammenhang gehört. Und gerade diese Affäre zeigt die positiven Auswirkungen einer derartigen Regelung für die politische Moral eines Landes. Vgl. hierzu: Peter Lösche, Unternehmen im Wahlkampf. Eine Untersuchung von Corporate Political Action Committees und amerikanischen Kongreßwahlen. In: Politische Vierteljahresschrift 23 (1982), S. 367 ff.

## POSITIONEN

sächlich stattfindet, würde dadurch erschwert. Oder das Gerücht, daß Umwege der Parteienfinanzierung durch Stiftungen und Fraktionen laufen, würde dadurch zerstreut.

Alle diese Regelungen haben aber nur dann einen Sinn, wenn der ernsthafte Versuch gemacht wird, sie in die Praxis umzusetzen, das heißt sie zu überprüfen und zu kontrollieren. Eine unabhängige, an keine direkten Weisungen von Parlament und Regierung gebundene Kontrollbehörde, die von sich aus ermitteln kann und staatsanwaltliche Kompetenzen erhält, sollte nach dem Vorbild der Federal Election Commission in den Vereinigten Staaten eingerichtet werden. Ihre Mitglieder könnten in ähnlicher Weise wie die Richter des Bundesverfassungsgerichts gewählt werden, so daß eine qualifizierte Zweidrittel-Mehrheit im Wahlgremium notwendig ist und damit in der Regel keine Partei oder Parteienkoalition die Wahl allein bestimmen kann.

Neuregelungen zur Parteienfinanzierung werden nur dann dazu beitragen können, die politische Kultur in der Bundesrepublik zu reinigen, wenn politisch erwachsene Bürger innerhalb und außerhalb der Parteien diese wohlwollend und kritisch zugleich beobachten und praktizieren. Den Journalisten und der Presse allgemein kommt hier eine große Verantwortung zu. Von ihnen kann nämlich die politische Kontrolle ausgehen, die für eine vernünftige Parteienfinanzierung, für die Wiedergewinnung des öffentlichen Ansehens der Parteien und für die Wiederherstellung politischer Moral in der Bundesrepublik notwendig ist.