

Staatliche Parteienfinanzierung in Schweden seit dem Reichstagsbeschluss vom 15. Dezember 1965

I. Einleitende Bemerkungen

Der schwedische Reichstag hat am 15. Dezember 1965 die allgemeine Finanzierung politischer Parteien aus dem Staatshaushalt beschlossen¹⁾. Das deutsche Bundesverfassungsgericht hat in drei Urteilen vom 19. Juli 1966²⁾ die in der Bundesrepublik seit 1959 geübte Praxis staatlicher Parteienfinanzierung für verfassungswidrig erklärt³⁾. Fast gleichzeitig treten damit in Schweden und Deutschland in einer für die verfassungspolitische Struktur der modernen europäischen Mehrparteiendemokratie grundsätzlichen Frage entgegengesetzte Entwicklungen auf⁴⁾.

Dies ist zunächst um so erstaunlicher, als in beiden Ländern die Ausgangspunkte, nämlich die Auffassungen über Aufgaben und Funktionen der politischen Parteien in der repräsentativen Demokratie übereinstimmen. Die Ausführungen in der schwedischen Regierungsvorlage über die Stellung der Parteien im Verfassungsleben fänden abgesehen von den im Hinblick auf die staatliche Parteienfinanzierung gezogenen, abweichenden Folgerungen ihren Platz in den Urteilen des Bundesverfassungsgerichts:

»Die schwedische Demokratie ist eine Volksherrschaft durch Parteien. Durch die Parteien beeinflussen die Wähler die Ausgestaltung der Politik. Im Reichstag und in den kommunalen Versammlungen werden die Entscheidungen von

Abkürzungen: BU = bankoutskottets utlåtande, bihang till riksdagens protokoll, 8 saml.; KU = konstitutionsutskottets utlåtande, bihang till riksdagens protokoll, 5 saml. 2 avd.; NJW = Neue Juristische Wochenschrift; prop. = Kungl. Maj:ts proposition, bihang till riksdagens protokoll, 1 saml.; riksdagens skrivelse = riksdagens skrivelse, bihang till riksdagens protokoll, 13 saml. 1 avd.; SFS = Svensk författningssamling; SOU = statens offentliga utredningar; StU = statsutskottets utlåtande, bihang till riksdagens protokoll, 6 saml.

¹⁾ Riksdagens skrivelse 1965:452.

²⁾ Aktenzeichen 2 BvF 1/65 (NJW 1966, S. 1499 ff.); 2 BvE 1/62, 2/64; 2 BvE 2/65.

³⁾ Dazu D. Tsatsos, Die Urteile des Bundesverfassungsgerichts vom 19. Juli 1966 zur Frage staatlicher Parteienfinanzierung, oben S. 371 ff.

⁴⁾ Insoweit ist diese Darstellung auch eine Ergänzung zu D. Tsatsos, A. Bleckmann und M. Bothe, Die Finanzierung politischer Parteien. Ein rechtsvergleichender Überblick, ZaöRV Bd. 25 (1965), S. 524 ff., in dem die jüngste Entwicklung in Schweden noch nicht berücksichtigt werden konnte.

gewählten Repräsentanten des Volkes getroffen, die innerhalb der Parteien nominiert wurden.

Damit die Wähler einen wirklichen Einfluß auf die Politik ausüben können, ist nicht nur eine im Prinzip uneingeschränkte Meinungs- und Pressefreiheit sowie das Recht zur Bildung politischer Parteien und anderer Organisationen ideellen und interessebetonten Charakters erforderlich. Es ist ebenso notwendig, daß diese Freiheiten und Rechte auf eine Weise ausgeübt werden können, daß die Wähler Gelegenheit erhalten, das politische Geschehen und politische Beschlüsse zu würdigen und verschiedene Ansichten und politische Programme gegeneinander abzuwägen. Eine so reich differenzierte Meinungsbildung, wie sie nötig ist, damit die Demokratie zufriedenstellend funktionieren kann, kann nicht ohne politische Parteien zustande kommen, welche guten Kontakt mit ihren Mitgliedern und der Allgemeinheit haben.

Information und Meinungsbildung geschieht in der modernen Demokratie auf mannigfache Weise: durch Rundfunk und Fernsehen, die Presse sowie durch die politischen Parteien und andere Organisationen. Die politischen Radio- und Fernsehprogramme werden oft, besonders in den Wahlkämpfen, von den Parteien selbst oder in enger Zusammenarbeit mit ihnen gestaltet. Der größere Teil der Presse ist eng an das Parteiwesen gebunden.

Es ist natürlich, daß die Mitglieder einer politischen Partei durch Beiträge und auf andere Weise die Tätigkeit der eigenen Partei unterstützen. Gleichzeitig besteht offensichtlich ein Gemeinschaftsinteresse, ein Interesse für alle und nicht nur die politisch Organisierten, daß es politische Parteien mit zureichenden Mitteln für ihre umfassende meinungsbildende Tätigkeit gibt⁵⁾.

Die nach der jüngsten Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts in der Frage der staatlichen Parteienfinanzierung zu erwartende rechtswissenschaftliche Diskussion legt es nahe, einen Blick auf die neue Entwicklung in Schweden zu werfen. Die rechtsvergleichende Betrachtung darf allerdings die Unterschiede nicht übersehen, die trotz der prinzipiell übereinstimmenden Auffassungen über die Stellung der Parteien in der modernen Demokratie zwischen der Bundesrepublik und Schweden bestehen und die unabhängig von den unmittelbar für und wider staatliche Parteienfinanzierung verfügbaren Argumenten bereits eine weitgehende Erklärung für die verschiedenartigen Lösungen in beiden Ländern bieten.

1. Die schwedische Verfassung kennt keinen Parteienartikel wie Art. 21 GG und folglich auch kein »Leitbild der politischen Partei, von dem der Verfassungsgeber ausgegangen ist«⁶⁾. Die Entscheidung für und wider eine Parteienfinanzierung war damit von vornherein weitaus weniger verfas-

⁵⁾ Prop. 1965:174, S. 7; Übersetzung vom Verfasser. Zur Stellung der Parteien im schwedischen Verfassungsleben vgl. auch D. Tsatsos, Bleckmann und Bothe a. a. O., S. 525 ff., 531 f.

⁶⁾ Bundesverfassungsgericht (BVerfG) NJW 1966, S. 1505.

sungsrechtlich gebunden und in viel größerem Maße verfassungspolitischen Wertungen zugänglich.

2. Die gegenwärtige deutsche Rechtslage beruht auf dem Spruch eines Verfassungsgerichts, dessen Prüfung an Hand des Grundgesetzes die vom Gesetzgeber getroffene Regelung nicht standgehalten hat. In Schweden dagegen ging es um eine Neuregelung durch Beschluß der nach rechtspolitischem Ermessen handelnden gesetzgebenden Körperschaften. Die Situation entspricht derjenigen der Bundesrepublik im Jahre 1959, als der Bundestag erstmals staatliche Beiträge für die Parteien vorsah. Die verfassungspolitische Entwicklung verlief somit in beiden Ländern gleich; in Schweden aber fehlen die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen für den Eintritt einer der gegenwärtigen deutschen entsprechenden Situation.

3. Schweden hat keine der deutschen entsprechende Verfassungsgerichtsbarkeit⁷⁾. Der Reichstagsbeschluß vom 15. Dezember 1965 kann mangels eines dafür vorgesehenen Verfahrens verfassungsrechtlich nicht in Frage gestellt werden. Zwar wurde in der Reichstagsdebatte vom 14. und 15. Dezember 1965⁸⁾ versucht, Bedenken aus der als Grundrecht garantierten Pressefreiheit⁹⁾ und dem in seiner Tragweite zweifelhaften § 16 der Regierungsform¹⁰⁾ herzuleiten, der den König verpflichtet, »niemandes Gewissen zu zwingen oder zwingen zu lassen«¹¹⁾. Wenn auch diese materiellrechtlichen Bedenken kaum durchgreifen dürften, so zeigen sich hier doch wieder einmal mehr die eminent politischen Auswirkungen des Fehlens oder Bestehens einer Verfassungsgerichtsbarkeit.

II. Die Rechtslage vor dem 15. Dezember 1965

A. Selbstfinanzierung der Parteien

Vor dem Reichstagsbeschluß vom 15. Dezember 1965 erhielten die schwedischen Parteien keine staatlichen Mittel für ihre allgemeine mei-

⁷⁾ Vgl. Nils Herlitz, Verfassungsgerichtsbarkeit in Schweden, in: Verfassungsgerichtsbarkeit in der Gegenwart (Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht. 36) 1962, S. 489 ff.

⁸⁾ Riksdagens protokoll första kammaren 1965:41, S. 32 ff.; andra kammaren 1965:41, S. 129 ff., 1965:42, S. 5 ff.; auf die Reichstagsdebatte kann im einzelnen nicht eingegangen werden. Vgl. auch unten IV B.

⁹⁾ Kungl. Maj:ts och Riksdagens fastställda Tryckfrihetsförordning vom 5. 4. 1949, in der Fassung der Bekanntmachung vom 28. 12. 1965, SFS Nr. 818, S. 1919 ff.

¹⁰⁾ Kungl. Maj:ts och Rikets Ständers fastställda Regeringsform vom 6. 6. 1809, in der Fassung der Bekanntmachung vom 28. 12. 1965, SFS Nr. 815, S. 1869 ff.

¹¹⁾ Zu § 16 vgl. H. Walter, Die allgemeine Verfassungsrevision in Schweden und die Grundgesetzänderungen von 1965, oben S. 59 ff., 63 Anm. 29. Dort ist die Bestimmung vollständig abgedruckt.

nungsbildende Tätigkeit¹²⁾. Noch 1947 hielt der Reichstag an dem Prinzip fest, daß der Staat nur für die Wahlverrichtung selbst aufzukommen habe, während schon die Wahlvorbereitung, wie Druck und Versendung der Stimmzettel, weiterhin von den Parteien auf eigene Kosten zu treffen sei. Eine Übernahme der von den Parteien durchgeführten Wahlvorbereitungen durch staatliche Behörden lasse auch keine wesentliche Senkung der Wahlkosten der Parteien erwarten, »da nicht zur Debatte gestellt werden könne, daß die Wahlpropaganda, die jetzt von den Parteien gedruckt und verbreitet werde, von der Allgemeinheit zur Verfügung gestellt und durch ihre Vorsorge an die Wähler verschickt werden solle«¹³⁾.

B. Staatszuschüsse in besonderen Fällen

Schon vor der Einführung der allgemeinen Parteienfinanzierung gab es Fälle staatlicher Zuschüsse zu Sonderaufgaben. Wegen ihrer Sachnähe zur Frage der Parteienfinanzierung ist kurz darauf einzugehen.

a) Die Volksbefragungen von 1955 und 1957

Im Jahre 1955 fand in Schweden eine Volksbefragung darüber statt, ob vom Linksverkehr zum Rechtsverkehr übergegangen werden solle. Den in der Kampagne vor der Abstimmung tätigen Propagandakomitees stellte der Staat 2 000 000 skr. (etwa 1 500 000 DM) für ihre Aufklärungstätigkeit zur Verfügung. Zum selben Zweck bewilligte der Reichstag im Jahre 1957 6 000 000 skr. für die Volksbefragung über die Volkspensionen¹⁴⁾. Diese Zuschüsse wurden allerdings nicht speziell den politischen Parteien zur Verfügung gestellt, sondern den in der Angelegenheit vertretenen »Meinungsrichtungen«¹⁵⁾. Daneben betrieb der Staat eine eigene Aufklärungsarbeit, für die der Reichstag getrennte Mittel bewilligte.

b) Staatszuschüsse für Jugendverbände

Auf Grund der Verordnung über Staatszuschüsse zu der zentralen Tätigkeit gewisser Jugendorganisationen vom 4. Juni 1964¹⁶⁾ erhalten die Jugendverbände der demokratischen Parteien staatliche Mittel. Die Zu-

¹²⁾ Prop. 1965:174, S. 3.

¹³⁾ KU 1947:13, S. 2.

¹⁴⁾ Prop. 1965:174, S. 3. Riksdagens skrivelse 1957:320, StU 1957:130, S. 3.

¹⁵⁾ Prop. 1957:177, S. 20 f. Vgl. auch das Gutachten: Upplysningsverksamhet vid folkomröstningar, SOU 1956:35, insbesondere S. 44 ff., 52 ff., 121 ff., 132 f.

¹⁶⁾ Kungl. Maj:ts kungörelse om statsbidrag till vissa ungdomsorganisationers centrala verksamhet, SFS Nr. 510, S. 1159 ff.

¹⁷⁾ § 3 a. a. O.

schüsse sind an folgende Bedingungen geknüpft: (1) Die Organisation muß in Aufbau und Tätigkeit demokratischen Grundsätzen folgen, (2) zur Kameradschaft erziehen und (3) mindestens 3000 Mitglieder im Alter zwischen 12 und 25 Jahren haben¹⁷⁾. Im Haushaltsjahr 1965/66 wurden für 41 empfangsberechtigte Jugendorganisationen 3 666 000 skr. veranschlagt, davon insgesamt 610 000 skr. für die Jugendverbände der vier demokratischen Parteien. Die Jugendverbände sind zur Vorlegung von Tätigkeitsberichten verpflichtet; eine staatliche Kontrolle über die Verwendung der zugesprochenen Mittel findet aber nicht statt¹⁸⁾.

c) Staatszuschüsse zu den Stimmzetteldruckkosten

Die Wahlgesetzgebung geht davon aus, daß die Wähler sowohl bei Reichstagswahlen wie bei Kommunalwahlen eigene Stimmzettel anfertigen und sich in den Wahllokalen zu diesem Zweck ausreichende Blankette finden. In der Praxis verwenden die Wähler jedoch nahezu ausschließlich die von den Parteien (vgl. oben II A) zur Verfügung gestellten Stimmzettel¹⁹⁾.

Im Jahre 1964 wurden neue Bestimmungen erlassen, wonach die Parteien Kostenersatz für den Druck der von ihnen bei Reichstags- und Kommunalwahlen zur Verfügung gestellten Stimmzettel erhalten. Anspruchsberechtigt sind – auch bei Kommunalwahlen – nur die im Reichstag vertretenen Parteien²⁰⁾. Im Jahre 1965 hat der Reichstag Motionen abgelehnt, wonach der Staat auch die Kosten für den Versand der Wahlzettel übernehmen sollte²¹⁾.

III. Staatliche Pressefinanzierung?

Der politische Anlaß der Debatte über die Parteienfinanzierung ist in Schweden und Deutschland grundverschieden.

Ausgangspunkt der Überlegungen, Staatsmittel heranzuziehen, war in Schweden nicht so sehr die finanzielle Situation der politischen Parteien, als

¹⁸⁾ Prop. 1965:174, S. 3.

¹⁹⁾ Prop. 1965:174, S. 3.

²⁰⁾ Vgl. § 97 des Reichstagswahlgesetzes (lag om val till riksdagen vom 26. 11. 1920, SFS Nr. 796) in der Fassung des Änderungsgesetzes vom 21. 5. 1964 (SFS Nr. 128, S. 345) und § 60 a Kommunalwahlgesetz (kommunala vallagen vom 6. 6. 1930, SFS Nr. 253) in der Fassung des Änderungsgesetzes vom 21. 5. 1964 (SFS Nr. 129, S. 346) in Verbindung mit der Verordnung vom 21. 5. 1964 (Kungl. Maj:ts kungörelse om gottgörelse för kostnader för valsedlar, SFS Nr. 395, S. 862). Für die vom Staat zu erstattenden Kosten ist ein Höchstbetrag festgesetzt. Erstattet werden die Kosten für höchstens die Anzahl Stimmzettel, die dem Fünffachen der Anzahl der Wahlberechtigten entspricht. Vergütet werden nur die wirklich entstandenen Kosten, jedoch höchstens 6 skr. für 1 000 Stimmzettel.

²¹⁾ KU 1965:38.

vielmehr der Presse, genauer gesagt eines großen Teils der Tagespresse. Wie in anderen Ländern ebenfalls zu beobachten ist, hat in den letzten Jahren in Schweden ein mit wirtschaftlicher Konzentration Hand in Hand gehendes »Zeitungssterben«²²⁾ eingesetzt; zahlreiche Presseunternehmen befinden sich in wirtschaftlichen Schwierigkeiten. In einem Land, in dem die Pressefreiheit in einem Umfang wie kaum in einem anderen verfassungsrechtlich gesichert ist²³⁾, mußten ernsthafte Konsequenzen auf die praktischen Möglichkeiten zur Ausnutzung der Pressefreiheit befürchtet werden²⁴⁾.

Die Regierung hat im Herbst 1963 einen Sachverständigenausschuß berufen, der die wirtschaftliche Situation des Pressewesens untersuchen und Maßnahmen zu ihrer Verbesserung erarbeiten sollte. Diese »Pressekommission« (*pressutredningen*) erstattete am 3. März 1965 ein Gutachten über »Die Wirtschaftsbedingungen der Tageszeitungen«²⁵⁾ und schlug die Unterstützung der Presse aus Haushaltsmitteln vor²⁶⁾.

Die Auszahlung sollte zweckgebunden an die politischen Parteien erfolgen. Dies erklärt sich daraus, daß in Schweden die führenden Tageszeitungen und 85 % der gesamten Tagespresse parteipolitisch gebunden sind²⁷⁾. Aus diesem Grunde erschienen der Pressekommission die politischen Parteien als die angemessensten Vermittler der staatlichen Presseunterstützung. »Die Parteien sind ... Institutionen, deren Interessen und Bestrebungen zusammenwirken, um eine allseitige Zeitungsrepräsentation sicherzustellen, und schaffen dadurch bessere Wettbewerbsbedingungen auf dem Zeitungsmarkt sowie eine differenzierte politische Meinungsbildung«²⁸⁾.

In der öffentlichen Erörterung des Vorschlags der Pressekommission nahm der Gedanke einer allgemeinen staatlichen Parteienfinanzierung Gestalt an. In einem Sondervotum hatte bereits ein Mitglied der Kommission selbst auf die Schwierigkeiten hingewiesen, bei staatlicher Pressefinanzierung über die Parteien die Meinungsbildung durch die Presse und die son-

²²⁾ Vgl. *Dagstidningarnas ekonomiska villkor. Betänkande av pressutredningen*, SOU 1965:22 (im folgenden zitiert als »pressutredningen«), S. 9 f.

²³⁾ Das Grundrecht auf freie Veröffentlichung und Verbreitung von Druckerzeugnissen und die Freiheit der darin geäußerten Meinungen ist in einem besonderen Grundgesetz (*Druckfreiheitsverordnung*) geregelt: *Kungl. Maj:ts och Riksdagens fastställda Tryckfrihetsförordning* vom 5. 4. 1949 in der Fassung der Bekanntmachung vom 28. 12. 1965, SFS Nr. 818, S. 1919 ff.

²⁴⁾ Justizminister Kling, Staatsratsprotokoll vom 22. 11. 1963, wiedergegeben in: *pressutredningen*, S. 7.

²⁵⁾ Siehe Anm. 22.

²⁶⁾ Im einzelnen vgl. *pressutredningen*, S. 118 ff., besonders 123 ff.

²⁷⁾ *Pressutredningen*, S. 119.

²⁸⁾ *Pressutredningen*, S. 120.

stige meinungsbildende Tätigkeit der Parteien klar zu trennen. Das Sondervotum schlug vor, den Parteien allgemein Staatszuschüsse zu gewähren, die sie nach ihrem Gutdünken auch zur Finanzierung der jeweiligen Parteipresse verwenden könnten²⁹⁾. An diese Gedanken knüpft die Regierungsvorlage zur allgemeinen Parteienfinanzierung vom 5. November 1965 an³⁰⁾.

IV. Allgemeine Parteienfinanzierung

A. Die Grundsätze der Parteienfinanzierung

Der Reichstagsbeschluß vom 15. Dezember 1965 hat die Regierungsvorlage über die allgemeine Parteienfinanzierung unverändert gebilligt³¹⁾. Danach werden die staatlichen Zuschüsse an die Parteien nach folgenden Grundsätzen gewährt³²⁾:

1. Zuschüsse werden nur solchen Parteien gewährt, die eine nicht unbedeutende Stütze in der Wählermeinung haben. Dieser Gesichtspunkt wird dadurch berücksichtigt, daß eine Partei mindestens mit einem Mandat in einer der beiden Kammern des Reichstags vertreten sein muß. Außerdem muß sie, um anspruchsberechtigt zu sein, mindestens 2 % der bei der letzten Wahl zur zweiten Kammer des Reichstags abgegebenen, gültigen Stimmen auf sich vereinigt haben.

2. Die Zuschüsse werden schematisch berechnet und nach festen Regeln verteilt, die keine ermessensmäßige Handhabung zulassen.

3. Die Höhe des Beitrags steht im Verhältnis zur Stärke der Parteien. Eine Bevorzugung der Opposition findet bei der allgemeinen Parteienfinanzierung – im Gegensatz zur Regelung der Staatszuschüsse zu den Kanzleien der Reichstagsfraktionen, wonach die Oppositionsparteien höhere Zuschüsse erhalten (dazu unten V) – nicht statt. Die Zuschüsse werden streng proportional der jeweils am 1. Februar bestehenden Mandatsstärke im Reichstag jährlich ausbezahlt. Eine Aufspaltung in einen für alle zuschlußberechtigten Parteien gleichen Grundbetrag und einen der Sitzstärke im Reichstag proportionalen Zusatzbetrag

²⁹⁾ Pressutredningen, S. 132 f.

³⁰⁾ Prop. 1965:174, S. 3. Die Pressekommission hatte in ihrem Gutachten den Gedanken einer allgemeinen Parteienfinanzierung nicht verworfen, sondern als eine zur Verbesserung der ökonomischen Bedingungen der Tagespresse grundsätzlich geeignete Alternative angesehen, pressutredningen, S. 120.

³¹⁾ Riksdagens skrivelser 1965:452, 453.

³²⁾ Prop. 1965:174, S. 8 ff.; KU 1965:44, S. 16 f.

wurde abgelehnt, um unerwünschte Rückwirkungen auf die Parteiverhältnisse wie die erleichterte Gründung von Splitterparteien nicht zu begünstigen.

Der Reichstag hat im Zusatzhaushalt I für das Rechnungsjahr 1965/66³³⁾ und im Haushalt 1966/67³⁴⁾ jeweils 23 000 000 skr. für die allgemeine Parteienfinanzierung veranschlagt. Jede Partei erhält 60 000 skr. pro Jahr und einen Reichstagsitz. Die Mittelverteilung erfolgt nicht durch die Regierung oder eine ihr unterstellte Behörde. In der vom Reichstag gebilligten Regierungsvorlage ist vorgesehen, daß die Reichstagsbevollmächtigten im Reichsschuldenkontor³⁵⁾ (*riksgäldsfullmäktige*) einen Dreierausschuß aus höheren Richtern bestimmen, der die Gelder verteilt. Die Entscheidungen des Ausschusses sollen unanfechtbar sein³⁶⁾.

4. Eine staatliche Kontrolle über die Verwendung der Mittel findet nicht statt (dazu unten C).

Die allgemeine Parteienfinanzierung wurde durch einfachen Reichstagsbeschluß angenommen. Sie steht deshalb rechtlich zur jederzeitigen Disposition des Parlaments. In seiner gegenwärtigen Zusammensetzung versteht der Reichstag die Regelung jedoch so, daß die genannten vier Grundprinzipien³⁷⁾ nicht aufgegeben werden sollen, während »die nähere Detailausformung des Systems Gegenstand einer Untersuchung werden sollte, sobald aus seiner praktischen Anwendung Erfahrungen gewonnen wurden«³⁸⁾. Im Jahre 1966 hat der Reichstag eine Motion abgelehnt, die eine Untersuchung über die Ausgestaltung der Parteienfinanzierung bereits jetzt durchführen wollte³⁹⁾.

B. Die Diskussion über die Parteienfinanzierung in Schweden

Ein Überblick über die Argumente für und wider die Einführung staatlicher Parteienfinanzierung, der Vollständigkeit anstrebte, würde den Rahmen dieser Darstellung sprengen. Dem deutschen Betrachter fällt auf, daß in dem zugänglichen Schrifttum rechtswissenschaftliche Erörterungen des

³³⁾ StU 1965:192, 193; riksdagens skrivelser 1965:453, 454.

³⁴⁾ Riksstat för budgetåret 1966/67, driftbudgeten A II D 8.

³⁵⁾ Ein dem Reichstag unterstehendes Organ.

³⁶⁾ Material über die tatsächliche Errichtung und Praxis des Ausschusses war mir nicht zugänglich.

³⁷⁾ Oben gesperrt gedruckt.

³⁸⁾ KU 1965:44, S. 16.

³⁹⁾ KU 1966:14, S. 3.

Problems nicht festzustellen sind. Dies mag darauf beruhen, daß in Schweden weniger verfassungsrechtliche als politische Fragen involviert sind.

Das wichtigste von den Gegnern der Parteienfinanzierung ins Feld geführte politisch-propagandistische Argument war der Vorwurf, die Regierungsvorlage sei nichts als eine verschleierte Neuauflage des im Kreuzfeuer der Kritik endgültig zusammengebrochenen Projekts staatlicher Pressefinanzierung. Die Absicht sei, die wirtschaftliche Lage der sozialdemokratischen Parteipresse, insbesondere der "Stockholms-Tidningen" zu sanieren. Diesem Vorwurf begegnete Staatsminister Erlander in der Reichstagsdebatte am 14. Dezember 1965 mit der allseits bedauerten Mitteilung, daß diese zu den führenden Blättern zählende Zeitung⁴⁰⁾ soeben beschlossen habe, angesichts der angespannten Finanzlage zum 1. April 1966 ihr Erscheinen einzustellen⁴¹⁾.

Wie in der Bundesrepublik schieden sich die Meinungen an der Frage, wie die als Prinzip übereinstimmend anerkannte Unabhängigkeit der politischen Parteien am besten gesichert werde, d. h. ob staatliche Finanzhilfe diese Unabhängigkeit fördere oder gefährde⁴²⁾.

Die Befürworter staatlicher Finanzhilfe verwiesen auf die Gefahren wirtschaftlicher Abhängigkeit von privaten Geldgebern. Staatliche Unterstützung beseitige die Ungleichheit und Unzulänglichkeit der Parteieinkünfte. Die Parteien erhielten die Freiheit, diejenigen Formen und Wege ihrer informativen und meinungsbildenden Tätigkeit zu wählen, die sie zur Erfüllung ihrer Aufgaben als die zweckmäßigsten ansähen. Staatliche Parteienfinanzierung habe schließlich den Vorteil, daß sie keinen öffentlichen Einblick in die Parteifinzen und keine staatliche Kontrolle über die Verwendung der Mittel verlange.

Die Auffassung der Gegner der Parteienfinanzierung, zu den Lebensbedingungen der Demokratie gehöre die Integrität der Parteien im Verhältnis zum Staat, gleicht der Argumentation des Bundesverfassungsgerichts vom 19. Juli 1966. Es wurde befürchtet, staatliche Parteienfinanzierung müsse zu Staatsabhängigkeit führen. Außerdem störe die Bereitstellung von Haushaltsmitteln die Wettbewerbsbedingungen zwischen den Parteien. Unangreifbare Regeln über die Verteilung der staatlichen Gelder ließen sich nicht aufstellen. Staatliche Parteienfinanzierung befestige die herr-

⁴⁰⁾ Leserkreis 400 000–600 000 Personen.

⁴¹⁾ Riksdagens protokoll, andra kammaren, 14. 12. 1966, Nr. 41, S. 134 f.

⁴²⁾ Zu den im folgenden skizzierten Argumentationen vgl. z. B. einerseits die Regierungsvorlage prop. 1965:174, S. 8; andererseits die Vorbehalte der Minderheit im Konstitutionsausschuß des Reichstags KU 1965:44, S. 18 ff. Ferner die Reichstagsdebatte a. a. O. oben Anm. 8.

schende Parteistruktur, da sie die bestehenden Parteien begünstige. Die alleinige Anknüpfung an das Stärkeverhältnis der Fraktionen im Reichstag wurde als fragwürdig angesehen, weil die Parteien auch feste Kosten zu tragen hätten, die nicht ihrem Wähleranhang proportional seien.

Besondere Bedeutung haben die Gegner der Parteienfinanzierung auch der Frage beigemessen, ob es zulässig und zumutbar sei, daß Bürger über die Steuer zur Finanzierung von Parteien gezwungen werden, die ihren politischen Anschauungen widersprechen, ein Argument, das in der deutschen Diskussion erstaunlicherweise kaum eine Rolle gespielt hat. Es wurde gefragt, ob man etwa jüdischen Mitbürgern zumuten wolle, auf diese Weise eine neonazistische Partei zu finanzieren. Immerhin nimmt die kommunistische Partei in Schweden an der Finanzierung teil⁴³⁾.

Soweit ersichtlich, wurde die Frage einer Beschränkung der Parteienfinanzierung auf die eigentlichen Wahlkampfkosten der Parteien in Schweden nicht diskutiert. Eine derart begrenzte Zuwendung von Haushaltsmitteln, wie sie das Bundesverfassungsgericht in Deutschland für möglich und verfassungsrechtlich unbedenklich hält⁴⁴⁾, wäre in Schweden wahrscheinlich auf Schwierigkeiten gestoßen, da die Parteien dort nicht zur Rechnungslegung verpflichtet sind und eine Staatskontrolle über die Mittelverwendung unter allen Umständen vermieden werden soll⁴⁵⁾ (dazu den folgenden Abschnitt C).

C. Keine Staatskontrolle und Rechnungslegungspflicht über die Parteifinanzen

Zu den vier tragenden Grundsätzen der Parteienfinanzierung in Schweden gehört der Ausschluß jeder staatlichen Kontrolle über die Verwendung der Parteimittel (vgl. oben unter A 4). Ergänzt wird dieser Grundsatz durch das schon vor Einführung der staatlichen Parteienfinanzierung anerkannte Prinzip, daß die politischen Parteien nicht verpflichtet sind oder werden sollten, die Herkunft ihrer Mittel offenzulegen.

⁴³⁾ Dagegen ist die Gewährung öffentlicher Mittel an Jugendverbände auf demokratische Organisationen beschränkt, vgl. oben II B b.

⁴⁴⁾ Dazu D. Tsatsos oben S. 384 ff.

⁴⁵⁾ Zur Kritik von D. Tsatsos (a. a. O., S. 386) an den Urteilen des Bundesverfassungsgerichts, daß man die Wahlvorbereitung nicht von der übrigen Parteitätigkeit unterscheiden könne, vgl. auch die Ausführungen Staatsminister Erlanders in der Reichstagsdebatte vom 14. 12. 1965 (riksdagens protokoll, andra kammaren, 1965:41, S. 132): »Es ist klar, daß diese Informationstätigkeit [der Parteien] besonders intensiv während der Wahldiskussion wird . . . Die Tätigkeit der Parteien kann sich nicht auf einige Wochen konzentrieren, in denen die politische Atmosphäre vielleicht erhitzt ist, so daß die Bürger es schwer haben, auf das zu hören, was die Parteivertreter sagen. Das bedeutet, daß die Parteien eine kontinuierliche Wirksamkeit ausüben müssen.«

Die öffentliche Rechnungslegung über die Finanzierung der politischen Propaganda wurde in einem Gutachten behandelt, das eine von der Regierung zur Prüfung dieser Frage eingesetzte Sachverständigenkommission im Jahre 1951 vorgelegt hat⁴⁶⁾. Die Sachverständigen nannten im wesentlichen drei Gründe für die Ablehnung einer Rechnungslegungspflicht: 1. Gefährdung des Wahlheimnisses, 2. Beeinträchtigung der Spendenfreudigkeit, 3. Zweifel an der nötigen Effektivität einer Rechnungslegungspflicht⁴⁷⁾. Auch spätere Versuche der Einführung einer Rechnungslegungspflicht der Parteien blieben erfolglos. Der Reichstag hat 1964 und 1966 entsprechende Anträge abgelehnt.

Der Bericht des Ersten Gesetzesausschusses des Reichstags vom 9. April 1964⁴⁸⁾ erkennt zwar an, unter demokratischen Gesichtspunkten sei es wertvoll, Einblick in die Finanzierung der Parteientätigkeit zu erhalten, hält aber an den Bedenken des Sachverständigengutachtens von 1951 fest und gibt der Hoffnung Ausdruck, daß statt einer gesetzlichen Regelung die bereits in gewissem Umfang praktizierte freiwillige Rechnungslegung der Parteien über ihre Einkünfte durch ein Abkommen der Parteileitungen weiter ausgebaut werde⁴⁹⁾. Der Konstitutionsausschuß des Reichstags knüpfte in seinem Bericht vom 22. Februar 1966⁵⁰⁾ an diesen Gedanken an und führte aus, die Regierung müsse eine Initiative in der Frage erwägen, falls das Zustandekommen derartiger Parteiabsprachen auf Schwierigkeiten stoßen sollte. Gleichzeitig betonte er aber nachdrücklich, daß das mit der allgemeinen Parteienfinanzierung angenommene Grundprinzip des Verbots jeder staatlichen Kontrolle der Mittelverwendung nicht angetastet werden dürfe.

In der Frage der Rechnungslegungspflicht und den sich daraus ergebenden Rückwirkungen auf die Staatsunabhängigkeit der politischen Parteien besteht ein grundlegender Unterschied zwischen der schwedischen und deutschen Rechtslage. Zum Für und Wider der Rechnungslegungspflicht, die durchaus legitime Gründe für sich hat, soll hier nicht Stellung genommen werden. Es läßt sich aber kaum bestreiten, daß die in Art. 21 Abs. 1 Satz 4 des deutschen Grundgesetzes angeordnete Rechnungslegungspflicht über die Herkunft der Parteieinkünfte näher an den für die Unabhängigkeit der

⁴⁶⁾ Om offentlig redovisning av den politiska propagandans finansiering, SOU 1951:56.

⁴⁷⁾ Vgl. hierzu die eingehenderen Ausführungen und Nachweise bei D. Tsatsos, Bleckmann und Bothé, ZaöRV Bd. 25 (1965), S. 546 f.

⁴⁸⁾ Första lagutskottets utlåtande 1964:19, bilag till riksdagens protokoll, 9 saml. 1 avd., S. 11.

⁴⁹⁾ A. a. O., S. 12.

⁵⁰⁾ KU 1966:15, S. 8.

Parteien gefährlichen Bereich staatlicher Kontrolle heranzuführen, als dies in Schweden der Fall ist. In einer Verfassungsordnung wie der deutschen, in der der Staat von seinen Parteien die Offenlegung ihrer Geldquellen, verfassungsmäßiges Verhalten und eine demokratische innere Ordnung verlangt (Art. 21 Abs. 1 und 2 GG) – Gebote, die nur im Zusammenhang mit zu ihrer Verwirklichung ausgeübter staatlicher Kontrolle sinnvoll sind – wiegt die Frage nach der Einführung staatlicher Parteiensubventionierung ungleich schwerer als in einem Staat wie Schweden, wo die Finanzierung aus dem Staatshaushalt die einzige und keine zusätzliche unmittelbare Einwirkung des Staates in den »staatsfreien« Raum der Parteien darstellt.

V. Staatsbeiträge zu den Kanzleien der Reichstagsfraktionen

Gleichzeitig mit der Regierungsvorlage über die allgemeine Parteienfinanzierung behandelte der Reichstag zwei Motionen, mit denen staatliche Zuschüsse zu den Kosten der im Reichstag vertretenen Parteien für ihre Fraktionssekretariate verlangt wurden. Mit dieser Frage hatte sich bereits die Sachverständigenkommission befaßt, die 1954 mit der Ausarbeitung von Vorschlägen für eine Modernisierung der schwedischen Verfassung beauftragt wurde⁵¹⁾. In den Motiven zum Entwurf einer neuen Reichstagsordnung⁵²⁾, der 1963 vorgelegt wurde⁵³⁾, war vorgeschlagen worden, allen in Reichstagsausschüssen vertretenen Fraktionen einen staatsangestellten Sekretär zur Verfügung zu stellen. Gegen die vorgeschlagene Beteiligung von Staatsbediensteten an der Arbeit der Reichstagsfraktionen wurden jedoch Bedenken laut.

Der mit den erwähnten Motionen befaßte Reichstagsausschuß (*bankoutskottet*) hat in seinem Bericht vom 23. November 1965⁵⁴⁾ vorgeschlagen, den im Reichstag vertretenen Parteien staatliche Geldbeiträge für ihre Fraktionskanzleien zuzuwenden. Bisher wurden die Kanzleien aus Pflichtbeiträgen der Fraktionsmitglieder finanziert.

Der Ausschuß hat drei Hauptfragen erörtert⁵⁵⁾: 1. Sollen Regierungs- und Oppositionsparteien nach denselben Grundsätzen Zuschüsse erhalten, oder sollen Regierungsparteien weniger oder nichts bekommen? 2. Sollen

⁵¹⁾ Hierzu Walter oben S. 62 ff.

⁵²⁾ Eines der vier schwedischen Grundgesetze.

⁵³⁾ Författningsutredningen VI, Sveriges statsskick, del 3, motiv, förslag till riksdagsordning, SOU 1963:18, S. 211 f.; vgl. auch die Stellungnahmen der einzelnen Reichstagsfraktionen zur Frage des Bedarfs höherer administrativer und wirtschaftlicher Mittel für den Reichstag, Sveriges statsskick, del 4, bilagor, SOU 1963:19, S. 186 ff.

⁵⁴⁾ BU 1965:54.

⁵⁵⁾ BU 1965:54, S. 7 f.

die Zuschüsse allen Parteien oder nur solchen mit einer gewissen Mindeststärke zufließen? 3. Soll der Zuschuß an alle Parteien gleich hoch sein oder sich nach der Fraktionsstärke richten?

Dazu hat der Ausschuß folgende Richtlinien angenommen:

»Mit Rücksicht auf den Unterschied zwischen den Arbeitsbedingungen der Oppositions- und Regierungsparteien erscheint es als angemessen, die Beiträge für die Oppositionsparteien nach vorteilhafteren Grundsätzen zu bemessen als für die Regierungsparteien. Im übrigen soll die Beitragshöhe im Verhältnis zur Zahl der Fraktionsmitglieder stehen. Es soll nichts im Wege stehen, daß an einen Abgeordneten Zuschuß gewährt wird, der seine Partei allein vertritt«⁵⁶⁾.

Der Ausschuß hat vorgeschlagen, jeder Fraktion pro Jahr und Abgeordneten 3000 skr. zur Verfügung zu stellen, wenn sie in der Regierung vertreten ist. Oppositionsparteien erhalten 50 % mehr.

Der Reichstag hat den Vorschlag des Ausschusses am 16. Dezember 1965 unverändert angenommen⁵⁷⁾. Interessant ist an dieser Regelung vor allem die unterschiedliche Behandlung der Regierungs- und Oppositionsparteien. Die Regelung ist am 1. Januar 1966 in Kraft getreten. Im Reichshaushalt für 1966/67 sind für Zuschüsse zu den Sekretariatskosten der Reichstagsfraktionen 1 440 000 skr. veranschlagt⁵⁸⁾. Hannfried Walter

Summary

State-financing of Political Parties in Sweden since the Riksdag Decision of December 15th, 1965

I. Introduction

On December 15th, 1965 the Swedish Riksdag (parliament) provided for the general financing of political parties. This development forms an interesting contrast to the position in the Federal Republic of Germany, where the Federal Constitutional Court by three judgments of July 19th, 1966 held that State-financing of political parties as practised since 1959 was unconstitutional.

A comparison of the legal position in both countries must be aware of the following differences: (1) Contrary to article 21 of the German Basic Law, the Swedish constitution does not contain any provisions relating to political parties. (2) The present position in Germany is based on judicial decisions of the Con-

⁵⁶⁾ BU 1965:54, S. 8.

⁵⁷⁾ Riksdagens skrivelse 1965:442.

⁵⁸⁾ Riksstat för budgetåret 1966/67, driftbudgeten XIV.

stitutional Court, while in Sweden the decision was made by the legislature in its political discretion. (3) In Sweden, there is no constitutional Court which could review the decision of the Riksdag as to its (hardly questionable) constitutionality.

II. The Position Existing before December 15th, 1965

Before the Riksdag decision of December 15th, 1965 the Swedish political parties did not receive any aid from the State for their activities in the formation of public opinion (*opinionsbildande verksamhet*). On the other hand, the Riksdag, on the occasion of the referenda held in 1955 and 1957, granted financial support to the propaganda committees campaigning for the various views forming the object of those referenda. Youth organizations having a certain minimum of members and adhering to democratic principles may receive State grants under the royal decree of June 4th, 1964. Amongst the organizations thus supported there are also the youth organizations of the democratic (*i. e.* in practice non-communist) parties. Under the 1964 amendment of the electoral law the political parties represented in the Riksdag get compensation for the printing costs of the ballot papers used for Riksdag and local elections.

III. State-financing of the Press?

A committee of experts appointed by the Government to deal with the economic situation of the press proposed, in March 1965, to subsidise the newspapers with State means. The money was to be paid to the political parties for the benefit of their newspapers. Press-financing through the political parties appeared to be the appropriate solution, since 85 % of the Swedish newspapers are under their control. The idea of State-financing of political parties arose from the public discussion of this proposal of the experts.

IV. General State-financing of political parties

The general State-financing of political parties as passed by the Riksdag on December 15th, 1965 follows the four subsequent principles:

(1) Only parties which are supported by a not unimportant part of the electorate, receive State subsidies. In order to be entitled to subsidies, a political party must have obtained at least 2 % of the votes cast in the last election to the second chamber of the Riksdag; in addition, it has to be represented by at least one member in one of the two Houses.

(2) There shall be a rigid scheme governing the fixing of the subsidies as well as their distribution.

(3) The amount of the subsidies corresponds with the representation in the Riksdag: each party which is entitled to subsidies receives skr. 60 000 *per annum* and seat in the Riksdag.

(4) The State shall not control the use made of the subsidies. This principle corresponds with the other principle recognized in Sweden that political parties are not obliged to render accounts of the sources of their respective income.

V. State Subsidies to the Expenses of the Parties for their Riksdag Secretariates

Simultaneously with the Government's proposal for the general State-financing of political parties the Riksdag dealt with two motions asking for State subsidies to the expenses of the parties for their Riksdag secretariates. On December 16th, 1965, the Riksdag decided that each Riksdag group should receive skr. 3 000 *per annum* and member if the party is represented in the Government. Opposition parties receive an additional grant of 50 %.