

18. 07. 01

Unterrichtung

**durch die
Parteienfinanzierungskommission**

Bericht der Kommission unabhängiger Sachverständiger zu Fragen der Parteienfinanzierung

Bundespräsidialamt.
Parteienfinanzierungskommission
– Die Vorsitzende –

Berlin, den 17. Juli 2001

An den
Präsidenten des Bundesrates
Herrn Ministerpräsidenten
Kurt Beck

Sehr geehrter Herr Bundespräsident,

in der Anlage*) darf ich Ihnen den Bericht der vom Herrn Bundespräsidenten berufenen Kommission unabhängiger Sachverständiger zu Fragen der Parteienfinanzierung vom 18. Juli 2001 übermitteln.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Hedda von Wedel
Präsidentin des Bundesrechnungshofes
und Vorsitzende der Kommission

*) Anlagen: Kommissionsbericht und Anlagenband (Gutachten)

**Bericht der Kommission unabhängiger Sachverständiger
zu Fragen der Parteienfinanzierung****– Empfehlung für Änderungen im Recht der Parteienfinanzierung –****Inhaltsverzeichnis****Seite**

Vorwort	6
Zusammenstellung der Empfehlungen der Kommission	7
A. Ausgangslage	13
Erster Abschnitt: Die Arbeit der Kommission	13
I. Bildung und Zusammensetzung der Kommission	13
II. Gesetzliche Grundlage und Auftrag der Kommission	13
1. Dreifache Grundlage des Kommissionsauftrages	13
2. Bisherige Berichte der Kommission zum parteienspezifischen Preisindex	14
3. Frühere Kommissionen zu Fragen der Parteienfinanzierung	14
III. Arbeitsweise der Kommission	14
Zweiter Abschnitt: Zeitgeschichtlicher Rahmen	15
I. Die so genannte CDU-Parteienspendenaffäre als zeitgeschichtlicher Ausgangspunkt	15
II. Tätigkeit anderer staatlicher Institutionen	15
1. Der Parlamentarische Untersuchungsausschuss	15
2. Strafrechtliche Ermittlungsverfahren	16
3. Finanzielle Sanktionen durch den Bundestagspräsidenten	16
III. Beiträge zur Reformdebatte	16

	Seite
Dritter Abschnitt: Gegenstand und Maßstab dieses Berichts	17
I. Eingrenzung des Kommissionsauftrags	17
II. Selbstverständnis der Kommission	17
1. Ziel der Untersuchung	17
2. Maßstäbe der Untersuchung	17
3. Keine Ausformulierung von Gesetzesvorschriften	18
B. Rechtliche Grundlagen	18
Erster Abschnitt: Rechtsnormen und Entscheidungen des BVerfG	18
I. Das Grundgesetz und weitere Rechtsnormen	18
II. Die Entwicklung der Rechtsprechung des BVerfG	19
Zweiter Abschnitt: Der verfassungsrechtliche Maßstab gemäß dem Urteil des BVerfG von 1992	19
I. Funktion der politischen Parteien und Zulässigkeit einer allgemeinen staatlichen Parteienfinanzierung	20
II. Staatsfreiheit der politischen Parteien und ihre Verankerung in der Bevölkerung	20
III. Umfang und Kriterien der Mittelverteilung	21
1. Relative Obergrenze	21
2. Absolute Obergrenze	21
3. Verteilungskriterien	22
IV. Zulässigkeit von Spenden und ihrer steuerlichen Begünstigung	22
V. Chancengleichheit der Parteien	23
VI. Zusammenhang mit anderen Formen der Politikfinanzierung	24
C. Empfehlungen	25
Erster Abschnitt: Grundsätze und Umfang der staatlichen Finanzierung	25
I. Bewährung und Weiterentwicklung des Systems der staatlichen Parteienfinanzierung	25
1. Die Vorgaben des BVerfG	25
2. Internationaler Ausblick	25
3. Bewertung von Verstößen	25
4. Eigenfinanzierung der Parteien	26
II. Absolute und relative Obergrenze	27
1. Auswirkungen und Bewertung der gesetzlichen Systematik	27
2. Regelmäßiges rechnerisches Überschreiten der absoluten Obergrenze	27
3. Ungleichgewicht von Wählerstimmen- und Zuwendungsanteil	28
4. Herausnahme bestimmter Einnahmearten aus der Berechnung der relativen Obergrenze	29
5. Umstellung der im PartG ausgewiesenen DM-Beträge auf Euro	29
III. Veränderungen bei der degressiven Vergütung und beim Quorum der Wählerstimmen	29
1. Anhebung der Vergütung für kleinere Parteien	30

	Seite
2. Änderung des Wählerstimmenquorums	30
IV. Einbeziehung der kommunalen Ebene	30
V. Differenzierte Vergütung der Wählerstimmen nach Wahlebenen	31
VI. Parteienspezifischer Preisindex	31
1. Die Entwicklung des partienspezifischen Preisindex	31
2. Automatische Indexierung	32
VII. Grundsätzliche Ausgabenkritik	32
Zweiter Abschnitt: Probleme der Eigenfinanzierung der Parteien	33
I. Spenden juristischer Personen	33
1. Allgemeines Verbot	33
2. Spendenverbot für von der öffentlichen Hand beherrschte Unternehmen	34
II. Obergrenze für Großspenden	34
1. Argumente für eine Obergrenze für Großspenden	34
2. Argumente gegen eine Obergrenze für Großspenden	35
3. Empfehlung	35
III. Zusätzliche Veröffentlichungspflicht für Großspenden	35
IV. Einflussspenden	36
V. Besondere Formen von Parteieinnahmen	36
1. Zuwendungen von Todes wegen	36
2. Anonyme Spenden	36
3. Darlehen	37
VI. Bargeldverkehr	37
1. Bargeldloser Zahlungsverkehr	37
2. Bagatellgrenze	37
3. Pflicht zur unverzüglichen Weiterleitung	37
VII. Direktspenden an Mandatsträger	38
1. Probleme von Direktspenden	38
2. Nichtdiskriminierung von Direktspenden	38
3. Rechenschaftslegung von Abgeordneten	39
VIII. Mandatsträgerabgaben	39
1. Verfassungsrechtliche Bedenken	39
2. Transparenz von Mandatsträgerabgaben	40
IX. Publikationspflicht	40
1. Höhe der Publikationsgrenze	40
2. Publikation von Mitgliedsbeiträgen	41
X. Stückelung von Spenden	41
XI. Steuerliche Behandlung von Spenden und Mitgliedsbeiträgen	41
XII. Sach- und Dienstleistungen	42
1. Grundsatz der Unentgeltlichkeit	42
2. Politische Unterstützungsaktionen Dritter	42
3. Moderne Formen des Sponsoring	43

	Seite
XIII. Begrenzung der unternehmerischen Tätigkeit von Parteien	43
1. Verfassungsrechtliche Zulässigkeit unternehmerischer Tätigkeit der Parteien	43
2. Beteiligungen im Medienbereich	43
XIV. Finanzbeziehungen zwischen Fraktion und Partei	45
1. Vollalimentation der Fraktion durch zweckgebundene staatliche Mittel	45
2. Grauzonen und Unsicherheiten	45
3. Verbot von Finanztransfers zwischen Fraktion und Partei	46
4. Fraktionssammlungen	46
5. Erstreckung auf alle Volksvertretungen	47
Dritter Abschnitt: Rechnungslegung der Parteien	47
I. Ausgangslage	47
II. Parteiinterne Verantwortlichkeit für die Rechnungslegung	48
III. Das System der Rechnungslegung – kameralistische oder doppelte Buchführung	48
1. Der systematische Mangel der derzeitigen Gesetzeslage	48
2. Wechsel zum Rechnungsstil der doppelten Buchführung	49
IV. Bewertung des Vermögens der Parteien	50
1. Unklare Gesetzeslage, uneinheitliche Praxis	50
2. Bewertung nach handelsrechtlichen Grundsätzen	51
V. Streichung des Saldierungsgebotes	52
VI. Weitere Vorschläge zur Verbesserung der Transparenz der Rechenschaftsberichte	52
VII. Prüfung der Rechenschaftsberichte durch die Wirtschaftsprüfer	54
1. Auswahl, Bestellung und Qualifikation der Wirtschaftsprüfer	54
2. Umfang der Prüfung durch die Wirtschaftsprüfer	55
3. Vorlage des Prüfungsberichts an die mittelverwaltende Stelle	56
VIII. Politikfinanzierungsbericht	56
1. Ausgangslage	56
2. Mehr Transparenz durch einen „Politikfinanzierungsbericht“	57
Vierter Abschnitt: Das Prüfungs- und Festsetzungsverfahren der mittelverwaltenden Stelle	58
I. Zuständige Stelle	58
II. Vereinfachung des Verfahrens	59
1. Einheitlicher Antrag auf staatliche Leistungen	59
2. Vereinfachung des Antrags- und Festsetzungsverfahrens	60
III. Umfang der Prüfung der mittelverwaltenden Stelle	61
IV. Vorlage eines ordnungsgemäßen Rechenschaftsberichts als Voraussetzung für den Anspruch auf staatliche Mittel	62
V. Sicherstellung der Vorlage von Rechenschaftsberichten durch alle Parteien	63
VI. Befugnis zur Beantragung der Festsetzung staatlicher Mittel	63

	Seite
VII. Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Ländern	63
VIII. Einhaltung der absoluten Obergrenze und Kürzung der Landes stimmenanteile	64
IX. Einbeziehung neuer Parteien	64
X. Nachmeldung von Spenden	64
XI. Aufbewahrungsfristen für Rechnungsunterlagen	65
Fünfter Abschnitt: Sanktionen	65
I. Finanzielle Sanktionen gegen die Partei durch die mittelverwaltende Stelle	65
1. Vorschläge der Gutachter der Kommission	66
2. Vorschläge zur Präzisierung finanzieller Sanktionen	67
II. Andere Sanktionen	69
1. Strafrechtliche Sanktionen	70
2. Verlust der Wählbarkeit	71
3. Finanzielle Sanktionen gegen handelnde Personen	72
Sechster Abschnitt: Abschließende Überlegungen	73
I. Künftige Aufgabe der Kommission	73
II. Ausblick	74
Abkürzungsverzeichnis	75
Literaturhinweise	77

Vorwort

Nach einem guten Jahr intensiver Arbeit legt die Kommission unabhängiger Sachverständiger hiermit ihren Bericht zur Reform der Parteienfinanzierung vor. Er sollte kein Schnellschuss sein, der vordergründig an Symptomen kuriert. Auch mithilfe von vielfältigem externen Sachverstand wurde die gesamte Gesetzgebung zur Parteienfinanzierung auf den Prüfstand gestellt. Dieses jetzt vorliegende Ergebnis wird sicherlich viele nicht zufrieden stellen: Den einen ist der Bericht viel zu lang und detailliert, den anderen immer noch nicht ausführlich genug. Den einen fehlen juristische Einzelheiten, den anderen sozialwissenschaftliche Daten. Manchen wird er zu politisch sein, anderen nicht kämpferisch genug. Der Kommission ging es um die Sache und nicht um das Gefallen.

Damit die sicherlich komplizierte Materie übersichtlicher wird, ist dem Bericht nach diesem Vorwort eine systematische Gliederung mit zahlreichen Unterpunkten vorangestellt. Dann folgt eine Zusammenstellung der Kommissions-Empfehlungen in insgesamt 80 Punkten. Der Bericht wird danach in drei Hauptteile – Ausgangslage, rechtliche Grundlagen, Empfehlungen – gegliedert. Im Teil Empfehlungen werden zur besseren Übersichtlichkeit alle Einzelempfehlungen am Schluss größerer Abschnitte in Kästen grau unterlegt. Ein Anhang aus Abkürzungsverzeichnis und Literaturhinweisen schließt den Bericht ab. Natürlich beschreibt dieser Text eine spröde, meist juristische Materie. Dennoch hat sich die Kommission Mühe gegeben, ihn auch für den interessierten Laien verständlich und nachvollziehbar zu formulieren.

Die Arbeit der Kommission wäre ohne die vielfältige Hilfe, die sie erfahren durfte, nicht zu schaffen gewesen. Deshalb ist sie zu vielfachem Dank verpflichtet. Zuvorderst möchte sie den Mitgliedern des Beirats für ihre Mitarbeit und Anregungen danken.

Besonderen Dank schuldet sie den drei Gutachtern, den Herren Professor Dr. Hans H. Klein, Professor Dr. Martin Morlok und Professor Dr. Lothar Streitferdt, für fruchtbare und grundsätzliche Überlegungen sowie für ihre Bereitschaft, über die eigentliche Gutachtertätigkeit hinaus an den Beratungen teilzunehmen und sich der Diskussion mit der Kommission und dem Beirat zu stellen.

Von besonderem Wert war es für die Kommission, am Erfahrungsschatz von Herrn Professor Dr. Horst Sandler teilzuhaben.

Die Bundestagsverwaltung hat der Kommission auf vielfache Weise Hilfe und Unterstützung zukommen lassen; dafür sei ihr herzlich gedankt.

Den Mitarbeitern des Bundesrechnungshofes schuldet die Kommission Dank für ihre Stellungnahme und Vorschläge, die sie aus ihren Erfahrungen als externe Prüfer der Bundestagsverwaltung gewonnen haben.

Dem Bundespräsidialamt ist zu danken für die personelle und sachliche Unterstützung der Kommissionsarbeit. Besonders danken möchte die Kommission ihrem Sekretär, Herrn Richter am Oberverwaltungsgericht Ulf Domgörgen, Leiter des Referats Verfassung und Recht im Bundespräsidialamt. Nur mit seinem unermüdlichen Einsatz war die Arbeit qualitativ und quantitativ zu leisten.

Trotz aller dieser Unterstützung übernimmt die Kommission natürlich alleine die Verantwortung für den gesamten Inhalt, für mögliche Stärken und Schwächen des Berichts. Sie erwartet in der Tat nicht, es allen recht machen zu können. Aber sie erwartet eine offene Debatte dieser Vorschläge und hofft auf einen konstruktiven Dialog.

Berlin, den 18. Juli 2001

Hedda von Wedel

Ulrich von Alemann

Hans-Dietrich Winkhaus

Hans Günther Merk

Dieter Wunder

Zusammenstellung der Empfehlungen der Kommission

Erster Abschnitt:

Grundsätze und Umfang der staatlichen Finanzierung

1. Die Kommission empfiehlt, an den Grundzügen des Systems der Parteienfinanzierung festzuhalten. Sie sieht aber die Notwendigkeit, es in einer Reihe von wichtigen Punkten fortzuentwickeln.
2. Den Parteien wird empfohlen, die Möglichkeiten ihrer Eigenfinanzierung durch Mitgliedsbeiträge besser auszuschöpfen.
3. Die Begrenzung des jährlichen Gesamtvolumens der staatlichen Mittel an alle Parteien („absolute Obergrenze“) und die Festlegung, dass die Höhe der staatlichen Leistungen bei einer Partei die Summe ihrer jährlich selbst erwirtschafteten Einnahmen nicht überschreiten darf („relative Obergrenze“), haben sich grundsätzlich als richtig erwiesen. Gleichwohl geben einzelne problematische Erscheinungen Anlass für gesetzliche Korrekturen.
4. Die Kommission empfiehlt dem Gesetzgeber zu prüfen, ob durch eine Veränderung der Berechnungsgrundlagen das bisherige regelmäßige rein rechnerische Überschreiten der absoluten Obergrenze verhindert werden kann.
5. Die Kommission empfiehlt, die Berechnungsgrundlagen so zu gestalten, dass sie zu einer Gleichgewichtung (Häufigkeit) des Wählerstimmen- und Zuwendungsanteils führen.
6. Die Kommission empfiehlt dem Gesetzgeber, bei der Berechnung der relativen Obergrenze nur die Einnahmen aus Mitgliedsbeiträgen und Spenden zu berücksichtigen.
7. Die Kommission empfiehlt, bei der nächsten Gelegenheit einer gesetzlichen Änderung die derzeit im PartG ausgewiesenen DM-Beträge auf Euro umzustellen. Dabei sollten Glättungen grundsätzlich zu Abrundungen führen.
8. Die Kommission empfiehlt dem Gesetzgeber zu prüfen, ob die Regelung über die erhöhte Vergütung der ersten fünf Millionen Wählerstimmen das vom BVerfG verfolgte Ziel eines Ausgleichs für die an der Sperrklausel gescheiterten Parteien tatsächlich erreicht; insbesondere sollte geprüft werden, ob und wie Mitnahmeeffekte der im Bundestag vertretenen Parteien ausgeschlossen werden können.
9. Die Kommission empfiehlt, beim Quorum der Wählerstimmen keine Änderung vorzunehmen.
10. Die Kommission empfiehlt, die kommunale Ebene, also auch die kommunalen Wählergemeinschaften, in die Parteienfinanzierung nicht mit einzubeziehen.
11. Die Kommission empfiehlt, von einer Differenzierung der Vergütung der Wählerstimmen nach den Ebenen der verschiedenen Wahlen (zum Europaparlament, zum Bundestag und zu den Landtagen) abzusehen.
12. Die Regelung über den parteispezifischen Preisindex (§ 18 Abs. 6 PartG) hat sich grundsätzlich bewährt. Sollten sich allerdings bei einer weiteren Beobachtung der Preisverläufe keine signifikanten Unterschiede zum Preisindex der allgemeinen Lebenshaltungskosten ergeben, kann auf den parteispezifischen Preisindex verzichtet werden.
13. Für den Fall, dass der parteispezifische Preisindex beibehalten wird, empfiehlt die Kommission, diese Aufgabe dem Statistischen Bundesamt zu übertragen.
14. Eine Anpassung der absoluten Obergrenze an die Preisentwicklung sollte nicht durch eine automatische Indexierung, sondern jeweils durch einen Gesetzesbeschluss des Deutschen Bundestages erfolgen.
15. Die Kommission hat keine Anhaltspunkte dafür, dass der Umfang der staatlichen Zuwendungen an die Parteien überhöht wäre. Angesichts der allgemeinen staatlichen Sparpolitik und Haushaltskonsolidierung werden allerdings auch die Parteien sich einer Aufgaben- und Ausgabenkritik stellen müssen.

Zweiter Abschnitt:

Probleme der Eigenfinanzierung der Parteien

16. Die Kommission empfiehlt, Spenden juristischer Personen weiterhin zuzulassen.
17. Die Kommission empfiehlt ein Spendenverbot für von der öffentlichen Hand (Bund, Länder, Gemeinden) beherrschte Unternehmen. Das Kriterium „beherrscht“ sollte ab einer Kapitalbeteiligung (addierte Anteile der öffentlichen Hand) in Höhe von 25 Prozent angenommen werden.
18. Die Einführung einer Obergrenze für Großspenden (von Privatpersonen wie von juristischen Personen) ist in der Kommission kontrovers diskutiert worden. Die Kommission lehnt mit 3 zu 2 Stimmen eine Begrenzung ab, weil sie mit dem BVerfG die Pflicht zur öffentlichen Rechnungslegung über die Herkunft der Mittel als ausreichende Abwehrmaßnahme gegen unzulässige Einflussnahmen ansieht. Nach Auffassung der Kommissionsmitglieder, die eine Obergrenze befürworten, sollte diese bei 250 000 DM jährlich pro Spender gezogen werden.
19. Die Kommission empfiehlt dem Gesetzgeber, eine Pflicht zur gesonderten, zeitnahen Veröffentlichung von Großspenden ab einer Größenordnung von 250 000 DM einzuführen.

20. Die Kommission empfiehlt, die Vorschrift über das Annahmeverbot für sog. „Einfluss Spenden“ dahin gehend zu erweitern, dass sie auch solche Spenden erfasst, die nachträglich wegen eines bereits gewährten Vorteils getätigt werden bzw. vor der Gewährung des Vorteils versprochen werden.
21. Die Kommission empfiehlt, Zuwendungen von Todes wegen, insbesondere Vermächtnisse, wie Spenden zu behandeln. Als solche unterliegen sie in jeder Hinsicht dem Transparenzgebot.
22. Anonyme Spenden unterliegen bereits nach geltendem Recht einem Annahmeverbot.
23. Im Fall der Gewährung eines Darlehens ist bereits nach geltendem Recht eine ggf. eingeräumte Zinssparnis, also die Differenz zu dem marktüblichen Zinssatz, eine geldwerte Zuwendung, die als solche im Rechenschaftsbericht auszuweisen ist.
24. Die Kommission empfiehlt, die Parteien zu verpflichten, ihr gesamtes Finanzwesen, insbesondere das Spendenwesen, ausschließlich über bestimmte, vollständig und abschließend zu bezeichnende Konten abzuwickeln. Sie empfiehlt den Parteien, ihre Konten im Inland zu führen.
25. Von dem Verbot jeglichen Bargeldverkehrs sollte mit Rücksicht auf verständliche Bedürfnisse der Praxis ein Bagatellbereich ausgenommen bleiben, innerhalb dessen Barspenden („Tellersammlungen“) zuzulassen sind. Die Kommission empfiehlt, die Bagatellgrenze für Barspenden bei 2 000 DM zu ziehen.
26. Jeder Empfänger einer für die Partei bestimmten Barspende sollte verpflichtet sein, sie unverzüglich an eine Person weiterzuleiten, die zu ihrer Vereinnahmung in das Buchungs- und Kontensystem der Partei ermächtigt ist. Die Weiterleitungspflicht sollte im Parteiengesetz verankert und ihre Einzelheiten in den jeweiligen Parteisatzungen näher ausgestaltet werden. Die Prüfung der Wirtschaftsprüfer sollte sich stichprobenweise darauf erstrecken, ob diese Pflicht satzungsgemäß umgesetzt wird.
27. Die Kommission empfiehlt, die Entgegennahme einer für Parteizwecke bestimmten Spende durch einen Mandatsträger oder einen Kandidaten für ein öffentliches Wahlamt nicht zu untersagen. Solche „Direktspenden“ sind unverzüglich weiterzuleiten, ordnungsgemäß zu verbuchen und zu publizieren. Der Absicht des Spenders, eine bestimmte Person finanziell zu unterstützen, sollte dadurch Rechnung getragen werden, dass der Spender eine (parteiaufgabenbezogene) Verwendungsbestimmung treffen kann.
28. Die Kommission empfiehlt, im Parteiengesetz und im Satzungsrecht der Parteien durch eindeutige und einheitlich verwandte Rechtsbegriffe zu regeln, wann und durch wen eine Spende „angenommen“ („entgegengenommen“ oder „erlangt“) und damit zurechenbar in den Rechtskreis einer Partei gelangt ist.
29. Die Veröffentlichungspflicht gemäß den Verhaltensregeln für Mitglieder des Deutschen Bundestages sollte mit den Vorschriften des Parteiengesetzes in Einklang gebracht werden.
30. Die Kommission empfiehlt, die sog. Mandatsträgerabgaben (also Spenden und Beiträge von Parteimitgliedern, die ein Mandat in einem Parlament oder in einer kommunalen Vertretung oder ein öffentliches Amt innehaben) in den Rechenschaftsberichten der Parteien gesondert aufzuführen; falls sie im Einzelfall die Publizitätsgrenze von 20 000 DM übersteigen, ist auch der Name des Betroffenen anzugeben.
31. Die Kommission empfiehlt, die Grenze von 20 000 DM für die Veröffentlichungspflicht von Spenden nicht zu verändern.
32. Die Publikationspflicht sollte auf Mitgliedsbeiträge in derselben Höhe erstreckt werden. Mit Rücksicht auf datenschutzrechtliche Einwände könnten beide Arten von Zuwendungen im Rechenschaftsbericht unter einer gemeinsamen Kategorie „Spenden und Mitgliedsbeiträge“ aufgeführt werden.
33. Die Parteien sind bereits nach jetziger Rechtslage verpflichtet, Teilspenden im Rechenschaftsbericht zu einem Gesamtwert zusammenzuführen. Bestrebungen, die Veröffentlichungspflicht durch Aufteilung („Stückelung“) von Spenden in kleinere Beträge zu umgehen, sind schwierig zu bekämpfen. Jeder Versuch einer Regelung findet seine Grenze da, wo rechtlich selbstständige Personen (natürliche oder juristische Personen) handeln.
34. Die Kommission empfiehlt keine Änderungen hinsichtlich der Höhe der steuerrechtlichen Berücksichtigungsfähigkeit von Spenden (§ 10b Abs. 2 und § 34g EStG).
35. Die Kommission ist der Auffassung, dass Sach- und Dienstleistungen von Mitgliedern und anderen Personen im Regelfall unentgeltlich sein sollten. Insoweit ist der Grundsatz der derzeitigen Regelung politisch richtig. Die §§ 26 und 27 PartG sind jedoch unübersichtlich, nicht widerspruchsfrei und sollten vereinfacht werden.
36. Das Problem der Unterstützungsaktionen Dritter zugunsten einer Partei (z. B. durch Einzelpersonen, Verbände und Gewerkschaften) dürfte wegen der Vielfalt der Lebenssachverhalte kaum regelbar sein.
37. Im Übrigen empfiehlt die Kommission dem Gesetzgeber zu prüfen, ob die Vorschriften des Parteiengesetzes der Vielfalt der modernen Formen von Sponsoring und von konkreter Veranstaltungs- oder Kampagnen-Unterstützung gerecht werden und diese angemessen bewältigen.
38. Die Kommission empfiehlt keine gesetzlichen Regelungen zur Begrenzung der unternehmerischen Tätigkeit von Parteien, auch nicht im Medienbereich. Ein etwaiger beherrschender Einfluss von Parteien auf die Presse aufgrund von Beteiligungen im Bereich der Printmedien wäre im Übrigen vorrangig mit den Mitteln und nach den allgemeinen Maßstäben des Kartellrechts und des Presserechts einzudämmen.

Dass ein solcher Zustand derzeit von irgendeiner Partei in Deutschland erreicht wäre, ist nicht ersichtlich. Die Möglichkeit der Parteien, an der Entwicklung der neuen Medien teilzunehmen, insbesondere des Internet, sollte nicht beschnitten werden.

39. Die Kommission empfiehlt ein Verbot jeglicher Finanztransfers zwischen Fraktionen und Parteien (mit der Ausnahme vertraglich geregelter Leistungen gegen Rechnungsstellung).
40. Im Abgeordnetengesetz sollte eine Vorschrift aufgenommen werden, dass es den Fraktionen und Gruppen verboten ist, Spenden anzunehmen.
41. Die rechtsgeschäftlichen Leistungsbeziehungen (z. B. Geschäftsbesorgungsverträge) zwischen einer Fraktion und einer Partei sollten in den Rechenschaftsberichten der Parteien bzw. der Fraktionen gesondert ausgewiesen werden. Ihre ordnungsgemäße Rechnungslegung und ihre zutreffende Bewertung sollte zu den wesentlichen Prüfungspflichten der Wirtschaftsprüfer gehören und zwingender Inhalt ihres Prüfungsberichts sein.
42. Die Kommission empfiehlt den Fraktionen zu prüfen, ob die Ansammlung größerer Rücklagen für soziale oder karitative Zwecke tatsächlich erforderlich ist.
43. Die Kommission empfiehlt, das Spendenannahmeverbot des § 25 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 PartG auf Fraktionen und Gruppen aller Volksvertretungen zu erstrecken, also auch auf die Vertretungen der Gemeinde- und Gemeindeverbandsebene.

Dritter Abschnitt: Rechnungslegung der Parteien

44. Die öffentliche Rechnungslegung der Parteien ist wegen Mängeln der gesetzlichen Regelung und wegen ihrer oft uneinheitlichen Umsetzung in der Praxis verbesserungswürdig.
45. Die Kommission empfiehlt, das „Mehr-Augen-Prinzip“ in der Rechnungslegung der Parteien zu stärken. Im Parteiengesetz sollte vorgeschrieben werden, dass der Rechenschaftsbericht im Vorstand beraten und beschlossen wird. Er sollte vom Parteivorsitzenden, vom Schatzmeister und vom Generalsekretär unterzeichnet werden. Falls es bei einer Partei einen Generalsekretär oder ähnlichen Bevollmächtigten nicht gibt, sollte ein weiteres Vorstandsmitglied mitzeichnen. Einzelheiten sind in den Satzungen zu regeln. Das sollte jedenfalls für die Bundes- und für die Landesebene gelten.
46. Die Kommission empfiehlt, im Parteiengesetz ein einheitliches, konsequentes System der Rechnungslegung festzulegen. Sie empfiehlt, den Rechnungsstil der doppelten Buchführung einzuführen. Die Rechnungslegung sollte aus einer Zwei-Komponenten-Verbundrechnung bestehen, nämlich aus einer Aufwands- und Ertragsrechnung (Ergebnisrechnung) und einer Vermögensrechnung. Die Generalklausel „unter Berücksichtigung des Gesetzeszweckes“ sollte gestrichen werden.

47. Die Kommission empfiehlt, um unangemessenen Aufwand zu vermeiden, dass die Gebietsverbände unterhalb der Landesebene wie bisher eine Einnahmen- und Ausgabenrechnung durchführen und die zu aktivierenden Anschaffungen an ihren Landesverband melden können.

48. Die Kommission empfiehlt, im Parteiengesetz festzulegen, dass die Parteien ihr Vermögen nach den handelsrechtlichen Bewertungsvorschriften zu bewerten haben.

49. Wirtschaftsgüter mit einem Anschaffungswert von weniger als 10 000 DM (einschließlich Umsatzsteuer) sollten im laufenden Abrechnungsjahr als Aufwand behandelt werden; sie brauchen dann nicht in der Vermögensrechnung ausgewiesen zu werden.

50. Ergänzend zu der handelsrechtlichen Bewertung sollten die Parteien verpflichtet werden, in den Erläuterungen zum Rechenschaftsbericht regelmäßig alle fünf Jahre, bezogen auf das gleiche Rechnungsjahr, Verkehrswerte für die beiden Vermögenspositionen „Haus- und Grundvermögen“ und „Beteiligungen“ anzugeben. Die Bewertung dieser beiden Positionen sollte nach den Vorschriften des Bewertungsgesetzes erfolgen.

51. Angesichts der derzeit uneinheitlichen Praxis sollte der Gesetzgeber eine Übergangsregelung für die Parteien vorsehen, die ihre Bewertungsmethode umstellen müssen.

52. Die Kommission empfiehlt, das Saldierungsgebot des Parteiengesetzes zu streichen, weil es der Forderung nach Transparenz der Finanz-/Ertragslage der Parteien zuwiderläuft.

53. Die Kommission empfiehlt weitere gesetzliche Änderungen zur Verbesserung der Transparenz der Rechenschaftsberichte:

- Dazu gehört die Ausweisung zusätzlicher Kategorien für Abschreibungen, für Aufwendungen für Verluste aus Vermögen, für Beteiligungen und sonstige Finanzanlagen.
- Die Parteien sollten verpflichtet werden, in den Erläuterungen des Rechenschaftsberichts regelmäßig über ihre Beteiligungen zu berichten.
- Die Fünf-Prozent-Grenze für „sonstige Einnahmen“ sollte deutlich gesenkt werden.
- Die Rechenschaftsberichte sollten angeben, welche Vereinigungen und Arbeitsgemeinschaften (z. B. Jugendorganisationen) in den Rechnungskreis einbezogen sind. Der Gesetzgeber sollte prüfen, wie – über die bisherige Praxis des pauschalen Ausweises hinaus – das Transparenzgebot besser erfüllt werden kann.
- Bei den Zuwendungen sollte auf die tatsächlich zugeflossenen Mitgliedsbeiträge und Spenden abgestellt werden.
- Die gesamte Rechnungslegung sollte ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der Partei vermitteln (Prinzip des „true and fair view“).

- Die dem Rechenschaftsbericht voranzustellende Zusammenfassung sollte verbessert werden (Angabe der Vergleichswerte des Vorjahres und der zehn größten Spenden).
54. Die Kommission empfiehlt, im Parteiengesetz vorzuschreiben, dass die Bestellung der Wirtschaftsprüfer durch die Mitgliederversammlung (Parteitag) zu erfolgen hat.
55. Zur Vermeidung von Loyalitäts- und Interessenkonflikten sollten die bisherigen Ausschlussgründe der Wirtschaftsprüfer präzisiert und in Anlehnung an § 319 HGB erweitert werden. Die Parteien sollten verpflichtet werden, spätestens alle fünf Jahre die Wirtschaftsprüfergesellschaft zu wechseln (Rotation).
56. Art und Umfang der Prüfung durch die Wirtschaftsprüfer sollten in Anlehnung an § 317 HGB präzisiert werden. Die Zahl der in die Prüfung einzubeziehenden nachgeordneten Gebietsverbände sollte erhöht und zusätzlich eine Rotation vorgeschrieben werden.
57. Den Prüfern sollten im Parteiengesetz bestimmte Prüfungspflichten aufgegeben werden. Diese Prüfungsgegenstände sollten – korrespondierend dazu – zwingender Inhalt des Prüfungsberichts sein. Dazu sollten mindestens gehören
- eine Beschreibung und Beurteilung des Finanz- und Kontrollsystems der Partei,
 - die Bestätigung des zutreffenden Zuwendungsausweises (§ 24 Abs. 5 PartG),
 - Erläuterungen zu den einbezogenen Vereinigungen und Arbeitsgemeinschaften,
 - eine Beschreibung und Beurteilung der Angemessenheit der Methoden zur Bewertung der wichtigsten Positionen in der Vermögensrechnung („Haus- und Grundvermögen“, „Beteiligungen“),
 - Erläuterungen zu (etwaigen) Leistungsbeziehungen der Parteien zu Fraktionen, den parteinahen Stiftungen und anderen Umfeldorganisationen, einschließlich einer Beurteilung der Angemessenheit von Leistung und Gegenleistung,
 - Erläuterungen zu Sachleistungen und Sachspenden an die Partei einschließlich einer Stellungnahme zur angemessenen Bewertung dieser „geldwerten Leistungen.“
58. Die Kommission empfiehlt, im Parteiengesetz vorzuschreiben, dass die Prüfungsberichte der Wirtschaftsprüfer dem Bundestagspräsidenten vorzulegen sind. Das wäre eine geeignete Grundlage für ein abgestuftes Kontrollverfahren, bei der die Prüfung der Bundestagsverwaltung auf derjenigen der Wirtschaftsprüfer „aufsetzt“.
59. Die Kommission empfiehlt, die Bundesregierung gesetzlich zu verpflichten, in bestimmten Zeitabständen dem Deutschen Bundestag einen „Politikfinanzierungsbericht“ vorzulegen. Der Gesetzgeber sollte prüfen, welche Organisationen und Institutionen erfasst werden.

Vierter Abschnitt: Das Prüfungs- und Festsetzungsverfahren der mittelverwaltenden Stelle

60. Die Kommission empfiehlt nach Prüfung anderer Vorschläge, an der Zuständigkeit des Präsidenten des Deutschen Bundestages als mittelverwaltender Stelle im Sinne des Parteiengesetzes festzuhalten.
61. Um den jeweiligen Amtsinhaber von vornherein von Entscheidungen zu entlasten, die Anlass für politisch motivierte Kritik sein könnten, sollten dem Bundestagspräsidenten nach Möglichkeit nur gesetzlich gebundene Entscheidungen auferlegt sein. Die Vorschriften über das Prüfungs- und Festsetzungsverfahren sollten daraufhin überprüft und ggf. präzisiert werden.
62. Die Kommission empfiehlt, auf die nach bisheriger Gesetzeslage erforderliche doppelte Antragstellung (auf Abschlagszahlungen und auf endgültige Festsetzung) zu verzichten; es sollte nur noch ein einheitlicher Antrag auf staatliche Leistungen verlangt werden.
63. Das bisherige zweistufige Festsetzungsverfahren (mit zunächst vorläufiger und späterer endgültiger Festsetzung) sollte abgeschafft und ein einheitliches Antrags- und Festsetzungsverfahren vorgesehen werden.
64. Die Kommission empfiehlt, das Parteiengesetz dahin gehend zu ändern, dass der Umfang der Prüfung des Bundestagspräsidenten und die Aufgaben der Wirtschaftsprüfer im Sinne eines Stufenverhältnisses gegeneinander abgegrenzt werden. Der Schwerpunkt der Prüfung sollte bei den Wirtschaftsprüfern liegen. Voraussetzung dafür ist, dass ihnen – wie oben vorgeschlagen – Gegenstand und Umfang der Prüfung sowie besondere Prüfungspflichten präzise vorgegeben werden. Auf der Prüfung durch die Wirtschaftsprüfer kann dann die Kontrolle der Bundestagsverwaltung aufbauen. Der Präsident des Deutschen Bundestages sollte durch den Erlass von Ausführungsvorschriften auf eine einheitliche Rechnungslegung der Parteien hinwirken. Diese Befugnis sollte (klarstellend) im Parteiengesetz abgesichert werden.
65. Die Kommission empfiehlt, § 19 Abs. 4 Satz 3 PartG dahin gehend zu präzisieren, dass ein Rechenschaftsbericht nur dann als fristgerecht vorgelegt gilt, wenn er keine wesentlichen Fehler aufweist (vgl. dazu im Abschnitt Sanktionen die Empfehlung 74). Der Gesetzgeber sollte diese Präzisierung unabhängig vom Ausgang des derzeit beim OVG Berlin anhängigen Rechtsstreits um den Bescheid des Bundestagspräsidenten vom 14. Februar 2000 vornehmen. Die Kommission ist de lege ferenda der Auffassung, dass nur die Forderung nach einem inhaltlich richtigen Rechenschaftsbericht dem Transparenzgebot des Grundgesetzes entspricht.
66. Die Kommission empfiehlt, die steuerliche Privilegierung von Spenden an Parteien (§ 10b Abs. 2 und § 34g EStG) davon abhängig zu machen, dass die Partei ihrer Pflicht zur Vorlage eines Rechenschaftsberichts nachkommt.

67. Die Kommission empfiehlt, im Parteiengesetz klarzustellen, dass die Bundesverbände der Parteien bei der Antragstellung zugleich für ihre Landesverbände handeln.
68. Die Kommission empfiehlt, gesetzlich klarzustellen, dass der Bundestagspräsident die Leistungsbescheide über die gemäß § 21 PartG auf die Landesverbände entfallenden staatlichen Mittel erlässt.
69. Die Kommission empfiehlt, im Parteiengesetz klarzustellen, wie der in bestimmten Fällen auftretende Konflikt zwischen dem strikten Gebot der Einhaltung der absoluten Obergrenze und der Vorgabe, die Landesstimmenanteile ungekürzt auszus zahlen (§ 19 Abs. 8 Satz 1 Halbs. 2 PartG), zu lösen ist. Nach Auffassung der Kommission ist der Einhaltung der absoluten Obergrenze der Vorrang einzuräumen.
70. Die Kommission empfiehlt, im Parteiengesetz klarzustellen, dass eine Festsetzung staatlicher Mittel für neu gegründete Parteien im Jahr der Gründung trotz fehlenden Rechenschaftsberichts für das Vorjahr möglich ist.
71. Die Kommission empfiehlt, im Rahmen der Rechnungslegung über veröffentlichungspflichtige Spenden für einen eingeschränkten Bereich („Pannen“ und kleine Unrichtigkeiten) eine Regelung einzuführen, die es den Parteien ermöglicht, solche Rechtsverstöße vor deren anderweitigem Bekanntwerden anzuzeigen. Der Gesetzgeber sollte prüfen, ob er zusätzlich eine Höchstsumme für eine nachgemeldete Spende festlegt. Die Nachmeldung könnte mit einer Minderung der finanziellen Sanktion nach dem PartG honoriert werden. Eine etwaige Strafbarkeit des Betreffenden würde davon unberührt bleiben.
72. Die Kommission empfiehlt, die derzeit unterschiedlichen Aufbewahrungsfristen für Rechnungsunterlagen, Bücher, Bilanzen und Rechenschaftsberichte einheitlich auf zehn Jahre festzusetzen und zu prüfen, ob Verstöße gegen die Aufbewahrungspflicht (z. B. durch eine Geldbuße) sanktioniert werden sollten.
- Dazu gehören insbesondere die inhaltlichen Anforderungen an einen Rechenschaftsbericht i. S. v. § 19 Abs. 4 Satz 3 bzw. § 23 Abs. 4 Satz 3 PartG; der Anspruchsverlust nach diesen Vorschriften sollte nur bei „wesentlichen“ Fehlern des Rechenschaftsberichts eintreten. Die Kommission empfiehlt, die Grenze, bis zu der Unrichtigkeiten als nicht „wesentlich“ zu behandeln sind, bei zwei Prozent der Einnahmen der jeweiligen Parteigliederung zu ziehen.
 - Das Verhältnis der vorgenannten Vorschriften zur Sanktionsnorm des § 23a PartG für rechtswidrig angenommene oder nicht ordnungsgemäß veröffentlichte Spenden sollte klar geregelt werden.
 - Es sollte eine spezialgesetzliche Regelung über die Rücknahme bestandskräftiger Festsetzungsbescheide im Falle nachträglich erkannter Fehler des Rechenschaftsberichts vorgesehen werden. Es liegt im Ermessen des Gesetzgebers, eine Ausschlussfrist zu bestimmen, nach der später entdeckte Fehler nicht mehr zu einer Rückabwicklung abgeschlossener Festsetzungsverfahren führen. Die Kommission hält eine Ausschlussfrist von mindestens fünf Jahren für zweckmäßig.
75. Die Vorschriften des Parteiengesetzes sollten dahin gehend vereinheitlicht werden, dass im Falle einer Sanktion gegen eine Partei die Festsetzungen und Zahlungen gegenüber den anderen Parteien unberührt bleiben und die staatlichen Mittel und Straf gelder an den Haushalt fließen.
76. Die Kommission empfiehlt, im Parteiengesetz einen speziellen Straftatbestand der vorsätzlich falschen Rechnungslegung einzuführen. Dieser sollte dem Straftatbestand der Bilanzfälschung gemäß § 331 HGB nachgebildet werden. Danach wäre mit Strafe bedroht, wer die Verhältnisse der Partei im Rechenschaftsbericht vorsätzlich unrichtig wiedergibt oder verschleiert. Die Strafbewehrung sollte das Gremium betreffen, das nach dem Parteiengesetz und der Satzung über den Rechenschaftsbericht Beschluss zu fassen hat, also den Parteivorstand, zusätzlich den Schatzmeister und den Generalsekretär (falls sie nicht Mitglied des Vorstands sind). Die Kommission empfiehlt, die Rechnungslegung auf Bundes- und Landesebene auf diese Weise mit Strafe zu bewehren. Dagegen hält sie es für problematisch, wollte man den Anwendungsbereich der Norm darüber hinaus auf die Verantwortlichen in den nachgeordneten Gebietsverbänden erstrecken.

Fünfter Abschnitt: Sanktionen

73. Die Kommission empfiehlt, die Vorschriften über die finanziellen Sanktionen des Parteiengesetzes dahin gehend zu ändern, dass Pflichtverletzungen und Rechtsverstöße präzise benannt und mit zielgenauen finanziellen Sanktionen geahndet werden. Diese sollten auch in ihrer Höhe spürbar sein. Das jetzige Sanktionenniveau sollte nicht unterschritten werden. Andererseits ist sicherzustellen, dass der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit beachtet und die Existenz einer Partei nicht infrage gestellt wird.
74. Die Kommission empfiehlt dem Gesetzgeber, in jedem Fall verschiedene Zweifelsfragen der derzeitigen Rechtslage durch Präzisierung des Gesetzes zu lösen:
77. Die Kommission empfiehlt, davon abzusehen, Verstöße gegen das Parteiengesetz mit dem Verlust des passiven Wahlrechts (Mandatsverlust) zu ahnden. Sie hat verfassungsrechtliche Bedenken gegen die Verhältnismäßigkeit einer solchen Sanktion. Dagegen sprechen auch zahlreiche praktische Gründe.
78. Die Kommission spricht sich dagegen aus, Verstöße gegen das Parteiengesetz mit einer Kürzung der Bezüge oder Ruhegehaltsansprüche der handelnden Politiker

(als Minister, Beamter oder Abgeordneter) zu ahnden. Wegen eines Fehlverhaltens in einer politischen Funktion sollte nicht in gravierender Weise in die materielle Lebensgrundlage eines Menschen eingegriffen werden. Gegen den Vorschlag sprechen zahlreiche weitere Bedenken, u. a. dass nicht jeder, der im Bereich der Parteifinzen tätig ist, solche Bezüge erhält.

79. Die Kommission empfiehlt, im Parteiengesetz keine Regelung einzuführen, durch die – neben der Partei – auch die jeweils handelnde Person wegen von ihr begangener oder zu verantwortender Rechtsverstöße in finanzielle Mithaftung genommen wird. Der in § 37 PartG angeordnete Ausschluss von § 54 Satz 2 BGB beruht auf guten Gründen. Im Übrigen ergeben sich aus den Vorschriften des allgemeinen Vereins- und Deliktsrechts ausreichende Regressmöglichkeiten. Es

ist Sache der jeweiligen Partei, die den Schaden davon trägt, diese zu realisieren.

Sechster Abschnitt: Abschließende Überlegungen

80. Die Kommission empfiehlt, im Parteiengesetz weiterhin eine gesetzliche Grundlage für den Bundespräsidenten vorzusehen, die ihn ermächtigt, aber – anders als jetzt – nicht verpflichtet, eine Kommission unabhängiger Sachverständiger zu Fragen der Parteienfinanzierung einzuberufen. Einberufung und Aufgaben der Kommission sollten in das staatspolitische Ermessen des Bundespräsidenten gelegt werden. Dazu gehört insbesondere, ob und wann er Anlass sieht, die Kommission um einen Bericht zu bitten und was dessen Thema sein soll.

A. Ausgangslage

Die Kommission unabhängiger Sachverständiger zu Fragen der Parteienfinanzierung legt hiermit ihren Bericht mit Empfehlungen für Änderungen im Recht der Parteienfinanzierung vor.

Die Parteienfinanzierung ist derzeit geregelt im Gesetz über die politischen Parteien (Parteiengesetz – PartG) vom 24. Juli 1967¹ in der Bekanntmachung der Neufassung vom 31. Januar 1994,² zuletzt geändert durch das Siebte Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes vom 17. Februar 1999.³

Erster Abschnitt: Die Arbeit der Kommission

I. Bildung und Zusammensetzung der Kommission

Der Bundespräsident hat für die Dauer seiner Amtszeit eine Kommission unabhängiger Sachverständiger zu Fragen der Parteienfinanzierung zu berufen (§ 18 Abs. 6 PartG). Dem gemäß hat Bundespräsident Johannes Rau im Winter 1999/2000 die Kommission und einen ihr zugeordneten Beirat eingesetzt. Die Kommission wurde am 3. Februar 2000 im Schloss Bellevue in Berlin konstituiert.⁴

Der Kommission gehören an:

1. Frau Dr. Hedda von Wedel
(Vorsitzende der Kommission)
Präsidentin des Bundesrechnungshofes
2. Herr Professor Dr. Ulrich von Alemann
Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf
3. Herr Hans Günther Merk
Präsident a. D. des Statistischen Bundesamtes
4. Herr Dr. Hans-Dietrich Winkhaus
Mitglied des Gesellschafterausschusses Henkel KGaA
5. Herr Dr. Dieter Wunder
ehemaliger Vorsitzender der Gewerkschaft
Erziehung und Wissenschaft (GEW).

Frau Dr. von Wedel und Herr Merk gehörten bereits der von Bundespräsident Professor Dr. Roman Herzog berufenen Vorgängerkommission an.

Der Kommission ist – wie bereits der Vorgängerkommission – zur Unterstützung ihrer Aufgaben ein Beirat zugeordnet. Er besteht aus Persönlichkeiten, die mit den

Problemen der Parteienfinanzierung aus der Praxis der politischen Arbeit vertraut sind. Dem Beirat gehören an:

1. Herr Hans-Dietrich Genscher
Bundesminister a. D.
2. Herr Dr. Uwe Günther
Geschäftsführer des Bau- und Liegenschaftsbetriebs des Landes Nordrhein-Westfalen
3. Herr Ignaz Kiechle
Bundesminister a. D.
4. Herr Dr. Günther Maleuda
Mitglied des Deutschen Bundestags a. D.
5. Herr Friedrich Vogel
Staatsminister a. D.
6. Herr Dr. Hans-Jochen Vogel
Bundesminister a. D.

Mit Ausnahme von Herrn Dr. Maleuda gehörten alle Mitglieder des Beirats bereits dem Vorgängergremium an.

II. Gesetzliche Grundlage und Auftrag der Kommission

1. Dreifache Grundlage des Kommissionsauftrages

- a) Der Auftrag der Kommission zur Vorlage dieses Berichts fußt auf einer dreifachen Grundlage, nämlich
 - (1) auf dem gesetzlichen Auftrag nach § 18 Abs. 6 und 7 PartG,
 - (2) auf dem noch nicht erledigten gesetzlichen Auftrag des Artikel 6 der Novelle zum Parteiengesetz aus dem Jahr 1994 und
 - (3) auf dem von Bundespräsident Johannes Rau formulierten Auftrag bei der Einsetzung der Kommission.
- (1) Das Parteiengesetz bestimmt in § 18 Abs. 7 Satz 1 PartG, dass die Kommission vor Änderungen in der Struktur und Höhe der staatlichen Parteienfinanzierung dem Deutschen Bundestag Empfehlungen vorlegt. Satz 2 nennt insoweit beispielhaft die „Frage, ob sich die Verhältnisse einschneidend geändert haben und im Hinblick darauf (...) eine Veränderung der Struktur der staatlichen Teilfinanzierung angemessen ist.“
- (2) Darüber hinaus sah Artikel 6 des Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes und anderer Gesetze vom 28. Januar 1994⁵ vor, dass die Kommission bis zum

¹ BGBl. I S. 773

² BGBl. I S. 149

³ BGBl. I S. 146

⁴ Vgl. Bulletin der Bundesregierung vom 10. Februar 2000, S. 46 f.

⁵ BGBl. I S. 142 ff.

31. März 1999 die Berechnungsgrundlagen und die Auswirkungen der (damaligen) Neuregelung der staatlichen Parteienfinanzierung zu überprüfen und dem Deutschen Bundestag hierüber zu berichten hat(te). Diesem gesetzlichen Auftrag konnte die von Bundespräsident Professor Dr. Roman Herzog berufene Vorgängerkommission schon deshalb nicht vollständig nachkommen, weil die dafür maßgeblichen Rechenschaftsberichte der Parteien im Zeitpunkt der Vorlage ihres Abschlussberichts noch nicht vorlagen. Dementsprechend hat die Vorgängerkommission in ihrem Abschlussbericht empfohlen, die neue Kommission ausdrücklich mit dem „verbliebenen Auftrag“ zu betrauen.⁶

- (3) Schließlich hat Bundespräsident Johannes Rau vor dem Hintergrund der im Winter 1999/2000 bekannt gewordenen Fälle von Fehlverhalten im Umgang mit Parteigeldern und Parteispenden der Kommission bei ihrer Einsetzung am 3. Februar 2000 den umfassenden Auftrag erteilt zu prüfen, ob – und wenn ja welche – Änderungen auf dem Gebiet der Parteienfinanzierung sinnvoll oder nötig sind.⁷
- b) Die Kommission entnimmt den drei genannten Grundlagen das gesetzliche und politische Mandat, als das im Parteiengesetz dafür vorgesehene Gremium das geltende Recht der Parteienfinanzierung umfassend zu überprüfen und dem Gesetzgeber ihre Empfehlungen vorzulegen.

2. Bisherige Berichte der Kommission zum parteispezifischen Preisindex

Die Kommission hat außerdem den Auftrag, auf der Grundlage eines von ihr festgelegten Warenkorbes jährlich die Preissteigerung bei den für die Parteien bedeutsamen Ausgaben festzustellen (sog. parteispezifischer Preisindex) und das Ergebnis ihrer Erhebung dem Präsidenten des Deutschen Bundestages vorzulegen (§ 18 Abs. 6 Sätze 2 bis 4 PartG).

Dieser Aufgabe ist die Kommission durch ihre bisherigen beiden Berichte vom 18. Juli 2000⁸ und vom 8. Juni 2001⁹ mit der Feststellung der Preisindizes für die Jahre 1999 und 2000 nachgekommen.

3. Frühere Kommissionen zu Fragen der Parteienfinanzierung

In der Vergangenheit hat es bereits verschiedene Kommissionen zu Fragen der Parteienfinanzierung gegeben.

- a) Am 4. März 1982 hat Bundespräsident Professor Dr. Karl Carstens nach jahrelangen Bemühungen der Parteien um eine Neuregelung des Rechts der Partei-

enfinanzierung auf eine entsprechende Bitte der damaligen Parteivorsitzenden von SPD, CDU, FDP und CSU vom 22. Januar 1982 eine Sachverständigen-Kommission eingesetzt (Carstens-Kommission). Sie hat unter dem Vorsitz von Professor Dr. Walther Fürst, Präsident des Bundesverwaltungsgerichts a. D., einen „Bericht zur Neuordnung der Parteienfinanzierung“ vom 18. April 1983 vorgelegt.¹⁰

- b) Nachdem das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) mit Urteil vom 9. April 1992¹¹ wesentliche Regelungen des damaligen Rechts für verfassungswidrig erklärt hatte, hat Bundespräsident Dr. Richard von Weizsäcker im Sommer 1992 eine Kommission unabhängiger Sachverständiger unter dem Vorsitz von Professor Dr. Horst Sandler, Präsident des Bundesverwaltungsgerichts a. D., eingesetzt (Weizsäcker-Kommission). Diese hat am 17. Februar 1993 ihre Empfehlungen vorgelegt.¹²

- c) Im Frühjahr 1995 hat Bundespräsident Professor Dr. Roman Herzog erstmalig auf der Grundlage von § 18 Abs. 6 PartG eine Kommission unabhängiger Sachverständiger für die Dauer seiner Amtszeit berufen. Zur Vorsitzenden hat er Frau Dr. Hedda von Wedel (damals Czasche), Präsidentin des Bundesrechnungshofes, bestellt (Herzog-Kommission). Die Herzog-Kommission hat mehrere Berichte vorgelegt. Darin hat sie

- den von § 18 Abs. 6 Satz 3 PartG geforderten Warenkorb erstmals festgelegt,¹³
- den danach zu berechnenden sog. parteispezifischen Preisindex für die Jahre 1995,¹⁴ 1996 (unter Fortschreibung des Warenkorbes),¹⁵ 1997¹⁶ und 1998¹⁷ festgestellt und
- in ihrem Abschlussbericht¹⁸ gemäß ihrem Auftrag aus Artikel 6 des Änderungsgesetzes vom 28. Januar 1994¹⁹ die Berechnungsgrundlagen und die Auswirkungen der Neuregelung der staatlichen Parteienfinanzierung überprüft (soweit das möglich war).²⁰

III. Arbeitsweise der Kommission

Die Kommission ist zu insgesamt 21 Sitzungen (einschließlich ihrer Konstituierung) zusammengekommen.

⁶ Vgl. Bundestagsdrucksache 14/637 S. 37, r. Sp.

⁷ Vgl. Bulletin der Bundesregierung vom 10. Februar 2000, S. 46 f.

⁸ Bundestagsdrucksache 14/4227 vom 8. Oktober 2000

⁹ Bundestagsdrucksache 14/6412 vom 13. Juni 2001

¹⁰ Veröffentlicht als Beilage zum Bundesanzeiger Nr. 97 vom 26. Mai 1983

¹¹ Vgl. BVerfGE 85, 264

¹² Vgl. Bundestagsdrucksache 12/4425 vom 19. Februar 1993

¹³ Vgl. Bundestagsdrucksache 13/3574 vom 25. Januar 1996

¹⁴ Vgl. Bundestagsdrucksache 13/3862 vom 26. Februar 1996

¹⁵ Vgl. Bundestagsdrucksache 13/7517 vom 15. April 1997

¹⁶ Vgl. Bundestagsdrucksache 13/10159 vom 17. März 1998

¹⁷ Vgl. Bundestagsdrucksache 14/636 vom 17. März 1999

¹⁸ Vgl. Bundestagsdrucksache 14/637 vom 17. März 1999

¹⁹ BGBl. I S. 142

²⁰ Vgl. dazu Bundestagsdrucksache 14/637 S. 37 r. Sp.

davon mehreren zweitägigen Sitzungen. Zu sechs dieser Sitzungen (einschließlich Konstituierung) hat die Kommission den Beirat hinzugezogen. Die Sitzungen der Kommission haben in der Regel in Bonn, die gemeinsamen Sitzungen mit dem Beirat in Berlin stattgefunden.

Die Kommission hat drei Gutachten in Auftrag gegeben, die diesem Bericht in einem Anlagenteil beigelegt sind. Zu den verfassungsrechtlichen und spezifisch parteirechtlichen Fragen des Kommissionsauftrages haben

1. Herr Professor Dr. Hans H. Klein
Richter des Bundesverfassungsgerichts a. D.
Universität Göttingen

und

2. Herr Professor Dr. Martin Morlok
Institut für Deutsches und Europäisches
Parteienrecht
Fernuniversität Gesamthochschule Hagen

jeweils ein Gutachten mit dem Thema: „Vorschläge zur Neuordnung des Rechts der Parteienfinanzierung“ erstattet. Außerdem hat

3. Herr Professor Dr. Lothar Streitferdt
Institut für Öffentliche Wirtschaft und Personalwirtschaftslehre
Universität Hamburg

für die Kommission ein Gutachten mit dem Thema „Vorschläge zur Rechnungslegung der Parteien und Prüfung ihrer Rechenschaftsberichte aus betriebswirtschaftlicher Sicht“ erstellt.

Die Kommission hat allen Gutachtern in einem Arbeitspapier Themenkomplexe genannt, die in den Gutachten angesprochen werden sollten. Die Gutachter haben im 4. Quartal 2000 Entwürfe der Gutachten vorgelegt, die sie mit der Kommission und dem Beirat erörtert haben.

Am 8. und 9. Februar 2001 hat die Kommission die Schatzmeister der im Bundestag vertretenen und der weiteren derzeit an der staatlichen Parteienfinanzierung teilnehmenden Parteien angehört. Ihnen waren zuvor die Entwürfe der Gutachten und ein umfangreicher Fragenkatalog zugesandt worden.

Am 19. Februar 2001 hat die Kommission Vertreter der Verwaltung des Deutschen Bundestages angehört.

Die Gutachter waren bei diesen Anhörungen anwesend. Sie haben anschließend ihre Gutachten im Hinblick auf die im Laufe der Beratungen und Anhörungen erörterten Aspekte abschließend überarbeitet bzw. ergänzt.

Der Bundesrechnungshof hat der Kommission unter dem 17. April 2001 Vorschläge zu Änderungen des Parteiengesetzes vorgelegt, die er aus den Erfahrungen bei der Prüfung der Festsetzung und Auszahlung der Mittel aus der staatlichen Teilfinanzierung der politischen Parteien durch den Präsidenten des Deutschen Bundestages gewonnen hat. Die Bundestagsverwaltung hat diesem Verfahren zugestimmt.

Ferner hat Herr Professor Dr. Horst Sandler in seiner Eigenschaft als damaliger Vorsitzender der von Bundespräsident Dr. Richard von Weizsäcker berufenen Parteien-

finanzierungskommission der Kommission für ein Gespräch zur Verfügung gestanden.

Die Kommission hat den vorliegenden Bericht am 18. Juli 2001 dem Bundespräsidenten und dem Präsidenten des Deutschen Bundestages übergeben.²¹

Er wird als Bundestagsdrucksache veröffentlicht. Als solche ist er auch im Internet über die homepage des Deutschen Bundestages (<http://www.bundestag.de>) zugänglich.

Zweiter Abschnitt: Zeitgeschichtlicher Rahmen

I. Die so genannte CDU-Parteienspenden-affäre als zeitgeschichtlicher Ausgangspunkt

Der erweiterte Auftrag der Kommission ist maßgeblich ausgelöst durch die seit dem Winter 1999/2000 bekannt gewordenen, teils erwiesenen, teils eingestandenen, teils nur behaupteten Fälle und Vorwürfe von Fehlverhalten und Unregelmäßigkeiten in der CDU im Umgang mit Parteispenden und Parteifinzen. Im Laufe des Jahres 2000 ist als ein weiterer Schwerpunkt der Berichterstattung auch die unternehmerische Tätigkeit der SPD und die (behaupteten Verstöße bei der) Rechnungslegung ihrer daraus erzielten Gewinne thematisiert worden.

Diese und weitere Vorgänge sind im Bericht des Präsidenten des Deutschen Bundestages gemäß § 23 Abs. 5 PartG vom 21. November 2000²² dargestellt. Darauf kann hier verwiesen werden.

II. Tätigkeit anderer staatlicher Institutionen

Die erwähnten Sachverhalte sind teilweise Gegenstand von parlamentarischen Untersuchungen, strafrechtlichen Ermittlungsverfahren und Sanktionsentscheidungen des Bundestagspräsidenten (gewesen).

1. Der Parlamentarische Untersuchungsausschuss

Am 2. Dezember 1999 hat der Deutsche Bundestag gemäß Artikel 44 GG einen Parlamentarischen Untersuchungsausschuss eingesetzt (1. Untersuchungsausschuss der 14. Legislaturperiode), dessen Arbeit zur Zeit der Vorlage dieses Berichts noch andauert. Der Parlamentarische Untersuchungsausschuss soll

- insbesondere im Hinblick auf bestimmte Waffenlieferungen und Privatisierungsmaßnahmen klären, inwieweit Spenden, Provisionen, andere finanzielle Zuwendungen oder Vorteile direkt oder indirekt an Vertreter früherer Bundesregierungen und der sie tragenden Parteien gewährt wurden, die dazu geeignet waren, politische Entscheidungsprozesse zu beeinflussen oder sie tatsächlich beeinflusst haben;

²¹ Redaktionsschluss: 13. Juli 2001

²² Vgl. Bundestagsdrucksache 14/4747, 4.2.5 (S. 24 ff.)

- klären, ob und inwieweit dadurch gegen Bestimmungen des Parteiengesetzes, gegen Amts- und Dienstpflichten oder internationale Bestimmungen verstoßen wurde, ob und wie durch die steuerliche Behandlung solcher Zuwendungen die öffentliche Hand belastet wurde und wer von diesen Vorgängen Kenntnis hatte;
- sofern konkrete tatsächliche Anhaltspunkte bestehen, klären, inwieweit Parteien ihre nach dem GG und PartG bestehende Verpflichtung zur öffentlichen Rechenschaftslegung über die Herkunft und Verwendung ihrer Mittel und über ihr Vermögen verletzt haben, wer diese Pflichtverletzung begangen oder daran mitgewirkt hat bzw. davon Kenntnis hatte, woher die nicht ordnungsgemäß ausgewiesenen Einnahmen und Vermögenswerte stammten und welchen Zwecken sie dienten bzw. wo sie verblieben.²³

2. Strafrechtliche Ermittlungsverfahren

Das Landgericht Augsburg hat eine Anklage der Staatsanwaltschaft gegen den früheren Bundesschatzmeister der CDU Walther Leisler Kiep wegen eines von dem Geschäftsmann Karlheinz Schreiber erhaltenen Barbetrages von 1 Mio. DM und dessen weiterer Verwendung zugelassen.²⁴ Wegen der Auslandskonten des Landesverbandes Hessen der CDU hat die Staatsanwaltschaft Wiesbaden ebenfalls Anklage gegen Verantwortliche dieses Landesverbandes erhoben.²⁵ Ein staatsanwaltschaftliches Ermittlungsverfahren gegen den früheren CDU-Vorsitzenden und Bundeskanzler Dr. Helmut Kohl wegen des Verdachts der Untreue nach § 266 des Strafgesetzbuches (StGB) ist von der Staatsanwaltschaft Bonn mit zustimmenden Beschluss des Landgerichts Bonn vom 28. Februar 2001 gemäß § 153a der Strafprozessordnung (StPO) gegen eine Zahlungsauflage in Höhe von 300 000 DM eingestellt worden.²⁶

3. Finanzielle Sanktionen durch den Bundestagspräsidenten

Der Präsident des Deutschen Bundestages hat wegen folgender Sachverhalte Bescheide mit finanziellen Sanktionen gegen die CDU erlassen:

- a) Bescheid vom 14. Februar 2000: Minderfestsetzung und Rückforderung eines Betrages in Höhe von rund 41,347 Mio. DM wegen eines im Rechenschaftsbericht für das Jahr 1998 nicht ausgewiesenen Vermögensbestandes des Landesverbandes Hessen von rund 18 Mio. DM. Der hiergegen gerichteten Klage der CDU hat das VG

Berlin mit Urteil vom 31. Januar 2001 stattgegeben.²⁷ Gegen dieses Urteil hat der Präsident des Deutschen Bundestages beim OVG Berlin Antrag auf Zulassung der Berufung gemäß § 124, § 124a VwGO gestellt, über den noch nicht entschieden ist.²⁸

- b) Bescheid vom 19. Juli 2000: Sanktion gemäß § 23a PartG in Höhe von rd. 6,5 Mio. DM wegen der vom früheren Bundeskanzler und CDU-Parteivorsitzenden Dr. Kohl eingestanden Annahme „anonymer“ Spenden in Höhe von rund 2,17 Mio. DM;
- c) Bescheid vom 29./30. November 2000: Sanktionen gemäß § 23a PartG in Höhe von rd. 3,44 Mio. DM wegen verschiedener Sachverhalte:
 - Entgegennahme eines Bargeldbetrages von 1 Mio. DM durch den ehemaligen CDU-Bundesschatzmeister Leisler Kiep von dem Geschäftsmann Schreiber;
 - Transfer eines Barbetrages von 600 000 DM von der CDU/CSU-Bundestagsfraktion an die CDU-Bundespartei im Jahr 1990;²⁹
 - Nichtveröffentlichung von zwei Spenden des Geschäftsmanns Schreiber in Höhe von 100 000 DM und 20 000 DM.

III. Beiträge zur Reformdebatte

Die Kommission hat die in der Politik, im wissenschaftlichen Schrifttum und in der allgemeinen Presseberichterstattung geäußerten Meinungen und Vorschläge verfolgt und in ihren Beratungen berücksichtigt. Gleichwohl ist ausgeschlossen, dass sie in diesem Bericht – und sei es nur als Zitat – sämtlich Erwähnung finden können. Hervorgehoben werden soll jedoch, dass der Kommission folgende Ausarbeitungen und Vorschläge vorgelegen haben:

- (1) Vorschläge einer von der CDU berufenen Kommission, bestehend aus dem früheren Bundespräsidenten Professor Dr. Roman Herzog, Bundesverfassungsrichter a. D. Professor Dr. Paul Kirchhof und Bundesbankpräsident a. D. Professor Dr. Hans Tietmeyer, zur Reform des Finanzwesens der Partei (Bericht vom 5. Februar 2000; nachfolgend: Herzog/Kirchhof/Tietmeyer-Kommission);³⁰
- (2) Rechtsgutachten von Professor Dr. Peter Badura, Bewertung von Parteivermögen nach dem Parteiengesetz, erstattet im Auftrag des Deutschen Bundestages, München, Oktober 2000;
- (3) Gutachten Professor Dr. Lothar Schruoff, Bewertung von Parteivermögen nach dem Parteiengesetz, erstattet im Auftrag des Deutschen Bundestages, Göttingen, Dezember 2000;

²³ zum Auftrag des Untersuchungsausschusses vgl. Bundestagsdrucksache 14/2139 vom 23. November 1999 und Bundestagsdrucksache 14/2686 vom 15. Februar 2000; ferner Bundestagsprotokoll, 88. Sitzung vom 18. Februar 2000, S. 8193 ff. (8201/8202)

²⁴ Eröffnungsbeschluss vom 1. August 2000, Az.: 10 KLs 501 Js 127135/95

²⁵ Az.: 6 Js 320.4/00

²⁶ Vgl. LG Bonn, Beschluss vom 28. Februar 2001 – 27 AR 2/01 –, NJW 2001, 1736

²⁷ Vgl. VG Berlin, Urteil vom 31. Januar 2001 – VG 2 A 25.00 –, NJW 2001, 1367

²⁸ Az des Verfahrens: 3 N 21/01

²⁹ insoweit angefochten durch Klage vor dem VG Berlin, Verfahren anhängig unter dem Az 2 A 137.00

³⁰ veröffentlicht in ZParl 2000, 309 ff. (Heft 2/2000)

- (4) Vorschläge einer Arbeitsgruppe der CDU/CSU-Bundestagsfraktion unter dem Vorsitz von Norbert Röttgen, MdB, Dezember 2000;
- (5) Vorschläge einer Arbeitsgruppe der CSU unter dem Vorsitz von Professor Dr. Roland Sturm (Erlangen) vom 11. Dezember 2000;
- (6) Vorschläge des Vorstandes des Landesverbandes Hessen von Bündnis 90/Die Grünen vom 10. Februar 2000;
- (7) Transparency International, Deutsches Chapter e.V., Vorschläge für die Reform der Parteienfinanzierung vom 14. Februar 2000 und vom 11. Mai 2001;
- (8) Vorschläge der FDP zur Reform des Parteiengesetzes vom 3. Juli 2001.³¹

Wegen weiterer Meinungsäußerungen und Vorschläge wird auf die diesem Bericht beigelegten Literaturhinweise verwiesen.

Dritter Abschnitt: Gegenstand und Maßstab dieses Berichts

I. Eingrenzung des Kommissionsauftrags

Angesichts der Arbeit der oben aufgeführten anderen Institutionen oblag es der Kommission, den Gegenstand und Umfang ihres Auftrags sachgerecht gegenüber diesen abzugrenzen.

Aus dem Auftrag des Parlamentarischen Untersuchungsausschusses (Aufklärung von vermuteter Regierungsbestechlichkeit), den gesetzlichen Zuständigkeiten der Staatsanwaltschaften und Gerichte (Aufklärung und Ahndung von Straftatbeständen) und des Bundestagspräsidenten (verwaltungsrechtliche Sanktionen nach dem PartG) wird deutlich, dass der Auftrag der Kommission eine gänzlich andere Zielrichtung hat: Die Kommission hat nicht die Aufgabe, ergänzend oder parallel zu den anderen Institutionen zurückliegende Sachverhalte aufzuklären, sondern Empfehlungen für Änderungen im Recht der Parteienfinanzierung (de lege ferenda) auszuarbeiten.

Sowohl die Weizsäcker- als auch die Herzog-Kommission haben sich in ihren Berichten eingehend mit den Aufgaben der Parteien, mit ihrer Mitgliederentwicklung, mit Struktur und Einzelheiten ihrer Finanzlage sowie mit der Entwicklung der staatlichen Teilfinanzierung befasst. Sie haben dies teilweise in Tabellen und Schaubildern dargestellt.³² Die Untersuchungen der Vorgängerkommissionen reichen bis zum Jahr 1997. Im Bericht der Präsidenten des Deutschen Bundestages gemäß § 23 Abs. 5 PartG vom 21. November 2000³³ sind darüber hinaus Daten für das Jahr 1998 in die Darstellung einbezogen.

Damit liegen umfangreiche und aktuelle Daten zu den rechtstatsächlichen Grundlagen der Parteienfinanzierung vor. Auf diese kann die Kommission Bezug nehmen.

³¹ Eingegangen am 9. Juli 2001

³² Vgl. Bundestagsdrucksache 12/4425, S. 14–20, S. 59 ff.; Bundestagsdrucksache 14/637, S. 5–26

³³ Bundestagsdrucksache 14/4747

II. Selbstverständnis der Kommission

1. Ziel der Untersuchung

Adressat des vorliegenden Berichts ist nach dem Wortlaut des Gesetzes der Deutsche Bundestag. In einem weiteren Sinne ist Adressat zugleich die interessierte Öffentlichkeit. Es ist der Kommission ein Anliegen, diesem Empfängerkreis durch eine möglichst verständliche Darstellung zu entsprechen. Die Kommission sieht es nicht als ihre Aufgabe an, eine Abhandlung für ein juristisches, politikwissenschaftliches oder betriebswirtschaftliches Fachpublikum vorzulegen. Dem mag in angemessenem Umfang durch die von der Kommission eingeholten Gutachten der Professoren Drs. Klein, Morlok und Streitferdt Genüge getan sein.

Die Kommission versteht ihren Bericht als eine grundlegende Untersuchung des Rechts der Parteienfinanzierung durch ein außerhalb der Parteien stehendes unabhängiges Gremium. Es ist Ziel ihrer Arbeit,

- als tatsächlichen Befund die wesentlichen Mängel der geltenden Rechtslage und Diskrepanzen zwischen ihr und dem Handeln der Personen festzustellen,
- die wesentlichen von fachkundiger Seite hierzu geäußerten Vorschläge darzustellen,
- die denkbaren Lösungen zu bewerten und schließlich jeweils eine eigene Empfehlung der Kommission zu unterbreiten.

An diesen drei Kriterien – Befund, Vorschläge, Lösung – werden sich auch die Sachkapitel dieses Berichts orientieren.

2. Maßstäbe der Untersuchung

Dem Auftrag der Kommission selbst lässt sich nicht entnehmen, anhand welcher Maßstäbe sie ihre Empfehlungen entwickeln soll. Nach Auffassung der Kommission sollten dies vor allem die Aussagen des Grundgesetzes über die Aufgaben der Parteien und die an sie zu stellenden Anforderungen sein. Daraus folgt, dass alle Vorschläge zur Parteienfinanzierung sich als geeignet erweisen müssen,

- dass die Parteien ihrer Aufgabe gerecht werden, bei der politischen Willensbildung des Volkes mitzuwirken (Artikel 21 Abs. 1 Satz 1 GG),
- dass die innere Ordnung der Parteien demokratischen Grundsätzen entsprechen soll (Artikel 21 Abs. 1 Satz 3 GG),
- dass die Parteien umfassend und wahrheitsgemäß ihrer Pflicht nachkommen, über die Herkunft und Verwendung ihrer Mittel und über ihr Vermögen öffentlich Rechenschaft zu geben (Artikel 21 Abs. 1 Satz 4 GG).

Darüber hinaus hat sich die Kommission mit ihren Vorschlägen an den Vorgaben des BVerfG für eine verfassungsgemäße Parteienfinanzierung orientiert, wie sie das Gericht zuletzt im Urteil vom 9. April 1992³⁴ aufgestellt hat. Dazu gehört, dass alle Vorschläge sich als geeignet erweisen müssen,

³⁴ Vgl. BVerfGE 85, 264

- die gesellschaftliche Verwurzelung der Parteien zu stärken,
- die Chancengleichheit der Parteien und das Recht der Bürger auf gleiche Teilhabe am politischen Willensbildungsprozess zu wahren,
- die Unabhängigkeit der Parteien von staatlicher Einflussnahme durch Begrenzung der staatlichen Leistungen an die Parteien zu gewährleisten und
- die staatliche Teilfinanzierung im Rahmen des für die Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit der Parteien Unerlässlichen zu halten.³⁵

Hierzu legt die Kommission ihre Empfehlungen für umfassende Änderungen im Parteiengesetz vor. Im Übrigen plädiert die Kommission dafür, den Parteien hinsichtlich ihrer internen Angelegenheiten im Gesetz möglichst nur Grundsätze vorzugeben, nach denen sie ihre Satzungen zu

³⁵ Vgl. hierzu bereits die Herzog-Kommission, Bundestagsdrucksache 14/637, S. 5, r. Sp.

gestalten haben. Dies geschieht mit Rücksicht auf die grundrechtlich geschützte Organisationsfreiheit der Parteien. Die Kommission folgt schließlich dem Grundsatz, dass die Regelungen möglichst einfach und überschaubar sein sollen. Auch dies dient dem Transparenzgebot.

3. Keine Ausformulierung von Gesetzesvorschriften

Die Kommission hofft, dass der vorliegende Bericht als Grundlage für die Beratungen des Gesetzgebers über eine Novellierung des Rechts der Parteienfinanzierung dienen wird. Die Kommission sieht es wie ihre Vorgängerkommissionen nicht als ihre Aufgabe an, Gesetzesvorschriften auszuformulieren. Die gesetzestechnische Umsetzung ihrer Empfehlungen, die teilweise konkret sind, teilweise nur die rechtspolitische Richtung angeben, ist Sache des Gesetzgebers. Dass Professor Dr. Klein und Professor Dr. Streitferdt in ihren Gutachten Vorschläge für Gesetzesformulierungen ausgearbeitet haben, betrachtet die Kommission als hilfreiche Anregungen für den Gesetzgeber.

B. Rechtliche Grundlagen

Erster Abschnitt:

Rechtsnormen und Entscheidungen des BVerfG

I. Das Grundgesetz und weitere Rechtsnormen

Verfassungsrechtliche Grundlage des Rechts der Parteienfinanzierung ist Artikel 21 des Grundgesetzes (GG) für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949. Mit dieser Vorschrift wurden die politischen Parteien erstmals in der deutschen und westlichen Verfassungsgeschichte „in den Rang einer verfassungsrechtlichen Institution erhoben.“³⁶ Artikel 21 GG lautet:

- „(1) Die Parteien wirken bei der politischen Willensbildung des Volkes mit. Ihre Gründung ist frei. Ihre innere Ordnung muss demokratischen Grundsätzen entsprechen. Sie müssen über die Herkunft und Verwendung ihrer Mittel sowie über ihr Vermögen öffentlich Rechenschaft geben.
- (2) Parteien, die nach ihren Zielen oder nach dem Verhalten ihrer Anhänger darauf ausgehen, die freiheitliche demokratische Grundordnung zu beeinträchtigen oder zu beseitigen oder den Bestand der Bundesrepublik Deutschland gefährden, sind verfassungswidrig. Über die Frage der Verfassungswidrigkeit entscheidet das Bundesverfassungsgericht.
- (3) Das Nähere regeln Bundesgesetze.“

³⁶ So BVerfGE 41, 399 (416).

Artikel 21 Abs. 1 Satz 4 GG erhielt seine jetzige Fassung über die Verpflichtung der politischen Parteien zur öffentlichen Rechenschaftslegung durch das fünfunddreißigste Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 21. Dezember 1983.³⁷

Das Grundgesetz enthält noch weitere Bestimmungen, die auch für die Parteien von Bedeutung sind. Dazu zählen vor allem die Verfassungsgrundsätze des Artikel 20 Abs. 1 und 2, insbesondere das Demokratieprinzip, ferner die Wahlrechtsgrundsätze (Artikel 28 Abs. 1 und Artikel 38), die Grundrechte der Meinungsfreiheit (Artikel 5 Abs. 1), der Versammlungsfreiheit (Artikel 8) und der Vereinigungsfreiheit (Artikel 9) sowie der allgemeine Gleichheitssatz (Artikel 3 Abs. 1 GG).

Der in Artikel 21 Abs. 3 GG enthaltene Gesetzgebungsauftrag der Verfassung blieb lange Zeit unerfüllt. Erst Ende der Sechzigerjahre verabschiedete der Deutsche Bundestag, gewissermaßen genötigt durch eine Entscheidung des BVerfG zur Parteienfinanzierung, das Gesetz über die politischen Parteien vom 24. Juli 1967.³⁸ In ihm ist das Parteienrecht allerdings nicht erschöpfend geregelt. So bestimmt sich das innerparteiliche Organisationsrecht – ungeachtet verschiedener Vorschriften des PartG zu diesem Komplex – weitgehend nach Vorschriften des Bürgerlichen Gesetzbuches über das Vereinsrecht (§§ 21–79 BGB). Auch die Teilnahme der politischen Par-

³⁷ BGBl. I S. 1481

³⁸ BGBl. I S. 773

teilen am Rechtsverkehr (Klagerecht, Namensschutz) beruht weitgehend auf den allgemeinen Vorschriften des bürgerlichen Rechts. Wichtige Vorschriften zum Recht der politischen Parteien finden sich außerdem in den Wahlgesetzen des Bundes und der Länder, im Versammlungsgesetz, in den Rundfunkgesetzen des Bundes und der Länder (Anspruch auf Sendezeiten), im Bundesverfassungsgerichtsgesetz (Parteiverbotsverfahren) und in verschiedenen Steuergesetzen (steuerliche Berücksichtigung von Parteispenden).

II. Die Entwicklung der Rechtsprechung des BVerfG

Die Entwicklung des Rechts der Parteienfinanzierung ist gekennzeichnet durch ein Wechselspiel von Entscheidungen des Gesetzgebers und der sich verändernden Rechtsprechung des BVerfG. Das Gericht hat sich in sieben Urteilen mit Fragen der Parteienfinanzierung befasst:³⁹

- (1) BVerfGE 8, 51: In seinem ersten Urteil zu Parteispenden aus dem Jahr 1958⁴⁰ erklärte das Gericht § 10b EStG 1954/1957 und § 11 Nr. 5 KStG 1954/1957 für nichtig; nach diesen Vorschriften waren Parteispenden bis 10 Prozent des einkommensteuerlich bzw. bis 5 Prozent des körperschaftsteuerlich veranlagten Einkommens oder bis 2 Promille der Summe der Umsätze und der Löhne und Gehälter als Sonderausgaben abzugsfähig.
- (2) BVerfGE 20, 56: In einem Urteil aus dem Jahr 1966⁴¹ hat das BVerfG die bis dahin im jeweiligen Haushaltsgesetz enthaltene Ermächtigung an den Bundesminister des Innern für nichtig erklärt, auf dieser Grundlage den Parteien Finanzmittel des Bundes für ihre gesamte Tätigkeit im Bereich der politischen Meinungs- und Willensbildung zu gewähren. Artikel 21 Abs. 1 GG verbiete es, die dauernde finanzielle Fürsorge für die Parteien zu einer Staatsaufgabe zu machen. Die finanzielle staatliche Unterstützung für die Parteien sei auf eine Wahlkampfkostenerstattung zu beschränken; eine allgemeine Basis-Finanzierung der politischen Parteien sei unzulässig.
- (3) BVerfGE 24, 300: Im Jahr 1968 beanstandete das Gericht⁴² bestimmte Regelungen des Parteiengesetzes in seiner damaligen Fassung über das für die Teilnahme an der Wahlkampfkostenerstattung maßgebliche Quorum beim Wahlerfolg (§ 18 Abs. 2 Nr. 1, § 20 Abs. 1 Satz 1, § 22, § 25 PartG 1967) und über die Grenzziehung bei der Veröffentlichungspflicht für Spenden von juristischen Personen.
- (4) BVerfGE 41, 399: Im Jahr 1976 bekräftigte das Gericht die direkte Parteienfinanzierung als Ersatz für Wahlkampfkosten und entschied auf die Verfassungs-

beschwerde eines Einzelbewerbers hin, dass diese Erstattung aus Gründen der Chancengleichheit auch dem Einzelbewerber zukommen müsse.⁴³

- (5) BVerfGE 52, 63: Im Jahr 1979 hat das Gericht die damaligen Vorschriften über die steuerliche Abzugsfähigkeit von Parteispenden in Höhe von seinerzeit 600/1 200 DM (§ 10b Abs. 2 EStG und § 9 Nr. 3b KStG 1976) für verfassungsgemäß erachtet.⁴⁴
- (6) BVerfGE 73, 40: Im Jahr 1986 erklärte das BVerfG⁴⁵ die seit dem 1. Januar 1984 geltenden Vorschriften über die Abzugsfähigkeit von Mitgliedsbeiträgen und Spenden an Parteien des (§ 10b Abs. 1 Satz 1 EStG 1984 und § 9 Nr. 3 KStG 1984) für verfassungswidrig. Die gleichzeitig eingeführte Regelung eines Chancenausgleichs (§ 22a PartG 1984) und die Beschränkung der Wahlkampfkostenerstattung auf die Hälfte der Gesamteinnahmen einer Partei (§ 18 Abs. 6 PartG 1984) befand es dagegen für verfassungsgemäß.
- (7) BVerfGE 85, 264: Mit dem jüngsten Urteil aus dem Jahr 1992 erklärte das BVerfG⁴⁶ mehrere mit Wirkung vom 1. Januar 1989 eingeführte Regelungen für verfassungswidrig, nämlich
 - den zusätzlichen Sockelbetrag zur damaligen Wahlkampfkostenpauschale (§ 18 Abs. 6 Satz 1 PartG 1989),
 - die Regelung des Chancenausgleichs (§ 22a Abs. 2 PartG 1989),
 - die Grenzziehung bei der Veröffentlichungspflicht auf einen Gesamtwert der Spenden im Kalenderjahr in Höhe von 40 000 DM und
 - die Grenzziehung bei der steuerlichen Abzugsfähigkeit von Mitgliedsbeiträgen und Spenden an politische Parteien bis zu 60 000 DM für Alleinstehende bzw. bis zu 120 000 DM im Falle der Zusammenveranlagung von Ehegatten.

Außerdem hat das Gericht in diesem Urteil ausgesprochen, dass eine zulässige staatliche Parteienfinanzierung nicht mehr auf die Erstattung der Wahlkampfkosten beschränkt sei, sondern eine allgemeine Finanzierung der Parteien für ihre Aufgaben gestattet.

Zweiter Abschnitt: Der verfassungsrechtliche Maßstab gemäß dem Urteil des BVerfG von 1992

Überlegungen für eventuelle Änderungen im Recht der Parteienfinanzierung haben den Rahmen zu beachten, wie er sich nach dem jüngsten Urteil des BVerfG vom 9. April 1992⁴⁷ darstellt.

³⁹ vgl. die Darstellung von Loveas, ZParl 2000, 285 ff. (Heft 2/2000)

⁴⁰ Urteil vom 24. Juni 1958 – 2 BvF 1/57 –, BVerfGE 8, 51

⁴¹ Urteil vom 19. Juli 1966 – 2 BvF 1/65 –, BVerfGE 20, 56

⁴² Urteil vom 3. Dezember 1968 – 2 BvE 1, 3, 5/67 –, BVerfGE 24, 300

⁴³ Beschluss vom 9. März 1976 – 2 BvR 89/74 –, BVerfGE 41, 399

⁴⁴ Urteil vom 24. Juli 1979 – 2 BvF 1/78 –, BVerfGE 52, 63

⁴⁵ Urteil vom 14. Juli 1986 – 2 BvE 2/84, 2 BvR 442/84 –, BVerfGE 73, 40, mit Sondervotum der Richter Böckenförde und Mahrenholz, S. 103 ff. und 117

⁴⁶ Urteil vom 9. April 1992 – 2 BvE 2/89 –, BVerfGE 85, 264

⁴⁷ BVerfGE 85, 264

I. Funktion der politischen Parteien und Zulässigkeit einer allgemeinen staatlichen Parteienfinanzierung

Mit dem Urteil vom 9. April 1992 hat das BVerfG eine grundsätzliche Neuausrichtung seiner Rechtsprechung zur Parteienfinanzierung vorgenommen.

Bis zum Urteil aus 1992 hatten die vom Gericht im Urteil vom 19. Juli 1966⁴⁸ aufgestellten verfassungsrechtlichen Maßstäbe gegolten, nach denen eine Finanzierung der allgemeinen Tätigkeit der Parteien als unzulässig und nur die Erstattung der notwendigen Kosten eines angemessenen Wahlkampfes als gerechtfertigt angesehen wurden. Das Gericht hatte damals aus dem Verfassungsgebot der grundsätzlich staatsfreien und offenen Meinungs- und Willensbildung vom Volk hin zu den Staatsorganen gefolgert, dass „jede staatlich-institutionelle Verfestigung der Parteien“ und „ihre Einfügung in den Bereich der organisierten Staatlichkeit“ verboten und „eine völlige oder auch nur überwiegende Deckung des Geldbedarfs der Parteien aus öffentlichen Mitteln“ unzulässig sei.⁴⁹ Seit der Neuausrichtung seiner Rechtsprechung durch das Urteil vom 9. April 1992⁵⁰ sieht das BVerfG den Zweck und die Rechtfertigung der staatlichen Parteienfinanzierung nunmehr in der Gewährung von Mitteln „für die Finanzierung der allgemein ihnen (den Parteien) nach dem Grundgesetz obliegenden Tätigkeit“ und hält eine allgemeine staatliche Teilfinanzierung der Parteien für zulässig.

Das Gericht gelangt zu dieser Erkenntnis aufgrund der Funktion der Parteien im Verfassungsgefüge und im Prozess der politischen Willensbildung, den es wie folgt umschreibt:

„Nach § 21 Abs. 1 Satz 1 GG wirken die Parteien bei der politischen Willensbildung des Volkes mit. Zwar haben sie kein Monopol, die Willensbildung des Volkes zu beeinflussen. Neben ihnen wirken auch die einzelnen Bürger sowie die Verbände, Gruppen und Vereinigungen auf den Prozess der Meinungs- und Willensbildung ein. Artikel 21 GG rechtfertigt allerdings die herausgehobene Stellung der Parteien im Wahlrecht. Die Parteien sind indes nicht bloß Wahlvorbereitungsorganisationen, und nicht nur in dieser Funktion sind sie für die demokratische Ordnung unerlässlich. Sie sind vornehmlich berufen, die Bürger freiwillig zu politischen Handlungseinheiten mit dem Ziel der Beteiligung an der Willensbildung in den Staatsorganen organisatorisch zusammenzuschließen und ihnen so einen wirksamen Einfluss auf das staatliche Geschehen zu ermöglichen. Den Parteien obliegt es, politische Ziele zu formulieren und diese den Bürgern zu vermitteln sowie daran mitzuwirken, dass die Gesellschaft wie auch den einzelnen Bürger betreffende Probleme erkannt, benannt und angemessenen Lösungen zugeführt werden. Die für den Prozess der politischen Willensbildung im demokratischen Staat entscheidende Rückkopplung zwischen Staatsorganen und Volk ist auch Sache der Parteien. Sie erschöpft sich nicht in dem nur in Abständen wiederkehrenden Akt der Wahl des Parlaments. Wil-

lensbildung des Volkes und Willensbildung in den Staatsorganen vollziehen sich in vielfältiger und tagtäglicher, von den Parteien mitgeformter Wechselwirkung. (...) Die allgemeine politische Tätigkeit der Parteien ist außerhalb von Wahlkämpfen und während derselben die gleiche. (...) Nicht zuletzt über die Parteien nimmt das Volk auch zwischen den Wahlen Einfluss auf die Entscheidungen der obersten Staatsorgane. (...) Die unmittelbare Wahlvorbereitung (...) bildet lediglich einen allenfalls in organisatorischer Hinsicht selbständigen Teil ihrer Aufgabe; sachlich-inhaltlich fügt sich die Beteiligung an Wahlen in die ständige Wirksamkeit der Parteien bruchlos ein: Wahlen und ihre Ergebnisse geben den Parteien Aufschluss über den Widerhall, den ihre Politik im Volke findet, und über die Erwartungen, die die Bürger an sie richten. Nur rein äußerlich lässt sich die Tätigkeit der Parteien im Wahlkampf von ihrer sonstigen Tätigkeit abgrenzen. (...) Deshalb ist es – entgegen der bisherigen Rechtsprechung des Senats (vgl. BVerfGE 20, 56 <113 ff.>) – nicht geboten, die Grenzen staatlicher Finanzierung der Parteien von Verfassungs wegen in der Erstattung der notwendigen Kosten eines angemessenen Wahlkampfes zu suchen.“⁵¹

Dieser neuen Rechtsprechung des BVerfG hat der Gesetzgeber durch § 18 Abs. 1 Satz 1 PartG 1994 Rechnung getragen, indem er bestimmt hat:

„Der Staat gewährt den Parteien Mittel als Teilfinanzierung der allgemein ihnen nach dem Grundgesetz obliegenden Tätigkeit.“

II. Staatsfreiheit der politischen Parteien und ihre Verankerung in der Bevölkerung

In Fortsetzung seiner bisherigen Rechtsprechung betont das BVerfG im Urteil von 1992 den Grundsatz der Freiheit der Parteien vom Staat. Aus ihm folgt ein „Gebot der fort-dauernden Verankerung der Parteien in der Gesellschaft und ihrer darauf beruhenden Staatsferne.“⁵² Die vom Grundgesetz vorausgesetzte Staatsfreiheit der Parteien ist mithin nicht nur ein Verbot der Abhängigkeit vom Staat, sondern auch das Gebot der Abhängigkeit von Parteibasis und Bürgern. Der Grundsatz der Staatsfreiheit erlaubt deshalb nur eine Teilfinanzierung der allgemeinen Tätigkeit der Parteien aus staatlichen Mitteln. Dieser Grundsatz erfordert auch, dass die Parteien sich ihren Charakter als frei gebildete, im gesellschaftlich-politischen Bereich wurzelnde Gruppen bewahren.⁵³ Die Parteien müssen nicht nur politisch, sondern auch wirtschaftlich und organisatorisch auf die Zustimmung und die Unterstützung der Bürger angewiesen bleiben. Durch öffentliche Mittel darf den einzelnen Parteien das Risiko des Fehlschlagens ihrer Bemühungen um eine hinreichende Unterstützung in der Wählerschaft nicht abgenommen werden.⁵⁴ Der Grundsatz der Staatsfreiheit der Parteien wird durch die Gewährung finanzieller Zuwendung mithin dann verletzt, wenn durch

⁴⁸ BVerfGE 20, 56 (113)

⁴⁹ Vgl. BVerfGE 20, 56 (101/102)

⁵⁰ BVerfGE 85, 264

⁵¹ Vgl. BVerfGE 85, 264 (284 ff.)

⁵² Vgl. BVerfGE 85, 264 (283)

⁵³ Vgl. BVerfGE 20, 56 (101)

⁵⁴ Vgl. BVerfGE 73, 40 (86)

sie die Parteien der Notwendigkeit enthoben werden, sich um die finanzielle Unterstützung ihrer Aktivitäten durch ihre Mitglieder und andere Bürger zu bemühen.⁵⁵ Nur so kann der Gefahr begegnet werden, dass sich die Parteien ihrer mitgliedschaftlichen Basis und der Bürgerschaft insgesamt entfremden.⁵⁶

III. Umfang und Kriterien der Mittelverteilung

Aus dem Grundsatz der Staatsfreiheit der Parteien hat das BVerfG im Urteil vom 9. April 1992 verfassungsrechtliche Maßstäbe zum Umfang einer allgemeinen staatlichen Parteienfinanzierung und zu den Kriterien der Mittelverteilung abgeleitet, nämlich

1. eine relative Obergrenze, nach der die „eigenen Mittel“ jeder Partei mindestens so hoch sein müssen wie die Zuwendungen, die sie aus der Staatskasse erhält,
2. eine absolute Obergrenze, nach der die Summe der Staatszuwendungen an alle Parteien zusammen in Zukunft grundsätzlich nicht höher sein darf als in der Vergangenheit,
3. sowie als Kriterien für die Verteilung der Staatsmittel unter den Parteien: Wahlerfolg, Mitgliedsbeiträge und Spenden.

1. Relative Obergrenze

Nach dem BVerfG muss jedes mögliche System staatlicher Parteienfinanzierung Vorkehrungen dagegen enthalten, dass die Parteien in verfassungsrechtlich nicht mehr hinnehmbarer Weise vom Staat abhängig werden. Die Selbstfinanzierung der Parteien hat Vorrang vor der Staatsfinanzierung. Der Grundsatz der Staatsfreiheit der Parteien gestattet daher die Zuführung staatlicher Mittel nur bis zur Höhe einer relativen Obergrenze, die für jede Partei nach dem Verhältnis der von ihr selbst erwirtschafteten zu den ihr unmittelbar aus staatlichen Quellen zufließenden Einnahmen zu bestimmen ist. Das Gesamtvolumen solcher staatlichen Zuwendungen an eine Partei darf die Summe ihrer selbst erwirtschafteten Einnahmen nicht überschreiten.⁵⁷ Eine solche Begrenzung bewirkt, dass die eigenen Bemühungen der Parteien um die finanzielle Unterstützung seitens der Bürger von entscheidendem Einfluss auf die mögliche Höhe der ihnen aus öffentlichen Kassen zufließenden Mittel sind. Dies sichert die Verwurzelung der Parteien in der Gesellschaft, wie es der Grundsatz der Staatsfreiheit verlangt.

2. Absolute Obergrenze

Aus dem Grundsatz der Staatsfreiheit der Parteien und dem Vorrang der Selbstfinanzierung vor der Staatsfinanzierung leitet das BVerfG eine absolute Obergrenze für die Zuwendungen des Staates an alle Parteien ab.

Der Umfang der Staatsfinanzierung muss sich auf das beschränken, was zur Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit der Parteien unerlässlich ist und von den Parteien nicht selbst aufgebracht werden kann. Der Finanzbedarf der Parteien zur Erfüllung der ihnen durch Verfassung und Parteiengesetz übertragenen Aufgaben muss sich an den dem Staat insgesamt zur Verfügung stehenden Einnahmerahmen ausrichten. Der Staat darf den Parteien nicht mehr zuwenden, als sie unter Beachtung des Gebotes der sparsamen Verwendung öffentlicher Mittel zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötigen. Gewinne der Bürger den Eindruck, die Parteien „bedienten“ sich aus der Staatskasse, so führte dies notwendig zu einer Verminderung ihres Ansehens und würde letztlich ihre Fähigkeit beeinträchtigen, die ihnen von der Verfassung zugewiesenen Aufgaben zu erfüllen.⁵⁸ Daraus folgert das BVerfG, dass eine Erhöhung der selbst erwirtschafteten Einnahmen nicht ohne weiteres dazu führen darf, den Umfang der Staatsfinanzierung der Parteien ansteigen zu lassen.

Hiervon ausgehend hat das BVerfG dahin erkannt, dass der Umfang der den Parteien in den Jahren von 1989 bis 1992 aus öffentlichen Kassen zugeflossenen Finanzmittel als ausreichend angesehen werden muss. Das Gericht hat diese absolute Obergrenze unter zwei Vorbehalten gestellt. Sie gilt zum einen nur, „solange die bestehenden Verhältnisse keine einschneidende Veränderung erfahren.“ Zum anderen kann der Gesetzgeber „mit Rücksicht auf Veränderungen des Geldwertes etwa notwendige Anpassungen“ vornehmen; insoweit sei es dem Gesetzgeber unbenommen, „einen Index festzulegen, der sich auf die Entwicklung der für die Erfüllung der Aufgaben der Parteien relevanten Preise bezieht.“

Für die Frage, ob sich die Verhältnisse einschneidend geändert haben und im Blick darauf eine Erhöhung des Gesamtvolumens staatlicher Zuwendungen zulässig erscheint, kann sich der Gesetzgeber des Rates unabhängiger Sachverständiger bedienen. Denn ähnlich wie bei der Festlegung der Bezüge von Abgeordneten und sonstigen Inhabern politischer Ämter ermangelt das Gesetzgebungsverfahren in diesem Bereich regelmäßig des korrigierenden Elementes gegenläufiger politischer Interessen. Das ist nach dem BVerfG ein Umstand, dem durch die Einschaltung objektiven Sachverständes abzuhelpen deshalb nahe liegt.⁵⁹

Der Gesetzgeber hat bei der Novellierung des Parteiengesetzes im Jahr 1994 diese verfassungsrechtlichen Vorgaben wie folgt umgesetzt:

Er hat in § 18 Abs. 2 PartG bestimmt, dass das jährliche Gesamtvolumen staatlicher Mittel, das allen Parteien höchstens ausgezahlt werden darf, 230 Millionen DM betrage (absolute Obergrenze). Dieser Betrag ist durch das Siebte Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes vom 17. Februar 1999⁶⁰ rückwirkend zum 1. Januar 1999 auf 245 Millionen DM erhöht worden.

⁵⁵ Vgl. BVerfGE 85, 264 (287)

⁵⁶ Vgl. BVerfGE 85, 264 (287/288)

⁵⁷ Vgl. BVerfGE 85, 264 (288 f.)

⁵⁸ Vgl. BVerfGE 85, 264 (290)

⁵⁹ Vgl. BVerfGE 85, 264 (291/292)

⁶⁰ BGBl. I S. 146

Der Gesetzgeber hat ferner in § 18 Abs. 5 Satz 1 PartG bestimmt, dass die Höhe der staatlichen Teilfinanzierung bei einer Partei die Summe ihrer jährlich selbst erwirtschafteten Einnahmen (§ 24 Abs. 2 Nr. 1-5 und 7 PartG) nicht überschreiten darf (relative Obergrenze). Die Summe der Finanzierung aller Parteien darf die absolute Obergrenze nicht überschreiten (§ 18 Abs. 5 Satz 2 PartG).

Die Hinweise des Gerichtes zur Einschaltung unabhängigen Sachverständigen hat der Gesetzgeber mit den Vorschriften über die vom Bundespräsidenten zu berufende Kommission unabhängiger Sachverständiger gemäß § 18 Abs. 6 und 7 PartG aufgegriffen.

3. Verteilungskriterien

Aus dem Gebot, die gesellschaftliche Verankerung der Parteien auch durch die Art ihrer Finanzierung zu festigen, hat das BVerfG Kriterien für die Verteilung der staatlichen Zuwendungen auf die Parteien abgeleitet: Diesem Gebot wird „Rechnung getragen, wenn der Erfolg, den eine Partei beim Wähler, den sie bei der Summe der Mitgliedsbeiträge sowie bei dem Umfang der von ihr erworbenen Spenden erzielt, zu einem jeweils ins Gewicht fallenden, im Einzelnen allerdings vom Gesetzgeber zu bestimmenden Anteil in den Verteilungsmaßstab eingeht.“⁶¹ Ein solches staatliches Finanzierungssystem entlässt die Parteien nicht aus der Notwendigkeit, sich um die Zustimmung und aktive – auch finanzielle – Unterstützung in der Bevölkerung zu bemühen. Ein solches System führt dazu, dass die Entscheidung darüber, ob eine Partei staatliche Leistungen erhält und in welchem Umfang dies geschieht, nach gesetzlich vorbestimmten Wegen beim Bürger selbst verbleibt. Ein Verteilungsschlüssel, der die drei genannten Kriterien in angemessener Weise miteinander verbindet, genügt auch dem Anspruch, die autonome Entscheidung der Parteien über ihre innere Struktur und die Strategie, mit der sie den größtmöglichen Erfolg bei den Wählern erzielen wollen, möglichst wenig zu beeinflussen. Neben mitgliederstarken Parteien, die ihre finanzielle Basis hauptsächlich in einer breiten Unterstützung durch Beiträge und Spenden ihrer Mitglieder finden und im Wahlkampf versuchen, sich über ihre Stammwähler hinaus weitere Wählerschichten zu erschließen, muss es auch Parteien geben können, die sich auf einer schwächeren mitgliedschaftlichen Basis eher durch Spenden um politischen Einfluss und Wahlerfolg bemühen.⁶²

Beim Beitrags- und Spendenaufkommen der Parteien dürfen insoweit allerdings „nur Zuwendungen einer Größenordnung berücksichtigt werden, wie sie alle Parteien ungeachtet ihrer politischen Zielvorstellungen verzeichnen und von den Beziehern durchschnittlicher Einkünfte auch geleistet werden können. Die für die steuerliche Begünstigung von Mitgliedsbeiträgen und Spenden maßgebende verfassungsrechtliche Grenze (...) ist auch hier zu beachten.“

Das BVerfG hat darauf hingewiesen, dass die Einbeziehung der Beiträge und Spenden als Verteilungskriterien möglicherweise kleinere Parteien benachteiligen könne, die wegen der Fünf-Prozent-Hürde nicht in den Volksvertretungen vertreten sind und deshalb geringere Chancen als Parlamentsparteien haben, sich in Hinblick auf künftige Wahlen dem Wähler darzustellen und für ihre politischen Ziele zu werben. Es hat den Gesetzgeber deshalb aufgegeben zu prüfen, ob dieser sich potenziell auch auf den Mitgliederzugang und auf das Spendenaufkommen auswirkende Vorteile der im Parlament vertretenen Parteien eines Ausgleiches bedarf.

Diesen verfassungsrechtlichen Vorgaben für die Verteilung der staatlichen Zuwendungen ist der Gesetzgeber durch die Regelung in § 18 Abs. 3 und 4 PartG nachgekommen. Danach erhalten die Parteien im Rahmen der staatlichen Teilfinanzierungen jährlich:

1. eine Deutsche Mark für jede für ihre jeweilige Liste abgegebene gültige Stimme oder
2. eine Deutsche Mark für jede für sie in einem Wahl- oder Stimmkreis abgegebene gültige Stimme, wenn in einem Land eine Liste für diese Partei nicht zugelassen war, und
3. 0,50 Deutsche Mark für jede Deutsche Mark, die sie als Zuwendung (Mitgliedsbeitrag oder rechtmäßig erlangte Spende) erhalten haben; dabei werden nur Zuwendungen bis zu 6 000 Deutsche Mark je natürliche Person berücksichtigt.

Die Parteien erhalten abweichend von den Nummern 1 und 2 für die von ihnen jeweils erzielten bis zu 5 Millionen gültigen Stimmen 1,30 Deutsche Mark je Stimme. Das jeweilige Mindestquorum, das eine Partei bei Europa-, Bundes- oder Landtagswahlen erzielen muss, damit sie an der staatlichen Teilfinanzierung teilnimmt, ist in § 18 Abs. 4 PartG näher geregelt.

IV. Zulässigkeit von Spenden und ihrer steuerlichen Begünstigung

Das Recht der Parteienfinanzierung wird maßgeblich bestimmt durch den Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien und der Gleichheit der Teilhabe der Bürger am Prozess der politischen Willensbildung. Beide sind verankert im allgemeinen Gleichheitssatz (Artikel 3 Abs. 1 GG), der bei der staatlichen Parteienfinanzierung nicht als bloßes Willkürverbot, sondern „im Sinne einer strikten Gleichheit zu verstehen“ ist.⁶³ In diesem Zusammenhang betont das BVerfG, dass Spenden an Parteien, auch Spenden von juristischen Personen, nach der Rechtsordnung der Bundesrepublik Deutschland grundsätzlich in beliebiger Höhe zulässig sind. Eventuellen Gefahren für den Prozess der politischen Willensbildung, die sich aus der größeren finanziellen Einflussmöglichkeit der Bezieher von hohen Einkommen ergeben können, sucht das Verfassungsrecht dadurch entgegen zu wirken, dass Artikel 21 Abs. 1 Satz 4 GG die Parteien unter anderem verpflichtet, über die Herkunft ihrer Mittel öffentlich Rechenschaft abzugeben.⁶⁴

⁶¹ Vgl. BVerfGE 85, 264 (292)

⁶² Vgl. BVerfGE 85, 264 (292/293)

⁶³ Vgl. BVerfGE 85, 264 (315)

⁶⁴ Vgl. BVerfGE 85, 264 (315); 52, 63 (86 f.)

Eine andere Frage ist, ob der Staat Zuwendungen an die Parteien steuerlich begünstigen darf.⁶⁵ Derartige steuerliche Begünstigungen stellen indirekt Zuwendungen an die Parteien dar, weil „der Staat mittelbar in Höhe des ihm verloren gegangenen Steueranteils an der Finanzierung der politischen Parteien teilnimmt.“⁶⁶ Der Gleichheitssatz ist verletzt, wenn Steuervergünstigungen in einer Größenordnung gegeben werden, die der durchschnittliche Einkommensbezieher nicht mehr ausschöpfen kann.⁶⁷ Geht die Steuervergünstigung darüber hinaus, werden einkommensstarke Personen verfassungswidrig begünstigt und zugleich diejenigen Parteien, die mit ihrem Programm solche Personen vornehmlich ansprechen.⁶⁸

Hiervon ausgehend hat das BVerfG im Urteil vom 9. April 1992 die damals geltende Abzugsfähigkeit von Mitgliedsbeiträgen und Spenden an Parteien bis zur Höhe von insgesamt 60 000 DM, im Falle der Zusammenveranlagung von Ehegatten bis zur Höhe von insgesamt 120 000 DM pro Kalenderjahr für verfassungswidrig erklärt (§ 10b Abs. 2 EStG und § 9 Nr. 3 b KStG 1989). Danach dürfen Spenden von Körperschaften an Parteien überhaupt nicht steuerlich begünstigt werden, weil sonst diejenigen „natürlichen Personen, die hinter ihnen stehen, eine zusätzliche Möglichkeit vom Staat – und damit zulasten der übrigen Steuerzahler – geförderter Einflussnahme auf die politische Willensbildung, die anderen Bürgern vorenthalten bleibt,“ erhielten.⁶⁹ Hinsichtlich der Spenden von natürlichen Personen hat das Gericht die Höhe der steuerlichen Abzugsfähigkeit (60 000/120 000 DM) beanstandet, weil sie Bürger mit hohem Einkommen, also nur eine Minderheit der Bevölkerung, in ihrer Möglichkeit begünstigten, auf die politische Willensbildung Einfluss zu nehmen. Das BVerfG hat es dem Gesetzgeber überlassen, die Steuerbegünstigung der Spenden von natürlichen Personen (§ 10b EStG) in einem Rahmen zuzulassen, der für den durchschnittlichen Einkommensempfänger erreichbar ist.

V. Chancengleichheit der Parteien

Das Recht der politischen Parteien auf Chancengleichheit und das Recht des einzelnen Bürgers auf gleiche Teilhabe am Prozess der politischen Willensbildung hängen eng mit den Grundsätzen der Allgemeinheit und Gleichheit der Wahl zusammen, die ihre Prägung durch das Demokratieprinzip erfahren. Deshalb ist in diesem Bereich – ebenso wie bei der durch die Grundsätze der Allgemeinheit und Gleichheit der Wahl verbürgten Gleichbehandlung der Wähler – die Gleichheit strikt und formal. Wenn die öffentliche Gewalt in den Parteienwettbewerb in einer Weise eingreift, die die Chancen der Parteien verändern kann, sind ihrem Ermessen besonders enge Grenzen gezogen. Der Grundsatz der Chancengleichheit verlangt einerseits nicht, vorgegebene Unterschiede auszugleichen mit

dem Ziel, eine Wettbewerbsgleichheit herzustellen; der Gesetzgeber muss vielmehr die vorgefundene unterschiedliche Wettbewerbssituation respektieren. Andererseits ist es dem Gesetzgeber verwehrt, durch finanzielle Zuwendungen bestehende faktische Ungleichheiten der Wettbewerbschancen zu verschärfen.⁷⁰ Zwar sind Regelungen im Wahlrecht wie die Einführung einer Sperrklausel und eines Unterschriftenquorums, die einer Zersplitterung der Wählerstimmen entgegenwirken sollen, nach der Rechtsprechung des BVerfG mit Blick auf die Funktionsfähigkeit der Parlamente grundsätzlich verfassungsrechtlich unbedenklich. Solche Vorschriften erschweren allerdings den Eintritt neu entstehender und kleinerer Parteien in den politischen Wettbewerb und beeinträchtigen dessen Offenheit. Diese Wirkung hätte sich noch verstärkt, wenn auch die Erstattung von Wahlkampfkosten vom Einzug einer Partei in das zu wählende Parlament abhängig gewesen wäre. So hat das BVerfG entschieden, dass der Gesetzgeber die Erstattung dieser Kosten an eine Partei zwar an die Bedingung knüpfen darf, dass sie einen die Ernsthaftigkeit ihres Bemühens um einen Wahlerfolg und damit die Verwirklichung eines politischen Programms belegenden Mindestanteil an Stimmen erreicht. Dieser Mindeststimmenanteil muss allerdings erheblich unter der Grenze von 5 vom Hundert liegen.⁷¹

Der Gesetzgeber hat diese verfassungsrechtliche Vorgabe durch die in § 18 Abs. 4 PartG festgelegten, deutlich unter den Sperrklauseln der jeweiligen Wahlgesetze liegenden Mindeststimmenquoten für kleinere Parteien umgesetzt. Diese betragen 0,5 vom Hundert der für Listen abgegebenen gültigen Stimmen bei der jeweils letzten Europa- oder Bundestagswahl, 1,0 vom Hundert bei Landtagswahlen und 10 vom Hundert der in einem Wahl- oder Stimmkreis abgegebenen gültigen Stimmen, wenn in einem Land eine Liste dieser Partei nicht zugelassen war.

Der Grundsatz der Chancengleichheit bindet den Gesetzgeber aber nicht nur gegenüber den Parteien, sondern auch gegenüber anderen Gruppen und Bewerbern, die mit den Parteien im Wettbewerb stehen, insbesondere gegenüber den kommunalen Wählergemeinschaften. Das BVerfG hat daher schon 1985 entschieden,⁷² dass die steuerliche Begünstigung bei der Abzugsfähigkeit von Parteispenden nicht ein Ausmaß erreichen darf, „das geeignet ist, die vorgegebene Wettbewerbslage zwischen den politischen Parteien und den kommunalen Wählervereinigungen in einer ernsthaft ins Gewicht fallenden Weise zu verändern.“ Deshalb hat das Gericht die Nichtberücksichtigung der Spenden an kommunale Wählergemeinschaften durch § 10b Abs. 2 EStG a. F. für verfassungswidrig erklärt.⁷³ Im Urteil vom 9. April 1992 hat das Gericht den Gesetzgeber erneut auf die Notwendigkeit hingewiesen, die Lage der mit den Parteien auf der kommunalen Ebene konkurrierenden Wählergemeinschaften zu bedenken: So wenig angesichts ihrer begrenzten politischen Zielsetzung eine Gleichstel-

⁶⁵ Vgl. BVerfGE 85, 264 (315)

⁶⁶ Vgl. BVerfGE 8, 56 (62), stdRspr.

⁶⁷ Vgl. BVerfGE 85, 264 (313)

⁶⁸ Vgl. BVerfGE 85, 264 (314)

⁶⁹ Vgl. BVerfGE 85, 264 (315)

⁷⁰ StdRspr; vgl. BVerfGE 73, 40 (89); 85, 264 (296)

⁷¹ Vgl. BVerfGE 20, 56 (117 f.); 24, 300 (339 ff.); 85, 264 (293 f.)

⁷² Vgl. BVerfGE 69, 92 (109)

⁷³ Vgl. BVerfGE 78, 350 (361)

lung kommunaler Wählerversammlungen mit den politischen Parteien verfassungsrechtlich geboten sei, so wenig könne übersehen werden, dass eine staatliche Teilfinanzierung der allgemeinen Tätigkeit der Parteien auch deren kommunalpolitischer Tätigkeit zugute komme.⁷⁴

Die Weizsäcker-Kommission hat in ihrem Bericht vom 19. Februar 1993⁷⁵ vorgeschlagen, kommunale Wählergemeinschaften in die staatliche Parteienfinanzierung einzubeziehen und mit demselben Betrag je Stimme zu bedenken wie politische Parteien. Anders als bei diesen sollten jedoch Beiträge und Spenden nicht als Bemessungsgrundlage für die Staatsfinanzierung herangezogen werden. Kommunale Wählergemeinschaften sollten gesetzlich zur Rechenschaftslegung und zur (eingeschränkten) Publizität verpflichtet werden. Mit diesem Vorschlag ging die weitere Empfehlung der Weizsäcker-Kommission einher, bei der Verteilung des Gesamtvolumens staatlicher Parteienfinanzierung auch Gemeinderatswahlen (unter Ausschluss der Wahlen zu den Kreistagen und den Vertretungen von Gemeindeverbänden) zu berücksichtigen und in die Bemessungsgrundlage einzubeziehen.⁷⁶ Der Gesetzgeber ist bei der Novellierung des Parteiengesetzes im Jahr 1994 diesem Vorschlag nicht gefolgt.

VI. Zusammenhang mit anderen Formen der Politikfinanzierung

Der Bereich der staatlichen Parteienfinanzierung im engeren Sinne ist im Zusammenhang zu sehen mit sonstigen finanziellen Leistungen an Institutionen und Organisationen im Prozess der politischen Willensbildung, vor allem mit der Finanzierung der Fraktionen, mit der Entschädigung der Abgeordneten der Parlamente und mit der Finanzierung der parteinahen Stiftungen.

Nach der Rechtsprechung des BVerfG sind Parlamentsfraktionen „notwendige Einrichtungen des Verfassungslebens“ und als solche „der organisierten Staatlichkeit eingefügt.“⁷⁷ Sie gehören als „Teile und ständige Gliederung“ der Parlamente zum staatlichen Bereich. Dies rechtfertigt – anders als bei den Parteien – die Finanzierung der Fraktionen aus staatlichen Mitteln (Vollalimentation). Diese dient aber „ausschließlich der Finanzierung von Tätigkeiten des Bundestages, die den Fraktionen nach Verfassung und Geschäftsordnung obliegen.“⁷⁸

Indes ist nicht zu übersehen, dass die Fraktionen den Parteien eng verbunden sind,⁷⁹ mit der Folge, dass die Tätigkeit der Fraktionen auch den sie tragenden politischen Par-

teien zugute kommt. Wegen dieser engen Zusammenhänge wäre es „ein die Verfassung verletzender Missbrauch, wenn die Parlamente den Fraktionen Zuschüsse in einer Höhe bewilligen würden, die durch die Bedürfnisse der Fraktionen nicht gerechtfertigt wären, also eine verschleierte Parteienfinanzierung enthielten.“⁸⁰ Ebenso unzulässig wäre es, einen Teil der Fraktionszuschüsse für die gleichen Zwecke zu verwenden, für die die Abgeordneten eine Amtsausstattung erhalten.⁸¹ Ähnlich verhielte es sich, wenn im Rahmen der Fraktionsfinanzierung „sei es durch übermäßige Zuwendungen, sei es durch ungenügende Voraussicht und Kontrolle, einem Missbrauch das Tor geöffnet und so (der) Weg geebnet (würde) für eine verfassungswidrige Parteienfinanzierung oder für eine verdeckte Vergünstigung fraktionsangehöriger Abgeordneter.“⁸²

Die Entschädigungen der Abgeordneten des Deutschen Bundestages findet ihre verfassungsrechtliche Grundlage im Artikel 48 Abs. 3 GG. Dies ist ein eigenständiger Rechtsbereich, der nicht Gegenstand des Kommissionsauftrages ist. Ein Zusammenhang besteht indes insoweit, als auch Abgeordnete durch Beiträge und Spenden zur Finanzierung der politischen Parteien beitragen. Solche sog. „Mandatsträgerabgaben“ unterliegen insoweit verfassungsrechtlichen Bedenken, wenn sie nicht freiwillig geleistet werden oder wenn sie dazu führen sollten, dass die Abgeordnetenentschädigung in einer Höhe festgesetzt wird, die es ermöglicht, daraus solche Sonderbeiträge an die Parteien zu leisten, die Entschädigung also mittelbar auch der Parteienfinanzierung dienen würde.⁸³

Das BVerfG geht davon aus, dass die parteinahen Stiftungen von den Parteien rechtlich und tatsächlich unabhängig sind und kein Geld von den Stiftungen zu den Parteien fließt.⁸⁴ Gleichwohl kommt die Arbeit der parteinahen Stiftungen naturgemäß auch der jeweils nahe stehenden Partei zugute.

Wohl deshalb hat das BVerfG im Urteil vom 9. April 1992 im Zusammenhang mit der „Berechnung des höchstzulässigen Anteils staatlicher Mittel an der Finanzierung der Parteien“ die Bemerkung einfließen lassen, dass die politischen Parteien „weder mit den Parlamentsfraktionen noch mit den so genannten parteinahen Stiftungen identisch“ seien.⁸⁵ Daraus muss geschlossen werden, dass das Gericht eine auf welche Weise auch immer erfolgende „Umwegfinanzierung“ der politischen Parteien über Parlamentsfraktionen oder parteinahe Stiftungen als „verschleierte Parteienfinanzierung“ für verfassungsrechtlich unzulässig hält.⁸⁶

⁷⁴ Vgl. BVerfGE 85, 264 (328)

⁷⁵ Bundestagsdrucksache 12/4425, S. 26

⁷⁶ Bundestagsdrucksache 12/4425, S. 23

⁷⁷ Vgl. BVerfGE 20, 56 (104 f.); 80, 188 (231)

⁷⁸ Vgl. BVerfGE 80, 188 (231)

⁷⁹ Vgl. BVerfGE 20, 56 (104)

⁸⁰ Vgl. BVerfGE 20, 56 (105)

⁸¹ Vgl. BVerfGE 80, 188 (231)

⁸² Vgl. BVerfGE 80, 188 (241)

⁸³ Vgl. BVerfGE 40, 296 (316)

⁸⁴ Vgl. BVerfGE 73, 1 (31 ff.)

⁸⁵ unter Hinweis auf BVerfGE 73, 1 (31 ff.); 80, 188 (219 f.)

⁸⁶ Vgl. BVerfGE 85, 264 (289)

C. Empfehlungen

Erster Abschnitt: Grundsätze und Umfang der staatlichen Finanzierung

I. Bewährung und Weiterentwicklung des Systems der staatlichen Parteienfinanzierung

Das jetzige Modell der staatlichen Parteienfinanzierung ist ein im Lauf der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland in mehreren Schritten gewachsenes System. Es beruht auf verschiedenen Gesetzesbeschlüssen, die zumeist von einer großen Mehrheit der im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien gefasst worden sind. Das BVerfG hat in seiner teilweise sich wandelnden Rechtsprechung mehrfach Einzelvorschriften der gesetzlichen Regelungen, aber auch Systementscheidungen des Gesetzgebers beanstandet und Korrekturen veranlasst. Das heutige Modell der staatlichen Parteienfinanzierung ist unter Beachtung der Vorgaben des Urteils des BVerfG vom 9. April 1992⁸⁷ eine Teilfinanzierung. Sie ergänzt die Eigenmittel der Parteien. Die Verteilung der staatlichen Zuwendungen ist von Kriterien abhängig, zu denen neben dem Wahlerfolg der Partei auch das Aufkommen aus Mitgliedsbeiträgen und Spenden zählt.

1. Die Vorgaben des BVerfG

Die Entscheidung des BVerfG vom 9. April 1992 bildet den Rahmen, den mögliche Reformüberlegungen vernünftigerweise beachten sollten, wenn mit ihnen kein verfassungsrechtliches Risiko verbunden sein soll.

Das Parteienfinanzierungsmodell des BVerfG beruht auf der vom Grundgesetz vorausgesetzten Staatsfreiheit oder Staatsferne der Parteien. Diese verlangt, dass die Parteien sich ihren Charakter als frei gebildete, im gesellschaftlich-politischen Bereich wurzelnde Gruppen bewahren. Der Grundsatz der Staatsfreiheit der Parteien erlaubt folglich nur eine Teilfinanzierung der allgemeinen Tätigkeit der Parteien durch den Staat, nicht nur ihrer Wahlkampfkosten. Sie hat sich zu beschränken auf das, was zur Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit der Parteien unerlässlich ist („absolute Obergrenze“) und von ihnen selbst nicht aufgebracht werden kann. Die Parteien dürfen wirtschaftlich nicht der Notwendigkeit enthoben sein, sich um die finanzielle Unterstützung ihrer Aktivitäten durch ihre Mitglieder und durch andere Bürger zu bemühen, da sie andernfalls Gefahr laufen, sich aus ihrer gesellschaftlichen Verwurzelung zu lösen. Daher darf das Gesamtvolumen der staatlichen Zuwendungen an eine Partei die Summe ihrer selbsterwirtschafteten Einnahmen nicht überschreiten („relative Obergrenze“). Der Erfolg, den

eine Partei beim Wähler, den sie bei der Summe der Mitgliedsbeiträge sowie beim Umfang der von ihr eingeworbenen Spenden erzielt, muss zu einem jeweils ins Gewicht fallenden Anteil den Maßstab bilden, nach dem die zur Verfügung gestellten staatlichen Mittel verteilt werden.⁸⁸

Wenn die Kommission darauf verzichtet, radikale Reformen des Rechts der Parteienfinanzierung vorzuschlagen, ist der Grund dafür nicht allein die Rechtsprechung des BVerfG. Der Grund ist auch, dass die Kommission nach Auseinandersetzung mit den Diskussionen der letzten Jahre zu dem Schluss gekommen ist, dass sich das deutsche System der Parteienfinanzierung in seinen Grundzügen bewährt hat.

2. Internationaler Ausblick

Die Kommission hat keine größere rechtsvergleichende Untersuchung über Parteienfinanzierungssysteme anderer Staaten angestellt. Sie hat jedoch die Bedingungen für einen solchen Vergleich erörtert. Dies führt zu der Erkenntnis, dass die Funktion und Struktur der Parteien schon in den europäischen Nachbarländern, erst recht aber außerhalb Europas von sehr unterschiedlichen Traditionen und Organisationsformen geprägt ist. Daraus folgt, dass auch das Recht der Parteienfinanzierung grundlegend anders geartet, teilweise gar nicht oder nur rudimentär geregelt und deshalb nicht übertragbar ist. Es gibt international eine ganze Reihe von unterschiedlichen Regulierungsformen: Sie sehen etwa Obergrenzen für die Parteienfinanzierung und für die Wahlkampfausgaben oder staatliche Kontrollbehörden zur Regulierung der Parteienfinanzierung vor. Auch auf der Ebene der Europäischen Union gibt es erste Ansätze der Regulierung der Parteienfinanzierung.⁸⁹ Die vergleichende Erforschung der Parteienfinanzierung hat allerdings nirgendwo eine „best practice“ herausgearbeitet. Im Sinne eines „bench marking“ verdient das gesetzliche System der deutschen Parteienfinanzierung Anerkennung. Es kommt darauf an, ihre Grundlagen fortzuentwickeln.

3. Bewertung von Verstößen

Auch wenn sich das geltende System der Parteienfinanzierung nach Auffassung der Kommission im Grundsatz bewährt hat, sieht die Kommission doch Schwachpunkte, die behoben werden sollten.

Seit die Parteien staatliche Mittel zur Finanzierung erhalten, ist es immer wieder zu Verstößen gegen die jeweils geltende Rechtslage gekommen. Hervorzuheben

⁸⁸ Vgl. BVerfGE 85, 264 (287 ff.).

⁸⁹ Vgl. den Vorschlag der Europäischen Kommission für eine Verordnung des Rates über die Satzung und die Finanzierung europäischer politischer Parteien vom 13. Februar 2001

⁸⁷ BVerfGE 85, 264

sind die so genannte Flickaffäre Anfang der Achtzigerjahre und die der CDU vorgeworfenen Verstöße Ende der Neunzigerjahre. Es greift zu kurz, diese Verstöße allein mit dem Hinweis auf das Fehlverhalten einiger weniger verantwortlicher Personen abzutun. Es sollte als Hintergrund für die Diskussion über Änderungsvorschläge nicht vergessen werden, dass dieses Handeln Einzelner begünstigt wurde durch strukturelle Mängel der inneren Demokratie und durch ein Gewährenlassen seitens der zuständigen Gremien oder anderer Personengruppen. Daher ist die Kommission der Auffassung, dass neben dem Transparenzgebot (Artikel 21 Abs. 1 Satz 4 GG) vor allem der innerparteilichen Demokratie (Artikel 21 Abs. 1 Satz 3 GG) eine wichtige Rolle im Rahmen von Verbesserungsvorschlägen eingeräumt werden sollte.

Die Kommission möchte auch der Tendenz entgegenreten, wegen der Ende der Neunzigerjahre bekannt gewordenen Fälle von Verhalten im Umgang mit Parteispenden und Parteifinanzien den gesamten Bereich der Parteienfinanzierung zu „skandalisieren“ und alle in diesem Bereich handelnden Personen „unter Generalverdacht“ zu stellen. Ein solches Vorurteil würde der Tatsache nicht gerecht, dass die Parteien zumeist aus den Fehlern der Vergangenheit gelernt haben. Der ganz überwiegende Teil der in diesem Bereich Tätigen befließt sich eines gewissenhaften Umgangs mit Parteispenden und Parteigeldern und verhält sich rechtschaffen. Das sind zum einen aufseiten der Parteien die große Zahl von ehrenamtlich tätigen Parteimitgliedern oder hauptamtlich Beschäftigten, die mit den Finanzangelegenheiten der Parteien befasst sind. Das sind zum anderen auf der „Geberseite“ die Vielzahl von Bürgern, Unternehmen und Verbänden, die diejenige Partei, der sie sich verbunden fühlen, durch eine finanzielle Zuwendung (Mitgliedsbeitrag oder Spende) bei der Durchsetzung ihrer als richtig empfundenen politischen Ziele unterstützen wollen.

Ein perfektes System der Parteienfinanzierung ist nicht zu erreichen. Gegen unlauteres Handeln und vorsätzliche Rechtsverstöße ist keine gesetzliche Regelung gefeilt. Es ist aber wichtig, Chancen und Gelegenheiten für solches Tun zu vermindern. Erkannte Mängel und Unklarheiten der Rechtslage sollten beseitigt werden. Gleichzeitig ist darauf zu achten, dass das System übersichtlich und handhabbar bleibt.

4. Eigenfinanzierung der Parteien

- a) Mitgliedsbeiträge sind die natürliche Quelle für die Eigenfinanzierung einer Partei und ein sicherer Indikator ihrer Verwurzelung in der Gesellschaft. Die Mitgliedschaft ist der deutlichste Ausdruck des Engagements eines Bürgers für die Ziele einer Partei. Das rechtfertigt auch die steuerliche Begünstigung von Mitgliedsbeiträgen.

Nahezu alle Parteien in Deutschland haben sich heute dem Typus der Mitgliederpartei angenähert. Honoratiorenparteien, die um einige Notable herum wenige Mitglieder scharen, oder Kaderparteien, bei denen einige „Profis“ das Geschäft bestimmen, oder Plattform-

parteien nach amerikanischem Muster, die praktisch keine Mitgliedschaft kennen, sind in Deutschland weitgehend unüblich. Auch das Grundgesetz mit seiner Forderung nach innerparteilicher Demokratie (Artikel 21 Abs. 1 Satz 3 GG) und das Parteiengesetz mit seinen Organisationsvorgaben gehen von der Mitgliederpartei aus.

Zur Eigenfinanzierung durch ihre Mitglieder sehen alle Parteien in ihren Satzungen proportionale Beitragstabellen vor, anhand derer die Mitglieder ihren Beitrag je nach Leistungsfähigkeit selbst einschätzen. Allerdings ist die Eingruppierung in die Beitragskategorien freiwillig und von der Selbstausskunft der Mitglieder abhängig. Die Schatzmeister aller im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien waren sich bei der Anhörung vor der Kommission einig, dass die Finanzlage ihrer Parteien um einiges unproblematischer wäre, wenn alle Mitglieder beitragssehrlich wären. Hier ist den Parteien aufgrund eigener Organisationsmacht ein beträchtlicher Handlungsspielraum gegeben. Es ist ihre Sache, diesen durch geeignete Mittel optimal auszuschöpfen.

- b) Auch Spenden an Parteien sind politisch und verfassungsrechtlich nicht nur zulässig, sondern sogar erwünscht. Die vom Grundgesetz vorausgesetzte Staatsfreiheit der Parteien erfordert, dass die Parteien auf die finanzielle Unterstützung ihrer Aktivitäten durch ihre Mitglieder und andere Bürger angewiesen bleiben. Sie sollen sich um diese Unterstützung bemühen müssen, weil sie andernfalls Gefahr laufen, sich aus ihrer gesellschaftlichen Verwurzelung zu lösen.⁹⁰

Spenden an sich sind somit nicht mit einem Makel unzulässiger Beeinflussung behaftet. Mitglieder wie Spender verfolgen mit ihren Zuwendungen selbstverständlich bestimmte Ziele. Im Idealfall will ein Spender die betreffende Partei finanziell unterstützen, weil er ihr Programm und ihre politischen Ziele für richtig hält. Nicht zu übersehen ist, dass mancher Spender bei näherer Betrachtung der Motive das Programm und die Ziele der betreffenden Partei auch deshalb unterstützt, weil ihre Verwirklichung für ihn persönlich (in einem abstrakten Sinne) von Nutzen ist, insbesondere weil es für ihn finanzielle oder wirtschaftliche Vorteile bringt (z. B. Erhöhung des Kindergeldes, Senkung des Spitzensteuersatzes). Problematisch wird eine Spende erst, wenn sie in einem direkten Zusammenhang mit einem konkreten Vorteil steht.

Die erforderliche Grenzziehung zwischen dem unbedenklichen Geben einer Spende dafür, dass eine Partei allgemein eine dem Spender „günstige Politik“ betreibt, und einem konkreten Vorteil kann im Einzelfall schwierig sein. Die Rechtsordnung ahndet solche Fälle im Wesentlichen auf eine zweifache Weise:

- Zum einen unterliegen nach derzeitiger Rechtslage Spenden, die erkennbar in Erwartung eines bestimmten wirtschaftlichen oder politischen

⁹⁰ Vgl. BVerfGE 73, 40 (88); 85, 264 (287)

Vorteils gewährt werden, einem Annahmeverbot (§ 25 Abs. 1 Satz 1 Nr. 6 PartG); sie sind unverzüglich an das Präsidium des Deutschen Bundestages weiterzuleiten (Abs. 3 der Vorschrift).

- Zum anderen besteht für die Handelnden auf Geber- wie auf Empfängerseite bei Vorliegen der näheren tatbestandlichen Voraussetzungen die Gefahr einer Bestrafung wegen Vorteilsannahme und Vorteilsgewährung, Bestechlichkeit und Bestechung (nach den §§ 331 ff. StGB).

Im Übrigen ist „die Abgrenzung zwischen legitimer und die freie politische Willensbildung störender Einflussnahme der Spender (...) verfassungsrechtlich nicht fassbar. Es liegt in der Verantwortung der Parteien, den sachwidrigen Einfluss finanzkräftiger Interessen vom sachgerechten zu unterscheiden und dem auf sie eindringenden sachwidrigen Druck der Interessenten zu widerstehen.“⁹¹

1. Die Kommission empfiehlt, an den Grundzügen des Systems der Parteienfinanzierung festzuhalten. Sie sieht aber die Notwendigkeit, es in einer Reihe von wichtigen Punkten fortzuentwickeln.
2. Den Parteien wird empfohlen, die Möglichkeiten ihrer Eigenfinanzierung durch Mitgliedsbeiträge besser auszuschöpfen.

II. Absolute und relative Obergrenze

Die aufgrund des Urteils des BVerfG vom 9. April 1992 neu eingeführte Begrenzung des jährlichen Gesamtvolumens der staatlichen Mittel an alle Parteien („absolute Obergrenze“) und die Festlegung, dass die Höhe der staatlichen Leistungen bei einer Partei die Summe ihrer jährlich selbst erwirtschafteten Einnahmen nicht überschreiten darf („relative Obergrenze“), haben sich grundsätzlich als richtig erwiesen. Gleichwohl gibt es auch hier Probleme, die Anlass für gesetzliche Korrekturen geben.

1. Auswirkungen und Bewertung der gesetzlichen Systematik

Die gesetzliche Festlegung der absoluten Obergrenze (§ 18 Abs. 2 und Abs. 5 Satz 2 PartG) hat zu einer wirksamen Begrenzung der staatlichen Leistungen an die Parteien geführt. Die nominale Erhöhung der absoluten Obergrenze von 230 auf 245 Mio. DM hat keine reale Erhöhung bewirkt, sondern war – von einer geringfügigen zeitlichen Überschreitung abgesehen – eine Anpassung an die Preisentwicklung, wie das System des parteispezifischen Preisindex dies vorsieht. Diese „Deckelung“ des Gesamtvolumens der staatlichen Leistungen war erklärte Absicht des BVerfG.

Für die Parteien hat dies eine doppelte Bedeutung: Einerseits hat die absolute Obergrenze zu einer Stagnation ihrer

Einnahmen aus staatlichen Mitteln geführt, andererseits hat sie der Gesamtheit der anspruchsberechtigten Parteien jedes Jahr eine größere Planungssicherheit gebracht, weil sie ihnen Einnahmen aus staatlichen Mitteln auf einem gleich bleibend hohen Niveau gewährleistet. Letzteres bedeutet für die Parteien eine Verbesserung ihrer wirtschaftlichen Rahmenbedingungen gegenüber der Situation vor 1994, als die Höhe der jährlichen staatlichen Zuwendungen infolge der damaligen Rechtslage stark schwankte.

Die absolute Obergrenze hat weiter den Effekt, dass die Parteien bei stagnierenden Einnahmen aus staatlichen Mitteln in Zukunft ihre realen Gesamteinnahmen nur noch durch eine Erhöhung ihrer selbst erwirtschafteten Einnahmen steigern können. Dabei muss – wegen der Systematik der Berechnungsgrundlagen – jede Partei darauf bedacht sein, ihre Einnahmen aus (Klein-)Spenden und Mitgliedsbeiträgen stets relativ stärker zu erhöhen als konkurrierende Parteien. Denn wegen der Kappingsregelung (§ 19 Abs. 6 PartG) erhöhen zusätzlich eingeworbene Gelder den Anteil einer Partei an den begrenzten staatlichen Mitteln nur dann, wenn sie damit relativ erfolgreicher ist als konkurrierende Parteien und sie so ihren Anteil auf Kosten der anderen Parteien vergrößern kann.

Dies zeigt, dass die jetzige gesetzliche Regelung – auch im Sinne des BVerfG – einen wirkungsvollen Anreiz für die Parteien schafft, ihre selbst erwirtschafteten Einnahmen zu erhöhen, sich also um finanzielle Unterstützung bei ihren Mitgliedern und anderen Bürgern zu bemühen, was indirekt dem verfassungsrechtlich gewünschten Ziel ihrer Verankerung in der Gesellschaft dient.

2. Regelmäßiges rechnerisches Überschreiten der absoluten Obergrenze

Die Berechnung der staatlichen Teilfinanzierung für die einzelnen Parteien auf der Grundlage von § 18 Abs. 3 PartG zeigt für die Jahre ab 1995, dass die Summe aus Wähleranteil und Zuwendungsanteil (Beiträge und Spenden) rein rechnerisch regelmäßig einen die absolute Obergrenze übersteigenden Betrag ergibt. Die durch das Änderungsgesetz vom 28. Januar 1994⁹² festgesetzte absolute Obergrenze von 230 Mio. DM ist in den Jahren 1995 bis 1997 von der Summe aus Wähler- und Zuwendungsanteil jeweils ca. 40 Prozent überschritten worden. Auch nach der Anpassung der absoluten Obergrenze an die Preisentwicklung (Erhöhung auf 245 Mio. DM) durch das Siebte Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes vom 17. Februar 1999⁹³ überschreitet die errechnete Summe die absolute Obergrenze um mehr als ein Drittel.

Der Anspruch der Parteien besteht dann nur in der Höhe, der ihrem Anteil an dieser Summe entspricht (§ 19 Abs. 6 Satz 2 PartG). Deshalb ist es zur Einhaltung der absoluten Obergrenze in der Vergangenheit stets erforderlich gewesen, die Summe der für die einzelnen Parteien errechneten Ansprüche auf die Höhe der absoluten Obergrenze zu kürzen.

⁹² BGBl. I S. 142

⁹³ BGBl. I S. 146

⁹¹ Vgl. BVerfGE 20, 56 (105)

Das regelmäßige rechnerische Überschreiten der absoluten Obergrenze durch den Betrag, der sich aus dem Wählerstimmen- und Zuwendungsanteil ergibt, und dessen Kapung führt dazu, dass die einzelne Partei pro Wählerstimme und pro Deutsche Mark, die ihr als Mitgliedsbeitrag oder als Spende zugewandt werden, vom Staat effektiv weniger staatliche Leistungen erhält, als die in § 18 Abs. 3 PartG angegebenen Beträge erwarten lassen. Dadurch verliert die Berechnung der Verteilung der staatlichen Leistungen an Transparenz; die in § 18 Abs. 3 PartG genannten Beträge dienen nur noch als Rechnungsposten. Bereits die Herzog-Kommission⁹² hat auf diesen Trend hingewiesen und dem Gesetzgeber zu erwägen gegeben, durch eine Veränderung der Berechnungsgrundlagen das regelmäßige und erhebliche Überschreiten der absoluten Obergrenze zu verhindern. In Betracht kommt zum Beispiel, die in § 18 Abs. 3 PartG ausgewiesenen Beträge zu verringern. Die Kommission empfiehlt, dies erneut zu prüfen.

3. Ungleichgewicht von Wählerstimmen- und Zuwendungsanteil

Bei der Berechnung der Höhe der staatlichen Teilfinanzierung in den Jahren seit 1995 betrug das Gewicht des Zuwendungsanteils (§ 18 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 PartG), also des staatlichen Zuschusses in Höhe von 0,50 DM pro jede Deutsche Mark aufgrund gezahlten Mitgliedsbeitrags oder rechtmäßig erlangter Spende bis 6 000 DM, im Verhältnis zum Wählerstimmenanteil (§ 18 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 und 2, Satz 2 PartG) jeweils rund 60 zu 40 Prozent. Es ist die Tendenz erkennbar, dass sich dieses Verhältnis noch weiter in Richtung 65 zu 35 Prozent verändert. Nach der Festsetzung für das Jahr 2000 betrug der Wählerstimmenanteil bei der SPD nur noch 33,89 Prozent, bei der CDU 35,61 Prozent, im Durchschnitt aller an der staatlichen Parteienfinanzierung teilnehmenden Parteien 36,58 Prozent. Das ist ein deutliches Ungleichgewicht zugunsten des Zuwendungsanteils und zulasten des Wählerstimmenanteils. Eine solche Entwicklung hält die Kommission nicht für wünschenswert. Es entspricht nicht dem Ziel eines ungefähren Gleichgewichts von Wählerstimmen- und Zuwendungsanteil, die der Gesetzgeber bei der Novelle des Jahres 1984 vermutlich zunächst im Blick gehabt haben dürfte.⁹⁵

Dieses Ungleichgewicht zwischen Wählerstimmen- und Zuwendungsanteil führt in Verbindung mit dem Umstand, dass die Summe beider Anteile regelmäßig die absolute Obergrenze überschreitet, zu dem Effekt, dass die Parteien auch bei einer nur geringfügigen Wahlbeteiligung gleichwohl Anspruch auf den Gesamtbetrag der zur Verfügung stehenden staatlichen Leistungen in Höhe von 245 Mio. DM haben. Die Herzog-Kommission⁹⁶ hat hierzu bereits als Beispiel angeführt, dass im Jahr 1997 der berechnete Zuwendungsanteil aller Parteien 200,6 Mio. DM und damit 87,2 Prozent des damaligen Gesamtvolumens der staatlichen Leistungen von 230 Mio. DM erreicht hat; folglich hätten

die Parteien selbst bei einer Wahlbeteiligung von weniger als 16 Prozent der Wahlberechtigten den vollen Anspruch auf den Gesamtbetrag der staatlichen Leistungen gehabt.

Ein solcher Effekt dürfte mit dem Grundgedanken der gesetzlichen Regelung und den Vorgaben des BVerfG schwerlich vereinbar sein. Denn die Art und Weise der Parteienfinanzierung soll die gesellschaftliche Verwurzelung der Parteien festigen: „Der Erfolg, den eine Partei beim Wähler, den sie bei der Summe der Mitgliederbeiträge sowie beim Umfang der von ihr eingeworbenen Spenden erzielt, muss zu einem jeweils ins Gewicht fallenden, im Einzelnen allerdings vom Gesetzgeber zu bestimmenden Anteil in den Maßstab eingehen, nach dem die zur Verfügung stehenden staatlichen Mittel an die Parteien verteilt werden.“⁹⁷

Sicher hat der Gesetzgeber nach diesen Grundsätzen einen größeren Ermessensspielraum. Er ist aber von Verfassungs wegen gehalten, einen Verteilungsschlüssel festzulegen, „der die drei genannten Kriterien in angemessener Weise verbindet“, damit jedem der drei Kriterien, also auch dem Wahlerfolg, eine „jeweils ins Gewicht fallende“ Bedeutung zukommt.⁹⁸ Davon kann aber keine Rede sein, wenn infolge der Gesetzessystematik die Parteien selbst bei geringer Wahlbeteiligung Anspruch auf den Gesamtbetrag der staatlichen Teilfinanzierung haben. Die Parteien haben es dann mit Blick auf ihre Finanzen nicht mehr nötig, sich gerade auf dem Weg um die Zustimmung der Bürger zu ihrer Politik zu bemühen, der für ein demokratisches Staatswesen konstitutiv ist, nämlich durch die Wahl.

Nach Auffassung der Kommission sollte diese Entwicklung Anlass für eine gesetzliche Änderung sein: Die Kommission empfiehlt, die Berechnungsgrundlagen so zu gestalten, dass die Voraussetzungen für eine Inanspruchnahme des Gesamtvolumens der staatlichen Leistungen nicht schon weitgehend durch einen hohen Zuwendungsanteil erfüllt werden können. Dafür wäre es zunächst erforderlich, dass der nach den Berechnungsgrundlagen errechnete Betrag die absolute Obergrenze allenfalls geringfügig übersteigt. Darüber hinaus sollten die Berechnungsgrundlagen (§ 18 Abs. 3 PartG) so gestaltet werden, dass sie zu einer gleichen Gewichtung (Häufigkeit) des Wählerstimmen- und Zuwendungsanteils führen. Der Erfolg beim Wähler ist genau so wie die finanzielle Unterstützung durch Zuwendungen (Mitgliedsbeiträge und Spenden) ein gewichtiger Ausdruck der Verankerung der Parteien in der Gesellschaft. Beide Kriterien (Wählerstimmen und Zuwendungen) sollten daher auch im Endeffekt des gesetzlichen Systems gleiches Gewicht haben.

Ein gleiches und gleich bleibendes Gewicht von Wählerstimmen und Zuwendungen ließe sich gesetzlich auch in der Weise absichern, dass der verfügbare Gesamtbetrag, der durch die Höhe der absoluten Obergrenze festgelegt ist, hälftig aufgeteilt wird. Ein Teilbetrag von jeweils 50 Prozent stünde für die Verteilung der staatlichen Mittel nach den Wählerstimmen (§ 18 Abs. 3 Satz 1 Nrn. 1 und 2, Satz 2 PartG) sowie nach den vereinnahmten Zuwendungen aus privaten Mitteln (§ 18 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3

⁹² Vgl. Bundestagsdrucksache 14/637 S. 25

⁹⁵ Vgl. dazu den Bericht der Herzog-Kommission, Bundestagsdrucksache 14/637, S. 21

⁹⁶ Bundestagsdrucksache 14/637 S. 25

⁹⁷ Vgl. BVerfGE 85, 264 (Leitsatz 2-c)

⁹⁸ Vgl. BVerfGE 85, 264 (292)

PartG) zur Verfügung. Ein die jeweilige Höchstgrenze überschreitender Betrag – wie das derzeit beim Zuwendungsanteil regelmäßig der Fall ist – bliebe unberücksichtigt. Die neuen hälftigen Höchstgrenzen wirkten dann als Kappungsgrenzen (wie derzeit § 19 Abs. 6 Satz 2 PartG).

4. Herausnahme bestimmter Einnahmearten aus der Berechnung der relativen Obergrenze

Es wird diskutiert, bei der Berechnung der relativen Obergrenze, die sich aus der Höhe der selbst erwirtschafteten Einnahmen einer jeden Partei ergibt, nur deren Einnahmen aus Mitgliedsbeiträgen und Spenden zu berücksichtigen (§ 24 Abs. 2 Nrn. 1 bis 3 PartG). Die weiteren Einnahmequellen Vermögen (Nr. 4), Einnahmen aus Veranstaltungen, aus dem Vertrieb von Druckschriften und Veröffentlichungen und sonstiger mit Einnahmen verbundenen Tätigkeiten (Nr. 5) sowie „sonstige Einnahmen“ (Nr. 7) wären somit aus der Berechnung der relativen Obergrenze herauszunehmen.

Für diesen Vorschlag spricht vor allem, dass die danach auszugrenzenden Einnahmequellen, vornehmlich die Einnahmen aus Vermögen, kein besonderer Indikator der Verwurzelung der Parteien in der Bevölkerung sind. Allerdings ist es gängige Praxis der Parteien, Spenden und Mitgliedsbeiträge vorübergehend zinsgünstig anzulegen. Daher könnten Abgrenzungsschwierigkeiten entstehen, wenn daraus resultierende Erträge nicht mehr berücksichtigt werden sollten. Das wäre bei einer gesetzlichen Neuregelung zu bedenken.

Die Schatzmeister der Parteien haben bei ihrer Anhörung vor der Kommission im Wesentlichen übereinstimmend erklärt, dass eine solche Änderung für sie keine praktischen Konsequenzen hätte. Zu berücksichtigen ist aber, dass die nachfolgend noch zu erörternde und empfohlene Beseitigung des Saldierungsgebots des § 27 Abs. 2 Satz 1 PartG den Posten „Einnahmen aus Vermögen“ und damit die relative Obergrenze in die Höhe treiben würde.

Alle drei von der Kommission eingeholten Gutachten⁹⁹ empfehlen aus rechtspolitischen Gründen ebenfalls, Einnahmen aus Vermögen nicht einzubeziehen.

Vor diesem Hintergrund empfiehlt die Kommission dem Gesetzgeber, bei der Berechnung der relativen Obergrenze nur die Einnahmen aus Mitgliedsbeiträgen und Spenden zu berücksichtigen (§ 24 Abs. 1 Nr. 1 bis 3 PartG).

5. Umstellung der im PartG ausgewiesenen DM-Beträge auf Euro

Es ist derzeit nicht vorgesehen, anlässlich der Einführung des Euro (€) die im PartG ausgewiesenen DM-Beträge durch einen besonderen Akt des deutschen Gesetzgebers auf einen „glatten“ €-Betrag auf- oder abzurunden. Viel-

mehr werden ab dem 1. Januar 2002 aufgrund des in der maßgeblichen EG-Verordnung¹⁰⁰ festgesetzten offiziellen Umrechnungswertes von 1 € = 1,95583 DM automatisch „krumme“ Euro-Beträge gelten. Somit würde z. B. die sog. absolute Obergrenze von derzeit 245 Mio. DM (§ 18 Abs. 2 PartG) nach der Währungsumstellung 125 266 510 € betragen. Solche „krummen“ Beträge sollten bei der nächsten Gelegenheit einer gesetzlichen Änderung auf „glatte“ Beträge angehoben oder abgesenkt werden. Die Kommission empfiehlt vorsorglich, dass Glättungen grundsätzlich zu Abrundungen führen sollten. Im Falle der absoluten Obergrenze böte sich etwa eine Absenkung auf 125 Mio. € an.

3. Die Begrenzung des jährlichen Gesamtvolumens der staatlichen Mittel an alle Parteien („absolute Obergrenze“) und die Festlegung, dass die Höhe der staatlichen Leistungen bei einer Partei die Summe ihrer jährlich selbst erwirtschafteten Einnahmen nicht überschreiten darf („relative Obergrenze“), haben sich grundsätzlich als richtig erwiesen. Gleichwohl geben einzelne problematische Erscheinungen Anlass für gesetzliche Korrekturen.
4. Die Kommission empfiehlt dem Gesetzgeber zu prüfen, ob durch eine Veränderung der Berechnungsgrundlagen das bisherige regelmäßige rein rechnerische Überschreiten der absoluten Obergrenze verhindert werden kann.
5. Die Kommission empfiehlt, die Berechnungsgrundlagen so zu gestalten, dass sie zu einer Gleichgewichtung (Hälftigkeit) des Wählerstimmen- und Zuwendungsanteils führen.
6. Die Kommission empfiehlt dem Gesetzgeber, bei der Berechnung der relativen Obergrenze nur die Einnahmen aus Mitgliedsbeiträgen und Spenden zu berücksichtigen.
7. Die Kommission empfiehlt, bei der nächsten Gelegenheit einer gesetzlichen Änderung die derzeit im PartG ausgewiesenen DM-Beträge auf Euro umzustellen. Dabei sollten Glättungen grundsätzlich zu Abrundungen führen.

III. Veränderungen bei der degressiven Vergütung und beim Quorum der Wählerstimmen

Die Kommission hat diskutiert, ob die derzeit ausgewiesenen Beträge bei der degressiven Vergütung der Wählerstimmen und bei der Belohnung von Mitgliedsbeiträgen und Spenden (§ 18 Abs. 3 PartG) und die Grenzen des Wählerstimmenquorums für die Teilnahme an der staatlichen Parteienfinanzierung (§ 18 Abs. 4 PartG) verändert werden sollten.

⁹⁹ Vgl. Klein, Gutachten. 1. Abschnitt. V. 5.; Morlok, Gutachten. Viertes Teil, I. 1. e); Streitferdt, Gutachten 7.1

¹⁰⁰ Verordnung (EG) Nr. 2866/98 des Rates vom 31. Dezember 1998 (ABl. L 359)

1. Anhebung der Vergütung für kleinere Parteien

Derzeit werden die ersten fünf Millionen Wählerstimmen mit jeweils 1,30 DM vergütet, die darüber hinausgehenden Stimmen mit nur 1,00 DM. Diese Abstufung geht zurück auf eine Vorgabe des BVerfG im Urteil vom 9. April 1992.¹⁰¹ Der Gesetzgeber möge prüfen, ob der Vorteil derjenigen Parteien, die mit dem Einzug in das Parlament dort die Möglichkeit haben, sich dem Wähler darzustellen und für ihre politischen Ziele zu werben, eines Ausgleichs zugunsten derjenigen Parteien bedarf, die an der Sperrklausel der Wahlgesetze gescheitert sind. Daraufhin hat der Gesetzgeber in § 18 Abs. 3 PartG eine degressive Regelung bzw. Anhebung der Vergütung für kleinere Parteien eingeführt. Sie ist verfassungsrechtlich durch den Gesichtspunkt der Offenhaltung der parteipolitischen Konkurrenz gerechtfertigt.¹⁰²

Allerdings hat die derzeitige Regelung zur Folge, dass auch die „großen“ Parteien, die den Einzug in das Parlament geschafft haben und einer solche Förderung nicht bedürfen, in den Genuss dieser erhöhten Vergütung von Wählerstimmen kommen. Daraus folgert Morlok,¹⁰³ dass die Grenzziehung bei fünf Millionen Stimmen zu hoch sei. Er erwägt deshalb alternative Modelle, z. B. auf eine erhöhte Sockelvergütung ganz zu verzichten und einen sukzessive abfallenden erhöhten Vergütungssatz zu zahlen, also eine mehrfache Stufung einzuführen.

Gegen den Vorschlag spricht, dass solche mehrfach gestuften Vergütungssätze insofern zu scheinbar widersinnigen Ergebnissen führen können, als das Überschreiten des Grenzwertes sich für eine Partei nachteilig auswirken kann, weil dann ein niedrigerer Vergütungswert gilt. Hinzu kommt, dass der Vorschlag die Unübersichtlichkeit der staatlichen Parteienfinanzierung erhöht. Dem hält Morlok entgegen, dass die hinreichend professionalisierte mittelverwaltende Stelle dies bewältigen könne. Bei der Anhörung der nicht im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien sind keine weiterführenden Gesichtspunkte vorgebracht worden.

Die Kommission empfiehlt dem Gesetzgeber zu prüfen, ob die jetzige Regelung das vom BVerfG verfolgte Ziel tatsächlich erreicht. Insbesondere sollte geprüft werden, ob und wie Mitnahmeeffekte der im Bundestag vertretenen Parteien ausgeschlossen werden können.

2. Änderung des Wählerstimmenquorums

Es wird beklagt, dass das Wählerstimmenquorum (§ 18 Abs. 4 PartG) zumindest bei Landtagswahlen mit 1,0 vom Hundert zu niedrig festgesetzt sei, weil es zur Folge habe, dass einer kleinen Partei je nach Bundesland schon eine äußerst geringe Zahl von Wählerstimmen ausreichen könne, z. B. schon 3 000 erzielte Stimmen bei der Bürgerschaftswahl in Bremen, um mit den im gesamten Bun-

desgebiet erzielten Zuwendungen (Mitgliedsbeiträgen und Spenden) an der staatlichen Teilfinanzierung teilzunehmen. Diskutiert wird daher eine Mindestzahl von Wählerstimmen (etwa 100 000 Stimmen) oder ein bundesweit zu berechnender Stimmenanteil (etwa 0,1 Prozent aller Wahlberechtigten).¹⁰⁴

Die Kommission erkennt an, dass das genannte Beispiel im Ergebnis als problematisch angesehen werden kann. Auch mag sein, dass die vorgeschlagenen Alternativen mit dem Kriterium der verfassungsrechtlich geforderten Verwurzelung einer Partei vereinbar sind.

Einer Erhöhung des Teilhabequorums für die staatliche Parteienfinanzierung sind jedoch enge verfassungsrechtliche Grenzen gesetzt, weil es um einen Eingriff in die Chancengleichheit der Parteien geht.¹⁰⁵ Die Offenheit des politischen Wettbewerbs, also auch das Ziel, „Newcomern“ keine allzu hohen Hürden für eine Teilhabe an der staatlichen Parteienfinanzierung aufzubauen, ist ein hohes Gut. Die Kommission empfiehlt daher, beim Quorum der Wählerstimmen keine Änderung vorzunehmen.

8. Die Kommission empfiehlt dem Gesetzgeber zu prüfen, ob die Regelung über die erhöhte Vergütung der ersten fünf Millionen Wählerstimmen das vom BVerfG verfolgte Ziel eines Ausgleichs für die an der Sperrklausel gescheiterten Parteien tatsächlich erreicht; insbesondere sollte geprüft werden, ob und wie Mitnahmeeffekte der im Bundestag vertretenen Parteien ausgeschlossen werden können.
9. Die Kommission empfiehlt, beim Quorum der Wählerstimmen keine Änderung vorzunehmen.

IV. Einbeziehung der kommunalen Ebene

Im Urteil vom 9. April 1992¹⁰⁶ hat das BVerfG dem Gesetzgeber mit Blick auf die erforderliche Neuregelung des Rechts der Parteienfinanzierung aufgegeben, die Lage der auf der kommunalen Ebene mit den Parteien konkurrierenden Wählergemeinschaften zu bedenken. Zwar sei eine Gleichstellung der kommunalen Wählergemeinschaften mit den Parteien wegen ihrer begrenzten politischen Zielsetzung verfassungsrechtlich nicht geboten.¹⁰⁷ Andererseits sei nicht zu übersehen, dass eine staatliche (Teil-) Finanzierung der allgemeinen Tätigkeit der Parteien – und damit auch deren kommunalpolitischen Tätigkeit – zugute komme.

Hieran anknüpfend hatte die Weizsäcker-Kommission Vorschläge zur Einbeziehung der kommunalen Ebene, insbesondere der kommunalen Wählergemeinschaften, in

¹⁰¹ BVerfGE 85, 264 (294)

¹⁰² Vgl. Morlok, Gutachten, Vierter Teil, I. 3. c, I. 1. b)

¹⁰³ Vgl. Morlok, Gutachten, Vierter Teil, I. 3. c)

¹⁰⁴ Vgl. Morlok, Gutachten, Vierter Teil, I. 3. a)

¹⁰⁵ Vgl. Morlok, Gutachten, Vierter Teil, I. 3. a); Klein, Gutachten/Ergänzung, II. 2., unter Hinweis auf BVerfGE 24, 300

¹⁰⁶ BVerfGE 85, 264 (328)

¹⁰⁷ BVerfGE 78, 350 (358 f.)

die staatliche Parteienfinanzierung unterbreitet.¹⁰³ Der Gesetzgeber ist diesen Anregungen bei der Gesetzesnovellierung im Jahr 1994 nicht gefolgt.

Die Kommission sieht einerseits, dass es in Kommunalwahlkämpfen, zum Beispiel in Großstädten, zu einer vertikalen Subventionierung der auf Ortsebene angesiedelten Untergliederungen der Parteien kommen kann. Das mag dann zur Folge haben, dass diese – und zwar aus staatlichen Quellen – über deutlich mehr Mittel verfügen als diejenigen Vereinigungen, die lediglich lokal agieren und damit nach der Begriffsdefinition des § 2 Abs. 1 Satz 1 PartG nicht als Partei zu qualifizieren sind.¹⁰⁹

Andererseits gibt es nach Auffassung der Kommission nach wie vor grundsätzliche strukturelle Unterschiede zwischen der Politik auf Bundes- oder Landesebene und der Politik auf Kommunalebene, vor allem im ländlichen Bereich. Zudem bestehen die auch vom BVerfG konstatierten Unterschiede zwischen kommunalen Wählergemeinschaften und den Parteien.

Neben der Tatsache, dass eine Einbeziehung der kommunalen Ebene das geltende Recht komplizierter machen würde, sieht die Kommission vor allem die Gefahr, dass auch dieser Bereich einer bürger- und basisnahen, lebendigen Demokratie dem Trend der Professionalisierung von bislang ehrenamtlichem Engagement erliegen könnte.

10. Die Kommission empfiehlt, die kommunale Ebene, also auch die kommunalen Wählergemeinschaften, in die Parteienfinanzierung nicht mit einzubeziehen.

V. Differenzierte Vergütung der Wählerstimmen nach Wahlebenen

In der politischen Debatte wird thematisiert, dass die Parteien für den Wahlkampf anlässlich der Wahlen zum Europäischen Parlament – bei gleich hoher Vergütung der Wählerstimmen – deutlich weniger Mittel aufwenden als bei Bundes- und Landtagswahlen und somit die Möglichkeit haben, sich aus den ihnen zufließenden staatlichen Mitteln ein „Polster“ für andere Aufgaben bzw. für die Deckung ihres anderweitig oder insgesamt anfallenden Finanzbedarfs zu schaffen. Daraus ist der Vorschlag entwickelt worden, die Höhe der Vergütung der Wählerstimmen nach den verschiedenen Wahlebenen (Europa-, Bundes-, Länder-Ebene) zu differenzieren.

Die Kommission kann sich dem nicht anschließen. Eine solche Regelung würde zu einer weiteren Ausdifferenzierung und Unübersichtlichkeit des Rechts der Parteienfinanzierung führen. Außerdem liegt dem Vorschlag ein überholter Denkansatz zugrunde, der die staatliche Parteienfinanzierung nach wie vor als Wahlkampfkosten-erstattung begreift. Diese frühere Konzeption ist aber seit

dem Urteil des BVerfG vom 9. April 1992¹¹⁰ und dessen Umsetzung durch das Änderungsgesetz von 1994 aufgehoben. Danach gewährt der Staat den Parteien Zuwendungen als Teilfinanzierung der allgemein ihnen nach dem Grundgesetz obliegenden Tätigkeit (§ 18 Abs. 1 Satz 1 PartG). Die auf der jeweiligen Ebene konkret aufgewandten Wahlkampfkosten sind dagegen kein relevanter Maßstab. Im Übrigen wird durch die absolute Obergrenze ein Ausufern der staatlichen Teilfinanzierung wirksam verhindert.

11. Die Kommission empfiehlt, von einer Differenzierung der Vergütung der Wählerstimmen nach den Ebenen der verschiedenen Wahlen (zum Europaparlament, zum Bundestag und zu den Landtagen) abzusehen.

VI. Parteienspezifischer Preisindex

Nach dem Urteil des BVerfG vom 9. April 1992¹¹¹ ist es „dem Gesetzgeber unbenommen, für die mit Rücksicht auf Veränderungen des Geldwerts etwa notwendigen Anpassungen (der) absoluten Obergrenze staatlicher Zuwendungen an die Parteien einen Index festzulegen, der sich auf die Entwicklung der für die Erfüllung der Aufgaben der Parteien relevanten Preise bezieht.“ Diesen Hinweis hat der Gesetzgeber mit der Regelung über den sog. partienspezifischen Preisindex aufgegriffen, der aufgrund eines besonderen Warenkorbes ermittelt wird (§ 18 Abs. 6 PartG). Er ist auch der Anregung des BVerfG gefolgt, diese Aufgabe einer Kommission unabhängiger Sachverständiger zu übertragen.

Auf dieser Grundlage haben die Herzog-Kommission und die jetzige Kommission ihre Berichte dem Deutschen Bundestag übermittelt. Der Gesetzgeber hat die Feststellungen zum Anlass genommen, bislang ein einziges Mal, nämlich durch das Siebte Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes vom 17. Februar 1999¹¹², die absolute Obergrenze des § 18 Abs. 2 PartG von 230 auf 245 Mio. DM zu erhöhen. Das entspricht im Endergebnis dem denkbaren Betrag, der sich nach den Feststellungen der Vorgängerkommission ergab.

Die Regelung hat sich grundsätzlich bewährt. Der Preisindex und die Erhöhung der absoluten Obergrenze wurden seit 1994 in der Öffentlichkeit nicht mehr kontrovers diskutiert.

1. Die Entwicklung des partienspezifischen Preisindexes

Die Entwicklung und Fortschreibung eines partienspezifischen Warenkorbes und darauf beruhender Preisreihen bereiten allerdings praktische Probleme. Da das Statistische Bundesamt mangels entsprechender gesetzlicher Bestimmungen in Teilbereichen geeignete Preisreihen nicht

¹⁰⁸ Vgl. Bundestagsdrucksache 12/4425, S. 23, 26

¹⁰⁹ Vgl. Morlok, Gutachten, Vierter Teil, I. 2.

¹¹⁰ BVerfGE 85, 264

¹¹¹ BVerfGE 85, 264 (291 f.)

¹¹² BGBl. I S. 146

zur Verfügung stellen kann, müssen die erforderlichen Daten gesondert erhoben werden, z. B. im Teilkorb der parteispezifischen Medienkosten (Werbespots im privatrechtlichen Fernsehen und Rundfunk; Zeitungsanzeigen; Werbeplakatflächen). Hier kann auf den Bericht der Herzog-Kommission verwiesen werden.¹¹³

Nicht nur deswegen stellt sich die grundsätzliche Frage, ob es eines parteispezifischen Preisindexes weiterhin bedarf.

Die oben wiedergegebenen Ausführungen des BVerfG im Urteil vom 9. April 1992 würden nach Auffassung der Kommission einem Verzicht auf diesen speziellen Preisindex nicht entgegenstehen. Das Gericht ist offenbar unausgesprochen von der Annahme ausgegangen, dass die „für die Erfüllung der Aufgaben der Parteien relevanten Preise“ sich von dem Preisindex der allgemeinen Lebenshaltungskosten unterscheiden, sodass es der Feststellung eines parteispezifischen Preisindexes bedarf. Wenn sich aber trotz Festlegung eines speziellen Warenkorbes, der die parteitypischen Ausgaben mit bestimmter Gewichtung zu erfassen sucht, ergeben sollte, dass ein wesentlicher Unterschied zum allgemeinen Preisindex nicht besteht, sieht die Kommission keinen Grund für die Annahme, ein etwaiger Verzicht auf den parteispezifischen Preisindex könnte vom BVerfG beanstandet werden.

Ein Verzicht auf den parteispezifischen Preisindex wäre dann zu erwägen, wenn sich ergäbe, dass zwischen den Verläufen des Preisindex der allgemeinen Lebenshaltungskosten und des parteispezifischen Preisindexes keine signifikanten Unterschiede bestehen. Das setzt jedoch eine hinreichend verlässliche statistische Basis aufgrund einer längeren Beobachtung der Preisverläufe voraus. Die bislang vorliegenden Daten der beiden Indizes seit 1995 reichen dafür noch nicht aus. Die Kommission beabsichtigt, spätestens in ihrem Abschlussbericht zum Ende ihrer Amtszeit hierzu eine Empfehlung zu geben.

Für den Fall, dass der parteispezifische Preisindex beibehalten wird, empfiehlt die Kommission, die damit verbundenen Aufgaben einschließlich der Fortschreibung des Warenkorbes dem Statistischen Bundesamt zu übertragen. Diese Behörde ist durch ihre fachlich anerkannte und unabhängige Arbeit für diese Aufgabe ausgewiesen. Sie leistet schon jetzt wesentliche Zuarbeit für die Kommission und berät sie. Die Kommission erwartet, dass bei einer Übertragung der Aufgabe auf das Statistische Bundesamt weiterhin eine sachliche Behandlung der Thematik gewährleistet ist und dass den Feststellungen dieser Behörde dieselbe befriedigende Wirkung zukommt, die in den vergangenen Jahren durch die Berichte der Kommission erreicht wurde.

2. Automatische Indexierung

Unabhängig davon, ob künftig bei einer Anpassung der absoluten Obergrenze an die Preisentwicklung weiterhin ein parteispezifischer Preisindex zur Anwendung gelangt oder ob auf den Preisindex der allgemeinen Lebenshaltungskosten abgestellt wird, sollte diese Anpassung nicht durch eine automatische Indexierung der absoluten

Obergrenze, sondern jeweils durch einen Gesetzesbeschluss des Deutschen Bundestages erfolgen.

Denn ob „mit Rücksicht auf Veränderungen des Geldwerts“ Anpassungen der absoluten Obergrenze „notwendig“ sind,¹¹⁴ ist eine politische Frage, die der Einschätzung des Gesetzgebers unterliegt. So wäre es dem Gesetzgeber unbenommen, auf eine statistisch an sich mögliche Erhöhung der absoluten Obergrenze zu verzichten, z. B. weil der errechnete Erhöhungsbetrag nur gering wäre oder weil der Gesetzgeber auch im Bereich der Parteienfinanzierung ein Zeichen sparsamer Haushaltspolitik setzen will. In jedem Fall ist es eine politische Entscheidung, die die im Bundestag vertretenen Parteien auch in der Öffentlichkeit und gegenüber eventueller Kritik verantworten sollten.

Mit dem etwaigen Wegfall der Feststellung eines parteispezifischen Preisindexes würde die Parteienfinanzierungskommission in Zukunft eines wesentlichen Teils ihres gesetzlichen Auftrags neben dem aus § 18 Abs. 7 PartG enthoben. Zur Frage der künftigen Rolle und Aufgabe der Kommission enthält dieser Bericht am Ende eine Empfehlung.¹¹⁵

12. Die Regelung über den parteispezifischen Preisindex (§ 18 Abs. 6 PartG) hat sich grundsätzlich bewährt. Sollten sich allerdings bei einer weiteren Beobachtung der Preisverläufe keine signifikanten Unterschiede zum Preisindex der allgemeinen Lebenshaltungskosten ergeben, kann auf den parteispezifischen Preisindex verzichtet werden.
13. Für den Fall, dass der parteispezifische Preisindex beibehalten wird, empfiehlt die Kommission, diese Aufgabe dem Statistischen Bundesamt zu übertragen.
14. Eine Anpassung der absoluten Obergrenze an die Preisentwicklung sollte nicht durch eine automatische Indexierung, sondern jeweils durch einen Gesetzesbeschluss des Deutschen Bundestages erfolgen.

VII. Grundsätzliche Ausgabenkritik

Das Gesamtvolumen der den Parteien im Wege der staatlichen Teilfinanzierung zufließenden Mittel ist vom BVerfG festgelegt worden. Das Gericht hat im Urteil vom 9. April 1992 die Rechtserkenntnis ausgesprochen, dass die den Parteien „in den abgelaufenen Jahren“ aus öffentlichen Kassen zugeflossenen finanziellen Mittel „als hinreichend angesehen“ werden müssen.¹¹⁶ Dies hat zur Festlegung der nach den weiteren Vorgaben des Gerichts daraufhin errechneten absoluten Obergrenze von zunächst 230 Mio. DM, später 245 Mio. DM geführt (§ 18 Abs. 2 PartG). Es handelt sich um einen „gegriffenen Betrag“. Er beruht auf einer doppelten Hypothese, nämlich

¹¹³ Bundestagsdrucksache 14/637, S. 37

¹¹⁴ Vgl. BVerfGE 85, 264 (291)

¹¹⁵ Sechster Abschnitt

¹¹⁶ Vgl. BVerfGE 85, 264 (291)

dass der nach altem Recht (einschließlich der in dem Urteil als verfassungswidrig beanstandeten Komponenten des Sockelbetrages zur Wahlkampfkostenpauschale und des Chancenausgleichs) gewährte Gesamtbetrag erstens ausreichend, aber zweitens auch nötig war. Beides wird vom BVerfG als plausibel hingestellt und nicht näher begründet. Das gilt insbesondere für die Frage, ob der damalige Umfang der Staatsfinanzierung tatsächlich auf das beschränkt war, „was zur Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit der Parteien unerlässlich ist und von den Parteien nicht selbst aufgebracht werden kann.“¹¹⁷

Angesichts der allgemeinen staatlichen Sparpolitik und Haushaltskonsolidierung müssen auch die Parteien sich einer Aufgaben- und Ausgabenkritik stellen. Ebenso wie andere Institutionen im staatlichen wie im privaten Bereich haben die Parteien die Tendenz, ihr Aufgaben- und Tätigkeitsfeld zu erweitern. Andererseits stehen die Parteien vor neuen Herausforderungen. Sie werden gefordert, ihre Organisation und Arbeitsweise zu reformieren, sich als politische Dienstleister neu zu positionieren und langfristige politische Perspektiven zu entwickeln. Die gewandelte Mediensituation verändert die politische Darstellungsformen. Es wird von ihnen erwartet, dass sie sich der neuen Medien aktiv bedienen. Insofern sind die Erwartungen der Öffentlichkeit an die Parteien zwiespältig: Sie sollen einerseits sparen – sie waren in den letzten Jahren gezwungen, ihr hauptamtliches Personal zu reduzieren –, andererseits sollen sie ihre Leistungen wesentlich verbessern.

Die Kommission hat keine Anhaltspunkte dafür, dass der Umfang der staatlichen Zuwendungen an die Parteien überhöht wäre. Sie hat auch keine Mittel, hierzu Aufschluss zu erlangen. Das wäre nur mit umfangreichen empirischen Untersuchungen und grundsätzlichen Erörterungen zu den Aufgaben der Parteien möglich, die im Rahmen der Kommissionsarbeit nicht zu leisten waren.

15. Die Kommission hat keine Anhaltspunkte dafür, dass der Umfang der staatlichen Zuwendungen an die Parteien überhöht wäre. Angesichts der allgemeinen staatlichen Sparpolitik und Haushaltskonsolidierung werden allerdings auch die Parteien sich einer Aufgaben- und Ausgabenkritik stellen müssen.

Zweiter Abschnitt: Probleme der Eigenfinanzierung der Parteien

I. Spenden juristischer Personen

1. Allgemeines Verbot

In der öffentlichen Auseinandersetzung wie in der Fachliteratur wird diskutiert, ob Spenden juristischer Personen

verboten werden sollten.¹¹⁸ Anlass dafür war oft – aber nicht nur – die Höhe der Spenden, die von einzelnen Unternehmen an Parteien zugewandt wurden. Da solche „Großspenden“ aber auch von Privatpersonen getätigt werden können, kann die Höhe nicht das maßgebliche Kriterium für den Ausschluss oder eine Begrenzung von Spenden juristischer Personen sein (zu Großspenden sogleich unter II.). Spendenverbote für juristische Personen werden in verschiedenen anderen Staaten praktiziert, u. a. in Frankreich.

Ein generelles Verbot oder eine Begrenzung der Spenden von juristischen Personen wird in der Regel mit der Erwägung gefordert, dass die politische Willensbildung des Volkes, an der die Parteien mitwirken sollen, ihren letztlich maßgebenden Ausdruck im Wahlakt der Bürger findet. An den Wahlen zu den gesetzgebenden Körperschaften bzw. zu den Gemeindevertretungen können aber nur natürliche Personen teilnehmen. Ferner wird mit Blick auf die Gleichbehandlung der Bürger bei der parteipolitischen Betätigung eingewandt, dass der Inhaber einer juristischen Person seine politischen Ziele zweifach verfolgen könne, einmal als Privatperson, zum anderen als Verfügungsberechtigter über die Mittel der juristischen Person – Letzteres allerdings nicht mehr mit steuerlicher Vergünstigung.¹¹⁹

Gegen ein generelles Verbot von Spenden juristischer Personen sprechen gewichtige grundgesetzliche Bedenken.¹²⁰ Das BVerfG geht in ständiger Rechtsprechung davon aus, dass Spenden juristischer Personen in beliebiger Höhe zulässig sind. Lediglich die steuerliche Begünstigung solcher Spenden hat das Gericht untersagt. In allen Entscheidungen zur steuerlichen Abzugsfähigkeit von Spenden hat das Gericht die grundsätzliche Berechtigung juristischer Personen, Spenden geben zu können, nicht beanstandet, sondern – im Gegenteil – ausgeführt:

„Artikel 21 GG gewährleistet den Parteien Freiheit vom Staat, nicht jedoch absoluten Schutz vor dem Einfluss finanzkräftiger Einzelpersonen, Unternehmen und Verbände. Der Gefahr, dass anonyme Großspender durch ins Gewicht fallende finanzielle Zuwendungen auf die längerfristige Zielsetzung der begünstigten Partei oder sie berührende innerparteiliche Entscheidungen von Einzelfragen einzuwirken versuchen, um so indirekt mehr oder minder großen Einfluss auf die staatliche Willensbildung zu gewinnen, begegnet das Grundgesetz durch das in Artikel 21 Abs. 1 Satz 4 GG an die Parteien gerichtete Gebot, über die Herkunft ihrer Mittel öffentlich Rechenschaft zu geben.“¹²¹

Im Übrigen sind juristische Personen wie Wirtschaftsunternehmen, Wirtschaftsverbände oder Gewerkschaften, obwohl sie nicht an Wahlen teilnehmen können, berechtigt, auf die politische Willensbildung Einfluss zu nehmen. Ein Verbot von Spenden juristischer Personen wäre zudem ein erheblicher Eingriff in die Chancengleichheit

¹¹⁷ Vgl. BVerfGE 85, 264 (290)

¹¹⁸ Vgl. Klein, Gutachten, 2. Abschnitt, III. 2. b) und d); Morlok, Gutachten, Vierter Teil, III. 3. b) und c)

¹¹⁹ Vgl. BVerfGE 85, 264 (315 ff.)

¹²⁰ Vgl. Klein, Gutachten, 2. Abschnitt, III. 2. d)

¹²¹ Vgl. BVerfGE 52, 63 (86 f.); ferner 85, 264 (315), jeweils m.w.N.

derjenigen Parteien, die mit ihrem Programm vor allem auch Wirtschaftsunternehmen und -verbände ansprechen, die in der Regel als juristische Personen organisiert sind. Solche Unterschiede in der vorgefundenen Wettbewerbsslage zwischen den Parteien darf der Staat nicht verfälschen.¹²² Der Staat sollte im Übrigen nur dort in die gesellschaftlichen Verhältnisse regulierend eingreifen, wo es unbedingt notwendig ist. Gegen ein Verbot der Spenden juristischer Person sprechen schließlich Gründe der Transparenz und die hohe Umgehungsgefahr; es ist leicht, im Falle eines Verbots Strohmänner einzusetzen mit dem Ergebnis, dass die Öffentlichkeit über die wahren Geldflüsse getäuscht wird. Unter Transparenzaspekten ist es von wesentlich größerem Informationswert, wenn im Rechenschaftsbericht der Name der juristischen Person (des Unternehmens, der Bank usw.) aufgeführt wird anstatt der Name des nicht selten unbekannten Inhabers, Anteilseigners oder Handlungsbefugten oder gar dritter Personen.¹²³

2. Spendenverbot für von der öffentlichen Hand beherrschte Unternehmen

Spenden von Unternehmen, an denen die öffentliche Hand (Bund, Länder, Gemeinden) maßgeblich beteiligt ist, sind anders zu beurteilen. Gegen die Zulässigkeit von Spenden durch solche Unternehmen spricht, dass es sich mittelbar um Gelder handelt, die dem Staat bzw. der öffentlichen Hand zuzurechnen sind. Dies führt faktisch zu einer Erhöhung des Gesamtvolumens der staatlichen Parteienfinanzierung. Die Parteien können sich dem Vorwurf der „Selbstbedienung“ aussetzen. Es besteht außerdem die Gefahr, dass die Chancengleichheit durch Spenden öffentlicher Unternehmen dann gefährdet wird, wenn das Unternehmen von einer bestimmten politischen Mehrheit bestimmt wird und diese den parteipolitischen Gegner mit der Vergabe von Spenden übergeht oder benachteiligt. Der Ausschluss von Spenden solcher „öffentlicher Unternehmen“ wäre eine konsequente Erweiterung des bereits in § 25 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 PartG von einem Annahmeverbot erfassten Kreises von Körperschaften, Personenvereinigungen und Vermögensmassen mit gemeinnütziger Zweckbestimmung. Ein solches Verbot dürfte auch verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden sein.¹²⁴

Fraglich ist, ab welcher Größe der Kapitalbeteiligung eine juristische Person als von der öffentlichen Hand „beherrscht“ anzusehen ist. Die Kommission empfiehlt, die Grenze bei 25 Prozent der Kapitalanteile zu ziehen, wobei die Anteile aller Ebenen der öffentlichen Hand (Bund/Land/Gemeinden) zu addieren sind.

Allerdings ist es häufig nur mit großem Aufwand festzustellen, ob ein Unternehmen im vorbezeichneten Sinne von der öffentlichen Hand beherrscht wird. Es ist somit für eine Partei auch bei größter Sorgfalt nicht immer erkennbar, ob es sich um eine zulässige Spende handelt. Das führt zu der Empfehlung, solche Spenden nicht bloß durch ein (an die Partei gerichtetes) Annahmeverbot auszuschließen,

sondern ein (gegen den Geber gerichtetes) Spendenverbot vorzusehen. Dadurch würde die Partei als Empfängerin der Spende von solchen Unsicherheiten entlastet.

16. Die Kommission empfiehlt, Spenden juristischer Personen weiterhin zuzulassen.
17. Die Kommission empfiehlt ein Spendenverbot für von der öffentlichen Hand (Bund, Länder, Gemeinden) beherrschte Unternehmen. Das Kriterium „beherrscht“ sollte ab einer Kapitalbeteiligung (addierte Anteile der öffentlichen Hand) in Höhe von 25 Prozent angenommen werden.

II. Obergrenze für Großspenden

Es wird diskutiert, ob Spenden ab einer gewissen Größenordnung untersagt werden sollten. Dabei wird davon ausgegangen, dass eine private oder juristische Person durch eine solche Großspende übermäßigen Einfluss auf eine Partei nehmen könnte, also auf ihr Programm, ihre politischen Ziele oder auf konkrete Sachentscheidungen.

Das Meinungsbild innerhalb der Kommission zu dieser Frage ist nicht einheitlich.

1. Argumente für eine Obergrenze für Großspenden

Für die Einführung einer Obergrenze für Großspenden weisen die Befürworter auf die soeben beschriebene Gefahr einer bedenklichen Einflussnahme auf eine Partei und deren Entscheidungen hin. Einer Spende in ungewöhnlicher Größenordnung haftet ein gewisser Verdacht an, nämlich dass der Geber mit ihr nicht nur „lautere“ Ziele verfolge. Ein Beispiel hierfür aus jüngerer Vergangenheit ist eine Spende in Höhe von insgesamt 5 Millionen DM an die CDU. Sowohl wegen der Höhe der Spende als auch wegen der Umstände ihrer Gewährung und Verbuchung sowie wegen eines vermuteten Zusammenhangs mit einem von der damaligen Bundesregierung eingeleiteten Privatisierungsvorhaben, um dessen Zuschlag sich das Unternehmen bemühte, ist diese Spende dem Verdacht ausgesetzt, eine Einflussspende zu sein.

Aber auch regelmäßige Spenden, die mehrere hunderttausend Mark betragen, können eine gewisse Abhängigkeit der Parteien vom Spender konstituieren. Das BVerfG hat, allerdings beschränkt auf die steuerliche Absetzbarkeit von Spenden, davon gesprochen, dass Politik nicht vom großen Geld gesteuert werden dürfe. In Weiterentwicklung dieses Ansatzes erscheint es den Befürwortern durchaus plausibel, Obergrenzen für Großspenden einzuführen. Das ist international nicht unüblich. Eine mögliche Umgehung durch Strohmänner ist kein Gegenargument, da es nahezu bei allen Restriktionen der Parteienfinanzierung angeführt werden könnte.

Nach den Rechenschaftsberichten der Parteien sind Großspenden von mehreren hunderttausend Mark eher selten. Die Einführung einer Obergrenze dürfte insofern bei den Parteien keinen nennenswerten Einnahmenverlust

¹²² Vgl. Klein, Gutachten, 2. Abschnitt, III. 2. d)

¹²³ Vgl. Morlok, Gutachten, Vierter Teil, III. 3. b) cc)

¹²⁴ Vgl. Morlok, Gutachten, Vierter Teil, III. 3. c)

verursachen. Es sollte oder könnte sogar im wohlverstandenen Interesse der Parteien als Empfänger einer solchen Spende liegen, wenn sie durch die Einführung einer Obergrenze von dem einer Großspende anhaftenden Verdacht der Einflussnahme befreit würden. Dabei wäre nach Auffassung der Kommissionsmitglieder, die eine solche Obergrenze befürworten, zu erwägen, die Grenze bei 250 000 DM jährlich pro Spender zu ziehen. Damit wäre einerseits eine spürbare Begrenzung erreicht, andererseits würde eine einseitige Benachteiligung von Parteien, die eher Großspenden erhalten, vermieden.

2. Argumente gegen eine Obergrenze für Großspenden

Gegen die Einführung einer Obergrenze für Großspenden sprechen vor allem verfassungsrechtliche Bedenken. Wie bereits oben im Zusammenhang mit der Frage eines Verbots von Spenden juristischer Personen erwähnt, hat das BVerfG mehrfach ausgesprochen, dass das Grundgesetz der Gefahr einer bedenklichen Einflussnahme seitens finanzkräftiger Einzelpersonen oder Großspender auf eine Partei durch deren Pflicht zur öffentlichen Rechenschaftslegung über die Herkunft ihrer Mittel hinreichend begegnet.¹²⁵ Dadurch soll der Wähler über die Herkunft der ins Gewicht fallenden Spenden an Parteien vollständig unterrichtet werden und die Möglichkeit haben, daraus seine Schlüsse zu ziehen. „Im Übrigen überlässt das Grundgesetz es grundsätzlich der Verantwortung der Parteien, (...) den sachwidrigen Einfluss finanzkräftiger Interessen von sachgerechten zu unterscheiden und einem auf sie eindringenden sachwidrigen Druck zu widerstehen.“¹²⁶

Die Einführung von Obergrenzen für Großspenden wäre auch mit Blick auf den bereits oben erörterten Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien verfassungsrechtlich bedenklich. Danach gehört es zu der vom Staat grundsätzlich zu respektierenden unterschiedlichen Wettbewerbssituation der Parteien, wenn bestimmte Parteien aufgrund ihrer politischen Ziele und ihres Programms eher bei finanzstärkeren Schichten der Bevölkerung Zuspruch finden und von ihnen entsprechend höhere finanzielle Unterstützung erhalten. Diese parteitypischen Unterschiede darf der Gesetzgeber nicht durch Eingriffe nivellieren, die im Ergebnis nur einzelne Parteien einseitig belasten. Zu beachten ist auch, dass zum Beispiel die CDU als Neugründung nach 1945 über kein Vermögen wie die SPD verfügte und sich deshalb stärker auf finanzielle Unterstützung durch Spenden angewiesen sah.

Gegen die Einführung von Obergrenzen spricht schließlich die Gefahr ihrer Umgehung durch Stückelung und Einsatz von „Strohmannern“. Das wäre unter Transparenzgesichtspunkten eher kontraproduktiv. Es sollten keine neuen Verbote eingeführt werden, bei denen die Gefahr der Umgehung offen liegt. Im Übrigen teilt die Mehrheit der Kommissionsmitglieder nicht die Meinung, dass solchen Spenden automatisch die Tendenz einer verbotenen Einflussnahme innewohnt.

Die Schatzmeister der im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien haben bei ihrer Anhörung am 8. Februar 2001 in ihrer großen Mehrheit ebenfalls keinen Bedarf für eine Einschränkung der Spendensumme gesehen.

3. Empfehlung

Die Kommission hat zur Einführung einer Obergrenze für Großspenden nach eingehender Diskussion keine einheitliche Position gefunden. Das liegt vor allem daran, dass in dieser Frage unterschiedliche Grundüberzeugungen darüber zu Tage treten, in welchem Umfang der Gesetzgeber in die Wettbewerbssituation der Parteien eingreifen darf.

Nach all dem spricht sich die Kommission mit 3 zu 2 Stimmen¹²⁷ gegen die Einführung einer Obergrenze für Spenden aus, und zwar sowohl bei Spenden von Privatpersonen als auch von juristischen Personen.

18. Die Einführung einer Obergrenze für Großspenden (von Privatpersonen wie von juristischen Personen) ist in der Kommission kontrovers diskutiert worden. Die Kommission lehnt mit 3 zu 2 Stimmen eine Begrenzung ab, weil sie mit dem BVerfG die Pflicht zur öffentlichen Rechnungslegung über die Herkunft der Mittel als ausreichende Abwehrmaßnahme gegen unzulässige Einflussnahmen ansieht. Nach Auffassung der Kommissionsmitglieder, die eine Obergrenze befürworten, sollte diese bei 250 000 DM jährlich pro Spender gezogen werden.

III. Zusätzliche Veröffentlichungspflicht für Großspenden

Die derzeitige Form der Rechnungslegung durch die jährlich, grundsätzlich bis zum 30. September des Folgejahres einzureichenden Rechenschaftsberichte (§ 23 Abs. 2 Satz 3 PartG) bietet einen Überblick über die veröffentlichungspflichtigen Spenden zu einem einheitlichen, aber relativ späten Zeitpunkt. Zudem enthalten die Bundestagsdrucksachen, in denen die Rechenschaftsberichte veröffentlicht werden, eine solche Fülle von Daten, dass zweifelhaft erscheint, ob sie ihr Ziel erreichen, den außenstehenden Leser über die Herkunft von ins Gewicht fallenden Spenden an Parteien zu unterrichten. Das wird insbesondere bei Großspenden als unbefriedigend angesehen. Jedenfalls wird der mögliche Bezug zwischen einer größeren Spende und einem signifikanten politischen Ereignis bei einer späten Veröffentlichung nicht erkennbar. Deshalb erscheint es sinnvoll, unabhängig von der Publikationspflicht gemäß § 25 Abs. 2 PartG eine besondere zeitnahe Publikationspflicht für Spenden ab einer bestimmten Größenordnung vorzusehen. Die Grenze könnte bei 250 000 DM gezogen werden. Die Parteien sollten verpflichtet werden, solche Spenden zu jedem Quartalsende dem Bundestagspräsidenten zu melden, der diese zeitnah

¹²⁵ Vgl. BVerfGE 52, 63 (86 f.); 85, 264 (315), jeweils m.w.N.

¹²⁶ Vgl. BVerfGE 20, 56 (105); 52, 63 (87)

¹²⁷ Für eine Obergrenze haben die Kommissionsmitglieder Professor Dr. von Alemann und Dr. Wunder votiert.

zu veröffentlichen hätte. Eine solche Übersicht könnte zusätzlich im Internet auf einer Homepage der Partei oder des Deutschen Bundestages veröffentlicht werden.

Ziel einer solchen gesonderten Veröffentlichungspflicht wäre es, frühzeitig über außergewöhnlich hohe Spenden zu informieren und dadurch die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit insbesondere auf eventuelle Zusammenhänge mit aktuellen politischen Entscheidungen zu lenken.

Die Kommission erkennt nicht, dass auch eine besondere Veröffentlichungspflicht für Großspenden Möglichkeiten der Umgehung offen lässt. Sie greift z. B. nicht, wenn eine Spende zwar vor einer erstrebten Sachentscheidung angekündigt oder verabredet wird, die Zahlung aber erst geraume Zeit später erfolgt. Auch kann der durch eine besondere Veröffentlichungspflicht angestrebte Gewinn an Transparenz durch Stückelung umgangen werden. Dem könnte allerdings insoweit entgegengewirkt werden, als die Parteien verpflichtet werden sollten, (Teil-) Spenden früherer Quartale eines Kalenderjahres in den Folgequartalen jeweils mit aufzuführen.

19. Die Kommission empfiehlt dem Gesetzgeber, eine Pflicht zur gesonderten, zeitnahen Veröffentlichung von Großspenden ab einer Größenordnung von 250 000 DM einzuführen.

IV. Einflussspenden

So genannte Einflussspenden,¹²³ also Spenden mit denen ein unzulässiger Einfluss auf die Partei zur Erreichung bestimmter Vorteile verfolgt wird, unterliegen bereits nach geltendem Recht einem Annahmeverbot (§ 25 Abs. 1 Satz 2 Nr. 6 PartG). Die Vorschrift umschreibt das inkriminierte Tun als „Spenden, die erkennbar in Erwartung eines bestimmten wirtschaftlichen oder politischen Vorteils gewährt werden.“ Die Erfahrung zeigt, dass die Vorschrift bisher kaum angewandt worden ist. Das gilt auch für den Fall, der oben¹²⁹ erwähnten Großspende von fünf Mio. DM an die CDU.¹³⁰

Dass die Vorschrift zurzeit in der Praxis kaum angewandt wird, hat mehrere Gründe. Dazu gehört zum einen, dass der Wortlaut der Norm zu eng ist. Das Tatbestandsmerkmal „in Erwartung“ hat zur Folge, dass sie nur Spenden erfasst, die vor der Gewährung des Vorteils gewährt werden. Sie sollte deshalb dahin gehend erweitert werden, dass sie auch die nachträgliche Gewährung von Einflussspenden erfasst (nachträgliche „Entlohnung“).¹³¹ Da die Vorschrift zudem allein auf den Zeitpunkt der Gewährung abstellt, erfasst sie auch nicht, wenn die Spende vor der Entscheidung über den angestrebten Vorteil nur „zugesagt“ oder „in Aussicht gestellt“ wird. Deshalb sollte auch

das Versprechen einer künftigen Spende in den Tatbestand der Norm einbezogen werden.¹³²

Im Übrigen bleibt es eine Frage der praktischen Rechtsanwendung, den unzulässigen Zusammenhang zwischen einer Spende und dem Vorteil überhaupt zu entdecken, d. h. Anhaltspunkte dafür festzustellen, und schließlich beweisen zu können.

20. Die Kommission empfiehlt, die Vorschrift über das Annahmeverbot für sog. „Einflussspenden“ dahin gehend zu erweitern, dass sie auch solche Spenden erfasst, die nachträglich wegen eines bereits gewährten Vorteils getätigt werden bzw. vor der Gewährung des Vorteils versprochen werden.

V. Besondere Formen von Parteieinnahmen

1. Zuwendungen von Todes wegen

Nachdem im Winter 1999/2000 behauptete „Vermächnisse jüdischer Bürger“ zugunsten des Landesverbandes Hessen der CDU sich als wahrheitswidrig erwiesen haben, wurde u. a. vorgeschlagen, Zuwendungen von Todes wegen, insbesondere Vermächnisse, durch ein Annahmeverbot auszuschließen.¹³³ Dem vermag die Kommission nicht zu folgen. Ein solches Verbot wäre ein Eingriff in die Testierfreiheit, die vor Artikel 14 Abs. 1 GG nicht zu rechtfertigen wäre.

Zuwendungen von Todes wegen wurden in der Praxis der Rechnungslegung der Parteien unterschiedlich behandelt. Teilweise wurden sie in der Kategorie „sonstige Einnahmen“ (§ 24 Abs. 2 Nr. 7 PartG) verbucht. Richtigerweise sollten sie wie Spenden behandelt werden und als solche in jeder Hinsicht dem Transparenzgebot unterliegen. Im Rechenschaftsbericht sollten sie getrennt ausgewiesen werden, sofern sie die allgemeine Publizitätsgrenze von 20 000 DM übersteigen.¹³⁴

2. Anonyme Spenden

Hinsichtlich anonymer Spenden besteht kein gesetzgeberischer Handlungsbedarf.¹³⁵ Sie unterliegen bereits nach geltendem Recht einem Annahmeverbot (§ 25 Abs. 1 Satz 2 Nr. 5 PartG). Die daran anknüpfende Sanktion des § 23a PartG ist angemessen. Sie ist im Fall der anonymen Spenden an den früheren Bundeskanzler und CDU-Parteivorsitzenden Dr. Kohl zur Anwendung gekommen.

¹²³ So Bundestagsdrucksache 14/4747 vom 21. November 2000, 4.2.5.1, S. 25

¹²⁹ Vgl. oben Zweiter Abschnitt, II. 1.

¹³⁰ Vgl. Bundestagsdrucksache 14/4747 vom 21. November 2000, 4.2.5.1, S. 25

¹³¹ Vgl. Morlok, Gutachten, Vierter Teil, III. 3. a) cc)

¹³² Vgl. Bundestagsdrucksache 14/4747, 4.2.5.1, S. 25; Morlok, Gutachten, Vierter Teil, III. 3. a) cc)

¹³³ Vgl. Nicolaus, ZParl 2000, S. 321 (324)

¹³⁴ Vgl. Klein, Gutachten, 2. Abschnitt II. 1.; Morlok, NJW 2000, 761 (763 f.).

¹³⁵ Vgl. Morlok, NJW 2000, 761 (764); ders., Gutachten, Vierter Teil, III. 3. a) bb)

3. Darlehen

Im Fall der Gewährung eines Darlehens ist bereits nach geltendem Recht eine ggf. eingeräumte Zinsersparnis, also die Differenz zu dem marktüblichen Zinssatz, eine geldwerte Zuwendung (§ 26 Abs. 1 Satz 2 1. Alt. PartG), die als solche im Rechenschaftsbericht auszuweisen ist.¹³⁶ Gleiches gilt für einen Darlehensverzicht.

21. Die Kommission empfiehlt, Zuwendungen von Todes wegen, insbesondere Vermächtnisse, wie Spenden zu behandeln. Als solche unterliegen sie in jeder Hinsicht dem Transparenzgebot.
22. Anonyme Spenden unterliegen bereits nach geltendem Recht einem Annahmeverbot.
23. Im Fall der Gewährung eines Darlehens ist bereits nach geltendem Recht eine ggf. eingeräumte Zinsersparnis, also die Differenz zu dem marktüblichen Zinssatz, eine geldwerte Zuwendung, die als solche im Rechenschaftsbericht auszuweisen ist.

VI. Bargeldverkehr

1. Bargeldloser Zahlungsverkehr

Im Zuge der CDU-Parteispendenaffäre sind Sachverhalte bekannt geworden, bei denen größere Geldbeträge, sogar mehr als eine Million DM, in Form von Bargeld den Besitzer gewechselt haben. Solche „Koffergeschäfte“¹³⁷ wirken im Zeitalter des bargeldlosen Zahlungsverkehrs dubios.

Der Transfer von Bargeld ermöglicht es, die Buchführungs- und Rechnungslegungspflichten zu umgehen. Um dies zu verhindern oder zu erschweren, sollte grundsätzlich jeder Bargeldverkehr in Finanzangelegenheiten einer Partei verboten werden, der über eine Bagatellgrenze hinausgeht. Die Parteien sollten im Parteiengesetz verpflichtet werden, ihr gesamtes Finanzwesen, insbesondere das Spendenwesen, ausschließlich über bestimmte, vollständig und abschließend zu bezeichnende Konten abzuwickeln. Der Vorteil eines solchen Schritts liegt darin, dass Zahlungsvorgänge notwendigerweise aktenkundig werden, und zwar – falls der Spender und die Partei zusammenwirken sollten – jedenfalls bei dem dazwischen geschalteten „neutralen“ Kreditinstitut.

Weiter gehenden Forderungen nach einem Verbot von Auslandskonten¹³⁸ vermag die Kommission sich nicht anzuschließen, falls damit auch Konten innerhalb der Staaten der Europäischen Union gemeint sein sollten. Die Kommission weist darauf hin, dass Artikel 56 EGV alle

Beschränkungen des Kapitalverkehrs zwischen den Mitgliedstaaten verbietet.¹³⁹

Ein Verbot von Auslandskonten dürfte allerdings für das Nicht-EU-Ausland zulässig sein. Die Kommission empfiehlt, ein solches Verbot einzuführen. Darüber hinaus hielte es die Kommission für wünschenswert, wenn die Parteien auch auf Auslandskonten in EU-Staaten verzichteten. Es ist kein schutzwürdiges Interesse der Parteien erkennbar, weshalb sie über Auslandskonten verfügen müssten oder sollten.

2. Bagatellgrenze

Die Lebenswirklichkeit und die durchaus verständlichen Bedürfnisse der Praxis verlangen danach, in einem gewissen Bagatellbereich auch Bargeldverkehr, also auch Bargeldkassen und Barspenden, zuzulassen. Gerade die unteren Parteiebenen leben zu einem großen Teil vom spontanen ehrenamtlichen Engagement der Mitglieder oder Anhänger der Parteien, auch in finanzieller Hinsicht. Das betrifft vor allem den Bereich der Kleinst- und Kleinspenden, insbesondere im Rahmen der sog. „Tellersammlungen“, zum Beispiel bei Parteiveranstaltungen. Solches Engagement sollte nicht behindert werden, die spontane Spende beim Besuch der Parteiveranstaltung sollte möglich sein.¹⁴⁰

Zu der Frage, wo die Grenze des Verbots von Barspenden gezogen werden sollte, liegen in der öffentlichen Diskussion verschiedene Vorschläge vor (Klein:¹⁴¹ Barspenden bis 3 000 DM; Morlok:¹⁴² Barspenden bis 1 000 DM; Transparency International:¹⁴³ 200 DM; Herzog/Kirchhof/Tietmeyer-Kommission:¹⁴⁴ Barspenden bis 3 000 DM, Bargeldkassen bis 20 000 DM). Die Kommission empfiehlt, die Grenze für Barspenden bei 2 000 DM zu ziehen.

3. Pflicht zur unverzüglichen Weiterleitung

Das beschriebene Bargeldverbot sollte einhergehen mit einer Pflicht jedes Empfängers, eine für die Partei bestimmte Barspende unverzüglich weiterzuleiten. Sie sollte einer Person übergeben werden, die zur Vereinnahmung der Barspende in das Buchungs- und Kontensystem der Partei ermächtigt ist. Die Weiterleitungspflicht sollte im Parteiengesetz verankert und ihre Einzelheiten in den jeweiligen Parteisatzungen näher ausgestaltet werden. Die Prüfung der Wirtschaftsprüfer sollte sich stichprobenweise darauf erstrecken, ob diese Pflicht satzungsgemäß umgesetzt wird.

¹³⁶ Vgl. Klein, Gutachten, 2. Abschnitt, II. 1.; Morlok, Gutachten, Vierter Teil, III. 2., VI. 3.

¹³⁷ vgl. Klein, Gutachten, 2. Abschnitt, III. 1.

¹³⁸ So z. B. die Herzog/Kirchhof/Tietmeyer-Kommission, ZParl 2000, 309 ff. (310, Punkt A)

¹³⁹ Vgl. dazu aus jüngster Zeit EuGH, Urteil vom 6. Juni 2000 – Rs. C-35/98 –, EuGRZ 2000, 309

¹⁴⁰ Vgl. Klein, Gutachten, 2. Abschnitt, III. 1.; Morlok, Gutachten, Vierter Teil, III. 5.

¹⁴¹ Vgl. Klein, Gutachten/Ergänzung, I. 4.

¹⁴² Vgl. Morlok, Gutachten, Vierter Teil, III. 5.

¹⁴³ Vgl. Transparency International Deutsches Chapter e.V., Vorschläge für die Reform der Parteienfinanzierung vom 11. Mai 2001, S. 2

¹⁴⁴ Vgl. ZParl 2000, 309 ff. (311, Punkt B. I. 1. und 4.)

24. Die Kommission empfiehlt, die Parteien zu verpflichten, ihr gesamtes Finanzwesen, insbesondere das Spendenwesen, ausschließlich über bestimmte, vollständig und abschließend zu bezeichnende Konten abzuwickeln. Sie empfiehlt den Parteien, ihre Konten im Inland zu führen.
25. Von dem Verbot jeglichen Bargeldverkehrs sollte mit Rücksicht auf verständliche Bedürfnisse der Praxis ein Bagatellbereich ausgenommen bleiben, innerhalb dessen Barspenden („Tellersammlungen“) zuzulassen sind. Die Kommission empfiehlt, die Bagatellgrenze für Barspenden bei 2 000 DM zu ziehen.
26. Jeder Empfänger einer für die Partei bestimmten Barspende sollte verpflichtet sein, sie unverzüglich an eine Person weiterzuleiten, die zu ihrer Vereinnahmung in das Buchungs- und Kontensystem der Partei ermächtigt ist. Die Weiterleitungspflicht sollte im Parteiengesetz verankert und ihre Einzelheiten in den jeweiligen Parteisatzungen näher ausgestaltet werden. Die Prüfung der Wirtschaftsprüfer sollte sich stichprobenweise darauf erstrecken, ob diese Pflicht satzungsgemäß umgesetzt wird.

VII. Direktspenden an Mandatsträger

Die Praxis kennt neben der Spende an die Partei, d. h. an deren zuständige Stellen, auch Spenden, die zwar ebenfalls für Parteiaufgaben bestimmt, aber unmittelbar einem Mandatsträger oder Kandidaten für ein öffentlichen Amt zugewandt werden (sog. „Direktspenden“).¹⁴⁵

1. Probleme von Direktspenden

Direktspenden an Mandatsträger oder an Kandidaten für ein öffentliches Amt sind mit Unsicherheiten behaftet. Je nachdem wie mit ihnen verfahren wird, können sie eine Lücke in den Offenlegungspflichten des Parteienrechts darstellen.

Soweit sie an Abgeordnete des Deutschen Bundestages gegeben werden, unterliegen sie einer besonderen Rechenschaftspflicht nach den auf § 44a des Abgeordneten-gesetzes (AbgG) beruhenden Verhaltensregeln für Mitglieder des Deutschen Bundestages (vgl. § 44a Abs. 2 Nr. 3 AbgG); ähnliche Vorschriften gibt es auf Landes-ebene.¹⁴⁶

Direktspenden werden mit der gleichen Absicht gegeben wie Spenden an die Partei. Sie bergen die gleiche Möglichkeit des Missbrauchs in sich wie diese. Ein Geldbetrag von gewisser Höhe kann für einen einzelnen Mandatsträger sogar wesentlich bedeutsamer sein als für die Gesamtpartei oder eine ihrer Untereinheiten. Damit soll indes keine Wertung dahin gehend getroffen werden, dass

ein Mandatsträger für eine „Einflussspende“ empfänglicher sei als die Partei.

An Vorschlägen zur Behandlung von Direktspenden mangelt es nicht. Die Weizsäcker-Kommission¹⁴⁷ hat empfohlen, Direktspenden an Abgeordnete für unzulässig zu erklären. Die Herzog/Kirchhof/Tietmeyer-Kommission¹⁴⁸ hatte vorgeschlagen, eine „Entgegennahme“ von Spenden durch Amts- und Mandatsträger zu verbieten. Dem ist die CDU in ihrem neuen Finanzstatut so nicht gefolgt; dort ist die „Annahme“ einer Spende nach wie vor erlaubt. Andere sehen geringeren Handlungsbedarf. Naßmacher¹⁴⁹ geht davon aus, dass die Annahme einer Spende durch Abgeordnete kein allzu häufiger Fall sei; deshalb sieht er es als ausreichend an, dass der Geber eine Spendenquittung nur über die Partei erhalten kann und der Abgeordnete der Offenlegungspflicht nach dem Abgeordnetengesetz unterliegt.

2. Nichtdiskriminierung von Direktspenden

Die Kommission erkennt an, dass es in der Praxis auf Spenderseite offenbar ein Bedürfnis gibt, durch die unmittelbare Spende einen bestimmten Mandatsträger oder Kandidaten zu unterstützen. Das kann als ein personales Element in der Politik angesehen werden, das nicht aufgegeben werden sollte.¹⁵⁰ Trotz aller Unterstützung durch die Partei haben die jeweiligen Kandidaten häufig einen beträchtlichen Teil der Kosten eines Wahlkampfes zu tragen. Es erscheint wünschenswert, wenn der einzelne Mandatsträger oder Kandidat durch die Möglichkeit, ihm persönlich zugedachte Spenden entgegenzunehmen, von der Parteiorganisation wenigstens ein Stück weit finanziell unabhängig bliebe. Bei einem Verbot von Direktspenden wäre im Übrigen zu bedenken, dass darin ein Eingriff in die politische Handlungsfreiheit des Spenders liegt.

Deshalb empfiehlt die Kommission, die Entgegennahme einer für Parteizwecke bestimmten Spende durch einen Mandatsträger oder einen Kandidaten für ein öffentliches Wahlamt nicht zu untersagen. Entscheidende Voraussetzung ist, dass solche Spenden ordnungsgemäß verbucht und publiziert werden. Ihre rechtliche Qualifizierung muss eindeutig sein. Die denkbaren Sachverhalte dürften auf zwei Fallkonstellationen reduziert werden können:

- (1) Behält der die Spende annehmende Abgeordnete, sonstige Mandatsträger oder Kandidat die Spende für sich, ohne sie von der Partei buchungsmäßig vereinnahmen zu lassen, ist sie in sein Privatvermögen gelangt. Dann hätte er sie ggf. zu versteuern. Der Geber erhält keine steuerabzugsfähige Spendenquittung der Partei. Es besteht keine Veröffentlichungspflicht nach dem PartG, wohl aber für Abgeordnete nach dem Abgeordnetengesetz (dazu weiter unten).
- (2) In allen anderen denkbaren Fallkonstellationen ist die Spende als Parteispende anzusehen. Der sie entgegen nehmende Mandatsträger oder Kandidat ist

¹⁴⁵ Vgl. Morlok, Gutachten, Viertes Teil, III. 6.

¹⁴⁶ Diese Rechenschaftspflicht gilt aber nicht für Kandidaten, die noch nicht im Parlament vertreten sind.

¹⁴⁷ Vgl. Bundestagsdrucksache 12/4425, S. 31

¹⁴⁸ Vgl. ZParl 2000, 309 ff. (311, Punkt B. I. 3.)

¹⁴⁹ Vgl. Naßmacher, Parteienfinanzierung in der Bewährung, in: Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, B. 16/2000, S. 20

¹⁵⁰ Vgl. Morlok, Gutachten, Viertes Teil, III. 6.

rechtlich als Empfangsbote der Partei zu qualifizieren. Dies ist durch die bereits oben erwähnte im PartG anzuordnende und in der Satzung näher zu regelnde Pflicht zur Weiterleitung an die Partei abzusichern.¹⁵¹ Der Spender erhält – worauf sein Interesse zielt – eine Parteispendenquittung. Seiner Absicht, eine bestimmte Person finanziell zu unterstützen, kann dadurch Rechnung getragen werden, dass er eine – selbstverständlich parteiaufgabenbezogene – Verwendungsbestimmung (Zweckbestimmung) treffen kann.¹⁵² die die Partei verpflichtet, den Betrag dem Begünstigten für Parteizwecke zur Verfügung zu stellen. Auch das sollte durch Gesetz und Satzung abgesichert werden.

Bei einer Neuregelung ist darauf zu achten, dass im Parteiengesetz und daran anknüpfend im Satzungsrecht der Parteien durch eindeutige und einheitlich verwandte Rechtsbegriffe geregelt wird, wann und durch wen eine Spende „angenommen“ („entgegengenommen“ oder „erlangt“) und damit zurechenbar in den Rechtskreis einer Partei gelangt ist.¹⁵³

3. Rechenschaftslegung von Abgeordneten

Eine Regelung der Direktspenden an Mandatsträger wäre unvollständig, wenn sie nicht auch die Rechenschaftspflicht der Abgeordneten des Deutschen Bundestages bzw. derjenigen der Landesparlamente mit berücksichtigte.

Die Pflicht zur Rechnungsführung und Anzeige von Spenden ist in den auf § 44a des Abgeordnetengesetzes beruhenden Verhaltensregeln für Mitglieder des Deutschen Bundestages geregelt.¹⁵⁴ Nach § 4 der Verhaltensregeln sind Spenden, deren Wert in einem Kalenderjahr 10 000 DM übersteigt, unter Angabe von Namen und Anschrift des Spenders dem Präsidenten des Deutschen Bundestages anzuzeigen. Soweit sie über 20 000 DM liegen, sind sie unter Angabe ihrer Höhe und Herkunft im Amtlichen Handbuch des Deutschen Bundestages zu veröffentlichen. Die Annahmeverbote des § 25 Abs. 1 und die Weiterleitungspflicht nach § 25 Abs. 3 PartG gelten entsprechend. Die Regelung sollte überprüft und mit den Vorschriften des Parteiengesetzes in Einklang gebracht werden.

27. Die Kommission empfiehlt, die Entgegennahme einer für Parteizwecke bestimmten Spende durch einen Mandatsträger oder einen Kandidaten für ein öffentliches Wahlamt nicht zu untersagen. Solche „Direktspenden“ sind unverzüglich weiterzuleiten, ordnungsgemäß zu verbuchen und zu publizieren. Der Absicht des Spenders, eine bestimmte Person finanziell zu unterstützen, sollte dadurch Rechnung getragen werden, dass der Spender eine (parteiaufgabenbezogene) Verwendungsbestimmung treffen kann.

28. Die Kommission empfiehlt, im Parteiengesetz und im Satzungsrecht der Parteien durch eindeutige und einheitlich verwandte Rechtsbegriffe zu regeln, wann und durch wen eine Spende „angenommen“ („entgegengenommen“ oder „erlangt“) und damit zurechenbar in den Rechtskreis einer Partei gelangt ist.
29. Die Veröffentlichungspflicht gemäß den Verhaltensregeln für Mitglieder des Deutschen Bundestages sollte mit den Vorschriften des Parteiengesetzes in Einklang gebracht werden.

VIII. Mandatsträgerabgaben

Unter den Spenden und Mitgliedsbeiträgen, die den Parteien zugewandt werden, befinden sich – unter Zuordnung zu der einen oder anderen Kategorie – die sog. „Mandatsträgerabgaben“ („Parteisteuern“). Darunter werden Zuwendungen von Parteimitgliedern verstanden, die Inhaber eines parlamentarischen Mandats oder Mitglied einer kommunalen Vertretung sind oder ein öffentliches Wahlamt innehaben. Das Volumen und die finanzielle Bedeutung dieser Abgaben ist für die Parteien – wenn auch in unterschiedlichem Ausmaß – nicht unerheblich. Im Verfahren vor dem BVerfG, das zum Urteil vom 9. April 1992 führte, hatte die antragstellende Partei (Bündnis 90/Die Grünen) den Anteil dieser Abgaben im Jahr 1989 mit 50 Prozent angegeben, bei CDU, CSU und SPD lag der Anteil im Jahr 1989 zwischen 18 und 29 Prozent.¹⁵⁵ Die Weizsäcker-Kommission¹⁵⁶ hat 1993 den Anteil der Mandatsträgerabgaben auf 20 bis 25 Prozent geschätzt. Nach den jüngsten Angaben der Schatzmeister der im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien vor der Kommission am 8. Februar 2001 beträgt der Anteil dieser Abgaben an den Gesamteinkünften der Partei bei Bündnis 90/Die Grünen rund 20 Prozent, bei der SPD 13 Prozent, bei der PDS ca. 9 Prozent, bei der CSU rund 8 Prozent, bei der FDP ca. 3 Prozent (nach Angaben der CDU: keine separate Erfassung).

1. Verfassungsrechtliche Bedenken

Gegen die Zulässigkeit solcher Mandatsträgerabgaben werden verfassungsrechtliche Bedenken erhoben.¹⁵⁷

- a) Mandatsträgerabgaben wären mit Blick auf die grundrechtlich geschützte Freiheit der Abgeordneten (Artikel 38 Abs. 1 Satz 2 GG) unzulässig, wenn es sich um zwangsweise abzuführende Beträge handelte. Das sind sie nach dem Wortlaut der einschlägigen Satzungsbestimmungen der Parteien indes nicht. Diese bezeichnen sie regelmäßig als „freiwillig“ und als funktionsbezogenen Mitgliedsbeitrag. Die Kommission erkennt nicht, dass trotz dieser formalen Ausweisung als „freiwillig“ in der Lebenswirklichkeit mindestens ein faktischer Zwang besteht, den Betrag

¹⁵¹ Vgl. Klein, Gutachten, 2. Abschnitt, III. 1.

¹⁵² Vgl. Morlok, Gutachten, Vierter Teil, III. 6.

¹⁵³ Vgl. Stern, FAZ vom 16. Februar 2000

¹⁵⁴ Vgl. die Bekanntmachung vom 30. September 1995, BGBl. I S. 124

¹⁵⁵ Vgl. BVerfGE 85, 264 (311)

¹⁵⁶ Vgl. Bundestagsdrucksache 12/4425, S. 18

¹⁵⁷ Vgl. Klein, Gutachten, 1. Abschnitt, III.; Morlok, Gutachten, Vierter Teil, VI. 5.

auch zu entrichten. Das kann so weit gehen, dass der Betroffene bei fortwährender Weigerung befürchten muss, dass er bei einer künftigen Bewerbung um ein durch Wahl zu besetzendes Amt oder Mandat von der Partei nicht mehr berücksichtigt wird.

Bedenklich erscheint auch die bisherige Praxis der Bundestagsverwaltung, den fraglichen Betrag, wenngleich aufgrund individueller Ermächtigung, direkt von der dem einzelnen Abgeordneten an sich zustehenden Entschädigung abzuziehen und an die Partei zu überweisen. Dies kann zu Missverständnissen Anlass geben. Die Bundestagsverwaltung sollte diese Praxis einstellen, was nach Kenntnis der Kommission auch geplant ist.

- b) Ein anderer Ansatz für verfassungsrechtliche Bedenken ist der Hinweis des BVerfG im sog. Diäten-Urteil,¹⁵⁸ dass die Abgeordneten-Entschädigung (Artikel 48 Abs. 1 Satz 3 GG) nicht anderen Zwecken als dem der Unterhaltssicherung, beispielsweise einer Mitfinanzierung der Fraktion oder Partei dienen, also einer „verdeckten Parteienfinanzierung“ Vorschub leisten dürfe. Mit Recht verweist Klein¹⁵⁹ darauf, dass dieses Argument ausschließlich die Bemessung der Höhe der Bezüge der Mandats- und Amtsinhaber betrifft. Es bestünden keine Anhaltspunkte dafür, dass die Mandatsträgerabgaben bei der Festsetzung der Höhe der Abgeordneten-Entschädigung mitberücksichtigt („eingerechnet“) werden.¹⁶⁰ Im Übrigen folgt aus der Aussage des BVerfG nicht, „dass es dem Abgeordneten (...) verwehrt wäre, aus diesen Mitteln Beiträge oder Spenden an die von ihm unterstützte Partei oder Fraktion zu leisten. Zwar erfolgt die Entschädigung aus öffentlichen Mitteln, sie geht jedoch mit ihrer Leistung in die private Verfügungsgewalt eines jeden Abgeordneten über. Sein Beitrag an die Fraktion (oder Partei) erfolgt daher aus diesen seinen ungebundenen, privaten Finanzmitteln.“¹⁶¹ Auch im Urteil des BVerfG vom 9. April 1992 werden die Mandatsträgerabgaben als gegeben erwähnt, ohne dass ihre Zulässigkeit in Abrede gestellt wird.¹⁶² Nicht zuletzt deshalb vermag die Kommission sich den verfassungsrechtlichen Bedenken nicht anzuschließen.

2. Transparenz von Mandatsträgerabgaben

Wegen des beachtlichen Umfangs der Mandatsträgerabgaben empfiehlt die Kommission, diese transparent zu machen. Spenden und Beiträge von Mandatsträgern und Inhabern öffentlicher Ämter sollten – wie das die Rechtslage vor 1984 vorsah – in den Rechenschaftsberichten der Parteien unter den Einnahmen gesondert aufgeführt wer-

den.¹⁶³ Falls die Mandatsträgerabgaben im Einzelfall über die Publizitätsgrenze von 20 000 DM hinausgehen, ist auch der Name des Betroffenen anzugeben.

Nach Auffassung der Kommission kommt es nicht in Betracht, die Grenze der steuerlichen Berücksichtigungsfähigkeit (bislang 6 000/12 000 DM im Jahr) für solche Mandatsträgerabgaben anzuheben. Bei der steuerrechtlichen Behandlung von Mitgliedsbeiträgen und Spenden sollte kein Sonderrecht für Mandatsträger und Inhaber öffentlicher Ämter geschaffen werden.

30. Die Kommission empfiehlt, die sog. Mandatsträgerabgaben (also Spenden und Beiträge von Parteimitgliedern, die ein Mandat in einem Parlament oder in einer kommunalen Vertretung oder ein öffentliches Amt innehaben) in den Rechenschaftsberichten der Parteien gesondert aufzuführen; falls sie im Einzelfall die Publizitätsgrenze von 20 000 DM übersteigen, ist auch der Name des Betroffenen anzugeben.

IX. Publikationspflicht

1. Höhe der Publikationsgrenze

Parteispenden, deren Gesamtwert in einem Kalenderjahr 20 000 DM übersteigt, sind unter Angabe des Namens und der Anschrift des Spenders sowie der Gesamthöhe der Spende im Rechenschaftsbericht zu veröffentlichen (§ 25 Abs. 2 PartG). Die Publikationsgrenze sollte in dieser Höhe beibehalten werden. Allerdings ist nicht zu verkennen, dass auf nachgeordneten Ebenen, insbesondere im kommunalen Bereich, auch geringere Summen Einfluss auf eine Partei haben können. Darauf wird der Vorschlag gegründet, eine variable Publikationsgrenze einzuführen, die nach Bundes-, Landes- und Kommunal-Ebene gestaffelt wäre (z. B. 10 000, 5 000, 1 000 DM).¹⁶⁴ Nach Ansicht der Kommission würde eine solche Differenzierung das Recht der Parteienfinanzierung aber komplizierter und unübersichtlicher machen. Auch Umgehungen wären nicht auszuschließen. Sie vermag sich dem Vorschlag deshalb nicht anzuschließen.

Ein anderer Vorschlag geht dahin, die Publikationsgrenze auf derselben Höhe anzusetzen wie die Grenze der steuerlichen Berücksichtigung von Spenden natürlicher Personen, also bei 6 000/12 000 DM im Jahr. Dafür wird u. a. das Argument angeführt, es sei wünschenswert, wenn die einschlägigen Gesetze möglichst einheitliche Grenzwerte vorsähen. Dagegen spricht allerdings, dass dadurch der Umfang der namentlich auszuweisenden Rechnungslegung erheblich ausgeweitet würde, mit negativen Rückwirkungen auf die Spendenbereitschaft.

¹⁵⁸ Vgl. BVerfGE 40, 296 (316).

¹⁵⁹ Vgl. Klein, Gutachten. 1. Abschnitt, III.

¹⁶⁰ Vgl. Klein, a. a. O.: „bloße Vermutung“.

¹⁶¹ Vgl. BVerfG, Dreier-Ausschuss, Beschluss vom 19. Mai 1982 – 2 BvR 630/91 –, NVwZ 1982, 613 (614) = DÖV 1983, 153 (154), m. Anm. von Arnim, S. 155.

¹⁶² Vgl. BVerfGE 85, 264 (311).

¹⁶³ Vgl. Klein, Gutachten, 3. Abschnitt, II. 1.; Morlok, Gutachten, Vierter Teil, VI. 5.

¹⁶⁴ Vgl. Transparency International, Deutsches Chapter e.V., Vorschläge für die Reform der Parteienfinanzierung vom 11. Mai 2001, S. 4.

Die Kommission sieht die derzeitige Grenzziehung als sinnvoll an und schlägt keine Änderung vor.

2. Publikation von Mitgliedsbeiträgen

Die Publikationspflicht des § 25 Abs. 2 PartG bezieht sich nach derzeitiger Rechtslage nur auf Spenden, nicht auf Mitgliedsbeiträge, sofern sie 20 000 DM übersteigen. Auch wenn Mitgliedsbeiträge selten einmal diese Größenordnung erreichen werden, sind nicht publizierte Mitgliedsbeiträge jedenfalls ein theoretisches Einfallstor, die Publikationspflicht zu umgehen. Diese Lücke sollte geschlossen werden.

Der einfachste Schritt, dies zu tun, besteht darin, die Publikationspflicht des § 25 Abs. 2 PartG auch auf Mitgliedsbeiträge zu erstrecken, wenn sie die Grenze von 20 000 DM überschreiten.

Gegen die namentliche Aufführung des Betroffenen und die darin liegende öffentliche Bekanntmachung der Mitgliedschaft in der jeweiligen Partei sind datenschutzrechtliche Bedenken geltend gemacht worden. So ist bei der Anhörung der Parteischatzmeister der Einwand erhoben worden, dass es – jedenfalls in bestimmten Regionen und bei bestimmten Parteien – für den Betroffenen von Nachteil sein könne (im Ansehen, bei der Vergabe von Aufträgen durch die öffentliche Hand), wenn seine Parteimitgliedschaft bekannt würde. Die Kommission nimmt diese Einwände ernst. Das aufgezeigte Problem könnte dadurch gelöst werden, dass Mitgliedsbeiträge über 20 000 DM im Rechenschaftsbericht unter einer gemeinsamen Kategorie „Spenden und Mitgliedsbeiträge“ aufgeführt werden.

31. Die Kommission empfiehlt, die Grenze von 20 000 DM für die Veröffentlichungspflicht von Spenden nicht zu verändern.

32. Die Publikationspflicht sollte auf Mitgliedsbeiträge in derselben Höhe erstreckt werden. Mit Rücksicht auf datenschutzrechtliche Einwände könnten beide Arten von Zuwendungen im Rechenschaftsbericht unter einer gemeinsamen Kategorie „Spenden und Mitgliedsbeiträge“ aufgeführt werden.

X. Stückelung von Spenden

Aus der Praxis werden immer wieder Fälle bekannt, in denen größere Spenden in mehrere kleinere Spenden aufgeteilt wurden. Die Motive hierfür sind so verschieden wie die jeweiligen Lebenssachverhalte. Pauschale Bewertungen sind verfehlt.

Wenn etwa eine deutsche Großbank auf der Ebene der Konzernleitung sich zu einer Parteispende entschließt, gleichzeitig und unabhängig davon eine solche Spende auch von der (hierzu befugten, rechtlich selbstständigen) Filiale derselben Bank in der Großstadt X gegeben wird, ist dies nicht zu beanstanden. Voraussetzung ist selbstverständlich, dass die Publikationspflichten jeweils beachtet werden.

Problematisch ist dagegen eine bewusste „Stückelung“ einer größeren, an sich publikationspflichtigen Spende in kleinere Beträge, um die Publikationspflicht zu umgehen. Solche Fälle hat es immer wieder gegeben. Wenn die Einheitlichkeit der Spende für die Partei erkennbar ist, wird die Partei (schon nach geltendem Recht) verpflichtet, diese (Teil-)Spenden zusammenzuführen und ggf. im Rechenschaftsbericht in der Gesamthöhe mit Name und Anschrift des Spenders auszuweisen. Im Übrigen muss aber wohl hingenommen werden, dass das Problem der Aufteilung von Spenden darüber hinaus rechtlich nicht lösbar ist. Jeder weiter gehende Versuch, Umgehungsversuche durch gesetzliche Maßnahmen zu vereiteln, findet seine Grenze da, wo rechtlich selbstständige Personen (natürliche oder juristische Personen) handeln. Wird eine rechtlich selbstständige Person tätig, ist diese – und kein anderer – der Spender, mag die fragliche Zuwendung mit welcher Absicht auch immer von einer dritten Person initiiert, veranlasst und im Innenverhältnis sogar erstattet werden.

33. Die Parteien sind bereits nach jetziger Rechtslage verpflichtet, Teilspenden im Rechenschaftsbericht zu einem Gesamtwert zusammenzuführen. Bestrebungen, die Veröffentlichungspflicht durch Aufteilung („Stückelung“) von Spenden in kleinere Beträge zu umgehen, sind schwierig zu bekämpfen. Jeder Versuch einer Regelung findet seine Grenze da, wo rechtlich selbstständige Personen (natürliche oder juristische Personen) handeln.

XI. Steuerliche Behandlung von Spenden und Mitgliedsbeiträgen

Die steuerliche Berücksichtigung von Parteispenden ist mehrfach Gegenstand von Entscheidungen des BVerfG gewesen. Danach muss die Grenze der steuerlichen Berücksichtigungsfähigkeit in einer Höhe festgesetzt werden, die auch noch von einem durchschnittlichen Einkommensbezieher „ausgeschöpft“ werden kann.¹⁶⁵ Es mag bezweifelt werden, ob die derzeitige Grenzziehung von 6 000 DM für eine Einzelperson bzw. 12 000 DM für Ehegatten bei Zusammenveranlagung (§ 10b Abs. 2 und § 34g EStG) den verfassungsgerichtlichen Vorgaben gerecht wird. Die Weizsäcker-Kommission hatte empfohlen, die Grenze der steuerlichen Berücksichtigung von Spenden bei 2 000/4 000 DM anzusetzen.¹⁶⁶ Der Gesetzgeber ist dem damaligen Vorschlag nicht gefolgt.¹⁶⁷

Die Kommission hält die damals vorgeschlagenen Beträge zwar durchaus für erwägenswert. Sie gibt aber zu bedenken, dass die Parteien auf Spenden und Mitgliedsbeiträge von Bürgern mit höheren Einkommen angewie-

¹⁶⁵ Vgl. BVerfGE 85, 264 (313)

¹⁶⁶ Vgl. Bundestagsdrucksache 12/4425, S. 32

¹⁶⁷ Vgl. dazu Sandler, NJW 1994, 365 (366)

sen sind, deren steuerliche Unterstützung durch den Staat daher durchaus willkommen sein muss. Hinzu kommt, dass die durchschnittlichen Einkommen inzwischen gestiegen sind. Im Übrigen ist die jetzige Regelung inzwischen eingeübt und weithin akzeptiert. Sie hat sich in der Praxis bewährt. Von daher dürfte wenig Aussicht, aber auch kein zwingender Grund dafür bestehen, die Grenze deutlich zu senken.

34. Die Kommission empfiehlt keine Änderungen hinsichtlich der Höhe der steuerrechtlichen Berücksichtigungsfähigkeit von Spenden (§ 10b Abs. 2 und § 34g EStG).

XII. Sach- und Dienstleistungen

Die Behandlung von Sach- und Dienstleistungen von Parteimitgliedern oder anderen Personen wird in der Öffentlichkeit diskutiert.¹⁶⁸ Es geht vor allem um die Frage, ob und inwieweit solche „an sich“ unentgeltlichen, aber geldwerten Unterstützungsleistungen als Einnahme, konkret als Spende, zu werten sind.

1. Grundsatz der Unentgeltlichkeit

Die Grundregel, dass Leistungen von Mitgliedern und anderen Personen unentgeltlich sind und als Finanzleistungen unberücksichtigt bleiben, also nicht als Spende gelten (§§ 26, 27 PartG), ist politisch richtig. Sie kann als Ausdruck der Idealvorstellung einer in der Bürgerschaft verwurzelten Partei verstanden werden. Ehrenamtliches und bürgerschaftliches Engagement in Parteien ist zu fördern. Wer das Engagement von Bürgerinnen und Bürger zu stark reglementiert, tut dem Gemeinwesen keinen Gefallen. Etwaige Änderungen würden zu einer weiteren Professionalisierung und „Entlohnung“ solchen Engagements führen.

Es ist nicht zu verkennen, dass es für die Parteien nach derzeitiger Rechtslage ein Anreiz sein kann, Eigenleistungen der Mitglieder als finanzielle Leistungen zu verbuchen, um dadurch die relative Obergrenze nach oben zu verschieben. Das führt zum Beispiel dazu, dass etwa das Bereitstellen des eigenen PKW, der Einsatz bei einer Plakatierungsaktion im Wahlkampf oder das Ableisten von Verwaltungs- und Bürotätigkeit als eine zugunsten der Partei erbrachte geldwerte Leistung, also als Spende, deklariert und dem Erbringer darüber eine Spendenquittung erteilt wird. Damit ist ein Einfallstor für Missbrauch eröffnet. In der Vergangenheit ist es auch zu konkreten Beanstandungen durch die Bundestagsverwaltung gekommen.

Die jetzige Regelung der §§ 26, 27 PartG ist unübersichtlich. Es sollte möglich sein, die Vorschriften knapper und

klarer zu fassen. Klein¹⁶⁹ unterbreitet in seinem Gesetzesentwurf einen Vorschlag zur Präzisierung des Gesetzes. In jedem Fall erscheint es notwendig, die derzeit nicht widerspruchsfreien Regelungen in § 26 Abs. 4 und § 27 Abs. 3 PartG zusammenzuführen.¹⁷⁰

Die Kommission geht davon aus, dass Eigenleistungen von Mitgliedern und anderen Personen im Regelfall unentgeltlich sein sollten. Sie schlägt vor zu prüfen, ob die jetzige Wertgrenze in § 27 Abs. 3 PartG, nach der Sach-, Werk- und Dienstleistungen sowie die Übernahme von Veranstaltungen und Maßnahmen der Parteiwerbung mit einem Wert von bis zu 1 000 DM bei der Einnahmerekennung unberücksichtigt bleiben, nach heutigen Bedürfnissen nicht zu niedrig angesetzt ist.

2. Politische Unterstützungsaktionen Dritter

Problematisiert werden auch die politischen Unterstützungsaktionen („Parallelaktionen“) Dritter zugunsten einer Partei. Damit sind Aktionen gemeint, die einer Partei nützlich sind, aber nicht von ihr, sondern von einer anderen Person oder Gruppe initiiert und gestaltet werden.¹⁷¹ Diskutiert wird das regelmäßig mit Blick auf Wahlkampfaktivitäten von bekannten Persönlichkeiten, von Initiativgruppen, Berufs- und Wirtschaftsverbänden und von Gewerkschaften. Auch hier geht es darum, ob und unter welchen Voraussetzungen solche geldwerten Aktivitäten Spenden sind.

Solche Aktivitäten Dritter sind im Grundsatz insoweit unproblematisch, als der Unterstützer von seiner grundrechtlich geschützten politischen Betätigungsfreiheit Gebrauch macht. Sein Tun ist der Partei nicht ohne weiteres zuzurechnen und kann daher auch nicht als Spende gewertet werden. Dass es der Partei nützlich ist, reicht allein nicht dafür aus. Im Übrigen werden solche externen Aktionen auch von den Parteien und ihren Wahlkampfleitungen nicht immer begrüßt. Denn sie können eigene Strategien stören. Morlok¹⁷² will solche Aktivitäten der Partei zurechnen, wenn sie die maßgebliche Verfügungsmacht über den ihr zugewandten Vorteil erlangt. Eine solche Dispositionsmöglichkeit könnte zum Beispiel gegeben sein, wenn die Partei darüber bestimmen kann, wann, in welchen Medien und mit welcher Aussage eine von dritter Seite bezahlte Anzeigenkampagne geschaltet wird. Klein¹⁷³ hält demgegenüber das Kriterium der Zurechenbarkeit für unklar und anfällig für Verschleierungen.

Die Kommission ist der Auffassung, dass das aufgezeigte Problem de facto aufgrund der Vielfalt der Lebenssachverhalte nur schwer rechtlich präzise geregelt werden kann.

¹⁶⁸ Vgl. Klein, Gutachten, 2. Abschnitt, II. 1.; Morlok, Gutachten, Vierter Teil, I. 3. d) bb)

¹⁶⁹ Vgl. Klein, Gutachten, 2. Abschnitt, II. 1. und §§ 31, 32 Abs. 4 GE

¹⁷⁰ Vgl. Morlok, Gutachten, Vierter Teil, I. 3. d) bb)

¹⁷¹ Vgl. Morlok, Gutachten, Vierter Teil, III. 2.; ders., NJW 2000, 761 (764)

¹⁷² Vgl. Morlok, Gutachten, Vierter Teil, III. 2.; ders., NJW 2000, 761 (764 f.)

¹⁷³ Vgl. Klein, Gutachten, 2. Abschnitt, II. 1.

3. Moderne Formen des Sponsoring

Über den engeren Bereich der Parteienfinanzierung hinaus gibt es vielfältige Erscheinungsformen von Unterstützungsaktionen und Zusammenarbeit zwischen den Parteien und Einzelpersonen, Firmen, Verbänden oder Vereinigungen. Der Ideenreichtum sowohl der Parteien als auch der von ihnen um Unterstützung angegangenen bzw. der aus eigenem Entschluss sich ihnen für Kooperationen anbietenden Privatpersonen und Unternehmen ist unbegrenzt. Die Beispiele reichen von der Ausrichtung eines (die Parteimittel übersteigenden) Büffets oder der kompletten Verpflegung eines Parteitages bis zur Einräumung von Vergünstigungen (Rabatten) für Parteimitglieder. Nach Auffassung der Kommission dürfte es sich dabei in erster Linie um ein steuerrechtliches Problem handeln. Lediglich soweit die Partei Eigenaufwand erspart, dürfte es sich um geldwerte Leistungen handeln, die wie Spenden zu behandeln sind. Insoweit ist auf die allgemeinen Grundsätze zu verweisen. Die Kommission empfiehlt dem Gesetzgeber zu prüfen, ob die derzeitigen Vorschriften des Parteiengesetzes der Vielfalt von modernen Formen von Sponsoring und von konkreter Veranstaltungs- oder Kampagnen-Unterstützung gerecht werden und diese angemessen bewältigen.

35. Die Kommission ist der Auffassung, dass Sach- und Dienstleistungen von Mitgliedern und anderen Personen im Regelfall unentgeltlich sein sollten. Insoweit ist der Grundsatz der derzeitigen Regelung politisch richtig. Die §§ 26 und 27 PartG sind jedoch unübersichtlich, nicht widerspruchsfrei und sollten vereinfacht werden.

36. Das Problem der Unterstützungsaktionen Dritter zugunsten einer Partei (z. B. durch Einzelpersonen, Verbände und Gewerkschaften) dürfte wegen der Vielfalt der Lebenssachverhalte kaum regelbar sein.

37. Im Übrigen empfiehlt die Kommission dem Gesetzgeber zu prüfen, ob die Vorschriften des Parteiengesetzes der Vielfalt der modernen Formen von Sponsoring und von konkreter Veranstaltungs- oder Kampagnen-Unterstützung gerecht werden und diese angemessen bewältigen.

XIII. Begrenzung der unternehmerischen Tätigkeit von Parteien

Im Laufe des Jahres 2000 sind aufgrund von Presse- und Fernsehberichten über das Vermögen der SPD, über ihre Immobilien und Unternehmensbeteiligungen, insbesondere im Bereich der Printmedien, Fragen nach der Zulässigkeit der unternehmerischen Tätigkeit von Parteien aufgeworfen worden.¹⁷⁴

¹⁷⁴ Die Kommission hat sich nicht mit steuerrechtlichen Aspekten einer solchen Tätigkeit befasst.

1. Verfassungsrechtliche Zulässigkeit unternehmerischer Tätigkeit der Parteien

- a) Die Parteien sind als Vereine des Bürgerlichen Rechts wie andere juristische Personen auch Träger von Grundrechten, soweit diese „ihrem Wesen nach“ auf sie anwendbar sind (Artikel 19 Abs. 3 GG). Zwar können sich aus der besonderen verfassungsrechtlichen Aufgabe der Parteien, an der politischen Willensbildung mitzuwirken (Artikel 21 Abs. 1 Satz 1 GG), Einschränkungen dieser Grundrechtsgeltung ergeben. Diese bedürfen aber einer besonderen Rechtfertigung. Allerdings dürfte sich die besondere verfassungsrechtliche Aufgabenzuweisung kaum jemals im Sinne einer völligen Verdrängung der Grundrechtsgeltung auswirken können, also zu einem völligen Verbot unternehmerischer Tätigkeit führen.¹⁷⁵ Aber auch für eine teilweise Begrenzung der unternehmerischen Tätigkeit von Parteien sieht die Kommission keine verfassungsrechtlich zureichenden Gründe.
- b) Parteien sind Träger des Grundrechts der Eigentumsfreiheit, das nicht nur das Eigentum selbst, sondern auch dessen wirtschaftliche Nutzung schützt.¹⁷⁶ Die (erwerbs-) wirtschaftliche Tätigkeit von Parteien ist somit grundsätzlich von Artikel 14 Abs. 1 GG geschützt.

Das wäre dann anders zu beurteilen, wenn eine Partei sich in ihrem Schwerpunkt als wirtschaftliches Unternehmen betätigen würde, namentlich wenn sie den Parteienstatus nur als Vorwand für die Verfolgung wirtschaftlicher Ziele nutzen. Aus der besonderen Funktion der Parteien folgende verfassungsrechtliche Bedenken dürften erst dann greifen, wenn die Gewinne, die eine Partei aus wirtschaftlicher Betätigung erzielt, einen solchen Umfang erreichen, dass sie von den Einnahmen aus Mitgliedsbeiträgen und Spenden, ja sogar vom Erfolg bei Wahlen finanziell unabhängig würde.¹⁷⁷

Erst in solchen Extremfällen wäre an Begrenzungen der erwerbswirtschaftlichen Tätigkeit der Parteien zu denken, etwa in der Weise, dass „übermäßige Erträge“ aus solcher Tätigkeit betragsmindernd auf die ihnen ansonsten zustehende staatliche Teilfinanzierung anzurechnen wären. Denn diese soll sich auf das beschränken, was zur Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit der Parteien unerlässlich ist und von ihnen nicht selbst aufgebracht werden kann.¹⁷⁸

Dass diese Grenzen derzeit von irgendeiner Partei in Deutschland erreicht oder überschritten würden, ist nicht ersichtlich.

2. Beteiligungen im Medienbereich

- a) Parteien sind unbestritten Träger der in Artikel 5 Abs. 1 GG gewährleisteten Grundrechte der Meinungs- und

¹⁷⁵ Vgl. Klein, Gutachten/Ergänzung, II. 1. a)

¹⁷⁶ Vgl. BVerfGE 98, 17 (35)

¹⁷⁷ Vgl. Klein, Gutachten/Ergänzung, II. 1. b)

¹⁷⁸ Vgl. BVerfGE 85, 264 (290)

Pressefreiheit.¹⁷⁹ Zum sachlichen Schutzbereich der Pressefreiheit gehört auch der unternehmerisch-wirtschaftliche Sektor, also die Begründung von und die Beteiligung an Unternehmen, die Presseerzeugnisse herstellen. Einschränkungen eines unternehmerischen Engagements der Parteien im Pressewesen könnten nur mit Rücksicht auf Artikel 21 GG gerechtfertigt sein. Die Aufgabe der Parteien ist es aber gerade, „auf die Gestaltung der öffentlichen Meinung Einfluss (zu) nehmen“ (§ 1 Abs. 2 PartG). Es wäre also widersinnig, Parteien ausgerechnet im Bereich des Pressewesens eine Betätigung verwehren zu wollen.¹⁸⁰

Auch der verfassungsrechtliche Gesichtspunkt der Chancengleichheit der Parteien kann, wenn eine Partei sich im Bereich des Pressewesens erfolgreicher etabliert hat als andere, darüber hinausgehende Einschränkungen nicht rechtfertigen. Denn der Staat darf die von ihm vorgefundene Wettbewerbslage zwischen den Parteien nicht durch Eingriffe verfälschen. Zu dieser Wettbewerbslage gehört es nicht nur, wenn Parteien aufgrund ihrer programmatischen Ausrichtung eher Bezieher von mittleren oder höheren Einkommen ansprechen und demzufolge in der Lage sind, von diesen auch größere Spenden- oder Beitragseinnahmen zu erzielen. Zu dieser vom Gesetzgeber zu respektierenden Wettbewerbssituation zählt auch ein etwaiger größerer wirtschaftlicher Erfolg, den eine Partei z. B. aufgrund ihrer im Laufe der Parteigeschichte gewachsenen Strukturen hat erzielen können.

- b) Zu berücksichtigen ist ferner das „vorverfassungsrechtliche Erscheinungsbild“ der Parteien, das der Verfassungsgeber bei der Verabschiedung des Grundgesetzes vorgefunden hat und – soweit ersichtlich – nicht korrigieren wollte. Danach ist die Betätigung der Parteien im Bereich des Pressewesens nichts Ungewöhnliches. Parteien haben stets über eigene Verlautbarungsorgane verfügt. Parteizeitungen wie der „Vorwärts“ der SPD, die „Germania“ des Zentrums oder der „Bayernkurier“ der CSU waren klassische Beispiele. Weiterhin gaben und geben Parteien Pressedienste heraus, die dazu bestimmt sind, den Medien aus ihrer Sicht wichtige Informationen zukommen zu lassen. Einzelne Parteien haben, soweit ihnen dies möglich war, Beteiligungen an Presseverlagen erworben, deren Zeitungen einen „überparteilichen“, jedenfalls nicht einseitig parteigebundenen oder „parteilichen“ Charakter für sich in Anspruch nehmen. Wenn dabei eine Partei erfolgreicher war als ihre Konkurrenten oder wenn andere Parteien kein unmittelbares Engagement im Pressebereich unternommen haben, etwa weil ihre Position im politischen Medienspektrum ohnehin hinreichend vertreten erschien, gehört das zu der vom Staat zu respektierenden Wettbewerbslage der Parteien.

Veränderungen im geltenden Recht, die staatliche Eingriffe in die unternehmerische Tätigkeit von Parteien

im Pressebereich ermöglichen, sind daher verfassungsrechtlich problematisch. Ein etwaiger beherrschender Einfluss von Parteien auf die Presse aufgrund von Beteiligungen im Bereich der Printmedien wäre im Übrigen vorrangig mit den Mitteln und nach den allgemeinen Maßstäben des Kartellrechts und des Presserechts einzudämmen. Das ist nach Auffassung der Kommission derzeit aber nicht geboten.

- c) Ein Sonderproblem stellt die Betätigung oder Beteiligung einer Partei bei Hörfunk und Fernsehen (Rundfunk) dar.

Zunächst ist festzuhalten, dass die Parteien derzeit in beiden Säulen der dualen Rundfunkordnung in Deutschland mit Einfluss und Gewicht vertreten sind. Sie entsenden – neben anderen gesellschaftlich relevanten Gruppen – Repräsentanten in die anstaltsinternen Kontrollgremien des öffentlich-rechtlichen Rundfunks (z. B. in die Rundfunkräte). Die Entscheidung über die Zulassung von privaten Veranstaltern und die Überwachung ihrer Programme obliegt weitgehend unabhängigen, d. h. nur der staatlichen Rechtsaufsicht unterworfenen öffentlich-rechtlichen Landesmedienanstalten, in deren Kontrollorganen die Parteien ebenfalls vertreten sind.

Wollten die Parteien selber sich als Rundfunkunternehmer betätigen, könnten sie wegen ihrer vom Grundgesetz geforderten Staatsfreiheit nur als private Rundfunkanbieter zugelassen werden. Ihre besondere verfassungsrechtliche Aufgabenzuweisung würde sie nicht zum Teil des öffentlich-rechtlichen Rundfunks machen.

Entscheidend ist aber, dass derzeit nach den Rundfunkgesetzen der Länder – mit wenigen Ausnahmen – Parteien und von ihnen abhängige Unternehmen, Personen und Vereinigungen von der Zulassung zum Betrieb eines privaten Rundfunkunternehmens ausgeschlossen sind. Das ist vom BVerfG¹⁸¹ für verfassungsgemäß erachtet worden mit der Begründung, die Gesichtspunkte der Staatsferne und der Überparteilichkeit des Rundfunks rechtfertigten eine solche Regelung.¹⁸²

Die gesetzgeberische Entscheidung der überwiegenden Zahl der Länder kann im Übrigen nicht als Argument dafür herangezogen werden, im Bereich des Pressewesens müsse Gleiches gelten. Dem steht nach Auffassung der Kommission die grundsätzliche Wesensverschiedenheit und die Unterschiede in den Wirkungsmöglichkeiten von Rundfunk und Fernsehen im Vergleich zu den Printmedien entgegen.

- d) Wollte man Parteien eine wirtschaftliche Betätigung im Pressebereich als nur einem Ausschnitt der vom Schutz des Artikel 5 Abs. 1 GG erfassten Medien untersagen oder dies beschränken, sollte auch bedacht werden, welche Konsequenzen das für andere Segmente im Medienbereich, insbesondere für die so ge-

¹⁷⁹ Vgl. Künig, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, 2. Band, 2. Aufl. 1998, § 33 Rn. 61

¹⁸⁰ So Klein, Gutachten/Ergänzung, II. 1. c)

¹⁸¹ Zu § 5 des Niedersächsischen Landesrundfunkgesetzes

¹⁸² Vgl. BVerfG, Urteil vom 4. November 1986 – 1 BvF 1/84 –, BVerfGE 73, 118 (190)

nannte neuen Medien hätte. Wären die angeführten Gründe für solche Beschränkungen auf andere Felder zu übertragen, würde das wegen der zunehmenden Bedeutung der modernen Verbreitungswege, insbesondere des Internets, eine gravierende Beeinträchtigung der besonderen Aufgabenzuweisung der Parteien aus Artikel 21 Abs. 1 Satz 1 GG bedeuten. Ihre Möglichkeit, die Nutzer der neuen Medien, derzeit also vor allem junge Bevölkerungsschichten, auf diesem Wege anzusprechen, wäre erheblich eingeschränkt. Welche Bedeutung das Internet für die politische Meinungsbildung in Zukunft haben wird, kann hier nicht vertieft diskutiert werden. Es gibt Anzeichen, dass seine Bedeutung weiter wachsen wird. Die Möglichkeit der Parteien, an dieser Entwicklung teilzunehmen, sollte nicht beschnitten werden. Andernfalls wäre die Zukunftsfähigkeit der Parteien in diesem wichtigen Bereich beeinträchtigt. Das kann weder verfassungspolitisch erwünscht sein, noch sieht die Kommission dafür zureichende Gründe.

- e) Eine andere, von der Zulässigkeit solcher Betätigung zu trennende Frage ist die der Transparenz der Erträge der Parteien aus einer wirtschaftlichen Betätigung und Beteiligung im Rahmen ihrer Pflicht zur Rechnungslegung. Hier sind in der Vergangenheit durchaus Defizite festzustellen. Diese sind allerdings auch durch strukturelle Mängel des Gesetzes beeinflusst. Dazu zählt insbesondere, dass die Parteien in ihren Rechenschaftsberichten lediglich zur Angabe des Reinertrags verpflichtet sind (§ 27 Abs. 2 S. 1 PartG), ggf. saldiert mit Ausgaben, die der jeweiligen Einnahmeart entsprechen. Dieses Saldierungsgebot und andere Vorschläge zur Verbesserung der Transparenz der Rechenschaftsberichte werden später behandelt.¹³³

38. Die Kommission empfiehlt keine gesetzlichen Regelungen zur Begrenzung der unternehmerischen Tätigkeit von Parteien, auch nicht im Medienbereich. Ein etwaiger beherrschender Einfluss von Parteien auf die Presse aufgrund von Beteiligungen im Bereich der Printmedien wäre im Übrigen vorrangig mit den Mitteln und nach den allgemeinen Maßstäben des Kartellrechts und des Presserechts einzudämmen. Dass ein solcher Zustand derzeit von irgendeiner Partei in Deutschland erreicht wäre, ist nicht ersichtlich. Die Möglichkeit der Parteien, an der Entwicklung der neuen Medien teilzunehmen, insbesondere des Internet, sollte nicht beschnitten werden.

XIV. Finanzbeziehungen zwischen Fraktion und Partei

Nach geltendem Recht sind Spenden von Parlamentsfraktionen und -gruppen unzulässig. Sie unterliegen einem Annahmeverbot (§ 25 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 PartG). Ziel der

Vorschrift ist es auszuschließen, dass Parlamentsfraktionen und -gruppen die ihnen für die Parlamentsarbeit zugewiesenen staatlichen Gelder an die ihnen nahe stehenden Parteien weiterleiten. Eine solche zusätzliche verdeckte Parteienfinanzierung wäre unzulässig.

Die Gefahren und Unsicherheiten, die aus Finanztransfers zwischen einer Fraktion und einer Partei herrühren, sind damit aber nicht vollständig erfasst. Als Beispiel sei auf die Übertragung eines Betrages von 600 000 DM in bar von der Fraktion der CDU/CSU im Deutschen Bundestag an die CDU-Bundespartei verwiesen, die der Bundestagspräsident durch Bescheid vom 29./30. November 2000 mit einer Sanktion belegt hat.¹³⁴

1. Vollalimentation der Fraktion durch zweckgebundene staatliche Mittel

Die aus staatlichen Mitteln gewährte Finanzausstattung der Fraktionen hat im letzten Jahrzehnt ein beachtliches Volumen erreicht. Diese Entwicklung ist auch bedingt durch die Veränderung des Charakters des Parlaments vom Typus des „Redeparlaments“ zum Typus des „Arbeitsparlaments“ mit hohem personellen und sächlichen Aufwand in seinen Teileinheiten. Es ist nicht Auftrag der Kommission, die Finanzausstattung der Fraktionen einer kritischen Prüfung zu unterziehen. Allerdings schlägt die Kommission vor, in Zukunft die Gesamtheit der Politikfinanzierung in den Blick zu nehmen (vgl. nachfolgend, Dritter Abschnitt, sub IX.).

Die Fraktionen des Deutschen Bundestags haben Anspruch auf Geld- und Sachleistungen aus dem Bundeshaushalt „zur Erfüllung ihrer Aufgaben“ (§ 50 Abs. 1 AbgG). Gemäß § 50 Abs. 4 AbgG dürfen die Fraktionen diese Mittel nur zweckgebunden, nämlich „für die Aufgaben verwenden, die ihnen nach dem Grundgesetz, diesem Gesetz und der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages obliegen. Eine Verwendung für Parteiaufgaben ist unzulässig.“

Anders als die Parteien gehören die Fraktionen als Teilergliederungen des Parlaments zum staatlichen Bereich und erhalten als solche eine Vollalimentation aus staatlichen Mitteln. Sie bedürfen zur Erfüllung ihrer Aufgaben keiner Zuwendungen von dritter Seite. Daher sollte im AbgG – dies klarstellend – eine Vorschrift eingefügt werden, wonach den Fraktionen die Entgegennahme von Spenden oder von sonstigen Zuwendungen Dritter verboten ist. Das wäre kongruent zu § 25 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 PartG.

2. Grauzonen und Unsicherheiten

Ungeachtet der Zweckgebundenheit der Fraktionsmittel und des eindeutigen Verbots gemäß § 50 Abs. 4 AbgG ergeben sich aus der natürlichen „politischen Nähe“ zwischen Fraktion und der ihnen nahe stehenden Partei Grauzonen und Gefahren für eine verdeckte Parteienfinanzierung.

¹³³ Vgl. Dritter Abschnitt (Rechnungslegung der Parteien)

¹³⁴ Das Verfahren ist anhängig beim VG Berlin unter dem Az. 2 A 137.00.

- a) Es ist nur verständlich, dass eine Partei davon profitiert, wenn „ihre“ Fraktion eine Veranstaltung durchführt, durch die auch die inhaltlichen Positionen der Partei propagiert werden. Umgekehrt nützt es der Fraktion, wenn „ihre“ Partei in derselben Art und Weise erfolgreich arbeitet. Die Arbeit und die Interessen von Fraktion und Partei sind in der Praxis auf vielfältige Weise miteinander verwoben. Hier Grenzen einzuziehen, ist schwierig.

Das mag an folgendem Beispiel verdeutlicht werden: Es steht den Fraktionen frei, Öffentlichkeitsarbeit zu betreiben (§ 47 Abs. 3 AbgG). Diese nützt als Nebeneffekt natürlich auch „ihrer“ Partei. Zu den Spenden, die eine Partei von einer Parlamentsfraktion nicht annehmen darf (§ 25 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 PartG), gehören aber auch „geldwerte Leistungen aller Art“ etwa durch „Übernahme von Veranstaltungen und Maßnahmen, mit denen ausdrücklich für eine Partei geworben wird“ (vgl. § 27 Abs. 1 Satz 2 i. V. m. § 26 Abs. 1 Satz 2 PartG). Das Gesetz zieht die Grenze also bei der „ausdrücklichen“ Werbung des Veranstalters, die nur mittelbare Begünstigung des anderen wird toleriert. Das erscheint praxisgerecht. Entscheidend und erforderlich ist, dass die Fraktion sich bei der Verwendung ihrer Mittel auf die eigentlichen Fraktionsaufgaben konzentriert.

- b) Besondere Aufmerksamkeit verdienen die rechtsgeschäftlichen Leistungsbeziehungen zwischen Fraktion und Partei. In der Praxis kommt es häufig vor, dass die eine Seite für die andere Seite Leistungen erbringt, die in Rechnung gestellt und bezahlt werden, etwa im Rahmen eines Geschäftsbesorgungsvertrags, z. B. für die Drucklegung von Publikationen oder für ein Sachverständigen-Gutachten.

Solche Vorgänge sind im Prinzip, sofern sie ordnungsgemäß gehandhabt werden, nicht zu beanstanden. Andererseits liegt es nahe, dass solche Leistungen – ohne dass sie hier einem Generalverdacht ausgesetzt werden sollen – ein Einfallstor für unzulässige Finanztransfers und eine verdeckte Parteienfinanzierung darstellen. Das könnte dadurch geschehen, dass Leistungen fingiert oder wertmäßig zu hoch angesetzt werden.

Die bisherige Erfassung solcher Leistungsbeziehungen in den Rechenschaftsberichten ist unzureichend. Um hier ein höheres Maß an Transparenz über die Leistungsbeziehungen zwischen Parteien und Fraktionen zu erhalten, sollten sowohl die Parteien als auch die Fraktionen Einnahmen und Ausgaben aus solchen Beziehungen in ihren jeweiligen Rechenschaftsberichten gesondert ausweisen. Zu diesem Zweck sollten die in § 24 Abs. 2 PartG aufgezählten Einnahmearten (Ertragsarten) um die Kategorie „Einnahmen (Erträge) aus Leistungsbeziehungen mit Fraktionen“ ergänzt werden und die in § 24 Abs. 3 PartG aufgezählten Ausgabenarten (Aufwandsarten) um die Kategorie „Ausgaben (Aufwand) für Leistungsbeziehungen mit Fraktionen“ erweitert werden. Entsprechend sollten in § 52 AbgG parallele Regelungen für die Fraktionen eingeführt werden.

Die ordnungsgemäße Rechnungslegung über diese Leistungsbeziehungen und die angemessene Bewertung solcher Rechtsgeschäfte gehört außerdem zu den wesentlichen Bestandteilen des Rechenschaftsberichts, die die Wirtschaftsprüfer besonders untersuchen und die zwingender Inhalt ihres Prüfungsberichts sein sollten (vgl. dazu nachfolgend im Dritten Abschnitt, sub VII. 2).

3. Verbot von Finanztransfers zwischen Fraktion und Partei

Angesichts der dargestellten Rechtslage (Vollalimentation der Fraktion durch zweckgebundene Mittel) und der aufgezeigten Gefahr einer verdeckten Parteienfinanzierung stellt sich die Frage, ob das bislang geltende Spendenannahmeverbot des § 25 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 PartG erweitert und Finanztransfers zwischen Fraktion und Partei gänzlich untersagt werden sollten. Einerseits wird die Besorgnis ausgesprochen, Fraktionen könnten zu Spendenwaschanlagen der Parteien werden.¹⁸⁵ Andererseits wird diese Gefahr für unbegründet erklärt. Immerhin sei ein ausnahmsloses Verbot von Finanztransfers zwischen Fraktionen und Parteien ein „Gebot politischer Hygiene.“¹⁸⁶

Die Kommission schließt sich der letztgenannten Forderung an. Sie empfiehlt daher, das bislang geltende Spendenannahmeverbot des § 25 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 PartG zu erweitern zu einem umfassenden Verbot jeglicher Finanztransfers zwischen Fraktion und Partei (mit Ausnahme vertraglich geregelter Leistungen gegen Rechnungsstellung). In diesem Fall entfällt die Notwendigkeit einer Rechnungslegung und Prüfung der nichtstaatlichen Gelder der Fraktion.

4. Fraktionssammlungen

Es ist gängige Praxis, dass die Fraktionen in der Regel aufgrund eines entsprechenden Fraktionsbeschlusses unter den Fraktionsmitgliedern regelmäßige Beiträge erheben oder Sammlungen durchführen, die in die Fraktionskasse fließen. Über diese nicht staatlichen Einnahmen wird keine öffentliche Rechenschaft abgegeben. Nach Angaben der Fraktionen dienen solche „Hilfsfonds“ z. B. „der Vorsorge für hilfsbedürftig gewordene (ehemalige) Fraktionsmitglieder und -mitarbeiter“¹⁸⁷ oder für sonstige soziale oder karitative Zwecke. Daran sind die Mitglieder einer Fraktion als privatrechtliche BGB-Gesellschaft rechtlich nicht gehindert. Aus heutiger Sicht erscheint zweifelhaft, ob die Ansammlung größerer Rücklagen für soziale oder karitative Zwecke tatsächlich erforderlich ist. Die Kommission empfiehlt den Fraktionen, dies zu prüfen.

Zu Missverständnissen kann auch die derzeitige Praxis führen, dass die geschuldeten Beträge durch die Bundestagsverwaltung, wenngleich aufgrund einer Einzugsermächtigung des jeweiligen Abgeordneten, unmittelbar

¹⁸⁵ Vgl. Morlok, NJW 2000, 761 (764)

¹⁸⁶ Vgl. Klein, Gutachten. 2. Abschnitt, III. 2. a)

¹⁸⁷ Vgl. LG Bonn, Beschluss vom 28. Februar 2001 – 27 AR 2/01 –, NJW 2001, 1736 (1737)

von dessen Diäten abgezogen und dem Fraktionskonto gutgeschrieben werden. Die Kommission empfiehlt der Bundestagsverwaltung, diese Praxis allein schon wegen des „offiziellen“ Anscheins einzustellen. Das soll dem Vernehmen nach zum Ende der laufenden Legislaturperiode geschehen.

5. Erstreckung auf alle Volksvertretungen

Nach dem jetzigen Wortlaut des § 25 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 PartG besteht das Annahmeverbot nur für Spenden von Fraktionen und Gruppen in „Parlamenten“, also für die Volksvertretungen auf Bundes- oder Landesebene. Die damit aufgezeigte Lücke sollte geschlossen und auf Spenden von Fraktionen und Gruppen aller Volksvertretungen erstreckt werden, also auch für die Vertretungen auf Gemeindeebene und auf der Ebene der Gemeindeverbände.¹⁸⁸

39. Die Kommission empfiehlt ein Verbot jeglicher Finanztransfers zwischen Fraktionen und Parteien (mit der Ausnahme vertraglich geregelter Leistungen gegen Rechnungsstellung).
40. Im Abgeordnetengesetz sollte eine Vorschrift aufgenommen werden, dass es den Fraktionen und Gruppen verboten ist, Spenden anzunehmen.
41. Die rechtsgeschäftlichen Leistungsbeziehungen (z. B. Geschäftsbesorgungsverträge) zwischen einer Fraktion und einer Partei sollten in den Rechenschaftsberichten der Parteien bzw. der Fraktionen gesondert ausgewiesen werden. Ihre ordnungsgemäße Rechnungslegung und ihre zutreffende Bewertung sollte zu den wesentlichen Prüfungspflichten der Wirtschaftsprüfer gehören und zwingender Inhalt ihres Prüfungsberichts sein.
42. Die Kommission empfiehlt den Fraktionen zu prüfen, ob die Ansammlung größerer Rücklagen für soziale oder karitative Zwecke tatsächlich erforderlich ist.
43. Die Kommission empfiehlt, das Spendenannahmeverbot des § 25 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 PartG auf Fraktionen und Gruppen aller Volksvertretungen zu erstrecken, also auch auf die Vertretungen der Gemeinde- und Gemeindeverbandsebene.

Dritter Abschnitt: Rechnungslegung der Parteien

I. Ausgangslage

Die Parteien müssen über die Herkunft und Verwendung ihrer Mittel sowie über ihr Vermögen öffentlich Rechen-

schaft geben (Artikel 21 Abs. 1 Satz 4 GG). Dieser Auftrag des Grundgesetzes war 1949 eine Neuerung für das deutsche wie für das internationale Verfassungsrecht. Die Vorschrift wurde 1983 zu ihrer heutigen Fassung erweitert, indem die Pflicht zur Rechnungslegung auf die Verwendung der Mittel und auf das Vermögen erstreckt wurde.¹⁸⁹ Andere Staaten haben Grundgedanken dieser Regelung übernommen.

Das BVerfG¹⁹⁰ hat den Sinn und Zweck dieses Verfassungsgebots dahin gehend umschrieben, dass es darauf abziele, „den Prozess der politischen Willensbildung für den Wähler durchschaubar zu machen und ihm zu offenbaren, welche Gruppen, Verbände oder Privatpersonen im Sinne ihrer Interessen durch Geldzuwendungen auf die Parteien politisch einzuwirken suchen.“ Die danach „geforderte Transparenz der Parteienfinanzierung dient der Sachgerechtigkeit und Offenheit der Wahlentscheidung und kann sich damit auf den Wahlerfolg der einzelnen Parteien auswirken.“ Sie hat auch Bedeutung für die jeweils anderen Parteien. Diese sollen als Mitbewerber im Prozess der politischen Willensbildung „im Rahmen des Möglichen feststellen können, ob und in welchem Umfang private Geldgeber auf andere Parteien durch Spenden einzuwirken suchen.“¹⁹¹ Das Gericht erkennt auch, dass bei den handelnden Personen offenbar aus unterschiedlichen Motiven eine Neigung besteht, den wahren Ablauf von Vorgängen und Zusammenhängen nicht offen zu legen. Es hat deshalb bekräftigt, dem Schutzgedanken des Artikel 21 Abs. 1 Satz 4 GG sei „nur genügt, wenn der Wähler von der wirklichen Herkunft der Mittel einer Partei Kenntnis erhält. Dafür ist vom Gesetzgeber Sorge zu tragen.“¹⁹²

Der Gesetzgeber ist diesem Gebot nachgekommen. Die Praxis der Rechnungslegung der Parteien ist besser als ihr Ruf, gerade auch im internationalen Vergleich. Dennoch verbleibt Präzisierungsbedarf.

Die Rechenschaftsberichte der Parteien enthalten eine Vielzahl von Informationen, die für die Öffentlichkeit von Interesse sind. Die Medien durchleuchten sie kritisch und berichten darüber. Meist werden die Rechenschaftsberichte von der breiten Öffentlichkeit nur in „Skandalfällen“ zur Kenntnis genommen, im Übrigen finden sie das Interesse der Fachleute. Das geringe Interesse dürfte seinen Grund in der Sperrigkeit der Materie, aber auch in der Fülle und Unübersichtlichkeit der Zahlen und Daten der Rechenschaftsberichte haben. Deshalb wäre es hilfreich, wenn in der dem Rechenschaftsbericht voranzustellenden Zusammenfassung (§ 24 Abs. 6 PartG) der wesentliche Inhalt besser als bisher dargestellt würde.

Mängel der Rechnungslegung wurden bisher nur sporadisch diskutiert. Beispielsweise ist die parteiinterne Verantwortung unklar. Das Parteiengesetz schwankt zwi-

¹⁸⁹ 35. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 31. Dezember 1983, BGBl. I S. 1481

¹⁹⁰ Vgl. BVerfGE 20, 56 (106)

¹⁹¹ Vgl. BVerfGE 24, 300 (332)

¹⁹² Vgl. BVerfGE 85, 264 (323)

¹⁸⁸ Vgl. Klein, Gutachten/Ergänzung, II. 3.

schen der kameralistischen und der doppelten Buchführung. Das Vermögen wird uneinheitlich bewertet. Das Saldierungsgebot des Parteiengesetzes trifft auf Unverständnis. Die Auswahl der Wirtschaftsprüfer wird kritisiert; ihre Aufgaben sind unzureichend geregelt. Diese und weitere Probleme der Umsetzung des Parteiengesetzes sind auf Mängel des Gesetzes zurückzuführen.

Die Kommission hat schon in einem frühen Stadium ihrer Beratungen im März 2000 sich den betriebswirtschaftlichen und buchhalterischen Fragen des Parteiengesetzes zugewandt und Herrn Professor Dr. Lothar Streitferdt im August 2000 um ein Gutachten zu diesen Fragen gebeten. Der Gutachter hat an den von der Kommission durchgeführten Anhörungen teilgenommen und Gespräche über die Praxis der Rechnungslegung in den Untergliederungen mehrerer Parteien geführt. Er hat seinen ursprünglichen Entwurf unter Berücksichtigung der Beratungen und Erkenntnisse überarbeitet.

44. Die öffentliche Rechnungslegung der Parteien ist wegen Mängeln der gesetzlichen Regelung und wegen ihrer oft uneinheitlichen Umsetzung in der Praxis verbesserungswürdig.

II. Parteiinterne Verantwortlichkeit für die Rechnungslegung

Der Vorstand der Partei hat über die Herkunft und die Verwendung der Mittel sowie über das Vermögen der Partei in einem Rechenschaftsbericht öffentlich Rechenschaft zu geben (§ 23 Abs. 1 PartG). Der „Vorstand“ ist das in § 11 PartG näher geregelte, mindestens aus drei Mitgliedern bestehende Kollegium.

Eine Durchsicht der Rechenschaftsberichte und die Anhörung der Schatzmeister der derzeit im Bundestag vertretenen Parteien haben ergeben, dass – mit Ausnahme der CDU, allerdings erst neuerdings – keine dieser Parteien in der Praxis der Forderung des Gesetzes genügt. Tatsächlich erfolgt die Rechenschaftslegung durch den Schatzmeister, teilweise zusammen mit dem Generalsekretär, teilweise „im Auftrag“ des Vorstands, aber jedenfalls ohne vorherige Beratung und Beschlussfassung im Vorstand.

Die Befolgung des Gesetzes sollte nicht wegen praktischer Schwierigkeiten unterbleiben. Die Zuständigkeit des Vorstands als Mehrpersonenorgan hat seinen guten Grund. Wie in anderen Rechtsgebieten auch bietet die Einschaltung einer Personenmehrheit eine höhere Gewähr dafür, dass rechtswidriges Verhalten Einzelner aufgedeckt oder verhindert wird. Die aufgezeigte Nichtbefolgung des Gesetzes ist nicht akzeptabel. Die Kommission hält es für erforderlich, das „Mehr-Augen-Prinzip“ im Bereich der Rechnungslegung zu stärken. Danach sollte im Parteiengesetz vorgeschrieben werden, dass der Rechenschaftsbericht im Vorstand beraten und beschlossen wird. Dies hat zu geschehen, bevor er dem Präsidenten des Deutschen Bundestages vorgelegt wird. Das „Mehr-Augen-Prinzip“ sollte auch bei der Unterzeichnung und der darin liegenden Übernahme der Verantwortung gelten: Der Rechenschaftsbericht sollte vom Parteivorsitzenden, vom Schatzmeister und vom Generalse-

ekretär unterzeichnet werden; sofern eine Partei keinen Generalsekretär oder ähnlichen Bevollmächtigten hat, sollte ein weiteres Vorstandsmitglied mitzeichnen. Den Parteien sollte aufgegeben werden, Einzelheiten dazu in ihren Satzungen zu regeln. Ob die Verantwortlichkeiten in der Satzung dem Gesetz gemäß geregelt worden sind, sollte einer besonderen Prüfungspflicht der Wirtschaftsprüfer unterliegen.

Diese Regelung sollte jedenfalls für die Bundesebene und für die Landesebene gelten. Denn der Vorstand auf Bundesebene ist darauf angewiesen, dass die ihm von den untergeordneten Ebenen gelieferten Daten korrekt sind. Auf diese Weise ergibt sich ein System klarer Verantwortlichkeiten:

- Die Vorstände der untergeordneten Ebenen sind verantwortlich für die Rechnungslegung auf ihrer Ebene.
- Der Bundesvorstand zeichnet verantwortlich für das Finanzgebaren auf Bundesebene, d. h. für die eigenen Einnahmen und Ausgaben (Erträge und Aufwände) und das Vermögen der Bundesebene, sowie für die (eher rechentechnische) Zusammenführung der Berichte der nachgeordneten Ebenen.

Dies korrespondiert mit der Haftung im Sanktionsfall: Bereits das geltende Recht schreibt den Parteien vor, in ihren Satzungen Regelungen für den Fall aufzunehmen, dass eine Sanktion nach § 23a Abs. 1 PartG durch untergeordnete Ebenen verursacht wird (§ 23a Abs. 4 PartG).

45. Die Kommission empfiehlt, das „Mehr-Augen-Prinzip“ in der Rechnungslegung der Parteien zu stärken. Im Parteiengesetz sollte vorgeschrieben werden, dass der Rechenschaftsbericht im Vorstand beraten und beschlossen wird. Er sollte vom Parteivorsitzenden, vom Schatzmeister und vom Generalsekretär unterzeichnet werden. Falls es bei einer Partei einen Generalsekretär oder ähnlichen Bevollmächtigten nicht gibt, sollte ein weiteres Vorstandsmitglied mitzeichnen. Einzelheiten sind in den Satzungen zu regeln. Das sollte jedenfalls für die Bundes- und für die Landesebene gelten.

III. Das System der Rechnungslegung – kameralistische oder doppelte Buchführung

1. Der systematische Mangel der derzeitigen Gesetzeslage

Der Gesetzgeber hat sich beim Parteiengesetz weder für die kameralistische noch für die doppelte Buchführung entschieden, sondern beide Rechnungsstile miteinander vermischt. Die fehlende Stringenz wird schon in § 24 Abs. 1 Satz 1 PartG deutlich: „Der Rechenschaftsbericht besteht aus einer Einnahmen- und Ausgabenrechnung sowie einer Vermögensrechnung.“ Eine Einnahmen- und Ausgabenrechnung, wie sie in § 24 Abs. 2 und Abs. 3 PartG näher vorgeschrieben ist, gibt es bei der doppelten Buchführung nicht. Eine Einnahmen- und Ausgabenrechnung ist vielmehr zentraler Bestandteil des kameralistischen Rechnungsstils. Der wiederum kennt keine Vermögensrechnung, wie sie in § 24 Abs. 4 PartG vorgeschrieben ist. Eine

solche Vermögensrechnung ist dagegen typischer Inhalt der doppelten Buchführung in der Privatwirtschaft. Diese heißt dort Bilanz (§ 266 HGB). Die Bilanz wird ergänzt durch eine zweite, mit ihr verbundene Rechnungskomponente, die Gewinn- und Verlustrechnung (§ 275 HGB), in der alle Erträge und Aufwendungen einer Rechnungsperiode einander gegenüber gestellt werden.

Hinzu kommen weitere Unklarheiten des Gesetzes: So heißt es in § 24 Abs. 1 S. 2 PartG, dass der Rechenschaftsbericht „nach den Grundsätzen der ordnungsgemäßen Buchführung unter Berücksichtigung des Gesetzeszwecks zu erstellen“ ist. Dieselbe Formulierung findet sich in § 28 S. 2 PartG. Beide Wendungen geben Anlass zu der Vermutung, dass der Gesetzgeber die doppelte Buchführung in einer besonderen, d. h. für die Parteien spezifischen Weise vorschreiben wollte, nämlich soweit ihre verfassungsrechtliche Stellung dies als erforderlich erscheinen lässt. Dabei ist aber gerade die Klausel „unter Berücksichtigung des Gesetzeszwecks“ derart unbestimmt, dass sie als Rechtfertigung für manche von den Parteien gewünschte Regelung genutzt werden kann. Die Kommission empfiehlt deshalb, auf eine solche Formulierung künftig zu verzichten. Wenn die Bestimmungen über die Rechnungslegung klar und eindeutig sind, bedarf es solcher Klauseln nicht.

Die Parteien sind bemüht, nach dieser unsystematischen Gesetzeslage ordnungsgemäß Rechnung zu legen. Sie kommen mit ihr auch weitgehend zurecht. Sie versuchen, zwischen ihrer Einnahmen- und Ausgabenrechnung und ihrer Vermögensrechnung dadurch eine Verbindung herzustellen, dass jede Vermögensmehrung als Einnahme und jede Vermögensminderung als Ausgabe dargestellt wird. Das kann ihnen aber nicht völlig gelingen, weil im Laufe der Zeit Vermögensänderungen auftreten, die nicht als Einnahmen oder Ausgaben integriert werden können. Diese Ungereimtheiten in der Rechnungslegung der Parteien sind in dem Gutachten von Prof. Dr. Streitferdt ausführlich dargestellt.¹⁹³

2. Wechsel zum Rechnungsstil der doppelten Buchführung

Die Kommission macht sich nach Beratung der betriebswirtschaftlichen und buchhalterischen Fragen der Rechnungslegung die Ergebnisse des Gutachtens Streitferdt im Wesentlichen zu Eigen. Das führt zu folgenden Vorschlägen:

- a) Im Parteiengesetz sollte ein einheitliches, konsequentes System der Rechnungslegung eingeführt werden, das – wie dies Artikel 21 Abs. 1 Satz 4 GG von den Parteien verlangt – Auskunft über die „Herkunft“ (Ertrag) „und Verwendung ihrer Mittel“ (Aufwand) „sowie über ihr Vermögen“ gibt. Dieser Forderung wird der Rechnungsstil der doppelten Buchführung gerecht. In der Privatwirtschaft wird eine Aufwands- und Ertragsrechnung, wie sie in der Grundgesetzschrift anklingt, als „Gewinn- und Verlustrechnung“ im öffentlichen Bereich als „Ergebnisrechnung“ bezeichnet.

Die Rechnungslegung der Parteien sollte in Zukunft im Rechnungsstil der doppelten Buchführung erfolgen. Empfohlen wird eine Zwei-Komponenten-Verbundrechnung,

nämlich eine Aufwands- und Ertragsrechnung (Ergebnisrechnung) und eine Vermögensrechnung.

- b) Die Kommission hat sich mit der Frage der Praktikabilität dieser Systemscheidung befasst. Sie möchte keine Empfehlung geben, die in der Praxis zu Problemen führt und nicht bewältigt werden kann. Das gilt vor allem für die unteren Ebenen der Parteigliederungen, bei denen die Kassenführung und Rechnungslegung überwiegend durch ehrenamtlich tätige Mitarbeiter erfolgt, die oft über keine besonderen buchhalterischen Kenntnisse verfügen.

Solche Einwände sind im Rahmen der Anhörung der Schatzmeister der Parteien geltend gemacht worden, allerdings nicht von allen Parteien und teilweise nur abgeschwächt. Die Kommission ist der Überzeugung, dass der vorgeschlagene Wechsel zum Rechnungsstil der doppelten Buchführung in der Praxis ohne nennenswerte Schwierigkeiten zu bewältigen ist.

Der vorgeschlagene Wechsel führt zu keinen gravierenden Belastungen für die Parteien. Zwar kennt der kameralistische Rechnungsstil keine Vermögensrechnung, diese ist aber den Parteien schon durch das Grundgesetz und das Parteiengesetz auferlegt (Artikel 21 Abs. 1 Satz 4 GG; § 24 Abs. 1 Satz 1, § 28 Satz 2 PartG). Das ist somit kein tragfähiger Einwand gegen die doppelte Buchführung.

Tatsächlich führen die Parteien seit Anfang der Achtzigerjahre regelmäßig eine Inventur durch, auf der ihre veröffentlichte Rechnungslegung beruht. Damit haben die Parteien den aufwendigsten Schritt vom kameralistischen Rechnungsstil zu dem der doppelten Buchführung bereits vollzogen.

Um den Aufwand für die Inventur gering zu halten, haben einige Parteien (SPD, CDU, CSU und FDP) in einer Besprechung vom 6. Dezember 1983 vereinbart, dass im Rahmen der Vermögensrechnung lediglich Anschaffungen ab 10 000 DM (zuzüglich Umsatzsteuer) aktiviert, d. h. in die Rechnung eingestellt werden, und zwar nur auf der Bundes- und Landesebene. Die Orts-, Kreis- und Bezirksverbände nehmen an dieser Aktivierung nicht teil, sondern fügen ihrem Rechenschaftsbericht lediglich ein Verzeichnis der Anschaffungen ab 10 000 DM (zuzüglich Umsatzsteuer) bei. Die mit der Aktivierung und Abschreibung einschließlich etwaiger Korrekturen der Zahlen der nachgeordneten Gebietsverbände verbundene zusätzliche Arbeit wird von der Ebene der Landesverbände erledigt.¹⁹⁴

Der Vorschlag der Kommission will an dem dargestellten Umfang und an den Grenzen der Aktivierung (Bewertung) von Vermögensgegenständen nichts ändern. Die damals vereinbarte Grenzziehung ist sinnvoll und praxisgerecht. Es bringt wenig Gewinn an Transparenz, wenn jede Kleinstanschaffung von der Rechnungslegung erfasst wird. Allerdings sollte diese Grenzziehung gesetzlich abgesichert werden und nicht auf einer rechtlich nicht verbindlichen Vereinbarung fußen.

¹⁹³ Vgl. Streitferdt, Gutachten, 3.5, insbesondere 3.5.5

¹⁹⁴ Vgl. Abschnitt IV. 1. der Vereinbarung vom 6. Dezember 1983

Die Änderungen durch den hier vorgeschlagenen Systemwechsel betreffen im Wesentlichen die Schatzmeister/Finanzbeauftragten der Bundes- und Landesverbände. Sie müssen den Rechnungsverbund zwischen der Vermögensrechnung und der Ergebnisrechnung (Aufwands- und Ertragsrechnung) herstellen. Dazu sollten die (teilweise ehrenamtlichen) Verantwortlichen und die hauptamtlichen Mitarbeiter in den Geschäftsstellen der Parteien auf dieser Ebene in der Lage sein, da sie bereits bisher Arbeiten von vergleichbarer betriebswirtschaftlicher Qualität erledigen. Das gilt erst recht mit Blick auf die heutigen Möglichkeiten der elektronische Datenverarbeitung. Die Parteien, jedenfalls die großen Parteien, verwenden schon heute ab der Landesebene eine Software, die auf dem Rechnungsstil der doppelten Buchführung aufgebaut ist.

Für das Kassen- und Rechnungswesen unterhalb der Landesebene (Orts-, Kreis- und Bezirksverbände) ändert sich dagegen wenig. Die nachgeordneten Gebietsverbände führen wie bisher eine Einnahmen- und Ausgabenrechnung durch und melden wie bisher an ihren Landesverband die zu aktivierenden Anschaffungen. Außerdem melden sie – nur das ist neu – solche Vermögenszuwächse (Erträge) und -minderungen (Aufwendungen), die nicht schon in den Ausgaben enthalten sind. Das dürften nur wenige sein.

Der Vorteil der konsequenten Durchführung des Rechnungsstils der doppelten Buchführung und des beschriebenen zusätzlichen Aufwands ist, dass alle Vermögensveränderungen ausgewiesen werden und der Verbund zwischen der Vermögensrechnung und der Aufwands- und Ertragsrechnung erreicht wird. Dieser Gewinn an Transparenz und Systematik ist hoch zu schätzen.

Aus dieser Systementscheidung ergeben sich einige „technische“ betriebswirtschaftliche Konsequenzen. Dabei geht es vor allem um die Ersetzung von Begriffen (z. B. der Begriffe „Einnahmen“ durch „Ertrag“, „Ausgaben“ durch „Aufwand“, u. a.). Sie sind im Gutachten Streitferdt im Einzelnen dargestellt. Darauf kann hier Bezug genommen.

46. Die Kommission empfiehlt, im Parteiengesetz ein einheitliches, konsequentes System der Rechnungslegung festzulegen. Sie empfiehlt, den Rechnungsstil der doppelten Buchführung einzuführen. Die Rechnungslegung sollte aus einer Zwei-Komponenten-Verbundrechnung bestehen, nämlich aus einer Aufwands- und Ertragsrechnung (Ergebnisrechnung) und einer Vermögensrechnung. Die Generalklausel „unter Berücksichtigung des Gesetzeszweckes“ sollte gestrichen werden.

47. Die Kommission empfiehlt, um unangemessenen Aufwand zu vermeiden, dass die Gebietsverbände unterhalb der Landesebene wie bisher eine Einnahmen- und Ausgabenrechnung durchführen und die zu aktivierenden Anschaffungen an ihren Landesverband melden können.

IV. Bewertung des Vermögens der Parteien

1. Unklare Gesetzeslage, uneinheitliche Praxis

Die Grundsätze, nach denen die Parteien ihr Vermögen und ihre Schulden bewerten, sind uneinheitlich und ungenau, sie lassen Transparenz vermissen.

Das ist zum einen darauf zurückzuführen, dass die Einhaltung der „Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung“ mit der unklaren Generalklausel „unter Berücksichtigung des Gesetzeszweckes“ verbunden ist (§ 24 Abs. 1 Satz 2 und in § 28 Satz 2 PartG). Der erstgenannte Begriff lässt vermuten, dass das Gesetz eine Rechnungslegung entsprechend den handelsrechtlichen Grundsätzen ordnungsgemäßer Buchführung verlangt, also auch nach den handelsrechtlichen Bewertungsgrundsätzen und Bewertungsvorschriften. Das bedeutet, dass das Anlagevermögen und das Umlaufvermögen höchstens zu Anschaffungskosten oder Herstellungskosten bewertet werden (§ 253 HGB). Diese Wertansätze können anhand von Rechnungen und Belegen objektiv nachvollzogen werden.

Andererseits heißt es zum Begriff der Einnahme (§ 26 Abs. 3 PartG): „Wirtschaftsgüter, die nicht in Geld bestehen, sind mit den im gewöhnlichen Geschäftsverkehr für gleiche oder vergleichbare Leistungen üblicherweise zu zahlenden Preisen anzusetzen.“ Das verlangt eine Bewertung nach dem Verkehrswert. Wenn aber danach auch Sachspenden zum Verkehrswert bewertet werden sollen, stellt sich die Frage, ob die vom Grundgesetz gewollte Transparenz nicht auch gebietet, andere oder gar alle Vermögenspositionen mit ihrem Verkehrswert zu bewerten. Dadurch würde das Vermögen der Parteien transparenter gemacht und die Möglichkeit zur Bildung stiller Reserven eingeschränkt, für die im Parteienrecht kein Bedarf anzuerkennen ist.

In der Praxis der Rechnungslegung der Parteien bewerten diese ihr Vermögen und ihre Schulden weitgehend nach den handelsrechtlichen Vorschriften. Allerdings sind die CSU, die FDP und die SPD dazu übergegangen, ihr Haus- und Grundvermögen zu Verkehrswerten zu bewerten. Die SPD hat im Rechenschaftsbericht für das Jahr 1999 ihre Bewertungspolitik wieder geändert und nimmt nun wieder eine Bewertung des Haus- und Grundvermögens analog § 253 HGB zu Anschaffungs- bzw. Herstellungskosten vor.¹⁹⁵

Mit zwei „Richtlinienpapieren“ haben die Parteien versucht, trotz der unpräzisen Gesetzeslage zu abgestimmten Verfahrensweisen zu kommen. Es handelt sich um den bereits oben erwähnten Vermerk über das Ergebnis einer Besprechung von Vertretern der Parteien SPD, CDU, CSU und FDP mit einer Gruppe von Wirtschaftsprüfern am 6. Dezember 1983 in Bonn, überarbeitet durch das Protokoll über eine Besprechung am 15. Mai 1997. Beide Papiere sind nicht veröffentlicht.

Nach den Feststellungen des Gutachters Streitferdt¹⁹⁶ werden die damals erarbeiteten Regelungen von der CSU

¹⁹⁵ Vgl. Bundestagsdrucksache 14/5050, S. 42

¹⁹⁶ Vgl. im Einzelnen Streitferdt, Gutachten, 6.2

und von der FDP befolgt. Die SPD und die CDU verfahren nach diesen Regelungen insoweit, als sie Wirtschaftsgüter unter 10 000 DM Einzelwert als Aufwand im laufenden Abrechnungsjahr behandeln. Die PDS dagegen, der die 1983 verabredeten „Richtlinien“ nicht bekannt waren, weist Wirtschaftsgüter mit einem Einzelwert von 800 DM und mehr als Vermögensgegenstände aus und behandelt nur Güter mit einem niedrigeren Wert als Aufwand im laufenden Jahr. Das Vorgehen der PDS entspricht den geltenden handelsrechtlichen Vorschriften, nach denen Wirtschaftsgüter unterhalb der Wertgrenze von 800 DM als „geringwertige Wirtschaftsgüter“ im laufenden Jahr als Aufwand behandelt und nicht in den Vermögensbestand mit aufgenommen werden, selbst wenn ihre Nutzung über mehrere Jahre hinweg erfolgt.

Die derzeitige Praxis ist zu kritisieren. Es ist der Transparenz nicht förderlich, dass die Parteien ihr Vermögen nach unterschiedlichen Grundsätzen bewerten und zum Teil nicht einmal offen legen müssen, welche das sind. Es ist Aufgabe des Gesetzgebers, die Vergleichbarkeit durch klare gesetzliche Vorgaben herzustellen.

Die Kommission kann zwar nachvollziehen, warum entscheidende Grundlagen der Rechnungslegung in den erwähnten Vermerken über die Besprechungen von Parteivertretern und Wirtschaftsprüfern am 6. Dezember 1983 und 15. Mai 1997 verabredet worden sind. Gleichwohl ist es unbefriedigend, dass solche Verabredungen in einem Vermerk ohne Rechtsqualität festgehalten werden.

Wenn das Gesetz der Konkretisierung bedarf, aber nicht mit Details überlastet werden soll, bietet sich an, die gesetzlichen Vorgaben durch untergesetzliche Rechtsnormen zu konkretisieren. Es ist Aufgabe und das originäre Recht der Bundestagsverwaltung, ggf. durch normkonkretisierende Verwaltungsvorschriften für eine einheitliche Rechnungslegung durch alle Parteien zu sorgen.

2. Bewertung nach handelsrechtlichen Grundsätzen

Erforderlich ist zum Ersten, dass die Parteien ihr Vermögen nach einheitlichen Grundsätzen bewerten. Nur dann ist Vergleichbarkeit und damit eine Grundvoraussetzung für die Erfüllung des Transparenzgebotes des Grundgesetzes gegeben.

Über die weitere Frage, ob die Bewertung nach den handelsrechtlichen Anschaffungs-/Herstellungskosten oder nach dem Verkehrswert erfolgen sollte, hat die Kommission mit ihrem Gutachter unter Berücksichtigung des Ergebnisses der Anhörung der Parteien beraten.¹⁹⁷ Die Kommission erkennt an, dass die Parteien bei einer rein handelsrechtlichen Bewertung in der Gefahr stehen, den Tatbestand der Überschuldung zu erfüllen. Gerade das ist ein tragender Grund dafür, dass einige Parteien ihr Haus- und Grundvermögen zu Verkehrswerten bewerten, die höher sind als die Anschaffungs- und Herstellungskosten.¹⁹⁸ Ein weiterer

Grund, von den handelsrechtlichen Bewertungsvorschriften abzuweichen, wäre, dass diese zu erheblichen stillen Reserven führen können. Das würde bei einer Bewertung nach dem Verkehrswert weitgehend verhindert und entspräche mehr dem Transparenzgebot. Andererseits würde eine jährliche Bewertung vor allem des Haus- und Grundvermögens nach dem Verkehrswert einen erheblichen Aufwand bedeuten. Eine jährliche Bewertung wäre angesichts schwankender Immobilienwerte auch wenig aufschlussreich. Die Kommission ist darauf bedacht, die Kosten für die Bewertung des Parteivermögens nicht unnötig aufzublähen. Um das zu erreichen, hat sie vor allem in zwei unterschiedlichen Fragen nach sachgerechten Lösungen gesucht, nämlich (1.) ab welchem Wert Vermögensgegenstände aktiviert (in die Vermögensrechnung aufgenommen) werden sollten und (2.) ob bzw. in welchen zeitlichen Abständen den Parteien die aufwendige Ermittlung des Verkehrswerts (vor allem) des Haus- und Grundvermögens und der Beteiligungen aufgebürdet werden sollte.

Diese Gesichtspunkte waren mit ihren jeweiligen Vor- und Nachteilen für die Transparenz des Rechenschaftsberichts abzuwägen.¹⁹⁹

Nach alledem empfiehlt die Kommission, dass die Parteien ihr Vermögen einheitlich nach handelsrechtlichen Vorschriften bewerten sollten. Um den dadurch bedingten Aufwand in Grenzen zu halten, sollten Wirtschaftsgüter mit einem Anschaffungswert von weniger als 10 000 DM (einschließlich Umsatzsteuer) im laufenden Abrechnungsjahr als Aufwand behandelt werden. Sie brauchen dann nicht in der Vermögensrechnung ausgewiesen werden.

Ergänzend sollten die Parteien verpflichtet werden, in den Erläuterungen zum Rechenschaftsbericht (§ 24 Abs. 8 PartG) regelmäßig alle fünf Jahre, bezogen auf das gleiche Rechnungsjahr, Verkehrswerte zu den beiden Vermögenspositionen „Haus- und Grundvermögen“ und „Beteiligungen“ anzugeben. Durch die Angabe der Verkehrswerte trägt die Kommission dem berechtigten Anliegen der Parteien Rechnung, mit Blick auf notwendige Kreditbeschaffungen bei den Banken ausweisen zu können, dass sie trotz negativen Reinvermögens noch über finanzielle Reserven verfügen. Die Bewertung der beiden Positionen sollte nach den Vorschriften des Bewertungsgesetzes erfolgen. Falls sich dies, z. B. bei einer Beteiligung an nicht börsennotierten Aktiengesellschaften, als schwierig erweist, sollte in den Erläuterungen dargelegt werden, welche Annahmen und Methoden der Bewertung zugrunde gelegt wurden.

Da die derzeitige Bewertungspraxis der Parteien unterschiedlich ist, können sich aus der Umstellung auf ein einheitliches Bewertungsverfahren Probleme ergeben. Damit diese Umstellung bewältigt werden kann, sollte der Gesetzgeber eine angemessene Übergangsregelung vorsehen.

¹⁹⁷ Vgl. Streitferdt, Gutachten, 6.3

¹⁹⁸ Vgl. Streitferdt, Gutachten, 6.2 (am Ende)

¹⁹⁹ Vgl. Streitferdt, Gutachten, 6.3

48. Die Kommission empfiehlt, im Parteiengesetz festzulegen, dass die Parteien ihr Vermögen nach den handelsrechtlichen Bewertungsvorschriften zu bewerten haben.
49. Wirtschaftsgüter mit einem Anschaffungswert von weniger als 10 000 DM (einschließlich Umsatzsteuer) sollten im laufenden Abrechnungsjahr als Aufwand behandelt werden; sie brauchen dann nicht in der Vermögensrechnung ausgewiesen zu werden.
50. Ergänzend zu der handelsrechtlichen Bewertung sollten die Parteien verpflichtet werden, in den Erläuterungen zum Rechenschaftsbericht regelmäßig alle fünf Jahre, bezogen auf das gleiche Rechnungsjahr, Verkehrswerte für die beiden Vermögenspositionen „Haus- und Grundvermögen“ und „Beteiligungen“ anzugeben. Die Bewertung dieser beiden Positionen sollte nach den Vorschriften des Bewertungsgesetzes erfolgen.
51. Angesichts der derzeit uneinheitlichen Praxis sollte der Gesetzgeber eine Übergangsregelung für die Parteien vorsehen, die ihre Bewertungsmethode umstellen müssen.

V. Streichung des Saldierungsgebotes

Bei den Einnahmen aus Vermögen und bei den Einnahmen aus Veranstaltungen, aus dem Vertrieb von Druckschriften und Veröffentlichungen und aus sonstiger mit Einnahmen verbundener Tätigkeit bestimmt das Parteiengesetz, dass der Reinertrag einzusetzen ist (§ 27 Abs. 2 Satz 1 i. V. m. § 24 Abs. 2 Nr. 4 und 5 PartG).

Dieses Saldierungsgebot ist der rechtliche Hintergrund der Kontroverse darüber, ob die SPD Erträge aus ihrem Vermögen, insbesondere aus den Beteiligungen, die sie durch ihre Hamburger Medienholding DDVG hält, verrechnen durfte mit Aufwendungen im Zusammenhang mit ihrer neuen Parteizentrale in Berlin. Es ist nicht Aufgabe der Kommission, in der aktuellen Kontroverse Stellung zu beziehen. Sie hat Vorschläge für die künftige Rechtslage (*de lege ferenda*) zu unterbreiten.

Saldierungen sind sowohl nach den Vorschriften des Haushaltsrechts (§ 12 Abs. 1 Haushaltsgrundsätzegesetz) als auch nach Handelsrecht (§ 246 Abs. 2 HGB) grundsätzlich verboten. Die letztgenannte Vorschrift lautet: „Posten der Aktivseite dürfen nicht mit Posten der Passivseite, Aufwendungen nicht mit Erträgen, Grundstücksrechte nicht mit Grundstückslasten verrechnet werden.“

Das Saldierungsgebot des § 27 Abs. 2 PartG ist eine Ausnahme von diesen allgemein geltenden Saldierungsverboten. Es wurde vor allem deshalb in das Parteiengesetz aufgenommen, um die relative Obergrenze des § 18 Abs. 5 S. 1 PartG gering zu halten. In der Praxis hat sich allerdings gezeigt, dass die relative Obergrenze auch dann keine Rolle spielt, wenn die Einnahmen aus Vermögen unsaldiert mit Ausgaben für Vermögen in die „selbst erwirtschafteten Einnahmen“ mit einbezogen werden. Nach den Berechnungen

des Gutachters Streitferdt könnte die relative Obergrenze sogar auf den Zuwendungserfolg der Parteien beschränkt werden, den sie allein aus den ihnen zugeflossenen Mitgliederbeiträgen und Spenden erzielen. Auch dann würde sich an der Verteilung der staatlichen Mittel auf die Parteien nichts Wesentliches ändern. Das haben die Schatzmeister der Parteien bei ihrer Anhörung bestätigt. Der wesentliche Grund für das Saldierungsgebot ist somit hinfällig.

Das Saldierungsgebot ist aber vor allem mit der Forderung nach Transparenz der Finanz-/Ertragslage der Parteien nicht vereinbar. Es führt dazu, dass wichtige Informationen über die Finanz-/Ertragslage einer Partei nicht öffentlich dargelegt werden. Es sollte aufgehoben werden.

52. Die Kommission empfiehlt, das Saldierungsgebot des Parteiengesetzes zu streichen, weil es der Forderung nach Transparenz der Finanz-/Ertragslage der Parteien zuwiderläuft.

VI. Weitere Vorschläge zur Verbesserung der Transparenz der Rechenschaftsberichte

In Konsequenz der bisher behandelten Vorschläge empfiehlt die Kommission weitere Ergänzungen der Rechenschaftslegung der Parteien, die alle auf eine Verbesserung der Transparenz zielen. Diese sollen hier in Kurzform wiedergegeben werden. Wegen der Einzelheiten wird im Wesentlichen auf das Gutachten Streitferdt verwiesen. Dazu gehört u. a.:

- (1) In die Aufwandsrechnung sollte eine zusätzliche Kategorie „Abschreibungen“ aufgenommen werden. Abschreibungen sollten für Gegenstände des Anlagevermögens planmäßig erfolgen. Bei Gegenständen des Vorratsvermögens sind außerplanmäßige Abschreibungen erforderlich, wenn Wertminderungen vorliegen.
- (2) In die Aufwandsrechnung sollte eine zusätzliche Kategorie „Aufwendungen für Verluste aus Vermögen“ aufgenommen werden. Diese Position ist dann die Gegenposition zu der Position „Erträge aus Vermögen“ (zurzeit: „Einnahmen aus Vermögen“, § 24 Abs. 2 Nr. 4 PartG). Denn aus dem Vermögen einer Partei können sich sowohl Erträge als auch Verluste ergeben. Das Transparenzgebot und die aus Anlass des Beteiligungsvermögens des SPD geführte Diskussion um das Saldierungsgebot legen es nahe, eine solche Position mit aufzunehmen.²⁰⁰
- (3) Die Kategorie „Finanzanlagen“ (§ 24 Abs. 4 Nr. 1 I Nr. 3 PartG) in den Rechenschaftsberichten der Parteien sollte aufgliedert werden in eine Position „Beteiligungen“ und eine Position „sonstige Finanzanlagen“.

Bislang werden die Finanzanlagen undifferenziert ausgewiesen. Unter dem Gesichtspunkt der Transparenz ist es für den Wähler und die konkurrierenden Parteien aber durchaus von Interesse, ob und in welchem Aus-

²⁰⁰ Ebenso Badura, Gutachten, S. 28

maß eine Partei ihr Vermögen dazu verwendet, sich an Unternehmen oder anderen Institutionen zu beteiligen, da eine solche Beteiligung nicht nur mit dem Ziel verfolgt werden kann, das Vermögen möglichst profitabel anzulegen, sondern damit Politik zu betreiben.²⁰¹

Da die Parteien unterschiedlich und zum Teil nur begrenzt rechtsfähig sind, werden die Beteiligungen teilweise über Treuhandschaften gehalten, gleichwohl sind sie als Bestandteil des Partei-Vermögens anzusehen.

- (4) Den Parteien sollte die Verpflichtung auferlegt werden, in den Erläuterungen des Rechenschaftsberichts regelmäßig einen „Beteiligungsbericht“ zu erstatten.

In dem Beteiligungsbericht sollten alle Unternehmen und Institutionen, an denen eine Beteiligung besteht, mit Namen und Anschrift sowie die Höhe der Beteiligung aufgeführt werden. Ferner sollte das Nennkapital aller Unternehmen und das Jahresergebnis des jeweiligen Unternehmens, soweit es offenlegungspflichtig ist, angegeben werden. Wenn die Beteiligung über einen Treuhänder gehalten wird, ist auch der Treuhänder zu benennen. Darüber hinaus sollte auch über mittelbare Beteiligungen informiert werden. Die Möglichkeit zu solchen Erläuterungen ist den Parteien übrigens schon derzeit durch § 24 Abs. 8 PartG eröffnet.

- (5) Die Kategorie „sonstige Einnahmen“ (§ 24 Abs. 2 Nr. 7 PartG) hat sich in der Vergangenheit als problematisch erwiesen. Sie wurde teilweise dazu benutzt, Einnahmen, deren wahre Herkunft man nicht offen legen wollte, zu verschleiern und in den ordnungsgemäßen Finanzkreislauf der Partei einzuschleusen.²⁰² Andererseits haben die Anhörungen ergeben, dass es ein praktisches finanztechnisches Bedürfnis gibt, eine „Restkategorie“ zu haben (derzeit: fünf Prozent der Summe der Einnahmen aus den Nrn. 1 bis 6 des § 24 Abs. 2 PartG), um Einnahmen zu erfassen, die in den anderen Kategorien des § 24 Abs. 2 PartG nicht eingeordnet werden können. Tatsächlich wird dieser Posten in den Rechenschaftsberichten der Parteien in der Regel nicht ausgeschöpft.²⁰³

Allerdings wäre es ein Gewinn an Transparenz, wenn die jetzige Grenze deutlich niedriger angesetzt würde. Darüber hinaus sollte der Gesetzgeber prüfen, ob das Transparenzgebot es erfordert, größere Einzelposten dem Inhalt und der Höhe nach gesondert auszuweisen.

- (6) Die Einbeziehung von Vereinigungen und Arbeitsgemeinschaften der Parteien wird zurzeit unterschiedlich gehandhabt.

Dazu zählen die jeweiligen Jugendorganisationen der Parteien, namentlich die Jungsozialisten der SPD, die Junge Union von CDU und CSU, die Grüne Jugend und die Jungen Liberalen. Daneben hat zum Beispiel die CDU gemäß § 38 ihres Statuts weitere Vereinigungen für besondere Personengruppen und „Wirkungskreise“, wie z. B. die Frauen-Union und die Mittelstandsverei-

nigung. Die SPD kennt etwa die Arbeitsgemeinschaft für Arbeitnehmerfragen (AfA) oder die Arbeitsgemeinschaft sozialdemokratischer Juristen (AsJ).

Die unterschiedliche Rechts- und Vermögensstellung dieser Organisationen nach den jeweiligen Parteisatzungen ist zu respektieren. Das steht einer einheitlichen Regelung und ihrer Einbeziehung in eine „Parteibilanz“ entgegen. So ist z. B. die Junge Union eine selbstständige Vereinigung mit Mitgliedern, von denen sie nach § 9 ihrer Satzung Mitgliedsbeiträge erhebt; diese Vereinigung hat Vermögen, über das die CDU als Partei nicht unmittelbar verfügen kann. Die Jungsozialisten hingegen bilden eine Arbeitsgemeinschaft innerhalb der SPD; sie haben keine eigenständige Mitgliedschaft, ihre Mitglieder sind die Mitglieder der SPD unter 35 Jahren, sie zahlen Mitgliedsbeiträge an die SPD.

Eine Einbeziehung und Zusammenfassung dieser unterschiedlichen Organisationen zu einer „Parteibilanz“ dürfte daher nicht zulässig sein. Sie ist auch nicht erforderlich. In den Erläuterungen des Rechenschaftsberichts sollte allerdings angegeben werden, welche Unterorganisationen in den Rechnungskreis aufgenommen sind. Darüber hinaus empfiehlt die Kommission dem Gesetzgeber zu prüfen, wie – über die bisherige Praxis des pauschalen Ausweises hinaus – das Transparenzgebot besser erfüllt werden kann. Wenn diese Vereinigungen und Arbeitsgemeinschaften gesonderte öffentliche Mittel erhalten, sollten diese ausgewiesen werden.

- (7) Für die gesamte Rechnungslegung sollte grundsätzlich das Prinzip des „true and fair view“ gelten. Das bedeutet, dass der Rechenschaftsbericht ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der Partei vermitteln soll, wie das z. B. für den Jahresabschluss von Kapitalgesellschaften erforderlich ist (§ 264 Abs. 2 Satz 1 HGB). Für die Parteien sollte das entsprechend gelten, speziell im Hinblick auf den Ausweis ihrer Unternehmensbeteiligungen.

- (8) Um eine möglichst eindeutige Berechnungsgrundlage für die staatliche Teilfinanzierung zu haben, verlangt die Bundestagsverwaltung in der Praxis, dass in den Zuwendungserfolg (§ 18 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 PartG) nur solche Mitgliedsbeiträge und Kleinspenden aufgenommen werden, die der Partei in dem Bezugsjahr als Einzahlungen tatsächlich zugeflossen sind, also nicht auch offen stehende Forderungen.²⁰⁴ Die Anhörung der Schatzmeister der Parteien hat ergeben, dass die Parteien nach diesem Zuflussprinzip verfahren. Es hat sich als zweckmäßig erwiesen. Diese Praxis sollte gesetzlich abgesichert werden. Deshalb sollte § 24 Abs. 5 PartG dahin gehend präzisiert werden, dass er die gesonderte Ausweisung der „als Einzahlungen erhaltenen Zuwendungen“ verlangt. Daraus folgt eine korrespondierende Änderung in § 18 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 PartG: Auch dort sollte auf die „Einzahlungen“ abgestellt werden.

²⁰¹ Ebenso Badura, Gutachten S. 23

²⁰² Vgl. Morlok, Gutachten, Vierter Teil, VI. 6.

²⁰³ Vgl. Klein, Gutachten, 3. Abschnitt, II. 1.

²⁰⁴ Vgl. Bundestagsdrucksache 13/8888, S. 20 f.; Bundestagsdrucksache 14/4747, S. 23, S. 42; ferner Lohr, Der Rechenschaftsbericht nach dem Parteiengesetz, in: Die Wirtschaftsprüfung 2000, S. 1108 (1114).

- (9) Dem Rechenschaftsbericht ist eine Zusammenfassung voranzustellen (§ 24 Abs. 6 PartG). Diese sollte – auch in der Sprache und Art der Darstellung – so gestaltet sein, dass auch ein Laie, der über keine spezifischen betriebswirtschaftlichen Kenntnisse verfügt, sich ein Bild über die Finanzlage der Partei machen kann. Um die Transparenz gerade der Zusammenfassung zu verbessern, sollten insbesondere neben den Zahlen für das Berichtsjahr die entsprechenden Zahlen des Vorjahres aufgeführt werden, sodass der Rechnungsverbund unmittelbar deutlich wird und überprüft werden kann.²⁰⁵ Von Informationswert wäre u. a. auch, wenn in dieser Zusammenfassung die zehn größten Spenden in der Reihenfolge des Gesamtbetrags der Zuwendungen im Berichtsjahr mit Namen des Spenders aufgeführt würden.²⁰⁶

53. Die Kommission empfiehlt weitere gesetzliche Änderungen zur Verbesserung der Transparenz der Rechenschaftsberichte:

- Dazu gehört die Ausweisung zusätzlicher Kategorien für Abschreibungen, für Aufwendungen für Verluste aus Vermögen, für Beteiligungen und sonstige Finanzanlagen.
- Die Parteien sollten verpflichtet werden, in den Erläuterungen des Rechenschaftsberichts regelmäßig über ihre Beteiligungen zu berichten.
- Die Fünf-Prozent-Grenze für „sonstige Einnahmen“ sollte deutlich gesenkt werden.
- Die Rechenschaftsberichte sollten angeben, welche Vereinigungen und Arbeitsgemeinschaften (z. B. Jugendorganisationen) in den Rechnungskreis einbezogen sind. Der Gesetzgeber sollte prüfen, wie – über die bisherige Praxis des pauschalen Ausweises hinaus – das Transparenzgebot besser erfüllt werden kann.
- Bei den Zuwendungen sollte auf die tatsächlich zugeflossenen Mitgliedsbeiträge und Spenden abgestellt werden.
- Die gesamte Rechnungslegung sollte ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der Partei vermitteln (Prinzip des „true and fair view“).
- Die dem Rechenschaftsbericht voranzustellende Zusammenfassung sollte verbessert werden (Angabe der Vergleichswerte des Vorjahres und der zehn größten Spenden).

²⁰⁵ Vgl. Streitferdt, Gutachten, 5.7

²⁰⁶ Diese Information bietet z. B. das Taschenbuch des Öffentlichen Lebens von Oeckl (vgl. Band 2000/2001, 50. Jahrgang, Fach L, S. 991)

VII. Prüfung der Rechenschaftsberichte durch die Wirtschaftsprüfer

1. Auswahl, Bestellung und Qualifikation der Wirtschaftsprüfer

Zur Frage der Auswahl, Bestellung und Qualifikation der Wirtschaftsprüfer, die den Rechenschaftsbericht einer Partei prüfen und ihm ihr Testat geben, sind vielfältige Vorschläge unterbreitet worden. Sie reichen von einem „Bilanz-TÜV“ für Parteien, über eine unabhängige Kontroll-Kommission oder eine ähnliche Prüfbehörde bis zur Auswahl und Bestellung der Wirtschaftsprüfer durch den Präsidenten des Deutschen Bundestages in Verbindung mit dem Bundesrechnungshof.

Die Kommission ist der Ansicht, dass Änderungen des Gesetzes durchaus erforderlich sind. Allerdings berücksichtigen die bisherigen Vorschläge nicht hinreichend, dass es einen gravierenden Eingriff in die verfassungsrechtlich geschützte innere Ordnung der Parteien darstellt (Artikel 21 Abs. 1 Satz 3 GG), wenn ihnen ohne zureichenden Grund eine Prüfung durch nicht von ihr bestimmte Dritte aufgezwungen wird. Es ist auch dem bisweilen verbreiteten Eindruck entgegenzutreten, dass die Parteien regelmäßig mit „ihren“ Wirtschaftsprüfern mit dem Ziel einer Verschleierung oder Verfälschung der wahren Finanzverhältnisse der Parteien zusammenarbeiten. Die bekannt gewordenen Einzelfälle von Fehlverhalten bieten jedoch Anlass genug, das Rechtsverhältnis von Parteien und Wirtschaftsprüfern zu präzisieren.

Die Rechte und Pflichten der Wirtschaftsprüfer sind gesetzlich und durch berufsrechtliches Satzungsrecht geregelt. Insoweit sind für den Bereich des Handelsrechts die Standards zuletzt durch das Gesetz zur Kontrolle und Transparenz im Unternehmensbereich (KonTraG) vom 27. April 1998 weiterentwickelt worden. Daran sollte für die Rechnungsprüfung der Parteien angeknüpft werden.

- a) Im PartG ist nicht geregelt, welchem Organ die Bestellung des Prüfers obliegt. Die Kommission empfiehlt dem Gesetzgeber, dies festzulegen. In Betracht kommen nach Auffassung der Kommission zwei Möglichkeiten: der Vorstand oder die Mitglieder- bzw. Vertreterversammlung (d. h. auch Parteitage, § 9 Abs. 1 Satz 1 PartG). In der Praxis der Parteien werden die Prüfer auf Vorschlag des Schatzmeisters vom Parteivorstand bestellt. Streitferdt²⁰⁷ schlägt vor, dass der Prüfer vom „Prinzipal“ der Partei bestellt werden soll, das seien deren Mitglieder. Deshalb sollte die Mitgliederversammlung neben den internen Rechnungsprüfern gemäß § 9 Abs. 5 Satz 2 PartG auch die externen Prüfer bestellen. Die Schatzmeister der Parteien haben dies in ihrer Anhörung vor der Kommission als wenig praxisgerecht kritisiert, weil Parteitage mit einer solchen Personalauswahl überfordert seien; faktisch bestimmend seien ohnehin die Vorstände. Andererseits werden in der Wirtschaft – trotz vergleichbarer

²⁰⁷ Vgl. Streitferdt, Gutachten, 10.3

praktischer Einwände – die Wirtschaftsprüfer durch die Hauptversammlung bestellt. Es ist nicht einzusehen, warum im Parteienrecht etwas anderes gelten soll. Die Kommission empfiehlt daher dem Gesetzgeber, die Bestellung der Wirtschaftsprüfer durch die Mitgliederversammlung vornehmen zu lassen.

- b) § 31 PartG regelt, wer wegen der Gefahr von Loyalitäts- oder Interessenkonflikten nicht als Prüfer des Rechenschaftsberichts der Partei tätig werden darf. Die Ausschlussgründe sollten präzisiert und erweitert werden. Als Prüfer sollte ausgeschlossen sein, wer an der Führung der Bücher oder an der Aufstellung des Rechenschaftsberichts mitgewirkt hat (Verbot der Identität von Aufsteller und Prüfer). Funktionsträger der Partei sollten ebenso als Prüfer ausgeschlossen sein wie Führungspersonen oder Arbeitnehmer eines Unternehmens, an dem die Partei maßgeblich beteiligt ist. Die Gutachter Klein und Streitferdt²⁰⁸ haben dazu Formulierungen ausgearbeitet, die sich etwa an § 319 HGB orientieren. Darauf kann verwiesen werden.
- c) Ein wesentlicher Grund für Loyalitäts- und Interessenkonflikte kann aus einer langjährigen Tätigkeit für einen bestimmten Auftraggeber, hier aus einer längeren Zusammenarbeit zwischen Partei und Prüfer, entstehen. Die daraus erwachsende Erfahrung und genaue Kenntnis der Sachzusammenhänge ist positiv zu bewerten, sie birgt aber auch die Gefahr von Verkrustungen und Abhängigkeiten in sich. Insofern gilt für die Prüfung von Parteien nichts anderes als in anderen Rechtsgebieten. Im Bereich der Wirtschaft sind durch das erwähnte Gesetz zur Kontrolle und Transparenz im Unternehmensbereich (KonTraG) die Ausschlussgründe dadurch verschärft worden, dass eine Pflichtrotation vorgeschrieben worden ist. Die Parteien sollten – über das KonTraG hinaus – verpflichtet sein, in bestimmten Zeitabständen die Wirtschaftsprüfergesellschaft zu wechseln (nicht nur den Wirtschaftsprüfer). Da jeder neue Prüfer einen gewissen, nicht unerheblichen Einarbeitungsaufwand hat, empfiehlt die Kommission einen Wechsel spätestens alle fünf Jahre.²⁰⁹
- d) Die Anforderungen an die Qualifikation des Prüfers (§ 23 Abs. 2 PartG) sind sinnvoll und zweckmäßig. Die Kommission empfiehlt, sie dahin gehend zu ergänzen, dass auch eine Prüfung durch eine Buchprüfungsgesellschaft möglich ist.²¹⁰ Ohnehin korrekturbedürftig ist die Regelung über die persönlichen Pflichten des Wirtschaftsprüfers (§ 31 Abs. 2 PartG).²¹¹

2. Umfang der Prüfung durch die Wirtschaftsprüfer

Der Umfang der Prüfung durch den Wirtschaftsprüfer ist im Gesetz nur unzureichend geregelt. § 29 Abs. 1 PartG nennt in einem Zug die Prüfung durch einen Wirtschaftsprüfer (§ 23 Abs. 2 Satz 1 PartG) und die durch den Präsidenten des Deutschen Bundestages (§ 23 Abs. 3 PartG). Der Umfang der Prüfung auf den beiden Ebenen sollte klarer voneinander abgegrenzt werden.

Die Prüfung der Wirtschaftsprüfer sollte sich analog § 317 HGB darauf erstrecken, ob die gesetzlichen Vorschriften und die Satzung der Partei beachtet worden sind.²¹² Die Prüfung ist so anzulegen, dass Unrichtigkeiten und Verstöße gegen die gesetzlichen Vorschriften oder gegen die Satzung bei gewissenhafter Berufsausübung erkannt werden. Die Prüfung sollte sich auf die Bundespartei, auf ihre Landesverbände sowie in gewissem Umfang auf die nachgeordneten Gebietsverbände erstrecken. Nach bisherigem Recht konnte der Prüfer die Prüfung auf vier nachgeordnete Gebietsverbände seiner Wahl beschränken. Das ist angesichts des Umfangs einer Komplettprüfung (einschließlich der dadurch verursachten Kosten) vom Grundsatz her praxisgerecht, lässt allerdings größeren Raum für ggf. unentdeckt bleibende Unregelmäßigkeiten. Die Kommission empfiehlt dem Gesetzgeber, die Zahl der in die Prüfung einzubeziehenden nachgeordneten Gebietsverbände zu erhöhen und zusätzlich eine Rotation vorzuschreiben.

Bislang nennt das Gesetz in § 30 Abs. 2 PartG lediglich den genauen Wortlaut des Prüfungsvermerks (Ergebnis der Prüfung, Testat). Der Prüfer versichert im Kern, dass auf der Basis seiner Erkenntnisse „der Rechenschaftsbericht den Vorschriften des PartG entspricht“. Weitere inhaltliche Vorgaben zur Prüfung enthält das Parteiengesetz nicht. Das ist ein entscheidender Mangel der jetzigen Gesetzeslage. Aus der Vorschrift über den Inhalt des Prüfungsberichts ergibt sich ebenfalls nichts. Zu dessen Inhalt schreibt das Parteiengesetz nur vor: „Das Ergebnis der Prüfung ist in einem schriftlichen Prüfungsbericht niederzulegen.“ (§ 30 Abs. 1 Satz 1 Halbs. 1 PartG).

Die Kommission empfiehlt, im Parteiengesetz eine Vorschrift aufzunehmen, die dem Wirtschaftsprüfer bestimmte Prüfungspflichten aufgibt. Diese sollten – korrespondierend dazu – zwingender Inhalt des Prüfungsberichts sein.

Gegenstand der Prüfung und zwingender Inhalt des Prüfungsberichts sollten insbesondere sein:

- eine Beschreibung und Beurteilung des Buchführungssystems und des internen Finanz- und Kontrollsystems der Partei;
- die Bestätigung des zutreffenden Zuwendungsausweises nach § 24 Abs. 5 PartG;
- Erläuterungen zu den einbezogenen Vereinigungen und Arbeitsgemeinschaften;

²⁰⁸ Vgl. Klein, Gutachten, 3. Abschnitt, V. 1. und § 18 Abs. 2 Satz 4 GE; Streitferdt, Gutachten, 10.4

²⁰⁹ Vgl. Streitferdt, Gutachten, 10.4.; Morlok, Gutachten, Vierter Teil, VIII. 4.

²¹⁰ Vgl. Streitferdt, Gutachten, 10.2

²¹¹ Sie verweist auf § 168 des Aktiengesetzes. Diese Vorschrift ist schon seit längerer Zeit durch Artikel 2 des Bilanzrichtliniengesetzes vom 19. Dezember 1985 (BGBl. I S. 2355 ff.) aufgehoben. Die in § 168 AktG bislang geregelte Verantwortlichkeit der Abschlussprüfer ist seitdem, leicht abgewandelt, in § 323 HGB normiert. Darauf wäre korrekterweise Bezug zu nehmen.

²¹² Vgl. Streitferdt, Gutachten, 10.5

- eine Beschreibung und Beurteilung der Angemessenheit der Methoden zur Bewertung der wichtigsten Positionen in der Vermögensrechnung und Erläuterungen dazu, vor allem zu den Positionen „Haus- und Grundvermögen“ und „Beteiligungen“;
- Erläuterungen zu (etwaigen) Leistungsbeziehungen zwischen Parteien und Fraktionen, den parteinahen Stiftungen und anderen Umfeldorganisationen, einschließlich einer Beurteilung der Angemessenheit von Leistung und Gegenleistung;
- Erläuterungen zu Sachleistungen und Sachspenden an die Partei einschließlich einer Beurteilung der angemessenen Bewertung dieser „geldwerten“ Leistungen.

Die Kommission ist der Auffassung, dass der Wirtschaftsprüfer verpflichtet sein sollte, mindestens diese Punkte zu prüfen, weil er ansonsten kein annähernd zutreffendes Bild von der Zuverlässigkeit der Buchführung und der einzelnen Bewertungsansätze hat, die sich schließlich in den Rechenschaftsberichten als Summe niederschlagen. Da es sich hier um die wesentlichen Inhalte seiner Prüfung handelt, sollten die jeweiligen Einzelergebnisse auch im Prüfungsbericht erläutert werden.

3. Vorlage des Prüfungsberichts an die mittelverwaltende Stelle

Der Prüfungsbericht ist nach geltendem Recht allein dem Vorstand der Partei zu übergeben (§ 30 Abs. 1 PartG). Weitere Adressaten sieht das Gesetz nicht vor. Das bedeutet: Nur der Kontrollierte selber erhält den Kontrollbericht, nicht aber der staatliche Kontrolleur. Der Bundestagspräsident erhält nur Kenntnis von dem Prüfungsvermerk (das sog. Testat), der auf dem Rechenschaftsbericht angebracht ist (§ 30 Abs. 3 PartG). Nähere wertvolle Informationen über die im Rechenschaftsbericht enthaltenden Angaben, vor allem zu den oben aufgeführten kritischen Positionen und Bewertungen, könnte er allein aus dem Prüfungsbericht des Wirtschaftsprüfers entnehmen.

Die Kommission empfiehlt daher, im Parteiengesetz vorzuschreiben, dass die Prüfungsberichte der Wirtschaftsprüfer dem Bundestagspräsidenten vorzulegen sind. Würden die Wirtschaftsprüfer zu der oben beschriebenen Prüfung und deren Erläuterung im Prüfungsbericht verpflichtet, wäre das eine geeignete Grundlage für ein abgestuftes Kontrollverfahren, bei der die Prüfung der Bundestagsverwaltung auf derjenigen der Wirtschaftsprüfer „aufsetzt“.

54. Die Kommission empfiehlt, im Parteiengesetz vorzuschreiben, dass die Bestellung der Wirtschaftsprüfer durch die Mitgliederversammlung (Parteitag) zu erfolgen hat.
55. Zur Vermeidung von Loyalitäts- und Interessenkonflikten sollten die bisherigen Ausschlussgründe für Wirtschaftsprüfer präzisiert und in Anlehnung an § 319 HGB erweitert werden. Die Parteien sollten verpflichtet werden, spätestens alle fünf Jahre die Wirtschaftsprüfergesellschaft zu wechseln (Rotation).

56. Art und Umfang der Prüfung durch die Wirtschaftsprüfer sollten in Anlehnung an § 317 HGB präzisiert werden. Die Zahl der in die Prüfung einzubeziehenden nachgeordneten Gebietsverbände sollte erhöht und zusätzlich eine Rotation vorgeschrieben werden.

57. Den Prüfern sollten im Parteiengesetz bestimmte Prüfungspflichten aufgegeben werden. Diese Prüfungsgegenstände sollten – korrespondierend dazu – zwingender Inhalt des Prüfungsberichts sein. Dazu sollten mindestens gehören

- eine Beschreibung und Beurteilung des Finanz- und Kontrollsystems der Partei,
- die Bestätigung des zutreffenden Zuwendungsausweises (§ 24 Abs. 5 PartG),
- Erläuterungen zu den einbezogenen Vereinigungen und Arbeitsgemeinschaften,
- eine Beschreibung und Beurteilung der Angemessenheit der Methoden zur Bewertung der wichtigsten Positionen in der Vermögensrechnung („Haus- und Grundvermögen“, „Beteiligungen“),
- Erläuterungen zu (etwaigen) Leistungsbeziehungen der Parteien zu Fraktionen, den parteinahen Stiftungen und anderen Umfeldorganisationen, einschließlich einer Beurteilung der Angemessenheit von Leistung und Gegenleistung,
- Erläuterungen zu Sachleistungen und Sachspenden an die Partei einschließlich einer Stellungnahme zur angemessenen Bewertung dieser „geldwerten Leistungen.“

58. Die Kommission empfiehlt, im Parteiengesetz vorzuschreiben, dass die Prüfungsberichte der Wirtschaftsprüfer dem Bundestagspräsidenten vorzulegen sind. Das wäre eine geeignete Grundlage für ein abgestuftes Kontrollverfahren, bei der die Prüfung der Bundestagsverwaltung auf derjenigen der Wirtschaftsprüfer „aufsetzt“.

VIII. Politikfinanzierungsbericht

1. Ausgangslage

Die Parteien stehen immer wieder in der – teilweise pauschalen – Kritik, dass ihnen aufgrund von Querverbindungen zu anderen Organisationen und Institutionen im Bereich der Politik weitere Finanzmittel oder geldwerte Vorteile zukämen. Bestimmte Vorgänge werden mit dem Verdacht der verdeckten Parteienfinanzierung belegt. Insgesamt wird der Vorwurf erhoben, der gesamte Politikbereich sei zu teuer und überfinanziert. Die Kommission kann sich diesen Vorwürfen nicht anschließen, hält es aber für notwendig, die Finanzierung des Politikbereiches transparent zu gestalten und so ungerechtfertigtes Misstrauen abzubauen.

a) Es ist zu differenzieren:

(1) Richtig ist, dass die Parteien in Beziehung zu verschiedenen Organisationen, Vereinigungen und Einrichtungen in ihrem Umfeld stehen. Diese können je nach Satzungslage entweder ein unselbstständiger Teil ihrer selbst oder als selbstständige Einrichtung außerhalb der Partei angesiedelt sein. Sie stehen – mehr oder weniger – den politischen Zielen der Parteien nahe und nehmen insbesondere wichtige Aufgaben im Bereich der politischen Meinungsbildung wahr.

Zum Kreis dieser „Unter-, Neben- oder Hilfsorganisationen“ oder auch nur nahe stehenden Institutionen gehören zunächst die jeweiligen Jugendorganisationen der Parteien, außerdem die weiteren Vereinigungen für besondere Personengruppen und „Wirkungskreise“, wie sie etwa in § 38 des Parteistatuts der CDU genannt sind, z. B. die Frauen-Union oder die Mittelstandsvereinigung der CDU. Darüber hinaus gibt es zahlreiche Einrichtungen, die im weitesten Sinne im Bereich der politischen Bildung tätig sind und die dabei teilweise zu einer bestimmten Partei tendieren. Die Bezeichnungen sind unterschiedlich („Akademie“, „Bildungswerk“, „Bildungszentrum“, o. Ä.).

Um diesen Bereich der Organisationen und Vereinigungen im Umfeld der politischen Parteien trotz aller Unterschiede kurz bezeichnen zu können, wird nachfolgend der Begriff „Umfeldorganisationen“ verwandt. Diese Organisationen können staatliche Mittel in unterschiedlicher Höhe und aus unterschiedlichen Haushaltsansätzen verschiedener Ressorts erhalten (z. B. aus dem Bundesjugendplan, aus Mitteln des Auswärtigen Amtes, u. a.). Die Vielfalt ist groß. Es fehlt der Gesamtüberblick über den Umfang und die Verteilung der Mittel.

(2) Eine besondere Stellung haben die parteinahen Stiftungen der größeren politischen Parteien (Friedrich-Ebert-Stiftung, Konrad-Adenauer-Stiftung, Heinrich-Böll-Stiftung, Friedrich-Naumann-Stiftung, Hanns-Seidel-Stiftung, Rosa-Luxemburg-Stiftung). Sie leisten wichtige Arbeit u. a. im Bereich der politischen Bildung, der Studienförderung, der politischen Forschung und der internationalen Zusammenarbeit und Entwicklung. Das BVerfG hat zur Abgrenzung zwischen den Parteien und parteinahen Stiftungen das Wesentliche gesagt.²¹³

(3) Eine indirekte Form der Politikfinanzierung ist die steuerliche Subventionierung von Mitgliedsbeiträgen und Spenden an Parteien. Hier finanziert der Staat mittelbar die Parteien. Der Kommission ist bekannt, dass Gesamtdaten dazu nicht vorliegen.²¹⁴ Sie hält aber Schätzungen für möglich.

(4) Von allen vorstehenden Formen der Politikfinanzierung deutlich zu unterscheiden sind schließlich die Bereiche, die zum Kernbereich der Politik und der Verfas-

sungsordnung gehören. Dazu zählen insbesondere die Finanzierung der Fraktionen und die Entschädigung der Abgeordneten, letztere einschließlich ihrer Mitarbeiter. Auch sie sind immer wieder dem pauschalen Vorwurf ausgesetzt, „die Politiker“ seien bei der Bewilligung von staatlichen Mitteln für ihr unmittelbares Tätigkeitsfeld großzügig, der gesamte Politikbereich sei zu teuer.

b) Die Kommission verkennt nicht, dass ihr Auftrag sich darauf beschränkt, Vorschläge für Verbesserungen im Recht der Parteienfinanzierung zu unterbreiten. Die Finanzierung der Umfeldorganisationen, der Stiftungen und der parlamentarischen Arbeit gehören nicht dazu.

Andererseits sind gerade die finanziellen Beziehungen der Parteien zu den Umfeldorganisationen, die Kooperation mit den parteinahen Stiftungen und die Nähe zu der Arbeit der Fraktionen und der Abgeordneten immer wieder Gegenstand der Kritik. Es stellt sich die Frage, ob und wie eine bessere Transparenz über den beschriebenen Bereich der Politikfinanzierung erzielt werden kann.

Die Kommission sieht die angedeutete Problematik und gibt daher eine zusätzliche Empfehlung.²¹⁵

2. Mehr Transparenz durch einen „Politikfinanzierungsbericht“

Nach Auffassung der Kommission wäre es verfehlt, eine Lösung darin zu suchen, den gesamten oben beschriebenen Bereich pauschal der Rechenschaftspflicht nach Artikel 21 Abs. 1 Satz 4 GG zu unterwerfen. Die Fraktionen als Teilgliederungen der Parlaments haben öffentlich Rechenschaft zu geben (§ 52 Abs. 1 AbgG) und unterliegen der Kontrolle des Bundesrechnungshofs (§ 53 AbgG). Die parteinahen Stiftungen unterliegen ebenfalls der externen Finanzkontrolle des Bundesrechnungshofs. Für die Umfeldorganisationen dürfte es – schon wegen der Vielfalt der Erscheinungsformen – schwer fallen, eindeutige Kriterien festzulegen, damit sie einer Partei im Sinne einer gemeinsamen Rechnungslegung „zugeordnet“ werden können. Es ist überdies ausgeschlossen, den Parteien oder den selbstständigen Organisationen vorzuschreiben, welche Organisationsform sie zu wählen haben. Das würde jedenfalls gegen die grundrechtlich geschützte Vereinigungsfreiheit (Artikel 9 Abs. 1 GG) und die Staatsfreiheit der Parteien (Artikel 21 Abs. 1 Sätze 1 und 2 GG) verstoßen.

Die Kommission empfiehlt daher, keine Lösung durch Änderungen im Umfang der Rechnungslegung nach dem Parteiengesetz zu suchen. Die Kommission unterbreitet vielmehr eine alternative Empfehlung:

Die Bundesregierung sollte gesetzlich verpflichtet werden, in bestimmten zeitlichen Abständen einen „Politikfinanzierungsbericht“ vorzulegen, in dem das Gesamtvolumen der staatlichen Finanzmittel mit allen Haushaltsansätzen, allen Einzelzuweisungen und allen Empfängern solcher Leistungen im Bereich der Politikfinanzierung dargestellt wird.

²¹³ Vgl. BVerfG, Urteil vom 14. Juli 1986 – 2 BvE 5/83 –, BVerfGE 73, 1 (31 ff.), ferner Günther/Vesper, ZRP 1994, 289 (290 f.).

²¹⁴ Vgl. den Bericht der Herzog-Kommission, Bundestagsdrucksache 14/637, III. E., S. 31 f.

²¹⁵ Vgl. zu den parteinahen Stiftungen bereits die Weizsäcker-Kommission, Bundestagsdrucksache 12/4425, S. 10, 36.

Derzeit gibt es für die breite Öffentlichkeit keine Übersicht, welche Einrichtungen in welcher Höhe aus welchen Haushaltsansätzen staatliche Mittel erhalten.²¹⁶ Ein auch in der Darstellung übersichtlicher und verständlicher Bericht darüber, welche staatlichen oder nicht staatlichen Institutionen in welchem Umfang staatliche Mittel erhalten, wäre ein entscheidender Gewinn an Transparenz im Bereich der Politikfinanzierung. Ähnliche Berichtspflichten gibt es auf Bundesebene derzeit schon zu vielen anderen Politikfeldern.²¹⁷

Es bedürfte genauer Festlegung, welche Organisationen und Institutionen durch einen solchen „Politikfinanzierungsbericht“ erfasst werden sollten. Ebenso wäre genauer abzugrenzen, was Politikfinanzierung beinhaltet. Die Kommission möchte hier nur Hinweise geben. Unter Politikfinanzierung versteht die Kommission zum einen die staatlichen Finanzleistungen für Kernbereiche politischer Arbeit wie die Parteien, Fraktionen und Abgeordnete einschließlich ihrer Mitarbeiter. Darüber hinaus gehören nach Ansicht der Kommission die Stiftungen und Umfeldorganisationen dazu, soweit sie im Bereich der politischen Meinungsbildung und der politischen Bildung tätig sind. Einzu beziehen wäre auch die indirekte Politikfinanzierung durch steuerliche Subventionierung von Mitgliedsbeiträgen und Spenden an Parteien.

Gegenstand, Verfahren und Zuständigkeiten eines solchen Politikfinanzierungsberichts sollten – soweit erforderlich – gesetzlich abgesichert und geregelt werden. Ein solcher Bericht sollte im Abstand von fünf Jahren erstellt werden. Mit der Zusammenstellung des Daten- und Zahlenmaterials sollte sinnvoller Weise das allgemein für den Haushalt zuständige Bundesministerium für Finanzen beauftragt werden. Der Bericht sollte dem Präsidenten des Deutschen Bundestages zur Veröffentlichung als Bundestagsdrucksache und zur Behandlung durch den Deutschen Bundestag vorlegt werden.

Diese Empfehlung bezieht sich, da der vorliegende Bericht an den Deutschen Bundestag gerichtet ist, auf die Bundesebene. Doch sollten die Länder sich ähnlichen Überlegungen nicht verschließen.

Zur Vermeidung von Missverständnissen sei ausdrücklich betont: Diese Empfehlung zielt nicht darauf ab, eine Kürzung der Finanzmittel für die Vielzahl der im weiteren Politikumfeld tätigen Organisationen und Einrichtungen oder etwa für die Fraktionen und Abgeordneten anzustoßen. Ziel dieser Empfehlung ist die Herstellung von Transparenz für

Gesetzgeber und Öffentlichkeit durch eine – bislang so nicht verfügbare – übersichtliche Zusammenstellung aller öffentlichen Finanzleistungen für den beschriebenen Bereich. Zugleich würde ein solcher Gesamtüberblick den Gesetzgeber und die politisch Verantwortlichen in die Lage versetzen, die Angemessenheit des Einsatzes staatlicher Mittel besser zu beurteilen und ihre Verteilung effektiver zu gestalten.

59. Die Kommission empfiehlt, die Bundesregierung gesetzlich zu verpflichten, in bestimmten Zeitabständen dem Deutschen Bundestag einen „Politikfinanzierungsbericht“ vorzulegen. Der Gesetzgeber sollte prüfen, welche Organisationen und Institutionen erfasst werden.

Vierter Abschnitt: Das Prüfungs- und Festsetzungsverfahren der mittelverwaltenden Stelle

I. Zuständige Stelle

Es wird immer wieder die Frage aufgeworfen, ob es bei der Zuständigkeit des Präsidenten des Deutschen Bundestages als mittelverwaltender Stelle nach dem Parteiengesetz verbleiben soll. Das gilt insbesondere für die Prüfung der Rechenschaftsberichte und die Entscheidung über einen Anspruchsverlust oder über Sanktionen.

Diese Überlegungen haben ihre Ursache in der politischen und rechtlichen Doppelfunktion des Präsidenten des Deutschen Bundestags. Einerseits obliegt ihm in seiner Funktion als Repräsentant des ganzen Parlaments eine überparteilich-neutrale Amtsführung. Auch in seiner Eigenschaft als Leiter der Behörde „Deutscher Bundestag“ hat er Verwaltungsentscheidungen allein nach Recht und Gesetz zutreffen. Andererseits gehört die Person, die das Amt bekleidet, einer politischen Partei an. Trifft der Bundestagspräsident als mittelverwaltende Behörde nach dem Parteiengesetz Entscheidungen, die einer anderen Partei nachteilig sind, oder sieht er umgekehrt von einer Sanktion ab, weil er einen Rechtsverstoß für nicht gegeben ansieht, kann dies zu dem Vorwurf führen, seine Entscheidung sei parteipolitisch motiviert.

In der Diskussion, ob die Aufgabe der mittelverwaltenden Stelle ganz oder teilweise einer anderen Institution oder Einrichtung übertragen werden sollte, sind verschiedene Vorschläge unterbreitet worden. Teilweise wird angeregt, die Zuständigkeit auf den Bundesrechnungshof zu übertragen oder diesen zumindest in das Verfahren mit einzu beziehen. Nach anderer Ansicht sollte die Prüfung der Rechenschaftsberichte durch ein richterliches Gremium oder durch eine besondere, unabhängige Kontroll-Kommission erfolgen. Schließlich wird die Einrichtung eines „Bilanz-TÜV“ für Parteien vorgeschlagen. Die Wirtschaftsprüferkammer könne als Berufsverband neutrale Obergutachter bestellen oder eine eigene „Kontrollinstanz der Kontrolleure“ bilden.

²¹⁶ Vgl. hierzu Bundestagsdrucksache 14/4019, S. 10 ff.: Antwort der Bundesregierung (Staatssekretärin Brigitte Zypries, BMI) vom 11. August 2000 auf eine schriftliche Frage des Abgeordneten Jürgen Koppelin (Haushaltsmittel für fünf politische Stiftungen in den Jahren 1998 und 1999)

²¹⁷ Aus jüngerer Zeit seien als Beispiele erwähnt: der Jahresbericht 2000 zum Stand der Deutschen Einheit (Bundestagsdrucksache 14/4129 vom 26. September 2000), der Rentenversicherungsbericht 2000 (Bundestagsdrucksache 14/4730 vom 24. November 2000), der Altenbericht (Bundestagsdrucksache 14/5130 vom 19. Januar 2001), der Agrarbericht 2001 (Bundestagsdrucksache 14/5326 vom 14. Februar 2001), der Tierschutzbericht 2001 (Bundestagsdrucksache 14/5712 vom 29. März 2001).

Die Kommission hat diese Vorschläge erwogen und ihre Vor- und Nachteile bewertet.

Am häufigsten wird der Vorschlag genannt, die Prüfung der Rechenschaftsberichte der Parteien dem Bundesrechnungshof zu übertragen. Der Bundesrechnungshof prüft nach Artikel 114 Abs. 2 GG die Rechnung sowie die Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit des Haushalts und der Wirtschaftsführung des Bundes. Die Parteien gehören dagegen nicht zum staatlichen Bereich. Sie sollen staatsfern sein. Das unterscheidet sie von den Fraktionen des Deutschen Bundestages, deren Rechnungslegung vom Bundesrechnungshof geprüft wird. Der Bundesrechnungshof scheidet deshalb als Kontrollinstanz für die Rechenschaftsberichte der Parteien aus.

Die Übertragung der Aufgabe auf ein richterliches Gremium hält die Kommission ebenfalls nicht für sinnvoll. Ein oberstes Bundesgericht, etwa das Bundesverwaltungsgericht, damit zu betrauen, erscheint schon mit Blick auf den Grundsatz der Gewaltenteilung (Artikel 20 Abs. 2 Satz 2 Halbs. 2 GG) verfassungsrechtlich bedenklich, weil es sich bei der Prüfung der Rechenschaftsberichte um originäre Verwaltungstätigkeit handelt, gegen die ihrerseits Rechtsschutz durch Gerichte möglich sein muss. Der Vorschlag, ein „richterliches Gremium“ oder eine besondere „unabhängige Kommission“ mit der Aufgabe zu betrauen, wirft eine Vielzahl weiterer Fragen auf, namentlich wie und durch wen die Mitglieder des Gremiums ausgewählt werden, wo es organisatorisch angesiedelt sein soll, welche Kompetenzen und Befugnisse es haben soll und welche sächliche und weiter gehende personelle Ausstattung dafür bereit zu stellen ist.

Die Parteienfinanzierungskommission des Bundespräsidenten hat nur beratende Funktion, keine Kontroll- und Entscheidungsbefugnisse und sollte sie auch nicht haben. Im Übrigen wären weder die Kommission noch das Bundespräsidialamt personell und sächlich dafür ausgestattet, diese Aufgabe zu übernehmen.

Andere bereits vorhandene Institutionen drängen sich nicht auf. Es bliebe die Möglichkeit, eine neue Kontrollbehörde zu schaffen, etwa eine zentrale Stelle wie die „Federal Election Commission (FEC)“ in den USA oder die „Commission Nationale des Comptes de Campagne et de Financement Politique (CCFP)“ in Frankreich. Das hält die Kommission wegen des damit verbundenen sächlichen und personellen Aufwandes nicht für wünschenswert.

Nach Abwägung aller Gesichtspunkte ist die Kommission der Auffassung, dass der Bundestagspräsident die am besten geeignete Institution ist, die Aufgabe der mittelverwaltenden Stelle im Sinne des Parteiengesetzes wahrzunehmen. Dem Bundestagspräsidenten obliegen nach der Neubestimmung zahlreicher Prüfungspflichten für die Wirtschaftsprüfer noch folgende wesentliche Aufgaben: eine Kontrolle („Supervision“) der Rechenschaftsberichte der Parteien auf der Grundlage der ihm vorzulegenden Prüfungsberichte der Wirtschaftsprüfer, die Festsetzung der staatlichen Mittel und die Verhängung eventueller Sanktionen. Um den jeweiligen Amtsinhaber von vornherein von Entscheidungen zu entlasten, die Anlass für poli-

tisch motivierte Kritik sein könnten, sollten dem Bundestagspräsidenten nur gesetzlich gebundene Entscheidungen aufgegeben werden. Die Vorschriften über das Prüfungs- und Festsetzungsverfahren sollten deshalb daraufhin überprüft und ggf. präzisiert werden, dass sie nach Möglichkeit (auf der Rechtsfolgende) keine Ermessensentscheidungen eröffnen und auch (auf der Tatbestandsseite) keine unbestimmten Rechtsbegriffe enthalten, die Auslegungs- oder Entscheidungsspielräume eröffnen.

60. Die Kommission empfiehlt nach Prüfung anderer Vorschläge, an der Zuständigkeit des Präsidenten des Deutschen Bundestages als mittelverwaltender Stelle im Sinne des Parteiengesetzes festzuhalten.
61. Um den jeweiligen Amtsinhaber von vornherein von Entscheidungen zu entlasten, die Anlass für politisch motivierte Kritik sein könnten, sollten dem Bundestagspräsidenten nach Möglichkeit nur gesetzlich gebundene Entscheidungen auferlegt sein. Die Vorschriften über das Prüfungs- und Festsetzungsverfahren sollten daraufhin überprüft und ggf. präzisiert werden.

II. Vereinfachung des Verfahrens

Das derzeitige Antrags- und Festsetzungsverfahren ist unnötig kompliziert. Das liegt zum Teil an zu kurzen gesetzlichen Fristen und überflüssigen formellen Verfahrensschritten. Dementsprechend werden in beiden von der Kommission eingeholten juristischen Gutachten umfangreiche Vorschläge zur Vereinfachung des Verfahrens der Bundestagsverwaltung unterbreitet.²¹⁸ Sie stellen – aus dem Gesamtkonzept des jeweiligen Gutachtens folgend – in sich stimmige geschlossene Systeme dar. Auf sie sei an dieser Stelle insgesamt verwiesen.

Die Kommission hält folgende Änderungen für erforderlich.

1. Einheitlicher Antrag auf staatliche Leistungen

Ein Beispiel für einen solchen überflüssigen Verfahrensschritt ist das Nebeneinander eines eigenständigen Antrags auf Festsetzung und Auszahlung der staatlichen Mittel und eines Antrags auf Abschlagszahlungen. Es leuchtet nicht ohne weiteres ein, warum in der Beantragung von Abschlagszahlungen nicht zugleich der Wille zur endgültigen Festsetzung und Auszahlung der staatlichen Mittel enthalten sein soll. Wohl deshalb ist es in der Vergangenheit immer wieder vorgekommen, dass einzelne Parteien es versäumt haben, den Antrag auf endgültige Festsetzung der staatlichen Mittel binnen der Ausschlussfrist des § 19 Abs. 1 PartG zu stellen.²¹⁹

²¹⁸ Vgl. Klein, Gutachten, 4. Abschnitt, IV. und V.; Morlok, Gutachten, Vierter Teil, VIII.

²¹⁹ Vgl. den Bericht der Herzog-Kommission, Bundestagsdrucksache 14/637, S. 28

Die daran anknüpfende Rechtsfolge, der Verlust eines ganzen Jahresbetrages an staatlichen Mitteln, der in der Regel etwa ein Drittel der Jahreseinnahmen einer Partei ausmacht, kann bei einer Partei, die einen laufenden Geschäftsbetrieb aufrechtzuerhalten hat, zu existenziellen Schwierigkeiten führen. Auch von daher erscheint die Regelung überzogen und unangemessen.

Zuletzt war es im Fall der FDP streitig, ob diese Partei bezogen auf das Rechnungsjahr 1996 einen ordnungsgemäßen Antrag auf endgültige Festsetzung der staatlichen Mittel eingereicht und damit die formellen Anspruchsvoraussetzungen erfüllt hatte. Daraufhin hat das Bundesverwaltungsgericht letztinstanzlich entschieden, dass die Festsetzung und Auszahlung der staatlichen Mittel nach § 19 Abs. 1 PartG nicht davon abhängt, dass eine Partei, die die Gewährung von Abschlagszahlungen gemäß § 20 Abs. 2 PartG beantragt, einen weiteren Antrag auf endgültige Festsetzung stellt.²²⁰ Dieses Urteil entspricht der Empfehlung der Vorgänger-Kommission, die vorgeschlagen hatte, das Parteiengesetz dahin gehend zu ändern, dass die beiden unterschiedlichen Anträge durch einen einheitlichen Antrag auf staatliche Leistungen ersetzt werden sollten.²²¹ Danach wäre mit jedem Antrag auf staatliche Leistungen, der vor dem 30. September des jeweils laufenden Jahres gestellt wird, zugleich die Auszahlung von Abschlagszahlungen als auch die Festsetzung und Auszahlung der staatlichen Leistungen insgesamt beantragt. Die Kommission erneuert diese Empfehlung. Das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts sollte für den Gesetzgeber ein zusätzlicher Grund sein, das Parteiengesetz entsprechend zu ändern.

2. Vereinfachung des Antrags- und Festsetzungsverfahrens

Nach derzeitiger Gesetzeslage erfolgt die Festsetzung der Höhe der staatlichen Mittel zum 1. Dezember des laufenden Jahres (§ 19 Abs. 2 PartG). Liegt der Rechenschaftsbericht des Vorjahres, der für die Berechnung des auf dem Zuwendungsaufkommen beruhenden Finanzierungsanteils (§ 18 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 PartG) maßgeblich ist, bis dahin nicht vor, erfolgt zunächst eine vorläufige Festsetzung auf der Basis des zuletzt vorgelegten Rechenschaftsberichts. Dieser vorläufigen Festsetzung folgt nach Ablauf der Einreichungsfrist für den Rechenschaftsbericht des vorangegangenen Jahres zum 31. Dezember des laufenden Jahres die endgültige Festsetzung der Mittel, bei Versäumung der Frist ohne Berücksichtigung des sich nach dem Zuwendungsaufkommen errechneten Anteils (§ 19 Abs. 4 PartG). In der Praxis gelingt es nie allen Parteien, ihre Rechenschaftsberichte rechtzeitig vorzulegen, sodass die als Ausnahmefall gedachte zweistufige Festsetzung zum Regelfall geworden ist. Daher sollte § 19 PartG so geändert werden, dass eine vorläufige Mittelfestsetzung entfällt und stattdessen eine endgültige Fest-

setzung in einem Schritt erfolgen kann. Dabei könnte die letztmalige Einreichungsfrist (31. Dezember des folgenden Jahres, also des zweiten, dem Rechnungsjahr folgenden Jahres) ohne Nachteile für die Parteien vorverlegt werden.

Die Kommission empfiehlt, das zweistufige Festsetzungsverfahren abzuschaffen und stattdessen ein Verfahren mit folgenden Eckpunkten vorzusehen:

- Die Parteien reichen bis zum 30. September des laufenden Jahres einen (einheitlichen) Antrag auf staatliche Leistung, der sowohl die Funktion des bisherigen Festsetzungsantrags wie auch die des bisherigen Antrags auf Abschlagszahlung umfasst, sowie den Rechenschaftsbericht des Vorjahres ein.
- Die Bundestagsverwaltung trifft zum 28. Februar des folgenden Jahres abschließend die Entscheidung über die Mittelfestsetzung.
- Sofern ein Rechenschaftsbericht nicht rechtzeitig eingereicht werden konnte oder ein rechtzeitig eingereichter Rechenschaftsbericht nicht den gesetzlichen Vorschriften entspricht, kann der Präsident des Bundestages die Frist aus besonderen Gründen jeweils um bis zu drei Monate verlängern.
- Die säumige Partei verliert ihren Anspruch auf staatliche Leistung.
 - wenn sie bis zum 30. September des laufenden Jahres keinen Antrag auf staatliche Leistung gestellt hat oder
 - wenn sie bis zu diesem Datum keinen Rechenschaftsbericht eingereicht hat und auch keine Fristverlängerung beantragt hat oder
 - wenn sie nicht innerhalb einer ihr eingeräumten Nachfrist einen mit Mängeln behafteten Rechenschaftsbericht nachbessert.
- Die Jahresabschlusszahlung wird jeweils im März des Folgejahres ausgezahlt. An die Stelle der bisher in der Regel im Januar ausgezahlten Jahresabschlusszahlung tritt eine vierte Abschlagszahlung für das Vorjahr.

Diese Empfehlung entspricht den Vorschlägen der Herzog-Kommission²²² und denjenigen des Bundesrechnungshofs an die jetzige Kommission.

- 62. Die Kommission empfiehlt, auf die nach bisheriger Gesetzeslage erforderliche doppelte Antragstellung (auf Abschlagszahlungen und auf endgültige Festsetzung) zu verzichten; es sollte nur noch ein einheitlicher Antrag auf staatliche Leistungen verlangt werden.
- 63. Das bisherige zweistufige Festsetzungsverfahren (mit zunächst vorläufiger und späterer endgültiger Festsetzung) sollte abgeschafft und ein einheitliches Antrags- und Festsetzungsverfahren vorgesehen werden.

²²⁰ BVerwG, Urteil vom 17. Mai 2000 - 1 C 1.00 -, NJW 2000, 3728 = DVBl. 2000, 1465 = DÖV 2001, 82; Vorinstanzen: OVG NRW, Urteil vom 4. Mai 1999 - 5 A 5682/97 -, DVBl. 1999, 1372 = NVwZ 2000, 336 (m. Anm. Bäcker) und VG Köln, Urteil vom 19. November 1997 - 23 K 11387/96 -, NWVBl. 1998, 163

²²¹ Vgl. Herzog-Kommission, Bundestagsdrucksache 14/637, S. 28

²²² Vgl. Bundestagsdrucksache 14/637, S. 29

III. Umfang der Prüfung der mittelverwaltenden Stelle

Der Rechenschaftsbericht muss von einem Wirtschaftsprüfer oder einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft nach den §§ 29 bis 31 PartG geprüft werden (§ 23 Abs. 2 Satz 1 PartG). Der Bundestagspräsident prüft, ob der Rechenschaftsbericht den Vorschriften des 5. Abschnittes entspricht (§ 23 Abs. 3 Satz 1 PartG). Daraus und aus der unterschiedslosen Erwähnung beider Prüfungen (nach § 23 Abs. 2 Satz 1 und Abs. 3) in § 29 Abs. 1 PartG muss nach Ansicht der Kommission geschlossen werden, dass das Parteiengesetz in seiner derzeitigen Fassung davon ausgeht, dass beide Prüfungen in Umfang und Intensität gleich sind.

Die Praxis der Bundestagsverwaltung sieht dagegen anders aus. Tatsächlich beschränkt sich die Bundestagsverwaltung zum einen auf eine formale Ordnungsmäßigkeitsprüfung und zum anderen – hinsichtlich der materiellen Angaben in den Rechenschaftsberichten – auf eine Schlüssigkeitsprüfung. Das bedeutet im Einzelnen, dass die Bundestagsverwaltung untersucht, ob Widersprüche zwischen einzelnen Positionen der Rechenschaftsberichte oder zwischen diesen und vorhandenen amtlichen Unterlagen bestehen, auch ob Lücken oder Unrichtigkeiten vorliegen. Materiell prüft die Bundestagsverwaltung, ob die von ihr selbst errechneten staatlichen Mittel zutreffend ausgewiesen sind. Schließlich wird sie tätig, wenn sie von Dritten auf mögliche inhaltliche Fehler der Rechenschaftslegung aufmerksam gemacht wird. Bei einem von den Wirtschaftsprüfern uneingeschränkt testierten Rechenschaftsbericht (§ 30 PartG) setzt sie jedoch grundsätzlich dessen inhaltliche Richtigkeit voraus. Insgesamt kann die von der Bundestagsverwaltung praktizierte Prüfung als eine Art „Supervision“ bezeichnet werden.

Die Bundestagsverwaltung führt zur Rechtfertigung ihrer Prüfungspraxis und gegen eine Erweiterung ihrer Prüfungspflichten vor allem verfassungsrechtliche Gründe an. Wegen des Grundsatzes der Staatsfreiheit der Parteien solle sich die Einwirkung des Staates auf das Notwendigste beschränken. Das PartG habe daher die Prüfung der inhaltlichen Richtigkeit der Rechenschaftsberichte in erster Linie den Wirtschaftsprüfern übertragen. Zu einer umfangreicheren Kontrolle sei sie außerdem weder sächlich noch personell in der Lage.

Nach Ansicht der Kommission ist die Gesetzesauslegung der Bundestagsverwaltung nicht zwingend. Auch der Hinweis auf die Staatsfreiheit der Parteien dürfte kein taugliches Argument sein. Der Grundsatz der Staatsfreiheit ist nur ein Teilaspekt des verfassungsrechtlichen Status der Parteien; er besagt in seinem Kern, dass die Parteien, um ihre Funktion im politischen Willensbildungsprozess wahrnehmen zu können, nicht Teil des Staates und nicht von ihm abhängig sein dürfen. Der Grundsatz der Staatsfreiheit ist aber nicht geeignet, einen ausdrücklichen Verfassungsauftrag wie das Transparenzgebot des Artikel 21 Abs. 1 Satz 4 GG und die danach erforderliche Kontrolle der Rechnungslegung der Parteien zurückzudrängen.

Zuzustimmen ist allerdings dem Hinweis der Bundestagsverwaltung, dass sie derzeit sächlich wie personell

nicht in der Lage ist, eine weiter gehende Prüfung als die derzeit praktizierte „Supervision“ auszuüben. Auch deshalb stellt sich de lege ferenda die Frage, ob die Bundestagsverwaltung mit entsprechendem sächlichen und personellen Aufwand in die Lage versetzt werden soll, eine „Vollprüfung“ der Rechenschaftsberichte vornehmen zu können. In Übereinstimmung mit den Gutachtern Klein und Morlok hält die Kommission einen anderen Weg für sinnvoller. Die Kommission empfiehlt, das Parteiengesetz dahin gehend zu ändern, dass der Umfang der Prüfung des Bundestagspräsidenten einerseits und die Aufgaben der Wirtschaftsprüfer andererseits im Sinne eines Stufenverhältnisses gegeneinander abgegrenzt und eindeutig geregelt werden.

Umfang und Intensität der Prüfung können zwischen den Wirtschaftsprüfern und der Bundestagsverwaltung in der Weise arbeitsteilig abgeschiedet werden, dass der Schwerpunkt der Prüfung bei den Wirtschaftsprüfern liegt. Ihnen kann und sollte wegen ihres betriebswirtschaftlichen Sachverstandes der Hauptteil der Prüfarbeit übertragen werden. Aufgrund ihrer berufsrechtlichen Pflichten, ergänzt durch die (hier vorgeschlagenen) besonderen Pflichten nach dem Parteiengesetz, ist hinreichend gesichert, dass sie eine ordnungsgemäße Prüfung durchführen, die darauf angelegt ist, dass Unrichtigkeiten und Verstöße gegen die gesetzlichen Vorschriften oder gegen die Satzung erkannt werden. Das setzt allerdings voraus, dass ihnen Gegenstand, Umfang und Intensität der Prüfung – wie oben vorgeschlagen²²³ – präzise vorgegeben werden. Dazu gehört insbesondere, dass ihnen besondere Prüfungspflichten zwingend aufgegeben werden, die sich im Prüfungsbericht niederschlagen müssen. Die Prüfungsberichte der Wirtschaftsprüfer sind dem Bundestagspräsidenten vorzulegen. Auf dieser Prüfung kann dann die Kontrolle der Bundestagsverwaltung aufbauen. In diesem Sinne muss die Bundestagsverwaltung auch personell in die Lage versetzt werden, die Rechenschaftsberichte der Parteien und die von den Wirtschaftsprüfern durchgeführte Prüfung fachlich, d. h. auch in betriebswirtschaftlicher Hinsicht, nachvollziehen und beurteilen zu können.

Umfang und Intensität der Prüfung durch die mittelverwaltende Stelle sollten klar und eindeutig gesetzlich festgelegt werden, also vorzugsweise im Parteiengesetz selbst. Um das Gesetz nicht zu sehr mit Einzelheiten zu belasten, gleichzeitig aber eine einheitliche Rechnungslegung der Parteien zu erreichen, wäre alternativ oder zusätzlich daran zu denken, dass der Präsident des Deutschen Bundestages als zuständige Behörde Ausführungsvorschriften erlässt. Nach allgemeinen Grundsätzen des Verwaltungsrechts ist er ohnehin befugt, normkonkretisierende Verwaltungsvorschriften zur Regelung des Verfahrens vor seiner Behörde zu erlassen. Doch mag es sinnvoll sein, dies durch eine Vorschrift im Parteiengesetz ausdrücklich abzusichern.

In solchen Ausführungsvorschriften könnten detaillierte Vorgaben für eine einheitliche Rechnungslegung der Parteien und deren Prüfung durch die Wirtschaftsprüfer

²²³ Vgl. Dritter Abschnitt, VII. 2.

festgelegt werden.²²⁴ Diese Ausführungsvorschriften sollten in geeigneter Weise veröffentlicht werden. Es ist zu kritisieren, dass die Parteien ihrer Pflicht zur Rechnungslegung im Einzelnen auf jeweils eigene, unterschiedliche Weise nachkommen.²²⁵ Es ist Aufgabe der Bundestagsverwaltung, auf eine einheitliche Rechnungslegung hinzuwirken. Der Erlass von Ausführungsvorschriften ist dazu ein geeignetes Mittel.

64. Die Kommission empfiehlt, das Parteiengesetz dahin gehend zu ändern, dass der Umfang der Prüfung des Bundestagspräsidenten und die Aufgaben der Wirtschaftsprüfer im Sinne eines Stufenverhältnisses gegeneinander abgegrenzt werden. Der Schwerpunkt der Prüfung sollte bei den Wirtschaftsprüfern liegen. Voraussetzung dafür ist, dass ihnen – wie oben vorgeschlagen – Gegenstand und Umfang der Prüfung sowie besondere Prüfungspflichten präzise vorgegeben werden. Auf der Prüfung durch die Wirtschaftsprüfer kann dann die Kontrolle der Bundestagsverwaltung aufbauen. Der Präsident des Deutschen Bundestages sollte durch den Erlass von Ausführungsvorschriften auf eine einheitliche Rechnungslegung der Parteien hinwirken. Diese Befugnis sollte (klarstellend) im Parteiengesetz abgesichert werden.

IV. Vorlage eines ordnungsgemäßen Rechenschaftsberichts als Voraussetzung für den Anspruch auf staatliche Mittel

Es ist streitig, was unter einem „den Vorschriften des Fünftens Abschnittes entsprechenden“ Rechenschaftsbericht zu verstehen ist. Diese Formulierung ist nach bisheriger Gesetzeslage nicht nur maßgeblich für die generelle Prüfungstätigkeit des Bundestagspräsidenten (§ 23 Abs. 3 Satz 1 PartG), sondern auch für das generelle Verbot der Mittelfestsetzung gegenüber einer Partei (§ 23 Abs. 4 Satz 1 PartG). Darüber hinaus ist die Formulierung von Bedeutung für die Frage, ob eine Partei Anspruch auf staatliche Mittel wenigstens bezogen auf den Zuwendungsanteil hat (§ 19 Abs. 4 Satz 3 i. V. m. § 18 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 PartG).

Bereits in der Vergangenheit hat § 19 Abs. 4 Satz 3 PartG zu Anwendungsproblemen geführt, wenn eine Partei zwar einen formal ordnungsgemäßen, inhaltlich aber fehlerhaften, also unrichtigen Rechenschaftsbericht vorlegt hat, indem z. B. publikationspflichtige Zuwendungen oder Vermögenstatbestände nicht aufgeführt waren. In diesem Fall ist rechtlich unklar, ob der Rechenschaftsbericht als eingereicht gilt oder nicht bzw. ab welchem Ausmaß an Fehlerhaftigkeit er als nicht vorgelegt gilt. In der Praxis hat die Bundestagsverwaltung versucht, zu sachgerechten Ergebnissen zu gelangen, indem sie verlangt hat, ein Rechenschaftsbericht dürfe inhaltlich nicht an „wesentli-

chen“ Fehlern leiden. Die Wesentlichkeitsgrenze hat sie bei 5 Prozent angesetzt (insoweit in Anlehnung an den Rechtsgedanken aus § 27 Abs. 2 Satz 3 PartG).

Schon die Herzog-Kommission²²⁶ hatte empfohlen, § 19 Abs. 4 Satz 3 PartG dahin gehend zu präzisieren, dass ein Rechenschaftsbericht nur dann als fristgerecht vorgelegt gilt, wenn er den wesentlichen, im Parteiengesetz zu definierenden Vorschriften entspricht.

Wie berechtigt diese Empfehlung war, hat sich zwischenzeitlich bestätigt durch das verwaltungsgerichtliche Verfahren über die Rechtmäßigkeit des Bescheides des Präsidenten des Deutschen Bundestages vom 14. Februar 2000. In diesem Bescheid waren die von der CDU beanspruchten staatlichen Mittel um rund 41 Mio. DM gekürzt worden. Die dargestellte Frage bildet den Kern des Rechtsstreits. Zu ihr liegen inzwischen zahlreiche juristische Stellungnahmen vor.²²⁷

In erster Instanz hat das Verwaltungsgericht Berlin²²⁸ die Auffassung vertreten, eine Partei habe bereits dann Anspruch auf staatliche Mittel in Höhe des Zuwendungsanteils, wenn sie fristgemäß einen formal richtigen Rechenschaftsbericht eingereicht hat. Das Verfahren befindet sich derzeit im Berufungsverfahren.²²⁹

Die Kommission enthält sich mit Rücksicht auf das laufende Gerichtsverfahren einer Bewertung der Rechtsauffassung des VG Berlin. Sie schließt sich der Empfehlung der Herzog-Kommission der Sache nach an. Der Gesetzgeber sollte diese Präzisierung unabhängig vom Ausgang des erwähnten Rechtsstreits vornehmen. Die Kommission ist de lege ferenda der Auffassung, dass nur die Forderung nach einem inhaltlich richtigen Rechenschaftsbericht dem Transparenzgebot des Grundgesetzes entspricht.

65. Die Kommission empfiehlt, § 19 Abs. 4 Satz 3 PartG dahin gehend zu präzisieren, dass ein Rechenschaftsbericht nur dann als fristgerecht vorgelegt gilt, wenn er keine wesentlichen Fehler aufweist (vgl. dazu im Abschnitt Sanktionen die Empfehlung 74). Der Gesetzgeber sollte diese Präzisierung unabhängig vom Ausgang des derzeit beim OVG Berlin anhängigen Rechtsstreits um den Bescheid des Bundestagspräsidenten vom 14. Februar 2000 vornehmen. Die Kommission ist de lege ferenda der Auffassung, dass nur die Forderung nach einem inhaltlich richtigen Rechenschaftsbericht dem Transparenzgebot des Grundgesetzes entspricht.

²²⁶ Vgl. Bundestagsdrucksache 14/637, S. 29

²²⁷ Vgl. etwa Merten, MIP 1999, Sonderbeilage zu Heft 9, S. 11 (14); Morlok, NJW 2000, 761 (766 ff.); Heinig/Streit, Jura 2000, 393 (396 ff.); a.A.: Flume, Der Betrieb 2000, S. I (II); Depenheuer/Grzesiek, DVBl. 2000, 736 (738, 740); Koch, NJW 2000, 1004 (1006); Klein, NJW 2000, 1441 (1445); Huber, DÖV 2000, 745 (749); Ipsen, JZ 2000, 685 (691); Cornils, VerwArch 2000, 327 (350)

²²⁸ VG Berlin, Urteil vom 31. Januar 2001 – VG 2 A 25.00 –, NJW 2001, 1367

²²⁹ OVG Berlin, Az 3 N 21/01

²²⁴ Derzeit versucht die Bundestagsverwaltung, den Parteien solche Vorgaben durch einen „Muster-Rechenschaftsbericht“ zu machen, vgl. Bundestagsdrucksache 14/4747, S. 185 ff.

²²⁵ Vgl. Streitferdt, Gutachten, 3.5.5 und 6.2

V. Sicherstellung der Vorlage von Rechenschaftsberichten durch alle Parteien

Die Verpflichtung zur Rechenschaftslegung (§ 23 Abs. 1 PartG) gilt für alle Parteien im Sinne des § 2 PartG, also unabhängig davon, ob sie an der staatlichen Teilfinanzierung teilhaben oder nicht. Das Grundgesetz verlangt von den Parteien Transparenz wegen ihrer hervorragenden Rolle im politischen Prozess.

Gleichwohl legen regelmäßig weniger als die Hälfte der Parteien diesen Rechenschaftsbericht vor, mit sinkender Tendenz. Nach den Angaben des Bundestagspräsidenten²³⁰ haben im Jahr 1996 nur 41 von 84 Parteien (49 %), 34 von 85 Parteien (40 %) im Jahr 1997 und nur 31 von 99 Parteien (31 %) im Jahr 1998 diese Verpflichtung erfüllt. Das ist unbefriedigend.

Hinzu kommt, dass die Bundestagsverwaltung von diesen eingereichten Rechenschaftsberichten nur solche als Bundestagsdrucksache veröffentlicht (vgl. § 23 Abs. 2 Satz 3 PartG), die in einem Mindestmaß den Vorgaben des Parteiengesetzes genügen. Von einer Publikation der als unzureichend eingestuften Unterlagen sieht sie ab, um solchen Papieren durch die Veröffentlichung nicht den Schein eines Rechenschaftsberichts zu verleihen.

Das Parteiengesetz geht davon aus, dass die Aussicht auf staatliche Teilfinanzierung ein ausreichender Anreiz für die Parteien ist, einen ordnungsgemäßen Rechenschaftsbericht fristgemäß vorzulegen. Dieser Anreiz greift offensichtlich nicht bei Parteien, die wegen Nichterfüllung der Voraussetzungen an der staatlichen Teilfinanzierung nicht teilhaben. Um auch die derzeit säumigen Parteien zur Vorlage eines Rechenschaftsberichts anzuhalten, ist bereits früher sowohl vom Bundesrechnungshof²³¹ als auch von der Herzog-Kommission²³² vorgeschlagen worden, die steuerliche Privilegierung von Spenden an Parteien (§ 10b Abs. 2 und § 34g EStG) davon abhängig zu machen, dass die Partei ihrer Pflicht zur Vorlage eines Rechenschaftsberichts nachkommt. Die Kommission schließt sich dem an und wiederholt diese Empfehlung.

66. Die Kommission empfiehlt, die steuerliche Privilegierung von Spenden an Parteien (§ 10b Abs. 2 und § 34g EStG) davon abhängig zu machen, dass die Partei ihrer Pflicht zur Vorlage eines Rechenschaftsberichts nachkommt.

VI. Befugnis zur Beantragung der Festsetzung staatlicher Mittel

Die Festsetzung und Auszahlung der staatlichen Mittel sind von den Parteien schriftlich zum 30. September des jeweils laufenden Jahres beim Präsidenten des Deutschen

Bundestages zu beantragen (§ 19 Abs. 1 Satz 1 PartG). In der Praxis wird das unterschiedlich gehandhabt: Zum Teil beantragen die Bundesverbände Mittel zugleich für sich selbst und mit Vollmacht für alle Landesverbände, zum Teil stellen der Bundesverband und die Landesverbände jeweils eigene Anträge nur für sich selbst. Die Antragstellung kann auch konkludent erfolgen. Dies weist auf eine Ungenauigkeit des Parteiengesetzes hin, das den Begriff „Partei“ uneinheitlich gebraucht, nämlich einerseits im Sinne von Bundespartei, andererseits auch im Sinne der Landesverbände. Um die bisherigen Probleme bei der Antragstellung künftig zu vermeiden, sollte § 19 Abs. 1 PartG um einen Satz 3 ergänzt werden, wonach die Bundesverbände der Parteien bei der Antragstellung zugleich für ihre Landesverbände handeln.

67. Die Kommission empfiehlt, im Parteiengesetz klarzustellen, dass die Bundesverbände der Parteien bei der Antragstellung zugleich für ihre Landesverbände handeln.

VII. Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Ländern

Der Bundestagspräsident teilt den Ländern die auf die Landesverbände der Parteien entfallenden Beträge für die bei den Landtagswahlen erzielten Stimmen verbindlich mit (§ 21 Abs. 1 Satz 2 PartG). Dieser Teil der staatlichen Mittel wird von den Ländern ausgezahlt (§ 21 Abs. 1 Satz 1 PartG).

In der Praxis errechnet die Bundestagsverwaltung die Anteile der Parteien an den staatlichen Mitteln insgesamt, erlässt die jeweiligen Bescheide nur gegenüber den Bundesverbänden der Parteien über die auf diese entfallenden Beträge und zahlt diese Mittel aus dem Bundeshaushalt an sie aus. Die Präsidenten der Landesparlamente, die in den Ländern durch Landesrecht für zuständig erklärt worden sind, erhalten jeweils ein Schreiben mit einem Vermerk über die Berechnung der Bundestagsverwaltung. Das weitere Verfahren in den Ländern wird von diesen unterschiedlich gehandhabt. Ein Teil der Länder erlässt daraufhin eigene Bescheide an die Landesverbände der Parteien, ein anderer Teil veranlasst lediglich die Auszahlung der Mittel aus den Landeshaushalten oder übersendet – wohl als informell gedachte – Schreiben, in denen die auszahlenden Beträge erläutert werden. Dem liegen unterschiedliche Auffassungen über die rechtliche Stellung der Länder zugrunde: Teils sehen sie sich als bloße Zahlstellen an, teils sind sie der Ansicht, hinsichtlich der Landesverbände noch eigene Bescheide erlassen zu dürfen oder zu müssen.

Die Kommission empfiehlt, gesetzlich klarzustellen, ob der Bundestagspräsident oder die Länder Aussteller der entsprechenden Leistungsbescheide sind. Nach Auffassung der Kommission sind beide Varianten rechtlich denkbar. Die Kommission empfiehlt die erste Variante. Der Bundestagspräsident würde dann im Rahmen einer Organleihe tätig.

²³⁰ Vgl. Bundestagsdrucksache 14/4747 S. 16

²³¹ Vgl. Bundestagsdrucksache 11/3056, Nr. 34

²³² Vgl. Bundestagsdrucksache 14/637, S. 38

68. Die Kommission empfiehlt, gesetzlich klarzustellen, dass der Bundestagspräsident die Leistungsbescheide über die gemäß § 21 PartG auf die Landesverbände entfallenden staatlichen Mittel erlässt.

VIII. Einhaltung der absoluten Obergrenze und Kürzung der Landesstimmenanteile

Bei der Festsetzung der staatlichen Mittel ist zunächst die absolute Obergrenze (§ 18 Abs. 2) und sodann für jede Partei die relative Obergrenze (§ 18 Abs. 5) einzuhalten (§ 19 Abs. 6 PartG). Überschreitet die Summe der errechneten staatlichen Mittel die absolute Obergrenze, besteht der Anspruch der Parteien auf staatliche Mittel nur in der Höhe, der ihrem Anteil an dieser Summe entspricht. Ergänzend hierzu bestimmt § 19 Abs. 8 Satz 1 Halbs. 2 PartG hinsichtlich der Auszahlung der staatlichen Mittel für die bei Landtagswahlen erzielten gültigen Stimmen, dass insoweit etwaige Kürzungen nach § 19 Abs. 6 PartG (zur Einhaltung der absoluten und relativen Obergrenze) außer Betracht bleiben.

In bestimmten Fallkonstellationen, insbesondere wenn eine neu gegründete Partei im Jahre der Gründung bereits erfolgreich an Landtagswahlen teilnimmt, tritt der Fall ein, dass bereits der an die Partei zu bezahlende Landesstimmenanteil (§ 19 Abs. 8 Satz 1 Halbs. 1 PartG) den rechnerischen Anteil der Partei an der absoluten Obergrenze überschreitet. Die Bundestagsverwaltung reduziert in derartigen Fällen den Landesstimmenanteil entgegen dem Kürzungsverbot des § 19 Abs. 8 Satz 1 Halbs. 2 PartG so, dass der rechnerische Anteil der Partei an der absoluten Obergrenze im Endergebnis eingehalten wird.

Nach Auffassung der Kommission dürfte die Praxis der Bundestagsverwaltung vom Gesetzeswortlaut nicht gedeckt sein. Die Kommission empfiehlt daher, im Parteiengesetz klarzustellen, wie der aufgezeigte Konflikt zwischen dem strikten Gebot der Einhaltung der absoluten Obergrenze (§ 19 Abs. 6 Satz 2 PartG) und der Vorgabe, die Landesstimmenanteile ungekürzt auszuzahlen (§ 19 Abs. 8 Satz 1 Halbs. 2 PartG), zu lösen ist. Nach Auffassung der Kommission ist der Einhaltung der absoluten Obergrenze der Vorrang einzuräumen. Von daher hält sie das von der Bundestagsverwaltung in der Praxis verwirklichte Ergebnis für richtig. Es sollte aber gesetzlich abgesichert werden.

69. Die Kommission empfiehlt, im Parteiengesetz klarzustellen, wie der in bestimmten Fällen auftretende Konflikt zwischen dem strikten Gebot der Einhaltung der absoluten Obergrenze und der Vorgabe, die Landesstimmenanteile ungekürzt auszuzahlen (§ 19 Abs. 8 Satz 1 Halbs. 2 PartG), zu lösen ist. Nach Auffassung der Kommission ist der Einhaltung der absoluten Obergrenze der Vorrang einzuräumen.

IX. Einbeziehung neuer Parteien

Bei der Festsetzung der staatlichen Teilfinanzierung wird maßgeblich auf den Rechenschaftsbericht des Vorjahres abgestellt (§ 19 Abs. 5, § 23 Abs. 4 Satz 1 PartG). Daher können nach dem Wortlaut des Parteiengesetzes neu gegründete und sofort erfolgreiche Parteien trotz Erreichens des für den Anspruch auf staatliche Teilfinanzierung nötigen Quorums für das Gründungsjahr entgegen § 18 Abs. 1 PartG keine staatlichen Mittel erhalten. Zum einen fehlen die erforderlichen Angaben zu den selbst erwirtschafteten Einnahmen des Vorjahres (sodass die relative Obergrenze für diese Partei 0 DM beträgt), zum anderen greift wegen des fehlenden Rechenschaftsberichtes das Festsetzungsverbot des § 23 Abs. 4 Satz 1 PartG.

In der Praxis verfährt die Bundestagsverwaltung in derartigen Fällen so, dass sie entweder die relative Obergrenze außer Acht lässt und die Höhe der staatlichen Mittel allein aus dem jeweiligen Wählerstimmenanteil nach § 19 Abs. 3 Satz 1 PartG errechnet (die Bescheide ergehen dann jeweils „unter Vorbehalt der Nachprüfung der relativen Obergrenze“ anhand des noch vorzulegenden Rechenschaftsberichts für das Gründungsjahr) oder dass sie Mittel für das laufende Jahr festsetzt, indem sie den Rechenschaftsbericht des Gründungsjahres zum Maßstab nimmt.

Die Verfahrensweise der Bundestagsverwaltung führt zu einem sinnvollen Ergebnis. Auch die Kommission ist der Auffassung, dass gerade jungen, neu gegründeten Parteien keine unnötigen Hürden bei einem Eintritt in den Wettbewerb der politischen Meinungen in den Weg gestellt werden sollten. Die Verfahrensweise der Bundestagsverwaltung dürfte kaum von der Gesetzeslage gedeckt sein. Die Kommission empfiehlt daher eine Klarstellung des Gesetzes dahin gehend, dass eine Festsetzung staatlicher Mittel für neu gegründete Parteien im Jahr der Gründung nicht an einem fehlenden Rechenschaftsbericht für das Vorjahr scheitert.

70. Die Kommission empfiehlt, im Parteiengesetz klarzustellen, dass eine Festsetzung staatlicher Mittel für neu gegründete Parteien im Jahr der Gründung trotz fehlenden Rechenschaftsberichts für das Vorjahr möglich ist.

X. Nachmeldung von Spenden

Im Rahmen der Rechnungslegung über veröffentlichungspflichtige (den Gesamtwert von 20 000 DM im Kalenderjahr übersteigende) Spenden kann es immer einmal zu Fehlern kommen, die auch bei gehöriger Sorgfalt nicht zu vermeiden sind. Als Beispiel sei hier nur genannt, dass ein Bürger über das Kalenderjahr verteilt mehrere Einzelbeträge spendet, die zusammengerechnet die Publikationsgrenze überschreiten, diese Mehrfach-Spende aber nicht als solche erkannt wird, etwa weil sein Name in unterschiedlicher Schreibweise erfasst wurde (das eine Mal mit „ö“, das andere Mal mit „oe“) oder weil sich seine Anschrift geändert hat. Ein solches Ver-

sehen (Verstoß gegen § 25 Abs. 2 PartG) hätte gem. § 23a Abs. 1 Satz 1 PartG zur Folge, dass die Partei den Anspruch auf staatliche Mittel in Höhe des zweifachen Spendenbetrages verlöre. Die Erfüllung irgendeines subjektiven Tatbestandsmerkmals wird von der Vorschrift nicht gefordert.

In der Praxis sieht die Bundestagsverwaltung bei rechtzeitiger Nachmeldung (d. h. vor anderweitigem Bekanntwerden des Sachverhaltes) einer nicht im Rechenschaftsbericht veröffentlichten Spende von der Rechtsfolge des § 23a Abs. 1 Satz 1 PartG ab, wenn nach ihrer Ansicht der Verstoß gegen die Publikationspflicht der Partei nicht zuzurechnen ist, z. B. aufgrund einer Verkettung unglücklicher, von der Partei nicht zu vertretender Umstände.

Der Bundestagspräsident hält diese Praxis unter Berufung auf eine systematische und teleologische Auslegung der Sanktionsnorm für gerechtfertigt.²³³ Der Bundesrechnungshof dagegen hält den Wortlaut des § 23a Abs. 1 Satz 1 PartG für eindeutig, er lasse keinen Raum für eine Auslegung im dargestellten Sinne. Die geschilderte Praxis verstoße gegen geltendes Recht.

Nach Auffassung der Kommission sollte die Verfahrensweise der Bundestagsverwaltung gesetzlich abgesichert werden. Für sie spricht ein praktisches Bedürfnis. Der bisherige Gesetzeswortlaut enthält keine Anreize, nicht im Rechenschaftsbericht ausgewiesene Spenden freiwillig nachzumelden. Deshalb empfiehlt die Kommission, für einen eingeschränkten Bereich („Pannen“ und kleine Unrichtigkeiten) eine Regelung einzuführen, die es den Parteien ermöglicht, solche Rechtsverstöße vor deren anderweitigem Bekanntwerden anzuzeigen. Der Gesetzgeber sollte prüfen, ob er zusätzlich eine Höchstsumme für eine nachgemeldete Spende festlegt. Die Nachmeldung könnte mit einer Minderung der finanziellen Sanktion nach dem PartG honoriert werden. Eine etwaige Strafbarkeit des Betreffenden würde davon unberührt bleiben.²³⁴

71. Die Kommission empfiehlt, im Rahmen der Rechnungslegung über veröffentlichungspflichtige Spenden für einen eingeschränkten Bereich („Pannen“ und kleine Unrichtigkeiten) eine Regelung einzuführen, die es den Parteien ermöglicht, solche Rechtsverstöße vor deren anderweitigem Bekanntwerden anzuzeigen. Der Gesetzgeber sollte prüfen, ob er zusätzlich eine Höchstsumme für die nachgemeldete Spende festlegt. Die Nachmeldung könnte mit einer Minderung der finanziellen Sanktion nach dem PartG honoriert werden. Eine etwaige Strafbarkeit des Betreffenden würde davon unberührt bleiben.

XI. Aufbewahrungsfristen für Rechnungsunterlagen

Die Rechnungsunterlagen der Parteien sind sechs Jahre lang aufzubewahren, Bücher, Bilanzen und Rechenschaftsberichte dagegen zehn Jahre lang (§ 28 Abs. 3 PartG). Diese Aufspaltung der Aufbewahrungsfristen dürfte auf die zum Zeitpunkt der Neufassung des Parteiengesetzes im Jahr 1994 geltende Fassung des § 257 Abs. 4 HGB zurückzuführen sein. Eine Aufbewahrungspflicht für Bücher ohne gleichzeitige Aufbewahrungspflicht für Buchungsbelege erscheint wenig sinnvoll, da eine Überprüfung der inhaltlichen Richtigkeit der Bücher ohne Prüfung der Belege nur schwer möglich ist. Für den Bereich des Handelsrechts ist diese Diskrepanz inzwischen durch die Neufassung des § 257 Abs. 4 HGB mit Wirkung vom 24. Dezember 1998 behoben und die Aufbewahrungsfrist für Buchungsbelege ebenfalls auf zehn Jahre verlängert worden. Die Kommission empfiehlt, § 28 Satz 3 PartG entsprechend zu ändern.

Die Vorschrift enthält im Übrigen keine Sanktion. Ihre Nichtbefolgung hat für die Partei keine Konsequenzen. Die Kommission empfiehlt zu prüfen, ob ein Verstoß gegen die Aufbewahrungsfrist durch eine vom Bundestagspräsidenten zu verhängende Sanktion (als Ordnungswidrigkeit, also z. B. durch eine Geldbuße in bestimmter Höhe) bewehrt werden sollte.

72. Die Kommission empfiehlt, die derzeit unterschiedlichen Aufbewahrungsfristen für Rechnungsunterlagen, Bücher, Bilanzen und Rechenschaftsberichte einheitlich auf zehn Jahre festzusetzen und zu prüfen, ob Verstöße gegen die Aufbewahrungspflicht (z. B. durch eine Geldbuße) sanktioniert werden sollten.

Fünfter Abschnitt: Sanktionen

Aus Anlass der im Winter 1999/2000 bekannt gewordenen Fälle von Fehlverhalten im Umgang mit Parteispenden und Parteifinzen sind auch die im Parteiengesetz vorgesehenen finanziellen Sanktionen sowie die strafrechtliche Ahndung solcher Sachverhalte zum Gegenstand der öffentlichen Diskussion geworden. Darüber hinaus hat sich eine juristische Auseinandersetzung an ihnen entzündet.

I. Finanzielle Sanktionen gegen die Partei durch die mittelverwaltende Stelle

Die bisherige juristische Aufarbeitung dieser Sachverhalte hat zu der Erkenntnis geführt, dass die Regelungen des Parteiengesetzes über finanzielle Sanktionen zahlreiche Unklarheiten beinhalten. Zu den wesentlichen Zweifelsfragen des Gesetzes in diesem Bereich gehören

²³³ Vgl. zuletzt den Bericht vom 21. November 2000, Bundestagsdrucksache 14/4747, S. 32.

²³⁴ Vgl. dazu Fünfter Abschnitt, II. 1.

Fragen der Auslegung von § 19 Abs. 4 Satz 3 und § 23 Abs. 4 Satz 3 PartG (Anforderungen an einen ordnungsgemäßen Rechenschaftsbericht),²³⁵ das Verhältnis dieser Vorschriften zur Sanktionsnorm des § 23a PartG (wegen rechtswidrig erlangter oder nicht ordnungsgemäß publizierter Spenden). Zweifel hinsichtlich der Verhältnismäßigkeit der derzeit möglichen Sanktionen bei einer erheblichen Beeinträchtigung der Chancengleichheit der Parteien und die Anwendbarkeit der Vorschrift des § 48 des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVfG) über die Rücknahme eines rechtswidrigen begünstigenden Verwaltungsaktes.

1. Vorschläge der Gutachter der Kommission

Der Gesetzgeber hat verschiedene Optionen, die Mängel der derzeitigen Gesetzesfassung zu beseitigen. Eine „kleine Lösung“ bestünde darin, mit vergleichsweise geringen punktuellen Änderungen die oben dargestellten Zweifelsfragen zu klären. Eine „große Lösung“ bestünde in einer grundlegenden strukturellen Neuordnung der finanziellen Sanktionen des Parteiengesetzes. Die beiden von der Kommission in Auftrag gegebenen juristischen Gutachten haben zwei grundlegend verschiedene, in sich jeweils stimmige Vorschläge für Änderungen im Festsetzungsverfahren und im finanziellen Sanktionensystem unterbreitet. Beide streben eine Vereinfachung des Festsetzungsverfahrens und eine Präzisierung des finanziellen Sanktionensystems an. Beide Vorschläge würden zu umfangreichen Änderungen des Gesetzes führen. Klein hat sogar einen eigenen Gesetzesentwurf (GE) ausformuliert.

Die Vorschläge der beiden Gutachter lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- a) Klein²³⁶ geht davon aus, dass der Staat von Verfassungen wegen den Parteien Mittel nur in dem für ihre Funktionsfähigkeit unerlässlichen Umfang gewähre. Daraus folge, dass der Spielraum des Gesetzgebers für finanzielle Sanktionen gering sei. Ab einer gewissen Dimension könnten finanzielle Sanktionen gegen eine Partei wegen einer erheblichen Störung der Chancengleichheit der Parteien verfassungsrechtlich bedenklich sein. Dem Staat komme nur die Aufgabe zu, auf die Einreichung richtiger und vollständiger Rechenschaftsberichte hinzuwirken und die Öffentlichkeit von aufgedeckten Verstößen in Kenntnis zu setzen. Der Rechenschaftsbericht soll nach Klein auch dann als vorgelegt gelten, wenn er inhaltliche Mängel aufweist. Einen (gänzlichen) Anspruchverlust sieht Kleins Konzept nur bei fortgesetzter Verweigerung der Vorlage eines Rechenschaftsberichts vor. Der Anwendungsrahmen von § 23a PartG (§ 27 GE) soll erhalten bleiben. Im Übrigen sei es dem Wähler überlassen, durch seine Stimmabgabe die Partei zu sanktionieren („demokratische Haftung“).

Was den Inhalt des Rechenschaftsberichts betrifft, unterscheidet Klein zwischen festsetzungsrelevanten Angaben des Rechenschaftsberichts und solchen, die auf die Höhe der staatlichen Mittel keinen Einfluss haben. Hinsichtlich des Wählerstimmenanteils könne stets eine endgültige Festsetzung der staatlichen Mittel und deren Auszahlung erfolgen. Wenn der Bundestagspräsident dagegen Zweifel an der Richtigkeit von festsetzungsrelevanten Angaben habe, soll die Festsetzung nur vorläufig erfolgen. Die Partei solle in einem Prüfverfahren (ggf. mit einem externen Wirtschaftsprüfer) Gelegenheit haben, diese Zweifel auszuräumen. Die endgültige Festsetzung soll nach Maßgabe der ggf. von dem Wirtschaftsprüfer als richtig bestätigten Angaben erfolgen. Bei verbotswidrig angenommenen Leistungen soll ein Betrag in dreifacher Höhe, bei nicht ordnungsgemäß veröffentlichten Leistungen in zweifacher Höhe der in Rede stehenden Leistung als Sanktion abzuführen sein. Die Parteien sollen die Möglichkeit haben, von sich aus Fehler des Rechenschaftsberichts mit „sanktionsbefreiender Wirkung“ anzuzeigen und zu korrigieren.

Weiter schlägt Klein vor, dem Bundestagspräsidenten möglichst nur gesetzlich gebundene Entscheidungen aufzuerlegen, also Ermessensspielräume zu vermeiden. Die allgemeinen Vorschriften über die Rücknahme von Verwaltungsakten (§ 48 VwVfG) will Klein ausschließen; stattdessen schlägt er eine besondere Regelung im Falle der nachträglichen Feststellung von festsetzungsrelevanten Mängeln des Rechenschaftsberichts vor, aber nur binnen einer Ausschlussfrist von drei Jahren nach Bestandskraft des infrage stehenden Festsetzungsbescheides.

- b) Demgegenüber befürwortet Morlok²³⁷ eine grundlegende strukturelle Änderung des Sanktionensystems: Ein Grund für die unterschiedliche Deutung des geltenden Rechts liege darin, dass es eine Mischung mit Elementen aus zwei Modellen sei, nämlich eines Anspruchsverlustmodells (§ 19 Abs. 4 und § 23 Abs. 4 PartG) und eines Sanktionenmodells (§ 23a PartG). Morlok schlägt einen Systemwechsel zu einem reinen Sanktionenmodell vor. Ein solches Modell habe den Vorteil der Klarheit und erlaube entgegen der „Alles-oder-Nichts“-Logik eines Anspruchsverlustmodells eine differenziertere Zumessung von Rechtsfolgen für verschiedene Rechtsverstöße, die sich an deren Art und Schwere orientierten.

Hierzu enthält das Modell von Morlok viele Einzelheiten. Unerhebliche Vorkommnisse brauchten nicht sanktioniert zu werden, deshalb soll eine einheitliche „Sanktionswürdigkeits“-Grenze von 20 000 DM gelten. Morlok strebt einerseits einen möglichst einfachen, andererseits einen umfassenden und ausdifferenzierten Sanktionenkatalog an. Dabei unterscheidet er zwischen zwei Kategorien, nämlich zwischen einer bloßen Verletzung der Transparenz, also der Nichtpublikation von Tatbeständen, die als solche rechtmäßig

²³⁵ Vgl. den Rechtsstreit um den Bescheid des Bundestagspräsidenten vom 14. Februar 2000 gegenüber der CDU.

²³⁶ Vgl. Klein, Gutachten, 4. Abschnitt

²³⁷ Vgl. Morlok, Gutachten, Vierter Teil, VII. und VIII

sind, und Tatbeständen, die von Rechts wegen verboten sind. Rechtsverstöße der letzten Art sollen deutlich schwerer geahndet werden als die der ersten Kategorie. Der Sanktionenkatalog soll abschreckende Wirkung haben. Es sollen Multiplikationsfaktoren eingeführt werden, die die Höhe der zu verhängenden Sanktion auf ein Mehrfaches über dem „Gewinn“ bei illegalem Verhalten festlegen. Dieser Faktor soll bei rechtswidrigem Handeln fünf betragen; liege dagegen – bei im Übrigen rechtmäßigem Handeln – lediglich ein Verstoß gegen Publikationspflichten vor, soll der Multiplikationsfaktor zwei betragen.

2. Vorschläge zur Präzisierung finanzieller Sanktionen

Die Kommission betrachtet die Vorschläge der beiden Gutachter als Anregungen und Angebote an den Gesetzgeber. Sie konzentriert sich nachfolgend im Wesentlichen darauf, rechtspolitische Zielvorgaben zu formulieren.

Es gilt, ein präzises und differenziertes Sanktionensystem zu schaffen, das alle sanktionswürdigen Tatbestände erfasst, aber in der gesetzestechnischen Umsetzung einfach und in der Praxis handhabbar ist.

- a) Die Kommission ist der Auffassung, dass die Vorschriften über die finanziellen Sanktionen des Parteiengesetzes dahin gehend geändert werden sollten, dass Pflichtverletzungen und Rechtsverstöße präzise benannt und mit zielgenauen finanziellen Sanktionen geahndet werden. Unbestimmte Rechtsbegriffe und Entscheidungsspielräume, auf der Tatbestands- wie auf der Rechtsfolgenseite, sind so weit wie möglich zu vermeiden. Alle Vorschriften sollten auf die optimale Verwirklichung des Transparenzgebotes ausgerichtet sein.

Es ist rechtspolitisch unerwünscht, wenn Vorgänge im Umgang mit Parteispenden und Parteifinzen aufgrund unklarer Gesetzesformulierungen ungeahndet bleiben. Das untergräbt das Rechtsbewusstsein und leistet der Politikverdrossenheit Vorschub.

- b) Die zu verhängenden Sanktionen sollten abschreckende Wirkung haben, gerade weil – wie die Vergangenheit lehrt – auf dem Gebiet der Parteienfinanzierung wiederholt eine Tendenz zur Umgehung und Verschleierung zu beobachten ist. Auch durch die Höhe der möglichen Sanktion sollte von vornherein der Spekulation entgegenwirkt werden, dass selbst bei einer Ahndung des Fehlverhaltens sich das rechtswidrige Tun „im Ergebnis“ gleichwohl lohnen könnte. Die finanzielle Sanktion sollte also auch in ihrer Höhe spürbar sein. In jedem Fall sollte das derzeitige Sanktionenniveau nicht unterschritten werden.

Insoweit kann die Kommission dem Ansatz von Klein nicht folgen, der Gesetzgeber habe kaum Spielraum für finanzielle Sanktionen, wolle er nicht in deren grundgesetzlich verbürgtes Recht auf Chancengleichheit im politischen Wettbewerb eingreifen.²³⁸ Nach

Ansicht der Kommission rechtfertigt es das ebenfalls mit Verfassungsrang ausgestattete Transparenzgebot, dass eine Partei bei einem erheblichen Verstoß gegen die Rechnungslegungspflicht durch die Höhe der daran anknüpfenden finanziellen Sanktion gegebenenfalls auch empfindlich getroffen wird. Es ist in Kauf zu nehmen, wenn dadurch ihre Chancen im politischen Wettbewerb mit anderen Parteien vorübergehend beeinträchtigt werden.

Andererseits muss die gesetzliche Regelung wie auch ein auf ihrer Grundlage ergehender Bescheid im Einzelfall dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit genügen. In keinem Fall darf die weitere Existenz einer Partei infrage gestellt sein.

- c) Nach Ansicht der Kommission reicht es nicht aus, bei der Sanktionierung von Rechtsverstößen allein oder vor allem darauf zu setzen, dass die „demokratische Haftung“ durch den Wähler greife (so aber der grundsätzliche Ansatz von Klein).²³⁹

Eine Wahlentscheidung wird erfahrungsgemäß nicht allein von einem solchen Einzelaspekt bestimmt. Sind die tagespolitischen Aufregungen über einen Rechtsverstoß vorüber, treten für viele Wähler wieder längerfristige Grundüberzeugungen und andere politische Sachüberlegungen in den Vordergrund.

- d) In jedem Fall besteht Präzisierungsbedarf hinsichtlich der Anforderungen an einen Rechenschaftsbericht als Voraussetzung für den Anspruch auf staatliche Mittel (§ 19 Abs. 4 Satz 3 PartG und § 23 Abs. 4 Satz 3 PartG). Insoweit kann darauf verwiesen werden, was die Kommission oben²⁴⁰ im Abschnitt zum Verfahren der Bundestagsverwaltung unter Hinweis auf das derzeit anhängige Verwaltungsstreitverfahren²⁴¹ um den Bescheid vom 14. Februar 2000 gegenüber der CDU ausgeführt hat.

Der Gesetzgeber sollte diese Präzisierung unabhängig vom Ausgang dieses Rechtsstreits vornehmen. Die Kommission ist der Auffassung, dass de lege ferenda nur die Forderung nach einem inhaltlich richtigen Rechenschaftsbericht dem grundgesetzlichen Transparenzgebot (Artikel 21 Abs. 1 Satz 4 GG) gerecht wird.

Es ist einsichtig, dass nicht jeder kleine Fehler eines Rechenschaftsberichts zum teilweisen oder gänzlichen Anspruchsverlust nach § 19 Abs. 4 Satz 3 oder § 23 Abs. 4 Satz 3 PartG führen soll. Diese Rechtsfolge darf nur bei „wesentlichen“ Fehlern eintreten. Zur Vermeidung von Zweifelsfragen empfiehlt es sich, näher zu bestimmen, wann ein „wesentlicher“ Fehler vorliegt. Das wird nicht einfach sein. Ein denkbarer Vorschlag wäre es, in einer enumerativen Aufzählung festzulegen, welches die „wesentlichen“ Vor-

²³⁸ Vgl. Klein, Gutachten, Vierter Abschnitt, II.

²³⁹ Vgl. Klein, Gutachten, Vierter Abschnitt II. und VI.

²⁴⁰ Vgl. Vierter Abschnitt, IV.

²⁴¹ Vgl. VG Berlin, Urteil vom 31. Januar 2001 – VG 2 A 25.00 –, NJW 2001, 1367

schriften des Parteiengesetzes sind, denen der Rechenschaftsbericht genügen muss. Denkbar wäre auch (alternativ oder zusätzlich), den Begriff „wesentlich“ betragsmäßig zu konkretisieren, sei es in absoluten Zahlen, sei es in einer Prozentzahl. Der letztgenannte Ansatz entspricht der bisherigen Praxis der Bundestagsverwaltung. Diese hält Unrichtigkeiten bis zu fünf vom Hundert der Einnahmen der jeweiligen Parteigliederung für nicht „wesentlich.“ Sie entnimmt dies dem Rechtsgedanken aus § 27 Abs. 2 Satz 3 PartG, wonach sonstige Einnahmen i.S.v. § 24 Abs. 2 Nr. 7 PartG nicht näher aufgegliedert und erläutert werden müssen, wenn sie diesen Vomhundertsatz nicht überschreiten.

In der Frage, wie die genannten Vorschriften präzisiert werden sollten, hat der Gesetzgeber verschiedene gesetzestechnische Möglichkeiten. Die Kommission empfiehlt, die Praxis der Bundestagsverwaltung zu übernehmen. Sie ist allerdings der Auffassung, dass die Grenze bei höchstens zwei Prozent der Einnahmen der jeweiligen Parteigliederung liegen sollte.

- e) Präzisiert werden sollte ferner das Verhältnis zwischen dem Anspruchverlust wegen nicht rechtzeitiger Vorlage eines ordnungsgemäßen Rechenschaftsberichts (§ 19 Abs. 4 Satz 3 bzw. § 23 Abs. 4 Satz 3 PartG) und der Sanktionsnorm des § 23a PartG im Falle rechtswidrig angenommener oder nicht ordnungsgemäß veröffentlichter Spenden. Der Anwendungsbereich der genannten Vorschriften sollte klar gegeneinander abgegrenzt werden.
- f) Regelungsbedürftig ist ferner, ob und ggf. mit welchen Maßgaben die allgemeine Vorschrift des § 48 des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVfG) über die Rücknahme eines rechtswidrigen begünstigenden Verwaltungsaktes Anwendung finden soll.²⁴² Die Frage stellt sich namentlich dann, wenn sich nachträglich herausstellt, möglicherweise erst nach geraumer Zeit, dass ein bestandskräftiger Festsetzungsbescheid auf einem fehlerhaften Rechenschaftsbericht beruht. Zweifelhaft erscheint eine Anwendung von § 48 VwVfG besonders dann, wenn die Höhe der festgesetzten staatlichen Mittel bei Einreichung eines korrekten Rechenschaftsberichts unverändert gewesen wäre. Die Probleme um § 48 VwVfG stellen sich verschärft, wenn es sich um einen „Kettenfehler“ handelt, der sich durch mehrere Rechenschaftsberichte hindurchzieht; hier wird die Frage aufgeworfen, ob in diesem Fall ein sanktionsmildernder „Fortsetzungszusammenhang“ anzuerkennen ist oder der Rechtsgedanke des Artikel 101 Abs. 3 GG (ne bis in idem – Verbot der Doppelbestrafung) angewendet werden sollte.²⁴³

Der Sache nach geht es um eine Abwägung zwischen dem Verfassungsgebot materiell richtiger Rechnungslegung (Artikel 21 Abs. 1 Satz 4 GG) einerseits und dem im Rechtsstaatsprinzip (Artikel 20 Abs. 3 GG)

verankerten Grundsatz der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes in bestandskräftige (wenn auch fehlerhafte) Festsetzungsbescheide andererseits.

In Übereinstimmung mit den Gutachten von Klein²⁴⁴ und Morlok²⁴⁵ ist die Kommission der Auffassung, dass länger zurückliegende Sachverhalte jenseits eines festzulegenden Zeitpunkts nicht mehr dazu führen sollten, dass das Festsetzungsverfahren neu aufgerollt, bestandskräftige Festsetzungsbescheide korrigiert und (teilweise) rückabgewickelt werden. Der damit verbundene Aufwand und der Verlust an Rechtssicherheit stünde in keinem Verhältnis zum Erreichen des Sanktionszwecks. Dem Gesetzeszweck (öffentliche Rechnungslegung) und dem öffentlichen Interesse mag in diesen Fällen dadurch ausreichend Rechnung getragen werden, dass der Bundestagspräsident darüber in seinen regelmäßigen Berichten informiert (vgl. § 23 Abs. 5 PartG).

Die Kommission empfiehlt, im Parteiengesetz eine eigenständige Regelung über die Behandlung nachträglich entdeckter Fehler in den Rechenschaftsberichte der Parteien und deren Sanktionierung vorzusehen. Es sollte sich um eine gebundene Entscheidung ohne Ermessensspielraum des Bundestagspräsidenten handeln. Durch diese spezialgesetzliche Regelung würde gleichzeitig die Anwendung von § 48 VwVfG ausgeschlossen. Es liegt im Ermessen des Gesetzgebers, bis zu welchem Zeitpunkt in der Vergangenheit die Ausschlussfrist reichen sollen. Klein²⁴⁶ hat in seinem Gesetzesentwurf eine solche Vorschrift ausformuliert (§ 25 GE) und eine Ausschlussfrist von drei bis fünf Jahren nach Bestandskraft des Festsetzungsbescheides vorgeschlagen, Morlok²⁴⁷ eine Frist von zehn Jahren (korrespondierend zur Aufbewahrungsfrist gemäß § 28 PartG). Die Kommission hält eine Frist von mindestens fünf Jahren für zweckmäßig.

- g) Änderungsbedarf besteht auch im Hinblick auf die Vorschriften über die Verwendung von bei Rechtsverstößen und Pflichtversäumnissen zu zahlenden Geldern.

Die derzeitige Gesetzeslage ist unterschiedlich. § 23a Abs. 3 PartG sieht vor, dass rechtswidrig erlangte Spenden und die auf sie zu zahlende Sanktion in Höhe des Zweifachen des Betrages (§ 23 a Abs. 1 PartG) vom Präsidium des Deutschen Bundestages zu Beginn des nächsten Kalenderjahres an Einrichtungen weitergegeben wird, die mildtätigen, kirchlichen, religiösen oder wissenschaftlichen Zwecken dienen. Demgegenüber bestimmen § 19 Abs. 4 Satz 3 und Satz 4 PartG: Falls eine Partei die Frist zur Vorlage eines ordnungsgemäßen Rechenschaftsberichts (31. Dezember des laufenden Jahres) versäumt, wird der „frei werdende“ Zuwendungsanteil der säumigen Partei (Differenz zwischen vorläufiger und endgültiger Festsetzung) mit der nächsten Abschlagszahlung an die anderen Parteien ausgekehrt. Wiederum anders ist die

²⁴² Vgl. hierzu Streit, MIP 1999, Sonderbeilage zu Heft 9, S. 17 ff.

²⁴³ Vgl. Klein, Gutachten, 4. Abschnitt, I. und V. 6.

²⁴⁴ Vgl. Klein, Gutachten, 4. Abschnitt, V. 6.

²⁴⁵ Vgl. Morlok, Gutachten, 4. Teil, VII. 1.

²⁴⁶ Vgl. Klein, Gutachten, 4. Abschnitt, V. 6.

²⁴⁷ Vgl. Moriok, Gutachten, Vierter Teil, VII. 1.

Rechtsfolge des § 23 Abs. 4 Satz 3 PartG für den Fall, dass die Partei auch bis 31. Dezember des folgenden Jahres ihren Rechenschaftsbericht nicht vorlegt: Dann geht sie des ganzen Anspruchs auf staatliche Mittel verlustig, die Festsetzungen und Zahlungen an die übrigen Parteien bleiben unverändert (§ 23 Abs. 4 Satz 3 Halbs. 2 PartG): allein in diesem Fall findet also ein Rückfluss an den Haushalt statt.

Die Kommission hält es für unangebracht, die anderen Parteien in der Weise zu begünstigen, dass „frei werdende Gelder“ oder „Strafgelder“ ihnen zufließen. Für eine solche Anhebung der Zahlungen an die anderen Parteien besteht kein sachlicher Grund. Die anderen Parteien haben mit zusätzlichen Geldern nicht gerechnet. Sie würden ihnen womöglich Jahre nach dem betreffenden Haushaltsjahr zufließen. Das zeigt sich deutlich im Falle des Bescheides des Bundestagspräsidenten vom 14. Februar 2000: Falls dieser nach Abschluss des laufenden Verwaltungsgerichtsverfahrens rechtskräftig werden sollte und der in Rede stehende Betrag von rund 40 Mio. DM gemäß § 19 Abs. 4 Satz 4 PartG an die anderen Parteien ausgezahlt würde, wäre das für diese eine zusätzliche Ausschüttung von staatlichen Mitteln ohne echten Bedarf. Wohl auch deswegen haben sich im zeitlichen Umfeld des damaligen Bescheides führende Vertreter der anderen Parteien dafür ausgesprochen, eventuell zurückfließende staatliche Mittel nicht für Parteizwecke zu verwenden, sondern sie – wie für Sanktionsgelder nach § 23a Abs. 3 PartG vorgesehen – karitativen oder kirchlichen Einrichtungen oder Institutionen zukommen zu lassen.

Nach Auffassung der Kommission sollten die oben dargestellten Teilregelungen vereinheitlicht werden. Es sollte nur noch eine einzige Rechtsfolge vorgesehen werden, nämlich die Vereinnahmung in den Haushalt. Zwar wäre auch die in § 23a Abs. 3 PartG vorgesehene besondere Zweckbestimmung für karitative, kirchliche und ähnliche Zwecke eine aner kennenswerte Lösung. Für vorzugswürdig hält die Kommission indes die Vereinnahmung in den allgemeinen Haushalt und damit in die Entscheidungsgewalt des Gesetzgebers.

In jedem Fall sollten finanzielle Sanktionen gegenüber einer Partei die Festsetzungen und Zahlungen gegenüber den anderen Parteien unberührt lassen. Die Rechtsfolge des § 23 Abs. 4 Satz 3 Halbs. 2 PartG sollte also verallgemeinert werden. Das würde das Verfahren vereinfachen und die Bundestagsverwaltung deutlich entlasten.

- h) Lediglich erinnert werden soll hier an die bereits oben²⁴³ unterbreitete Empfehlung, säumige Parteien, die nicht an der staatlichen Teilfinanzierung teilnehmen, dadurch zur Vorlage eines Rechenschaftsberichts anzuhalten, dass Spenden an diese Parteien andernfalls ihre steuerliche Privilegierung nach § 10a Abs. 2, § 34g EStG verlieren. Auch dies ist im weitesten Sinne eine Sanktion für einen Verstoß gegen das Transparenzgebot.

73. Die Kommission empfiehlt, die Vorschriften über die finanziellen Sanktionen des Parteiengesetzes dahin gehend zu ändern, dass Pflichtverletzungen und Rechtsverstöße präzise benannt und mit zielgenauen finanziellen Sanktionen geahndet werden. Diese sollten auch in ihrer Höhe spürbar sein. Das jetzige Sanktionenniveau sollte nicht unterschritten werden. Andererseits ist sicherzustellen, dass der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit beachtet und die Existenz einer Partei nicht infrage gestellt wird.

74. Die Kommission empfiehlt dem Gesetzgeber, in jedem Fall verschiedene Zweifelsfragen der derzeitigen Rechtslage durch Präzisierung des Gesetzes zu lösen:

- Dazu gehören insbesondere die inhaltlichen Anforderungen an einen Rechenschaftsbericht i. S. v. § 19 Abs. 4 Satz 3 bzw. § 23 Abs. 4 Satz 3 PartG; der Anspruchsverlust nach diesen Vorschriften sollte nur bei „wesentlichen“ Fehlern eintreten. Die Kommission empfiehlt, die Grenze, bis zu der Unrichtigkeiten als nicht „wesentlich“ zu behandeln sind, bei zwei Prozent der Einnahmen der jeweiligen Parteigliederung zu ziehen.
- Das Verhältnis der vorgenannten Vorschriften zur Sanktionsnorm des § 23a PartG für rechtswidrig angenommene oder nicht ordnungsgemäß veröffentlichte Spenden sollte klar geregelt werden.
- Es sollte eine spezialgesetzliche Regelung über die Rücknahme bestandskräftiger Festsetzungsbescheide im Falle nachträglich erkannter Fehler des Rechenschaftsberichts vorgesehen werden. Es liegt im Ermessen des Gesetzgebers, eine Ausschlussfrist zu bestimmen, ab der später entdeckte Fehler nicht mehr zu einer Rückabwicklung abgeschlossener Festsetzungsverfahren führen. Die Kommission hält eine Ausschlussfrist von mindestens fünf Jahren für zweckmäßig.

75. Die Vorschriften des Parteiengesetzes sollten dahin gehend vereinheitlicht werden, dass im Falle einer Sanktion gegen eine Partei die Festsetzungen und Zahlungen gegenüber den anderen Parteien unberührt bleiben und die staatlichen Mittel und Strafgelder an den Haushalt fließen.

II. Andere Sanktionen

Im Gefolge der im Winter 1999/2000 bekannt gewordenen Fälle von teils vorgeworfenem, teils bewiesenem bzw. eingestandenem Fehlverhalten im Umgang mit Parteispenden und Parteifinzen ist die Forderung nach weiter gehenden Sanktionen gegenüber den jeweils handelnden Personen erhoben worden. Die Palette der Vorschläge ist reichhaltig, sie umfasst vor allem die Forderung nach

²⁴³ Vgl. Viertes Abschnitt, V.

- strafrechtlichen Konsequenzen, insbesondere Einführung einer besonderen Strafvorschrift für Verstöße gegen das Parteiengesetz;
- Mandatsverlust, Verlust des passiven Wahlrechts und Aberkennung der Befähigung zur Bekleidung öffentlicher Ämter;
- persönlicher finanzieller Haftung der handelnden Personen für den angerichteten Schaden.

Für Sanktionen gegen Einzelpersonen spricht, dass Verstöße gegen tragende Grundsätze des Rechts der Parteienfinanzierung spürbare Folgen zeitigen sollten. Außerdem dienen Sanktionen auch dazu, präventiv zu wirken. Gegen zusätzliche Sanktionsformen spricht, dass es erfahrungsgemäß schwer sein dürfte, den oder die eigentlich Verantwortlichen tatsächlich dingfest zu machen, zumal die jeweils Handelnden regelmäßig in Gremien eingebunden sind. Umgehungsmöglichkeiten sind leicht zu finden. Ferner gilt es, sich die bereits im geltenden Recht vorgesehen Sanktionen zu vergegenwärtigen und sich der Gründe zu vergewissern, warum sie nur im derzeitigen Umfang vorgesehen sind.

1. Strafrechtliche Sanktionen

Nach geltendem Recht kann ein Fehlverhalten im Umgang mit Parteigeldern und Parteispenden je nach den Gegebenheiten des Einzelfalles den Tatbestand verschiedener Normen des allgemeinen Strafrechts erfüllen. In Betracht kommen die Straftatbestände der Untreue (§ 266 StGB), des Betruges (§ 263 StGB), der Unterschlagung (§ 246 StGB) und des Diebstahls (§ 242 StGB).

Die in den genannten Normen angedrohten Geld- oder Freiheitsstrafen können verhängt werden, wenn der zu beurteilende Sachverhalt nicht nur alle geforderten Merkmale des objektiven Tatbestands nachweisbar erfüllt, sondern auch vorsätzlich begangen wird.

Demgegenüber sind Sachverhalte denkbar, in denen das beschriebene Fehlverhalten die Tatbestandsmerkmale der geltenden Strafbestimmungen nicht oder nicht nachweisbar erfüllt. Das kann beispielsweise dann zutreffen, wenn eine vorsätzliche Handlung zwar zu einem fehlerhaften Rechenschaftsbericht einer Partei führt, der Nachweis eines Vermögensschadens, wie dies § 263 und § 266 StGB für eine Bestrafung wegen Betrugs bzw. wegen Untreue verlangen, aber nicht möglich ist.

Die Kommission greift deshalb die in der aktuellen Diskussion häufig gestellte Frage auf, ob – in Ergänzung zu den allgemeinen Normen des Strafgesetzbuches – eine Strafnorm neu eingeführt werden sollte, deren wesentliches Tatbestandsmerkmal im Verstoß gegen das Transparenzgebot des Grundgesetzes (Artikel 21 Abs. 1 Satz 4 GG) und im Verfälschen des Rechenschaftsberichts einer Partei besteht. Das dabei zu schützende Rechtsgut, die Transparenz der Parteifinancen und damit das Vertrauen der Öffentlichkeit in das rechtmäßige Handeln demokratischer Parteien, rechtfertigt – auch im Vergleich mit den durch die bestehenden Strafnormen geschützten Rechts-

gütern wie dem Vermögen oder dem Eigentum – die Strafbewehrung.

Nach diesen Überlegungen empfiehlt die Kommission, in das Parteiengesetz einen speziellen Straftatbestand der vorsätzlich falschen Rechnungslegung einzuführen:

- a) Die Vorschrift sollte dem Straftatbestand der Bilanzfälschung gemäß § 331 HGB nachgebildet werden. Die Sachverhalte sind übertragbar: Hier wie dort geht es um eine bestimmte Form der Rechnungslegung. Die in § 331 HGB strafrechtlich geschützten Abschlüsse in der Wirtschaft sind mit einem Rechenschaftsbericht i. S. d. Parteiengesetzes durchaus vergleichbar. Dem durch § 331 HGB geschützten Rechtsgut des Vertrauens des Publikums in die Ordnungsgemäßheit dieser Abschlüsse entspricht hier das durch Artikel 21 Abs. 1 Satz 4 GG sogar mit Verfassungsrang ausgestattete öffentliche Interesse an einer ordnungsgemäßen Rechnungslegung der Parteien.
- b) In Anlehnung an die genannten Vorschriften des Handelsgesetzbuches könnte die Tathandlung dahin gehend gefasst werden, dass mit Strafe bedroht wird, wer „die Verhältnisse der Partei im Rechenschaftsbericht unrichtig wiedergibt oder verschleiert.“ Objekt der Strafnorm ist also der Rechenschaftsbericht. Gegebenenfalls wären die Straftatbestandsmerkmale noch präziser zu fassen. Für den Bereich von § 331 HGB ist geklärt, dass die Tathandlung Vorsatz voraussetzt. Dies könnte, wenn das für erforderlich gehalten wird, bereits im Gesetz zum Ausdruck gebracht werden.
- c) Schwieriger ist es, den mit Strafe bedrohten Personenkreis richtig zu bestimmen. Nach Auffassung der Kommission sollte dies – wiederum parallel zu § 331 HGB – das Gremium sein, das nach dem Parteiengesetz und der Satzung über den Rechenschaftsbericht Beschluss zu fassen hat, also der Parteivorstand. Darüber hinaus sollten auch der Schatzmeister und der Generalsekretär²⁴⁹ der Partei erfasst sein, falls sie nicht Mitglied des Vorstands sein sollten. Die Einbeziehung der beiden Letztgenannten entspricht der Bedeutung ihrer Funktion innerhalb der Partei und ist zugleich Konsequenz der obigen Empfehlung, dass der Rechenschaftsbericht in Ausfluss des von der Kommission befürworteten Mehr-Augen-Prinzips vom Parteivorsitzenden, vom Schatzmeister und vom Generalsekretär zu unterzeichnen ist.

Die Kommission empfiehlt, die Rechnungslegung auf Bundes- und Landesebene auf diese Weise mit Strafe zu bewehren.

Für problematisch sieht es die Kommission dagegen an, wollte man den Anwendungsbereich der Norm darüber hinaus auf die Verantwortlichen in den nachgeordneten Gebietsverbänden erstrecken. Dem stehen nach Auffassung der Kommission die Besonderheiten der Rechnungslegung der Parteien entgegen. In den

²⁴⁹ oder, falls die Partei keinen Generalsekretär oder ähnlichen Bevollmächtigten hat, ein anderes Vorstandsmitglied

Parteien ist ein großer, kaum überschaubarer Personenkreis an der Erstellung des Rechenschaftsberichts beteiligt. Fehler oder Rechtsverstöße auf der unteren Ebene setzen sich fort, wenn sie auf der höheren Ebene nicht entdeckt oder dort mitgetragen werden. Vor allem in den unteren Parteigliederungen handelt es sich ganz überwiegend um ehrenamtliche Kräfte. Der (Gesamt-) Rechenschaftsbericht der (Bundes-) Partei baut auf ihrer Arbeit auf. Die Aufgabe der nachgeordneten Gebietsverbände beschränkt sich dabei allerdings im Wesentlichen darauf, den höheren Parteigliederungen ihr Zahlenmaterial zu liefern. Es wäre unangemessen, einen so großen Personenkreis und dessen Handeln einer besonderen Strafandrohung zu unterwerfen. Hinzu kommt, dass eine solche Strafandrohung die Bereitschaft, sich ehrenamtlich mit Parteifinancen zu befassen, empfindlich treffen würde. Die Bereitschaft zu ehrenamtlichem Engagement in den Parteien soll nach Auffassung der Kommission aber nicht beeinträchtigt werden. Erforderlich ist also eine Beschränkung des in Betracht kommenden Täterkreises.

Die Kommission hält es deshalb für vertretbar, wenn der Gesetzgeber in Abwägung dieser Gesichtspunkte darauf vertraut, dass auf der Ebene der nachgeordneten Gebietsverbände das allgemeine Strafrecht ausreicht, um ein etwaiges strafwürdiges Verhalten im Umgang mit Parteifinancen zu ahnden. Im Übrigen haben die Parteien bereits jetzt die Möglichkeit, etwaiges Fehlverhalten in diesem Bereich durch parteinterne Disziplinarmaßnahmen (Ordnungsmaßnahmen) und zivilrechtliche Schritte zu ahnden.

d) Zur Klarstellung sei hervorgehoben:

Personen, die keines der genannten Ämter bekleiden und auf Bundes- oder Landesebene mit der Rechnungslegung über die Parteifinancen befasst sind, können sich nach den Regeln des allgemeinen Strafrechts wegen Anstiftung oder Beihilfe zur vorsätzlich falschen Rechnungslegung strafbar machen (auch insofern in Parallele zu § 331 HGB).

Fahrlässige Fehler, wie sie auch bei ansonsten geübter Sorgfalt immer einmal vorkommen können, bleiben außerhalb der Strafandrohung. Durch die Beschränkung auf vorsätzliches Tun ist auch sichergestellt, dass die Personen an der Parteispitze, die aufgrund ihrer Führungsaufgaben kaum in der Lage sein dürften, das Zahlenwerk eines Rechenschaftsberichts im Einzelnen zu prüfen, nicht in lebensfremder und praktisch unvernünftiger Weise mit Strafe bedroht werden. Andererseits werden sie dann erfasst, wenn sie den Rechenschaftsbericht beschließen und/oder sogar unterzeichnen, obwohl sie wissen oder dabei mitgewirkt haben, dass rechenschaftspflichtige Vorgänge unrichtig wiedergegeben und verschleiert werden. Das erscheint der Kommission auch sachgerecht.

In Konsequenz der obigen Empfehlungen zur Rechnungslegung sei betont, dass selbstverständlich jeder Angehörige des Täterkreises nur strafrechtlich belangt werden kann für Fehler auf der jeweiligen Ebene. Der beschriebene Personenkreis auf Landesebene ist also

nur strafrechtlich verantwortlich für eine vorsätzlich falsche Rechnungslegung auf der Landesebene. Die Personen auf Bundesebene hätten einzustehen für eine vorsätzlich falsche Rechnungslegung über die Parteifinancen auf der Bundesebene, beispielsweise über der Bundespartei zufließende Spenden, darüber hinaus für eine dem Einzelnen bekannte falsche Zusammenführung der Rechenschaftsberichte der Landesverbände.

- e) In der Rechtsfolge (Strafandrohung) sollte sich der neue Straftatbestand ebenfalls an die Bilanzfälschung anlehnen. Danach hält die Kommission die Androhung von Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldstrafe für angemessen. Mit Blick auf das Schutzgut der Norm, das öffentliche Interesse an einer ordnungsgemäßen Rechnungslegung der Parteien (Artikel 21 Abs. 1 Satz 4 GG), sollte die neu zu schaffende Strafnorm nicht subsidiär hinter anderen Normen zurücktreten.
- f) Nur konsequent ist es, wenn neben dem oben beschriebenen verantwortlichen Personenkreis der Partei auch der von ihr beauftragte Prüfer und dessen Gehilfe mit Strafe bedroht wird. Das sollte – auch hier wiederum die Parallele zum Handelsrecht – in Anlehnung an § 332 HGB geschehen. Strafbar wäre danach, wenn eine dieser Personen über das Ergebnis der Prüfung eines Rechenschaftsberichts unrichtig berichtet, im Prüfbericht erhebliche Umstände verschweigt oder einen inhaltlich unrichtigen Prüfvermerk erteilt.²⁵⁰

2. Verlust der Wählbarkeit

Neben strafrechtlichen Sanktionen werden weitere „Nebenstrafen“ diskutiert. Insoweit wird – wie etwa aus Frankreich bekannt – an den Verlust der Fähigkeit zur Bekleidung öffentlicher Ämter gedacht, also an den Verlust des passiven Wahlrechts (Verlust des Abgeordnetenmandats). Das geltende Recht kennt diese Sanktion in unterschiedlichen Kombinationen und nach Maßgabe verschiedener Gesetze (vgl. §§ 45 ff. StGB).

Befürwortet wird der Verlust des passiven Wahlrechts namentlich von Morlok.²⁵¹ Er zieht die Parallele zum besondern Verwaltungsrecht. Wer dort in den jeweiligen Lebensbereichen die ihm auferlegten spezifischen Pflichten nicht beachte, gelte als „unzuverlässig“. Ihm werde im Gewerbebereich die Konzession, im Fahrerlaubnisrecht der Führerschein entzogen. In sprichwörtlicher Parallele hierzu solle auch ein Politiker für eine gewisse Zeit „aus dem Verkehr gezogen“ werden, wenn er gegen spezifische Vorschriften seines Lebensbereichs verstoße, also gegen das Parteienrecht. Rechtsfolge wäre ein befristeter Verlust des passiven Wahlrechts. Dadurch werde die Politik auf begrenzte Zeit von einem Akteur befreit, dessen Bereitschaft, sich an das einschlägige Recht zu halten, sich als nicht hinreichend erwiesen habe. Zugleich könne von einer solchen Sanktion eine abschreckende Wirkung auf das Verhalten von „Berufspolitikern“ erwartet werden.

²⁵⁰ Vgl. Streitferdt, Gutachten, 10.7

²⁵¹ Vgl. Morlok, Gutachten, Vierter Teil, VII. 4. c)

Zu beachten ist allerdings, dass das passive Wahlrecht grundrechtlich geschützt ist (Artikel 38 Abs. 1 Satz 1 GG) und dass seine Einschränkung nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts eines „zwingenden Grundes“ bedarf, der sich nur aus dem Schutz konkurrierender Verfassungsgüter ergeben kann. Morlok hält das für unproblematisch. Klein äußert Bedenken, schließt aber nicht aus, dass eine solche „Nebenstrafe“ mit Blick auf das ebenfalls verfassungsrechtlich verankerte Transparenzgebot (Artikel 21 Abs. 1 Satz 4 GG) bei einer Prüfung durch das Bundesverfassungsgericht Bestand haben könnte.²⁵²

Nach Auffassung der Kommission scheint der Verlust des Mandats auf den ersten Blick die angemessene Sanktion zu sein für einen Politiker, der gegen Artikel 21 Abs. 1 Satz 4 GG verstößt. Andererseits sprechen gewichtige Gründe dagegen. Die Kommission hat vor allem Zweifel an der Verhältnismäßigkeit einer solchen Sanktion. Hinzu treten praktische Einwände. Es sind viele Möglichkeiten vorstellbar, eine solche Sanktion zu umgehen. Ein entscheidender Nachteil des Vorschlags ist, dass Nicht-Mandatsträger, die gegen das Parteiengesetz verstoßen, nicht erfasst werden, und dass die Sanktion deshalb in vielen Fällen ins Leere gehen dürfte. Es gibt zahlreiche – hier nicht namentlich aufzuführende – Beispiele dafür, dass Personen, die in den Parteien hauptverantwortlich für die Parteifinanzen zuständig sind, kein Abgeordnetenmandat und kein öffentliches Amt inne haben bzw. hatten.

Für diese Sanktion besteht nach Auffassung der Kommission vor allem kein Bedarf, wenn der Gesetzgeber gemäß der obigen Empfehlung einen Straftatbestand der vorsätzlich falschen Rechnungslegung der Parteien einführt. Damit wären Rechtsverstöße gegen das Parteiengesetz hinreichend mit einer Sanktion bewehrt. Für weitere (zweifelhafte) Nebensanktionen besteht dann keine Notwendigkeit.

3. Finanzielle Sanktionen gegen handelnde Personen

In der öffentlichen Diskussion ist erörtert worden, ob – neben der Partei – auch die handelnden Personen mit finanziellen Sanktionen wegen von ihnen begangener oder zu verantwortender Verstöße gegen das Parteiengesetz belangt werden sollten. Vorgeschlagen wird insoweit die Kürzung von Bezügen oder Versorgungsansprüchen (a) oder eine persönliche Mithaftung für den verursachten Schaden (b). Gegen diese Vorschläge bestehen gewichtige Bedenken. Zudem sei darauf hingewiesen, dass das geltende Recht der geschädigten Partei hinreichende Regressansprüche gibt (c).

- a) Bedenken bestehen zunächst gegen den Vorschlag, bei Verstößen gegen das Parteiengesetz die Bezüge oder Ruhegehaltsansprüche der handelnden Politiker zu kürzen.

Die Kommission ist der Auffassung, dass selbst ein gravierendes Fehlverhalten im Umgang mit Parteifinanzen, also in einer politischen Funktion, nicht mit einer Sanktion belegt werden sollte, die den Betroffenen

in seiner materiellen Lebensgrundlage bedroht. Der Vorschlag ist im Übrigen auch wenig tauglich, weil nicht jeder, der im Bereich von Parteifinanzen tätig ist, Minister-, Beamten-, Abgeordneten- oder entsprechende Ruhegehaltsbezüge erhält. Die Sanktion träfe also nur einen beschränkten Personenkreis und wäre für diesen eine Sonderstrafe. Hinzu kommt, dass sie an ein Verhalten anknüpfen würde, das außerhalb der Pflichtenstellung des jeweiligen Amtes bzw. seines Status liegt, nämlich im Parteienrecht. Das zeigt sich deutlich, wenn man die Parallele zum Disziplinarrecht zieht: Die vergleichbare Rechtsfolge der Kürzung oder Aberkennung des Ruhegehalts kann dort nur bei einem Dienstvergehen verhängt werden. Auf sie kann zudem nur in einem förmlichen Verfahren erkannt werden. Weder das Bundesminister- noch das Abgeordnetengesetz sehen derzeit dergleichen vor. Wollte man dem Vorschlag näher treten, bedürfte es also umfangreicher Gesetzesänderungen, und zwar auf Bundes- wie auf Landesebene, einschließlich der Festlegung des zuständigen Gerichts und des Verfahrens.

Die Kommission empfiehlt daher, von solchen Überlegungen Abstand zu nehmen. Auch hier gilt, dass mit dem oben vorgeschlagenen speziellen Straftatbestand der vorsätzlich falschen Rechenschaftslegung eine ausreichende Sanktion vorliegt.

- b) Im geltenden Recht ist durch § 37 PartG die Anwendung von § 54 Satz 2 BGB ausgeschlossen. Diese Norm des allgemeinen Vereinsrechts regelt die persönliche Haftung der für den nicht rechtsfähigen Verein kontrahierenden Personen. Um eine finanzielle Mithaftung der für die Partei handelnden Person zu erreichen, wird deshalb häufig eine Streichung von § 37 PartG vorgeschlagen.

§ 54 Satz 2 BGB hat den Zweck, dem Vertragspartner eines nicht rechtsfähigen Vereins einen zusätzlichen Vorteil zu verschaffen, indem ihm der Zugriff auf das Vermögen desjenigen eröffnet wird, der für den Verein handelt. Es geht also um eine Haftung ausschließlich aus Rechtsgeschäften, nicht aus deliktischem Handeln, sodass eine Streichung von § 37 PartG zu keiner Mithaftung für einen Schaden aus den hier in Reden stehenden Rechtsverstößen führen würde. Im Übrigen hat die Nichtanwendung von § 54 Satz 2 BGB im Parteienrecht ihren guten Grund: Sie dient dem Schutz der Vielzahl von ehrenamtlich tätigen Parteimitgliedern, die auf den verschiedenen Ebenen für ihre Partei rechtsgeschäftlich auftreten. Die Streichung von § 37 PartG würde diesen Personenkreis in die persönliche Haftung nehmen. Das könnte die Bereitschaft, solche Parteifunktionen wahrzunehmen, und damit das ehrenamtliche parteipolitische Engagement insgesamt erheblich beeinträchtigen. Hinzu kommt, dass die persönliche Haftung des Handelnden nach § 54 Satz 2 BGB nicht zwingendes Recht ist, sie kann vertraglich abbedungen werden; auch ist eine „Enthaftung“ durch Abschluss einer entsprechenden Versicherung möglich. Von beiden Möglichkeiten würde wohl in großem Umfang Gebrauch gemacht werden, würde § 37 PartG gestrichen. Deshalb sollte davon Abstand genommen werden.

²⁵² Vgl. Klein, Gutachten, 4. Abschnitt, IX, 5.

c) Bei der Forderung nach persönlichen finanziellen Sanktionen für die handelnden Personen wird im Übrigen übersehen, dass das geltende Recht eine finanzielle Inhaftnahme desjenigen, der für den einer Partei entstandenen Schaden verantwortlich ist, bereits ermöglicht.²⁵³ Aus den Vorschriften des allgemeinen Vereins- und Deliktsrechts ergeben sich ausreichende Regressmöglichkeiten. Wenn diese nicht realisiert werden, ist das Sache der jeweiligen Partei, die den Schaden davonträgt. Insoweit kann nur mit den Mitteln der innerparteilichen Demokratie darauf hingewirkt werden, dass solche Möglichkeiten genutzt werden. Das mag als unzureichend und unbefriedigend angesehen werden. Gleichwohl sollte das Parteiengesetz nicht unnötig in den innerparteilichen Prozess der Meinungsbildung eingreifen. Gesetzlicher Änderungsbedarf besteht daher nicht.

76. Die Kommission empfiehlt, im Parteiengesetz einen speziellen Straftatbestand der vorsätzlich falschen Rechnungslegung einzuführen. Dieser sollte dem Straftatbestand der Bilanzfälschung gemäß § 331 HGB nachgebildet werden. Danach wäre mit Strafe bedroht, wer die Verhältnisse der Partei im Rechenschaftsbericht vorsätzlich unrichtig wiedergibt oder verschleiert. Die Strafbewehrung sollte das Gremium betreffen, das nach dem Parteiengesetz und der Satzung über den Rechenschaftsbericht Beschluss zu fassen hat, also den Parteivorstand, zusätzlich den Schatzmeister und den Generalsekretär (falls sie nicht Mitglied des Vorstands sind). Die Kommission empfiehlt, die Rechnungslegung auf Bundes- und Landesebene auf diese Weise mit Strafe zu bewehren. Dagegen hält sie es für problematisch, wollte man den Anwendungsbereich der Norm darüber hinaus auf die Verantwortlichen in den nachgeordneten Gebietsverbänden erstrecken.

77. Die Kommission empfiehlt, davon abzuweichen, Verstöße gegen das Parteiengesetz mit dem Verlust des passiven Wahlrechts (Mandatsverlust) zu ahnden. Sie hat verfassungsrechtliche Bedenken gegen die Verhältnismäßigkeit einer solchen Sanktion. Dagegen sprechen auch zahlreiche praktische Gründe.

78. Die Kommission spricht sich dagegen aus, Verstöße gegen das Parteiengesetz mit einer Kürzung der Bezüge oder Ruhegehaltsansprüche der handelnden Politiker (als Minister, Beamter oder Abgeordneter) zu ahnden. Wegen eines Fehlverhaltens in einer politischen Funktion sollte nicht in gravierender Weise in die materielle Lebensgrundlage eines Menschen eingegriffen werden. Gegen den Vorschlag sprechen zahlreiche weitere Bedenken, u. a. dass nicht jeder, der im Bereich der Parteifinanzen tätig ist, solche Bezüge erhält.

79. Die Kommission empfiehlt, im Parteiengesetz keine Regelung einzuführen, durch die – neben der Partei – auch die jeweils handelnde Person wegen von ihr begangener oder zu verantwortender Rechtsverstöße in finanzielle Mithaftung genommen wird. Der in § 37 PartG angeordnete Ausschluss von § 54 Satz 2 BGB beruht auf guten Gründen. Im Übrigen ergeben sich aus den Vorschriften des allgemeinen Vereins- und Deliktsrechts ausreichende Regressmöglichkeiten. Es ist Sache der jeweiligen Partei, die den Schaden davon trägt, diese zu realisieren.

Sechster Abschnitt: Abschließende Überlegungen

I. Künftige Aufgabe der Kommission

Die Aufgaben der Kommission unabhängiger Sachverständiger zu Fragen der Parteifinanzierung ergeben sich derzeit aus § 18 Abs. 6 und 7 PartG. Das sind

- die Festlegung eines parteispezifischen Warenkorbes und der jährlichen Feststellung des auf dieser Grundlage ermittelten parteispezifischen Preisindex, der Grundlage für die Entscheidung des Gesetzgebers über eine eventuelle Änderung der absoluten Obergrenze der staatlichen Mittel der Parteifinanzierung ist (§ 18 Abs. 6 Sätze 2 bis 4 PartG);
- die Abgabe von Empfehlung zu etwaigen Änderungen in der Struktur und Höhe der staatlichen Parteifinanzierung (§ 18 Abs. 7 PartG);
- hinzu tritt der unerledigte Auftrag aus der Übergangsvorschrift des Artikel 6 des Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes und anderer Gesetze vom 28. Januar 1996.²⁵⁴

Sollte der Gesetzgeber sich dazu entschließen, den parteispezifischen Preisindex beizubehalten, kann nach Auffassung der Kommission die Aufgabe der Überprüfung und Fortentwicklung des Warenkorbes sowie der jährlichen Feststellung des parteispezifischen Preisindex dem Statistischen Bundesamt übertragen werden.²⁵⁵ Damit entfielen ein wesentlicher Aufgabenbereich der Kommission. Die jetzige Kommission hat ferner die Absicht, den noch nicht erledigten Auftrag aus Artikel 6 des oben zitierten Änderungsgesetzes spätestens mit ihrem Bericht zum Ende ihrer Amtszeit zu erfüllen. Damit stellt sich die Frage, ob die Kommission unabhängiger Sachverständiger gemäß § 18 Abs. 6 und 7 PartG als Dauereinrichtung weiter Bestand haben sollte.

Es gilt in Erinnerung zu rufen, dass die Einrichtung der Parteienfinanzierungskommission auf eine Anregung des BVerfG in dessen Urteil vom 9. April 1992 zurückgeht.²⁵⁶

²⁵⁴ Vgl. BGBl. I S. 142 und oben, eingangs zu Teil A

²⁵⁵ Vgl. Teil C, Erster Abschnitt, VI. 1.

²⁵⁶ Vgl. BVerfGE 85, 264 (291 f.)

²⁵³ Vgl. hierzu Bäcker, MIP 1999, Sonderbeilage zu Heft 9, S. 24 ff.

Dem Gesetzgebungsverfahren über Fragen der Parteienfinanzierung ermangele es – ähnlich wie bei der Festlegung der Bezüge von Abgeordneten und von sonstigen Inhabern politischer Ämter – regelmäßig des korrigierenden Elements gegenläufiger politischer Interessen. Es liege nahe, dem durch die Einschaltung objektiven Sachverständes abzuhelpen. Das BVerfG sieht also in der Einschaltung externen unabhängigen Sachverständes ein sinnvolles Korrektiv zum Eigeninteresse der Parteien und ihres bestimmenden Einflusses auf die Gesetzgebung.

Gerade vor dem Hintergrund der im Winter 1999/2000 bekannt gewordenen Fälle von Fehlverhalten im Umgang mit Parteispenden und Parteienfinanzen und der parteipolitischen Kontroversen in der Folgezeit hält es die jetzigen Kommission für sinnvoll, wenn eine solche Einrichtung auch weiterhin zur Verfügung stünde.

Die Kommission empfiehlt daher, im Parteiengesetz weiterhin eine gesetzliche Grundlage für den Bundespräsidenten vorzusehen, die ihn ermächtigt, aber – anders als jetzt – nicht verpflichtet, eine Kommission unabhängiger Sachverständiger zu Fragen der Parteienfinanzierung einzuberufen. Die derzeitige Formulierung des Mandats zur Vorlage von strukturellen Änderungsvorschlägen (§ 18 Abs. 7 PartG) ist auslegungsbedürftig. Die Kommission empfiehlt daher, die gesetzliche Ermächtigung zweifelsfrei zu fassen. Einberufung und Aufgaben der Kommission sollten in das staatspolitische Ermessen des Bundespräsidenten gelegt werden. Dazu gehört insbesondere, ob und wann er Anlass sieht, die Kommission um einen Bericht zu bitten, und was dessen Thema sein soll. Es kann darauf vertraut werden, dass der zu neutraler und überparteilicher Amtsführung verpflichtete jeweilige Bundespräsident von seinem staatspolitischen Ermessen sachgerecht Gebrauch machen wird.

Über die Frage, ob – über das Recht der Parteienfinanzierung hinaus – weiter gehender Beratungsbedarf in Fragen des Parteienrechts besteht, sollte der Gesetzgeber entscheiden.

80. Die Kommission empfiehlt, im Parteiengesetz weiterhin eine gesetzliche Grundlage für den Bundespräsidenten vorzusehen, die ihn ermächtigt, aber – anders als jetzt – nicht verpflichtet, eine Kommission unabhängiger Sachverständiger zu Fragen der Parteienfinanzierung einzuberufen. Einberufung und Aufgaben der Kommission sollten in das staatspolitische Ermessen des Bundespräsidenten gelegt werden. Dazu gehört insbesondere, ob und wann er Anlass sieht, die Kommission um einen Bericht zu bitten und was dessen Thema sein soll.

II. Ausblick

Die Kommission hofft, mit diesem Bericht jedenfalls die wichtigsten Mängel des geltenden Rechts der Parteienfinanzierung aufgezeigt zu haben. Weitere Probleme und Einzelfragen, deren Darstellung aber letztlich den Umfang dieses Berichts gesprengt hätte, mögen hinzukommen. Ergänzend sei an dieser Stelle erneut auf den jüngsten Bericht des Präsidenten des Deutschen Bundestages gemäß § 23 Abs. 5 PartG vom 21. November 2000 verwiesen.²⁵⁷ Dieser bietet neben umfangreichem Zahlen- und Faktenmaterial einen umfassenden Einblick in die derzeitigen Probleme des Rechts der Parteienfinanzierung. Das gilt auch für die drei von der Kommission eingeholten Gutachten.

Nach Auffassung der Kommission verlangen die mehrfach angesprochenen Vorfälle der jüngeren Vergangenheit und die in diesem Bericht aufgezeigten Mängel und Zweifelsfragen des geltenden Rechts der Parteienfinanzierung nach gesetzlichen Änderungen.

Die Kommission gibt ihrer Hoffnung Ausdruck, dass ihre Empfehlungen vom Gesetzgeber baldmöglichst in einem Gesetzgebungsverfahren aufgegriffen und umgesetzt werden.

²⁵⁷ Vgl. Bundestagsdrucksache 14/4747

Berlin, den 18. Juli 2001

Dr. Hedda von Wedel
Vorsitzende der Kommission

Professor Dr. Ulrich von Alemann

Hans Günther Merk

Dr. Hans-Dietrich Winkhaus

Dr. Dieter Wunder

Abkürzungsverzeichnis

Alt.	Alternative
a. D.	außer Dienst
a. F.	alte Fassung
aaO	am angegebenen Ort
AbgG	Abgeordnetengesetz
ABl.	Amtsblatt
Abs.	Absatz
AktG	Aktiengesetz
Anm.	Anmerkung
AO	Abgabenordnung
Aufl.	Auflage
Az.	Aktenzeichen
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BMI	Bundesministerium des Innern
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Sammlung der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
bzw.	beziehungsweise
ders.	derselbe
DÖV	Die öffentliche Verwaltung
DVBt.	Deutsches Verwaltungsblatt
e.V.	eingetragener Verein
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
EStG	Einkommensteuergesetz
EU	Europäische Union
EUGH	Europäischer Gerichtshof
EuGRZ	Europäische Grundrechte-Zeitschrift
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
f./ff.	folgende/fortfolgende
GE	Gesetzentwurf
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
Halbs.	Halbsatz
HGB	Handelsgesetzbuch
Hrsg.	Herausgeber
i. S. d.	im Sinne des
i. V. m.	in Verbindung mit
i. S. v.	im Sinne von
Jura	Juristische Ausbildung
JZ	Juristenzeitung
KGaA	Kommanditgesellschaft auf Aktien
KonTraG	Gesetz zur Kontrolle und Transparenz im Unternehmensbereich

KStG	Körperschaftsteuergesetz
LG	Landgericht
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
MdB	Mitglied des Deutschen Bundestages
Mio.	Million(en)
MIP	Mitteilungen des Instituts für Deutsches und Europäisches Parteienrecht
NJW	Neue Juristische Wochenzeitung
Nr./Nrn.	Nummer/Nummern
NRW	Nordrhein-Westfalen
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NWVBl.	Nordrhein-westfälische Verwaltungsblätter
o. ä.	oder Ähnliches
OVG	Oberverwaltungsgericht
PartG	Parteiengesetz
r. Sp.	rechte Spalte
Rn.	Randnummer
S.	Seite
s. o.	siehe oben
sog.	so genannte
stdRspr.	ständige Rechtsprechung
StGB	Strafgesetzbuch
StPO	Strafprozessordnung
u. a.	unter anderem
VerwArch.	Verwaltungsarchiv
VG	Verwaltungsgericht
vgl.	vergleiche
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
z. B.	zum Beispiel
ZParl.	Zeitschrift für Parlamentsfragen
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik

Literaturhinweise

- von Alemann, Ulrich
Das Parteiensystem der Bundesrepublik Deutschland,
2. Auflage, Opladen 2001
- von Armin, Hans Herbert
Wie aus der Krise eine Chance werden kann,
FAZ vom 11. Februar 2000, S. 44
- von Armin, Hans Herbert
Strukturprobleme des Parteienstaates,
in: Aus Politik und Zeitgeschichte
(Beilage zur Wochenzeitung „Das Parlament“)
vom 14. April 2000, B 16/2000, S. 30 ff.
- Badura, Peter
Bewertung von Parteivermögen nach dem Parteiengesetz –
Rechtsgutachten erstattet im Auftrag des Deutschen Bundestages,
München, Oktober 2000
- Bäcker, Alexandra
Zivilrechtliche Haftungsaspekte – Innerparteilicher Regreß,
MIP 1999, Sonderbeilage zu Heft 9, S. 24 ff.
- Bäumer, Hartmut/
Frankenberg, Günter
Vorschlag zur Neuregelung der Parteienfinanzen,
KritJ 2000, S. 167 ff.
- Blasius, Rainer
Wer hinter den Parteien steht – Das Offenlegungsgebot von Partei-
spenden in den Jahren 1949 bis 1967, FAZ vom 10. März 2000
- Böckenförde, Ernst-Wolfgang
Die Krise unserer Demokratie verlangt eine Rückbildung des
Parteienstaates, FAZ vom 14. Februar 2000
- Böse, Martin
Die „Sanktionen“ des Parteiengesetzes,
SächsVBl. 2001, S. 58 ff.
- Boyken, Friedhelm
Die neue Parteienfinanzierung – Entscheidungsprozeßanalyse und
Wirkungskontrolle, Schriftenreihe zum Parteienrecht Bd. 20, Baden-
Baden 1998
- CDU/CSU-Fraktion
des Deutschen Bundestages
Öffentliche Sachverständigenanhörung am 20. Oktober 2000 zum
Thema: „Das Transparenzgebot des Grundgesetzes und die SPD-
Parteienfinanzen“ (Professor Dr. Peter M. Huber, Dipl.-Kfm. und
Steuerberater Fritz Güntzler, Professor Dr. Ulrich Karpen)
- CDU/CSU-Fraktion
des Deutschen Bundestages
Sachverständigenanhörung vom 15. November 2000 zum Thema:
„Bilanz- und steuerrechtliche Aspekte des Transparenzgebotes und
der SPD-Parteienfinanzen“ (Professor Dr. Hans-Wolfgang Arndt und
Professor Dr. Joachim Schulze-Osterloh)
- Cornils, Matthias
Das Sanktionssystem des Parteiengesetzes: Verfassungsmäßige Grund-
lage einer Kürzung des Anspruchs auf staatliche Teilfinanzierung?,
VerwArch 2000 (Bd. 91), S. 327 ff.
- Depenheuer, Otto/
Grzeszick, Bernd
Zwischen gesetzlicher Haftung und politischer Verantwortlichkeit
– Sanktionen des Parteiengesetzes bei Verletzung des Transparenzge-
botes –, DVBl. 2000, S. 736 ff.
- Deutsche Vereinigung für
Parlamentsfragen/
Deutsche Gesellschaft für
Gesetzgebung
Tagung „Entscheidungen des Parlaments in eigener Sache“
(Beiträge von Professor Dr. Hans H. Klein, Josef Isensee,
Dr. Siegfried Broß, Professor Dr. Wolfgang Rudzio),
ZParl 2000, S. 401 ff.
- Dübbers, Robert
Ad-hoc-Rechenschaftspflicht für Spenden an politische Parteien,
ZRP 2000, S. 481 ff.
- Feldmann, Hans
Gegen illegale Machenschaften ist keine Partei gefeit,
FAZ vom 1. April 2000, S. 17

- Flume, Werner Bundestagspräsident und Parteiengesetz,
Der Betrieb 2000, S. I
- Frankenberg, Günter Wider den Rechtsopportunismus – Anmerkungen zur Situations-
jurisprudenz in der Parteienkrise, KritJ 2000, S. 159 ff.
- Frankenberg, Günter Der Rechtsstaat muss jetzt seine Zähne zeigen, Frankfurter Allgemeine
Sonntagszeitung vom 23. Januar 2000, S. 4
- Günther, Uwe/
Vesper, Michael Wie weiter mit dem Stiftungsgeld?,
ZRP 1994, S. 289 ff.
- Heinig, Hans Michael/
Streit, Thilo Die direkte staatliche Parteienfinanzierung: Verfassungsrechtliche
Grundlagen und parteigesetzliche Rechtsfragen, Jura 2000, S. 393 ff.
- Herzog, Roman/
Kirchhof, Paul/
Tietmeyer, Hans Empfehlungen für die Neuregelung des CDU-Finanzsystems,
ZParl 2000, S. 309 ff.
- Hölscheidt, Sven Die Finanzen der Bundestagsfraktionen,
DÖV 2000, S. 712 ff.
- Huber, Peter M. Das parteienrechtliche Transparenzgebot und seine Sanktionierung,
DÖV 2000, S. 745 ff.
- Ipsen, Jörn Globalzuschüsse statt Wahlkampfkostenerstattung – Perspektiven der
Parteienfinanzierung nach dem Urteil des BVerfG vom 9. April 1992
– 2 BvE 2/89 –, JZ 1992, S. 752 ff.
- Ipsen, Jörn Staatliche Parteienfinanzierung. Form und Grenzen – Vortrag bei dem
26. Bitburger Gesprächen am 15. April 1993
- Ipsen, Jörn Transparenzgebot und Sanktionensystem bei der staatlichen Parteien-
finanzierung – Anmerkungen zu einer parteienrechtlichen und rechts-
politischen Debatte, JZ 2000, S. 685 ff.
- Klein, Hans H. Die Rechenschaftspflicht der Parteien und ihre Kontrolle,
NJW 2000, S. 1441 ff.
- Klein, Hans H. Parteien – Presse – Rundfunk,
in: Geis/Lorenz (Hrsg.), Festschrift für Hartmut Maurer
zum 70. Geburtstag, München 2001
- Koch, Thorsten Verlust der Teilhabe an staatlicher Parteienfinanzierung bei fehlerhaf-
tem Rechenschaftsbericht?, NJW 2000, S. 1004 ff.
- Leisner, Walter „Dienstleistungen an Parteien“ – Spenden – und doch nicht erfasst?,
NJW 2000, S. 1998 f.
- Leyendecker, Hans/
Stiller, Michael/
Prantl, Heribert Helmut Kohl, die Macht und das Geld,
Göttingen 2000 (S. 544 ff.)
- Lohr, Axel Der Rechenschaftsbericht nach dem Parteiengesetz,
Die Wirtschaftsprüfung 2000, S. 1108 ff.
- Lovens, Sebastian Stationen der Parteienfinanzierung im Spiegel der Rechtsprechung des
Bundesverfassungsgerichts,
ZParl 2000, S. 285 ff.
- Maier, Winfried Ist ein Verstoß gegen das Parteiengesetz straflos?,
NJW 2000, S. 1006 ff.
- Merten, Heike Gesetzsmäßige Parteienfinanzierung – Pflichten und Sanktionen,
MIP 1999, Sonderbeilage zu Heft 9, S. 11 ff.
- Morlok, Martin Spenden – Rechenschaft – Sanktionen: Aktuelle Rechtsfragen der
Parteienfinanzierung, NJW 2000, S. 761 ff.

Morlok, Martin	Unnötige Förmerei oder gebotene Formstrenge“ – Zu einer Eigenart des Parteienrechts aus Anlass der Entscheidung des VG Köln in Sachen FDP-Parteienfinanzierung –, DVBl. 1999, S. 277 ff.
Morlok, Martin	Durchsichtige Taschen oder schwarze Koffer? – Die rechtliche Regulierung der Parteifinzen und der Fall der CDU, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (Beilage zur Wochenzeitung „Das Parlament“) vom 14. April 2000, B 16/2000, S. 6 ff.
Morlok, Martin	Kommentierung von Art. 21 GG, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Bd. 2, Tübingen 1998
Müller, Udo/ Albrecht, Susanne	Fraktionen und Parteien: Getrennt durch den Spendenbegriff? – Zur Anwendung des Parteiengesetzes auf Fraktionszuwendungen –, DVBl. 2000, S. 1315 ff.
Naßmacher, Karl-Heinz	Parteienfinanzierung in der Bewährung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (Beilage zur Wochenzeitung „Das Parlament“) vom 14. April 2000, B 16/2000, S. 15 ff.
Nicolaus, Helmut	Entwurf eines Parteien- und Fraktionsfinanzierungs-Bereinigungsgesetzes, ZParl 2000, S. 321 ff.
Nonnenmacher, Günther (Hrsg.)	Die gespendete Macht – Parteiendemokratie in der Krise, Berlin 2000 (Sammlung einer Aufsatzreihe der FAZ)
Präsident des Landtages Rheinland-Pfalz (Hrsg.)	Parteienfinanzierung im internationalen Vergleich, Veranstaltung im Landtag Rheinland-Pfalz am 4. Mai 2000, Tagungsbroschüre
Renzsch, Wolfgang	„Aus eins mach drei“ und andere Einträglichkeiten, FAZ vom 26. Juli 2000, S. 11
Römmele, Andrea	Parteispenden in der Krise?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (Beilage zur Wochenzeitung „Das Parlament“) vom 14. April 2000, B 16/2000, S. 23 ff.
Schneider, Hans-Peter	Verletzung der Transparenzpflicht in erheblichem Ausmaß, FAZ vom 8. März 2000, S. 10 f.
Schruff, Lothar	Zur Rechenschaftslegung und Prüfung politischer Parteien, in: Baetge/Börner/Forster/Schruff (Hrsg.), Festschrift für Rainer Ludewig, Düsseldorf 1996
Schruff, Lothar	Bewertung von Parteivermögen nach dem Parteiengesetz – Gutachten erstattet im Auftrag des Deutschen Bundestages, Göttingen, Dezember 2000
Sendler, Horst	Verfassungsgemäße Parteienfinanzierung?, NJW 1994, S. 365 ff.
Sontheimer, Kurt	Vom Unheil und Segen einer Affäre, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (Beilage zur Wochenzeitung „Das Parlament“) vom 14. April 2000, B 16/2000, S. 3 ff.
Stern, Klaus	Warum prüft ein Parteipolitiker die Rechenschaftsberichte der Parteien?, FAZ vom 16. Februar 2000, S. 14 f.
Strehl, Dietmar	Die Rechnungslegung der Parteien – Endlich wieder ein Skandal, FAZ vom 1. April 2000, S. 4
Streit, Thilo	Die Rückforderung von staatlichen Parteienfinanzungsbeiträgen nach § 48 VwVfG, MIP 1999, Sonderbeilage zu Heft 9, S. 17 ff.
Strobel, Wilhelm	Sibyllinische Fristenbestimmungen, FAZ vom 19. März 2000, S. 11

- Strobel, Wilhelm Alte Rechenschaftsberichte sind unstimmig,
FAZ vom 22. März 2000, S. 6
- Strobel, Wilhelm Parteiübergreifend befolgte Verfälschungsrezepte,
FAZ vom 4. Juli 2000, S. 15 XVII
- Strobel, Wilhelm Vieles unecht und manches faul – Systematische Transparenzmängel
bei der Rechnungslegung der Fraktionsgelder,
FAZ vom 25. November 2000, S. 11
- Tsatsos, Dimitris Th./
Schmidt, Hans-Rüdiger/
Steffen, Peter Zur Demokratisierung des Parteienstaates – Gedanken zum Urteil
des BVerfG, NJW 1992, 2545 –,
ZRP 1993, S. 95 ff.
- Velten, Petra Untreue durch Belastung mit dem Risiko zukünftiger Sanktionen am
Beispiel verdeckter Parteienfinanzierung,
NJW 2000, S. 2852 ff.
- Verwaltung des Deutschen
Bundestages Die staatliche Parteienfinanzierung,
ZParl 2000, S. 298 ff.
- Vogel, Hans-Jochen Die Position der Wähler gegenüber den Parteien stärken,
FAZ vom 19. Februar 2000, S. 3
- Volkmann, Uwe Verfassungsrecht und Parteienfinanzierung,
ZRP 1992, S. 325 ff.
- Volkmann, Uwe Parteispenden als Verfassungsproblem,
JZ 2000, S. 539 ff.
- Wahl, Rainer Chancengleichheit und rechtswidrig handelnde Partei,
NJW 2000, S. 3260 f.
- Wettig-Danielmeier, Inge/
Feldmann, Hans/
Wettig, Klaus Handbuch der Parteienfinanzierung,
2. Aufl., Marburg 1997
- Wettig, Danielmeier, Inge/
Stiegler, Ludwig (Hrsg.) Reform der Parteienfinanzierung,
Workshop im Willy-Brandt-Haus, Berlin, am 22. März 2001,
Marburg 2001

**Bericht der Kommission unabhängiger Sachverständiger zu
Fragen der Parteienfinanzierung**

– Anlagenband –

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Gutachten Universitätsprofessor Dr. Hans H. Klein	3
Gutachten Professor Dr. Martin Morlok	49
Gutachten Universitätsprofessor Dr. Lothar Streitferdt	93

Vorschläge zur Neuregelung des Rechts der Parteienfinanzierung

Univ. Prof. Dr. Hans H. Klein

– September 2000 –

Inhaltsverzeichnis

Seite

1. Abschnitt: Änderungsbedarf im System der Parteienfinanzierung? ...	5
I. Parteien: gesellschaftliche Gruppen	5
II. Drei Säulen der Parteienfinanzierung	5
III. Mitgliedsbeiträge und Mandatsträgerabgaben	6
IV. Spenden	7
V. Staatliche Mittel und relative Obergrenze	8
VI. Absolute Obergrenze	10
VII. Bürgerbeitrag	11
2. Abschnitt: Spenden und sonstige Zuwendungen an Parteien	12
I. Verfassungsrechtliche Vorbemerkung	12
II. Der Spendenbegriff	13
III. Spendenannahmeverbote	14
IV. Publizitätsgrenze und Spendenstückelung	17
V. Annahme einer Leistung	18
VI. Exkurs: Zuwendungen an Abgeordnete und sonstige Amtsträger	18
VII. Abschließende Bemerkung	19
3. Abschnitt: Die Rechenschaftslegung und ihre Prüfung	19
I. Verfassungsrechtliche Vorbemerkung	19
II. Konkretisierungsbedarf: Einnahme-, Ausgabe- und Vermögensrechnung ..	20
III. Einbeziehung von Nebenorganisationen	21
IV. Innerparteiliche Finanzkontrolle	22
V. Prüfung der Rechenschaftsberichte durch Wirtschaftsprüfer	22
VI. Staatliche Prüfung	23
4. Abschnitt: Festsetzung von staatlichen Mitteln und Sanktionierung von Verstößen gegen das Parteiengesetz	24
I. Unklarheiten und Mängel des geltenden Rechts	24
II. Verfassungsrechtliche Maßgaben	25
III. Zuständigkeit des Präsidenten des Deutschen Bundestages	26
IV. Amts- und Antragsverfahren	27
V. Komplikationen und Vereinfachung des Festsetzungsverfahrens	27
VI. Das demokratische Prinzip und die Wächterfunktion des Wählers	29
VII. Verbotswidrig angenommene und verschwiegene Leistungen	30

	Seite
VIII. Beweislast	31
IX. Strafrechtliche Sanktionen	31
X. Sonstige Sanktionen	32
5. Abschnitt: Zusammenfassung der Ergebnisse	34
6. Abschnitt: Gesetzentwurf	35

Das Gutachten gliedert sich in sechs Abschnitte. Untersucht werden die Fragen, ob die Grundlagen der staatlichen Parteienfinanzierung geändert werden sollen (1. Abschnitt), ob die Problematik der Parteispenden (2. Abschnitt) und die Pflicht zur Rechenschaftslegung (3. Abschnitt) anders als bisher zu regeln sind, sowie schließlich, ob das Verfahren zur Festsetzung der staat-

lichen Mittel und die Sanktionierung von Verstößen gegen das Parteiengesetz einer Neuregelung bedürftig erscheinen (4. Abschnitt). Im 5. Abschnitt werden die Ergebnisse der dazu angestellten Überlegungen zusammengefasst. Der 6. Abschnitt enthält auf der Grundlage dieser Überlegungen Formulierungsvorschläge für eine Neufassung des Parteiengesetzes.

1. Abschnitt: Änderungsbedarf im System der Parteienfinanzierung?

I.

Der demokratische Verfassungsstaat ist ohne Parteien nicht funktionsfähig. Aus diesem Grunde hat ihnen Artikel 21 GG einen „verfassungsrechtlichen Status“ verliehen, sie „in den Rang einer verfassungsrechtlichen Institution erhoben“.

Beispielhaft: BVerfGE 1, 208 (225); 2, 1 (73); s. a. BVerfGE 20, 56 (100); 73, 40 (85); 85, 264 (284).

Diese und ähnliche Versuche, das an der Nahtstelle zwischen Gesellschaft und Staat angesiedelte Phänomen der Parteien begrifflich zu erfassen, ändern nichts an dem Befund, daß es sich bei ihnen um „frei gebildete, im gesellschaftlich-politischen Raum wurzelnde Gruppen“ handelt und handeln muss.

BVerfGE 20, 56 (100 f.); 85, 264 (287); 91, 262 (268); 91, 276 (285 f.).

Wären sie in den Bereich der organisierten Staatlichkeit eingefügt, vermöchten sie die ihnen gestellte Aufgabe der Mitwirkung an der politischen Willensbildung des Volkes

im Einzelnen: § 1 Abs. 2 PartG; BVerfGE 85, 264 (284 f.)

nicht zu erfüllen.

Als gesellschaftliche Gruppen sind die Parteien „nicht nur politisch, sondern auch wirtschaftlich und organisatorisch auf die Zustimmung der Bürger angewiesen“.

BVerfGE 85, 264 (287).

Das aber heißt, dass die Verfassung den Parteien auch die – gewissen Einschränkungen freilich zugängliche – Freiheit garantiert, sich die für ihre Tätigkeit erforderlichen Mittel zu beschaffen. **Teil der Parteienfreiheit ist die Finanzierungsfreiheit.**

Vgl. etwa: P. Badura, Staatsrecht, 2. Aufl., 1996, D 22; J. Ipsen in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 2. Aufl., 1999, Artikel 21 Rdnr. 31.

Die Möglichkeiten der Parteien, sich selbst zu finanzieren, sind begrenzt. Im Vordergrund steht die Erhebung von Mitgliedsbeiträgen und die Einwerbung von Spenden, hinzu kommen im Einzelfall Erträge aus Vermögen und Gewinne aus wirtschaftlicher Betätigung. Die Kehrseite der Parteienfinanzierungsfreiheit ist das „Risiko des Fehlschlagens ihrer Bemühungen um eine hinreichende

Unterstützung in der Wählerschaft“, das den Parteien vom Staat nicht abgenommen werden darf, weder politisch noch wirtschaftlich noch organisatorisch.

vgl. BVerfGE 85, 264 (287).

Dies schließt es allerdings nicht aus, den Parteien in einem gewissen Umfang finanzielle Unterstützung aus staatlichen Mitteln zu gewähren, sei es unmittelbar durch Zuführung von Mitteln aus öffentlichen Kassen, sei es mittelbar durch die steuerliche Begünstigung von Spenden, die den Parteien von Privaten zugewendet werden.

II.

Seit den 1950er-Jahren beruht die Finanzierung der Parteien im Wesentlichen auf drei Säulen: Mitgliedsbeiträgen einschließlich der Mandatsträgerabgaben, in begrenztem Umfang steuerbegünstigten Spenden Privater sowie der unmittelbaren Zuwendung staatlicher Mittel. Sonstige Einnahmen, darunter solche aus Vermögen, fallen daneben, folgt man den insoweit freilich wenig aufschlussreichen Angaben der Parteien in ihren Rechenschaftsberichten, deutlich geringer ins Gewicht.

Es besteht Anlass anzunehmen, dass die Einnahmen der Parteien aus Vermögen (§ 24 Abs. 2 Nr. 4 PartG) im Einzelfall erheblich sind. Dass dies in den Rechenschaftsberichten nicht in Erscheinung tritt, liegt an der Vorschrift des § 27 Abs. 2 S. 1 PartG, die eine Saldierung der Einnahmen mit den Ausgaben erlaubt, ohne allerdings klar zu sagen, welche Einnahmen mit welchen Ausgaben zu saldieren sind – anders gewendet: wie sich der in den Rechenschaftsberichten einzusetzende Reinertrag errechnet.

Nach der geltenden Rechtslage, die allerdings Fragen offen lässt (§ 26 PartG), werden in den Rechenschaftsberichten der Parteien geldwerte Aufwendungen Dritter nicht erfasst, die in der Absicht gemacht werden, ihnen Vorteile im politischen Wettbewerb zu verschaffen (z. B. Anzeigen, in denen für eine bestimmte Partei oder einen ihrer Vertreter geworben wird; von Verbänden gesteuerte Kampagnen, etwa in der Form öffentlicher Veranstaltungen wie Podiumsdiskussionen, Kongresse o. ä.).

Auf den zuletzt genannten Punkt wird im Zuge der Erörterung des Spendenbegriffs zurückzukommen sein (2. Abschnitt II.).

III.

Die Erhebung von **Mitgliedsbeiträgen** – darunter seien hier zunächst solche regelmäßigen Geldleistungen verstanden, die von allen Mitgliedern der Parteien aufgrund eigener satzungsrechtlicher Vorschriften nach für alle gleichen Regeln erhoben werden – als Grundlage der Selbstfinanzierung der Parteien ist nicht nur aus verfassungsrechtlicher, sondern auch aus (rechts-)politischer Sicht unbedenklich. Einschränkend ist nur anzumerken, dass nach allgemeiner Meinung die Bemessung der Beiträge in einer Höhe, die eine Zugangssperre zur Folge hätte, verfassungsrechtlichen Bedenken unterläge. Da die Parteien, jedenfalls zum ganz überwiegenden Teil, auf die Vermehrung der Zahl ihrer Mitglieder bedacht sind, besteht keine Veranlassung, in weitere, diese Überlegung konkretisierende Erwägungen einzutreten.

Außer Mitgliedsbeiträgen in dem genannten Sinne pflegen die Parteien „ähnliche regelmäßige Beiträge“ (§ 24 Abs. 2 Nr. 1 PartG) zu erheben. Dementsprechend definiert § 27 Abs. 1 S. 1 PartG als „Mitgliedsbeiträge“ – über die obige Begriffsbestimmung hinausgehend – alle „regelmäßigen Geldleistungen, die ein Mitglied aufgrund satzungsrechtlicher Vorschriften (scil.: an seine Partei) entrichtet“. Gemeint sind damit die so genannten Mandatsträgerabgaben („Parteisteuern“), deren Volumen nicht als gering einzuschätzen ist – genaue Angaben lassen sich nicht machen, weil die Parteien seit der Änderung des Parteiengesetzes im Jahre 1983 nicht mehr gehalten sind, diese Einnahmen in ihren Rechenschaftsberichten gesondert auszuweisen.

Schätzungen: Empfehlungen der Kommission unabhängiger Sachverständiger zur Parteienfinanzierung (Sendler-Kommission), Bundestagsdrucksache 12/4425 S. 18 (20 – 25 v. H. des Beitragsaufkommens); BVerfGE 85, 264 (311 f.).

Gegen die Erhebung solcher Beiträge, zu deren Entrichtung üblicherweise außer den Inhabern parlamentarischer Mandate auch die Mitglieder kommunaler Vertretungen sowie die Inhaber von Wahlämtern herangezogen werden, werden mitunter verfassungsrechtliche Bedenken erhoben. Sie werden zumeist auf den im so genannten Diäten-Urteil des Bundesverfassungsgerichts enthaltenen Hinweis gestützt, die „Alimentation“ der Abgeordneten, also die „Entschädigung“ im Sinne von Artikel 48 Abs. 3 S. 1 GG, dürfe „anderen Zwecken als dem der Unterhaltssicherung, beispielsweise einer Mitfinanzierung der Fraktion oder politischen Partei oder der Beteiligung an Wahlkosten“, nicht dienen.

BVerfGE 40, 296 (316).

Das Argument betrifft indessen ausschließlich die Bemessung der Höhe der Bezüge – die der parlamentarischen und kommunalen Mandatsträger in gleicher Weise wie diejenigen der Inhaber von Wahlämtern.

Die immer wieder geäußerte Vermutung, die so genannten Parteisteuern würden bei der Festsetzung der Entschädigung von Abgeordneten (warum nicht auch der kommunalen Mandatsträger und der Amtsbezüge

von Wahlbeamten?) berücksichtigt, ist angesichts der keineswegs opulenten Höhe dieser Bezüge nicht nur nicht belegbar und niemals belegt worden, eine bloße Vermutung kann, wie sich von selbst versteht, auch kein verfassungsrechtliches Verdikt begründen.

Dieses Argument eignet sich nicht dazu, die Verfügungsbefugnis der Empfänger über die ihnen im Rahmen solcher Bezüge zugewendeten Mittel in irgendeiner Weise zu beschränken.

Anderes gilt etwa für die den Abgeordneten des Deutschen Bundestages nach § 12 AbgG zustehende Amtsausstattung sowie für die Geld- und Sachleistungen, die den Fraktionen des Bundestages nach § 50 AbgG zustehen. Sie sind zweckgebunden und dürfen für Parteaufgaben nicht verwendet werden (vgl. § 50 Abs. 4 S. 2 AbgG). Während Rechnungslegung und Rechnungsprüfung der Fraktionen in §§ 52 und 53 AbgG eine umfangreiche Regelung erfahren haben, gibt es entsprechende Bestimmungen hinsichtlich der Verwendung der den Abgeordneten als Amtsausstattung zugewendeten Geld- und Sachleistungen bisher nicht, ein Defizit, welches bereits der Bericht der Sendler-Kommission gerügt hat: Bundestagsdrucksache 12/4425, S. 45. Darauf ist hier nicht näher einzugehen. Im Blick auf die im System der Parteiendemokratie vorgegebenen mannigfachen sachlich-inhaltlichen Verflechtungen und Überschneidungen zwischen der parlamentarischen Arbeit der Abgeordneten, den in § 47 AbgG benannten Aufgaben der Fraktionen und den Aufgaben der Parteien wird man allerdings die Augen nicht vor der Tatsache verschließen dürfen, dass die Parteien von der Tätigkeit „ihrer“ Abgeordneten und Fraktionen mittelbar einen – völlig legitimen – beträchtlichen Nutzen haben.

Ebenso wenig hindert der im Diäten-Urteil enthaltene Hinweis die Parteien, von den Inhabern der in Rede stehenden Ämter erhöhte Beiträge zu erheben.

Gewichtiger erscheint auf den ersten Blick ein anderer Einwand. Er stützt sich auf die Mutmaßung, die Unabhängigkeit eines zu erhöhten Beiträgen verpflichteten Amtsinhabers könne Schaden nehmen. Entziehe er sich nämlich dieser außerordentlichen Beitragspflicht, müsse er befürchten, aus diesem Grunde bei einer etwaigen künftigen Bewerbung um ein durch Wahl zu besetzendes Amt von seiner Partei nicht mehr unterstützt zu werden. Indessen: Schon die Logik dieses Arguments ist wenig einsichtig. Als unangemessen empfundene Beitragslasten können den pflichtigen Amtsträger mindestens ebenso sehr zu einer gewissen Aufmüpfigkeit wie zu erhöhter Fügsamkeit veranlassen; diese zu erzwingen, sind sie kaum geeignet. In Richtung auf ein gewisses Maß an Partei- und Fraktionsdisziplin von Mandats- und sonstigen Amtsträgern wirkt sehr viel stärker als die Sorge um künftige Kandidaturen das Bestreben, im Großen und Ganzen im Einklang mit derjenigen Organisation zu handeln, mit der zusammen allein die Verwirklichung der eigenen politischen Ziele mit Aussicht auf Erfolg angestrebt werden kann. Das Bundesverfassungsgericht hat denn auch (entgegen der verbreiteten Fehldeutung der erwähnten Äußerung) an solchen Sonderbeiträgen keinen verfassungsrechtlichen Anstand genommen.

Vgl. insbesondere: BVerfG (Dreier-Ausschuß), DÖV 1983, 153 f. mit krit. Anm. von H. H. v. Arnim; s. a. BVerfGE 85, 264 (311), wo die Berechnung des Chancenausgleichs beanstandet, nicht aber die Zulässigkeit der Mandatsträgerabgabe in Abrede gestellt wird. Ferner: H. Steinberger in: Bitburger Gespräche. Jahrbuch 1993/II, S. 25 (26 mit Fn. 2).

Verfassungsrechtliche Bedenken gegen die Erhebung der so genannten Mandatsträgerabgabe bestehen somit nicht.

Es ist auch fraglich, ob man den Parteien aus rechtspolitischen Gründen empfehlen sollte, auf die Statuierung einer rechtlichen Verpflichtung zur Erbringung solcher Leistungen zu verzichten, sei es durch satzungsrechtliche Vorschriften oder Parteitagebschlüsse.

So – aus verfassungsrechtlichen Gründen – die Sender-Kommission, Bundestagsdrucksache 12/4425, S. 30, die gegen eine freiwillige Entrichtung von Mandatsträgerabgaben allerdings nichts einzuwenden hatte. P. Kunig in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts IX, 1997, § 216 Rdnr. 63, meint, sie sollten unterbunden werden.

Da die Einnahmen der Parteien aus dieser Einnahmeart, wie erwähnt, erheblich sind, können die Parteien auf sie ohne entsprechende Kompensation nicht verzichten. Es kommt hinzu, dass der Bürger es im Zweifel als völlig normal und nicht, wie Kunig (a. a. O.), als einen „Beleg von Abhängigkeit“ empfindet, daß diejenigen, die mithilfe einer Partei und dank deren Unterstützung durch den Wähler zu „Amt und Würden“ gelangt sind, sich der Partei gegenüber durch außerordentliche Beitragsleistungen erkenntlich zeigen. Als die CDU durch die bekannten Fehler etlicher ihrer Führungspersönlichkeiten in finanzielle Schwierigkeiten geriet, war die natürliche Reaktion der „Basis“ vielfach die, gerade von den Mandatsträgern besondere Anstrengungen zu deren Ausgleich zu erwarten, eine Erwartung allerdings, die, soweit bekannt, enttäuscht wurde. Auch ein verfassungsrechtliches Argument ist zu bedenken. Das Grundgesetz garantiert mit der Parteienfreiheit auch „die autonome Entscheidung der Parteien über ihre innere Struktur und die Strategie, mit der sie den größtmöglichen Erfolg bei den Wählern erzielen wollen... Neben mitgliederstarken Parteien, die ihre finanzielle Basis hauptsächlich in einer breiten Unterstützung durch Beiträge und Spenden ihrer Mitglieder finden und im Wahlkampf versuchen, sich über ihre Stammwähler hinaus weitere Wählerschichten zu erschließen, muß es auch Parteien geben können, die sich auf einer schwächeren mitgliedschaftlichen Basis um politischen Einfluß und Wahlerfolge bemühen“.

BVerfGE 85, 264 (292 f.).

Im Blick auf einige in jüngster Zeit auch in Deutschland zu beobachtende Entwicklungen ist vom Phänomen der Fraktions- oder Wählerpartei die Rede, deren Mitgliedschaft sich im Wesentlichen aus den bei Wahlen erfolgreichen Amtsträgern rekrutiert. Derartige Gruppierungen, die entweder – legitimerweise – auf eine breite Mitgliederbasis verzichten oder ganz einfach (noch) nicht über

sie verfügen, würden im Vergleich zu mitgliederstarken Parteien benachteiligt, wollte man es den Parteien verwehren, ihre Mandatsträger zu erhöhten Beiträgen zu verpflichten. Auch an die kommunalen Wählerversammlungen gilt es in diesem Zusammenhang zu denken.

Es ist der Vorschlag gemacht worden, die Mandatsträgerabgaben bei der Berechnung des Zuwendungsanteils an der Finanzierung der Parteien aus staatlichen Mitteln (§ 18 Abs. 3 S. 1 Nr. 3 PartG) nicht zu berücksichtigen. Zur Begründung wird darauf hingewiesen, dass diese Leistungen kein Indikator für die Verwurzelung der Parteien im Volke sind.

Vgl. K.-H. Naßmacher, Parteienfinanzierung in der Bewährung, PuZ B 16/2000, S. 15 (22).

Das kann nicht überzeugen. Die Zahl der Mandatsträger einer Partei ist vielmehr der zuverlässigste Ausdruck dieser Verwurzelung. Mittelbar kommt sie deshalb auch in der Höhe der von ihnen geleisteten Sonderbeiträge zum Ausdruck. Folgte man dem genannten Vorschlag, läge darin, wie gesagt, eine Benachteiligung derjenigen Parteien, die aus unter Umständen guten Gründen nicht willens oder in der Lage sind, sich auf eine breite Mitgliederbasis zu stützen. So ließe sich etwa eine Partei vorstellen, die sich in besonderem Maße der Familienpolitik annimmt und damit eine Klientel anspricht, die schwer organisierbar ist.

Auf einem anderen Blatt steht das Anliegen, im Sinne größerer Transparenz in den Rechenschaftsberichten der Parteien die „normalen“ Mitgliedsbeiträge von den Mandatsträgerabgaben getrennt auszuweisen (dazu unten 3. Abschnitt II.)

IV.

Die Problematik des **Spendenwesens** ist unmittelbar einsichtig: Es ist die Verbindung von Geld und Macht. Das Grundgesetz erlaubt Spenden. Das Recht, sich um Spenden zu bemühen, ist wesentlicher Bestandteil der Parteienfreiheit; das Recht zu spenden ist wesentlicher Bestandteil der politischen Freiheit der Bürger. Die Pflicht zur Rechenschaftslegung (Artikel 21 Abs. 1 S. 4 GG, §§ 23 ff. PartG) soll u. a. der Gefahr entgegenwirken, „daß anonyme Interessenten allein vermöge ihrer Kapitalmacht... Einfluß auf“ die Willensbildung der Partei und folgeweise auf „die staatliche Willensbildung gewinnen“.

BVerfGE 20, 56 (106); 24, 300 (332 f., 356); 52, 63 (87); 85, 264 (319).

Aber damit soll keineswegs zum Ausdruck gebracht werden, dass a priori jeder Spender unter Bestechungs- und jeder Parteifunktionär, der eine Spende entgegennimmt, unter Bestechlichkeitsverdacht steht. Im Gegenteil: Die Verfassung rechnet mit und auf Spenden an Parteien, denen sie anderenfalls Freiheit und Risiko der Selbstfinanzierung nicht hätte aufbürden können, ohne sich widersprüchlich zu verhalten. Sie erblickt in finanziellen Zuwendungen an Parteien eine erwünschte Betätigung staatsbürgerlichen Engagements. In dem Umfang der von

einer Partei eingeworbenen Spenden sieht das Bundesverfassungsgericht einen Maßstab ihrer Verwurzelung in der Gesellschaft. Die Verfassung erlaubt es nicht, die Parteien aus der Notwendigkeit zu entlassen, „sich um Zustimmung und aktive – auch finanzielle – Unterstützung in der Bevölkerung zu bemühen“.

BVerfGE 85, 264 (292); s. a. ebenda, S. 287.

Da es die Sache eines jeden ist zu entscheiden, nicht nur ob, sondern auch in welchem Umfang er sich zugunsten einer Partei engagieren will, ist schon aus diesem Grunde eine Begrenzung der Spendenhöhe aus verfassungsrechtlicher Sicht problematisch. Ein weiterer Gesichtspunkt tritt hinzu: Parteien sprechen je nach Art ihrer politischen Programmatik finanzkräftige Kreise nicht in gleicher Weise an. Sie profitieren von deren Spendenfreudigkeit deshalb in unterschiedlichem Umfang. Solche – von den Parteien selbst gewollte, weil durch ihr politisches Programm bedingte – Unterschiede etwa durch ein Spendenverbot auszugleichen, ist der Staat nicht berechtigt, da er die von ihm vorgefundene Wettbewerbslage zwischen den Parteien nicht verfälschen darf,

vgl. BVerfGE 85, 264 (297, 299, 313 m. N.),

sowenig er berechtigt ist, solche vorgegebenen Unterschiede zu verschärfen: „Das verfassungsrechtliche Problem der Parteienfinanzierung... beginnt somit nicht bei finanziellen Zuwendungen an Parteien an sich, sondern erst dort, wo deren steuerliche Begünstigung durch den Staat in Frage steht“.

BVerfGE 73, 40 (104 – Sondervotum des Richters Böckenförde).

Es ergibt sich also: Ein allgemeines Spendenverbot wäre verfassungswidrig. Die steuerliche Begünstigung von Spenden unterliegt verfassungsrechtlichen Vorgaben, die das Bundesverfassungsgericht zuletzt verbindlich in seinem Urteil vom 9. April 1992 herausgearbeitet hat (BVerfGE 85, 264 [312 ff.]). Ob über die im geltenden Recht bereits enthaltenen Spendenannahmeverbote (§ 25 Abs. 1 S. 2 PartG) hinaus weitere Einschränkungen verfassungsrechtlich zulässig und bejahendenfalls rechtspolitisch erwünscht sind, bleibt späterer Prüfung vorbehalten (s. u. 2. Abschnitt III.). Jedenfalls sind Spenden eine wesentliche und notwendige Finanzierungsgrundlage von Parteien im demokratischen Verfassungsstaat.

V.

1. Die **Finanzierung von Parteien durch direkte Zuwendung staatlicher Mittel** bringt die Parteien in Abhängigkeit vom Staat, und zwar, wie die Vorgänge der jüngsten Vergangenheit unbeschadet der Frage der Richtigkeit der dem Bescheid des Bundestagspräsidenten vom 15. Februar 2000 zugrunde liegenden Auslegung des Parteiengesetzes zeigen, auch dann, wenn es gelingt, die Mittelvergabe wettbewerbsneutral zu organisieren.

Noch in der jüngsten Kommentierung des Artikel 21 GG durch R. Streinz in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG Bonner Grundgesetz, 4. Aufl., 2. Band, 2000, Rdnr. 184, wird die häufig anzutreffende These

wiederholt, die Abwehrfunktion der Parteienfreiheit sei im Zusammenhang mit der direkten Parteienfinanzierung „nie das reale Problem“ gewesen. Das mag im Großen und Ganzen – dass es nicht ausnahmslos gilt, belegt BVerfGE 24, 300 (342), § 18 Abs. 4 PartG beruht auf dieser Entscheidung – für die Mittelvergabe richtig sein, vor allem allerdings deshalb, weil der Gesetzgeber angesichts insoweit klarer verfassungsrechtlicher Vorgaben darauf verzichtet hat, ein „reales Problem“ entstehen zu lassen. Die durch das Parteiengesetz, in welcher Auslegung auch immer, geschaffene Möglichkeit, Parteien umfangreichen finanziellen Sanktionen zu unterwerfen, zeigt indes Aktualität und Realität des Problems. Die Abwehrfunktion der Parteienfreiheit („Staatsfreiheit“) hat eine, von der Rechtswissenschaft bis zu den Vorkommnissen des Winters 1999/2000 allerdings nicht erkannte „Aktualität erlangt“.

Denn eine wie immer begründete Vorenthaltung der einer Partei „an sich“ gesetzlich zustehenden Geldleistungen aus öffentlichen Kassen wirft sie in ihrer Wettbewerbsfähigkeit zwangsläufig zurück – vor allem dann, wenn sich der Umfang der Staatsfinanzierung, wie verfassungsrechtlich geboten, auf das beschränkt, was zur Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit der Parteien unerlässlich ist und von den Parteien nicht selbst aufgebracht werden kann.

Vgl. BVerfGE 85, 264 (290).

Jede Maßnahme dieser Art muss sich daher an dem im Parteienrecht strikt formal zu verstehenden Grundsatz der Chancengleichheit messen lassen.

Dazu etwa M. Morlok, DVBl. 1999, S. 277 (280 f.).

2. Um der Parteienfreiheit (Grundsatz der Staatsfreiheit) willen muss sich der Umfang der Staatsfinanzierung auf das Notwendige beschränken. Das gilt einerseits im Blick auf die Abhängigkeit vom Staat und dient andererseits der Durchsetzung des Gebots der innerparteilichen Demokratie (Artikel 21 Abs. 1 S. 3 GG), da sich im Maße des Anwachsens staatlicher Finanzierung die Unabhängigkeit der Funktionärsschicht von der Parteibasis erhöht.

Zutreffend: U. K. Preuß in: Wassermann (Hrsg.), Alternativkommentar zum Grundgesetz, Band 1, 2. Aufl., 1989, Artikel 21 Abs. 1, 3 Rdnrn. 73, 79; M. Morlok in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Band II, 1998, Artikel 21 Rdnr. 68; BVerfGE 85, 264 (287 f.).

3. Schließlich muss der Gesetzgeber, um die Verwurzelung der Parteien in der Gesellschaft nicht zu gefährden, den Vorrang der Selbstfinanzierung der Parteien vor der Staatsfinanzierung beachten: Das Gesamtvolumen direkter staatlicher Zuwendungen an eine Partei darf die Summe ihrer selbst erwirtschafteten Einnahmen (§ 24 Abs. 2 Nrn. 1–5, 7 PartG) nicht überschreiten (**relative Obergrenze**).

BVerfGE 85, 264 (289).

4. Der Gesetzgeber hat sich an diese Vorgabe gehalten (§§ 18 Abs. 5 S. 1, 19 Abs. 5 PartG). Es bedarf an dieser Stelle keiner Erörterung der Frage, ob er von einer staatlichen Parteienfinanzierung gänzlich absehen dürfte.

Eine mögliche verfassungsrechtliche Verpflichtung des Staates zu einer (Teil-)Finanzierung der Parteien aus staatlichen Mitteln hat das Bundesverfassungsgericht zunächst mit Entschiedenheit verneint, BVerfGE 20, 56 (101, 103); 52, 63 (84, 86), die Frage aber zuletzt offen gelassen, BVerfGE 85, 264 (288). Aus dem Schrifttum einerseits (verneinend) Sachs-Ipsen, Artikel 21 Rdnrn. 95 ff.; andererseits (auf im Einzelnen unterschiedliche Weise positiv): D. Grimm in: Benda/Maihofer/Vogel, Handbuch des Verfassungsrechts, 2. Aufl., 1995, § 14 Rdnr. 52; P. Kunig in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, II, 2. Aufl., 1998, § 33 Rdnrn. 75 f.; H. Steinberger, Politische Repräsentation in der Bundesrepublik in: Kirchhof/Kommers (Hrsg.), Deutschland und sein Grundgesetz, 1993, S. 137 ff. (176); I. v. Münch in: v. Münch/Kunig (Hrsg.), Grundgesetz, 2. Band, 3. Aufl., 1995, Artikel 21 Rdnr. 31, bejaht eine Verpflichtung des Staates, das Mehrparteienprinzip durch aktive Maßnahmen aufrechtzuerhalten, wenn auch nicht „siehe Parteien“-am Leben zu halten; B. Pieroth in: Jarass/Pieroth, GG. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 5. Aufl., 2000, Artikel 21 Rdnrn. 14, 20; Dreier-Morlok, Artikel 21 Rdnr. 44; v. Mangoldt/Klein/Starck-Streinz, Artikel 21 Rdnrn. 181 f.; eingehend: G. Stricker, Der Parteienfinanzierungsstaat, 1998.

Ein solcher Verzicht kommt ernstlich nicht infrage. Der prozentuale Anteil der staatlichen Mittel an den Gesamteinnahmen der im Bundestag vertretenen Parteien belief sich in den Rechnungsjahren 1995/98 bei der SPD auf 32/31,8 v. H., bei der CDU auf 34/29,3 v. H., bei den GRÜNEN auf 37/32 v. H., bei der CSU auf 31/26,7 v. H., bei der FDP auf 29/26,7 v. H. und bei der PDS auf 36/32,4 v. H., schwankt also um ein Drittel.

Quelle: Bundestagsdrucksache 13/8888, S. 83; 14/2508.

Ansichts dieses Volumens würde eine vollständige Streichung oder eine erhebliche Kürzung direkter staatlicher Zuwendungen die Erfüllung der den Parteien von Verfassung und Gesetz zugewiesenen Aufgaben nachhaltig beeinträchtigen. Die Parteien würden in aus rechtspolitischer Sicht höchst unerwünschter Weise (erneut) auf den Weg undurchsichtiger „Umwegfinanzierungen“ gedrängt, wie er als Folge restriktiver staatlicher Vorschriften zur Parteienfinanzierung auch aus anderen Staaten mit vergleichbaren verfassungsrechtlichen Ordnungen bekannt ist. Ebenso wenig kann der Vorschlag in Betracht gezogen werden, die staatliche Finanzierung einzelner Parteien solange und insoweit auszusetzen, als sie in der Lage sind, ihren Aufgaben auf der Grundlage selbst erwirtschafteter Einnahmen nachzukommen.

P. Ramsauer, FAZ v. 3 Juni 2000.

Das Prinzip der Chancengleichheit steht dem entgegen. Danach muss die Verteilung der zur Verfügung stehenden staatlichen Mittel auf die Parteien nach Kriterien erfolgen, die die vorgefundene Wettbewerbslage zwischen ihnen nicht verfälschen. Der Staat darf das Ergebnis des politischen Wettbewerbs zu dem auch die Konkurrenz um die finanzielle Ausstattung der Parteien gehört, nicht interventionistisch beseitigen,

so zutr. A. Kießling, Das Recht auf politische Chancengleichheit, 1998, S. 14.

Es gilt der **Grundsatz der proportionalen Gleichheit**. Folgeweise kann daher die Staatsfinanzierung weder an die Vermögenslage einer Partei angeknüpft werden noch beispielsweise an die Höhe des (erwarteten) Spendenaufkommens.

5. Die relative Obergrenze bringt es mit sich, dass die Parteien, sieht man einmal von den Wirkungen der absoluten Obergrenze (§ 18 Abs. 2 PartG) ab, die Höhe der staatlichen Teilfinanzierung beeinflussen können: Je höher die (berücksichtigungsfähigen) selbst erwirtschafteten Einnahmen einer Partei sind, desto höher liegt die Kapazitätsgrenze. Das ist beabsichtigt. Es soll auf diese Weise erreicht werden, dass die Parteien sich (auch) um die finanzielle Unterstützung ihrer Aktivitäten durch ihre Mitglieder und ihnen nahe stehende Bürger bemühen; die Rückbindung der Parteiführungen an ihre gesellschaftliche Basis soll gefördert werden.

Vgl. BVerfGE 85, 264 (287 f.).

Ist dies der Zweck der relativen Obergrenze, so können nicht alle Einnahmen der Parteien in deren Berechnung eingehen. Dass staatliche Mittel und Zuschüsse von Gliederungen keine Berücksichtigung finden dürfen, bestimmt das Gesetz (§ 18 Abs. 5 S. 1 PartG). Das Bundesverfassungsgericht hat darauf hingewiesen, dass Einnahmen aus Krediten außer Betracht zu bleiben haben, weil „andererseits die Parteien durch ihre Haushaltswirtschaft einen nicht an ihrer politischen Leistung orientierten Einfluß auf den Umfang der ihnen zufließenden staatlichen Mittel nehmen könnten“.

Vgl. BVerfGE 85, 264 (289).

Es bedarf der Prüfung, ob auch die Einnahmen aus Vermögen und aus Veranstaltungen etc. (§ 24 Abs. 2 Nrn. 4 und 5 PartG) bei der Berechnung der relativen Obergrenze außer Betracht gelassen werden sollten. Die Erträge, die eine Partei aus unternehmerischer Tätigkeit gewinnt, sind gewiss Ausdruck der wirtschaftlichen Kompetenz ihrer Funktionärsschicht; ein Ausweis ihrer Verwurzelung in der Gesellschaft sind sie allenfalls mittelbar, insofern und insoweit das Vermögen einer Partei aus ersparten Mitgliedsbeiträgen und Spenden besteht. Das ist indessen nur teilweise der Fall. Denn es spielen dabei historische Entwicklungen eine Rolle, die sich bei den einzelnen Parteien auf ganz unterschiedliche Weise auswirken je nachdem, ob sie bei ihrer Gründung nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs rechtlich an vor 1933 bestehende Strukturen anknüpfen konnten oder nicht. Die Einbeziehung dieser Einnahmearten ist aber auch noch aus einem anderen Grund bedenklich. Die Regelungstechnik des geltenden Rechts lässt die Einnahmen nach § 24 Abs. 2 Nrn. 4 und 5 PartG als eher geringfügig erscheinen, weil § 27 Abs. 2 S. 1 PartG insoweit die Einsetzung des Reinertrags vorschreibt.

Nach den Rechenschaftsberichten der im Bundestag vertretenen Parteien (Bundestagsdrucksache 14/2508) betragen die Einnahmen aus diesen Einnahmequellen

bei: SPD 2,55 und 1,24 v. H.; CDU 1,8 und 0,99 v. H.; CSU 3,07 und 2,85 v. H.; Bündnis 90/DIE GRÜNEN 1,83 und 5,81 v. H.; PDS 2,0 und 0,89 v. H.; FDP 5,28 und 0,81 v. H. der Einnahmen.

Die Höhe des Reinertrags lässt sich indessen durch die Haushaltswirtschaft beeinflussen. Die um der Transparenz der Parteifinanzen willen gebotene Beseitigung der Saldierungsmöglichkeit (s. u. 3. Abschnitt II.) würde überdies den Posten „Einnahmen aus Vermögen“ und damit die relative Obergrenze in die Höhe treiben, ohne dass es sich insoweit um einen verlässlichen Indikator der gesellschaftlichen Verwurzelung der Parteien, also um einen Ausweis ihrer politischen Leistung, handeln würde. Es wird deshalb empfohlen, beide Einnahmearten bei der Berechnung der relativen Obergrenze außer Betracht zu lassen.

6. Andererseits sehe ich keinen Anlass, den Maßstab der Spenden- und Beitragsengänge als Grundlage des so genannten Zuwendungsanteils (§ 18 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 PartG) aufzugeben. Der Einwand Kunigs,

in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts IX, § 216 Rdnr. 61,

dieser Maßstab sei wenig geeignet, in einer von einem erheblichen Wohlstandsgefälle geprägten Gesellschaft gesellschaftliche Verwurzelung anzuzeigen – Kunig würde es vorziehen, wenn die staatliche Finanzierung an die Mitgliederzahl anknüpfte –, vermag nicht zu überzeugen, solange die Zuwendungen natürlicher Personen, die 6 000 DM/Jahr übersteigen, nur einen geringen Teil der Gesamtsumme dieser Zuwendungen ausmachen.

Vgl. dazu die Rechenschaftsberichte der Parteien für 1998, Bundestagsdrucksache 14/2508, S. 36 (SPD); 62 (CDU), 80 (CSU), 102 (GRÜNE), 128 (PDS), 150 (FDP).

VI.

Der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts folgend hat der Gesetzgeber die Summe aller direkten Geldleistungen an die Parteien auf jährlich 245 Millionen DM festgelegt: **absolute Obergrenze** (§ 18 Abs. 2 PartG).

Vgl. BVerfGE 85, 264 (290).

1. Das Bundesverfassungsgericht hat die Notwendigkeit einer solchen absoluten Begrenzung des Umfangs der Staatsfinanzierung mit dem Hinweis begründet, der Staat dürfe den Parteien nicht mehr zuwenden, als sie unter Beachtung des Gebots sparsamer Verwendung öffentlicher Mittel, die ja im Wesentlichen aus den von den Bürgern erhobenen Abgaben bestünden, zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötigen. Nicht zuletzt im Blick darauf, dass der Bürger eben um der Funktionsfähigkeit der Parteien willen nicht den Eindruck gewinnen dürfe, die Parteien „bedienten“ sich beliebig aus der Staatskasse, sei eine absolute Obergrenze für das Gesamtvolumen der an die Parteien auszuzahlenden Mittel festzulegen. Deren zulässige (an die Entwicklung des Geldwerts anpassungsfähige) Höhe hat das Gericht gleich mitgeliefert.

2. Die Festlegung der absoluten Obergrenze bedeutet nicht, dass das Gesamtvolumen der den Parteien danach zustehenden Mittel auch tatsächlich an sie ausbezahlt ist. Legt nämlich eine Partei ihren Rechenschaftsbericht nicht bis zu dem in § 23 Abs. 4 S. 3 PartG genannten Termin vor, verliert sie den Anspruch auf staatliche Mittel, ohne dass sich dadurch die Festsetzungen und Zahlungen an die übrigen Parteien verändern. Da allerdings eine endgültige Festsetzung zu deren Gunsten schon zu einem früheren Zeitpunkt erfolgt und dabei die Zuwendungen an die säumige Partei keine Berücksichtigung finden, deren „Zuwendungsanteil“ (§ 18 Abs. 3 S. 1 Nr. 3 PartG) also an die anderen Parteien ausgekehrt wird, gilt dies nur für den auf die Wählerstimmen entfallenden Anteil der staatlichen Mittel, den so genannten „Wähleranteil“ (§ 18 Abs. 3 S. 1 Nr. 1 und 2, S. 2 PartG). Die Unterschiedlichkeit der Rechtsfolge bei früherer oder späterer Säumnis erscheint ungereimt.

3. Die absolute Obergrenze in der vom Gesetzgeber (auf der Grundlage der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung) festgelegten Höhe führt dazu, dass die Summe der den Parteien aus Wähler- und Zuwendungsanteil zustehenden staatlichen Mittel Jahr für Jahr deutlich – um mehr als ein Drittel – überschritten wird.

Bericht der Kommission unabhängiger Sachverständiger zur Parteienfinanzierung (Parteienfinanzierungskommission), Bundestagsdrucksache 14/637, S. 20 f., 24 f.

Der Anspruch der Parteien auf staatliche Mittel besteht bei Vorliegen dieser Voraussetzungen nur in der Höhe, der ihrem Anteil an dieser Summe entspricht (§ 19 Abs. 6 S. 2 PartG). Der zur Auszahlung gelangende Betrag von 245 Millionen DM verteilt sich nicht etwa gleichgewichtig auf den Wähler- und den Zuwendungsanteil, der Gewichtsanteil des Zuwendungsanteils lag vielmehr konstant bei rund 60 v. H.

Ebenda, S. 21. S. schon W. Rudzio, ZParl 1994, 390 (396 f.), der von einem weiteren Absinken der wahlbedingten Staatszuschüsse ausgeht. Kritik: F. Boyken, Die neue Parteienfinanzierung, 1998, S. 316.

Bei den einzelnen Parteien kann sich das allerdings unterschiedlich darstellen. Bei großem Wahlerfolg und geringem Umfang der nach § 18 Abs. 3 S. 1 Nr. 3 PartG bezuschussbaren Einnahmen erhält der Wähleranteil ein höheres Gewicht. Im umgekehrten Fall gilt das Gegenteil (was der CDU, träfe die Rechtsauffassung des Bundestagspräsidenten zu, zum Verhängnis werden könnte: Das Maßstabsjahr 1998 war ein solches geringer Wahlerfolge, aber eines relativ hohen Spendenaufkommens). Dieser Umstand verdient zunächst im Blick auf die in §§ 19 Abs. 4 S. 3 und 23 Abs. 4 S. 3 PartG angedrohten Sanktionen Beachtung. Im erstgenannten Fall wird die säumige Partei durch den Verlust des Zuwendungsanteils weniger, durch den des Wähleranteils dagegen hart getroffen. Im anderen Fall gilt auch insoweit Gegenteiliges. Tendenziell allerdings wird die in § 19 Abs. 4 S. 3 PartG angedrohte Sanktion die Parteien im Zeitablauf immer stärker belasten als die in § 23 Abs. 4 S. 3 PartG vorgesehene.

4. Nach den Erkenntnissen der Parteienfinanzierungskommission hat die regelmäßige Überschreitung der ab-

soluten Obergrenze zur Folge, dass die Höhe der Wahlbeteiligung sich auf die Höhe der staatlichen Mittel, die den Parteien zufließen, kaum auswirkt.

Bundestagsdrucksache 14/637, S. 25.

Einer der wesentlichen Indikatoren für die Verwurzelung der Parteien in der Gesellschaft, der mindestens gleichrangig neben der Summe der Mitgliederbeiträge und dem Umfang der eingeworbenen Spenden steht,

Bedenken gegen die Gleichgewichtung äußert Steinberger, Bitburger Gespräche 1993/II, S. 25 (35), unter Hinweis auf BVerfGE 24, 300 (344): „Das Wahlergebnis, zu dem jeder Aktivbürger beigetragen hat, liefert immer noch den genauesten Maßstab für die politische Bedeutung einer Partei, das heißt, für den Anteil, den sie an der politischen Willensbildung des Volkes hat.“,

wird dadurch in seiner Bedeutung gemindert, mit der möglicherweise fatalen Konsequenz, dass sich die Parteien stärker in Richtung auf eine Vermehrung ihrer Einnahmen aus Mitgliedsbeiträgen und Spenden als auf die Erringung einer (nicht nur relativ, sondern absolut) möglichst hohen Zahl von Wählerstimmen ausrichten.

Die Erwägung der Parteienfinanzierungskommission, den durch die absolute Obergrenze verfügbaren Gesamtbetrag hälftig nach dem Wahlerfolg und nach der Höhe der erzielten Zuwendungen zu bemessen, verdient danach Zustimmung.

Vgl. Bundestagsdrucksache 14/617, S. 26. – Mir scheint, dass dieser Vorschlag leichter zu realisieren und in seinen Folgen überschaubarer ist als die ebenfalls von der Kommission erwogene Veränderung der Berechnungsgrundlage mit dem Ziel, die regelmäßige Überschreitung der absoluten Obergrenze zu vermeiden (a. a. O., S. 25). Zwar ist richtig, dass der Wortlaut der gesetzlichen Regelung (§ 18 Abs. 3 S. 1 Nr. 3 PartG) unter den gegebenen Verhältnissen in die Irre führt. Diesem Mangel an Transparenz ließe sich jedoch bis zu einem gewissen Grade dadurch begegnen, dass der Bundestagspräsident in seinen Bericht nach § 23 Abs. 5 PartG entsprechende Erläuterungen aufnimmt.

5. In Ansehung der absoluten Obergrenze ist weiterhin eine Prüfung angezeigt, ob der Warenkorb für parteitypische Aufgaben sich von der allgemeinen Preisentwicklung signifikant unterscheidet. Ist dies nicht der Fall, empfiehlt sich zur Entlastung des politischen Prozesses eine **Indexierungsregelung**, die so zu fassen ist, dass es nicht für jede Änderung der absoluten Obergrenze eines Gesetzes bedarf, die jeweilige Höhe des zur Verfügung stehenden Gesamtbetrages aber gleichwohl für jedermann ohne große Mühe erfahrbar ist.

VII.

Schon die Parteienrechtskommission hat die Einführung eines so genannten Bürgerbeitrags erwogen.

Rechtliche Ordnung des Parteiwesens. Probleme eines Parteiengesetzes, 1957, S. 213 ff.

Der Bürger soll das Recht haben, bei der Ausübung seines Wahlrechts über einen bestimmten Betrag aus staatlichen Mitteln zugunsten der von ihm bevorzugten Partei zu verfügen, die nicht die gleiche sein muss, der er seine Stimme gibt.

Die vom Bundespräsidenten berufene Sachverständigenkommission (Fürst-Kommission) hat in ihrem Bericht zur Neuordnung der Parteienfinanzierung, 1983, S. 217 f., diesen Vorschlag aufgegriffen, wohingegen die Empfehlungen der Sandler-Kommission von 1993, Bundestagsdrucksache 12/4425, auf ihn nicht zurückgekommen sind.

Der dem Bürgerbeitrag zugrunde liegende Gedanke – Rückbindung der staatlichen Parteienfinanzierung an den Willen des Bürgers und Wählers – ist im geltenden System der Parteienfinanzierung (auf der Basis der vom Bundesverfassungsgericht gemachten Vorgaben) berücksichtigt. Zwar ließe sich die Zuteilung einer Finanzstimme neben der Wählerstimme mit dem bestehenden System konstruktiv verknüpfen. So wäre es vorstellbar, einen Teil der vom Staat für den Wähleranteil (§ 18 Abs. 3 S. 1 Nr. 1 und 2. 2 PartG) aufzuwendenden Mittel auf diese Weise zu vergeben. Dagegen sprechen aus meiner Sicht jedoch mehrere Gründe:

- Eine (weitere) Komplikation des Wahl-, aber auch des Festsetzungsverfahrens erscheint wenig wünschenswert.
- Die Einführung eines Bürgerbeitrags zwänge die Parteien, im Wahlkampf nicht nur um die Wähler, sondern auch um die Finanzstimme des Bürgers zu streiten.
- Die Hoffnung, die Einführung eines Bürgerbeitrags vermöchte die viel beredete Parteiverdrossenheit zu dämpfen.

vgl. etwa V. Schütte, Ein Bürgerbeitrag gegen Parteiverdrossenheit, ZParl 1994, S. 262,

ohnein bloße Spekulation, würde mit Gewissheit nicht dadurch befördert, dass die Parteien in dem Bemühen, sich selbst als „arm“ darzustellen, mit dem Finger auf andere, angeblich oder wirklich „reiche“ Parteien zeigten. Neidkampagnen würde ein zusätzliches Betätigungsfeld eröffnet.

2. Abschnitt: Spenden und sonstige Zuwendungen an Parteien

I.

Der **Grundsatz der Einnahmefreiheit** ist ein besonderer Anwendungsfall der allgemeinen Parteienfreiheit. Die Mittelbeschaffung ist eine verfassungsrechtlich garantierte Form der Parteibetätigung.

Dazu K.-H. Seifert, Die politischen Parteien im Recht der Bundesrepublik Deutschland, 1975, S. 292.

Wenn den Parteien durch staatliche Finanzierung das Risiko eines wirtschaftlichen Fehlschlags ihrer Bemühungen um eine hinreichende Unterstützung in der Wählerschaft nicht abgenommen werden darf,

vgl. nur BVerfGE 73, 40 (86); 85, 264 (287),

so folgt daraus notwendig ihre Freiheit, sich die zur Vermeidung eines solchen Fehlschlags erforderlichen Mittel selbst zu beschaffen.

Mithin ist den Parteien auch das Recht, Spenden anzunehmen, verfassungsrechtlich verbürgt (s. schon oben I. Abschnitt IV.). Hinzu kommt: Die finanzielle Unterstützung einer Partei ist auch ein Recht des Bürgers; ein legitimes und durchaus erwünschtes Ausdrucksmittel seines staatsbürgerlichen Engagements.

Staatliche Beschränkungen der Zuwendung von Spenden an politische Parteien und deren Kehrseite, an die Adresse der Parteien gerichtete Spendenannahmeverbote, bedürfen der Rechtfertigung in beiderlei Richtung. Rechtfertigungsgründe liefern insbesondere das Transparenzgebot (Artikel 21 Abs. 1 S. 4 GG) und der Grundsatz der Staatsfreiheit der Parteien, den das Bundesverfassungsgericht aus dem Verfassungsprinzip der freiheitlichen Demokratie ableitet.

Vgl. etwa BVerfGE 20, 56 (Leitsatz 5, 101, 105, 109, 111 f.); 85, 264 (283, 287 ff., 290, 294); aus dem Schrifttum jüngst: F. Ossenbühl, BayVBl. 2000, S. 161 (165 f.).

Da sie an der für die freiheitliche Demokratie konstituierenden (Staats-)Freiheit der politischen Willensbildung in der Gesellschaft (notwendig) beteiligt sind, dürfen sie nicht in (sei es auch „nur“ finanzielle) Abhängigkeit vom Staat geraten. Dieser Grundsatz ist durch die Zulässigkeit einer teilweisen staatlichen Finanzierung der Parteien allerdings gelockert, was indessen nur unter zwei Voraussetzungen hinnehmbar ist: Einmal dadurch, dass den Parteien das wirtschaftliche Risiko des Scheiterns nicht abgenommen werden darf (relative Obergrenze), zum anderen dadurch, dass die staatliche Finanzierung der Parteien nicht zu einer Verletzung ihres Rechts auf Chancengleichheit führen darf.

Das Bundesverfassungsgericht hat das **Recht der Parteien auf Chancengleichheit** auf unterschiedliche Weise begründet,

Überblick bei Kißlinger, a.a.O., S. 27 ff.; Steinberger, Bitburger Gespräche 1993/II, S. 35 f.; v. Mangoldt/Klein/Starck-Streinz, Artikel 21 Rdnr. 119,

jedoch immer wieder darauf aufmerksam gemacht, dass Eingriffen des Gesetzgebers in dieses Recht „besonders enge Grenzen gezogen sind“.

BVerfGE 8, 51 (64 f.); Bezugnahme z. B. in: BVerfGE 52, 63 (89); 73, 40 (88 f.); 85, 264 (293, 295, 296 f., 299, 306, 312 ff., 317, 320); 95, 335 (354).

Aus der „demokratisch-egalitären Grundlage unserer Verfassung“ ergebe sich, dass jede unterschiedliche Behandlung der Parteien verboten sei, „die nicht durch einen besonders 'zwingenden Grund' gerechtfertigt ist“.

BVerfGE 8, 51 (65).

Der Grundsatz der Chancengleichheit sei „streng formal zu verstehen“.

BVerfGE 20, 56 (116); st. Rspr., zuletzt BVerfGE 85, 264 (297).

Er verwehre es dem Staat, ohne zwingenden Grund eine Regelung zu treffen, die eine von ihm vorgefundene Wettbewerbsslage, wie sie sich etwa aus der unterschiedlichen soziologischen Struktur der Parteien ergebe, zu verfälschen geeignet sei. Es sei dem Staat verboten, alle Parteien in den Stand zu setzen, etwa den gleichen Aufwand im Wahlkampf zu treiben, umgekehrt aber auch, eine bestehende faktische Ungleichheit zwischen den Parteien zu verschärfen.

Vgl. BVerfGE 8, 51 (67); 20, 56 (118); 52, 63 (89); 73, 40 (89); 85, 264 (297, 313); Kißlinger, a.a.O., S. 77.

Das Prinzip der Chancengleichheit hat praktische Bedeutung vor allem erlangt bei der mittelbaren und unmittelbaren Parteienfinanzierung durch den Staat, im Wahlrecht und für die Wahlpropaganda der Parteien im Rundfunk. In Sonderheit die die steuerliche Begünstigung von Spenden betreffenden Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts,

zuletzt BVerfGE 85, 264 (312 ff.) – s. a. die Ausführungen zur Chancengleichheit ebenda, S. 296 ff.,

zeigen, dass das Bundesverfassungsgericht dabei auch und gerade den mittelbaren Auswirkungen einer gesetzlichen Regelung entscheidende Bedeutung beimisst. Der Gesetzgeber muss, wenn er Spenden an Parteien steuerlich begünstigt, in Rechnung stellen, dass es Parteien gibt, die eine größere Anziehungskraft auf Steuerpflichtige mit hohen Einkünften ausüben als andere Parteien. Diesen Vorteil darf er nicht verschärfen.

St. Rspr. seit BVerfGE 8, 51 (65 ff.); zuletzt BVerfGE 85, 264 (313 m. N.) – auf diesem Ausgangspunkt hat das Gericht stets beharrt, auch wenn die aus ihm gezogenen Schlussfolgerungen insbesondere in Ansehung der Höhe der begünstigungsfähigen Spenden unterschiedlich waren.

Er darf ihn, wie im Blick auf Überlegungen zu einer Begrenzung der zulässigen Spendenhöhe, zur Erweiterung

der bestehenden Spendenannahmeverbote oder zu einer Erhöhung der Publizitätsgrenze (§ 25 Abs. 2 PartG) hervorzuheben ist, aber auch nicht einebnen, weil er dadurch in den Wettbewerb zwischen den Parteien zugunsten derjenigen eingriffe, die ihrer politischen Programmatik wegen auf potenzielle zahlungskräftige Spender eine geringere Anziehungskraft ausüben. Sowenig der Staat um der Chancengleichheit willen „reichen“ Parteien staatliche Mittel vorenthalten darf, um den ihnen aus ihrem „Reichtum“ fließenden Wettbewerbsvorteil auszugleichen (s. o. 1. Abschnitt V. a. E.), so wenig darf er Parteien die Chance nehmen oder fühlbar beschneiden, sich auf der Grundlage ihres politischen Programms erfolgreicher als andere um die finanzielle Unterstützung der Bürger zu bemühen.

Nichts anderes folgt aus dem **Recht des Bürgers auf gleiche Teilhabe an der politischen Willensbildung**, welches nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts wie das Recht der Parteien auf Chancengleichheit „im Gleichheitssatz in Verbindung mit dem demokratischen Prinzip“ wurzelt und wie jenes im Sinne einer strikten Gleichheit zu verstehen ist.

Vgl. BVerfGE 85, 264 (315 m. N.)

Dieses Recht schließt verschiedene Betätigungsmöglichkeiten ein, etwa: die Mitgliedschaft in einer Partei zu erwerben, sich in ihr zu engagieren, öffentlich für sie einzutreten, aber eben auch, ihr nach Maßgabe der eigenen Ressourcen mit finanziellen oder sonstigen sachlichen Mitteln Unterstützung angedeihen zu lassen.

II.

Der **Spendenbegriff** hat eine **doppelte Funktion**. Er bezeichnet eine bestimmte Art von Einnahmen der Parteien, die als solche im Rechenschaftsbericht auszuweisen sind (vgl. § 24 Abs. 2 PartG), und eine der Berechnungsgrundlagen für den Zuwendungsanteil der staatlichen Mittel (vgl. § 18 Abs. 3 S. 1 Nr. 3 PartG).

1. In Ansehung der in den Rechenschaftsbericht einzu stellenden **Einnahmerekchnung** ist durch die verfassungsrechtlich begründete Rechenschaftslegungspflicht (Artikel 21 Abs. 1 S. 4 GG) Vollständigkeit und Nachvollziehbarkeit gefordert. Diese Anliegen können durch eine weitere Präzisierung der Vorschriften über die Einnahmerekchnung gefördert werden, nämlich die gesonderte Ausweisung von

- Mitgliedsbeiträgen und sonstigen regelmäßigen Beiträgen (Mandats- und Amtsträgerabgaben), verbunden mit einer Legaldefinition der letztgenannten Art von Einnahmen, die es ausschließt, sie wahlweise als Spenden zu verbuchen;
- Spenden und sonstigen geldwerten Zuwendungen (Zuwendungen von Todes wegen, Sachleistungen).

Zuwendungen von Todes wegen wurden bisher in der Kategorie „sonstige Einnahmen“ (§ 24 Abs. 2 Nr. 7 PartG) verbucht. Dem Sinn des Transparenzgebots, potenzielle Einflüsse von Geldgebern auf die Parteien offen zu legen, entspricht aber eine getrennte Ausweisung dieser Einnahmeart.

Ebenso M. Morlok, NJW 2000, S. 761 (763 f.): „Zu Lebzeiten kann mit einem Widerruf gedroht werden, nach dem Todesfall mögen die Erben oder ein Unternehmen des Erblassers Dankbarkeit erwarten.“

Eine Einzelausweisung braucht allerdings nur zu erfolgen, wenn der Wert der Zuwendung die Publizitätsgrenze übersteigt. Zuwendungen von Todes wegen geben wie Spenden Zeugnis von der Verwurzelung der Parteien in der Gesellschaft. Wie Spenden sollten sie daher auch bei der Bemessung des Zuwendungsanteils Berücksichtigung finden.

Sonstige geldwerte Zuwendungen an eine Partei, Leistungen also, die nicht in Geld bestehen, aber einen Geldwert haben, werden im geltenden Recht – mit Ausnahme der üblicherweise von Mitgliedern der Partei erbrachten Leistungen (vgl. §§ 26 Abs. 4, 27 Abs. 1 S. 2, Abs. 3 PartG) – zu Recht als Einnahmen der Parteien angesehen (vgl. § 26 Abs. 1 S. 2 PartG). Begrifflich sind sie den Spenden zugeordnet (§ 27 Abs. 1 S. 2 PartG). Zu bevorzugen ist jedoch eine gesonderte begriffliche Erfassung aus zwei Gründen: erstens weil ihr Geldwert auf der Grundlage der in § 26 Abs. 3 PartG enthaltenen und schwerlich weiterer Präzisierung zugänglichen Vorschrift mitunter schwer zu bestimmen sein mag und weil seine Bestimmung kaum kontrollierbar ist (abgesehen von den Schwierigkeiten der Abgrenzung von den nicht zu berücksichtigenden Leistungen der Mitglieder); zweitens weil es aus den genannten Gründen ratsam ist, sie im Rahmen der bezuschussbaren Einnahmen (§ 18 Abs. 3 S. 1 Nr. 3 PartG) nicht zu berücksichtigen (dazu unter 2.). Für die Notwendigkeit einer Einzelausweisung gilt auch hier die Publizitätsgrenze. – **Darlehen** sind im Rahmen der Vermögensrechnung auszuweisen (§ 24 Abs. 4 Nr. 2 II. 2 PartG). Ein zinslos oder zu verbilligtem Zins gewährtes Darlehen ist in Höhe der Zinsersparnis eine geldwerte Zuwendung (vgl. § 26 Abs. 1 S. 2 Alt. 1 PartG), die freilich aus den zuvor genannten Gründen ebenfalls nicht als Spende im Sinne des Parteienrechts angesehen werden sollte.

Der Spendenbegriff des Steuerrechts erfüllt eine andere Funktion; die steuerliche Begünstigung der Spende soll das staatsbürgerliche Engagement des Spenders belohnen und ihm einen Anreiz zur materiellen Unterstützung einer Partei bieten. Er ist deshalb weiter zu fassen und sollte deshalb außer den Spenden im Sinne des Parteienrechts auch die Zuwendungen von Todes wegen und die sonstigen geldwerten Zuwendungen an Parteien umfassen.

Ein Problem besonderer Art stellen diejenigen Leistungen dar, die in § 26 Abs. 1 S. 2 Alt. 2 PartG als „die Übernahme von Veranstaltungen und Maßnahmen, mit denen ausdrücklich für eine Partei geworben wird, durch andere“ beschrieben werden. Es handelt sich um **Unternehmungen** Dritter, die dadurch eine Partei oder deren Kandidaten zu unterstützen bestrebt sind, die also **der begünstigten Partei einen Wettbewerbsvorteil verschaffen sollen**. Für eine Untersagung derartiger Maßnahmen läßt das Verfassungsrecht keinen Raum, soweit sie nicht von juristischen Personen des öffentlichen Rechts oder

von ihnen beherrschten privatrechtlichen Vereinigungen ausgehen; die Verfassung gewährleistet privaten Dritten das Recht, auf diese Weise ihrer politischen Meinung Ausdruck zu verleihen. Man mag zweifeln, ob Aktionen dieser Art überhaupt als Einnahme der begünstigten Partei anzusehen sind. Entschließt man sich dazu, bedarf es jedenfalls einer Regelung, die mit möglicher Eindeutigkeit klarstellt, welche Aktionen in Höhe ihres Geldwerts als Einnahme der begünstigten Partei zu gelten haben, also dem Begriff der geldwerten Zuwendung zuzuordnen sind. Morlok (NJW 2000, S. 761 [764]) empfiehlt, darauf abzustellen, ob die „Leistung so erbracht wird, daß die Partei wesentlichen Einfluß auf die Art der Verwendung des Zugesprochenen hatte“; auf „das Einräumen einer alleinigen Dispositionsbefugnis oder jedenfalls Mitgestaltungsmöglichkeit“ komme es an. Dieses Kriterium entbehrt der notwendigen Klarheit, die zumal dann geboten ist, wenn Verstöße gegen die aus der Zurechnung als Einnahme folgende Rechenschaftslegungspflicht sei es gegenüber der Partei, sei es gegenüber den für die Richtigkeit ihres Rechenschaftsberichts Verantwortlichen sanktionsbewehrt sein sollen. Das Kriterium entzieht sich der Beweisbarkeit und lädt zur Verschleierung geradezu ein.

Dass – wie man weiß: kostspielige – Kampagnen der von Mitgliedern der SPD beherrschten Gewerkschaften des DGB zugunsten dieser Partei nicht ohne Abstimmung mit ihr erfolgen, ist eine nahe liegende Vermutung, aber kaum jemals eine erweisliche Tatsache.

Es wird deshalb vorgeschlagen, an ein – zugegebenermaßen äußerliches, aber – eindeutiges Merkmal anzuknüpfen, wie es, allerdings der Vervollständigung bedürftig, in § 26 Abs. 1 S. 2 PartG bereits enthalten ist (s. § 32 Abs. 4 des anliegenden Gesetzentwurfs – im Folgenden: GE).

2. Die einer Partei zufließenden Zuwendungen bilden nach den vom Bundesverfassungsgericht,

vgl. BVerfGE 85, 264 (292),

entwickelten Maßgaben einen der für die Zuteilung staatlicher Mittel heranzuziehenden Maßstäbe, weil sich u. a. aus ihnen das Maß der gesellschaftlichen Verwurzelung einer Partei ergibt. Um möglichen Manipulationen bei der Bemessung geldwerter Leistungen, die nicht in Geld bestehen, vorzubeugen und jedenfalls keinen Einfluß auf die Höhe der staatlichen Mittel einzuräumen, wird vorgeschlagen, den Begriff der Spende auf Geldleistungen zu beschränken.

Ebenso im Ergebnis H. Nicolaus, ZParl 2000, S. 321 (unter Artikel 1 Nr. 1 c des von ihm vorgelegten Gesetzentwurfs).

3. Aus den zu 1. und 2. angestellten Überlegungen folgen **Vorschläge** zu einer Neubestimmung des Begriffs der Spende, des Begriffs der geldwerten Zuwendung und der sonstigen regelmäßigen Beiträge sowie zu einer Neufassung der Berechnungsgrundlagen des Zuwendungsanteils (vgl. §§ 19 Abs. 3, 32 Abs. 3 und 4 GE).

III.

Die Vorschrift des § 25 Abs. 1 S. 2 PartG statuiert **Spendenannahmeverbote**. Adressat der Vorschrift sind die

Parteien, also nicht diejenigen, die ihnen eine Leistung zukommen lassen (wollen), die sie nicht annehmen dürfen.

Daraus mag man folgern, dass eine entgegen dem Verbot angenommene Leistung nicht wegen Nichtigkeit des ihr zugrunde liegenden Schenkungsvertrages an den Leistenden zurückzugeben ist. Zwingend ist diese Auslegung indes nicht (vgl. W. Henke, Der Staat 31 (1992), S. 98 [106 f.]). Es empfiehlt sich deshalb eine diesbezügliche Klarstellung (vgl. § 30 Abs. 5 S. 2 GE).

1. Einer Verdeutlichung bedürfen die Vorschriften über die **Entgegennahme von Spenden**. Eine Partei sollte sich an „Köffergeschäften“, also am Transfer größerer Geldsummen in bar, nicht beteiligen dürfen. Dem Ansehen der Parteien ist auch gedient; wenn das Gesetz ihnen vorschreibt, Geldvermögen ausschließlich auf Konten zu lagern, die auf ihren eigenen Namen lauten. Es ginge aber zu weit, Inhabern eines öffentlichen Amtes einschließlich Mandatsträgern die Annahme von Barspenden schlechthin zu untersagen, das heißt eine gesetzliche Kontopflicht für alle Geldbewegungen zu statuieren. An der Wirklichkeit und an den berechtigten Bedürfnissen der zu einem erheblichen Teil vom ehrenamtlichen Engagement und von Kleinspenden („Tellersammlungen“) lebenden Parteien in Deutschland ginge eine solche Regelung vorbei.

Ebenso Naßmacher, PuZ B 16/2000, S. 15.(20); s. a. R. Herzog/P. Kirchhof/H. Tietmeyer, Empfehlungen für die Neuregelung des CDU-Finanzsystems, ZParl 2000, S. 309 (311).

Allerdings empfiehlt es sich, diejenigen, die Spenden für eine Partei entgegennehmen, unabhängig von ihrer Funktion in der Partei, unabhängig auch davon, ob sie eine solche Funktion überhaupt bekleiden, zur unverzüglichen Weiterleitung der Spende an einen der von der Partei nach Maßgabe ihrer Satzung mit der Wahrnehmung der Kasensverwaltung Beauftragten zu verpflichten.

Dies lenkt den Blick auf die Notwendigkeit, die interne Finanzverwaltung und -kontrolle der Parteien neu zu ordnen; dazu Herzog/Kirchhof/Tietmeyer, ZParl 2000, S. 309 (310). Dazu 3. Abschnitt IV.

Die französische Gesetzgebung erlaubt seit 1990 Parteien die Entgegennahme privater Spenden.

Dazu K. Schmitt, Die Neuregelung der Parteienfinanzierung in Frankreich: Chancen einer späten Geburt?, ZParl 1992, S. 73 (85 f.); s. a. M. Fromont in: Tsatsos (Hrsg.), Parteienfinanzierung im europäischen Vergleich, 1992, S. 149 (162 f.).

Sie dürfen jedoch den Parteien (und ebenso Kandidaten) nicht direkt zugewendet werden. Die Abwicklung der Zahlung muß vielmehr über ausschließlich und speziell zu diesem Zweck bestellte Mandatäre erfolgen, bei denen es sich um natürliche oder juristische Personen handeln kann. Sie haben ein Bankkonto einzurichten, über das sämtliche Einnahmen zu verbuchen sind. Die Mandatäre sind, wenn es sich bei ihnen um natürliche Personen handelt, der zuständigen Präfektur anzuzeigen; die mit dieser Aufgabe betrauten Gesellschaften (associations de finan-

cement) bedürfen einer Akkreditierung durch die Commission nationale des comptes de campagne et de financement politique, sie wird im Journal Officiel veröffentlicht. – Die Übertragung dieser Regelung auf die deutschen Verhältnisse ist ihres zentralistischen Charakters wegen, aber auch deshalb nicht zu empfehlen, weil die Einrichtung speziell mit der Spendeneintreibung beauftragter Organisationen das Ansehen der Parteien schwerlich zu heben vermöchte. Ratsam ist es aber, die innerparteiliche Finanzverantwortung (auf den verschiedenen Ebenen) klar zu regeln und in diesem Zusammenhang Vorkehrung zu treffen, dass Spenden stets bei den Verantwortlichen ankommen. Diesem Anliegen wird in § 30 Abs. 1 GE Rechnung zu tragen versucht.

Der Verzicht auf Auslandskonten, den die Herzog-Kommission (a. a. O.) der CDU empfohlen hat, wirkt, zumal wenn es sich um solche in der Euro-Zone handelt, eher anachronistisch; der Gesetzgeber sollte es den Parteien überlassen, ob sie sich diese Empfehlung zu Eigen machen.

2. Die im geltenden Recht enthaltenen Spendenannahmeverbote sind aus unterschiedlichen Gründen gerechtfertigt und mindestens teilweise auch verfassungsrechtlich geboten.

a) So soll zunächst die Umgehung der verfassungsrechtlichen Grenzen der Parteienfinanzierung aus staatlichen Mitteln verhindert werden (§ 25 Abs. 1 S. 2 Nrn. 1 und 2 PartG) – sei es unmittelbar, sei es mittelbar aus staatlichen Mitteln finanzierten öffentlichen und privaten Einrichtungen soll die Weiterleitung dieser Mittel an die Parteien nicht gestattet sein. Ereignisse aus jüngster Vergangenheit haben die Frage aufgeworfen, ob das Verbot der Annahme von **Spenden einer Parlamentsfraktion** sich nur auf solche Mittel erstreckt, die der Fraktion aus der Staatskasse zufließen (vgl. § 50 AbgG). Die Frage ist berechtigt. Denn das Gesetz geht davon aus, dass Fraktionen auch über „sonstige Einnahmen“ verfügen (§ 52 Abs. 2 Nr. 1 b AbgG), deren Herkunft in ihrem der Öffentlichkeit zugänglichen jährlichen Rechenschaftsbericht auszuweisen ist (§ 52 Abs. 1 AbgG). Dabei kann es sich um Zuwendungen Privater, beispielsweise der Fraktionsmitglieder, handeln. Nur in Bezug auf die den Fraktionen nach § 50 Abs. 1 AbgG zufließenden Mittel aus dem Bundeshaushalt bestimmt das Gesetz, dass sie nur zweckgebunden und nicht „für Parteiaufgaben“ verwendet werden dürfen (§ 50 Abs. 4 AbgG). Das lässt den Gegenschluss, dass Fraktionen ihre „sonstigen Einnahmen“ zugunsten der Partei verwenden dürfen, mindestens nicht als abwegig erscheinen. Hier findet weder eine Zweckentfremdung staatlicher Mittel statt, noch drohen die Grenzen staatlicher Parteienfinanzierung unterlaufen zu werden. Morlok.

NJW 2000, S. 761 [764].

macht demgegenüber geltend, das parteienrechtliche Verbot von Finanztransfers einer Parlamentsfraktion an eine Partei solle der Dominanz der Fraktion im innerparteilichen Geschehen entgegenwirken. Sie ist freilich ebenso wenig erwünscht wie umgekehrt die Abhängigkeit der Fraktion von der Partei. Einzig enge Kooperation ein-

schließlich dichter personaler Verknüpfung ist der Stabilität des parlamentarischen Regierungssystems, aber auch der vom demokratischen Prinzip geforderten Verknüpfung von gesellschaftlicher Willensbildung und staatlicher Entscheidungsfindung dienlich. Zwar ist Morloks (a. a. O., S. 765) Besorgnis, Fraktionen könnten zu Spendenwaschanlagen der Parteien werden, unbegründet, da Fraktionen genau wie Parteien über die Herkunft ihrer Mittel öffentlich Rechenschaft zu geben haben und die Verwendung der ihnen aus dem Haushalt zugewendeten Mittel der Rechnungsprüfung durch den Bundesrechnungshof unterliegt (§ 53 AbgG); auf Landesebene gilt nichts anderes. Dennoch spricht für ein ausnahmsloses Verbot von Finanztransfers von Fraktionen an Parteien das Gebot „politischer Hygiene“: Zweifel an der Korrektheit der Haushaltsführung beider Seiten lassen sich nur so im Keim ersticken.

Das geltende Recht allerdings ist in diesem Punkt keineswegs eindeutig: während § 25 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 PartG „Spenden“ im Sinne von § 27 Abs. 1 S. 2 PartG von Fraktionen an Parteien nach seinem Wortlaut ausnahmslos zu verbieten scheint, sind die Regelungen des Abgeordnetengesetzes eher im gegenteiligen Sinne zu verstehen. Sowohl im Parteiengesetz wie im Abgeordnetengesetz erscheinen danach Klarstellungen geboten. Nicolaus (ZParl 2000, S. 321 [325]) empfiehlt, Fraktionen und Gruppen die Entgegennahme von Geldspenden zu verbieten, vgl. Artikel 2 Nr. 1 seines Gesetzentwurfs. Dem möchte man, soweit es nicht um (beispielsweise für soziale Zwecke bestimmte) Beiträge der Fraktionsmitglieder geht, zustimmen.

In einem anderen Punkt schafft das geltende Recht hingegen die wünschenswerte Eindeutigkeit. Zu den Spenden, die Parteien von politischen Stiftungen und Fraktionen nicht annehmen dürfen, rechnet das Parteiengesetz auch „geldwerte Zuwendungen aller Art“, wozu auch die Übernahme von Veranstaltungen und Maßnahmen gehört, mit denen ausdrücklich für eine Partei geworben wird (§ 27 Abs. 1 S. 2 in Verbindung mit § 26 Abs. 1 S. 2 PartG). Das Abgeordnetengesetz andererseits erlaubt es den Fraktionen, Öffentlichkeitsarbeit zu betreiben (§ 47 Abs. 3). Dass die Öffentlichkeitsarbeit von Fraktionen den Parteien, denen ihre Mitglieder angehören, Nutzen bringen kann (und soll), liegt auf der Hand und ist dem politischen System der Parteiendemokratie immanent. Folgerichtig bleibt daher den Fraktionen (auch nach dem hier unterbreiteten Vorschlag) nur die ausdrückliche Werbung für Parteien (und deren Kandidaten) untersagt.

Die Ansicht Naßmachers, PuZ B 16/2000, S. 15 (22), für eine aus öffentlichen Mitteln geförderte Öffentlichkeitsarbeit von Fraktionen gebe es neben der öffentlich subventionierten Parteiarbeit keinen Platz, ist nur schwer verständlich. Sollen Fraktionen sich nur durch ihre Sprecher im Plenum des Parlaments öffentlich äußern dürfen oder ihre sonstigen an die Öffentlichkeit gerichteten Mitteilungen auf private Kosten drucken lassen? Der politische Willensbildungs-, zumal der staatliche Entscheidungsfindungsprozess sind im demokratischen Verfassungsstaat notwendigerweise weitgehend öffentlich. Es ist daher nur konsequent,

dass nach § 47 Abs. 3 AbgG die Unterrichtung der Öffentlichkeit durch die Fraktionen und deren Mitglieder zu ihren Aufgaben gehört, für deren Erfüllung ihnen § 50 Abs. 1 AbgG einen Anspruch auf Geld- und Sachleistungen aus dem Bundeshaushalt gewährt. – Zu Fällen zweckwidriger Verwendung von Haushaltsmitteln der Fraktion zugunsten von Parteien s. den Bericht der Präsidentin des Deutschen Bundestages gemäß § 23 Abs. 5 PartG vom 29. Oktober 1997, Bundestagsdrucksache 13/8888, S. 25 f.

b) Zur Verhinderung unzulässiger staatlicher Parteienfinanzierung erscheint es geboten, den Parteien über das geltende Recht hinaus auch die Annahme von **Spenden solcher Unternehmen** zu untersagen, **die vom Staat beherrscht werden**. Dies gilt umso mehr, als die häufig anzutreffende Präsenz (ehemaliger) staatlicher Amtsträger, die regelmäßig zugleich Mitglieder einer Partei sind oder gar führende Parteifunktionen wahrnehmen, in den Vorstandsetagen oder Aufsichtsorganen solcher Unternehmen bei der Vergabe solcher Spenden den Verdacht der „Vetternwirtschaft“ nahe legt.

Vgl. auch die Empfehlungen der Herzog-Kommission, ZParl 2000, S. 309 (311). Nicolaus, ZParl 2000, S. 321 (322), schlägt demgegenüber eine Regelung vor, die solchen Unternehmen die Erbringung geldwerter Leistungen an die Parteien zwar erlaubt, diese aber als Abschlagszahlungen im Sinne von § 20 PartG wertet und dem Präsidenten des Deutschen Bundestages aufgibt, sie dem Unternehmen zu erstatten. Der damit verbundene Verwaltungsaufwand wäre indes kaum vertretbar. Der direkte Weg des Spendenannahmeverbots ist nicht nur um vieles einfacher, er vermeidet vor allem auch mögliche Irritationen der Öffentlichkeit.

c) Die in § 25 Abs. 1 S. 2 Nrn. 3 – 6 PartG enthaltenen Spendenannahmeverbote sind aus unterschiedlichen, ausnahmslos auf der Hand liegenden Gründen gerechtfertigt. Die Annahme **anonymer Spenden** (§ 25 Abs. 1 S. 2 Nr. 5 PartG) schlechthin zu untersagen, also auch soweit es sich um Beträge unter 1 000 DM handelt, ist nicht zu empfehlen. Die Parteien erhalten eine Vielzahl von Kleinspenden, sie sind auf sie in hohem Maße angewiesen. Die Spender scheuen aus oft verständlichen Gründen – Öffentlichkeit und Nachbarschaft, nicht selten ein keineswegs spendenfreundliches Klima – das Bekanntwerden ihrer Spendentätigkeit, das auch dann nicht zuverlässig ausgeschlossen werden kann, wenn der Spender „nur“ der von ihm begünstigten Partei bekannt ist. Schließlich und vor allem: das Transparenzgebot (Artikel 21 Abs. 1 S. 4 GG) soll die Verbindung von Geld und Macht offen legen. Dass vermittelt einer Kleinspende auf die Willensbildung einer Partei Einfluss genommen werden könne, wäre indes eine geradezu lächerliche Annahme.

Vorstellbar ist allerdings, dass ein Spender, ohne sich zu erkennen zu geben, einer Partei bei verschiedenen Gelegenheiten und über unterschiedliche Empfänger, z.B. mehrere Parteigliederungen, Zuwendungen im Wert von jeweils weniger als 1 000 DM macht, die zusammen einen mehr oder weniger über dieser Grenze liegenden Betrag ergeben. Abgesehen davon, dass

wohl auch auf diese Weise ein nachhaltiger Einfluss auf die Politik der Partei nicht genommen werden kann, können diejenigen, die die Spenden entgegennehmen, den Zusammenhang in der Regel nicht erkennen. Es handelt sich hier wohl um eine jener Unvollkommenheiten, die im Parteienrecht unvermeidlich sind oder doch nur um einen unverhältnismäßigen Preis vermieden werden können.

Abgesehen von dem in § 25 Abs. 1 S. 2 Nr. 4 PartG geregelten Ausnahmefall sind die Parteien nicht gehindert, **Spenden von Berufsverbänden** anzunehmen. Diese sind ihrerseits befugt, steuerunschädlich bis zu 10 v. H. ihrer Einnahmen an Parteien zu spenden (§ 5 Abs. 1 S. 2 Nr. 5 b KStG). Diese Regelung sollte überdacht werden: Zwar schließt die Vorschrift des § 25 Abs. 1 S. 2 Nr. 4 PartG es aus, Berufsverbände als „Spendenwaschanlagen“ zu nutzen. Es dürfte letztlich auch nichts dagegen zu erinnern sein, dass solche Vereinigungen, die die Interessen ihrer Mitglieder wahrzunehmen haben, einzelne Parteien mit finanziellen Zuwendungen unterstützen, obgleich die Mitglieder als Wähler unterschiedliche Parteien bevorzugen. Denn das Verbandsinteresse kann durchaus eine politische Priorität zugunsten bestimmter Parteien und eine politische Gegnerschaft gegenüber anderen begründen. Auch Berufsverbände haben das Recht, ihre Mitwirkung an der politischen Willensbildung auf diese Weise zu betreiben (Artikel 9 i.V.m. Artikel 5 Abs. 1 S. 1 und 19 Abs. 3 GG). Ein Annahmeverbot für Spenden von Berufsverbänden scheidet deshalb aus. Indessen wäre zu erwägen, ob Berufsverbände in Höhe derjenigen Geld- oder geldwerten Leistungen, die sie Parteien zuwenden, zur Körperschaftsteuer herangezogen werden sollten. Da der Staat schon die Zahlung von Beiträgen an Berufsverbände als Werbungskosten steuerlich begünstigt (§ 9 Abs. 1 S. 3 Nr. 3 EStG), stellt sich die Freistellung der Verbände selbst von der Körperschaftsteuer, soweit sie diese Beiträge an Parteien weiterreichen, als eine Verdoppelung dieser Begünstigung dar.

d) Verschiedentlich wird die Forderung erhoben, den Parteien die Annahme von **Spenden juristischer Personen** zu verbieten.

Z.B. C. Landfried, Parteifinanzien und politische Macht, 2. Aufl., 1994, S. 301 f.; A. Römmeler, Parteispenden in der Krise? PuZ B 16/2000, S. 23 (28).

Das Bundesverfassungsgericht (BVerfGE 85, 264 [314]) hält Spenden juristischer Personen nach der Rechtsordnung der Bundesrepublik Deutschland (in beliebiger Höhe) für zulässig. Nur deren steuerliche Begünstigung verstoße gegen das Recht des Bürgers auf gleiche Teilhabe an der politischen Willensbildung, weil sie denjenigen natürlichen Personen, die hinter den juristischen Personen stehen, eine zusätzliche Möglichkeit zur Einflussnahme auf die politische Willensbildung böten. Ein etwaiges Verbot von Spenden juristischer Personen wäre verfassungswidrig. Gewiss: Juristische Personen haben kein Wahlrecht. Wohl aber haben sie das Recht, auf die politische Willensbildung Einfluss zu nehmen, und es ist, wie schon für die Berufsverbände ausgeführt, kein Grund ersichtlich, sie bei der Wahrnehmung dieses Rechts

im Unterschied zu natürlichen Personen auf verbale Bekundungen zu beschränken. Aus der Sicht der Parteien handelt es sich bei dem Verbot, Spenden juristischer Personen anzunehmen, um einen massiven Eingriff in die Chancengleichheit. Die Ressourcen von Parteien, die mit ihrem Programm Wirtschaftskreise stärker ansprechen als andere, würden durch einen solchen Eingriff empfindlich verkürzt. Das wird zumal vor dem Hintergrund der krass unterschiedlichen Vermögenslage der Parteien und dementsprechend ihrer Möglichkeiten, aus eigenen Kapitalanlagen Unternehmensgewinne zu erzielen, klar erkennbar. Ein Verbot von Spenden juristischer Personen träfe die Parteien ungleich, eben weil ihre politischen Ziele ungleich sind. Der Staat würde, was ihm untersagt ist, auf diese Weise die von ihm vorgefundene Wettbewerbslage zwischen den Parteien tiefgreifend verfälschen. Dem lässt sich nicht mit dem Argument begegnen, hohe Spenden, wie sie vorwiegend (aber keineswegs nur) von juristischen Personen gemacht würden, bedrohten in besonderem Maße die Unabhängigkeit der politischen Willensbildung in den Parteien. Dieser Gefahr begegnet das Grundgesetz mit dem Gebot öffentlicher Rechenschaftslegung u. a. über die Herkunft der Mittel einer Partei. Eine Begrenzung der Spendenhöhe erlaubt die Verfassung nicht.

Dem mit einer gewissen Hartnäckigkeit immer wieder erneuerten Vorschlag, Parteien die Annahme von Spenden juristischer Personen zu untersagen, ist entgegenzuhalten, dass die Verfassung die Abhängigkeit einer Partei von privaten Geldgebern keineswegs verbietet. Sie verlangt nur die Offenlegung einer solchen Abhängigkeit, damit der Wähler daraus die ihm angemessen erscheinenden Konsequenzen ziehen kann. – Auf Ablehnung stößt der Vorschlag, Spenden juristischer Personen zu verbieten, auch bei W. Rudzio, „Die Parteifinanzen und die Zukunft des Parteiensystems“, ZParl 2000, S. 428 (439), im Blick auf die leichte, die Transparenz der Parteifinanzen beeinträchtigende Umgebarkeit eines solchen Verbots. Das wäre nur dann kein tragfähiges Argument (vgl. Landfried, a. a. O., S. 302), wenn einigermaßen verlässliche Instrumente zur Verhinderung der Umgehung zur Verfügung stünden.

e) Gründe für ein Verbot der Annahme von Zuwendungen von Todes wegen sind entgegen Nicolaus

ZParl 2000, S. 321 [324] – vgl. Artikel 1 Nr. 5 a des von ihm vorgelegten Gesetzentwurfs

nicht ersichtlich. Ein solches Verbot wäre nicht zuletzt ein rechtfertigungsbedürftiger Eingriff in die Testierfreiheit, die Artikel 14 Abs. 1 GG gewährleistet.

IV.

Eine Herabsetzung oder Staffelung der **Publizitätsgrenze** (§ 25 Abs. 2 PartG) wird nicht empfohlen. Sie wird zwar aus verfassungsrechtlichen wie aus verfassungspolitischen Gründen häufig gefordert.

Vgl. etwa Sachs-Ipsen, Artikel 21 Rdnrn. 110 f.; Dreier-Morlok, Artikel 21 Rdnr. 110; v. Mangoldt/Klein/Starck-Strein, Artikel 21 Rdnr. 208, jew. m. N.

Auch dürfte die Annahme zutreffen, dass die den Parteien zufließenden Spenden von natürlichen Personen zum überwiegenden Teil aus Kleinspenden von weniger als 6 000 DM bestehen.

So Römmele, PuZ B 16/2000, S. 23 (28); dies bestätigen auch die Rechenschaftsberichte der im Bundestag vertretenen Parteien für 1998, vgl. Bundestagsdrucksache 14/2508, S. 36 (SPD), 62 (CDU), 80 (CSU), 102 (GRÜNE), 128 (PDS), 150 (FDP).

Die Parteien würden also vermutlich im Falle (etwa) einer Halbierung der Publizitätsgrenze keine ins Gewicht fallenden Einnahmeeinbußen zu besorgen haben. Indessen mögen sich diese Verhältnisse ändern, eine spätere Wiederanhebung der Publizitätsgrenze dürfte sich jedoch als politisch undurchsetzbar erweisen. Möglich ist es beispielsweise, dass angesichts der durch die unverantwortliche Kampagne nicht nur etlicher Produkte der Medienindustrie, sondern auch der Ministerpräsidentin eines Landes erzeugten Prangerwirkung zulasten einiger Spender nicht wenige, die bislang einen Betrag von mehr als 20 000 DM zu geben bereit waren, sich jetzt mit einer darunter liegenden Spendensumme begnügen werden. Aus verfassungsrechtlicher Sicht zwingt nichts zu einer Herabsetzung der Publizitätsgrenze. Sinn des Publizitätsgebots (Artikel 21 Abs. 1 S. 4 GG) ist es „den möglichen Einfluß des Geldes oder geldwerter Zuwendungen auf den Prozeß der politischen Willensbildung des Volkes offenzulegen“.

BVerfGE 85, 264 (321 f.).

Wo ein solcher Einfluss nicht droht, bedarf es deshalb von Verfassungs wegen entgegen Ipsen (a. a. O.) einer Benennung des Spenders nicht. Bei welchem Betrag diese Grenze zu ziehen ist, unterliegt grundsätzlich der Einschätzung des Gesetzgebers, der dabei einerseits die unteren Organisationsebenen der Parteien im Auge haben muss, andererseits seine Maßstäbe nicht an den Verhältnissen kleinster politischer Gruppierungen auszurichten braucht.

Vgl. BVerfGE 85, 264 (322).

Von diesen Überlegungen ausgehend, hat das Bundesverfassungsgericht 1992 eine Publizitätsgrenze in Höhe von 20 000 DM für verfassungsrechtlich zulässig erachtet. Die seither eingetretene Entwicklung des Geldwerts hat die Kaufkraft eines Betrages dieser Höhe deutlich gemindert. Es besteht also keine Veranlassung zu einer Änderung des geltenden Rechts.

v. Mangoldt/Klein/Starck-Strein, Artikel 21 Rdnr. 208, wirft dem Bundesverfassungsgericht vor, das die Transparenzpflicht begründende Motiv der Kontrolle möglicher Einflussnahme durch Geld zu einem beschränkenden gemacht zu haben. Aber eben dies ist der Sinn einer auch von ihm für zulässig gehaltenen teleologischen Reduktion.

Durch eine **Stückelung von Spenden** darf die Publizitätspflicht nicht umgangen werden. Von einer Stückelung läßt sich allerdings nur sprechen, wenn die gleiche natürliche oder juristische Person einer Partei auf welcher Gliederungsebene auch immer mehrere Spenden zukommen lässt, die zusammengerechnet den Betrag von 20 000 DM

übersteigen. Mit den heutigen technischen Mitteln, die die Parteien vorzuhalten haben, lassen sich solche Manöver, die im Übrigen nicht stets von der Absicht der Verschleierung veranlasst sein müssen, in der Regel erkennen. Die Parteien sind dann zur Offenlegung verpflichtet. Hingegen bildet „die formale Selbständigkeit der juristischen Person eine im Regelfall unübersteigbare Grenze der Zusammenrechnung“.

So zu Recht Morlok, NJW 2000, S. 761 (764), der auch den Ausnahmefall benennt, dass eine Unternehmensgruppe der Partei eine Großspende ankündigt und ihr zugleich zur Kenntnis bringt, dass sie auf verschiedene ihrer Töchter aufgeteilt werden wird. S. a. Naßmacher, PuZ B 16/2000, S. 15 (20).

V.

Im geltenden Recht findet sich keine Aussage darüber, wann eine Partei eine ihr zugedachte Spende „erlangt“ (vgl. § 23 a Abs. 1 S. 1, Abs. 2 PartG) oder „angenommen“ (vgl. § 23 a Abs. 1 S. 2 PartG) hat. In § 23 a Abs. 2 PartG werden entgegen § 25 Abs. 1 S. 2 PartG angenommene Spenden als „rechtswidrig erlangt“ angesehen, wenn sie nicht gemäß § 25 Abs. 3 PartG unverzüglich an das Präsidium des Bundestages „weitergeleitet werden“. Der Gesetzeswortlaut ist verwirrend, zumal er zwischen Spenden verschiedener Art (§ 27 Abs. 1 S. 2 PartG) nicht unterscheidet, vor allem aber auch deshalb, weil er den Fall nicht bedenkt, dass derjenige, der eine für eine Partei bestimmte Spende entgegennimmt, sie ihr nicht zuführt, sondern für andere Zwecke verwendet.

Die hier vorgeschlagene Bestimmung des § 30 Abs. 3 GE unternimmt es, den **Begriff der Annahme** einer der Partei zugedachten unentgeltlichen Leistung je nach Art der Leistung unmissverständlich zu bestimmen und zugleich auf denjenigen, der die Leistung entgegennimmt, Druck auszuüben mit dem Ziel, sie der Partei auch zuzuführen.

VI.

Außerhalb oder doch am Rande des Gutachtenauftrags liegt die etwa von der Sandler-Kommission angesprochene Empfehlung, **Direktspenden an Abgeordnete** generell für unzulässig zu erklären.

Bundestagsdrucksache 12/4425, S. 31.

Des sachlichen Zusammenhangs mit der Parteienfinanzierung wegen soll hier exkursweise dennoch darauf eingegangen werden.

Der Vorschlag betraf nicht den Fall, dass der Abgeordnete lediglich als „Empfangsbote“ für eine seiner Partei zugedachte Spende auftritt; insoweit sei er verpflichtet, die Spende unverzüglich bei derjenigen Gebietsgliederung der Partei abzuliefern, für die sie bestimmt ist. Es ging also nur um den Abgeordneten oder den Kandidaten für ein parlamentarisches Mandat selbst zugedachte Zuwendungen. Der Gesetzgeber ist der Empfehlung der Kommission nicht gefolgt. Für die Abgeordneten des Deut-

schen Bundestages schreiben auf der Grundlage des § 44 a Abs. 2 AbgG die Verhaltensregeln (§ 4) vor, dass sie über Geldspenden und geldwerte Zuwendungen aller Art (Spenden), die ihnen für ihre politische Tätigkeit zur Verfügung gestellt werden, gesondert Rechnung zu führen haben, dass Spenden, deren Wert 10 000 DM im Kalenderjahr übersteigt, unter Benennung des Spenders dem Präsidenten des Deutschen Bundestages anzuzeigen und von diesem zu veröffentlichen sind, wenn ihr Wert 20 000 DM übersteigt; § 25 Abs. 1 und 3 PartG wird für entsprechend anwendbar erklärt. Das geltende Recht erlaubt also den Abgeordneten die Annahme von Spenden. Diese Rechtslage hat die Billigung des Bundesverfassungsgerichts gefunden.

Vgl. BVerfGE 85, 264 (324 ff.).

Im Schrifttum sind die Meinungen geteilt. Die Herzog-Kommission beispielsweise schlägt vor: „Wer ein öffentliches Amt oder ein Mandat innehat, darf keine Spenden entgegennehmen. Spenden dürfen nur von der Partei vereinnahmt werden.“

ZParl 2000, S. 309 (311) unter B I. 3.

Damit ist indessen, wie die Erwägung zeigt, „ob Direktspenden an einen Mandatsträger wie Spenden an seine Partei zu verwalten und zu veröffentlichen sind“ (ebenda, S. 312 unter C. 2) nur der Fall gemeint, daß Amts- oder Mandatsträger im bezeichneten Sinne als „Empfangsboten“ für eine der Partei zugedachte Spende auftreten. Gegen Direktspenden an Abgeordnete wendet sich dagegen Christine Landfried (a. a. O., S. 144 ff.).

Nicolaus, ZParl 2000, S. 321 (325).

unter Artikel 2 Nr. 1 seines Gesetzentwurfs will Spenden an Abgeordnete grundsätzlich zulassen: Rudzio spricht sich ebenfalls in diesem Sinne aus mit der Begründung, ein Verbot von Spenden an Abgeordnete würde deren Selbstständigkeit weiter schwächen und „einer rigiden (weiteren) Parteienstaatlichkeit Vorschub leisten“.

ZParl 2000, S. 428 (439).

Der Vorschlag der Herzog-Kommission, Inhabern eines öffentlichen Amtes (welche Ämter sind gemeint?) oder parlamentarischen Mandats die Entgegennahme von Spenden schlechthin zu untersagen, geht an der Wirklichkeit vorbei (s. schon oben unter III. 1.). Die Inhaber öffentlicher Ämter und parlamentarischer Mandate sind es, die in der Öffentlichkeit ihre Partei personifizieren. Dass sie „durchlaufende“, also für die Partei bestimmte Leistungen „entgegennehmen“, ist unbedenklich, wenn sie sie unverzüglich ihrer bestimmungsgemäßen Verwendung, also der Partei, zuführen, und wenn es sich nicht um höhere Bargeldsummen handelt. Es ist auch zu bedenken, dass die von der Partei mit der Verwaltung der Finanzen Beauftragten oft ein parlamentarisches oder kommunales Mandat oder ein öffentliches Amt innehaben. Es entspricht der Erfahrung, dass ihnen etwa bei Versammlungen ihrer Partei kleinere Beträge „zugesteckt“ werden. Diesen Gegebenheiten trägt die hier vorgeschlagene Formulierung Rechnung (§ 30 Abs. 1 S. 2 und 3 GE).

In Ansehung der „Direktspenden“ rate ich von einem Verbot ab. Es müsste sowohl im Bundes- wie im Landesrecht niedergelegt werden (weil es sich um einen Gegenstand des Parlaments-, des Beamten- und des Kommunalrechts handelt) und für Inhaber staatlicher und kommunaler Ämter sowie parlamentarischer und kommunaler Mandate gleichermaßen gelten, und es müsste aus Gründen der Chancengleichheit auch für diejenigen gelten, die sich um Ämter und Mandate bewerben. Es entstünden Abgrenzungsschwierigkeiten gegenüber Leistungen, die Abgeordnete aus einem fortbestehenden Arbeitsverhältnis erhalten, obwohl sie die geschuldeten Dienste im bisherigen Umfang nicht mehr leisten können. Kandidaten, die sich um ein Wahlamt oder ein Mandat bewerben, müssen aus eigenen Mitteln oft nicht unerhebliche Beiträge zur Wahlkampffinanzierung leisten.

Ausführlich Landfried, a. a. O., S. 121 ff.

Dies fällt denjenigen, die schon ein Amt oder Mandat innehaben und sich um eine Wiederwahl bemühen, in der Regel leichter als anderen. Hier kann eine (im Übrigen steuerlich nicht privilegierte) Unterstützung durch Dritte Chancengleichheit begünstigen, aber auch die Unabhängigkeit des (künftigen) Amts- oder Mandatsinhabers von seiner Partei stärken. Andererseits gilt es allerdings zu verhindern, dass Abgeordnete und sonstige Amtsträger

ohne Wissen der Öffentlichkeit in Abhängigkeit von den Spendern geraten oder auch nur ein dahin gehender Anschein erweckt wird. Dem ist durch Offenlegung Rechnung zu tragen. Die Publizitätsgrenze für Abgeordnete sollte deutlich gesenkt werden: Leistungen eines Sponsors, deren Geldwert 5 000 DM im Kalenderjahr übersteigt, sollten anzeige- und veröffentlichungspflichtig sein. Die Offenlegungspflicht ist darüber hinaus auch auf solche Leistungen zu erstrecken, die nicht erfolgreiche Kandidaten für ihre Bemühungen um ein Amt oder Mandat erhalten haben; insofern bedarf es einer gesetzlichen Grundlage.

VII.

Letztlich sind allem Bemühen, den Einfluss des Geldes auf die politische Willensbildung erkennbar zu machen, Grenzen gesetzt.

Vgl. BVerfGE 85, 264 (326).

Perfektionistische Regelungen laden, wie inländische und ausländische Erfahrungen zeigen, zu Umgehungen ein und sind geeignet, einen Schnüffeljournalismus zu begünstigen, dessen möglicher Nutzen hinter dem von ihm angerichteten Schaden regelmäßig zurückbleibt. Von dieser Überzeugung sind die hier angestellten Überlegungen getragen.

3. Abschnitt: Die Rechenschaftslegung und ihre Prüfung

I.

Die Parteien sind nach Artikel 21 Abs. 1 S. 4 GG verpflichtet, „über die Herkunft und Verwendung ihrer Mittel sowie über ihr Vermögen öffentlich Rechenschaft zu geben“. Dem Bundesverfassungsgericht zufolge zielt dieses Verfassungsgebot darauf ab, „den Prozeß der politischen Willensbildung für den Wähler durchschaubar zu machen und ihm zu offenbaren, welche Gruppen, Verbände oder Privatpersonen im Sinne ihrer Interessen durch Geldzuwendungen auf die Parteien politisch einzuwirken suchen“.

BVerfGE 20, 56 (106); st. Rspr., zuletzt BVerfGE 85, 264 (319).

Es soll aber nicht nur der Wähler wissen, wer seine Interessen durch finanzielle Zuwendungen an eine Partei zu befördern sucht. Auch die konkurrierenden Parteien sollen in den Stand gesetzt werden, davon Kenntnis zu nehmen, um daraus allfällige Konsequenzen für ihre eigene Strategie und Taktik zu ziehen: „Zum verfassungsrechtlichen Status einer Partei (Artikel 21 Abs. 1 GG) gehört das Recht, im Rahmen des Möglichen feststellen zu können, ob und in welchem Umfang private Geldgeber auf andere Parteien durch Spenden einzuwirken suchen. Die von Artikel 21 Abs. 1 S. 4 GG geforderte Transparenz der Parteifinanzierung dient der Sachgerechtigkeit und Offenheit

der Wahlentscheidung und kann sich damit auf den Wahlerfolg der einzelnen Parteien auswirken.“

BVerfGE 24, 300 (332 f.).

Schließlich soll die Rechenschaftspflicht zu ihrem Teil bewirken, dass dem Gebot des Artikel 21 Abs. 1 S. 3 GG, demzufolge die innere Ordnung der Parteien demokratischen Grundsätzen entsprechen muss, Genüge getan wird.

BVerfGE 85, 264 (319 f.).

Dabei geht es nicht nur um die Absicherung gegen undemokratische Einflüsse „von außen“. Vielmehr gilt es auch zu verhindern, dass die Führungsebene der Parteien, statt ihren Führungsanspruch durch das in freier Wahl zustande gekommene Votum der Parteimitglieder zu legitimieren, in die Lage kommt, diese Wahl durch die Erweisung oder Vorenthaltung finanzieller Zuführungen an Parteigliederungen oder einzelne Mitglieder aus „schwarzen Kassen“ zu manipulieren. Um der demokratischen Integrität der Parteien selbst willen also ist die Einnahmen- wie (seit der Ergänzung des Artikel 21 Abs. 1 S. 4 GG durch das 35. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 21. Dezember 1983, BGBl. I S. 1481) die Ausgabenwirtschaft der Parteien offen zu legen.

Die **Transparenzpflicht** betrifft die gesamten Parteifinanzien,

der Forderung der Fürst-Kommission (vgl. deren Bericht, S. 182), die Pflicht zur öffentlichen Rechenschaftslegung in diesem Sinne zu erweitern, hat der Gesetzgeber mit der soeben genannten Verfassungsänderung entsprochen,

also nicht nur die Herkunft ihrer Einnahmen (wie nach der ursprünglichen Fassung des Artikel 21 Abs. 1 S. 4 GG), sondern wegen des erheblichen Staatsanteils an der Finanzierung der Parteien auch ihre Ausgabenwirtschaft. Die Pflicht zur Offenlegung der Vermögenslage kommt hinzu, weil sie dem Bürger einen Einblick in die bestehenden Machtverhältnisse zwischen den Parteien, aber auch der Parteien im Vergleich zu anderen gesellschaftlichen Gruppen ermöglicht und sich deshalb auf den Wahlerfolg der Parteien auswirken kann.

Die Rechenschaftspflicht der Parteien hat nach alledem verfassungsrechtlich einen hohen Rang,

Sachs-Ipsen, Artikel 21 Rdnr. 106,

denn sie soll die „Integrität des demokratischen Willensbildungsprozesses“ bewahren helfen.

AK-Preuß, Artikel 21 Abs. 1, 3 Rdnr. 71.

II.

Bei der ihm obliegenden Konkretisierung des Artikel 21 Abs. 1 S. 4 GG hat der Gesetzgeber darum Sorge zu treffen, dass die Rechenschaftsberichte der Parteien vollständig und richtig sind (vgl. § 246 HGB), denn nur unter dieser Voraussetzung können sie die ihnen zugeordnete Funktion erfüllen, die Bürger über die finanzielle Situation der Parteien ins Bild zu setzen. Das geltende Recht genügt diesen Anforderungen nur zum Teil.

1. Hinsichtlich der **Einnahmerekchnung** ergibt sich Änderungsbedarf wegen der vorgeschlagenen Neudefinition des Spendenbegriffs und der Forderung, Mitglieds- und sonstige regelmäßige Beiträge, aber auch Zuwendungen von Todes wegen und geldwerte Zuwendungen jeweils gesondert im Rechenschaftsbericht auszuweisen (oben 2. Abschnitt II. 1.; vgl. § 29 Abs. 2 GE); darauf wird verwiesen. – Die „**sonstigen Einnahmen**“ (§ 24 Abs. 2 Nr. 7 PartG) fallen bei den Parteien nicht entscheidend ins Gewicht.

Für die Bundestagsparteien vgl. deren Rechenschaftsberichte für 1998, Bundestagsdrucksache 14/2508.

Eine weitere Aufschlüsselung erscheint deshalb nicht geboten. Keine völlige Klarheit besteht darüber, ob Mitgliedsbeiträge erst mit ihrer Einzahlung oder schon zum Zeitpunkt ihrer rechtlichen Entstehung zu berücksichtigen sind; das **Zuflussprinzip** sollte im Gesetz niedergelegt werden.

Vgl. L. Schruff, Zur Rechenschaftslegung und Prüfung politischer Parteien in: Festschrift für R. Ludewig, 1996, S. 953 (960 f.).

Dementsprechend wird vorgeschlagen, in § 26 Abs. 1 S. 1 PartG (= § 31 Abs. 1 GE) das Wort „**zufliessende**“ durch „**zugeflossene**“ zu ersetzen.

2. Was die **Ausgabenrechnung** anbelangt, ist durch § 24 Abs. 3 PartG den verfassungsrechtlichen Anforderungen genügt. Aus rechtspolitischer Sicht ist zweierlei zu bemerken: Die Unterscheidbarkeit der „Ausgaben für allgemeine politische Arbeit“ von den „Ausgaben für Wahlkämpfe“ (§ 24 Abs. 3 Nrn. 3 und 4 PartG) ist schwierig und jedenfalls solange nicht kontrollierbar (also der diskretionären Entscheidung der Parteien anheim gegeben), als der Gesetzgeber nachvollziehbare Kriterien für eine solche Unterscheidung nicht vorgibt. Dessen bedarf es aber auch nicht, ganz abgesehen von der objektiven Un auffindbarkeit solcher Unterscheidungsmerkmale. Weil die „allgemeine politische Tätigkeit der Parteien außerhalb von Wahlkämpfen und während derselben die gleiche“ ist (BVerfGE 85, 264 [285]), ist jene Unterscheidung eine künstliche, auf die jedenfalls in der bisherigen Form verzichtet werden sollte. Immerhin ist es für den Bürger von einem gewissen Interesse, welche Mittel eine Partei im unmittelbaren Zusammenhang mit einem bevorstehenden (Europa-, Bundestags-, Landtags- oder Kommunal-)Wahltermin für gezielte Wahlkampfaktionen (Versammlungen, Plakatierungen, Anzeigenserien) aufgewendet hat. Wollte man diesem Interesse Folge geben, bedürfte es einer Regelung, die den Parteien aufgibt, in ihrer Ausgabenrechnung mitzuteilen, welche Beträge sie innerhalb eines bestimmten (etwa drei Monate umfassenden) Zeitraums vor dem Wahltag für bestimmte Tätigkeiten aufgewendet haben. Wollte man dabei Vollständigkeit erzielen, insbesondere auch die Direktwahl öffentlicher Amtsträger einbeziehen, wäre der Regelungs- und der daraus folgende Verwaltungsaufwand erheblich. Begnügte man sich mit entsprechenden Angaben für die Europa-, Bundestags- und Landtagswahlen, wäre dem Interesse der Öffentlichkeit an der Erkennbarkeit der Wahlkampfkosten wohl in hinreichender Weise genügt. Von einer diesbezüglichen Empfehlung wird indessen hier abgesehen, da eine begrifflich genaue Umschreibung „typischer“ Wahlkampfkaktionen zunächst von den Parteien selbst zu liefern wäre. – Ein weiterer Punkt ist die von der Parteienfinanzierungskommission für das Jahr 1998 angesprochene Frage, ob die bisherige Ausgestaltung der Ausgabenrechnung eine hinreichende Grundlage für die ihr aufgetragene Ermittlung der parteikostenrelevanten Preisentwicklung (§ 19 Abs. 6 S. 2 – 4 PartG) vermittelt.

Vgl. Bundestagsdrucksache 14/637, S. 33.

Die Kommission hat von einer Empfehlung zur Änderung des Parteiengesetzes abgesehen. Das kann auch hier geschehen, weil eine Indexierung der absoluten Obergrenze vorgeschlagen wird (oben 1. Abschnitt VI. 5. und 6.).

3. In Ansehung der **Vermögensrechnung** schließlich sind die Mängel des geltenden Rechts offensichtlich. Sie gibt, nicht zuletzt wegen der eine Verschleierung insbesondere der Einnahmen aus Vermögen gestattenden, vom Gesetz (§ 27 Abs. 2 S. 1 PartG) erlaubten Saldierungsmöglichkeiten,

dazu der Vermerk über die Besprechung der Vertreter von CDU, CSU, FDP und SPD vom 12. Dezember 1983 unter II. 2,

aber auch wegen des Verzichts auf jegliche Einzelheiten und in Ermangelung wirklichkeitsgerechter Bewertungsmaßstäbe,

dazu der Bericht der Präsidentin des Deutschen Bundestages gem. § 23 Abs. 5 PartG vom 29. Oktober 1997, Bundestagsdrucksache 13/8888, S. 58.

keine Grundlage für eine realitätsnahe Einschätzung der Vermögenslage der Parteien und steht deshalb mit den verfassungsrechtlichen Anforderungen nicht in Einklang. Wie dem Bedürfnis nach weiteren Konkretisierungen abzuhelpen ist, ist jedoch zunächst aus betriebswirtschaftlicher Sicht zu klären.

Nach Schruoff, a. a. O., S. 965, kommt es auf den Verkehrswert an (s. aber S. 968 f.); dies geboten der Grundsatz der Vollständigkeit und der Gleichwertigkeit von Geld- und Sachspenden. S. a. ebenda, S. 967, zu ausstehenden Mitgliedsbeiträgen, S. 968 zu Forderungen auf staatliche Mittel.

III.

Das geltende Recht erstreckt die Rechenschaftspflicht der Parteien lediglich auf deren Gebietsverbände (§ 24 Abs. 1 S. 3 PartG), nach überwiegender Meinung hingegen (im Unterschied zu so genannten Teilorganisationen) nicht auf ihre **Neben- und Hilfsorganisationen**.

Vgl. etwa Kunig in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts II, § 33 Rdnr. 33; v. Münch/Kunig-v. Münch, Artikel 21 Rdnr. 62; a. M. Dreier-Morlok, Artikel 21 Rdnr. 109 unter Hinweis auf G. Westerwelle, Das Parteienrecht und die politischen Jugendorganisationen, 1994, S. 144 f.

Da die Parteien Organisationsfreiheit genießen, ist es ihnen überlassen, wie sie ihr Verhältnis zu diesen Organisationen rechtlich ausgestalten. Handelt es sich um rechtlich unselbstständige Teilorganisationen, werden sie von der Rechenschaftspflicht umfaßt. Sind sie rechtlich selbstständig, ist das aber nicht der Fall.

Dieses Ergebnis kann nicht überzeugen. Träfe es zu, stünde es den Parteien frei, sich so zu organisieren, daß sie sich, unter Umständen zu erheblichen Teilen, den verfassungsrechtlichen Vorgaben entziehen können. Das leuchtet jedenfalls für die Rechenschaftspflicht nicht ein, ebenso wenig aber auch für das Gebot der innerparteilichen Demokratie. Die Artikel 21 Abs. 1 S. 3 und 4 GG zugrunde liegenden Motive würden unterlaufen, vermöchten die Parteien durch eine „Auslagerung“ von Teilen ihrer Organisation jenen Geboten einen Teil ihrer Wirkung zu nehmen. Für den hier zu erörternden Gegenstand liegt auf der Hand: Unterliegen Neben- und Hilfsorganisationen der Parteien nicht der Pflicht zur Rechenschaftslegung, wird die verfassungsrechtlich gebotene Durchsichtigkeit der Finanzverhältnisse der Parteien beeinträchtigt. Diese Organisationen sind daher in die Rechenschaftspflicht einzubeziehen. Dem steht nicht entgegen, dass nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts diese Organisationen an dem so genannten Parteienprivileg des Artikel 21 Abs. 2 GG nicht teilhaben,

vgl. BVerfGE 2, 1 (78); 5, 85 (392),

für sie insoweit also das allgemeine Vereinsrecht gilt. Der Gesetzgeber ist zumindest verfassungsrechtlich nicht gehindert, die rechtlichen Auswirkungen der den Parteien zustehenden Organisationsfreiheit unterschiedlich zu bemessen. Das Grundrecht der Vereinigungsfreiheit (Artikel 9 Abs. 1 GG), auf das sich die rechtlich selbstständigen Neben- und Hilfsorganisationen der Parteien nach Artikel 19 Abs. 3 GG berufen können, ist gegenüber gesetzlichen Einschränkungen nicht schlechthin resistent. Wenn es der Zweck des Artikel 21 Abs. 1 S. 4 GG erfordert, die Neben- und Hilfsorganisationen der Parteien ebenso wie ihre Teilorganisationen in die Pflicht zur Rechenschaftslegung einzubeziehen, so ist deren Erstreckung auf diese Organisationen ein zulässiger Eingriff in die Vereinigungsfreiheit.

Allgemein zu den Schranken des Grundrechts der Vereinigungsfreiheit etwa: BVerfGE 30, 227 (243); H. Bauer in: Dreier, Grundgesetz, Band I, 1996, Artikel 9 Rdnr. 24 m. N. – strikt gegen die Zulässigkeit über die in Artikel 9 Abs. 2 GG ausdrücklich vorgesehenen hinausgehende Einschränkungen M. Kemper in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, Band I, 4. Aufl., 1999, Artikel 9 Rdnrn. 163 f.

Es wird hier also der Standpunkt vertreten, dass die Parteien nicht unmittelbar von Verfassungen wegen verpflichtet sind, über die Finanzen ihrer Neben- und Hilfsorganisationen Rechenschaft zu legen (so wohl Morlok, a. a. O.), dass aber der Gesetzgeber befugt und dass ihm aus verfassungspolitischen Gründen zu raten ist, eine solche Verpflichtung zu begründen.

Angesichts der Tatsache, dass sich im Vorfeld der Parteien vielfältige Organisationen tummeln, die mehr oder minder unverblümt deren politische Ziele propagieren, muss der Gesetzgeber diejenigen Organisationen, die er in die Rechenschaftspflicht der Parteien einbeziehen will, allerdings nach ihren typischen Merkmalen benennen. Sie müssen nach Möglichkeit formaler Art sein. Es wird deshalb vorgeschlagen, die Hilfs- und Nebenorganisationen der Parteien als Organisationen zu definieren, die nach dem in ihrer Satzung festgelegten Selbstverständnis oder dort bestimmten Zweck grundsätzlich die Ziele einer Partei unterstützen, und auf sie die Rechenschaftspflicht der Parteien zu erstrecken. Der rechtlichen Selbstständigkeit dieser Organisationen, wo sie besteht, ist in der Weise Rechnung zu tragen, dass die Parteien für sie gesonderte Rechenschaftsberichte vorlegen. Zu diesem Zweck haben sie der für sie rechenschaftspflichtigen Partei (und entsprechend dem für die Prüfung ihres Rechenschaftsberichts bestellten Wirtschaftsprüfer) uneingeschränkter Zugang zu ihren Unterlagen zu gewähren (vgl. § 29 Abs. 10 GE).

Ein Sonderproblem bilden die **politischen Stiftungen**. Ihre Parteienähe steht außer Frage. Soweit und solange es sich bei ihnen, wie im Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 14. Juli 1986

BVerfGE 73, 1

vorausgesetzt und gefordert, um „von den Parteien rechtlich und tatsächlich unabhängige Institutionen“ handelt,

„die sich selbständig, eigenverantwortlich und in geistiger Offenheit“ ihrer Aufgaben annehmen, kann nicht davon ausgegangen werden, dass sie sei es auch rechtlich selbstständige Teile derjenigen Partei bilden, der sie sich nahe fühlen. Es wäre allerdings zu wünschen, dass auch die politischen Stiftungen in einer derjenigen der Parteien vergleichbaren Form über ihre finanziellen Verhältnisse öffentlich Rechenschaft legen.

IV.

Die Herzog-Kommission hat der CDU nahe gelegt, die **innerparteiliche Finanzkontrolle** zu verbessern. Es solle „ein hauptamtlicher, weisungsunabhängiger Finanzbeauftragter bestellt werden, der für die Recht- und Ordnungsmäßigkeit der Parteifinancen verantwortlich ist. Ihm wird eine weisungsunabhängige Kontrollstelle (Controlling) zugeordnet“.

ZParl 2000, S. 309 (311) unter A.

Die CDU ist dieser Empfehlung auf ihrem Essener Parteitag im April 2000 im Wesentlichen gefolgt und hat dementsprechend die Bestellung eines Finanzbeauftragten und eines Revisionsbeauftragten beschlossen, deren Aufgaben in den §§ 19 und 19 a ihrer Finanz- und Beitragsordnung näherhin geregelt sind. In den Finanzordnungen anderer Parteien finden sich vergleichbare Regelungen.

Der Vorschlag der Herzog-Kommission ist, auch nach deren Ansicht (vgl. a. a. O., S. 312 unter C), verallgemeinerungsfähig. Er ist geeignet, das Finanzgebaren der Parteien nach innen wie nach außen durchschaubarer zu machen und dadurch sowohl dem Prüfer als auch etwa notwendig werdenden staatlichen Kontrollen die Wahrnehmung ihrer Aufgaben zu erleichtern. Der Gesetzgeber sollte sich freilich mit wenigen, auf das Grundsätzliche beschränkten Vorschriften begnügen und die Einzelheiten, schon mit Rücksicht auf die unterschiedliche Größe und Gliederung der Parteien, deren Satzungen überlassen. Zu diesen Einzelheiten gehört insbesondere die Frage, ob es Finanz- und Revisionsbeauftragte – was jedenfalls den größeren Parteien anzuraten ist – auch auf den und ggf. welchen unteren Ebenen der Partei geben soll. Vorgesprochen wird eine Ergänzung des § 6 und die Einfügung eines § 11 a in das Parteiengesetz (vgl. den beigelegten GE).

V.

Nach § 23 Abs. 2 S. 1 und 2 PartG ist der Rechenschaftsbericht einer Partei von einem Wirtschaftsprüfer, einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft oder einem vereidigten Buchprüfer zu prüfen. In § 31 PartG ist bestimmt, wer nicht als Prüfer bestellt werden darf und welche Pflichten dem Prüfer obliegen. Diese Vorschriften bedürfen im Licht jüngerer Erfahrungen der Überprüfung.

1. Festzuhalten ist an der **Bestellung des Prüfers durch die zu prüfende Partei**. Verfehlungen der Prüfer sind bisher nicht bekannt geworden, mit Ausnahme der Tatsache, dass in einem Falle ein Prüfer möglicherweise davon ge-

wusst hat, dass die von ihm geprüfte Partei in ihrem Rechenschaftsbericht Finanzanlagen oder Geldbestände (§ 24 Abs. 4 Nr. 1 I. 3., II. 3. PartG) verschwiegen hat. Dieses mögliche Fehlverhalten ergab sich aus dem Umstand, dass der Prüfer zugleich andere Funktionen im Dienst der Partei wahrgenommen hat. Das geeignete Mittel, dem für die Zukunft zu begegnen, ist eine **Erweiterung der Unvereinbarkeitsvorschriften** des § 31 Abs. 1 PartG. Mein Vorschlag (s. § 18 Abs. 2 S. 4 GE) folgt insoweit im Wesentlichen demjenigen von Nicolaus,

ZParl 2000, S. 321 (322) – vgl. Artikel 1 Nr. 2 a des von ihm vorgelegten Gesetzentwurfs; s. a. § 319 HGB.

Ihm wird Nachdruck verliehen durch die Vorschrift, dass ein von einem verhinderten Prüfer erteilter Prüfungsvermerk unwirksam und der Rechenschaftsbericht in diesem Fall als nicht abgegeben anzusehen ist (§ 35 Abs. 3 S. 2 GE).

Alternativ zur Bestellung des Prüfers durch die Partei selbst käme nur eine Bestellung durch eine staatliche Stelle in Betracht. Auch wenn sich eine solche fände, läge in einer Fremdbestimmung des Prüfers ein nicht unerheblicher Eingriff in die Parteienfreiheit, da der Prüfer notwendigerweise Einblick in parteiinterne Vorgänge erhält, die nicht bekannt werden zu lassen die Partei ein berechtigtes Interesse haben kann. Ein solcher Eingriff müsste durch einen gewichtigen Grund gerechtfertigt werden. Ein derartiger Grund bestünde aber nur dann, wenn sich feststellen ließe, dass Prüfer nicht nur in einem Einzelfall, sondern mit einer gewissen Häufigkeit gegen die ihnen obliegenden Pflichten verstoßen haben.

Aus den genannten Gründen erscheint auch die Einführung eines Rotationsprinzips nicht geboten, das die Parteien verpflichtet, den Prüfer in regelmäßigen Abständen zu wechseln. Dazu ist auch auf den Gesichtspunkt der Kosten hinzuweisen. Schon jetzt fallen jedenfalls bei den größeren Parteien die Kosten der Wirtschaftsprüfung ins Gewicht. Eben dies hat den Gesetzgeber bewogen, bei kleineren Parteien sich mit einer Buchprüfung zu begnügen (§ 23 Abs. 2 S. 2 PartG). Die Kosten dürften in der Einarbeitungsphase eines Prüfers steigen. Eine Maßnahme dieser Art – gleiches gilt für eine etwaige Erweiterung des Prüfungsumfanges nach § 29 Abs. 1 PartG – müsste deshalb mit der Bestimmung einhergehen, dass der Staat die Kosten der Prüfung übernimmt.

2. Ob und gegebenenfalls wie die Prüfungsrechte und -pflichten des Prüfers gegenüber der von ihm zu prüfenden Partei (§ 29 Abs. 2 und 3 PartG) einer Erweiterung fähig und bedürftig sind, ist hier nicht zu beurteilen; auf das betriebswirtschaftliche Gutachten sei verwiesen.

3. Ergänzend sei auf die mehrfache Bezugnahme des Parteiengesetzes auf die Grundsätze der ordnungsgemäßen Buchführung „unter Berücksichtigung des Gesetzeszweckes“ (gemeint: des Parteiengesetzes) aufmerksam gemacht (§§ 24 Abs. 1 S. 2, 28 S. 2). Was unter den Grundsätzen ordnungsgemäßer Buchführung zu verstehen ist, dürfte einigermaßen klar sein.

Vgl. etwa §§ 238 Abs. 1 S. 1, 243, Abs. 1, 297, Abs. 2 S. 2 HGB; U. Leffson, Die Grundsätze ordnungsmä-

ger Buchführung, 7. Aufl., 1987; H. W. Kruse, Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung, 1970.

Die offenbar einschränkende, jedenfalls modifizierende Hinzufügung „unter Berücksichtigung des Gesetzeszwecks“ verwirrt jedoch und schafft Rechtsunsicherheit, weil nicht zu erkennen ist, was sich dahinter verbirgt. Sollte der Gesetzgeber mit dieser Formulierung bestimmte Vorstellungen verbinden, mag er sie zum Ausdruck bringen, wenn aber nicht, auf diese Wendung verzichten.

Auch M. Cornils, VerwArch 91 (2000), S.327 (340 f.), weiß offenbar damit nichts anzufangen.

VI.

Eine **staatliche Prüfung** des Finanzgebarens der Parteien ist insoweit unausweichlich, allerdings auch nur insoweit verfassungsrechtlich hinnehmbar, als sie der Durchsetzung des Verfassungsgebots der Transparenz zu dienen hat.

Eine „polizeiliche Finanzkontrolle“, wie es im Parlamentarischen Rat genannt worden ist (dazu K.-B. v. Doemming/R. W. Fülllein/W. Matz, JöR N. F. 1 (1951), S. 207), scheidet aus Gründen der Parteienfreiheit aus.

Da der Rechenschaftsbericht der Partei das Mittel ist, durch welches diese Transparenz hergestellt wird, obliegt es dem Staat, freilich nur subsidiär gegenüber der Pflicht der Parteien zur Selbstkontrolle, auf die Richtigkeit und Vollständigkeit der Rechenschaftsberichte zu achten. Das gilt umso mehr, als von der Korrektheit der Angaben der Parteien über wesentliche Teile ihrer Einnahmen (vgl. § 29 Abs. 2 Nrn. 1 – 5 GE) die Höhe der an sie auszukehrenden Mittel teilweise abhängt. Dennoch bleibt es dabei: „Der Adressat der Rechnungslegung ist nicht der Staat, sondern die Öffentlichkeit und damit auch die anderen Parteien als Glieder der öffentlichen Meinung“; das Grundgesetz beabsichtigt nicht (auch nicht nach der Änderung des Artikel 21 Abs. 1 S. 4 GG durch das 35. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes), „eine behördliche Kontrolle der Parteien auf dem Wege über die Prüfung der Finanzierung einzuführen“.

Bericht der Parteienrechtskommission, 1957, S. 184; ähnlich Dreier-Morlok, Artikel 21 Rdnr. 107. – Manch eifernder Vorschlag der letzten Zeit übersieht diesen fundamentalen Aspekt.

Das geltende Recht verweist die staatliche Prüfung der Rechenschaftsberichte in die Zuständigkeit des Präsidenten des Deutschen Bundestages als der auch für das Festsetzungsverfahren zuständigen mittelverwaltenden Stelle, stattet ihn mit Befugnissen aus und legt ihm Pflichten auf, die denen des Wirtschaftsprüfers entsprechen (§§ 23 Abs. 3 S. 1, 29 PartG). Der Präsident nimmt diese Kompetenz – in Ermangelung ausreichender administrativer Ressourcen – nicht in dem vom Gesetz gebotenen Umfang und mit nachvollziehbarem Unbehagen wahr.

Vgl. den Bericht der Bundestagspräsidentin vom 29. Oktober 1997, Bundestagsdrucksache 13/8888, S. 12.

Unter politischen Gesichtspunkten erscheint es mehr als zweifelhaft, ob es zweckmäßig ist, den Präsidenten des Deutschen Bundestages, der einerseits ein prominenter Exponent seiner Partei ist, andererseits seinem Amt eine gewisse Distanz zu den tagespolitischen Auseinandersetzungen schuldet, mit einer derart delikaten Aufgabe zu betrauen. Die Zuständigkeit des Bundestagspräsidenten unterliegt nur insoweit keinen Bedenken, als seine Entscheidungen strikt gesetzesgebunden und ihm keine Beurteilungs- und Ermessensspielräume belassen sind.

So ist denn auch immer wieder die Einrichtung einer unabhängigen Kontrollbehörde angeregt worden, die etwa der in den USA bestehenden Federal Election Commission (FEC) nachgebildet werden könnte.

Vgl. z. B. P. Lösche, Wovon leben die Parteien? Über das Geld in der Politik, 1984, S. 128 f.; Römmele, PuZ B 16/2000, 23 (29).

Ein anderes Beispiel bietet Frankreich. Seit dort im März 1988 das System der Parteien- und Kandidatenfinanzierung neu geregelt wurde,

Loi organique Nr. 88-226 und Loi Nr. 88-227 vom 12. März 1988, Journal Officiel vom 12. März 1988, S. 3288 ff.; Einzelheiten bei Schmitt, ZParl 1993, S. 73 (80 ff.).

gibt es zwei eigens zum Zwecke der Kontrolle des Finanzgebarens von Parteien und Kandidaten geschaffene Einrichtungen: die Commission pour la transparence financière de la vie politique, der die Überwachung der Vermögenserklärungen der politischen Amtsträger (mit Ausnahme des Staatspräsidenten) obliegt, und die Commission nationale des comptes de campagne et de financement politique (CCFP), deren Aufgabe es unter anderem ist, die jährlichen Rechenschaftsberichte der Parteien zu prüfen und zu veröffentlichen.

Schon die Zusammensetzung einer solchen Behörde ist schwierig.

Dazu und zum Folgenden Naßmacher, PuZ B 16/2000, S. 15 (18). – In Deutschland wurde immer wieder der Bundesrechnungshof in Vorschlag gebracht, z. B. von der Fürst-Kommission, Bericht, S. 222 f.; anders die Sendler-Kommission, Bundestagsdrucksache 12/4425, S. 43. Die jeweiligen Präsidenten des Bundesrechnungshofs haben sich diesem Ansinnen bisher stets erfolgreich widersetzt, vgl. den Bericht des Innenausschusses des Deutschen Bundestages, Bundestagsdrucksache 10/697, S. 5, und dies zu Recht: Nach § 21 Abs. 2 PartG prüft der Bundesrechnungshof, ob der Präsident des Deutschen Bundestages als mittelverwaltende Stelle die den Parteien zustehenden staatlichen Mittel den Vorschriften des Parteiengesetzes entsprechend festgesetzt und ausgezahlt hat. Der Bundesrechnungshof würde sich selbst überwachen müssen, wenn ihm die Zuständigkeiten des Bundestagspräsidenten übertragen würden.

Die FEC besteht aus je drei Vertretern der beiden großen Parteien. Welche Parteien wären in Deutschland zu berücksichtigen? Selbst eine Beschränkung auf die im

Bundestag und in den Landtagen vertretenen Parteien wäre schwerlich akzeptabel, da es einer so zusammengesetzten Behörde auch obläge, die Rechenschaftsberichte derjenigen Parteien zu kontrollieren, die sie aus ihrer dominierenden Rolle zu verdrängen suchen. Wer sich das in den parlamentarischen Untersuchungsausschüssen üblich gewordene Gezänk vergegenwärtigt, kann sich überdies leicht vorstellen, welches Maß an Objektivität in einem Kontrollorgan dieser Art erreichbar wäre. Die französische Transparenzkommission besteht aus drei hohen Richtern und Beamten: dem Vizepräsidenten des Conseil d'Etat und den Präsidenten der Cour des comptes; die CCFP rekrutiert sich aus je drei Mitgliedern der genannten Einrichtungen, die von einem Verwaltungsstab unterstützt werden, Experten heranziehen und auf die Amtshilfe der Kriminalpolizei zurückgreifen können. Die Einbeziehung hoher Funktionsträger der Justiz (die nicht ohne Mitwirkung der Parteien in ihr Amt gelangt sind und ihnen nicht selten angehören) ist problematisch, weil sie damit außerhalb eines gerichtsformig geregelten Verfahrens in einer Angelegenheit von großer politischer Brisanz in die Nähe der Tagespolitik gerückt werden, zu der sie in ihren Ämtern Distanz zu gewinnen und zu halten verpflichtet sind. Zudem wären Entscheidungen einer solchen Kontrollbehörde fach- und verfassungsgerichtlicher Überprüfung zugänglich, und ihre Erkenntnisse können straf- und finanzgerichtliche Verfahren zur Folge haben. Mitglieder des Bundesrechnungshofs kommen aus dem schon genannten Grund nicht in Betracht.

Ließen sich die Probleme der Zusammensetzung einer solchen Behörde lösen – man könnte immerhin an eine oder mehrere vom Bundespräsidenten an deren Spitze berufene Persönlichkeiten denken, deren fachliche Qualifikation und Erfahrung ihnen zusammen mit einem demjenigen der Richter nachgebildeten Status (Hauptamtlichkeit eingeschlossen) Ansehen und Unabhängigkeit verschafft –, bliebe einerseits der Aufwand zu bedenken, der mit ihrer Einrichtung einherginge; Im Unterschied zur Verwaltung des Deutschen Bundestages

müsste die Behörde über einen bürokratischen Apparat verfügen, der sie in den Stand setzt, ihre Aufgaben wirksam zu erfüllen. Daraus aber ergäben sich wiederum verfassungsrechtliche Bedenken: Parteien dürfen eben nicht einer umfassenden staatlichen Finanzkontrolle unterworfen werden, wozu eine solche Behörde immerhin geneigt sein könnte, die mit weit reichenden Befugnissen zur Ausleuchtung des Finanzgebarens der Parteien auszustatten wäre, wenn sie ihren Aufgaben wirksam nachkommen können soll.

Mit einiger Berechtigung wird schließlich darauf verwiesen, dass jedenfalls die Erfahrungen mit der US-amerikanischen FEC zur Nachahmung nicht ermutigen. Auch die neueren Bemühungen des französischen Gesetzgebers haben Regelwidrigkeiten der Parteien weder verhindert noch in vollem Umfang ihre Aufklärung ermöglicht.

Dazu M. Wiegel, Der Staat hat die Rolle der Firmen übernommen, FAZ vom 3. Dezember 1999.

Naßmacher (a. a. O.) warnt vor „symbolischer Politik“. Die Vorkommnisse der jüngsten Vergangenheit bieten bei nüchterner Betrachtung auch keinen wirklichen Anlass, das staatliche Kontrollsystem zu erweitern. Es hat ja funktioniert: Die Mängel der Rechenschaftsberichte der CDU wurden aufgedeckt, die der Vermögensrechnung generell innewohnenden erkannt. Es gilt also, genau besehen, nur, den Präsidenten des Deutschen Bundestages von denjenigen Aufgaben zu entlasten, die er nicht zu erfüllen vermag und für die er mit Rücksicht auf seine politische Funktion auch nicht geeignet erscheint.

Die daraus zu ziehenden Schlussfolgerungen betreffen das Festsetzungsverfahren. Auf die im folgenden vierten Abschnitt anzustellenden Erwägungen wird daher verwiesen. Der Vorschlag sieht für den Fall, dass der Präsident des Deutschen Bundestages auf mögliche Mängel des Rechenschaftsberichts einer Partei aufmerksam wird, die Einschaltung eines Wirtschaftsprüfers oder einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft vor, deren Prüfergebnisse ihn für den weiteren Fortgang des Verfahrens binden.

4. Abschnitt: Festsetzung von staatlichen Mitteln und Sanktionierung von Verstößen gegen das Parteiengesetz

I.

Die im Anschluss an die Aufdeckung von Fehlern im Rechenschaftsbericht der CDU für 1998 erfolgten öffentlichen Auseinandersetzungen in Politik und Wissenschaft haben zu der Erkenntnis geführt, dass die Regelungen des Parteiengesetzes mit einer **Vielzahl von Unklarheiten und Mängeln** behaftet sind. Sie betreffen, abgesehen von den bereits behandelten Vorschriften über Art und Inhalt der Rechenschaftslegung, deren Prüfung und die Spendenproblematik, vor allem das **Festsetzungsverfahren** und die bei Vorlage eines unrichtigen Rechenschaftsberichts vorgesehenen **Sanktionen**.

Die einschlägigen Presseveröffentlichungen können hier nicht aufgeführt werden. Aus dem in wissenschaftlichen Zeitschriften erschienenen Schrifttum (wo jene Presseveröffentlichungen zitiert werden), seien die folgenden Arbeiten genannt: Cornils, VerwArch 2000, S. 327; O. Depenheuer/B. Grzeszick, DVBl. 2000, 736; J. Ipsen, JZ 2000, S. 685; T. Koch, NJW 2000, S. 1004; M. Morlok, NJW 2000, S. 761; H. Klein, NJW 2000, S. 1441.

Die Auslegung des § 19 Abs. 4 S. 3 PartG ist heiß umstritten. Ob für die §§ 19 Abs. 4 S. 3 und 23, Abs. 4 S. 3 PartG ein formeller oder materieller Begriff des Rechenschaftsberichts zugrunde zu legen ist, ist ebenso Gegen-

stand des Streits wie das Verhältnis der in diesen Vorschriften angedrohten Maßnahmen zu der durch § 23 a PartG angeordneten Sanktion. Diejenigen, die §§ 19 Abs. 4 S. 3 und 23, Abs. 4 S. 3 PartG dahin gehend auslegen, dass danach ein materiell richtiger Rechenschaftsbericht vorzulegen ist, sehen sich mit Rücksicht auf das Prinzip der Verhältnismäßigkeit des Eingriffs zu einem Rückgriff auf den bilanzrechtlichen Grundsatz der Wesentlichkeit veranlasst: „Unwesentliche“ Mängel sollen keine Folgen haben. Streitig ist vor dem Hintergrund einer früher geübten Verwaltungspraxis, ob und ggf. bis zu welchem Zeitpunkt ein fristgerecht eingereichter, aber fehlerhafter Rechenschaftsbericht nach Ablauf der Frist berichtet werden kann mit der Folge, dass die Sanktion entfällt. Ungeklärt ist weiterhin die Anwendbarkeit des § 48 VwVfG: Unterliegt ein bestandskräftiger Festsetzungsbescheid, wenn er auf einem nachträglich festgestellten Mangel des Rechenschaftsberichts beruht, der Rücknahme, insbesondere auch dann, wenn die Höhe der festgesetzten staatlichen Mittel bei Einreichung eines korrekten Rechenschaftsberichts die gleiche gewesen wäre? Wie ist mit einem Fehler umzugehen, der sich durch mehrere Rechenschaftsberichte hindurchzieht: ist etwa von einem „strafmildernden“ Fortsetzungszusammenhang auszugehen oder der Rechtsgedanke des Artikel 101 Abs. 3 GG (ne bis in idem) heranzuziehen?

Aus verfassungsrechtlicher Sicht wird geltend gemacht, eine Auslegung des Parteiengesetzes, wie sie dem Bescheid des Präsidenten des Deutschen Bundestages gegen die CDU vom 15. Februar 2000 zugrunde liegt, sei wegen ihrer für die betroffene Partei potenziell existenzvernichtenden Wirkung mit dem Grundgesetz nicht vereinbar. Die Vorenthaltung oder Rückforderung erheblicher Beträge aus staatlichen Mitteln gegenüber einer Partei beeinträchtigt deren Chancengleichheit nachhaltig und deshalb unverhältnismäßig, insbesondere auch deshalb, weil das Gesetz einen der Schwere des Mangels und seinen Auswirkungen auf die Höhe der staatlichen Mittel Rechnung tragenden Sanktionsmechanismus nicht kenne. Das „Modell der Anspruchsverwirkung“ funktioniere nach dem Grundsatz alles oder nichts (J. Ipsen). Die Verkürzung der Chancengleichheit der Partei treffe zugleich den Bürger, dessen politische Präferenz im Prozess der politischen Willensbildung diskriminiert werde.

II.

Der „verfassungsrechtliche Status“ der Parteien (s. o. I. Abschnitt I.) ist ein Status der Freiheit, der Gleichheit und der Öffentlichkeit.

Wegweisend K. Hesse, VVDStRL 17 (1959), S. 11; ders. Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 20. Aufl., 1995, Rdnrn. 172 ff.

Die sich daraus ergebenden verfassungsrechtlichen Grundsätze, insbesondere die Freiheit der Parteien, ihre strikt formal zu verstehende Chancengleichheit (s. o. 2. Abschnitt I.) und die Pflicht zu öffentlicher Rechenschaftslegung stehen in gleichem Rang.

Anscheinend – jedenfalls in Bezug auf die Parteienfinanzierung – abw. Sachs-Ipsen, Artikel 21 Rdnr. 111.

Keiner darf um den Preis einer Verdrängung des anderen durchgesetzt werden. Wo sie in Kollision zu geraten drohen, ist „schonender Ausgleich“ geboten.

Die Erfüllung der auf dem verfassungsrechtlichen Status der Öffentlichkeit beruhenden, durch § 23 Abs. 1 PartG begründeten Rechenschaftspflicht der Parteien kann nicht in deren Belieben gestellt, sie muss erzwingbar sein. Seit die Parteien in erheblichem Umfang vom Staat finanziert werden, liegt es nahe, die Vorenthaltung der den Parteien an sich zustehenden staatlichen Mittel für diesen Zweck zu instrumentalisieren. Diesen Weg hat der Gesetzgeber mit den Vorschriften der §§ 19 Abs. 4 S. 3, 23, Abs. 4 S. 3 und 23 a PartG beschritten. Der verfassungsrechtliche Pferdefuß dieser Regelung besteht indessen darin, dass die Verhängung der Sanktion einen unter Umständen massiven Eingriff in die Chancengleichheit der Parteien darstellt, der um so stärker ins Gewicht fällt, wenn die auf diese Weise frei werdenden staatlichen Mittel auf die anderen Parteien umverteilt werden (vgl. § 19 Abs. 4 S. 3 PartG). Droht der Eingriff die politische Handlungsfähigkeit der von der Sanktion betroffenen Partei empfindlich zu beeinträchtigen oder gar zu lähmen, gerät er in Widerspruch zur Parteienfreiheit und verstößt gegen Artikel 21 Abs. 2 GG, der nur einen Weg kennt, eine Partei durch hoheitlichen Zugriff aus dem Prozess der politischen Willensbildung auszuschalten: den des dem Bundesverfassungsgericht vorbehaltenen Verbots bei Vorliegen der tatbestandsmäßigen Voraussetzungen. Zu ihnen gehört der Verstoß gegen die Transparenzpflicht nicht. Hinzu kommt: Der Umfang der Staatsfinanzierung der Parteien muss sich auf das beschränken, was zur Aufrechterhaltung ihrer Funktionsfähigkeit unerlässlich ist und von den Parteien nicht selbst aufgebracht werden kann. Der Staat darf Parteien nicht mehr zuwenden, als sie unter Beachtung des Gebots sparsamer Verwendung öffentlicher Mittel zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötigen.

Vgl. BVerfGE 85, 264 (290).

Daran hat sich der Gesetzgeber mit der im Anschluss an das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 9. April 1992 erfolgten Einführung der absoluten Obergrenze (§ 18 Abs. 2 PartG) gehalten – die durch das Gesetz vom 17. Februar 1999 (BGBl. I S. 146) erfolgte Erhöhung des vom Bundesverfassungsgericht im Jahre 1992 für angemessen gehaltenen Betrages von 230 Millionen DM um 15 Millionen DM mit Wirkung vom 1. Januar 1998 hält sich im Rahmen der verfassungsrechtlichen Vorgaben. Im Konzept der staatlichen Parteienfinanzierung, welches dem Parteiengesetz zugrunde liegt und von Verfassungs wegen zugrunde liegen muss, ist also beschlossen, dass die Parteien staatliche Mittel nur in dem für ihre Funktionsfähigkeit unerlässlichen Umfang erhalten.

Aus alledem folgt: Der Spielraum für gegen die Parteien gerichtete finanzielle Sanktionen ist gering. Das gilt auch für den Fall, dass der Gesetzgeber sich entschließen sollte, auf ihr Vermögen zuzugreifen, um die Erfüllung der Rechenschaftspflicht zu erzwingen. Die Vermögenslage der Parteien gehört wie ihre unterschiedliche Anziehungs-

kraft für kapitalkräftige Spender zu den (unterschiedlichen) Startbedingungen, unter denen die Parteien in den politischen Wettbewerb eintreten und an ihm teilnehmen; der Staat muss sie respektieren.

Dieser Argumentation wird entgegengehalten, sowohl der zwischen- wie der innerparteiliche Wettbewerb würde durch die Verschleierung von Einkünften und das Verschweigen von Ausgaben und Vermögenswerten verzerrt. Die Abschöpfung finanzieller Mittel und damit eine zukünftige Beeinträchtigung im Konkurrenzkampf dienen als Ausgleich für frühere Vorteile, sie bewirken also gewissermaßen eine Wiederherstellung der Chancengleichheit.

So Morlok, NJW 2000, S. 761 (768).

Wie durch einen finanziellen Aderlass der Partei der innerparteiliche Wettbewerb aus seiner angenommenen Schieflage herausgeführt werden kann, ist nicht ersichtlich. Die Behauptung, der zwischenparteiliche Wettbewerb werde durch Manipulationen des Rechenschaftsberichts aus dem Gleichgewicht gebracht, ist zwar in abstracto zutreffend, in concreto allerdings nur spekulativ, soweit es sich nicht darum handelt, dass sich eine Partei durch falsche festsetzungsrelevante Angaben erhöhte staatliche Zuwendungen „erschwindelt“ hat. Vor allem aber geht die Annahme fehl, eine in der Vergangenheit durch das Verhalten einer Partei bewirkte Verzerrung des Wettbewerbs zwischen den Parteien könne durch eine finanzielle Strafaktion des Staates gegen die „schuldige“ Partei, die diese Verzerrung (wenn auch unter umgekehrten Vorzeichen) in die Zukunft projiziert und prolongiert, „geheilt“ werden. Hier wird die dem Staat in diesem Zusammenhang zukommende Funktion verkannt. Der Staat hat die Aufgabe, die Chancengleichheit zwischen den Parteien zu jedem gegebenen Zeitpunkt zu achten, auch und gerade dann, wenn er – wie durch die Gewährung finanzieller Leistungen – in den Wettbewerb zwischen ihnen eingreift. Zwar dient die Rechenschaftspflicht auch der fairen Konkurrenz der Parteien. Dem Staat (der nicht der Adressat dieser Rechenschaftspflicht ist und bestenfalls nur Moderator des Parteienwettbewerbs sein kann) fällt dabei aber nur die Aufgabe zu, auf die Einreichung richtiger und vollständiger Rechenschaftsberichte hinzuwirken. Das schließt die Verpflichtung ein, Verstöße der Parteien gegen die Pflicht zur Rechenschaftslegung aufzudecken und das Publikum davon in Kenntnis zu setzen. Im Übrigen aber bleibt es dem Urteil der Öffentlichkeit, letztlich des Wählers, allenfalls der Wahlprüfung überlassen, welche Konsequenzen daraus gezogen werden sollen.

Es hat also sein Bewenden dabei, dass dem Staat das Instrument der finanziellen Sanktion nur in engem Rahmen zur Verfügung steht. Aber darum ist er nicht etwa ohnmächtig gegenüber einer Partei, die sich ihrer Pflicht zu öffentlicher Rechenschaftslegung beharrlich entzieht oder falsche Rechenschaftsberichte vorlegt. Abgesehen von strafrechtlichen und steuerrechtlichen Sanktionen (dazu unter IX. und X.), ist an das zu erinnern, was schon die Parteienrechtskommission (Bericht S. 208 f.) zu dieser Frage ausgeführt hat:

Geht man von dem Sinn des Ausdrucks „öffentlich Rechenschaft geben“ in Artikel 21 Abs. 1 S. 4 GG aus, so erblickt der Grundgesetzgeber in der gegenüber den veröffentlichten Angaben der Parteien geübten öffentlichen Kritik durch die Presse wie durch die konkurrierenden politischen Parteien ein wirksames Mittel der Kontrolle. Der Ausschuss ist der Auffassung, daß in der Publizität über die Herkunft der Mittel selbst in der Tat eine wesentliche Kontrolle gegeben ist. Durch öffentliche Diskussionen, die sich an etwaige Zweifel und Beanstandungen anschließen, können Erwidern hervorgerufen und eine öffentliche Auseinandersetzung ermöglicht werden... Über diese Mittel der Kontrolle hinaus würde bei der Offenlegung der Herkunft der Mittel nach Hauptkategorien keine Notwendigkeit weiterer Sanktionen bestehen, abgesehen von einer etwaigen Einführung eines Zwangsgeldes für die Sicherung der rechtzeitigen und vollständigen Vorlage der Aufstellung.

Der Gesetzgeber muss es sich angelegen sein lassen, dieser „**demokratischen Haftung**“,

Depenheuer/Grzeszick, DVBl. 2000, S. 736 (741),

zur Wirksamkeit zu verhelfen. Sie hat im Falle der CDU nicht versagt, wie sich nicht nur aus deren Wahlergebnissen im Frühjahr 2000 zur Evidenz ergibt.

Auf diesen verfassungsrechtlichen Prämissen beruhen die nachfolgend entwickelten Vorschläge.

III.

Bei der **Zuständigkeit des Bundestagspräsidenten** kann es sein Bewenden haben, solange ihm nur gesetzlich gebundene Entscheidungen auferlegt sind, er also nicht über Ermessensspielräume verfügt. In der hier vorgelegten Konzeption verbleiben dem Präsidenten des Deutschen Bundestages nur zwei Entscheidungen, die ihm einen gewissen Beurteilungsspielraum belassen. Er muss erstens entscheiden, ob an der Richtigkeit des Rechenschaftsberichts einer Partei Zweifel bestehen (§§ 24, 25, 26 GE). Die diesbezüglichen Vorschriften sind allerdings so formuliert, dass der Beurteilungsspielraum des Präsidenten sehr gering bemessen ist: Schon wenn Anlass besteht, solche Zweifel zu hegen, hat er das Prüfverfahren einzuleiten. Zweitens obliegt es dem Präsidenten des Deutschen Bundestages, den Wirtschaftsprüfer oder die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft zu bestellen, die die Zweifel aufklären sollen. Diese Auswahlentscheidung ist jedoch an das Einvernehmen mit dem Präsidenten des Bundesrechnungshofs gebunden. Überdies ist sichergestellt, dass der auszuwählende Prüfer eine hinreichende Distanz zu allen Parteien hat, denn er darf weder innerhalb des letzten Jahrzehnts an der Prüfung von Rechenschaftsberichten der Partei beteiligt gewesen noch gehindert sein, aus den in § 18 Abs. 2 S. 4 GE genannten Gründen (irgend-) eine Partei zu prüfen (§ 24 Abs. 3 S. 2 GE). Damit ist eine hinreichende rechtliche Bindung des Präsidenten erreicht. Die Einbeziehung des Präsidenten des Bundesrechnungshofs in diese Auswahlentscheidung führt einerseits der

Verwaltung des Bundestages den erforderlichen Sachverstand zu, zu dessen Ergänzung auch auf externen Rat (Wirtschaftsprüfer-Kammer) zurückgegriffen werden kann, und beeinträchtigt andererseits den Bundesrechnungshof nicht in der Erfüllung der ihm nach § 21 Abs. 2 PartG (= § 23 Abs. 2 GE) zukommenden Aufgaben.

Da der Präsident des Deutschen Bundestages selbst keine materielle Prüfung der Rechenschaftsberichte mehr vorzunehmen hat, ist er auch nicht mehr Prüfer im Sinne von § 29 PartG; der ihm von dieser Vorschrift – jedenfalls nach verbreiteter Meinung – eingeräumten, wenn auch allenfalls zögerlich und mit ungenügenden Mitteln wahrgenommenen Befugnisse bedarf er nicht mehr.

IV.

Die **Festsetzung und Auszahlung** der den Parteien kraft Gesetzes zustehenden Mittel erfolgt **von Amts wegen**. Das im geltenden Recht (§ 19 Abs. 1 PartG) vorgesehene Antragsverfahren hat zu einem sich über Jahre hinziehenden gerichtlichen Verfahren geführt.

Vgl. die Entscheidungen des VG Köln vom 19. November 1997, NWVBl. 1998, 163, und des OVG Münster vom 4. Mai 1999, DVBl. 1999, 1372, sowie den Nichtannahmebeschluss (Kammer) des BVerfG vom 27. Mai 1998, Az. 2 BvR 378/98, und dazu M. Morlok, DVBl. 1999, S. 277, der bemerkt, der Vorgang biete dem Juristen „einen ganzen Strauß von verfolgungswerten Problemen“! Abschließend: Urteile des BVerwG vom 17. Mai 2000, BVerwG 1 C 1.00, 1 C 2.00 und 1 C 3.00.

Die Einführung des Amtsverfahrens ist sachlich gerechtfertigt, nachdem der Staat die Verantwortung für eine teilweise Finanzierung der Parteien einmal übernommen hat. Sind diese staatlichen Mittel für die Funktionsfähigkeit der Parteien „unerlässlich“, wovon der Gesetzgeber in Übereinstimmung mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ausgeht, ist es nur folgerichtig, sie ihnen auch von Amts wegen zuzuteilen.

Die Parteienfinanzierungskommission empfiehlt lediglich eine Vereinfachung des Antragsverfahrens. Es soll bei „einem“ „Antrag“ sein Bewenden haben, der bis zum 30. September des auf das Rechnungsjahr folgenden Jahres zu stellen ist und zugleich den Antrag auf Feststellung und Auszahlung der staatlichen Leistungen und Auszahlung aller fälligen Abschlagszahlungen enthält; Bundestagsdrucksache 14/637, S. 28. – Sollte dem hier gemachten Vorschlag gefolgt werden, bedürfte § 49 b Abs. 2 S. 1 BWahlG der Anpassung.

Hinsichtlich der Abschlagszahlungen (§ 20 PartG = § 22 GE) kann es bei dem Antragsverfahren bewenden. Es mag den Parteien überlassen bleiben, ob sie solche Vorauszahlungen in Anspruch nehmen wollen. Eine Vereinfachung bietet sich aber insofern an, als diejenigen Parteien, die Abschlagszahlungen wünschen, dazu anzuhalten sind, ihren Antrag jeweils für das ganze Jahr zu stellen, was auch nach geltendem Recht (§ 20 Abs. 3 S. 3 PartG) schon möglich ist (vgl. § 22 Abs. 3 GE). – Es sei aber immerhin

die Frage aufgeworfen, ob für Abschlagszahlungen noch ein Bedarf besteht. Sie waren erstmals in § 20 PartG vom 24. Juli 1967 (BGBl. I S. 773) vorgesehen. Dieses Gesetz bestimmte, dass den Parteien die notwendigen Kosten eines angemessenen Bundestagswahlkampfes zu erstatten seien. Danach wären Zahlungen an sich nur im Anschluss an eine Bundestagswahl, regelmäßig also alle vier Jahre, fällig geworden. Um den Parteien eine solche „Durststrecke“ zu ersparen, wurde das Institut der Abschlags-, also einer Vorauszahlung auf den künftigen, nach der jeweils folgenden Wahl fälligen Erstattungsbetrag eingeführt. Es ist nicht ohne weiteres erkennbar, warum bei der nunmehr jährlich erfolgenden Festsetzung und Auszahlung der staatlichen Mittel noch Vorauszahlungen erforderlich sein sollen.

V.

Bestimmte verfassungsrechtlich vorgegebene Elemente einer staatlichen Parteienfinanzierung führen bei der Regelung des Festsetzungsverfahrens zu **unvermeidlichen Komplikationen**. Zumal die absolute Obergrenze zwingt zu einer unterschiedlichen Verteilung der zur Verfügung stehenden Mittel je nachdem, wieviele Parteien anspruchsberechtigt sind. Das aber steht zu dem Zeitpunkt, zu dem der Präsident des Deutschen Bundestages die Festsetzung vorzunehmen hat, noch nicht definitiv fest: Zum einen, weil möglicherweise noch nicht alle Rechenschaftsberichte vorliegen, zum anderen, weil sich unter Umständen Bedenken gegen ihre Richtigkeit ergeben haben, die der Prüfung bedürfen – der letztgenannte Fall kann sich überdies auch zu einem späteren Zeitpunkt ergeben mit der Folge, dass es zu einer Rückabwicklung früherer Zahlungsvorgänge und neuen Festsetzungen kommt.

Eine Reihe von **Vereinfachungen** erscheint gleichwohl möglich:

1. Die **Frist zur Vorlage des Rechenschaftsberichts** wird um einen Monat bis zum 31. Oktober des auf das Rechnungsjahr folgenden Jahres verlängert. Die – überwiegend mit ehrenamtlichen Kräften arbeitenden – Parteien gewinnen damit Zeit für eine sorgfältige Vorbereitung ihrer Rechenschaftsberichte. Das ist auch im Blick auf erhöhte gesetzliche Ansprüche an deren Genauigkeit gerechtfertigt.

2. Die **Festsetzung** soll statt zum 1. Dezember des auf das Rechnungsjahr folgenden Jahres erst **zum 28. Februar** des nächstfolgenden Jahres erfolgen (so auch der Vorschlag der Parteienfinanzierungskommission, Bundestagsdrucksache 14/637, S. 29). Der Präsident des Deutschen Bundestages gewinnt dadurch seinerseits Zeit, nicht zuletzt um einer Partei, deren Rechenschaftsbericht ihn veranlasst, an dessen Richtigkeit zu zweifeln, Gelegenheit zur Klarstellung zu geben (§ 24 Abs. 1 S. 2 GE). Erfolgt sie (in überzeugender Weise!) so rechtzeitig, dass sie bei der zum 28. Februar erfolgenden Festsetzung noch berücksichtigt werden kann, erübrigt sich eine vorläufige Festsetzung.

3. Der Vorschlag unterscheidet zwischen **festsetzungsrelevanten Angaben** des Rechenschaftsberichts und

solchen, die auf die Höhe der der Partei zustehenden staatlichen Mittel ohne Einfluss sind. Nur im erstgenannten Fall bleibt die endgültige Festsetzung in der Schwebe, und zwar nur in Ansehung des **Zuwendungsanteils**.

4. Die Höhe des einer Partei zustehenden **Wähleranteils** ist ausschließlich von deren Stimmenkonto abhängig. Zu seiner Berechnung bedarf der Präsident des Deutschen Bundestages des Rechenschaftsberichts der Parteien nicht. Es ist auch nicht gerechtfertigt, bei der Partei, die einen sei es auch fehlerhaften Rechenschaftsbericht vorgelegt hat, den Wähleranteil nur vorläufig festzusetzen oder ihn ihr gar vorzuenthalten. Finanzielle Sanktionen gegenüber einer Partei sind aus den dargelegten Gründen nur in eng begrenztem Umfang zulässig und sind ausschließlich dazu bestimmt, die Vorlage eines Rechenschaftsberichts zu erzwingen. Mit der Vorlage des Rechenschaftsberichts entfällt also ein Erzwingungsmaßnahmen rechtfertigender Grund.

Die von der Parteienfinanzierungskommission (Bundestagsdrucksache 14/637, S. 29) angestellten Erwägungen verkennen grundsätzlich das Gewicht der Eingriffe in die Chancengleichheit der Parteien, das durch die Vorenthaltung staatlicher Mittel bewirkt wird. Eine Auseinandersetzung mit diesem Argument fehlt völlig.

Anders verhält es sich nur dann, wenn die Partei keinen Rechenschaftsbericht vorgelegt hat. Das geltende Recht (§ 23 Abs. 4 S. 3 PartG) sieht für diesen Fall vor, dass eine Partei den Anspruch auf staatliche Mittel (ob es sich dabei nurmehr um den Wähleranteil handelt, weil die Partei ihres Zuwendungsanteils schon früher nach § 19 Abs. 4 S. 3 PartG verlustig gegangen ist, ist Gegenstand von Meinungsverschiedenheiten) verliert, wenn sie ihren Rechenschaftsbericht bis zum 31. Dezember des „folgenden Jahres“, d. h. das zweite Jahr nach dem Rechnungsjahr, nicht vorgelegt hat. Hier wird vorgeschlagen, den Wähleranteil der säumigen Partei zunächst gleichwohl festzusetzen und auszuzahlen. Ein Verlust des Anspruchs auf den Wähleranteil soll nur eintreten, wenn die Partei unter Versäumnis einer großzügig bemessenen Nachfrist Rechenschaftsberichte für zwei aufeinander folgende Jahre nicht vorgelegt hat (§ 20 Abs. 5 S. 1 GE). Die Vorschrift trägt der großen Bedeutung Rechnung, die dem Erfolg einer Partei bei Wahlen für die Einschätzung des Maßes ihrer Verwurzelung im Volke zuzumessen ist. Sie anerkennt nur die fortgesetzte Verweigerung der Rechnungslegungspflicht als Rechtfertigung einer vollständigen Versagung (Verwirkung) der staatlichen Finanzierung; sie sieht darin letztlich den Ausdruck des Willens der Partei, die staatliche Finanzierung nicht in Anspruch zu nehmen. Der Vereinfachung dient, dass der Wähleranteil der anderen Parteien unberührt bleibt. Ihnen steht nach dem Grundgedanken der gesetzlichen Regelung in Ansehung des Wähleranteils nicht mehr zu, als ihrem Anteil am Stimmenkonto entspricht.

Auch in diesem Punkt geht der Vorschlag der Parteienfinanzierungskommission wesentlich weiter (Bundestagsdrucksache 14/637, S. 29); aber auch hier gilt der Einwand, dass sie verfassungsrechtliche Gesichtspunkte in ihre Überlegungen nicht einbezogen hat.

5. Dem Vorschlag liegt, was wiederum der Vereinfachung dient, die Annahme zugrunde, dass der Rechenschaftsbericht auch dann als vorgelegt gilt, wenn er inhaltliche Mängel aufweist oder doch der Verdacht besteht, dass er materiell unrichtig sein könnte (§ 20 Abs. 2 S. 1 GE).

Demgegenüber zielt die Empfehlung der Parteienfinanzierungskommission (Bundestagsdrucksache 14/637, S. 29) auf eine Änderung des Parteiengesetzes, durch die zu klären sei, welches die „wesentlichen Vorschriften“ sind, denen der Rechenschaftsbericht zu entsprechen hat. Eine Befolgung dieses Rates würde den Gesetzgeber zu einer umfänglichen Kasuistik nötigen, bei deren Anwendung unvermeidlich neue Zweifel aufträten. Vereinfachung und Rechtssicherheit lassen sich so nicht erreichen.

Die Rechnungslegungspflicht soll, was ganz und gar selbstverständlich ist, zur Vorlage eines vollständigen und richtigen Rechenschaftsberichts führen. Es ist aber zum wiederholten Male darauf hinzuweisen, dass die Pflicht zur Vorlage eines vollständigen und richtigen Rechenschaftsberichts nicht um den Preis einer erheblichen Störung der Wettbewerbsgleichheit der Parteien durchgesetzt werden darf, wie er durch die Vorenthaltung staatlicher Mittel in größerem Umfang bewirkt wird. Das Gesetz gewährt den Parteien – die Chancengleichheit zwischen ihnen wahrende – Ansprüche auf staatliche Mittel nach unterschiedlichen Maßstäben. Die Versagung dieser Ansprüche trifft niemals nur die Partei, um deren Ansprüche es sich im Einzelfall handelt, sondern stets auch die zwischen ihr und allen anderen Parteien bestehende Konkurrenzsituation. Das zwingt dazu, diese Eingriffe auf das notwendige Minimum zu beschränken. Daraus ergeben sich die soeben unter 3. und 4. unterbreiteten Vorschläge, vermittels derer erreicht wird, dass die Auszahlung der staatlichen Mittel von mutmaßlichen Mängeln unterschiedlichen Gewichts im Rechenschaftsbericht einer Partei zunächst unberührt bleibt und die Aufklärung dieser Mängel in einem gesonderten Verfahren erfolgt, welches allerdings zu einem späteren Zeitpunkt zu Korrekturen der Festsetzung führen kann (vgl. §§ 24 Abs. 4, 25 Abs. 3 GE).

6. Weitere Vereinfachungen werden durch die Einführung eines Verfahrens bewirkt, das im Falle einer **nachträglichen Feststellung von Mängeln eines Rechenschaftsberichts** durchzuführen ist. In § 25 GE sind Regelungen darüber aufgenommen, wie mit dem Bekanntwerden von Umständen umzugehen ist, die den Rechenschaftsbericht einer Partei nach bereits bestandskräftig gewordener Festsetzung der ihr zustehenden staatlichen Mittel unrichtig erscheinen lassen. Die vor allem hinsichtlich ihrer Folgen ungeklärte Anwendbarkeit des § 48 VwVfG wird ausgeschlossen.

Zum Problem: Cornils, VerwArch 2000, S. 327 (346 f.); H. H. Klein, NJW 2000, S. 1441 (1447); Morlok, NJW 2000, S. 761 (768).

Das Parteiengesetz selbst regelt das einzuschlagende Verfahren abschließend. Dabei wird wiederum zwischen der Feststellung festsetzungsrelevanter und sonstiger

Mängel des Rechenschaftsberichts unterschieden. Im zweiten Fall (beispielsweise beim Verschweigen von Besitzposten, der Verschleierung von Einnahmen aus Vermögen oder des wahren Werts von Vermögensgegenständen) bewendet es bei der öffentlichen Aufdeckung des Mangels.

Die Auferlegung von Geldleistungspflichten wegen des Verschweigens von Vermögenspositionen stellt in ihrer Wirkung eine Einziehung dar, wie sie in den §§ 74 ff. StGB und 22 ff. OWiG vorgesehen und nur (!) als Nebenfolge einer Straftat von einem allgemein angenommenen ungeschriebenen, in Artikel 14 GG aber offensichtlich vorausgesetzten Gesetzesvorbehalt gedeckt ist; vgl. H.-J. Papier in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Artikel 14 Rdnrn. 662 ff. Auch die Parteien sind Träger von Grundrechten, soweit diese „ihrem Wesen nach“ (Artikel 19 Abs. 3 GG) auf sie anwendbar sind, was für das Grundrecht auf Eigentum außer jedem Zweifel steht (vgl. nur BVerfGE 84, 290 [299]). Dass es sich der Sache nach um eine Einziehung handelt, zeigt der Vorschlag von Nicolaus, ZParl 2000, S. 321 (323), unter Artikel 1 Nr. 3 e des von ihm vorgelegten Gesetzentwurfs.

Ergeben sich festsetzungsrelevante Mängel, die frühere Festsetzungen, die vor weniger als drei Jahren bestandskräftig geworden sind, fehlerhaft erscheinen lassen, so soll dies dann zur Aufhebung und Korrektur bestandskräftiger Festsetzungsbescheide führen, wenn die Mängel zur Zuweisung höherer Beträge aus staatlichen Mitteln geführt haben, als der Partei bei Zugrundelegung richtiger Angaben zugestanden hätten. Hat die Partei hingegen Angaben unterlassen, die zu einer höheren Festsetzung hätten führen können, bleibt es bei den ergangenen Bescheiden. Ist die Bestandskraft der infolge fehlerhafter festsetzungsrelevanter Angaben im Rechenschaftsbericht möglicherweise rechtswidrigen Festsetzungsbescheide bei Entdeckung des Mangels – genauer: Bei Aufkommen solcher Verdachtsgründe, die den Präsidenten des Deutschen Bundestages zum Handeln veranlassen – vor mehr als drei Jahren (man mag auch an eine um ein oder zwei Jahre verlängerte Frist denken) eingetreten, soll auf eine Rückabwicklung hingegen verzichtet werden. Das dient nicht nur der Rechtssicherheit und Verwaltungsvereinfachung. Da Maßnahmen, die an die Vergangenheit anknüpfen, unter Umständen zu weit reichenden Konsequenzen für die gegenwärtige Finanzlage einer Partei führen können, die im Blick auf den Grundsatz der Chancengleichheit Bedenken hervorrufen müssten, wäre der Gesetzgeber, um aus verfassungsrechtlichen Gründen anstößige administrative Ermessensentscheidungen zu vermeiden,

H. H. Klein, NJW 2000, S. 1441 (1447), unter Bezug auf Dreier-Morlok, Artikel 21 Rdnr. 67; s. aber auch Morlok, NJW 2000, S. 761 (768).

zu einer detailreichen Regelung der Fehlerfolgen verpflichtet.

7. Der Vereinfachung soll schließlich der Vorschlag dienen, die beiden Abschnitte des Parteiengesetzes, die sich mit der staatlichen Teilfinanzierung und der Rechen-

schaftslegung befassen, in einem Abschnitt des Gesetzes zusammenzufassen. Das geltende Recht hat nicht zuletzt dadurch Verwirrung gestiftet, dass sich Vorschriften betreffend die Sanktionierung falscher Rechenschaftsberichte und Bestimmungen über das Festsetzungsverfahren in beiden Abschnitten finden (§§ 19, 23 PartG).

VI.

Die hier in Vorschlag gebrachte Konzeption setzt zum Zwecke der Erzwingung der rechtzeitigen Vorlage vollständiger und richtiger Rechenschaftsberichte der Parteien weniger auf finanzielle Sanktionen – auch sie behalten allerdings eine gewisse Bedeutung, vor allem wenn Rechenschaftsberichte überhaupt nicht vorgelegt werden – als auf das keineswegs mildere, aber systemgerechte Mittel der „**demokratischen Haftung**“. Zu öffentlicher Rechenschaftslegung sind die Parteien verpflichtet, die Öffentlichkeit ist der Adressat der Rechenschaftspflicht – nicht der Staat!

Bericht der Parteienrechtskommission, S. 184.

Es geht also vorrangig darum, die **Wächterfunktion der Öffentlichkeit** zu aktivieren und auf diese Weise die Entscheidungen über Verstöße der Parteien gegen ihre gesetzlichen Verpflichtungen dorthin zu verweisen, wohin sie gehören: in die Zuständigkeit des Wählers.

Deshalb ist sicherzustellen, dass die Öffentlichkeit von Unregelmäßigkeiten, Versäumnissen, zumal bewussten Gesetzesverstößen der Parteien und ihrer Funktionäre bei ihrer Finanzgebarung und insbesondere bei der Erfüllung ihrer Rechnungslegungspflicht umfassende und zuverlässige Kenntnis erhält. Der Gesetzentwurf verpflichtet deshalb den Präsidenten des Deutschen Bundestages über seine allgemeine Berichtspflicht (§ 28 GE, bisher § 23 Abs. 5 PartG) hinaus

– ihr wurde übrigens in der Vergangenheit nicht immer mit der vom Gesetz geforderten Regelmäßigkeit („jährlich“) entsprochen; dieser Gesetzesverstoß wiegt nicht weniger schwer als der von einer Partei begangene. Der Gesetzentwurf bestimmt deshalb den Zeitpunkt, zu dem der Bericht abzugeben ist. Sollte der jährliche Rhythmus die Verwaltung des Deutschen Bundestages überfordern, ließe sich auch an einen zweijährigen Abstand zwischen den Berichten denken. –

zu einer laufenden Unterrichtung der Öffentlichkeit, beginnend mit bei ihm entstandenen Zweifeln an der Richtigkeit des Rechenschaftsberichts einer Partei über deren Stellungnahme, die Einleitung des Prüfverfahrens, dessen Verlauf und Ausgang sowie die daraus gegebenenfalls für die Mittelfestsetzung von ihm gezogenen Schlüsse (§§ 24 Abs. 5, 25 Abs. 5, 26 Abs. 2, 27 Abs. 7 GE). Damit die Bundestagsdrucksachen, in denen diese Berichte veröffentlicht werden, der Aufmerksamkeit des Publikums nicht entgehen, wird ihre gesonderte Mitteilung an die Mitglieder der Bundespressekonferenz vorgeschrieben.

Dieses Verfahren bietet den Parteien einerseits die Chance, einen Verdacht, in den sie möglicherweise zu Unrecht geraten sind, frühzeitig auszuräumen, bedroht sie aber für

den Fall eines Fehlverhaltens zugleich mit derjenigen Sanktion, die nach der Logik und der Wirklichkeit des demokratischen Prinzips die prinzipiell allein angemessene ist: vom Wähler zur Verantwortung gezogen zu werden. Dem Staat wird durch diese Regelung die ihm zukommende Rolle zugewiesen: die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass sich Öffentlichkeit und Wählerschaft ein Urteil bilden können.

VII.

Die gesonderte Regelung einer **Sanktionierung verbotswidrig angenommener oder verschwiegener Leistungen** (§ 23 a PartG) wird im Grundsatz beibehalten (§ 27 GE). Dafür spricht, dass es sich bei den Spendenannahmeverboten einerseits und der Pflicht zur Veröffentlichung von Spenden andererseits um eindeutig bestimmte Tatbestände handelt, und dass die Rechtsfolge dem Gesetz ohne Schwierigkeit zu entnehmen ist. Die grundsätzlich gegen finanzielle Sanktionen sprechenden Erwägungen können deshalb zurückgestellt werden – hinsichtlich der Abführungspflicht für verbotswidrig angenommene Spenden greifen sie ohnehin nicht durch – jedenfalls dann, wenn sich die Sanktion im bisher vorgesehenen Rahmen hält.

Auf Bedenken stieße allerdings eine drastische Erhöhung der Sanktion, wie sie der Fürst-Kommission (vgl. deren Bericht, S. 224) und der Sandler-Kommission (vgl. Bundestagsdrucksache 12/4425, S. 43) vorschwebte.

Es darf allerdings die Möglichkeit nicht gänzlich außer Acht gelassen werden, dass auch die vorgesehene Sanktion die betroffene Partei in ihrer politischen Handlungsfähigkeit empfindlich beeinträchtigt. Dem müsste gegebenenfalls beim Vollzug in angemessener Weise Rechnung getragen werden. Die gesetzlichen Regelungen lassen dafür Spielraum.

Einige Korrekturen am geltenden Recht erscheinen allerdings angezeigt:

1. Der **Spendenbegriff** in § 32 Abs. 3 GE wurde im Blick auf die angestrebte Berücksichtigungsfähigkeit nur von Geldspenden bei der Berechnung der staatlichen Mittel (s. o. 2. Abschnitt II.) im Vergleich zum geltenden Recht verengt. Folgeweise formuliert § 30 Abs. 2 GE Verbote für die Annahme von „Leistungen“. Daraus wiederum ergibt sich, dass auch in § 27 GE von Leistungen die Rede sein muß.

2. Regelungstechnisch ist es geboten, den **Tatbestand der verbotswidrig angenommenen von dem der gesetzwidrig nicht publizierten Leistung zu unterscheiden**.

Zu den Gründen vgl. Cornils, VerwArch 2000, S. 327 (332).

Denn gewollt ist offensichtlich nicht, dass eine rechtmäßig angenommene Leistung ebenso wie die verbotswidrig angenommene an das Präsidium des Deutschen Bundestages abgeführt werden soll. Das wäre auch nicht vertretbar.

3. Das geltende Recht versteht unter „Spenden“ zwar auch

geldwerte Leistungen (§ 27 Abs. 1 S. 2 PartG) legt aber in § 23 a Abs. 1 S. 1 PartG anscheinend einen auf Geldleistungen verengten Spendenbegriff zugrunde, da dort nur von dem rechtswidrig erlangten oder nicht ordnungsgemäß veröffentlichten „Betrag“ die Rede ist. Dies bedarf der Klarstellung. Überdies ist zu bestimmen, durch wen die Festsetzung des Geldwerts einer nicht in Geld bestehenden Leistung zu erfolgen hat. Der Vorschlag verweist sie in die Zuständigkeit des Prüfers. Das ist deshalb nahe liegend, weil sich Unregelmäßigkeiten der hier in Rede stehenden Art meist im Rahmen eines Verfahrens ergeben werden, wie es nach den §§ 24, 25 oder auch 26 GE vom Präsidenten des Deutschen Bundestages bei Zweifeln an der Richtigkeit des Rechenschaftsberichts einer Partei einzuleiten ist. Sollte der Sachverhalt schon durch die Stellungnahme der Partei abschließend geklärt sein, empfiehlt es sich gleichfalls, einen Prüfer einzuschalten, um den Präsidenten des Deutschen Bundestages von dieser nicht strikt gebundenen Entscheidung zu entlasten.

4. Was die **Rechtsfolge** betrifft, wird der nach geltendem Recht eintretende Anspruchsverlust durch die gesetzliche Begründung eines Geldleistungsanspruchs ersetzt. Damit werden Bedenken gegen die bestehende Regelung ausgeräumt, die sich etwa daraus ergeben, dass ein Anspruchsverlust nur bei derjenigen Partei eintreten kann, die einen Anspruch hat oder geltend macht. Ist das nicht der Fall, bleibt der Gesetzesverstoß nach geltendem Recht folgenlos.

Näher: Cornils, VerwArch 2000, S. 327 (333 f.).

Eine Verrechnung mit künftigen Ansprüchen der Partei ist demgegenüber unbedenklich und empfiehlt sich aus Gründen der Praktikabilität.

5. § 27 Abs. 3 GE stellt klar, dass es sich bei § 27 Abs. 1 und 2 GE hinsichtlich der Rechtsfolge um eine **spezialgesetzliche Regelung** handelt. Im geltenden Recht ist das Verhältnis des § 23 a PartG zu den Sanktionsvorschriften der §§ 19 Abs. 4 S. 3 und 23 Abs. 4 S. 3 PartG unklar und widersprüchlich.

Cornils, VerwArch 2000, S. 327 (348 ff.), hält die Gesamtregelung wegen der Unauflösbarkeit ihrer Widersprüche für verfassungswidrig.

Nach dem hier unterbreiteten Vorschlag findet eine Aufhebung früherer Festsetzungsbescheide nicht statt, wenn es sich um die in § 27 Abs. 1 und 2 GE erfassten Tatbestände handelt. Ebenso wenig kommt es zu einer Neuverteilung der Mittel. Hat eine Partei eine rechtmäßig angenommene Leistung nicht angezeigt, lag sie der Berechnung ihres Zuwendungsanteils nicht zugrunde; andere Parteien sind dadurch nicht benachteiligt. Wurde eine verbotswidrig angenommene Leistung im Rechenschaftsbericht vermerkt, hat sie freilich bei der Berechnung des Zuwendungsanteils (bis zur Höhe von 6 000 DM) Berücksichtigung gefunden, wenn es sich um die Geldleistung einer natürlichen Person gehandelt hat. Den dadurch erlangten Vorteil verliert die Partei aufgrund der nach § 27 Abs. 1 GE zu ergreifenden Maßnahme. Der den

anderen Parteien dadurch erwachsene Nachteil wird sich fast immer in engen Grenzen halten, zumal wegen der absoluten Obergrenze die Höhe der staatlichen Mittel je Spenden- und Beitragsmark deutlich unterhalb des im Gesetz genannten Betrages von 0,50 DM liegt.

In der Vergangenheit ist von der Anwendung des § 23 a PartG gelegentlich unter Heranziehung des Rechtsgedankens der strafbefreienden Selbstanzeige (§ 371 AO) Abstand genommen worden.

Vgl. den Bericht der Präsidentin des Deutschen Bundestages vom 29. Oktober 1997, Bundestagsdrucksache 13/8888, S. 29.

Unbeschadet der Frage, ob diese Praxis mit dem geltenden Recht vereinbar ist (war),

verneinend Cornils, VerwArch 2000, S. 327 (334),

ist eine sie stützende gesetzliche Norm im Blick auf den Sinn und Zweck der Rechenschaftspflicht zu befürworten. Sie soll die Unterrichtung der Öffentlichkeit über die finanziellen Verhältnisse der Parteien gewährleisten. Dieses Ziel zu erreichen, ist das „Zuckerbrot“ der Verschonung von der Sanktion mindestens ebenso geeignet wie die „Peitsche“ ihrer Verhängung.

VIII.

Eine rechtsstaatliche Selbstverständlichkeit sollte ausdrücklicher Normierung nicht bedürfen, muss aber betont werden: Die objektive Beweislast für die Rechtmäßigkeit belastender Verwaltungsakte trifft die Behörde. Für die Aufhebung eines Festsetzungsbescheids nach § 25 Abs. 3 GE und die Anforderung von Zahlungen nach § 27 Abs. 1 und 2 GE ist nur Raum, wenn der Tatbestand der Norm gegeben ist. Mutmaßungen können belastende Rechtsfolgen nicht auslösen.

Beispiel: Ergibt sich, dass eine Partei eine von ihr angenommene Leistung entgegen § 30 Abs. 4 GE nicht veröffentlicht hat, so folgt daraus nicht, dass es sich um eine Leistung handelt, die die Partei nach § 30 Abs. 2 GE nicht hätte annehmen dürfen.

IX.

Im Zusammenhang mit den Vorkommnissen der jüngsten Vergangenheit ist der Ruf nach (zusätzlichen) **strafrechtlichen Sanktionen** laut geworden. Das Saarland hat im Bundesrat einen entsprechenden Gesetzentwurf eingebracht (Bundesratsdrucksache 98/00 vom 16. Februar 2000). Neben Freiheitsstrafe wird in dem vorgeschlagenen § 28 a PartG auch der Verlust der Fähigkeit, öffentliche Ämter zu bekleiden, angedroht. Nicolaus hat einen ähnlichen Vorschlag unterbreitet.

ZParl 2000, S. 321 (324) unter Artikel 1 Nr. 6 seines Gesetzentwurfs.

Von meinen an anderer Stelle geäußerten Bedenken gegen eine spezielle strafrechtliche Ahndung von Verstößen gegen das Parteiengesetz rücke ich ab.

Vgl. meinen Artikel „Momentanes Ärgernis, kein grundsätzliches Übel“ in: FAZ vom 14. Januar 2000, S. 8.

Im Blick darauf, dass hier mit Rücksicht auf verfassungsrechtliche Erwägungen vorgeschlagen wird, die Parteien selbst von weitreichenden finanziellen Sanktionen zu verschonen, verlieren jene Bedenken an Gewicht: Es leuchtet ein, die für Mängel des Rechenschaftsberichts einer Partei Verantwortlichen persönlich und – bei vorsätzlichen Verstößen gegen das Parteiengesetz auch – strafrechtlich zur Verantwortung zu ziehen. Dabei ist jedoch ein überaus sorgfältiges Vorgehen angezeigt. Die bisher bekannt gewordenen Vorschläge sind noch nicht hinreichend durchdacht.

1. Es bedarf der Abwägung, ob und, wenn ja, mit welcher Berechtigung Verstöße gegen das Parteiengesetz nur insoweit strafbewehrt werden sollen, als es sich um die Zuwiderhandlung gegen Vorschriften handelt, die sich auf die Pflicht zur Rechenschaftslegung beziehen. Im Blick auf das Gebot der inneren Demokratie (Artikel 21 Abs. 1 S. 3 GG), dem im Vergleich zum Transparenzgebot des Artikel 21 Abs. 1 S. 4 GG gewiss gleiches Gewicht zukommt, haben etwa ein Verstoß gegen die Rechte der Mitglieder (§ 10 PartG) oder die Manipulation von Wahlen innerhalb der Partei ebenfalls große Bedeutung.

2. Es ist m. E. abwegig, alle Mitglieder des Vorstandes einer Partei, der nach § 23 Abs. 1 PartG derzeit die Pflicht zur Rechenschaftslegung hat, für etwaige Mängel des Rechenschaftsberichts strafrechtlich zur Verantwortung zu ziehen. Die wenigsten Mitglieder des Vorstands werden das Zahlenwerk des Rechenschaftsberichts durchschauen, geschweige denn Verantwortung für dessen Richtigkeit und Vollständigkeit übernehmen können. Also wird ihnen fast stets der Vorsatz fehlen. Die Ausgangslage wäre allerdings eine andere, wenn die Strafdrohung sich nur gegen diejenigen richtete, die an der Erstellung des Rechenschaftsberichts unmittelbar kraft ihrer Parteifunktion (auf allen Gliederungsebenen) beteiligt sind.

3. Dieser Personenkreis ist groß. Er besteht fast ausschließlich aus ehrenamtlichen Kräften. Der Revisor beim Parteivorstand der SPD, H. Feldmann, hat darauf hingewiesen, dass die großen Volksparteien aus bis zu 15 000 Einheiten bestehen, in denen mindestens ebenso viele Personen mit der Kassenführung betraut sind (FAZ vom 1. April 2000). Auf ihrer aller Arbeit baut der Rechenschaftsbericht der Partei auf. In vielen Fällen, zumal in den unteren Gebietsverbänden und in den Teil-, Hilfs- und Nebenorganisationen der Parteien, geht es um geringfügige Beträge. Auch wenn nur vorsätzliches Handeln mit Strafe bedroht wird, könnte dies die Bereitschaft, im finanziellen Bereich einer Partei Verantwortung zu übernehmen, bedrohlich schmälern. Die ehrenamtliche Finanzverwaltung durch eine professionelle zu ersetzen, ist aber weder rechtspolitisch erwünscht noch mit den derzeit verfügbaren Mitteln bezahlbar. Es kann folglich nur ein kleiner Täterkreis in Betracht kommen. Der saarländische Entwurf schießt hier weit über das Ziel hinaus.

4. In nicht wenigen Fällen wird der Verstoß gegen Bestimmungen des Parteiengesetzes nach anderen Vorschriften

mit Strafe bedroht sein, vor allem solchen des allgemeinen und des Steuerstrafrechts. Nur wo sie nicht greifen, also nur subsidiär, sollte ein Verstoß gegen das Parteiengesetz selbstständig strafbewehrt sein.

5. Besonders heikel ist der Vorschlag, als Nebenstrafe den Verlust der Fähigkeit, öffentliche Ämter zu bekleiden, vorzusehen. Dabei ist vor allem an den Verlust des passiven Wahlrechts gedacht. Das geltende Recht (vgl. insbesondere §§ 45 ff. StGB) kennt den Verlust der Amtsfähigkeit und des passiven Wahlrechts sowie der erworbenen Rechts- und Amtsstellung, schließlich auch des aktiven Wahlrechts, in unterschiedlichen Kombinationen und nach Maßgabe verschiedener Gesetze. Rechtsfolge eines Verlustes des Wahlrechts durch Richterspruch ist unter anderem, dass der Betroffene nicht Mitglied einer Partei sein kann (§ 10 Abs. 1 S. 4 PartG). Das (aktive und passive) Wahlrecht hat hohen Rang. Es wird durch den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl gestützt,

vgl. H. Meyer in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts II, 2. Aufl., 1998, § 38 Rdnr. 9.

der seinerseits – wie die übrigen Wahlrechtsgrundsätze (Artikel 38 Abs. 1 S. 1 GG) – eine Ausprägung des demokratischen Prinzips (Artikel 20, 28 GG) ist. Zwar handelt es sich nicht um ein Grundrecht, aber doch um ein grundrechtsgleiches und deshalb verfassungsbeschwerdefähiges Recht (Artikel 38 Abs. 2 i. V. m. Artikel 93 Abs. 1 Nr. 4 a GG). Eine Verwirkung des Wahlrechts sieht die Verfassung nicht vor (Artikel 18 GG), nach § 39 Abs. 2 BVerfGG kann das Bundesverfassungsgericht im Grundrechtsverwirkungsverfahren jedoch dem Antragsgegner u. a. auch das aktive und passive Wahlrecht auf die Dauer der Verwirkung aberkennen.

Die Verfassungsmäßigkeit des § 39 Abs. 2 BVerfGG ist nicht ganz unumstritten; vgl. W. Schmidt in: Umbach/Clemens, BVerfGG, 1992, § 39 Rdnr. 15.

Darüberhinaus ist grundsätzlich anerkannt, dass das passive Wahlrecht – vom aktiven ist hier weiter nicht zu handeln – durch Richterspruch als Folge der Begehung einer Straftat auf höchstens 5 Jahre aberkannt werden kann,

Kritik an § 15 Abs. 2 Nr. 2 BWahlG übt, weil zu weit gehend, Meyer, a. a. O.,

was das Gesetz zwingend für den Fall vorsieht, dass der Täter wegen eines Verbrechens zu Freiheitsstrafe von mindestens einem Jahr verurteilt wird, und wozu es in anderen Fällen ermächtigt (§ 45 Abs. 1 und 2 StGB).

Die einzelnen Fälle – es sind nicht wenige – benennt W. Schreiber, Handbuch des Wahlrechts zum Deutschen Bundestag, 6. Aufl., 1998, § 15 Rdnr. 714.

Da es sich bei der Aberkennung des passiven Wahlrechts um eine Einschränkung des Grundsatzes der Allgemeinheit, damit aber auch der Gleichheit der Wahl handelt (nach allgemeiner Meinung ist der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl ein Anwendungsfall des Gleichheitssatzes),

vgl. N. Achterberg/M. Schulte in: v. Mangoldt/Klein/Starck, 4. Aufl., 2. Band, 2000, Artikel 38 Rdnr. 122 m. N.,

bedarf es dazu nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts eines „zwingenden Grundes“. Bei der Anerkennung solcher zwingenden Gründe hat sich das Bundesverfassungsgericht allerdings nicht selten ziemlich großzügig gezeigt und öfter am Herkommen orientiert.

Vgl. etwa S. Magiera in: Sachs, Artikel 38 Rdnr. 81 m. N.; kritisch: Meyer, a. a. O., Rdnr. 2 Fn. 8.

Die weite Ausdehnung des Ausschlusses vom passiven Wahlrecht (vgl. § 15 Abs. 2 Nr. 1 und 2 BWahlG) ist im Schrifttum auf Kritik gestoßen.

Vgl. etwa: M. Morlok in: Dreier, Artikel 38 Rdnr. 72: Nur Straftaten gegen Verfassungsrechtsgüter wie die Wahlen, den demokratischen Rechtsstaat und die Sicherheit des Staates nach außen rechtfertigten die Nebenstrafe einer Aberkennung des Wahlrechts; J. Jeke-witz, Der Ausschluß vom aktiven und passiven Wahlrecht, GA 1977, S. 161 (169 f.); ders. Freiheitsentzug und Abgeordnetenmandat, GA 1981, S. 433 (438).

Der Verlust des passiven Wahlrechts, so wird argumentiert, bedrohe Berufspolitiker

– der saarländische Entwurf bedroht freilich keineswegs nur sie; vgl. dort § 28 a Abs. 1 PartG –

an einer empfindlichen Stelle und verspreche deshalb wirksamer zu sein als Geldbußen und Haftstrafen.

K.-H. Naßmacher in: Zukunftsforum Politik Nr. 3 der Konrad-Adenauer-Stiftung, 2000, S. 15 (28); ders., PuZ B 16/2000, S. 15 (21); Römmele, PuZ B 16/2000, S. 23 (28 f.).

Es ist nicht auszuschließen, dass das Bundesverfassungsgericht diese Erwägung als einen die Einschränkung der Allgemeinheit und Gleichheit der Wahl rechtfertigenden, „zwingenden“ Grund ansähe, unter der Voraussetzung allerdings nur, dass die Sanktion ausschließlich bei schweren Verfehlungen hinreichend hoch angesiedelter Funktionsträger zum Tragen käme. Der dafür in Betracht kommende Täterkreis ist klein: Die wenigsten unter denen, die mit Parteifinzen befasst sind, sind „Berufspolitiker“.

X.

Als weitere Sanktionsmöglichkeiten werden diskutiert: die Streichung des § 37 PartG mit der Folge, dass der „Handelnde“, also derjenige, der als Vertreter der Partei für diese rechtsgeschäftlich tätig wird, aus Rechtsgeschäften, die er im Namen der Partei abschließt, auch persönlich haftet (1.); die Kürzung der Altersversorgung bei Ministern und Abgeordneten (2.); schließlich die Streichung steuerlicher Vorteile derjenigen Parteien, die ihrer Rechenschaftspflicht nicht nachkommen (3.).

1. Die Vorschrift des § 54 S. 2 BGB ist geschaffen worden, um diejenigen, die mit dem nicht rechtsfähigen Verein kontrahieren, zu sichern. Ihnen soll der Zugriff auf das Vermögen derjenigen eröffnet werden, die für den Verein handeln.

Vgl. G. Weick in: Staudinger, Kommentar zum BGB, 13. Bearb., 1995, § 54 Rdnr. 57.

Begründet wird lediglich eine Haftung aus Rechtsgeschäften.

Ebenda, Rdnr. 64.

Der anderen Vertragspartei soll ein zusätzlicher Vorteil erwachsen.

Grund für die Nichtanwendbarkeit des § 54 S. 2 BGB im Parteienrecht (§ 37 PartG) ist, dass diejenigen, die eine Partei nach außen vertreten, in aller Regel ehrenamtlich tätig sind. Sie sollen auf diese Weise von der persönlichen Haftung freigestellt werden. Die Vorschrift des § 37 PartG betrifft nicht nur die Spitzen der Bundestagsparteien, sondern alle diejenigen, die, auf welcher Gliederungsebene auch immer, für die Partei zu handeln, sie rechtsgeschäftlich zu vertreten befugt sind. Die Streichung des § 37 PartG würde diesen großen Personenkreis in persönliche Haftung nehmen und folgeweise die Bereitschaft, Vorstandsfunktionen zu übernehmen, empfindlich schmälern, sofern sie mit der Vertretungsbefugnis verbunden sind. Allerdings kann die persönliche Haftung des Handelnden vertraglich (nicht durch Satzungsbestimmung) abbedungen werden; § 54 S. 2 BGB ist nicht zwingendes Recht.

Staudinger-Weick, a. a. O., Rdnr. 61.

Es lässt sich leicht vorstellen, dass davon in großem Umfang Gebrauch gemacht würde, wenn diejenigen, die für Parteien handeln, in der Gefahr stehen, für von ihnen im Namen der Partei vorgenommene Rechtsgeschäfte persönlich zu haften. Der Sinn des Streichungsvorschlags ist danach schwer zu erkennen: Reagieren die Parteien in dem vermuteten Sinne, ließe die Streichung des § 37 PartG weitgehend ins Leere; anderenfalls würden sie in ihrer Handlungsfähigkeit empfindlich beeinträchtigt.

2. Die Kürzung der Ruhegehaltsansprüche von „Berufspolitikern“, worunter wohl nur Minister, Parlamentarische Staatssekretäre und Abgeordnete verstanden werden können, erwägt Naßmacher,

PuZ B 16/2000, S. 15 (21).

Geahndet werden sollen Verstöße gegen das Parteiengesetz. Der Vorschlag unterliegt Bedenken. Schon deshalb, weil er nur einige derjenigen betrifft, die im Zusammenhang mit der Pflicht der Parteien zur Rechnungslegung mit dem Parteiengesetz in Konflikt geraten können; es würde sich also um eine Sonderstrafe für einen bestimmten Personenkreis handeln. Mit Strafe bedroht würde im Übrigen ein Verhalten, das außerhalb derjenigen Pflichten gelegen ist, die sich für die Handelnden aus ihrem besonderen Status als Abgeordnete oder Mitglieder einer (Bundes- oder Landes-)Regierung ergäben. Das Disziplinarrecht der Beamten, an dessen Vorbild bei dem Vorschlag wohl gedacht worden ist, kennt die Kürzung oder Aberkennung des Ruhegehalts als Folge eines Dienstvergehens (vg. § 77 BBG, § 5 BDO); auf sie kann nur in einem förmlichen Verfahren erkannt werden. Weder das Bundesministergesetz noch das Abgeordnetengesetz – für die

entsprechenden landesrechtlichen Vorschriften gilt Gleiches – kennen ein solches Disziplinarverfahren. Dem Strafrecht ist der Verlust von Lohn- und Gehaltsansprüchen als Nebenstrafe unbekannt. Bei Befolgung des Vorschlags bedürfte es also umfänglicher Gesetzesänderungen auf Bundes- und Landesebene. Es würde sich dann die Frage stellen, vor welchem Gericht ein solches Verfahren zu führen wäre. Da Minister und Abgeordnete Mitglieder von Verfassungsorganen sind, kämen wohl nur die Verfassungsgerichte des Bundes und der Länder dafür in Betracht; das Präsidenten- und das Richteranklageverfahren wären als Vorbild heranzuziehen (Artikel 61, 98 Abs. 2 und 5 GG; §§ 13 Nrn. 4 und 9, 49 ff., 58 ff. BVerfGG). Es hat indessen seinen guten Grund, dass das Bundesrecht für Minister und Abgeordnete ein solches Anklageverfahren nicht kennt: Anders als der Bundespräsident und als die Richter stehen Minister und Abgeordnete in einer politischen Verantwortung, die Minister gegenüber dem Parlament, dessen Mitglieder gegenüber dem Volk, es besteht kein Grund – auch hier nicht! –, der Wirksamkeit des Prinzips der „demokratischen Haftung“ zu misstrauen und es durch Einschaltung der Justiz tendenziell zu schwächen, wenn nicht gar partiell außer Kraft zu setzen.

Verfassungsrechtliche Bedenken könnten sich auch ergeben, wenn die Anknüpfung disziplinarrechtlicher Maßnahmen an außerhalb des spezifischen Pflichtenkreises der Betroffenen gelegene Rechtsverletzungen als sachfremd anzusehen wäre. Allerdings stellt eine strafbare Handlung für einen Beamten regelmäßig auch ein Dienstvergehen dar. Es ließe sich also vorstellen, dass Straftaten, die ein Minister oder Abgeordneter im Zusammenhang mit seiner Partei betreffenden Geldgeschäften oder etwelchen Verstößen gegen das Parteiengesetz begeht, zugleich als „Dienstvergehen“ angesehen werden. Würde im Übrigen dem Vorschlag gefolgt, bei Begehung einer solchen Straftat die Nebenstrafe eines Verlustes der Wählbarkeit und der Fähigkeit zur Bekleidung öffentlicher Ämter vorzusehen, dürfte eine zusätzliche Bestrafung durch Aberkennung von Versorgungsansprüchen ohnedies das Maß des Vertretbaren sprengen.

3. Die Parteienfinanzierungskommission sieht es als unbefriedigend an, dass eine Vielzahl von kleinen politischen Parteien **steuerliche Vorteile** wahrnehmen können, obwohl sie ihrer Rechenschaftspflicht nicht nachkommen. Sie würde es begrüßen, wenn die Gewährung steuerlicher Vorteile von der Erfüllung der Rechenschaftspflicht abhängig gemacht würde.

Bundestagsdrucksache 14/637, S. 38.

Steuerliche Vergünstigungen genießen Parteien mittelbar dadurch, dass die Beiträge ihrer Mitglieder und ihnen zugewendete Spenden in gewissem Umfang von der Bemessungsgrundlage für die Einkommensteuer oder von der Einkommensteuerschuld abgezogen werden können (§§ 10 b Abs. 2, 34 g EStG). Die Parteien selbst sind in weitem Umfang von der Körperschaftsteuer befreit (§ 5 Abs. 1 Nr. 7 KStG).

Die einschlägigen Bestimmungen des Einkommensteuerrechts begünstigen unmittelbar die steuerpflichtigen

Beitragszahler und Spender. Soll denjenigen unter ihnen, die Mitglieder von Parteien sind, welche ihrer Rechenschaftspflicht nicht nachkommen, oder Einkommensteuerepflichtigen, die solchen Parteien spenden, dieser steuerliche Vorteil vorenthalten werden, handelt es sich im Verhältnis zur Gruppe derjenigen, die ihre Leistungen an „gesetzestreue“ Parteien entrichten, um eine Ungleichbehandlung, die verfassungsrechtlich nur zulässig wäre, wenn zwischen beiden Gruppen Unterschiede von solcher Art und solchem Gewicht bestünden, dass sie die ungleiche Behandlung rechtfertigen können.

So genannte „neue Formel“: BVerfGE 55, 72 (88); st. Rspr.

Es ist aber zweifelhaft, ob das Fehlverhalten der Partei eine solche Benachteiligung ihrer Förderer zu rechtfertigen vermag. Die Unterstützung einer Partei mit Geld oder geldwerten Leistungen ist Teil der politischen Freiheit des Bürgers, Bestandteil seines Rechts auf gleiche Teilhabe an der politischen Willensbildung. Diese Freiheit mit Rücksicht auf Rechtsverletzungen eines Dritten einzuschrän-

ken, erscheint mindestens gewagt. Näher liegt deshalb der Verlust der Befreiung von der Körperschaftsteuerpflicht. Er trifft die Partei selbst. Die Maßnahme käme allerdings – wie der Verlust des Wähleranteils (vgl. § 20 Abs. 5 GE) – nur in Betracht, wenn die Partei es mehrfach versäumt hat, einen Rechenschaftsbericht vorzulegen. Denn auch hier handelt es sich um einen massiven Eingriff in die Chancengleichheit, der eines zwingenden rechtfertigenden Grundes bedarf.

Das von der Parteienfinanzierungskommission selbst erwogene Bedenken, welches sich daraus ergebe, dass der Rechenschaftsbericht erst im Jahr nach der steuerlichen Veranlagung vorliegen muss, wäre gegenüber einer solchen Regelung von geringerem Gewicht. Die Einkommensteuerpflicht wäre nicht betroffen. Die Versagung der Befreiung von der Körperschaftsteuerpflicht könnte sich auf zukünftige Veranlagungszeiträume erstrecken und ohne weiteres ausgesetzt werden, sobald die Partei wieder einen Rechenschaftsbericht vorlegt.

5. Abschnitt: Zusammenfassung der Ergebnisse

I.

Das dem geltenden Recht zugrunde liegende, auf drei Säulen (Mitgliedsbeiträge, Spenden, staatliche Teilfinanzierung) ruhende System der Parteienfinanzierung prinzipiell zu ändern, besteht weder aus politischen Gründen Anlass, noch ließe die Verfassung dafür großen Spielraum. „Mandatsträgerabgaben“ sind verfassungsrechtlich unbedenklich und für die Parteien ein nicht unerheblicher Einnahmeposten. An der relativen Obergrenze ist mit Rücksicht auf die verfassungsrechtlich gebotene Staatsfreiheit der Parteien (Vorrang der Selbst- vor der Staatsfinanzierung) festzuhalten. Es wird aber empfohlen, die Einnahmen aus Vermögen und aus Veranstaltungen etc. (§ 24 Abs. 2 Nrn. 4 und 5 PartG) bei der Berechnung der relativen Obergrenze außer Betracht zu lassen. Festzuhalten ist auch an der absoluten Obergrenze, deren problematischen Auswirkungen jedoch durch eine Häufteilung des Gesamtbetrages auf Wähler- und Zuwendungsanteil begegnet werden sollte. Eine Indexierung der absoluten Obergrenze liegt nahe. Die Einführung eines „Bürgerbeitrags“ verspricht keinen politischen Gewinn.

II.

Das Recht zur Entgegennahme von Spenden ist den Parteien durch das Grundgesetz verbürgt. Staatliche Beschränkungen dieses Rechts bedürfen verfassungsrechtlicher Rechtfertigung und haben insbesondere das Recht der Parteien auf Chancengleichheit, aber auch das Recht des Bürgers zu beachten, sich nicht zuletzt durch finanzielle und sonstige Leistungen an eine Partei an der politischen Willensbildung zu beteiligen. Der Spendenbegriff

bedarf der Verdeutlichung. Geldspenden, Zuwendungen von Todes wegen und sonstige geldwerte Leistungen gilt es sowohl im Blick auf die Rechnungslegungspflicht als auch im Blick auf die Berechnung des Zuwendungsanteils an den staatlichen Mitteln zu unterscheiden. Geldwerte Leistungen an Parteien sind nicht alle Aufwendungen Dritter, von denen die Parteien einen Nutzen haben (sollen). Die Spendenannahme, einschließlich des Begriffs derselben, ist klarer als bisher zu regeln. Gleiches gilt für Spendenannahmeverbote, die auf die Annahme von Spenden öffentlicher Unternehmen, hingegen nicht auf Spenden juristischer Personen schlechthin zu erstrecken sind. Eine Herabsetzung der Publizitätsgrenze (§ 25 Abs. 2 PartG) wird nicht empfohlen. Ein Verbot so genannter Direktspenden an Abgeordnete ist nicht zu befürworten, wohl aber eine erhebliche Erweiterung der Offenlegungspflicht.

III.

Die Pflicht der Parteien zur öffentlichen Rechenschaftslegung hat hohen Rang, weil sie die „Integrität des demokratischen Willensbildungsprozesses“ (U. K. Preuß) bewahren helfen soll. Die einschlägigen Bestimmungen des Parteiengesetzes (§ 24) bedürfen deshalb in Bezug auf die Vermögens-, aber auch für die Einnahme- und Ausgabenrechnung weiterer Konkretisierung. Die Neben- und Hilfsorganisationen der Parteien sind in die Pflicht zur Rechenschaftslegung einzubeziehen. Die politischen Stiftungen sollten – unabhängig von den Parteien – ebenfalls zu öffentlicher Rechnungslegung verpflichtet werden. Der Gesetzgeber sollte auf die Verbesserung der inner-

parteilichen Finanzkontrolle hinwirken. Die Unabhängigkeit des Prüfers bedarf der Stärkung; eine Erweiterung seiner Prüfbefugnisse und -pflichten ist zu erwägen. Die Einrichtung einer neuen staatlichen Prüfungsbehörde wird nicht empfohlen.

IV.

Auslegungsstreitigkeiten um das geltende Recht und verfassungsrechtliche Überlegungen legen eine Neuregelung der Rechenschaftspflicht der Parteien und insbesondere der für den Fall ihrer Nicht- oder Schlechterfüllung vorzusehenden Sanktionen nahe. Der verfassungsrechtliche Status der Parteien lässt dem Gesetzgeber bei der Androhung finanzieller Sanktionen gegen sie nur wenig Spielraum. Die Pflicht zur Rechenschaftslegung vor der Öffentlichkeit weist den Weg zu einer sachgerechten Lösung. Der Gesetzgeber muss die Voraussetzungen dafür schaffen, dass die „demokratische Haftung“ greift.

Die Vorschriften über die Festsetzung der staatlichen Mittel und die Pflicht zur Rechenschaftslegung sind ihres engen sachlichen Zusammenhangs wegen in einem Abschnitt des Parteiengesetzes zusammenzufassen. Das bisherige Antrags- ist durch das Amtsverfahren zu ersetzen. Den Präsidenten des Deutschen Bundestages gilt es von nicht strikt gesetzgebundenen Entscheidungen zu entlasten. Der hier unterbreitete Vorschlag lässt es sich angelegen sein, einerseits den Wähler in sein Recht zu setzen, andererseits die Regelung von Festsetzungsverfahren und Rechenschaftslegung – im Maße des Möglichen – von Komplikationen zu befreien. Neben den – nur in begrenztem Umfang beizubehaltenden – finanziellen Sanktionen gegen die Parteien selbst sind strafrechtliche Sanktionen gegen die für deren Finanzen an herausgehobener Stelle Verantwortlichen zu erwägen; das Für und Wider führt zu keinem eindeutigen Ergebnis. Weitere Maßnahmen, insbesondere solche steuerrechtlicher Art, erscheinen bedenkenswert.

6. Abschnitt: Gesetzentwurf

Vorbemerkung

Der nachfolgende Gesetzentwurf enthält Vorschläge nur für diejenigen Vorschriften, deren Neufassung im vorstehenden Gutachten konkret empfohlen wird. Soweit das Gutachten nur Anregungen enthält (wie z. B. zur Präzisierung der Vermögensrechnung gem. § 24 Abs. 4 PartG) oder nur Erwägungen anstellt (wie etwa zur Einführung eines Straftatbestandes) wird von einem Formulierungsvorschlag Abstand genommen. Die Übernahme von Teilen des geltenden Rechts will deshalb nicht besagen, dass insoweit kein Änderungsbedarf besteht. Das gilt bei-

spielsweise für die rätselhafte Formulierung „unter Berücksichtigung des Gesetzeszwecks“ in §§ 24 Abs. 1 Satz 2, 28 Satz 2 PartG = §§ 29 Abs. 1 Satz 2, 33 Satz 2 GE; für die Frage, ob die Pflicht zur lückenlosen Erfassung aller Zuwendungen je Zuwender mit Namen und Anschrift (§ 24 Abs. 1 Satz 4 PartG = § 29 Abs. 1 Satz 4 GE) überhaupt erfüllbar ist (Tellersammlungen); für die Frage, ob „typische“ Wahlkampfausgaben in der Ausgabenrechnung (§ 24 Abs. 3 = § 29 Abs. 3 GE) spezifiziert werden sollten; schließlich für die Frage, ob weiterhin ein Bedarf für Abschlagszahlungen besteht (§ 20 PartG = § 22 GE).

Gliederungsübersicht

Vierter Abschnitt

Rechenschaftslegung und staatliche Finanzierung

- § 18. Pflicht zur Rechenschaftslegung
- § 19. Grundsätze und Umfang der staatlichen Finanzierung
- § 20. Festsetzungsverfahren
- § 21. Berechnung der staatlichen Mittel
- § 22. Abschlagszahlungen
- § 23. Bereitstellung von Bundesmitteln und Auszahlungsverfahren
- § 24. Festsetzungsrelevante Mängel des Rechenschaftsberichts
- § 25. Nachträgliche Feststellung festsetzungsrelevanter Mängel
- § 26. Sonstige Mängel des Rechenschaftsberichts

- § 27. Rechtswidrig angenommene und nicht veröffentlichte Leistungen
- § 28. Berichterstattung durch den Präsidenten des Deutschen Bundestages
- § 29. Gestaltung des Rechenschaftsberichts
- § 30. Spenden und sonstige Zuwendungen
- § 31. Begriff der Einnahme
- § 32. Einzelne Einnahmearten
- § 33. Pflicht zur Buchführung
- § 34. Prüfung des Rechenschaftsberichts
- § 35. Prüfungsbericht und Prüfungsvermerk

Das Gesetz über die politischen Parteien (Parteiengesetz) wird wie folgt geändert:

1. In § 6 Abs. 2 wird nach Nummer 7 eingefügt:

„7a. Bestellung und Befugnisse des Finanz- und des Revisionsbeauftragten (§ 11a)“

2. Nach § 11 wird folgender § 11a eingefügt:

„§ 11a. Finanzbeauftragter und Controlling

(1) Der Vorstand der Partei bestellt einen Finanz- und einen Revisionsbeauftragten. Sie sind Weisungen anderer Parteiorgane nicht unterworfen. Sie sind gegenüber allen Organen und Gliederungen der Partei berechtigt, die für die Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Einkünfte einzuholen.

(2) Der Finanzbeauftragte ist für die Recht- und Ordnungsmäßigkeit der Parteifinanzen, insbesondere für die Erstellung des Rechenschaftsberichts verantwortlich.

(3) Der Revisionsbeauftragte prüft ständig die Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit der Haushalts- und Rechnungsführung der Partei einschließlich ihrer Gliederungen und besonderen Vermögensträger.

(4) Der Finanz- und der Revisionsbeauftragte berichten dem Vorstand der Partei jährlich über ihre Tätigkeit und deren Ergebnisse.“

3. Der Vierte und der Fünfte Abschnitt werden zusammengefasst. Der Vierte Abschnitt erhält folgenden Wortlaut:

Vierter Abschnitt

Rechenschaftslegung und staatliche Finanzierung

§ 18. Pflicht zur Rechenschaftslegung

(1) Die Parteien haben über die Herkunft der Mittel, die ihnen innerhalb eines Kalenderjahrs (Rechnungsjahrs) zugeflossen sind, über die ihnen in diesem Zeitraum ent-

standenen Ausgaben sowie über ihr Vermögen zum Ende des Kalenderjahrs in einem Rechenschaftsbericht öffentlich Rechenschaft zu geben. Der Rechenschaftsbericht ist vom Vorstand der Partei zu beschließen und danach vom Vorsitzenden oder einem von ihm zu diesem Zweck bestellten Beauftragten und dem Finanzbeauftragten der Partei zu unterzeichnen. Der Rechenschaftsbericht muss den Vorschriften des § 29 entsprechen.

(2) Der Rechenschaftsbericht und die von den Parteien vorzulegenden Rechenschaftsberichte ihrer Hilfs- und Nebenorganisationen müssen von einem Wirtschaftsprüfer oder einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft nach den Vorschriften der §§ 34 und 35 geprüft werden. Bei Parteien, die die Voraussetzungen des § 19 Abs. 4 Satz 1 1. Halbsatz nicht erfüllen, kann der Rechenschaftsbericht auch von einem vereidigten Buchprüfer geprüft werden. Der Prüfer wird vom Vorstand der Partei bestellt. Der Prüfer oder der gesetzliche Vertreter einer bei der Prüfung mitwirkenden Prüfungsgesellschaft dürfen in der Partei oder einer ihrer Hilfs- und Nebenorganisationen kein Vorstandsamt bekleiden; nicht Mitglied eines gewählten Kollegialorgans der Partei oder einer ihrer Hilfs- und Nebenorganisationen sein und nicht ein auf deren Vorschlag erlangtes öffentliches Amt oder parlamentarisches oder kommunales Mandat innehaben; sie müssen von der Partei und deren Hilfs- und Nebenorganisationen wirtschaftlich unabhängig sein und dürfen in den letzten zehn Jahren vor dem Kalenderjahr, auf das sich der zu prüfende Rechenschaftsbericht bezieht, nicht mit der treuhänderischen oder sonstigen Verwaltung oder Verwahrung von Vermögensgegenständen der Partei oder einer ihrer Gliederungen (Gebietsverbände sowie Hilfs- und Nebenorganisationen) oder sonst mit der Wahrung ihrer wirtschaftlichen Interessen betraut gewesen sein. Die Prüfer, ihre Gehilfen und die bei der Prüfung mitwirkenden gesetzlichen Vertreter einer Prüfungsgesellschaft sind zu gewissenhafter und unparteiischer Wahrnehmung ihrer Aufgaben und zur Verschwiegenheit verpflichtet. § 323 des Handelsgesetzbuches gilt entsprechend.

(3) Der Rechenschaftsbericht ist nach seiner Unterzeichnung dem jeweils nächsten Parteitag des höchsten Gebietsverbandes der Partei zur Erörterung vorzulegen.

(4) Die Parteien reichen ihre Rechenschaftsberichte beim Präsidenten des Deutschen Bundestages bis zum 31. Ok-

tober des dem Rechnungsjahr folgenden Jahres ein. Sie werden als Bundestagsdrucksache verteilt.

§ 19. Grundsätze und Umfang der staatlichen Finanzierung

(1) Der Staat gewährt den Parteien Mittel als Teilfinanzierung der allgemein ihnen nach dem Grundgesetz obliegenden Tätigkeit. Maßstäbe für die Verteilung der staatlichen Mittel bilden der Erfolg, den eine Partei bei den Wählern bei Europa-, Bundestags- und Landtagswahlen erzielt, sowie die Summe der ihr von Mitgliedern und Spendern zugewendeten Mittel nach näherer Maßgabe des Absatzes 3 Satz 1 Nummer 3.

(2) Das jährliche Gesamtvolumen staatlicher Mittel, das allen Parteien höchstens ausgezahlt werden darf, beträgt 245 Millionen Deutsche Mark (absolute Obergrenze). Dieser Betrag verändert sich jeweils im ersten Jahr der Wahlperiode des Deutschen Bundestages nach Maßgabe der allgemeinen Preisentwicklung in der Bundesrepublik Deutschland. Der Präsident des Deutschen Bundestages teilt die Höhe des jeweils zur Verfügung stehenden Betrages in seinem Bericht gemäß § 28 mit.

(3) Die Parteien erhalten jährlich im Rahmen der staatlichen Teilfinanzierung

1. eine Deutsche Mark für jede für ihre jeweilige Liste abgegebene gültige Stimme oder
2. eine Deutsche Mark für jede für sie in einem Wahl- oder Stimmkreis abgegebene gültige Stimme, wenn in einem Land eine Liste für diese Partei nicht zugelassen war, und
3. 0,50 Deutsche Mark für jede Deutsche Mark, die sie als Zuwendung nach § 29 Abs. 2 Nummern 1 bis 5 erhalten haben; dabei werden nur Zuwendungen bis zu 6 000 Deutsche Mark je natürliche Person berücksichtigt.

Die Parteien erhalten abweichend von den Nummern 1 und 2 für die von ihnen jeweils erzielten bis zu 5 Millionen gültigen Stimmen 1,30 Deutsche Mark je Stimme.

(4) Anspruch auf staatliche Mittel gemäß Abs. 3 Nummern 1 und 3 haben Parteien, die nach dem endgültigen Wahlergebnis der jeweils letzten Europa- oder Bundestagswahl mindestens 0,5 vom Hundert oder einer Landtagswahl 1,0 vom Hundert der für Listen abgegebenen gültigen Stimmen erreicht haben; für Zahlungen nach Abs. 3 Satz 1 Nummer 1 und Satz 2 muss die Partei diese Voraussetzungen bei der jeweiligen Wahl erfüllen. Anspruch auf die staatlichen Mittel gemäß Abs. 3 Nummer 2 haben Parteien, die nach dem endgültigen Wahlergebnis 10 vom Hundert der in einem Wahl- oder Stimmkreis abgegebenen gültigen Stimmen erreicht haben. Die Sätze 1 und 2 gelten nicht für Parteien nationaler Minderheiten.

(5) Die Höhe der staatlichen Teilfinanzierung darf bei einer Partei die Summe ihrer jährlichen Einnahmen nach § 29 Abs. 2 Nummern 1 bis 6 und 10 nicht überschreiten (relative Obergrenze). Die Summe der Finanzierung aller

Parteien darf die absolute Obergrenze (Abs. 2) nicht überschreiten.

(6) Der Bundespräsident beruft jeweils für die Dauer seiner Amtszeit eine Kommission unabhängiger Sachverständiger. Vor Änderungen in der Struktur und Höhe der staatlichen Finanzierung, soweit sie nicht nach Abs. 2 Satz 2 eintreten, legt die Kommission dem Deutschen Bundestag Empfehlungen vor. Die Kommission beobachtet die Entwicklung der Parteienfinanzierung und gibt Anregungen zu deren Verbesserung.

§ 20. Festsetzungsverfahren

(1) Auf der Grundlage der von den Parteien eingereichten Rechenschaftsberichte setzt der Präsident des Deutschen Bundestages jährlich zum 28. Februar die Höhe der staatlichen Mittel für jede anspruchsberechtigte Partei für das laufende Jahr fest.

(2) Hat eine Partei bis zu dem in § 18 Abs. 4 Satz 1 genannten Zeitpunkt einen den Vorschriften des § 29 entsprechenden und mit einem Prüfungsvermerk nach § 35 Abs. 2 und 3 versehenen Rechenschaftsbericht nicht vorgelegt (säumige Partei), erfolgt die Festsetzung der ihr nach § 19 Abs. 3 Satz 1 Nummer 3 zustehenden Mittel vorläufig auf der Grundlage des für das vorangegangene Jahr vorgelegten Rechenschaftsberichts. Ist ein Rechenschaftsbericht für das vorangegangene Jahr nicht vorgelegt worden, erfolgt keine Festsetzung; eine Auszahlung von Mitteln nach § 19 Abs. 3 Satz 1 Nummer 3 unterbleibt. Die Festsetzung für die übrigen Parteien erfolgt in diesem Fall ohne Berücksichtigung der Zuwendungen an die säumige Partei.

(3) Legt die säumige Partei auch bis zum 31. Oktober des folgenden Jahres einen den Anforderungen des Abs. 2 Satz 1 entsprechenden Rechenschaftsbericht nicht vor, gilt Abs. 2 Satz 2 entsprechend; die Festsetzungen für die übrigen Parteien sind nach Maßgabe des Abs. 2 Satz 3 zu berichtigen. Die säumige Partei hat die ihr aufgrund der vorläufigen Festsetzung nach Abs. 2 Satz 1 zugeflossenen Mittel der Bundeskasse zu erstatten.

(4) Legt die säumige Partei bis zum 31. Oktober des folgenden Jahres einen den Anforderungen des Abs. 2 Satz 1 entsprechenden Rechenschaftsbericht vor, erfolgt die endgültige Festsetzung. Übersteigen die der säumigen Partei danach zustehenden staatlichen Mittel den ihr in der vorläufigen Festsetzung zuerkannten Betrag, hat es bei der vorläufigen Festsetzung sein Bewenden, bleiben sie dahinter zurück, hat sie den Unterschiedsbetrag der Bundeskasse zu erstatten; er ist nach Maßgabe ihres Anteils an der Summe der Zuwendungen (§ 19 Abs. 3 Satz 1 Nummer 3) an die übrigen Parteien auszukehren.

(5) Hat eine Partei für zwei aufeinander folgende Rechnungsjahre keine den Anforderungen des Abs. 2 Satz 1 entsprechenden Rechenschaftsberichte vorgelegt, verliert sie den Anspruch auf staatliche Mittel. Ein Rechenschaftsbericht gilt als nicht vorgelegt, wenn er nicht bis zum 31. Oktober des zweiten auf das Rechnungsjahr folgenden Jahres beim Präsidenten des Deutschen

Bundestages eingereicht worden ist. Die ihr nach § 19 Abs. 3 Satz 1 Nummern 1 und 2, Satz 2 und Abs. 4 zustehenden Mittel verbleiben der Bundeskasse.

§ 21. Berechnung der staatlichen Mittel

(1) Berechnungsgrundlage für die Höhe der den Parteien nach § 19 Abs. 3 Satz 1 Nummern 1 und 2, Satz 2 und Abs. 4 zustehenden Mittel (Wähleranteil) sind die von ihnen bis einschließlich zum 31. Oktober des laufenden Jahres erzielten gültigen Stimmen bei der jeweils letzten Europa- und Bundestagswahl sowie bei der jeweils letzten Landtagswahl. Der Präsident des Deutschen Bundestages fasst die erzielten, nach § 19 Abs. 4 berücksichtigungsfähigen, gültigen Stimmen jeder Partei in einem Stimmenkonto zusammen und schreibt dieses fort.

(2) Berechnungsgrundlage für die Höhe der den Parteien nach § 19 Abs. 3 Satz 1 Nummer 3 zustehenden Mittel (Zuwendungsanteil) sind die in den Rechenschaftsberichten ausgewiesenen Zuwendungen nach § 29 Abs. 2 Nummern 1 bis 5.

(3) Der Berechnung der relativen Obergrenze (§ 19 Abs. 5) sind die in den Rechenschaftsberichten des jeweils vorangegangenen Jahres veröffentlichten Einnahmen nach § 29 Abs. 2 Nummern 1 bis 6 und 10 zugrunde zu legen.

(4) Bei der Festsetzung (§ 20) ist zunächst die absolute Obergrenze (§ 19 Abs. 2) und sodann für jede Partei die relative Obergrenze (§ 19 Abs. 5) einzuhalten.

(5) Überschreitet die Summe der errechneten staatlichen Mittel die absolute Obergrenze (§ 19 Abs. 2), wird dieser Betrag je zur Hälfte auf die als Wähleranteil und als Zuwendungsanteil zu vergebenden Mittel aufgeteilt. Der Anspruch der Parteien auf staatliche Mittel besteht in diesem Fall in Ansehung des Wähleranteils in Höhe ihres Anteils an der Gesamthöhe der Stimmenkonten, in Ansehung des Zuwendungsanteils in der Höhe, der ihrem Anteil an der Summe der Zuwendungen (§ 19 Abs. 3 Satz 1 Nummer 3) entspricht.

(6) Abschlagszahlungen nach § 22 sind auf den festgesetzten Betrag anzurechnen.

(7) Die Auszahlung der staatlichen Mittel für die bei Landtagswahlen erzielten gültigen Stimmen erfolgt an den jeweiligen Landesverband der Partei in Höhe von 1,00 Deutsche Mark je Stimme; etwaige Kürzungen nach Abs. 4 und 5 bleiben außer Betracht. Die Auszahlung der übrigen staatlichen Mittel erfolgt an den Bundesvorstand der Partei, bei Landesparteien an den Landesverband.

(8) Die Bundesverbände der Parteien haben für einen angemessenen Finanzausgleich für ihre Landesverbände Sorge zu tragen.

§ 22. Abschlagszahlungen

(1) Den anspruchsberechtigten Parteien sind auf Antrag Abschlagszahlungen auf den vom Präsidenten des Deutschen Bundestages festzusetzenden Betrag zu gewähren. Berechnungsgrundlage sind die im vorangegangenen Jahr für jede Partei festgesetzten Mittel. Die Abschlagszahlun-

gen sind zum 15. Mai, zum 15. August sowie zum 15. November zu zahlen; sie dürfen jeweils 25 vom Hundert der Gesamtsumme der für das Vorjahr für die jeweilige Partei festgesetzten Mittel nicht überschreiten. Liegen Anhaltspunkte dafür vor, dass es zu einer Rückzahlungsverpflichtung kommen könnte, kann die Gewährung von einer Sicherheitsleistung abhängig gemacht werden.

(2) Der Antrag auf Abschlagszahlungen ist schriftlich bei dem Präsidenten des Deutschen Bundestages bis zum 1. April des Jahres zu stellen, für das Abschlagszahlungen begehrt werden. Danach eingehende Anträge bleiben unberücksichtigt.

(3) Die Abschlagszahlungen sind zurückzuzahlen, soweit sie den festgesetzten Betrag überschreiten oder ein Anspruch nicht entstanden ist.

(4) § 21 Abs. 7 gilt entsprechend.

§ 23. Bereitstellung von Bundesmitteln und Auszahlungsverfahren

(1) Die Mittel nach den §§ 19 bis 22 werden im Falle des § 21 Abs. 7 Satz 1 von den Ländern, im Übrigen vom Bund durch den Präsidenten des Deutschen Bundestages ausgezahlt. Der Präsident des Deutschen Bundestages teilt den Ländern die auf die Landesverbände der Parteien entfallenden Beträge verbindlich mit.

(2) Der Bundesrechnungshof prüft, ob der Präsident des Deutschen Bundestages als mittelverwaltende Stelle die staatlichen Mittel entsprechend den Vorschriften dieses Abschnitts festgesetzt und ausgezahlt hat.

§ 24. Festsetzungsrelevante Mängel des Rechenschaftsberichts

(1) Hat der Präsident des Deutschen Bundestages Anlass zu der Annahme, dass die im Rechenschaftsbericht einer Partei enthaltenen Angaben, die auf die Höhe der ihr nach § 19 Abs. 3 und 4 zustehenden staatlichen Mittel Einfluss haben (festsetzungsrelevante Angaben), unrichtig sind, erfolgt die Festsetzung nach § 20 Abs. 1 für diese Partei in Ansehung des Zuwendungsanteils vorläufig. Der Präsident des Deutschen Bundestages gibt der Partei Gelegenheit zur Stellungnahme binnen einer Frist von zwei Monaten.

(2) Werden durch die Stellungnahme der Partei die Zweifel an der Richtigkeit ihrer Angaben behoben oder etwaige Mängel berichtigt, erfolgt die endgültige Festsetzung.

(3) Bestehen die Zweifel fort oder erfolgt die Stellungnahme nicht fristgerecht, beauftragt der Präsident des Deutschen Bundestages im Einvernehmen mit dem Präsidenten des Bundesrechnungshofs einen Wirtschaftsprüfer oder eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft mit der Prüfung, ob die Zweifel begründet sind. Der Prüfer darf während der zurückliegenden zehn Jahre an der Prüfung von Rechenschaftsberichten der Parteien nicht beteiligt gewesen und nicht aus den in § 18 Abs. 2 Satz 4 genannten Grün-

den an der Prüfung einer Partei gehindert sein. Er hat die in § 34 Abs. 2 genannten Befugnisse. Die Partei ist verpflichtet, ihm jede zur Erfüllung seines Auftrags erforderliche Unterstützung zu gewähren. Der Prüfer hat das Ergebnis seiner Prüfung in einem schriftlichen Bericht niederzulegen, den er dem Präsidenten des Deutschen Bundestages übergibt und der von diesem als Bundestagsdrucksache zu verteilen ist.

(4) Im Falle des Abs. 3 erfolgt die endgültige Festsetzung des Zuwendungsanteils der betroffenen Partei auf der Grundlage des von dem Prüfer erstatteten Berichts. Dabei sind nur diejenigen Angaben des Rechenschaftsberichts zu berücksichtigen, deren Richtigkeit in dem Bericht des Prüfers festgestellt worden ist. Die sich zwischen der vorläufigen und der endgültigen Festsetzung ergebenden Unterschiede sind mit den nachfolgenden Zahlungen an die betroffene Partei zu verrechnen. Ergibt sich aufgrund der endgültigen Festsetzung, dass andere anspruchsberechtigte Parteien staatliche Mittel in größerem Umfang zu beanspruchen haben, als für sie festgesetzt worden sind, werden die sie betreffenden Festsetzungen berichtigt.

(5) Über die Einleitung und den Gang des Prüfverfahrens sowie über dessen Ergebnisse und die sich daraus für die Festsetzung der staatlichen Mittel ergebenden Folgen hat der Präsident des Deutschen Bundestages dem Bundestag laufend zu berichten. Seine Berichte sind als Bundestagsdrucksache zu verteilen. Sie werden den Mitgliedern der Bundespressekonferenz gesondert mitgeteilt.

§ 25. Nachträgliche Feststellung festsetzungsrelevanter Mängel

(1) Ergibt sich für den Präsidenten des Deutschen Bundestages Anlass zu der Annahme, dass die bereits unanfechtbar gewordene Festsetzung der einer Partei zustehenden staatlichen Mittel fehlerhaft ist, weil die im Rechenschaftsbericht der Partei enthaltenen festsetzungsrelevanten Angaben unrichtig sind, und liegt der Zeitpunkt, zu dem die Festsetzung bestandskräftig geworden ist, nicht länger als drei Jahre zurück, gibt er der Partei Gelegenheit zur Stellungnahme binnen einer Frist von zwei Monaten; die Frist kann auf Antrag um bis zu drei Monate verlängert werden.

(2) Führt die Stellungnahme der Partei nicht zur Ausräumung der Zweifel an der Richtigkeit der in ihrem Rechenschaftsbericht enthaltenen Angaben oder erfolgt die Stellungnahme nicht fristgerecht, gilt § 24 Abs. 3 entsprechend.

(3) Ergibt der Bericht des Prüfers die Unrichtigkeit festsetzungsrelevanter Angaben, so hebt der Präsident des Deutschen Bundestages den Festsetzungsbescheid auf, wenn die Partei auf der Grundlage der von dem Prüfer getroffenen Feststellungen einen im Vergleich zu dem festgesetzten geringeren Betrag an staatlichen Mitteln zu beanspruchen hat. In diesem Fall setzt der Präsident des Deutschen Bundestages die der Partei zustehenden Mittel neu fest. § 24 Abs. 4 Sätze 2 bis 4 gilt entsprechend.

(4) Liegt der Zeitpunkt, zu dem die Festsetzung bestandskräftig geworden ist, länger als drei Jahre zurück, gibt der Präsident des Deutschen Bundestages der Partei Gelegen-

heit zur Stellungnahme binnen der in Abs. 1 genannten Frist. Abs. 2 gilt entsprechend.

(5) § 24 Abs. 5 findet Anwendung

§ 26. Sonstige Mängel des Rechenschaftsberichts

(1) Hat der Präsident des Deutschen Bundestages Anlass zu der Annahme, daß im Rechenschaftsbericht enthaltene Angaben unrichtig sind, die auf die Höhe der ihr nach § 19 Abs. 3 und 4 zustehenden Mittel keinen Einfluss haben, gilt § 25 Abs. 4 entsprechend.

(2) § 24 Abs. 5 findet Anwendung

§ 27. Verbotswidrig angenommene und nicht veröffentlichte Leistungen

(1) Ergibt sich aus dem Bericht des Prüfers nach §§ 24 Abs. 3 Satz 5, 25 Abs. 2 und 4 oder aus der Stellungnahme der Partei nach §§ 24 Abs. 2, 25 Abs. 2, dass die Partei entgegen den Bestimmungen des § 30 Abs. 2 eine Leistung angenommen hat, fordert der Präsident des Deutschen Bundestages von der Partei, an das Präsidium des Deutschen Bundestages einen Betrag in Höhe des Dreifachen des Geldwertes der Leistung abzuführen, es sei denn, dass ein Betrag in Höhe des Geldwertes der Leistung innerhalb von drei Monaten nach Annahme der Leistung an das Präsidium des Deutschen Bundestages abgeführt worden ist (§ 30 Abs. 5 Satz 1). Der Betrag kann mit den nachfolgenden Zahlungen an die Partei verrechnet werden. Der Geldwert der Leistung ist, wenn sie nicht in Geld bestanden hat, von einem vom Präsidenten des Deutschen Bundestages nach § 24 Abs. 3 zu beauftragenden Prüfer zu bestimmen.

(2) Hat eine Partei nach dem Bericht des Prüfers nach §§ 24 Abs. 3 Satz 5, 25 Abs. 2 und 4 oder zufolge ihrer Stellungnahme nach §§ 24 Abs. 2, 25 Abs. 2 eine von ihr angenommene Leistung entgegen § 30 Abs. 4 nicht oder nicht ordnungsgemäß veröffentlicht, fordert der Präsident des Deutschen Bundestages von der Partei, an das Präsidium des Deutschen Bundestages einen Betrag in Höhe des Zweifachen des Geldwertes der Leistung abzuführen. Abs. 1 Sätze 2 und 3 gilt entsprechend.

(3) §§ 24 Abs. 4 und 25 Abs. 3 finden keine Anwendung.

(4) Wird ein Tatbestand im Sinne von Abs. 1 und 2 ohne Zutun eines Dritten dadurch bekannt, dass die Partei ihren Rechenschaftsbericht berichtigt, und führt sie im Falle des Abs. 1 unverzüglich einen Betrag in Höhe des Geldwertes der Leistung an das Präsidium des Deutschen Bundestages ab, sieht der Präsident des Deutschen Bundestages von der Anforderung ab.

(5) Das Präsidium des Deutschen Bundestages leitet die innerhalb eines Kalenderjahrs eingegangenen Mittel zu Beginn des nächsten Kalenderjahrs an Einrichtungen weiter, die mildtätigen, kirchlichen, religiösen oder wissenschaftlichen Zwecken dienen.

(6) Die Parteien sollen in ihre Satzungen Regelungen für den Fall aufnehmen, dass Maßnahmen nach Abs. 1 und 2

durch Gliederungen (§ 18 Abs. 2 Satz 3) verursacht werden.

(7) § 24 Abs. 5 gilt entsprechend.

§ 28. Berichterstattung durch den Präsidenten des Deutschen Bundestages

Der Präsident des Deutschen Bundestages erstattet dem Deutschen Bundestag jährlich zum 1. Juli über die Entwicklung der Parteienfinanzen und über die Rechenschaftsberichte der Parteien Bericht. Auf die nach §§ 24 Abs. 5, 25 Abs. 5, 26 Abs. 2 und 27 Abs. 7 von ihm in den zurückliegenden 12 Monaten erstatteten Berichte ist in dem Bericht hinzuweisen. Der Bericht wird als Bundestagsdrucksache verteilt und den Mitgliedern der Bundespressekonferenz gesondert mitgeteilt.

§ 29. Gestaltung der Rechenschaftsberichte

(1) Der Rechenschaftsbericht besteht aus einer Einnahmen- und Ausgabenrechnung sowie einer Vermögensrechnung. Er ist nach den Grundsätzen der ordnungsgemäßen Buchführung unter Berücksichtigung des Gesetzeszweckes zu erstellen. In den Rechenschaftsbericht der Gesamtpartei sind die Rechenschaftsberichte jeweils getrennt nach Bundesverband und Landesverband sowie die Rechenschaftsberichte der nachgeordneten Gebietsverbände je Landesverband aufzunehmen. Die Landesverbände und die ihnen nachgeordneten Gebietsverbände haben ihren Rechenschaftsberichten eine lückenlose Aufstellung aller Zuwendungen je Zuwender mit Namen und Anschrift beizufügen. Die Landesverbände haben die Teilberichte der ihnen nachgeordneten Gebietsverbände gesammelt bei ihren Rechenschaftsunterlagen aufzubewahren.

(2) Die Einnahmenrechnung umfasst:

1. Mitgliedsbeiträge,
2. sonstige regelmäßige Beiträge,
3. Spenden von natürlichen Personen,
4. Spenden von juristischen Personen,
5. Zuwendungen von Todes wegen,
6. geldwerte Zuwendungen,
7. Einnahmen aus Vermögen,
8. Einnahmen aus Veranstaltungen, Vertrieb von Druckschriften und Veröffentlichungen und sonstiger mit Einnahmen verbundener Tätigkeit,
9. staatliche Mittel,
10. sonstige Einnahmen,
11. Zuschüsse von Gliederungen,
12. Gesamteinnahmen nach den Nummern 1 bis 11.

(3) Die Ausgabenrechnung umfasst:

1. Personalausgaben,

2. Ausgaben des laufenden Geschäftsbetriebes,
3. Ausgaben für allgemeine politische Arbeit,
4. Ausgaben für Wahlkämpfe,
5. Zinsen,
6. sonstige Ausgaben,
7. Zuschüsse an Gliederungen,
8. Gesamtausgaben nach den Nummern 1 bis 7.

(4) Die Vermögensrechnung umfasst:

1. Besitzposten:

I. Anlagevermögen:

1. Haus- und Grundvermögen,
2. Geschäftsstellenausstattung,
3. Finanzanlagen,

II. Umlaufvermögen:

1. Forderungen an Gliederungen,
2. Forderungen auf staatliche Mittel,
3. Geldbestände,
4. sonstige Vermögensgegenstände;

III. Gesamtbesitzposten;

2. Schuldposten:

I. Rückstellungen:

1. Pensionsverpflichtungen,
2. sonstige Rückstellungen;

II. Verbindlichkeiten:

1. Verbindlichkeiten gegenüber Gliederungen,
2. Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten,
3. sonstige Verbindlichkeiten;

III. Gesamte Schuldposten;

3. Reinvermögen (positiv oder negativ).

(5) Im Rechenschaftsbericht sind die Summe der Zuwendungen natürlicher Personen bis zu 6 000 Deutsche Mark je Person sowie die Summe der Zuwendungen natürlicher Personen, soweit sie den Betrag von 6 000 Deutsche Mark übersteigen, gesondert auszuweisen. Die Einnahmen nach Abs. 2 Nummern 4, 5 und 7 sowie die Ausgaben nach Abs. 3 Nummer 6 sind im Einzelnen aufzuschlüsseln.

(6) Dem Rechenschaftsbericht ist eine Zusammenfassung voranzustellen:

1. Einnahmen der Gesamtpartei gemäß Abs. 2 Nummern 1 bis 10 und deren Summe,
2. Ausgaben der Gesamtpartei gemäß Abs. 3 Nummern 1 bis 6 und deren Summe,
3. Überschuss- und Defizitausweis,

4. Besitzposten der Gesamtpartei gemäß Abs. 4 Nummer 1 I und II 2 bis 4 und deren Summe,
5. Schuldposten der Gesamtpartei gemäß Abs. 4 Nummer 2 I und II 2 und 3 und deren Summe,
6. Reinvermögen der Gesamtpartei (positiv oder negativ),
7. Gesamteinnahmen, Gesamtausgaben, Überschüsse oder Defizite sowie Reinvermögen der drei Gliederungsebenen Bundesverband, Landesverbände und der ihnen nachgeordneten Gebietsverbände.

Neben den absoluten Beträgen zu den Nummern 1 und 2 ist der Vorphundertatz der Einnahmensumme nach Nummer 1 und der Ausgabensumme nach Nummer 2 auszuweisen.

(7) Die Anzahl der Mitglieder zum Jahresende ist zu verzeichnen.

(8) Die Partei kann dem Rechenschaftsbericht, insbesondere einzelnen seiner Positionen, kurzgefasste Erläuterungen beifügen.

(9) Öffentliche Zuschüsse, die den politischen Jugendorganisationen zweckgebunden zugewendet werden, bleiben bei der Ermittlung der absoluten und relativen Obergrenze unberücksichtigt. Sie sind im Rechenschaftsbericht der jeweiligen Partei nachrichtlich auszuweisen und bleiben bei der Einnahmen- und Ausgabenrechnung der Partei unberücksichtigt.

(10) Die Parteien haben für ihre Hilfs- und Nebenorganisationen unbeschadet ihrer Rechtsform gesonderte, den Absätzen 2 bis 6 entsprechende Rechenschaftsberichte vorzulegen, soweit deren Einnahmen, Ausgaben und Vermögen im Rechenschaftsbericht der Partei selbst nicht berücksichtigt sind. § 30 gilt für diese Organisationen entsprechend. Sie haben der für sie rechenschaftspflichtigen Partei einen Entwurf des Rechenschaftsberichts vorzulegen und ihr sowie dem von ihr bestellten Wirtschafts- oder Buchprüfer Einsicht in ihre für die Erstellung des Rechenschaftsberichts erheblichen Unterlagen zu gewähren. Hilfs- und Nebenorganisationen sind, mit Ausnahme der politischen Stiftungen, Organisationen, die nach dem in ihrer Satzung festgelegten Selbstverständnis oder dort bestimmten Zweck grundsätzlich die Ziele einer Partei unterstützen.

§ 30. Spenden und sonstige Zuwendungen

(1) Parteien sind berechtigt, Spenden und geldwerte Zuwendungen sowie Zuwendungen von Todes wegen anzunehmen. Geldleistungen an Parteien sind grundsätzlich bargeldlos über Konten abzuwickeln, die auf den Namen der Partei lauten und der Verfügungsbefugnis des Finanzbeauftragten der Partei unterliegen. Bargeldleistungen, Überweisungsträger und Wertpapiere, die für die Partei bestimmt sind, sind von demjenigen, der sie entgegennimmt, unverzüglich einem von der Partei mit der Verwaltung der Finanzen Beauftragten zuzuleiten und von diesem auf einem Bankkonto zu verbuchen, welches auf den Namen der Partei lautet; solche Leistungen dürfen einen Wert von 3 000 Deutsche Mark nicht übersteigen.

(2) Leistungen im Sinne von Abs. 1 dürfen nicht angenommen werden von

1. politischen Stiftungen, Parlamentsfraktionen und -gruppen,
2. Körperschaften, Personenvereinigungen und Vermögensmassen, die nach der Satzung, dem Stiftungsgeschäft oder der sonstigen Verfassung und nach der tatsächlichen Geschäftsführung ausschließlich und unmittelbar gemeinnützigen, mildtätigen oder kirchlichen Zwecken dienen (§§ 51 bis 68 der Abgabenordnung),
3. juristischen Personen des öffentlichen Rechts,
4. juristischen Personen des Privatrechts, Handelsgesellschaften und Gesellschaften des bürgerlichen Rechts sowie Vereinen, wenn sie zur Zeit der Erbringung der Leistung von einer oder mehreren juristischen Personen des öffentlichen Rechts beherrscht sind (§ 17 des Aktiengesetzes) oder im Sinne von § 98 Nummer 2 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen deren beherrschendem Einfluss ausgesetzt sind,
5. außerhalb des Geltungsbereichs dieses Gesetzes, es sei denn, dass
 - a) diese Leistungen aus dem Vermögen eines Deutschen im Sinne des Grundgesetzes, eines Bürgers der Europäischen Union oder eines Wirtschaftsunternehmens, dessen Anteile sich zu mehr als 50 vom Hundert im Eigentum von Deutschen im Sinne des Grundgesetzes befinden, unmittelbar einer Partei zufließen,
 - b) es sich um Leistungen an Parteien nationaler Minderheiten in ihrer angestammten Heimat handelt, die diesen aus Staaten zugewendet werden, die an die Bundesrepublik Deutschland angrenzen und in denen Angehörige ihrer Volkszugehörigkeit leben,
 - c) es sich um eine Leistung eines Ausländers von nicht mehr als 1 000 Deutsche Mark handelt,
6. Berufsverbänden, wenn sie diesen mit der Maßgabe zugewandt wurden, sie an eine politische Partei weiterzuleiten.

Ferner dürfen nicht angenommen werden

1. Leistungen, soweit ihr Wert im Einzelfall mehr als 1 000 Deutsche Mark beträgt und deren Spender nicht feststellbar sind, oder bei denen es sich erkennbar um die Weiterleitung der Leistung eines nicht genannten Dritten handelt,
2. Leistungen, die erkennbar in Erwartung eines bestimmten wirtschaftlichen oder politischen Vorteils gewährt werden,

(3) Eine Bargeldleistung ist von der Partei angenommen, wenn sie auf einem Konto verbucht worden ist, das auf den Namen der Partei lautet und der Verfügungsbefugnis des Finanzbeauftragten der Partei unterliegt. Handelt es sich um Leistungen von weniger als 3 000 Deutsche Mark, genügt es stattdessen, wenn der Betrag auf sonstige

Weise in die Verfügungsmacht des Finanzbeauftragten gelangt ist. Für Überweisungsträger gelten die Sätze 1 und 2 entsprechend. Geldwerte Leistungen sind von der Partei angenommen, wenn sie in das Eigentum der Partei übergegangen sind oder der mit ihnen verbundene geldwerte Vorteil die Partei endgültig erreicht hat. Für die Partei bestimmte Leistungen, die der Leistende erbracht hat, die jedoch von der Partei nicht angenommen worden sind, gelten als Einnahmen desjenigen, der sie entgegengenommen hat.

(4) Leistungen im Sinne von Abs. 1, die an eine Partei oder eine oder mehrere ihrer Gliederungen erbracht werden und deren Gesamtwert in einem Kalenderjahr (Rechnungsjahr) 20 000 Deutsche Mark übersteigt, sind unter Angabe des Namens und der Anschrift des Leistenden sowie der Gesamthöhe der Spende im Rechenschaftsbericht zu verzeichnen.

(5) Hat eine Partei entgegen den Bestimmungen des Abs. 2 eine Leistung angenommen, so ist eine ihrem Wert entsprechende Geldsumme innerhalb von drei Monaten an das Präsidium des Deutschen Bundestages abzuführen. Die Partei ist weder berechtigt noch verpflichtet, die Leistung oder deren Geldwert dem Leistenden zurückzugewähren.

§ 31. Begriff der Einnahmen

(1) Einnahme ist jede der Partei zugeflossene Geldleistung oder geldwerte Zuwendung.

(2) Die Mitarbeit von Bürgern in Parteien erfolgt grundsätzlich unentgeltlich. Sach-, Werk- und Dienstleistungen, die die Mitglieder außerhalb eines Geschäftsbetriebes üblicherweise unentgeltlich zur Verfügung stellen, bleiben als Einnahmen unberücksichtigt. Ein Kostenersatz bleibt hiervon unberührt.

(3) Alle Einnahmen sind mit ihrem vollen Betrag, geldwerte Leistungen, die nicht in Geld bestehen, sind mit den im gewöhnlichen Geschäftsverkehr für gleiche oder vergleichbare Leistungen üblicherweise zu zahlenden Preisen an der für sie vorgesehenen Stelle einzusetzen.

(4) Bei der Einnahmenrechnung bleiben geldwerte Zuwendungen unberücksichtigt, wenn sie einen Wert von 1 000 Deutsche Mark je Zuwender jährlich nicht übersteigen. Für die Übernahme der Kosten für Veranstaltungen und Maßnahmen nach § 32 Abs. 4 gilt Satz 1 entsprechend.

(5) Bei den in § 29 Abs. 2 Nummern 7 und 8 genannten Einnahmequellen ist der Reinertrag einzusetzen. Die Ausweisungspflicht nach § 29 Abs. 2 Nummern 3 und 4 und Abs. 5 bleibt unberührt. Sonstige Einnahmen nach § 29 Abs. 2 Nr. 10 sind aufzugliedern und zu erläutern, soweit sie bei einer der in § 29 Abs. 1 aufgeführten Gliederungen mehr als 5 vom Hundert der Summe der Einnahmen aus den Nummern 1 bis 9 ausmachen.

§ 32. Einzelne Einnahmearten

(1) Mitgliedsbeiträge sind solche regelmäßigen Beiträge, die ein Mitglied in dieser Eigenschaft aufgrund satzungsrechtlicher Vorschriften entrichtet.

(2) Sonstige regelmäßige Beiträge sind Leistungen, die Inhaber eines parlamentarischen oder kommunalen Mandats oder eines staatlichen oder kommunalen Wahlamtes über ihre Mitgliedsbeiträge hinaus auf der Grundlage satzungsrechtlicher Vorschriften oder von Beschlüssen von Organen der Parteien erbringen.

(3) Spenden sind Geldleistungen jeder Art mit Ausnahme von Mitglieds- und sonstigen regelmäßigen Beiträgen, insbesondere Aufnahmegebühren, Sonderumlagen und Sammlungen.

(4) Geldwerte Zuwendungen sind Leistungen aller Art, die nicht in Geld bestehen, aber einen in Geld ausdrückbaren Wert haben, sofern sie nicht üblicherweise von Mitgliedern außerhalb eines Geschäftsbetriebs zur Verfügung gestellt werden, einschließlich der Freistellung von üblicherweise entstehenden Verbindlichkeiten sowie der Übernahme von Kosten für Veranstaltungen und Maßnahmen, mit denen ausdrücklich für eine Partei oder für einen oder mehrere Kandidaten geworben wird, die von einer Partei für ein durch allgemeine Wahl zu vergebenes Amt vorgeschlagen worden sind, durch andere.

§ 33. Pflicht zur Buchführung

Die Parteien haben Bücher über ihre rechnungspflichtigen Einnahmen und Ausgaben sowie über ihr Vermögen zu führen. Dabei ist nach den Grundsätzen ordnungsgemäßer Buchführung unter Berücksichtigung des Gesetzeszwecks zu verfahren. Die Rechnungsunterlagen sind sechs Jahre, Bücher, Bilanzen und Rechenschaftsberichte zehn Jahre aufzubewahren. Die Aufbewahrungspflicht beginnt mit Ablauf des Rechnungsjahres.

§ 34. Prüfung des Rechenschaftsberichts

(1) Die Prüfung nach § 18 Abs. 2 erstreckt sich auf die Bundespartei und ihre Landesverbände sowie nach Wahl des Prüfers auf mindestens vier nachgeordnete Gebietsverbände und die Hilfs- und Nebenorganisationen der Partei (§ 29 Abs. 10 Satz 4).

(2) Der Prüfer kann von den Vorständen und den von ihnen dazu ermächtigten Personen alle Aufklärungen und Nachweise verlangen, welche die sorgfältige Erfüllung seiner Prüfungspflicht erfordert. Es ist ihm insoweit auch zu gestatten, die Unterlagen für die Zusammenstellung des Rechenschaftsberichts, die Bücher und Schriftstücke sowie die Kassen- und Vermögensbestände zu prüfen.

(3) Die Vorstände des zu prüfenden Gebietsverbandes und der zu prüfenden Hilfs- oder Nebenorganisation haben dem Prüfer schriftlich zu versichern, dass in dem Rechenschaftsbericht alle rechnungspflichtigen Einnahmen, Ausgaben und Vermögenswerte erfasst sind. Auf die Versicherung der Vorstände nachgeordneter Gliederungen kann Bezug genommen werden. Es genügt die Versicherung des für die Finanzangelegenheiten zuständigen Vorstandsmitglieds.

§ 35. Prüfungsbericht und Prüfungsvermerk

(1) Das Ergebnis der Prüfung ist in einem schriftlichen Prüfungsbericht niederzulegen, der dem Vorstand der Partei und den Vorständen der geprüften Gebietsverbände und Hilfs- oder Nebenorganisationen zu übergeben ist.

(2) Sind nach dem abschließenden Ergebnis der Prüfung keine Einwendungen zu erheben, so hat der Prüfer durch einen Vermerk zu bestätigen, dass nach pflichtgemäßer Prüfung aufgrund der Bücher und Schriften der Partei und ihrer Hilfs- und Nebenorganisationen sowie der von den Vorständen erteilten Aufklärungen und Nachweise der Rechenschaftsbericht in dem geprüften Umfang (§ 34 Abs. 1) den Vorschriften dieses Gesetzes entspricht. Sind Einwendungen zu erheben, so hat der Prüfer in seinem

Prüfungsvermerk die Bestätigung zu versagen oder einzuschränken. Die geprüften Gebietsverbände, Hilfs- und Nebenorganisationen sind im Prüfungsvermerk namhaft zu machen.

(3) Der Prüfungsvermerk ist auf dem einzureichenden Rechenschaftsbericht anzubringen und in vollem Wortlaut nach § 18 Abs. 4 Satz 2 mit zu veröffentlichen. Ein Prüfungsvermerk, der von einem nach § 18 Abs. 2 Satz 4 verhinderten Prüfer erteilt worden ist, ist unwirksam; der Rechenschaftsbericht gilt in diesem Falle als nicht abgegeben.

4. Der Sechste Abschnitt wird der Fünfte Abschnitt, der Siebente Abschnitt wird der Sechste Abschnitt.

Ergänzende Bemerkungen zum Gutachten

„Vorschläge zur Neuregelung des Rechts der Parteienfinanzierung“

An den Überlegungen, die ich in meinem im September 2000 erstatteten Gutachten angestellt habe, halte ich fest. Ich fasse die Ergebnisse anschließend noch einmal kurz zusammen (I.) und füge einige Bemerkungen an, die sich aus den Gesprächen ergeben, die seither stattgefunden haben (II.).

I.

1. Das derzeitige, auf den drei Säulen Mitgliedsbeiträge, Spenden, staatliche Teilfinanzierung beruhende System der Parteienfinanzierung ist beizubehalten. Verfassungsrechtliche Bedenken gegen sog. Mandatsträgerabgaben bestehen nicht.
2. Der Modus der staatlichen Teilfinanzierung sollte sich nicht dahin auswirken können, dass den Parteien mehr an der Vermehrung ihrer Einnahmen aus Mitgliedsbeiträgen und Spenden und weniger an der Erzielung eines möglichst großen Wahlerfolgs gelegen ist; denn dieser ist der verlässlichste Indikator der „gesellschaftlichen Verwurzelung“ der Parteien. Der verfügbare Gesamtbetrag sollte deshalb je zur Hälfte nach dem Wahlerfolg und nach der Höhe der erzielten Zuwendungen verteilt werden.
3. Sowohl die Einführung einer Obergrenze für „Großspenden“ als auch ein Verbot der Annahme von Spenden juristischer Personen (Ausnahme: § 30 Abs. 2 Nr. 4 meines Gesetzentwurfs [GE]) wäre verfassungsrechtlich unzulässig.
4. Die Befugnis zur Annahme von Barspenden ist auf einen Betrag von maximal 3 000 DM zu begrenzen.
5. Eine Änderung des § 25 Abs. 2 PartG (Publizitätsgrenze) wird nicht empfohlen.

6. Der Begriff der Annahme einer Spende und einzelne Spendenannahmeverbote bedürfen der Präzisierung.
7. Ein Verbot der Annahme von „Direktspenden“ durch Abgeordnete und Wahlbeamte wird nicht empfohlen. Die Publizitätsgrenze ist jedoch deutlich zu senken.
8. Die Pflicht der Parteien zur Rechnungslegung dient der Unterrichtung der Öffentlichkeit, um mögliche finanzielle Abhängigkeiten von außerhalb der Parteien stehenden Geldgebern, aber auch die finanzielle Gebarung der über das Parteivermögen Verfügungsberechtigten offen zu legen: Die demokratische Integrität der inneren Ordnung der Parteien soll auch dadurch geschützt werden.
9. Die Transparenz der Rechenschaftsberichte ist in verschiedener Hinsicht verbesserungsfähig und -bedürftig. Gleiches gilt für die gesetzliche Gewährleistung einer wirksamen innerparteilichen Finanzkontrolle.
10. Die Unabhängigkeit des Prüfers (§ 23 Abs. 2 PartG) bedarf zusätzlicher Garantien.
11. Eine staatliche Prüfung des Finanzgebarens der Parteien ist insoweit geboten, aber auch nur insoweit hinnehmbar, als sie der Durchsetzung seiner Transparenz dient. Ausschließlicher Zweck der staatlichen Prüfung ist die Erzwingung der Vorlage formal und inhaltlich den Vorschriften des Parteiengesetzes entsprechender Rechenschaftsberichte.
12. Es wird empfohlen, den Präsidenten des Deutschen Bundestages in seiner Funktion als mittelverwaltende Stelle zu belassen, ihn jedoch weitestgehend von nicht strikt gesetzgebundenen Entscheidungen zu entlasten, insbesondere von der Aufgabe der Prüfung der materiellen Richtigkeit der Rechenschaftsberichte.
13. Unter der – verfassungsrechtlich verbürgten – Voraussetzung, dass den Parteien öffentliche Mittel nur in dem für die Erfüllung ihrer Aufgaben benötigten

Umfang zur Verfügung gestellt werden, ist der Spielraum für gegen die Parteien gerichtete finanzielle Sanktionen gering.

14. Ob es sich um die Vorenthaltung staatlicher Zuschüsse handelt oder um die Auferlegung von Zahlungspflichten aus selbst erwirtschafteten Mitteln – in keinem Fall darf die politische Handlungsfähigkeit einer Partei spürbar beeinträchtigt werden. Die Vorlage eines (vollständigen und richtigen) Rechenschaftsberichts muss erzwingbar sein, darf aber nicht, um den Preis einer merklichen Störung der Wettbewerbsgleichheit der Parteien (soweit sie von deren finanziellen Mitteln abhängt) durchgesetzt werden. Bei einem Zugriff auf das Parteivermögen sind überdies die durch Artikel 14 GG gesetzten Grenzen zu beachten.
15. Deshalb wird angeregt, die ordnungsgemäße Rechnungslegung der Parteien durch die Veröffentlichung von Verstößen gegen die einschlägigen gesetzlichen Vorschriften zu erzwingen und so eine „demokratische Haftung“ der Parteien zu bewirken. Empfohlen wird eine „kopernikanische Wende“ des bisher – zumindest scheinbar – auf finanzielle Bestrafung gegründeten Sanktionensystems zu einem System der Erzwingung korrekten Verhaltens durch Aktivierung der Wächterfunktion der Öffentlichkeit. Es ist nicht Sache des Staates, sondern des Wählers, eine Partei für die Nichterfüllung ihrer Publikationspflichten zu „bestrafen“. Die Rolle des Staates ist darauf beschränkt, dem Wähler die dafür erforderlichen Kenntnisse zu verschaffen. Das geltende Recht ignoriert die schiedsrichterliche Kompetenz des Bürgers und unterschätzt seine Urteilsfähigkeit.
16. Die beharrliche Nichtvorlage eines Rechenschaftsberichts kann als Verzicht auf die Auszahlung staatlicher Mittel für das betreffende Rechnungsjahr gewertet werden.
17. Die in § 48 VwVfG geregelte Problematik sollte in einer den besonderen Verhältnissen der Parteien angemessenen Weise im Parteiengesetz selbst geregelt werden.
18. Die Regelung des § 23a PartG kann in ihrer gegenwärtigen – maßvollen – Form im Grundsatz beibehalten werden.
19. Bei Abgabe unrichtiger Rechenschaftsberichte ist die Androhung besonderer (über das allgemeine Strafrecht hinausgehender) strafrechtlicher Sanktionen erwägenswert, bedarf aber hinsichtlich des in Betracht kommenden Täterkreises, der Bestimmung der Tatbestände und der Auswirkungen auf die weithin ehrenamtliche Wahrnehmung von Parteifunktionen sorgfältiger Prüfung. Von der Androhung des Verlustes des Wahlrechts als Nebenstrafe sollte Abstand genommen werden.
20. Von einer Streichung des § 37 PartG wird abgeraten.

II.

1. Die wirtschaftliche Betätigung (Beteiligung an wirtschaftlichen Unternehmen) **von Parteien**, insbesondere im Bereich der **Medien**, ist jüngst in den Mittelpunkt öffentlicher Auseinandersetzungen geraten. Mein Standpunkt dazu ist – in knapper Zusammenfassung – der folgende:

a) Unbeschadet ihres „verfassungsrechtlichen Status“ sind die Parteien „frei gebildete, im gesellschaftlich-politischen Bereich wurzelnde Gruppen“ (BVerfGE 20, 56 [101]; st. Rspr.). Die staatliche Teilfinanzierung – eben darum stößt sie an eine „relative Obergrenze“ – macht sie nicht zu (halb-)staatlichen Agenturen. Als (rechts- oder nichtrechtsfähige) Vereine des privaten Rechts sind die Parteien Träger von Grundrechten, soweit diese „ihrem Wesen nach“ auf sie anwendbar sind (Artikel 19 Abs. 3 GG). Zwar können sich aus der verfassungsrechtlichen Aufgabenzuweisung (Artikel 21 Abs. 1 Satz 1 GG) Einschränkungen der Grundrechtsgeltung für Parteien ergeben. Sie bedürfen aber als Grundrechtseingriffe stets besonderer Rechtfertigung. Kaum jemals werden sie sich im Sinne einer (völligen) Verdrängung der Grundrechtsgeltung auswirken (eine Ausnahme bildet die Verdrängung des Artikel 9 Abs. 2 durch Artikel 21 Abs. 2 GG – hier handelt es sich um die Verdrängung einer generellen durch eine spezielle Grundrechtsschranke).

Die grundrechtlich abgesicherte Betätigungsfreiheit der Parteien erstreckt sich nicht nur auf parteispezifische Tätigkeiten (str.; a.M. z. B. W. Henke in: Bonner Kommentar, Artikel 21 Rdnr. 25 f.). Schon deren Abgrenzung zu nicht spezifischer Tätigkeit fällt schwer. Ohnehin wird eingeräumt, dass wirtschaftliche Hilfsunternehmen (Druckereien, Werbeagenturen) dem Schutzbereich der Parteienfreiheit unterfallen.

Im Kern wird die Erstreckung der Betätigungsfreiheit der Parteien auf deren erwerbswirtschaftliche Tätigkeit in Abrede gestellt: Sie gehöre nicht zur politischen Willensbildung, sofern sie auf Gewinnerzielung gerichtet sei. Das erlaubt jedoch nicht die Schlussfolgerung, dass die Grundrechte, insofern die Betätigung der Parteien keinen unmittelbaren oder mittelbaren Bezug zur politischen Willensbildung hat, ihrem Wesen nach auf Parteien nicht anwendbar seien. Es kann also nicht darum gehen, den Parteien denjenigen grundrechtlichen Schutz abzusprechen, dessen andere Personenvereinigungen teilhaftig werden, sofern es der verfassungsrechtliche Status der Parteien nicht gebietet. Auch wenn man den Parteien die Fähigkeit abspräche, Träger des Grundrechts der Berufsfreiheit (Artikel 12 Abs. 1 GG) zu sein (so etwa Henke, a. a. O. Rdnr. 218), bleibt doch das Grundrecht des Artikel 14 GG (BVerfGE 84, 290 [299]), das nicht nur das Haben von Eigentum, sondern auch dessen wirtschaftliche Nutzung schützt (BVerfGE 98, 17 [35]; st. Rspr.). Fraglich kann nur sein, ob (erstens) eine Partei, die sich in ihrem Schwerpunkt als wirtschaftliches Unternehmen betätigt, für die die Beteiligung an der politischen Willensbildung des Volkes zum Nebenzweck wird, dadurch ihre Parteieigenschaft verliert (so auch Henke, a. a. O., Rdnr. 25), sowie ob (zweitens) eine Partei sich im Bereich

ihrer erwerbswirtschaftlichen Betätigung auf ihren verfassungsrechtlichen Status berufen kann mit dem Erfolg, dass sich daraus für sie im Vergleich zu ihren Wettbewerbern irgendwelche Vorteile ergeben. In Ansehung der ersten Frage wird man nicht strenger urteilen dürfen, als dies das Bundesverwaltungsgericht (BVerwGE 90, 112 [116 ff.]) in Bezug auf Religionsgemeinschaften getan hat: Erst dann, wenn die Teilnahme an der politischen Willensbildung nurmehr als Vorwand für die Verfolgung wirtschaftlicher Ziele dient, nicht aber schon dann, wenn eine Partei sich überwiegend wirtschaftlich betätigt, geht sie ihres Parteistatus verlustig. Zur zweiten Frage ist anzumerken, dass der Parteien durch Artikel 21 GG zuerkannte verfassungsrechtliche Status nur ihre Teilnahme am politischen Wettbewerb zu schützen bestimmt ist. Je weniger die Betätigung einer Partei sich darauf bezieht, desto weniger strahlt dieser Status auf die von ihr dabei begründeten Rechtsverhältnisse aus.

b) Im Maße, in dem die aus wirtschaftlicher Betätigung gezogenen Gewinne einen ins Gewicht fallenden Umfang erreichen, wird die Partei von Mitgliedsbeiträgen und Spenden unabhängig, kann sich also aus ihrer „gesellschaftlichen Verwurzelung“ (soweit diese nicht auf ihrem Erfolg bei Wahlen beruht) lösen. Das wäre indes nur dann bedenklich, wenn damit einher ginge, dass die Mitglieder der Partei über die Verwendung dieser Erträge nicht entscheiden können, die Verfügung über sie vielmehr der Führung der Partei vorbehalten bliebe. Dadurch könnte die innere demokratische Ordnung der Partei ebenso beschädigt werden wie das Budgetrecht des Parlaments beschädigt wird durch die zahllosen Nebenhaushalte. Dem wäre, sollte sich die bezeichnete Gefahr realisieren, durch gesetzliche Vorkehrungen zu begegnen, die einerseits auf eine angemessene Umverteilung erzielter Gewinne auf die verschiedenen Parteigliederungen, andererseits auf eine Sicherung der Beteiligung der Mitglieder- oder Vertreterversammlungen an der Entscheidung über die Verwendung der Mittel gerichtet sein könnten. Einschränkungen der erwerbswirtschaftlichen Betätigung der Parteien unter diesem Gesichtspunkt sind dem gegenüber nicht gerechtfertigt (a.M. anscheinend L. Streitferdt, Gutachten unter Nr. 9.1).

c) Die Parteien sind Träger der in Artikel 5 Abs. 1 GG gewährleisteten Grundrechte. Im Blick auf das „vorverfassungsrechtliche Erscheinungsbild“ der Parteien, das, soweit ersichtlich, vom Verfassungsgeber nicht korrigiert werden sollte, ist die **Betätigung der Parteien im Bereich des Pressewesens** eine Selbstverständlichkeit. Der sachliche Schutzbereich der Pressefreiheit umfasst auch den unternehmerisch-wirtschaftlichen Bereich, also auch die Begründung von und die Beteiligung an Unternehmen, die Presseerzeugnisse herstellen. Einschränkungen eines unternehmerischen Engagements der Parteien im Pressewesen können sich mit Rücksicht auf Artikel 21 GG rechtfertigen lassen, wenn sie in der Wahrnehmung ihrer Aufgaben dadurch beeinträchtigt werden. Die Aufgabe der Parteien ist es aber (u. a.) gerade, „auf die Gestaltung der öffentlichen Meinung Einfluß (zu) nehmen“ (§ 1 Abs. 2 PartG). Es wäre also widersinnig, Parteien ungerechnet im Bereich des Pressewesens eine wirtschaftli-

che Betätigung verwehren zu wollen. Ein den Pressemarkt beherrschender Einfluss der Parteien, zumal einer Partei, käme er in Sicht, wäre mit den Mitteln des Kartellrechts einzudämmen. Der verfassungsrechtliche Gesichtspunkt der Chancengleichheit der Parteien vermag, etwa weil eine Partei sich im Bereich des Presseverlagswesens erfolgreicher etabliert hat als andere, weiter gehende Einschränkungen nicht zu rechtfertigen, da der Staat die vorgefundene Wettbewerbslage zwischen den Parteien, mithin auch ihren größeren oder geringeren Erfolg auf wirtschaftlichem Gebiet, durch Eingriffe nicht verfälschen darf. Auch die vielberufene Kontrollfunktion der Presse (die allerdings ihre Steuerungsfunktion nicht übersehen lassen darf) rechtfertigt solche Einschränkungen nicht, solange nicht eine die Freiheit der öffentlichen Meinungsbildung gefährdende Konzentration zu verzeichnen ist.

d) Die grundrechtliche Qualität der Rundfunkfreiheit tritt unter dem von der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts getragenen Regime der sog. dualen Rundfunkordnung deutlich zurück. Daraus ergeben sich wie für andere Private so auch für die Parteien nachhaltige Restriktionen im Blick auf eine mögliche Betätigung als „Rundfunkunternehmer“. Dafür wie auch für die Ausführungen unter c) verweise ich auf meinen Beitrag „Parteien – Presse – Rundfunk“ (demnächst in: M.-E. Geis/D. Lorenz [Hrsg.], Festschrift für H. Maurer, 2001, S. 87 ff.).

2. Von Änderungen im Bereich des § 18 Abs. 4 PartG rate ich ab. Zwar kann eine Partei auch bei einem – in absoluten Zahlen gemessen – äußerst niedrigen Stimmenanteil in einem einzigen Land erreichen, dass sie an der staatlichen Teilfinanzierung teilnimmt. Soweit es sich dabei um den Wähleranteil handelt, muss die Partei die im Gesetz genannten Voraussetzungen allerdings bei der jeweiligen (!) Wahl erfüllen. Eine Partei, die im Land X. 1,0 v. H. der Stimmen erzielt, bei allen anderen Landtagswahlen darunter bleibt und bei Europa- und Bundestagswahlen nicht auf 0,5 v. H. der Stimmen kommt, erhält staatliche Mittel gem. § 18 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 PartG also nur in diesem einen Land. Allerdings kommt sie allgemein in den Genuss des sog. Zuwendungsanteils (§ 18 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 PartG). Daran etwas ändern zu wollen, wäre aus verfassungsrechtlicher Sicht mit erheblichen Risiken belastet (vgl. BVerfGE 24, 300).

3. Die Erstreckung des in § 25 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 PartG enthaltenen Spendenannahmeverbots auf Spenden von Fraktionen und Gruppen in allen Volksvertretungen erscheint sinnvoll.

4. Die Annahme von Spenden von Ausländern (mit Ausnahme von Unionsbürgern) mit Wohnsitz im Geltungsbereich des Parteiengesetzes ist nach einer gut vertretbaren Auslegung des § 25 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 PartG erlaubt. Das ist nicht ganz unproblematisch. Dieses Spendenannahmeverbot hat seinen Grund und findet seine Rechtfertigung darin, dass es die Aufgabe der Parteien ist, die politische Willensbildung des Volkes im Blick auf die Wahlen zu den deutschen Staatsorganen zu organisieren – eine finanzielle Beeinflussung dieses Vorgangs durch ausländi-

sche Geldgeber würde wie die Teilnahme von Ausländern an Wahlen (dazu BVerfGE 83, 37 und 60) das deutsche Volk in seiner Stellung als Träger der deutschen Staatsgewalt beeinträchtigen. Andererseits erlaubt das Parteiengesetz (§ 2 Abs. 3 Nr. 1) die Mitgliedschaft von Ausländern in den Parteien (unabhängig von ihrem Wohnsitz). Die politische Betätigungsfreiheit von Ausländern in der Bundesrepublik Deutschland unterliegt auch sonst keinen Beschränkungen; sieht man davon ab, dass es sich bei der Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit (Artikel 8 und 9 GG) um sog. Deutschen-Grundrechte handelt. Mit Rücksicht darauf wäre es kaum zu rechtfertigen, den Parteien die Annahme von Spenden ihrer ausländischen Mitglieder oder anderer Ausländer (mit inländischem Wohnsitz) zu untersagen. Die Vorschrift des § 25 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 PartG formuliert danach einen verfassungsrechtlich und – politisch tragfähigen Kompromiss.

5. Das Spendenannahmeverbot des § 25 Abs. 1 Satz 2 Nr. 6 PartG (§ 30 Abs. 2 Satz 2 Nr. 2 GE) ließe sich wie folgt formulieren:

„Spenden/Leistungen, die erkennbar in Erwartung eines bestimmten wirtschaftlichen oder sonstigen Vorteils oder als Erkenntlichkeit für die Verschaffung eines solchen Vorteils gewährt werden,“

6. Mitgliedsbeiträge, soweit sie aufgrund satzungsrechtlicher Vorschriften entrichtet werden (vgl. § 27 Abs. 1 PartG = § 32 Abs. 1 GE), sollten mit Rücksicht auf den Persönlichkeitsschutz **keiner Veröffentlichungspflicht** unterliegen, auch wenn sie im (vermutlich seltenen) Einzelfall den Betrag von 20 000 DM im Rechnungsjahr übersteigen. Allenfalls ließe sich an eine Verpflichtung der Parteien denken, die Zahl der Mitglieder anzugeben, deren Beiträge pro Jahr den genannten Gesamtwert übersteigt, sowie (oder) die Summe der ihr aus solchen Beiträgen zugeflossenen Einnahmen.

7. Eine zeitnahe – viertel- oder halbjährliche – gleichzeitige **Veröffentlichung** der allen (!) Parteien in den jeweils zurückliegenden drei/sechs Monaten zugeflossenen „**Großspenden**“ durch die mittelverwaltende Stelle im Wege einer Verteilung als Bundestagsdrucksache ist zu erwägen. Eine wesentliche Erleichterung bei der Aufdeckung unlauterer Praktiken ist davon allerdings kaum zu erwarten: Eine Spende kann gestückelt, sie kann auch in einem größeren zeitlichen Abstand zu der erstrebten

oder erlangten Vorteilsgewährung oder zunächst als Darlehen gegeben werden – bei erheblich späterem Verzicht auf dessen Rückzahlung.

8. Den im Gutachten von Herrn Kollegen Streitferdt unterbreiteten Vorschlägen stimme ich weitgehend zu, insbesondere dem Vorschlag, die gegenwärtige Einnahme-/Ausgaberechnung durch eine Ertrags- und Aufwandrechnung zu ersetzen, sowie die Transparenz der Vermögensrechnung soweit möglich zu erhöhen, was die Einheitlichkeit der Vermögensbewertung nach den im Handelsrecht üblichen Bewertungsvorschriften ebenso einschließt wie die Streichung des Saldierungsgebots und die Erkennbarkeit von Unternehmensbeteiligungen (vgl. auch das im Auftrag des Deutschen Bundestages erstattete Gutachten „Bewertung von Parteivermögen nach dem Parteiengesetz“ von Prof. Dr. L. Schruoff, Dezember 2000).

Bei Befolgung des Vorschlags, den „Prüfer“ durch den Parteitag bestellen zu lassen, würde sich am tatsächlichen Auswahlvorgang (auf Vorschlag des Schatzmeisters oder Präsidiums) schwerlich etwas ändern. Da jedoch der Vorstand für den Rechenschaftsbericht verantwortlich zeichnet (§ 23 Abs. 1 PartG = § 18 Abs. 2 Satz 2 GE) und diesem Organ regelmäßig sowohl der Schatzmeister wie die Mitglieder des Präsidiums mit Sitz und Stimme angehören, spricht einiges dafür, die Bestellung des Prüfers einem anderen, breiter legitimierten Organ der Partei zuzuwenden.

Gegenüber einer Prüferrotation bleibe ich bei der in meinem Gutachten (3. Abschnitt V. 1) geäußerten Skepsis. Zumal dann, wenn die Prüfungspflicht im Vergleich zum geltenden Recht erweitert würde (vgl. den Vorschlag von Herrn Kollegen Streitferdt unter Nr. 10.5 und meine Erwägungen zur Erstreckung der Rechnungslegungspflicht auf die Hilfs- und Nebenorganisationen der Parteien, §§ 29 Abs. 10, 34 Abs. 1 GE), gewinnt die Kostenfrage an Gewicht.

Prof. Dr. Hans H. Klein

Pfinztal, den 25. Februar 2001

Vorschläge zur Neuregelung des Rechts der Parteienfinanzierung

Prof. Dr. Martin Morlok

– Hagen, den 7. Juni 2001 –

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Erster Teil: Einleitung	53
I. Ausgangsfragen	53
II. Gang der Untersuchung	53
Zweiter Teil: Verfassungsrechtliche Vorgaben	54
I. Parteienrecht als Schutz der Erfüllung der Parteifunktionen	54
II. Funktionen der politischen Parteien in der parlamentarischen Demokratie des Grundgesetzes	54
1. Volkssouveränität als normative Basis	54
a) Beeinflussung und Legitimation der staatlichen Herrschaft	54
b) Kontrolle der politischen Herrschaft	55
c) Ausdifferenzierung und Ermöglichung der Politik	55
2. Funktionen der politischen Parteien	55
3. Erscheinungsformen der Erfüllung dieser Funktionen	56
III. Verfassungsrechtliche Sicherung der Erfüllung der Parteifunktionen ..	56
1. Vier Hauptdirektiven des Grundgesetzes für die Parteien	56
2. Bedeutung der vier Status für die Parteienfinanzierung	57
a) Freiheit	57
b) Gleichheit	57
c) Öffentlichkeit	58
d) Interne Demokratie	58
3. Schutzauftrag des Staates für die Funktionserfüllung der Parteien	59
a) Schutz- und Ausgestaltungspflicht	59
b) Verfassungsrecht und einfaches Recht	59
c) Aspekte des Regulierungsauftrags	59
Dritter Teil: Bestandsaufnahme und zu beachtende empirische Umstände ..	60
I. Verfassungsrechtliche Notwendigkeit für Rechtsänderungen	60
II. Normative Defizite	60

	Seite
III. Klarstellungsbedarf	60
IV. Befolungs- und Vollzugsdefizite und deren Ursachen.	60
1. Beispiele	60
2. Ursachen	61
V. Realisierungsbedingungen und Handhabbarkeit des Parteiengesetzes ..	61
Vierter Teil: Rechtspolitische Detailvorschläge	62
I. Staatsfinanzierung	62
1. Verfassungsrechtliche Vorgaben.	62
a) Sicherung der Funktionserfüllung der Parteien durch staatliche Teilfinanzierung	62
b) Individualrechtliche wie korporationsrechtliche Chancengleichheit.	62
c) Keine Beeinträchtigung der Parteifreiheit	63
d) Staatliche Parteienfinanzierung und innerparteiliche Demokratie.	63
e) Relative Obergrenze	63
f) Absolute Obergrenze	64
2. Einbeziehung des kommunalen Bereiches.	64
3. Details der Ausgestaltung.	64
a) Mindestquorum an Wählerzuspruch	64
b) Anknüpfung am Wählerstimmenanteil	65
c) Staffelung der Staatsmittel nach der Zahl der errungenen Wählerstimmen	65
d) Kriterien für die staatliche Mittelzuteilung	65
II. Einnahmen aus eigenem Recht	66
1. Beiträge	66
2. Vermögen	66
a) Begrenzungen zulässigen Parteivermögens?	66
b) Rechenschaftspflichten	66
III. Spenden	67
1. Zulässigkeit	67
2. Definition	67
3. Person des Spenders	68
a) Verbotene Spenden nach bisherigem Recht	68
b) Spenden von juristischen Personen	69
c) Verbot von Spenden seitens öffentlicher Unternehmen	70
4. Zulässige Spendenhöhe bei natürlichen Personen	70
5. Barspenden	70
6. Direktspenden an Abgeordnete und sonstige Parteimitglieder	70
7. Sonstige Publikationspflichten	71
a) Umfassende Pflicht zur Publikation ab 20 000,00 DM	71
b) Stückelung von Großspenden	71

	Seite
8. Staatsfinanzierte Flugreisen und ähnliche Vergünstigungen	71
a) Keine Parteienprüderie	71
b) Rechtliche Probleme solcher Staatsleistungen	72
c) Regelungsmöglichkeiten	72
IV. Ausgaben	72
V. Innerparteiliche Finanzordnung	72
1. Innerparteiliche Auswirkungen staatlicher Parteienfinanzierung	72
2. Demokratisierung der innerparteilichen Finanzwirtschaft?	73
3. Organisation und Verfahren der Finanzordnung	73
4. Rechtspolitische Vorschläge	73
VI. Fragen des Rechenschaftsberichts	73
1. Sinn und Zweck des Rechenschaftsberichts	73
a) Außerorganisatorische Ziele	74
b) Innerorganisatorische Ziele	74
2. Namentliche Erwähnung aller Spender?	74
3. Darlehen	74
4. Mitgliedsbeiträge	74
5. Abgeordnetenbeiträge und Spenden von Abgeordneten	74
6. Sonstige Einnahmen	75
7. Einnahmen aus Vermögen	75
8. Einnahmen unklarer Herkunft	76
VII. Voraussetzungen staatlicher Parteienfinanzierung und Sanktionen. ...	76
1. Parteienfinanzierung durch den Staat ist Funktionsförderung	76
2. Zwei Modelle der Rechtsfolgen: Anspruchsverlust oder Sanktionen?	77
a) Anspruchsverlustmodell	77
b) Sanktionenmodell	77
c) Vorschlag eines Systemwechsels	77
3. Sanktionensystem	78
a) Allgemeine Überlegungen („Allgemeiner Teil“)	78
b) Einnahmen	80
aa) Mitgliedsbeiträge	80
bb) Spenden	80
cc) Einnahmen aus Vermögen i. S. d. § 24 II Nr. 4 PartG	80
dd) Abgeordnetenbeiträge	81
ee) Sonstige Einnahmen aus Broschüren, Veranstaltungen und ähnlichem nach § 24 II Nr. 5 PartG	81
ff) Sonstige Einnahmen	81
gg) Falsche Angaben über Zuwendungen von Gliederungen	81
hh) Darlehen	81
ii) Gesetzliche Vermutung illegaler Einnahmen	81

	Seite
jj) Konkurrenzen	82
c) Ausgaben	82
d) Vermögen	82
e) Deckelung der Sanktionen durch die Höhe der Staatszuwendungen im jeweiligen Jahr	83
f) Keine Begünstigung anderer Parteien	83
g) Amnestie zur Überleitung	83
h) Das detaillierte Sanktionssystem im Überblick	83
4. Persönliche Sanktionen	85
a) Die Parteiorganisationen als wesentliche Akteure, Benefiziarer und Benachteiligte von einschlägigen Rechtsverstößen	85
b) Individuen als Akteure und auch als Profiteure von Rechtsverstößen	85
c) Vorschlag für persönlich treffende Sanktionen	86
VIII. Verfahren und Organisation der staatlichen Parteienfinanzierung und der Sanktionierung des Parteiengesetzes	86
1. Zuständige Stelle für Mittelvergabe und Sanktionsverhängung	86
2. Antragserfordernis und Antragsfristen	87
a) Vereinfachung der bisherigen Rechtslage	87
b) Nachbesserungsmöglichkeiten	88
c) Keine zeitliche Stufung bei den Rechtsfolgen	88
3. Kein Wirtschaftsprüfer nötig bei kleinen Parteien mit niedrigem Budget? ..	88
4. Wechseln des Wirtschaftsprüfers nach längstens fünf Jahren	88
5. Zukünftige Aufgabe der Parteienkommission	89
Fünfter Teil: Ausblick	89
1. Anschluss an die europäische Ebene	89
2. Konkurrenzklagerechte	89
3. Gesamtzusammenhang der Politikfinanzierung	90

Erster Teil: Einleitung

I. Ausgangsfragen

Eine Reihe verschiedener Vorkommnisse und Einsichten gibt Anlass, über die Neugestaltung des Rechts der Parteienfinanzierung nachzudenken:

Diverse Verstöße gegen Bestimmungen des Parteiengesetzes werfen die Frage auf, ob das bestehende Gesetz geeignet ist, seine Funktionen zu erfüllen. Diese Effektivitätsfrage kann nur beantwortet werden, wenn die Ziele der staatlichen Regulierung der Parteienfinanzierung geklärt sind. Im Hintergrund der Diskussion über den Novellierungsbedarf des Parteiengesetzes muss eine Konzeption dessen stehen, was der Gesetzgeber (unter Einschluss des Finanzmittel bewilligenden Haushaltsgesetzgebers) mit seinen Maßnahmen gegenüber den politischen Parteien und den sonstigen politisch handelnden Akteuren erreichen will, soll und darf.

Angesichts der bekannt gewordenen Verfehlungen ist zu untersuchen, ob das bestehende Recht rechtsbefolgungsgerecht ist oder ob es selbst Ursachen dafür setzt, nicht beachtet zu werden. Rechtsverstöße sind im allgemeinen nicht nur aus der Böswilligkeit oder der „Sündhaftigkeit“ der Adressaten des Rechts zu erklären, sondern führen zu der Frage, ob das Recht dem Regelungsfeld angemessen ist. Verbotsgesetze können kriminogen wirken. Auch insofern ist eine Klärung der Ziele der staatlichen Einflussnahme auf die Parteienfinanzierung geboten, um nur wirklich Notwendiges zu verbieten oder anzuordnen, damit nicht in einem von der Öffentlichkeit höchst beobachteten Feld Rechtsverstöße geradezu evoziert werden, die dann die Legitimität der politischen Ordnung unnötig belasten.

Das geltende Recht ist daraufhin zu überprüfen, ob es in verschiedener Weise zu präzisieren, zu ergänzen und zu verbessern ist.

Diese Überprüfung kann in mehreren Hinsichten erfolgen:

Die rechtspraktische wie rechtswissenschaftliche Aktivierung einiger Normen des Parteiengesetzes, die auf konkrete Fälle angewendet werden sollen, haben etliche Auslegungszweifel aufgeworfen.

Morlok, NJW 2000, 761 ff.; Koch, NJW 2000, 1004 ff.; Klein, NJW 2000, 1441 ff.; Depenheuer/Grzeszick, DVBl. 2000, 726 ff.; Cornils, VerwArch 2000, 327 ff.; Heinig/Streit, JURA 2000, 393 ff.; Ipsen, JZ 2000, 685 ff.; Huber, DÖV 2000, 745 ff.

Diese Ungewissheiten können produktiv verarbeitet werden in Form einer Präzisierung des Gesetzes an den umstrittenen Stellen. Dies betrifft nicht nur die Verstöße gegen das Parteiengesetz bei der CDU, die bekannt geworden sind, sondern etwa auch Fragen des Verfahrens

zur Beantragung der Staatsmittel, wie sie anlässlich eines unterbliebenen Antrages seitens der FDP an den Präsidenten des Deutschen Bundestages aufgeworfen und jetzt vom Bundesverwaltungsgericht letztinstanzlich entschieden worden sind.

BVerwG, NJW 2000, 3728 ff.; OVG Münster, DVBl. 1999, 1372 ff.; VG Köln, NWVBl. 1998, 163 ff.; Bäcker, NVwZ 2000, 284 ff.; Morlok, DVBl. 1999, 277 ff.

Eine Novelle kann und sollte auch solche technischen Regelungen überdenken.

Sodann geht es um eine Ergänzung des Gesetzes aus Anlass von wahrgenommenen Lücken oder Defiziten der bestehenden Rechtslage.

Bekannt gewordene Rechtsverstöße legen es nahe, über eine Verschärfung des Gesetzes nachzudenken. So könnte ein vermutetes Rechtsbefolgungsdefizit bekämpft werden. Auch andere Ursachen möglicher Umsetzungsdefizite sind aufzuspüren und auf Behebungsmöglichkeiten hin zu untersuchen.

Bei Gelegenheit einer Novellierung des PartG können auch theoretische Einsichten, die nicht durch die Vorkommnisse der jüngeren Zeit unmittelbar verursacht wurden, in die Gesetzgebung eingehen.

Schließlich ist auch zu bedenken, welche Impulse der Prozess der europäischen Vereinigung für das nationale Parteienrecht auslöst. Die Aufnahme eines Parteienartikels in den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (Artikel 191 EGV) und in die Grundrechtscharta der Europäischen Union (Artikel 12 Abs. 2) sollten auch am nationalen Recht nicht vorbeigehen; Anschlusspunkte sollten jedenfalls markiert werden.

All diesen Fragen kann in dem hier zur Verfügung stehenden Raum und in der gegebenen Erarbeitungszeit nur in begrenztem Maße nachgegangen werden. Die nachstehenden Ausführungen beanspruchen also keineswegs, Novellierungsbedarf und Novellierungsmöglichkeiten des Parteiengesetzes zur Gänze abzuhandeln.

II. Gang der Untersuchung

Ehe man sich rechtspolitischen Einzelvorschlägen widmet, gilt es die Grundlagen hierfür zu entwickeln. Zunächst sind die verfassungsrechtlichen Vorgaben zu entfalten, die Direktivkraft für das einzelne Parteienrecht entwickeln und auch Maßstäbe für die Beurteilung des geltenden Rechts wie auch für künftige Rechtsvorschläge abgeben (2. Teil).

Sodann folgt eine Bestandsaufnahme (3. Teil), in der es darum geht, sich über den Erfolg der bestehenden Normen

klar zu werden, Mängel und Defizite anzusprechen und auch nach Ursachen zu fragen, die zu aufgetretenen Rechtsverstößen geführt haben. Insbesondere ist auch zu klären, ob diese verallgemeinerungsfähig sind oder als historisch zufällig hinzunehmen sind. Ein Fehler der Rechtspolitik kann ja auch darin bestehen, Einzelfällen zu große Bedeutung zu- und einer insgesamt doch bewährten Lösung damit zu viel Kredit abzusprechen.

Im Hauptteil (4. Teil) sollen zu einzelnen Aspekten des Parteienfinanzierungsrechts Vorschläge erörtert werden. Leitlinien sind dabei die verschiedenen Arten von Einnahmen der Parteien, die Ausgabenseite und die innerpar-

teiliche Finanzordnung. Schließlich wird der Rechenschaftsbericht als das zentrale Instrument zur Bewirkung der verfassungsrechtlich geforderten Publizität der Parteienfinanzen beleuchtet. Breiten Raum erhalten dann Überlegungen über die Sanktionen, welche das Recht an Verstöße gegen die einschlägigen Bestimmungen des Parteiengesetzes knüpfen sollte. Überlegungen zu Verfahren und Organisation der staatlichen Parteienfinanzierung wie der Rechtsfolgenbestimmung bei Verstößen beschließen diesen Abschnitt. In einem Ausblick soll schließlich noch die europäische Dimension angesprochen werden, an den Gesamtzusammenhang der Politikfinanzierung erinnert und die Frage der Kontrolle thematisiert werden.

Zweiter Teil: Verfassungsrechtliche Vorgaben

I. Parteienrecht als Schutz der Erfüllung der Parteifunktionen

Parteienrecht ist kein Selbstzweck. Es dient nicht der symbolischen Repräsentation bestimmter Werte, findet darin jedenfalls nicht sein Genügen. Vielmehr ist es instrumentelles Recht in dem Sinne, dass es bestimmte Effekte erreichen will – und sich auch aus der Erreichung dieser Ziele legitimiert. Sein wesentliches Ziel lässt sich umschreiben als die Erhaltung der Funktionsfähigkeit der politischen Parteien in der parlamentarischen Demokratie, wie das Grundgesetz sie einrichtet.

Morlok, in: Dreier, GG, Artikel 21 Rn. 30; Volkman, JZ 2000, 539 (544).

Parteienrecht ist insofern Funktionenschutz, es möchte die Erfüllung der Parteifunktionen – und zu diesem Zweck auch die Parteien selbst – rechtlich absichern. Auch die Parteienfinanzierung dient diesem Zweck.

Die Bestimmung der Parteifunktionen, jedenfalls für den hier bestehenden Verwendungszusammenhang, ist kein Akt streng sozialwissenschaftlicher Analyse, sondern ist normativ an das Grundgesetz zurückgebunden. Der Zielzustand, auf den hin von einem „guten Funktionieren“ oder einem weniger zufrieden stellenden Funktionieren des Parteiwesens gesprochen werden kann, ist nicht rechtsfrei festzustellen, sondern normativ aus den Bestimmungen des Grundgesetzes über die Ausgestaltung der Demokratie zu gewinnen. Aussagen über die Funktionen der politischen Parteien sind deswegen einer verfassungsrechtlich bestimmten Konzeption von Demokratie verpflichtet.

II. Funktionen der politischen Parteien in der parlamentarischen Demokratie des Grundgesetzes

1. Volkssouveränität als normative Basis

Demokratie unter dem Grundgesetz ist vom Prinzip der Volkssouveränität in Artikel 20 II GG her zu verstehen.

Hiernach soll die wesentliche politische Bestimmungsmacht über alle Formen staatlicher Herrschaft beim Volk liegen.

a) Beeinflussung und Legitimation staatlicher Herrschaft

Unter der Volkssouveränität muss alle staatliche Herrschaft wesentlich vom Volk beeinflussbar sein und ist erst dadurch legitimiert. In Ausführung dieses Grundgedankens stehen die staatlichen Instanzen der Entscheidungsfindung für die gesellschaftliche Beeinflussung offen. Demokratie heißt Beeinflussbarkeit. Die wichtigsten organisatorischen und prozeduralen Vorkehrungen, um die staatlichen Instanzen der demokratischen Beeinflussung zu öffnen, sind Parlamente und Wahlen zu diesen Parlamenten. Darüber hinaus sind auch das innerparlamentarische Geschehen, der Prozess der Konstituierung der Regierung und das Gesetzgebungsverfahren unter diesem Aspekt zu begreifen. Zusammengenommen bilden diese Organisationen und Verfahren die Inputstrukturen, welche der Volkssouveränität praktische Wirksamkeit verleihen.

Die Aktivitäten der Bürger, vor allem in Bezug auf diese Inputstrukturen, setzen Organisationen voraus, um tatsächlich wirksam zu werden. Die Parteien sind die wichtigsten Organisationen zur zielgerichteten demokratischen Beeinflussung der staatlichen Herrschaft, insbesondere durch Teilnahme an Wahlen und Beschickung der Parlamente mit eigenen Vertretern.

Angesichts der tragenden Rolle, die die Parteien im demokratischen politischen Prozess haben, werden sie selbst vom demokratischen Grundpostulat erfasst. Auch sie müssen durch die Bürger beeinflussbar sein und erhalten aus dieser internen demokratischen Gestaltung erst ihre Legitimation.

BVerfGE 85, 264 (284 f.); Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts, Rn. 175; Morlok, in: Dreier, GG, Artikel 21 Rn. 115.

Die notwendigen Instrumente für die bürgerschaftliche demokratische Bestimmung der Politik sind damit – an-

ders als sonstige gesellschaftliche Organisationen – selbst demokratischen Postulaten unterworfen, wie Artikel 21 I 3 GG zum Ausdruck bringt.

b) Kontrolle der politischen Herrschaft

Das Grundgesetz huldigt keiner Identitätsromantik der Demokratie. Demokratie ist eine Herrschaftsordnung, kennt also vom Volk durchaus verschiedene Organe der Staatlichkeit, wie Artikel 20 II 2-GG auch zum Ausdruck bringt. Die Volkssouveränität erschöpft sich im Hinblick auf diese institutionalisierten Organe aber nicht in deren ursprünglicher Beeinflussung, sondern sie will die Bestimmungsmacht auf Dauer in der Hand des Volkes halten. Dies heißt praktisch, dass alle vom Volk abgeleitete Macht kontrollunterworfen ist. Auch diese Aufgabe der Kontrolle zählt zum Kernbereich der von den Parteien zu erfüllenden Funktionen. In der parlamentarischen Praxis kommt es regelmäßig zu einer unterschiedlichen Rollenverteilung, etwa derart, dass die Oppositionsparteien stärker die Kontrollaufgabe übernehmen.

Als diejenigen gesellschaftlichen Organisationen, die die Beeinflussbarkeit und Kontrolle staatlichen Handelns gewährleisten sollen, ist die Notwendigkeit zur demokratischen Kontrolle auch gegenüber den Parteien gegeben. Die den Verfassungserwartungen entsprechende Funktionserfüllung durch die Parteien soll vom Bürger als Souverän kontrolliert werden können. Mindestvoraussetzung hierfür ist, dass wesentliche Teile des Parteigeschehens der Öffentlichkeit zugänglich sind. Für die Finanzen hat Artikel 21 I 4 GG dies statuiert, für die Grundlagen einer Partei ist etwa auf § 6 I 1, III PartG mit der Pflicht zu Programm und Satzung sowie deren Mitteilung an den Bundeswahlleiter zu verweisen.

c) Ausdifferenzierung und Ermöglichung der Politik

Politische Parteien sind auf Politik spezialisierte Organisationen, genauer: Organisationen, die darauf ausgerichtet sind, die Chancen der politischen Beeinflussbarkeit für die von ihnen vertretenen Interessen und Überzeugungen zu nutzen. Sie sind wesentliche Träger des politischen Geschehens und daher auch konstitutiv für die Entwicklung einer Eigensphäre der Politik. Die Entstehung staatlicher Entscheidungen erfolgt in Prozessen, die ausgewiesenermaßen politisch sind und sich vom sonstigen Geschehen in der Gesellschaft unterscheiden. Wie das Parteiwesen insgesamt ist auch die Parteienfinanzierung gehalten, Politik möglich zu machen.

Systemtheoretisch gesprochen bedeutet dies, dass das politische System als ausdifferenziertes erhalten bleibt und nicht aufgesogen wird von anderen gesellschaftlichen Teilsystemen. Das Prinzip der Volkssouveränität ist angewiesen auf einen als Politik markierten eigenständigen Bereich der Gesellschaft. Politik in einer ausdifferenzierten Gesellschaft hat die Aufgabe, das Verhältnis zwischen unterschiedlichen Teilsystemen zu regeln, Kompatibilitätsvorschriften zu erlassen.

Zuletzt Luhmann, Die Politik der Gesellschaft, 2000, passim.

Dies setzt voraus, dass Politik nicht von einem Teilsystem dominiert werden kann, dass Politik mithin hinreichende Unabhängigkeit von anderen Teilsystemen hat. Im finanziellen Bereich geht es insbesondere darum, dass Politik auch von der Wirtschaft unabhängig ist. Eine Wirtschaftshörigkeit der Politik größeren Ausmaßes qua finanzieller Abhängigkeit verletzt nicht nur das verfassungsrechtliche Gleichbehandlungsgebot, sondern beeinträchtigt auch tatsächlich die Aufgabe der Politik, den unterschiedlichen Funktionsimperativen einzelner gesellschaftlicher Bereiche Schranken zu setzen. Politik braucht die realistische Möglichkeit, sich den verschiedenen Partialinteressen zu widersetzen. Sie muss daher strukturell dagegen gesichert werden, einseitigen Beeinflussungen von bestimmter Seite ausgeliefert zu sein. Ein wichtiges Mittel dafür ist es, die Beeinflussungschancen der verschiedenen Kreise weitestgehend gleich auszugestalten.

2. Funktionen der politischen Parteien

Die Aktivitäten der politischen Parteien können in verschiedener Weise zu den von ihnen wahrgenommenen Funktionen gebündelt werden. Bewährt hat sich ein Schema von drei oder vier Funktionen.

Danach liegt die Grundfunktion der Parteien darin, in der Gesellschaft vorhandene Interessen und Überzeugungen zu erfassen, in Kommunikation miteinander zu bringen, zu aggregieren und zu präsentierbaren Formen zu entwickeln (Integrationsfunktion). In einem nächsten Schritt geht es ihnen um die Einspeisung und Durchsetzung dieser Interessen und Überzeugungen in die Institutionen der staatlichen Entscheidungsbildung, insbesondere durch die von ihnen in sie entsandten Vertreter (Transformationsfunktion). Eigene Beachtung verdienen die Rekrutierung, die Ausbildung und dann die Durchsetzung von politischem Personal (Rekrutierungsfunktion). Schließlich genannt werden mag die Kontrollfunktion, und zwar gegenüber den Institutionen der staatlichen Herrschaft in all den genannten drei anderen Funktionen.

Zu den Aufgaben der Parteien BVerfGE 20, 56 (101); 52, 63 (82 f.); 85, 264 (284 f.); 91, 262 (267 f.); Hesse, VVDStRL 17 (1959), 11 (20 ff.); Wolfrum, Die innerparteiliche demokratische Ordnung nach dem Parteiengesetz, 1974, S. 26 ff.; Tsatsos/Morlok, Parteienrecht 1982, S. 18 ff.; Morlok, in: Dreier, GG, Artikel 21 Rn. 19 ff.; Streinz, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Artikel 21 Rn. 15, 17 ff.

Als Grundfunktion der Parteien lässt sich festhalten diejenige der Beeinflussung und Kontrolle der Politik in den verschiedensten institutionellen Formen. Auf eben diese Tätigkeit sind die Parteien spezialisiert. Das Parteienrecht soll die effektive Wahrnehmung dieser Funktionen sichern. Dabei ist wesentlich, dass die Positionen der Einflussnahme in einem Wettbewerb zwischen den Parteien vergeben werden. Die Parlamentswahl ist das wichtigste Feld dieses Wettbewerbs. Damit dieser Wettbewerb die ihm zugeordneten heilsamen Funktionen erfüllt, muss er chancengleich strukturiert sein. Im Hinblick hierauf sind die Parteien Wettbewerbsorganisationen.

BVerfGE 85, 264 (285); 91, 262 (268 f.); Grimm, Hdb-VerfR § 14 Rn. 6 ff., 42 ff.; Morlok, in: Dreier, GG, Artikel 21 Rn. 26.

Die Aufgabe des Parteienrechts ist es, diesen Wettbewerb funktionsfähig zu halten, das heißt vor allen Dingen für gleiche Chancen aller Teilnehmer zu sorgen. Dies gilt auch für die Finanzierung der Parteien.

Daraus ist eine wichtige Konsequenz zu ziehen:

3. Erscheinungsformen der Erfüllung dieser Funktionen

Die politische Grundfunktion der Beeinflussung und der Kontrolle der Politik wird in verschiedenen institutionellen Formen durchgeführt, dabei ist die Parteiorientierung und die Parteiprägung aber durchgehend. Politische Parteien arbeiten in den verschiedensten institutionellen Zusammenhängen. Sie treten als Parteien auf, aber auch als Parlamentsfraktion, als Regierung, als Opposition, als A- oder B-Länder im Bundesrat oder in sonstigen Konstellationen: Sie unterlegen die politische Landschaft insgesamt mit ihrem Muster und geben den dort agierenden Akteuren mindestens Orientierung, ggf. auch Instruktionen. Angesichts dieser Querschnittswirkung der Parteien muss jedes Bemühen um die Parteienfinanzierung die gesamte Breite der Politikfinanzierung in den Blick nehmen.

Zum Begriff der Politikfinanzierung Tsatsos (Hg.), Politikfinanzierung in Deutschland und Europa, 1997.

Verfassungsrechtlich sind das Handeln einer Fraktion und einer Partei auseinander zu halten, eine gegenstandsadäquate rechtliche Verfassung des politischen Prozesses wird aber der praktischen Verwobenheit Rechnung tragen müssen, um überhaupt eine realistische Chance zu haben, das Geschehen effektiv regulieren zu können. Aus dieser Einsicht ist eine wichtige Konsequenz zu ziehen:

Der Blick darf nicht beschränkt werden auf die Parteienfinanzierung im engeren Sinne, sondern muss wegen der funktionellen Interdependenzen (und Äquivalenzen) ausgeweitet werden auf die Politikfinanzierung insgesamt. Die Finanzierung der Parlamentarier, der Fraktionen, der politischen Stiftungen und auch der politischen Jugendorganisationen muss also mitbedacht werden, soll die Parteienfinanzierung effektiv reguliert werden.

III. Verfassungsrechtliche Sicherung der Erfüllung der Parteifunktionen

1. Vier Hauptdirektiven des Grundgesetzes für die Parteien

Das Grundgesetz hat in Artikel 21 die Parteien erwähnt und mit besonderen Rechten und Pflichten ausgestattet, um diese unverzichtbaren Akteure des demokratischen Prozesses zu sichern, genauer gesagt: um die Erfüllung der Parteifunktionen zu gewährleisten. Im Einzelnen lassen sich die verfassungsrechtlichen Vorgaben für die Par-

teien dahin gehend zusammenfassen, dass sie einen Status der Freiheit, der Gleichheit, der Öffentlichkeit und der internen Demokratie begründen.

Hesse, VVdStRL 17 (1959), 11 (27 ff.); ders., Grundzüge des Verfassungsrechts, Rn. 172 ff.; Häberle, JuS 1967, 64 (71 ff.); Morlok, in: Dreier, GG, Artikel 21 Rn. 46 ff.

Diese Gewährleistungen (oder Verpflichtungen) gelten zunächst den Parteien als Organisationen. Effektive Politik ist kaum von Einzelnen machbar, sondern setzt das Wissen, die Kraft und die Anstrengungen von organisierten Personenmehrheiten voraus. Parteienrecht ist insofern Organisationsrecht. Parteienfinanzierung soll Organisationen erhalten und ihre Funktionstüchtigkeit sichern.

Zugleich ist aber zu sehen, dass unter dem Grundgesetz das Parteienrecht auch eine individualrechtliche Seite hat. Letzte Bezugsgröße des Parteienrechts sind nicht die Parteiorganisationen, sondern die hinter ihr stehenden Bürger als homines politici. Ihnen steht ein Individualrecht auf freie und chancengleiche parteipolitische Betätigung zu.

BVerfGE 8, 51 (68); 24, 300 (360); 52, 63 (88); 73, 40 (71); 85, 264 (315 f.); Kießling, Das Recht auf politische Chancengleichheit, 1998, S. 98 ff.; Morlok, in: Dreier, GG, Artikel 21 Rn. 74.

Das Recht muss immer die Rückwirkung der einzelnen Regelungen auf die politischen, und das heißt auch parteipolitischen, Handlungsmöglichkeiten des Einzelnen bedenken.

Die vier Status der Parteien betreffen grundsätzlich immer beide, die Partei als Organisation und den einzelnen Bürger.

Die Freiheit der Parteien (und der parteipolitischen Betätigung des einzelnen Bürgers) soll die Beeinflussbarkeit des Staates und seiner Entscheidungsfindung durch die Bürger sicherstellen. Die parteipolitische Betätigung soll nicht vordeterminiert sein vom Staat, den es eben zu beeinflussen und dadurch zu legitimieren gilt.

Die Chancengleichheit betrifft das Verhältnis zwischen den Parteien, aber auch zwischen unterschiedlichen Gruppen von Bürgern. Der demokratische Prozess ist wesentlich gekennzeichnet durch die Gleichheit aller Bürger, die im politischen Wettbewerb chancengleich antreten können sollen. Dies dient zugleich der Effektivität des politischen Wettbewerbs. Ein durch ungleiche Chancen verzerrter politischer Wettbewerb kann nicht die erhofften Beiträge zur Beförderung des Gemeinwohls und zur politischen Integration der Bürger leisten.

Weil Politik grundsätzlich alle angeht, sollen politische Prozesse öffentlich sein. Das Gebot der Öffentlichkeit erfasst auch die Parteien selbst als die wesentlichen Agenturen der politischen Einflussnahme und Kontrolle. Nur über die Öffentlichkeit des Parteigeschehens kann der Bürger einen realistischen Eindruck gewinnen und so informiert seine politischen, und das heißt wesentlich auch parteipolitischen, Entscheidungen treffen.

Schließlich müssen die Parteien intern demokratisch aufgebaut sein, sollen die Parteien ihre Funktion der Beein-

flussung und Legitimation wahrnehmen können. Nur eine in ihrer internen Willensbildung demokratische Partei vermittelt effektive Mitbestimmungsmöglichkeiten für die Bürger und lässt so die Grundfunktion der Parteien wirksam werden. Die Verpflichtung der Parteien auf die Grundsätze der innerparteilichen Demokratie in Artikel 21 I 3 GG stellt so betrachtet keine Einschränkung der Parteifreiheit dar, sondern bringt eine Funktionsvoraussetzung der Parteien zum Ausdruck. Eine undemokratische Partei kann die Aufgabe der Erfassung und Bündelung der Interessen und Überzeugungen, die in der Bevölkerung vertreten sind, und ihre chancengleiche Einbringung in den politischen Prozess nicht gewährleisten.

2. Bedeutung der vier Status für die Parteienfinanzierung

a) Freiheit

Alle vier Status haben ihre Bedeutung auch für die Parteienfinanzierung.

Hinsichtlich der Freiheit der Parteien ist der Grundsatz der Staatsunabhängigkeit in Finanzierungsfragen essenziell.

BVerfGE 85, 264 unter Bezug auf BVerfGE 20, 56 (101); Morlok, in: Dreier, GG, Artikel 21 Rn. 66 ff.; Streinz, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Artikel 21 Rn. 184.

Die Parteien dürfen nicht über staatliche Finanzzuwendungen steuerbar sein. Damit sind administrative Entscheidungsspielräume über die Zuwendung staatlicher Mittel verfassungsrechtlich ausgeschlossen.

Morlok, in: Dreier, GG, Artikel 21 Rn. 67.

Eindeutige Vergabekriterien sind ebenso notwendig wie ein Rechtsanspruch jeder Partei auf Staatsleistung bei Erfüllung der hierfür bestehenden Voraussetzungen. Die Parteien sind auch frei bei der Verwendung der staatlichen Mittel. Eine Koppelung staatlicher Zuwendungen an bestimmte Verwendungszwecke im Rahmen der Parteitätigkeit ist ebenso verfassungsrechtlich unzulässig wie die Gewährung einer Prämie auf bestimmte Handlungen.

Als gesellschaftliche Organisationen umfasst die Freiheit der Parteien auch das Recht, private Finanzmittel anzunehmen oder zu gewähren. Mitgliedsbeiträge wie Spenden sind zunächst legitime Instrumente der parteipolitischen Betätigung der Bürger und Teil des Rechts auf parteipolitische Betätigung.

BVerfGE 8, 51 (68); Morlok, NJW 2000, 761 (763).

Dem korrespondiert ein grundsätzliches Recht der Parteien, Spenden anzunehmen.

Die Erfüllung der Vermittlungsaufgabe der Parteien zwischen Gesellschaft und staatlichem Entscheidungsprozess wäre gefährdet, wenn die Parteien sich weitgehend aus Staatsmitteln finanzieren könnten. Die Notwendigkeit, sich dem Bürger zuzuwenden – nicht zuletzt, um von die-

sem Finanzmittel als Beiträge oder Spenden zu erhalten – ist unverzichtbar für die gesellschaftliche Sensibilität der Parteien.

BVerfGE 85, 264 (278 ff.).

Deswegen ist eine Begrenzung der staatlichen Zuwendungen an die Parteien geboten. Auch aus fiskalischen Gründen ist die Parteienfinanzierung zu begrenzen. Gefahren entgegenzuwirken, die mit einer Entscheidung in eigener Sache verbunden sind – und solche stellen Entscheidungen über die Parteienfinanzierungen faktisch dar – rechtfertigt eine summenmäßige Beschränkung der Staatsfinanzierung in Gestalt einer absoluten Obergrenze. Zum Schutz der Freiheit der Parteien vor unzulässiger Einflussnahme bestimmter gesellschaftlicher Kreise ist aber zugleich an eine staatliche Teilfinanzierung zu denken. Eine Mindestversorgung aus Haushaltsmitteln kann die gesellschaftlichen Abhängigkeiten der Parteien und die damit gegebenen einseitigen Abhängigkeiten mindern.

b) Gleichheit

Die Sicherung der politischen Chancengleichheit aller Bürger, unabhängig von ihrem Einkommen oder ihrem Vermögen, ist ein Hauptmotiv für die staatliche Regulierung der Parteifinanzien. Unter Wahrung der parteipolitischen Betätigungsfreiheit der Bürger geht es darum, den Einfluss der finanzkräftigen Kreise begrenzt zu halten, auch um im gezeigten Sinne die Ausdifferenzierung der demokratischen Politik zu erhalten: Politische Macht soll aus der Wahlurne kommen und nicht aus dem Geldbeutel. Finanzielle Potenz darf nicht in politische Macht umgemünzt werden können. Damit sind vom Ansatz her Vorschriften zur Begrenzung privater Politikfinanzierung möglich, ja sogar geboten, auch wenn diese gegenüber der individuellen parteipolitischen Betätigungsfreiheit rechtfertigungsbedürftig sind.

Angesichts der gesellschaftlichen Ungleichheit, auch in finanzieller Hinsicht, dürfen staatliche Regelungen bestehende Unterschiede nicht verschärfen. Dies gilt auch für vordergründig neutral gehaltene Vorschriften und ihre effektiven Auswirkungen auf die verschiedenen Parteien mit ihrer unterschiedlich finanzkräftigen Anhängerschaft. Regelungen über die Steuerabzugsfähigkeiten von Parteispenden müssen so etwa das Individualrecht der chancengleichen Einflussnahme auf die politische Willensbildung beachten. Sie haben im Grundsatz progressionsunabhängig zu sein, um nicht diejenigen, die zu großen Leistungen an die Partei ihrer Wahl in der Lage sind, in besonderem Maß zu entlasten und damit indirekt deren politische Präferenzen noch mit staatlichem Steuerverzicht zu unterstützen.

BVerfGE 8, 51 (65); 85, 264 (313); st. Rspr.

Aus dem gleichen Grund sind auch Spenden von Organisationen an politische Parteien verfassungsrechtlich zweifelhaft, weil diejenigen Bürger, die über die Finanzmittel von Organisationen disponieren können, damit eine Quelle zusätzlicher Einflussnahme bekämen. Zu Recht hat das Bundesverfassungsgericht deswegen Spenden von juristischen Personen an politische Parteien für steuerlich nicht abzugsfähig deklariert.

BVerfGE 85, 264 (314 f.); anders noch BVerfGE 70, 40 (79 f.) mit Sondervotum Böckenförde (105 ff.), dem Richter Mahrenholz beiträt (117).

Darüber hinaus stellt sich die Gleichheitsfrage bei der Zulässigkeit von Spenden juristischer Personen an Parteien (vgl. unten Vierter Teil, III.3.b.).

Zur Wahrung der Chancengleichheit der politischen Einflussnahme der verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen wie der Parteien, die solche Gruppen vertreten, ist ein Mindestmaß an Staatsleistungen verfassungsrechtlich geboten (unten Vierter Teil, I.b.).

Die Kriterien für die Zuerkennung staatlicher Mittel müssen mit der politischen Chancengleichheit vereinbar sein, sie müssen also frei von inhaltlichen politischen Auflagen sein.

Volkman, Politische Parteien und öffentliche Leistungen, 1993, 148 ff.

Dass der politische Wettbewerb seinerseits Unterschiede hervorbringt, ist nicht nur unvermeidlich, sondern sogar erwünscht. Die Anknüpfung der staatlichen Parteienfinanzierung an den Wahlerfolg einer Partei ist deswegen zulässig und sogar geboten. Ob Modifizierungen im Rahmen des Wahlerfolgs als Maßstab für die Vergabe staatlicher Mittel zulässig und anzustreben sind, ist unter dem Gesichtspunkt der Offenhaltung des Wettbewerbs noch unten zu diskutieren.

c) Öffentlichkeit

Die politische Chancengleichheit gegenüber der unterschiedlichen Finanzkraft der Bürger soll vor allen Dingen durch die Öffentlichkeit der Parteifinzen gewährleistet werden. Der Status der Öffentlichkeit ist ausdrücklich in Artikel 21 I 4 GG für die Parteifinzen begründet worden. Im Spannungsfeld zwischen der Sicherung der politischen Betätigungsmöglichkeiten aller Bürger einerseits (Freiheit der parteipolitischen Betätigung) und der Sicherung der politischen Chancengleichheit andererseits setzt unsere Rechtsordnung stark auf die Transparenz der Parteifinzen. Das Wissen um die Finanzquellen einer Partei soll den Bürger in den Stand setzen, sich seinen eigenen Reim auf damit möglicherweise einhergehende Abhängigkeiten und Verpflichtungen zu machen. So soll auf die Parteien dahin gehend eingewirkt werden, keine ihre eigene Freiheit gefährdenden finanziellen Abhängigkeiten einzugehen – aus Furcht, Bürger könnten solche als Widerspruch zu ihren eigenen Interessen werten. Die Veröffentlichung der Herkunft der Finanzmittel einer Partei soll also Verflechtungen mit Interessengruppen oder finanzkräftigen Einzelnen sichtbar und damit kontrollierbar machen und im Ergebnis auch begrenzen. Sie dient der Ausdifferenzierung der Politik aus den sonstigen gesellschaftlichen, insbesondere dem wirtschaftlichen Zusammenhang. Auch mag sich die Verpflichtung der Parteien, ihre Einnahmen offen zu legen, auf den staatlichen Bereich auswirken, in dem wesentliche Entscheidungspositionen von Parteivertretern besetzt werden. Der Verdacht, staatliche Entscheidungen hängen mit Spenden an die Partei der Entscheidungsträger zusammen, ist desaströs für

die Legitimität der politischen Ordnung und muss durch effektive Publizität der Zuwendungen an eine Partei ausgeräumt werden können, wie zugleich durch solche Offenlegungsvorschriften der Versuchung einer solchen Einflussnahme vorgebeugt werden soll.

d) Interne Demokratie

Schließlich berührt die Parteienfinanzierung auch die innerparteiliche Demokratie. Auch innerhalb der Parteien schafft Geld Handlungsmöglichkeiten. Über die Parteiaktivitäten und ihre finanziellen Grundlagen haben nach den demokratischen Grundsätzen die gewählten und zu diesen Entscheidungen berufenen Gremien zu befinden. Nicht offen gelegte Einnahmen schaffen innerparteilich schwarze Kassen, über welche Cliquen von Insidern und nur diese verfügen können. Dies höhlt die demokratische Bestimmungsmacht der gewählten Gremien aus, zugleich erlangen diese Cliquen selbst Handlungsspielräume, die innerparteilich nicht demokratisch kontrolliert werden können.

Morlok, NJW 2000, 761 (762); ders., APuZ B 16/2000, 6 (7 ff.); Heinig/Streit, JURA 2000, 393 (397).

Auch im innerparteilichen Kampf um Positionen und Programme darf Finanzmacht unter den Bedingungen der Demokratie kein zulässiges Instrument sein. Entscheidend sein sollen vielmehr die Stimmen, die eine Person, eine Parteigruppierung oder ein Parteiflügel erzielen kann. Die Erweiterung der Publikationspflichten durch Artikel 21 I 4 GG über die Einnahmen hinaus auch auf den Bestand des Parteivermögens und die Verwendung der Finanzmittel einer Partei hat insofern eine wesentliche innerparteiliche Stoßrichtung. Fehlende Transparenz der Parteifinzen, gar ein System von schwarzen Kassen und verdeckten Finanzströmen, unterminieren den demokratischen Charakter der innerparteilichen Willensbildung und gefährden damit die Funktionserfüllung dieser Partei selbst.

Alle vier Rechtsstatus der Parteien gelten ohne weiteres für die Parteiorganisation selbst. Über diese hinaus unterhalten aber die Parteien regelmäßig einen Kranz von Trabantenorganisationen, die verschiedenen Teilzwecken gewidmet sind. Es gibt Jugend- und Seniorenorganisationen, Einrichtungen der politischen Bildung, politische Stiftungen oder Organisationen, die zu bestimmten gesellschaftlichen Gruppen hin eine Verbindung herstellen sollen, ohne selbst Teil der Partei im engeren Sinne zu sein. Für all diese Umfeldorganisationen ist generell, aber auch im Hinblick auf die Parteienfinanzierung zu bestimmen, ob sie dem Parteienrecht unterfallen oder nicht. Die bisherige Vernachlässigung dieser Organisationen ist jedenfalls nicht realitätsgerecht und bietet sowohl Möglichkeiten der verdeckten Parteienfinanzierung durch den Staat als auch durch Private. Diese Umfeldorganisationen sollten deswegen in die Betrachtung der Regulierung der Parteifinzen mit einbezogen werden.

Westerwelle, Das Parteienrecht und die politischen Jugendorganisationen, 1994, passim.

3. Schutzauftrag des Staates für die Funktionserfüllung der Parteien

a) Schutz- und Ausgestaltungspflicht

Artikel 21 GG statuiert einen grundsätzlichen Auftrag an den Staat, für die Funktionstüchtigkeit der Parteien zu sorgen und die Funktionserfüllung durch die Parteien zu gewährleisten. Dies kann nicht dadurch geschehen, dass die Parteien verstaatlicht werden, ihrer Eigenart nach ist diese Möglichkeit eben durch ihre Aufgabenstellung ausgeschlossen. Vielmehr muss die staatliche Rechtsordnung – und ggf. auch der Staatssäckel – ein Instrumentarium zur Verfügung stellen, welches in gesellschaftlicher Initiative so benutzt werden kann, dass ein funktionsfähiges Parteiwesen entsteht. Der Verfassungsbestimmung des Artikel 21 GG insgesamt ist damit ein Regulierungsgebot des Parteiwesens für den Staat zu entnehmen, das auch (und gerade) die Finanzen umfasst. Artikel 21 III GG ist also nicht lediglich eine Kompetenzbestimmung, sondern hat auch den Charakter einer Ausgestaltungspflicht der rechtlichen Instrumente des Parteiwesens und darüber hinaus einer Schutzpflicht des Staates. Wenn man Artikel 21 GG als institutionelle Garantie deutet,

Mauersberger, Die Freiheit der Parteien, 1994, 32 ff.; Morlok, in: Dreier, GG, Artikel 21 Rn. 50,

werden diese Bedeutungsgehalte zwanglos sichtbar. Es geht also darum, dass nicht lediglich Parteien existieren dürfen, sondern dass auch auf unterverfassungsrechtlicher Ebene Rechtsformen und ggf. auch Finanzierungsinstrumente vorhanden sein müssen, welche zum Gelingen des Unternehmens einer parteigetragenen parlamentarischen Demokratie förderlich beitragen.

b) Verfassungsrecht und einfaches Recht

Die verfassungsrechtlichen Gebote der Freiheit, der Gleichheit und der Öffentlichkeit der Parteien beschränken sich deshalb nicht auf die Ebene der Verfassung, sondern verlangen Realisierung, was zwangsläufig auf das einfache Recht verweist. Die Verfassungsdirektiven sind ausgestaltungsbefähigt, sie bedürfen der Präzisierung und der Spezifizierung ihrer Gehalte für bestimmte Anwendungsbereiche. Diese Erkenntnis darf aber nicht dazu führen, den verfassungsrechtlichen Charakter der Ursprungsdirektiven zu verkennen. Was die Parteifinanzen angeht, ist insbesondere hervorzuheben, dass die Pflicht zur finanziellen Transparenz verfassungsunmittelbar begründet wird.

Henke, in: BK, Artikel 21 GG Rn. 324; Morlok, NJW 2000, 761 (762) m.w.N.

Die unvermeidliche Ausformulierung bestimmter Transparenzgebote durch das einfache Gesetz ändert nichts daran, dass in der Substanz diese Publikationspflichten verfassungsrechtlichen Charakters sind. Zwar kann darüber gestritten werden, ob die Publikationspflicht eher in der einen oder in der anderen Weise ausgestaltet sein soll, so sind etwa Publikationsgrenzen diskutabel. Ihrer Natur nach sind diese Publikationspflichten aber bereits von der Verfassung selbst begründet.

Dies bedeutet jedoch nicht, dass mangels einer summenmäßigen Begrenzung der Publikationspflicht im Grundgesetztext jedwede Spende an eine Partei publikationspflichtig ist.

So aber Ipsen, in: Sachs, GG, Artikel 21 Rn. 109 f.

Der Fehler dieser Auffassung entspricht strukturell dem anderen, das Publikationsgebot nur auf einfachgesetzlicher Ebene anzusiedeln. Beide Ansätze verkennen das Zusammenspiel verfassungsrechtlicher Vorgaben einfachgesetzlicher Ausführung.

c) Aspekte des Regulierungsauftrags

Bei der gesetzlichen Ausgestaltung der staatlichen Parteienfinanzierung ist die aufgezeigte Direktivbedeutung der grundgesetzbegründeten vier Status hinreichend zu beachten. Die zentralen Aspekte des so markierten Regulierungsauftrags seien nochmals in Erinnerung gerufen:

- aa) Ganz grundlegend ist staatliche Parteienfinanzierung eine Hilfe zur Erfüllung der Parteifunktionen. Es geht nicht darum, die Parteien um ihrer selbst willen finanziell auszustatten, sondern mit finanziellen Zuschüssen möchte der Staat helfen, die Parteiaufgaben zu erfüllen. Die Funktionserfüllung ist immer der auslösende und legitimierende Grund für jede Art von Parteienfinanzierung. Wo diese Funktionserfüllung bedroht ist, braucht keine staatliche Finanzierung zu erfolgen, ja darf keine staatliche Finanzierung erfolgen.
- bb) Bei der Zuwendung finanzieller Leistungen an Parteien ist besonders zu achten auf die Chancengleichheit aller Bürger bei der politischen Mitwirkung. Die staatlichen Regulierungen sollen dafür sorgen, dass alle Bürger, gleichviel, wie viel Einkünfte und Vermögen sie haben, annähernd gleiche Chancen im politischen Prozess haben. Weder dürfen staatliche Regelungen vorgefundene gesellschaftliche Differenzen verstärken, noch bestimmte Positionen prämiieren.
- cc) Parteienrecht ist Wettbewerbsrecht. Der Parteienwettbewerb bedarf der Regeln, damit der Wettbewerb die von ihm erwarteten Leistungen auch erbringt. Deswegen ist auf die gleichheitsrechtliche Bindung bei der Ausgestaltung der Parteienfinanzierung besonderer Wert zu legen und auch darauf zu achten, wie sich Regeln auch auf unterschiedliche Typen von Parteien auswirken.
- dd) Anders als in der Diskussion der Vergangenheit ist der innerparteilichen Dimension der Finanzmittel und ihrer Handhabung eigene Aufmerksamkeit zu zollen. Nicht offen gelegte Finanzquellen und damit zwangsläufig auch nicht legitimierte und nicht kontrollierte Verwendungsentscheidungen über diese Mittel beeinträchtigen die innerparteiliche Demokratie gravierend und gefährden ihre Funktionstüchtigkeit im Sinne des Grundgesetzes. Die Regulierung hat deswegen auch diesen Aspekt zu beachten.

Dritter Teil: Bestandsaufnahme und zu beachtende empirische Umstände

I. Verfassungsrechtliche Notwendigkeit für Rechtsänderungen

Im Rahmen einer Bestandsaufnahme der geltenden Rechtslage und der Überprüfung auf ihre Verfassungsmäßigkeit geht es darum, ob die geltenden Regelungen dem Schutzauftrag des Grundgesetzes für die Funktions-sicherung der Parteien im Bereich der Finanzierung gerecht werden. In der neueren Terminologie des Bundesverfassungsgerichts,

BVerfGE 88, 203 (254),

ist also zu thematisieren, ob nicht gegen ein Untermaßverbot verstoßen wird. Angesichts dessen, dass bei solchen Schutzaufträgen dem Gesetzgeber (zu Recht) ein erheblicher Einschätzungsspielraum zukommt, kann grundsätzlich nicht festgestellt werden, dass im gegenwärtigen Parteiengesetz Regelungslücken erheblichen Ausmaßes und Gewichtes bestehen. Gerade im Licht der gemachten Erfahrungen mit dem Parteiengesetz mag zwar manches verbesserungswürdig erscheinen, eine verfassungsrechtliche Pflicht, bislang nicht geregelte Fragen rechtlich zu normieren oder bestehende Regelungen in bestimmter Richtung zu verändern, ist nicht festzustellen. Das rechtspolitisch Wünschenswerte geht allerdings weit über das verfassungsrechtlich Gebotene hinaus. Die rechtspolitische Diskussion sollte hier sowohl unter normativen Gesichtspunkten als auch unter Zweckmäßigkeitserwägungen geführt und nicht voreilig stillgestellt werden durch die Behauptung verfassungsrechtlicher Notwendigkeit. Gleichwohl gibt es gute verfassungsrechtliche Argumente, die für die Änderung des geltenden Rechts in einer bestimmten Richtung sprechen. Diese sollen im Folgenden geltend gemacht werden. Auch innerhalb des Spektrums einer verfassungsrechtlich zulässigen Ausgestaltung des Parteienrechts gibt es den verfassungsrechtlichen Zielsetzungen mehr oder weniger entsprechende Varianten.

II. Normative Defizite

Folgende Punkte sollen hier genannt werden, bei welchen gute normative Gründe dafür sprechen, eine neue Regelung anzustreben. Im Einzelnen wird die Begründung hierfür dort gegeben, wo die Sachdiskussion bei den Einzelvorschlägen geführt wird (4. Teil).

- Separate Ausweisung der Abgeordnetenabgaben (IV.5.).
- Gesonderte Regelung der Spenden an Abgeordnete (III.6.).
- Genauere Ausweisung der „Sonstigen Einnahmen“ (VI.6.).
- Begrenzung von Unternehmensspenden und Spenden von juristischen Personen (III.3.b und c).

- Begrenzung von Spenden natürlicher Personen (III. 4.).
- Überprüfung und teilweise Neuzuschneidung der Kriterien der Mittelvergabe (I.3.).
- Neuregelung von Bestimmungen zum Vermögen der Parteien (VI.7.).
- Modifikation der Bestimmungen zur Rechenschaft über Vermögen (VI.7.).
- Erfassung von Darlehen durch die Offenlegungspflicht (VI.3.).
- Vereinfachung und Vereinheitlichung der Antragsfrist (VII.2.).
- Begründung eines kohärenten und umfassenden Sanktionssystems bei Verstößen gegen die Rechenschaftspflichten. Dabei kann auf den Rechtsgedanken des § 23a PartG zurückgegriffen werden, um die Verhältnismäßigkeit der Rechtsfolgen von Verstößen gegen das Parteiengesetz sicherzustellen: Berücksichtigung des Gesichtspunktes, dass Parteien notwendige Instrumente der Volkssouveränität sind, hinter welchen auch Mitglieder und Wähler stehen, die von einer Sanktion faktisch jedenfalls mitbetroffen werden (VII.).
- Entscheidungen über das Parteienrecht sind faktisch so genannte Entscheidungen in eigener Sache. Hier empfehlen sich zusätzliche Sicherungen gegen einen Missbrauch der Entscheidungsbefugnis der Abgeordneten, die immer auch Parteivertreter sind (VIII.5.).

III. Klarstellungsbedarf

Neben Änderungen sind ferner einige Klarstellungen angezeigt, also ausdrückliche positivrechtliche Präzisierungen, die sich bisher aus einer angemessenen Interpretation des PartG ergeben. Zu nennen wären etwa die Präzisierung der Definition von Spenden (III.2.) oder bestehender Spendenannahmeverbote (III.3.).

IV. Befolgings- und Vollzugsdefizite und deren Ursachen

1. Beispiele

Verstöße gegen die Rechtsvorschriften zur Parteienfinanzierung durch und in Parteien sind so alt wie die Rechtsvorschriften selbst. Jüngstes und markantestes Beispiel bilden die 1999/2000 bekannt gewordenen Parteifinanzierungsaffären in der CDU. Im Mittelpunkt der Vorwürfe um rechtswidrige Finanzierungspraktiken stehen dabei fehlerhafte Rechenschaftsberichte, geheime Parteikonten, verbotene Transfers der Parlamentsfraktion, nicht verbuchte – teilweise wohl veruntreute – siebenstellige Bar-

spenden, vor allem aber angebliche Parteispenden anonymer Personen in Millionenhöhe. Der ehemalige Bundeskanzler und Parteivorsitzende der CDU, Helmut Kohl, bekannte sich dazu, solche Spenden persönlich entgegengenommen zu haben, weigert sich jedoch, die Namen der Spender zu nennen, sodass die wahren Quellen der entsprechenden Geldmittel bis heute nicht aufgeklärt sind. Erwiesenermaßen gab es „schwarze Konten“ des Hessischen Landesverbandes der CDU im Ausland, von denen als Vermächtnisse jüdischer Mitbürger getarnte Finanztransfers in den offiziellen Finanzkreislauf der Partei getätigt wurden.

Im Überblick dargestellt bei Leyendecker/Prantl/Stiller (Hg.), Helmut Kohl, die Macht und das Geld, 2000; Morlok, APuZ B 14/2000, 10 ff.; Nassmacher, APuZ B 14/2000, 15 f.; s. a. Nonnenmacher (Hg.), Die gesperrte Macht, 2000.

Doch auch in anderen Parteien wurden immer wieder Unregelmäßigkeiten bekannt. Auch gibt es starke Hinweise darauf, dass im Hinblick auf die absolute Obergrenze der Anteil eigener Leistungen der Parteien in Gestalt von Sach- und Arbeitsleistungen an die Partei manipuliert wird, jedenfalls bei kleinen Parteien.

Dagegen sind Beispiele für Vollzugsdefizite seitens der mittelvergebenden Behörde, dem Bundestagspräsidenten, nicht ersichtlich. Insbesondere sind keine diskriminierenden Fälle gegenüber nicht im Bundestag vertretenen Parteien zu benennen.

2. Ursachen

Rechtsgehorsam bedeutet eine Einbuße in Handlungsmöglichkeiten und fällt deswegen immer schwer. Insofern sind Verstöße gegen Gesetze nichts parteispezifisches. Doch lassen sich daneben besondere Ursachen für Befolungsdefizite benennen. Im Kampf um die Macht (wie im Kampf zwischen Ideologien) werden besondere Energien mobilisiert und entsprechend steigt die Gefahr, rechtliche Grenzen nicht zu achten. Hinsichtlich der Verletzung von bestehenden Regulierungen über die Vergabe von Spenden an Parteien und die Entgegennahme von Geldmitteln durch die Parteien wird die Situation dadurch verschärft, dass beide Seiten kräftige Motive haben, sich ggf. über bestehende Verbote oder Publikationsvorschriften hinwegzusetzen. Die Geldgeber haben sehr häufig den Wunsch, ihre Interessen und Überzeugungen in den politischen Entscheidungsgang einzuspeisen. Hierbei können Geldzahlungen an die politischen Entscheidungsträger durchaus nützlich sein, und zwar auch unterhalb der Grenze zur Korruption. Spenden an Politiker und Parteien dürften regelmäßig jedenfalls Aufmerksamkeit für die Spender – und damit auch für deren Anliegen – schaffen. Mit Geld kann man sich deswegen das Gehör der Entscheidungsträger sichern, was man unter den gegebenen Umständen der Informationsüberflutung und des Überangebots an politischen Zielvorstellungen, die auf die Entscheidungsträger einwirken, nicht gering achten sollte. Umgekehrt haben die Parteien – wie gewöhnliche Bürger und sonstige Organisationen auch – nie ausreichend Geld,

jedenfalls kann man immer auch mehr Geld gebrauchen. Gerade die Wettbewerbssituation, in der sich die Parteien befinden, reizt dazu an, über einen aktuellen Bedarf hinaus sich Geldmittel zu verschaffen, um im Wettbewerb mit anderen einen Vorteil aufzubauen.

Dabei ist festzustellen, dass bestimmte innerparteiliche Arrangements der Finanzorganisation die notwendige Kontrolle von Akteuren durch die Parteigremien selbst nur unzureichend ermöglicht.

Vgl. zu den organisatorischen Konsequenzen Herzog/Kirchhof/Tietmayer, ZParl 2000, 309 ff.; Verhaltensrichtlinien des CDU-Parteitag vom 10. April 2000 zur Parteienfinanzierung, ZParl 2000, 332 ff.

Die CDU hat deshalb die bei ihr bestehende Abkopplung von Zuständigkeiten für Einnahmen und Ausgaben aufgehoben.

Die Einhaltung des Parteienrechts in Finanzfragen ist also grundsätzlich gefährdeter als die Rechtstreue in anderen Bereichen. Dies bestätigt sich auch bei einem Blick ins Ausland – partielle Politikfinanzierungsskandale sind eine ubiquitäre Erscheinung in modernen Demokratien. Insofern ist besonderes Augenmerk auf die Sanktionierung von Verstößen zu legen, damit die Kosten/Nutzen-Kalkulation der Akteure nur zugunsten der Rechtstreue ausgeht. Auch ist besondere Obacht zu geben auf das Verstellen von bestehenden Umgehungsmöglichkeiten.

Schließlich soll aber auch betont werden, dass die vorkommenden Unregelmäßigkeiten keinen Rückschluss auf eine flächendeckende rechtswidrige Praxis der Parteien im Allgemeinen zulassen. So reizvoll der begrenzte Rechtsverstoß zur Gewinnung eines Wettbewerbsvorteils auch ist, für die ganz überwiegende Mehrheit der Politiker ist die Einhaltung der Spielregeln unserer Demokratie eine Selbstverständlichkeit.

V. Realisierungsbedingungen und Handhabbarkeit des Parteiengesetzes

Rechtspolitische Erwägungen zu einer Neuregelung des Rechtes der Parteienfinanzierung dürfen sich nicht auf das für sich genommen Wünschbare beschränken. Sie sollten auch die Reflexion auf die Handlungsbedingungen der Anwendungspraxis des Parteienrechts umfassen, damit ein praxisuntaugliches Parteienrecht vermieden wird. Dieses würde im Ergebnis auch nur unvollständigen Gehorsam finden.

Zunächst ist zu berücksichtigen, dass das Parteienrecht nicht nur von Juristen angewendet wird, sondern auch von sog. Laien. Die primäre Handhabung des Parteienrechts ist im Alltag diejenige durch die Parteimitglieder. Auch diese müssen das Gesetz verstehen und sicher praktizieren können. Parteienrecht muss also so geartet sein, dass es auch von wenig ausgebildeten Laien in ihrer Freizeit korrekt angewendet werden kann. Deswegen ist die Einfachheit, die leichte Erkennbarkeit und auch die Einheitlichkeit der parteirechtlichen Regelungen ein Ziel, dem durchaus eigene Bedeutung zukommt. Dieses Ziel

rechtfertigt auch Einbußen an sachlicher Angemessenheit. Alle Regelungen, die bei größerer Differenziertheit auch die Regelungsgegenstände angemessener erfassen, sind daraufhin zu überprüfen, ob nicht eine einfachere Regelung auch akzeptabel ist. Die Schlichtheit einer Regel hat einen eigenen Wert, gerade bei der Massenorganisation politische Partei. Für die Einfachheit parteirechtlicher Regelungen sprechen auch zwei weitere Gesichtspunkte, nämlich diejenigen der Kontrollierbarkeit und der Anwendbarkeit durch staatliche Instanzen mit möglichst kleinen Entscheidungsspielräumen. Mit „Kontrolle“ ist sowohl die innerparteiliche Kontrolle gemeint, als auch diejenige durch die staatlichen Instanzen, nicht zuletzt aber auch durch die kritische Öffentlichkeit unter

Einschluss der konkurrierenden Parteien. Auch bei den Regelungen für den Rechenschaftsbericht sollte dieser Gesichtspunkt der Einfachheit der Regelungen eine Rolle spielen und nicht die Komplikation des wirtschaftlichen Rechnungswesens ohne Not ungebremst ins Parteiengesetz übernommen werden. Weniger kann hier mehr sein.

Die möglichste Reduktion von Entscheidungsspielräumen bei der Anwendung des Parteienrechts durch staatliche Instanzen entspricht dem Postulat, das Parteienrecht möge möglichst strikt und formal angewendet werden. Dafür spricht, dass so mögliche Manipulationen zugunsten der eigenen Partei durch staatliche Entscheidungsträger ebenso wie der Verdacht dergleichen erschwert werden.

Vierter Teil: Rechtspolitische Detailvorschläge

I. Staatsfinanzierung

1. Verfassungsrechtliche Vorgaben

Die verfassungsrechtlichen Direktiven für die Staatsleistungen an die politischen Parteien und die Regulierung des Finanzwesens überhaupt wurde bereits oben in ihren Grundzügen skizziert (2. Teil II.). Sie seien hier noch einmal hervorgehoben und hinsichtlich verschiedener verfassungsrechtlicher Postulate präzisiert.

- a) Sicherung der Funktionserfüllung der Parteien durch staatliche Parteienfinanzierung
- aa) Staatliche Aktivitäten in Bezug auf die Parteien müssen und dürfen nur das Ziel haben, die Funktionserfüllung der Parteien und die Funktionsfähigkeit des Parteiwesens insgesamt zu sichern und zu befördern. Dies begründet einen Anspruch auf die Gewährung von staatlichen Finanzmitteln, wenn anders eine hinreichende Leistungsfähigkeit der Parteien nicht mehr gesichert erscheint.

Grimm, HdbVerfR, § 14 Rn. 52; v. Münch, in: ders./Kunig, GG, Artikel 21 Rn. 51; Stricker, Der Parteienfinanzierungsstaat, 1998, S. 99 ff.; Morlok, in: Dreier, GG, Artikel 21 Rn. 44.

Die bisherige Praxis wird insofern als von der Verfassung nahe liegend, wenn nicht gar gefordert begriffen. Damit ist freilich keine Aussage über die Höhe gemacht, mit welcher der Staat die Parteien finanziell unterstützen muss. Auch ist der bestehende Aufwand der Partei, der in Ansehung der staatlichen Finanzierung entfaltet wurde, nicht umstandslos als Maßstab des Bedürfnisses der Parteien anzunehmen.

- bb) Das Parteiwesen lebt aus dem Wettbewerb der verschiedenen Parteien.

Die Funktionserfüllung der Parteien erfolgt im Wettbewerb der Parteien untereinander. Die staatliche Gewährleistungspflicht für ein funktionierendes Parteiwesen bezieht sich auch darauf, dass die Wettbewerbsverhältnisse so sind, dass der Parteienwettbewerb intensiv ist – und dass er offen ist für neue Konkurrenten. Von daher können sich auch Finanzierungspflichten ergeben, um Marktzutrittschancen neuer Mitbewerber effektiv werden zu lassen. Diese zu sichern kann aber auch eine Rechtfertigung für Beeinträchtigungen der strikten Gleichbehandlung der Parteien zugunsten von neuen und kleinen Parteien rechtfertigen. Insofern kann man sich an das wirtschaftspolitische Konzept der potenziellen Wettbewerber und des möglichen Marktzutritts anlehnen.

Heinig/Morlok, ZG 2000, 371 (372 f.) in wahlrechtlicher Hinsicht.

Ein anderer Gesichtspunkt betrifft die „economics of scale“. Um die Größenvorteile der (existierenden) großen Parteien (Synergieeffekte) wenigstens teilweise auszugleichen, dürfen kleinere Parteien – begrenzt – Sondervorteile erhalten. Musterbeispiel hierfür ist die degressive Vergütung von Wählerstimmen, wie sie im gegenwärtigen Recht praktiziert wird: 1,30 DM für die ersten 5 Millionen Stimmen. Freilich liegt diese Grenze für den verfolgten Zweck deutlich zu hoch.

Hierzu näher unter 3.c.

- b) Individualrechtliche wie korporationsrechtliche Chancengleichheit

Verfassungsrechtlich besteht eine Verpflichtung, dass alle staatlichen Maßnahmen die Chancengleichheit der Parteien wie auch der einzelnen Bürger wahren und ggf. gegen gesellschaftlich induzierte Verzerrungen schützen. Was als objektiv-rechtliches Funktionssicherungsgebot soeben betrachtet wurde, stellt sich subjektiv-rechtlich als Chancengleichheit der politischen Parteien selbst, aber

auch der einzelnen Bürger, die parteipolitisch handeln wollen, dar. Aus individualrechtlichem Blickwinkel geht es darum, dass alle Bürger und die Vereinigungen aller Gruppen von Bürgern mit Parteicharakter ungeachtet ihrer finanziellen Situierung eine realistische Chance haben, im politischen Wettbewerb mit anderen mithalten zu können. Daraus lässt sich ein Gebot ableiten, unter Umständen eine Staatsfinanzierung einzusetzen, um andernfalls chancenlose parteipolitische Bestrebungen mit annähernd gleichen Chancen auszustatten.

Zugleich ist bei der Ausformung der staatlichen Leistungen an die Parteien, und zwar der direkten wie der indirekten(!), die Chancengleichheit zu beachten. In Erfüllung dieses Gebots waren in der Vergangenheit verschiedene Regelungen zu Recht für verfassungswidrig erkannt worden, so etwa eine zu hohe Schwelle für das Einsetzen der Staatsfinanzierung.

BVerfGE 20, 56 (118); 24, 300 (339 ff.).

Diese Schwelle darf aus Verfassungsgründen nicht oder allenfalls unwesentlich angehoben werden. Die Chance für neue Wettbewerber ist objektiv-rechtlich wie subjektiv-rechtlich zu sichern, die Finanzierungshürde darf allenfalls dazu dienen, Mitnahmeeffekte und Missbräuche auszuschließen (vgl. 3.).

BVerfGE 85, 264 (294).

Im Hinblick auf die indirekten Staatsleistungen an die Parteien, insbesondere in Gestalt von Steuerabzugsmöglichkeiten, muss die Progressionsunabhängigkeit dieser Leistungen gesichert sein. Dies ist für die Hälfte der steuerlich begünstigten Beitragsleistungen und Spenden an Parteien bereits jetzt der Fall, die andere Hälfte der Steuerabzugsfähigkeit mit Progressionseffekt ist abzuschaffen oder ebenfalls auf Progressionsunabhängigkeit umzustellen. Dies heißt auch, dass die Steuerabzugsfähigkeit summenmäßig zu begrenzen ist, wie es die gegenwärtige Rechtslage auch so vorsieht: weil höhere Spenden an eine Partei vom Durchschnittsbürger nicht mehr erbracht werden können und ihre steuerliche Unterstützung nur die finanzkräftigen Kreise bevorzugte.

c) Keine Beeinträchtigung der Parteifreiheit

Die Freiheit der Parteien darf durch die staatlichen Finanzzuwendungen nicht beeinträchtigt werden. Mit der staatlichen Finanzierung dürfen keine Steuerungsmöglichkeiten staatlicher Instanzen gegenüber den Parteien verbunden sein. Dies schließt richtigerweise auch ein Gebot möglichst formaler Ausgestaltung der maßgeblichen Zuwendungskriterien ein, damit stillschweigende Erwartungen der mittelvergebenden Stelle keinen Anknüpfungspunkt haben.

Zu verwerfen ist auch eine Rechtstechnik, die die Erfüllung bestimmter Ziele zur Voraussetzung für den Erhalt (zusätzlicher) staatlicher Mittel macht. Jede inhaltliche Einflussnahme mithilfe des „goldenen Zügels“ auf die Parteiativitäten ist um der Freiheit der Parteien willen untersagt. Die Vergabe von Zuwendungen für bestimmte Verwendungszwecke ist ebenso unzulässig wie die Gewährung einer Prämie auf bestimmte Handlungen. Die

programmatische Freiheit wie die Handlungsfreiheit einer Partei dürfen nicht durch staatlich beherrschte Anreize beeinträchtigt werden, soweit nicht die Funktionserfüllung als solche durch die Partei tangiert ist.

d) Staatliche Parteienfinanzierung und innerparteiliche Demokratie

aa) Die Auswirkungen der staatlichen Finanzleistungen auf die innerparteiliche Demokratie sind zu berücksichtigen. Die innerparteiliche Demokratie leidet Not, wenn die Parteizentralen finanziell unabhängig werden von ihrem Unterbau in Gestalt der nachgeordneten Gebietsverbände und deren Einnahmen aus Mitgliedsbeiträgen und Spenden und sich damit finanziell die Bundesebenen Selbstständigkeit erlauben können. Der Aufbau der Parteien von unten nach oben muss sich auch in der Zuteilung der Finanzmittel widerspiegeln (dazu noch unten V. 1).

bb) Die Parteifreiheit ist im Hinblick auf den innerparteilichen Willensbildungsprozess keine Freiheit zur Willkür, vielmehr muss die innerparteiliche Willensbildung nach Artikel 21 I 3 GG demokratischen Grundsätzen genügen. Wie gesehen, ist die innerparteiliche Demokratie eine notwendige Voraussetzung für die Erfüllung der Verfassungserwartungen an eine Partei (oben zweiten Teil II. 1). Es ist zu erwägen, ob Parteien, deren Binnenleben nicht demokratisch verfasst ist, von der Parteienfinanzierung ausgeschlossen werden können. Die Verwaltung des Schleswig-Holsteinischen Landtags stand einmal konkret vor dieser Frage. Wenn diese Zielrichtung weiter verfolgt wird, so ist zunächst herauszuarbeiten, dass Artikel 21 I 2 GG dem nicht entgegensteht. Nötig ist aber jedenfalls eine gesetzliche Grundlage für eine Vorenthaltung von Finanzmitteln aus diesen Gründen und ein geregeltes Verfahren, in dem der undemokratische Charakter festgestellt werden kann.

Ipsen, in: Sachs, GG, Artikel 21 Rn. 101; Streinz, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Artikel 21 Rn. 188.

e) Relative Obergrenze

Die vom Bundesverfassungsgericht prätorisch eingeführte relative Obergrenze ist auch in Zukunft aus den in BVerfGE 85, 284 ff. genannten Gründen beizubehalten. Allerdings sind Modifikationen bei der Bezugsgröße für die Berechnung der relativen Obergrenze angezeigt. Die Einnahmen aus eigenem Vermögen zeugen schwerlich von einer Verwurzelung der Parteien in der Gesellschaft. Ihre Einstellung in die Berechnung der relativen Obergrenze ist zu überprüfen. Gemäß der Zielsetzung dieses Zuweisungsfaktors, die Resonanz einer Partei in der Bevölkerung widerzuspiegeln, wäre nur es konsequent, Einnahmen aus eigenem Vermögen hierzu nicht heranzuziehen.

Klein, Vorschläge zur Neuregelung des Rechts der Parteienfinanzierung, Gutachten, 1. Abschnitt V. 5.

Zwar erhöht dies den Fremdfinanzierungsdruck in den Parteien und damit auch die Gefahr illegaler Praktiken.

Auch sind die tatsächlichen Effekte eher gering. Selbst bei der eigenvermögensstarken SPD ergeben sich hierdurch keine finanziellen Konsequenzen; betroffen wäre im Jahre 2000 vor allem die Pro DM-Partei. Doch geht mit der Herausnahme des Einnahmepostens nach § 24 II Nr. 4 PartG aus § 18 V S. 1 PartG der Vorteil einher, mehr Handlungsspielraum bei der Rechenschaftslegung von Vermögen zu gewinnen. Denn die Berücksichtigung von Vermögenseinnahmen bei der relativen Obergrenze führte zu der Gefahr von Manipulationen und zur Saldierungspflicht (§ 27 II PartG). Letztere ist zwar de lege lata zu beachten, aber rechtspolitisch in der bestehenden Form nur begrenzt aufrechtzuerhalten (VI.7).

Auch sonstige Einnahmen i. S. d. § 24 II Nr. 7 PartG zeugen nicht von einer Verankerung einer Partei in der Gesellschaft und sind deshalb ebenfalls nicht zur Berechnung der relativen Obergrenze heranzuziehen.

Einnahmen aus Veranstaltungen, Vertrieb von Druckschriften und Veröffentlichungen und sonstiger mit Einnahmen verbundener Tätigkeit. (§ 24 II Nr. 5 PartG) ist dagegen die Tauglichkeit als Indikator für Zuspruch zu Parteien nicht ohne weiteres abzusprechen; ihre Einstellung in die relative Obergrenze damit gerechtfertigt. Problematisch ist insoweit nur eine hinreichende Abgrenzbarkeit zu Einnahmen aus Vermögen.

Schließlich sollte der Gesichtspunkt der Chancengleichheit in den Maßstäben zur Berechnung des jeweiligen Anspruchs auf Parteienfinanzierung durchgängig in Ansatz gebracht werden. Während Spenden und Mitgliedsbeiträge in der steuerlichen Begünstigung und im Rahmen des Zuwendungsanteils (§ 18 III S. 1 Nr. 3 PartG) eine Kappung erfahren, gilt Gleiches für die Berechnung der relativen Obergrenze bisher nicht. Dies ist eingedenk des Primärzwecks – der Sicherung der Staatsfreiheit und finanziellen Abhängigkeit der Parteien von den Bürgern – durchaus konsequent, blendet jedoch die verfassungsrechtliche Sekundärverpflichtung der Chancengleichheit aus. In Fortschreibung der bestehenden Grenzen sollte deshalb die Berücksichtigung von Spenden und Mitgliedsbeiträgen bei der Bestimmung der relativen Obergrenze auf 6 000,00 DM begrenzt werden. Die hierfür erforderlichen Angaben sind bereits bisher in Hinblick auf den Rechenschaftsberichte enthalten.

f) Absolute Obergrenze

Auch die absolute Obergrenze, also die summenmäßige Begrenzung der Staatsmittel, die für die Parteienfinanzierung aufgewandt werden, hat sich bewährt. Eine solche durch Richterspruch zahlenmäßig zu fixieren, ist nicht unproblematisch.

So aber BVerfGE 85, 264 (290).

Grundsätzlich ist eine solche Detailfestlegung Sache des parlamentarischen Gesetzgebers. Ausnahmsweise ist ein Übergriff der Verfassungsgerichtsbarkeit in dem Bereich der Gesetzgebung hier aber verfassungsrechtlich hinnehmbar, und zwar aus zwei Gründen: Es handelt sich bei der Vergabe von Mittel an die Parteien um eine so genannte „Entscheidung in eigener Sache“. Der „judicial activism“ ist ausnahmsweise wegen der Selbstbetroffenheit

der entscheidenden Parteien zu befürworten zur Bekämpfung der Gefahr, die landläufig als „Selbstbedienung“ bezeichnet wird. Hinzu tritt das allgemeine verfassungsrechtliche Gebot zur Sparsamkeit.

2. Einbeziehung des kommunalen Bereiches

Eine Novellierung des Parteiengesetzes sollte auch benützt werden, um die kommunale Ebene in die staatliche Parteienfinanzierung mit einzubeziehen. Dafür sind mehrere Gründe anzuführen. Verfassungsrechtlich spricht vor allen Dingen die Gleichbehandlung von politischen Vereinigungen, welche nur auf kommunaler Ebene antreten, dafür. Diese leiden bislang darunter, dass es in Kommunalwahlkämpfen zu einer vertikalen Subventionierung der kommunalen Ebene bei den politischen Parteien im Rechtssinne kommt, wodurch diese über deutlich mehr Mittel – und zwar aus staatlichen Quellen – verfügen als diejenigen Vereinigungen, die lediglich lokal agieren und damit nach § 2 I 1 PartG nicht als Partei qualifiziert werden. Diese Benachteiligung organisierter Politik, die sich auf die kommunale Ebene beschränkt, stellt zugleich auch eine Beschränkung oder jedenfalls faktische Erschwernis des Marktzutritts für neue Bewerber dar: Vor allem im örtlichen Bereich ist die Möglichkeit für „Newcomer“, sich zu organisieren und dem Wählerwillen zu präsentieren, sehr viel eher gegeben, als wenn der erste Schritt in einer Landtagswahl geschehen muss. Um den Wettbewerb zwischen den Parteien sowie zwischen Parteien und sonstigen Formen organisierter politischer Einflussnahme zu stärken, ist aber die Chancengleichheit für neue Wettbewerber möglichst weitgehend herzustellen. Schließlich spricht auch die Verflechtung der kommunalen Politik mit den übergeordneten Ebenen für die Einbeziehung der kommunalen Ebene in die staatliche Parteienfinanzierung. Der rechtlich notwendige Ansatzpunkt hierfür ist der gesetzliche Begriff der politischen Partei. Dessen bisherige Engführung wird ganz überwiegend von der Literatur für verfassungswidrig gehalten, jedenfalls ist er sachlich unangemessen.

Hesse, Einführung in das Verfassungsrecht, Rn. 168; v. Münch, in: ders./Kunig, GG, Artikel 21 Rn. 14; Kunig, in: HStR II, § 33 Rn. 52; Preuß, in: AK-GG, Artikel 21 Rn. 27, 31; Ipsen, in: Sachs, GG, Artikel 21 Rn. 19 f.; Streinz, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Artikel 21 Rn. 47 ff.

3. Details der Ausgestaltung

a) Mindestquorum an Wählerzuspruch

Einer Erhöhung des Teilhabequorums für die staatliche Parteienfinanzierung von 0,5 % der für Listen abgegebenen gültigen Stimmen bei der letzten Europa- oder Bundestagswahl oder 1,0 % bei einer Landtagswahl (§ 18 IV PartG) sind enge verfassungsrechtliche Grenzen gesetzt, ist durch eine solche Voraussetzung doch stets rechtfertigungsbedürftig in die Chancengleichheit der Parteien eingegriffen (I.1.b.). Teilweise wird beklagt, dass der partielle Wählerfolg in einem sehr kleinen Land wie Bremen

ausreiche, um bundesweit in den Genuss des Zuwendungsanteils nach § 18 III S.1 Nr. 3 PartG zu kommen. Sieht man den Sinn des Mindestquorums aber in der Indikation der Ernsthaftigkeit einer Partei, ihren Aufgaben nach § 1 II PartG nachzukommen, ist eine Verschärfung des Kriteriums nicht angezeigt. Den beiden verfassungsrechtlich legitimen Zwecken, nämlich dem Gebot fiskalischer Sparsamkeit und der Zielsicherung staatlicher Parteienfinanzierung, ist nach der bestehenden Rechtslage hinreichend Genüge getan. Insbesondere ist zu besorgen, dass die Realisierung von Forderungen nach einem bundesweit zu berechnenden Stimmenanteil (etwa 0,1 % aller Wahlberechtigten) sich zulasten von Regionalparteien und zunächst lokal begrenzt erfolgreichen Neugründungen auswirkt. Die finanziellen Effekte solcher Restriktionen sind zudem für den Staat relativ gering, sodass hier im Zweifel für die Chancengleichheit zu optieren ist.

b) Anknüpfung am Wählerstimmenanteil

Die bisherige Heranziehung des Wählerstimmenanteils einer Partei als eine Säule der Bemessungsgrundlage für die staatliche Zuweisung von Finanzmitteln ist beizubehalten. Die Alternative, eine unmittelbare „Finanzstimme“ für die Bürger einzuführen,

siehe etwa Schütte, Bürgernahe Parteienfinanzierung, 1993, passim,

sodass über die Mittelverteilung durch einen separaten Willensakt entschieden werden könnte, ist im Ergebnis zu verwerfen. Die direkteste und mit größter Ernsthaftigkeit abgegebene Präferenzäußerung der Bürger über die Parteien sind die Wahlentscheidungen.

Im Ergebnis nicht zu befürworten ist die Abhängigkeit der ausgeschütteten Staatsmittel von der Wahlbeteiligung. Eine niedrige Wahlbeteiligung ist kein sicheres Zeichen für eine schlechte Leistung der Parteien und für politischen Unmut der Bürger. Eine solche Passivität und Enthaltung kann auch Zeichen politischer Zufriedenheit sein. So erwünscht eine hohe Wahlbeteiligung als Ausdruck demokratischer Kultur ist, so sollten gleichwohl keine finanziellen Anreize für die Parteien gesetzt werden, in einen hektischen Aktionismus zu verfallen und durch künstliche Emotionalisierung Konflikte anzufeuern, nur damit die Wahlbeteiligung steigt.

c) Staffelung der Staatsmittel nach der Zahl der errungenen Wählerstimmen

Gegenwärtig sieht das Gesetz eine Staffelung der Vergütung der Wählerstimmen vor. Nach § 18 III PartG werden die ersten 5 Millionen Stimmen mit jeweils 1,30 DM vergütet, die darüber hinausgehenden Stimmen mit nur 1,00 DM.

Die darin liegende Ungleichbehandlung der Parteien ist im Grundsatz verfassungsrechtlich gerechtfertigt. Wenn damit Parteien mit geringerem Wählerzuspruch für ihre Stimmen im Durchschnitt mehr staatliche Mittel als erfolgreiche Parteien erhalten, so hat diese Degression des finanziellen Werts von Wählerstimmen ihre Berechtigung wegen des Gesichtspunktes der Offenhaltung der parteipolitischen Konkurrenz (siehe oben I.1.b).

Morlok, in: Dreier, GG, Artikel 21 Rn. 87 f.; Streinz, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Artikel 21 Rn. 190.

Der Gesetzgeber hat einen – durch das Gebot der Gleichbehandlung begrenzten – Spielraum für solche Maßnahmen zum Schutz der Offenheit des Wettbewerbs. Diese Idee einer Basisleistung für die Parteien kommt auch in § 5 I 1 bis 3 PartG zum Ausdruck. Zugleich ist die Modifizierung der strikten Gleichbehandlung auch ein Mittel, um den beiden Bezugspunkten des Parteienrechts gerecht zu werden, nämlich einerseits den Parteien als Organisationen und andererseits den Bürgern, die sich für eine Partei engagieren oder sie wählen. In erster Hinsicht gilt „Partei ist gleich Partei“, in zweiter Hinsicht sind alle Wählerstimmen strikt gleich zu behandeln. Die Kombination beider Perspektiven erlaubt in gewissem Maße eine Modifizierung der strikten und ausschließlichen Anknüpfung an die absoluten Wählerstimmen.

Allerdings liegt die bislang bestehende Grenze der Bevorzugung mit 5 Millionen Stimmen viel zu hoch. Im Ergebnis bedeutet dies, dass auch die großen Parteien, die eine solche Sonderförderung nicht brauchen und sie im Hinblick auf ihre Größenvorteile auch nicht verdienen, in den Genuss einer erhöhten Vergütung von Wählerstimmen kommen. Die systematisch beste Lösung wäre, die überproportionale Vergütung abhängig von der jeweiligen Größe des konkreten Wahlerfolges zu bestimmen und auf eine erhöhte Sockelvergütung ganz zu verzichten. So ist daran zu denken, dass bis zu einem bestimmten Prozentsatz von Wählerstimmen ein sukzessive abfallend erhöhter Vergütungssatz gezahlt wird, wobei dieser Prozentsatz bei jeder Wahl separat anzulegen ist. Dabei ist natürlich der widersinnige Effekt zu vermeiden, dass entlang der Grenzwerte ein Mehr an Stimmen sich nicht in ein Weniger an Staatsfinanzierung niederschlägt. Zwar bedeutet dieses Abfallen des Wertes pro Stimme und das Abheben auf den prozentualen Erfolg in der jeweiligen Wahl eine Komplikation, die das Parteienrecht an dieser Stelle schwieriger macht. Da die Vergabe der staatlichen Mittel aber nicht von den Parteien und ihren Mitgliedern selbst betrieben werden muss, sondern von der professionalisierten Verwaltung, tritt der Gesichtspunkt der möglichen Einfachheit der Regelung hier zurück hinter die sachliche Geratenheit.

d) Kriterien für die staatliche Mittelzuteilung

aa) Was den so genannten Zuwendungsanteil der Staatsfinanzierung (§ 18 III 1 Nr. 3 PartG) für das Beitrags- und Spendenaufkommen anlangt, so ist die Obergrenze von 6 000,00 DM pro Jahr richtig und beizubehalten. Allerdings ist das Verhältnis der Spendenvergütung zur Wählerstimmenvergütung in seiner Relation zu überdenken. Eine relative Besserstellung der Wählerstimmen zulasten der finanziellen Beiträge erscheint überlegenswert. Denn während Wählerstimmen ein ausgezeichnetes Kriterium für die Bestimmung des Zuspruchs einer Partei in der Bevölkerung darstellen, gilt dies für Zuwendungen nur in einem eingeschränkten Maße. Mitgliedsbeiträge und Spenden können als besondere Form

des politischen Engagements zwar grundsätzlich für die Zwecke der staatlichen Mittelzuweisung in Korrelation zur gesellschaftlichen Verwurzelung operationalisiert werden. Doch ist daran zu denken, ob nicht eine Gegenkontrolle anhand des Wählerstimmenanteils die Zielgenauigkeit der Mittelvergabe erhöht, also dieser eine Art interne relative Obergrenze bildet. Der Zuwendungsanteil wäre demnach auf die Höhe des Wählerstimmenanteils zu begrenzen.

- bb) Nach § 27 III PartG können Leistungen der Parteimitglieder im Rechenschaftsbericht unberücksichtigt bleiben, sie können aber auch als Einnahmen im Rechenschaftsbericht aufgeführt werden (insofern besteht ein Widerspruch zu § 26 IV PartG). Tatsächlich wird dies in nicht geringem Maße, jedenfalls bei kleineren Parteien, getan. Dies hat einen wichtigen Grund darin, dass auf diese Weise der Anteil der „selbst erwirtschafteten Einnahmen“ im Sinne von § 18 V i. V. m. § 24 II Nr. 1 bis 5 und 7 PartG vergrößert und damit die relative Obergrenze für die jeweilige Partei angehoben wird. Nach einem (freilich unsystematisch erhobenen) Anschein dürfte hier in der Praxis in nicht geringem Umfang Missbrauch insofern getrieben werden, als tatsächlich nicht geleistete Unterstützungsarbeiten für die Partei in Anspruch gebracht oder tatsächlich geleistete Dienste viel zu hoch angesetzt werden.

Bei der dringend angeratenen Vereinheitlichung der Regelungen nach § 27 III PartG und § 26 IV PartG sind zwei Gesichtspunkte zu berücksichtigen: Einerseits sollte die Unentgeltlichkeit der Mitgliederleistungen die Regel sein. Andererseits kann auch die Anrechenbarkeit dieser Leistungen einer weiteren Kommerzialisierung der Parteien entgegenwirken. Eigenleistungen sind überaus begrüßenswert und sollten dem Grundsatz nach nicht schlechter behandelt werden als finanzielle Zuwendungen an eine Partei. Eine gewisse Formalisierung des Anerkennungsverfahrens könnte als Abhilfe gegen Missbrauch dienen, machte aber die alltägliche Parteiarbeit schwieriger. Zudem wäre daran zu denken, erst Eigenleistung von einer bestimmten Größe an als im Rechenschaftsbericht buchungsfähige Leistungen anzuerkennen. Als Untergrenze können 1000,00 DM pro Mitglied und Jahr gelten. Setzte man diese Grenze zu tief an, ist dem Missbrauch mit Eigenquittungen Tür und Tor geöffnet. Angesichts dessen, dass das Problem bislang wohl keine gravierenden Dimensionen angenommen hat, ist aber keine dringende Notwendigkeit ersichtlich, hier einzuschreiten. Im Übrigen mag man eine solche Praxis auch als heimlichen – durchaus zu rechtfertigenden – Startvorteil für kleine Parteien ansehen.

II. Einnahmen aus eigenem Recht

Einnahmen aus eigenem Recht sind solche, über deren Entstehen und Aufkommen die Parteien größere Sicherheit haben, weil sie Rechtstitel auf diese Einnahmen besitzen. Diese Einnahmen schaffen den Vorteil größerer Planbarkeit.

1. Beiträge

Mitgliedsbeiträge sind die „natürliche“ Quelle von Parteifinanzien und werfen kaum Probleme auf, allenfalls bei der Berechnung der Sach- und Dienstleistungen.

Aus Gründen der Konsequenz und der Gleichbehandlung mit Parteispenden ist zu überlegen, ob nicht eine Publikationspflicht für Mitgliedsbeiträge über 20 000,00 DM einzuführen ist. Ein Großverdiener, der eine Großspende macht, wird namentlich im Rechenschaftsbericht erwähnt. Ein Großverdiener, der ehrlich gemäß seinem Einkommen Mitgliedsbeiträge in entsprechender Höhe bezahlt, wäre eigentlich auch namhaft zu machen. Freilich entfällt der Publikationszweck der Aufdeckung externer Einflüsse auf eine Partei durch Finanztransfers. Auch dürfte sich die praktische Relevanz der Fragestellung in Grenzen halten.

2. Vermögen

a) Begrenzungen zulässigen Parteivermögens?

Der freie Aufbau und die freie Verwendung von parteieigenem Vermögen ist geschützt durch die Parteienfreiheit des Artikel 21 I GG. Eigenes Vermögen bildet das finanzielle Substrat freier parteipolitischer Betätigung. Deshalb sind jedwede Eingriffe in die freie Vermögensverwaltung verfassungsrechtlich begründungsbedürftig. Dabei finden Publikationspflichten über das Vermögen ihre Grundlage in Artikel 21 I 4 GG selbst; darüber hinausgehende Limitierungen sind genau darauf hin zu untersuchen, ob sie einen legitimen Zweck verfolgen, kein milderes Mittel zur Verfügung steht und das Gebot der Angemessenheit gewahrt ist. Ein umfassendes Verbot partiell gewinnorientierter Tätigkeiten dürfte diesen Anforderungen kaum genügen, wenn die Einnahmen der Parteiarbeit zugute kommen. Dabei ist auch zu bedenken, dass eigenes Vermögen den finanziellen Druck steter Fremdeinnahmen und dadurch die Gefahr einer illegalen Einnahmenpraxis mildert. Eigenwirtschaftliches Engagement kann Parteien von Verfassungen wegen deshalb schwerlich untersagt werden. Insbesondere wird es schwer fallen, eine gesetzliche Begrenzung zulässigen entgeltlichen Engagements auf parteispezifische Tätigkeiten im Lichte des Artikel 21 GG zu halten. Zum einen steht auch hier die Verhältnismäßigkeit infrage, zum anderen bemisst sich die Unterscheidung von parteinahen und parteifernen Aktivitäten wesentlich am Selbstverständnis der jeweiligen Organisation. Deshalb kommen Beschränkungen im Aufbau von und der Verfügung über Parteivermögen nur ausnahmsweise dann in Betracht, wenn das von der Verfassung vorgesehene Korrektiv der Kontrolle durch Publizität nicht mehr hinreicht.

b) Rechenschaftspflichten

Für die Publikationspflichten zum Vermögen der Parteien lassen sich mehrere Zwecke benennen. Diese lassen sich gliedern in eine Ergänzungsfunktion, eine Spezifizierungsfunktion und eine Kontrollfunktion für sensible Vermögensfelder.

- aa) Die Kontrolle von Parteien auf Abhängigkeiten, die aus finanzieller Unterstützung durch externe Geldgeber resultieren, tritt bei eigenem Vermögen zurück. Andererseits ist die Offenlegung des Vermögens eine notwendige Ergänzung zur Publizität der Einnahmen, weil erst die lückenlose Erfassung von Einnahmen, Vermögen und Ausgaben eine hinlängliche Transparenz der Parteifinancen erlaubt. Müssten Vermögensbestände nicht offen gelegt werden, wäre die Möglichkeit, Einnahmen zu verschleiern und als Vermögen „zur Seite zu schaffen“, sehr viel eher gegeben. Insofern handelt es sich also bei der Publikationspflicht von Vermögensbeständen um eine sekundäre Begründung für die Transparenz der Vermögensverhältnisse.
- bb) Ein weiterer Grund, der für die Offenlegung von Vermögen der Parteien spricht, liegt darin, besondere Arten von Vermögen und besondere Verwendungen des Vermögens öffentlich zu machen und damit öffentlicher Kontrolle zu unterstellen. Unternehmerische Tätigkeiten von Parteien können politische Interessen jenseits der Willensbildung durch die Mitglieder entstehen lassen. Im äußersten Fall könnte die Erfüllung der verfassungsrechtlichen Funktionen einer Partei nicht nur durch die finanzielle Abhängigkeit von Dritten in Frage gestellt werden, sondern auch durch aus eigener Unternehmerschaft resultierenden Sonderinteressen. Insoweit gilt wie bei Spenden das Erfordernis einer Kontrolle durch die Öffentlichkeit, die dem Wähler Reaktionsspielräume eröffnet.
- cc) Schließlich ermöglicht die Offenlegung des eigenen Vermögens die Kontrolle besonders sensibler Sektoren.

Vermögen, das im Bereich der Massenmedien investiert ist, kann zu Funktionseinschränkungen der kritischen Rolle der Medien gegenüber der Politik der eigenen Partei führen. Dies ist ein sensibler Punkt, der, wenn man ins Ausland schaut (Musterbeispiel Berlusconi in Italien), eine erhebliche Dimension annehmen kann. Allerdings ist dies in der Dimension der Konzentrationsgefahren sachlich eine Frage des Medienrechts und des Kartellrechts, nicht des Parteienrechts. Dies gilt grundsätzlich auch für die Offenlegung der Eigentumsverhältnisse der Anbieter eines Printproduktes für den Leser, um Gefahren für die „objektive“ Berichterstattung erkenntlich zu machen. Dieses Leserinteresse besteht nicht nur bei Parteien als Teilhabern an Medienunternehmen. Zugleich ist zu bedenken, dass die mediale Präsentation ihrer Arbeit und Anliegen ein klassisches Feld der Parteiarbeit darstellt. Vor dem Hintergrund historischer Erfahrungen (Sozialdemokratie) ist dabei auch zu beachten, dass der Aufbau parteieigener Medien eine Reaktion von politischen Parteien sein kann, die in der etablierten Medienlandschaft keine hinreichende Resonanz finden oder zu finden glauben.

Die Besonderheiten von Parteien als Medienunternehmer dürften dadurch angemessen zu berücksichtigen sein,

dass man sich die Logik der Rechenschaftspflicht nach Artikel 21 I 4 GG nutzbar macht: Kontrolle durch Publizität. Deshalb ist an besonders detaillierten Rechenschaftspflichten über Medienbeteiligungen zu denken, die Holdingstrukturen etc. transparent machen. Weiter gehende Restriktionen sind nicht angezeigt und kaum zu rechtfertigen.

Kontrolle durch Publizität greift auch bei Angeboten von wirtschaftlichen Leistungen, deren Nachfrage von politischen Gremien abhängt, durch Unternehmen, die einer Partei gehören. Zu denken ist etwa an Computersoftware für kommunale Verwaltungen. Hier kann eine missbräuchliche Verwendung öffentlicher Gelder insofern nahe liegen, als unter den auf dem Markt konkurrierenden Angeboten diejenigen von derjenigen Partei ausgesucht werden, denen die politische Spitze der Gemeinde nahe steht. Eine solche Konstellation begründet also die Gefahr verdeckter Parteienunterstützung aus staatlichen Kassen. Solche „politiknahen“ Leistungen sind freilich kaum oder gar nicht abzugrenzen von anderen Leistungen; der Einkauf von Büromaterial oder von Heizöl macht dies deutlich. Das Problem ist deshalb primär systematisch an anderer Stelle zu lösen, nämlich dem Vergaberecht. Die strenge Fassung des deutschen Vergaberechts in Umsetzung des europäischen Rechts sollte hier genügen. Dabei kann das parteirechtliche Gebot der Publizität von parteieigenem Vermögen eine flankierende Kontrollfunktion erfüllen, indem Kontrollbehörden, Konkurrenten und Medien die Eigentumsverhältnisse und dadurch mögliche Sonderinteressen parteipolitisch zu verortender Vertreter entschlüsseln können. Deshalb ist auch insoweit eine hinreichende Detailschärfe der Rechenschaft einer Partei über entsprechende Vermögensposten anzustreben.

III. Spenden

1. Zulässigkeit

Parteispenden haben in der Öffentlichkeit einen negativen Beiklang bekommen – völlig zu Unrecht. Spenden an Parteien sind in einer parlamentarischen Demokratie eine erwünschte Form des politischen Engagements; die Spendenabhängigkeit von Parteien ist ein Instrument der Gewährleistung der Sensibilität der Parteien für gesellschaftliche Bedürfnisse. Individualrechtlich betrachtet gibt es ein subjektives Recht des Einzelnen auf Parteispenden als eine Form der politischen Betätigung. Auch der Partei als Organisation steht ein Recht auf Werbung und Annahme von Spenden zu als eine Form der Parteitätigkeit. Subsistenzsicherung ist Teil der geschützten Parteitaktivitäten.

2. Definition

Die bestehende gesetzliche Definition (§ 27 I 2 PartG) genügt und wirft wenig rechtspolitische Probleme auf.

Allenfalls in einigen Punkten sind Klarstellungen möglich und nützlich:

- Auch Zuwendungen von Todes wegen sind unter den Spendenbegriff zu subsumieren. Dies ist eigentlich eine Selbstverständlichkeit angesichts des Wortlautes der Vorschrift und ihres Sinnes: mögliche Abhängigkeiten von Geldgebern transparent zu machen. Die mögliche Abhängigkeit durch versprochene Zuwendungen von Todes wegen ist zu Lebzeiten des Spenders sogar eine noch größere als bei Spenden, die sofort getätigt werden, weil das Vermächtnis widerrufen werden kann.
- Darlehen sind als Spenden auszuweisen, wenn sie unterhalb des Marktzinses zu verzinsen sind (Zinsvorteil als Spende). Der marktübliche Zinssatz für Darlehen kann gesetzlich festgelegt werden, etwa als Diskontsatz plus 2 %. Eine Kontrolle erfolgt über eine gesonderte Berichtspflicht für Darlehen (VL3).
- Hinsichtlich der Frage, wann eine Spende in den Rechtskreis der Partei geraten und damit erst zur Spende geworden ist, kann auf die allgemeinen rechtlichen Bestimmungen verwiesen werden. Eine Spende liegt nur dann vor, wenn ein dazu legitimer Repräsentant der Partei die Mittel auf eine Weise entgegengenommen hat, dass der Spender davon ausgehen kann, er habe an die Partei geleistet und diese habe die Mittel auch bekommen. Es gelten die Grundsätze der Vollmacht, der Duldungsvollmacht und der Anscheinsvollmacht, maßgeblich ist also der objektivierte Empfängerhorizont des Leistenden. Durchgreifende Bedenken bestehen gegen Vorschläge, die Annahme einer Barspende seitens einer Partei erst mit Verbuchung auf ein parteieigenes Konto anzunehmen.

So Klein, Vorschläge zur Neuordnung des Rechts der Parteienfinanzierung, Gutachten, 2. Abschnitt, V. (§ 30 III Gesetzentwurf).

Damit wäre die Existenz von „schwarzen Kassen“ parteirechtlich wegdefiniert, ein den Verfassungsvorgaben zur Rechenschaftspflicht ungenügender Regelungsansatz.

- Das Vorliegen einer Spende steht auch in Frage bei einer sog. „Parallelaktion“, also einer Aktivität, die objektiv einer Partei nützlich ist, aber von einem anderen Akteur als der Partei selbst vorgenommen wird, z. B. Wahlkampfaktivitäten zugunsten einer Partei durch einen außenstehenden Dritten oder gar einem Verband.

Ausgangspunkt der rechtlichen Beurteilung ist, dass diese Dritten die politische Betätigungsfreiheit genießen, solche Aktivitäten deshalb nicht ohne weiteres der Partei zuzurechnen sind und damit keine Parteispende begründen. Eine Parteispende setzt die Zurechenbarkeit dieser Leistungen zur Partei voraus. Der objektive Nutzen allein genügt nicht; eine Partei braucht sich keine Bereicherung aufdrängen zu lassen. Eine Parteispende wird aus solchen Leistungen erst dann, wenn die Partei, die objektiv begünstigt wird, maßgebliche Verfügungsmacht über den ihr zugewendeten Vorteil erlangt, wenn sie also über den Einsatz der Mittel disponieren kann.

Morlok, NJW 2000, 761 (764).

Die Dispositionsmöglichkeit ist also das maßgebende Kriterium, wobei die zeitliche Platzierung der Aktivitäten und ihre Einfügung in eine übergreifende Werbekampagne Indizien liefert. Dies mag in der Praxis teilweise zu Beweisschwierigkeiten führen, ist aber die verfassungsrechtlich einzig machbare Regelung solcher Aktionen. Die Zuordnung jeder einer Partei nützlichen Kampagne als Spende würde einerseits die Parteifreiheit empfindlich berühren und der Partei eine kaum einzulösende Beobachtungs- und Berichtspflicht über außerparteiliche Aktivitäten auferlegen, andererseits ebenfalls zu schwerwiegenden Abgrenzungsfragen führen. Ab welcher inhaltlichen Nähe wären politische Kampagnen des DIHT, des BDI, der Gewerkschaften, der Kirchen als Spende zu bewerten? Eine ausdrückliche Werbung für eine Partei erfolgte in keiner der einschlägigen und viel diskutierten Beispiele.

Für dieses Kriterium aber Klein, a. a. O., 2. Abschnitt, II.

Zudem ist dem Zweck der Rechenschaftspflicht, Kontrollmöglichkeiten durch Publizität zu gewährleisten, gerade bei öffentlichen Kampagnen von Dritten in einem gewissen Umfang schon durch die Maßnahme selbst Genüge getan, will sie doch bei Ausweis des Ursprungs der Aktivitäten gezielt Aufmerksamkeit erzeugen.

3. Person des Spenders

- a) Verbotene Spenden nach bisherigem Recht

Hinsichtlich der bestehenden Verbote, Parteispenden bestimmter Herkunft anzunehmen, ist das PartG nicht verbesserungsbedürftig.

- aa) Bei Mitteln der Fraktionen oder der parteinahen Stiftungen ist auf einer formalen Auslegung und Handhabung dieser Normen zu bestehen.

Morlok, NJW 2000, 761 (764); Müller/Albrecht, DVBl. 2000, 1315 (1320 ff.).

Eine Klarstellung ist hilfreich, wonach überhaupt Finanztransfers von diesen verpönten Quellen zu den Parteien zu unterbleiben haben: weil die darin liegenden Verschleierungsmöglichkeiten von vornherein vermieden werden sollen, soll eben die aufwendige Klärung, welchen materiellen Ursprungs bestimmte Finanzmittel sind, nicht nötig sein. Die strikte Durchhaltung des Spendenannahmeverbots in dieser Hinsicht flankiert die Offenlegungspflichten und die Annahmeverbote.

- bb) Anonyme Spenden sind auch nach bisherigem Recht untersagt.

Morlok, NJW 2000, 761 (764).

Adressaten des notwendigen Wissens sind die Öffentlichkeit (Rechenschaftsbericht) und die zuständigen Parteigremien. Es genügt nicht, wenn der un-

mittelbare Empfänger der Spende die Person des Spenders kennt.

Ausnahmen vom Anonymitätsverbot sind nicht zu machen. Der tatsächlich vorgekommene Fall, dass eine Partei auf der Anonymität eines Spenders besteht, weil dieser bei Bekanntwerden seines Namens Anschläge auf Leib und Leben befürchtet, gibt zu keiner anderen Beurteilung Anlass. Jeder Bürger hat die Möglichkeit, im Hinblick auf eine aus einer Spende ihm erwachsende (mutmaßliche) Gefahr, auf eine Spende gänzlich zu verzichten.

cc) Bestechungsspenden

Der Tatbestand der verbotenen Bestechungsspende nach § 25 I Nr. 6 PartG erscheint zu eng gefasst, insbesondere, wenn er der Verhinderung von Korruption vorgibt. So erfasst der Tatbestand nicht die nachträgliche „Entlohnung“ politischer und wirtschaftlicher Gefälligkeiten durch die Parteien. Der ohnehin problematische Nachweis korrupten Handelns im Zusammenhang mit Parteispenden wird durch diese unnötig enge Fassung noch erschwert. Daher sollten in Zukunft auch solche Spenden erfasst werden, die wegen eines bereits gewährten Vorteils getätigt werden bzw. vor der Gewährung des Vorteils versprochen werden. Zwar ließe sich eine solche Auslegung interpretatorisch bereits jetzt gewinnen, aus Klarstellungsgründen ist die Erweiterung des Tatbestandes jedoch angezeigt.

b) Spenden von juristischen Personen

Das öfter diskutierte Problem der Zulässigkeit von Spenden juristischer Personen an politische Parteien ist in vier Hinsichten zu beleuchten:

aa) Die dogmatische Stringenz legt ein Verbot sämtlicher Spenden juristischer Personen an Parteien nahe. Parteispenden sind Ausdruck der politischen Selbstbestimmung der Bürger, sozusagen ein Äquivalent zum persönlichen Einsatz in einer Partei durch Formen aktiver Mitarbeit. Parteien sind aber in doppelter Hinsicht auf das Spektrum natürlicher Personen hin ausgerichtet und dadurch auch in Organisation und Aktivität begrenzt: Zum einen ist ihre wesentliche und die Partei überhaupt erst konstituierende Funktion die Teilnahme an Wahlen (§ 2 I 1 PartG) – und wahlberechtigt sind nur natürliche Personen; zum anderen sind Parteien Zusammenschlüsse von ebendiesen wahlberechtigten Bürgern des Landes (§ 2 I 2 PartG). Teilnahme an Wahlen und Mitgliedschaft in Parteien sind zwei miteinander verzahnte Wege der politischen Teilhabe, die bewusst juristischen Personen verschlossen ist. Die Möglichkeit der finanziellen Unterstützung von Parteien eröffnet nun juristischen Personen „durch die Hintertür“ die gezielte Beeinflussung der innerparteilichen und interparteilichen Willensbildung.

Gegen die Zulässigkeit von Spenden juristischer Personen an Parteien spricht auch die Chancengleichheit der Bürger bei der parteipolitischen Betätigung,

hier in Gestalt von Parteispenden: Diejenigen Bürger, die über die Finanzmittel juristischer Personen verfügen, können ihre politischen Präferenzen mehrfach zum Ausdruck bringen, sie können einmal als Privatperson spenden und zum anderen als Verfügungsberechtigte über die Mittel juristischer Personen. Zwar wird zu Recht die Spende einer juristischen Person nicht mehr steuerlich gefördert,

BVerfGE 85, 264 (315 ff.),

die gesellschaftlich bestehende Ungleichheit wird also von Staats wegen nicht noch verstärkt; immerhin wird aber mit der Zulässigkeit von Unternehmensspenden den Verfügungsberechtigten die Möglichkeit gegeben, fremde Gelder nach eigenen Präferenzen für Parteien einzusetzen, und dies sogar ohne dafür mit ihrem eigenen Namen in der Öffentlichkeit erscheinen zu müssen. Neben dem Aspekt der Chancengleichheit ist also auch die Transparenz ein Gesichtspunkt, der gegen die Zulässigkeit von Spenden juristischer Personen spricht.

bb) Um diesen Gesichtspunkten gerecht zu werden, kommen mehrere Wege in Betracht.

- Zum einen können Spenden juristischer Personen verboten werden, hier bietet sich eine Vorschrift im Parteiengesetz an.
- Zum anderen kann das Problem dadurch bearbeitet werden, dass die Entscheidungs- und Kontrollmechanismen in den juristischen Personen gestärkt und intensiviert werden, um die Fähigkeit zur Mehrfachspende zu erschweren und die Entscheidung stärker in die Hände der „Basis“ der jeweiligen Organisationen, welche Parteispenden leisten, zurückzuverlagern. Man könnte also für Parteispenden Sondervorschriften in entsprechenden Fachgesetzen, etwa dem Aktiengesetz vorsehen, damit die Verfügungsberechtigten Manager diese Entscheidungen vor den Anteilseignern zu rechtfertigen haben und in Antizipation von deren Reaktion handeln. Gleiches gilt auch für andere Arten von Organisationen, etwa für Verbände vom Typ der Gewerkschaften. Weiter ist, um diese internen Kontrollmöglichkeiten zu aktivieren, an eine besondere, zeitnahe Publikation von Spenden juristischer Personen vor der Publikation des Rechenschaftsberichts zu denken. Dieser kommt regelmäßig später an die Öffentlichkeit als die Kontrollgremien der juristischen Personen tagen. Wenn im Rechenschaftsbericht einer Partei steht, dass ein bestimmtes Unternehmen eine Parteispende geleistet hat, ist die Hauptversammlung längst Vergangenheit. Zu erwägen ist also eine besondere Publikationspflicht, jedenfalls gegenüber den Kontrollberechtigten in der juristischen Person, die so rechtzeitig erfolgt, dass auf den internen Sitzungen Rede und Antwort gestanden werden muss.

cc) Freilich sind auch gegenläufige Gesichtspunkte zu berücksichtigen: Es gibt, wie oben benannt, wirkmächtige Motive für Parteispenden, sowohl

aufseiten der spendenden juristischen Personen als auch auf Seiten der Parteien, solche Spenden auch anzunehmen. Werden die legalen Möglichkeiten, Parteispenden zu leisten, zu sehr reduziert, entsteht ein Druck in die Illegalität. Um es bildhaft auszudrücken: Werden die zulässigen Tore für Parteispenden zu klein gemacht, werden illegale Nebentüren eröffnet werden. Um eine solche „kriminogene“ Wirkung des Gesetzes zu vermeiden, ist es entgegen den namhaft gemachten Gründen eine ernstliche Option, Spenden juristischer Personen weiterhin zuzulassen. Auch ist zu sehen, dass ein Verbot von Spenden juristischer Personen dazu führen kann, dass Strohmannen eingesetzt werden, mit dem Ergebnis, dass die Öffentlichkeit letztlich um so weniger weiß, wer hinter bestimmten Parteispenden steht. Ein Herr Meier oder eine Frau Müller im Rechenschaftsbericht der Parteien ist weniger aussagekräftig als etwa die bekannte X-AG.

- dd) Es gibt also gute Gründe sowohl für wie gegen ein grundsätzliches Verbot von Spenden juristischer Personen an Parteien. Ein Mittelweg könnte darin bestehen, moderate Begrenzungen einzuzeichnen und andererseits die Kontrollmacht der Öffentlichkeit zu erhöhen. Dann wären Parteispenden seitens juristischer Personen auf 100 000,00 DM pro Jahr zu begrenzen. Eine solche Obergrenze würde einerseits die Chancengleichheit der Bürger stärken, andererseits die politische Abhängigkeit der Parteien von einem Geber (oder einer bestimmten kleinen Zahl von Gebern) begrenzen.

Ergänzt werden sollte eine solche Obergrenze um die skizzierten organisationsinternen Publikationspflichten von Parteispenden für die Organe der spendenden juristischen Personen, um sie der Kontrolle durch die Teilöffentlichkeit der Eigentümer zu unterwerfen.

- c) Verbot von Spenden seitens öffentlicher Unternehmen

Eine ausdrückliche Verbotsnorm empfiehlt sich für öffentliche Unternehmen. Dafür gibt es zwei Gründe: Die staatliche Obergrenze der Parteienfinanzierung soll nicht in Gestalt von Spenden aus Mitteln umgangen werden, die letztlich dem Staat zur Verfügung stehen; zum anderen ist zu sehen, dass die politische Chancengleichheit gefährdet ist durch Spenden seitens öffentlicher Unternehmen, weil diese Unternehmen von der jeweiligen politischen Mehrheit gesteuert, zumindest kontrolliert werden und damit die Parteien der Opposition benachteiligt zu werden drohen. Ein solcher Verdacht ist angesichts der Vorfälle, die in jüngerer Zeit bekannt geworden sind, offensichtlich nicht völlig aus der Luft gegriffen.

Ein Verbot von Parteispenden seitens juristischer Personen, an denen die öffentliche Hand eine wesentliche Beteiligung hat, ist verfassungsrechtlich möglich angesichts der fehlenden Grundrechtsträgerschaft dieser Unternehmen,

hierzu Dreier, in: ders., GG, Artikel 19 III Rdnr. 38 ff. m.w.N.,

sowie der Gründe, die auch die absolute Obergrenze stützen (oben I.1.e). Die Grenze der wesentlichen Beteiligung

eines Trägers öffentlicher Gewalt an einem Unternehmen, die dieses zu einem „öffentlichen Unternehmen“ im parteifinanzrechtlichen Sinne macht, ist bei 20 % Kapitalbeteiligung der öffentlichen Hand zu ziehen.

4. Zulässige Spendenhöhe bei natürlichen Personen

Aus Gründen der Chancengleichheit ist auch bei Spenden natürlicher Personen eine Obergrenze von 100 000,00 DM eine sinnvolle Maßnahme. Derjenige, der über wenig Finanzmittel verfügt, kann durch eigene Arbeitsleistung keineswegs mehr als eine solche Summe zugunsten seiner Partei erwirtschaften. Im Sinne der Einfachheit ist an eine einheitliche Obergrenze für Spenden bei natürlichen und juristischen Personen zu denken.

5. Barspenden

Um die Möglichkeiten zu verringern, die Buchführungspflichten und die Rechenschaftslegungspflichten zu umgehen, müssen Barspenden an eine Partei von einer gewissen Höhe an verboten und die Spender wie die annehmende Partei auf den Weg des bargeldlosen Zahlungsverkehrs verwiesen werden. Dies hat den großen Vorzug, dass Zahlungsvorgänge dann notwendigerweise aktenkundig werden, und zwar sowohl bei der Partei als auch beim Spender und nicht zuletzt auch bei der dazwischen geschalteten „neutralen Instanz“ in Gestalt des ausführenden Kreditinstituts. Die spontane Spende ist nach wie vor möglich, die Ausstellung von Verrechnungsschecks gilt als bargeldlos.

Hinsichtlich der Höhe, von der an Barspenden verboten sein sollen, bietet sich eine Grenze von 1 000,00 DM an. Lebenspraktisch werden größere Geschäfte zunehmend selten in bar abgewickelt, jedenfalls, wenn keine illegalen Nebenabsichten damit verbunden sind. Dem typischen spontanen Griff in die eigene Brieftasche auf einer Parteiveranstaltung stehen nach wie vor keine Hindernisse entgegen, nur bei größeren Summen ist die Realisierung in Gestalt einer Überweisung oder der Ausführung eines Schecks um einen Tag aufzuschieben.

So auch Nicolaus, ZParl 2000, 321 (323).

6. Direktspenden an Abgeordnete und sonstige Parteimitglieder

Das Parteiengesetz ist um eine Regelung zu ergänzen über diejenigen Spenden, die direkt an Abgeordnete und kommunale Mandatsträger gegeben werden. Diese Mittel werden mit der gleichen Intention gegeben wie Parteispenden und sie bergen auch das gleiche Gefahrenpotenzial wie Spenden an die Partei – wenn nicht sogar noch in gesteigertem Maße: Eine bestimmte Summe des Geldes ist für eine Partei oder eine ihrer organisatorischen Unterheiten in aller Regel nicht so bedeutsam wie für einen individuellen Mandatsträger. Die Gefahr der Beeinflussung, um nicht von politischer Korruption reden zu müssen, ist jedenfalls in abstracto hier größer als bei Partei-

spenden. Dass solche Zuwendungen für Abgeordnete bislang nicht erfasst werden, ist als gravierende Lücke in den Offenlegungspflichten des Parteienrechts zu qualifizieren.

Zugleich ist zu sehen, dass Zuwendungen, die einer bestimmten Person, von der man politisch überzeugt ist, zugute kommen, ein personales Element in der Politik bewahren, das nicht aufgegeben werden sollte. Gerade angesichts einer unübersehbar großen Zahl von politischen Feldern und noch mehr politischen Themen, die zudem laufend wechseln, ist eine personale Basis des politischen Vertrauens und der politischen Orientierung wichtiger denn je. Situationen und Themen kommen und gehen, Personen bleiben; politisches Vertrauen kann dann in solche Personen investiert werden in der Hoffnung, dass diese schon situationsabhängig und themenspezifisch richtige Entscheidungen treffen werden.

Spenden an einzelne Mandatsträger sollten wie sonstige Parteispenden buchungsmäßig erfasst und von einer bestimmten – deutlich niedriger anzusetzenden – Grenze an auch publiziert werden müssen. Vorgeschlagen seien 6 000,00 DM. Um diese Verbuchung und die Publikation effektiv sicherzustellen, sollte die technische Abwicklung so gewählt werden, dass all diese „Individualspenden“ an die Partei weitergegeben werden müssen und dort als Parteispenden verbucht werden. Der Intention des Spenders kann dadurch Rechnung getragen werden, dass er eine Verwendungsbestimmung derart treffen kann, dass diese Spende nur für den Wahlkampf oder sonstige politische Aktivitäten eines bestimmten Abgeordneten zu verwenden ist: Es handelt sich also dann um eine „Zweckspende“ zugunsten eines bestimmten Abgeordneten. Es ist demnach ein besonderes Spendenannahmeverbot für Abgeordnete zu begründen; diese dürfen lediglich als Empfangsboten für Parteispenden fungieren. Zu überlegen ist auch, ob andere einzelne Parteimitglieder ebenso zu behandeln sind wie Abgeordnete. So ist auch ein Parteivorsitzender, der nicht über ein Abgeordnetenmandat verfügt, ein interessanter Empfänger von Spenden. Um nicht in uferlose Abgrenzungsprobleme zu kommen, sollten deswegen alle Parteimitglieder in eine entsprechende Regelung einbezogen werden: Wenn eine politische Spende erfolgt, hat diese an die Partei adressiert zu werden, nicht an das einzelne Parteimitglied. Diesem kann ggf. durch eine Mittelverwendungsaufgabe gedient werden. Für den einzelnen Abgeordneten oder das sonstige Parteimitglied kann dieser Weg insofern attraktiv sein, als keine Schenkungssteuer zu errichten ist, weil die Partei steuerbefreit ist.

Ein solches Spendenannahmeverbot für einfache Parteimitglieder ist verfassungsrechtlich nicht unproblematisch. Um ein solches begründen zu können, muss auf die Rolle als Parteimitglied abgehoben werden. Für die Parteien ist kraft Verfassung eine Verpflichtung zur Publizität von Spenden gegeben. Eine Partei besteht aber auch aus ihren Mitgliedern, zumal denjenigen, die ein Mandat innehaben. Die individuelle Lebensführung tritt demgegenüber hier hinter die Rolle als Parteimitglied zurück.

7. Sonstige Publikationspflichten

a) Umfassende Pflicht zur Publikation ab 20 000,00 DM

Die Grenze zur namentlichen Publikation von Parteispenden, die derzeit bei 20 000,00 DM liegt, sollte in dieser Höhe beibehalten werden. Zwar lässt sich argumentieren, dass diese Grenze zu hoch angesetzt sei, weil jedenfalls auf Landes- und erst recht noch auf nachgeordneter Ebene eine geringere Summe durchaus in der Lage sei, Einfluss in und auf eine Partei zu begründen. Von daher liegt es nahe, diese Grenze variabel anzusetzen, also abhängig von der Ebene, welcher die Parteispende zukommt.

So richtig diese Überlegung ist, gleichwohl sollte davon abgesehen werden, um die Regelung des Parteiengesetzes nicht übermäßig zu komplizieren. Eine Verminderung der inhaltlichen Differenziertheit hat zwar ihren Preis an Sachangemessenheit, bringt aber Gewinn bei der Erfassbarkeit und Anwendbarkeit. Die Einfachheit der Regelung ist insofern ein beachtenswertes Ziel. Dass mit kleineren Summen als 20 000,00 DM auf nachgeordneten Ebenen bereits Gefahren sich realisieren, die mit der Publikationspflicht abgewehrt werden sollen, ist deswegen hinzunehmen.

b) Stückelung von Großspenden

Die Stückelung von Großspenden in mehrere kleine, um die Publikationspflicht zu umgehen, ist bereits nach bestehendem Recht untersagt. Der entgegenlaufenden bekannt gewordenen Praxis ist mit den rechtstechnischen Maßnahmen in Gestalt von weiter gehenden Verboten nicht beizukommen. Illegales zu verbieten – das ist keine Erfolg versprechende rechtspolitische Strategie.

Eine klarstellende Regelung gegenüber Spendenstückelungen ist für den Fall zu empfehlen, dass eine Spende der Partei als einheitliche annonciert wird (Beispiel: Eine Unternehmens-Gruppe hat einer Partei aus verschiedenen Unternehmen ihres Konzerns Geld zukommen lassen, der Partei aber dies insgesamt zur Kenntnis gebracht). Wenn in dieser Weise die Einheitlichkeit einer Spende für die Partei erkennbar war und auch eine erkennbar einheitliche Intention dahinter steckte, so muss eine Partei, die diese Gesamtspende entgegennimmt, diese Einheitlichkeit gegen sich gelten lassen und die Spenden im Rechenschaftsbericht als verbundene aufführen, das heißt zusammenzählen und die jeweiligen Donatoren im Zusammenhang nennen.

8. Staatsfinanzierte Flugreisen und ähnliche Vergünstigungen

a) Keine Parteienprüderie

Die Materie von regierungsfinanzierten Flugreisen und ähnlicher Unterstützung für Parteipolitiker und Parteiaufgaben ist vielfältig und schwierig und kann nicht allein im Parteienrecht behandelt werden. Hier nur einige Aspekte:

Grundsätzlich sollte anerkannt werden, dass in einem parlamentarischen Regierungssystem das Regierungspersonal aus den Reihen politischer Parteien stammt und dass dieses Regierungspersonal trotz der Wahrnehmung eines öffentlichen Amtes nicht aufhört, auch als Parteipolitiker zu agieren. Das parlamentarische Regierungssystem verträgt insofern keine parteipolitische Prüderie. Die Tatsache, dass Parteipolitiker Regierungsämter wahrnehmen und es zwangsläufig zu einer notwendigen Zone der Unschärfe der Abgrenzung kommt, ist zu respektieren. Deswegen sollte kein Rigorismus bei der Abgrenzung von Regierungstätigkeit und parteipolitischer Tätigkeit verordnet werden, vielmehr die Abgrenzungsschwierigkeit akzeptiert und die Folgeprobleme durch einige Regelungen begrenzt werden.

b) Rechtliche Probleme solcher Staatsleistungen

Problematisch ist die skizzierte Unschärfe in mehreren Hinsichten, so bezüglich der Obergrenzen der Parteienfinanzierung, der Chancengleichheit der Oppositionsparteien, schließlich eventuell auch in der Überlagerung der Gemeinwohlverpflichtung öffentlicher Ämter durch parteipolitische Orientierungen und Loyalitäten, wobei freilich wieder daran zu erinnern ist, dass eben im Streit um die richtige Konzeption, und zwar im parteipolitischen organisierten Streit, das Gemeinwohl ermittelt wird.

c) Regelungsmöglichkeiten

Voraussetzung für eine gesetzliche Regelung auf diesem Felde ist zunächst, dass klar dargestellt wird, welche staatsfinanzierte Reisetätigkeit unternommen wird. Auf dieser Grundlage kann dann nach Regelungen gesucht werden, die die benannten Probleme lösbar machen. Zu denken ist dafür an ein Flugreiseregister, in welches auch die Opposition Einblicke erhält.

Auf dieser Grundlage kann bei einer gemischten Wahrnehmung von Regierungsaufgaben und Parteiaufgaben an eine anteilige Kostenverteilung gedacht werden. Insgesamt schlage ich eine Großzügigkeit bei der Umschreibung des Kreises von Regierungsaufgaben vor. Das Gleichbehandlungsproblem gegenüber der Opposition ist dadurch zu lösen, dass auch die Opposition die Möglichkeit erhält, ein bestimmtes Reisekontingent aus Haushaltsmitteln in Anspruch zu nehmen.

Damit diese steuerfinanzierte Reisetätigkeit nicht überbordet – es ist auch an die Verantwortung gegenüber dem Steuerzahler zu denken –, wird eine Budgetierung empfohlen, in dessen Rahmen das jeweils probate Transportmittel gewählt werden kann.

Diese Vorschläge sollten zunächst weniger in Rechtsform, sondern zunächst als faktische Absprachen zwischen Regierungsseite und Opposition ausprobiert werden. Eine Erprobung in Gestalt von informalen Regeln ist also anzuraten.

IV. Ausgaben

In der Problematik des erheblichen Finanzbedarfs der politischen Parteien wird immer wieder auf den Gedanken

von Ausgabenbegrenzungen zurückgegriffen. In der Tat liegt es nahe, nicht nur die Einnahmenseite zu reglementieren, sondern auch am entgegengesetzten Pol anzusetzen. Die Finanzierungsfrage wird in dem Maße einfacher, als Ausgabenbeschränkungen effektiv werden.

So gibt es Ausgabenbeschränkungen für den Präsidentschaftswahlkampf in den Vereinigten Staaten, wenn der Kandidat staatliche Mittel in Anspruch nehmen will.

Für eine solche Beschränkung der Ausgaben spricht auch die Überlegung, dass die Parteien nicht zu Organisationen werden sollen, die überwiegend professionell handeln, das heißt, dass die Aktionen der Parteien nicht überwiegend von dafür bezahlten Fachleuten getragen werden, sondern von Bürgern, die in ihrer Rolle als politisch engagierte Parteimitglieder Parteihandlungen vornehmen. Die Verwurzelung der Parteien in der Bevölkerung wird paradigmatisch eben durch diesen Operationsmodus. Allein, es gibt offensichtlich eine Tendenz zur Professionalisierung der Parteien, was auch meint eine „Kapitalisierung“.

Landfried, Parteifinanzen und politische Macht, 1990, 282 ff. und öfter,

in dem Sinne, dass die Parteien über größere Finanzmittel verfügen müssen. Der Gedanke, diesem Trend ein Ende zu setzen oder ihn jedenfalls zu begrenzen, ist also nicht fern liegend.

Insg. knapp Römmele, APuZ B 16/2000, 23 (29).

Allerdings scheinen die Erfahrungen aus den Ländern, welche solche Ausgabenbeschränkungen vorgenommen haben, eher vom Misserfolg dieser Versuche zu zeugen.

Das Scheitern von Ausgabenbegrenzungen im Sinne von rechtlich vorgegebenen Obergrenzen ist naheliegend. Nur allzu leicht dürften sich solche Grenzen überschreiten lassen, etwa dadurch, dass Leistungen vonseiten der Mitglieder und Sympathisanten nicht in Rechnung gestellt werden. Zwar ist dies auch bereits derzeit möglich; Sachzuwendungen geldwerter Art sind ja bei rechtmäßigem Handeln der Partei als Spenden zu verbuchen. Der Anreiz, eine solche Spende nicht zu verbuchen, liegt allerdings gegenwärtig nur darin, nicht als Großspender namentlich erwähnt zu werden. Ausgabenobergrenzen schafften darüber hinaus einen weiteren, vermutlich intensiven Anreiz, am Rechenwerk der Partei vorbei Leistungen zu erbringen. Eine solche Regelung dürfte also dazu stimulieren, sich illegal zu verhalten – ohne wenigstens annähernd Aussicht darauf zu haben, das mit solchen Grenzwerten Bezweckte auch tatsächlich zu erreichen. Deshalb wirkt der mit einer Ausgabenbegrenzung verbundene Eingriff in die Parteienfreiheit bei gegenwärtigem Kenntnisstand unverhältnismäßig.

V. Innerparteiliche Finanzordnung

1. Innerparteiliche Auswirkungen staatlicher Parteienfinanzierung

In der bisherigen Diskussion wurden die innerparteilichen Auswirkungen staatlicher Finanzleistungen an die Par-

teien fast vollständig vernachlässigt – durchaus zu Unrecht, nimmt man das Postulat von Artikel 21 I 3 GG zugunsten innerparteilicher Demokratie und auch den entsprechenden organisatorischen Aufbau einer Partei, den § 7 PartG vorgibt, ernst. Innerparteiliche Demokratie hängt ab von einer dezentralisierten Organisation – und diese kann nur dann effektiv werden, wenn die nachgeordneten organisatorischen Einheiten auch finanziell hinreichende Bewegungsfähigkeit haben und sich eine eigene Meinung „leisten“ können. Mit anderen Worten, die Finanzausstattung der Parteien muss so geregelt sein, dass der formal demokratische Organisationsaufbau nicht faktisch ausgehöhlt wird durch finanzielle Abhängigkeiten nachgeordneter Gebietsverbände von den höheren organisatorischen Einheiten. Dies bedeutet, dass es auch in die Gewährleistungsaufgabe des Gesetzgebers fällt, die innerparteilichen Finanzströme zu beobachten und die staatlichen Zuwendungen dementsprechend zu adressieren.

§ 22 PartG hat mit seinem Gebot zum innerparteilichen Finanzausgleich einen Erinnerungspunkt in diese Richtung gesetzt, dem es an Ausführungsbestimmungen aber mangelt. Instruktiver ist demgegenüber § 7 PartG, eine Bestimmung, die auch so zu lesen ist, dass die nachgeordneten Gebietsverbände finanziell leistungsfähig sein müssen.

Ein zu wenig beachtetes Sonderproblem im Hinblick auf die Politikfinanzierung im umfänglichen Sinne stellt die üppige Ausstattung der Fraktionen dar, die damit eine eigenständige Macht innerhalb der Parteien geworden sind. Die Ressourcen der Fraktionen sind etwa gleich groß oder gar größer als diejenigen der Parteien. So sind beispielsweise die Bundestagsfraktionen der politischen Parteien mit mehr Personal ausgestattet als die Zentralen der Bundesparteien. Diese staatsfinanzierten Mittel bedingen eine Gewichtsverschiebung innerhalb der Parteien zugunsten der Fraktionen, also zugunsten einer innerparteilichen Funktionselite, was die Bestimmung des innerparteilichen Betriebes von der Basis her gefährden kann. Bei der gebotenen Gesamtbetrachtung der Politikfinanzierung sind solche Effekte im Auge zu behalten. Im engeren Sinne parteirechtliche Vorschläge ergeben sich aus der Erkenntnis dieses Problems aber nicht: Abhilfe ist bei der Fraktionsfinanzierung im Kontext einer Gesamtbetrachtung der Politikfinanzierung zu suchen.

2. Demokratisierung der innerparteilichen Finanzwirtschaft?

Im staatlichen Bereich ist das Budgetrecht des Parlaments eine der wesentlichen Errungenschaften der Demokratisierung. Bemerkenswerterweise gibt es im innerparteilichen – wie auch im sonstigen innerverbandlichen – Bereich kaum eine Paralleldiskussion mit der Zielrichtung, das Budgetrecht vom Vorstand weg zum Parteitag zu verlagern.

Welche Gründe für diese Zurückhaltung bei der Forderung sprechen, soll an dieser Stelle nicht weiter verfolgt werden. Ob Praktikabilitätsabwägungen tatsächlich ein solches Gewicht haben, soll deswegen unentschieden bleiben. Da die Praxis offensichtlich keinen Bedarf laut werden lässt, das Finanzwesen auch in dieser Hinsicht demokratisch weiter zu entwickeln, kann es nicht Sache ei-

nes Gutachters sein, dies zu fordern, wohl aber, auf diese Möglichkeit aufmerksam zu machen.

3. Organisation und Verfahren der Finanzordnung

Jenseits der Frage, welche organisatorische Ebene über welche Mittel verfügen und welches Organ darüber entscheiden kann, gilt es, innerparteilich und/oder parteigesetzlich Organisation und Verfahren der innerparteilichen Finanzwirtschaft zu regeln. Insbesondere für die Erfüllung der Pflichten, welche das Parteiengesetz den Parteien auferlegt, sind diese Umstände von erheblicher Bedeutung. Die aufgrund schlechter Erfahrungen von der Kommission der sog. drei Weisen der CDU gemachten Vorschläge stehen für die Wichtigkeit der äußeren Organisation des Finanzwesens.

Herzog/Kirchhof/Tietmeyer, ZParl 2000, 309 ff.

So spricht sehr viel dafür, dass erst eine Trennung zwischen Einnahmeverantwortung und Ausgabeverantwortung es möglich gemacht hat, ein System schwarzer Kassen über längere Zeit hin aufrechtzuerhalten.

Angesichts des Verfassungspostulats der Parteifreiheit sollte die Regelung dieser Materie aber der Parteiautonomie überlassen bleiben. Jede Partei ist angesichts der verfassungskräftigen und gesetzlichen Verpflichtung zur öffentlichen Rechenschaftslegung und angesichts der an Verstöße geknüpften Sanktionen gut beraten, sich selbst um eine Organisationsform und um prozedurale Muster zu kümmern, welche falsche Rechenschaftsberichte möglichst ausschließen und darüber hinaus die beste Vorsorge dafür treffen, dass den rechtlichen Geboten Genüge getan wird.

4. Rechtspolitische Vorschläge

Nach dem Gesagten gibt es im Hinblick auf die innerparteiliche Finanzordnung nur wenig gesetzgeberischen Handlungsbedarf:

Es genügen die vereinsrechtlichen Bestimmungen des BGB über die Entlastung des Vorstandes und die Rechenschaftsverpflichtung nach § 9 V PartG. Um eine Wirtschaft mit schwarzen Kassen möglichst schwer zu machen, kann daran gedacht werden, innerparteiliche Finanztransfers über 1 000,00 DM hinaus nur unbar abwickeln zu lassen. Zahlungen größeren Umfangs werden damit verfolgbar, und zwar nicht nur in Gestalt von eingegefertigten Belegen, sondern vor allen Dingen auch durch die Einschaltung externer Dritter in Gestalt von Banken dokumentierbar in fremdproduzierten Belegen.

VI. Fragen des Rechenschaftsberichts

1. Sinn und Zweck des Rechenschaftsberichts

Die Vorschriften des Rechenschaftsberichts und seine Einrichtung überhaupt verfolgen zwei Stoßrichtungen: Sie sollen nach außen wie nach innen wirken.

a) Außerorganisatorische Ziele

Die Schutzrichtung, welche von Artikel 21 I 4 GG ins Auge gefasst wird, ist zunächst die Offenlegung der Finanzverhältnisse gegenüber der Öffentlichkeit. Es geht darum, mögliche Abhängigkeiten der Partei von externen Geldgebern kenntlich zu machen und damit nach Möglichkeit zu neutralisieren. Damit wird im Ergebnis auch die Partei vor unsittlichen Anträgen, die mit Finanzleistungen im Zusammenhang gebracht werden können, tendenziell geschützt.

b) Innerorganisatorische Ziele

Die zweite Stoßrichtung der Offenlegung der finanziellen Umstände einer Partei gilt einer wirksamen innerparteilichen Demokratie. Auch parteiintern sind nur Stimmen bei Wahlen und Abstimmungen das entscheidende Medium des Machtgewinnes. Keine legitimen Instrumente, um innerparteiliche Machtpositionen zu erringen oder abzusichern, sind Zahlungen, schon gar nicht verdeckte Zahlungen. Deswegen muss klar sein, wer über welche Beträge verfügt, deswegen muss das Vermögen der Partei den Mitgliedern bekannt sein. Das allgemeine Prinzip des Parteiengesetzes, in Ablehnung eines „Führerprinzips“ nur Gremien die wesentlichen Bestimmungen treffen zu lassen, ist auch in Finanzdingen durchzuhalten. Dies setzt voraus, dass die offiziellen Gremien auch tatsächlich Bescheid wissen, welche Finanzmittel zu Gebote stehen und dass diese Entscheidungen dann auch selbst treffen.

2. Namentliche Erwähnung aller Spender?

Wiederholt wurde der Vorschlag gemacht, sämtliche Spenden mit dem Namen ihres Autors im Rechenschaftsbericht aufzuführen, also die Grenze des geltenden Rechts von 20 000,00 DM aufzugeben. Dafür werden auch verfassungsrechtliche Gründe ins Feld geführt: Artikel 21 I 4 GG kenne die 20 000,00 DM-Marge nicht, sondern verlange uneingeschränkt die Veröffentlichung der Herkunft der Mittel einer Partei.

Ipsen, in: Sachs, GG, Artikel 21 Rn. 109 ff.

Diesem Vorschlag sollte aus Effizienz- und Praktikabilitätsgründen letztlich nicht gefolgt werden.

- Das verfassungsrechtliche Argument überzeugt nicht, es ist eine auch andernorts häufige Erscheinung, dass eine rechtliche Direktive auf Verfassungsebene durch das einfache Gesetz spezifiziert wird und dabei Relevanzgrenzen gesetzt werden. Dabei typisiert die Grenze von 20 000,00 DM eine Schwelle, von der ab die Möglichkeit unbotmäßiger Einflussnahme nicht von vornherein ausgeschlossen ist. Die notwendige Summe zur potenziellen externen Politiksteuerung durch Zuwendungen hängt letztlich von der einschlägigen Gliederungsebene ab. Deswegen gibt es an und für sich guten Grund, eine differenzierte Regelung für die Nominierungspflicht von Spenden einzuführen, also derart, dass je niedriger die organisatorische Stufe ist, welcher das Geld zugewandt wird, desto niedriger

ist die Nominierungsgrenze zu ziehen. Im Interesse einer Einheitlichkeit und damit auch Einfachheit des Gesetzes wird hier darauf verzichtet, eine solche Abstufung vorzuschlagen. Wie ausgeführt sollte das Parteiengesetz nicht zu differenziert ausfallen. Einem ausdrücklichen Verzicht auf letzte Angemessenheit der Regelung wird also hier das Wort geredet.

- Die Publikation einer Parteispende mag manchem Spender unerwünscht sein und ihn ggf. sogar von einer Zuwendung an eine Partei abhalten. Der Wunsch einer Person auf Geheimhaltung der parteipolitischen Präferenzen ist im Lichte des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung und parteipolitische Betätigungsfreiheit bis zu einer bestimmten Grenze verfassungsrechtlich legitim; er kann deshalb bei der Ausgestaltung der Publikationspflichten Berücksichtigung finden.

3. Darlehen

Nicht nur Spenden, sondern auch Darlehen an eine Partei können Chancen der Einflussnahme auf diese eröffnen: Darlehen können zurückverlangt werden, je nach Gestaltung sogar zur Unzeit. Der Darlehensnehmer bleibt dann abhängig von der Gunst des Darlehensgebers. Deswegen sollten Darlehen wie Spenden als eine für die unabhängige Politikgestaltung einer Partei sensible Finanzierungsform eigens nachweisspflichtig werden: Im Rechenschaftsbericht sind von einer Grenze von 20 000,00 DM an Darlehen mit Darlehensgeber und Zinssatz nebst Laufzeit im Rechenschaftsbericht aufzuführen. Bei einem Diskontokredit ist dessen Rahmen zu nennen.

Zur Zinsvergünstigung als Spende siehe auch III.2.

Zu ergänzen sind die Darlehensvorschriften um ein Verbot, Darlehen „vom verbotenen Baum“ anzunehmen, also von solchen Darlehensgebern, die nach § 25 I PartG als Spender an Parteien ausgeschlossen werden. Diese Norm wäre also als umfassendes Geldannahmeverbot von diesen Quellen auszugestalten.

4. Mitgliedsbeiträge

Von den bestehenden – sparsamen – Regelungen über die Mitgliedsbeiträge gibt es kaum etwas zu ändern. Aus Gründen der Einheitlichkeit sollten Mitgliedsbeiträge ab einer Höhe von 20 000,00 DM pro Jahr auch namentlich auszuweisen sein.

5. Abgeordnetenbeiträge und Spenden von Abgeordneten

Die Abgeordneten aller Parteien führen erhebliche Beiträge an ihre Partei ab, sodass es angezeigt ist, dieser Art von Finanzierungsquelle eigene Aufmerksamkeit zu widmen. Zum einen ist die absolute Höhe dieser Finanzleistungen der Abgeordneten an ihre Partei bemerkenswert, sodass der nicht fern liegende Verdacht geäußert wurde, bei der Festsetzung der Höhe der Diäten werde stillschweigend bereits das in Rechnung gestellt, was die

Abgeordneten an ihre Parteien abzuführen haben. Auf diese Weise fungiert die Abgeordnetenentschädigung, so der Vorwurf, zum Teil als verdeckte Parteienfinanzierung.

v. Arnim, Die Partei, der Abgeordnete und das Geld, 1996, 316 und öfter.

Faktisch ist wohl zu konstatieren, dass die Höhe der Abgeordnetendiäten es erlaubt, eine erkleckliche Summe an die Partei abzuführen (als Richtgröße mögen 1500,00 DM pro Monat bei Bundestagsabgeordneten hier stehen), ein Teil der Abgeordnetenentschädigung dient also faktisch als indirekte Parteienfinanzierung. Der zweite Grund, aus welchem diese Leistungen der Abgeordneten an ihre Partei kritisch betrachtet, ja beargwöhnt werden, liegt darin, dass die steuerliche Anrechenbarkeit von Zuwendungen an eine Partei mit 6 000,00 DM nach wie vor eine Höhe hat, die der Durchschnittsbürger nicht erreichen kann und auch nicht erreicht. Der einschlägig geäußerte Verdacht geht dahin, diese relativ hohe Festsetzung der steuerlichen Erheblichkeit von Leistungen an eine Partei diene nicht zuletzt den Abgeordneten selbst. Schließlich hat auch in der öffentlichen Diskussion eine Rolle gespielt, dass die Parteien auf solchen „Spenden“ der Abgeordneten in erheblicher Höhe bestehen, sodass die Freiwilligkeit der Spenden infrage gestellt wurde. Eine rechtliche Pflicht, einen Teil der Abgeordnetenentschädigung abzuführen, verstößt aber gegen die Verfassung.

Auch wenn man sich diesen Beargwöhnungen nicht anschließt, so besteht doch hinreichender Anlass, dieses Feld der Politikfinanzierung im Überschneidungsbereich von Parteienfinanzierung und Abgeordnetenfinanzierung verstärkter Transparenz zu unterwerfen, um der Missbrauchsträchtigkeit zu begegnen und auch um ein diffuses Klima von Verdächtigungen zu bekämpfen. Dass diejenigen, die von ihrer Partei gefördert und mit den Apparaten der Parteien in das Parlament delegiert wurden, auch einen Teil der daraus fließenden Einnahmen wieder an die Partei zurückgeben, kann nicht von vornherein als untunlich bewertet werden. Freiwillige Beiträge von Abgeordneten an ihre Parteien sind rechtlich nicht zu beanstanden.

Deswegen ist – wie es bereits die frühere Rechtslage vorsah – im Rechenschaftsbericht wieder bei den Einnahmen eine eigene Kategorie vorzusehen, unter welcher die Beiträge und die Spenden von Mandatsträgern aufgeführt werden. Diese sind in der Summe separat auszuweisen. Falls sie im einzelnen Fall über 20 000,00 DM hinausgehen, ist, entsprechend der allgemeinen Regelung, auch der Name des Spenders zu nennen.

Der Grund für diese gesteigerte Transparenz, der durch separate Ausweisung Rechnung getragen werden soll, liegt hier nicht wie bei der Nennung externer Spenden in der drohenden Abhängigkeit von außen, sondern in der besonderen Anfälligkeit in der skizzierten Gemengelage der verschiedenen Quellen der Politikfinanzierung. Auch ist zu sehen, dass die Abgeordnetenbeiträge an die Parteien eine Finanzquelle darstellen, mittels welcher die Führungsschicht in einer Partei sich zum Teil selbst fi-

nanzieren kann. Anders als der demokratischen Idee der Bestimmung des innerparteilichen Geschehens von unten nach oben, was im Beitragswesen seine Entsprechung findet, tragen hier die Mandatsträger und daher ein Teil der innerparteilichen Elite nicht unerheblich zur Parteienfinanzierung mit bei und gewinnen damit ein Stück Unabhängigkeit von den sonstigen Finanzierungsquellen. In diesem Finanzierungsmodus kann insofern ein kurz geschlossener Machtkreislauf gesehen werden. Auch dies spricht für die separate Ausweisung dieser Finanzmittel.

6. Sonstige Einnahmen

Die bisherige Kategorie „Sonstige Einnahmen“ nach § 24 II Nr. 7 PartG hat sich als missbrauchsträchtig erwiesen. Eine Auffangkategorie mag aus finanztechnischer Hinsicht nötig sein, tatsächlich diene diese Rubrik offensichtlich aber auch dazu, um Einnahmen, deren wahre Herkunft man nicht offen legen wollte, zu verschleiern und in den ordnungsgemäßen Finanzkreislauf der Partei einzuschleusen. Dem sollte nach Möglichkeit für die Zukunft dadurch vorgebaut werden, dass alle Finanzposten über 6 000,00 DM detailliert darzustellen sind.

7. Einnahmen aus Vermögen

Das Grundproblem der bestehenden Rechtslage hinsichtlich Einnahmen aus Vermögen liegt darin, dass zwei getrennte Rechnungen aufgemacht werden: Eine Einnahme- und Ausgabenrechnung und eine Vermögensrechnung, die nicht recht miteinander verbunden sind. Dies beeinträchtigt die Übersichtlichkeit, vor allem aber die Nachprüfbarkeit des Rechenschaftsberichts der Parteien.

Deswegen sollte künftig eine Verbindung zwischen den beiden Rechnungen dergestalt hergestellt werden, dass eine Haushaltslegung für das operative Geschäft und das Vermögen vorzulegen sind, in denen der Gesamtzufluss zum Vermögenshaushalt aus dem operativen Haushalt und die Entnahme aus dem Vermögenshaushalt zu operativen Zwecken anzugeben sind. Zugleich sind die Transaktionen innerhalb des Vermögensbereiches transparenter darzustellen; insoweit wäre eine zweite, vermögensbezogene Einnahmen- und Ausgabenrechnung aufzumachen. Vorbild kann hier das kommunale Haushaltsrecht sein.

Wenn man keine tieferen Eingriffe in das System der Rechnungslegung vornehmen möchte – solche Vorschläge sind Sache des speziell hierauf gerichteten Gutachters –, so empfiehlt sich bei Beibehaltung der Rechtslage im Übrigen nicht die Einführung einer einheitlichen, umfassenden Einnahmen- und Ausgabenrechnung, worin sämtliche Finanztransaktionen der Partei erfasst werden. Verführe man so, so würde nämlich nach gegenwärtiger Rechtslage die relative Obergrenze, die im bestehenden Gesamtsystem eine wichtige Rolle spielt, beliebig manipulierbar: Durch im Ergebnis neutrale Kreislaufgeschäfte könnte der Anteil der eigenen Einnahmen einer Partei beliebig nach oben manipuliert werden. So könnte etwa wiederholt ein Vermögensgegenstand zum gleichen Preis gekauft und wieder verkauft, und so der Eigenanteil

angehoben werden, ohne dass reale Anstrengungen der Partei um Verwurzelung in der Gesellschaft dahinterstünden. Im Hinblick auf diese Gefahr ist dringend zu warnen davor, schlicht eine umfassende Einnahmen- und Ausgabenrechnung einzuführen. Wenn man dies möchte, so ist zugleich – wie hier auch vorgeschlagen – die Grundlage für die Berechnung der relativen Obergrenze mit zu ändern.

Hinsichtlich der Schärfe der Rechnungslegungspflichten bei den Einnahmen aus Vermögen ist es für Zwecke der Transparenz der Finanzverhältnisse einer Partei ausreichend, den Jahressaldo juristischer Personen anzugeben, nicht zu verlangen ist eine Bilanz jedes Einzelunternehmens. Zwar eröffnet dies die Möglichkeit, über Dachgesellschaften oder Holdings Informationen zu aggregieren und damit im Ergebnis weniger an Informationen weiterzugeben, die Publizität für einzelne Unternehmen ist aber kein Ziel, das als solches vom Parteienrecht verfolgt werden darf. Wirtschaftsrechtliche Publikationspflichten sind hier sachnäher. Für Zwecke des Parteienrechts kommt es nur darauf an, über Vermögensmassen und deren Erträge Bescheid zu wissen. Sonderprobleme, wie sie etwa in der Medienmacht von Parteien gesehen werden können, sind gesondert zu behandeln (oben 4. Teil II. 2). Bei Unternehmen, die als Eigenbetriebe der Partei geführt werden, ist das Ergebnis deren wirtschaftlicher Tätigkeit anzugeben.

8. Einnahmen unklarer Herkunft

Die Buchführungspflichten und die sich daran anschließenden Rechnungslegungspflichten der Partei sollen vermeiden, dass es Einnahmen unklarer Herkunft gibt. Um jeden Anreiz zur Umgehung der einschlägigen Vorschriften oder auch eine mehr oder weniger billigende Inkaufnahme von Schlamperei in dieser Hinsicht zu vermeiden, ist ausdrücklich zu statuieren, dass Einnahmen ungeklärter Herkunft als illegale Spenden gelten. Eine solche Vermutungsregelung – die widerlegbar ist – mag ggf. bereits auch dem bestehenden Recht entnommen werden.

Heinig/Streit, JURA 2000, 393 (399 f.).

Wenn kraft Vermutung Einnahmen unklarer Herkunft als illegale Spenden gelten, so sollen sich auch daran dann die hierfür vorgesehenen Sanktionen knüpfen. Für eine Partei wird es damit entsprechend unattraktiv, Einkünfte unklarer Herkunft zu haben (dazu unten 3.b.ii).

VII. Voraussetzungen staatlicher Parteienfinanzierung und Sanktionen

1. Parteienfinanzierung durch den Staat ist Funktionsförderung

Die staatlichen Leistungen an die Parteien erfolgen nicht um ihrer selbst willen oder wegen eines originären Anspruchs der Parteien auf diese Leistungen, sondern zur Er-

reichung eines bestimmten Zieles: Die Parteien werden gefördert wegen ihrer von der Verfassung für unerlässlich erachteten Rolle für eine parlamentarische Demokratie (s. oben 2. Teil I. und II.). In umgekehrter Blickrichtung bedeutet dies, dass die Grundlage für die Staatsfinanzierung einer Partei dann entfällt, wenn sie nicht hinreichende Gewähr dafür bietet, diese Verfassungserwartungen hinsichtlich der Funktionserfüllungen an die Parteien ordnungsgemäß zu erfüllen. Diese Ratio der Staatsfinanzierung und negativ ihrer Vorenthaltung gilt es im Blick zu behalten, erläutert sie doch einerseits die gegenwärtige Ausgestaltung des Parteiengesetzes, steckt sie auch andererseits einen Rahmen ab für mögliche Neugestaltungen der staatlichen Parteienfinanzierung.

Eine Konsequenz dieses Ansatzes liegt darin, dass die Frage des Verschuldens einer Partei für Rechtsverstöße systematisch betrachtet nicht im Zentrum steht. Es geht nicht um den Vorwurf an eine Partei, sich nicht an das Recht gehalten zu haben, sondern um die objektive Erfüllung der von Rechts wegen gesetzten Voraussetzungen für die korrekte Erfüllung der Parteifunktionen. Die Verschuldensfrage spielt nur insofern eine Rolle, als ein nicht zurechenbares Verhalten keinen Hinweis auf die Nichterfüllung der Parteifunktionen in einer bestimmten Hinsicht geben kann. Jedenfalls ist die Verschuldensfrage von begrenzter Bedeutung, da die für andere Fälle organisatorischen Handelns entwickelte Kategorie des Organisationsverschuldens in ihren einzelnen Ausformungen auch für das Parteienrecht gelten muss. Wenn es um das ordnungsgemäße Verhalten einer Organisation, ihrer einzelnen Untereinheiten und ihrer Mitglieder geht, können nicht dieselben rechtlichen Zurechnungsmaßstäbe angelegt werden wie bei individuellem Handeln, vielmehr geht es um die organisatorisch zu tragende Verantwortung für das Agieren der einzelnen Organisationseinheiten und der Träger einer Organisationsrolle. Der Partei insgesamt kann – und muss von Artikel 21 I 1 GG her – angesonnen werden, dass sie dafür Sorge trägt, dass in ihrem Verantwortungsbereich so gehandelt wird, dass die Parteifunktionen ordnungsgemäß erfüllt werden.

Der Ansatz bei der Funktionserfüllung der Parteien als Voraussetzungen für die staatliche Parteienfinanzierung legt eine zeitliche Grenze nahe für das Zurückgehen in die Vergangenheit wegen Fehlverhaltens. Da es wesentlich um die gegenwärtige und zukünftige Erfüllung der Parteifunktionen geht, ist es nicht veranlasst, die Sünden der Väter bis ins zweite und dritte Glied zu ahnden. Die allgemeine Verjährungsfrist von 30 Jahren ist deswegen unangemessen. Andererseits darf um der Effektivität der Folgen aufgedeckten rechtswidrigen Verhaltens willen die Verjährungsfrist auch nicht zu kurz bemessen werden, sodass die Spekulation, man werde innerhalb der relevanten Zeit schon nicht entdeckt werden, sich als hochgradig riskant darstellt. Die abschreckende Wirkung der Folgen des Entdecktwerdens bei Rechtsverstößen muss erhalten werden. Angesichts dessen, dass der Machtgewinn eigene Vorteile zeitigt (überlegale Prämie auf den legalen Besitz der Macht),

in Anlehnung an C. Schmitt, Der Staat 1978, 320 ff.,

ist die Relevanzspanne deutlich über eine Legislaturperiode hinaus zu erstrecken. Eingestellt in die später zu entwickelnde Beweislastverteilung (3.b.ii) sind zwei plus eine, also insg. drei Legislaturperioden – 12 Jahre – eine geeignete Größenordnung.

2. Zwei Modelle der Rechtsfolgen: Anspruchsverlust oder Sanktionen?

a) Anspruchsverlustmodell

Auf der geschilderten Grundlage existierte bisher ein System partieller Staatsfinanzierung, wenn und soweit die Parteien keinen Anlass boten, an der Erfüllung der Parteifunktionen zu zweifeln. Wenn die Verfassungserwartung der korrekten Veröffentlichung der Parteifinanzien von einer Partei nicht erfüllt wurde, so liegt darin die Nichterfüllung der Anspruchsvoraussetzungen für die Staatsmittel, dementsprechend fallen diese weg; im Einzelnen ist dies in differenzierter Weise in § 19 IV und § 23 IV PartG geregelt.

Voraussetzung für Staatsleistungen ist im bestehenden Recht die wesentliche Korrektheit des Rechenschaftsberichts, weil anders die Funktion der Offenlegung der finanziellen Abhängigkeiten nach außen hin wie auch die der Neutralisierung innerparteilicher Leistungen als Machtquelle (dazu jeweils oben) nicht gewährleistet ist. Dieses bestehende System gibt also Staatsleistungen an Parteien nur dann und soweit, als vom ordnungsgemäßen Funktionieren der Partei entsprechend den einschlägigen Rechtsnormen ausgegangen werden kann, es versagt die staatlichen Subventionen einer Partei, wenn diese Anspruchsvoraussetzungen nicht mehr erfüllt sind. Der Ausschluss von der staatlichen Parteienfinanzierung erfolgt dabei zweistufig, erst hinsichtlich des Zuwendungsanteils, dann ein Jahr später hinsichtlich des Wählerstimmenanteils, was Ausdruck des Verhältnismäßigkeitsprinzips ist. Dieses bestehende System der Folgen für Rechtsverstöße ist zu kennzeichnen als Modell des Anspruchsverlustes.

b) Sanktionenmodell

Demgegenüber ist ein anderes Modell vorzuschlagen, das im strengen Sinne ein Sanktionenmodell darstellt. Die Ahndung von Rechtsverstößen mit einem Verlust der staatlichen Zuwendungen ist nämlich im strikten Sinne kein Sanktionsmodell, sondern drückt lediglich die Selbstverständlichkeit aus, dass, wenn die notwendigen Anspruchsvoraussetzungen (die rechtlich gefassten Voraussetzungen, die für ein ordnungsgemäßes Parteileben nötig sind) nicht erfüllt sind, eben auch die Staatsleistungen entfallen. Eine Sanktionsabsicht im Sinne einer intentional verhängten Strafe liegt in der bestehenden Rechtslage wegen eines fehlenden oder falschen Rechenschaftsberichtes nicht zugrunde. Ein Sanktionenmodell kennt das geltende Parteienrecht nur in der Sondervorschrift des § 23 a PartG, wo spezielle Sanktionen für die Entgegennahme rechtswidriger Spenden oder die Nichtpublikation veröffentlichungspflichtiger Spenden festge-

setzt werden. Im geltenden Recht findet sich insofern eine Mischung zwischen dem Modell des Anspruchsverlustes und einem Sanktionenmodell.

Gegenüber einem Anspruchsverlust bei Nichterfüllung der hierfür gesetzten Voraussetzungen hat ein Sanktionenmodell im strikten Sinne nun eine Reihe von Vorzügen. Insbesondere erlaubt es weiter gehende Differenzierungen bei der Verhängung von Sanktionen. Demgegenüber ist das Modell des Anspruchsverlustes gekennzeichnet durch eine weitreichende Logik des „alles oder nichts“. Zur Wahrung der Verhältnismäßigkeit ist es deswegen beim bestehenden Fehlerfolgenmodell des PartG bei Fehlen eines oder bei Vorlage eines falschen Rechenschaftsberichtes notwendig, aber auch möglich, als Korrekturfaktor die „Wesentlichkeit“ eines Fehlers im Rechenschaftsberichts einzuführen.

Morlok, NJW 2000, 761 (766 ff.); Heinig/Streit, JURA 2000, 393 (398).

c) Vorschlag eines Systemwechsels

Die Diskussion um die bestehende Rechtslage ist dadurch gekennzeichnet, dass die Auseinandersetzung um die Deutung des geltenden Parteienrechts sich nicht hinreichend klar gemacht hat, dass zwei grundsätzlich unterschiedliche Modelle der Folgen von Rechtsverstößen denkbar sind, nämlich Verlust des Anspruches und Verhängung von Sanktionen, und dass darüber hinaus das geltende Recht in §§ 19 IV und 23 IV PartG einerseits und § 23 a PartG andererseits auch von beiden Möglichkeiten Gebrauch gemacht hat. Ohne eine Stellungnahme zur bestehenden Rechtslage abzugeben, schlage ich im Folgenden einen Systemwechsel vor in der Weise, dass künftig sämtliche Rechtsfolgen für Verstöße gegen Vorschriften des Parteiengesetzes einem Sanktionsmodell im engeren Sinne folgen. Damit wird eine sehr viel differenziertere Zumessung von Rechtsfolgen für verschiedene Verstöße gegen gesetzliche Bestimmungen möglich, die pauschale Streichung der Staatszuschüsse kann ersetzt werden durch Sanktionen, die sich an Art und Schwere des Verstoßes orientieren können. Zur Klarstellung sei aber nochmals hervorgehoben, dass das bisher praktizierte Modell des Verlustes der staatlichen Zuwendungen bei Nichterfüllung der dafür gesetzten Voraussetzungen verfassungsgemäß ist. Wie auch sonst im Bereich staatlicher Subventionen ist es selbstverständliche Bedingung für den Erhalt der staatlichen Mittel, die notwendigen Voraussetzungen zu erfüllen, was auch die Folge zeitigt, dass bei Nichterfüllung dieser Voraussetzungen die Mittel nicht geleistet werden oder, falls sich dies erst nachträglich herausstellt, die staatlichen Mittel zurückverlangt werden können, s. dazu § 49 II insbesondere Nr. 2 und 3, Abs. 3 VwVfG.

Streit, MIP 1999 Sonderbeilage, 17 (19 f.); Morlok, NJW 2000, 761 (768).

Ein Sanktionsmodell entspricht weiter eher der alltäglichen Intuition, wie die Diskussion in den letzten Monaten erwiesen hat, in der immer wieder von „Strafen“ für Verstöße gegen das Parteienrecht die Rede war, und zwar auch dort, wo es um die Nichterfüllung von Anspruchsvoraussetzungen für staatliche Leistungen ging. Schließlich erlaubt ein Sanktionsmodell auch den konsistenten

Einbau von Sanktionen für individuelle Akteure bei Verstößen gegen das Parteienrecht.

Der Wechsel zu einem Sanktionsmodell, der hier vorgeschlagen wird, betrifft die rechtstechnische Ausgestaltung, nicht die grundsätzliche Logik der staatlichen Parteienfinanzierung und der rechtlichen Vorgaben für das Parteileben. Nach wie vor liegt die Rechtfertigung für staatliche Parteienfinanzierung in der Notwendigkeit von Parteien für eine parlamentarische Demokratie – aber nur von Parteien, welche die Verfassungserwartungen auch tatsächlich erfüllen. Die Funktionserfüllung ist materiell nach wie vor Voraussetzung für die Staatsfinanzierung. Werden rechtlich definierte Pflichten, die als Konkretisierung der Funktionserwartungen zu verstehen sind, nicht erfüllt, so dürfen – und müssen vom Ansatzpunkt her gedacht! – die staatlichen Mittel vorenthalten werden oder im Sanktionsmodell: Sanktionen hierfür ausgesprochen werden. Diese können die Organisation als solche treffen, aber ergänzend auch die handelnden individuellen Personen.

3. Sanktionensystem

Die Erwägungen zum Sanktionensystem können ansatzweise gegliedert werden in einen allgemeinen Teil, der Überlegungen und Maßgaben enthält, die für alle Rechtsverstöße gelten, und einen besonderen Teil, wo diejenigen Regelungen aufgeführt werden, die einzelne Verstöße betreffen.

a) Allgemeine Überlegungen („Allgemeiner Teil“)

Die Überlegungen des allgemeinen Teils sollen mehrere Ziele verfolgen:

- Ein Sanktionensystem sollte konsistent sein in dem Sinne, dass für ähnlich schwer wiegende Verstöße gegen die geltenden Rechtsbestimmungen gleiche Sanktionen verhängt werden. Deshalb ist eine einheitliche Regelgrenze für die Sanktionswürdigkeit des Verschweigens publikationspflichtiger Finanztransaktionen bei 20 000,00 DM zu setzen. Nach gesetzlicher Vermutung greift von hier an ein öffentliches Interesse solchen Ranges, dass ein Fehlverhalten nicht mehr hinzunehmen, sondern sanktionswürdig ist.
- Das Sanktionssystem sollte möglichst umfassenden Charakter haben und alle Arten von Verstößen mit Sanktionsdrohung versehen oder jedenfalls bei den verschiedenen möglichen Rechtsverstößen Sanktionserwägungen angestellt haben. Die umfassende Be-

trachtung ist auch deswegen angezeigt, damit es keine Anreize gibt, von einer rechtliche Kategorie in eine andere zu flüchten, wie dies bislang etwa bei den „sonstigen Einnahmen“ nach § 24 II Nr. 7 PartG der Fall war.

- Weiter sollen die angedrohten Sanktionen differenziert auf die Schwere der Rechtsverstöße eingehen. Dabei ist grundlegend zu unterscheiden zwischen der Nichtpublikation von Finanztransaktionen, die als solche rechtmäßig sind, nur eben einer Publikationspflicht unterliegen, und solchen, die von Rechts wegen verboten sind. Rechtsverstöße der letzten Art sind deutlich schwerer zu ahnden als solche der ersteren Kategorie.
- Ein entwickeltes Regelwerk der Sanktionen erlaubt es auch, die parteirechtlichen Bestimmungen ohne große Entscheidungsspielräume anwendbar zu machen. Die Möglichkeit, aber auch bereits der Verdacht parteipolitisch motivierten einseitigen Rechtsvollzugs werden damit reduziert. Dies dient auch der Legitimität der politischen Ordnung im Sinne des Ansehens der politischen Institutionen.
- Der Sanktionenkatalog sollte schließlich abschreckende Wirkung entfalten, um die ständig virulente Gefahr von Verstößen gegen die finanziellen Transparenzpflichten der Parteien effektiv zu bekämpfen. Wie oben (3. Teil IV. 1. b) skizziert, wirken Motive auf Geber- wie auf Nehmerseite dahin, Finanzleistungen an die Parteien nicht zu publizieren. Ähnliches gilt auch für Finanzleistungen innerhalb einer Partei.

Diesen Anreizen müssen deutliche Sanktionsdrohungen entgegengesetzt werden. Insbesondere soll die auf die Alltagserfahrung gestützte Erwartung, man werde nur in einer begrenzten Quote von Fällen des Fehlverhaltens auch entdeckt werden, nicht Grundlage für die Kalkulation werden, man werde dann eben die Sanktion auf sich nehmen und im Ergebnis immer noch besser stehen, als wenn man sich immer an das Gesetz gehalten habe.

Zur bisherigen Rechtslage in dieser Hinsicht Lhotta, ZParl 2000, 369 ff.

Der Vorschlag geht deswegen dahin, einen Multiplikationsfaktor einzuführen, der die Höhe der zu verhängenden Sanktion um ein mehrfaches über dem „Gewinn“ bei illegalem Verhalten festlegt. Dieser Faktor soll bei rechtswidrigem Handeln fünf betragen, liegt lediglich ein Verstoß gegen Publikationspflichten vor, ist das Handeln selbst aber rechtmäßig, betrage der Multiplikationsfaktor zwei.

Sanktion in zweifacher Höhe



Nichtpublikationen, die
hinsichtlich Namen und/oder
Summe (20 000,00 DM) im Rb.
zu spezifizieren sind

EINNAHMEN (im operativen oder Vermögenshaushalt)

Illegale Einnahmen oder
zu hohe Angaben (betrügerisch)



Sanktion in fünffacher Höhe

Ein solches gestuftes, und umfassendes Sanktionssystem sieht im Überblick wie folgt aus: Im Detail sind folgende Regelungen empfohlen: (s. S. 79)

b) Einnahmen

Bei der Regulierung der Einnahmen einer Partei ist nach Möglichkeit eine Angleichung der Vorschriften über die einzelnen Einnahmearten anzustreben. Wenn, wie aus Gründen der Gleichbehandlung unterschiedlicher Typen von Parteien geboten, Mitgliedsbeiträge oder Sachleistungen an die Parteien durch Mitglieder oder Spenden im Parteienrecht insgesamt im Ansatz gleich zu behandeln sind, so sollten auch die Sanktionsregelungen dies widerspiegeln. Insbesondere betrifft dies die Publikation von Einnahmen.

aa) Mitgliedsbeiträge

- (1) Falls rechtmäßige Mitgliedsbeiträge mit einem Volumen unter 20 000,00 DM pro Person und Jahr nicht im Rechenschaftsbericht auftauchen, ist eine eigene Sanktion nicht nötig. Dies gilt auch deswegen, weil es wegen der staatlichen Aufstockung von Mitgliedsbeiträgen um 0,50 DM pro eingenommener 1,00 DM ein Eigeninteresse der Partei an der vollständigen Aufzählung der Mitgliedsbeiträge gibt. Insofern sorgt ein der bestehenden Regelung inhärenter Anreizmechanismus der Anspruchsminderung bei unvollständiger Angabe für Rechtstreue auf diesem Gebiet. Zwar ist bei nicht offen gelegten Mitgliedsbeiträgen die Möglichkeit eröffnet, dass aus diesen Zahlungen auch unkontrollierte Ausgaben getätigt werden. Über das finanzielle Eigeninteresse durch die Aufstockung hinaus scheint eine eigenständige Sanktion aber nicht nötig zu sein.
- (2) Falls Mitgliedsbeiträge über 20 000,00 DM pro Mitglied und Jahr nicht mit dem Namen des Mitglieds öffentlich namhaft gemacht werden, so ist als Sanktion der Verlust staatlicher Mittel in doppelter Höhe vorzusehen. Dies entspricht dem allgemeinen Modell, einfache Verfehlungen gegen ein Publikationsverbot mit dem Faktor Zwei zu sanktionieren. Diese Sanktion gilt für die Nichtnennung des Namens wie für die summenmäßig zu niedrige Angabe über 20 000,00 DM.
- (3) Werden zu hohe Angaben über Mitgliedsbeiträge im Rechenschaftsbericht gemacht, so ist dies wegen der sich daran knüpfenden Aufstockung um den so genannten staatlichen Zuwendungsanteil strafrechtlich als Betrug zu werten und mit den entsprechenden Strafdrohungen aus § 263 StGB bewehrt, hinzu würde eigentlich der Verlust der staatlichen Mittel nach § 48 VwVfG treten. Ein Multiplikationsfaktor, der über diesen einfachen Verlust der staatlichen Mittel hinausgeht, sollte besonders deutlich den erhöhten Unrechtsgehalt signalisieren; vorgeschlagen wird hier ein Verlust des staatlichen Ergänzungsanteils in fünffacher Höhe des falsch angegebenen Betrages, der einfache Betrag, der nach § 48 VwVfG

zurückzufordern wäre, ist dabei bereits enthalten. Im PartG ist dadurch eine Sonderregel gegenüber § 48 VwVfG aufzunehmen.

bb) Spenden

- (1) Werden rechtmäßige Spenden unter 20 000,00 DM pro Jahr nicht im Rechenschaftsbericht einer Partei aufgeführt, so bedarf es keiner eigenen Sanktion, die der gesetzlichen Regelung immanente Anspruchsminderung bei nicht vollständiger Angabe genügt als Anreiz für rechtmäßiges Verhalten.
- (2) Werden Spenden über 20 000,00 DM nicht im Rechenschaftsbericht mit Namen des Spenders genannt, so ist die jetzt geltende Regelung eines Verlustes staatlicher Mittel in doppelter Höhe (s. § 23 a I PartG) angemessen und sollte beibehalten werden. Sie soll sich darüber hinaus auf eine bloß summenmäßige Nichtpublikation über 20 000,00 DM erstrecken (Beispiel: Eine Spende von 100 000,00 DM wird unter Nennung des Spenders mit 70 000,00 DM im Rechenschaftsbericht angegeben).
- (3) Werden zu hohe Angaben gemacht, so greift wiederum § 263 StGB wegen der damit einhergehenden möglichen Folge für den staatlichen Zuwendungsanteil und auch wegen der Auswirkungen auf die relative Obergrenze. Parteirechtlich ist eine Sanktion in fünffacher Höhe der von der Partei vorgegebenen Spende angezeigt. Gleiches gilt auch für die zu hohe Angabe von Leistungen seitens der Mitglieder bei der Einnahmereknung, s. jetzt § 27 III PartG.
- (4) Nimmt eine Partei illegale Spenden an, also Spenden aus einer verbotenen Quelle (im Sinne von § 25 I Nr. 1 bis 6 PartG), so ist wiederum als Sanktion das Fünffache des empfangenen Betrages vorzusehen. Dies gilt auch für den Fall der Nichteinhaltung der vorgeschlagenen Höchstgrenze für Spenden.
- (5) Folgt man dem oben (II. 3.) gemachten Vorschlag. Zweckspenden für einzelne Mandatsträger und sonstigen Parteienmitglieder besondere Publikationspflichten zu unterwerfen, so greift bei Nichtnennung des Namens (ab 6 000,00 DM) und sonstigen Falschangaben in der Höhe die zweifache Sanktion; bei illegalen Zuwendungen und betrügerisch zu hohen Angaben ergibt sich keine Sonderregelung zu sonstigen Spenden.

cc) Einnahmen aus Vermögen i. S. d. § 24 II Nr. 4 PartG

Folgt man dem Vorschlag, zwischen einer Rechenschaft über den Vermögenshaushalt und den Haushalt für das operative Geschäft strikt zu trennen, sind Einnahmen aus Vermögen im letztgenannten Bereich ausschließlich der Übertrag aus dem Vermögenshaushalt in den Verwaltungshaushalt. Nur dieser sei zunächst hinsichtlich der Sanktionierung von Falschangaben behandelt. Die Sanktionsfolgen innerhalb der Vermögensdarstellung werden unten geschildert.

(1) Werden unzutreffende Angaben über Einnahmen aus Vermögen im Rechenschaftsbericht gemacht, so wird eine Sanktion in zweifacher Höhe fällig. Entsprechend der hier vorgeschlagenen allgemeinen Sanktionssystematik sollte dabei als Relevanzgrenze 20 000,00 DM gelten. Werden Summen, die diese Marke überschreiten, im Rechenschaftsbericht nicht aufgeführt, sei als Sanktion entsprechend der allgemeinen Regel für legale, aber publikationspflichtige Transaktionen die doppelte Höhe der nicht berichteten Summe verfallen.

(2) Werden zu hohe Angaben gemacht, ist zu beachten, dass nach bisheriger Rechtslage hieraus Folgen für die relative Obergrenze entstehen, entsprechend ein betrügerisches Verhalten vorliegt. Folgt man dem Vorschlag einer Herausnahme der Einnahmen aus eigenem Vermögen aus der Berechnungsgrundlage der relativen Obergrenze, so liegt auch bei zu hohen Angaben nur der Fall einer bloßen Falschpublikation vor.

dd) Abgeordnetenbeiträge

Folgt man dem Vorschlag der Einführung einer eigenen Kategorie für Beiträge und Spenden von Abgeordneten, sind auch Falschangaben in diesem Bereich zu sanktionieren. Die Nichtpublikation von Einnahmen und deren Ursprüngen über 20 000,00 DM pro Kopf und Jahr, führt zum Verlust des doppelten Betrages.

Zu hohe Angaben zeitigen wiederum wegen der möglichen Auswirkung auf die relative Obergrenze ggf. strafrechtliche Konsequenzen und die fünffache Sanktion im Parteienrecht.

ee) Sonstige Einnahmen aus Broschüren, Veranstaltungen und Ähnlichem nach § 24 II Nr. 5 PartG

Diese Einnahmen tragen ihre Rechtfertigung in sich selbst, sind also nicht belastet durch virtuelle Abhängigkeiten von dritter Seite. Sie sind die Frucht eigener Anstrengungen und sind zu behandeln wie Einnahmen aus Spenden und Mitgliedsbeiträgen.

ff) Sonstige Einnahmen

Bei falschen Angaben im Rechenschaftsbericht ist eine Sanktion in doppelter Höhe der Falschangabe (ab 6 000,00 DM) geboten. Sanktionsgrund ist die Gefahr, unter dieser unqualifizierten Kategorie Einnahmen zu verstecken.

gg) Falsche Angaben über Zuwendungen von Gliederungen

Falsche Angaben über Zuwendungen von Gliederungen eröffnen die Möglichkeit von schwarzen Kassen und bedrohen die innerparteiliche Demokratie von der finanziellen Front her. Die Realisierung dieser Möglichkeit führt freilich zu einer Einnahme im Vermögenshaushalt und wird hierdurch sanktioniert.

hh) Darlehen

(1) Im Falle illegaler, also ausgeschlossener Geldgeber ist die Strafe systematisch betrachtet in fünffacher Höhe anzusetzen. Richtgröße für die Sanktion ist dabei nicht die Darlehenssumme, sondern die vereinbarte Verzinsung; soweit diese unter dem gesetzlichen Zinssatz liegt, ist eine Spende gegeben und die Nichtangabe hierüber als illegale Spende sanktioniert. Die Darlehensbegründung selbst verstößt gegen ein gesetzliches Verbot nach § 134 BGB. Der Bundestagspräsident setzt die Rückabwicklung durch Verwaltungsakt fest (beachte § 116 BGB).

(2) Die Nichtnennung eines Darlehens über 20 000,00 DM im Rechenschaftsbericht führt als bloßes Publikationsvergehen zu einer Sanktion in doppelter Höhe der Zinsen.

ii) Gesetzliche Vermutung illegaler Einnahmen

Wie dargelegt (VI.8.) ist es dringend geboten, bei fehlender Ausweisung einzelner Einnahmen bzw. Vermögensgegenstände im Rechenschaftsbericht eine gesetzliche Vermutung des illegalen Erwerbs derselben zu begründen. Es obliegt dann den Parteien, die Vermutung zu widerlegen. Verzichtet man auf eine solche Regelung, könnte eine Partei sich durch anhaltendes Verschweigen der wahren Ursprünge von nicht im Rechenschaftsbericht ausgewiesenen, rechtswidrigen Spenden der verfassungsintendierten Publizität entziehen und gleichzeitig die verschärfte Sanktion des fünffachen Entzugs vermeiden. Denn der Nachweis der Illegalität durch die mittelverwaltende Behörde dürfte unter einer solchen Konstellation nur in den seltensten Fällen gelingen. Für die Parteien bestehen dagegen schon bisher weitreichende Dokumentationspflichten (§ 28 PartG). Die Rechnungsunterlagen sind dabei bislang 6 Jahre aufzubewahren. Es empfiehlt sich, diese Frist auf 8 Jahre (zwei Legislaturperioden) zu verlängern und in diesem Zeitraum die benannte gesetzliche Vermutung der Illegalität von Einnahmen greifen zu lassen. Der Partei ist bei rechtmäßigen Einnahmen durch die zu lagernden Buchführungsunterlagen eine Widerlegung der Vermutung problemlos möglich. Nach dem Ende der Aufbewahrungspflichten dreht sich die Beweislast um. Dann obliegt dem Staat der Nachweis, dass eine Einnahme rechtswidrig war, um eine Sanktion zu verhängen. Ab einem bestimmten Zeitablauf fallen jedoch wesentliche Sanktionsziele weg: Eine Kompensation des Wettbewerbsvorteils ist nicht mehr erreichbar, eine über die Partei vermittelte Bestrafung der verantwortlichen Akteure wegen deren Ausscheiden aus den entsprechenden Funktionen ebenso. Deshalb sollten Vorgänge, die länger als 12 Jahren (drei Legislaturperioden) zurückliegen, nicht mehr nachträglich mit Sanktionen belegt werden können.

jj) Konkurrenzen

Falls eine Handlung mehrere Sanktionen auslöst, so wird nur die schärfste verhängt. Beispiel: Eine illegale Spende in Höhe von 3 000,00 DM wird als Erlös aus Broschürenverkauf ausgewiesen. Innerhalb der Relevanzgrenze von § 18 III 1 Nr. 3 PartG wird der Betrag multipliziert mit fünf, was eine Sanktion von 15 000,00 DM ergibt. Die Sanktionierung der Falschdeklaration in den Einnahmen aus § 24 II Nr. 5 PartG tritt dahinter zurück.

c) Ausgaben

Die Einnahmenseite korrespondiert mit der Ausgaben-seite – dies ist auch bei den Sanktionen zu beachten. Die Buchführungspflicht und die Rechenschaftslegungspflicht begründen wegen der notwendigen Entsprechung von Einnahmen- und Ausgaben-seite wichtige Kontrollmöglichkeiten. Bei der rechtlichen Gestaltung der Rechenschaftspflichten ist darauf zu achten, dass diese Kontrollfunktion erhalten wird bzw. überhaupt erst ins Werk gesetzt wird, was bisher nur unvollständig der Fall ist. Bei Fehlern oder Vertuschungen, insb. bei „schwarzen Kassen“, muss auf beiden Seiten, derjenigen der Ausgaben wie der Einnahmen (im operativen oder Vermögenshaushalt), ein Buchungsproblem auftauchen. Ein Fehler auf einer Seite muss immer auch einen Fehler auf der anderen Seite begründen. Deshalb kann auf eine besondere Sanktionierung von Rechenschaftsfehlern im Ausgabenbereich weitgehend verzichtet werden.

aa) Fehler bei der Kategorienzuordnung haben keinen wesentlichen Charakter im Hinblick auf die Funktionserfüllung der politischen Parteien und sind deshalb sanktionslos zu stellen. Zwar ist es von gewisser innerparteilicher Bedeutung, in welcher Höhe Mittel für Personal, den laufenden Geschäftsbetrieb, Wahlkämpfe etc. ausgegeben werden. Doch lassen sich die Posten nur unscharf abgrenzen. Hier ist die Zuordnung zu der einen oder anderen Kategorie in weiten Bereichen variabel, um nicht zu sagen willkürlich.

Außerdem ist eine spezielle Sanktionsnotwendigkeit deswegen nicht gegeben, weil die Prüfung durch den Wirtschaftsprüfer nach wie vor gegeben ist und der Wirtschaftsprüfer mit seinem Testat die Ordnungsgemäßheit der Darstellung des Rechenschaftsberichts bestätigen muss.

bb) Zu hohe Angaben über Ausgaben führen zu Vermögensbeständen, die im Rechenschaftsbericht als Einnahmen in die Vermögensrechnung anzugeben sind und die im Falle der Nichtdeklaration auf diesem Wege sanktioniert werden.

cc) Zu niedrige Angaben über Ausgaben zeitigen ebenfalls Auswirkungen auf den Vermögensbestand, sind also ebenfalls in ihrer parteirechtlichen Sanktionierung dort abzuhandeln.

d) Vermögen

aa) Fehlende und falsche Angaben von Vermögenspositionen unter 20 000,00 DM fordern keine Fehlerfolgen und bleiben wegen Unerheblichkeit für die Funktionserfüllung der Parteien unsanktioniert. Insofern greift das Minimalitätsprinzip.

bb) Fehlende und falsche Angaben von Vermögen über 20 000,00 DM sind erheblich und müssen Fehlerfolgen zeitigen. Insgesamt muss das auf richtige Vermögensangaben zielende Sanktionensystem bewirken, dass keinerlei Anreiz mehr besteht, Vermögensmassen nicht anzugeben. Im Lichte der vorgeschlagenen Unterscheidung zwischen einer an die kommunale Haushaltsführung angelehnte Differenzierung zwischen Vermögenshaushalt und Geschäftshaushalt bedarf es keiner speziellen Sanktionsnormen gegen das verschleierte Vermögen als solches. Es genügt dann, auch für die verfassungsrechtlichen Zwecke eines ordnungsgemäßen Parteibetriebes, sich auf die Einnahmenseite mit den Sanktionen zu konzentrieren. Der Aufbau von nicht im Rechenschaftsbericht ausgewiesenen Vermögen setzt nicht deklarierte Einnahmen – in der Vermögensrechnung – voraus. Seine Einsetzung im operativen Geschäft bewirkt zugleich eine fehlende Ausweisung von Einnahmen aus Vermögen (§ 24 II Nr. 4 PartG). Zu erinnern ist in diesem Zusammenhang ferner an die vorgeschlagene Einführung einer gesetzlichen Vermutung der Illegalität von Einnahmen. Diese führt dazu, dass aufgedeckte „schwarze“ Vermögensbestände als rechtswidrige Einnahmen im Vermögensbestand zu behandeln sind.

Sanktionen für falsche oder fehlende Einnahmedeklarierungen gelten also für beide Rechnungen, den operativen Haushalt (Einnahme/Ausnahme-Rechnung) wie für die Vermögensrechnung, im Ergebnis ist die Sanktion aber nur einmal zu verhängen.

Im Einzelnen ist an Folgendes zu denken:

- (1) Fehlende Angaben von Einnahmen im Vermögenshaushalt über 20 000,00 DM werden mit der doppelten Höhe der Summe sanktioniert, wenn die Herkunft als legal nachgewiesen wird. Es greift also lediglich die Sanktion für fehlende Publikation.
- (2) Falls Angaben über Vermögen in Höhe von mehr als 20 000,00 DM unterbleiben und nicht nachgewiesen wird, woher diese Mittel stammen, so greift die Vermutung zu Lasten der Partei und es werden dem Vermögen illegale Einnahmequellen unterstellt mit der Folge einer Sanktion in fünffacher Höhe. Es greifen dabei die geschilderten Fristen.
- (3) Falls Vermögen in Höhe von über 20 000,00 DM nachweislich von jenseits der 8-Jahresfrist herrührt, so trägt die Beweislast, dass es illegale Einnahmen sind, der Staat. Falls der Partei nachzuweisen ist, dass es illegale Einnahmen sind, welche dieses Vermögen gebildet haben, so ist wiederum die Sanktion in fünffacher Höhe zu verhängen. Diese Regelung gilt für weitere 4 Jahre, insgesamt wird die Herkunft des Vermögens aus ordnungsgemäßen Quellen also für 12 Jahre zurückverfolgt.

- (4) Falls Vermögenspositionen in Höhe von mehr als 20 000,00 DM länger als 12 Jahre zurückreichen und die Einnahmequelle nicht nachgewiesen werden kann und dieses Vermögen im Rechenschaftsbericht nicht nachgewiesen wurde, so verbleibt dieses Vermögen der Partei, nach der Quelle wird nicht mehr geforscht.
- (5) Ein Sonderproblem bilden die Früchte dieses Vermögens, also Einnahmen aus einem solchen verborgenen Vermögen. Diese Einnahmen werden behandelt wie sonstige nicht deklarierte Einnahmen in den Vermögensbestand und entsprechende Sanktionen dafür verhängt, dies jedenfalls für die zurückliegenden 12 Jahre. Es gelten also die Regeln über nicht verbuchte Einnahmen. Auch wenn die Fruchtziehung selbst legal war, sollte der die Höhe der Sanktion bestimmende Multiplikationsfaktor sich nach der Rechtmäßigkeit der Fruchtziehung zugrundeliegenden Vermögensmasse ergeben.

cc) Zu hohe Angaben von Vermögen

Dieser Fehler kann sanktionslos bleiben. Freilich dürfte die Wahrscheinlichkeit eines solchen Rechtsverstoßes gering sein, eigenes Vermögen zu hoch anzugeben, liegt einer Partei nicht unbedingt nahe. Für den Fall, dass der Vermögensausweis Grundlage für eine Kreditvergabe war, so greifen die allgemeinen Sanktionen des StGB. Falls Vermögensangaben die Grundlage für Mogeleyen auf der Einnahmenseite waren, greifen die dafür vorgesehenen Sanktionen.

e) Deckelung der Sanktionen durch die Höhe der Staatszuwendungen im jeweiligen Jahr

Bei der Festsetzung dieser Sanktionen ist immer auf das Jahr zurückzurechnen, um welches es geht, und die Sanktion für dieses Jahr festzusetzen. Die Höhe der von einer Partei zu leistenden Strafzahlungen sollten jedoch auf das Gesamte der Staatsleistungen an die Partei im laufenden Jahr begrenzt werden. Diese sich bisher aus dem Anspruchsmodell ergebene Obergrenze schützt eine Partei vor ruinösen Forderungen. Denn wegen der relativen Obergrenze entgehen ihr im allerschlimmsten Fall lediglich 50 % ihrer Einnahmen. Dies ist zwar durchaus erheblich, die (soziale) Berechtigung einer Fortexistenz der so sanktionsbetroffenen Partei hängt aber auch von ihren Mitgliedern und Anhängern ab, sodass ein Sonderopfer dieser zugunsten ihrer Partei es durchaus möglich machen sollte, dass die Partei trotz einer solchen Sanktion überlebt. Damit ist die Fortexistenz der Partei, und zwar auch als wettbewerbsfähige, grundsätzlich gewährleistet. Auf diese Weise wird auch dem rechtlichen Interesse der Mitglieder der Partei und ihrer Wähler am etablierten Instrument ihrer politischen Ausdrucksfähigkeit Rechnung getragen.

Eine Ausnahme vom Grundsatz der Deckelung der Sanktionen auf die Staatseinnahmen im jeweiligen Jahr ist nur

bei illegalen Einnahmen, insbesondere verbotenen Spenden, zu machen: Die Pflicht zur Abführung dieser Mittel ist nicht gedeckelt, wohl aber dann die übrige Sanktion.

f) Keine Begünstigung anderer Parteien

Die einer Partei als Sanktion auferlegten Zahlungspflichten kommen der Staatskasse zugute. Das Parteiengesetz ist also für alle Sanktionen dahingehend auszugestalten, dass Strafzahlungen die Festsetzung der Staatsleistungen für die anderen Parteien unberührt lassen. Die Regelung des heutigen § 23 IV 3 2. Halbsatz PartG soll also verallgemeinert werden. Dies hat sowohl Vorteile bei der Abwicklung der staatlichen Zahlungen insofern, als dass nachträgliche Erkenntnisse nicht mehr die Festsetzungen verändern müssen, als auch werden Folgewirkungen im Konkurrenzverhältnis ausgeschaltet; die „Sünden“ einer Partei kommen nicht mehr mittelbar einer anderen zugute. Der Ausgleich unfairen Wettbewerbsverhaltens soll durch die Strafe selbst erfolgen. Nach der bisherigen Regelung war die Anhebung der Zahlungen an die anderen Parteien wohl auch keine bewusst gesetzte Sanktion, sondern die unbedachte Nebenfolge des Mechanismus, der durch die absolute Obergrenze festgesetzt wurde.

g) Amnestie zur Überleitung

Die Neuregelung, die hier vorgeschlagen wird, sollte mit einer Übergangsregelung versehen sein, welche eine Amnestie für alte Sünden vorsieht.

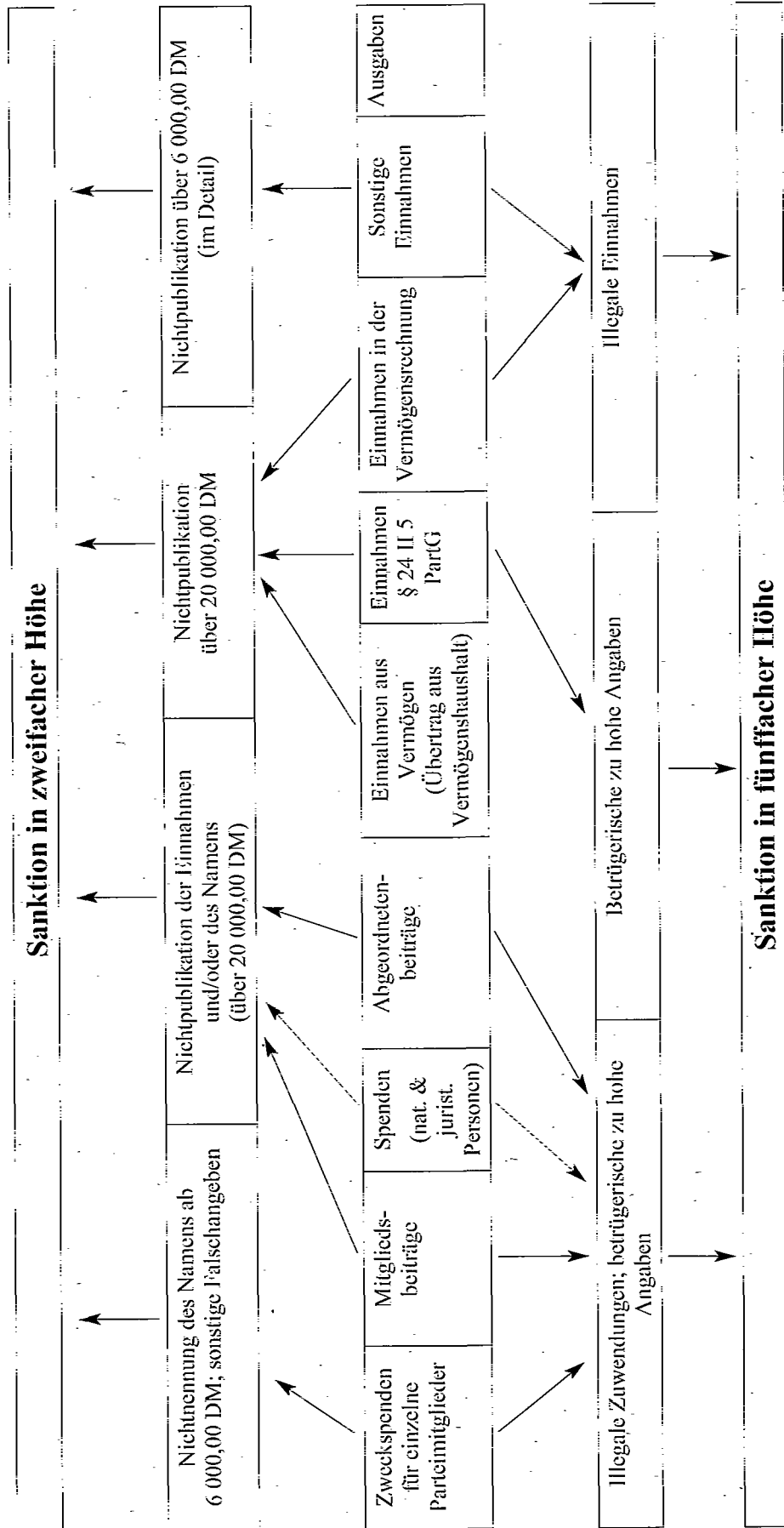
Der erste Rechenschaftsbericht für das Jahr nach Inkrafttreten des Gesetzes muss für die vergangenen Jahre alles enthalten; neu angemeldete Vermögen und nicht bereits bekannt gewordene Verstöße in der Vergangenheit bleiben dann sanktionslos. Die gesetzliche Novellierung sollte einen deutlichen Anreiz bieten, einen rechtsstaatlichen Neuanfang zu wagen, sauberen Tisch zu machen, um nicht mit den Verfehlungen der Vorgänger im Amt belastet weitermachen zu müssen. Eine Lösung nach dem Vorbild eines „Normaljahres“ sollte also gesucht werden.

Immerhin ist zu sehen, dass das Vermögen der hessischen CDU, das anlässlich der Verschärfung des Parteiengesetzes Anfang der 80er-Jahre ins Ausland geschafft wurde, eben aus der Furcht vor den Wirkungen des neuen Gesetzes versteckt wurde. Wenigstens die Angst vor Sanktionen wegen früherer Rechtsverstöße sollte den Parteien genommen werden, um ihnen den Rückweg auf den Pfad zur Tugend leichter zu machen.

Diese Amnestie gilt nur für nicht bereits bekannt gewordene Verletzungen des Parteiengesetzes.

h) Das detaillierte Sanktionssystem im Überblick

Die Sanktionen lassen sich im Überblick wie folgt darstellen:



4. Persönliche Sanktionen

Die bisherige Rechtslage ist dadurch gekennzeichnet, dass ein Verstoß gegen die einschlägigen Vorschriften des Parteiengesetzes über die Parteienfinanzierung, vor allen Dingen über die Entgegennahme von Spenden und die Publikation der finanziellen Verhältnisse einer Partei, nur Sanktionen zu Lasten der Partei auslösen, nicht aber die handelnden Akteure selbst treffen. Dies wurde und wird in der öffentlichen Diskussion beklagt und verlangt nach Abhilfe. Werden Vorschläge über persönlich treffende Sanktionen entwickelt, bedarf es einer Reflexion darauf, welche Motive bei den Handelnden im Spiel sind, welche Vorteile und welche Nachteile die verschiedenen beteiligten Akteure aus Verletzungen der einschlägigen rechtlichen Bestimmungen und aus ggf. erfolgenden Sanktionen ziehen.

- a) Die Parteiorganisationen als wesentliche Akteure, Benefiziere und Benachteiligte von einschlägigen Rechtsverstößen

Parteien sind Organisationen und lassen sich zureichend nur als solche verstehen. Das konkrete Handeln erfolgt zwar immer durch individuelle Menschen, die Besonderheit einer Organisation liegt aber eben darin, dass für sie gehandelt wird in Rollen, die von der Organisation präformiert sind, dass die Organisation Motive zu bestimmtem Handeln aufbaut und dass die Gewinn-/Verlust-Rechnung auch auf die Organisation hin ausgerichtet wird. Das Handeln im Zusammenhang mit einer Partei soll dieser als Organisation Vorteile bringen, etwa einen Wahlsieg. Darauf ist das Handeln der Parteimitglieder in dieser Rolle auch intentional ausgerichtet. Im Erfolgsfall stellen sich die Vorteile auch unmittelbar bei der Partei als Organisation ein, mittelbar können davon selbstverständlich dann auch die individuellen Mitglieder profitieren. Kurz gesagt, das Handeln im Funktionszusammenhang einer Organisation lässt sich nicht zureichend als das Handeln der jeweiligen Individuen verstehen, maßgeblich ist die Orientierung an den Projekten der Organisation.

Demgemäß ist es nur realistisch, wenn die Sanktionen für ein Fehlverhalten im Zusammenhang mit den Anstrengungen einer Partei auch der Partei als Organisation auferlegt werden. Dort, wo tatsächlich Vorteile des Fehlverhaltens erwachsen, dort müssen auch die nachträglich auferlegten Kosten dieses Fehlverhaltens spürbar sein. Dies wird auch durch eine andere Überlegung bekräftigt. Parteien sind ganz wesentlich dadurch gekennzeichnet, dass sie im Wettbewerb mit anderen stehen. Ihr Erfolg bemisst sich relativ zum Erfolg anderer. Die Wahl zu einer Volksvertretung stellt ein klassisches Beispiel für ein so genanntes Null-Summen-Spiel dar, bei dem das, was ein „Mitspieler“ gewinnt, zulasten eines anderen gehen muss. Parteienrecht hat in der Konkurrenz zwischen den Parteien die Aufgabe des Wettbewerbsrechts, soll also einen fairen und effizienten Wettbewerb sicherstellen. Die Beachtung (rechtlicher) Regeln bedeutet für den Handelnden regelmäßig eine Einschränkung seiner Möglichkeiten, den eigenen Vorteil zu suchen. Verstöße gegen das Parteienrecht begründen in dieser Perspektive illegale

Wettbewerbsvorteile. Die Mitbewerber erleiden demgegenüber Wettbewerbsnachteile. Die rechtlich definierte Basis eines fairen Wettbewerbs ist die allseitige Beachtung der einschlägigen Rechtsvorschriften. Wie im zivilen Wettbewerbsrecht auch gilt es, einen „Vorsprung durch Rechtsbruch“ zu verhindern. Da dieser Vorsprung bei der Partei als Organisation eintritt, sollen die Sanktionen die relative Wettbewerbsposition der Partei, die sich illegale Vorteile verschafft hat, auszugleichen versuchen.

Insofern sollte es also im Schwerpunkt dabei bleiben, dass rechtswidriges Verhalten mit Sanktionen gegenüber der Partei geahndet wird.

- b) Individuen als Akteure und auch als Profiteure von Rechtsverstößen

Gleichwohl gibt es in verschiedener Hinsicht Anlass, auch die Akteure persönlich treffende Sanktionen für Verstöße gegen das Parteienrecht einzuführen. Drei Gruppen von Gründen lassen sich hierfür nennen:

- aa) Einmal gibt es Verstöße gegen das Parteienrecht, die den handelnden Personen unmittelbar Vorteile bringen. Wenn innerparteilich mit schwarzen Kassen gearbeitet wird, über die eine Person oder eine informale Clique von wenigen Personen disponiert, so schafft dies eine innerparteiliche Machtposition jenseits der Regeln innerparteilicher Demokratie. Innerparteiliche Politikbeeinflussung, gar der Erwerb oder die Sicherung einer politischen Position sind nur als persönlicher Vorteil zu verstehen. Wenn die Sanktion denjenigen treffen soll, welcher den Vorteil aus den illegalen Aktionen hat, dann muss in diesen Fällen jedenfalls auch das Handeln der individuellen Parteimitglieder mit Sanktionen belegt werden.

- bb) Damit zusammen hängt auch die abschreckende Wirkung von persönlich treffenden Sanktionen. Diese gilt es nicht nur für solche Rechtsverstöße zu aktivieren, von denen sich die Handelnden persönlich Vorteile versprechen, sondern auch für Handeln nur im Interesse der Partei. Bekanntlich ist als fremdnützig wahrgenommenes Handeln besonders gefährdet dafür, Rechtsvorschriften nicht zu beachten, weil man sich ja im Dienste einer guten Sache wähnt. Das Phänomen „altruistisch motivierter Illegalität“ ist nicht nur aus Parteien, sondern auch aus anderen Gemeinwohlorganisationen bekannt. Deswegen ist auch für diese Zusammenhänge ein Gegengewicht gegen den Überschuss an Motivation im Dienste einer vermeintlich guten Sache in Gestalt von Sanktionen, die auch den Einzelnen treffen, wünschenswert.

- cc) Schließlich und nicht zuletzt hat die Diskussion in den letzten Monaten in überraschend starker Weise deutlich gemacht, wie sehr das öffentliche Rechts- und Moralempfinden auch mit Sanktionen verbunden wird. Rechtsnormen leben von der gemeinhin gepflegten Präsumtion ihrer Beachtung. Diese lässt sich nur aufrechterhalten, wenn im Fall des bekannten Verstoßes auch Fehlerfolgen ausgesprochen

werden, sprich Sanktionen verhängt werden. Die Besonderheiten organisatorisch motivierten und organisatorisch wirksamen Handelns treten dabei regelmäßig in den Hintergrund. Die Zurechnungssubjekte der Verantwortlichkeit für die Einhaltung des Rechts sind, jedenfalls im Alltagsbewusstsein, die individuellen Akteure. Um nicht ausgerechnet die legitimationskritische Materie des Parteienrechts in dieser Hinsicht an einem Defizit leiden zu lassen, ist es nahe liegend, auch persönliche Sanktionen für Fehlverhalten im Parteibereich einzuführen.

Zugespißt formuliert geht es also darum, dass auch wegen der Rücksicht auf die Erwartungen der Allgemeinheit persönlich treffende Sanktionen einzuführen sind. Es geht um die öffentliche symbolische Bestätigung der Wichtigkeit der Normen des Parteienrechts und ihres Anspruchs auf Unverletzlichkeit, der in der Androhung von auch persönlichen Strafen dargestellt wird.

c) Vorschlag für persönlich treffende Sanktionen

Zunächst ist die Entscheidung zu treffen, ob ein Straftatbestand oder eine Norm im Nebenstrafrecht eingeführt werden soll zur Verteidigung der Vorschriften des Parteiengesetzes.

Die wesentliche Sanktionsfolge sollte ein zeitlich befristeter Verlust der Wählbarkeit sein. Diese Sanktion zielt auf das Feld, in dem das Fehlverhalten aufgetreten ist. Eine Norm des allgemeinen Strafrechts erscheint demgegenüber nicht sinnvoll zu sein. Das Strafrecht als ultima ratio sollte beschränkt sein auf Fälle echter Kriminalität, was nach Möglichkeit zu begrenzen ist auf den überkommenen Kanon von Straftatbeständen. Überall dort, wo es um besondere Pflichten geht, die den Bürger in einer spezifischen Rolle treffen, empfiehlt es sich regelmäßig, spezifische Sanktionen zu verhängen. Vorbild kann das öffentliche Wirtschaftsrecht sein. Wer dort die ihm auferlegten rechtlichen Pflichten nicht beachtet, gilt als „unzuverlässig“ im Sinne des Gewerberechts und ihm kann die Ausübung des Gewerbes nach § 35 GewO untersagt werden. Hiernach sollte sich auch die parteirechtliche persönliche Sanktion richten; Anknüpfungspunkt ist eine Norm des spezifischen Rechts, nicht der allgemeinen Pflichten, die für jeden Bürger gelten. Rechtsfolge ist der Ausspruch, diese spezifischen Tätigkeiten für eine gewisse Zeit nicht mehr ausüben zu dürfen. Damit wird das geschützte Feld, hier die Politik, jedenfalls auf Zeit von einem Akteur befreit, dessen Bereitschaft, die einschlägigen Regeln anzuhalten, sich als nicht hinreichend erwiesen hat. Zugleich wirkt eine solche Sanktion bei Berufspolitikern vermutlich deutlich abschreckend. Der Verlust der Wählbarkeit, was verbunden ist mit dem Verlust eines aktuellen Mandats und der Mitgliedschaft in der Partei (vgl. § 10 I S. 4 PartG), bedeutet mindestens einen starken Knick in der politischen Karriere. Hinzu tritt die Öffentlichkeitswirkung einer solchen Verurteilung, die für einen Politiker auch gravierend ist. Diese schwere Strafe sollte nur verhängt werden bei einem Verstoß gegen Normen, die aufseiten der Partei den Sanktionsmultiplikator fünf

auslösen, also nicht bei der schlichten Nichtpublikation von Publikationswürdigem.

Ergänzend ist auch daran zu denken, die Vorschriften über Bilanzfälschung aus dem Wirtschaftsrecht zu übernehmen für die politischen Parteien.

Der Verlust der Wählbarkeit stellt, auch wenn er zeitlich befristet ist, einen empfindlichen Eingriff in das passive Wahlrecht dar. Ein solcher ist, mangels grundgesetzlichem Vorbehalt der Einschränkung, nur zulässig zum Schutz von konkurrierenden Verfassungsgütern. Die Funktionsfähigkeit des Parteiwesens und insbesondere die Vorschrift des Artikel 21 I 3 und 4 GG tragen bei hinreichendem Anlass eine solche Einschränkung.

Weiter ist zu klären, wer als Täter dieser Normen in Betracht kommt, nur ein näher bezeichneter Kreis von Amtsträgerin einer Partei, jedes Parteimitglied oder überhaupt jedermann? Der Jedermann, der im Zusammenwirken mit Parteivertretern einen Verstoß gegen das Parteienrecht begeht, ist auch möglicher Adressat einer Sanktion. Auch im Hinblick auf Abgrenzungsschwierigkeiten, vor allen Dingen aber deswegen, weil jedes Parteimitglied, auch ohne ein Amt zu bekleiden, als Täter in Betracht kommt, sollten sich die Strafnormen auch an alle, auch an Nichtparteilmitglieder, wenden.

Über die Verhängung einer Strafe hat ein Gericht zu entscheiden. Wegen der Nähe des Sachrechts zum Verwaltungsrecht spricht viel dafür, diese Materie einem Verwaltungsgericht zuzuweisen. Angesichts der Hochrangigkeit des Wahlrechts ist an die Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts zu denken. Das Initiativrecht für ein solches Aberkennungsverfahren sollte beim Bundestagspräsidenten liegen als derjenigen Stelle, welche für die Verteilung der staatlichen Mittel an die Parteien und für die Verhängung der Sanktionen parteirechtlicher Art zuständig ist.

VIII. Verfahren und Organisation der staatlichen Parteienfinanzierung und der Sanktionierung des Parteiengesetzes

1. Zuständige Stelle für Mittelvergabe und Sanktionsverhängung

Im Zuge der öffentlichen Auseinandersetzung um die zu Tage getretenen Finanzaffären bei der CDU wurde wiederholt in Zweifel gezogen, ob der Bundestagspräsident das geeignete Organ dafür sei, das Parteiengesetz anzuwenden, über die Vergabe der Mittel an die Parteien zu entscheiden und insbesondere auch über Sanktionen in Gestalt von Anspruchskürzungen bei den staatlichen Mitteln zu befinden.

Bei der Diskussion um die angemessene organisatorische Zuordnung dieser Aufgaben dürfte unbestritten sein, dass die zuständige Stelle möglichste Unabhängigkeit genießen sollte. Wer über die Zuteilung der staatlichen Mittel und insbesondere auch über die Verhängung von Sanktionen zu entscheiden vermag, sollte institutionell

abgesichert sein gegenüber dem zu erwartenden politischen Druck und den verschiedensten denkbaren Versuchen der Einflussnahme.

Damit scheiden Instanzen innerhalb der Verwaltung aus. Auch eine Zuständigkeit des Bundeswahlleiters wird hier nicht befürwortet. Dieser ist nur in seiner Funktion als Bundeswahlleiter unabhängig, dienstrechtlich aber ein abhängiger Beamter, welcher der Rechtsaufsicht des Bundesinnenministers untersteht. Auch wenn man dies für die ggf. neu zu übertragende Aufgabe änderte, so bleibt der Bundeswahlleiter doch ein Karrierebeamter, für den die institutionelle Vermutung voraussetzenden Gehorsams gegenüber den Wünschen seiner Oberen und deren Partei nicht fern liegt.

Der Bundespräsident sollte nicht mit dieser Aufgabe befasst werden, um ihn aus eventuellen Auseinandersetzungen und auch Prozessen herauszuhalten. Eine Partei, die mit Sanktionen belegt wird, kann selbstverständlich hiergegen auf dem Rechtsweg vorgehen und diese Möglichkeit impliziert auch, dass die Partei dort obsiegen kann. Ein Bundespräsident, der in einer so heiklen parteipolitisch umstrittenen Angelegenheit aber gerichtlich bestätigt bekommt, eine rechtswidrige Entscheidung getroffen zu haben, hat unvermeidlicherweise einen Ansehensverlust erlitten.

Die Einrichtung des Bundesrechnungshofes ist auf andere Aufgaben hin spezialisiert. Wenn der Bundesrechnungshof zum einen im herkömmlichen Sinne „die Rechnungen prüft“, so ist diese Aufgabe für die Parteien den Wirtschaftsprüfern übertragen worden. Eine nachgeschaltete Kontrolle gleicher Zielrichtung erscheint nicht sehr sinnvoll, zumal es bislang keine hinreichenden Anhaltspunkte dafür gibt, dass die Wirtschaftsprüfer der Parteien ihre Aufgabe systematischerweise nicht korrekt erfüllt hätten. Gegen Nichtbuchungen, gefälschte Belege und schwarze Kassen helfen die Prüfer des Bundesrechnungshofes ebenso wenig wie Wirtschaftsprüfer. Die zunehmend darüber hinausgehende Spezialisierung des Bundesrechnungshofes, ein Ratgeber für die ökonomische Erfüllung von Staatsaufgaben zu sein, hat mit der hier in Rede stehenden Aufgabe nichts zu tun, zumal es dem Bundesrechnungshof an aus seiner bisherigen Tätigkeit akkumuliertem Wissen über die politischen Parteien gebricht.

Im Ergebnis schlage ich vor, die Zuständigkeit für die einschlägigen Entscheidungen beim Bundestagspräsidenten zu belassen. Die Inhaber dieses Amtes und der ihm zugeordnete Apparat haben eine hinreichende Nähe zum politischen Prozess und zu den Parteien, um deren Besonderheiten zu kennen, auch ist hier im Laufe der Jahre und Jahrzehnte spezifischer Sachverstand angewachsen. Ergänzend ist daran zu denken, eine Kooperation mit einer unabhängigen wissenschaftlichen Einrichtung zu installieren oder auch ein eigenes Beratungsgremium auf Dauer zu stellen, sowie der bisherigen Kommission unabhängiger Sachverständiger eine formale Beobachteraufgabe zuzuweisen (dazu sogleich).

Der bisweilen geäußerte Vorwurf, die Person des Bundestagspräsidenten sei wegen ihrer Mitgliedschaft in einer politischen Partei notwendigerweise in der Amtsführung

auch parteilich und deswegen für die Entscheidungen über Parteien, sowohl über die eigene wie über die konkurrierenden, disqualifiziert, kann nicht geteilt werden, muss im Gegenteil zurückgewiesen werden. Die parlamentarische Demokratie lebt davon, dass öffentliche Ämter zwar von Parteivertretern besetzt werden, aber zugleich hält sie entschieden daran fest, dass die Amtsführung dem Gemeinwohl verpflichtet ist und über Parteiloyalitäten hinausgehen muss. Über die Bestimmung des Gemeinwohls wird öffentlich und darf auch öffentlich gestritten werden – typischerweise auch nach parteipolitischen Linien. Der Anspruch, der Amtsinhaber habe gemeinwohlorientiert zu entscheiden, darf aber nicht aufgegeben werden. Dies ist auch deswegen keine lebensfremde Fiktion, weil in diesen Positionen unter öffentlicher Kontrolle agiert wird. Es zeichnet geradezu eine parlamentarische Demokratie aus, dass auch heikle, das heißt, bestreitbare Entscheidungen nach öffentlicher Auseinandersetzung und unter öffentlicher Aufsicht getroffen werden. Dies ist hier um so mehr hinzunehmen, als es sich nicht um rein politische Entscheidungen handelt, sondern in erster Linie um die Anwendung des geltenden Rechts, dessen Korrektheit durch die unabhängigen Gerichte nachgeprüft werden kann. Die Einführung eines differenzierten Sanktionenkatalogs reduziert zudem die Entscheidungsspielräume des Bundestagspräsidenten bei Reaktionen auf Fehlverhalten einer politischen Partei.

Auch systematisch erscheint der Bundestagspräsident die richtige Instanz zu sein, handelt es sich bei den gegen eine Partei zu verhängenden Sanktionen in Gestalt von Anspruchsminderungen auf Staatsleistungen um eine Art von „Verwaltungsstrafen“, die zur Funktionssicherung des Parteiwesens verhängt werden. Die Aufgabe ist insofern im groben vergleichbar mit derjenigen der Gewerbeaufsicht, welche die Ordnungsgemäßheit des Wirtschaftslebens kontrolliert nach den Maßstäben des einschlägigen Rechts. Letztlich geht es immer um die Sicherung eines Parteiwesens, welches den Verfassungserwartungen entspricht.

2. Antragserfordernis und Antragsfristen

a) Vereinfachung der bisherigen Rechtslage

Die bisherige Rechtslage ist im Hinblick auf die Notwendigkeit einer Beantragung der staatlichen Mittel durch die Komplikation gekennzeichnet, dass nach § 20 I 1 und 2 PartG die den Parteien zustehenden Abschlagszahlungen separat zu beantragen sind von der Festsetzung und Auszahlung der staatlichen Mittel selbst, die nach § 19 I PartG zu beantragen sind. Diese Konstellation ist, wie sie sich in der Vergangenheit mehrfach bestätigt hat, durchaus anfällig für Fehler der Parteien, und zwar derart, dass nur der Antrag auf Abschlagszahlungen gestellt wird, nicht aber derjenige auf Erhalt der Mittel selbst. Wenn das Bundesverwaltungsgericht nun im Fall der FDP gemeint hat, das Gesetz so auszulegen zu können, dass der Antrag auf Erhalt der Abschlagszahlungen auch den Antrag auf die Mittel selbst enthalte,

BVerwG, NJW 2000, 3728 ff.,

so ist diese Lesart zwar in der Sache vernünftig, mit dem Wortlaut des Gesetzes aber kaum in Einklang zu bringen. Die missliche Lage sollte deswegen durch den Gesetzgeber dahin gehend bereinigt werden, dass ausdrücklich im Gesetz festgehalten wird, dass im Antrag auf Abschlagszahlungen auch der Antrag auf Gewährung der staatlichen Mittel selbst liegt.

Die Fristen für das Auszahlungsverfahren sind grundsätzlich unverändert zu lassen. Der Rechenschaftsbericht sollte also wie bisher nach § 23 II 3 PartG bis zum 30. September für das jeweils vorangegangene Jahr einzureichen.

b) Nachbesserungsmöglichkeiten

Auf – begründeten – Antrag hin kann einer Partei eine Verlängerung bis zum 31. Dezember des laufenden Jahres für die Einreichung des Rechenschaftsberichts gewährt werden. Die Regelung des § 23 II 4 PartG ist also beizubehalten. Bis zum 31. Dezember eines Jahres prüft der Präsident des Deutschen Bundestages die Korrektheit des Rechenschaftsberichts, was auch jetzt geltendes Recht ist, § 23 III 1 PartG. Wenn bei dieser kursorischen Prüfung auf die formale und, soweit dies überhaupt möglich ist, die materielle Korrektheit des Rechenschaftsberichts Bedenken entstehen, so weist der Präsident des Deutschen Bundestages die betreffende Partei auf diese hin und gibt ihr die Möglichkeit zu Nachbesserungen bis zum 31. Dezember des laufenden Jahres. Damit verkürzt sich die Nachbesserungsmöglichkeit für eine Partei, die nicht bis zum 30. September ihren Rechenschaftsbericht abgeliefert hat, entsprechend; möglicherweise kann, wenn sie allzu kurzfristig vor Jahresende den Bericht eingereicht hat, die Prüfung durch den Bundestagspräsidenten nicht mehr stattfinden und ihr somit die Nachbesserungsmöglichkeit nicht zur Verfügung stehen. Dies ist aber hinzunehmen, die reguläre Pflicht zur Abgabe des Rechenschaftsberichts geht auf den 30. September.

Die Nachbesserungsmöglichkeit, auch auf Hinweis des Bundestagspräsidenten hin, ist insofern systemgerecht, als es nicht Ziel der staatlichen Pflicht zur Abgabe eines korrekten Rechenschaftsberichts ist, die Parteien ggf. mit Sanktionen zu belegen, sondern vielmehr, die Öffentlichkeit möglichst korrekt zu informieren. Das primäre Ziel ist also ein korrekter Rechenschaftsbericht und nicht die Abstrafung einer Partei, die einen Fehler begangen hat.

c) Keine zeitliche Stufung bei den Rechtsfolgen

Entgegen der bisherigen Rechtslage ist keine Stufung bei den Rechtsfolgen mangels des Eingangs eines korrekten Rechenschaftsberichts mehr vorzusehen. Die Abstufung in der Sanktion, die bislang durch die Vorschriften in § 23 IV PartG und § 19 IV PartG erreicht wurde, soll nach dem hier vertretenen Vorschlag künftig dadurch erfolgen, dass ein in sich gestufter Katalog von Sanktionen eingeführt wird, welcher die Modifizierungen je nach Schwere der Verfehlungen enthält. Dass ein weiteres Jahr den Parteien eingeräumt wird, um einen korrekten Rechenschaftsbericht einzuräumen, erscheint unveranlasst, auch im Hinblick auf die Bilanzierungsvorschriften in der Wirtschaft.

Falls kein oder kein formal ordnungsgemäßer Rechenschaftsbericht bis zum 31. Dezember des auf das Rechnungsjahr folgenden Jahres eingereicht wird, ist der Anspruch auf Staatsmittel für eine Partei verfallen.

Im Gegensatz zur bisherigen Rechtslage, wonach der Rechenschaftsbericht auch inhaltlich richtig sein musste, werden inhaltliche Fehler jetzt nicht mit dem Wegfall des Anspruches sanktioniert, sondern durch im Einzelnen vorgesehene Strafen in Gestalt von Anspruchsminderungen für spezifische Fehler geahndet. Das differenzierte Sanktionenrecht ersetzt also den Pauschalverlust der Staatsmittel wegen Nichterfüllung der Voraussetzungen für die staatliche Finanzierung.

3. Kein Wirtschaftsprüfer nötig bei kleinen Parteien mit niedrigem Budget?

Dem Vernehmen nach verzichten kleine Parteien auf die Einreichung eines durch einen Wirtschaftsprüfer testierten Rechenschaftsberichts – und damit auf die ihnen zustehenden Staatsmittel – weil die Kosten für einen Wirtschaftsprüfer die zu erwartenden Staatsmittel ganz oder weitgehend egalisieren.

Der Rechenschaftsbericht kann immerhin nach § 23 II 2 PartG auch von einem vereidigten Buchprüfer geprüft werden, wenn die Voraussetzungen des § 18 IV 1 1. Halbsatz nicht erfüllt sind, das heißt also, wenn eine Partei nicht bei einer Europa- oder Bundestagswahl mindestens 0,5 % oder 1 % bei der Landtagswahl erhalten hat.

In Ansehung dieser Misslichkeit könnte an eine staatliche Beihilfe zur Tragung der Wirtschaftsprüferkosten gedacht werden, ähnlich der Prozesskostenhilfe. Auch kommt in Betracht, die Notwendigkeit des Testates eines Wirtschaftsprüfers erst von einem höheren Schwellenwert an zu begründen.

Eine systematisch weiter reichende und grundsätzlich vorzugswürdige Lösung liegt darin, eine Staffelfung in der Staatsfinanzierung in der Weise einzuführen, dass kleine Parteien relativ mehr Staatsgeld für Wählerstimmen bekommen, um ihnen den Zutritt zur Konkurrenz zu erleichtern und, in objektiver Betrachtung, welche auch die Rechtfertigung für dieses Vorgehen enthält, um die Konkurrenz zwischen den Parteien durch niedrige Zutrittschürden zu schärfen oder jedenfalls zu erhalten (s. oben 4. Teil I. 1 a bb, 3 b). In einer solchen degressiven Ausgestaltung könnte die finanzielle Basislast, welche die Verpflichtung zur Einschaltung eines Wirtschaftsprüfers bedeutet, ohne Sonderregelungen abgefangen werden und zur gleichen Zeit auch eine Vorkehrung zur Offenhaltung des politischen Wettbewerbs im Finanzierungssystem eingebaut werden.

4. Wechseln des Wirtschaftsprüfers nach längstens fünf Jahren

Die Vertrautheit mit einem Gegenstand und insbesondere zwischen den handelnden Personen reduziert nach aller Erfahrung die Schärfe einer Kontrolle. Deswegen sollte es den Parteien zur Pflicht gemacht werden, nach einer

gewissen Zeit die Prüfung des Rechenschaftsberichts von einem anderen Wirtschaftsprüfer oder einer anderen Wirtschaftsprüfungsgesellschaft vornehmen zu lassen. Zugleich ist freilich auch zu sehen, dass es für Wirtschaftsprüfer eine mühsame Arbeit darstellt, sich in die Besonderheiten einer politischen Partei einzuarbeiten. Dem Hinweis aus Wirtschaftsprüferkreisen, es rentiere sich für einen Wirtschaftsprüfer erst, eine politische Partei zu prüfen, wenn der Einarbeitungsaufwand sich über mehrere Jahre hin amortisieren könne, ist dadurch Rechnung zu tragen, dass die Frist, für welche ein Wirtschaftsprüfer bestellt werden darf, auf fünf Jahre zu bemessen ist.

5. Zukünftige Aufgabe der Parteienkommission

Schließlich sind noch Überlegungen anzustellen hinsichtlich der zukünftigen Aufgaben der vom Bundespräsi-

den zu berufenden Kommission unabhängiger Sachverständiger (§ 18 VI PartG). Der jetzige Zuschnitt einer Stelle zur Ermittlung einer parteispezifischen Preissteigerung ist infrage zu stellen. Der hierfür vorgesehene Aufwand und eingesetzte Sachverstand stehen in keinem Verhältnis zum Steuerungsgewinn gegenüber einer Anlehnung an die allgemeine Inflationsrate. Stattdessen sollte die Kommission die Aufgabe übertragen bekommen, Entwicklungen des Parteienrechts und der Praxis der Parteienfinanzierung zu beobachten und hierzu einen jährlichen Bericht vorzulegen. Die Kommission würde auf diese Weise den Grundansatz des PartG fortführen, Kontrolle durch Öffentlichkeit sicherzustellen. Daneben wäre es angeraten, der Kommission den befristeten Auftrag einer Evaluation der gesamten Politikfinanzierung zu erteilen. Hierbei wären Vorschläge zu einer rechtlichen Regulierung zu entwickeln, die den Gesamtzusammenhang in den Blick zu nehmen.

Fünfter Teil: Ausblick

1. Anschluss an die europäische Ebene

Angesichts der fortschreitenden europäischen Einigung muss, wenn die Politik weiterhin demokratisch beeinflussbar und kontrollierbar sein soll, die Aktivität der politischen Parteien auch auf die europäische Ebene der Politikformulierung ausgeweitet werden. Dem entspricht auch der Parteienartikel des Artikel 191 EGV. Wie im nationalen Bereich stellt sich auch im europäischen die Frage nach den Finanzquellen der Parteien. Bislang leben die europäischen politischen Parteien, die ja weitgehend nur Parteiverbünde der nationalen Parteien sind, aus Mitteln der ihnen zuzuordnenden Fraktionen im Europäischen Parlament – eine rechtlich sehr zweifelhafte Finanzquelle für die europäischen Parteien. Auch wenn dies hier nicht der Ort ist, die Finanzierung der europäischen Parteien zu erörtern und weiter zu treiben, sollte bereits in jetzigem Zusammenhang die europäische Dimension der künftigen Parteitätigkeit in Blick behalten werden und Überlegungen angestellt werden, wie die nationale Parteienfinanzierung mit der europäischen koordiniert werden kann. Angesichts der Notwendigkeit, eine solche europäische Parteienfinanzierung europaweit zu diskutieren, ist die deutsche Parteienfinanzierung nur begrenzt zur Lösung dieses Problems geeignet, doch soll hier immerhin die Diskussion angestoßen werden. Primär ist hier die EU selbst gefordert, mit dem Vorschlag der Kommission für eine Verordnung über die Satzung und Finanzierung europäischer politischer Parteien vom 13. Februar 2001 ist hier ein erster Schritt gemacht.

Ein ergänzender mitgliedstaatlicher Ansatz besteht darin, staatliche Mittel, die für die errungenen Wählerstimmen bei Europawahlen vergeben werden, ganz oder zu einem bestimmten Teil an europäische Parteien weiterzureichen, unter weiteren Voraussetzungen, welche die vertikale Integration der Parteien befördern. Die Beschränkung ei-

ner Teilfinanzierung von Europäischen Parteien durch die öffentliche Hand auf die EU empfiehlt sich dagegen nicht, weil diese Vorgehensweise die erwünschte Verzahnung von mitgliedstaatlicher und europäischer Parteiebene kaum befördert.

2. Konkurrenzklagerechte

Vertrauen ist gut, Kontrolle ist besser. Diese leninistische Maxime hat in Finanzdingen manches für sich, in gesteigertem Maße dürfte dies für die Finanzen der unter Wettbewerbsbedingungen agierenden Parteien gelten. Deswegen sind die Parteien gut beraten, innerparteiliche Kontrollen des Finanzwesens zu unterhalten und auch aus staatlicher Sicht empfiehlt es sich, über die Einhaltung der einschlägigen Vorschriften zu wachen, durch die Notwendigkeit des Testats eines Wirtschaftsprüfers und durch die Kontrolle durch den Bundestagspräsidenten.

Kontrolle wird in dem Maße aktiviert werden, in dem die Kontrolleure motiviert sind und in dem sie über notwendige Informationen verfügen. Das Informationsproblem soll durch die Publizitätspflichten der Parteien mindestens zum Teil gelöst werden, das Verbot bestimmter Praktiken macht Geheimnisse anfällig für spektakuläre Enthüllungen, so dass immer wieder mit dem Zutagetreten von Informationen über die tatsächlich praktizierte Parteienfinanzierung gerechnet werden muss. Die Mitakteure im Feld des politischen Wettbewerbs verfügen zudem auch über ein besonderes Know-how auf diesem Gebiet und haben gegenüber anderen Akteuren einen Informationsvorsprung. Das Motivationsproblem der Kontrolle darf bei der parteipolitischen Konkurrenz als gelöst betrachtet werden. Es ist im höchsten Eigeninteresse einer Partei, einer konkurrierenden Partei Rechtswidrigkeiten im Finanzbereich nachzuweisen, zumal dann, wenn diese

durch die Öffentlichkeit und durch die staatlichen Instanzen abgestraft werden.

Damit drängen sich die Konkurrenzparteien als Kontrollleure über die Einhaltung der einschlägigen Vorschriften durch eine Partei geradezu auf. Diese Kontrolle kann dadurch effektiv werden, dass Konkurrenzparteien ein Klagerecht eingeräumt wird gegen staatliche Entscheidungen, welche einer Partei Finanzmittel zusprechen. Nach bisheriger Rechtslage sind Klagerechte geknüpft an die Voraussetzung einer Verletzung in eigenen Rechten. Dies ist nach bisher vorherrschender Auffassung nur dann der Fall, wenn die Mittel, die einer anderen Partei rechtswidrigerweise zuerkannt worden sind, bei rechtmäßiger Verteilung der klagenden Partei zugekommen wären. Diese Sichtweise verkennt, dass mit der illegalen Handlungsmöglichkeit selbst bereits Vorteile verknüpft sind, die sich für eine andere Partei als Nachteil darstellen. Im zivilen Wettbewerbsrecht ist es anerkannt, dass niemand einen Vorteil aus einer Rechtsverletzung ziehen darf („Kein Vorsprung durch Rechtsbruch!“). Um dem entgegenzuwirken, werden Klagerechte für die Konkurrenz eingeräumt. Dies sollte auch im öffentlichen Recht anerkannt werden. Bereits de lege lata ist mit der gegebenen Begründung eine Verletzung eigener Rechte darstellbar, die Brücke hierfür bildet die Erwägung, es gebe ein subjektives Recht auf chancengleichen Wettbewerb, wobei die Wettbewerbsbedingungen durch die einschlägigen Rechtsnormen definiert sind. Um allen Zweifeln von vornherein entgegenzuwirken, ist eine Konkurrentenklage im Parteienrecht des Inhalts einzuführen, dass eine Konkurrenzpartei klagebefugt ist gegen alle behördlichen Entscheidungen, die eine andere Partei betreffen, wenn sie vorträgt, jene staatliche Entscheidung sei rechtswidrig; dies jedenfalls in all den Fällen, in denen es um Rechtsvorschriften geht, die als wettbewerbserheblich eingestuft werden können.

3. Gesamtzusammenhang der Politikfinanzierung

Die bisherigen Ausführungen konzentrierten sich auf die Parteienfinanzierungen im engeren Sinne, sie müssen aber immer in Zusammenhang gestellt werden mit den sonstigen staatlichen Leistungen zur Finanzierung des politischen Bereichs („Politikfinanzierung“), also etwa der Fraktionsfinanzierung. Dabei geht es in normativer Betrachtung um die Ehrlichkeit bei der Einhaltung der rela-

tiven wie auch der absoluten Obergrenze für die staatliche Parteienfinanzierung. Dies soll nicht als ein Plädoyer gegen Fraktionsfinanzierung und Ähnliches verstanden werden, wohl aber für eine Gesamtbetrachtung dieser Leistungen der Politikfinanzierung. Ob daraus auch eine Gesamtdeckelung all dieser Leistungen resultieren sollte, bedarf der näheren Erörterung. Eine solche Gesamtdeckelung verminderte jedenfalls den Anreiz, eine „Quersubventionierung“ zwischen den verschiedenen Bereichen der Politik zu betreiben und dadurch die bestehenden Regelungen zu unterlaufen.

Diese sonstigen Leistungen der Politikfinanzierung sind auch zu beachten im Hinblick auf die innerparteiliche Demokratie. Die Stärke der Fraktion, die in einer ausgezeichneten finanziellen und personellen Ausstattung liegt, verschiebt innerparteilich das Gewicht zu den Fraktionen als Gruppen der Parteilite und lässt tendenziell die Basis der Partei relativ schwächer werden. Solche Auswirkungen der relativen Finanzausstattung sind jedenfalls zu sehen und zu bedenken.

Schließlich ist auch unter dem Gesichtspunkt der Offenhaltung der Konkurrenz eine Begrenzung der staatlichen Politikfinanzierung insgesamt erstrebenswert. Tatsächlich antretende neue Parteien oder auch nur virtuelle Wettbewerbschancen im Sinne eines möglichen Marktzutritts dürfen nicht durch Leistungen benachteiligt bzw. gemindert werden, die nur den bereits erfolgreichen Parteien zukommen können.

Dieser sächliche Zusammenhang wird nur teilweise von der formellen Materie des Parteienrechts abgedeckt. Deswegen sind die Verknüpfungspunkte mit anderen Regelungsmaterien mit besonderer Sorgfalt zu beachten und auch auf anschlussfähige, besser sogar in die gleiche Richtung zielende Regelungen in den anderen Rechtsbereichen zu drängen. Dies betrifft in erster Linie die Fraktionsfinanzierung, die Finanzierung der parteinahen Stiftungen, die Unterstützung für die Jugendorganisationen der Parteien, am Rande aber auch das Abgeordnetenrecht.

Welche Anstrengungen man auch unternimmt – das Recht der Parteienfinanzierung ist eine Materie, die nach aller Voraussicht keine bleibende kodifikatorische Regelung finden wird, die über Jahrzehnte Bestand hat. Immer wieder wird gegen dieses Recht verstoßen werden, welches selbst auch an der Dynamik des politischen Prozesses teil hat und deswegen den Charakter einer immer zu reformierenden Materie haben dürfte.

Vorschläge zur Rechnungslegung der Parteien und Prüfung ihrer Rechenschaftsberichte aus betriebswirtschaftlicher Sicht

Univ.-Prof. Dr. Lothar Streitferdt

– Hamburg im Mai 2001 –

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Vorwort	96
1. Zielsetzung	97
2. Die spezifischen Rahmenbedingungen für die Rechnungslegung der Parteien	97
2.1 Zur Entwicklung der Rechnungslegung der Parteien	97
2.2 Die aktuell diskutierten Mängel	97
2.3 Der allgemeine Zweck der Rechnungslegung der Parteien	98
3. Kameraler oder doppischer Rechnungsstil	98
3.1 Das Dilemma der Vorschriften des Parteiengesetzes	98
3.2 Charakteristika des kameralen Rechnungsstiles	98
3.3 Charakteristika des doppischen Rechnungsstiles	100
3.4 Spezifische Grundsätze für die Rechnungslegung der Parteien	101
3.5 Die Folgen des unklaren Rechnungsstiles des Parteiengesetzes	101
3.5.1 Die Problematik des Begriffes „Einnahme“ in § 26 I PartG	101
3.5.2 Die allgemeine Definition von Einnahmen und Ausgaben	102
3.5.3 Das Geldvermögen als zugehörige Bestandsgröße zu Einnahmen und Ausgaben	102
3.5.4 Die Berechnungen von Strobel	102
3.5.5 Probleme mit dem Rechnungsverbund in den Rechenschaftsberichten der Parteien	103
3.6 Das Geldvermögen als Teil des Gesamtvermögens	106
4. Vorschlag: Doppischer Rechnungsstil für die Rechnungslegung der Parteien	108
4.1 Der doppische Rechnungsstil als Folge der Regelung im Grundgesetz	108
4.2 Grundlegende Vor- und Nachteile der doppischen Verbundrechnung und Beurteilung der Praktikabilität des Vorschlages „Doppischer Rechnungsstil“	108
4.3 Die Drei-Komponenten-Verbundrechnung als Zukunftsperspektive	109
4.3.1 Die Finanzrechnung als dritte Komponente	109
4.3.2 Der Einführungsaufwand als entscheidender Nachteil	112
5. Vorschläge zur Weiterentwicklung der Rechnungslegung der Parteien im Rahmen des doppischen Rechnungsstiles	112
5.1 Grundlegende Vorbemerkungen	112

	Seite
5.2 Die Rechenschaftslegung der Parteien für die Gliederungen der Parteien nach § 24 I Sätze 3 bis 5 PartG	112
5.3 Vorschlag für den Ersatz der Einnahmenrechnung nach § 24 II PartG durch eine Ertragsrechnung	113
5.4 Vorschlag für den Ersatz der Ausgabenrechnung nach § 24 III PartG durch eine Aufwandsrechnung	113
5.5 Vorschlag für die Weiterentwicklung der Vermögensrechnung nach § 24 IV PartG	113
5.5.1 Ersatz der Begriffe Besitzposten, Gesamtbesitzposten und Gesamte Schulden durch die Begriffe Vermögensposten, Bruttovermögen und Schulden	113
5.5.2 Die Einführung von Rechnungsabgrenzungsposten	116
5.5.3 Die Aufgliederung der Position Finanzanlagen	116
5.5.4 Die Aufgliederung der Position Geldbestände	117
5.5.5 Vorschlag für eine erweiterte Gliederung der Vermögensrechnung	117
5.6 Vorschlag für eine Änderung von § 24 V PartG zum Ausweis der Einzahlungen von natürlichen Personen und zur Änderung von § 18 III 1 Nr. 3 ...	117
5.7 Vorschlag zur Änderung und Erweiterung der dem Rechenschaftsbericht voranzustellenden Zusammenfassung nach § 24 VI PartG	118
5.8 Änderung von § 24 IX PartG	118
6. Vorschläge zu den Grundsätzen der Bewertung des Vermögens und der Schulden der Parteien	119
6.1 Die unklaren Vorschriften des Parteiengesetzes	119
6.2 Die unklare Bewertung in den Rechenschaftsberichten der Parteien	119
6.3 Vorschläge für die Bewertung des Vermögens und der Schulden der Parteien	120
6.3.1 Vorbemerkungen	120
6.3.2 Vorschlag für einen zehnten Absatz in § 24 PartG	121
7. Vorschläge zu Änderungen der §§ 26 bis 28 PartG, insbesondere zur Frage des Saldierungsgebotes nach § 27 II 1 PartG	122
7.1 Vorschläge zu Änderungen des § 27 PartG und zum Saldierungsgebot	122
7.2 Vorschläge zu Änderungen des § 26 PartG	123
7.2.1 Vorbemerkungen	123
7.2.2 Vorschlag zur Änderung von § 26 I PartG	123
7.2.3 Vorschlag zur Änderung von § 26 II PartG	124
7.2.4 Vorschlag zur Änderung von § 26 III PartG	124
7.2.5 Vorschlag zur Änderung von § 26 IV und V PartG	124
7.3 Vorschlag zur Änderung von § 28 PartG Pflicht zur Buchführung	124
8. Vorschläge für Änderungen in den §§ 18, 19 und 25 PartG	124
8.1 Änderungen in § 18 PartG	124
8.2 Änderungen in § 19 PartG	124
8.3 Anmerkungen zu § 25 PartG Spenden	125
9. Überlegungen zum Rechnungskreis	125
9.1 Vorbemerkungen	125
9.2 Unterorganisationen	125
9.3 Beteiligungen	125
10. Die Prüfung der Rechenschaftsberichte der Parteien	126
10.1 Vorbemerkungen	126
10.2 Die Qualifikation des Prüfers nach § 23 II PartG	126
10.3 Bestellung der Prüfer	126
10.4 Auswahl des Prüfers	126
10.5 Der Umfang der Prüfung nach § 29 I PartG	128
10.6 Prüfungsbericht und Prüfungsvermerk	128
10.7 Strafvorschriften	128

	Seite
11. Forderung nach einem „true and fair view“ und nach Mindestangaben in den Erläuterungen	128
12. Ergebnisse	129
Verzeichnis der Quellen	131
Abbildungsverzeichnis	
Abb. 1: Das Grundkonzept des kameralen Rechnungsstiles	99
Abb. 2: Grundkonzept des doppischen Rechnungsstiles bei einer Zwei-Komponenten-Verbundrechnung	101
Abb. 3: Einnahmen- und Ausgabenrechnung und Geldvermögensrechnung im Verbund.	103
Abb. 4: Vermögensrechnung (Gesamtvermögensrechnung)	107
Abb. 5: Drei-Komponenten-Verbundrechnung	110
Tabellenverzeichnis	
Tab. 1 (Teil 1): Reinvermögenvergleich für die Bundestagsparteien für die Jahre 1994 bis 1998.	104
Tab. 1 (Teil 2): Reinvermögenvergleich für die Bundestagsparteien für die Jahre 1994 bis 1998.	105
Tab. 2 (Teil 1): Beteiligungen der DDVG (Deutsche Druck- und Verlagsgesell- schaft mit beschränkter Haftung) zum 31. Dezember 1997 in Anlehnung an Strobel, W., Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 4. Juli 2000, S. 15	114
Tab. 2 (Teil 2): Beteiligungen der DDVG (Deutsche Druck- und Verlagsgesell- schaft mit beschränkter Haftung) zum 31. Dezember 1997 in Anlehnung an Strobel, W., Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 4. Juli 2000, S. 15	115

Vorwort

Die gegenwärtige Form der Rechenschaftsberichte der politischen Parteien, so wie sie vom Präsidenten des Deutschen Bundestages jährlich veröffentlicht werden, ist das Ergebnis einer Entwicklung, die sehr wesentlich durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes, durch die Gesetzgebung und durch die Praxis der Parteien und der Bundestagsverwaltung geprägt worden ist. Die Rechenschaftsberichte informieren auf leicht verständliche Weise über spezifisch definierte Einnahmen und Ausgaben und über spezifische Vermögensbestände der Parteien. Die Aufmerksamkeit, die diesen Rechenschaftsberichten in der Öffentlichkeit zuteil wurde, war lange Zeit eher gering.

Seit Ende 1999 bekannt wurde, dass eine Partei einige Spenden und bestimmte Vermögensbestände in ihren Rechenschaftsberichten nicht ausgewiesen hat, ist eine sehr rege, zum Teil emotionale Diskussion darüber entbrannt, was von den Rechenschaftsberichten der Parteien zu fordern sei und wie sie konkret gestaltet werden sollen. Mit dem folgenden Gutachten verfolge ich nicht das Ziel, diese umfangreiche Diskussion im Detail wiederzugeben und alle Anregungen und Vorschläge zu kommentieren und zu würdigen. Ich zeige vielmehr, dass die Vorgehensweise, die Rechenschaftsberichte von Fall zu Fall weiter zu entwickeln, dazu geführt hat, dass in den Rechenschaftsberichten der Parteien versucht wird, eine am kameralen Rechnungsstil orientierte Einnahmen- und Ausgabenrechnung mit einer an der handelsrechtlichen Bilanz orientierten Vermögensrechnung zu verbinden. Eine solche Verbindung des kameralen Rechnungsstiles mit dem Rechnungsstil der doppelten Buchhaltung führt zu vielen großen Schwierigkeiten. Dies haben insbesondere die Erfahrungen mit der Rechnungslegung der Städte und Gemeinden gezeigt, bei der auch über Jahrzehnte hinweg versucht worden ist, den kameralen Rechnungsstil mit dem Rechnungsstil der doppelten Buchführung zu verbinden. Im Ergebnis hat das dazu geführt, dass die Städte und Gemeinden in Deutschland und in den entwickelten Industrieländern zur doppelten Buchführung übergegangen sind oder übergehen.

Im vorliegenden Gutachten komme ich zu dem Ergebnis, dass die Drei-Komponenten-Verbundrechnung, so wie sie für die Städte und Gemeinden entwickelt worden ist, für die Parteien im gegenwärtigen Zeitpunkt zu aufwendig ist, dass es aber gute Gründe dafür gibt, die Rechnungslegung der Parteien in der Form einer systematisch einwandfreien Zwei-Komponenten-Verbundrechnung zu führen. Zur Verwirklichung einer solchen Konzeption erarbeite ich eine Reihe von Vorschlägen. Die Vorschläge basieren auf einem Entwurf dieses Gutachtens vom November 2000 und vielfältigen Diskussionen, die in der Zeit vom November 2000 bis zum April 2001 mit der Parteienfinanzierungskommission, den Schatzmeistern der Parteien, der Bundestagsverwaltung und vielen engagierten, sachkundigen Gesprächspartnern geführt wurden. An dieser Stelle danke ich allen Diskussionspartnern und Gesprächspartnern für wertvolle Anregungen und Hinweise.

Ich hoffe, dass unser aller Bemühen belohnt wird durch ein gutes Ergebnis und zwar:

1. Durch eine zweckmäßige, systematisch einwandfreie Konzeption der Rechnungslegung der Parteien,
2. durch informative Rechenschaftsberichte der Parteien in der Zukunft und
3. durch eine angemessene Prüfung der Rechenschaftsberichte, sodass die Informationen, die sie enthalten, noch zuverlässiger und besser interpretierbar werden als bisher.

1. Zielsetzung

Die Rechnungslegung der Parteien und die Prüfung der Rechenschaftsberichte der Parteien sind in die Kritik geraten. Denn obwohl geprüfte Rechenschaftsberichte vorliegen, hat sich in einigen bekannt gewordenen Fällen nachträglich herausgestellt, dass über Jahre hinweg wichtige finanzielle Transaktionen und wirtschaftliche Sachverhalte aus den Rechenschaftsberichten der Parteien nicht oder nicht ausreichend klar zu erkennen sind, sodass die vom Grundgesetz in Artikel 21 I 4 geforderte **Transparenz der finanziellen und wirtschaftlichen Verhältnisse der Parteien** nicht oder nur eingeschränkt gegeben ist. Eine fehlende oder eingeschränkte Transparenz der wirtschaftlichen Verhältnisse der Parteien kann aber von großer politischer Bedeutung sein, wenn es aufgrund der mangelhaften Transparenz zu Wettbewerbsverzerrungen im Kampf der Parteien um die Stimmen der Wähler und insbesondere zu Fehleinschätzungen der Wähler über die Parteien kommt.

Die bekannt gewordenen und zurzeit diskutierten Fälle, in denen sich nachträglich herausgestellt hat, dass wichtige finanzielle Transaktionen und wirtschaftliche Sachverhalte aus den Rechenschaftsberichten der Parteien nicht oder nicht ausreichend klar zu erkennen sind, sind von sehr unterschiedlicher Qualität. Sie reichen von solchen Fällen, in denen es sich um Mängel der geltenden Vorschriften im Parteiengesetz handelt, bis zu solchen Fällen, in denen bewusst gegen geltende Vorschriften des Parteiengesetzes verstoßen worden ist. Die im Folgenden zu erarbeitenden Vorschläge zur Rechnungslegung der Parteien und zur Prüfung ihrer Rechenschaftsberichte sollen aufzeigen, wie bestehende Mängel des Gesetzes beseitigt werden können und wie bewusste Verstöße gegen das Gesetz möglicherweise durch Prüfer aufgedeckt oder durch die Androhung von Sanktionen vermieden werden können.

2. Die spezifischen Rahmenbedingungen für die Rechnungslegung der Parteien

2.1 Zur Entwicklung der Rechnungslegung der Parteien

Parteien sind frei gebildete, im gesellschaftlich-politischen Raum wurzelnde Personengruppen, die nach § 1 I 2 PartG eine ihnen nach dem Grundgesetz obliegende und von ihm verbürgte öffentliche Aufgabe zu erfüllen haben. Sie sind keine staatlichen Institutionen, deren Rechnungslegung nach den Vorschriften des Haushaltsrechts erfolgt und sie sind auch keine erwerbswirtschaftlich orientierten Institutionen, die nach den Vorschriften des Handels-, Gesellschafts- und Steuerrechts Rechnung zu legen haben. Aus diesen Gründen hat sich die Rechnungslegung der Parteien in den vergangenen Jahrzehnten mehr oder weniger eigenständig entwickelt. Wesentliche Entwicklungsstufen vollzogen sich Ende der Sechzigerjahre und in den Achtzigerjahren.

Als 1968 das Parteiengesetz in Kraft trat, mussten sich die Parteien seinen Regelungen anpassen und vor allem die Haushalte der regionalen Parteigliederungen in ihre Gesamtrechenschaftsberichte mit einbeziehen, was bis dahin nur bei den Mitgliedsbeiträgen geschehen war.

In den Achtzigerjahren wurde als Ergebnis der Arbeit einer Sachverständigenkommission der Artikel 21 des Grundgesetzes erweitert. Seither müssen die Parteien nicht nur über die Herkunft ihrer Mittel sondern auch über deren Verwendung sowie über ihr Vermögen öffentlich Rechenschaft ablegen. Das damals novellierte Parteiengesetz veränderte die Rechenschaftspflicht umfassend. Die Bestimmungen über die Gliederung der

Einnahmen, der Ausgaben und des Vermögens wurden präzise ausformuliert.

2.2 Die aktuell diskutierten Mängel

Um Vorschläge für die Weiterentwicklung der Rechnungslegung der Parteien und für die Prüfung ihrer Rechenschaftsberichte aus betriebswirtschaftlicher Sicht zu erarbeiten, sind zunächst die geltenden Vorschriften aus betriebswirtschaftlicher Sicht auf ihre Zweckmäßigkeit hin und auf ihre Konsistenz hin zu überprüfen. Besonderes Augenmerk ist bei dieser Überprüfung auf die Problembereiche zu richten, die in der gegenwärtigen Diskussion sehr gegensätzlich diskutiert werden.

Das ist zum einen die Frage nach dem **Rechnungsstil**. Soll für die Rechnungslegung der Parteien der kamerale Rechnungsstil der Behörden und Ämter der Gebietskörperschaften zur Anwendung kommen oder der Rechnungsstil der doppelten Buchführung (doppischer Rechnungsstil), der in der Privatwirtschaft verwendet wird. Da sich diese beiden Rechnungsstile sehr grundsätzlich unterscheiden, kann man nur sehr begrenzt ein sowohl als auch anstreben. Vielmehr muss man sich für den einen oder den anderen Rechnungsstil entscheiden, und man kann dann bei der konkreten Ausgestaltung der Rechnungslegung im System des jeweiligen Rechnungsstiles spezifische Informationsbedürfnisse von Individuen und Gruppen von Individuen berücksichtigen.

Zum Zweiten ist die Frage nach den zweckmäßigerweise zu fordernden **Wertansätzen für langlebige Wirtschaftsgüter** zu klären, weil durch die Anwendung des Niederstwertprinzips erhebliche stille Reserven entstehen können.

Zum Dritten ist zu prüfen, ob die in § 27 II PartG geregelte Ausnahme vom **Grundsatz der Einzelbewertung**, vom Grundsatz des Bruttoausweises und vom Verbot der Saldierung zweckmäßig und sinnvoll ist.

Die vierte zurzeit sehr kontrovers diskutierte Frage ist die Frage nach dem **Rechnungskreis**, das heißt die Frage nach den organisatorischen Einheiten, welche in die Rechnungslegung der Parteien mit einbezogen werden sollen, um bestehende Einflusspotenziale und Abhängigkeiten transparent zu machen.

Schließlich sind die Vorschriften über die **Prüfung der Rechnungslegung** zu untersuchen.

Die Ergebnisse der Bestandsaufnahme sollen zu konkreten Vorschlägen zur Weiterentwicklung der Rechnungslegung und Prüfung der Parteien führen.

2.3 Der allgemeine Zweck der Rechnungslegung der Parteien

Die im Folgenden zu erarbeitenden Vorschläge für die Rechnungslegung der Parteien müssen sich nach dem allgemeinen Zweck jeder Rechnungslegung richten. Die Diskussion über die Zwecke, welche eine Rechnungslegung allgemein erfüllen soll, hat zu dem Ergebnis ge-

führt, dass als wichtigster Zweck für jede Rechnungslegung der Individualschutz anzusehen ist (Merschbächer, 1987, S. 134 ff.). Das bedeutet, bestimmte Individuen sollen durch geeignete Informationen vor Fehleinschätzungen und den daraus möglicherweise folgenden Fehlentscheidungen geschützt werden.

Für die Rechnungslegung der Parteien heißt dies im Besonderen, dass vor allem die Wähler, die Fremdkapitalgeber (Gläubiger) und die konkurrierenden Parteien durch geeignete Informationen aus der Rechnungslegung über die wirtschaftlichen Verhältnisse der Partei vor Fehleinschätzungen zu schützen sind. Die Wähler sollen durch die Informationen, welche die Rechnungslegung der Parteien erarbeitet und bereitstellt, erkennen,

- a) wer welchen Einfluss auf die Partei hat,
- b) welchen Einfluss die Partei auf bestimmte Institutionen und Individuen ausüben kann und
- c) wie die Partei wirtschaftet.

Die Gläubiger sind schutzbedürftig, weil sie mit Recht darüber informiert werden wollen, wie die finanzielle Lage und wie die Vermögensverhältnisse der Parteien sind, an die sie Kredite vergeben haben.

Als Individuen, die durch den Rechnungszweck Individualschutz geschützt werden sollen, sind darüber hinaus auch die konkurrierenden Parteien zu beachten. Denn die konkreten Rechnungslegungsvorschriften können dazu führen, dass einzelne Parteien Vorteile dadurch erreichen, über bestimmte Sachverhalte nicht berichten zu müssen.

3. Kameraler oder doppischer Rechnungsstil

3.1 Das Dilemma der Vorschriften des Parteiengesetzes

Der fünfte Abschnitt des Parteiengesetzes regelt die Rechenschaftslegung der Parteien, die auf der Basis der Rechnungslegung der Parteien erfolgt. In § 24 PartG finden sich die Vorschriften für den Rechenschaftsbericht, der aus der Rechnungslegung heraus entwickelt werden muss. Im ersten Satz von § 24 I PartG heißt es: „Der Rechenschaftsbericht besteht aus einer Einnahmen- und Ausgabenrechnung sowie einer Vermögensrechnung.“

Aus diesem Satz wird deutlich, dass sich der Gesetzgeber weder für den kameralen, noch für den doppischen Rechnungsstil entschieden hat, sondern dass er vielmehr beide Rechnungsstile miteinander vermischt. Denn eine Einnahmen-Ausgabenrechnung, so wie sie in § 24 II PartG für die Einnahmen und in § 24 III PartG für die Ausgaben vorgeschrieben ist, gibt es im doppischen Rechnungsstil nicht. Eine Einnahmen- und Ausgabenrechnung ist dagegen zentraler Bestandteil des kameralen Rechnungsstiles, wie er z. B. von Dettmer, Prophete und Wegmeyer in ihrem Buch

über das Kommunale Haushalts- und Kassenwesen (1995, S. 92 ff.) ausführlich dargestellt wird. Im kameralen Rechnungsstil gibt es allerdings keine Vermögensrechnung, wie sie in § 24 IV PartG ausdrücklich vorgeschrieben ist. Eine solche Vermögensrechnung ist dagegen zentraler Bestandteil des doppischen Rechnungsstiles der Privatwirtschaft. Die folgenden Abschnitte klären die Charakteristika dieser beiden Rechnungsstile und sie zeigen, welche Folgen sich durch diese „Vermischung“ ergeben.

3.2 Charakteristika des kameralen Rechnungsstiles

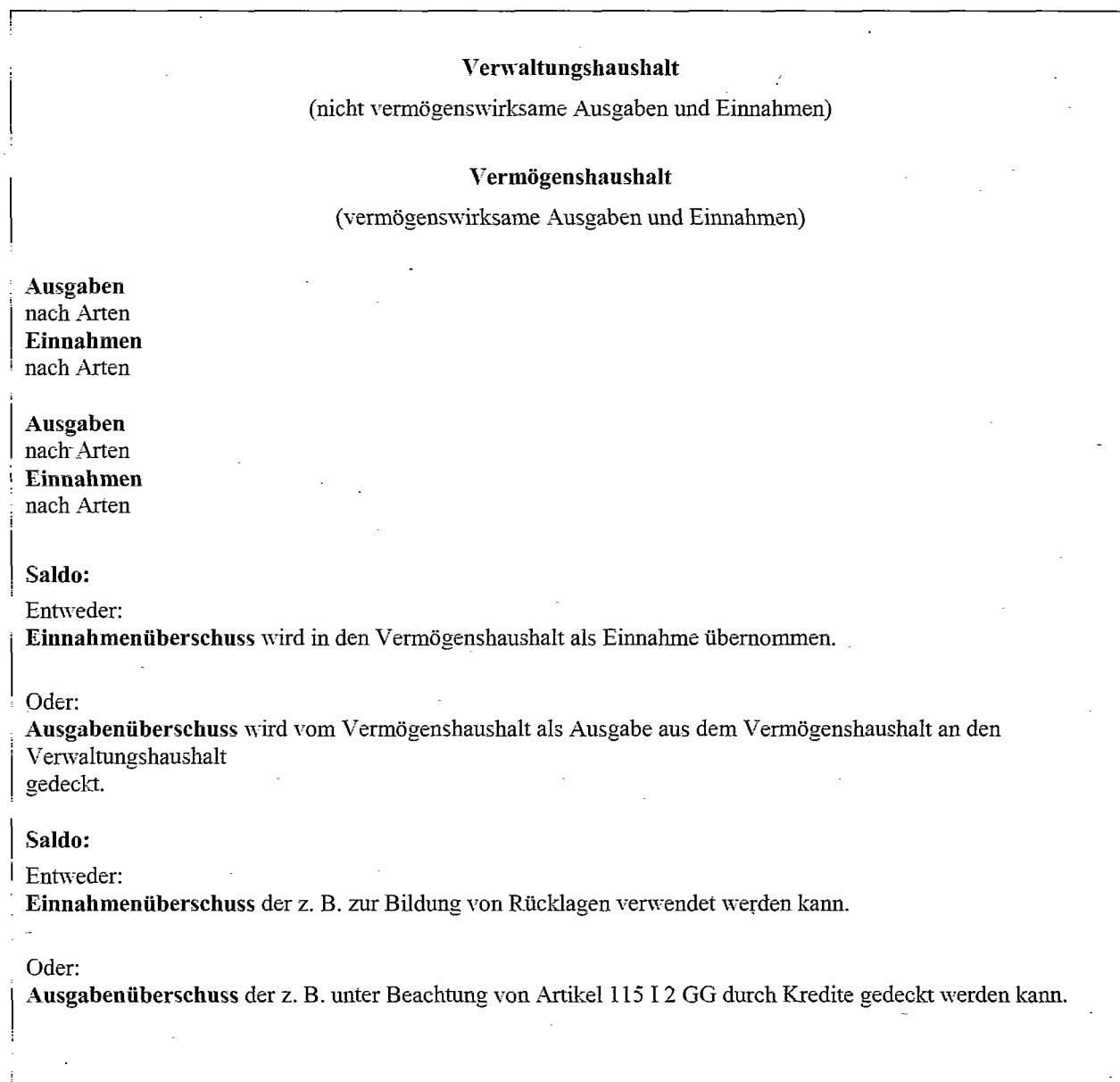
Der kameraler Rechnungsstil ist geprägt durch die Einnahmen- und Ausgabenrechnung des kameralen Haushaltes. Die Einnahmen und Ausgaben werden im kameralen Haushalt nach ihrer Vermögenswirksamkeit eingeteilt in nicht vermögenswirksame (laufende) Einnahmen und Ausgaben, die im **Verwaltungshaushalt** ausgewiesen werden, und in vermögenswirksame Einnahmen und Ausgaben, die im **Vermögenshaushalt** verbucht werden. Der

Vermögenshaushalt ist aber keine Vermögensrechnung, sondern eine Einnahmen- und Ausgabenrechnung, die vermögenswirksame Einnahmen und Ausgaben einander gegenüber stellt. Trotzdem wird der Vermögenshaushalt häufig für eine Vermögensrechnung gehalten.

Damit dies nicht geschieht, wird der Vermögenshaushalt beispielsweise in Hamburg „Investitionshaushalt“ und der Verwaltungshaushalt „Betriebshaushalt“ genannt. Die Abbildung 1 veranschaulicht den kameralen Rechnungsstil.

Abbildung 1

Das Grundkonzept des kameralen Rechnungsstiles



Unter der Vermögensrechnung für eine Partei, wie sie in § 24 I 1 PartG von den Parteien gefordert wird, ist die Auflistung des Vermögens und der Schulden der Partei in einem Inventarverzeichnis und die Bewertung der einzelnen Positionen, so wie sie in § 24 IV PartG angegeben sind, zu verstehen. Dort wird verlangt, dass die Parteien ihr Bruttovermögen als „Besitzposten“ ausweisen, dass sie ihre „Schuldposten“ angeben und dass als Saldo von Besitzposten und Schulden das „Reinvermögen (positiv oder negativ)“ ermittelt wird.

Die kamerale Rechnungslegung kennt grundsätzlich nur Vermögensverzeichnisse ohne Bewertung, die der Haushaltsrechnung beigelegt werden, aber nicht mit der Haushaltsrechnung in der Weise verbunden sind, dass vermögenswirksame Einnahmen im Vermögenshaushalt auch wertmäßig im Vermögensverzeichnis festgehalten werden. **Die kamerale Rechnungslegung ist keine Verbundrechnung.**

3.3 Charakteristika des doppischen Rechnungsstiles

Eine Vermögensrechnung mit bewerteten Positionen, so wie sie in § 24 IV PartG von den Parteien gefordert wird, ist ein zentraler Bestandteil des doppischen Rechnungsstiles, der aber keine Einnahmen- und Ausgabenrechnung entsprechend § 24 II und III PartG kennt. Beim doppischen Rechnungsstil der privaten Wirtschaft heißt die Vermögensrechnung Bilanz (§ 266 HGB), und die Bilanz wird ergänzt durch die zweite, mit ihr verbundene Rechenkomponekte, die Gewinn- und Verlustrechnung (§ 275 HGB), in der alle Erträge und alle Aufwendungen einer Rechnungsperiode einander gegenüber gestellt werden. Das Grundprinzip der doppischen Rechnungslegung besteht darin, dass jeder Zuwachs an Vermögen ein Ertrag ist und dass jeder Vermögensverzehr ein Aufwand ist, sodass der Saldo der Gewinn- und Verlustrechnung (Ertrags- und Aufwandsrechnung) für eine Rechnungsperiode immer der Vermehrung bzw. Verminderung des Reinvermögens vom Beginn bis zum Ende der Rechnungsperiode entsprechen muss. Die Abbildung 2 soll das Grundkonzept des doppischen Rechnungsstiles in der Form einer Zwei-Komponenten-Verbundrechnung veranschaulichen.

Die Vermögensrechnung (Bilanz) kann man genauer als **Vermögensbestandsrechnung** bezeichnen. Sie informiert über den Vermögensbestand zu einem bestimmten Zeitpunkt, in der Regel zum 31. Dezember eines Jahres, vierundzwanzig Uhr, was gleichbedeutend ist mit dem 1. Januar des folgenden Jahres null Uhr.

Entsprechend kann man die Aufwands- und Ertragsrechnung genauer als **Vermögensveränderungsrechnung** bezeichnen. Sie informiert über die Vermögensminderungen (= Aufwendungen) und Vermögenserhöhungen (= Erträge) in einem Zeitraum, in der Regel ein Jahr, vom 1. Januar null Uhr bis zum 31. Dezember vierundzwanzig Uhr.

3.4 Spezifische Grundsätze für die Rechnungslegung der Parteien

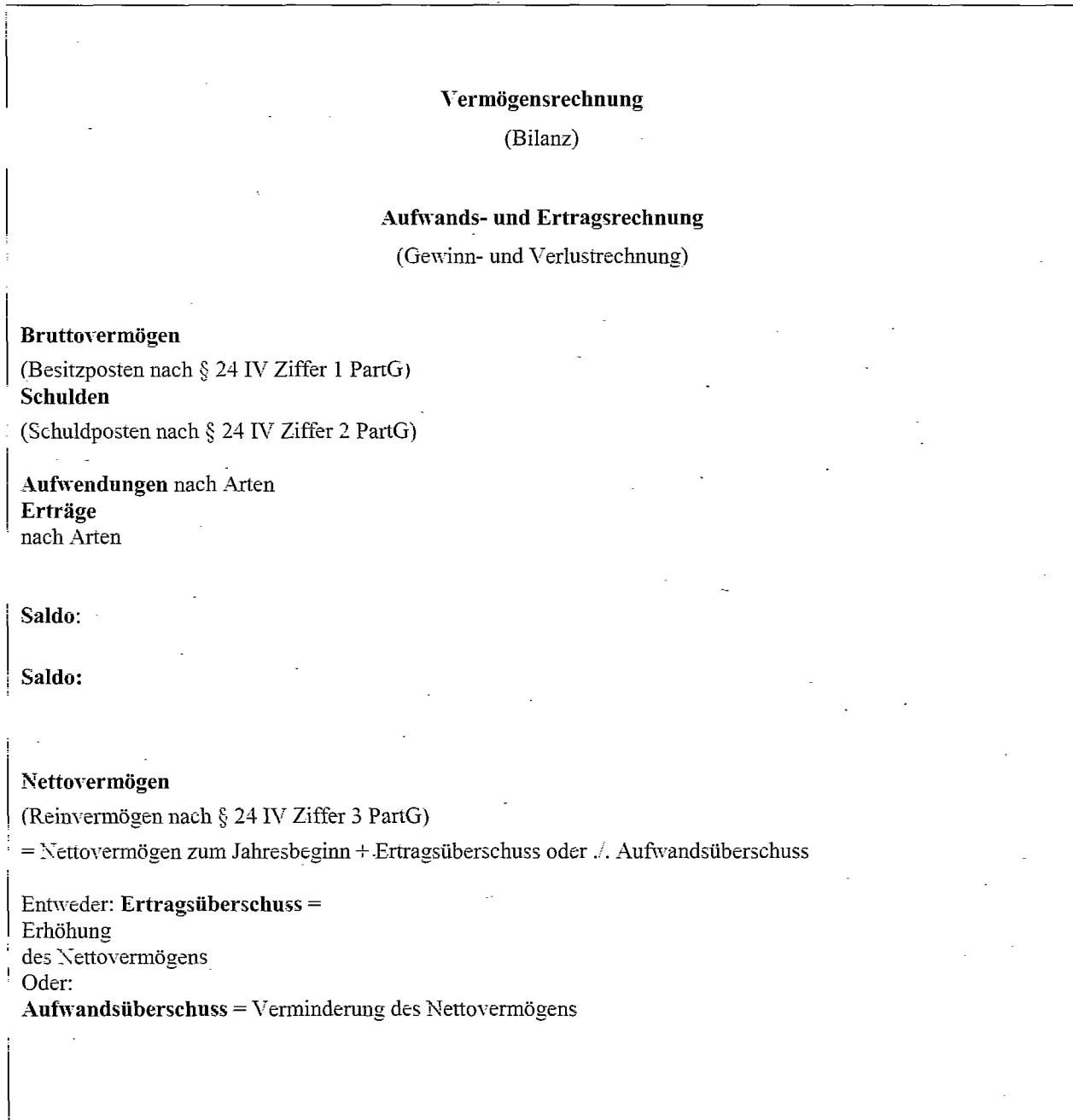
Der zweite Satz von § 24 I PartG kann Grundlage für die Vermutung sein, dass der Gesetzgeber den doppischen Rechnungsstil in einer für die Parteien spezifischen Weise vorschreiben wollte. Es heißt dort: „Er (der Rechenschaftsbericht L. S.) ist nach den Grundsätzen der ordnungsgemäßen Buchführung unter Berücksichtigung des Gesetzeszweckes zu erstellen.“ Im zweiten Satz von § 28 PartG wird mit derselben Einschränkung auf die Grundsätze der ordnungsgemäßen Buchführung Bezug genommen. Die Einschränkung „... unter Berücksichtigung des Gesetzeszweckes ...“ ist allerdings schwer zu interpretieren. Eine sinnvolle Interpretation könnte es aus meiner Sicht sein, **wenn damit die Anwendung der Grundsätze der ordnungsgemäßen Buchführung durch die spezifische verfassungsrechtliche Stellung der Parteien eingeschränkt würde.** Denn nach Artikel 21 I 3 GG muss zum einen die innere Ordnung der Parteien demokratischen Grundsätzen entsprechen und nach Artikel 21 I 4 GG sind die Parteien zum anderen zur öffentlichen Rechenschaft verpflichtet. Beides gilt für privatwirtschaftliche Unternehmen so nicht, weshalb die Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung auf die Parteien nur eingeschränkt angewendet werden können.

Ich schlage deshalb vor zu erwägen, ob es nicht zweckmäßig wäre, die bisherige Formulierung in der Weise zu präzisieren, dass auf diese spezifischen Verpflichtungen der Parteien explizit Bezug genommen wird. Eine mögliche Formulierung könnte dann sein: „... ist nach den Grundsätzen der ordnungsgemäßen Buchführung unter Berücksichtigung der besonderen verfassungsrechtlichen Stellung der Parteien zu erstellen.“

Noch besser wäre es aus meiner Sicht, die spezifischen verfassungsrechtlichen Pflichten explizit zu benennen. Eine entsprechende Formulierung könnte dann lauten: „... **ist nach den Grundsätzen der ordnungsgemäßen Buchführung unter Berücksichtigung der vom Grundgesetz geforderten inneren Ordnung der Parteien nach demokratischen Grundsätzen und nach öffentlicher Rechenschaft zu erstellen.**“

Wie sich im Folgenden an vielen Einzelheiten zeigen wird, hat eine solche Spezifizierung der Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung vielfältige schwerwiegende Auswirkungen. **So steht beispielsweise bei den handelsrechtlichen Grundsätzen ordnungsgemäßer Buchführung die Ermittlung eines ausschüttungsfähigen Gewinnes einer Unternehmung in der Gewinn- und Verlustrechnung im Vordergrund.** Unternehmen werden unternommen, um ausschüttungsfähige Gewinne zu erzielen. Diese Zielsetzung der Rechnungslegung im Handelsrecht ist jedoch für die Rechnungslegung der Parteien ohne Bedeutung, denn Parteien arbeiten nicht, um ausschüttungsfähige Gewinne zu erzielen. **Aus den dem Grundgesetz entsprechend spezifizierten Grundsätzen ordnungsgemäßer Buchführung für Parteien folgt dagegen, dass bei der Rechnungslegung der Parteien die Vermögensbestandsrechnung im Vordergrund stehen muss.** Die Parteien müssen

Grundkonzept des doppischen Rechnungsstiles bei einer Zwei-Komponenten-Verbundrechnung



nach dem Grundgesetz Rechenschaft ablegen über ihr Vermögen. Die Rechnungslegung der Parteien muss aufzeigen, in welcher Höhe und in welchen qualitativen Formen eine Partei über Vermögen verfügt, das sie zur Verwirklichung ihrer politischen Ziele einsetzen kann. Die Vermögensveränderungsrechnung (Aufwands- und Ertragsrechnung) ist bei den Parteien von nachrangiger Bedeutung. Sie zeigt die Veränderungen des Vermögens der Partei im Rechnungszeitraum, nicht aber, ob die Partei bei der Verwirklichung ihrer politischen Ziele erfolgreich war oder nicht.

3.5 Die Folgen des unklaren Rechnungsstiles des Parteiengesetzes

3.5.1 Die Problematik des Begriffes „Einnahme“ in § 26 I PartG

Nachdem die Rechnungslegung der Parteien, so wie sie im fünften Abschnitt des PartG festgelegt ist, aus einer Einnahmen- und Ausgabenrechnung besteht, wie sie dem

kameralen Rechnungsstil entspricht, und aus einer Vermögensrechnung, wie sie dem doppelten Rechnungsstil entspricht, ergeben sich bei der Verbindung dieser beiden Rechnungslegungskomponenten aus verschiedenen Rechnungsstilen erhebliche Schwierigkeiten. Das wird besonders deutlich durch die spezifische Definition des Begriffes „Einnahme“ in § 26 I PartG. Es heißt dort: „Einnahme ist, soweit für einzelne Einnahmearten (§ 24 Abs. 2) nichts Besonderes gilt, jede der Partei zufließende Geld- oder geldwerte Leistung. Als Einnahmen gelten auch die Freistellung von üblicherweise entstehenden Verbindlichkeiten sowie die Übernahme von Veranstaltungen und Maßnahmen, mit denen ausdrücklich für eine Partei geworben wird, durch andere.“

Diese Erweiterung des Begriffes Einnahme rückt den Begriff der Einnahme in die Nähe des Begriffes „Ertrag“, weil auch Vermögenserhöhungen als Einnahme definiert werden, die für die Partei weder eine Einzahlung noch eine Forderung sind (siehe hierzu den folgenden Abschnitt 3.5.2) Der Versuch der Erweiterung des Begriffes Einnahme zum Begriff Ertrag ist ein Indiz dafür, dass der Gesetzgeber die Absicht hatte, dass die Parteien die Öffentlichkeit durch ihre Rechenschaftslegung möglichst weitgehend über die Vermehrungen ihres Vermögens informieren sollen wie z. B. über die Freistellung einer Partei von üblicherweise entstehenden Verbindlichkeiten und über die Übernahme von Veranstaltungen und Maßnahmen, mit denen ausdrücklich für die Partei geworben wird, durch andere. Dieser so erweiterte Begriff der Einnahme ist unüblich und führt zu Missverständnissen, wie sich zeigen wird.

3.5.2 Die allgemeine Definition von Einnahmen und Ausgaben

Die allgemeine Definition der Begriffe Einnahme und Ausgabe, so wie sie im Handels- und Gesellschaftsrecht, im Haushaltsrecht und in der Wirtschaftsprüfung verwendet werden, ist:

Die Einnahmen einer Rechnungsperiode ergeben sich als die Summe aller Einzahlungen einer Rechnungsperiode plus den Forderungen, die in der Rechnungsperiode entstanden sind.

Wegen der Nachprüfbarkeit sollten **Einzahlungen für Parteien nicht in der Form von Bargeld**, sondern grundsätzlich nur in der Form von Buchgeld erfolgen. Die Forderungen sind Ansprüche auf zukünftige Einzahlungen. Soweit die Realisierung dieser Ansprüche zweifelhaft ist, müssen die Forderungen in ihrem Wert berichtigt werden.

Analog zu dem Begriff der Einnahmen gilt für den Begriff der Ausgaben, dass sich die Ausgaben einer Rechnungsperiode als die Summe aller Auszahlungen plus den Verbindlichkeiten ergeben, die in der Rechnungsperiode entstanden sind.

Auch **Auszahlungen** sollten von den Parteien grundsätzlich nur in der Form von Buchgeld, und **nicht in der Form von Bargeld** erfolgen, um die Nachprüfbarkeit der Verwendung der finanziellen Mittel besser zu gewährleisten.

ten. Verbindlichkeiten haben in der Regel später Auszahlungen zur Folge.

3.5.3 Das Geldvermögen als zugehörige Bestandsgröße zu Einnahmen und Ausgaben

Einnahmen und Ausgaben sind Strömungsgrößen mit der Dimension: „DM im Zeitabschnitt“. Die zugehörige Bestandsgröße ist das Geldvermögen, das eine Zeitpunktsgröße ist, also die Dimension: „DM zum Zeitpunkt“ besitzt. Einnahmen erhöhen das Geldvermögen und Ausgaben vermindern das Geldvermögen. Das Geldvermögen zu einem Zeitpunkt erhält man, indem man die Summe aus Zahlungsmitteln und Forderungen um die Verbindlichkeiten vermindert. Die Abbildung 3 veranschaulicht diesen Sachverhalt.

3.5.4 Die Berechnungen von Strobel

Von der verständlichen Vorstellung, dass die Einnahmen eines Jahres den Geldbestand erhöhen und dass die Ausgaben eines Jahres den Geldbestand vermindern, ging Strobel aus, als er die Entwicklung der Geldbestände der im Bundestag vertretenen Parteien für die Jahre 1994 bis 1998 überprüfte (FAZ vom 22. März 2000, S. 6). Strobel fand heraus und beklagte, dass die von ihm berechneten Geldbestände von den Geldbeständen, welche die Parteien in ihren Rechenschaftsberichten ausweisen, erheblich abweichen. Der Grund für diese Abweichungen liegt darin, dass die Begriffe der Einnahmen und Ausgaben bei der Rechnungslegung der Parteien spezifisch verwendet werden und nicht der allgemeinen Definition entsprechen (vgl. 3.5.1, S. 11 und § 26 I PartG).

Hans Feldmann, Finanzberater und Revisor beim SPD-Parteivorstand in Berlin, geht in seinem Beitrag in der FAZ vom 1. April 2000 auf die Rechnungen von Strobel ein und gibt zu erkennen, dass für ihn eine Einnahme jede Vermögensmehrung ist und nicht nur eine Vermehrung des Geldvermögens, und dass eine Ausgabe für ihn jede Vermögensminderung ist und nicht nur die Verminderung des Geldvermögens. Damit verwendet er aber die Begriffe Einnahme und Ausgabe synonym zu den Begriffen Ertrag und Aufwand. Feldmann schreibt in seinem Beitrag: „Die meisten Parteien haben sich von Anfang an genau an die Gesetzesvorschrift und den Gesetzeszweck gehalten. Weil einige kleinere Parteien das nicht taten, wurden sie von der Bundestagsverwaltung darauf hingewiesen, dass sich das aktuelle Reinvermögen schlüssig aus dem Reinvermögen des Vorjahres und den Einnahmen und Ausgaben des laufenden Jahres errechnen lassen muss. Genau das tun inzwischen alle Parteien.“

Das Studium der Rechenschaftsberichte der Parteien zeigt, dass die von Feldmann postulierte Forderung nicht durchgängig erfüllt wird. Wie Feldmann schreibt, haben sich die Parteien zwar „von Anfang an“ um den Verbund der Vermögensrechnung mit der Einnahmen-Ausgabenrechnung bemüht. Je länger aber es erforderlich ist, alle Vermögensänderungen durch Einnahmen und Ausgaben zu erfassen,

Abbildung 3

Einnahmen- und Ausgabenrechnung und Geldvermögensrechnung im Verbund

Einnahmen-Ausgabenrechnung Geldvermögensrechnung	
Ausgaben nach Arten	
Einnahmen nach Arten	
Zahlungsmittel Forderungen Verbindlichkeiten	
Saldo:	
Entweder:	
Einnahmenüberschuss erhöht das Geldvermögen	
Oder:	
Ausgabenüberschuss vermindert das Geldvermögen	
Saldo:	
Geldvermögen	
= Geldvermögen zum Jahresbeginn + Einnahmenüberschuss oder	
./. Ausgabenüberschuss	

sen, um so schwieriger wird es. Denn irgendwann im Laufe der Zeit treten Vermögensänderungen auf, die sich nicht als Einnahmen oder Ausgaben erfassen lassen. Man kommt dann auf die Dauer nicht darum herum, alle Aufwendungen als Ausgaben zu erfassen und alle Erträge als Einnahmen, sodass es zu einer Begriffsverschiebung kommt.

3.5.5 Probleme mit dem Rechnungsverbund in den Rechenschaftsberichten der Parteien

Die nachfolgende Tabelle 1 (S. 104) zeigt, dass sich die Parteien in ihren Rechenschaftsberichten darum bemühen, zwischen der Einnahmen- und der Ausgabenrechnung und der Vermögensrechnung eine Verbindung der Art herzustellen, dass jede Vermögensmehrung eine Einnahme ist und jede Vermögensminderung eine Ausgabe. Die Tabelle 1 zeigt aber auch, dass diese Verbindung den Parteien nicht immer gelungen ist, so dass sich für die CDU in den Jahren 1996 und 1998 eine Abweichung ergibt, für die CSU im Jahre 1996, für die SPD im Jahre 1998 und für die FDP in den Jahren 1997 und 1998.

Die Tabelle 1 zeigt zum Teil erhebliche Abweichungen. Diese Abweichungen beruhen auf Vermögensmehrungen (Erträgen) und/oder Vermögensminderungen (Aufwendungen) die auch mit den spezifischen Einnahmen- und Ausgabenbegriffen des Parteiengesetzes nicht in die Einnahmen- und Ausgabenrechnung der Rechnungslegung

der Parteien integriert werden konnten. Im Einzelnen haben die Parteien diese Abweichungen in ihren Rechenschaftsberichten wie folgt erklärt und erläutert:

1. Rechenschaftsbericht der CDU für das Jahr 1996:

Zunächst enthält die Zusammenfassung (§ 24 Abs. 6 PartG) des Rechenschaftsberichtes auf der Seite 32 der Bundestagsdrucksache 13/8923 einen Druckfehler. Die Summe der ausgewiesenen Einnahmen ist genau um eine Million niedriger als der unter Gesamteinnahmen ausgewiesene Betrag von DM 222 721 126.

Das Reinvermögen, das sich ergibt, wenn man zum Reinvermögen am 31. Dezember 1995 die richtig summierten Einnahmen hinzu addiert und die Gesamtausgaben abzieht, beträgt: DM 149 641 723. Dieser Betrag ist um DM 11 047 niedriger als das ausgewiesene Reinvermögen in Höhe von DM 149 652 770. In den Erläuterungen auf der Seite 52 heißt es dazu unter Punkt 2., 4: „Im Reinvermögen der Bundespartei wurde im Berichtsjahr eine Anpassung in Höhe von DM 11 047 vorgenommen. Die Anpassung resultiert aus der Neugründung des CDU-Verbandes Brüssel-Belgien, der organisatorisch der Bundesgeschäftsstelle zuzuordnen ist.“

Es wurde offensichtlich ein entsprechender Ertrag erzielt, der nicht als Einnahme ausgewiesen ist oder nicht als Einnahme ausgewiesen werden konnte.

Tabelle 1 (Teil 1)

Reinvermögensvergleich für die Bundestagsparteien für die Jahre 1994 bis 1998

Partei	CDU	CSU	SPD	FDP	Grüne
Reinvermögen 1.1.1994 = 31.12.1993 aus RB 13/145	144.285.091	34.782.453	306.854.704	59.352.064	55.065.326
+ Einnahmensumme 1994 aus RB 13/3390	279.928.814	67.838.148	353.379.424	70.289.786	52.826.097
- Ausgabensumme 1994 aus RB 13/3390	303.527.242	85.459.488	396.779.913	100.016.511	65.716.375
= rechnerisches Reinvermögen 31.12.1994	120.686.663	17.161.113	263.454.215	29.625.339	42.175.048
Reinvermögen 31.12.1994 aus RB 13/3390	120.686.663	17.161.113	263.454.215	29.625.339	42.175.048
Fehler (Reinvermögen aus RB ./ rechn. Reinvermögen)	0	0	0	0	0
Reinvermögen 1.1.1995-31.12.1994 aus RB 13/3390	120.686.663	17.161.113	263.454.215	29.625.339	42.175.048
+ Einnahmensumme 1995 aus RB 13/6472	218.318.214	52.868.870	285.196.890	45.936.769	48.435.721
- Ausgabensumme 1995 aus RB 13/6472	207.061.709	52.219.652	259.425.763	46.021.653	44.708.415
= rechnerisches Reinvermögen 31.12.1995	131.943.168	17.810.331	289.225.342	29.540.455	45.902.354
Reinvermögen 31.12.1995 aus RB 13/6472	131.943.168	17.810.331	289.225.342	29.540.455	45.902.354
Fehler (Reinvermögen aus RB ./ rechn. Reinvermögen)	0	0	0	0	0
Reinvermögen 1.1.1996-31.12.1995 aus RB 13/6472	131.943.168	17.810.331	289.225.342	29.540.455	45.902.354
+ Einnahmensumme 1996 aus RB 13/8923	222.721.126	62.261.568	283.041.848	40.581.428	50.125.844
- Ausgabensumme 1996 aus RB 13/8923	204.022.571	71.947.094	271.999.354	47.161.101	48.549.443
= rechnerisches Reinvermögen 31.12.1996	150.641.723	8.124.805	300.267.836	22.960.782	47.478.755
Reinvermögen 31.12.1996 aus RB 13/8923	149.652.770	33.977.309	300.267.836	22.960.782	47.478.755
Fehler (Reinvermögen aus RB ./ rechn. Reinvermögen)	- 988.953	25.852.504	0	0	0

Tabelle 1 (Teil 2)

Reinvermögenvergleich für die Bundestagsparteien für die Jahre 1994 bis 1998

Reinvermögen 1.1.1997=31.12.1996 aus RB 13/8923	149.652.770	33.977.309	300.267.836	22.960.782	47.478.755
+ Einnahmensumme 1997 aus RB 14/246	218.234.427	56.025.495	280.977.001	41.549.583	51.280.173
Ausgabensumme 1997 aus RB 14/246	189.667.588	44.664.113	256.376.904	40.657.500	45.300.257
= rechnerisches Reinvermögen 31.12.1997	178.219.609	45.338.691	324.867.933	23.852.865	53.458.671
Reinvermögen 31.12.1997 aus RB 14/246	178.219.609	45.338.691	324.867.933	23.852.866	53.458.671
Fehler (Reinvermögen aus RB ./ rechn. Reinvermögen)	0	0	0	1	0
Reinvermögen 1.1.1998- 31.12.1997 aus RB 14/246	178.219.609	45.338.691	324.867.933	23.852.866	53.458.671
+ Einnahmensumme 1998 aus RB 14/2508	251.833.086	65.563.919	304.449.670	49.355.868	56.976.167
Ausgabensumme 1998 aus RB 14/2508	310.008.661	81.472.336	355.290.735	59.077.491	66.958.458
= rechnerisches Reinvermögen 31.12.1998	120.044.034	29.430.274	274.026.868	14.131.243	43.476.380
Reinvermögen 31.12.1998 aus RB 14/2508	120.044.084	29.430.274	278.651.868	16.837.892	43.476.380
Fehler (Reinvermögen aus RB ./ rechn. Reinvermögen)	50	0	4.625.000	2.706.649	0

2. Rechenschaftsbericht der CDU für das Jahr 1998:

In den Erklärungen ist zu der Abweichung von 50 nichts zu finden.

3. Rechenschaftsbericht der CSU für das Jahr 1996:

In den Erläuterungen auf der Seite 85 der Bundestagsdrucksache 13/8923 wird unter 2. ausgeführt: „Die Bewertung des Haus- und Grundvermögens erfolgte bisher zu fortgeführten Anschaffungskosten.

Nach Sinn und Zweck des Parteiengesetzes gemäß § 28 Satz 2 PartG (Meinungsaustausch bei der Wirtschaftsprüferkammer vom 29. November 1996) soll unter anderem der Öffentlichkeit Einblick in die tatsächlichen Vermögensverhältnisse der Partei gewährt werden. Deshalb und aufgrund einer einheitlichen Rechnungslegung wurden erstmals im Rechenschaftsbericht 1996 die Verkehrswerte des Haus- und Grundvermögens angesetzt. Die Zuschreibung erfolgte im Berichtsjahr über das Reinvermögen in Höhe von 25 852 505 DM. Diese Werte sollen in angemessenen Abständen aktualisiert werden. Dabei wird eine jährliche Abschreibung nicht angesetzt.“

Es wird in diesem Fall besonders deutlich, dass die vorgeschriebene Einnahmen-Ausgabenrechnung den angestrebten Rechnungsverbund nicht leisten kann, dass dieser aber durch eine Aufwands- und Ertragsrechnung zu erreichen wäre.

4. Rechenschaftsbericht der SPD für das Jahr 1998:

Unter dem Punkt „H. Erläuterungen“ wird auf der Seite 40 der Bundestagsdrucksache 14/2508 als Fußnote erklärt: „Im Reinvermögen des Parteivorstandes wurde im Berichtsjahr eine Wertanpassung in Höhe von 4 625 000 DM vorgenommen. Die Anpassung resultiert aus Zuschreibungen zu den Verkehrswerten des Haus- und Grundvermögens in Höhe von 3 350 000 DM sowie aus den Wertansätzen des im Rechnungsjahr 1998 restituierten Haus- und Grundvermögens in Höhe von 1 275 000 DM.“

Auch in diesem Fall sind Erträge entstanden, welche durch die vorgeschriebene Einnahmen- und Ausgabenrechnung nicht in den Rechnungsverbund integriert werden konnten.

5. Rechenschaftsbericht der FDP für das Jahr 1997

Es handelt sich vermutlich um einen Druckfehler. Das Reinvermögen zum 1. Januar 1997 ist um eine Mark höher angegeben als das Reinvermögen am 31. Dezember 1996.

6. Rechenschaftsbericht der FDP für das Jahr 1998:

In der Zusammenfassung des Rechenschaftsberichtes (§24 Abs. 6 PartG) auf der Seite 132 der Bundestagsdrucksache 14/2508 wird die zeitliche Entwicklung des Reinvermögens dargestellt und es wird eine „Zuschreibung zum Anlagevermögen“ in Höhe von 2 706 649 DM ausgewiesen. Im Punkt „H. Erläuterungen zum Rechenschaftsbericht“ wird auf der Seite 154 unter „f) Bewertungsänderungen“ ausgeführt: „Das Haus- und Grundvermögen der Partei wurde seit 1996 in Anpassung an die Rechnungslegung anderer Parteien grundsätzlich zu den Verkehrswerten bilanziert. Die Verkehrswerte wurden nach Maßgabe vorliegender Wertgutachten und bei zeitnahe Erwerb in Anlehnung an die historischen Anschaffungskosten ermittelt.

Die Finanzanlagen werden ebenfalls zu Verkehrswerten bilanziert, so weit sie sich durch Verkäufe realisiert haben, im übrigen zu Anschaffungskosten.“

Mit der sehr einfachen Darstellung der Vermögensentwicklung welche die FDP in ihren Rechenschaftsberichten regelmäßig zeigt, wird der Rechnungsverbund erreicht. Allerdings wird dadurch auch deutlich, dass der Rechnungsverbund mit der Einnahmen- und Ausgabenrechnung allein nicht erreicht werden kann. Man braucht dazu eine Aufwands- und Ertragsrechnung.

In den Rechenschaftsberichten der Parteien sind noch weitere vergleichbare Sachverhalte zu finden, die alle auf das aufgezeigte Dilemma der Regelungen im Parteiengesetz zurückzuführen sind.

3.6 Das Geldvermögen als Teil des Gesamtvermögens

Das gesamte Vermögen (Reinvermögen) einer organisatorischen Einheit wie einer Partei besteht bei Verwendung der im Handels- und Gesellschaftsrecht, im Haushaltsrecht und in der Wirtschaftsprüfung üblichen Begriffe aus dem Geldvermögen plus dem Anlagevermögen und plus dem Vorratsvermögen. Die Abbildung 4 veranschaulicht diesen Zusammenhang.

Vermögensrechnung (Gesamtvermögensrechnung)

Vermögensrechnung in Tabellenform zum 31. Dezember 20XX

Anlagevermögen
+ Vorratsvermögen
+ Geldvermögen (= Zahlungsmittel plus Forderungen minus Verbindlichkeiten)
= Reinvermögen

Vermögensrechnung in Kontenform zum 31. Dezember 20XX

Aktiva

Passiva

Anlagevermögen
Vorratsvermögen
Zahlungsmittel
Forderungen
Verbindlichkeiten (Schulden)

Saldo:

Reinvermögen

Das Bemühen, im Rahmen der gegenwärtigen Rechnungslegung der Parteien in den Begriff der Einnahme nicht nur die Erhöhung des Geldvermögens, sondern auch die Erhöhung des Anlagevermögens und des Vorratsvermögens mit einzubeziehen – so ist unter anderem die Äußerung von Hans Feldmann zu interpretieren – ist offensichtlich problematisch. Wenn man eine Zwei-Komponenten-Verbundrechnung will, was nicht nur Feldmann, sondern auch andere, wie z.B. die Bundestagsverwaltung in ihrem Muster-Rechenschaftsbericht vom 30. August 1995 (Bundestagsdrucksache 13/4503 S. 132 ff.) so sehen, dann sollte man die vom Grundgesetz in Artikel 21 I 4 vorgeschriebene Vermögensrechnung durch eine Aufwands- und Ertrags-

rechnung als zweite Rechnungskomponente ergänzen und damit konsequent den doppelischen Rechnungsstil verwenden. **Der Verbund zwischen diesen beiden Rechnungskomponenten bedeutet, dass der Aufwandsüberschuss oder der Ertragsüberschuss eines Rechnungsjahres dann genau der Verminderung oder der Erhöhung des Reinvermögens in diesem Jahr entsprechen muss.** Das ist dann per Definition so, weil eben die Begriffe Aufwand und Ertrag allgemein so definiert sind, dass sie alle Vermögensminderungen bzw. alle Vermögenszuwächse erfassen.

Der größte Teil der Aufwendungen eines Jahres werden in der Regel Ausgaben sein und damit Minderungen des

Geldvermögens, so wie der größte Teil der Erträge eines Jahres Einnahmen sein werden und damit Erhöhungen des Geldvermögens. **Wie die obigen Beispiele gezeigt haben, kann es aber im Laufe eines Rechnungsjahres auch zu einer Erhöhung des Anlagevermögens und/oder des Vorratsvermögens kommen, sodass ein**

Ertrag zu verbuchen ist, aber nicht gleichzeitig eine Einnahme entsteht. Und entsprechend besteht die Möglichkeit, dass es zu einer Minderung an Anlagevermögen oder Vorratsvermögen kommen kann, was einen entsprechenden Aufwand bedeutet, ohne dass eine Ausgabe festzustellen ist, z. B. bei einer Abschreibung.

4. Vorschlag: Doppischer Rechnungsstil für die Rechnungslegung der Parteien

4.1 Der doppelte Rechnungsstil als Folge der Regelung im Grundgesetz

Das Grundgesetz verlangt in Artikel 21 I 4: „Sie (die Parteien L. S.) müssen über die Herkunft und Verwendung ihrer Mittel sowie über ihr Vermögen öffentlich Rechenschaft geben.“ Diese Forderung ist in das Parteiengesetz in § 23 I übernommen worden und sie hat dazu geführt, dass im fünften Abschnitt des Parteiengesetzes eine Vermögensrechnung vorgeschrieben ist. Eine Einnahmen- und Ausgabenrechnung, wie sie im Parteiengesetz ebenfalls vorgeschrieben ist, wird vom Grundgesetz nicht verlangt. Es ist aus betriebswirtschaftlicher Sicht sehr sinnvoll, dass das Grundgesetz von den Parteien eine Vermögensrechnung verlangt und nicht eine Einnahmen- und Ausgabenrechnung. **Denn eine Einnahmen- und Ausgabenrechnung würde nur das Geldvermögen der Parteien transparent machen** (Transparenz der Finanzen, Transparenz der finanziellen Verhältnisse), **nicht aber das Anlagevermögen und das Vorratsvermögen und damit nicht das gesamte Vermögen der Parteien** (Transparenz des Vermögens, Transparenz der wirtschaftlichen Verhältnisse). Der geforderte Individualschutz für die Wähler wäre allein mit einer Einnahmen- und Ausgabenrechnung und einer Geldvermögensrechnung nicht gewährleistet. Es besteht kein Zweifel daran, dass eine Partei nicht nur durch finanzielle Zuwendungen beeinflusst werden kann, sondern auch durch andere Vermögensübertragungen und dass deshalb das verfassungsrechtliche Gebot zur Transparenz sich nicht auf die Transparenz der finanziellen Sphäre allein beschränken sollte, sondern auf die Transparenz des gesamten Vermögens der Partei ausgerichtet sein muss.

Die Formulierung des Grundgesetzes in Artikel 21 I 4 legt es nahe, für die Parteien eine doppelte Rechnungslegung vorzusehen, die aus mindestens zwei Komponenten besteht, nämlich einer Vermögensrechnung im Verbund mit einer Aufwands- und Ertragsrechnung. Denn Artikel 21 I 4 verlangt von den Parteien, dass sie über die **Herkunft** ihrer Mittel (Ertrag) und über die **Verwendung** ihrer Mittel (Aufwand) sowie über ihr **Vermögen** Rechenschaft geben.

Wie weiter oben bereits erwähnt, wird die Aufwands- und Ertragsrechnung in der privatwirtschaftlichen Rechnungslegung als Gewinn- und Verlustrechnung bezeichnet. Im öffentlich-rechtlichen Bereich wird für die Aufwands- und Ertragsrechnung zunehmend die Bezeichnung „**Ergebnisrechnung**“ verwendet (Lüder, 1999, S. 10). Diese Bezeichnung erscheint mir auch für die Rechnungslegung der Parteien zweckmäßig. Die Rechnungslegung der Parteien sollte deshalb in Zukunft

mindestens aus den beiden miteinander verbundenen Komponenten „**Vermögensrechnung**“ und „**Ergebnisrechnung**“ bestehen, wobei die Ergebnisrechnung eine Aufwands- und Ertragsrechnung sein sollte.

Als Folgerung aus den dargelegten Sachverhalten schlage ich vor, das Parteiengesetz so zu ändern, dass die Rechnungslegung der Parteien nach dem doppelten Rechnungsstil erfolgen soll.

Sie soll aus einer Zwei-Komponenten-Verbundrechnung bestehen, mit den beiden Komponenten „Vermögensrechnung“ und „Ergebnisrechnung“. Die Ergebnisrechnung soll eine Aufwands- und Ertragsrechnung sein.

Berücksichtigt man den obigen (vgl. 3.4, S. 10) Vorschlag zur Präzisierung der Einschränkungen in Bezug auf die Anwendung der Grundsätze der ordnungsgemäßen Buchführung, dann sollten die beiden ersten Sätze von § 24 I PartG wie folgt lauten:

„(1) Der Rechenschaftsbericht besteht aus einer Aufwands- und Ertragsrechnung (Ergebnisrechnung) sowie einer Vermögensrechnung. Er ist nach den Grundsätzen der ordnungsgemäßen Buchführung unter Berücksichtigung der vom Grundgesetz geforderten inneren Ordnung der Parteien nach demokratischen Grundsätzen und nach öffentlicher Rechenschaft zu erstellen.“

Die in dieser Formulierung enthaltene Einschränkung der Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung müsste dann auch in § 28 2 PartG übernommen werden. **Wie sich im Folgenden z. B. bei der Bewertung zeigen wird, hat diese Spezifizierung der Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung für die Rechnungslegung der Parteien sehr weitreichende Folgen.**

4.2 Grundlegende Vor- und Nachteile der doppelten Verbundrechnung und Beurteilung der Praktikabilität des Vorschlages „Doppischer Rechnungsstil“

Die Entscheidung für einen der beiden Rechnungsstile hat zur Folge, dass damit zum einen der Aufwand determiniert wird, der für die Rechnungslegung erforderlich ist, und dass zum anderen die Art und die Qualität der Informationen determiniert wird, die im Rahmen des jeweiligen Rechnungsstiles für den Individualschutz erarbeitet und bereitgestellt werden können. Allgemein wird der Aufwand für eine kameralistische Rechnungslegung als gerin-

ger eingeschätzt als der Aufwand für eine doppische Rechnungslegung. Dieser geringere Aufwand für die kameralistische Rechnungslegung besteht zu einem erheblichen Teil darin, dass eine kameralistische Rechnungslegung keine Inventur erfordert. Da es im kameralistischen Rechnungsstil keine Vermögensrechnung gibt, muss man auch keine regelmäßige körperliche Erfassung und Bewertung der Vermögensgegenstände durchführen. **Da für die Parteien jedoch die Vermögensrechnung im Grundgesetz vorgeschrieben ist, entfällt dieses Argument für den kameralistischen und gegen den doppischen Rechnungsstil im Parteieengesetz.**

Seit der Einführung der Vermögensrechnung im Rahmen der Rechnungslegung der Parteien Anfang der Achtzigerjahre, führen die Parteien regelmäßig eine Inventur durch auf der ihre veröffentlichte Vermögensrechnung beruht. **Damit haben die Parteien den aufwendigsten Schritt vom kameralen Rechnungsstil zum doppischen Rechnungsstil bereits getan.** Dies ist eine große Leistung ihrer Schatzmeister und Finanzbeauftragten, der Anerkennung gebührt.

Um den Aufwand für die Inventur niedrig zu halten, verfahren einige Parteien wie die SPD, die CDU, die CSU und die FDP bei ihrer Inventur nach den Ergebnissen einer Besprechung vom 6. Dezember 1983 in Bonn. Im Abschnitt „IV. Vermögensrechnung“ dieser Ergebnisse heißt es unter dem Punkt „1. Haus- und Grundvermögen, Geschäftsstellenausstattung“:

„Lediglich Anschaffungen ab TDM 10 (zuzüglich USt) werden aktiviert. Die Orts-, Kreis- und Bezirksverbände nehmen abweichend von dieser Regelung keine Aktivierung vor, sie fügen aber ihrem Rechenschaftsbericht ein Verzeichnis der Anschaffungen ab TDM 10 (zuzüglich USt) bei.“

Die mit der Aktivierung und Abschreibung verbundenen Arbeiten und die sich daraus ergebenden Korrekturen der Zahlen der nachgeordneten Gebietsverbände je Landesverband werden vom jeweiligen Landesverband durchgeführt.“

Wenn alle Parteien entsprechend dieser Vereinbarung verfahren, dann bedeutet dies, **die doppische Verbundrechnung kann so eingeführt werden, dass sich unterhalb der Ebene der Landesverbände nur wenig ändern muss. Es ändert sich dann im Wesentlichen nur etwas für die Finanzbeauftragten der Landesverbände.** Diese müssen dann die doppelte Buchführung einführen, wodurch der Rechnungsverbund zwischen der Vermögensbestandsrechnung (Vermögensrechnung) und der Vermögensveränderungsrechnung (Aufwands- und Ertragsrechnung) hergestellt wird. Die nachgeordneten Gebietsverbände führen so wie bisher eine Einnahmen- und Ausgabenrechnung durch und melden an ihren Landesverband so wie bisher die zu aktivierenden Anschaffungen sowie **jetzt zusätzlich solche Vermögenszuwächse (Erträge), die nicht schon in den Einnahmen enthalten sind und solche Vermögensminderungen (Aufwendungen), die nicht schon in den Ausgaben enthalten sind.** Die Fälle, in denen es in einem nachgeordneten Gebietsverband zu Erträgen kommt, die nicht zugleich Einnahmen sind oder zu Aufwendungen, die nicht zugleich

Ausgaben sind, sind mit Sicherheit nur wenige und selten, sie können aber – wie sich weiter oben z. B. im Falle der CSU gezeigt hat – von erheblichem Ausmaß und von großer Bedeutung sein. Dadurch, dass man diese Fälle mit einbezieht, erreicht man zum einen den Ausweis **aller** Vermögensveränderungen und zum anderen erreicht man den Rechnungsverbund zwischen der Vermögensbestandsrechnung (Vermögensrechnung) und der Vermögensveränderungsrechnung (Aufwands- und Ertragsrechnung). **Für die Finanzbeauftragten der Gebietsverbände ändert sich durch die Einführung des doppischen Rechnungsstiles also wenig. Sie müssen keine doppelte Buchführung einführen und sie müssen keine Vermögensrechnung erstellen. Dies ist alles erst von der Ebene der Landesverbände an erforderlich, was sicher mit einem vertretbaren Aufwand durchgeführt werden kann.**

Soweit die doppelte Buchführung von der Landesebene aufwärts, unabhängig von der Inventur bei der Rechnungslegung, während des Jahres einen größeren Aufwand erfordert als die kameralistische Rechnungslegung, hat die elektronische Datenverarbeitung in den vergangenen Jahren dazu geführt, dass der Aufwand, der beim doppischen Rechnungsstil erforderlich ist, kaum größer ist als der Aufwand, der beim kameralistischen Rechnungsstil anfällt. Dagegen sind die Auswertungsmöglichkeiten beim doppischen Rechnungsstil erheblich größer, weil man auch Informationen über die Veränderungen des Anlagevermögens und über die Veränderungen des Vorratsvermögens erarbeiten und bereitstellen kann. Die Parteien, zumindest die großen, verwenden schon heute ab der Landesebene eine Software, die auf dem doppischen Rechnungsstil aufgebaut ist.

4.3 Die Drei-Komponenten-Verbundrechnung als Zukunftsperspektive

4.3.1 Die Finanzrechnung als dritte Komponente

Wenn die Parteien nach dem Konzept des doppischen Rechnungsstiles Rechnung legen, dann besteht auch die grundsätzliche Möglichkeit, die Zwei-Komponenten-Verbundrechnung um eine weitere Komponente zu einer Drei-Komponenten-Verbundrechnung zu erweitern. Es könnte sinnvoll und zweckmäßig sein, zu den beiden Komponenten „Vermögensrechnung“ und „Ergebnisrechnung“ als dritte Komponente eine „Finanzrechnung“ in den Rechnungsverbund mit zu integrieren. Eine solche integrierte Finanzrechnung ist Bestandteil des neuen kommunalen Rechnungswesens (z. B. beim Speyerer Verfahren), wie es inzwischen von einigen Kommunen mit sehr großem Erfolg verwendet wird (vgl. Streitferdt, 2000, S. 275 ff.). Die Finanzrechnung würde die Einzahlungen und die Auszahlungen der Parteien nach festzulegenden Arten für eine Rechnungsperiode ausweisen. Dadurch ergäbe sich die Möglichkeit, die Einzahlungen für Mitgliedsbeiträge und die Einzahlungen für Spenden der Parteien in einem Rechnungsjahr präzise auszuweisen und die Höhe der staatlichen Zuwendungen nach § 18 III 1 Ziffer 3 PartG an die in der

Finanzrechnung ausgewiesenen Werte zu binden. Eine solche Regelung wäre aus meiner Sicht insbesondere deshalb vorteilhaft, weil Zahlungsvorgänge gut zu überprüfen und zu kontrollieren sind. Denn gerade bei den staatlichen Zuwendungen nach § 18 III 1 Ziff. 3 PartG besteht die Gefahr der Manipulation, wenn man die Zuwendungen von Einnahmen oder gar von den Erträgen aus Mitgliedsbeiträgen und von den Erträgen aus Spenden abhängig macht. Denn Erträge sind jeder Wertzuwachs und es kann Wertzuwächse geben, die nur schwer zu bewerten sind, bei denen es nicht unerhebliche Bewertungsspielräume gibt.

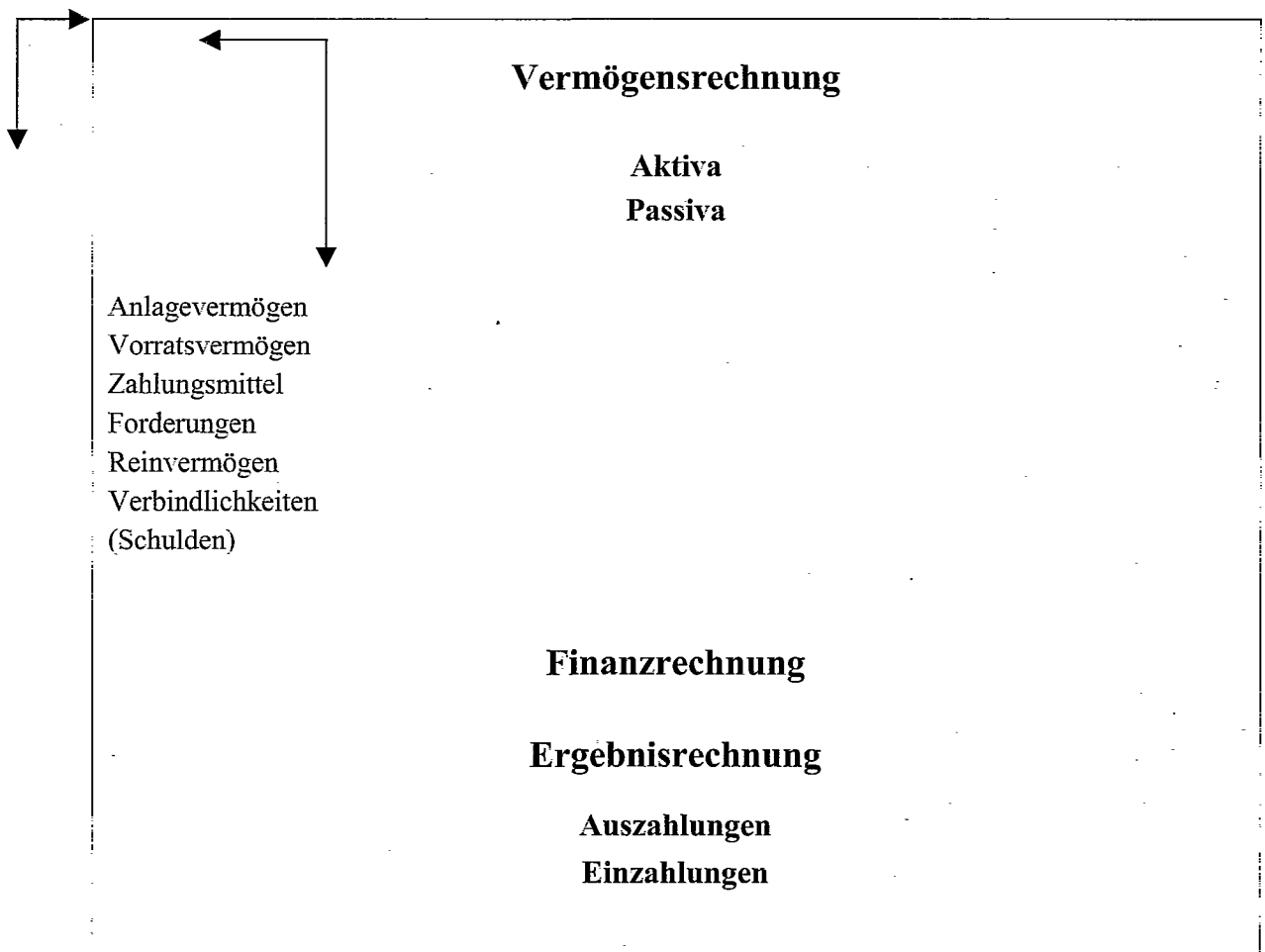
Spendet beispielsweise ein Maler einer Partei ein wertvolles Gemälde, so ergibt sich für die Partei ein Vermögenszuwachs, der als Spenderertrag zu verbuchen ist, der jedoch in seiner Höhe nur sehr schwer objektiv bewertet werden kann. Verkauft die Partei das Gemälde, dann führt dieser Vorgang zu einer entsprechenden Einzahlung die in ihrer Höhe objektiv feststellbar ist. Die Zahlung von öffentlichen Mitteln an die Partei kann man von der Höhe der Einzahlung abhängig machen. Es ist aber problematisch, die Zahlung öffentlicher Mittel von der Bewertung des Kunstwerkes abhängig zu machen.

Die Aufnahme einer Finanzrechnung in den Rechnungsverbund entspräche der Intention des Gesetzgebers, die darin zum Ausdruck kommt, dass er in § 24 I 1 PartG eine Einnahmen- und Ausgabenrechnung vorschreibt und dadurch ein kameralistisches Element in die Rechnungslegung der Parteien einfügt. Eine Finanzrechnung als dritte Komponente in einer Verbundrechnung wäre solch ein kameralistisches Element. Außerdem ergäbe sich durch die Finanzrechnung als dritter Rechnungskomponente die Möglichkeit, durch eine Überleitungsrechnung von der Finanzrechnung zur Ergebnisrechnung, den Zusammenhang zwischen dem Ertrags- oder Aufwandsüberschuss der Ergebnisrechnung und dem Zahlungsmittelüberschuss oder -defizit aus der laufenden Geschäftstätigkeit (Cash Flow) aufzuzeigen (Lüder, 1999, S. 26). Dadurch würde die vom Grundgesetz geforderte Transparenz der wirtschaftlichen Verhältnisse der Parteien für einen besonders wichtigen Vermögensbereich, nämlich die Zahlungsmittel, in einem hohen Maße sichergestellt.

Die nachfolgende Abbildung 5 veranschaulicht die Zusammenhänge bei einer Drei-Komponenten-Verbundrechnung (vgl. Lüder, 1999, S. 10).

Abbildung 5

Drei-Komponenten-Verbundrechnung



Aufwand	
Ertrag	
Auszahlung nach Arten	
Einzahlung nach Arten	
Aufwendungen nach Arten	
Erträge nach Arten	
Saldo:	
Entweder:	
Einzahlungsüberschuss = Erhöhung des Zahlungsmittelbestandes	
Oder:	
Auszahlungsüberschuss = Verminderung des Zahlungsmittelbestandes	
Saldo:	
Entweder:	
Ertragsüberschuss = Erhöhung des Reinvermögens	
Oder:	
Aufwandsüberschuss = Verminderung des Reinvermögens	

Die bei einer erweiterten Verbundrechnung im alltäglichen Geschäftsbetrieb der Parteien zusätzlich erforderlichen Buchungen bestehen vor allem darin, die verschiedenen Arten von Einzahlungen und Auszahlungen zusätzlich zu klassifizieren und sowohl inhaltlich als auch in ihrer Höhe abzugrenzen. Dieser zusätzliche Aufwand ist sicherlich nicht unerheblich. Da aber alle Einzahlungen und Auszahlungen in jedem Fall erfasst werden müssen, ist der zusätzliche Aufwand nicht sehr hoch anzusetzen, und es spricht viel dafür, dass die zusätzlich gewonnene Transparenz und die zusätzlich bereitgestell-

ten Informationen den im laufenden Betrieb zusätzlichen Aufwand mehr als rechtfertigen werden. **Die auf diese Weise erreichbare Transparenz der Zahlungsvorgänge ist zum einen eine gute Grundlage für die Haushaltsplanung und Haushaltskontrolle, und zum anderen und in der Folge ein gutes Instrument zur Verwirklichung der vom Grundgesetz in Artikel 21 I 3 geforderten inneren Ordnung der Parteien nach demokratischen Grundsätzen.** Denn diese innere Ordnung sollte sich nicht zuletzt auch auf den Umgang mit den Parteifinanzen beziehen.

4.3.2 Der Einführungsaufwand als entscheidender Nachteil

Gegen eine Erweiterung der Zwei-Komponenten-Verbundrechnung, bestehend aus einer Vermögens- und aus einer Ergebnisrechnung (Ertrags- und Aufwandsrechnung), um eine dritte Komponente „Finanzrechnung“ spricht, dass der Einführungsaufwand beim gegenwärtigen Stand der Entwicklung sehr groß sein würde. Denn eine solche Änderung der Rechnungslegungspflicht beträfe die Haushalte aller regionalen Parteigliederungen. Die Durchsetzung eines solchen erweiterten Verfahrens und die Veränderung der Buchhaltung, die in allen Ortsvereinen eingeführt werden müsste, würde vermutlich Jahre dauern. Viele Schulungen wären erforderlich und viele Fehler würden aufzuspüren und zu beseitigen sein, bis die Einführung der auf drei Komponenten erweiterten Rechnungslegung einigermaßen einwandfrei als funktionsfähig angesehen werden könnte. Die Erfahrungen bei

den beiden gravierenden Änderungen der Rechnungslegung der Parteien Ende der 60er-Jahre und in den 80er-Jahren legen es nahe, eine solche grundlegende Veränderung sehr sorgfältig abzuwägen. Dabei ist als ein wesentlicher Aspekt zu berücksichtigen, dass es zurzeit noch keine leistungsfähige EDV-Software für eine Drei-Komponenten-Verbundrechnung gibt. Eine solche Software wird zwar zurzeit von mehreren Software-Firmen entwickelt, aber sie ist noch nicht verfügbar, und es wird eine Weile dauern, bis sie in der Praxis erprobt sein wird.

Es ist zu erwarten, dass die Kommunen in den nächsten 15 bis 20 Jahren zu einem großen Teil auf eine solche Drei-Komponenten-Verbundrechnung übergehen werden und man kann auch erwarten, dass die dritte Komponente der Verbundrechnung in der Rechnungslegung der Privatwirtschaft mehr und mehr zum Einsatz kommen wird. Es ist aber aus meiner Sicht nicht sinnvoll, den Parteien in diesem Bereich eine Vorreiterrolle zuzuweisen.

5. Vorschläge zur Weiterentwicklung der Rechnungslegung der Parteien im Rahmen des doppelischen Rechnungsstiles

5.1 Grundlegende Vorbemerkungen

Die Klärung des Rechnungsstiles in dem die Rechnungslegung der Parteien erfolgen soll, hat eine Reihe von Konsequenzen für die im Parteiengesetz enthaltenen Detailvorschriften zur Rechnungslegung der Parteien. Das gilt vor allem für die sehr konkreten und detaillierten Vorschriften in § 24 PartG, durch welche die gegenwärtige Form der Rechenschaftsberichte der Parteien weitgehend festgelegt ist. Es gilt aber in der Folge auch für viele andere Vorschriften des Gesetzes.

Die gegenwärtige Form der Rechenschaftsberichte hat sich nach meinem Urteil in den vergangenen Jahren grundsätzlich bewährt und sollte deshalb als Gesamtkonzept auch unter dem Aspekt der Kontinuität der Rechnungslegung beibehalten werden. Die Rechenschaftsberichte der Parteien informieren die zu schützenden Individuen – insbesondere die Wähler – auch heute schon verständlich über die finanzielle Lage und über die Vermögenslage der Parteien. Sie müssen aber aus meiner Sicht in wesentlichen Punkten verbessert, präzisiert und weiter entwickelt werden.

Die im Folgenden von mir vorzuschlagenden Weiterentwicklungen ergeben sich zu einem erheblichen Teil dadurch, dass mit einer klaren Festlegung der Rechnungslegung der Parteien auf den doppelischen Rechnungsstil in der Form einer Zwei-Komponenten-Verbundrechnung, ein methodisch geschlossenes Konzept verfügbar ist, welches auf die konkreten Bedingungen der Rechnungslegung der Parteien übertragen werden muss. Dieses methodische Konzept ist identisch mit dem Grundkonzept der handels- und gesellschaftsrechtlichen Rechnungslegung, weshalb die Erfahrungen, welche in jenem Bereich gemacht worden sind, für den konkreten und spezifischen

Bereich der Rechnungslegung der Parteien genutzt werden können.

Die folgenden Vorschläge zur Änderung von § 24 PartG erfolgen weitgehend in der Reihenfolge der einzelnen Vorschriften der Paragraphen.

5.2 Die Rechenschaftslegung der Parteien für die Gliederungen der Parteien nach § 24 I Sätze 3 bis 5 PartG

Die Sätze 3 bis 5 von § 24 I PartG lauten: „In den Rechenschaftsbericht der Gesamtpartei sind die Rechenschaftsberichte jeweils getrennt nach Bundesverband und Landesverband sowie die Rechenschaftsberichte der nachgeordneten Gebietsverbände je Landesverband aufzunehmen. Die Landesverbände und die ihnen nachgeordneten Gebietsverbände haben ihren Rechenschaftsberichten eine lückenlose Aufstellung aller Zuwendungen je Zuwender mit Namen und Anschrift beizufügen. Die Landesverbände haben die Teilberichte der ihnen nachgeordneten Gebietsverbände gesammelt bei ihren Rechenschaftsunterlagen aufzubewahren.“

In der bisher üblichen Form enthalten die Rechenschaftsberichte der Parteien eine Aufgliederung der Einnahmen, der Ausgaben und des Vermögens der Partei auf den Parteivorstand und die Landesverbände. Wenn die bisherige Einnahmen- und Ausgabenrechnung durch eine Aufwands- und Ertragsrechnung ersetzt wird, dann müssen an Stelle der Einnahmen und der Ausgaben die Aufwendungen und die Erträge ausgewiesen werden. Die von der Grundkonzeption des doppelischen Rechnungsstiles her gegebene Verbindung (Verbundrechnung) zwi-

schen den Aufwendungen und Erträgen und den Vermögenspositionen kann in einer solchen Aufgliederung auch den Zuwachs oder Verzehr von Anlagevermögen und Vorratsvermögen zeigen, der **in einzelnen Landesverbänden** im Rechnungsjahr zu verzeichnen ist, was eine wertvolle, zusätzliche Information darstellt. Ohne eine Änderung von § 24 I Sätze 3 bis 5 PartG ergibt sich auf diese Weise durch den Ausweis von Erträgen und Aufwendungen eine inhaltliche Präzisierung und eine größere Transparenz der Vermögensverhältnisse der Parteien.

5.3 Vorschlag für den Ersatz der Einnahmerekchnung nach § 24 II PartG durch eine Ertragsrechnung

Bei einem Ersatz der bisherigen Einnahmerekchnung durch eine Ertragsrechnung kann die bisherige Gliederung erhalten bleiben. Es müssen lediglich die Einnahmen inhaltlich durch die Erträge ersetzt werden. Der § 24 II Part G könnte dann lauten:

„(2) Die Ertragsrechnung umfasst:

1. Mitgliedsbeiträge und ähnliche regelmäßige Beiträge,
2. Spenden von natürlichen Personen,
3. Spenden von juristischen Personen,
4. Erträge aus Vermögen,
5. Erträge aus Veranstaltungen, Vertrieb von Druckschriften und Veröffentlichungen und sonstiger mit Erträgen verbundener Tätigkeit,
6. staatliche Mittel,
7. sonstige Erträge,
8. Zuschüsse von Gliederungen,
9. Gesamterträge nach den Nummern 1 bis 8.“

5.4 Vorschlag für den Ersatz der Ausgabenrechnung nach § 24 III PartG durch eine Aufwandsrechnung

Wenn die Ausgabenrechnung nach § 24 III PartG durch eine Aufwandsrechnung ersetzt wird, dann sollte eine zusätzliche Kategorie „**Abschreibungen**“ mit aufgenommen werden. Abschreibungen sollen für Gegenstände des Anlagevermögens planmäßig erfolgen. Bei Gegenständen des Vorratsvermögens sind außerplanmäßige Abschreibungen erforderlich, wenn Wertminderungen beobachtet werden. Außerdem schlage ich vor, eine Position mit der Bezeichnung „**Aufwendungen für Verluste aus Vermögen**“ neu aufzunehmen. Diese Position ist die Gegenposition zu der Position „Erträge aus Vermögen“ in der Ertragsrechnung. Wie die folgende Tabelle 2 (S. 114) zeigt, haben sich beispielsweise für die SPD in den Jahren 1996 und 1997 aus ihrem Beteiligungsvermögen sowohl Erträge als auch Verluste erge-

ben. Die Forderung nach einem transparenten Ausweis der Herkunft und der Verwendung des Vermögens gebietet es, eine solche Position zusätzlich mit aufzunehmen. Denn wie die gegenwärtige Diskussion über das Saldierungsgebot in § 27 II 1 PartG zeigt, wird durch die Saldierung der Erträge aus Vermögen mit den Verlusten aus Vermögen, die vom Grundgesetz geforderte Transparenz des Vermögens, seiner Herkunft und seiner Verwendung sehr schwerwiegend vermindert. Die Tabelle 2 macht dies deutlich.

Im Wesentlichen zum selben Ergebnis kommt neben anderen auch Badura in seinem Gutachten „Bewertung von Parteivermögen nach dem Parteiengesetz“ vom Oktober 2000. Am Ende seines Gutachtens schreibt Badura auf der Seite 28: „... wie Einnahmen aus unternehmerischer Nutzung von Vermögen, insbes. bei Beteiligungen, zuzuordnen sind. Das Transparenzgebot fordert, dass jedenfalls diese Einnahmequelle als eigene Einnahmeart in der Einnahmerekchnung erscheint.“ Die Einnahmen aus unternehmerischer Nutzung können freilich auch negativ sein, wie die Tabelle 2 zeigt, und müssen dann auf der Ausgabenseite bzw. auf der Aufwandsseite ausgewiesen werden.

Der § 24 III PartG könnte dann lauten:

„(3) Die Aufwandsrechnung umfasst:

1. Personalaufwand,
2. Aufwand des laufenden Geschäftsbetriebes,
3. Abschreibungen,
4. Aufwendungen für allgemeine politische Arbeit,
5. Aufwendungen für Wahlkämpfe,
6. Zinsaufwendungen,
7. Aufwendungen für Verluste aus Vermögen,
8. sonstige Aufwendungen,
9. Zuschüsse an Gliederungen,
10. Gesamtaufwendungen nach den Nummern 1 bis 9.“

5.5 Vorschlag für die Weiterentwicklung der Vermögensrechnung nach § 24 IV PartG

5.5.1 Ersatz der Begriffe Besitzposten, Gesamtbesitzposten und Gesamte Schulden durch die Begriffe Vermögensposten, Bruttovermögen und Schulden

Die Begriffe Besitzposten, Gesamtbesitzposten und Gesamte Schulden sollten durch die Begriffe Vermögensposten, Bruttovermögen und Schulden ersetzt werden. Der Begriff Besitzposten erweckt den Eindruck, als ob alle diejenigen Vermögensgegenstände ausgewiesen werden sollen, welche die Partei besitzt. Vermögensgegenstände, welche die Partei besitzt, können aber das Eigentum an-

Tabelle 2 (Teil 1)

Beteiligungen der DDVG (Deutsche Druck- und Verlagsgesellschaft mit beschränkter Haftung) zum 31. Dezember 1997
in Anlehnung an Strobel, W., Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 4. Juli 2000, S. 15

Beteiligungen der DDVG (Deutsche Druck- und Verlagsgesellschaft mit beschränkter Haftung) zum 31.12.1997						
	Anteil %	Eigenkapital DM	anteiliges Eigenkapital DM	Ergebnis DM	anteiliges Ergebnis DM	Jahr
Mit Ergebnisabführungsvertrag						
Westfälische Verlagsgesellschaft mbh, Dortmund	100	1.000.000	1.000.000			
Wullenwever print + media Lübeck GmbH, Lübeck	100	1.337.100	1.337.100			
Hamburger Pressepapier-Vertriebsgesellschaft mbH, Hamburg	100	50.000	50.000			
Reisebüro im Willy-Brandt-Haus GmbH, Berlin	100	100.000	100.000			
Office Consult Betriebswirtschaftliche Büroorganisation Beratungs- GmbH, Berlin	100	50.000	50.000			
Antiquariatsgesellschaft im Willy-Brandt-Haus GmbH, Berlin	100	50.000	50.000			
Druckhaus Schwaben GmbH, Heilbronn	99,8	1.600.000	1.596.800			
Druckhaus Karlsruhe GmbH, Karlsruhe	99,75	3.200.000	3.192.000			
Hildesheimer Druck- und Verlagsgesellschaft mbh, Hildesheim	99,1	1.500.000	1.486.500			
Druck und Verlagsanstalt "Neue Presse" GmbH, Coburg	30	3.500.000	1.050.000			
Frankenpost Verlag GmbH, Hof	30	600.000	180.000			
Summe mit Ergebnisabführungsvertrag		12.987.100	10.092.400			

in Anlehnung an Strobel, W., Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 4. Juli 2000, S. 15

Beteiligungen der DDVG (Deutsche Druck- und Verlagsgesellschaft mit beschränkter Haftung) zum 31.12.1997						
	Anteil %	Eigenkapital DM	anteiliges Eigenkapital DM	Ergebnis DM	anteiliges Ergebnis DM	Jahr
Ohne Ergebnisabführungsvertrag						
Berliner Vorwärts Verlagsgesellschaft mbH, Berlin	100	50.000	50.000	508.600,63	508.600,63	1997
Vorwärts Verlag GmbH, Hamburg	100	50.000	50.000	- 233,94	233,94	1997
Printmedien Beteiligungsgesellschaft mbH & Co. KG	100	610.000	610.000	433.247,86	433.247,86	1997
Verwaltungsgesellschaft für Printmedien-Beteiligungen mbH, Bonn	100	50.000	50.000	1.358,76	1.358,76	1997
SPD Reiseservice GmbH, Bonn	100	100.000	100.000	- 951.938,08	951.938,08	1996
Oliva Druck- und Verlagsgesellschaft mbH, Cuxhaven	99,1	200.000	198.200	180.847,45	179.219,82	1997
Presse-Druck GmbH, Bielefeld	87,5	2.320.000	2.030.000	3.654.914,61	3.198.050,28	1997
Braunschweig-Druck GmbH, Braunschweig	69,4	1.570.000	1.089.580	206.252,05	143.138,92	1997
Druckhaus Bayreuth Verlagsgesellschaft mbH, Bayreuth	50	600.000	300.000	708.380,00	354.190,00	1997
Dresdner Druck- und Verlagshaus GmbH & Co. KG, Dresden	40	180.050.000	72.020.000	- 14.656.183,32	5.862.473,33	1997
Suhler Verlagsgesellschaft mbH, Suhl	30	8.200.000	2.460.000	- 3.024.911,32	907.473,40	1997
Suhler Verlag Verwaltungsgesellschaft mbH, Suhl	30	50.000	15.000	828,80	248,64	1996
Südhüringer Druckerei und Verlagshaus GmbH & Co. Druckzentrum KG, Suhl	30	30.000.000	9.000.000	2.186.732,33	656.019,70	1997
KOSOS Beteiligungsgesellschaft mbH & Co. Vermietungs-oHG, Hof	30	6.050.000	1.815.000	1.768.050,39	- 530.415,12	1997
Verlagsgesellschaft Madsack GmbH & Co. Hannover	20,389	75.000.000	15.291.750	63.387.916,62	12.924.162,32	1997
Dr. Erich Madsack GmbH, Hannover	26	50.000	13.000	536.911,75	139.597,06	1997
Georgsbuchhandlung GmbH, Hannover	25,2	50.000	12.600	356.687,16	- 89.885,16	1997
Summe ohne Ergebnisabführungsvertrag		305.000.000	105.105.130	51.047.986,65	10.195.414,97	
Von COUNSEL-Wirtschaftsprüfern testierte Angaben aus der Handelsregisterakte der DDVG HRB 14599 beim Amtsgericht Hamburg						

derer Institutionen oder das Eigentum von natürlichen Personen sein.

Für die Summe der Vermögensposten ist in der Rechnungslegung allgemein der Begriff **Bruttovermögen** gebräuchlich. Ebenso die Bezeichnung **Schulden** für die Summe aller Schuldposten. Das **Reinvermögen** ergibt sich dann als Differenz von Bruttovermögen und Schulden.

Nicht zweckmäßig ist es aus meiner Sicht, die handelsrechtlichen Begriffe Aktivseite und Passivseite einzuführen (§ 266 HGB). Denn die Passivseite einer Bilanz enthält auch das Reinvermögen, das dort Eigenkapital heißt. Es müsste dann die Gliederungssystematik von § 24 IV PartG insgesamt geändert werden, ohne dass es zu wesentlichen inhaltlichen Verbesserungen käme. Darüber hinaus erscheint es mir sehr sinnvoll, durch die vorgeschlagenen Bezeichnungen eine gewisse Distanz zu den handelsrechtlichen Bezeichnungen zu bewahren. Denn die nach § 1 I 2 PartG den Parteien obliegende, ihnen vom Grundgesetz verbürgte öffentliche Aufgabe ist es nicht, das Reinvermögen zu maximieren.

5.5.2 Die Einführung von Rechnungsabgrenzungsposten

Um eine präzise Zurechnung der Erträge und Aufwendungen auf die jeweilige Rechnungsperiode (in der Regel ein Jahr) zu gewährleisten, sollten in der Vermögensrechnung sowohl auf der Aktivseite als auch auf der Passivseite Rechnungsabgrenzungsposten vorgesehen werden. Entsprechend § 250 HGB sind Rechnungsabgrenzungsposten auf der Aktivseite für solche Ausgaben auszuweisen, die vor dem Abschlussstichtag erfolgen, aber Aufwand für eine bestimmte Zeit nach dem Abschlussstichtag darstellen. Beispiele für solche Ausgaben sind Gehaltsvorauszahlungen, Mietvorauszahlungen, die Zahlung von Versicherungsprämien für ein ganzes Jahr etwa am 1. Oktober eines Jahres, sodass drei Viertel der Prämie dem folgenden Jahr anzulasten sind, und vergleichbare Geschäftsvorfälle.

Auf der Passivseite der Vermögensrechnung, also bei den Schuldposten, sind Rechnungsabgrenzungsposten für solche Einnahmen auszuweisen, die einen Ertrag für eine bestimmte Zeit nach dem Abschlussstichtag darstellen. Beispiele für solche Einnahmen sind Mitgliedsbeiträge, die im Voraus bezahlt wurden, also etwa im Dezember des Rechnungsjahres für das Folgejahr.

Solche Rechnungsabgrenzungsposten sind schon heute in einzelnen Rechenschaftsberichten von Parteien zu finden. So weist zum Beispiel die Tierschutzpartei in ihren Rechenschaftsberichten für die Jahre 1997 und 1998 Rechnungsabgrenzungsposten aus. Der eingetragene Verein Arbeit für Bremen und Bremerhaven führt in seinem Rechenschaftsbericht für das Jahr 1998 Rechnungsabgrenzungsposten auf. Offensichtlich besteht auch in der Praxis der Bedarf nach einer genauen Zuordnung der Veränderungsgrößen auf die jeweilige Rechnungsperiode.

5.5.3 Die Aufgliederung der Position Finanzanlagen

Bei der gegenwärtigen Rechnungslegung der Parteien werden nach § 24 IV PartG im Anlagevermögen die Finanzanlagen undifferenziert ausgewiesen. Zu den Finanzanlagen gehören auch die Beteiligungen. Soweit eine Partei ihr Vermögen dazu verwendet, sich an Unternehmen oder an anderen Institutionen in einem Ausmaße zu beteiligen, das ihr einen erheblichen Einfluss ermöglicht, haben die Wähler, insbesondere die Parteimitglieder, die anderen Parteien und die Öffentlichkeit ein berechtigtes Interesse an einer Offenlegung solcher Beteiligungen. Durch die Offenlegung solcher Beteiligungen soll die vom Grundgesetz geforderte Transparenz der Vermögensverhältnisse insbesondere im Hinblick auf die **Verwendung** des Vermögens gewährleistet werden. Denn es ist nicht auszuschließen, dass eine solche Beteiligung nicht nur mit dem Ziel erfolgt, das Vermögen möglichst profitabel anzulegen. Eine solche Beteiligung kann auch mit der Absicht erfolgen, Politik zu betreiben. Sei es durch die Einflussnahme auf Publikationen, durch Werbeveranstaltungen oder andere Aktivitäten, welche durch Institutionen ergriffen und ausgeführt werden, an denen die Partei beteiligt ist. Die Beteiligung gibt ihr die Möglichkeit zur gezielten Einflussnahme.

Im Wesentlichen zum selben Ergebnis kommt neben anderen auch Badura (2000), der auf der Seite 23 seines Gutachtens schreibt: „Als durch das Transparenzgebot gefordert, wird man allerdings annehmen müssen, dass unter der Rubrik „Finanzanlagen“ (§ 24 Abs. 4 Nr. 1 I 3 PartG) nach der Art der Besitzposten unterschieden wird und Beteiligungen aus Unternehmen, die sich im Wirtschaftsverkehr betätigen, gesondert ausgewiesen werden.“

In den Rechenschaftsberichten der Parteien haben die Finanzanlagen einen Anteil am Gesamtvermögen, der die Aufgliederung dieser Position durchaus für sinnvoll erscheinen lässt. Im Rechenschaftsbericht der SPD für das 1998 betragen die Finanzanlagen DM 101 997 601. Bei einem Bruttovermögen von 436 447 272 DM sind das 23 %. Im Rechenschaftsbericht der FDP für das Jahr 1998 betragen die Finanzanlagen 16 283 827 DM. Bei einem Bruttovermögen von 68 993 713 DM sind das 24 %.

Da die Parteien unterschiedlich und zum Teil nur begrenzt rechtsfähig sind, werden die Beteiligungen, z. B. im Falle der SPD, über Treuhandschaften gehalten, sind aber Bestandteil des Vermögens der Partei.

Ich schlage vor, die Position Finanzanlagen in den Rechenschaftsberichten der Parteien aufzugliedern in eine Position Beteiligungen und eine Position sonstige Finanzanlagen.

Darüber hinaus schlage ich vor, dass in den Erläuterungen des Rechenschaftsberichtes entsprechend § 24 VIII PartG regelmäßig ein Beteiligungsbericht gegeben werden muss. In dem Beteiligungsbericht sollten alle Institutionen, an denen eine Beteiligung besteht, mit Namen und Anschrift aufgeführt werden und es soll angegeben werden, zu welchem Anteil die Partei an dieser Institution beteiligt ist. Wenn die Beteiligung von einem Treuhänder

gehalten wird, dann sollte auch der Treuhänder benannt werden. Darüber hinaus sollte in dem Beteiligungsbericht auch über die mittelbaren Beteiligungen informiert werden und es sollten das Nennkapital sowie das Jahresergebnis der jeweiligen Institution angegeben werden.

Die Frage, was unter einer Beteiligung zu verstehen ist, sollte in Anlehnung an § 271 HGB beantwortet werden. Dort heißt es im Satz 3 des ersten Absatzes: „Als Beteiligung gelten im Zweifel Anteile an einer Kapitalgesellschaft, die insgesamt den fünften Teil des Nennkapitals dieser Gesellschaft überschreiten.“ Wenn diese Regelung auf das spezifische Umfeld der Parteien übertragen wird, dann ist es wichtig zu beachten, dass nicht nur die Beteiligungen an Unternehmen von Bedeutung sein können, sondern auch die Beteiligungen an anderen Institutionen und dass solche Institutionen nicht immer ein Nennkapital haben.

Für den Ausweis von Beteiligungen sollte grundsätzlich das Prinzip des „true and fair view“ gelten, nach dem der Rechenschaftsbericht einer Partei ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der Partei vermitteln soll. Diese Forderung gilt nach § 264 II 1 HGB unter Beachtung der Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung für den Jahresabschluss von Kapitalgesellschaften und sie sollte sinnvoller Weise analog auch für die Rechenschaftsberichte der Parteien gelten.

5.5.4 Die Aufgliederung der Position Geldbestände

Bei der gegenwärtigen Rechnungslegung der Parteien ist nach § 24 IV PartG im **Umlaufvermögen** eine Position „Geldbestände“ vorgesehen. Wie oben (vgl. 3.5.4, S. 102) bereits z. B. an den Berechnungen von Strobel deutlich wurde, ist diese Bezeichnung missverständlich. Ich schlage deshalb vor, diese Position aufzugliedern in die beiden Positionen „Wertpapiere des Umlaufvermögens“ und „Schecks, Kassenbestand, Bundesbank- und Postguthaben, Guthaben bei Kreditinstituten.“ Diese Aufteilung entspricht den handelsrechtlichen Gliederungsvorschriften der Bilanz nach § 266 HGB.

5.5.5 Vorschlag für eine erweiterte Gliederung der Vermögensrechnung

Die vorgeschlagenen Änderungen ergeben die folgende Neuformulierung für § 24 IV PartG:

„(4) Die Vermögensrechnung umfasst:

I. Vermögensposten:

1. Anlagevermögen:

1. Haus- und Grundvermögen,
2. Geschäftsausstattung,
3. Beteiligungen,
4. Sonstige Finanzanlagen;

II. Umlaufvermögen:

1. Forderungen an Gliederungen,
2. Forderungen auf staatliche Mittel,
3. Wertpapiere des Umlaufvermögens,
4. Schecks, Kassenbestand, Bundesbank- und Postgiroguthaben, Guthaben bei Kreditinstituten,
5. sonstige Vermögensgegenstände;

III. Rechnungsabgrenzungsposten;

IV. Bruttovermögen;

2. Schuldposten:

I. Rückstellungen:

1. Pensionsverpflichtungen,
2. sonstige Rückstellungen;

II. Verbindlichkeiten:

1. Verbindlichkeiten gegenüber Gliederungen,
2. Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten,
3. sonstige Verbindlichkeiten;

III. Rechnungsabgrenzungsposten;

IV. Schulden;

3. Reinvermögen (positiv oder negativ).“

5.6 Vorschlag für eine Änderung von § 24 V PartG zum Ausweis der Einzahlungen von natürlichen Personen und zur Änderung von § 18 III 1 Nr. 3

Nach § 24 V PartG sind im Rechenschaftsbericht der Parteien die Summe der Zuwendungen natürlicher Personen bis zu 6000 Deutsche Mark je Person sowie die Summe der Zuwendungen natürlicher Personen, soweit sie den Betrag von 6000 Deutsche Mark übersteigen, gesondert auszuweisen. Die Unterscheidung der Zuwendungen bis zu 6000 Deutsche Mark sowie über 6000 Deutsche Mark ist erforderlich, weil nach § 18 III 1 Nr. 3 PartG die Parteien im Rahmen ihrer staatlichen Teilfinanzierung für jede Deutsche Mark, die sie als Zuwendung (Mitgliedsbeitrag oder rechtmäßig erlangte Spende) erhalten haben, 0,50 Deutsche Mark erhalten. Die Höhe der von einer Partei in einem Jahr erzielten, der staatlichen Teilfinanzierung zugrunde gelegten Zuwendungen, wird als der „Zuwendungserfolg“ der Partei bezeichnet (z. B. Lohr, 2000, S. 1109). Die Rechnungslegung der Parteien hat damit neben der verfassungsrechtlichen Aufgabe, über das Vermögen der Parteien, die Herkunft und die Verwendung ihrer Mittel öffentlich Rechenschaft zu geben (Artikel 21 I 4 GG), auch die Aufgabe, den Zuwendungserfolg einer Partei auszuweisen und damit einen Teil der Informationen bereitzustellen, welche erforderlich sind, um die staatliche Teilfinanzierung der Parteien zu berechnen und festzusetzen. Diese Festsetzung erfolgt durch den Präsidenten des Deutschen Bundestages jährlich zum 1. Dezember eines Kalender-

jahres, wobei die in den Rechenschaftsberichten des jeweils vorangegangenen Jahres veröffentlichten Zuwendungserfolge als Berechnungsgrundlage verwendet werden.

Um eine möglichst eindeutige Berechnungsgrundlage für die Teilfinanzierung der Parteien zu haben, verlangt die Bundestagsverwaltung, dass in den Zuwendungserfolg nur solche Mitgliedsbeiträge und rechtmäßig erlangte Spenden bis zu 6 000 Deutsche Mark je natürliche Person aufgenommen werden, die der Partei als Einzahlungen in dem Bezugsjahr tatsächlich zugeflossen sind (Bundestagsdrucksache 13/8888, S. 20 – 21 und Bundestagsdrucksache 14/4747, S. 23 und S. 42.). Diese Praxis wird nach Lohr (2000, S. 1114) als „absolutes Einnahmenprinzip gem. § 27 I PartG“ bezeichnet, wobei auch Bezug genommen wird auf § 18 III 1 Nr. 3 PartG, wo es heißt: „... als Zuwendungen ... erhalten haben“. Es könnte freilich strittig sein, ob eine Partei Zuwendungen erst dann erhalten hat, wenn sie ihr als Einzahlungen zugeflossen sind.

Ich schlage vor, die von der Bundestagsverwaltung in der Praxis verwirklichte, praktikable und zweckmäßige Auslegung des geltenden Parteiengesetzes bei einer Änderung des Parteiengesetzes möglichst klar formuliert in das Gesetz zu schreiben. Der Absatz 5 von § 24 PartG sollte deshalb wie folgt neu formuliert werden:

„(5) Im Rechenschaftsbericht sind die Summe der als Einzahlungen erhaltenen Zuwendungen natürlicher Personen bis zu 6 000 Deutsche Mark je Person sowie die Summe der als Einzahlungen erhaltenen Zuwendungen natürlicher Personen, soweit sie den Betrag von 6 000 Deutsche Mark übersteigen, gesondert auszuweisen.“

Die Summe der als Einzahlungen erhaltenen Zuwendungen natürlicher Personen bis zu 6 000 Deutsche Mark je Person sind der Zuwendungserfolg der Partei im Bezugsjahr. Die Notwendigkeit, diese Einzahlungsgröße im Rechenschaftsbericht der Parteien als eine der Berechnungsgrundlagen für die staatliche Parteienfinanzierung auszuweisen, darf meines Erachtens nicht dazu führen, die Rechnungslegung der Parteien vor allem anderen auf diese Notwendigkeit hin auszurichten. Wenn die Ermittlung des Zuwendungserfolges einer Partei die wichtigste Aufgabe der Rechnungslegung der Parteien wäre, dann käme man mit einer Einzahlungs-Auszahlungsrechnung aus. Die vom Grundgesetz geforderte öffentliche Rechenschaft der Parteien über ihr Vermögen, über die Herkunft und die Verwendung ihrer Mittel wäre damit aber in keiner Weise erfüllt.

Die vorgeschlagene Änderung von § 24 V PartG erfordert eine korrespondierende Änderung in § 18 III 1 Nr. 3, die weiter unten erörtert wird.

5.7 Vorschlag zur Änderung und Erweiterung der dem Rechenschaftsbericht voranzustellenden Zusammenfassung nach § 24 VI PartG

Wenn die Einnahmen- und Ausgabenrechnung durch eine Aufwands- und Ertragsrechnung ersetzt wird und wenn

die Vermögensrechnung entsprechend dem obigen Vorschlag in Punkt 5.5.4 geändert wird, dann ergeben sich entsprechende Änderungen für die Zusammenfassung nach § 24 VI PartG.

Zusätzlich empfehle ich, neben den Zahlen für das Berichtsjahr die entsprechenden Zahlen für das Vorjahr aufzuführen, sodass der Rechnungsverbund unmittelbar deutlich wird und überprüft werden kann.

Darüber hinaus sind auch die Veränderungen der Zahlen vom Vorjahr zum Berichtsjahr eine wertvolle Information, die allerdings nicht explizit angegeben werden sollen, die aber unmittelbar berechnet werden können.

Der Absatz 6 von § 24 PartG sollte deshalb wie folgt neu formuliert werden:

„(6) Dem Rechenschaftsbericht ist eine Zusammenfassung voranzustellen:

- 1. Erträge der Gesamtpartei gemäß Absatz 2 Nr. 1 bis 8 und deren Summe für das Berichtsjahr und das Vorjahr,**
- 2. Aufwendungen der Gesamtpartei gemäß Absatz 3 Nr. 1 – 7 und deren Summe für das Berichtsjahr und das Vorjahr,**
- 3. Überschuss- oder Defizitausweis für das Berichtsjahr und das Vorjahr,**
- 4. Vermögensposten der Gesamtpartei gemäß Absatz 4 Nr. 1 I, II 2 bis 5 und III und deren Summe als Bruttovermögen der Partei am Ende des Berichtsjahres und am Ende des Vorjahres,**
- 5. Schuldposten der Gesamtpartei gemäß Absatz 4 Nr. 2 I, II 2 und 3 und III und deren Summe als Schulden der Partei am Ende des Berichtsjahres,**
- 6. Reinvermögen der Gesamtpartei (positiv oder negativ) am Ende des Berichtsjahres und des Vorjahres,**
- 7. Gesamterträge, Gesamtaufwendungen, Überschüsse oder Defizite sowie Reinvermögen der drei Gliederungsebenen Bundesverband, Landesverbände und der ihnen nachgeordneten Gebietsverbände für das Berichtsjahr oder am Ende des Berichtsjahres und für das Vorjahr oder am Ende des Vorjahres.**

Neben den absoluten Beträgen zu den Nummern 1 und 2 ist der Vmhundertsatz der Gesamterträge nach Nummer 1 und der Gesamtaufwendungen nach Nummer 2 für das Berichtsjahr und das Vorjahr auszuweisen.“

5.8 Änderung von § 24 IX PartG

Als Folge der vorgeschlagenen Änderungen müssen in § 24 IX 2 PartG die Worte „Einnahme-Ausgaberechnung“ durch die Worte „Ertrags- und Aufwandsrechnung“ ersetzt werden.

6. Vorschläge zu den Grundsätzen der Bewertung des Vermögens und der Schulden der Parteien

6.1 Die unklaren Vorschriften des Parteiengesetzes

In Bezug auf die Bewertung des Vermögens und der Schulden der Parteien ist das Parteiengesetz unklar. Denn zum einen wird in § 24 I 2 und in § 28 Satz 2 die Einhaltung der Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung mit der sehr unklaren Bedingung „unter Berücksichtigung des Gesetzeszweckes“ gefordert. Die Forderung nach Einhaltung der Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung legt die Vermutung nahe, dass bei der Bewertung des Vermögens und der Schulden der Parteien entsprechend den handelsrechtlichen Grundsätzen ordnungsgemäßer Buchführung die handelsrechtlichen Bewertungsgrundsätze und Bewertungsvorschriften zur Anwendung kommen sollen. Das ist in der Praxis der Rechnungslegung der Parteien auch weitgehend geschehen.

Die handelshandelsrechtlichen Bewertungsgrundsätze sind geprägt durch das Prinzip der Vorsicht und durch die Forderung, dass die Bewertung möglichst objektiv nachvollziehbar sein soll. Das Anlagevermögen und das Umlaufvermögen werden deshalb handelsrechtlich höchstens zu Anschaffungskosten oder zu Herstellungskosten bewertet (§ 253 HGB). Diese Wertansätze können anhand von Rechnungen und Belegen objektiv nachvollzogen werden.

Eine andere Vorschrift, die sich auf die Bewertung von Wirtschaftsgütern bezieht, findet sich im Parteiengesetz in § 26 III. Es heißt dort: „Wirtschaftsgüter, die nicht in Geld bestehen, sind mit den im gewöhnlichen Geschäftsverkehr für gleiche oder vergleichbare Leistungen üblicherweise zu zahlenden Preisen anzusetzen.“ Da dieser Absatz in § 26 steht, der die Überschrift trägt „Begriff der Einnahme“, soll sich diese Vorschrift zur Bewertung mit Verkehrswerten offenbar nur auf die Bewertung von Einnahmen beziehen, die in der Form von Wirtschaftsgütern erzielt werden. Es kann sich dabei z. B. um Sachspenden handeln, die entsprechend dem in § 26 I 1 PartG erweiterten Begriff der Einnahme als Vermögenszuwachs zu bewerten sind. Wenn aber Sachspenden zum Verkehrswert bewertet werden sollen, dann entsteht die Frage, ob die vom Grundgesetz in Artikel 21 I 4 geforderte Transparenz des Vermögens der Parteien nicht auch gebietet, andere oder gar alle anderen Vermögenspositionen auch mit ihrem Verkehrswert zu bewerten, um dadurch das Vermögen der Parteien transparent zu machen und die Möglichkeiten zur Bildung „stiller Reserven“ einzuschränken.

Ähnliche Überlegungen findet man zum Beispiel in dem Brief der Counsel Treuhand GmbH vom 16. Mai 2000 an die Schatzmeisterin der SPD, Frau Inge Wettig-Danielmeier. Herr Herms, als Verfasser dieses Briefes, schreibt auf der Seite 2: „Die einzige Bewertungsvorschrift des Parteiengesetzes betrifft die in § 26 geregelten Einnahmen. Nach § 26 Abs. 3 sind Wirtschaftsgüter, die nicht in Geld bestehen, mit den im gewöhnlichen Geschäftsverkehr für gleiche oder vergleichbare Leistungen üblicher-

weise zu zahlenden Preisen anzusetzen – mit anderen Worten dem Verkehrswert.“

6.2 Die unklare Bewertung in den Rechenschaftsberichten der Parteien

Soweit es aus den Rechenschaftsberichten erkennbar ist, bewerten die Parteien ihr Vermögen und ihre Schulden weitgehend nach den handelsrechtlichen Vorschriften. Allerdings sind die CSU, die FDP und für eine gewisse Zeit auch die SPD dazu übergegangen, ihr Haus- und Grundvermögen zu Verkehrswerten zu bewerten. Dies belegen die weiter oben im Abschnitt 3.5.5 aus den Rechenschaftsberichten zitierten Stellen. Im Rechenschaftsbericht für das Jahr 1999 (Bundestagsdrucksache 14/5050) schreibt die SPD auf der Seite 42 im Gegensatz zu ihrer früheren Festlegung: „Die Bewertung des Haus- und Grundvermögens erfolgt analog § 253 HGB zu Anschaffungs- bzw. Herstellungskosten. Planmäßige Abschreibungen werden jedoch nicht vorgenommen.“ Damit hat die SPD ihre Bewertungspolitik wieder geändert.

Die CDU schreibt in ihrem Rechenschaftsbericht für das Jahr 1996 in den Erläuterungen (Bundestagsdrucksache 13/8923, S. 52): „Das Haus- und Grundvermögen der Bundespartei betrifft in voller Höhe die Beteiligung an der Konrad-Adenauer-Haus KG, Bonn.“ Ohne weitere Angaben muss davon ausgegangen werden, dass diese Beteiligung zu Anschaffungskosten oder zu Herstellungskosten bewertet worden ist. In späteren Rechenschaftsberichten werden dazu keine Angaben gemacht, so wie allgemein in den Rechenschaftsberichten der Parteien nur wenige Hinweise auf die Bewertung des Vermögens und der Schulden zu finden sind.

Eine Ausnahme von dieser Regel findet sich in den Rechenschaftsberichten der CSU für die Jahre 1996 und 1997. In den Erläuterungen zum Rechenschaftsbericht für das Jahr 1997 heißt es (Bundestagsdrucksache 14/246, S. 87):

„2. Bewertung der Besitzposten

Die Bewertung des Haus- und Grundvermögens erfolgte wie im Vorjahr zum Verkehrswert. Eine Abschreibung wurde nicht angesetzt.

Die übrigen Besitzposten wurden wie bisher wie folgt bewertet: Finanzanlagen zu Anschaffungskosten. Geschäftsausstattung über 10 000 DM Einzelwert zu Anschaffungs- und Herstellungskosten vermindert durch die lineare Abschreibung (Nutzungsdauer fünf Jahre). Wirtschaftsgüter unter 10 000 DM Einzelwert und wahlkampfbezogene Anschaffungen wurden als Aufwand im laufenden Abrechnungsjahr behandelt.“

Diese Regelungen entsprechen dem Ergebnis der Besprechung von Vertretern der Parteien mit einer Gruppe von Wirtschaftsprüfern am 6. Dezember 1983 in Bonn. Nach Informationen aus den Parteien werden die damals erarbeiteten Regelungen von der CSU und der FDP befolgt.

Die SPD und die CDU befolgen diese Regelungen insoweit, als sie Wirtschaftsgüter unter 10 000 Deutsche Mark Einzelwert als Aufwand im laufenden Abrechnungsjahr behandeln. Die PDS dagegen, welcher die Ergebnisse der Besprechung vom Dezember 1983 nicht bekannt waren, weist nach Aussage ihres Schatzmeisters die Wirtschaftsgüter mit einem Einzelwert von 800 Deutsche Mark und mehr als Vermögensgegenstände aus und behandelt nur Wirtschaftsgüter mit einem geringeren Einzelwert als Aufwand im laufenden Jahr. **Diese Vorgehensweise der PDS entspricht den geltenden handelsrechtlichen Vorschriften, nach denen Wirtschaftsgüter mit einem geringeren Einzelwert als 800 Deutsche Mark als „geringwertige Wirtschaftsgüter“ im laufenden Jahr als Aufwand behandelt und nicht in den Vermögensbestand mit aufgenommen werden, selbst wenn ihre Nutzung über mehrere Jahre hinweg erfolgt.**

Das Bestreben der (alten) Parteien, das Haus- und Grundvermögen zu Verkehrswerten zu bewerten, hat einen sehr schwerwiegenden Hintergrund: Da die Parteien für ihre politische Arbeit, vor allem für Wahlkämpfe sehr viel Geld ausgeben, sind sie permanent in der Gefahr, den Tatbestand der Überschuldung zu erfüllen, das heißt, die Schulden der Parteien sind größer als das Bruttovermögen, sodass das Reinvermögen der Partei negativ ist. Durch eine Bewertung des Haus- und Grundvermögens zu Verkehrswerten, die höher sind als die Anschaffungs- und Herstellungskosten wird in der Regel aus einem negativen Reinvermögen ein positives Reinvermögen.

6.3 Vorschläge für die Bewertung des Vermögens und der Schulden der Parteien

6.3.1 Vorbemerkungen

Damit alle Parteien in ihren Rechenschaftsberichten ihr Vermögen und ihre Schulden nach den gleichen Grundsätzen bewerten, schlage ich vor, den Paragraphen 24 des Parteiengesetzes um einen zehnten Absatz zu ergänzen, in dem vorgeschrieben wird, wie die Bewertung zu erfolgen hat.

Inhaltlich stellt sich die Frage, ob von den Parteien verlangt werden soll, dass sie ihr Vermögen und ihre Schulden nach den handelsrechtlichen Vorschriften bewerten oder ob es aufgrund ihrer spezifischen öffentlichen Aufgabe zweckmäßig und erforderlich ist, entsprechend den weiter oben für Parteien spezifizierten Grundsätzen ordnungsgemäßer Buchführung von den handelsrechtlichen Regelungen abzuweichen.

Ein Grund, von den handelsrechtlichen Bewertungsvorschriften abzuweichen könnte sein, dass die handelsrechtlichen Bewertungsvorschriften zu erheblichen stillen Reserven führen können, die für einen Kaufmann vertretbar sein mögen, die aber mit der Forderung nach der Transparenz des Vermögens der Parteien nicht vereinbar sind.

So zeigt etwa ein Blick in die Rechenschaftsberichte der CSU, dass ihr Haus- und Grundvermögen für den 31. Dezember 1995 mit DM 15 061 561 angegeben wird und dass es zum 31. Dezember 1966 auf einen Wert von DM 40 892 516, also auf das 2,72fache geschätzt worden ist. Es ist sehr wahrscheinlich, dass der Verkehrswert des Haus- und Grundvermögens schon am 31. Dezember 1995 mindestens doppelt so hoch war wie angegeben. Eine solche Unterbewertung ist mit der Forderung nach der Transparenz des Vermögens kaum vereinbar.

Wie oben bereits dargelegt sind einige Parteien dazu übergegangen, ihr Haus- und Grundvermögen zu Verkehrswerten zu bewerten, vor allem um den Tatbestand der Überschuldung zu vermeiden.

Um eine größere Transparenz des Vermögens zu erreichen, sollte nach einer anderen Bewertung als der handelsrechtlichen Bewertung gesucht werden. Hier liegt es nahe, an die International Accounting Standards (IAS) zu denken, die in den vergangenen Jahren vom International Accounting Standards Committee (IASC) nach und nach entwickelt worden sind und die international zunehmend an Bedeutung gewinnen. Diese Standards sind viel weniger durch das Vorsichtsprinzip geprägt und sie versuchen eine „faire“ Bewertung zu erreichen („fair value“). Entscheidend gegen die Verwendung dieser Standards bei der Rechnungslegung der Parteien spricht aber aus meiner Sicht, dass sie insgesamt noch nicht ausreichend klar, präzise und vollständig sind (Ballwieser/Hachmeister, 2000, S. 600). Dies gilt in einem noch viel größeren Ausmaß auch für die International Government Accounting Standards (IGAS), deren Entwicklung erst am Anfang steht.

Ein weiterer Grund dafür, bei der Rechnungslegung der Parteien von den handelsrechtlichen Bewertungsvorschriften abzuweichen, könnte sein, den Aufwand für die Rechnungslegung der Parteien möglichst gering zu halten. Denn die Rechnungslegung der Parteien wird zu einem erheblichen Teil von ehrenamtlichen Rechnungsführern wahrgenommen. Dies spricht dafür, die Praxis einiger Parteien, nach der Wirtschaftsgüter unter 10 000 Deutsche Mark (einschließlich Umsatzsteuer) Einzelwert und wahlkampfbezogene Anschaffungen als Aufwand im laufenden Abrechnungsjahr behandelt werden, zur allgemeinen Regel zu machen. Der Nachteil dieser Regelung im Vergleich zur handelsrechtlichen Regelung, bei welcher Wirtschaftsgüter nur unter 800 Deutsche Mark im laufenden Abrechnungsjahr als Aufwand behandelt werden dürfen, besteht darin, dass die in der Aufwands- und Ertragsrechnung und in der Vermögensrechnung ausgewiesenen Werte ungenauer werden. Die Obergrenze im Handelsrecht ist aus dem Steuerrecht übernommen worden. Im Steuerrecht kommt es insbesondere auf eine möglichst genaue, periodengerechte Gewinnermittlung an, weil die Gewinne als Bemessungsgrundlage für die Berechnung der Jahressteuern dienen. **Da Parteien nach § 5 I Nr. 7 Körperschaftsteuergesetz von der Körperschaftsteuer befreit sind, entfällt die Notwendigkeit eine Aufwands- oder Ertragsüberschussrechnung nach den Vorschriften des Steuerrechts durchzuführen.**

Die Wertgrenze von 10 000 DM (einschließlich Umsatzsteuer) hat für die Rechnungslegung der Parteien zur Folge, dass in dem Jahr, in dem ein Wirtschaftsgut mit mehrjähriger Nutzungsdauer unter dieser Wertgrenze angeschafft und sofort als Aufwand verbucht wird, ein zu hoher Aufwand ausgewiesen wird. In den Folgejahren, in denen das beschaffte Gut genutzt wird, wird dagegen dann ein zu geringer Aufwand ausgewiesen. **Da es aber auch in den Folgejahren wieder Anschaffungen von Wirtschaftsgütern mit mehrjähriger Nutzungsdauer mit einem Einzelwert unter der Wertgrenze geben wird, kommt es zu einem gewissen Ausgleich der Aufwandsschwankungen.**

6.3.2 Vorschlag für einen zehnten Absatz in § 24 PartG

Als Ergebnis schlage ich vor, dass die Parteien ihr Vermögen und ihre Schulden grundsätzlich nach den handelsrechtlichen Vorschriften bewerten sollen, **dass aber zum einen bei denjenigen Positionen der Vermögensrechnung, bei denen es dabei erfahrungsgemäß zu hohen Unterbewertungen kommen kann, in den Erläuterungen zu den Rechenschaftsberichten Verkehrswerte mit dem Jahr ihrer Ermittlung angegeben werden**, die nicht jährlich, aber in zeitlichen Abständen von höchstens fünf Jahren überprüft werden müssen. Die davon betroffenen Positionen sind die Positionen „Haus- und Grundvermögen“ und „Beteiligungen“.

Einen weitergehenden Vorschlag macht Schruff (2000, S. 7), wenn er fordert: „Die auf dem Anschaffungswertprinzip beruhende Vermögensrechnung der Parteien sollte im Sinne einer konsequenten Auslegung des verfassungsrechtlichen Transparenzgebots um eine Vermögensrechnung als Nebenrechnung ergänzt werden, die die Vermögensposten ... mit den Zeitwerten (Verkehrswerten, Wiederbeschaffungskosten) ausweist und die Gesamtdifferenz aus der Umbewertung offen legt; denn der Zeitwert des Parteienvermögens indiziert das Potential der Beschaffung finanzieller Mittel, die die Parteien aus der Veräußerung oder Beleihung ihrer Vermögensanlagen mobilisieren können.“

Aus meiner Sicht wird durch die zusätzlichen Informationen, welche solch eine Nebenrechnung liefert, der für ihre Erarbeitung erforderliche zusätzliche Aufwand kaum gerechtfertigt.

Zum anderen schlage ich vor, Wirtschaftsgüter unter 10 000 Deutsche Mark (einschließlich Umsatzsteuer) Einzelwert und wahlkampfbezogene Anschaffungen als Aufwand im laufenden Abrechnungsjahr zu behandeln und nicht in der Vermögensrechnung als Vermögen auszuweisen. Wenn alle Parteien einheitlich so verfahren, ergibt sich daraus meines Erachtens eine vertretbare Beeinträchtigung der Transparenz der Vermögensverhältnisse der Parteien.

Der in das PartG neu aufzunehmende Absatz 10 von § 24 könnte damit lauten:

„(10) Das Vermögen und die Schulden in der Vermögensrechnung nach Abs. 4 sind nach den handelsrechtlichen Bewertungsvorschriften zu bewerten. Für die Vermögenspositionen 1. I. 1. Haus- und Grundvermögen und 1. I. 3. Beteiligungen sind in den Erläuterungen nach Abs. 8 Verkehrswerte mit dem Jahr ihrer Ermittlung anzugeben, die in zeitlichen Abständen von höchstens fünf Jahren neu zu ermitteln sind. Wirtschaftsgüter mit einem Einheitswert von weniger 10 000 Deutsche Mark (einschließlich Umsatzsteuer) und wahlkampfbezogene Anschaffungen werden im laufenden Abrechnungsjahr als Aufwand behandelt.“

Die Ermittlung der Verkehrswerte kann sowohl für das Haus- und Grundvermögen als auch für die Beteiligungen nach den Vorschriften des Bewertungsgesetzes erfolgen. Während die Ermittlung des Verkehrswertes für das Haus- und Grundvermögen nach den Regelungen und Methoden des Bewertungsgesetzes noch vergleichsweise gut möglich ist, kann die Bewertung von Beteiligungen, insbesondere wenn es sich nicht um börsennotierte Aktiengesellschaften handelt, außerordentlich problematisch sein. In einem solchen Fall ist zu verlangen, dass in den Erläuterungen zum Rechenschaftsbericht über die der Bewertung zugrunde liegenden Annahmen und über die verwendeten Bewertungsmethoden informiert wird (vgl. Moxter, 1987, S. 361 ff.). Es stellt sich jedoch in diesem Zusammenhang die grundsätzliche Frage, ob eine Partei solche Beteiligungen, die häufig mit einem nicht unerheblichen unternehmerischen Risiko verbunden sind, halten soll.

Durch die vorgeschlagene Regelung wird zum einen erreicht, dass die Parteien einheitlich die üblichen handelsrechtlichen Bewertungsvorschriften anwenden und zum anderen wird erreicht, dass die Vermögensverhältnisse weitgehend transparent werden, denn bei den Vermögenspositionen, die nicht Haus- und Grundvermögen oder Beteiligungen sind, sind erhebliche stille Reserven wenig wahrscheinlich. Erfahrungsgemäß kann es bei den Rückstellungen in begrenztem Ausmaß zu Überbewertungen und damit zu stillen Reserven kommen, was aber m. E. in Kauf genommen werden kann.

Schließlich ist es wichtig, dass in den Fällen, in denen eine Partei in ihrem Rechenschaftsbericht ein negatives Reinvermögen ausweist, was bedeutet, dass sie den Tatbestand der Überschuldung erfüllt, durch die Informationen über die Verkehrswerte in den Erläuterungen der Rechenschaftsberichte die tatsächliche Vermögenslage der Partei besser beurteilt werden kann.

Wichtig ist außerdem, dass aus den Rechenschaftsberichten deutlich erkennbar ist, was unter der Position Beteiligungen bewertet worden ist. Ich will dies anhand des Rechenschaftsberichtes der SPD für das Jahr 1999 erläutern. Die SPD weist in ihrem Rechenschaftsbericht für das Jahr 1999 (Bundestagsdrucksache 14/5050 vom 15. Dezember 2000) unter der Position „Finanzanlagen“ auf der Seite 4 einen Wert von 98 766 561 DM aus. In den Erläuterungen auf der Seite 42 steht, dass in diesem Betrag die Deutsche Druck- und Verlagsgesellschaft mbH,

Hamburg mit einem Stammkapital von 12 000 000 DM enthalten ist. Anschließend wird auf den Seiten 42 und 43 aufgelistet, dass diese Verlagsgesellschaft in ihrem Jahresabschluss für das Jahr 1999 Anteile an

27 Unternehmen mit einem gesamten Nominalwert von 106 829 979 DM ausweist. Dieser Sachverhalt wird meines Erachtens bei der gegenwärtigen Darstellung nicht deutlich.

7. Vorschläge zu Änderungen der §§ 26 bis 28 PartG, insbesondere zur Frage des Saldierungsgebotes nach § 27 II 1 PartG

7.1 Vorschläge zu Änderungen des § 27 PartG und zum Saldierungsgebot

Der § 27 PartG ist überschrieben mit „Einzelne Einnahmearten“. Wenn die bisherige Einnahmen- und Ausgabenrechnung durch eine Aufwands- und Ertragsrechnung ersetzt wird, dann ist diese Überschrift zu ändern in: „**Einzelne Ertragsarten**“. Absatz 1 von § 27 PartG kann unverändert bleiben und im Absatz 3, Satz 1 ist das Wort Einnahmerechnung durch das Wort „**Ertragsrechnung**“ zu ersetzen.

Der Absatz 2 von § 27 PartG enthält im Satz 1 das so genannte Saldierungsgebot des Parteiengesetzes, welches in der gegenwärtigen Diskussion über die Rechnungslegung der Parteien besonders kontrovers diskutiert wird. In seinem Aufsatz „Parteiübergreifend befolgte Verfälschungsskizzen“ vom 4. Juli 2000 in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung hat Strobel auf der Seite 15 die Meinung vertreten: „Im 1998er Rechenschaftsbericht präsentierte sie (die SPD L. S.) Vermögenseinnahmen des Vorstandes von nur 2,48 Millionen Mark, obwohl ihre Hamburger Medienholding DDVG kurz vor Ende des 1998er Wahlkampfes 18,4 Millionen Mark an sie ausschüttete und Erträge aus dem weiteren großen Parteivermögen hinzukamen. Die Verkürzung auf 2,48 Millionen Mark entstammt vorgeblich Saldierungen mit Aufwendungen aus dem Willy-Brandt-Haus. Eine solche Quersaldierung wird durch die Reinertragsvorschrift von Paragraph 27 Absatz 2 und deren Vorgeschichte nicht gestützt.“

Im Auftrag des Deutschen Bundestages hat Badura zu dieser Frage ein Gutachten erstellt. Dazu schreibt Stock im Nachrichtenmagazin Focus vom 13. November 2000 auf der Seite 26: „Die Expertise, erstattet im Auftrag des Deutschen Bundestages“, hat es in sich: Der SPD-Rechenschaftsbericht des Jahres 1998, resümiert der Staatsrechtler Peter Badura aus München, „steht nicht mit dem Parteiengesetz im Einklang.“

Die Sozialdemokraten, so heißt es, hätten 1998 ihre Unternehmenseinnahmen nicht durch die Kosten ihres neuen Parteihauptquartiers klein rechnen dürfen. Badura ist sich sicher: „Insoweit ist der SPD-Bericht fehlerhaft und unrichtig.“

Die Schatzmeisterin der SPD, Wettig-Danielmeier, vertritt dagegen die Meinung, dass eine solche Saldierung aufgrund der Vereinbarung der Schatzmeister der Parteien aus dem Jahre 1983 gedeckt sei (siehe Stock, 2000, S. 27).

Sowohl in den Vorschriften des Haushaltsrechts als auch in den Vorschriften des Handelsrechts sind Saldierungen

grundsätzlich verboten. Zur Frage der Bruttoveranschlagung und der Einzelveranschlagung heißt es in § 12 des Haushaltsgrundsätzgesetzes (HGrG) Absatz 1: „Die Einnahmen und Ausgaben sind in voller Höhe und getrennt voneinander zu veranschlagen. Durch Gesetz kann zugelassen werden, dass Satz 1 nicht für die Veranschlagung der Einnahmen aus Krediten vom Kreditmarkt und der hiermit zusammenhängenden Tilgungsausgaben gilt. Darüber hinaus können Ausnahmen von Satz 1 im Haushaltsplan zugelassen werden, insbesondere für Nebenkosten und Nebenerlöse bei Erwerbs- oder Veräußerungsgeschäften. In den Fällen des Satzes 3 ist die Berechnung des veranschlagten Betrages dem Haushaltsplan als Anlage beizufügen oder in die Erläuterungen aufzunehmen.“ Was die handelsrechtlichen Ansatzvorschriften angeht, so heißt es in § 246 II HGB: „(2) Posten der Aktivseite dürfen nicht mit Posten der Passivseite, Aufwendungen nicht mit Erträgen, Grundstücksrechte nicht mit Grundstückslasten verrechnet werden.“

Das Saldierungsgebot in § 27 II PartG ist eine Ausnahme von diesen allgemein geltenden Saldierungsverboten. Es wurde in das Parteiengesetz aufgenommen, um die relative Obergrenze nach § 18 V 1 PartG zu vermindern. § 18 V 1 PartG lautet: „Die Höhe der staatlichen Teilfinanzierung darf bei einer Partei die Summe ihrer jährlich selbst erwirtschafteten Einnahmen (§ 24 Abs. 2 Nr. 1 bis 5 und 7) nicht überschreiten (relative Obergrenze).“

In der Praxis hat sich gezeigt, dass die relative Obergrenze auch dann keine Rolle spielt, wenn die Einnahmen aus Vermögen saldiert mit Ausgaben für Vermögen in die „selbst erwirtschafteten Einnahmen“ mit einbezogen werden. Mehr noch, die relative Obergrenze kann nach meinen Informationen und Berechnungen auf den Zuwendungserfolg der Parteien beschränkt werden, der nur aus den eingezahlten Mitgliedsbeiträgen und Spenden besteht, ohne dass sich an der Verteilung der staatlichen Mittel auf die Parteien wesentliches ändern würde. Eine Festlegung der Art, dass die relative Obergrenze für die staatlichen Mittel, die eine Partei höchstens erhalten kann, durch ihren Zuwendungserfolg gegeben ist, halte ich aus mehreren Gründen für sinnvoll und zweckmäßig. Sinnvoll, weil in dem Zuwendungserfolg ein Indikator dafür gesehen werden kann, in welchem Ausmaß eine Partei von der Bevölkerung unterstützt wird. Und zweckmäßig, weil – so wie im Abschnitt 5.6 erläutert – der Zuwendungserfolg als die Summe der als Einzahlungen erhaltenen Zuwendungen natürlicher Personen bis zu 6 000 Deutsche Mark eine objektiv recht klar feststellbare Größe ist, die in den Rechenschaftsbe-

richten ohnehin ausgewiesen werden muss. Schwierigkeiten, die sich dadurch ergeben können, dass Erträge in die Berechnung der relativen Obergrenze mit einbezogen werden, deren Bewertung objektiv schwierig ist, können auf diese Weise vermieden werden.

Aus meiner Sicht ist es deshalb sinnvoll und zu empfehlen, die relative Obergrenze, bis zu der eine Partei staatliche Mittel erhalten kann, durch die Höhe des von dieser Partei erzielten Zuwendungserfolges festzulegen.

Mit der Forderung nach der Transparenz der Vermögensverhältnisse ist das Saldierungsgebot in § 27 II PartG nicht vereinbar. Aus den Sätzen 2 und 3 von § 12 I HGrG wird deutlich, dass solche Saldierungen als Ausnahme bei Kreditgeschäften und im Falle von Nebenkosten und Nebenerlösen sinnvoll sein können. In diesem Sinne wäre § 27 II 1 PartG so zu interpretieren, dass die Einnahmen aus Vermögen mit Nebenausgaben saldiert werden müssen, die zur Erzielung dieser Einnahmen erforderlich sind. Entsprechendes gilt für Einnahmen aus Veranstaltungen. Sinn des Saldierungsgebotes in § 27 II 1 PartG kann es aber nicht sein, die Transparenz der Vermögensverhältnisse, die durch den Rechenschaftsbericht der Parteien erreicht werden soll, wesentlich zu vermindern. Ein Blick auf die Tabelle 2 zeigt aber, dass sich eine massive Verminderung der Transparenz ergeben kann, wenn anstelle der Erträge aus Vermögen und der Aufwendungen für Verluste aus Vermögen nur der Saldo aller Erträge und Aufwendungen angegeben wird. Bei den Erträgen aus Veranstaltungen usw. könnte es dagegen vermutlich grundsätzlich zweckmäßig sein, diese Erträge mit vergleichsweise geringfügigen Nebenaufwendungen zu saldieren. Eine solche Saldierung sollte allerdings nicht so wie in § 27 II 1 PartG als Pflicht vorgeschrieben sein, sondern es sollte im Einzelfall zu entscheiden sein, ob eine Saldierung vertretbar ist, weil der Einzelausweis erheblich aufwendiger sein würde und nur wenig an zusätzlicher Transparenz ergäbe.

Als Ergebnis dieser Überlegungen und mit der Absicht, durch die Rechnungslegung der Parteien eine möglichst große Transparenz ihrer Vermögensverhältnisse zu erreichen, schlage ich vor, eine Saldierung entsprechend § 27 II 1 PartG in Zukunft nicht mehr zu verlangen und diesen Satz im Parteiengesetz zu streichen, was dazu führt, dass auch der zweite Satz von § 27 II PartG gestrichen werden kann.

Die neue Formulierung von § 27 II PartG könnte damit sein:

„(2) Die nach § 24 Abs. 2 Nr. 7 auszuweisenden sonstigen Erträge sind aufzugliedern und zu erläutern, soweit sie bei einer der in § 24 Abs. 1 aufgeführten Gliederungen mehr als 5 vom Hundert der Summe der Erträge aus den Nummern 1 bis 6 ausmachen.“

Darüber hinaus empfehle ich, die **relative Obergrenze** nach § 18 V PartG so festzusetzen, dass sie dem **Zuwendungserfolg** der Partei nach § 18 III 1 Nr. 3 PartG entspricht.

7.2 Vorschläge zu Änderungen des § 26 PartG

7.2.1 Vorbemerkungen

In § 26 I PartG wird der Begriff der Einnahme definiert, der für das Parteiengesetz gelten soll. Wie bereits ausführlich dargelegt wurde, ist dieser spezifische Begriff der Einnahme ein, gegenüber dem allgemein üblichen Begriff der Einnahme, wesentlich erweiterter Begriff, der inhaltlich einen großen Teil der Erträge, also einen großen Teil aller Vermögenszuwächse umfasst. Wenn nun, wie ich vorgeschlagen habe, die bisherige Einnahmen- und Ausgabenrechnung der Parteien durch eine Aufwands- und Ertragsrechnung ersetzt wird, dann sollte in § 26 PartG nicht mehr der Begriff der Einnahme definiert werden, sondern der Begriff des Ertrages. Ich schlage deshalb vor, die Überschrift des Paragraphen 26 PartG zu ändern in **„Begriff des Ertrages“**.

Die definitorische Klärung des Begriffes Ertrag an dieser Stelle des Parteiengesetzes ist aus meiner Sicht sinnvoll, weil dadurch mögliche Unklarheiten vermieden werden. Der Begriff der Ausgabe ist im Parteiengesetz nicht explizit definiert. Implizit ist der Begriff Ausgabe dadurch definiert, dass Ausgaben negative Einnahmen sind. Für das Begriffspaar Ertrag und Aufwand gilt entsprechend, dass Aufwendungen negative Erträge sind.

7.2.2 Vorschlag zur Änderung von § 26 I PartG

Der Begriff Ertrag, so wie er üblicherweise verwendet wird, wurde oben definiert als: „Ertrag ist jeder Vermögenszuwachs.“ Aufgrund dieses Sachverhaltes schlage ich vor, den Absatz 1 von § 26 PartG wie folgt neu zu formulieren:

„§ 26 Begriff des Ertrages. (1) Ertrag ist jeder Vermögenszuwachs der Partei. Als Erträge gelten insbesondere auch die Freistellung von üblicherweise entstehenden Verbindlichkeiten sowie die Übernahme von Veranstaltungen und Maßnahmen, mit denen ausdrücklich für eine Partei geworben wird, durch andere.“

In diesem Vorschlag zur Änderung von § 26 PartG habe ich den bisher in diesem Paragraphen enthaltenen Verweis auf § 24 II PartG nicht mit aufgenommen. Soweit für die in § 24 II PartG aufgeführten Arten von Erträgen besondere Regelungen getroffen werden, darf sich nichts daran ändern, dass ein Ertrag immer ein Vermögenszuwachs ist. Wenn durch spezifische Bestimmungen bestimmte Vermögenszuwächse einzelnen Positionen der Gliederung in § 24 II PartG zugeordnet werden, dann ändert das nichts daran, dass es sich um Vermögenszuwächse handelt. Durch die Position „sonstige Erträge“ in § 24 II PartG ist sichergestellt, dass alle Vermögenszuwächse in der Ertragsrechnung erfasst werden.

7.2.3 Vorschlag zur Änderung von § 26 II PartG

Der Absatz 2 von § 26 PartG soll sicherstellen, dass Einnahmen (Erträge) in voller Höhe, also „brutto“ ausgewiesen werden.

Ich schlage vor, den 2. Absatz von § 26 des Parteiengesetzes wie folgt neu zu formulieren:

„(2) Alle Erträge sind mit ihrem vollen Betrag an der für sie vorgesehenen Stelle einzusetzen.“

Bei diesem Änderungsvorschlag entfällt der zweite Satz des bisherigen Absatzes 2, der auf die Saldierungsmöglichkeiten nach § 27 II PartG verweist.

7.2.4 Vorschlag zur Änderung von § 26 III PartG

Im dritten Absatz von § 26 des geltenden Parteiengesetzes soll sichergestellt werden, dass Erträge, die durch erhaltene Wirtschaftsgüter entstehen und die nicht in Geld bestehen, nicht überbewertet werden. Eine solche Überbewertung würde die Vermögenslage zu positiv darstellen und sie könnte zu staatlichen Zuschüssen führen, die unberechtigt wären.

Die von mir bisher vorgeschlagenen Änderungen erfordern nicht unbedingt eine Änderung von § 26 III PartG. Ich halte aber die zur Zeit geltende Formulierung für unklar. Denn die jetzige Formulierung kann, wie weiter oben bereits erörtert, auch so interpretiert werden, dass alle Wirtschaftsgüter grundsätzlich mit Verkehrswerten zu bewerten sind. Das kann aber nicht gemeint sein, weil eine solche allgemeine Bewertungsvorschrift für alle Vermögenspositionen nicht in einem Paragraphen mit der Überschrift „Begriff der Einnahme“ versteckt werden kann.

Zur Präzisierung schlage ich deshalb vor, den § 26 III PartG wie folgt neu zu formulieren.

„(3) Wirtschaftsgüter, die nicht in Geld bestehen und die einer Partei zugewendet werden, sind mit den im

gewöhnlichen Geschäftsverkehr für gleiche oder vergleichbare Leistungen üblicherweise zu zahlenden Preisen als Vermögenszuwachs anzusetzen.“

7.2.5 Vorschlag zur Änderung von § 26 IV und V PartG

Als Folge des Überganges von der Einnahmen- und Ausgabenrechnung zur Aufwands- und Ertragsrechnung schlage ich vor, das Wort Einnahmen durch das Wort Erträge zu ersetzen.

7.3 Vorschlag zur Änderung von § 28 PartG Pflicht zur Buchführung

In § 28 Satz 1 PartG sind die Worte Einnahmen und Ausgaben zu ersetzen durch die Worte Erträge und Aufwendungen. Darüber hinaus schlage ich vor, so wie weiter oben erläutert, die Einhaltung der Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung in einer für die Parteien spezifischen Weise zu verlangen. Die Sätze 3 und 4 von § 28 PartG sollen unverändert bleiben.

Damit ergibt sich für die Sätze 1 und 2 von § 28 PartG der folgende Vorschlag:

„§ 28 Pflicht zur Buchführung. Die Parteien haben Bücher über ihre rechenschaftspflichtigen Erträge und Aufwendungen sowie über ihr Vermögen zu führen. Dabei ist nach den Grundsätzen ordnungsgemäßer Buchführung unter Berücksichtigung der vom Grundgesetz geforderten inneren Ordnung der Parteien nach demokratischen Grundsätzen und nach öffentlicher Rechenschaft zu verfahren.“

8. Vorschläge für Änderungen in den §§ 18, 19 und 25 PartG

8.1 Änderungen in § 18 PartG

In § 18 PartG sind die Grundsätze und der Umfang der staatlichen Finanzierung der Parteien geregelt. Wie weiter oben im Abschnitt 5.6 bereits ausgeführt, schlage ich vor, die Grundsätze der staatlichen Parteienfinanzierung insofern zu präzisieren, als es die Zahlungen staatlicher Mittel an die Parteien in Abhängigkeit von den eingenommenen Mitgliedsbeiträgen und rechtmäßig erlangten Spenden, den Zuwendungserfolg, betrifft. Nach § 18 III 1 Nr. 3 PartG erhalten die Parteien „... 0,50 Deutsche Mark für jede Deutsche Mark, die sie als Zuwendung (Mitgliedsbeitrag oder rechtmäßig erlangte Spende) erhalten haben; dabei werden nur Zuwendungen bis zu 6 000 Deutsche Mark je natürliche Person berücksichtigt“. In dieser geltenden Formulierung des PartG ist es nicht zweifelsfrei klar, was genau unter einer Zuwendung zu verstehen ist. Die Praxis – siehe Abschnitt 5.6 – hat sich so entwickelt, dass zur Berechnung des Zuwendungserfolges einer Partei nur

solche Zuwendungen herangezogen werden, die der Partei als Einzahlungen im Berichtsjahr zugeflossen sind.

Ich schlage deshalb vor, diese, von der Bundestagsverwaltung entwickelte Interpretation des geltenden PartG bei einer Änderung explizit in das Gesetz mit aufzunehmen. § 18 III 1 Nr. PartG sollte dann lauten:

„3. 0,50 Deutsche Mark für jede Deutsche Mark, die sie als eingezahlten Mitgliedsbeitrag oder als eingezahlte rechtmäßig erlangte Spende erhalten haben; dabei werden nur Einzahlungen bis zu 6 000 Deutsche Mark je natürliche Person berücksichtigt.“

8.2 Änderungen in § 19 PartG

In § 19 III und IV PartG ist das Wort „Zuwendungen“ durch das Wort „Einzahlungen“ zu ersetzen.

In § 19 V PartG sollte das Wort „Einnahmen“ durch das Wort „Einzahlungen“ ersetzt werden. Aus Gründen der möglichst klar nachvollziehbaren Berechnung der relativen Obergrenze ist es sinnvoll, anstelle von Einnahmen oder von Erträgen hier von Einzahlungen zu sprechen, die objektiv gut ermittelt und festgestellt werden können

8.3 Anmerkungen zu § 25 PartG Spenden

Die Anwendung des doppelischen Rechnungsstiles bei der Rechnungslegung der Parteien erfordert aus meiner Sicht

keine Textänderungen des § 25 PartG. Die sprachlichen Formulierungen in § 25 PartG lassen es offen, ob Spenden nur in der Form von Einzahlungen erfolgen sollen oder ob Spenden auch in der Form von Einnahmen und in der Form von Erträgen möglich sind. Die Formulierungen in § 26 III PartG bedeuten meines Erachtens inhaltlich, dass Sach-Einnahmen zu Verkehrswerten zu bewerten sind. Insofern sind in dem geltenden Parteiengesetz Sachspenden und das heißt Spenden in der Form von Erträgen vorgesehen. Diese Erträge wurden aufgrund der Definition in § 26 I PartG bisher als Einnahmen bezeichnet.

9. Überlegungen zum Rechnungskreis

9.1 Vorbemerkungen

In der gegenwärtigen Diskussion über die Rechenschaftsberichte der Parteien ist insbesondere von Küting und Strobel die Forderung erhoben worden, die Parteien sollten einen Konzernabschluss erstellen, in dem alle Unterorganisationen und alle Beteiligungen konsolidiert erfasst werden. Diese Forderung wird damit begründet, dass es nur auf diese Weise möglich sei, die tatsächlichen, gesamten Vermögensverhältnisse der Parteien aufzuzeigen und transparent zu machen. Soweit Parteien vermögende Unterorganisationen haben, die von der Partei geleitet werden, und die über ein erhebliches Vermögen verfügen und/oder soweit Parteien in erheblichem Umfang Beteiligungen haben, durch welche sie von ihnen abhängige Institutionen beherrschen, ist diese Forderung grundsätzlich berechtigt. Denn ohne die Verpflichtung der Parteien, solche, unter ihrer Leitung stehende, von ihnen beherrschte Organisationen in den Rechenschaftsbericht mit einzubeziehen, könnten die Parteien die Vermögensverhältnisse, welche sie in ihrem Rechenschaftsbericht zeigen, sehr weitgehend dadurch unterschiedlich gestalten, dass sie Vermögen auf Unterorganisationen und/oder auf Beteiligungen übertragen. Ein Vergleich der Vermögensverhältnisse verschiedener Parteien wäre dann wenig aussagefähig.

Grundsätzlich ist dazu festzustellen, dass der Aufbau eines „Parteienkonzerns“ mit der vom Grundgesetz geforderten inneren Ordnung der Parteien nach demokratischen Grundsätzen und mit den Aufgaben der Parteien nach § 1 PartG kaum zu vereinbaren ist. Denn die Aufteilung des Parteivermögens auf Unterorganisationen und Beteiligungsinstitutionen entzieht den Parteimitgliedern weitgehend die Möglichkeit, an den Entscheidungen darüber mitzuwirken, was mit dem Parteivermögen zu geschehen hat.

Dementsprechend zeigt die Erfahrung, dass viele Parteien weder vermögende Unterorganisationen noch nennenswerte Beteiligungen haben. Doch in einzelnen Fällen kommt es – insbesondere bei großen Parteien – zu solchen Aufgliederungen des Vermögens.

9.2 Unterorganisationen

Als eine Aufgliederung des Vermögens kann es nur sehr begrenzt angesehen werden, wenn eine Partei wie die CDU Vereinigungen „hat“, wie es in ihrem Statut in „§ 38 (Bundesvereinigungen)“ heißt. Dort sind sieben Vereinigungen aufgeführt, wie die „Junge Union Deutschlands“ oder die „Frauen-Union der Christlich Demokratischen Union Deutschlands (CDU)“. Die Vereinigung Junge Union Deutschlands ist eine selbstständige Vereinigung mit Mitgliedern, von denen sie nach § 9 ihrer Satzung Mitgliedsbeiträge erhebt. Diese Vereinigung hat ein Vermögen, über das die CDU als Partei nicht unmittelbar verfügen kann.

Für die Jugendorganisation der SPD, die Jusos – im Alter so wie die Mitglieder der Jungen Union zwischen 14 und 35 Jahren – gilt, dass sie Mitglieder der SPD sind, die an die Partei Mitgliedsbeiträge bezahlen und die innerhalb der SPD eine Arbeitsgemeinschaft bilden.

Eine Konsolidierung des Vermögens der Vereinigungen der CDU mit dem Parteivermögen ist m. E. nicht zulässig. Ich schlage aber vor, dass die Parteien solche Unterorganisationen, die Vermögen haben, in ihren Rechenschaftsberichten angeben sollen, um so transparent zu machen, mit welchen Vereinigungen die Partei zusammenarbeitet. Die CDU tut dies in den Erläuterungen des Rechenschaftsberichtes für das Jahr 1998 wie folgt (Bundestagsdrucksache 14/2508, S. 68): „Die CDU hat Vereinigungen, die gemäß §§ 38 und 39 des Statuts der Partei konstitutive Teile der Gesamtpartei sind. Teilweise sind deren Mitglieder formal nicht zugleich Mitglieder der Partei, sondern lediglich einer oder mehrerer Vereinigungen.“

Darüber hinaus sollten die Vereinigungen, allgemein die Unterorganisationen, in den Erläuterungen alle mit Namen und Adresse benannt werden.

9.3 Beteiligungen

Eine andere Form der Aufgliederung des Vermögens sind Beteiligungen einer Partei an Institutionen, insbesondere

an Unternehmen. Finanzielle Beteiligungen einer Partei an bestimmten Institutionen werden in der Regel mit der Absicht verbunden sein, auf die abhängige Institution Einfluss nehmen zu können. Für die Einstufung einer Kapitalanlage als Beteiligung ist die Absicht der Einflussnahme von entscheidender Bedeutung. Die Höhe des Anteils der Beteiligung am Nennkapital der beherrschten Institution gilt üblicherweise als Indikator für das mögliche Ausmaß der beabsichtigten Einflussnahme.

Im konkreten Fall der Beteiligungen der SPD – der ältesten Partei in Deutschland – steht an der Spitze ihrer Beteiligungen die Konzernholding „Deutsche Druck- und Verlagsgesellschaft mit beschränkter Haftung“ (DDVG) mit Sitz in Hamburg. Wie die Tabelle 2 zeigt, hatte diese Gesellschaft zum 31. Dezember 1997 elf Beteiligungen mit einem Ergebnisabführungsvertrag und 17 Beteiligungen ohne Ergebnisabführungsvertrag. Die Anteile reichten von 20,389 % bei der „Verlagsgesellschaft Madsack GmbH & Co“ in Hannover bis zu mehreren 100 % Beteiligungen wie z. B. an der „Westfälische Verlagsgesellschaft mbH“ in Dortmund. Das in dem von Wirtschaftsprüfern testierten Jahresabschluss ausgewiesene Eigenkapital dieser 28 Unternehmen betrug insgesamt DM 317 987 100,–, wovon DM 115 197 530,– auf die SPD entfielen.

Es kann m. E. kein Zweifel daran bestehen, dass die vom Grundgesetz in Art 21 I 4 geforderte Transparenz der Vermögensverhältnisse der Parteien es gebietet, dass solche Beteiligungen aus den jährlichen Rechenschaftsberichten der Parteien erkennbar sein müssen. Die Wähler und insbesondere die Mitglieder der Partei haben ein Recht darauf, darüber informiert zu werden, wie das Vermögen der Partei angelegt ist. Und darüber hinaus haben die Wähler ein berechtigtes Interesse daran, zu erfahren, auf welche Institutionen, insbesondere Unternehmen, die Partei in welchem Ausmaße Einfluss ausüben kann. **Nach dem Grundgesetz müssen die Parteien sowohl über die Herkunft, als auch über die Verwendung ihres Vermögens Rechenschaft ablegen.** Bei der Herkunft des Ver-

mögens wird insbesondere im Bereich der Spenden sehr sorgfältig darauf geachtet, dass es nicht zu unerwünschten Einflussnahmen kommt. **Entsprechend muss bei der Verwendung des Vermögens offengelegt werden, welchen Einfluss die Partei auf natürliche und juristische Personen, auf Institutionen und Unternehmen ausüben kann.**

Ich schlage deshalb vor, im Parteiengesetz vorzuschreiben, dass die Parteien in den Erläuterungen zu ihrem Rechenschaftsbericht einen Beteiligungsbericht abgeben müssen. Dieser **Beteiligungsbericht** sollte aus einer Auflistung aller Institutionen, insbesondere Unternehmen bestehen, an denen die berichtende Partei beteiligt ist, es sollten die Höhe der prozentualen Beteiligung angegeben werden, das Eigenkapital bzw. das Reinvermögen und das Ergebnis im Berichtsjahr. Darüber hinaus soll durch eine Beteiligungsübersicht auch über die mittelbaren Beteiligungen informiert werden.

Die SPD hat in die Erläuterungen zu ihrem Rechenschaftsbericht für das Jahr 1999 erstmals eine Liste der Unternehmen mit SPD-Beteiligungen mit aufgenommen. Der Wert dieser Beteiligungen wird mit 106 Millionen Mark angegeben (Stock, 2000, S. 28).

Eine Konsolidierung des Vermögens, der Schulden, der Erträge und der Aufwendungen der Partei mit ihren Beteiligungen zur Erstellung einer Konzernvermögensrechnung und einer Konzernergebnisrechnung würde zwar die gesamte Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der Partei aufzeigen. Ich halte dies aber für nicht sinnvoll, weil die Partei entsprechend § 1 des Parteiengesetzes völlig andere Aufgaben hat als die Unternehmen, an denen sie beteiligt ist. Handelsrechtlich gibt es in § 295 HGB ein Verbot der Einbeziehung eines Tochterunternehmens in den Konsolidierungskreis, wenn sich die Tätigkeit des Tochterunternehmens wesentlich von der Tätigkeit des Mutterunternehmens unterscheidet. Im vorliegenden Falle sollte analog verfahren werden.

10. Die Prüfung der Rechenschaftsberichte der Parteien

10.1 Vorbemerkungen

In die gegenwärtige Diskussion über die Prüfung der Rechenschaftsberichte der Parteien sind zu der Frage der Qualifikation und zu der Bestellung der Prüfer viele sehr unterschiedliche Vorschläge eingebracht worden. Die Vorschläge reichen von einem „Bilanz-TÜV“ für Parteien, den Küting vorgeschlagen hat, über den Vorschlag von Römmele in der Zeitschrift „Das Parlament“, eine unabhängige Kontroll-Kommission für die Prüfung der Rechenschaftsberichte einzurichten, bis zu dem Vorschlag von Leicht in der Zeitschrift „Die Zeit“, die Prüfung der Rechenschaftsberichte der Parteien dem Bundesrechnungshof zu übertragen. Besonders häufig wird vorge-

schlagen, dass der Präsident des Deutschen Bundestages die Rechnungsprüfer bestellen soll, so z. B. von Transparency oder von Vesper in der Rheinischen Post am 8. Februar 2000.

Die folgenden Vorschläge zur Prüfung der Rechenschaftsberichte der Parteien orientieren sich weitgehend an den handelsrechtlichen Regelungen, die durch das Gesetz zur Kontrolle und Transparenz im Unternehmensbereich (KonTraG) vom 27. April 1998 zuletzt weiterentwickelt worden sind. Dabei ist im Einzelfall zu klären, inwieweit bei der Prüfung der Rechenschaftsberichte der Parteien spezifische Bedingungen vorliegen, sodass auch spezifische Regelungen erforderlich sind. Es erscheint

mir aber grundsätzlich zweckmäßig, die Erfahrungen aus dem handelsrechtlichen Bereich mit einzubeziehen.

10.2 Die Qualifikation des Prüfers nach § 23 II PartG

In Bezug auf die Qualifikation des Prüfers schreibt § 23 II 1 und 2 PartG vor: „Der Rechenschaftsbericht muss von einem Wirtschaftsprüfer oder einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft nach den Vorschriften der §§ 29 bis 31 geprüft werden. Bei Parteien, die die Voraussetzungen des § 18 Abs. 4 Satz 1 erster Halbsatz nicht erfüllen, kann der Rechenschaftsbericht auch von einem vereidigten Buchprüfer geprüft werden.“

Diese Vorschrift ist aus meiner Sicht sinnvoll und zweckmäßig, wobei sie allerdings insofern erweitert werden sollte, als auch Buchprüfungsgesellschaften Prüfer sein können sollten. Die angegebenen Qualifikationen sind aus meiner Sicht auch deshalb zweckmäßig, weil die von mir erarbeiteten Vorschläge zur Weiterentwicklung der Rechnungslegung der Parteien auf dem doppelischen Rechnungsstil aufbauen, mit dem die Wirtschaftsprüfer und die Buchprüfer vertraut sind.

Aufgrund dieser Überlegungen sollte § 23 II 2 PartG wie folgt lauten:

„Bei Parteien, die die Voraussetzungen des § 18 Abs. 4 Satz 1 erster Halbsatz nicht erfüllen, kann der Rechenschaftsbericht auch von einem vereidigten Buchprüfer oder einer Buchprüfungsgesellschaft geprüft werden.“

10.3 Bestellung der Prüfer

Was die Bestellung der Prüfer angeht, so ist es verblüffend, dass das Parteiengesetz die Bestellung der Prüfer nicht explizit regelt. In der Praxis hat sich deshalb die Regelung ergeben, wie sie in § 14 der Finanzordnung der SPD zu finden ist. Es heißt dort: „§ 14 (1) Der Parteivorstand bestellt auf Vorschlag der Schatzmeisterin oder des Schatzmeisters die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, die den Rechenschaftsbericht nach den Vorschriften der §§ 29 bis 31 PartG zu prüfen hat.“

Diese Regelung halte ich für sehr problematisch, weil der Vorstand und die Schatzmeisterin oder der Schatzmeister nur ein sehr begrenztes Interesse daran haben, dass Mängel und Fehler im Rechenschaftsbericht aufgedeckt werden. In der Zeitung „Die Welt“ vom 16. November 2000 (S. 1 und 3) zeigt Heinen auf, dass gerade im Falle der SPD bei der Auswahl der Prüfer erhebliche Mängel beobachtet worden sind.

Bei der Suche nach einer Antwort auf die Frage, wer die Prüfer der Rechenschaftsberichte der Parteien bestellen soll, ist es hilfreich, sich auf die umfangreichen Diskussionen im Rahmen der so genannten „Prinzipal-Agent-Theorie“ zu beziehen und zu klären, wer dann der Prinzipal der Parteien ist. Nach Art 21 I 4 Grundgesetz sind die Parteien zur öffentlichen Rechenschaft verpflichtet und nach § 23 I PartG hat der Vorstand der Partei öffentlich

Rechenschaft zu geben. Die „Öffentlichkeit“ als Prinzipal der Parteien ist diffus und undefiniert. Wie zu Beginn als Grundsatz von mir festgelegt worden ist, besteht der Zweck der Rechnungslegung der Parteien vor allem in dem Schutz der Wähler. Soweit es eine einzelne Partei betrifft, sind die Mitglieder der Partei, die auch Wähler sind und die darüber hinaus die Partei durch Mitgliedsbeiträge und durch Mitarbeit in der Partei unterstützen, besonders schutzbedürftig. Aus dieser Sicht bilden die Mitglieder einer Partei den geeigneten, legitimierten Prinzipal, der besonders daran interessiert ist, durch einen Prüfer nachprüfen und überprüfen zu lassen, inwieweit die Organe der Partei, die von ihm beauftragt und bevollmächtigt worden sind, bestimmte Aufgaben wahrzunehmen, diese Aufgaben erfüllt haben.

Ich schlage deshalb vor, dass grundsätzlich die Mitgliederversammlung, die in § 2 I 1 PartG als Organ jeder Partei vorgeschrieben ist, oder der Parteitag nicht nur entsprechend § 9 V 2 PartG die internen Rechnungsprüfer, sondern auch den externen Prüfer der Partei bestellen soll. Die entsprechende Vorschrift sollte in § 9 V PartG mit aufgenommen werden. Dem entsprechend ist der § 9 Abs. 5 PartG um den folgenden Satz zu erweitern:

„Der Parteitag wählt auch den nach § 31 I zu stellenden Prüfer.“

10.4 Auswahl des Prüfers

Wer als Prüfer einer Partei wegen der Gefahr von Loyalitäts- oder Interessenkonflikten nicht tätig werden darf, ist in § 31 PartG geregelt. Es heißt dort: „Als Prüfer darf nicht bestellt werden, wer Vorstandsmitglied, Mitglied eines allgemeinen Parteiausschusses, Revisionsbeauftragter oder Angestellter der zu prüfenden Partei oder eines ihrer Gebietsverbände ist oder in den letzten drei Jahren vor der Bestellung war.“

Diese Auflistung von Ausschlussgründen ist, wie die Erfahrung gezeigt hat, bei weitem nicht ausreichend. Gerade, weil der eigentliche Prinzipal der Parteien die Öffentlichkeit ist, muss bei der Auswahl des Prüfers in besonderem Maße darauf geachtet werden, dass der Prüfer im Auftrag der Mitglieder der Partei und letztlich im Auftrag der Öffentlichkeit seine Aufgabe so weit wie möglich ohne jeden Loyalitäts- und Interessenkonflikt erfüllt. Die Ausschlussgründe müssen sicherstellen, dass der Prüfer nicht Mitglied der Partei ist und mit ihr nicht verflochten ist, dass er an der Erstellung der zu prüfenden Unterlagen nicht mitgewirkt hat und dass er von der Partei nicht finanziell abhängig ist. Durch das oben erwähnte Gesetz zur Kontrolle und Transparenz im Unternehmensbereich sind die Ausschlussgründe für die Prüfer im privatwirtschaftlichen Bereich insbesondere dadurch verschärft worden, dass eine Pflichtrotation des verantwortlichen Wirtschaftsprüfers vorgeschrieben worden ist. Dies halte ich auch für die Auswahl der Prüfer für die Rechenschaftsberichte der Parteien für zweckmäßig. Da allerdings jeder neue Prüfer einen gewissen, nicht unerheblichen Einarbeitungsaufwand hat, schlage ich, so wie im Handelsrecht geregelt, eine Regelung vor, bei der sich zwei Prüfer im Abstand von fünf oder sechs Jahren gegenseitig jeweils ablösen können.

Auf der Grundlage dieser Sachverhalte schlage ich vor, § 31 PartG in Anlehnung an § 319 HGB etwa wie folgt neu zu formulieren:

„§ 31 Prüfer. (1) Ein Wirtschaftsprüfer oder vereidigter Buchprüfer darf nicht Prüfer sein, wenn er oder eine Person, mit der er seinen Beruf gemeinsam ausübt,

- 1. ein Amt oder eine Funktion in der Partei oder für die Partei ausübt, oder in den letzten drei Jahren ausgeübt hat;**
 - 2. Arbeitnehmer eines Unternehmens ist, an dem die Partei mehr als zwanzig vom Hundert der Anteile hält;**
 - 3. bei der Führung der Bücher oder der Aufstellung des zu prüfenden Rechenschaftsberichtes über die Prüfungstätigkeit hinaus mitgewirkt hat;**
 - 4. gesetzlicher Vertreter, Arbeitnehmer, Mitglied des Aufsichtsrats oder Gesellschafter einer juristischen oder natürlichen Person oder einer Personengesellschaft oder Inhaber eines Unternehmens ist, sofern die juristische oder natürliche Person, die Personengesellschaft oder einer ihrer Gesellschafter oder das Einzelunternehmen nach Nummer 3 nicht Prüfer der Partei sein darf;**
 - 5. bei der Prüfung eine Person beschäftigt, die nach den Nummern 1 bis 4 nicht Prüfer sein darf;**
 - 6. in den dem zu prüfenden Jahr vorhergehenden zehn Jahren den Rechenschaftsbericht der Partei in mehr als sechs Fällen geprüft hat.**
- (2) Eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft oder Buchprüfungsgesellschaft darf nicht Abschlussprüfer sein, wenn**
- 1. sie nach Absatz 1 Nr. 4 als Gesellschafter einer juristischen Person oder einer Personengesellschaft oder nach Absatz 1 Nr. 3 oder 5 nicht Prüfer sein darf;**
 - 2. einer ihrer gesetzlichen Vertreter oder einer ihrer Gesellschafter nach Absatz 1 Nr. 3 oder 4 nicht Prüfer sein darf;**
 - 3. sie die Partei in den dem zu prüfenden Jahr vorhergehenden zehn Jahren in mehr als sechs Fällen geprüft hat.“**

(3) Die Prüfer, ihre Gehilfen und die bei der Prüfung mitwirkenden gesetzlichen Vertreter einer Prüfungsgesellschaft sind zu gewissenhafter und unparteiischer Wahrnehmung ihrer Aufgaben und zur Verschwiegenheit verpflichtet.“

10.5 Der Umfang der Prüfung nach § 29 I PartG

Die gegenwärtige Diskussion über die Rechnungslegung und Prüfung der Parteien ist unter anderem auch dadurch ausgelöst worden, dass der Umfang der Prüfung der Rechenschaftsberichte der Parteien in § 29 I PartG sehr mangelhaft festgelegt ist. Dies ist schon daran zu erkennen, dass in diesem Absatz gleichzeitig mit dem Umfang der Prüfung durch einen Wirtschaftsprüfer (§ 23 II 1 PartG) auch der Umfang der Prüfung durch den Präsidenten des Deutschen Bundestages (§ 23 III PartG) geregelt wird. Die Prüfung durch den Präsidenten des Deutschen Bundestages kann nicht viel mehr sein als eine formale Prüfung. Dagegen muss die Prüfung durch einen Wirtschaftsprüfer eine inhaltliche Prüfung sein. In Anlehnung an § 317 HGB empfehle ich eine Formulierung, die wie folgt lauten könnte:

„(1) Die Prüfung nach § 23 Abs. 2 Satz 1 erstreckt sich auf die Bundespartei, ihre Landesverbände sowie auf die nachgeordneten Gebietsverbände. In die Prüfung ist die Buchführung einzubeziehen. Die Prüfung hat sich darauf zu erstrecken, ob die gesetzlichen Vorschriften und die Satzung der Partei beachtet worden sind. Die Prüfung ist so anzulegen, dass Unrichtigkeiten und Verstöße gegen die gesetzlichen Vorschriften oder gegen die Satzung bei gewissenhafter Berufsausübung erkannt werden.“

10.6 Prüfungsbericht und Prüfungsvermerk

Die Regelungen zum Prüfungsbericht und zum Prüfungsvermerk, so wie sie in § 30 PartG enthalten sind, sind nach meiner Einschätzung sinnvoll und zweckmäßig. In der aktuellen Diskussion ist verschiedentlich die Forderung erhoben worden, dass der Rechenschaftsbericht nicht nur vom Schatzmeister, sondern auch vom Vorsitzenden oder gar vom gesamten Vorstand unterschrieben werden soll. Aus meiner Sicht wäre es sinnvoll, wenn der Rechenschaftsbericht einer Partei von ihrem Vorsitzenden und dem Schatzmeister unterschrieben wird. Damit übernehmen beide die Verantwortung für die Richtigkeit des Berichtes.

10.7 Strafvorschriften

In das Parteiengesetz sollte ein § 31a neu aufgenommen werden, der Strafvorschriften für die Fälle vorsieht, in denen sich Organe der Partei oder Wirtschaftsprüfer eines Vergehens schuldig machen.

In Anlehnung an die § 331 und § 332 HGB könnte der neue § 31a PartG lauten:

„§ 31a Strafvorschriften. (1) Mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder mit Geldstrafe wird bestraft, wer als Mitglied eines vertretungsberechtigten Organs einer Partei die Verhältnisse der Partei im Rechenschaftsbericht unrichtig wiedergibt oder verschleiert.

(2) Mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder mit Geldstrafe wird bestraft, wer als Prüfer oder Gehilfe eines Prüfers über das Ergebnis der Prüfung eines Rechenschaftsberichtes unrichtig berichtet, im Prüfungsbericht erhebliche Umstände verschweigt oder

einen inhaltlich unrichtigen Bestätigungsvermerk erteilt. Handelt der Täter gegen Entgelt oder in der Absicht, sich oder einen anderen zu bereichern oder einen anderen zu schädigen, so ist die Strafe Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder Geldstrafe.“

11. Forderung nach einem „true and fair view“ und nach Mindestangaben in den Erläuterungen

Die einzelnen Vorschläge in den voranstehenden Abschnitten verfolgen insgesamt das Ziel, den Informationsgehalt der Rechenschaftsberichte zu erhöhen. Vor allem aus den Überlegungen zum Rechnungskreis im Abschnitt 9 wird deutlich, dass sich nicht alles im Detail regeln lässt, sondern dass es darüber hinaus allgemeiner Grundsätze und Prinzipien bedarf, die bei der Rechenschaftslegung zu beachten sind. Ich schlage deshalb vor, in den § 24 PartG, der überschrieben ist mit „Rechenschaftsbericht“, einen elften Absatz mit aufzunehmen, in dem verlangt wird, dass sich die Parteien bei ihrer Rechenschaftslegung im Rahmen der Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung nach dem Prinzip des „true and fair view“ richten sollen. Der Absatz 11 von § 24 PartG könnte lauten:

„(11) Der Rechenschaftsbericht einer Partei hat unter Beachtung der Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung und unter Berücksichtigung der vom Grundgesetz geforderten inneren Ordnung der Parteien nach demokratischen Grundsätzen und nach öffentlicher Rechenschaft sowie unter Beachtung von Abs. 10 ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der Partei zu vermitteln.“

Außerdem hat sich bei der Erörterung der einzelnen Problembereiche in den vorangegangenen Abschnitten an mehreren Stellen das Anliegen ergeben, dass die Parteien über wichtige Sachverhalte und Tatbestände in den Erläuterungen zusätzlich informieren sollten. Ich schlage deshalb vor, den Absatz 8 des § 24 PartG neu zu formulieren und dass in den Erläuterungen zum Rechenschaftsbericht der Parteien gewisse Mindestangaben gemacht werden müssen. Der neu formulierte Absatz 8 von § 24 PartG könnte lauten:

„(8) Die Partei hat dem Rechenschaftsbericht „Erläuterungen zum Rechenschaftsbericht“ beizufügen, die dazu beitragen sollen, dass der Rechenschaftsbericht ein den tatsächlichen Verhältnissen

entsprechendes Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der Partei vermittelt. Die Erläuterungen müssen mindestens die folgenden Angaben enthalten:

1. Die eingezahlten Mitgliedsbeiträge und die eingezahlten rechtmäßig erlangten Spenden natürlicher Personen gemäß § 24 Abs. 5 in Verbindung mit § 18 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3;
2. Die Zahl der Mitglieder der Partei zum Ende des Berichtsjahres gemäß § 24 Abs. 7 PartG;
3. Den nachrichtlichen Ausweis der öffentlichen Zuschüsse, die den politischen Jugendorganisationen zweckgebunden zugewendet werden gemäß § 24 Abs. 9;
4. Ein Verzeichnis aller Spenden gemäß § 25 Abs. 2;
5. Den Bericht über Unterorganisationen der Partei, der mindestens die Namen und die Anschriften aller Unterorganisationen enthalten muss;
6. Den Beteiligungsbericht. Der Beteiligungsbericht muss die Namen und Anschriften aller Institutionen enthalten, an denen die Partei beteiligt ist, den Beteiligungsanteil, das Nennkapital der Institutionen, an denen die Partei beteiligt ist, den Jahresüberschuss sowie eine Beteiligungsübersicht, aus der alle mittelbaren Beteiligungen zu ersehen sind;
7. Angaben über die Bewertung des Vermögens und der Schulden. Für die beiden Positionen „1. I. 1. Haus- und Grundvermögen“ sowie „1. I. 3. Beteiligungen“ sind die Verkehrswerte mit dem Jahr der Ermittlung anzugeben. Diese Verkehrswerte müssen mindestens alle fünf Jahre neu ermittelt werden.“

12. Ergebnisse

Als Ergebnis meiner Untersuchung der geltenden Vorschriften für die Rechnungslegung der Parteien und für die Prüfung ihrer Rechenschaftsberichte aus betriebswirtschaftlicher Sicht komme ich zu den folgenden Vorschläge:

1. Die gegenwärtige Einnahmen-Ausgabenrechnung entsprechend § 24 II und III PartG soll durch eine Ertrags- und Aufwandsrechnung ersetzt werden. Dadurch wird der Rechnungsverbund mit der Vermögensrechnung erreicht.
2. In die Aufwandsrechnung sollen die beiden Positionen „Abschreibungen“ und „Aufwendungen für Verluste aus Vermögen“ aufgenommen werden. Dadurch soll die Transparenz der Verwendung des Parteivermögens erhöht werden.
3. In der Vermögensrechnung sollen die Begriffe Besitzposten, Gesamtbesitzposten und Gesamte Schulden durch die Begriffe Vermögensposten, Bruttovermögen und Schulden ersetzt werden.
4. Zur Erhöhung der Transparenz des Vermögens soll im Anlagevermögen die Position „Finanzanlagen“ in eine Position „Beteiligungen“ und in eine Position „sonstige Finanzanlagen“ aufgliedert werden.
5. Zur Erhöhung der Transparenz des Vermögens soll im Umlaufvermögen die Position „Geldbestände“ aufgliedert werden in eine Position „Wertpapiere des Umlaufvermögens“ und in eine Position „Schecks, Kassenbestand, Bundesbank- und Postguthaben, Guthaben bei Kreditinstituten.“
6. Zur periodengerechten Zuordnung von Erträgen und Aufwendungen sollen in die Vermögensrechnung Rechnungsabgrenzungsposten aufgenommen werden.
7. Im PartG soll klar geregelt werden, dass die staatliche Teilfinanzierung der Parteien auf der Grundlage der von den Parteien an Mitgliederbeiträgen und Spenden erzielten **Einzahlungen** erfolgt. Der Zuwendungserfolg einer Partei soll deshalb definiert werden als die Summe der als Einzahlungen erhaltenen Zuwendungen natürlicher Personen bis zu 6 000 Deutsche Mark je Person.
8. In der den Rechenschaftsberichten voranzustellenden Zusammenfassung sollen zur Erhöhung ihres Informationsgehaltes auch die Vorjahreswerte angegeben werden.
9. Das Vermögen der Parteien soll nach den handelsrechtlichen Bewertungsvorschriften bewertet werden. Ergänzend hierzu sollen für die beiden Positionen „Haus- und Grundvermögen“ und „Beteiligungen“ in den „Erläuterungen zum Rechenschaftsbericht“ Verkehrswerte mit dem Jahr ihrer Ermittlung angegeben werden, die höchstens fünf Jahre alt sein dürfen. Abweichend von den handelsrechtlichen Regelungen soll für die Parteien zur Vereinfachung ihrer Rechnungslegung vorgeschrieben werden, dass Wirtschaftsgüter mit einem Einzelwert von weniger als 10 000 DM (einschließlich Umsatzsteuer) im Abrechnungsjahr als Aufwand behandelt werden.
10. Das Saldierungsgebot in § 27 II 1 PartG soll aufgehoben werden, weil es zur Folge hat, dass der Öffentlichkeit wichtige Informationen vorenthalten werden.
11. Es wird empfohlen, die relative Obergrenze, bis zu der Parteien staatliche Mittel erhalten können, in der Höhe des Zuwendungserfolges der Partei festzulegen.
12. Die Parteien sollen das Vermögen ihrer Unterorganisationen und das Vermögen ihrer Beteiligungen nicht mit dem Parteivermögen zu einer Gesamtvermögensrechnung und zu einer Gesamtertrags- und Gesamtaufwandsrechnung konsolidieren. Sie sollen aber dazu verpflichtet werden, über ihre Unterorganisationen und über ihre Beteiligungen in den „Erläuterungen zum Rechenschaftsbericht“ zu informieren.
13. Es wird vorgeschlagen, dass die Parteien ihrem Rechenschaftsbericht „Erläuterungen zum Rechenschaftsbericht“ beizufügen haben, die gewisse Mindestangaben enthalten müssen.
14. Die Rechenschaftsberichte der Parteien sollen zusammen mit den Erläuterungen zum Rechenschaftsbericht ein den tatsächlichen Verhältnissen der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der Parteien entsprechendes Bild vermitteln (Prinzip des „true and fair view“).
15. Es wird vorgeschlagen, dass auch Buchprüfungsgesellschaften zu Prüfern bestellt werden können.
16. Der Prüfer soll durch die Mitgliederversammlung der Partei oder durch den Parteitag bestellt werden.

- | | |
|---|---|
| <p>17. Es werden Ausschlussgründe vorgeschlagen, durch die erreicht werden soll, dass der Prüfer nicht in Loyalitäts- oder Interessenkonflikte gerät.</p> <p>18. Der Umfang der Prüfung soll auf die Buchführung und auf die Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften und der Satzung der Partei erweitert werden. Darüber hinaus sollen die Prüfer dazu verpflichtet werden, ihre Prüfung so anzulegen, dass Unrichtigkeiten und Verstöße bei gewisserhafter Berufsausübung erkannt werden.</p> <p>19. Der Rechenschaftsbericht soll vom Vorsitzenden und vom Schatzmeister der Partei unterzeichnet werden.</p> | <p>20. Wer als Mitglied eines vertretungsberechtigten Organs einer Partei die Verhältnisse der Partei im Rechenschaftsbericht unrichtig wiedergibt oder verschleiert, soll mit einer Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder mit Geldstrafe bestraft werden.</p> <p>21. Wer als Prüfer oder als Gehilfe eines Prüfers über das Ergebnis der Prüfung unrichtig berichtet, im Prüfungsbericht erhebliche Umstände verschweigt oder einen inhaltlich unrichtigen Bestätigungsvermerk erteilt, soll mit einer Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder mit einer Geldstrafe bestraft werden.</p> |
|---|---|

Verzeichnis der Quellen

(ohne Gesetze, Rechenschaftsberichte und Bundestagsdrucksachen)

- Badura, Peter: Bewertung von Parteivermögen nach dem Parteiengesetz. Rechtsgutachten, erstattet im Auftrag des Deutschen Bundestages. München, Oktober 2000.
- Ballwieser, Wolfgang; Hachmeister, Dirk: Möglichkeiten und Grenzen einer international ausgerichteten Abschlussanalyse. In: Lachnit, Laurenz; Freidank, Carl-Christian (Hrsg.): Investitionsorientierte Unternehmenspublizität. Neue Entwicklungen von Rechnungslegung, Prüfung und Jahresabschlussanalyse. Wiesbaden, 2000, S. 573–606.
- Coenenberg, Adolf Gerhard: Jahresabschluss und Jahresabschlussanalyse. 16. Auflage, Landsberg am Lech, 1997.
- Dettmer, Harald; Prophete, Walter; Wegmeyer, Klaus: Kommunales Haushalts- und Kassenwesen. 3. Auflage, Bad Homburg vor der Höhe, 1995.
- Feldmann, Hans: Gegen illegale Machenschaften ist keine Partei gefeit. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 1. April 2000, S. 17.
- Grasberger, Thomas: Parteienfinanzierung: Mehr Einblick und höhere Strafen. In: Die Welt vom 16. Februar 2000, S. 2.
- Heinen, Guido: Jetzt hat auch die SPD ihre Finanz-Affäre. In: Die Welt vom 16. November 2000, S. 1 und 3.
- Herms, Volkmar: Bewertung von Beteiligungen im Rechenschaftsbericht. Brief der Counsel Treuhand GmbH vom 16. Mai 2000 an die Schatzmeisterin der SPD, Frau Inge Wettig-Danielmeier.
- Klein, Hans H.: Die Rechenschaftspflicht der Parteien und ihre Kontrolle. In: Neue Juristische Wochenschrift. 53. Jg. 2000, S. 1441 bis 1450.
- Küting, Karl-Heinz: Wir brauchen den Bilanz-TÜV für Parteien. In: Bild-Zeitung vom 31. Januar 2000, S. 1.
- Leicht, Robert: Gelegenheit macht Diebe. In: Die Zeit, 3. Februar 2000, S. 1.
- Lohr, Axel: Der Rechenschaftsbericht nach dem Parteiengesetz. In: Die Wirtschaftsprüfung. 53. Jg., Heft 22, 2000, S. 1108 bis 1122.
- Lüder, Klaus: Konzeptionelle Grundlagen des Neuen Kommunalen Rechnungswesens (Speyerer Verfahren). 2. Auflage, Stuttgart 1999.
- Merschbächer, Günter: Öffentliche Rechnungssysteme in der Bundesrepublik Deutschland, in Österreich und in der Schweiz – Bestandsaufnahme, Analyse und zweckorientierte Beurteilung. München 1987.
- Morlok, Martin: Spenden-Rechenschaft-Sanktionen. In: Neue Juristische Wochenschrift, 53. Jg., 2000, S. 761 ff.
- Moxter, Adolf: Zum Sinn und Zweck des handelsrechtlichen Jahresabschlusses nach neuem Recht. In: Havermann, H. (Hrsg.): Bilanz- und Konzernrecht. Festschrift zum 65. Geburtstag von Dr. Dr. h. c. Reinhard Goerdeler. Düsseldorf 1987, S. 361 ff.
- Römmele, Andrea: Parteispenden in der Krise? In: Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament. B 16, 2000, S. 23 ff.
- Saitz, Bernd; Braun, Frank (Hrsg): Das Kontroll- und Transparenzgesetz: Herausforderungen und Chancen für das Risikomanagement. Wiesbaden 1999.

- Schruff, Lothar: Bewertung von Parteivermögen nach dem Parteiengesetz. Gutachten, erstattet im Auftrag des Deutschen Bundestages. Göttingen, Dezember 2000.
- Stock, Wolfgang: Die versteckten Millionen. In: Focus, Das moderne Nachrichtenmagazin, 2000, Heft Nr. 46, S. 26–28.
- Streitferdt, Lothar: Das Neue Kommunale Rechnungswesen als Instrument zur Beurteilung der Wirtschaftlichkeit und der Wertschöpfung im öffentlichen Sektor. In: Budäus, Dietrich; Küpper, Willi; Streitferdt, Lothar (Hrsg.): Neues öffentliches Rechnungswesen, Stand und Perspektiven. Wiesbaden, 2000, S. 271–299.
- Strobel, Wilhelm: Alle Rechenschaftsberichte sind unstimmig. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 22. März 2000, S. 6.
- Strobel, Wilhelm: Parteiübergreifend befolgte Verfälschungsrezepte. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 4. Juli 2000, S. 15.
- Vesper, Michael: Schutzwälle niederreißen. In: Rheinische Post vom 8. Februar 2000, S. 5.

10.10.01

Berichtigung

Bericht der Kommission unabhängiger Sachverständiger zur Parteienfinanzierung

– Anlagenband –

Die Seiten 99, 101, 103, 107, 110 und 111 werden wegen fehlerhafter Abbildungen durch die entsprechenden Anlagen ersetzt.

Vermögenshaushalt ist aber keine Vermögensrechnung, sondern eine Einnahmen- und Ausgabenrechnung, die vermögenswirksame Einnahmen und Ausgaben einander gegenüber stellt. Trotzdem wird der Vermögenshaushalt häufig für eine Vermögensrechnung gehalten.

Damit dies nicht geschieht, wird der Vermögenshaushalt beispielsweise in Hamburg „Investitionshaushalt“ und der Verwaltungshaushalt „Betriebshaushalt“ genannt. Die Abbildung 1 veranschaulicht den kameralen Rechnungsstil.

Abbildung 1

Das Grundkonzept des kameralen Rechnungsstiles

Verwaltungshaushalt (nicht vermögenswirksame Ausgaben und Einnahmen)		Vermögenshaushalt (vermögenswirksame Ausgaben und Einnahmen)	
Ausgaben nach Arten	Ausgaben nach Arten	Ausgaben nach Arten	Einnahmen nach Arten
Saldo:		Saldo:	
Entweder:	Oder:	Entweder:	Oder:
Einnahmenüberschuss wird in den Vermögenshaushalt als Einnahme übernommen.	Ausgabenüberschuss wird vom Vermögenshaushalt als Ausgabe aus dem Vermögenshaushalt an den Verwaltungshaushalt gedeckt.	Einnahmenüberschuss der z. B. zur Bildung von Rücklagen verwendet werden kann.	Ausgabenüberschuss der z. B. unter Beachtung von Artikel 115 I 2 GG durch Kredite gedeckt werden kann.

Abbildung 2

Grundkonzept des doppischen Rechnungsstiles bei einer Zwei-Komponenten-Verbundrechnung

Vermögensrechnung (Bilanz)		Aufwands- und Ertragsrechnung (Gewinn- und Verlustrechnung)	
Bruttovermögen (Besitzposten nach § 24 IV Ziffer 1 PartG)	Schulden (Schuldposten nach § 24 IV Ziffer 2 PartG)	Aufwendungen nach Arten	Erträge nach Arten
	Saldo:	Saldo:	
	Nettovermögen	Entweder:	Oder:
	(Reinvermögen nach § 24 IV Ziffer 3 PartG)	Ertragsüber- schuss =	Aufwandsüber- schuss =
	= Nettovermögen zum	Erhöhung	Verminderung des
	Jahresbeginn +	des Nettovermögens	Nettovermögens
	Ertragsüberschuss oder		
	/ . Aufwandsüberschuss		

nach dem Grundgesetz Rechenschaft ablegen über ihr Vermögen. Die Rechnungslegung der Parteien muss aufzeigen, in welcher Höhe und in welchen qualitativen Formen eine Partei über Vermögen verfügt, das sie zur Verwirklichung ihrer politischen Ziele einsetzen kann. Die Vermögensveränderungsrechnung (Aufwands- und Ertragsrechnung) ist bei den Parteien von nachrangiger Bedeutung. Sie zeigt die Veränderungen des Vermögens der Partei im Rechnungszeitraum, nicht aber, ob die Partei bei der Verwirklichung ihrer politischen Ziele erfolgreich war oder nicht.

3.5 Die Folgen des unklaren Rechnungsstiles des Parteiengesetzes

3.5.1 Die Problematik des Begriffes „Einnahme“ in § 26 I PartG

Nachdem die Rechnungslegung der Parteien, so wie sie im fünften Abschnitt des PartG festgelegt ist, aus einer Einnahmen- und Ausgabenrechnung besteht, wie sie dem

Abbildung 3

Einnahmen- und Ausgabenrechnung und Geldvermögensrechnung im Verbund

Einnahmen-Ausgabenrechnung		Geldvermögensrechnung	
Ausgaben nach Arten	Einnahmen nach Arten	Zahlungsmittel Forderungen	Verbindlichkeiten
Saldo:			Saldo:
Entweder:	Oder:		
Einnahmenüberschuss erhöht das Geldvermögen	Ausgabenüberschuss vermindert das Geldvermögen		Geldvermögen = Geldvermögen zum Jahresbeginn + Einnahmenüber- schuss oder ./. Ausgaben- überschuss

sen, um so schwieriger wird es. Denn irgendwann im Laufe der Zeit treten Vermögensänderungen auf, die sich nicht als Einnahmen oder Ausgaben erfassen lassen. Man kommt dann auf die Dauer nicht darum herum, alle Aufwendungen als Ausgaben zu erfassen und alle Erträge als Einnahmen, sodass es zu einer Begriffsverschiebung kommt.

3.5.5 Probleme mit dem Rechnungsverbund in den Rechenschaftsberichten der Parteien

Die nachfolgende Tabelle 1 (S. 104) zeigt, dass sich die Parteien in ihren Rechenschaftsberichten darum bemühen, zwischen der Einnahmen- und der Ausgabenrechnung und der Vermögensrechnung eine Verbindung der Art herzustellen, dass jede Vermögensmehrung eine Einnahme ist und jede Vermögensminderung eine Ausgabe. Die Tabelle 1 zeigt aber auch, dass diese Verbindung den Parteien nicht immer gelungen ist, so dass sich für die CDU in den Jahren 1996 und 1998 eine Abweichung ergibt, für die CSU im Jahre 1996, für die SPD im Jahre 1998 und für die FDP in den Jahren 1997 und 1998.

Die Tabelle 1 zeigt zum Teil erhebliche Abweichungen. Diese Abweichungen beruhen auf Vermögensmehrungen (Erträgen) und/oder Vermögensminderungen (Aufwendungen) die auch mit den spezifischen Einnahmen- und Ausgabenbegriffen des Parteiengesetzes nicht in die Einnahmen- und Ausgabenrechnung der Rechnungslegung

der Parteien integriert werden konnten. Im Einzelnen haben die Parteien diese Abweichungen in ihren Rechenschaftsberichten wie folgt erklärt und erläutert:

1. Rechenschaftsbericht der CDU für das Jahr 1996:

Zunächst enthält die Zusammenfassung (§ 24 Abs. 6 PartG) des Rechenschaftsberichtes auf der Seite 32 der Bundestagsdrucksache 13/8923 einen Druckfehler. Die Summe der ausgewiesenen Einnahmen ist genau um eine Million niedriger als der unter Gesamteinnahmen ausgewiesene Betrag von DM 222 721 126.

Das Reinvermögen, das sich ergibt, wenn man zum Reinvermögen am 31. Dezember 1995 die richtig summierten Einnahmen hinzu addiert und die Gesamtausgaben abzieht, beträgt: DM 149 641 723. Dieser Betrag ist um DM 11 047 niedriger als das ausgewiesene Reinvermögen in Höhe von DM 149 652 770. In den Erläuterungen auf der Seite 52 heißt es dazu unter Punkt 2., 4: „Im Reinvermögen der Bundespartei wurde im Berichtsjahr eine Anpassung in Höhe von DM 11 047 vorgenommen. Die Anpassung resultiert aus der Neugründung des CDU-Verbandes Brüssel-Belgien, der organisatorisch der Bundesgeschäftsstelle zuzuordnen ist.“

Es wurde offensichtlich ein entsprechender Ertrag erzielt, der nicht als Einnahme ausgewiesen ist oder nicht als Einnahme ausgewiesen werden konnte.

Vermögensrechnung (Gesamtvermögensrechnung)

Abbildung 4

Vermögensrechnung in Tabellenform zum 31. Dezember 20XX

Anlagevermögen
 + Vorratsvermögen
 + Geldvermögen (= Zahlungsmittel plus Forderungen minus Verbindlichkeiten)
 = **Reinvermögen**

Vermögensrechnung in Kontenform zum 31. Dezember 20XX

Aktiva	Passiva
Anlagevermögen	Verbindlichkeiten (Schulden)
Vorratsvermögen	
Zahlungsmittel	Saldo:
Forderungen	Reinvermögen

Das Bemühen, im Rahmen der gegenwärtigen Rechnungslegung der Parteien in den Begriff der Einnahme nicht nur die Erhöhung des Geldvermögens, sondern auch die Erhöhung des Anlagevermögens und des Vorratsvermögens mit einzubeziehen – so ist unter anderem die Äußerung von Hans Feldmann zu interpretieren – ist offensichtlich problematisch. Wenn man eine Zwei-Komponenten-Verbundrechnung will, was nicht nur Feldmann, sondern auch andere, wie z.B. die Bundestagsverwaltung in ihrem Muster-Rechenschaftsbericht vom 30. August 1995 (Bundestagsdrucksache 13/4503 S. 132 ff.) so sehen, dann sollte man die vom Grundgesetz in Artikel 21 I 4 vorgeschriebene Vermögensrechnung durch eine Aufwands- und Ertrags-

rechnung als zweite Rechnungskomponente ergänzen und damit konsequent den doppelischen Rechnungsstil verwenden. **Der Verbund zwischen diesen beiden Rechnungskomponenten bedeutet, dass der Aufwandsüberschuss oder der Ertragsüberschuss eines Rechnungsjahres dann genau der Verminderung oder der Erhöhung des Reinvermögens in diesem Jahr entsprechen muss.** Das ist dann per Definition so, weil eben die Begriffe Aufwand und Ertrag allgemein so definiert sind, dass sie alle Vermögensminderungen bzw. alle Vermögenszuwächse erfassen.

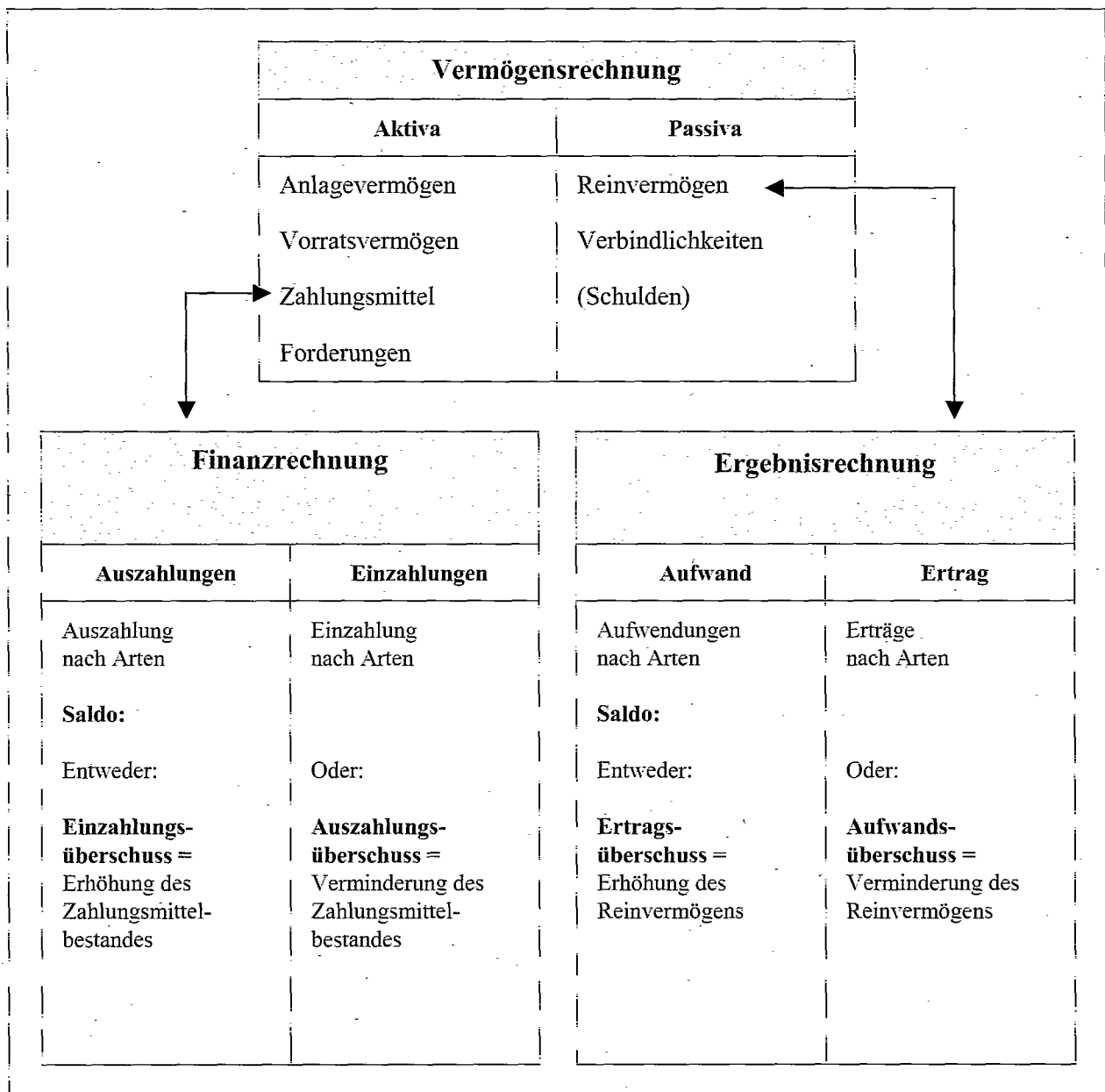
Der größte Teil der Aufwendungen eines Jahres werden in der Regel Ausgaben sein und damit Minderungen des

Finanzrechnung ausgewiesenen Werte zu binden. Eine solche Regelung wäre aus meiner Sicht insbesondere deshalb vorteilhaft, weil Zahlungsvorgänge gut zu überprüfen und zu kontrollieren sind. Denn gerade bei den staatlichen Zuwendungen nach § 18 III 1 Ziff. 3 PartG besteht die Gefahr der Manipulation, wenn man die Zuwendungen von Einnahmen oder gar von den Erträgen aus Mitgliedsbeiträgen und von den Erträgen aus Spenden abhängig macht. Denn Erträge sind jeder Wertzuwachs und es kann Wertzuwächse geben, die nur schwer zu bewerten sind, bei denen es nicht unerhebliche Bewertungsspielräume gibt.

Spendet beispielsweise ein Maler einer Partei ein wertvolles Gemälde, so ergibt sich für die Partei ein Vermögenszuwachs, der als Spendenverertrag zu verbuchen ist, der jedoch in seiner Höhe nur sehr schwer objektiv bewertet werden kann. Verkauft die Partei das Gemälde, dann führt dieser Vorgang zu einer entsprechenden Einzahlung die in ihrer Höhe objektiv feststellbar ist. Die Zahlung von öffentlichen Mitteln an die Partei kann man von der Höhe der Einzahlung abhängig machen. Es ist aber problematisch, die Zahlung öffentlicher Mittel von der Bewertung des Kunstwerkes abhängig zu machen.

Abbildung 5

Drei-Komponenten-Verbundrechnung



Die Aufnahme einer Finanzrechnung in den Rechnungsverbund entspräche der Intention des Gesetzgebers, die darin zum Ausdruck kommt, dass er in § 24 I 1 PartG eine Einnahmen- und Ausgabenrechnung vorschreibt und dadurch ein kameralistisches Element in die Rechnungslegung der Parteien einfügt. Eine Finanzrechnung als dritte Komponente in einer Verbundrechnung wäre solch ein kameralistisches Element. Außerdem ergäbe sich durch die Finanzrechnung als dritter Rechnungskomponente die Möglichkeit, durch eine Überleitungsrechnung von der Finanzrechnung zur Ergebnisrechnung, den Zusammenhang zwischen dem Ertrags- oder Aufwandsüberschuss der Ergebnisrechnung und dem Zahlungsmittelüberschuss oder -defizit aus der laufenden Geschäftstätigkeit (Cash Flow) aufzuzeigen (Lüder, 1999, S. 26). Dadurch würde die vom Grundgesetz geforderte Transparenz der wirtschaftlichen Verhältnisse der Parteien für einen besonders wichtigen Vermögensbereich, nämlich die Zahlungsmittel, in einem hohen Maße sichergestellt.

Die Abbildung 5 veranschaulicht die Zusammenhänge bei einer Drei-Komponenten-Verbundrechnung (vgl. Lüder, 1999, S. 10).

Die bei einer erweiterten Verbundrechnung im alltäglichen Geschäftsbetrieb der Parteien zusätzlich erforderlichen Buchungen bestehen vor allem darin, die verschiedenen Arten von Einzahlungen und Auszahlungen zusätzlich zu klassifizieren und sowohl inhaltlich als auch in ihrer Höhe abzugrenzen. Dieser zusätzliche Aufwand ist sicherlich nicht unerheblich. Da aber alle Einzahlungen und Auszahlungen in jedem Fall erfasst werden müssen, ist der zusätzliche Aufwand nicht sehr hoch anzusetzen, und es spricht viel dafür, dass die zusätzlich gewonnene Transparenz und die zusätzlich bereitgestellten Informationen den im laufenden Betrieb zusätzlichen Aufwand mehr als rechtfertigen werden. **Die auf diese Weise erreichbare Transparenz der Zahlungsvorgänge ist zum einen eine gute Grundlage für die Haushaltsplanung und Haushaltskontrolle, und zum anderen und in der Folge ein gutes Instrument zur Verwirklichung der vom Grundgesetz in Artikel 21 I 3 geforderten inneren Ordnung der Parteien nach demokratischen Grundsätzen.** Denn diese innere Ordnung sollte sich nicht zuletzt auch auf den Umgang mit den Parteifinanzien beziehen.