

## Schriftlicher Bericht

### des Innenausschusses

#### (6. Ausschuß)

### über den von den Fraktionen der CDU/CSU, SPD, FDP eingebrachten Entwurf eines Gesetzes über die politischen Parteien (Parteiengesetz)

— Drucksache V/1339 —

### Bericht des Abgeordneten Dr. Even

#### Allgemeines

##### I. Vorbemerkung

Der Gesetzentwurf wurde vom Plenum des Deutschen Bundestages in der 90. Sitzung am 1. Februar 1967 an den Innenausschuß überwiesen. Der Innenausschuß hat den Entwurf in zwölf Sitzungen beraten. Er hat vor Abschluß seiner Beratungen in öffentlicher Sitzung vier Professoren des öffentlichen Rechts und der politischen Wissenschaften gehört. Ferner hat der Innenausschuß die Beschlüsse einer von den Präsidenten der Länderparlamente gebildeten Kommission berücksichtigt. Der Finanzausschuß hat im Rahmen seiner fachlichen Zuständigkeit gutachtlich Stellung genommen.

Der Haushaltsausschuß, der nachträglich gemäß § 96 GO beteiligt wurde, wird seinen Bericht gesondert vorlegen.

##### II. Vorgeschichte

Langjährige Vorbereitungen haben zur interfraktionellen Einbringung des von Artikel 21 GG geforderten Gesetzentwurfs und zu den Beschlüssen des Innenausschusses geführt. Im Jahr 1955 berief der Bundesminister des Innern eine Kommission von 17 Professoren verschiedener Fakultäten, um das vom Grundgesetzgeber geschaffene gesetzgeberische Neuland wissenschaftlich zu untersuchen und die Notwendigkeiten und Möglichkeiten seiner rechtlichen Bewältigung zu ermitteln. 1957 legte die Professorenkommission ihr Gutachten vor. Es diente

dem Regierungsentwurf, der 1959 den gesetzgebenden Körperschaften des Bundes vorgelegt wurde, als Grundlage (Drucksache 1509 der 3. Wahlperiode). Der Regierungsentwurf gelangte jedoch nicht über die erste Lesung im Plenum des Deutschen Bundestages hinaus, die Anfang 1960 stattfand. In der Legislaturperiode des Vierten Deutschen Bundestages setzte sich unter den im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien die Auffassung durch, nach Möglichkeit einen interfraktionellen Gesetzentwurf einzubringen. Dadurch sollte die Gefahr vermieden werden, daß mit einer knappen Parlamentsmehrheit ein Parteiengesetz geschaffen würde, das einige Parteien hätte bevorzugen und andere benachteiligen können. Nach mehrjährigen Verhandlungen konnten sich zwar die im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien in den meisten zu regelnden Fragen einigen. In mehreren Punkten wurde jedoch eine Verständigung nicht erzielt. Es waren Fragen, die auch in der Wissenschaft und Rechtsprechung umstritten sind und zum Teil den Gegenstand eines damals vor dem Bundesverfassungsgericht schwebenden Verfahrens bildeten. Dadurch kam es Ende 1964 zur Einbringung gesonderter Entwürfe, und zwar der Fraktionen der CDU/CSU, FDP (Drucksache IV/2853) und Anfang 1965 der Fraktion der SPD (IV/3112). Die Beratung beider Entwürfe wurde in dem Sonderausschuß „Parteiengesetz“ begonnen, konnte aber nicht mehr vor Ende der Legislaturperiode abgeschlossen werden. In der 5. Wahlperiode wurden die Verhandlungen wieder aufgenommen und führten zu dem vorliegenden interfraktionellen Gesetzentwurf aller im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien.

### III. Grundzüge des Entwurfs

Der interfraktionelle Entwurf und die Beschlüsse des Innenausschusses berücksichtigen die Ergebnisse der langjährigen Vorbereitung zur Schaffung eines Parteiengesetzes. Insbesondere sind das Gutachten der Parteienrechtskommission von 1957, die Erfordernisse der modernen Verfassungswirklichkeit, die neuen Erkenntnisse der Wissenschaft sowie die Rechtsprechung berücksichtigt worden.

#### 1. Begriff und verfassungsrechtliche Stellung der Parteien

Ausgangspunkt ist der Artikel 21 GG, der festlegt, daß die Parteien bei der politischen Willensbildung des Volkes mitwirken. Der Entwurf geht davon aus, daß der Gesetzgeber durch Artikel 21 den politischen Parteien einen besonderen Verfassungsrang eingeräumt hat. Die parlamentarische Demokratie in der Bundesrepublik Deutschland ist kraft zwingenden Verfassungsrechts als Parteienstaat geformt.

Die Parteien sind dadurch allerdings nicht zu Teilen der Staatsorganisation geworden und somit nicht als öffentlich-rechtliche Körperschaften zu gestalten. Vielmehr ist an ihrem freien gesellschaftlichen Grundcharakter festzuhalten. Die Parteien müssen ihre Rechtsform wie bürgerlich-rechtliche Vereinigungen prägen. Das bedeutet jedoch nicht die Übernahme des im 19. Jahrhundert herrschend gewesenen Verständnisses der Parteien als bloße Wahlvereine oder gar Honoratiorenclubs. Der Innenausschuß hat sich vielmehr entsprechend dem interfraktionellen Entwurf den modernen, wesentlich weiter gefaßten Parteienbegriff zu eigen gemacht, der vom Grundgesetz gewährleistet wird und inzwischen auch der Verfassungswirklichkeit entspricht.

Durch Artikel 21 GG sind die Parteien verfassungsrechtlich notwendiger Bestandteil der freiheitlichen demokratischen Grundordnung geworden. Das Grundgesetz verbürgt dadurch den Bestand des Mehrparteienstaates und überträgt den Parteien öffentliche Aufgaben. Diese Aufgaben erschöpfen sich nicht in der Aufstellung von Wahlbewerbern und in der Durchführung von Wahlkämpfen. Ihr Wirkungsbereich ist wesentlich weiter gezogen und hat gerade in der pluralistischen Gesellschaft neue Schwerpunkte erhalten. Das legitime Kraftfeld der Parteien umfaßt neben der Teilnahme an Wahlen die Feststellung und Artikulierung des Willens der Bürger, die Einflußnahme auf die öffentliche Meinungsbildung, die Vertiefung der politischen Bildung, das Hinführen der Bürger zur aktiven Teilnahme am politischen Leben, die Ausbildung befähigter Bürger zur Übernahme öffentlicher Verantwortung, die Einwirkung auf die staatliche Willensbildung und der ständige Einsatz für eine enge Verbindung zwischen dem Volk und den Staatsorganen.

Den Schutz des Grundgesetzes genießen nur die verfassungsmäßigen Parteien, wie Artikel 21 Abs. 2 GG klarstellt. Die Verfahrensvorschriften über das Verbot verfassungswidriger Parteien sind im wesentlichen durch das Bundesverfassungsgericht geregelt worden. Kurzfristige Wählergemeinschaften

und kommunale „Rathausparteien“ fallen nicht unter das Parteiengesetz (§ 2).

#### 2. Innere Ordnung

Gemäß Artikel 21 Abs. 1 Satz 3 GG muß die innere Ordnung der Parteien demokratischen Grundsätzen entsprechen. Der Gesetzgeber greift in die Verbandsautonomie der Parteien ein und verpflichtet sie zur Demokratisierung. Auch hierdurch wird die verfassungsrechtliche Sonderstellung der Parteien gegenüber den anderen Gruppierungen der Gesellschaft hervorgehoben und ihre Symmetrie zum demokratischen Staatsaufbau festgelegt. Die verfassungsrechtlich verbürgte öffentliche Funktion der Parteien erfordert diese Übereinstimmung mit den Grundprinzipien der Demokratie nicht nur bei ihrer Zielsetzung, sondern auch in ihrem inneren Gefüge. Durch die freie und gleiche Willensbildung von unten nach oben, von der Basis der Mitgliedschaft zur Parteiführung, sollen möglichst weite Schichten der Bürger zu einer aktiven Teilnahme am politischen Leben angeregt werden. Daher muß die innere Ordnung der Parteien so gestaltet werden, daß jedem Mitglied entsprechend seiner Befähigung, Aktivität und Überzeugungskraft die Möglichkeit zu mitbestimmender Teilnahme und zum Aufstieg in der Parteiorganisation gegeben wird. Die Parteien sollen sich dabei allen Bürgern öffnen, die ihre betreffende politische Grundrichtung bejahen und zur Mitarbeit bereit sind. Gleichzeitig muß das einzelne Mitglied vor jeder Verbandswillkür geschützt und ein gerechtes Verfahren im Streitfall gewährleistet sein. Zur Erreichung dieser Ziele ist der Innenausschuß in mehreren Vorschriften über den interfraktionellen Entwurf hinausgegangen.

Andererseits vertritt der Innenausschuß die Auffassung, daß die Eingriffe in die Satzungsautonomie der Parteien nicht weiter gehen dürfen, als es vom Gesetzgeber gefordert wird. In Übereinstimmung mit dem Bericht der Parteienrechtskommission (Seite 160) hält er es daher für unzulässig, den Parteien nach dem Vorbild der Gemeinden oder öffentlich-rechtlicher Verbände eine gesetzliche „Mustersatzung“ oder gar eine „Idealordnung“ aufzuzwingen. Innerhalb des vom Gesetzgeber gesteckten Rahmens sollen die Parteien entsprechend dem Willen der Mehrheit ihrer Mitglieder ihre satzungsrechtlichen Besonderheiten selber regeln.

#### 3. Aufstellung von Wahlbewerbern

Die Aufstellung von Wahlbewerbern ist ganz überwiegend Gegenstand der verschiedenen Bundes- und Landeswahlgesetze. Die Ausschlußfassung hat sich daher darauf beschränkt, lediglich den Grundsatz der geheimen Abstimmung allgemein vorzuschreiben. Das Nähere bleibt den Wahlgesetzen und ergänzend den Satzungen der Parteien vorbehalten.

#### 4. Erstattung von Wahlkampfkosten

Bis zum Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 19. Juli 1966 hatten die im Bundestag vertretenen Parteien öffentliche Zuschüsse im Rahmen der Haushaltsgesetze empfangen. Ähnliche Regelungen hatten die meisten Länderparlamente getroffen. Die Zweckbindung der Zuschüsse war zum Teil auf die

politische Bildungsarbeit beschränkt, zum Teil jedoch weiter gefaßt und auf alle den Parteien gemäß Artikel 21 GG gestellten Aufgaben ausgedehnt worden. Das Bundesverfassungsgericht hat diese gesetzliche Regelung in dem erwähnten Urteil für nichtig erklärt. Die Fassung des Innenausschusses respektiert dieses Urteil und zieht daraus die gesetzgeberischen Folgerungen. Das bedeutet jedoch keine Identifizierung mit dieser Rechtsprechung.

Die vom Bundesverfassungsgericht geforderte Beschränkung der öffentlichen Zuschüsse an die Parteien auf die Erstattung der „notwendigen Kosten eines angemessenen Wahlkampfes“ stellt den Gesetzgeber vor keine leichte Aufgabe. Zunächst ist die scharfe Abgrenzung zwischen den Wahlkampfkosten und den laufenden Kosten der Organisation, der politischen Bildungsarbeit, der Öffentlichkeitsarbeit und den übrigen Leistungen der Parteien schwierig. Auch fällt es schwer, den erforderlichen „objektiven Maßstab“ für die Notwendigkeit der Kosten und die Angemessenheit des Wahlkampfes zu finden. Wenn nicht subjektive Bedarfvorstellungen der Parteien zugrunde gelegt werden sollen, die zu einer unvertretbaren Ausuferung der Erstattungsbeträge führen müßten, bleibt nur die Anlehnung an die Erfahrungswerte des vorausgegangenen Wahlkampfes als praktikabler Kostenmaßstab übrig. Diesen Weg hat der Entwurf daher auch beschritten. Dabei führt die Berücksichtigung des Urteils des Bundesverfassungsgerichts dazu, daß die vorgesehene Kostenerstattung in Wirklichkeit nur eine Bezuschussung zu den Gesamtaufwendungen der Parteien für Wahlkämpfe bedeutet. Denn über die hier geregelte Kostenerstattung hinaus finanzieren die Parteien ihre Organisation, ohne die eine Wahlkampf-führung überhaupt nicht möglich ist. Auch gehören die geldwerten, aber unentgeltlich gewährten Dienstleistungen von Tausenden Vertrauensleuten zu den Eigenleistungen der Parteien. Schließlich sind im Kostenpauschale Preissteigerungen gegenüber 1965 bewußt unberücksichtigt geblieben.

#### 5. Rechenschaftslegung

Der Abschnitt über die Rechenschaftslegung erfüllt die Forderung des Artikels 21 Abs. 1 Satz 4 GG, daß die Parteien „über die Herkunft ihrer Mittel öffentlich Rechenschaft geben“ müssen. Diese Formulierung hat zu mehreren Deutungen Raum gegeben und auch in der Wissenschaft zu verschiedenartiger Auslegung geführt. (Bericht der Parteienrechtskommission, Seite 205 ff.).

Die Ausschlußfassung verlangt in Übereinstimmung mit dem interfraktionellen Entwurf, daß die Parteien jährlich eine von unabhängigen Wirtschaftsprüfern kontrollierte Einnahmereknung veröffentlichen müssen. Zu diesem Zweck haben die Parteien über alle rechenschaftspflichtigen Einnahmen Bücher zu führen. Die Einnahmen werden in sieben Hauptkategorien unterteilt. Spenden, deren Gesamtwert eine bestimmte Höhe überschreitet, sind unter Angabe des Namens und der Anschrift des Spenders sowie der Gesamthöhe der Spende im Rechenschaftsbericht zu verzeichnen. Dadurch soll die Finanzierungsgrundlage der jeweiligen Partei

durchschaubar und bei großen Zuwendungen der Spender auch namentlich bekanntgemacht werden.

#### 6. Vollzug des Verbots verfassungswidriger Parteien

In diesem Abschnitt werden nähere Bestimmungen über die Vollstreckung von Urteilen getroffen, die aufgrund des Artikels 21 Abs. 2 GG Parteien oder Teilorganisationen für verfassungswidrig erklärt haben.

#### Im einzelnen

##### Zu § 1

Im Absatz 2 ist der Aufgabenbereich der Parteien noch näher bestimmt worden. Andererseits ist das Merkmal der Bemühung um den „Ausgleich von Gruppeninteressen“ entfallen. Der Innenausschuß hielt das zwar für wünschenswert, da die Parteien Faktoren der Integration sind. Es soll jedoch der Anschein vermieden werden, als ob durch eine gesetzliche Festlegung in die Freiheit ihrer politischen Willensbildung eingegriffen werden sollte.

Absatz 3 Satz 1 des interfraktionellen Entwurfs konnte gestrichen werden, da er selbstverständlich ist und die Entschlußfreiheit außerdem in den Absatz 1 eingefügt worden ist. Satz 2 ist entfallen, um das Mißverständnis auszuschließen, daß z. B. Koalitionsabsprachen unverbindlich seien.

##### Zu § 3

Unter „Satzung der Partei“ ist, wie in allen Vorschriften dieses Entwurfs, die Satzung ihrer obersten Organisationsstufe gemeint.

##### Zu § 4

Die Erfordernisse für das Impressum bei veröffentlichten Schriften der Parteien richten sich nach den jeweiligen Landespressegesetzen.

##### Zu § 5

Zu den „Trägern öffentlicher Gewalt“ zählen die öffentlich-rechtlichen Anstalten und Körperschaften, insbesondere auch die so gestalteten Rundfunk- und Fernschanstalten. Der Gleichheitsgrundsatz bei der Gewährung öffentlicher Leistungen ist in Übereinstimmung mit der Rechtsprechung dahin konkretisiert worden, daß er „jedem das Seine“ gibt. Daraus folgt die zulässige Abstufung nach der Bedeutung der Parteien, wobei ein bestimmtes Mindestmaß gewährleistet bleiben muß.

Die Frage der Gewährung öffentlicher Leistungen an Parteien im Zusammenhang mit Volksabstimmungen, Volksentscheiden und dergleichen soll nach Auffassung des Innenausschusses in den jeweiligen Gesetzen geregelt werden.

**Zu § 6**

Die Anforderungen an die in der Satzung zu regelnden Fragen sind präzisiert worden. Die Satzungen sollen für den Fall einer Auflösung oder Verschmelzung wegen der großen Bedeutung Vorschriften über eine Urabstimmung der Mitglieder enthalten.

**Zu § 9**

Die Vorschriften gelten für die Gesamtpartei als oberste Organisationsstufe wie auch für alle Gebietsverbände.

**Zu § 10**

Die Rechte der Mitglieder sind in mehreren Punkten verstärkt worden, insbesondere bezüglich der Ausschlußverfahren. Parteiausschlüsse sind nur bei schwerwiegenden Verstößen rechtmäßig. Allgemeine Aufnahmesperren sind unzulässig. Bei der Betonung der Gleichheit des Stimmrechts ist der Begriff „ordentliches Mitglied“ fallengelassen worden, da ohnehin nur „ordentliche Mitglieder“, und nicht etwa Gast- oder Ehrenmitglieder stimmberechtigt sein können. Im übrigen stellt die Vorschrift klar, daß eine Privilegierung bestimmter Mitglieder oder Mitgliedergruppen unzulässig ist. Doppelmitgliedschaften mit der Folge mehrfacher Stimmberechtigung sind mit dem demokratischen Gleichheitsgrundsatz unvereinbar.

**Zu § 11**

Die Zahl der kraft Satzung „geborenen Mitglieder“ des Vorstandes darf höchstens ein Fünftel der Gesamtzahl der Vorstandsmitglieder betragen. Koptationen durch den Vorstand sind dagegen völlig ausgeschlossen. Unberührt bleibt das Recht des Vorstandes, für bestimmte Sachfragen Gäste mit beratender Stimme einzuladen. Solche Gäste werden dadurch jedoch nicht Vorstandsmitglieder.

**Zu § 12**

Den allgemeinen Parteiausschüssen (Gegensatz: Fachausschüsse oder Vereinigungen, die für bestimmte Sachfragen oder Personenkreise gebildet werden) können nur solche Zuständigkeiten übertragen werden, die nicht den Parteitagen oder den Vorständen vorbehalten sind. Wegen ihres geringeren politischen Gewichts für die innere politische Willensbildung rechtfertigt sich die Zulässigkeit einer größeren Zahl von Mitgliedern kraft Satzung als bei den anderen Organen (§§ 9 Abs. 2, 11 Abs. 2).

**Zu § 13**

Den jeweiligen „Delegiertenschlüssel“ sollen die Parteien selber durch Satzung regeln. § 13 legt jedoch fest, daß mindestens die Hälfte der Vertreter nach der Zahl der vertretenen Mitglieder zu bemessen ist. In diesem Rahmen ist die Berücksichtigung

von Wählerstimmen der betreffenden Partei zulässig, weil die politische Bedeutung eines Gebietsverbandes auch von den erzielten Wählerstimmen beeinflußt werden kann. Die Abhängigkeit des Stimmrechts von der Erfüllung der Vertragspflicht des Gebietsverbandes folgt aus der Tatsache, daß es zu den Pflichten der Mitglieder gehört, für die Erfüllung der Verpflichtungen ihres Gebietsverbandes Sorge zu tragen. Der Innenausschuß hat bei dieser Beschlußfassung vorausgesetzt, daß vorher eine Mahnung und angemessene Fristsetzung erfolgt.

**Zu § 14**

Um die Unabhängigkeit der Schiedsgerichtsmglieder zu gewährleisten, hat der Innenausschuß die Vorschrift eingefügt, daß die Mitglieder der Schiedsgerichte nicht Mitglieder eines Vorstandes der Partei oder eines Gebietsverbandes sein dürfen. Ferner dürfen sie weder in einem Dienstverhältnis zur Partei stehen noch von ihr regelmäßige Einkünfte beziehen.

Die im § 14 vorgesehenen Parteischiedsgerichte berühren nicht das Schiedsrichterliche Verfahren der §§ 1025 ff. ZPO.

**Zu § 15**

Absatz 1 setzt die Anwesenheit einer beschlußfähigen Zahl von Mitgliedern oder Vertretern voraus. Die „einfache Stimmenmehrheit“ bemißt sich dann nach der Zahl der Anwesenden.

Unter „Antragsrecht“ im Absatz 3 ist das Recht gemeint, Sachanträge und Geschäftsordnungsanträge zu stellen sowie Personalvorschläge zu machen.

**Zu § 16**

Die Ausschlußfassung verschärft die Anforderungen, die bei Maßnahmen gegen nachgeordnete Gebietsverbände erfüllt sein müssen. Sie sind nur wegen schwerer Verstöße gegen die Grundsätze oder die Ordnung der Partei zulässig.

**Zu § 18**

Wie bereits in den Grundzügen unter Nummer 4 dargelegt, sind die notwendigen Kosten eines angemessenen Wahlkampfes nach einem objektiven Maßstab praktisch nur dann zu rechnen, wenn die Erfahrungswerte früherer Wahlkämpfe zugrunde gelegt werden. Daher ist die ungefähre Gesamtsumme der Kosten für den Bundestagswahlkampf 1965 ermittelt worden. Für die Berechnung waren zunächst die Zeugenaussagen der vier Schatzmeister der im Bundestag vertretenen Parteien vor dem Bundesverfassungsgericht maßgebend. Danach beliefen sich die Wahlkampfkosten dieser Parteien auf mindestens 83,3 Mio DM. In dieser Summe, die nur die Baraufwendungen im unmittelbaren Zusammenhang mit den Bundestagswahlen enthält, waren jedoch nicht alle Wahlkampfkosten der nachgeordneten Gebietsverbände enthalten. Die Schatzmeister haben

das auch einschränkend vor Gericht ausgesagt. Insbesondere hatte die CSU im wesentlichen nur ihre zentralen Wahlkampfkosten angeben können. Unter Berücksichtigung dieser Umstände, insbesondere ergänzender Angaben der CSU, ergab sich als ungefähre Gesamtsumme ein Betrag von 90 Mio DM. Dazu kommen die mit 5 Mio DM geschätzten Aufwendungen aller 1965 an der 5%-Klausel gescheiterten Parteien. Demnach muß mit einem Gesamtkostenaufwand für die Bundestagswahlen des Jahres 1965 von rund 95 Mio DM gerechnet werden. Da sich die Parteien an die rund 38 Mio Wahlberechtigten wendeten, ergibt sich ein Wahlkampfkostenaufwand von rund 2,50 DM je Wahlberechtigten. Diese Summe ist der Kostenerstattung zugrunde gelegt worden.

Der Anteil der einzelnen Parteien an dem Gesamterstattungsbetrag wird zur Begrenzung der Höhe und zur Vereinfachung des Erstattungsverfahrens pauschaliert. Er bemißt sich nach dem Verhältnis der im Wahlgebiet erreichten Zweitstimmen. Diese Aufschlüsselung ist wegen der klaren Stimmenzahlen zweifelsfrei zu ermitteln, praktisch leicht durchführbar und vor allem einwandfrei demokratisch legitimiert. Denn in Zukunft weiß jeder Wähler, daß er durch seine Stimmabgabe gleichzeitig über die Höhe der Wahlkampfkostenerstattung für die gewählte Partei mitentscheidet.

Das Wahlkampfkostenpauschale steht solchen Parteien nicht zu, die weniger als 2,5 v. H. der im Wahlgebiet abgegebenen gültigen Zweitstimmen erreicht haben. Dadurch soll der Gefahr einer übermäßigen Zersplitterung der Stimmen und Parteien entgegen gewirkt werden. Auch soll ein möglicher Mißbrauch verhindert werden, der dazu führen könnte, daß sich kleine Splittergruppen nur deshalb am Wahlkampf beteiligen, weil er aus öffentlichen Mitteln finanziert wird. Andererseits ist der Entwurf jedoch erheblich unterhalb der im Bundeswahlgesetz festgelegten 5%-Grenze geblieben, um den staatspolitisch notwendigen Begrenzungseffekt nicht zu überspannen. Eine Sonderregelung erschien für Parteien erforderlich, die zwar einen Bewerber in einem oder mehreren Wahlkreisen aufgestellt hatten, für die jedoch keine Landesliste zugelassen war.

Unter „Wahlgebiet“ im Absatz 2 Nr. 1 wird das Bundesgebiet im Sinne des § 6 Abs. 4 Bundeswahlgesetz verstanden.

#### Zu § 19

Die Absätze 3 und 4 des § 18 des interfraktionellen Entwurfs sind gestrichen worden, da es mit dem Wesen des Pauschales nicht vereinbar ist, daß im einzelnen abgerechnet wird. Insbesondere wird auch im Steuerrecht so verfahren. Da die festgesetzte Höchstsumme eindeutig dem Erfahrungswert des vorausgegangenen Wahlkampfes entspricht und die Kosten eine steigende Tendenz erkennen lassen, ist nicht damit zu rechnen, daß eine Partei weniger aufwendet als ihr Erstattungsbetrag ausmacht. Eher könnte eintreten, daß sie mehr ausgibt, als ihr Wahlkampfkostenpauschale beträgt. In diesem Fall muß sie ihren Mehraufwand aus eigenen Mitteln decken.

#### Zu § 20

Die vorgesehenen Abschlagszahlungen sollen der Tatsache Rechnung tragen, daß moderne Wahlkämpfe langfristig geplant und vorbereitet werden müssen. Dadurch ergeben sich schon frühzeitig notwendige Kosten, die mit Näherrücken des Wahljahres zunächst langsam ansteigen und im Wahljahr selbst ihren ersichtlichen Höhepunkt erreichen. Der interfraktionelle Entwurf und die Ausschlußfassung berücksichtigen diese Erfahrungstatsache in der Weise, daß im zweiten Jahr der Wahlperiode mit der Zahlung von 10 v. H. des Erstattungsbetrages begonnen, im dritten Jahr ein Betrag von 15 v. H. und im Wahljahr selbst 75 v. H. des zu erstattenden Betrages ausgezahlt werden. Da sich die Abschlagszahlungen nach der Bundestagswahl richten müssen, die der Wahl, welche die Grundlage für die endgültige Kostenerstattung bildet, vorausgeht, werden 40 % der Erstattungssumme erst nach dem Wahltag fällig, aus dessen Ergebnis sich der neue Erstattungsbetrag ergibt. Darauf sind die Abschlagszahlungen anzurechnen, und, soweit sie den Erstattungsbetrag überschreiten, zurückzuzahlen.

Eine Verweigerung von Abschlagszahlungen würde die Parteien aufgrund ihrer Finanzlage dazu zwingen, Kredite bei Banken und Verbänden zur Vorfinanzierung der Wahlkampfkosten aufzunehmen. Im Hinblick auf die notwendige Funktionsfähigkeit und Unabhängigkeit der Parteien müßte das gerade im anlaufenden Wahlkampf auf starke Bedenken stoßen. Die Abschlagszahlungen aus öffentlichen Mitteln sollen daher nicht nur die Handlungsfähigkeit, sondern auch die Unabhängigkeit der Parteien von privaten Interessenten gewährleisten.

#### Zu § 21

Die Neufassung des Absatzes 2 ergibt sich aus den Gründen, die zu § 19 dargelegt sind. An die Stelle des Präsidenten des Bundesrechnungshofes ist der Bundesrechnungshof insgesamt getreten.

#### Zu § 22

Diese Vorschrift ist entsprechend den Anregungen der Kommission der Präsidenten der Länderparlamente neu gefaßt worden. Für die Landtagswahlen wurde der Schutz nationaler Minderheiten eingeführt.

#### Zu § 23

Der Innenausschuß hat durch Einfügung des Absatzes 3 die Pflicht zur öffentlichen Rechenschaftslegung insoweit verschärft, als der Präsident des Deutschen Bundestages einer Partei keine Zahlung zur Deckung der Wahlkampfkosten leisten darf, solange sie nicht den Rechenschaftsbericht in der gesetzlich vorgeschriebenen Weise eingereicht hat.

#### Zu § 25

Die Bestimmung ist ein Kompromiß aus den sehr gegensätzlichen Auffassungen über die Spendenbestimmungen und ist im Ausschluß nicht geändert worden.

**Zu § 28**

Im Satz 2 ist die Aufbewahrungsfrist von 2 auf 5 Jahre heraufgesetzt worden, um diese Vorschrift den Erfordernissen des kaufmännischen Geschäftsverkehrs anzugleichen.

**Zu § 31**

Der Innenausschuß hat davon abgesehen, den vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Begriff „Teilorganisation“ gesetzlich zu bestimmen. Es soll dem jeweiligen Verfahren vorbehalten bleiben, was das Bundesverfassungsgericht als Teilorganisation einer Partei kennzeichnet. Im Absatz 4 ist der Nebensatz „wenn der Bundesminister des Innern dies beantragt“ gestrichen worden. Es soll nicht der Anschein aufkommen, als solle die Exekutive in die Rechtsprechung eingreifen.

§ 32 des interfraktionellen Entwurfs ist gestrichen worden, da sein wesentlicher Inhalt bereits in § 49 des Bundeswahlgesetzes festgelegt ist.

**Zu den §§ 34, 35, 36**

Im Hinblick darauf, daß Verbandsbeiträge allgemein und Spenden an gemeinnützige Vereinigungen steuerabzugsfähig sind, ist es gerechtfertigt, auch Parteibeiträge und -spenden bis zu einer bestimmten Höhe so zu behandeln. Der Innenausschuß hat dabei sorgfältig geprüft, ob der Gleichheitsgrundsatz verletzt werden könnte. Er ist unter Berücksichtigung aller Umstände, insbesondere der gewandelten Strukturen der Parteien, ihrer Beitragsstaffeln, ihren Mitgliederzahlen und der Höhe ihrer Durchschnittsbeiträge zu dem Ergebnis gekommen, daß dies bei der hier vorgesehenen Begrenzung nicht der Fall ist. Der Finanzausschuß hat diese Frage ebenfalls geprüft und ist zu dem gleichen Ergebnis gelangt.

**Zu § 37**

Durch den Ausschluß der Anwendbarkeit des § 54 Abs. 2 BGB wird die Haftung auch bei solchen Parteien auf das Parteivermögen beschränkt, die nicht als rechtsfähige Vereine organisiert sind.

Die §§ 61 und 63 BGB sehen ein Einspruchsrecht der zuständigen Verwaltungsbehörde bei der Gründung von einzutragenden Vereinen vor. Diese Vorschriften sind für unanwendbar erklärt worden, da sie zu einer Beeinträchtigung der Gründungsfreiheit der Parteien führen könnten.

**Zu § 38**

Die Zwangsmittel des Bundeswahlleiters gegen den Vorstand der Partei zur Erfüllung der Anzeige-

pfllichten nach § 6 Abs. 3 sind genauer umrissen worden. Wiederholungen sind entsprechend den gesetzlichen Vorschriften zulässig.

**Zu § 39**

Die Gewährung eines Übergangsbetrages auf die Parteien nach Absatz 2 rechtfertigt sich daraus, daß durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 19. Juli 1966 die Zahlung der öffentlichen Zuschüsse sofort eingestellt werden mußte. Die Parteien hatten bis dahin auf das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 24. Juni 1958 vertraut, in dem für zulässig erklärt worden war, „nicht nur die Wahlen selbst, sondern auch für die Wahlen tragenden politischen Parteien finanzielle Mittel von Staats wegen zur Verfügung zu stellen“ (BVerfGE 8, 51 ff.; 12, 276 ff.). In der Begründung zum Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 19. Juli 1966 heißt es dazu (Seite 58): „Diese Ausführungen des Gerichts konnten von den gesetzgebenden Körperschaften in Bund und Ländern dahin verstanden werden und sind dahin verstanden worden, daß es verfassungsrechtlich zulässig sei, den Parteien aus Haushaltsmitteln Zuschüsse für ihre gesamte politische Tätigkeit zuzubilligen.“ Als Folge dieses Vertrauens auf die Rechtsprechung des höchsten deutschen Gerichts haben die Parteien finanzielle Dispositionen getroffen, denen durch das Urteil von 1966 plötzlich der Bogen entzogen wurde. Durch Anwendung des allgemeinen Rechtsgedankens des Vertrauensschutzes sollen diese Nachteile für das Jahr 1966 teilweise ausgeglichen werden. Da die Wahlperioden des Deutschen Bundestages von Oktober zu Oktober laufen, ergibt die hier getroffene Regelung einen Übergangsbetrag für zwei Monate des ersten Jahres nach der Bundestagswahl 1965, also ein Sechstel von 40 v. H. des Gesamterstattungsbetrages.

Absatz 3 wurde auf Anregung der Kommission der Landtagspräsidenten eingefügt.

**Zu § 41**

Die Vorschriften über die innere Ordnung und die Rechenschaftslegung der Parteien können nicht am Tage nach der Verkündung des Gesetzes in Kraft treten, da sie Änderungen der Satzungen und Buchführungen erforderlich machen. Die Parteien sollen jedoch bis Ende 1968 ihre Satzungen so geändert haben, daß sie ab 1. Januar 1969 in vollem Umfange den neuen Vorschriften entsprechen. Hinsichtlich des öffentlichen Rechenschaftsberichtes müssen die Parteien ab 1. Januar 1968 ihre Buchführung so einrichten, daß sie im Jahre 1969 ihren Rechenschaftsbericht für das Jahr 1968 veröffentlichen können.

Bonn, den 27. Juni 1967

**Dr. Even**

Berichterstatter

*erledigt in der 116. Plenarsitzung am 28. Juni 1967*