

**Bericht**  
**des Innenausschusses (4. Ausschuß)**

**zu dem von den Fraktionen der CDU/CSU und FDP eingebrachten**

**Entwurf eines Gesetzes über die Neuordnung der Parteienfinanzierung**  
**(Parteienfinanzierungsgesetz — PartFG)**  
**— Drucksachen 10/183, 10/684 —**

**Bericht der Abgeordneten Dr. Schmude, Fischer (Frankfurt), Krey und Dr. Hirsch**

**I. Allgemeiner Teil**

**1. Ablauf der Beratungen**

Der Deutsche Bundestag hat in seiner 17. Sitzung den von den Fraktionen der CDU/CSU und FDP eingebrachten Gesetzentwurf — Drucksache 10/183 — an den Innenausschuß federführend und zur Mitberatung an den Rechtsausschuß, an den Finanzausschuß und an den Haushaltsausschuß überwiesen. Die Überweisung an den Haushaltsausschuß erfolgte auch gemäß § 96 der Geschäftsordnung.

Der federführende Ausschuß hat in seiner 7. Sitzung vom 12. Oktober 1983 die Beratungen aufgenommen und eine Berichterstattergruppe eingesetzt, die am 24. und 28. Oktober 1983 sowie am 11. und 21. November auf der Grundlage eines Entwurfs eines gemeinsamen Änderungsantrages der Fraktionen der CDU/CSU, FDP und SPD — Stand: 26. Oktober 1983 —, der in der Form von noch nicht abgestimmten Formulierungshilfen vorlag, intensiv beraten hat. An den Beratungen der Berichterstattergruppe haben teilweise auch die Berichterstatter und Mitglieder der mitberatenden Ausschüsse teilgenommen. Der Innenausschuß hat in seiner 10. Sitzung am 26. Oktober beschlossen, eine interne Anhörung durchzuführen und dazu fünf Verfassungsrechtler als Sachverständige einzuladen.

Eingeladen wurden Prof. Schneider (Hannover), Prof. Isensee (Bonn), Prof. Friauf (Köln), Prof. von Arnim (Speyer) und Dr. Seifert (Bonn). Die Anhörung wurde in der 12. Sitzung des Innenausschusses am 9. November 1983 auf einen weiteren, einstimmig gefaßten Beschluß auf Antrag der Fraktion DIE GRÜNEN und der Fraktion der SPD als öffentliche Anhörung durchgeführt. An der Anhörung nahmen Berichterstatter und Mitglieder der mitberatenden Ausschüsse teil. Der Innenausschuß hat seine Beratungen in seiner 13. Sitzung am 9. November 1983 fortgesetzt und sie in seiner 14. Sitzung am 24. November 1983 auf der Grundlage des gemeinsamen Änderungsantrages der Fraktionen der CDU/CSU, FDP und SPD abgeschlossen.

**2. Wesentliches Ergebnis der Anhörung**

Die öffentliche Anhörung vom 9. November 1983 erfolgte auf der Grundlage des Gesetzentwurfs der Fraktionen von CDU/CSU und FDP — Drucksache 10/183 — sowie der vorläufigen Formulierungsvorschläge, die zu einem gemeinsamen Änderungsantrag der Fraktionen von CDU/CSU, FDP und SPD führen sollten. Diese Formulierungsvorschläge waren nach dem Stand vom 26. Oktober 1983 dargestellt. Anhand dieser Grundlagen sind die Sachverständigen in einer ersten Frage um eine generelle

verfassungsrechtliche Würdigung gebeten worden. Die zweite Frage enthielt folgende Unterfragen:

1. Mit welchen Erwägungen hat das Bundesverfassungsgericht es für unzulässig gehalten, Parteispenden in Höhe eines bestimmten Prozentsatzes der Einkünfte oder des Umsatzes als steuerlich abzugsfähig zu erklären?
2. Wird den vom Bundesverfassungsgericht geäußerten Bedenken durch die im jetzigen Gesetzgebungsverfahren beabsichtigte
  - a) steuerliche Begünstigung von Beiträgen und Spenden bis zu 1 200/2 400 DM durch 50 v. H.-Abzug von der Steuerschuld,
  - b) Regelung eines Chancenausgleichs (Artikel II Nr. 9 des Gesetzentwurfs),
  - c) Einführung einer steuerlichen Publizitätspflicht, bei der die Steuerbegünstigung von Spenden über 20 000 DM vom Nachweis der Veröffentlichung dieser Spende im Rechenschaftsbericht der begünstigten Partei abhängig gemacht wird,

hinreichend Rechnung getragen?

3. Würde es sich bei Zahlungen im Rahmen des Chancenausgleichs (siehe Nummer 2b) um direkte Zuschüsse aus staatlichen Haushaltsmitteln oder um Zuwendungen handeln, die der mittelbaren Parteienfinanzierung durch Steuerverzicht gleichartig sind?

Wären solche Zahlungen bei der Prüfung der Frage zu berücksichtigen, ob die Deckung des Finanzbedarfs der begünstigten Partei überwiegend aus öffentlichen Mitteln erfolgt?

4. Hält sich die vorgesehene steuerliche Begünstigung von Spenden und Beiträgen bis zu 1 200/2 400 DM durch 50 v. H.-Abzugsfähigkeit von der Steuerschuld im Hinblick auf den damit beabsichtigten Ausgleichseffekt im Rahmen der vom Bundesverfassungsgericht zugelassenen mittelbaren Parteienfinanzierung durch Steuerverzicht?

Die Beurteilung der Sachverständigen kann im wesentlichen wie folgt zusammengefaßt werden:

Prof. Friauf hat seine Beurteilung dahin zusammengefaßt, daß die vorgesehene Regelung in ihrem dreigliedrigen Zusammenhang — mit der für die kleinen Spenden gedachten Regelung des § 34 g des Einkommensteuergesetzes, der 5 v. H.-Abzugsregelung des § 10 b des Einkommensteuergesetzes für den Normalfall und dem Chancenausgleich — den verfassungsrechtlichen Anforderungen, wie sie sich aus den vom Bundesverfassungsgericht formulierten Eckdaten entnehmen lassen, gerecht werde. Eine zentrale Bedeutung komme dem Chancenausgleichsverfahren zu. Er ist nicht der Meinung, daß das Steuerrecht insoweit in gleichheitswidriger Weise die eine oder andere Partei bei bestimmten Konstellationen zusätzlich privilegieren. Bezogen auf die Gleichheit der Parteien verschärften die Chancenausgleichszahlungen nicht die vorgefundene Wettbewerbslage; sie hoben aber zugunsten der Parteien die mögliche steuerliche Wirkung der

5 v. H.-Abzugsregelung wieder auf, indem alle Parteien im Ergebnis so gestellt würden, als wäre ihr Eigenaufkommen durch Spenden und Mitgliedsbeiträge im Verhältnis zu ihrer politischen Stärke durch gleichhohe Steuervorteile begünstigt worden. Aber auch unter dem Aspekt der gleichen Teilhabe des Bürgers an der politischen Willensbildung seien die Zahlungen geeignet, die Wirkung der Großspende abzumildern.

Der Chancenausgleich als solcher könne verfassungsrechtlich nur im Zusammenhang mit der vom Bundesverfassungsgericht angenommenen mittelbaren Finanzierungsfunktion der 5 v. H.-Abzugsregelung — Prof. Friauf teilt diese Auffassung des Bundesverfassungsgerichts nicht — gesehen und gewertet werden. Der Chancenausgleich habe materiell den gleichen Charakter wie der Steuervorteil der Parteien über mittelbare Staatsleistungen durch Steuerverzicht.

Das Verbot der überwiegenden Staatsfinanzierung der Parteien, das ohnehin nur im Zusammenhang mit der Erstattung der Wahlkampfkosten relevant sei, sehe er nicht tangiert.

Prof. Schneider hat sich als Mitglied der Sachverständigen-Kommission auf den Inhalt des Kommissionsberichts bezogen. Er räumt ein, daß mit der Aufnahme der prozentualen Absetzbarkeit nach § 10 b des Einkommensteuergesetzes, die mit einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts nicht vereinbar sei, ein Problempunkt gesetzt werde. Er stellt im Sinne des Kommissionsberichts heraus, daß dieses Problem nur zu lösen sei, wenn man ein völlig neues System entwickle, dessen einzelne Elemente in ihrem Zusammenspiel zu einer anderen Beurteilung führten. Das könne nach seiner Überzeugung die gefundene Lösung mit ihren Ausgleichsmöglichkeiten und der Publizitätspflicht in ausreichendem Maße leisten.

Zu der Problematik, ob die Zahlungen an die Parteien aus dem Chancenausgleich im Hinblick auf das Verbot überwiegender Staatsfinanzierung relevant seien, weil es sich dabei der Sache nach um Ausgleichsbeträge im Rahmen des Systems der mittelbaren Parteienfinanzierung handele, die das Bundesverfassungsgericht strikt von der unmittelbaren trenne, hat er darauf hingewiesen, daß das Bundesverfassungsgericht die 50 v. H.-Grenze nur dort angewendet habe, wo staatliche Leistungen aus Haushaltsmitteln erfolgten, die zur Deckung des Geldbedarfs der Parteien bestimmt seien. Die Zahlungen aus dem Chancenausgleich würden jedoch als ein Ausgleich für unterschiedliche Steuervorteile gezahlt.

Prof. Isensee hat im Kern darauf hingewiesen, daß die vorgesehene Konzeption ihren Weg zwischen zwei aus der wechselhaften Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sich ergebenden Grundsätzen finden müsse. Sie müsse auf der einen Seite auf das Gebot der Chancengleichheit der Bürger in ihrem politischen Einfluß und in wechselseitiger Beziehung damit auf die Chancengleichheit der politischen Parteien im Wettbewerb um den Bürger und seine Stimme achten. Zum anderen

müsse sie dem Verbot der überwiegenden Finanzierung der Parteien durch den Staat Rechnung tragen.

Nach seiner Meinung kompensieren der vorgesehene Chancenausgleich, die egalisierte Absetzbarkeit nach § 34g des Einkommensteuergesetzes und eine Erhöhung der Transparenz die Wiederherstellung der prozentualen Absetzbarkeit in § 10b des Einkommensteuergesetzes. Er neigt dazu, in der Regelung des Chancenausgleichs eine Staatsfinanzierung zu sehen, die im Hinblick auf das Verbot der überwiegenden Staatsfinanzierung, das sich zunächst lediglich auf die Erstattung der Wahlkampfkosten beziehe, in Anrechnung gebracht werden könnte. Der Kernpunkt seiner Bedenken liege darin, daß den Parteien die Risiken der privaten Finanzierung durch Leistungen aus dem Chancenausgleich zu sehr abgenommen würden.

Prof. von Arnim hat als zentralen Punkt für die verfassungsrechtliche Beurteilung die Bewertung des § 10b des Einkommensteuergesetzes herausgestellt. Er hat in dieser Bestimmung ein ganz erhebliches verfassungsrechtliches Problem gesehen und zur Begründung darauf hingewiesen, daß das Bundesverfassungsgericht in seinen einschlägigen Entscheidungen die beiden Gleichheitsaspekte — Gleichheit der Bürger und Gleichheit der Parteien — streng getrennt habe. Diese Trennung sei vom Bundesverfassungsgericht formal streng eingehalten worden, und das mit guten Gründen. Unter dem Gesichtspunkt einer großen Volkspartei könne der Einfluß einiger Großspender durch eine große Zahl von Kleinspendern mehr oder weniger kompensiert werden; das rechtfertige, daß unter dem Gesichtspunkt der Chancengleichheit der Parteien weniger strenge Maßstäbe angelegt werden könnten als unter dem Gesichtspunkt der gleichen Teilhabe der Bürger. Denn es sei unbestreitbar, daß der Spender einer hohen Spende eine größere politische Einflußnahme auf die Parteien erlange als ein Kleinspender. Die gleiche Teilhabe der Bürger sei hier beeinträchtigt. Der Chancenausgleich könne die Verfassungswidrigkeit dieser Regelung nicht heilen.

Im übrigen hat Prof. von Arnim darauf hingewiesen, daß die ihm zur Beurteilung vorliegenden Formulierungsvorschläge dadurch gekennzeichnet seien, daß sie die öffentliche Finanzierung der Parteien gegenüber dem Koalitionsentwurf noch weiter ausdehnen wollen, gleichzeitig aber Publizität und Kontrolle erheblich einschränken.

Dr. Seifert hat dem Ausschuß vorgetragen, daß die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts im Hinblick auf Parteispenden standfest sei. Die Regelung in § 10b des Einkommensteuergesetzes ist nach seiner Auffassung verfassungswidrig, weil sie ungleichmäßige Auswirkungen ihrer steuerlichen Absetzbarkeit auf die Parteien und die Teilhabe der Bürger nicht beseitige. Es seien auch keine besonderen Vorkehrungen getroffen, die die Ungleichheitswirkungen der Regelung beseitigen könnten. Zwar sei die Aufnahme des § 34g des Einkommensteuergesetzes ein Schritt in diese Richtung, er führe aber ebensowenig zu einer allseitigen und

vollständigen Kompensation wie der Chancenausgleich, der allenfalls für die Parteien, nicht aber für den einzelnen Bürger zu einem weitgehenden Ausgleich der Steuervorteile führen könne. Bei den Chancenausgleichszahlungen handele es sich im übrigen um direkte Zuweisungen aus dem staatlichen Haushalt, die im Hinblick auf das Verbot der überwiegenden Staatsfinanzierung der Parteien berücksichtigt werden müßten.

Bedenken habe er auch insoweit, als die steuerrechtliche Privilegierung auf Parteien und Parteianhänger beschränkt werden; diese Privilegierung müßte auch den sogenannten Rathausparteien zugestanden werden.

### 3. Stellungnahmen der mitberatenden Ausschüsse

- a) Der Rechtsausschuß hat in seiner Stellungnahme vom 9. November 1983 festgestellt, daß gegen den Gesetzentwurf — Drucksache 10/183 — in der Fassung der Änderungsvorschläge der Arbeitsgruppe der Fraktionen der CDU/CSU, FDP und SPD einschließlich der Formulierungshilfe des BMI (Stand: 8. November 1983) keine durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken bestehen. Er hat empfohlen, zur Klarstellung Artikel VII Nr. 1 und 2 sowie Nr. 5 Buchstaben a und b zu streichen.
- b) Der Finanzausschuß hat seine Stellungnahme am 24. November 1983 abgegeben. Er hat seine Beratungen dabei auf die vorgesehenen Änderungen des Steuerrechts konzentriert. Er will geregelt sehen, daß einerseits Parteispenden im Rahmen von § 34g des Einkommensteuergesetzes zusätzlich zum Abzugsbetrag nach § 10b des Einkommensteuergesetzes steuermildernd geltend gemacht werden können, andererseits aber dieselbe Spende des Steuerpflichtigen nicht doppelt steuermindernd berücksichtigt wird.
- c) Der Haushaltsausschuß, der auf seine Mitberatung verzichtet hat, wird seinen Bericht nach § 96 der Geschäftsordnung gesondert abgeben.

### 4. Abstimmungsergebnis

In der Schlußabstimmung ist die Annahme der beiden Gesetzentwürfe, die auf einem gemeinsamen Änderungsantrag der Fraktionen der CDU/CSU, FDP und SPD beruhen, in der durch die Beschlüsse des federführenden Ausschusses geänderten Fassung mit Mehrheit gegen die Stimme eines Mitglieds der Fraktion DIE GRÜNEN empfohlen worden.

Die Einzelabstimmung hat nahezu das gleiche Stimmenergebnis ergeben.

Ein Antrag der Fraktion der SPD, in § 10b Abs. 1 Satz 1 des Einkommensteuergesetzes die Förderung staatspolitischer Zwecke auszunehmen, soweit es um die Möglichkeit geht, 2 vom Tausend der Summe der gesamten Umsätze oder der im Kalenderjahr aufgewendeten Löhne und Gehälter steuer-

lich abzusetzen, wurde mit 16 Stimmen der Fraktion von CDU/CSU und FDP bei Zustimmung von sieben Mitgliedern der Fraktion der SPD und bei Enthaltung eines Mitglieds der Fraktion DIE GRÜNEN abgelehnt. Mit dem gleichen Abstimmungsergebnis wurde ein weiterer Antrag der Fraktion der SPD, bei Förderung staatspolitischer Zwecke eine Höchstgrenze bis zu 20 000 DM und im Fall der Zusammenveranlagung von Ehegatten bis zu 40 000 DM im Kalenderjahr, bezogen auf die Grenze von 2 vom Tausend, aufzunehmen, abgelehnt. In der abschließenden Abstimmung wurde die Regelung des § 10b des Einkommensteuergesetzes in der Fassung des gemeinsamen Änderungsantrags sodann mit 14 Stimmen der Fraktion von CDU/CSU und FDP gegen die Stimme eines Mitglieds der Fraktion DIE GRÜNEN bei zehn Enthaltungen der Fraktion der SPD angenommen. Ein Antrag der Fraktion DIE GRÜNEN, in § 23a Abs. 1 des Parteiengesetzes als Sanktion entsprechend dem Koalitionsentwurf das Zehnfache des rechtswidrig erlangten Betrages aufzunehmen, wurde von der Mehrheit des Ausschusses gegen die Stimme eines Mitglieds der Fraktion DIE GRÜNEN abgelehnt.

## II. Zum Inhalt des Gesetzentwurfs

### 1. Allgemeiner Teil

- a) Bei der Wahrnehmung ihrer nach dem Verständnis der Verfassung gegebenen Aufgaben sind die politischen Parteien in der Bundesrepublik Deutschland in den vergangenen Jahren zunehmend an die Grenzen ihrer finanziellen Möglichkeiten gestoßen. Daneben hat die angespannte Situation der öffentlichen Finanzen und die daraus notwendig gewordene Überprüfung aller Bereiche staatlicher Zuschüsse die Forderung nach Durchschaubarkeit und Effektivität des Einsatzes öffentlicher Mittel verstärkt. Die Finanzierung der Parteien kann von dieser berechtigten Forderung nicht ausgeschlossen werden.

Auf Bitten der Parteien hat der Bundespräsident der Bundesrepublik Deutschland am 4. März 1982 eine Sachverständigen-Kommission eingesetzt mit der Aufgabenstellung, in völliger Unabhängigkeit Vorschläge für eine künftige Regelung der mit der Parteienfinanzierung zusammenhängenden Fragen zu erarbeiten.

Die Kommission hat ihr Gutachten erstellt. Es ist veröffentlicht als Beilage zum Bundesanzeiger vom 26. Mai 1983 (laufende Nummer der Beilage: 25/83). Seine Konzeption und seine Ergebnisse sind im wesentlichen die Grundlage für die schließlich gemeinsamen Bemühungen der Fraktionen von CDU/CSU, FDP und SPD, über einen gemeinsamen Änderungsantrag Gesetzentwürfe zu schaffen, die die Parteienfinanzierung für die Zukunft durchschaubar, aufgabengerecht und wettbewerbsneutral neu regeln. Die Fraktion DIE GRÜNEN hat sich zwar der Mitarbeit an diesen Gesetzentwürfen im Ausschuß nicht generell versagt. Sie hat jedoch sehr früh

zu erkennen gegeben, daß sie die Gesetzentwürfe ablehnt.

- b) *Fünfunddreißigstes Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes* (Artikel 21 Abs. 1)

Es entspricht der Staatspraxis, Gesetze zur Änderung des Grundgesetzes getrennt von anderen Gesetzen einzubringen und zu verabschieden. Die vorgesehene Änderung des Artikels 21 Abs. 1 des Grundgesetzes war im Rahmen des Gesetzentwurfs der Koalition (Drucksache 10/183) als Artikel I vorgeschlagen worden. Sie wird nunmehr in der vorliegenden Form eines gesonderten Gesetzentwurfs vorgelegt.

Die vorgeschlagene Neufassung des Artikels 21 Abs. 1 Satz 4 des Grundgesetzes folgt dem Wortlaut, den die Sachverständigen-Kommission erarbeitet hat. Die Sachverständigen-Kommission hat in ihrem Bericht der Offenlegung der Parteifinanzen eine zentrale Bedeutung beigemessen. Sie hat darauf hingewiesen, daß das Verfassungsgebot der öffentlichen Rechenschaftslegung der Parteien nach Artikel 21 Abs. 4 des Grundgesetzes dem Bürger die Möglichkeit verschaffen soll, die hinter den Parteien stehenden Interessen zu erkennen. Nach ihrer Auffassung dient die öffentliche Rechenschaftslegung auch der Chancengleichheit der Parteien im Wettstreit um die Einflußnahme auf das politische Geschehen und im Wettbewerb um die politische Macht.

Der Ausschuß ist der Meinung der Sachverständigen-Kommission gefolgt, daß die gegenwärtig noch geltende Regelung, vor allem im Parteiengesetz über den Rechenschaftsbericht, dem Bürger über den Vermögensstand der Parteien sowie über die Verwendung ihrer Mittel kaum Aufschluß gibt. Der Rechenschaftsbericht besteht derzeit nur aus einer Einnahmenrechnung (§ 24 Abs. 1 Parteiengesetz); wofür die Parteien ihre Einnahmen verwenden, kann daraus nicht entnommen werden.

Der Ausschuß teilt die Folgerung der Sachverständigen-Kommission, daß gerade wegen der Gewährung öffentlicher Mittel an die Parteien die Transparenz der gesamten Parteifinanzen verbessert werden muß. Dazu gehört vor allem, daß der Rechenschaftsbericht auch Auskunft über die Verwendung der Mittel gibt. Nur durch eine derartige Publizität kann die öffentliche Meinung eine Kontrollwirkung entfalten.

- c) *Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes und anderer Gesetze*

Der Ausschuß schlägt als Ergebnis seiner Beratungen folgendes Gesamtkonzept für eine Neuordnung der Parteifinanzen vor:

#### 1. Transparenz der Parteifinanzen

Ausgehend von der Änderung des Artikels 21 Abs. 1 Satz 4 des Grundgesetzes hat der Ausschuß der Offenlegung der Parteifinanzen in der Gesamtregelung einen hohen Stellenwert gegeben. Es soll für den Bürger durchschaubar sein, welche Einnahmen die Parteien haben und von wem sie stammen, wie die Par-

teien diese Mittel verwenden und wie es um ihr Vermögen steht. Eine solche Offenlegung soll dazu dienen, zwischen Bürger und Parteien gerade im Hinblick auf deren Finanzgebaren wieder mehr Vertrauen dadurch zu schaffen, daß ihm die Notwendigkeit und der Umfang der Parteienfinanzierung einsehbar und ihre Ausgestaltung einsichtig sind.

Die Transparenz der Parteifinanzien wird in § 23 Abs. 1 des Parteiengesetzes durch die Aufnahme der Rechenschaftslegung über die Verwendung der Mittel sowie auch über das Vermögen der Partei in den Rechenschaftsbericht, mit dem der Vorstand der Partei öffentlich Rechenschaft zu geben hat, vergrößert. Diesem Ziel dient im übrigen auch Absatz 5. Der Ausschuß hat allerdings die Forderung nach einem Nachweis über die zweckentsprechende Verwendung der Mittel für entbehrlich gehalten.

In § 24 Abs. 1 des Parteiengesetzes wird der Inhalt des Rechenschaftsberichts erweitert. Neben die Einnahmenrechnung, die bislang vorgeschrieben war, treten eine entsprechende Ausgabenrechnung sowie eine Vermögensrechnung. Dieser Erweiterung, die eine erhöhte Transparenz gewährleistet, entsprechen die nachfolgenden Absätze. Der Ausschuß ist damit nicht dem Entwurf gefolgt, der ein Schema von Aktiva und Passiva analog den Bilanzierungsvorschriften des Aktiengesetzes vorsieht. Er hält das von ihm vorgesehene Schema für eine den Parteien adäquatere Regelung.

Der Ausschuß hat, weil das Parteiengesetz den Begriff des Bezirks nicht kennt, davon abgesehen, in Absatz 1 Bezirksverbände aufzuführen. Damit sollen aber die Bezirksverbände, die in den Landesverbänden einiger Parteien in erheblichem Umfang Funktionen von Landesverbänden haben, nicht von der Aufnahme ihres Rechenschaftsberichtes in den Rechenschaftsbericht der Gesamtpartei ausgenommen werden.

Der Ausschuß hat von der in der Sachverständigen-Anhörung am 9. November 1983 geäußerten Besorgnis Kenntnis genommen, Parteien könnten Kredite nur zu dem Zweck aufnehmen, ihre in den Rechenschaftsberichten ausgewiesenen Einnahmen zu erhöhen und damit zugleich die Grenze für die nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts noch zulässige Annahme staatlicher Zuwendungen heraufsetzen. Auch um dieser Besorgnis die Grundlage zu entziehen, hat der Ausschuß in § 24 Abs. 2 Nr. 8 des ihm überwiesenen Gesetzentwurfs eine Änderung vorgenommen, nach der Kredite nicht mehr als Einnahmen erscheinen. Den jeweiligen Zuflüssen aus Kreditaufnahmen stehen Rückzahlungsverpflichtungen gegenüber, so daß eine Verbesserung der Einnahmesituation durch solche Zuflüsse nicht erfolgt. Die befürchtete Manipulation des Einnahmevermögens wird durch die Änderung bereits im

Ansatz unzulässig. Schulden einer Partei sind nicht im Bereich der Einnahmen, sondern nach Absatz 4 Nr. 2 bei den Verbindlichkeiten aufzuführen.

Im Rechenschaftsbericht müssen nach § 24 Abs. 5 des Parteiengesetzes die wahlkampfbezogenen Kosten einer jeden Wahl künftig nach den Anforderungen, die der Rechenschaftsbericht an die Aufgliederung der Ausgaben stellt, unabhängig von den Rechnungsjahren insgesamt gesondert ausgewiesen werden. Sie werden den entsprechend gegliederten wahlkampfbezogenen Einnahmen gegenübergestellt. Damit wird dem Bürger auf einem wichtigen Feld eine weitere Kontrollmöglichkeit eingeräumt. Der Ausschuß hat damit auch auf Hinweise reagiert, die einzelne Sachverständige in der Sachverständigen-Anhörung am 9. November 1983 gegeben haben. Im Verlauf seiner Beratungen sind gegen die Aufnahme dieser Regelung Bedenken des Inhalts vorgetragen worden, daß eine gesonderte Ausweisung der Wahlkampfkosten in der Praxis sehr schwer vorzunehmen ist. Dabei wurde besonders herausgestellt, daß eine förmliche Abgrenzung zwischen den Wahlkampfkosten und den Kosten des allgemeinen Parteibetriebs erhebliche Probleme aufwirft. Im Hinblick auf den hohen Stellenwert der Transparenz und die in diesem Gesetzentwurf vorgesehene Erhöhung der Wahlkampfkostenpauschale, deren Verwendung durch die Parteien auf ein großes Interesse bei den Bürgern stoßen wird, hat der Ausschuß diese Bedenken nicht weiterverfolgt.

Einer verstärkten Transparenz dient mittelbar zusätzlich, daß die Satzungen der Parteien nach § 28 Satz 1 des Parteiengesetzes künftig Bestimmungen über Form und Inhalt einer Finanzordnung enthalten müssen, die den erweiterten Anforderungen an den Rechenschaftsbericht entsprechen. Auch die Buchführungspflicht der Parteien muß diesen Änderungen angepaßt werden. Damit erweitert sich auch der Umfang der Prüfung des Rechenschaftsberichtes durch die Wirtschaftsprüfer.

Der erhöhten Transparenz und Publizität dienen auch die Regelungen in § 23 Abs. 2 und 3 des Parteiengesetzes. Der Ausschuß hat aber § 23 Abs. 3 Satz 2 des Parteiengesetzes in der Fassung des Gesetzentwurfes der Koalition auf Vorschlag des Präsidenten des Bundesrechnungshofes, dessen Bedenken der Ausschuß gefolgt ist, gestrichen. Danach sollte der Bundesrechnungshof auf Verlangen des Präsidenten des Deutschen Bundestages den Rechenschaftsbericht einer Partei nach Maßgabe des § 91 Abs. 1 Nr. 3 der Bundeshaushaltsordnung prüfen.

Der Ausschuß hat statt dessen in § 23 Abs. 5 des Parteiengesetzes vorgesehen, daß der Präsident des Deutschen Bundestages prüft, ob der Rechenschaftsbericht formell den Be-

stimmungen des Parteiengesetzes in der vorliegenden Fassung genügt. Durch die Verteilung des Berichts des Präsidenten des Deutschen Bundestages über die Entwicklung der Parteifinanzien sowie über die Rechenschaftsberichte der Parteien als Bundestagsdrucksache ist eine umfassende öffentliche Kontrolle gegeben.

Der Ausschuß ist dem Vorschlag zu Artikel II Nr. 10 des ihm überwiesenen Gesetzentwurfs, in einem § 22b des Parteiengesetzes die Zuschüsse an die Fraktionen des Deutschen Bundestages und die Prüfung ihrer bestimmungsgemäßen Verwendung zu regeln, nicht gefolgt. Er hat die bislang geltende Rechtslage, nach der die Zuschüsse an die Fraktionen des Deutschen Bundestages im Haushaltsgesetz mit Anlagen vermerkt stehen, für sachgerecht und verfassungskonform gehalten. Sie sind danach Gegenstand eingehender parlamentarischer Beratung. Bei dieser Regelung soll es nach Auffassung des Ausschusses bleiben. Eine Identität zwischen Parteien und Fraktionen, die eine Regelung der Zuschüsse an die Fraktionen durch das Parteiengesetz rechtfertigen könnte, ist nach Auffassung des Ausschusses nicht gegeben.

Der Präsident des Bundesrechnungshofes hat in seinem Schreiben vom 2. September 1983 an den Vorsitzenden des Innenausschusses vorgeschlagen, § 22b Abs. 2 Satz 1 des überwiesenen Entwurfs zu streichen. Nach seiner Auffassung ergibt sich der Umfang des Prüfungsauftrages des Bundesrechnungshofes in diesem Fall aus Artikel 114 Abs. 2 des Grundgesetzes und § 91 Abs. 2 der Bundeshaushaltsordnung, die auch die Prüfung der wirtschaftlichen Verwendung einschließen.

Mit der Streichung der beiden Artikel IV und V des überwiesenen Gesetzentwurfs der Koalition ist der Ausschuß einem weiteren Vorschlag des Präsidenten des Bundesrechnungshofes gefolgt, der für ein ersatzloses Entfallen der vorgesehenen Änderungen und Ergänzungen plädiert hat, weil er sie mit verfassungsrechtlichen Grundsätzen nicht in Einklang sieht. Er hält es nicht nur verfassungsrechtlich für bedenklich, sondern auch für unzumutbar, daß der Präsident des Bundesrechnungshofes die Zuschüsse der Fraktionen allein prüfen soll.

## 2. Steuerrechtliche Regelungen, Publizitätspflicht und Chancengleichheit

Der Ausschuß geht davon aus, daß Grundlage für die Finanzierung der Parteien die Eigenfinanzierung sein muß. Sie entspricht der privatrechtlichen Organisationsform und der Rechtsstellung der Parteien in der Verfassungsordnung. Die Selbsthilfemöglichkeiten der Parteien sind aber begrenzt. Es kann als gesichert gelten, daß sie auf dem Wege der Eigenfinanzierung nicht die Mittel erlangen, die sie brauchen, um ihre Funktionen, die ihr von der Verfassung zugedacht sind, wahrneh-

men zu können. Deshalb bedarf die Eigenfinanzierung der Parteien hinsichtlich der Mitgliedsbeiträge und Spenden einer Neuregelung, die zum einen der Stärkung der erzielbaren Finanzkraft, zum anderen aber auch dazu dient, unerwünschte Wege der Finanzierung, vor allem die sogenannte Umwegfinanzierung, auszuschließen.

Um die sogenannte Umwegfinanzierung auszuschließen, hat der Ausschuß Regelungen getroffen, die den Parteien die Annahme bestimmter Spenden verbietet. Insbesondere gehören dazu Spenden von politischen Stiftungen und von gemeinnützigen Verbänden (§ 25 Abs. 1 Nr. 1 und 2 des Parteiengesetzes).

Mit dem grundsätzlichen Verbot von Auslandsspenden in § 25 Abs. 1 Nr. 3 des Parteiengesetzes folgt der Ausschuß einem Vorschlag der Sachverständigen-Kommission, die ein Verbot derartiger Spenden für politisch erforderlich gehalten hat. Der Ausschuß hat von dem Verbot Ausnahmen zugelassen, so bei Spenden von im Ausland lebenden Deutschen sowie von Unternehmen, deren Anteile sich zu mehr als 50 v. H. im Eigentum Deutscher befinden. Für unbedenklich hat es der Ausschuß gehalten, wenn es sich um Spenden aus dem politischen Raum des Europäischen Parlaments (dort vertretene Parteien, Fraktionen und Parlamentsmitglieder) handelt. Schließlich werden Spenden von Ausländern, die 1 000 DM nicht übersteigen, als nicht ins Gewicht fallend zugelassen (Bagatellgrenze).

Nach § 25 Abs. 1 Nr. 4 des Parteiengesetzes sind sogenannte Durchlaufspenden an politische Parteien über Berufsverbände unzulässig und dürfen deshalb von den Parteien nicht angenommen werden. Betroffen sind alle Zuwendungen von Berufsverbänden, deren Mittel den Verbänden über die normalen Beiträge hinaus zur Weiterleitung an eine politische Partei besonders zur Verfügung gestellt worden sind. Was die Leistung von Parteispenden aus dem Beitragsaufkommen von Berufsverbänden anbelangt, so erwartet der Ausschuß, daß die Finanzverwaltung die auf dem Gutachten des Bundesfinanzhofes vom 17. Mai 1952 (Bundessteuerblatt 1952 III 228) beruhende bisherige Praxis der steuerlichen Behandlung solcher Spenden auf der Grundlage der Neuregelung überprüft. Anonyme Spenden und sogenannte finale Spenden vervollständigen diesen Verbotskatalog (§ 25 Abs. 1 Nr. 5 und 6 des Parteiengesetzes).

Bei Zuwiderhandlungen gegen diese Verbote verlieren die Parteien den Anspruch auf Erstattung von Wahlkampfkosten. Der Ausschuß hat den Verlust des Anspruchs auf Erstattung in Höhe des Zweifachen in § 23a Abs. 1 des Parteiengesetzes festgesetzt. Die Fraktion DIE GRÜNEN hat beantragt, das Zehnfache zu nehmen. Auf das Ergebnis der Einzelabstimmung wird verwiesen. Sie hat

gemeint, eine derartige Selbstbestrafung würde das Vertrauen in die Parteien stärken. Damit wird neben der Rückerstattung des rechtswidrig erlangten oder nicht bestimmungsgemäß verwendeten Betrages eine im Hinblick auf die einzuhaltende Vorschrift angemessene Sanktion festgelegt. § 23 Abs. 2 des Parteiengesetzes definiert den Begriff der rechtswidrig erlangten Spenden, deren Weiterleitung nach § 23 Abs. 3 des Parteiengesetzes Sache des Präsidiums des Deutschen Bundestages ist, dem hier wiederum eine der für den entfallenen Wahl- und Spendefonds vorgesehenen Aufgaben zufällt.

Der Ausschuß will durch den neu eingefügten § 23a Abs. 4 des Parteiengesetzes verhindern, daß eine Bundespartei für Unregelmäßigkeiten von Untergliederungen in Anspruch genommen wird. Soweit Länder entsprechende Regelungen getroffen haben, findet Absatz 1 keine Anwendung. Soweit keine landesgesetzlichen Regelungen existieren, sollen die Parteien in ihren Satzungen entsprechende Regelungen treffen.

Um die Finanzkraft zu stärken, hat der Ausschuß steuerrechtliche Regelungen getroffen. Nach dem Grundgesetz ist der Staat nicht verpflichtet, für Spenden an Parteien Steuerermäßigungen vorzusehen; er ist daran aber auch nicht gehindert. Entschließt er sich, zur Sicherung und Deckung des Finanzbedarfs der Parteien indirekt durch Steuerermäßigungen zu fördern, so hat er die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts in Rechnung zu ziehen, die eine Beachtung des Rechtes der Bürger auf gleiche Teilhabe am Willensbildungsprozeß sowie der Grundsätze der Chancengleichheit der Parteien und der Parteifreiheit verlangt. Die vorgesehene steuerrechtliche Regelung umfaßt folgende Punkte:

- steuerliche Begünstigung von Beiträgen und Spenden bis zu 1 200/2 400 DM durch 50 v. H.-Abzug von der Steuerschuld (§ 34 g des Einkommensteuergesetzes),
- Spenden und Beiträge, die diese Grenze übersteigen, sind wie Spenden an gemeinnützige Institutionen steuerlich abzugsfähig (§ 10 Abs. 1 Satz 1 des Einkommensteuergesetzes, § 9 Nr. 3 des Körperschaftsteuergesetzes),
- Regelung eines Chancenausgleichs,
- Einführung einer steuerlichen Publizitätspflicht, bei der die Steuerbegünstigung von Spenden über 20 000 DM vom Nachweis der Veröffentlichung dieser Spende im Rechenschaftsbericht der begünstigten Partei abhängig gemacht wird.

Der Ausschuß hat im Rahmen seiner steuerlichen Regelungen die Vorschläge des Entwurfs in Artikel VII Nr. 1 und 2 nicht aufgegriffen. Er will die steuerliche Absetzungsmöglichkeit von Spenden an Parteien als Betriebsausgaben und Werbungskosten gerade

nicht eröffnen. Mit dem neuen Absatz 6 des § 4 des Einkommensteuergesetzes wird die steuerliche Absetzung von Spenden an Parteien als Betriebsausgaben und Werbungskosten ausdrücklich ausgeschlossen.

Die Mehrheit im Ausschuß betrachtet das als Klarstellung und nimmt zu der bisherigen Rechtslage nicht Stellung; sie will damit nicht der Rechtsprechung vorgreifen.

Nach der abweichenden Meinung der SPD im Ausschuß soll mit dieser gesetzlichen Regelung die bisher herrschende Lehre und Praxis bestätigt und zugleich klargestellt werden, daß vereinzelt geäußerte abweichende Meinungen keine Geltung beanspruchen können.

Im Blickpunkt der Beratungen hat die Neuregelung des § 10 b des Einkommensteuergesetzes gestanden. § 10 b Abs. 2 des Einkommensteuergesetzes definiert Ausgaben zur Förderung staatspolitischer Zwecke nunmehr neu als Mitgliedsbeiträge und Spenden an politische Parteien. Sie können als Sonderausgaben gemäß § 10 b Abs. 1 Satz 2 des Einkommensteuergesetzes abgesetzt werden, allerdings nur insoweit, als für sie nicht eine Steuerermäßigung nach dem neuen § 34 g des Einkommensteuergesetzes gewährt worden ist. Spendet der Spender mehr als die in § 34 g des Einkommensteuergesetzes genannten Beträge, werden die überschießenden Beträge im Rahmen des § 10 b des Einkommensteuergesetzes zusammen mit anderen Spenden mit dem jeweils von dem zu versteuernden Einkommen abhängenden Grenzsteuersatz berücksichtigt. § 10 b Abs. 1 Satz 2 des Einkommensteuergesetzes dient der Sicherstellung, daß keine doppelte steuerliche Anrechnung nach beiden Vorschriften erfolgt, soweit es um Ausgaben zur Förderung staatspolitischer Zwecke geht.

Soweit Spenden an eine Partei oder einen oder mehrere Gebietsverbände einen Gesamtwert von 20 000 DM in einem Kalenderjahr übersteigen, ist nach § 10 b Abs. 2 des Einkommensteuergesetzes ein steuerlicher Abzug von ihrer Verzeichnung im Rechenschaftsbericht abhängig gemacht, und zwar gemäß § 25 Abs. 2 des Parteiengesetzes unter Angabe des Namens und der Anschrift des Spenders sowie der Gesamthöhe der Spende. Diese Publizitätspflicht ist Voraussetzung der Abzugsfähigkeit.

Damit werden Ausgaben zur Förderung staatspolitischer Zwecke, also Spenden an politische Parteien, in ganz erheblicher Höhe als Sonderausgaben abzugsfähig, und zwar bis zur Höhe von insgesamt 5 v. H. des Gesamtbetrags der Einkünfte oder 2 v. T. der Summe der gesamten Umsätze und der im gesamten Kalenderjahr aufgewendeten Löhne und Gehälter.

Die vorgesehene Neuregelung über die steuerliche Absetzungsmöglichkeit von Partei-

spenden soll — entsprechend dem Prinzip der Abschnittsbesteuerung — erstmals für das Wirtschaftsjahr 1984 und später gelten. Daraus folgt im Umkehrschluß, daß es bis dahin bei der bisherigen Rechtslage sein Bewenden hat. Auswirkungen auf vorangegangene Fälle einer Steuerverkürzung hat die Neuregelung nach Auffassung der SPD im Ausschuß nicht. Die Mehrheit im Ausschuß hat erklärt, daß die Frage allein von der rechtsprechenden Gewalt zu entscheiden sei.

Der Ausschuß hat im Hinblick auf § 10 b des Einkommensteuergesetzes zur Kenntnis genommen, daß in der Anhörung am 9. November 1983 von den Sachverständigen verschiedentlich die Auffassung vertreten worden ist, auch die sogenannten Rathausparteien hätten einen Anspruch auf Chancengleichheit, der insbesondere in der gleichartigen steuerlichen Begünstigung der ihnen zugewendeten Spenden zum Ausdruck kommen müsse. Die Bundesregierung hat in der Beantwortung einer entsprechenden Verfassungsbeschwerde eine gegenteilige Auffassung vertreten. Der Ausschuß möchte der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts nicht vorgreifen. Er sähe sich auch in sachlicher Hinsicht nicht in der Lage, im Rahmen der Beratungen dieses Gesetzes eine Regelung für den kommunalen Bereich zu treffen, die etwa dort bestehenden Erfordernissen angemessen ist, zugleich aber ungerechtfertigte Vergünstigungen und insbesondere Mißbräuche ausschließt. Er erwartet deshalb, daß die Bundesregierung nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts alsbald die gebotenen Folgerungen zieht und, falls es erforderlich ist, dazu einen Gesetzentwurf vorlegt.

Der Ausschuß ist sich bewußt, daß die im Hinblick auf § 10 b Abs. 1 Satz 1 des Einkommensteuergesetzes getroffene Regelung, für sich allein genommen, der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht genügt. Bei dieser Regelung sind Spendenrahmen von erheblicher Dimension denkbar. In ihr hat schon die Sachverständigen-Kommission eine erhebliche Einflußmöglichkeit auf die vorgegebene Wettbewerbslage der Parteien und auf das gleiche Teilhaberecht des Bürgers gesehen, daß sie, für sich allein gestellt, nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, die von einer engen Begrenztheit der mittelbaren Parteienfinanzierung durch den Gesetzgeber in Form steuerlicher Berücksichtigung von Mitgliedsbeiträgen und Spenden ausgeht, verfassungswidrig wäre.

Die Sachverständigen-Kommission hat diese Regelung gleichwohl vorgeschlagen, weil sie von einer bisherigen Benachteiligung der Parteien gegenüber anderen förderungswürdigen Institutionen ausgeht. Sie verweist darauf, daß die Parteien ein notwendiger Bestandteil der freiheitlichen Demokratie sind,

die von Verfassungs wegen an der politischen Willensbildung des Volkes mitwirken und dadurch „eine ihnen nach dem Grundgesetz obliegende und von ihm verbürgte öffentliche Aufgabe erfüllen“ (§ 1 Abs. 1 Satz 2 des Parteiengesetzes). Sie vermag deshalb nicht einzusehen, aus welchem Grund Bürgern gerade bei Spenden an Parteien Vergünstigungen vorenthalten werden sollen, die das Steuerrecht für jeden anderen förderungswürdigen Zweck vorsieht.

Da die vorgeschlagene Regelung — für sich allein — die verfassungsrechtliche Grenze der Gestaltungsfreiheit überschreitet, muß durch zusätzliche Maßnahmen die Verfassungskonformität herbeigeführt werden.

Eine dieser Vorkehrungen liegt in der Publizitätspflicht; darauf haben Sachverständige in der Sachverständigen-Anhörung unter Hinweis auf Artikel 21 Abs. 1 Satz 3 des Grundgesetzes deutlich hingewiesen. Weil ein übermäßiger ungerechtfertigter Einfluß der Bürger vermieden werden muß, dies aber im Bereich des Steuerrechts letztlich nicht möglich ist, muß durch zusätzliche Publizität sichergestellt sein, daß die Bürger selbst erkennen können, woher die Parteien ihre Mittel bekommen. Diesem Anliegen dient auch die Vorschrift des § 10 b Abs. 2 des Einkommensteuergesetzes.

Als weitere zusätzliche Maßnahme fällt auch die Regelung des § 34 g des Einkommensteuergesetzes ins Gewicht. Nach Meinung von Prof. Friauf fängt sie die Wirkungen des 5 v. H.-Abzugs nach § 10 b Abs. 1 Satz 1 des Einkommensteuergesetzes verfassungsrechtlich auf. Selbst wenn man diese Meinung nicht teilen will, mildert die sogenannte Kleinspendenregelung jedenfalls die Ungleichheit der Bürgerteilhabe nach der Auffassung des Ausschusses wesentlich ab.

Das entscheidende Korrektiv hat der Ausschuß mit der Aufnahme des Chancenausgleichs in das Gesamtkonzept eingefügt. Er folgt damit wiederum einem Vorschlag der Sachverständigen-Kommission, die dieses Modell im Hinblick auf die verfassungsrechtlich bedenkliche Regelung des § 10 b Abs. 1 Satz 1 des Einkommensteuergesetzes für notwendig, aber auch ausreichend gehalten hat.

Der Chancenausgleich gleicht die mit den Spenden verbundenen Steuervorteile zwischen den Parteien nach ihrem Anteil an Zweitstimmen aus.

Grundsätzlich ist der Staat nicht verpflichtet und auch nicht berechtigt, das unterschiedlich hohe Beitrags- und Spendenaufkommen der Parteien absolut auszugleichen. Eine veränderte Situation liegt aber da vor, wo der Staat, wie hier, mit steuerrechtlichen Regelungen in den Parteienwettbewerb eingreift, die vorgegebene Wettbewerbslage beeinflusst und deshalb durch zusätzliche Maßnahmen



die ursprüngliche Wettbewerbslage der Parteien sicherstellen muß. Ihm obliegt dann eine Pflicht zur Kompensation. Die Sachverständigen-Kommission hat daraus den Schluß gezogen, daß sich der Chancenausgleich damit unter den Parteien als zwangsläufige, von Verfassungen wegen gebotene Folge einer sonst verfassungsrechtlich bedenklichen, weil ungleich wirkenden steuerlichen Begünstigungen von Mitgliedsbeiträgen und Spenden erweist. Eine Form staatlicher Finanzierung liege im Chancenausgleich nicht.

Der in § 22 a des Parteiengesetzes geregelte Chancenausgleich ist im Ausschuß nicht umstritten gewesen. Nach seiner Überzeugung wird mit dem Chancenausgleich sichergestellt, daß die steuerrechtlichen Regelungen, mit denen er eine geschlossene konzeptionelle Einheit bildet, aufgrund der Regelung des § 34 g des Einkommensteuergesetzes und in Verbindung mit der Publizitätspflicht die Chancengleichheit der Parteien und das Teilhaberecht des Bürgers sowie auch die Parteienfreiheit beachten.

Er stützt sich in seiner Entscheidung auch auf das Votum des mitberatenden Rechtsausschusses und sieht sich durch die Sachverständigen Prof. Friauf und Prof. Schneider bestärkt, die gegen das vorgesehene Gesamtmodell keine verfassungsrechtlichen Bedenken erhoben haben.

3. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist eine völlige oder auch nur überwiegende Deckung des Finanzbedarfs der Parteien aus öffentlichen Mitteln mit der Funktion und der Stellung der Parteien, wie sie im Grundgesetz festgelegt sind, nicht vereinbar. Deshalb beschränkt sich die direkte staatliche Parteienfinanzierung auf die Erstattung der notwendigen Kosten eines angemessenen Wahlkampfes. Diese Kosten dürfen innerhalb der Gesamteinnahmen einer Partei nicht den überwiegenden Teil ausmachen. Der Ausschuß hat dieser Rechtsprechung Rechnung getragen und in § 18 Abs. 6 des Parteiengesetzes festgelegt, daß Wahlkampfkosten, die über diese Grenze hinausgehen, von der nächsten Erstattungszahlung in Abzug zu bringen sind.

Zugleich hat er den Vergleichszeitraum der Wahlkampfkosten mit den Gesamteinnahmen einer Partei verschoben; der Bemessungszeitraum endet jetzt im zweiten Kalenderjahr nach der Erstattung der Kosten des Bundestagswahlkampfes und verbessert damit die Chancen neu antretender Parteien. Die Fraktion DIE GRÜNEN sieht in dieser Regelung die Errichtung einer Finanzbarriere, die die Entwicklung zu einer Partei mit Kontinuität hemmt. Sie hält eine Öffnungsklausel nach unten für die richtige Lösung.

Der Ausschuß hat schließlich die Erhöhung der Wahlkampfkostenpauschale beschlossen.

In § 39 des Parteiengesetzes hat er die Wahlkampfkostenpauschale für die Bundestagswahlen vom 6. März 1983 rückwirkend um 1,00 DM angepaßt und auf 4,50 DM festgesetzt. Die Nachzahlung ist im Jahre 1983 fällig.

Für die Wahlen zum Deutschen Bundestag 1987 hat er in § 18 Abs. 1 des Parteiengesetzes die Wahlkampfkostenpauschale an die seit 1974 eingetretene Entwicklung des Geldwertes sowie der Wahlkampfkosten der Parteien angepaßt und sie entsprechend einer Empfehlung der Sachverständigen-Kommission auf 5,00 DM festgesetzt.

Für die Wahlen zum Europäischen Parlament am 17. Juni 1984 hat er in Entsprechung dazu in § 28 Nr. 1 des Europawahlgesetzes die Wahlkampfkostenpauschale auf 5,00 DM festgesetzt.

In § 20 Abs. 1 Satz 2 des Parteiengesetzes sowie in § 28 Nr. 4 des Europawahlgesetzes hat der Ausschuß die Daten für die Abschlagszahlungen geändert; materiell ändert sich dadurch nichts. Die Abschlagszahlungen werden nunmehr gleichhoch bemessen. Dabei erfolgt im ersten Jahr der Legislaturperiode die eigentliche Wahlkampfkostenerstattung. Der prozentuale Satz der Abschlagszahlungen differiert wegen der unterschiedlichen Länge der Wahlperiode.

Der Ausschuß weist im Zusammenhang mit der Anpassung der Wahlkampfkostenpauschalen darauf hin, daß die Parteien aus Gründen einer höheren Transparenz nunmehr verpflichtet sind, nach § 24 Abs. 5 des Parteiengesetzes die wahlkampfbezogenen Kosten gesondert auszuweisen.

4. Der Ausschuß ist mit großer Mehrheit der Auffassung, daß das dargestellte Gesamtkonzept den Anforderungen der Verfassung und der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gerecht wird. Die gefundene Lösung mit ihren Elementen erscheint ihm auch erforderlich und von der Sache her geeignet, das angestrebte Ziel einer Neuordnung der Parteifinanzen zu erreichen.

Zu diesem Ergebnis ist der Ausschuß aufgrund seiner eingehenden Beratungen gekommen. Maßgebende Entscheidungshilfen waren dabei der Bericht der Sachverständigen-Kommission, die die Gesamtproblematik geprüft und die Grundkonzeption der Vorschläge erarbeitet hat, und die Stellungnahme des mitberatenden Rechtsausschusses, der keine durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken gegen den Inhalt des Gesetzentwurfs hat. Auch das Ergebnis der Anhörung vom 9. November 1983 hat wesentlich dazu beigetragen, weitere Aufschlüsse über die den Sachverständigen vorgelegten Fragen zu erhalten. Soweit Sachverständige Bedenken gegen die Verfassungsmäßigkeit der Gesamtregelung oder gegen einzelne Elemente derselben geäußert haben, haben sie

diese Einschätzung nicht so wesentlich zu ändern vermocht, daß der Ausschuß einen Grund gesehen hätte, von seinem Vorhaben abzusehen. Der Ausschuß hat aber im Laufe seiner weiteren Beratungen noch in einigen Einzelpunkten Anregungen und Hinweise der Sachverständigen aufgegriffen und, soweit eine Regelung möglich war, in die endgültige Fassung aufgenommen.

Zu Beginn der abschließenden Sitzung des Ausschusses hat der Bundesminister des Innern vor dem Innenausschuß des Deutschen Bundestages am 24. November 1983 für die Bundesregierung und insbesondere für den an der Prüfung beteiligten Bundesminister der Justiz folgende Erklärung abgegeben:

„1. Der von den Fraktionen der CDU/CSU und der FDP eingebrachte Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung der Parteienfinanzierung in der Fassung der mit der Fraktion der SPD abgesprochenen Änderungen folgt im wesentlichen den Vorschlägen der vom Bundespräsidenten eingesetzten Sachverständigen-Kommission.

2. Bei punktueller Betrachtung bestehen im Hinblick auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Parteienfinanzierung Bedenken. Diese mindern sich hingegen, wenn man die neu vorgeschlagene Regelung in ihrem Gesamtzusammenhang, d. h. der Privilegierung der Kleinspenden und Beiträge, der Entzerrung der unterschiedlichen Steuerprivilegien durch den Chancenausgleich sowie der steuerrechtlichen Publizitätspflicht betrachtet. Dabei ist insbesondere auch zu berücksichtigen, daß sich das Bundesverfassungsgericht mit einer so differenzierten Regelung, die sich gerade darum bemüht, den verfassungsrechtlichen Anforderungen weitestmöglich Rechnung zu tragen, bislang noch nicht befaßt hat.

Insgesamt verbleibt ein verfassungsrechtliches Risiko, dessen Bewertung im Hinblick auf die nicht widerspruchsfreie bisherige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts schwierig ist.

Wenn man die Parteienfinanzierung aus der viel kritisierten Grauzone herausführen und einen Neubeginn wagen will, bedarf es der politischen Entscheidung, ob dieses Risiko hingenommen werden kann.“

Der Ausschuß ist sich bei seiner Entscheidung bewußt, daß ein verfassungsrechtliches Restrisiko bestehen kann. Ein solches Restrisiko haben auch die Sachverständigen nicht ausschließen wollen, die von der Verfassungsmäßigkeit der getroffenen Regelung ausgehen. Der Ausschuß vertraut darauf, daß das Gesamtkonzept, das in dem Bemühen,

den verfassungsrechtlichen Anforderungen zu entsprechen, geschaffen worden ist, Bestand hat, zumal eine Entscheidung über eine vergleichbare komplexe Regelung bislang vom Bundesverfassungsgericht noch nicht gefällt worden ist.

5. Die Fraktion DIE GRÜNEN hat im Ausschuß die Gesetzentwürfe abgelehnt. Sie hat diese Ablehnung bereits zu einem frühen Zeitpunkt der Beratungen im Ausschuß zu erkennen gegeben und sich deshalb nicht mit konstruktiven Vorschlägen an den Beratungen beteiligt.

## 2. Zu den einzelnen Vorschriften

### Zu Artikel 1 (Änderung des Parteiengesetzes)

#### Zu Nummer 2 (§ 11 Abs. 2)

Eine personelle Identität von Parteiführung und Stiftungsleitung — politische Stiftungen, die den Parteien nahestehen, sind z. B. auf Bundesebene die Konrad-Adenauer-Stiftung, die Friedrich-Ebert-Stiftung, die Friedrich-Naumann-Stiftung und die Hanns-Seidel-Stiftung — soll vermieden werden. Der Ausschuß folgt damit einem Vorschlag der Sachverständigen-Kommission.

#### Zu Nummer 4 (§ 18 a)

Der Ausschuß ist dem Vorschlag in Artikel II Nr. 4 des Gesetzentwurfs der Koalition, der die Bildung eines Wahl- und Spendenfonds vorsah, nicht gefolgt. Er hat die Einrichtung eines solchen Wahl- und Spendenfonds beim Präsidenten des Deutschen Bundestages für entbehrlich gehalten, weil die von der Sachverständigen-Kommission vorgeschlagenen Aufgaben der Restmittelverwaltung, des Bürgerbonus und weitere Aufgaben, die für dieses Gremium vorgesehen waren, nicht aufgenommen worden sind. Die darüber hinaus im Gesetzentwurf der Koalition vorgesehenen Aufgaben werden anderweitig verteilt.

#### Zu Nummer 5 (§ 19 Abs. 2)

Es handelt sich um einen deklaratorischen Hinweis auf § 23 a, im übrigen um eine Folgeänderung aufgrund des Wegfalls des Wahl- und Spendenfonds.

#### Zu Nummer 6 (§ 20)

Den in Artikel II Nr. 6 Buchstabe b des Gesetzentwurfs der Koalition gemachten Vorschlag für einen § 20 Abs. 4 — Anfügung zweier weiterer Sätze, in denen eine Wahlkampfkostengrundausrüstung vorgesehen ist — hat der Ausschuß in seinen Beratungen nicht aufgegriffen. Dieser von der Sachverständigen-Kommission als Wahlkampfkosten-

grundbetrag vorgesehene Betrag stand in Zusammenhang mit dem Bürgerbonus, mit dem zusammen er ein bestimmtes — nicht aufgegriffenes — Modell der Wahlkampfkostenerstattung bildete.

*Zu Nummer 7 (§ 21)*

Artikel II Nr. 7 des Gesetzentwurfs der Koalition entfällt als Folge des Wegfalls des Wahl- und Spendenfonds.

*Zu Nummer 8 (§ 22 Satz 2)*

§ 18 Abs. 6 ist von den Ländern, wenn sie durch Gesetz Vorschriften über die Erstattung von Wahlkampfkosten für Landtagswahlen erlassen, zu beachten.

*Zu Nummer 9 (§ 22 a)*

In Absatz 3 ist bestimmt, daß die Chancenausgleichsbeträge vom Präsidium des Deutschen Bundestages festgesetzt und ausgezahlt werden. Die Zahlung darf nicht geleistet werden, solange die Partei nicht einen den Vorschriften dieses Gesetzes entsprechenden Rechenschaftsbericht vorgelegt hat. Das Präsidium übernimmt damit eine der Aufgaben, die nach dem Entwurf zunächst für den Wahl- und Spendenfonds vorgesehen waren.

In Absatz 5 ist dem Umstand Rechnung getragen, daß erst der Rechenschaftsbericht für das Jahr 1984, der die Eingänge von Mitgliedsbeiträgen und Spenden nach den in diesem Gesetz getroffenen neuen steuerlichen Regelungen enthält, Grundlage für die Auszahlung der Chancenausgleichsbeträge sein kann.

*Zu Nummer 14 (§ 25 Abs. 3)*

Mit der Aufnahme der Weiterleitungspflicht unzulässiger Spenden an das Präsidium des Deutschen Bundestages hat der Ausschuß die Konsequenz aus der Normierung der Spenden (§ 25 Abs. 1 Satz 2) gezogen, zu deren Annahme die Parteien nicht berechtigt sind.

**Zu Artikel 2 (§ 28 des Europawahlgesetzes)**

Sprachliche Anpassung der Nummer 4 an den Wortlaut des § 20 Abs. 1 Satz 2 des Parteiengesetzes.

**Zu Artikel 3 (Änderung der Abgabenordnung)**

*Zu Nummer 1 (§ 52 Abs. 2 Nr. 3)*

Nachdem der Begriff der staatspolitischen Zwecke durch den neuen Absatz 2 des § 10 b des Einkommensteuergesetzes auf Parteien beschränkt wird,

wird die sonstige Förderung des demokratischen Staatswesens im Geltungsbereich des Grundgesetzes einschließlich des Landes Berlin den gemeinnützigen Zwecken zugeordnet. Dadurch bleiben Spenden an die in Abschnitt 112 der Einkommensteuer-Richtlinien genannten Institutionen im Rahmen des § 10 b Abs. 1 Satz 1 des Einkommensteuergesetzes steuerlich begünstigt; hinsichtlich der Europa-Union Deutschland e. V. ergibt sich die Gemeinnützigkeit bereits aus der geltenden Fassung des § 52.

*Zu Nummer 2 (§ 55 Abs. 1 Nr. 1)*

Die Neufassung des § 25 Abs. 1 Nr. 2 des Parteiengesetzes verbietet es den Parteien, Spenden von gemeinnützigen Institutionen anzunehmen. Eine der Sanktionen im Falle der Zuwiderhandlung ist der Verlust der Gemeinnützigkeit der Institution.

*Zu Nummer 3 (§ 415)*

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten der Änderung der Abgabenordnung.

**Zu Artikel 5 (Änderung des Körperschaftsteuergesetzes)**

*Zu Nummer 1 (§ 5)*

Nach § 5 Abs. 1 Nr. 7 sind politische Parteien von der Körperschaftsteuer befreit, wenn ihr Zweck nicht auf einen wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb gerichtet ist.

Die vorgesehene Fassung nimmt zusätzlich die Gebietsverbände der Parteien auf und stellt klar, daß eine Steuerbefreiung ausgeschlossen ist, soweit ein wirtschaftlicher Geschäftsbetrieb unterhalten wird.

*Zu Nummer 2 (§ 9)*

In § 9 Nr. 3, in dem die abziehbaren Aufwendungen geregelt sind, werden die sich aus der Änderung des § 10 b des Einkommensteuergesetzes für das Körperschaftsteuerrecht ergebenden Folgen gezogen.

**Zu Artikel 6 (Änderung des Vermögensteuergesetzes)**

*Zu Nummer 1 (§ 3 Abs. 1 Nr. 10)*

Es wird auf die Ausführungen zu § 5 Abs. 1 Nr. 7 des Körperschaftsteuergesetzes verwiesen.

Bonn, den 24. November 1983

Dr. Schmude

Fischer (Frankfurt)

Krey

Dr. Hirsch

Berichterstatler

