

Bericht

des Innenausschusses (4. Ausschuß)

- a) zu dem Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und FDP**
– Drucksachen 11/2421, 11/3672 –

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes und anderer Gesetze

- b) zu dem Antrag der Fraktion DIE GRÜNEN**
– Drucksachen 11/3097, 11/3672 –

Änderung des Parteiengesetzes

Bericht der Abgeordneten Krey, Bernrath, Lüder und Frau Dr. Vollmer

A. Zum Ablauf der Beratungen

Der Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und FDP auf Drucksache 11/2421 wie auch der Antrag der Fraktion DIE GRÜNEN wurden in der 100. Sitzung des Deutschen Bundestages am 13. Oktober 1988 an den Innenausschuß federführend und an den Rechtsausschuß, den Finanzausschuß und den Haushaltsausschuß, bezüglich des Gesetzentwurfs an diesen auch nach § 96 der Geschäftsordnung, zur Mitberatung überwiesen.

Der Innenausschuß hat in seiner 34. Sitzung am 26. Oktober 1988 beschlossen, eine Anhörung von Sachverständigen durchzuführen, um insbesondere eine Überprüfung der in beiden Vorlagen vorgeschlagenen Regelungen aus verfassungsrechtlicher Sicht zu erhalten, und diesen Beschluß in der 35. Sitzung am 9. November 1988 ergänzt. In der Anhörung, die in

der 36. Sitzung am 21. November 1988 stattgefunden hat, haben zu einem vom Ausschuß vorbereiteten Fragenkatalog die Professoren Dr. von Arnim, Dr. Fürst, Dr. Kaack, Dr. Kaltefleiter, Dr. Schneider und Dr. Seifert als Sachverständige Stellung genommen. Auf das Protokoll der Anhörung wird hingewiesen.

Der mitberatende Haushaltsausschuß hat in seiner Sitzung vom 9. November 1988 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, der FDP und der SPD in der Mitberatung empfohlen, den Gesetzentwurf auf Drucksache 11/2421 anzunehmen. Die Fraktion DIE GRÜNEN hat gegen den Gesetzentwurf gestimmt.

Der Haushaltsausschuß ist übereingekommen, seinem mitberatenden Votum die fachlichen Hinweise des Parlamentarischen Staatssekretärs beim Bundesminister der Finanzen, Dr. Häfele, beizugeben, die dieser mit Schreiben vom 3. November 1988 an die

mit den Vorlagen befaßten Ausschüsse gegeben hatte und denen der Innenausschuß dann auch in seiner Beschlußempfehlung gefolgt ist.

Der Haushaltsausschuß hat ferner mitgeteilt, daß er das Testat nach § 96 der Geschäftsordnung unter dem Vorbehalt erteilt, daß der federführende Ausschuß keine Änderungen mit wesentlichen haushaltsmäßigen Auswirkungen empfiehlt.

Da die einbringenden Fraktionen ihren Gesetzentwurf noch einmal geändert haben, wird der Haushaltsausschuß seine Stellungnahme nach § 96 der Geschäftsordnung gesondert abgeben.

Hinsichtlich des Antrags in Drucksache 11/3097 hat der Haushaltsausschuß mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, FDP und SPD bei Zustimmung durch die antragstellende Fraktion DIE GRÜNEN die Ablehnung empfohlen.

Der Finanzausschuß hat in seiner Sitzung vom 9. November 1988 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, der FDP und der SPD gegen die Stimmen der Fraktion DIE GRÜNEN empfohlen, dem Gesetzentwurf nach Maßgabe der Formulierungshilfe des Bundesministeriums der Finanzen vom 4. November 1988, nach der u. a. die Artikel 4 und 5 des Gesetzentwurfs entfallen, zuzustimmen und den Antrag der Fraktion DIE GRÜNEN abzulehnen. Er hat weiter mitgeteilt, daß er den Gesetzentwurf nicht auf seine Verfassungsmäßigkeit geprüft habe.

Im Anschluß an die Anhörung und deren Auswertung haben die Fraktionen der CDU/CSU, der FDP und der SPD zu der abschließenden 40. Sitzung des Innenausschusses am 7. Dezember 1988 einen Änderungsantrag vorgelegt, der auf die in der Anhörung geäußerte Kritik an dem ursprünglichen Gesetzentwurf reagiert, die vom Finanzausschuß übernommenen Vorschläge des Bundesministeriums der Finanzen aufgreift und eine mit Schreiben vom 29. November 1988 übersandte verfassungsrechtliche Beurteilung durch das Bundesministerium des Innern weitgehend berücksichtigt. Zusätzlich enthält der Änderungsantrag den Vorschlag, eine Kommission unabhängiger Sachverständiger einzusetzen, die vor Änderungen in der Struktur und Höhe der Wahlkampfkostenerstattung Empfehlungen vorlegt. Diese Kommission wird vom Bundespräsidenten berufen.

Der mitberatende Rechtsausschuß hat auf dieser Grundlage in seiner Sitzung vom 7. Dezember 1988 mehrheitlich empfohlen, die Annahme des Gesetzentwurfes — Drucksache 11/2421 — mit den dem Rechtsausschuß vorliegenden Änderungen vorzuschlagen. Er hat hiergegen keine rechtlichen oder verfassungsrechtlichen Bedenken erhoben. Er hat mehrheitlich den in der Sitzung des Rechtsausschusses von einem Mitglied der Fraktion der SPD gestellten Antrag abgelehnt, festzustellen, daß gegen § 18 Abs. 6 des Gesetzentwurfes noch verfassungsrechtliche Bedenken bestünden, die bisher noch nicht ausgeräumt seien. Den Antrag der Fraktion DIE GRÜNEN — Drucksache 11/3097 — hat er gegen die Stimmen der Fraktion DIE GRÜNEN abgelehnt.

In der Einzelabstimmung hat der Innenausschuß einen Antrag der Fraktion der SPD, es in § 25 Abs. 2 (Artikel 1 Nr. 8) bei der Zahl 20 000 zu belassen, mit den Stimmen der Fraktionen von CDU/CSU und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen der SPD und DIE GRÜNEN abgelehnt.

Der Ausschuß hat die von der Fraktion DIE GRÜNEN gestellten Anträge, den Artikel 3 sowie die Artikel 4 und 5 des Gesetzentwurfes der Bundesregierung jeweils im Hinblick auf die Prüfung und Veröffentlichung der Rechenschaftsberichte der Parteien durch den Präsidenten des Deutschen Bundestages wieder aufzunehmen, gegen die Stimmen der Fraktion DIE GRÜNEN mit Mehrheit abgelehnt. Mit dem gleichen Abstimmungsergebnis hat der Ausschuß den weiteren Antrag der Fraktion DIE GRÜNEN abgelehnt, das Quorum in § 18 Abs. 6 auf 1,5 vom Hundert der Zweitstimmen festzulegen.

In der Schlußabstimmung hat der Ausschuß dem Gesetzentwurf auf Drucksache 11/2421 in der durch die Beratungen modifizierten Form mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und FDP gegen die Stimmen der Fraktion DIE GRÜNEN zugestimmt. Mit dem gleichen Abstimmungsergebnis hat er den Antrag der Fraktion DIE GRÜNEN auf Drucksache 11/3097 abgelehnt.

B. Zur Begründung

I. Grundsätzliches

Der Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und FDP zur Änderung des Parteiengesetzes und anderer Gesetze (Drucksache 11/2421) und der Antrag der Fraktion DIE GRÜNEN Änderung des Parteiengesetzes (Drucksache 11/3097) sind den Sachverständigen zur Beurteilung in einer öffentlichen Anhörung vorgelegt worden. In dieser Anhörung haben sich Bedenken gegen Einzelregelungen und auch allgemein Bedenken mehrerer Gutachter ergeben. Die Sachverständigen haben auch Anregungen für eine inhaltliche und formale Verbesserung des Gesetzentwurfes vermittelt. Die Einzelheiten ergeben sich aus dem Protokoll über die öffentliche Anhörung.

Die Bedenken und Anregungen, die in der Anhörung vorgetragen worden sind, haben den Berichterstattern der einbringenden Fraktionen Anlaß gegeben, den Gesetzentwurf unter diesen Gesichtspunkten zu überarbeiten. Dabei stand das Bemühen, den Grundbetrag des ursprünglichen Gesetzentwurfes in einen Sockelbetrag, der in die Gesamtwahlkampfkostenerstattung einzubeziehen ist, umzuwandeln, im Vordergrund. Damit sollte die Einführung eines niedrigeren Quorums, als das in dem ersten Entwurf vorgesehene Quorum von 2,5 vom Hundert, verbunden werden. Die vom Ausschuß beschlossene Fassung sieht daher einen Sockelbetrag vor, der mit einem Quorum von 2,0 vom Hundert ausgestattet worden ist. Nach sorgfältiger Wägung der Empfehlungen der Sachverständigen haben sich die Fraktionen der CDU/CSU, SPD und FDP für dieses Quorum entschieden, weil es

einerseits die Einbeziehung auch kleinerer Parteien in die Sockelfinanzierung sichert, andererseits verhindert, daß sogenannte Parteihüllen eine unangemessen hohe Wahlkampfkostenerstattung erhalten. Die Fraktion DIE GRÜNEN hat diese Lösung weiterhin abgelehnt.

Im übrigen wurde den Sachverständigen in weiteren Punkten gefolgt:

1. Die Wahlkampfkostenerstattung für die Europawahl wird ausdrücklich nicht in die Sockelfinanzierung einbezogen.
2. Die ursprüngliche Absicht, die Bemessungsgrundlage für die gesamte Wahlkampfkostenerstattung in der vorausgegangenen Wahl zu sehen, wurde fallengelassen. Es bleibt dabei, daß Bemessungsgrundlage die zu erwartende Bundestagswahl ist.
3. Die Realisierung von Steuervergünstigungen wurde auf Empfehlung des Finanzausschusses und des Bundesministeriums der Finanzen aus der Bindung an die gesetzliche Berichtspflicht herausgenommen. Dies verändert nicht die Berichtspflicht an sich, sondern erleichtert lediglich die praktische Abwicklung von Steuererstattungsanträgen. Die Fraktion DIE GRÜNEN hat dagegen Einspruch erhoben.
4. Darüber hinaus wurde in den Gesetzentwurf eine Vorschrift aufgenommen, die sicherstellen soll, daß vor einer künftigen Veränderung in der Struktur und der Höhe der Wahlkampfkostenerstattung von einer vom Bundespräsidenten zu berufenden Kommission Empfehlungen abgegeben werden. Die Empfehlungen sollen den Fraktionen des Deutschen Bundestages die Beratungen zu notwendigen oder gewünschten Änderungen insoweit erleichtern, als damit eine Objektivierung der öffentlichen und parlamentarischen Erörterung der Wahlkampfkostenerstattung insgesamt erleichtert wird.

Mit diesen Einzelregelungen glaubt der Ausschuß gegen die Stimmen der Fraktion DIE GRÜNEN, verfassungsrechtlichen Bedenken und praktischen Anregungen entsprochen zu haben. Insbesondere in der Einführung des Sockelbetrags sieht der Ausschuß einen Einstieg in eine stärker funktionsorientierte Wahlkampfkostenerstattung. Gerade dieser Schritt wurde von einigen Sachverständigen als wünschenswert bezeichnet.

Der Ausschuß ist dem Antrag der Fraktion DIE GRÜNEN auf Drucksache 11/3907 nicht gefolgt. Seitens der Fraktion DIE GRÜNEN ist bedauert worden, daß der Ausschuß dem seitens der vom Bundespräsidenten berufenen Sachverständigen-Kommission bereits 1983 gemachten Vorschlag eines Bürgerbonus nicht gefolgt ist. Die vom Ausschuß insoweit entwickelte Gegenvorstellung, nämlich den Ausweg über eine Kommission zu wählen, ist nach Auffassung der Fraktion DIE GRÜNEN demgegenüber keine Lösung.

II. Zu den einzelnen Vorschriften

Zu Artikel 1 (Parteiengesetz)

Zu Nummer 1

Nach Umformulierung der steuerlichen Vorschriften in der Weise, daß Vergünstigungen nicht mehr von der zeitgleichen Vorlage und der zeitgleichen Veröffentlichung eines Rechenschaftsberichts durch die jeweils betroffene Partei abhängig gemacht werden, hat der Ausschuß von der zunächst vorgesehenen Ergänzung des § 5 Abs. 3 Parteiengesetz gegen die Stimmen der Fraktion DIE GRÜNEN abgesehen. Er ist damit einem Vorschlag des Bundesinnenministeriums und den Voten des Haushalts- und Finanzausschusses gefolgt.

Zu Nummer 2 Buchstabe a1

In § 18 Abs. 1 Satz 2 wird der Begriff der Wahlkampfkosten neu definiert, als neben der Wahlkampfkostenpauschale noch der Sockelbetrag eingefügt wird. Insofern wird im weiteren Gesetzestext an Stelle von „Erstattungsbeträgen“ von „Anteilen an der Wahlkampfkostenpauschale“ gesprochen.

Zu Nummer 2 Buchstabe c

Der Ausschuß hat den Sockelbetrag als Konsequenz aus der Anhörung geschaffen. Er hat dabei berücksichtigt, daß ein Sockelbetrag auch nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts unter dem Gesichtspunkt des Chancenausgleichs denkbar ist. Der Ausschuß will mit dem Sockelbetrag, den alle Parteien in gleicher Höhe für die Bundestagswahl erhalten, erreichen, daß die kleineren Parteien pro Stimme einen relativ höheren Erstattungsbetrag erhalten als die großen Parteien. Mit dem Absenken des Quorums auf nunmehr 2,0 vom Hundert der gültigen Zweitstimmen hat der Ausschuß auf Bedenken, die Sachverständige in der Anhörung vorgebracht haben, reagiert. Er ist der Auffassung, daß bei diesem Quorum insbesondere neu sich bildende Parteien nicht in einer verfassungsrechtlich anfechtbaren Weise behindert werden. Andererseits verhindert ein Quorum von 2,0 vom Hundert eine Finanzierung von sogenannten Parteihüllen. Der Sockelbetrag bezieht sich auf die gesamte Wahlperiode. Dieser Auffassung der verfassungsrechtlichen Unbedenklichkeit des Sockelbetrages widersprach die Fraktion DIE GRÜNEN.

In den Ausschußberatungen ist auch die Frage der Berechtigung einer Sockelzahlung für Regionalparteien erörtert worden. Im Hinblick vor allem auf die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts bei der Bereitstellung von Sendezeiten in den Medien hat der Ausschuß letztlich in dieser Frage keinen Anlaß zu einschränkenden Regelungen gesehen.

Zu Nummer 2 Buchstabe e

Der Ausschuß ist der Auffassung, daß eine vom Bundespräsidenten zu berufende unabhängige Kommission von Sachverständigen mit ihren Empfehlungen zu Veränderungen in der Struktur und Höhe der Wahlkampfkostenerstattung zur Versachlichung der öffentlichen und parlamentarischen Diskussion beiträgt. Dieses Beratungsverfahren schränkt die Gesetzgebungskompetenz des Parlaments nicht ein und verändert auch nicht das Gesetzgebungsverfahren. Insofern sieht der Ausschuß auch keine verfassungsrechtlichen Probleme; der mitberatende Rechtsausschuß hat in dieser Kommission ebenfalls keine verfassungsrelevanten Wirkungen gesehen.

Zu Nummer 3

Der Ausschuß bindet die Wahlkampfkostenerstattung an die künftigen Wahlchancen. Maßgebend ist damit wieder die Erstattung auf der Basis des Ergebnisses der nächsten Wahl.

Zu Nummer 4

Mit dem neuen Absatz 6 wird der Sockelbetrag eingefügt; damit wird der alte Absatz 6 neuer Absatz 7. Die Länder haben die Möglichkeit, die Einfügung eines Sockelbetrages in ihre Überlegungen einzubeziehen und ggf. zu beschließen.

Zu Nummer 5 Buchstabe a

In den Beratungen hat die Fraktion DIE GRÜNEN den schwer zu lesenden Wortlaut der Formel für die Errechnung des Chancenausgleichs beklagt. Darauf haben auch Sachverständige hingewiesen. Die Ausschlußmehrheit hat aber darauf verwiesen, daß die Berechnungsvorschrift, als mathematische Formel dargestellt, einfach zu handhaben sein wird. Eine solche Formel wird der Bundestagspräsidentin zur Veröffentlichung in ihrem nächsten Bericht über die Rechenschaftsberichte sowie über die Entwicklung der Finanzen der Parteien gemäß § 23 Abs. 5 des Parteiengesetzes (PartG) zur Verfügung gestellt.

Zu Nummer 8

Die Fraktionen der SPD und DIE GRÜNEN haben Bedenken gegen eine Anhebung der Publikationspflichten für Spenden von 20 000 DM auf 40 000 DM geäußert. Auf einen entsprechenden Antrag hin hat die Mehrheit sich aber für die ursprüngliche Entwurfsfassung entschieden.

Zu Nummer 10

Der Ausschuß hat es im Hinblick darauf, daß die 11. Legislaturperiode bereits zur Hälfte abgelaufen

ist, für angemessen gehalten, den Sockelbetrag für die Wahlkampfkostenerstattung zur Wahl zum 12. Deutschen Bundestag nicht auf 6 vom Hundert, sondern auf 3 vom Hundert festzusetzen.

In den Beratungen ist die Frage aufgeworfen worden, wie verfahren werden soll, wenn eine Legislaturperiode vorzeitig endet. Der Ausschuß hat diese Frage nicht entschieden.

Zu Artikel 3

Es wird klargestellt, daß für die Europawahl ein besonderer Sockelbetrag nicht gezahlt wird. Der Ausschuß geht davon aus, daß die Grundausrüstung, die der Sockelbetrag nach dem Parteiengesetz sicherstellt, die den Parteien bei Europawahlen entstehenden Grundkosten mit abdeckt.

Der Ausschuß hat auch den Vorschlag erörtert, den Sockelbetrag je zu Hälfte auf die Bundestags- und Europawahlen zu verteilen. Materielle oder praktische Vorteile waren in einer solchen Regelung aber nicht zu erkennen. Die Fraktion DIE GRÜNEN hat betont, daß in bezug auf die Europawahlen kleinere Parteien, die in den Europawahlen das Quorum von 2 vom Hundert erreichen, auf Chancenausgleich in der Beanspruchung des Sockelbetrages klagen könnten.

Zu Artikel 4 (Einkommensteuergesetz)*Zu Nummer 1 (§ 10b EStG)*

§ 10b EStG wird aus Gründen der Übersichtlichkeit und Klarheit insgesamt neu gefaßt. In der Neufassung enthält Absatz 1 die Regelung einschließlich der Höchstbetragsregelungen über den Abzug von Ausgaben für gemeinnützige Zwecke, Absatz 2 die Regelung über den Abzug von Mitgliedsbeiträgen und Spenden an politische Parteien und Absatz 3 die für alle begünstigten Zwecke geltenden Regelungen über den Abzug von Sachspenden, Nutzungen und Leistungen. § 9 Nr. 3 KStG wird ebenfalls neu gefaßt.

Der Spendenhöchstbetrag von 60 000 DM wird bei der Zusammenveranlagung von Ehegatten aus verfassungsrechtlichen Gründen verdoppelt (§ 10b Abs. 2 EStG).

Zu Nummer 2 (§ 34g EStG)

Die in § 10b Abs. 3 enthaltenen allgemeinen Spendenregelungen gelten nach Sinn und Zweck der gesetzlichen Vorschriften und nach der Gesetzssystematik auch für die Spenden-Sonderregelung des

§ 34 g EStG. Im Interesse der Rechtssicherheit wird dies klargestellt.

Zu Nummer 3 (§ 52 EStG)

Buchstabe a Sätze 2 und 3 übernehmen die vorläufige Übergangsregelung des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 14. Juli 1986 sowie die entsprechende Regelung der Finanzverwaltung (vgl. Schreiben des BMF vom 29. September 1986, BStBl I S. 488).

Zu Artikel 5 (Körperschaftsteuergesetz)

Zu Nummer 1 (§ 9 KStG)

Auf Artikel 3 Nr. 2 und 3 wird hingewiesen.

Zu Nummer 2 (§ 54 KStG)

Auf die Begründung zu Artikel 3 Nr. 3 wird hingewiesen.

Bonn, den 8. Dezember 1988

Krey Bernrath Lüder Frau Dr. Vollmer

Berichterstatter

