

Unterrichtung durch den Bundespräsidenten

Empfehlungen der Kommission unabhängiger Sachverständiger zur Parteienfinanzierung

Gliederung	Seite
A. Einsetzung, Auftrag und Arbeitsweise der Kommission	7
B. Empfehlungen	7
1. <i>Kapitel: Die verfassungsrechtliche Ausgangslage</i>	7
I. Die Rechtsprechung bis zum Urteil vom 9. April 1992	7
1. Allgemeines	7
2. Unmittelbare staatliche Leistungen an politische Parteien	8
3. Mittelbare staatliche Leistungen an politische Parteien	8
4. Staatliche Finanzierung kommunaler Wählergemeinschaften	9
5. Staatliche Leistungen an Fraktionen	9
6. Staatliche Leistungen an die parteinahen Stiftungen	10
7. Abgeordnetenentschädigung; persönliche Mitarbeiter der Abgeordneten	10
II. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 9. April 1992	10
1. Grundsätzliche verfassungsrechtliche Vorgaben	10
a) Über die Funktion als Wahlvorbereitungsorganisationen hinausgehende Rolle der Parteien	11
b) Staatsfreiheit der Parteien	11
c) Chancengleichheit der Parteien und Wählergemeinschaften und Gleichheit der politischen Teilhabe der Bürger	11

	Seite
2. Verfassungswidrige Regelungen des Parteiengesetzes in der Fassung von 1988	12
a) Steuervergünstigungen nach § 10 b EStG, § 9 KStG	12
b) Benachteiligung kommunaler Wählergemeinschaften	12
3. Vorgaben für die Neuregelung: Obergrenzen und Verteilungskriterien	12
a) Die steuerliche Begünstigung von Beiträgen und Spenden gemäß §§ 10 b und 34 g EStG	13
b) Obergrenzen und Verteilungskriterien für die direkte Staatsfinanzierung	13
aa) Absolute Obergrenze	13
bb) Relative Obergrenze	14
cc) Verteilungskriterien	14
2. <i>Kapitel: Die Aufgaben der Parteien</i>	14
I. Allgemeines	14
II. Kernaufgaben	15
III. Parteitypische, aber nicht notwendige Aufgaben	15
IV. Sonstige zulässige, aber nicht parteitypische Aufgaben	15
V. Unzulässige Tätigkeiten	16
3. <i>Kapitel: Entwicklung der Parteifinanzen</i>	16
I. Einnahmen	16
1. Gesamteinnahmen	16
2. Einnahmearten	17
a) Mitgliedsbeiträge	17
b) Spenden	17
c) Mandatsträgerabgaben	18
d) Einnahmen aus Unternehmenstätigkeit	18
e) Kreditaufnahmen	18
f) Direkte staatliche Zuwendungen	19
II. Struktur von Ausgaben und Vermögen	19
1. Ausgabenrechnung	19
2. Personalausgaben	19
3. Verwaltungsausgaben	19
4. Ausgaben für politische Tätigkeit	20
5. Vermögensrechnung	20
III. Die Finanzlage der verschiedenen Gliederungsebenen der Parteien .	20

	Seite
4. <i>Kapitel: Vorschläge zur direkten Staatsfinanzierung der Parteien</i>	20
I. <i>Übergreifende Kriterien und Obergrenzen</i>	20
1. <i>Kein verfassungsrechtliches Gebot der Staatsfinanzierung</i>	21
2. <i>Der neue Ansatz</i>	21
a) <i>Absolute Obergrenze</i>	21
b) <i>Relative Obergrenze</i>	22
c) <i>Verteilungskriterien</i>	22
II. <i>Maßstäbe für die Staatsfinanzierung</i>	22
1. <i>Wählerstimmen als Bemessungsgrundlage</i>	22
a) <i>Wähler, nicht Wahlberechtigte</i>	22
b) <i>Gemeindewahlen</i>	23
c) <i>Gesetzgebungskompetenz</i>	23
d) <i>Wählerstimmen kein alleiniger Maßstab</i>	23
2. <i>Beiträge und Spenden als Bemessungsgrundlage</i>	24
a) <i>Hohe Gesamtbegünstigung</i>	24
b) <i>Anreizwirkung</i>	24
c) <i>Steigerungsmöglichkeiten für selbst erwirtschaftete Ein-</i> <i>nahmen</i>	24
d) <i>Berücksichtigung bis zur Steuerbegünstigungsgrenze</i>	24
e) <i>Gleichbehandlung von Beiträgen und Spenden; Beschränkung</i> <i>auf Geld- und Sachzuwendungen</i>	24
f) <i>Ausgleich für kleine Parteien?</i>	25
3. <i>Gleichmäßige zeitliche Verteilung</i>	25
4. <i>Mindestquoten</i>	25
5. <i>Zahler und Empfänger</i>	25
6. <i>Relative Obergrenze auch auf der Ebene der Parteizentralen</i>	26
7. <i>Kommunale Wählergemeinschaften</i>	26
III. <i>Der Vorschlag der Kommission</i>	26
5. <i>Kapitel: Vorschläge zur Eigenfinanzierung der Parteien</i>	28
I. <i>Allgemeines</i>	28
II. <i>Ausgabenbegrenzung</i>	29
III. <i>Begrenzung der Kreditaufnahme</i>	29
IV. <i>Beiträge</i>	30
V. <i>Spenden</i>	30

	Seite
VI. Steuerliche Begünstigung von Beiträgen und Spenden	31
1. § 34 g EStG	31
2. § 10 b Abs. 2 EStG	32
3. Umgehungsmethoden	32
VII. Parteinterner Finanzausgleich	33
6. <i>Kapitel: Finanzierung der Fraktionen</i>	33
I. Partei und Fraktion	33
II. Tatsächliche Situation und Entwicklung	33
III. Aufgaben der Fraktionen	34
IV. Finanzkontrolle durch Rechnungshöfe	34
V. Gefahren für Offenheit und Bürgernähe des politischen Prozesses ...	35
VI. Rechtliche Defizite und ihre Behebung	35
1. Fehlende Transparenz und Begrenzung der Fraktionsfinan-	
zierung	35
2. Notwendige Verbesserungen	36
3. Verfassungsvorschrift	36
7. <i>Kapitel: Parteinahе Stiftungen</i>	36
I. Allgemeines	36
II. Stark ansteigende Staatsfinanzierung	37
III. Fehlende Transparenz des Bewilligungsverfahrens	37
IV. Die Kontrolle der Stiftungen nach geltendem Recht	38
V. Die Vorschläge der Kommission: Mehr Kontrolle und Transparenz ..	38
1. Gesetzliche Regelung	38
2. Begrenzung der Staatsmittel	38
3. Wirtschaftspläne	38
4. Wirtschaftsprüfungsberichte	38
5. Schlußberichte des Bundesrechnungshofes	39
6. Rückforderung nicht ordnungsgemäß verwendeter öffentlicher	
Mittel	39
8. <i>Kapitel: Größere Öffentlichkeit der Gesetzgebung, Publizität und</i>	
<i>Kontrolle der Finanzierung</i>	39
I. Allgemeines	39

	Seite
II. Gesetzgebungsvorbehalt bei Parteien-, Fraktions- und Stiftungsfinanzierung	40
1. Gesetzesvorbehalt für die Parteienfinanzierung	40
2. Gesetzesvorbehalt für die Fraktionsfinanzierung	40
3. Gesetzesvorbehalt für die Finanzierung der parteinahen Stiftungen	41
III. Verschärfte Anforderungen an das Gesetzgebungsverfahren	41
1. Schriftliche Begründung von Gesetzesvorlagen	41
2. Unabdingbare Mindestfristen zwischen der Einbringung und den Lesungen von Gesetzesvorlagen	41
3. Neue rechtliche Regelungen	41
IV. Wirkung von Gesetzen erst in der nächsten Legislaturperiode	42
V. Verschärfung der Publizitäts- und Rechenschaftspflichten	42
1. Publizitäts- und Rechenschaftspflichten der politischen Parteien ..	42
2. Publizitäts- und Rechenschaftspflichten der Fraktionen	43
3. Publizitäts- und Rechenschaftspflichten der parteinahen Stiftungen	44
4. Zusammenhang mit der Abgeordnetenentschädigung	45
VI. Einrichtung einer unabhängigen ständigen Kommission beim Bundespräsidenten zur Finanzierung der Abgeordneten, politischen Parteien, Fraktionen und parteinahen Stiftungen	45
1. Kommission mit Entscheidungsbefugnissen	45
2. Beratende und empfehlende Kommission	46
9. <i>Kapitel: Übergangsregelungen</i>	46
I. Allgemeines	46
II. Abschlagszahlungen	46
III. Pauschale nach § 18 Abs. 1 PartG	46
IV. Kommunale Wählergemeinschaften	47
C. Schlußbetrachtung	47
D. Zusammenstellung der Empfehlungen	48
E. Abweichende Meinung des Kommissionsmitglieds Prof. Dr. Hans Herbert von Arnim	51
I. Überblick über die Abweichungen	51
II. Ausgangslage für die Reform	52
III. Die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts	53

	Seite
IV. Einzelbegründung meiner abweichenden Meinung	54
1. Überhöhte direkte Staatsfinanzierung	54
2. Staatliche Prämierung verfassungswidriger „Parteisteuern“ — ein Widerspruch in sich	55
3. Transparenz und Begrenzung der Staatsfinanzierung von Partienstiftungen	56
4. Verfahren der Kommission	58

F. Anhang: Tabellen und Schaubild

Abkürzungen

a. a. O.	am angegebenen Ort
AbgG	Abgeordnetengesetz
Abs.	Absatz
AO	Abgabenordnung
Art.	Artikel
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BHO	Bundshaushaltsordnung
BRH	Bundesrechnungshof
BStBl	Bundessteuerblatt
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
BVerfGE	Amtliche Entscheidungssammlung des Bundesverfassungsgerichts
EStG	Einkommensteuergesetz
GG	Grundgesetz
GO-BT	Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
KStG	Körperschaftsteuergesetz
PartG	Parteiengesetz

A. Einsetzung, Auftrag und Arbeitsweise der Kommission

Im Sommer 1992 setzte Bundespräsident Richard von Weizsäcker eine Kommission unabhängiger Sachverständiger zur Parteienfinanzierung ein mit dem Auftrag, „in voller Unabhängigkeit Vorschläge für eine künftige Regelung der mit der Parteienfinanzierung zusammenhängenden Fragen zu erarbeiten“. Er berief folgende Mitglieder in die Kommission:

Prof. Dr. Hans Herbert von Arnim, Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer,

Ernst Breit, ehemaliger Vorsitzender des Deutschen Gewerkschaftsbundes,

Prof. Dr. h.c. Wolfgang Kartte, Präsident des Bundeskartellamts a. D.,

Dr. Siegfried Mann, ehemaliger Hauptgeschäftsführer des Bundesverbandes der Deutschen Industrie,

Prof. Dr. Hans-Peter Schneider, Universität Hannover,

Prof. Dr. Horst Sandler, Präsident des Bundesverwaltungsgerichts a. D.,

Prof. Dr. Dr. h.c. Klaus Stern, Universität zu Köln.

Zum Vorsitzenden ernannte er Prof. Dr. Sandler. Die Kommission bestimmte Prof. Dr. Stern zum stellvertretenden Vorsitzenden. Sekretär der Kommission war Ministerialrat Ulrich Wember, Bundespräsidialamt.

Die Kommission konstituierte sich am 3. September 1992.

Die Einsetzung einer Kommission unabhängiger Sachverständiger durch den Bundespräsidenten war erforderlich geworden, nachdem das Bundesverfassungsgericht mit Urteil vom 9. April 1992 (BVerfGE 85, 264) wesentliche Teile der bisherigen Regelungen über die Parteienfinanzierung für verfassungswidrig erklärt hatte (vgl. § 18 Abs. 8 PartG 1989). Nach dem ihr erteilten Auftrag soll die Kommission Empfehlungen unterbreiten, wie die Parteienfinanzierung unter Beachtung des grundgesetzlichen Auftrags der Parteien und unter Berücksichtigung des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 9. April 1992 künftig neu geregelt werden soll.

Die Kommission widmete sich dieser Aufgabe in 13 Sitzungen. Sie hat die Schatzmeister der im Bundestag vertretenen Parteien, die Parlamentarischen Geschäftsführer der Fraktionen und Gruppen im Bundestag sowie den Bundesvorsitzenden der Freien Wählergemeinschaften angehört. Außerdem ist sie einmal mit Mitgliedern der von der Präsidentin des Deutschen Bundestages eingesetzten unabhängigen Kommission zur Überprüfung des Abgeordnetenrechts zusammengetroffen.

Die Kommission übergab ihre Empfehlungen dem Bundespräsidenten am 17. Februar 1993.

B. Empfehlungen

1. KAPITEL

Die verfassungsrechtliche Ausgangslage

Die verfassungsrechtliche Ausgangslage für die Empfehlungen der Kommission ist nachhaltig beeinflusst durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und maßgeblich geprägt durch das Urteil vom 9. April 1992 (BVerfGE 85, 264).

I. Die Rechtsprechung bis zum Urteil vom 9. April 1992

Diesem Urteil geht eine wechselvolle Vorgeschichte in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts voraus. Sie im einzelnen darzustellen ist für das Verständnis der Empfehlungen der Kommission nicht erforderlich. Nur folgendes verdient, weil im wesentlichen noch von Einfluß, hervorgehoben zu werden:

1. Allgemeines

Das Prinzip der repräsentativen Demokratie, zu dem sich das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland bekennt, ist ohne politische Parteien nicht funktionsfähig. Sie sind notwendige Verbindungsglieder zwischen Staat und Gesellschaft. Sie finden ihre verfassungsrechtliche Ausprägung in Art. 21 GG. Die Kurzformel, die dort die Grundfunktion der Parteien mit dem Auftrag umschreibt, „bei der Willensbildung des Volkes mit(zuwirken)“, führte bald nach Inkrafttreten des Grundgesetzes zu lebhaften Diskussionen über den Status der Parteien, ihre Stellung zur institutionalisierten Staatlichkeit und zu einer Reihe weiterer grundlegender Fragen. Diese betreffen vor allem die Chancengleichheit der Parteien, insbesondere die unmittelbare und mittelbare staatliche Parteienfinanzierung sowie Probleme der Rechenschaftspflicht über ihre Finanzen. Mit diesen Problemen sah sich die Rechtsprechung des Bundes-

verfassungsgerichts frühzeitig konfrontiert, um so mehr als das in Art. 21 Abs. 3 GG geforderte Parteiengesetz auf sich warten ließ. Infolgedessen sah sich der Gesetzgeber gezwungen, stärker Verfassungsrichterrecht nachzuzeichnen als eigenständige Regelungen zu treffen.

Nachdem das Bundesverfassungsgericht zunächst in den Parteien eine „verfassungsrechtliche Institution“ und „integrierende Bestandteile des Verfassungsaufbaus“ gesehen hatte, lehnt es seit 1966 in ständiger Rechtsprechung „jede staatlich-institutionelle Verfestigung der Parteien ab und verbietet ihre Einfügung in den Bereich der organisierten Staatlichkeit“ (BVerfGE 20, 56 [102]).

Die unterschiedliche Haltung des Bundesverfassungsgerichts zur verfassungsrechtlichen Stellung der politischen Parteien schlug sich in einer mehrfach wechselnden Rechtsprechung über Zulässigkeit und Grenzen unmittelbarer und mittelbarer staatlicher Parteienfinanzierung nieder. Dabei durchzog die Rechtsprechung als Grundtendenz das Bemühen um eine Begrenzung der staatlichen Parteienfinanzierung.

2. Unmittelbare staatliche Leistungen an politische Parteien

Die in seinem ersten Urteil vom 24. Juni 1958 (BVerfGE 8, 51) zur unmittelbaren staatlichen Parteienfinanzierung entwickelten Grundsätze hat das Bundesverfassungsgericht bald aufgegeben, bis sie schließlich im Urteil vom 9. April 1992 in gewisser Weise, freilich unter anderen Konstellationen und in einem völlig veränderten Koordinatensystem, wieder aufgenommen wurden. Das Bundesverfassungsgericht erklärte es nämlich zunächst für verfassungsrechtlich „zulässig, nicht nur für die Wahlen selbst, sondern auch für die die Wahlen tragenden politischen Parteien finanzielle Mittel von Staats wegen zur Verfügung zu stellen“ (BVerfGE 8, 51 [63]; ebenso BVerfGE 12, 276 [280]). Demgegenüber erklärte das Bundesverfassungsgericht, nachdem der Haushaltsgesetzgeber den Parteien Sondermittel für die politische Bildungsarbeit in stetig steigendem Umfang zur Verfügung gestellt hatte, wenig später — mit erkennbar ausgabenbremsender Tendenz — die Bereitstellung von Mitteln für die Aufgaben der Parteien für nichtig, weil „eine teilweise Staatsfinanzierung der Parteien durch jährliche oder monatliche Zahlungen für ihre gesamte politische Tätigkeit die Parteien dem staatsorganischen Bereich zwar nicht einfügen, jedoch mit diesem Bereich verschränken und die Parteien der staatlichen Vorsorge überantworten (würde)“ (BVerfGE 20, 56 [102]).

Damit sollte jedoch nicht jegliche Form unmittelbarer staatlicher Zuwendungen an die Parteien ausgeschlossen werden. Vielmehr eröffnete das Gericht dem Gesetzgeber unter Hinweis auf die Bedeutung der politischen Parteien bei der Vorbereitung und Durchführung der Wahlen die Möglichkeit, gesetzliche Regelungen über die Erstattung der notwendigen Kosten eines angemessenen Wahlkampfes zu treffen. Der Gesetzgeber griff in § 18 des nach dem Urteil des

Bundesverfassungsgerichts von 1966 erlassenen Parteiengesetzes vom 24. Juli 1967 die vom Gericht aufgezeigte Möglichkeit der Wahlkampfkostenerstattung auf, deren gesetzliche Ausgestaltung vom Bundesverfassungsgericht im wesentlichen gebilligt wurde. Auf Einzelheiten braucht hier nicht eingegangen zu werden, weil sie durch das Urteil vom 9. April 1992, welches die unmittelbare Parteienfinanzierung in Form lediglich der Wahlkampfkostenerstattung abschaffte, überholt sind.

Immerhin verdient hervorgehoben zu werden, daß sich bereits im Urteil vom 3. Dezember 1968 (BVerfGE 24, 300 [337, 339]) eine absolute Obergrenze für die Parteienfinanzierung andeutet, wie sie das Urteil vom 9. April 1992 schließlich in Ableitung aus dem Verfassungsrecht festsetzte. Nach einem Maßstab, der „der Wahlkampfkostenerstattung für die Zukunft feste Grenzen zieht“, durften Wahlkampfkosten nämlich nicht erstattet werden, „die je Wahlberechtigten die Kosten des Bundestagswahlkampfes von 1965 überschreiten“ (in Höhe von insgesamt 95 Millionen DM), ohne aber einen höheren erstattungsfähigen Aufwand, etwa auf Grund von Kostensteigerungen, gänzlich auszuschließen. Dementsprechend billigte das Bundesverfassungsgericht die allmähliche Erhöhung der — vom Gesetzgeber zunächst auf 2,50 DM je Wahlberechtigten festgesetzten — Pauschale auf schließlich 5 DM ohne konkrete Berechnung der Kosten des jeweiligen Wahlkampfes. Eine staatliche Dauerfinanzierung der Parteien deutete sich in der vom Bundesverfassungsgericht ebenfalls gebilligten Regelung an, die Abschlagszahlungen in den Jahren vor einem Wahljahr in Höhe eines Teiles der zu erwartenden Wahlkampfkostenentschädigung vorsah (BVerfGE 24, 300 [348ff.]).

Mit seinem Urteil vom 9. April 1992 kehrte das Bundesverfassungsgericht im Ergebnis wieder zu seiner Ausgangsrechtsprechung insoweit zurück, als es eine zulässige staatliche Parteienfinanzierung nicht mehr auf die Erstattung der Wahlkampfkosten beschränkte, sondern eine allgemeine Finanzierung der Parteien für ihre Aufgaben gestattete. Mittlerweile hat allerdings das Gericht eine Reihe von Anforderungen an Transparenz und Begrenzungen entwickelt (näher unten II 3).

Festgeblieben hingegen ist das Bundesverfassungsgericht in seinem Ausspruch, daß eine völlige oder nur überwiegende Deckung des Geldbedarfs der Parteien aus öffentlichen Mitteln mit dem Grundgesetz nicht zu vereinbaren sei (erstmalig ausdrücklich in BVerfGE 20, 56 [102]). Diese Überlegungen fanden im Jahre 1984 auch in § 18 Abs. 6 PartG ihren Niederschlag (dazu bestätigend BVerfGE 73, 40 [97]) und sind im Urteil vom 9. April 1992 durch das bekräftigt worden, was das Bundesverfassungsgericht nunmehr als „relative Obergrenze“ bezeichnet (BVerfGE 85, 264 [289]).

3. Mittelbare staatliche Leistungen an politische Parteien

Von Kontinuität ist, jedenfalls im wesentlichen, die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts geprägt, soweit es um die mittelbare Staatsfinanzierung,

also insbesondere darum geht, inwieweit Spenden für politische Parteien steuerbegünstigt sein dürfen und damit der Staat auf einen Teil der ihm zustehenden Steuereinnahmen verzichten darf. Sein erstes — oben (2) bereits erwähntes — Urteil (BVerfGE 8, 51) erkannte an, daß der Staat zwar die Parteien in ihrem Bestreben unterstützen darf, Spenden zu erlangen, dies aber nicht mit dem Ergebnis tun dürfe, daß „eine bestimmte Partei oder Parteiengruppe vor anderen Parteien begünstigt wird“ (S. 65); die Möglichkeit, Spenden an eine politische Partei — damals ohne Obergrenze — bei der Ermittlung des steuerpflichtigen Einkommens abzuziehen, wirke „als Anreiz zum Spenden in erster Linie auf die Einkommensteuerpflichtigen mit großem Einkommen und auf die Körperschaftsteuerpflichtigen“ (S. 66) und begünstige daher „unter Verstoß gegen das formale Prinzip der Chancengleichheit“ (S. 67) „Parteien, deren Programm und Tätigkeit kapitalkräftige Kreise ansprechen“ (S. 66). Zugleich verletze eine solche steuerrechtlich sich ungleich auswirkende Regelung das Grundrecht des Bürgers auf gleiche Teilhabe an der politischen Willensbildung und damit ebenfalls den Grundsatz der formalen, die Ausübung politischer Rechte in der Demokratie beherrschenden Gleichheit, weil die politische Meinung der Besserverdienenden „sozusagen prämiert“ würde (S. 69).

In Weiterführung dieser Rechtsprechung billigte das Bundesverfassungsgericht in dem schon oben (2) erwähnten Urteil vom 3. Dezember 1968 (BVerfGE 24, 300 [358 ff.]) die steuerliche Begünstigung relativ geringfügiger Spenden durch §§ 34, 35 PartG 1967 (600 DM bzw. 1 200 DM pro Jahr für zusammen veranlagte Ehegatten), weil dies insbesondere Großspenden nicht mehr begünstige (S. 358 f.). Im Urteil vom 24. Juli 1979 (BVerfGE 56, 63 [82]) ist ausgesprochen, daß der Gesetzgeber nicht gehalten sei, die erwähnten Freigrenzen (600/1 200 DM) zu erhöhen; andererseits sei er nicht gehindert, dies — „in engen Grenzen“ — zu tun. Der Gesetzgeber griff diesen Hinweis auf und verdreifachte die bisherigen Höchstgrenzen auf 1 800/3 600 DM durch Gesetz vom 18. August 1980.

Zu einer Änderung der Rechtsprechung führte das Urteil vom 14. Juli 1986 (BVerfGE 73, 40), in dem sich das Bundesverfassungsgericht mit dem Gesetz vom 22. Dezember 1983 zu befassen hatte, das Parteispenden u. a. nach § 10 b Abs. 2 EStG ohne Höchstgrenze steuerlich begünstigt und in § 22 a PartG einen sogenannte Chancenausgleich eingeführt hatte, der einen Ausgleich zwischen Parteien mit hohem und niedrigem Spendenaufkommen bewirken sollte, soweit dieser Unterschied durch die Steuerermäßigung verstärkt wurde. Gleichzeitig war in § 34 g EStG eine sog. Kleinspendenregelung getroffen worden, die es ermöglichte, bis zu einer Grenze von 600 DM bzw. 1 200 DM 50 v.H. einer Parteispende von der Steuerschuld abzuziehen. Das Bundesverfassungsgericht mißbilligte zwar — wie schon in seinem ersten Parteienfinanzierungsurteil vom 24. Juni 1958 (BVerfGE 8, 51) für eine vergleichbar weitgehende Regelung —, daß Parteispenden ohne Höchstgrenze steuerlich absetzbar waren (S. 82 f. unter bestätigender Bezugnahme auf BVerfGE 8, 51 [69]), hielt aber im Gegensatz zu seiner bisherigen Rechtsprechung eine steuer-

liche Begünstigung von Spenden bis zu 100 000/200 000 DM noch für verfassungsrechtlich zulässig (BVerfGE 73, 40 [84]), in der Erwartung, daß die unterschiedlich hohen mittelbaren Steuervorteile der Parteien durch den sog. Chancenausgleich kompensiert werden könnten, berücksichtigte dabei aber nicht hinreichend das Recht der Bürger auf gleiche Teilhabe an der politischen Willensbildung. Diese Entscheidung bewirkte ein erneutes Tätigwerden des Gesetzgebers durch das Gesetz vom 22. Dezember 1988; es setzte die Grenze der Steuerbegünstigung in § 10 b Abs. 2 EStG auf 60 000/120 000 DM pro Jahr fest.

Im Urteil vom 9. April 1992 kehrte das Bundesverfassungsgericht schließlich, was die mittelbare staatliche Parteienfinanzierung anlangt, wieder zu seiner früheren Rechtsprechung zurück.

4. Staatliche Finanzierung kommunaler Wählergemeinschaften

Im Beschluß vom 15. August 1985 (BVerfGE 69, 92) stellte das Gericht zwar fest, der Grundsatz der Chancengleichheit binde den Gesetzgeber nicht nur gegenüber politischen Parteien, sondern auch gegenüber anderen Gruppen und Bewerbern, die mit den politischen Parteien im Wettbewerb stünden; die steuerliche Begünstigung bei der Abzugsfähigkeit von Parteispenden dürfe nicht ein Ausmaß erreichen, „das geeignet ist, die vorgegebene Wettbewerbslage zwischen den politischen Parteien und den kommunalen Wählervereinigungen in einer ernsthaft ins Gewicht fallenden Weise zu verändern“ (S. 109). Der im Vergleich zu den kommunalen Wählervereinigungen wesentlich höhere Finanzbedarf der politischen Parteien rechtfertigte aber nach Meinung des Bundesverfassungsgerichts die Bevorzugung der Spenden an Parteien im Steuerrecht, da damals die Steuerersparnis im Höchstfall 300 DM betragen konnte und darin nur eine geringfügige Ungleichbehandlung zu sehen sei (S. 111 f.).

Das änderte sich, als die steuerrechtliche Anerkennung von Spenden an politische Parteien wesentlich erweitert wurde. Das Bundesverfassungsgericht erklärte deshalb die Nichtberücksichtigung der Spenden an kommunale Wählergemeinschaften durch § 10 b Abs. 2 EStG für verfassungswidrig (BVerfGE 78, 350 [361]). Im Urteil vom 9. April 1992 hat das Bundesverfassungsgericht erneut den zuständigen Gesetzgeber auf die Notwendigkeit hingewiesen, die Lage der mit den Parteien auf der kommunalen Ebene konkurrierenden Wählergemeinschaften zu bedenken (BVerfGE 85, 264 [328]). Auch insoweit kann man von einer nunmehr ständigen Rechtsprechung ausgehen.

5. Staatliche Leistungen an Fraktionen

Die Parlamentsfraktionen sind nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts als „Teile und ständige Gliederungen“ der Parlamente „notwendige Einrichtungen des Verfassungslebens“ und

als solche „der organisierten Staatlichkeit eingefügt“ (BVerfGE 20, 56 [104f.], 80, 188 [231]); anders als die politischen Parteien gehören sie also zum staatlichen Bereich. Dies rechtfertigt — anders als bei den politischen Parteien — die Finanzierung der Fraktionen fast gänzlich aus staatlichen Mitteln, die aber „ausschließlich der Finanzierung von Tätigkeiten des Bundestages (dienen), die den Fraktionen nach Verfassung und Geschäftsordnung obliegen“ (BVerfGE 80, 188 [231]). Jedoch sind „die Fraktionen den politischen Parteien eng verbunden“ (BVerfGE 20, 56 [104]), so daß die Tätigkeit der Fraktionen auch den sie tragenden politischen Parteien zugute kommt. Wegen dieser engen Zusammenhänge zwischen Fraktionen und Parteien hat das Bundesverfassungsgericht Anlaß gesehen, darauf hinzuweisen, daß es „ein die Verfassung verletzender Mißbrauch (wäre), wenn die Parlamente den Fraktionen Zuschüsse in einer Höhe bewilligen würden, die durch die Bedürfnisse der Fraktionen nicht gerechtfertigt wären, also eine verschleierte Parteienfinanzierung enthielten“ (BVerfGE 20, 56 [105]). In ähnliche Richtung zielt die Bemerkung des Bundesverfassungsgerichts, es sei unzulässig, einen Teil der Fraktionszuschüsse für die gleichen Zwecke zu verwenden, für die der Abgeordnete eine Amtsausstattung erhält (BVerfGE 80, 188 [231]). Gleichermäßen verfassungswidrig wäre es, hätte der Bundestag — an der vom Bundesrechnungshof zu überwachenden Zweckbindung vorbei — mit der Regelung der Fraktionszuschüsse, „sei es durch übermäßige Zuwendungen, sei es durch ungenügende Voraussicht und Kontrolle, einem Mißbrauch das Tor geöffnet und so den Weg geebnet für eine verfassungswidrige Parteienfinanzierung oder für eine verdeckte Begünstigung fraktionsangehöriger Abgeordneter“ (BVerfGE 80, 188 [214]).

Obergrenzen wie bei der Parteienfinanzierung hat das Bundesverfassungsgericht jedoch nicht festgesetzt; ebenso hat es die Frage offen gelassen, ob die Fraktionsfinanzierung einer materiell-gesetzlichen Grundlage bedarf. Jedenfalls haben sich die staatlichen Finanzzuwendungen an die Fraktionen in allen Ebenen vervielfacht und übertreffen die Zuschüsse an die Parteien teilweise beträchtlich (unten 6. Kapitel II). Wegen der engen Zusammenhänge zwischen den Fraktionen und den sie tragenden politischen Parteien sah sich die Kommission — ebenso wie die Parteienfinanzierungskommission des Bundespräsidenten 1983 (vgl. deren Bericht S. 185ff.) — veranlaßt, auch Fragen der Fraktionsfinanzierung nachzugehen.

6. Staatliche Leistungen an die parteinahen Stiftungen

Zusammenhänge bestehen auch zwischen Stiftungen und den ihnen jeweils nahestehenden Parteien. Die Kommission hat deshalb — wie bei der Fraktionsfinanzierung in Übereinstimmung mit der Parteienfinanzierungskommission 1983 (vgl. deren Bericht S. 188f.) — Fragen der Stiftungsfinanzierung in ihre Überlegungen einbezogen.

7. Abgeordnetenentschädigung; persönliche Mitarbeiter der Abgeordneten

Verbindungen ergeben sich schließlich zwischen der Entschädigung der Abgeordneten gemäß Art. 48 Abs. 3 GG und der Parteienfinanzierung. Als herausragende Repräsentanten ihrer Partei tragen die Abgeordneten durch Beiträge und Spenden zur Finanzierung der politischen Parteien bei. Nicht von vornherein auszuschließen ist die Gefahr, daß die Abgeordnetenentschädigung in einer Höhe festgesetzt wird, die es ermöglicht, daraus Sonderbeiträge an die Parteien zu leisten, die Entschädigung also mittelbar auch der Parteienfinanzierung dient (vgl. BVerfGE 40, 296 [316]). Fragen der Abgeordnetenentschädigung gehören indessen zu dem Arbeitsbereich der von der Bundestagspräsidentin eingesetzten Unabhängigen Kommission zur Überprüfung des Abgeordnetenrechts; sie sind von dem Auftrag der hier tätigen Kommission nicht umfaßt. Des Zusammenhangs wegen und in Absprache mit der vorgenannten Kommission mußte jedoch auf einige Teilaspekte eingegangen werden. So sah die Kommission Anlaß, der Finanzierung der persönlichen Mitarbeiter der Abgeordneten nachzugehen, weil diese Tätigkeit in mancherlei Hinsicht nicht nur unmittelbar den Abgeordneten, sondern auch den Parteien zugute kommt und deswegen — zu Recht oder zu Unrecht — der Verdacht erhoben worden ist, insoweit handele es sich zumindest teilweise um eine verdeckte Parteienfinanzierung.

II. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 9. April 1992

Das Bundesverfassungsgericht hat mit seinem Urteil vom 9. April 1992 (BVerfGE 85, 264) wesentliche Teile der staatlichen Parteienfinanzierung für verfassungswidrig erklärt und den Gesetzgeber verpflichtet, spätestens zum 1. Januar 1994 eine Neuregelung zu treffen.

1. Grundsätzliche verfassungsrechtliche Vorgaben

Das Urteil bringt eine Präzisierung und teilweise Fortentwicklung der verfassungsrechtlichen „Rolle“ der Parteien. Es enthält vor allem drei entscheidende neue Akzente: Einmal wird die bisherige einseitige Betonung der Rolle der Parteien als Wahlvorbereitungsorganisation relativiert. Das ermöglicht es dem Gericht, die praktisch längst überholte Beschränkung der Staatsfinanzierung auf die Wahlkampfkostenerstattung aufzugeben (dazu unter a). Zum zweiten entwickelt das Gericht den Begriff der „Staatsfreiheit der Parteien“ zu einem Gebot der „Staatsferne“ der Parteien fort (b). Drittens leitet das Gericht aus dem Grundgedanken, daß das Parlament bei der staatlichen Parteienfinanzierung in eigener Sache entscheidet und deshalb in besonderer Weise der Kontrolle und Begrenzung von außen bedarf, der das gesamte Urteil mitträgt, in Verbindung mit dem Gebot der Staatsfreiheit, die „absolute Obergrenze“ ab. Hinsichtlich des Grundsatzes der Gleichheit, der bei der

Parteienfinanzierung streng zu interpretieren ist, schließt das Gericht an seine frühere — vor dem abweichenden Urteil von 1986 begründete — Rechtsprechung an (c).

*a) Über die Funktion als
Wahlvorbereitungsorganisationen
hinausgehende Rolle der Parteien*

Das Gericht gibt die 1966 von ihm selbst begründete Beschränkung der staatlichen Zuschüsse auf die Erstattung der Wahlkampfkosten (BVerfGE 20, 56; dazu oben I 2) ausdrücklich auf. Es zieht damit die Konsequenz daraus, daß die sogenannte Wahlkampfkostenersatzung für Bundestags-, Landtags- und Europawahlen — mit seiner grundsätzlichen Billigung (BVerfGE 24, 300 [335 ff.]; 73, 40 [96]) — in pauschalierter Form gewährt und durch Abschlagszahlungen über die Jahre verteilt würde, so daß sie in Wahrheit praktisch bereits zu einer staatlichen Teilfinanzierung der Parteien aus Anlaß von Wahlen geworden war (BVerfGE 85 [264 f.]); im folgenden werden von dieser Entscheidung nur noch die Seitenzahlen genannt.

Damit geht eine gewisse Neuausrichtung und Präzisierung der „Rolle der politischen Parteien im Prozeß demokratischer Willensbildung und staatlicher Entscheidungsfindung“ einher, wie ihr „das Grundgesetz in Art. 21 Ausdruck verliehen“ hat (S. 285).

Basis der früheren Beschränkung der staatlichen Mittel auf die Erstattung der Wahlkampfkosten war die einseitige Hervorkehrung der Rolle der Parteien als „Wahlvorbereitungsorganisationen“. Nach Auffassung des Gerichts in seinem Urteil von 1966 stellten die Parlamentswahlen „den für die Willensbildung im demokratischen Staat entscheidenden Akt dar“. Parlamentswahlen aber könnten in der modernen Massendemokratie nicht ohne politische Parteien durchgeführt werden. Diese seien somit „vornehmlich Wahlvorbereitungsorganisationen“, die „an der politischen Willensbildung des Volkes vor allem durch Beteiligung an den Parlamentswahlen“ mitwirken (BVerfGE 20, 56 [113]).

Demgegenüber betont das Gericht nunmehr in seinem Urteil von 1992, daß die Parteien „nicht bloße Wahlvorbereitungsorganisationen und nicht nur in dieser Funktion . . . für die demokratische Ordnung unerlässlich“ seien (S. 284).

b) Staatsfreiheit der Parteien

Das Gericht hat den Begriff der „Staatsfreiheit der Parteien“, dem die Parteienfinanzierung genügen muß, neu interpretiert. Sie bedeute nicht nur die Unabhängigkeit der Parteien vom Staat, sondern verlange auch Vorkehrungen, „daß die Parteien sich ihren Charakter als frei gebildete, im gesellschaftlich-politischen Bereich wurzelnde Gruppen bewahren“ (Leitsatz 1). Der Grundsatz der Freiheit der Parteien vom Staat enthalte „das Gebot der fortdauernden Verankerung der Parteien in der Gesellschaft und ihrer darauf beruhenden Staatsferne“ (S. 283).

Staatsfreiheit der Parteien ist mithin nicht nur ein Verbot der Abhängigkeit vom Staat, sondern auch das Gebot der Abhängigkeit von Basis und Bürgern. In dem Maße, in dem die im Parlament vertretenen Parteien beziehungsweise ihre Fraktionen dazu übergehen, in eigener Sache ein Einvernehmen mit der Opposition zu suchen, ermangelt das Gesetzgebungsverfahren „des korrigierenden Elements gegenläufiger politischer Interessen“ (S. 292). Dann entsteht die Gefahr, daß Parteien sich in immer großzügigerem Umfange öffentliche Mittel bewilligen lassen und dadurch von der Basis zunehmend unabhängiger werden.

Das Gericht zieht daraus für die staatliche Parteienfinanzierung die Konsequenz, diese dürfe nicht so ausgestaltet sein, daß sie die Parteien der Notwendigkeit enthebt, „sich um die finanzielle Unterstützung ihrer Aktivitäten durch ihre Mitglieder und ihnen nahestehende Bürger zu bemühen“ (S. 287), und sie dadurch in Gefahr bringt, „sich ihrer Mitgliedschaft und den ihre Politik unterstützenden Teilen der Bürgerschaft“ zu entfremden (S. 292).

*c) Chancengleichheit der Parteien und
Wählergemeinschaften und Gleichheit der
politischen Teilhabe der Bürger*

Gerade der Umstand, daß bei Entscheidungen des Parlaments über staatliche Parteienfinanzierung innerhalb des Parlaments regelmäßig das korrigierende Element gegenläufiger Interessen fehlt (vgl. S. 292), hat die Gefahr um so größer werden lassen, daß außerparlamentarische Parteien oder Wählergemeinschaften benachteiligt werden und dadurch die Offenheit des demokratischen Prozesses beeinträchtigt wird. Zugleich besteht die Gefahr, daß die einzelnen Bürger unterschiedlich behandelt, ihr Recht auf demokratisch-politische Gleichheit beeinträchtigt und Reichtum auch politisch prämiert wird. Beide Gefahren haben sich bei dem Fünften Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes und anderer Gesetze vom 22. Dezember 1988 (BGBl. I S. 2615), das Gegenstand der Entscheidung des Gerichts vom 9. April 1992 war, realisiert: die Benachteiligung außerparlamentarischer Konkurrenz hinsichtlich kommunaler Wählergemeinschaften (unten 2b) und die finanzielle Prämiierung des politischen Einflusses von Beziehern hoher Einkommen hinsichtlich der Steuervergünstigungen nach § 10b EStG, § 9 KStG (unten 2a).

Die wichtigste verfassungsrechtliche Barriere, solchen Gefahren zu begegnen, ist der Gleichheitssatz. Er ist bei der staatlichen Parteienfinanzierung nicht als bloßes Willkürverbot, sondern „im Sinne einer strikten Gleichheit zu verstehen“ (S. 315).

Speziell hinsichtlich der Beurteilung von Spenden an politische Parteien geht das Gericht in ständiger Rechtsprechung davon aus, Spenden an politische Parteien, auch Spenden juristischer Personen, seien an sich in beliebiger Höhe zulässig. Eventuellen Gefahren für den Prozeß der politischen Willensbildung, die sich aus der größeren finanziellen Einflußmöglichkeit der Bezieher von hohen Einkommen ergeben können, suche das Verfassungsrecht dadurch

entgegenzuwirken, daß Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG die Parteien u. a. verpflichte, über die Herkunft ihrer Mittel öffentlich Rechenschaft zu geben. Eine andere Frage sei es, ob der Staat Zuwendungen an politische Parteien steuerlich begünstigen dürfe. Der Maßstab für die Beantwortung dieser Frage müsse einerseits in dem Recht der Parteien auf Chancengleichheit, andererseits in dem Recht des Bürgers auf gleiche Teilhabe an der politischen Willensbildung gefunden werden; beide hätten im Gleichheitssatz in Verbindung mit dem demokratischen Prinzip ihre Wurzel und seien im Sinne einer strikten Gleichheit zu verstehen (S. 315).

Derartige steuerliche Begünstigungen stellten indirekte Zuwendungen an die politischen Parteien dar, weil „der Staat mittelbar in Höhe des ihm verlorengangenen Steueranteils an der Finanzierung der politischen Parteien teilnimmt“ (seit BVerfGE 8, 56 [62] ständige Rechtsprechung, oben I 3). Die Höhe dieses Steueranteils und damit der indirekten staatlichen Finanzierung der Parteien hänge ihrerseits von der Ausgestaltung der steuerlichen Regelung ab. Der Gleichheitssatz in seinen beiden Ausprägungen sei verletzt, wenn Steuervergünstigungen in einer Größenordnung gegeben würden, die der durchschnittliche Einkommensbezieher nicht mehr ausschöpfen könne (S. 313). Gehe die Steuervergünstigung da über hinaus, würden einkommensstarke Personen verfassungswidrig begünstigt und zugleich diejenigen Parteien, die mit ihrem Programm solche Personen vornehmlich ansprechen (S. 314).

2. Verfassungswidrige Regelungen des Parteiengesetzes in der Fassung von 1988

Auf der Basis der unter 1 skizzierten grundsätzlichen verfassungsrechtlichen Vorgaben hat das Gericht außer dem Sockelbetrag und dem Chancenausgleich, die beide für die Zukunft keine Bedeutung mehr haben, die Steuervergünstigung für Zuwendungen an politische Parteien nach § 10b EStG und § 9 KStG für verfassungswidrig erklärt (unten a). Zugleich hat das Gericht erkennen lassen, daß die Regelungen die kommunalen Wählergemeinschaften verfassungswidrig benachteiligen (b).

a) Steuervergünstigungen nach § 10b EStG, § 9 KStG

§ 10b Abs. 2 EStG und § 9 Nr. 3 Buchst. b KStG, die die Abzugsfähigkeit von Mitgliedsbeiträgen und Spenden an politische Parteien bis zur Höhe von insgesamt 60 000 DM, im Falle der Zusammenveranlagung von Ehegatten bis zur Höhe von insgesamt 120 000 DM, im Kalenderjahr vorsehen, seien nach den dargestellten Grundsätzen verfassungswidrig. Der Grundsatz der Chancengleichheit der politischen Parteien sei verletzt, weil die Parteien, die einkommensstarke Bevölkerungskreise ansprechen, mittelbar besonders gefördert würden (S. 314).

Die Bevorzugung von Beziehern großer Einkommen verletze aber auch das Recht des Bürgers auf gleiche Teilhabe (S. 315). Die steuerliche Abzugsfähigkeit von Spenden an politische Parteien bis zur Höhe von 60 000/120 000 DM begünstige den Bürger mit hohem Einkommen, also nur eine Minderheit von Bürgern, in seiner Möglichkeit, auf die politische Willensbildung Einfluß zu nehmen, gegenüber dem Bürger mit geringerem Einkommen. Die Gewährung steuerlicher Vorteile für Zuwendungen natürlicher Personen an politische Parteien sei „jedoch nur insoweit verfassungsrechtlich unbedenklich, als die Zuwendungen innerhalb einer Größenordnung verbleiben, die für den durchschnittlichen Einkommensempfänger erreichbar ist“ (S. 316).

Aus dem gleichen Recht des Bürgers auf politische Teilhabe folge weiter, daß Spenden, die Körperschaften politischen Parteien zuwenden, steuerlich überhaupt nicht begünstigt werden dürften, weil sonst diejenigen „natürlichen Personen, die hinter ihnen stehen, eine zusätzliche Möglichkeit vom Staat — und damit zu Lasten der übrigen Steuerzahler — geförderter Einflußnahme auf die politische Willensbildung, die anderen Bürgern vorenthalten bleibt“, erhielten (S. 315).

Während die Steuerbegünstigung der Spenden von Körperschaften (§ 9 Nr. 3 Buchst. b KStG) in Zukunft also entfällt, bleibt es dem Gesetzgeber verfassungsrechtlich unbenommen, eine Steuerbegünstigung der Spenden von natürlichen Personen (§ 10b EStG) in einem Rahmen zuzulassen, der für den durchschnittlichen Einkommensempfänger erreichbar ist.

b) Benachteiligung kommunaler Wählergemeinschaften

Wie oben (1 c) dargelegt, liegt bei Entscheidungen des Parlaments in eigener Sache eine Gefahr darin, daß Regierung und Opposition sich auf Kosten Dritter einigen. Diese Gefahr besteht besonders für kommunale Wählergemeinschaften, wie das Gericht bereits 1988 festgestellt hat (BVerfGE 78, 350 [361]; vgl. oben I 4). Auch im vorliegenden Urteil läßt das Gericht keinen Zweifel daran, daß die bisherige Regelung kommunale Wählergemeinschaften verfassungswidrig benachteiligt (S. 328).

3. Vorgaben für die Neuregelung: Obergrenzen und Verteilungskriterien

Das Gericht hat für die anstehende Neuregelung verfassungsrechtliche Obergrenzen sowohl für die Steuerbegünstigung von Zuwendungen an Parteien als auch für direkte staatliche Leistungen an die Parteien entwickelt und dadurch den äußersten verfassungsrechtlichen Gestaltungsraum des Gesetzgebers abgesteckt.

a) *Die steuerliche Begünstigung von Beiträgen und Spenden gemäß §§ 10b und 34g EStG*

Im Gegensatz zu den von ihm für verfassungswidrig erklärten Steuerbegünstigungen in § 10b EStG und § 9 KStG (oben 2a) hat das Bundesverfassungsgericht die steuerliche Begünstigung von Zuwendungen an Parteien im Rahmen des § 34g Satz 2 EStG akzeptiert. Diese Vorschrift sieht vor, daß bei Beiträgen oder Spenden bis zu 1 200 DM (bei zusammen veranlagten Ehegatten bis zu 2 400 DM) jährlich 50 v. H. der Zuwendung von der Steuerschuld absetzbar sind; sie hat vor allem für Spenden Bedeutung, da normale Mitgliedsbeiträge in aller Regel weit darunterliegen (S. 300). Wer monatlich 100 DM an eine Partei spendet, spart also 50 DM durch entsprechende Verringerung seiner Steuerschuld.

Verfassungsrechtlich zulässig sei diese Regelung, weil der Gesetzgeber mit guten Gründen der Meinung sein konnte, daß im Veranlagungszeitraum 1984, für den die Vorschrift erstmals zur Anwendung kam, ein Beitrags- oder Spendenvolumen von 1 200/2 400 DM für den Durchschnittsverdiener erreichbar gewesen sei; er habe also die danach größtmögliche steuerliche Begünstigung erlangen können. „Folgerichtig stünde eine dem Anstieg der Durchschnittseinkommen folgende Anhebung der in § 34g Satz 2 EStG genannten Beträge der verfassungsrechtlich gebotenen Gleichheit unter den Einkommensbezieher nicht entgegen“ (S. 316f.).

Das Gericht verwendet für den Rahmen, innerhalb dessen eine steuerliche Begünstigung von Zuwendungen verfassungsrechtlich noch zulässig ist, die gleichen Formulierungen hinsichtlich der Steuervergünstigung nach § 34g Satz 2 EStG und nach § 10b Abs. 2 EStG (Erreichbarkeit für den Durchschnittsverdiener). Es ist deshalb davon auszugehen, daß innerhalb der Grenze des § 34g Satz 2 EStG, angehoben um die durchschnittliche Einkommensentwicklung seit 1984, auch eine Steuervergünstigung gemäß § 10b Abs. 2 EStG, die der Steuerpflichtige anstelle der Vergünstigung nach § 34g EStG in Anspruch nehmen kann, verfassungsrechtlich zulässig bleibt.

b) *Obergrenzen und Verteilungskriterien für die direkte Staatsfinanzierung*

Aus dem verfassungsrechtlichen Grundsatz der Staatsfreiheit der Parteien (oben 1 b) hat das Gericht dreierlei abgeleitet:

- die absolute Obergrenze, nach der die Summe der Staatszuwendungen an alle Parteien zusammen in Zukunft grundsätzlich nicht höher sein darf als in der Vergangenheit (dazu unter aa),
- die relative Obergrenze, nach der die „Eigenmittel“ jeder Partei mindestens ebenso hoch sein müssen wie die Zuwendungen, die sie aus der Staatskasse erhält (bb),
- sowie Kriterien für die Verteilung der Staatsmittel unter die Parteien: Erfolg bei den Wahlen, Mitgliedsbeiträgen und Spenden (cc).

aa) Absolute Obergrenze

Nach den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts gehen in die Berechnung der absoluten Obergrenze im einzelnen diejenigen Zuwendungen ein, „welche die Parteien einerseits in den Jahren 1989 bis 1992 aus dem Chancenausgleich, andererseits in der Form der Erstattung von Wahlkampfkosten für die Bundestagswahl 1990 — einschließlich des Sockelbetrages gemäß § 18 Abs. 6, § 39 Abs. 2 PartG, den der Gesetzgeber anstelle einer Anhebung der Wahlkampfkostenpauschale eingeführt hat — sowie für die jeweils letzten Wahlen zu den Landtagen und für die Wahlen zum Europäischen Parlament im Jahr 1989 tatsächlich erhalten haben. Dabei ist die Wahlkampfkostenerstattung diesen Jahren entsprechend der Dauer der jeweiligen Wahlperiode anteilig zuzurechnen. Der sich aus diesen Zuwendungen als Mittelwert für ein Jahr ergebende Betrag bildet das Gesamtvolumen staatlicher Mittel, die — unter der genannten Voraussetzung gleichbleibender Verhältnisse — den Parteien äußerstenfalls von Bund und Ländern insgesamt zugewendet werden dürfen („absolute Obergrenze“). Soweit in den Ländern Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen die Wahlkampfkostenerstattung bei den letzten Landtagswahlen hinter dem im übrigen Bundesgebiet üblichen Betrag von fünf Deutsche Mark je Wahlberechtigten zurückgeblieben ist, kann für die Festlegung der absoluten Obergrenze von diesem üblichen Betrag ausgegangen werden“ (S. 291).

Das Gericht begründet die absolute Obergrenze mit der Erwägung, der Umfang der Staatsfinanzierung der Parteien dürfe auch dann nicht ohne weiteres anschwellen, wenn die selbst erwirtschafteten Mittel entsprechend zunehmen und deshalb die relative Obergrenze (unten bb) nicht greife. Der Finanzbedarf der Parteien müsse sich „an dem zur Verfügung stehenden Einnahmerahmen ausrichten“. Der Staat dürfe den Parteien „nicht mehr zuwenden, als sie unter Beachtung des Gebots sparsamer Verwendung öffentlicher Mittel, die ja im wesentlichen aus den von den Bürgern erhobenen Abgaben bestehen, zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötigen. Gewönne der Bürger den Eindruck, die Parteien ‚bedienten‘ sich aus der Staatskasse, so führte dies notwendig zu einer Verminderung ihres Ansehens und würde letztlich ihre Fähigkeit beeinträchtigen, die ihnen von der Verfassung zugewiesenen Aufgaben zu erfüllen“ (S. 290).

Diese Grenze steht jedoch unter zwei Vorbehalten: Sie gilt nur, „solange die bestehenden Verhältnisse keine einschneidende Veränderung erfahren“. Außerdem kann der Gesetzgeber „die mit Rücksicht auf Veränderungen des Geldwertes etwa notwendigen Anpassungen“ vornehmen (S. 291).

Hinsichtlich der Anpassungsmöglichkeit der Obergrenze geht das Gericht davon aus, es bleibe „dem Gesetzgeber unbenommen, für die mit Rücksicht auf Veränderungen des Geldwertes etwa notwendigen Anpassungen dieser absoluten Obergrenze staatlicher Zuwendungen an die Parteien einen Index festzulegen, der sich auf die Entwicklung der für die Erfüllung der Aufgaben der Parteien relevanten Preise bezieht“. Ebenso könne sich der Gesetzgeber

für die Beurteilung der Frage, ob sich die Verhältnisse einschneidend geändert haben und im Blick darauf eine Erhöhung des Gesamtvolumens staatlicher Zuwendungen zulässig erscheine, des Rates unabhängiger Sachverständiger bedienen. „Ähnlich wie bei der Festlegung der Bezüge von Abgeordneten und sonstigen Inhabern politischer Ämter ermangelt das Gesetzgebungsverfahren in diesem Bereich regelmäßig des korrigierenden Elements gegenläufiger politischer Interessen, ein Umstand, dem durch die Einschaltung objektiven Sachverständigen abzuwehren deshalb naheliegt“ (S. 291).

bb) Relative Obergrenze

Die relative Obergrenze ist der Sache nach schon aus der früheren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (oben I 2) bekannt; sie hat aber erst im Urteil vom 9. April 1992 diese Bezeichnung gefunden. Danach dürfen sämtliche den Parteien unmittelbar zufließenden Staatszuwendungen nicht höher sein als „die Summe ihrer selbst erwirtschafteten Einnahmen (vgl. § 24 Abs. 2 Nr. 1 bis 4 und 8 PartG)“. Nicht zu den selbst erwirtschafteten Einnahmen dürfen Einnahmen aus Krediten gezählt werden, „da andernfalls die Parteien durch ihre Haushaltswirtschaft einen nicht an ihrer politischen Leistung orientierten Einfluß auf den Umfang der ihnen zufließenden staatlichen Mittel nehmen könnten“ (S. 289).

cc) Verteilungskriterien

Die Kriterien für die Verteilung der staatlichen Zuwendungen auf die Parteien gewinnt das Gericht aus der Überlegung, die gesellschaftliche Verwurzelung der Parteien müsse gefestigt werden. Diesem Gebot werde „Rechnung getragen, wenn der Erfolg, den eine Partei beim Wähler, den sie bei der Summe der Mitgliedsbeiträge sowie bei dem Umfang der von ihr eingeworbenen Spenden erzielt, zu einem jeweils ins Gewicht fallenden, im einzelnen allerdings vom Gesetzgeber zu bestimmenden Anteil in den Verteilungsmaßstab eingeht“ (S. 292). Ein solches Finanzierungssystem verstärke die Anstrengungen der Parteien, sich um Zustimmung und aktive — auch finanzielle — Unterstützung in der Bevölkerung zu bemühen; dies aber sei um der Einbeziehung des Volkes in die politische Willensbildung willen erwünscht und geboten.

Beim Beitrags- und Spendenaufkommen der Parteien dürften allerdings „nur Zuwendungen einer Größenordnung berücksichtigt werden, wie sie alle Parteien ungeachtet ihrer politischen Zielvorstellungen verzeichnen und von den Beziehern durchschnittlicher Einkünfte auch geleistet werden können. Die für die steuerliche Begünstigung von Mitgliedsbeiträgen und Spenden maßgebende verfassungsrechtliche Grenze“ sei „auch hier zu beachten“ (S. 293).

Die Einbeziehung auch der Beiträge und Spenden als Verteilungskriterien könne allerdings Parteien benachteiligen, die wegen der Fünfprozenthürde nicht in den Volksvertretungen vertreten seien und deshalb

geringere Chancen als Parlamentsparteien hätten, sich im Blick auf künftige Wahlen dem Wähler darzustellen und für ihre politischen Ziele zu werben. Der Gesetzgeber werde deshalb zu prüfen haben, ob dieser sich potentiell auch auf den Mitgliederzugang und auf das Spendenaufkommen auswirkende Vorteile der im Parlament vertretenen Parteien eines Ausgleichs bedürfe (S. 294).

2. KAPITEL

Die Aufgaben der Parteien

I. Allgemeines

Die Ausgaben der Parteien und damit der Umfang ihrer Finanzierung werden maßgeblich bestimmt von ihren Aufgaben. Gleichwohl sieht die Kommission davon ab, die Fülle der Aufgaben, die die Parteien entsprechend den Vorgaben in Art. 21 Abs. 1 GG, in § 1 Abs. 2 und § 2 Abs. 1 PartG wahrnehmen, im einzelnen darzustellen. Dies ist im Bericht der Parteienfinanzierungskommission des Bundespräsidenten 1983, (vgl. S. 52—85) geschehen und braucht hier weder wiederholt noch fortgeschrieben zu werden. Denn es bräute für die Frage, ob und in welchem Umfang die Parteien der staatlichen Finanzierung bedürfen und eine solche geboten oder wünschenswert ist, kaum Gewinn. Auch der Umstand, daß die Wahrnehmung der Aufgaben ganz überwiegend — allerdings nicht in vollem Umfang — zulässig ist, besagt für Notwendigkeit und Umfang einer staatlichen Parteienfinanzierung nichts. Dies gilt erst recht für die kaum zu bestreitende Tatsache, daß die Parteien ganz überwiegend ihre Tätigkeit als scheinbar unvermeidbar ständig ausgeweitet haben, indem sie im Laufe der Jahre wirklichen oder auch nur vermeintlichen Sachzwängen nachgaben und deutlich die Tendenz erkennen ließen, ihre Aktivitäten in ähnlicher Weise weiterzuentwickeln, ohne daß ein Zwang zum Sparen nachhaltig bremsend gewirkt hätte. Als Bremse soll nunmehr ersichtlich insbesondere die vom Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 9. April 1992 dekretierte absolute Obergrenze einer staatlichen Parteienfinanzierung (BVerfGE 85, 264 [290f.]; oben I. Kapitel II § 3 b aa) wirken, die deren Umfang auf den inzwischen erreichten, durchaus unterschreitbaren Höchststand einfrisst. Dieser Obergrenze hat das Bundesverfassungsgericht die Funktion einer zum Sparen zwingenden Bremse offenbar deswegen zugewiesen, weil ein anderes aufgaben- und damit ausgabenlimitierendes Instrumentarium weder zur Verfügung steht noch ersichtlich ist.

Immerhin lassen sich Ansätze zu tendenziell aufgabenbegrenzenden und damit ausgabenreduzierenden Überlegungen gewinnen, wenn man zwischen verschiedenen Gruppen von Aufgabenwahrnehmungen durch die Parteien danach unterscheidet, inwieweit einerseits eine staatliche Teilfinanzierung legitim oder — was offen bleiben kann — möglicherweise sogar verfassungsgeboten ist, andererseits eine staatliche Finanzierung nicht in Betracht kommt.

II. Kernaufgaben

Priorität genießt insoweit das, was man als notwendige und damit unverzichtbare Kernaufgaben der Parteien bezeichnen könnte, notwendig deswegen, weil eine Verfassungsordnung, die als parlamentarische Demokratie angelegt ist, ohne die Tätigkeit der Parteien nicht funktionieren könnte. Dazu wird man insbesondere die Aufgaben aus dem (engeren) Bereich der staatlichen Willensbildung (durch Parlamentswahlen, Regierungsbildung, Parlamentsarbeit) zu rechnen haben, also Aufgaben, die im Verhältnis zu anderen Vereinigungen nur von den Parteien wahrgenommen werden können und damit spezifische Parteienaufgaben sind. Dazu gehören insbesondere die Aufstellung von Bewerbern für eine Parlamentswahl, die in § 1 Abs. 2 PartG erwähnte Einflußnahme „auf die politische Entwicklung in Parlament und Regierung“ sowie die Ausbildung und Heranbildung geeigneter Personen für die Aufstellung von Wahlbewerbern und die Besetzung von Regierungsräten. Verfassungsgeboten ist weiter eine „nach Umfang und Festigkeit“ (§ 2 Abs. 1 PartG) ausdifferenzierte Organisation der Parteien von nicht unerheblichem und kostenträchtigem Umfang, die aus der — im einzelnen in § 6 ff. PartG konkretisierten — Forderung des Art. 21 Abs. 1 Satz 3 GG folgt, daß die innere Ordnung der Parteien demokratischen Grundsätzen entsprechen muß. Mit Recht hat das Bundesverfassungsgericht diesen durch die Zielsetzung einer Partei bestimmten Bereich der Parteientätigkeit, wie sie in § 2 Abs. 1 PartG umschrieben ist, als unverzichtbar bezeichnet (BVerfGE 73, 1 [33/34]). Gleichwohl läßt sich nach Meinung der Kommission auch im Bereich der notwendigen Kernaufgaben — wie bei anderen Tätigkeiten der Parteien — weniger Aufwand als bisher betreiben — etwa bei Wahlkämpfen und beim Ausbau der Parteiapparate —, so daß die Ausgaben erheblich vermindert werden könnten.

III. Parteitypische, aber nicht notwendige Aufgaben

Den notwendigen Kernaufgaben steht gegenüber die Masse der sonstigen zwar nicht notwendig von den Parteien wahrzunehmenden, gleichwohl aber parteitypischen Aufgaben, die denn auch üblicherweise von ihnen wahrgenommen werden. Sie hängen mit der im weitesten Sinne verstandenen politischen Bildungsarbeit der Parteien zusammen. Ihnen hat das Bundesverfassungsgericht (a. a. O.) mit Recht einen geringeren Rang zuerkannt als den unverzichtbaren Kernaufgaben. Anders als diese könnten sie zumindest partiell gänzlich entfallen. Auch dies ergibt sich aus dem Grundgesetz. Bereits die Formulierung des Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG, wonach die Parteien bei der politischen Willensbildung des Volkes (lediglich) mitwirken, zeigt nämlich, daß die Parteien bei dieser Aufgabe — anders als bei ihren spezifischen, den notwendigen Kernaufgaben — keine Monopolstellung innehaben und keine Priorität genießen, weil sie nur gleichrangig neben anderen politischen und gesellschaftlichen Kräften und Vereinigungen stehen. Hier können sie, müssen aber nicht tätig werden;

insoweit ist nicht nur — wie auch bei den Kernaufgaben — eine Reduzierung des Aufwandes, sondern ein gänzlicher Wegfall einzelner Aufgaben zulässig. Schon deswegen verbietet sich die Vorstellung, daß diese Tätigkeit der Parteien zu einem erheblichen Teil vom Staat finanziert werden müßte. Faktisch haben allerdings die Parteien die ihnen auf diesem Feld offenstehenden Möglichkeiten immer intensiver wahrgenommen. Das spiegelt sich bereits in der Entstehungsgeschichte des § 1 Abs. 2 PartG, in deren Verlauf die maßvolle Zurückhaltung des ersten Entwurfs einer zunehmenden Ausweitung Platz machte.

Aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 9. April 1992 (BVerfGE 85, 264) und den darauf fußenden Vorschlägen der Kommission ergibt sich wahrscheinlich ein erheblicher Sparzwang sowie die Notwendigkeit, die Allzuständigkeit der Parteien tendenziell zurückzunehmen und dadurch zu einer Aufgabenreduzierung zu kommen. Das würde der Parteiendemokratie nach Meinung der Kommission durchaus gut tun. Die Kommission sieht davon ab, Vorschläge im einzelnen zu unterbreiten, wo und wie substantielle oder quantitative Einschränkungen vorgenommen werden könnten. Sie beschränkt sich vielmehr auf den Hinweis, daß die Tendenz zur Allzuständigkeit der Parteien, die dem § 1 Abs. 2 PartG innewohnt, gebremst und der generelle Zugriff auf nahezu alle in Staat und Gesellschaft auftauchenden Probleme zurückgenommen werden müssen. Die Kommission sieht es als Aufgabe der Parteien an, daß diese nach ihren Vorstellungen und Intentionen Prioritäten setzen, aus ihrer Sicht Nachrangiges aus ihrer Agendenliste gänzlich streichen oder weniger Mittel für weiterhin wahrzunehmende Aufgaben einsetzen und dadurch zu einer Ausgabenreduzierung kommen (vgl. unten 5. Kapitel II).

IV. Sonstige zulässige, aber nicht parteitypische Aufgaben

Von den notwendigen Kernaufgaben und anderen parteitypischen Aktivitäten abzugrenzen ist die sonstige Tätigkeit, die nicht mehr als parteitypisch angesehen werden kann und für die deswegen eine auch nur partielle Staatsfinanzierung nicht in Betracht kommt. Dazu gehört insbesondere die unternehmerische Tätigkeit wie überhaupt grundsätzlich jede Erwerbstätigkeit, die mit dem Charakter einer politischen Partei nicht vereinbar ist. Unternehmerische Tätigkeit ist einer Partei zwar nicht verboten; „typische“ Parteiaufgabe ist Tätigkeit im Bereich von Gewerbe und Handel aber nicht. Das Parteiengesetz geht allerdings davon aus, daß eine Partei in gewissem Umfang erwerbswirtschaftlich tätig ist. So gehören nach § 24 Abs. 2 Nr. 3 PartG zu den in der Einnahmenrechnung gesondert auszuweisenden Posten Einnahmen aus dem Vertrieb von Druckschriften und Veröffentlichungen, aber auch aus sonstiger mit Einnahmen verbundener Tätigkeit der Partei; unter die zuletzt genannte Formulierung läßt sich jede unternehmerische Tätigkeit der Partei subsumieren. Bei den „sonstige(n) Einnahmen“ des § 24 Abs. 2 Nr. 8

PartG kann es sich um Einnahmen von parteieigenen, aber von der Partei rechtlich getrennten Wirtschaftsunternehmen etwa in der Form einer GmbH handeln. Der Umstand, daß das Gesetz mit Recht auch die Angabe solcher Einnahmen in der Einnahmenrechnung vorschreibt, darf jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, daß es sich dabei um Einnahmen aus einer untypischen, einer politischen Partei durchaus wesensfremden Tätigkeit handelt. Die Kommission hält es deswegen für unangebracht, daß auch solche Einnahmen zu den Gesamteinnahmen einer Partei im Sinne des § 18 Abs. 7 PartG gezählt werden und also geeignet sind, die relative Obergrenze, bis zu der die staatliche Finanzierung auch nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 9. April 1992 reichen darf (BVerfGE 85, 264 [289]), anzuheben. Die Kommission schlägt deswegen vor, die aus wirtschaftlicher Tätigkeit einer Partei fließenden Einnahmen — mit Ausnahme der in § 24 Abs. 2 Nr. 3 PartG genannten, parteitypischer Tätigkeit entspringenden Einnahmen aus Veranstaltungen, Vertrieb von Druckschriften und Veröffentlichungen — bei der Berechnung der relativen Obergrenze unberücksichtigt zu lassen und deswegen die Verweisung in § 18 Abs. 7 PartG auf § 24 Abs. 2 Nrn. 3 und 8 PartG teilweise zu streichen. Nach Auffassung der Kommission geht es nicht an, daß sich eine Partei unternehmerisch betätigt und damit ein ihr von Hause aus fremdes Terrain betritt, um mit den erzielten Gewinnen auch die staatliche Finanzierung aufzubessern. Unterlaufen würde damit der Sinn der relativen Obergrenze, die darin liegt, daß sich die Parteien um die finanzielle Unterstützung von seiten der Bürger bemühen und diesen damit den maßgebenden Einfluß auf die mögliche Höhe der den Parteien aus öffentlichen Kassen zufließenden Mittel geben (BVerfGE 85, 264 [290]).

V. Unzulässige Tätigkeiten

Nach Meinung der Kommission darf nicht gänzlich außer Betracht bleiben die Tätigkeit der Parteien, bei der diese die ihnen durch Art. 21 GG zugewiesene und insoweit auch durch das Parteiengesetz nicht erweiterte Aufgabe der Mitwirkung an der politischen Willensbildung eindeutig überschreiten, also illegal handeln. So gehört es nach allgemeiner und zutreffender Auffassung nicht zu den Aufgaben der Parteien, entgegen den von der Verfassung ausdrücklich festgelegten Voraussetzungen der Eignung, Befähigung und fachlichen Leistung (Art. 33 Abs. 2 GG) die Besetzung von Beamten und Richterstellen parteipolitisch zu steuern. Diese Art, „Aufgaben“ an sich zu ziehen, verursacht nicht nur beträchtlichen politischen Schaden. Der weit verbreitete Ärger über die wohl allgemein mißbilligte Ämterpatronage mit den damit verbundenen Verfälschungserscheinungen, die zu einem wesentlichen Teil zur Partei- und auch zur Staatsverdrossenheit beitragen, mindert zwangsläufig die Bereitschaft des Bürgers, sich zugunsten einer Partei — auch finanziell — zu engagieren, und schwächt dadurch diese — erwünschte — Art der Eigenfinanzierung der Parteien. Um diesen Tendenzen entgegenzuwirken und das Engagement der Bürger zu fördern, ließe sich daran denken, ihnen

bei der Aufstellung von Kandidaten für Wahlen und politische Ämter größeren Einfluß einzuräumen.

3. KAPITEL

Entwicklung der Parteifinanzen

Eine Darstellung der Finanzlage der Parteien sieht sich erheblichen Schwierigkeiten gegenüber. Die Kommission war im wesentlichen auf die Rechenschaftsberichte angewiesen, deren Durchleuchtung u. a. wegen des vorgegebenen Einteilungsrasters und wegen nicht immer einheitlicher Handhabung Grenzen gesetzt sind. Die Parteien sahen sich nur teilweise imstande, die Auskünfte, die die Kommission über das in den Rechenschaftsberichten Enthaltene hinaus erbeten hatte, einigermaßen präzise zu erteilen. Auch die zur Verfügung gestellten Daten lassen sich nur bedingt vergleichen, da ihnen teilweise unterschiedliche Kriterien zugrunde liegen.

I. Einnahmen

1. Gesamteinnahmen

Unter den sich daraus ergebenden, für die folgenden Ausführungen allgemein geltenden Vorbehalten läßt sich sagen, daß die Einnahmen der Parteien in der Zeit von 1968 bis 1991 insgesamt erheblich zugenommen haben, auch wenn sie nicht kontinuierlich, sondern eher wellenartig gestiegen sind. Höhepunkten insbesondere in Wahljahren — wegen des vor Wahlen generell anschwellenden Spendenflusses und der nach der Wahl ausgezahlten Wahlkampfkostenerstattungen — stehen im allgemeinen Abschwünge danach gegenüber. Signifikant stiegen die Einnahmen der Parteien in den Wahljahren 1983 und 1984 (1983 Bundestagswahl, 1984 Europawahl); auch die Reform der Parteienfinanzierung — 1984 wurde zum erstenmal der Chancenausgleich gezahlt — machte sich einnahmensteigernd bemerkbar. Eine regelrechte Einnahmenexplosion brachte das Jahr 1990 mit Landtagswahlen in den neuen Bundesländern und der Bundestagswahl mit der um die Bevölkerung der neuen Bundesländer erheblich gestiegenen Zahl der Wahlberechtigten. Auch wenn im Jahr 1991 die Einnahmen erwartungsgemäß zurückgingen, stabilisierten sie sich doch auf deutlich höherem Niveau. Wie stark die Einnahmen insgesamt gestiegen sind, zeigt eine Gegenüberstellung des Gesamtvolumens des Vierjahreszeitraums 1988/1991 gegenüber dem Vergleichszeitraum 1968/1971: Mit 2 828,4 Millionen DM gegenüber 518,3 Millionen DM hat es sich mehr als vervielfacht.

Im einzelnen ist die Entwicklung der Gesamteinnahmen aus der Tabelle 1 (Gesamteinnahmen aller Parteien von 1968 bis 1991), aus der Tabelle 2 (Gesamteinnahmen der im Bundestag vertretenen Parteien) sowie aus der Tabelle 3 (Gesamteinnahmen sonstiger Parteien) zu ersehen.

2. Einnahmearten

a) Mitgliedsbeiträge

Trotz der — scheinbar — klaren und leicht anzuwendenden Definition des Begriffs der Mitgliedsbeiträge in § 27 Abs. 1 PartG läßt sich die Höhe der Einnahmen aus Beiträgen nicht leicht ermitteln. Das Urteil vom 9. April 1992 hat darauf hingewiesen, daß „in gewissen Grenzen“ die Möglichkeit bestehe, „Beitrags- und Spendenaufkommen von der einen zur anderen Einnahmeart zu verlagern“ (BVerfGE 85, 264 [311]). Das betrifft insbesondere die sog. Mandatsträgerabgaben, die teils als Beiträge, teils als Spenden verbucht wurden, aber auch die Sonderzahlungen von Parteimitgliedern, etwa anlässlich von Wahlen. Unter anderem deswegen sind die Zahlen in den Tabellen 4 (Mitgliedsbeiträge bei den Bundestagsparteien von 1968 bis 1991) und 7 (Spendenaufkommen bei den Bundestagsparteien von 1968 bis 1991) nur bedingt verlässlich. Die in Tabelle 6 wiedergegebene durchschnittliche Beitragshöhe der Mitglieder der im Bundestag vertretenen Parteien (außer PDS) vermag ebenfalls nur ungefähre Anhaltspunkte zu geben. Eine genaue Berechnung der Beitragshöhe setzt nämlich eine zutreffende Zuordnung zu den Beiträgen und außerdem voraus, daß die in § 24 Abs. 6 PartG von den Parteien verlangte Angabe der Anzahl der beitragspflichtigen Mitglieder (Tabelle 5) auf exakt fundierten Erhebungen, insbesondere auf einer zuverlässigen Kartei der (beitragspflichtigen!) Mitglieder, beruht. Gleichwohl geben die Zahlen Aufschluß darüber, daß die SPD bis weit in die 70er Jahre hinein die einzige mitglieder- und dementsprechend beitragsstarke Partei war. Das änderte sich erst, als die CDU ihre Parteiorganisation planmäßig ausbaute und ab Ende der siebziger Jahre ein Beitragsaufkommen erzielte, das sich dem der SPD deutlich näherte. Bei allen kleineren Parteien konnten die Mitgliedsbeiträge nie eine vergleichbare Bedeutung gewinnen.

Die auffällige Erhöhung des Beitragsaufkommens in den Jahren ab 1984 dürfte im wesentlichen darauf zurückzuführen sein, daß die meisten Parteien seit diesem Zeitpunkt die Mandatsträgerabgaben bei den Mitgliedsbeiträgen verzeichneten. Das rapide Sinken des Anteils der Beitragseinnahmen an den Gesamteinnahmen (lediglich) im Jahre 1990 trotz eines — allerdings nur moderaten — Anstiegs der Beitragseinnahmen hat seinen Grund darin, daß die Einnahmen insbesondere aus der Wahlkampfkostenerstattung in diesem Jahr extrem hoch lagen und bei fast allen Parteien den prozentual höchsten Anteil an den Gesamteinnahmen ausmachten.

b) Spenden

Ebenso wie bei den Einnahmen aus Beiträgen bestehen bei den Spenden Schwierigkeiten, sie exakt zu ermitteln. So werden bei ihnen, wie zu a) erwähnt, teilweise Mandatsträgerabgaben erfaßt. Hingegen sind wohl nicht oder jedenfalls überwiegend nicht Direktspenden an Abgeordnete verbucht. Einigermäßen zuverlässige Schätzungen dieser „Dunkelziffer“ existieren nicht. Trotz der sich daraus ergebenden

Ungenauigkeiten steht — wie die Tabelle 7 zeigt — außer Frage, daß die CDU — in absoluten Zahlen — bei weitem das höchste Spendenaufkommen aufweist, auch wenn sie mit dem prozentualen Anteil der Spendeneinnahmen an den Gesamteinnahmen nur im Mittelfeld liegt und jener Anteil seit Anfang der siebziger Jahre in Höhe von über 40 v.H. — mit einem deutlichen „Loch“ in den Jahren 1984 und 1985 (knapp 13 v.H.) — gesunken ist auf jetzt etwa 20 v.H. In erheblichem Abstand folgt, was die absoluten Zahlen anlangt, die SPD, bei der das Spendenaufkommen, gemessen an den Gesamteinnahmen, von den im Bundestag vertretenen Parteien bei weitem am niedrigsten liegt. Prozentual am weitaus günstigsten ist die Relation von Spendeneinnahmen zu den Gesamteinnahmen bei der CSU, gefolgt von der F.D.P. und von den GRÜNEN, bei denen das Spendenaufkommen aber zu einem nicht unerheblichen Teil aus Mandatsträgerabgaben gespeist ist.

Über die Ursachen für die Schwankungen im Spendenaufkommen läßt sich nur spekulieren. Immerhin ragen positiv die Wahljahre mit gesteigerter Spendenfreude hervor, während im Jahr danach meist eine Spendenmüdigkeit festzustellen ist. Negativ ausgewirkt haben sich gewiß der sog. Flick-Skandal und die Parteispenderprozesse, was aber teilweise wettgemacht worden sein mag durch die erhebliche Ausweitung der Steuervergünstigungen ohne Obergrenze, die im Jahre 1984 wirksam wurde und erst im Jahre 1986 durch das Bundesverfassungsgericht (BVerfGE 73, 40) eine Reduzierung auf eine Obergrenze von immerhin noch 100 000/200 000 DM erfuhr. Positiv mag sich auf Großspender die Erhöhung der Publizitätsgrenze im Jahre 1984 von 20 000 auf 40 000 DM ausgewirkt haben, mit entsprechend entgegengesetztem Effekt die Reduzierung durch das Urteil vom 9. April 1992 auf wieder 20 000 DM. Unabhängig davon aber kommen die CDU, die CSU und die F.D.P. bis heute in überproportionalem Umfang in den Genuß von Zuwendungen aus der Wirtschaft und aus vermögenden Kreisen. So stammten im Jahre 1989 12,6 v.H. des Spendenaufkommens der CDU aus Spenden über 20 000 DM von nur reichlich 0,2 v.H. der Gesamtzahl der Spender, im Jahre 1990 fast 20 v.H. der Spenden von 0,4 v.H. der Spender. Demgegenüber betrug der Anteil der Großspender bei der SPD im Mittel der Jahre 1984 bis 1989 nur 3,2 v.H.

Die Bemühungen der Kommission, eine weitere Detaillierung der Spendenstaffelung zu erreichen, hatten nur mäßigen Erfolg, weil es an einer hinreichenden Vergleichbarkeit des von den Parteien mitgeteilten Zahlenmaterials fehlt. Die CDU konnte eine Übersicht über die Spendenverteilung in den Jahren 1986 bis 1990 vorlegen, die sieben Größenklassen umfaßt (Tabelle 8); die Prozentangaben stimmen freilich nicht überein mit den Angaben im Bericht der Bundestagspräsidentin über die Rechenschaftsberichte 1990 (BT-Drs. 12/3113, S. 20), sondern weichen nicht unerheblich davon ab. Die Zusammenstellung der CSU weist nur Spenden unter und ab 3 000 DM aus (Tabelle 9), während die SPD Spendenbeträge bis 5 000 DM, solche von 5 000 DM bis 20 000 DM (bzw. bis 40 000 DM) und von mehr als 20 000 DM (bzw. 40 000 DM) mitteilen konnte (Tabelle 10). Die Über-

sichten ergeben, daß die Großspenden auch bei CDU und CSU nicht das Bild bestimmen, vielmehr auch dort die kleinen und mittleren Spenden das Feld beherrschen. So stammen bei der CDU bis zu über 60 v.H. aus Spenden bis 5 000 DM, aus Spenden bis 2 400 DM immerhin noch zwischen 40 v.H. und 50 v.H.; bei der CSU rühren etwa rund 50 v.H. von Spenden bis 3 000 DM her. Bei der SPD liegt der Anteil der kleinen und mittleren Spenden bis 5 000 DM freilich erheblich höher; er erreicht zwischen 75 v.H. und 80 v.H.

c) Mandatsträgerabgaben

In den seit 1968 vorgelegten Einnahmenrechnungen der Parteien fand sich auf Grund von § 24 Abs. 2 Nr. 2 PartG regelmäßig die Position „Beiträge der Fraktionsmitglieder und ähnliche regelmäßige Beiträge“. Der Anteil dieser Kategorie an den Gesamteinnahmen der Parteien betrug zwischen 7,5 v.H. im Jahre 1969 und 12,9 v.H. im Jahre 1981, was einer Summe von 39 Millionen entsprach. Diese Abgaben sind zumeist in den Beitrags- oder Finanzordnungen der Parteien geregelt und werden auf allen Ebenen von den Mandatsträgern an ihre Partei abgeführt. Nach der Streichung des § 24 Abs. 2 Nr. 2 PartG wegen der wirklichen oder vermeintlichen Verfassungswidrigkeit der Mandatsträgerabgaben sind diese ab 1984 in den Bilanzen gleichsam untergegangen. Die Kommission mußte die Höhe der Abgaben daher durch Befragung der Parteien annäherungsweise zu ermitteln suchen. Konkrete Angaben zur Höhe der Mandatsträgerabgaben konnte die CDU ausschließlich für das Jahr 1989 machen, in dem sie 14,9 Millionen DM verbuchte, was einem Anteil von 18,6 v.H. an den Mitgliedsbeiträgen entsprach. Die CSU legte eine (abgesehen von der Kommunalebene) vollständige Liste für das vergangene Jahrzehnt vor, wonach die CSU im Jahre 1989 ca. 3,5 Millionen DM auf diesem Wege erhielt (23,2 v.H. der Mitgliedsbeiträge). Die SPD vereinnahmte im Vergleichsjahr 1989 34,9 Millionen DM von ihren Mandatsträgern (28,8 v.H. der Summe der Mitgliedsbeiträge). Die Angaben der F.D.P. ließen keine fundierten Berechnungen zu; gleiches gilt für die GRÜNEN und die PDS. Es ist daher außerordentlich schwierig, die Entwicklung der Mandatsträgerabgaben ab 1984 quantitativ nachzuzeichnen. Die vorliegenden Anhaltswerte lassen wohl den Schluß zu, daß sich der Gesamtanteil der Mandatsträgerabgaben auf etwa zwischen 20 v.H. und 25 v.H. aller Mitgliedsbeiträge beläuft.

d) Einnahmen aus Unternehmenstätigkeit

Unverändert seit 1967 umfaßt die Einnahmenrechnung in den Rechenschaftsberichten der Parteien die Kategorien „Einnahmen aus Vermögen“ und „Einnahmen aus Veranstaltungen, Vertrieb von Druckschriften und Veröffentlichungen und sonstiger mit Einnahmen verbundener Tätigkeit der Partei“. Beide werden unter der Bezeichnung „Einnahmen aus Unternehmenstätigkeit“ zusammengefaßt, da die Einnahmen aus Vermögen u. a. auch diejenigen aus

den Finanzanlagen der Parteien einbeziehen. Der Stellenwert der unternehmerischen Aktivitäten ist jedoch bis heute für die Finanzlage der Parteien äußerst gering. Im Jahre 1990 halten die Einnahmen aus Vermögen einen Anteil von 1,4 v.H. (CDU) bis 4,8 v.H. (GRÜNE) an den Gesamteinnahmen; beim zweiten der genannten Posten betrug die Spannweite sogar nur 0,3 v.H. (F.D.P.) und 1,2 v.H. (SPD). Möglicherweise gibt es vereinzelt Anzeichen für eine Renaissance der Parteiunternehmen. Ausschließen läßt sich freilich nicht, daß diese im wesentlichen auf Scheingeschäften (überteuerte Inserate, Publikationen dazu in kleinster Auflage, Handel mit objektiv wertloser Software) zum Zweck der Umwegfinanzierung der Parteien basieren.

e) Kreditaufnahmen

Von 1967 bis 1983 waren die Kredite der Parteien in ihren Rechenschaftsberichten ausgewiesen. Es handelte sich dabei nicht um den Gesamtschuldenstand, sondern allein um die jährliche Nettoneuverschuldung bzw. Nettokreditaufnahme. Diese ist eine für die Parteienfreiheit wichtige Größe, die in ihrer Sensibilität durchaus mit den Großspenden an die Parteien zu vergleichen ist, da sie Abhängigkeiten von den Parteigläubigern, aber auch die Gefahr verdeckter Spenden durch die Gestaltung der Konditionen bei der Abwicklung der Verbindlichkeiten begründen kann. Seit 1984 kann die Nettokreditaufnahme nur durch den Vergleich der seit damals in den Berichten ausgewiesenen Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten mit denen des Vorjahres ermittelt werden. Die Entwicklung der Kreditaufnahmen (Tabelle 11) zeigt weder insgesamt noch bei den einzelnen Bundestagsparteien ein einheitliches Bild. Ihren Höhepunkt erreichte die Neuverschuldung im Bundestagswahljahr 1980, als die Bundestagsparteien 67,6 Millionen DM zusätzlich aufnahmen, nachdem sie sich bereits in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre erheblich verschuldet hatten. Nach der mit dem Gesetz vom 22. Dezember 1983 verbundenen „Finanzreform“ der Parteien seit 1984 entspannte sich die Lage und führte am Ende der 80er Jahre und zu Beginn der 90er Jahre zu einer generellen Konsolidierung.

Das Gesamtbild unterschlägt freilich unterschiedliche Tendenzen im einzelnen. So war die F.D.P. 1969/70 die erste Bundestagspartei, die infolge einer Wahlniederlage massiv Verbindlichkeiten aufnehmen mußte. Die SPD hatte ihre größten Defizite von etwa 1975 bis 1983. Zunächst war dafür der Neubau der SPD-Parteizentrale verantwortlich; später übernahm die SPD Verpflichtungen solcher parteieigener Unternehmen, die wegen Unwirtschaftlichkeit geschlossen werden mußten. Ab 1985 konnte die SPD aber ihre Schulden rigoros abbauen. In derselben Zeit geriet die CDU aber in eine schwere Finanzkrise (1986 bis 1989). Während die SPD ihre Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten 1986 um 35,4 Millionen DM abbauen konnte, erhöhte sich der Schuldenstand der CDU in diesem Jahr um 39,2 Millionen DM. In den Jahren 1990 und 1991 gelang es aber auch der CDU, sich — wohl auf Grund der erwähnten explosionsartigen

Einnahmeerhöhung im Jahre 1990 — zu entschulden.

f) Direkte staatliche Zuwendungen

Direkte staatliche Zuwendungen sind den Parteien in Gestalt der Wahlkampfkostenerstattung zugeflossen. Diese hat ihre Stellung als zweitwichtigste Einnahmeart von 1967 an bis heute behaupten können. In Wahljahren und bei kleineren Parteien überflügelten die Erstattungsbeträge die Einnahmen aus Mitgliedsbeiträgen sogar, wie ein Vergleich der in den Tabellen 12 und 4 wiedergegebenen Anteile der beiden Einnahmearten belegt. Diese Tendenz verstärkt sich noch, wenn Wahlkampfkostenerstattung und Chancenausgleich zum Staatsanteil der Parteienfinanzierung addiert werden, wie es das Urteil vom 9. April 1992 gebietet. Die Statistik zeigt das wenig überraschende Ergebnis, daß die Erstattungsbeträge summenmäßig in den bedeutenden Wahljahren kulminierten. Die Ballung von Wahlterminen führte zu den höchsten Zahlungen. Das Jahr 1990 mit seiner Vielzahl von Landtagswahlen und der ersten gesamtdeutschen Bundestagswahl ist mit einer Wahlkampfkostenerstattung von nahezu 390 Millionen DM ein hervorstechendes Beispiel dafür.

Freilich dürfen die direkten staatlichen Zuwendungen in Gestalt der Summen der Wahlkampfkostenerstattung die sonstigen Einnahmen einer Partei nicht überwiegen. Der Staatsanteil an der Parteienfinanzierung darf nach dem in § 18 Abs. 7 PartG umschriebenen Vierjahreszeitraum nicht höher als die Eigeneinnahmen der Partei sein, muß sich also im Rahmen der im Urteil vom 9. April 1992 im Anschluß an die ständige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts entwickelten relativen Obergrenze halten (oben 1. Kapitel II 3 b bb). Dies mindert die staatlichen Finanzzuwendungen an Parteien, die trotz geringer Mitgliederzahlen, entsprechend geringer Beitragseinnahmen und eines niedrigen Spendenaufkommens größere Wahlerfolge erzielen und eine entsprechend hohe Wahlkampfkostenerstattung hätten erhalten können, wenn dem die Überschreitung der Grenzen des § 18 Abs. 7 PartG nicht entgegenstände. Deswegen mußte den Republikanern nach der Bundestagswahl 1990 wegen der zu geringen Gesamteinnahmen im Sinne des § 18 Abs. 7 PartG ein Betrag von 14,8 Millionen DM versagt werden.

II. Struktur von Ausgaben und Vermögen

1. Ausgabenrechnung

Seit 1984 sind die Parteien auf Grund der Änderung des Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG und gemäß § 24 Abs. 1 PartG verpflichtet, neben der zuvor schon notwendigen Einnahmenrechnung auch eine Ausgabenrechnung (sowie eine Vermögensrechnung, unten zu 5) mit den jährlichen Rechenschaftsberichten vorzulegen. § 24 Abs. 3 PartG führt insgesamt sieben Ausgabenpositionen an, von denen im folgenden die vier wichtigsten näher dargestellt werden: die Personalausgaben, die Verwaltungsausgaben („Ausgaben des

laufenden Geschäftsbetriebes“), die Ausgaben für innerparteiliche Gremienarbeit und Information sowie die Ausgaben für Öffentlichkeitsarbeit und Wahlen. Die beiden letztgenannten Kategorien werden unter dem Titel „Ausgaben für die politische Tätigkeit der Parteien“ zusammengefaßt. Die der Unterrichtung der Bundestagspräsidentin über die Entwicklung der Finanzen der Parteien für das Rechnungsjahr 1990 entnommenen Tabellen 13 und 14 (BT-Drs. 12/3113, S. 31 f.) wurden — soweit möglich — auf den neuesten Stand gebracht und für die Jahre 1990 und 1991 den für die Einnahmenrechnung verwendeten Grundsätzen angepaßt.

2. Personalausgaben

Bei allen Bundestagsparteien sind die Ausgaben für das Personal zwischen 1984 und 1991 — unterschiedlich stark — gestiegen. Dabei ist jedoch zwischen dem Zeitraum vor der Herstellung der deutschen Einheit und den Jahren 1990/91 zu differenzieren. Die CDU fror beispielsweise die Personalausgaben zwischen 1986 und 1989 fast völlig ein (auf ca. 62 Millionen DM), während sie 1991 auf 73,1 Millionen DM hochschnellten. Bei der F.D.P. wuchs der Aufwand von 1989 auf 1990 um 24,2 v.H. explosionsartig an. Bei den GRÜNEN war das Wachstum der Personalkosten zwischen 1984 und 1991 relativ am höchsten; dies wird mit dem Nachholbedarf beim Aufbau der Parteiorganisation erklärt. Während aber die sprunghafte Vermehrung der Personalkosten bei den genannten bürgerlichen Parteien durch die Arbeit der ostdeutschen Parteigliederungen ausgelöst wurde, ist bei der CSU ein solcher Kontinuitätsbruch kaum und bei der SPD nur in geringerem Umfang als bei der CDU zu beobachten gewesen.

3. Verwaltungsausgaben

Beim laufenden Geschäftsbetrieb haben die Ausgaben bei allen Bundestagsparteien ebenfalls in begrenztem Umfang zugenommen. Außer bei der F.D.P. ist der Einfluß der deutschen Vereinigung auf diesen Bilanzierungspunkt allerdings nicht so sehr verspürt worden. Bei den meisten Parteien (außer den GRÜNEN) ist der Anteil des Verwaltungsaufwandes an den Gesamtausgaben zwischen 1984 und 1990 sogar zurückgegangen. Bei der CSU sank der Verwaltungskostenanteil zwischen 1988 und 1990 am deutlichsten von 22,5 v.H. auf 9,8 v.H., bei der F.D.P. immerhin von 27,7 v.H. auf 16,1 v.H. Die Einführung neuer Büro- und Kommunikationssysteme belastete den Haushaltstitel für die sächlichen Mittel zwischen Mitte und Ende der achtziger Jahre noch beträchtlich. Beim Vergleich zwischen den beiden Volksparteien fällt auf, daß die CDU fast durchweg einen höheren Verwaltungsaufwand aufwies, obwohl die SPD seit 1987 bedeutend höhere Personalausgaben anzugeben hatte. Der hohe Verwaltungskostenanteil auf örtlicher Ebene bei gleichzeitig mäßigen Personalkosten unterstreicht nach Ansicht der Bundestagspräsidentin das Ausmaß der ehrenamtlichen Arbeit in den kommunalen Parteiorganisationen (BT-Drs. 12/3113 S. 34 f.).

4. Ausgaben für politische Tätigkeit

Die Höhe der Ausgaben für die politische Tätigkeit der Parteien wird maßgeblich von der Häufigkeit und der Bedeutung von Wahlen im jeweiligen Jahr bestimmt. Aber nicht nur 1986/87 oder gar 1990 flossen bei allen Bundestagsparteien mit ganz wenigen Ausnahmen (CDU 1988, PDS 1990) die weitaus größten Summen in diese(n) Etatposten. Spitzenwerte erreichten dabei die GRÜNEN (1984 betrug der Ausgabenanteil 70,2 v.H.) und die CSU (in ihrem „Doppelwahljahr“ 1990 kam sie auf einen Satz von 73,7 v.H.). Die höchste Summe erreichte die CDU ebenfalls 1990 mit einem Betrag von 155,8 Millionen DM. Im Gegensatz zu den analysierten Personal- und Verwaltungsausgaben weisen die Ausgaben für die politische Tätigkeit ein ausgeprägtes Auf und Ab in der Entwicklung auf, da der Zyklus der Wahlen gradlinige Prozesse nicht zuläßt.

5. Vermögensrechnung

Die Vermögensrechnung der Parteien umfaßt die Darstellung der Besitz- und Schuldposten, die im positiven oder negativen Reinvermögen der Parteien saldiert werden. Man kann zweifeln, ob die Aussagekraft der Vermögensbilanzen (vgl. die Tabellen 15 und 16) sonderlich groß ist, da zu ihrer Erstellung die unterschiedlichsten Methoden herangezogen werden. Dennoch ist das Reinvermögen ein wichtiges Symptom für die finanzielle Solidität der Parteien. Bei der Interpretation des statistischen Materials sind die Wellenbewegungen in der Vermögensentwicklung von CDU und SPD besonders bemerkenswert. Die CDU wies dabei auf Bundesebene zwischen 1987 und 1989 eine außerordentliche Überschuldung auf (bis zu 42,5 Millionen DM), die dennoch von den unteren Gliederungsebenen mehr als wettgemacht werden konnte. Eine Sanierung der Partei trat erst 1990 ein. Unangefochten an der Spitze (nach zwischenzeitlichen Schwierigkeiten in den Jahren 1986 und 1989) liegt weiter die SPD, die ihr Reinvermögen — wohl einheitsbedingt — von 1990 auf 1991 um 98,4 Millionen DM auf nunmehr insgesamt 248,2 Millionen DM vermehren konnte.

III. Die Finanzlage der verschiedenen Gliederungsebenen der Parteien

Die Annahme, daß sich die Einnahmen innerhalb der Bundestagsparteien zu etwa einem Drittel auf die Parteizentralen, die Landesverbände und deren Untergliederungen verteilen, trifft für die Jahre 1988 bis 1990 (für 1991 lagen die Zahlen noch nicht vor) nicht mehr uneingeschränkt zu (Tabelle 17). Der „Mittelbau“ der regionalen Parteistufen hat gegenüber der Bundesebene und der örtlichen Ebene im Durchschnitt nur noch eine geschwächte Position inne. Das insgesamt größte Einnahmenvolumen besitzen inzwischen — insbesondere in den beiden großen Volksparteien — in den meisten Jahren die Parteiorganisationen des kommunalen Bereichs (SPD-Anteil 1988: 55,8 v.H., CDU-Anteil 1989: 47,9 v.H.). Der

Anteil der zentralen Ebene an den Gesamteinnahmen aller Bundestagsparteien erreicht in von Wahlen geprägten Jahren (wie 1990) den höchsten Stand (F.D.P.-Wert 1990: 48,9 v.H.). Die CSU-Daten sind dabei kaum vergleichbar, da bei ihr Bundes- und Landesebene zusammenfallen und die Mittelinstanz von den Bezirksverbänden ausgefüllt wird.

Die Verteilung der einzelnen Einnahmearten auf die verschiedenen Gliederungsebenen der Parteien ist aber im wesentlichen unverändert geblieben. Die Basis der Parteien „lebt“ auch nach den 1983/84 initiierten Reformen weiterhin von den Eigenmitteln (Tabellen 18 und 19). Die untersten Gliederungsebenen haben bei allen Bundestagsparteien die höchsten Anteile am Aufkommen an Mitgliedsbeiträgen (die Werte bewegen sich zwischen 51,9 v.H. bei den GRÜNEN und 71,5 v.H. bei der SPD, jeweils 1988). Die F.D.P.-Bundesebene verzeichnet zwar nicht mehr einen extrem niedrigen Beitragsanteil wie 1981 mit damals 0,2 v.H., doch ist er 1990 wieder auf von anderen Bundestagsparteien nicht unterbotene 7,5 v.H. gesunken. Bei den Spenden hingegen weisen die GRÜNEN mit 2 v.H. Anteil der Parteispitze im Jahr 1988 den tiefsten Stand auf. Die kommunalen Parteiorganisationen dominieren in der Spendenbilanz ebenfalls generell, wobei die SPD Spitzenwerte bis 90,5 v.H. (1989) vorweisen kann.

Bei den direkten staatlichen Zuwendungen ist die Verteilung spiegelverkehrt (Tabelle 20), insbesondere wenn der Chancenausgleich wie hier in die Berechnungen einfließt. Abgesehen vom Sonderfall CSU (prinzipiell 100 v.H.) erreichen die anderen Bundestagsparteien auf höchster Ebene immerhin Staatsanteile von 55,8 v.H. (SPD 1988) bis 88,5 v.H. (GRÜNE 1989). Die untersten Ebenen weisen keine Einnahmen aus der Wahlkampfkostenerstattung aus, da es diese bei Kommunalwahlen bisher nicht gegeben hat. Dies sagt jedoch nichts aus über den internen Finanzausgleich. Die Parteien legten aber bei der Anhörung durch die Kommission Wert darauf, diesen auch in Zukunft autonom regeln zu dürfen. Die Parteien haben ihr Augenmerk dabei nicht nur auf das traditionelle vertikale Gefälle, sondern nach der deutschen Vereinigung auch auf die (horizontale) finanzielle Kluft zwischen den Parteigliederungen in Ost- und Westdeutschland zu richten. Darüber werden die nächsten Rechenschaftsberichte noch größere Klarheit verschaffen müssen.

4. KAPITEL

Vorschläge zur direkten Staatsfinanzierung der Parteien

I. Übergreifende Kriterien und Obergrenzen

Die Bundesrepublik Deutschland hat die direkte staatliche Parteienfinanzierung im Jahre 1959 als erstes europäisches Land eingeführt und gehört zu den Ländern mit dem höchsten Niveau der Staatsfinanzierung. Im Gegensatz dazu gibt es Länder, die auch heute noch ohne nennenswerte Staatsfinanzierung ihrer Parteien auskommen, wie England, Belgien und die Schweiz. Die Verwendung der staatlichen

Mittel hat nicht immer zur Vertrauensbildung in der Öffentlichkeit beigetragen. Die Ausweitung der Staatsfinanzierung steht in Zusammenhang mit immer weiter um sich greifenden Aktivitäten der Parteien (oben 2. Kapitel III). Von daher erscheint der Kommission eine gewisse Begrenzung der auch aus ihrer Sicht grundsätzlich sinnvollen Staatsfinanzierung geboten, die dann aber durch die Dynamik, die in der staatlichen Prämierung von Mitgliedsbeiträgen und Spenden steckt (Näheres unter II 2), wettgemacht werden kann.

1. Kein verfassungsrechtliches Gebot der Staatsfinanzierung

Das Gericht hat in seinem Urteil von 1992 deutlich gemacht, daß es sich bei den „Obergrenzen“ nur um äußerste, verfassungsrechtlich gerade noch zulässige Möglichkeiten handelt, die auszuschöpfen jedenfalls keine verfassungsrechtliche Verpflichtung besteht. Daraus folgt für die erforderliche Neuregelung der staatlichen Parteienfinanzierung — auch hinsichtlich des Gesamtvolumens der staatlichen Mittel — ein weiter verfassungsrechtlicher Spielraum für den Gesetzgeber.

Die bisherigen Erfahrungen mit der staatlichen Parteienfinanzierung zeigen zwar, daß der Gesetzgeber (und die hinter ihm stehenden Parteien) in der Vergangenheit die Grenzen des verfassungsrechtlich noch Zulässigen meist voll ausgeschöpft und diese bisweilen auch überschritten haben. Demgegenüber hält es die Kommission aber weder für geboten noch auch nur für wünschenswert, bei ihren Vorschlägen von vornherein diese Erfahrungen zur Richtschnur zu nehmen und ebenfalls die Obergrenze möglichst auszuschöpfen oder gar zu überschreiten.

2. Der neue Ansatz

Die Kommission schlägt im Anschluß an das Urteil vom 9. April 1992 ein neues System der staatlichen Parteienfinanzierung vor, von dem sie hofft, daß es diesen Bereich, der in der Vergangenheit der Politikverdrossenheit immer wieder Vorschub geleistet hat, zu befrieden vermag und den Parteien die Hände freimachen kann für ihre eigentlichen Aufgaben. Entsprechend den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts ist die staatliche Parteienfinanzierung so auszugestalten, daß sie die Verbindung der Parteien mit ihren Mitgliedern, ihren Sympathisanten und der Bevölkerung insgesamt festigt, indem sie für „Staatsfreiheit“ und „Staatsferne“ der Parteien sorgt sowie Vorkehrungen trifft, daß die Parteien sich ihren Charakter als frei gebildete, im gesellschaftlich-politischen Bereich ruhende Gruppen bewahren können (oben 1. Kapitel II 1 b).

Um diese Ziele zu erreichen, hat das Bundesverfassungsgericht aus seinem von der Kommission geteilten Ansatz die absolute und die relative Obergrenze (1. Kapitel II 3 b) abgeleitet. Es hat außerdem die drei wesentlichen Kriterien für die Verteilung der Staatsmittel unter die Parteien herausgestellt: den Erfolg bei

den Wählern, die Einwerbung von Mitgliedsbeiträgen und das Spendenaufkommen.

a) Absolute Obergrenze

Die absolute Obergrenze bestimmt sich nach näherer Maßgabe der Feststellungen des Bundesverfassungsgerichts (oben 1. Kapitel II 3 b aa) aus der Höhe der Zuwendungen, welche — verkürzt formuliert — die Parteien in den Jahren 1989 bis 1992 aus dem Chancenausgleich und der Wahlkampfkostenerstattung erhalten haben. Der sich aus diesen Zuwendungen als Mittelwert für ein Jahr ergebende Betrag bildet das Gesamtvolumen staatlicher Mittel, die den Parteien äußerstenfalls von Bund und Ländern zugewendet werden dürfen. Diesen Betrag hat die Bundestagspräsidentin mit 231,6 Millionen DM (jährlich) errechnet (BT-Drs. 12/3113 S. 46) und inzwischen wegen notwendig gewordener Rückzahlungen von Wahlkampfkostenerstattungen in Nordrhein-Westfalen auf 230 Millionen DM korrigiert (Tabelle 21). Die Kommission legt diesen Betrag ihren Überlegungen zugrunde, ohne seine Berechnung im einzelnen überprüft zu haben.

Sinn der absoluten Obergrenze ist es, den Gefahren einer unbegrenzten Ausweitung der staatlichen Parteienfinanzierung zu begegnen. Ohne solche verfassungsgerichtlich erzwungene äußerste Plafondierung bestünde bei Entscheidungen des Parlaments in eigener Sache und bei gleichzeitiger Neigung der Parteien zur ständigen Ausweitung ihrer Aufgaben und damit auch ihrer Ausgaben sowie dem daraus folgenden beinahe unbegrenzten Finanzbedarf die Gefahr fortwährender Ausweitung der Staatsfinanzierung der Parteien. Außerdem führte dies zur Verminderung ihres Ansehens und damit letztlich zur Beeinträchtigung ihrer Fähigkeit, die ihnen von der Verfassung zugewiesenen Aufgaben adäquat zu erfüllen. Es bedarf also einer absoluten Begrenzung, die verhindert, „daß der Umfang der Staatsfinanzierung der Parteien weiter anschwillt“. Wie realistisch derartige Gefahren sind, zeigen die Erfahrungen mit Eigenentscheidungen des Parlaments über Zahlungen an Parteien und ihnen nahestehende Organisationen in solchen Bereichen, wo keine Obergrenzen bestehen.

Die Kommission hat erwogen, ob sie zu den beiden Vorbehalten, unter die das Bundesverfassungsgericht die absolute Obergrenze gestellt hat, Empfehlungen geben soll. Zum einen handelt es sich um den Vorbehalt einschneidend veränderter Verhältnisse. Unter welchen Voraussetzungen diese eintreten werden, ist ungewiß und auch nicht prognostizierend abstrakt zu umschreiben. Wie es auch das Bundesverfassungsgericht empfiehlt, sollte sich bei Eintreten von Umständen, die nach Meinung der im Parlament vertretenen Parteien eine Erhöhung des Gesamtvolumens staatlicher Zuwendungen zulässig erscheinen lassen, der Gesetzgeber des Rates unabhängiger Sachverständiger bedienen, um angesichts des Fehlens des korrigierenden Elements gegenläufiger politischer Interessen nicht in den Verdacht zu geraten, bei der Entscheidung in eigener Sache allzu leicht geneigt zu

sein, das Vorliegen jener Voraussetzung vorschnell zu bejahen (vgl. unten 8. Kapitel VI).

Was etwa notwendige Anpassungen wegen Veränderung des Geldwertes anlangt, empfiehlt die Kommission ebenfalls, sich des Rates unabhängiger Sachverständiger zu bedienen. Ein solcher Rat wird auch für den Fall nützlich oder gar notwendig sein, wenn man sich entschließen sollte, einen Index festzulegen, der sich auf die Entwicklung der für die Erfüllung der Aufgaben der Parteien relevanten Preise bezieht. Denn auch insoweit sind unterschiedliche Vorstellungen und Meinungen denkbar, für deren Ausgleich unabhängiger Sachverständiger sicher besser sorgen kann als Befangenheit in eigenen Interessen. Eine automatische Steigerung der Obergrenze durch Indexierung entsprechend der Veränderung des Geldwertes hält die Kommission jedoch derzeit nicht für sinnvoll. Zunächst sollten Erfahrungen mit dem neuen System der staatlichen Parteienfinanzierung gesammelt und ausgewertet werden; insbesondere ist abzuwarten, inwieweit sich die Prognose der Kommission bestätigen wird, daß die zweifache staatliche Prämierung der Mitgliedsbeiträge und Spenden — zum einen durch die Steuerbegünstigung, zum anderen durch die dazu zusätzlich vorgeschlagenen staatlichen Zuschüsse — ihre erhöhte Einwerbung erheblich erleichtert und dadurch ein gesteigertes Aufkommen zur Folge hat (dazu unten II 2).

b) Relative Obergrenze

Die relative Obergrenze umschreibt das Gericht mit dem Satz, daß die einer Partei unmittelbar zufließenden Staatszuwendungen nicht höher sein dürfen als „die Summe ihrer selbst erwirtschafteten Einnahmen (vgl. § 24 Abs. 2 Nr. 1 bis 4 und 8 PartG)“, jene also durch diese begrenzt werden. Unproblematisch dabei ist, daß zu diesen Einnahmen Beiträge und Spenden gehören, unproblematisch nach der anderen Seite hin, daß Kredite — weil nicht selbst erwirtschaftet — nicht die relative Obergrenze beeinflussen können. Fragwürdig ist hingegen, daß nach geltendem Recht auch Unternehmensgewinne bei der Berechnung der relativen Obergrenze berücksichtigt werden. Zwar sind auch sie bei wirtschaftlicher Betrachtungsweise „selbst erwirtschaftet“. Aber sie sind nicht Ausdruck einer Verwurzelung im Volk; ihre Berücksichtigung würde gerade den Sinn der relativen Obergrenze verfehlen, der darin liegt, Bemühungen der Parteien um die — auch finanzielle — Unterstützung der Bürger anzuerkennen und dafür zusätzliche staatliche Mittel bereitzustellen (vgl. oben 2. Kapitel IV).

Die Kommission hat weiter erwogen, ob Mandatsträgerabgaben, die nach geltendem Recht ebenfalls in die relative Obergrenze eingehen, künftig nicht mehr berücksichtigt und von der Leistung staatlicher Zuschüsse (vgl. unten III) ausgeschlossen werden sollten. Man könnte meinen, Mandatsträgerabgaben seien nicht Ausdruck der Verwurzelung im Volk und dürften deswegen nicht berücksichtigt werden. Dieser Auffassung kann die Kommission nicht folgen. Allerdings hält sie Mandatsträgerabgaben für ein unzulässiges Mittel der Parteienfinanzierung, wenn

sie zwangsweise erhoben werden (5. Kapitel IV). Das gilt aber nicht, wenn sie freiwillig entrichtet werden. Das wird deutlich, wenn jemand seiner Partei regelmäßig Spenden zukommen läßt und diese Übung auch nach seiner Wahl zum Mandatsträger beibehält. Man kann schwerlich behaupten, daß er im Moment seiner Wahl die Verbindung zur Basis verliere und seine Leistungen an die Partei dann nicht mehr Ausdruck seiner Verbundenheit mit ihr seien. Es liefe auf eine Diskriminierung von Mandatsträgern hinaus und verstieße gegen den Gleichheitssatz, wenn man ihre Leistungen an die Partei anders behandelte als andere Beiträge oder Spenden. Die erhebliche Reduzierung der Steuerbegünstigung, die von der Kommission vorgeschlagen wird (unten 5. Kapitel VI) und insbesondere die regelmäßig über dem Satz von 2 000/4 000 DM liegenden Mandatsträgerabgaben trifft, darf nicht mit deren Diskriminierung verbunden sein.

c) Verteilungskriterien

Die staatlichen Mittel sind nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts dergestalt auf die Parteien zu verteilen, „daß die gesellschaftliche Verwurzelung der Parteien gefestigt“ wird. Dem wird nach Auffassung des Gerichts „Rechnung getragen, wenn der Erfolg, den eine Partei beim Wähler, den sie bei der Summe der Mitgliedsbeiträge sowie bei dem Umfang der von ihr eingeworbenen Spenden erzielt, zu einem jeweils ins Gewicht fallenden, im einzelnen allerdings vom Gesetzgeber zu bestimmenden Anteil in den Verteilungsmaßstab eingeht.“ (Oben 1. Kapitel II 3 b cc).

II. Maßstäbe für die Staatsfinanzierung

1. Wählerstimmen als Bemessungsgrundlage

a) Wähler, nicht Wahlberechtigte

Der Ausgangspunkt, wonach die Höhe der staatlichen Parteienfinanzierung in der Hand der Bürger liegen muß, verlangt, soweit es um den Maßstab Wählerstimmen geht, ein Anknüpfen an die abgegebenen gültigen Stimmen. Nur dann wird die Staatsfinanzierung an dem Erfolg gemessen, den die Parteien bei den Wahlen haben. Würde dagegen (wie bisher) die Gesamtsumme der Zahlungen, die die Parteien aus der Staatskasse erhalten, an die Zahl der Wahlberechtigten geknüpft, dann würde die Wahlbeteiligung und damit der Erfolgsgrad ausgeblendet, mit dem es den Parteien insgesamt gelungen ist, Wähler zu mobilisieren. Die Kommission ist in Übereinstimmung mit dem Gericht der Auffassung, daß die Entscheidung darüber, ob eine Partei staatliche Leistungen erhält und in welchem Umfang dies geschieht, nach gesetzlich vorbestimmten Regeln beim Bürger selbst verbleiben muß (BVerfGE 85, 264 [292]). Dem wird nur eine Regelung gerecht, die hinsichtlich des Gesamtvolumens nicht an die Zahl der Wahlberechtigten, sondern an die der Wähler anknüpft.

b) Gemeindewahlen

Da der Maßstab „Wählerstimmen“ (ebenso wie die anderen beiden Maßstäbe) die Verwurzelung der Parteien in der Gesellschaft widerspiegeln soll, wird man nicht nur die Stimmen bei Bundestags-, Landtags- und Europawahlen, sondern auch die Stimmen bei Gemeinderatswahlen berücksichtigen müssen. Denn auch in ihnen — und in ihnen wohl in besonderem Maße — zeigt sich die Verwurzelung der Parteien im gesellschaftlichen Bereich. Zugleich ergibt sich damit ein brauchbares Kriterium, auch kommunale Wählergemeinschaften, die Kandidaten für die Volksvertretungen auf Gemeindeebenen aufstellen, an den Staatszuwendungen in der verfassungsrechtlich gebotenen Weise (oben 1. Kapitel II 2 b) zu beteiligen.

Die Kommission hat erwogen, auch Bürgermeisterwahlen in die staatliche Finanzierung einzubeziehen, jedenfalls dort, wo die Bürgermeister direkt vom Volk gewählt werden, mithin ein Wahlkampf stattfindet. Dadurch würden mögliche Benachteiligungen von Kandidaten, die von keiner etablierten Partei aufgestellt werden, verringert. Zugleich würde ein indirekter Anreiz für die Parteien geschaffen, für die Einführung der Direktwahl der Bürgermeister auch in denjenigen Bundesländern einzutreten, in denen sie bisher nicht besteht. Die Kommission hat gleichwohl davon abgesehen, einen konkreten Vorschlag zu unterbreiten.

Die Kommission schlägt vor, die Wählerstimmen auf den vier Ebenen (Bundestags-, Landtags-, Gemeinderats- und Europawahlen) jeweils mit dem gleichen Betrag zu bezuschussen. Auf Kommunalebene erscheint es allerdings — schon aus Gründen der Praktikabilität — nicht sinnvoll, alle möglichen Wahlen zu berücksichtigen, also neben den Gemeinderatswahlen auch die Wahlen zu den Kreistagen und den Vertretungen von Gemeindeverbänden, die in vielen Ländern unterhalb oder oberhalb der Kreisebene zusätzlich bestehen. Die Kommission schlägt vor, nur die Stimmen bei Gemeinderatswahlen als Bemessungsgrundlage für die Staatszuschüsse heranzuziehen, weil darin die kommunale Verbundenheit der Bürger seit je in besonderer Weise zum Ausdruck kommt und die Gemeinden in Art. 28 Abs. 2 Satz 1 und Art. 106 Abs. 5 und 6 GG besonders hervorgehoben werden.

c) Gesetzgebungskompetenz

Nach Art. 21 Abs. 3 GG gehört das Parteienrecht zur ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz des Bundes. Dazu zählt nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts bisher schon die Regelung der Wahlkampfkostenerstattung auch auf Landesebene, obwohl das Landeswahlrecht der Gesetzgebungskompetenz der Länder unterliegt (BVerfGE 20, 56 [115]; 24, 300 [354]; 41, 399 [425]). Die Länder haben im Bereich der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz des Bundes nur ausnahmsweise die Befugnis, Gesetze zu erlassen, nämlich dann, „wenn und soweit sie hierzu in einem Bundesgesetz ausdrücklich ermächtigt werden“

(Art. 71 GG). Eine solche Ermächtigung enthält bisher § 22 PartG für die Wahlkampfkostenerstattungsgesetze, die eine Kostenerstattung für Wahlen zu den Landesparlamenten regelmäßig in Höhe von 5 DM pro Wahlberechtigten vorsehen.

Kommunale Wählergemeinschaften gehören nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zwar nicht zu den „Parteien“ im Sinne des Art. 21 GG. Die Regelung steht jedoch in so engem Zusammenhang mit der staatlichen Parteienfinanzierung, daß eine Annexkompetenz des Bundes (seit BVerfGE 3, 407 [421] ständige Rechtsprechung) anzunehmen ist, weil die Parteienfinanzierung nicht geregelt werden kann, ohne die kommunalen Wählergemeinschaften in die Regelung mit einzubeziehen.

Dies schließt nicht aus, daß die bundesgesetzliche Regelung nur die Grundsätze für die Parteienfinanzierung auf kommunaler Ebene festlegt und der Landesgesetzgeber nach Art. 71 GG ermächtigt wird, die Einzelheiten zu regeln.

d) Wählerstimmen kein alleiniger Maßstab

Die Kommission hat erwogen, ob sie ausschließlich die Zahl der erreichten Wählerstimmen als Maßstab für die Höhe der staatlichen Finanzierung heranziehen sollte. In der Tat spricht manches dafür, allein aus der Zahl der Wähler das Maß der Verwurzelung der Parteien im Volk abzulesen. Für eine solche Lösung spräche auch ihre Einfachheit und Klarheit für den Bürger. Zudem kann die Verknüpfung der staatlichen Parteienfinanzierung mit Beiträgen und Spenden zu Manipulationen anreizen etwa in der Weise, daß die Parteien sich bemühen, Großspenden in steuerbegünstigte Kleinspenden zu zerlegen, weil nur diese für die Staatsfinanzierung als eigene Einnahmen angerechnet werden. Auch läßt sich durchaus die Meinung vertreten, unseren Parteien helfe nur, wer sie zwingt, sich Gedanken über eine vernünftige, dem Bürger verständliche Politik zu machen, die richtigen Leute aufzustellen und dadurch Wählerstimmen zu gewinnen.

Gleichwohl hat die Kommission davon abgesehen, die Wählerstimmen als alleinigen Maßstab für die staatliche Parteienfinanzierung vorzuschlagen. Sie hat sich dazu nicht nur durch die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts veranlaßt gesehen. Für den Vorschlag der Kommission war auch von Bedeutung, daß es nicht gerechtfertigt wäre, in dem nur relativ selten stattfindenden Gang des Bürgers zur Wahlurne den alleinigen Indikator für die Verbindung der Parteien zur Basis zu sehen. Nach Meinung der Kommission geht es nicht an, die ständige Verbindung zwischen Basis und Partei, wie sie insbesondere in der Mitgliedschaft und der gleichmäßigen Beitragszahlung zum Ausdruck kommt, gänzlich unbewertet zu lassen. Gleiches gilt für die Aktivitäten und Initiativen in der Hinwendung zu einer Partei, die jemand zeigt, der einer Partei Spenden zukommen läßt. Die Berücksichtigung der Beiträge und Spenden als Bemessungsgrundlage für Staatsleistungen ist nach Meinung der Kommission vor allem deswegen zu befürworten, weil sie die Parteien sowie ihre Mitglieder und Sympathi-

santen auch finanziell zueinanderführt und dadurch die Verwurzelung der Parteien in der Basis vertieft (vgl. unten 2 b).

Allerdings hält es die Kommission für geboten, Wählerstimmen erheblich höher zu gewichten als Beiträge und Spenden. Wählerstimmen zeigen die Resonanz der politischen Parteien bei der Gesamtheit der Bürgerschaft auf; die Mitglieder und Spender machen ihrer Zahl nach dagegen nur einen kleinen Teil der Gesamtbürgerschaft aus. Zudem werden Beiträge und Spenden bereits auf der Seite der Geber steuerlich gefördert. Überdies lassen sich Wählerstimmen eindeutig und manipulationsfrei ermitteln. Indessen müssen die verfassungsrechtlichen Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts beachtet werden, wonach neben dem Erfolg beim Wähler auch der Erfolg, den die Partei bei der Einwerbung von Mitgliedsbeiträgen sowie von Spenden erzielt, „zu einem jeweils ins Gewicht fallenden“ Anteil in den Verteilungsmaßstab eingeht.

2. Beiträge und Spenden als Bemessungsgrundlage

a) Hohe Gesamtbegünstigung

Werden Beiträge und Spenden Bemessungsgrundlage für die Staatszuwendungen an die Parteien, so werden sie zusammen mit ihrer steuerlichen Begünstigung doppelt prämiert: zum einen beim Geber durch den 50-Prozent-Abzug von der Steuerschuld nach § 34 g EStG oder die Absetzbarkeit vom Einkommen nach § 10 b Abs. 2 EStG, die je nach der Höhe des Grenzsteuersatzes des Gebers eine Begünstigung von bis zu fast 70 v.H. der Zuwendung (Einkommensteuer, Gewerbebeitragsteuer und Kirchensteuer) bewirken kann, zum anderen beim Empfänger mit einer zusätzlichen staatlichen Prämie. Beträgt diese z. B. 20 v.H. (Näheres unter III), so ergibt sich eine staatliche Gesamtförderung zwischen 70 v.H. und 90 v.H. der Zuwendung. Anders ausgedrückt: Ein Steuerzahler, der bereit ist, 50 DM an Eigenmitteln monatlich für seine Partei aufzubringen, kann dieser auf Grund des Steuerabzugs von 50 v.H. nach § 34 g EStG 100 DM zuwenden; die Partei erhält auf diesen Betrag dann einen Zuschlag aus der Staatskasse in Höhe von 20 DM. Die zweifache staatliche Förderung versetzt den Bürger also in die Lage, einer Partei 120 DM zuzuwenden bei einer eigenen Belastung von lediglich 50 DM, d. h. von nur etwas über 40 v.H. des Zuwendungsbetrages.

b) Anreizwirkung

Die vom Bundesverfassungsgericht verlangte Berücksichtigung auch der Beiträge und Spenden als Maßstab für die Höhe der staatlichen Mittel hat nach Auffassung der Kommission ihren guten Sinn. Die staatliche Bezuschussung von privaten Zuwendungen erschöpft sich nicht in der Leistung eines Geldbetrages an die Partei (Zuwendungseffekt der staatlichen Bezuschussung), sondern ist auch eine Art von Prämie und hat dadurch verhaltensändernde Wirkung (Anreizeffekt der staatlichen Bezuschussung). Sie steigert

den Anreiz für die Parteien, sich um vermehrte Zuwendungen ihrer Mitglieder und Sympathisanten zu bemühen, und motiviert zugleich die Basis, ihrer Partei verstärkt Mittel zukommen zu lassen. Derartige, an die Gewährung von Zuwendungen anknüpfende staatliche Prämien erscheinen also von beiden Seiten her geeignet, Parteiführung und Basis „am goldenen Zügel“ zueinander zu führen, damit der Demotivierung der Mitglieder und Spender, die ansonsten aus staatlichen Zuwendungen leicht droht, gezielt entgegenzuwirken und die zunehmende Parteienferne der Bürger und die Bürgerferne der Parteien möglichst zu überwinden.

c) Steigerungsmöglichkeiten für selbst erwirtschaftete Einnahmen

Die Kommission geht davon aus, daß das neue System, welches es potentiellen Gebern erlaubt, ihrer Partei einen sehr viel höheren Betrag zukommen zu lassen, als sie selbst aus Eigenmitteln aufwenden, die Möglichkeiten der Parteien, Beiträge zu erhöhen und Spenden einzuwerben, erheblich verbessern wird. Nach Auffassung der Kommission liegt hierin ein beträchtliches Potential für Steigerungen der Einnahmen der Parteien, das auf Dauer zu einer erheblichen Ausweitung der Beiträge und Spenden führen könnte.

d) Berücksichtigung bis zur Steuerbegünstigungsgrenze

Spenden und Beiträge dürfen als Maßstab für den Staatszuschuß allerdings nur in einer Höhe berücksichtigt werden, die vom Durchschnittsverdiener erreicht werden kann. Es gilt insoweit der gleiche Maßstab wie bei der steuerlichen Berücksichtigung von Spenden. Diese ausdrückliche Vorgabe des Gerichts (BVerfGE 85, 264 [293]) erscheint auch nach Auffassung der Kommission zwingend; sonst würde der Staat die Zuwendungen von Personen, die auf Grund ihres überdurchschnittlichen Einkommens ohnehin mehr spenden und dadurch erhöhten politischen Einfluß ausüben können, auch noch mit Staatsmitteln prämiieren und die Parteien begünstigen, die Großverdiener verstärkt ansprechen. Darin läge ein Verstoß gegen die strenge Gleichheit der Bürger und die strenge Chancengleichheit der Parteien.

e) Gleichbehandlung von Beiträgen und Spenden; Beschränkung auf Geld- und Sachzuwendungen

Die Kommission hat erwogen, Beiträge mit einem höheren Prozentsatz zu fördern als Spenden, ist davon aber aus folgenden Gründen wieder abgekommen: Spenden dürfen ohnehin nur in Grenzen, nämlich nur bis zu einem Betrag staatlich gefördert werden, den auch durchschnittliche Einkommensbezieher ausschöpfen können. Bei unterschiedlichen Fördersätzen für Beiträge und Spenden könnten sich zudem Anreize zu Manipulationen ergeben, die kaum völlig zu unterbinden wären. Die Kommission empfiehlt

deshalb, einen einheitlichen Förderungssatz für Beiträge und Spenden festzusetzen.

Außerdem empfiehlt die Kommission, nur Geld- und Sachzuwendungen in die staatliche Förderung einzubeziehen. Sonst wäre nicht auszuschließen, daß alle bisher unentgeltlich geleisteten Dienste und andere geldwerte Leistungen (vgl. 5. Kapitel V) um der Staatszuschüsse willen in Zuwendungen an die Parteien umgerechnet würden. Würde das zugelassen, wäre eine Überprüfung kaum mehr möglich und der Manipulation Tür und Tor geöffnet.

f) Ausgleich für kleine Parteien?

Für kleinere Parteien könnte die Berücksichtigung auch der Beiträge und Spenden eine gewisse Benachteiligung mit sich bringen, weil die Bereitschaft zur Mitgliedschaft und zur Zuwendung von Spenden bei kleinen Parteien möglicherweise geringer sein könnte. Das Bundesverfassungsgericht hat diese Problematik ausdrücklich angesprochen. Es weist darauf hin, der Gesetzgeber werde deshalb „zu prüfen haben, ob dieser sich potentiell auch auf den Mitgliederzugang und auf das Spendenaufkommen auswirkende Vorteil der im Parlament vertretenen Parteien, der durch den staatlichen Eingriff der Sperrklausel ausgelöst wird, eines Ausgleichs bedarf“ (BVerfGE 85, 264 [294]).

Die Kommission schlägt gleichwohl nicht vor, Parteien oder Wählergemeinschaften, die bei den Wahlen zu den Volksvertretungen an der Sperrklausel scheitern, aber das Quorum für die Beteiligung an der Staatsfinanzierung erreicht haben, etwa einen Bonus bei der Bewertung der Stimmen zu geben. Dies würde eine beträchtliche Komplizierung bewirken, zumal es die Fünfprozentklausel auf Kommunalebene nicht in allen Bundesländern gibt. Überdies könnte die von der Kommission empfohlene Einbeziehung auch der Ergebnisse der Gemeinderatswahlen in die Bemessung der Staatszuschüsse bereits einen gewissen Ausgleich gerade für kleinere Gruppierungen ergeben.

3. Gleichmäßige zeitliche Verteilung

Nachdem das Gericht die frühere bloße Erstattung der Wahlkampfkosten aufgegeben und eine allgemeine Staatsfinanzierung zugelassen hat, liegt es nahe, die Zuschüsse gleichmäßig auf alle Jahre einer Legislaturperiode zu verteilen und es den Parteien zu überlassen, durch ihre interne mittelfristige Finanzplanung Vorkehrungen für die erhöhten Ausgaben in Wahljahren zu treffen. Dafür spricht auch die Vereinfachung und die daraus resultierende Durchsichtigkeit.

4. Mindestquoten

Das Mindestquorum für die Beteiligung der Parteien an der staatlichen Finanzierung sollte nach Auffassung der Kommission das gleiche bleiben wie bisher,

nämlich 0,5 v.H. der abgegebenen Wählerstimmen. Danach werden die Stimmen, die eine Partei bei einer Parlamentswahl erlangt hat, staatlich bezuschußt, wenn bei der betreffenden Wahl für die Partei mindestens 0,5 v.H. der Wählerstimmen abgegeben worden sind. Ein anderes Quorum für die staatliche Bezuschussung der Beiträge und Spenden festzulegen, hält die Kommission nicht für sinnvoll. An der Bezuschussung der Beiträge und Spenden sollten diejenigen Parteien teilnehmen können, die bei einer Parlamentswahl mindestens 0,5 v.H. der Stimmen erlangt haben; die Beteiligung an der Bezuschussung gilt für die Dauer der Wahlperiode des zu wählenden Parlaments.

Bei Wählergemeinschaften, die sich nur an Gemeinderatswahlen beteiligen, erscheint der Kommission ein höheres Quorum sinnvoll, um nicht ernst gemeinte Initiativen von der Staatsfinanzierung möglichst auszuschließen. Angesichts der sehr viel geringeren Wählerzahlen auf Gemeindeebene als auf Landesebene ist auch bei einem höheren prozentualen Quorum auf Gemeindeebene nur eine sehr viel niedrigere Wählerzahl erforderlich. Die Kommission hält insofern ein Quorum von 2 v.H. für angemessen.

5. Zahler und Empfänger

Die staatlichen Zahlungen, die an die Wählerstimmen anknüpfen, sollten nach Auffassung der Kommission je zur Hälfte von Bund und Ländern getragen werden. Dem Bundeshaushalt sollten die auf die Bundestags- und Europawahlen entfallenden Beträge, den Landeshaushalten die auf Landtags- und Gemeinderatswahlen entfallenden Beträge angelastet werden. Da dies eine gewisse Verschiebung der Lasten zu Ungunsten der Länder bedeutet, sollten die Lasten der Bezuschussung der Beiträge und Spenden voll vom Bund getragen werden (wobei die Frage, ob die Länder bei der Abwicklung eingeschaltet werden sollten, hier dahinstehen mag).

Empfänger sollten — entsprechend dem Grundgedanken des neuen Finanzierungssystems — jeweils die für den Erfolg primär verantwortlichen Parteiebenen sein. Hinsichtlich der Wählerstimmen sind dies bei Bundestags- und Europawahlen die Bundeszentralen der Parteien, hinsichtlich der Wählerstimmen bei Landtagswahlen die Landesverbände der Parteien, hinsichtlich der Gemeinderatswahlen die örtlichen Gliederungen. Bei Spenden sollten jeweils diejenigen Gliederungen die Staatsleistungen erhalten, die die Spenden eingeworben haben. Bei Beitragseinnahmen müßte, da die Höhe der Mitgliedsbeiträge von zentralen Gremien der Parteien festgesetzt wird, die konkrete Mitgliederwerbung und -betreuung aber vor Ort erfolgt, eine Aufteilung des Betrages vorgenommen werden.

Auf diese Weise würden allerdings die örtlichen Gliederungen der Parteien einen erheblichen Teil der Staatszuwendungen erhalten. Sie waren bisher davon weitgehend ausgeschlossen, da es keine Wahlkampfkostenerstattung für Kommunalwahlen gab und keine staatlichen Zuschläge auf Beiträge und Spenden. Die Kommission hält diese Entwicklung für richtig, sieht

allerdings die Notwendigkeit eines parteiinternen Finanzausgleichs (unten 5. Kapitel VII).

6. Relative Obergrenze auch auf der Ebene der Parteizentralen

Die Kommission sieht die Möglichkeit, den notwendigen parteiinternen Finanzausgleich faktisch zu erleichtern, darin, die relative Obergrenze nicht nur für die Parteien insgesamt, sondern auch für die Parteizentralen durch eine Änderung des Parteiengesetzes vorzuschreiben. Die relative Obergrenze gilt verfassungsrechtlich zwingend bisher zwar nur für die Partei insgesamt; das schließt aber nicht aus, daß der Gesetzgeber die relative Obergrenze — entsprechend Vorschlägen in der Fachliteratur — zusätzlich auch auf die Bundesebenen der Parteien erstreckt. Das würde die örtlichen Gliederungen veranlassen, den Zentralen größere Anteile an ihren Beiträgen und Spenden zukommen zu lassen als bisher, wenn sie verhindern wollten, daß die Zentralen die überschüssigen staatlichen Mittel zurückgeben müßten. Es käme auf Grund des übergreifenden Eigeninteresses der Parteien, öffentliche Mittel nicht verfallen zu lassen, zu dem erwünschten parteiinternen Finanzausgleich.

7. Kommunale Wählergemeinschaften

Die Kommission empfiehlt, auch die Wählerstimmen bei Gemeinderatswahlen zur Bemessungsgrundlage für die Staatsfinanzierung zu machen (oben 1 b). Daraus ergibt sich ein einfacher Weg, die kommunalen Wählergemeinschaften ebenfalls in der verfassungsrechtlich gebotenen und angemessenen Weise zu beteiligen. Die Kommission schlägt vor, sie mit dem gleichen Betrag je Stimme wie die Parteien auf Gemeindeebene zu bedenken. Der größeren Bedeutung der politischen Parteien, die auch auf überörtlicher Ebene aktiv sind, wird der Umstand gerecht, daß die Parteien — im Gegensatz zu den kommunalen Wählergemeinschaften — regelmäßig auch an der staatlichen Bezuschussung ihrer Stimmen auf Landes-, Bundes- und Europaebene teilhaben.

Die Kommission empfiehlt weiter, bei kommunalen Wählergemeinschaften die Beiträge und Spenden nicht als Bemessungsgrundlage für die Staatsfinanzierung heranzuziehen. Das Problem einer Vergleichbarkeit mit den Spenden und Beiträgen der politischen Parteien, die auch der überörtlichen Aktivität der Parteien dienen sollen, erscheint kaum zu bewältigen. Überdies würde das die kommunalen Wählergemeinschaften zwingen, sich stärker zu organisieren, was ihrem Wesen nicht entspricht. Die darin liegende gewisse Benachteiligung kommunaler Wählergemeinschaften sollte nach Auffassung der Kommission dadurch ausgeglichen werden, daß die Mitglieder und Spender der Wählergemeinschaften weiterhin in vollem Umfang im Genuß der Zuwendungsbegünstigung des § 34 g EStG verbleiben und darüber hinaus auch der neue § 10 b Abs. 2 EStG auf Zuwendungen an Wählergemeinschaften Anwendung findet.

Als Konsequenz der Beteiligung der kommunalen Wählergemeinschaften an der Staatsfinanzierung schlägt die Kommission vor, die Wählergemeinschaften gesetzlich zu verpflichten, jährlich Rechenschaft über ihre Einnahmen, Ausgaben und ihr Vermögen zu legen, die Rechnung der Mittel zuweisenden staatlichen Stelle zuzusenden und sie im übrigen jedermann auf Anforderung zugänglich zu machen.

III. Der Vorschlag der Kommission

Unter Berücksichtigung der dargestellten Kriterien, Obergrenzen und Maßstäbe unterbreitet die Kommission folgenden Vorschlag. Dabei ist die Frage des Gesamtniveaus der staatlichen Zuwendungen an die Parteien und Wählergruppen innerhalb der absoluten Obergrenze gedanklich von der Gewichtung der Maßstäbe und der daraus folgenden Verteilung der Mittel auf die Gruppierungen zu unterscheiden.

Was das Gesamtniveau der Staatsfinanzierung, also die Frage anlangt, inwieweit die absolute Obergrenze erreicht werden soll, hält die Kommission eine gewisse Einschränkung der Staatsfinanzierung für angebracht. Dieser Ausgangspunkt wird durch folgende Überlegung unterstrichen: Der Anreizeffekt der staatlichen Bezuschussung von Beiträgen und Spenden (oben II 2 b) kann sich nur entfalten, wenn die Staatsleistungen insgesamt in einem Abstand unterhalb der absoluten Obergrenze verbleiben; sonst würden die staatlichen Zuschüsse, mit deren Hilfe vermehrt Beiträge und Spenden eingeworben worden sind, durch Überschreitung der absoluten Obergrenze wieder gekappt. Das aber wäre kaum sinnvoll und würde potentiellen Gebern gegebenenfalls den Anreiz zum Spenden nehmen, wenn sie damit rechnen müßten, daß ihre Spende für die von ihnen favorisierte Partei keinen zusätzlichen Staatszuschuß bringen könnte, weil dem die absolute Obergrenze entgegenstünde. Dementsprechend rät die Kommission davon ab, bei der Berechnung der Beträge, die als Staatszuschüsse pro Wählerstimme und pro Beitrags- oder Spendenmark ausgeworfen werden sollen, den errechneten (hypothetischen) Gesamtbetrag mit der absoluten Obergrenze identisch sein zu lassen oder ihn gar — sozusagen aus Gründen der Vorsicht — noch höher anzusetzen als die absolute Obergrenze. Das müßte überdies in der Öffentlichkeit den Eindruck erwecken, als wollten die Parteien von den ihnen gegebenen Möglichkeiten exzessiv Gebrauch machen.

Gleichwohl schlägt die Kommission vor, den (hypothetisch errechneten) Gesamtbetrag nicht allzuweit von der absoluten Obergrenze entfernt anzusetzen. Dafür sind folgende Überlegungen maßgebend:

Nach Auffassung der Kommission ginge es nicht an, daß der Gesetzgeber die absolute Obergrenze, deren Berechnung das Bundesverfassungsgericht für die Jahre ab 1994 festgelegt hat, alsbald nach Inkrafttreten der Neuregelung wegen der voraussichtlichen Preis- und Einkommenserhöhungen heraufsetzt. Die Kommission schlägt deswegen auch vor, zunächst Erfahrungen mit dem neuen System der staatlichen Parteienfinanzierung zu sammeln und sie auszuwer-

ten, bevor etwa ein Index, der sich auf die Entwicklung der für die Erfüllung der Aufgaben der Parteien relevanten Preise bezöge, festgelegt oder gar an eine automatische Indexierung gedacht werden sollte (oben I 2 a). Damit wäre die absolute Obergrenze zumindest für einige Zeit eingefroren, so daß bei der zu erwartenden Preisentwicklung die Staatsfinanzierung gegenüber dem bisherigen Stand faktisch verringert wird.

Hinzu kommt, daß der Gesamtbetrag zu einem — wenn auch geringen — Teil den kommunalen Wählergemeinschaften zufließt, so daß der auf die Parteien entfallende Betrag sich entsprechend verringert. Ferner ist es denkbar, daß die Wahlbeteiligung bei Parlaments- und Kommunalwahlen in Zukunft weiter absinkt, deswegen die der Berechnung der Kommission zugrunde gelegte Zahl der Wählerstimmen nicht erreicht wird und dementsprechend das Aufkommen aus den pro Wähler ausgeworfenen Beträgen hinter den Erwartungen zurückbleibt. Auch läßt sich nicht ausschließen, daß die Reduzierung der Steuervergünstigungen zu einem Rückgang der Spenden führt.

Träten solche Umstände ein, so könnten sie nicht als eine einschneidende Veränderung der bestehenden Verhältnisse im Sinne des Urteils vom 9. April 1992 (S. 291) angesehen werden, könnten also keinen Anlaß für den Gesetzgeber bilden, erneut tätig zu werden und die absolute Obergrenze höher festzusetzen. Denn eine niedrigere Wahlbeteiligung, eine geringere Spendenfreudigkeit oder sinkende Zahlen von Parteimitgliedern und damit ein schmaleres Beitragsaufkommen gehören zum normalen Risiko der um die Gunst der Bürger ringenden Parteien, können also nicht zugleich eine einschneidende Veränderung der Verhältnisse sein. Andererseits läßt sich kaum annehmen, daß der aus der staatlichen Prämierung der Beiträge und Spenden resultierende Anreizeffekt, der zu einer Erhöhung der Staatsmittel führt, so stark ist, daß eine Überschreitung der Obergrenze (und damit eine Konterkarierung der Anreizwirkung) zu befürchten wäre.

Bei realistischer Betrachtung kann nicht mit Sicherheit davon ausgegangen werden, daß das Aufkommen an Staatsmitteln gegenüber dem bisherigen Stand erhalten oder gar erhöht wird. Angesichts dieser Ungewißheit hält die Kommission es für vertretbar, sich bei der Berechnung der Zuschüsse nicht allzuweit von der Obergrenze zu entfernen. Soweit die Staatsfinanzierung die Obergrenze dennoch überschreitet, werden ihre einzelnen Bestandteile proportional gekürzt. Wird die Obergrenze in zwei aufeinanderfolgenden Jahren überschritten, so sind die Berechnungsgrundlagen zu überprüfen.

Die Kommission empfiehlt, im Interesse der Transparenz im Parteiengesetz exakte Mark- bzw. Pfennigbeträge festzulegen, so daß jeder Wähler, jedes Mitglied und jeder Spender ersehen kann, wieviel Staatsmittel er einer Partei mit seiner Wählerstimme oder seiner finanziellen Zuwendung verschafft. Bei ihren Vorschlägen für die Festlegung der Beträge pro Wählerstimme, pro Beitrags- und Spendenmark hat die Kommission folgende Zahlen zugrunde gelegt:

Sie hat — ausgehend von der Zahl der gültigen Stimmen, die nach den zugänglichen Materialien des Statistischen Bundesamtes und der Statistischen Landesämter bei der Europawahl 1989, bei der Bundestagswahl 1990 sowie bei den Landtagswahlen und Kommunalwahlen der Jahre 1989 bis 1992 abgegeben wurden — für alle vier Wahlebenen insgesamt rd. 165 Millionen Wählerstimmen festgestellt. Dabei sind die Ergebnisse der Europawahl von 1989, die vor der Vereinigung stattfand, entsprechend der nunmehr erhöhten Wählerzahl hochgerechnet.

Als Summe der Mitgliedsbeiträge ist die Kommission von dem Betrag ausgegangen, den die Bundestagsverwaltung für das Rechnungsjahr 1991 ermittelt hat, nämlich von 284,9 Millionen DM. Für die Spenden hat die Kommission aus dem Gesamtspendenaufkommen der Jahre 1989 bis 1992 den nach ihren Vorschlägen nur steuerbegünstigten und daher mit Staatsmitteln zu fördernden Kleinspendenanteil (oben II 2 d) zu errechnen gesucht. Dabei hat sie annäherungsweise 73,7 Millionen DM ermittelt (vgl. im einzelnen Tabelle 25). Insgesamt sind demnach 358,6 Millionen DM als Mitgliedsbeiträge und Spenden zu berücksichtigen.

Bei der Festlegung der staatlichen Zuwendungen für die gültigen Wählerstimmen sowie für Beiträge und Spenden hat sie sich entsprechend dem vorstehend Ausgeführten von der Überlegung leiten lassen, daß der Gesamtbetrag die absolute Obergrenze nur unerheblich, d. h. etwa 10 Millionen DM unterschreiten sollte, sowie weiter von der Überlegung, daß die Wählerstimmen mit sehr viel höherem Gewicht in die Rechnung eingehen müssen als Beiträge und Spenden, die ihrerseits gleich zu gewichten sind.

Diese Gesichtspunkte führen zu dem Vorschlag, eine staatliche Zuwendung von 0,90 DM jährlich pro erlangte Wählerstimme festzusetzen. Das bedeutet konkret: Erhält eine Partei bei der nächsten Bundestagswahl 30 Millionen Wählerstimmen, so hat sie in den folgenden vier Jahren bis zur nächsten Bundestagswahl einen Anspruch auf jährlich 27 Millionen DM. Entsprechendes gilt für alle anderen zu berücksichtigenden Wahlen (Europaparlament, Landtage und Gemeindevertretungen), wobei sich die Verteilung der Zahler und Empfänger der Mittel nach den genannten Grundsätzen (oben II 5) richtet.

Legte man die Ergebnisse der Wahlen der Jahre 1989 bis 1992 zugrunde, so ergäbe sich für alle Parteien und Wählergemeinschaften und alle Ebenen zusammen aus der Bezuschussung der Wählerstimmen (rd. 165 Millionen) etwa ein jährlicher Wert von 149 Millionen DM.

Für Mitgliedsbeiträge und Spenden empfiehlt die Kommission einen Zuschußsatz von 0,20 DM je Beitrags- oder Spendenmark. Auf der Basis der Werte ergibt sich bei statischer Betrachtung, d. h. ohne die auf Grund der Vorschläge der Kommission zu erwartenden Veränderungen, eine staatliche Zuwendung an alle Parteien von ca. 72 Millionen DM. Das wären zusammen etwa 221 Millionen DM, also ein Betrag, der nur unerheblich unter der absoluten Obergrenze liegt.

Die Staatsmittel sind jeweils zum 30. September eines jeden Jahres auszuführen. Die auf die Beiträge und Spenden entfallenden Teile errechnen sich aus den in den letzten veröffentlichten Rechenschaftsberichten ausgewiesenen Beträgen, die auf die Wählerstimmen entfallenden Leistungen aus den Ergebnissen der jeweils vorangehenden Wahlen.

Bei der Anhörung, die die Kommission durchführte, wurde von Vertretern einzelner Parteien ein Alternativkonzept vorgetragen, welches durch folgende Eckdaten gekennzeichnet ist:

Die Einsatzbeträge werden so hoch angesetzt, daß die absolute Obergrenze regelmäßig überschritten wird. Die Einhaltung der Obergrenze soll dadurch gesichert bleiben, daß im Maße der Überschreitung eine proportionale Kürzung der jeweiligen Beträge für alle Parteien erfolgt. Die Zahlungen sollen an die Bundeszentralen der Parteien geleistet und damit der Bundeshaushalt belastet werden. Mangels Erfassung von Wahlen auf der Kommunalebene werden die kommunalen Wählergemeinschaften nicht einbezogen. Ihre Regelung soll später durch den Landesgesetzgeber erfolgen.

Dieses Konzept weist nach Auffassung der Kommission eine Reihe von Mängeln auf:

Es führte dazu, daß die absolute Obergrenze für die Staatsfinanzierung automatisch ausgeschöpft würde. Dies bewirkte, daß die Höhe der Wahlbeteiligung keinen Einfluß auf die Höhe des staatlichen Finanzierungsniveaus der Parteien besäße. Das würde dem Grundgedanken des Urteils des Bundesverfassungsgerichts widersprechen. Überdies würde der Anreizeffekt, der in der Prämierung der Beiträge und Spenden liegt, konterkariert. Das Alternativmodell minderte die Transparenz. Denn die im Gesetz genannten staatlichen Zuwendungen pro Wählerstimme und pro Beitrags- und Spendenmark würden auf Grund der Kappung des Gesamtbetrags der Staatsfinanzierung durch die Obergrenze nicht wirklich gezahlt. Der tatsächlich gezahlte Betrag ließe sich somit nicht mehr aus dem Gesetz ablesen, sondern könnte nur durch komplizierte Rechenoperationen ermittelt werden, die für die Öffentlichkeit nicht durchschaubar wären. Empfänger der gesamten staatlichen Zahlungen wären allein die Bundeszentralen der Parteien. Diese sollten zwar, wie bei der Anhörung zum Ausdruck kam, verpflichtet werden, die unteren Ebenen angemessen zu beteiligen. Doch darüber hätten jeweils Bundesgremien der Parteien zu entscheiden, so daß die Gefahr nicht auszuschließen wäre, daß die unteren Ebenen im Ergebnis zu kurz kämen. Jedenfalls könnte sich eine Tendenz zu zentralistischen Strukturen ergeben, wenn die Bundeszentrale alle staatlichen Mittel erhielte und die unteren Ebenen finanziell nur von ihrer Gnade lebten. Inwieweit die kommunalen Wählergemeinschaften die verfassungsrechtlich vorgeschriebene angemessene Beteiligung erhielten, bliebe zudem offen. Zumindest wäre mit Verzögerungen zu rechnen.

Ein Konzept mit den geschilderten Mängeln ist nach Auffassung der Kommission nicht akzeptabel. Der Vorschlag der Kommission vermeidet dagegen die genannten Nachteile:

Die Gemeinden werden einbezogen. Es gibt also vier Ebenen, auf denen Wählerstimmen berücksichtigt werden. Damit sind auch die kommunalen Wählergemeinschaften berücksichtigt und ihr verfassungsrechtlicher Anspruch auf Beteiligung an der Staatsfinanzierung gesichert. Eine absolute Obergrenze wird nicht automatisch ausgeschöpft. Die Parteien werden von einer geringeren Wahlbeteiligung also negativ betroffen, was nach der Konzeption des Bundesverfassungsgerichts auch beabsichtigt ist. Der Anreizeffekt der Prämierung privater Zuwendungen kann sich entfalten. Das System ist transparent: Jeder Wähler, Beitragszahler und Spender weiß genau, welchen Betrag an Staatsmitteln er mit seiner Stimme oder seiner Zuwendung der Partei verschafft. Die Zahlungen fließen nicht nur an die Zentralen, sondern an alle Ebenen.

5. KAPITEL

Vorschläge zur Eigenfinanzierung der Parteien

I. Allgemeines

Als frei gebildete, im gesellschaftlichen Bereich verankerte und vom Staat unabhängige Vereinigungen von Bürgern sind die Parteien für ihre Finanzierung in erster Linie selbst verantwortlich. Der Staat kann und soll ihnen weder die notwendigen Bemühungen um eine ausreichende finanzielle Unterstützung durch Mitglieder und Sympathisanten noch das Risiko eines Fehlschlags dieser Bemühungen abnehmen. Aus diesen Gründen muß die Eigenfinanzierung Vorrang vor jeder staatlichen Förderung haben. Die Kommission ist mit ihren Vorschlägen bestrebt, Rahmenbedingungen und Anreize zu schaffen, welche die Parteien zwingen, ihre Anstrengungen auf dem Gebiet der Eigenfinanzierung zu steigern, und es gleichzeitig nahelegen, ihre Ausgaben zu senken, um so selbst erwirtschaftete Erträge und Kosten ohne ständig steigenden Zusatzbedarf an öffentlichen Mitteln wieder ins Gleichgewicht zu bringen.

Als wichtigen Anreiz zur Erhöhung der Eigenmittel betrachtet die Kommission die vom Bundesverfassungsgericht schon aus Gründen der Staatsunabhängigkeit vorgegebene Regel, wonach künftig die Höhe der staatlichen Zuwendungen bei jeder einzelnen Partei nicht allein von der Anzahl der auf sie bei Wahlen entfallenden Stimmen abhängen wird, sondern auch von der Höhe ihrer Mitgliedsbeiträge und Spenden. Hinzu kommt, daß die Summe aller staatlichen Zuwendungen an die Parteien den Anteil an eigenen Einnahmen insbesondere aus Spenden und Beiträgen nicht übersteigen darf (sog. relative Obergrenze; vgl. oben 1. Kapitel II 3 b bb); je höher diese eigenen Einnahmen und damit die relative Obergrenze sind, desto höher dürfen — bis zur absoluten Obergrenze — die staatlichen Zuschüsse sein. Die relative Obergrenze hat bisher allerdings nur vereinzelt eine Rolle gespielt, weil die staatlichen Zuschüsse an Parteien regelmäßig weit darunter geblieben sind. Dies dürfte sich auch in Zukunft kaum ändern, soweit der Anreizeffekt greift, der aus der staatlichen Prämierung der privaten Zuwendungen resultiert. Um so mehr werden die selbst eingeworbenen Mittel der

Parteien zum eigentlichen „Kernstück“ der gesamten Parteienfinanzierung werden.

II. Ausgabenbegrenzung

Vor jeder Ausweitung der Einnahmen kommt gerade im Rahmen der Eigenfinanzierung allen Anstrengungen, die auf Kostensenkung, Ausgabenbegrenzung und Rationalisierung hinauslaufen, eine besondere Bedeutung zu (vgl. oben 2. Kapitel). Darüber hinaus sind die Parteien auch deshalb zur Zurückhaltung verpflichtet, weil sie in nicht unerheblichem Umfang öffentliche Gelder in Anspruch nehmen. Für die Bewirtschaftung dieser Mittel gelten schon nach allgemeinem Haushaltsrecht, dem auch die Parteien unterworfen sind, die Grundsätze der Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit bei der Mittelverwendung.

Muß es, weil eine Prüfung durch den Rechnungshof nicht empfohlen werden kann (vgl. 8. Kapitel V 1), an einer wirksamen „Außenkontrolle“ der Finanzwirtschaft politischer Parteien fehlen, so können die Parteien jedoch nur dann zu strenger Ausgabendisziplin gezwungen werden, wenn dem Anteil an Staatsmitteln für alle Parteien zusammen ebenfalls eine Schranke gesetzt wird. Das Bundesverfassungsgericht hat sie mit der sog. absoluten Obergrenze in der Weise festgelegt, daß die Parteien gegenwärtig nicht mehr Mittel aus öffentlichen Kassen erhalten dürfen, als ihnen in der Referenzperiode von 1989 bis 1992 zugeflossen sind (vgl. oben 1. Kapitel II 3 b aa).

Eine effektive Reduzierung von Ausgaben vor allem in Wahlkämpfen setzt bei allen Parteien gleichermaßen den Willen zur Sparsamkeit voraus. Deshalb können Vereinbarungen darüber, ob und in welchem Umfang bestimmte Maßnahmen oder Aktivitäten finanziert werden sollen (im Rahmen kartellrechtlicher Zulässigkeit), jedenfalls dann ein wirksames Instrument zur Kostenbegrenzung sein, wenn durch zusätzliche Vorkehrungen und Sanktionsmechanismen (z. B. Schiedsgerichtsvereinbarungen, Vertragsstrafen, Abzug von Staatsmitteln) sichergestellt wird, daß solche Absprachen auch eingehalten werden. In tatsächlicher Hinsicht müßten die Ausgabenbegrenzungsabkommen von einer realistischen Veranschlagung entstehender Belastungen auf einem sachlich möglichst klar und eng umrissenen Gebiet ausgehen, dieses Volumen, bezogen auf die Größe einer Partei und deren finanzielle Leistungsfähigkeit, für einen bestimmten Zeitraum verbindlich festlegen und die wechselseitige Verpflichtung enthalten, jenen Kostenrahmen nicht zu überschreiten, wobei die Einhaltung des Vertrages im Rechenschaftsbericht nachprüfbar sein sollte und in Streitfällen von einer Schlichtungs- oder Schiedskommission durchzusetzen wäre. Insofern hängt letztlich die Wirksamkeit solcher Vereinbarungen davon ab, ob und inwieweit von den Parteien die erforderlichen Kontrollen und ggf. auch Sanktionen bei einer Vertragsverletzung akzeptiert werden.

Erfahrungsgemäß liegt eine wesentliche Ursache von Ausgabensteigerungen auch darin, daß sie von Par-

teigremien beschlossen werden, die für eine Beschaffung der entsprechenden Mittel nicht oder nicht in erster Linie verantwortlich sind. Dieser Diskrepanz zwischen Aufgaben- und Ausgabenzuständigkeit könnte dadurch abgeholfen werden, daß im Parteiengesetz nach dem Vorbild des Art. 112 GG für über- und außerplanmäßige Ausgaben ein Vetorecht des Schatzmeisters verankert wird. Das gleiche sollte für Kreditaufnahmen gelten, die bei fehlenden Deckungsmitteln zum Haushaltsausgleich benötigt werden. Um zu verhindern, daß mit einem solchen Zustimmungsvorbehalt der Schatzmeister unangemessen großen Einfluß auf den politischen Handlungsspielraum einer Partei erhält, müßte für den Parteivorstand zugleich die Möglichkeit vorgesehen werden, das Veto des Schatzmeisters mit Dreiviertelmehrheit einschließlich der Stimme des Vorsitzenden der Partei zu überstimmen.

III. Begrenzung der Kreditaufnahme

Parteien sind weder auf Gewinnerzielung ausgerichtete Wirtschaftsunternehmen noch sonstige Organisationen oder Personen, deren Finanzbedarf durch Kredite, also anders als durch gesicherte laufende Einnahmen, abgedeckt werden müßte. Insofern muß gefragt werden, ob den Parteien überhaupt gestattet sein sollte, sich zu verschulden und in der Erwartung künftiger Einnahmen Aufgaben in Angriff zu nehmen und Ausgaben zu tätigen, für die gegenwärtig (noch) keine Mittel vorhanden sind. Auf der anderen Seite läßt sich nicht leugnen, daß bei bestimmten Investitionen, Baumaßnahmen, Liegenschaftskäufen usw. die vorhandenen Mittel (und eventuelle Rückstellungen) unter Umständen nicht ausreichen können, so daß vorübergehend ein berechtigter Kreditbedarf entstehen kann. Dabei sollte jedoch sichergestellt werden, daß die laufenden Ausgaben einer Partei, insbesondere ihre Personalkosten, und die periodisch wiederkehrenden „parteitypischen“ Aktivitäten (wie Wahlkämpfe, Parteitage usw.) grundsätzlich ohne Inanspruchnahme von Krediten finanziert werden können.

Jedenfalls sollten Kredite von Parteien nur in beschränktem Umfang in Anspruch genommen werden dürfen. Deswegen schlägt die Kommission vor, im Parteiengesetz feste Kreditobergrenzen vorzusehen, dies auch, um zu verhindern, daß letztlich nicht nur Eigenmittel, sondern in erheblichem Umfang auch öffentliche Gelder für den Schuldendienst (Zinsen und Tilgung) aufgewendet werden müssen. Denn die Gefahr einer Überschuldung gehörte noch immer zu den Schlüsselargumenten für eine Erhöhung des staatlichen Finanzierungsanteils. Hinzu kommt, daß insbesondere kleinere politische Parteien mit einem hohen Kreditbedarf leicht von ihren Gläubigern abhängig werden können. Als geeigneter Maßstab erscheinen diejenigen Einnahmen, welche eine Partei aus eigener Kraft „erwirtschaftet“ hat, also die Eigenmittel. Im Hinblick darauf, daß von der Partei selbst nur Mitgliedsbeiträge und Spenden eingeworben und damit auch direkt beeinflußt werden können, sollte für jeden einzelnen Gebietsverband einer Partei auf allen Gliederungsebenen der Bestand an Krediten mit einer

Laufzeit von mehr als einem Jahr (außer Kassen- bzw. Kontokorrentkrediten) die Grenze von 40 v.H. der jeweils im Vorjahr eingenommenen Mitgliedsbeiträge und Spenden nicht überschreiten dürfen, wobei am Ende eines Rechnungsjahres jeweils zum 31. Dezember die Grenze bei allen Krediten eingehalten sein muß. Bei Überschreitung der Kreditobergrenze sollte vorgesehen werden, die an eine Partei fließenden öffentlichen Mittel jeweils in Höhe des übersteigenden Betrages solange zu sperren, bis der Kreditbestand wieder unter jene Grenze gesunken ist. Allerdings werden sich für neu gegründete Parteien im Interesse ihrer Chancengleichheit oder für unerwartet hohe Ausfälle bei staatlichen Mitteln (z.B. wegen erheblicher Stimmenverluste) Ausnahmeregelungen nicht vermeiden lassen. Hier könnte von einem Vierjahreszeitraum ausgegangen werden, innerhalb dessen der durchschnittliche Kreditbestand jene Obergrenze nicht überschreiten darf.

IV. Beiträge

Zu den Parteibeiträgen werden in der Regel die Mitgliedsbeiträge, ferner Sonderbeiträge bzw. Umlagen und die sog. Mandatsträgerbeiträge gerechnet. Unter ihnen kommt vor allem den regelmäßigen Mitgliedsbeiträgen eine herausragende Bedeutung zu. Sie bilden — insbesondere bei den großen Mitgliederparteien — das eigentliche „Rückgrat“ der gesamten Finanzausstattung und erweisen sich sowohl in verfassungsrechtlicher als auch in wirtschaftlicher Hinsicht als unproblematisch. Über ihre Höhe und Staffelung entscheiden die Parteien in eigener Verantwortung durch entsprechende Ausgestaltung des Beitragswesens in ihrer Satzung oder Finanzordnung, wobei freilich die Grenzen der Leistungsbereitschaft und Leistungsfähigkeit der Mitglieder zu berücksichtigen sind. Gleichwohl scheinen bei allen Parteien noch gewisse Spielräume nach oben vorhanden zu sein, deren Ausschöpfung zu einem deutlichen Anstieg dieser Einnahmen führen würde.

Neben den Mitgliedsbeiträgen spielen auch verschiedene Sonderzahlungen der Mitglieder eine nicht unerhebliche Rolle, die aus speziellem Anlaß oder zu besonderem Zweck erhoben werden (Sonderbeiträge, Umlagen usw.). Auch sie finden ihre Grundlage in den Satzungen oder Finanzordnungen der Parteien, erfordern aber jeweils im Einzelfall besondere Entscheidungen der zuständigen Parteigremien. Von den Mitgliedsbeiträgen unterscheiden sie sich dadurch, daß sie unregelmäßig gezahlt werden, stimmen aber insoweit wiederum mit jenen überein, als auch sie obligatorisch sind, das einzelne Mitglied sich ihnen also bei Gefahr von Sanktionen, die bis zum Parteiausschluß führen können, nicht zu entziehen vermag. In steuerlicher Hinsicht sollten Sonderzahlungen genauso behandelt werden wie Mitgliedsbeiträge und Spenden (vgl. dazu unten V).

Schließlich nehmen die Parteien auf allen Gliederungsebenen regelmäßige Abgaben ihrer Mandatsträger entgegen, die inzwischen bei einigen Parteien schon vom Volumen her einen gewichtigen Einnahmefaktor darstellen. Diese Mandatsträgerbeiträge

werden von den Parteien damit gerechtfertigt, daß sie ihren Abgeordneten und Ratsmitgliedern gegenüber vielerlei geldwerte Leistungen erbringen; von anderer Seite werden sie als „Parteisteuern“ bezeichnet. Werden Abgeordnete zu solchen Leistungen an ihre Partei gezwungen, sind diese Abgaben nach Ansicht der Kommission verfassungswidrig; der Zwang muß beseitigt werden, weil er auf die Diäten zielt, die einzig und allein der Entschädigung des Abgeordneten dienen und seine Unabhängigkeit gewährleisten sollen, nicht aber für Zwecke der Parteienfinanzierung bestimmt sind. Deshalb sind alle derartigen Zahlungsverpflichtungen allgemeiner oder besonderer Art durch Satzung, Parteitags- oder Fraktionsbeschlüsse, Vereinbarung oder individuelle Zusage unzulässig; entsprechende Regelungen in den Partei- oder Fraktionsatzungen müssen entfallen.

V. Spenden

Spenden von Förderern und Sympathisanten sind neben den Mitgliedsbeiträgen eine zweite wichtige Einnahmequelle der Parteien, die den Eigenmitteln zuzurechnen ist. Nach Auffassung der Kommission können als Spenden nur Geld- oder Sachzuwendungen (d. h. „Zuwendungen von Wirtschaftsgütern mit Ausnahme von Nutzungen und Leistungen“, wie es § 10 b Abs. 3 EStG formuliert) berücksichtigt werden, nicht dagegen andere geldwerte Leistungen im Sinne des § 26 Abs. 1 Satz 1 PartG oder der Verzicht auf Bezahlung angeblich oder wirklich erbrachter Dienstleistungen. Anderenfalls bestünden erhebliche Manipulationsmöglichkeiten, indem z. B. ehrenamtliche Tätigkeit für eine Partei als (fiktive) Spende berücksichtigt wird, um in den Genuß der Staatszuschüsse zu gelangen. Die heutige Fassung von § 26 PartG schließt solche Manipulationen nicht aus.

Es ist ferner kaum möglich, Geldspenden von Mitgliedsbeiträgen zu unterscheiden; auch die Definition der Mitgliedsbeiträge in § 27 Abs. 1 PartG bietet nur wenig Hilfe. Würde man beispielsweise alle Zahlungen von Mitgliedern als Mitgliedsbeiträge betrachten und alle Zuwendungen von privaten Förderern, die nicht Parteimitglieder sind, als Spenden, dann hinge die Brauchbarkeit dieser Unterscheidung von der Zuverlässigkeit der jeweiligen Mitgliederparteien ab, die nicht immer korrekt und leicht manipulierbar sind. Sachgerechter erscheint es indes, alle Zahlungen, die auf satzungsrechtlichen Vorschriften beruhen und für Mitglieder obligatorisch sind, als Beiträge zu verstehen, hingegen freiwillige Zuwendungen von Mitgliedern wie von Sympathisanten als Spenden. Aber auch diese Differenzierung ist nicht frei von Zweifeln, Mißverständnissen und Umgehungsmöglichkeiten. Daher empfiehlt die Kommission, bei allen Regelungen auf dem Gebiet der Parteienfinanzierung an die Unterscheidung zwischen Mitgliedsbeiträgen und Spenden, wie sie im Rechenschaftsbericht vorgenommen werden muß, keine sonstigen Rechtsfolgen zu knüpfen.

Stellen Parteispenden freiwillige Zuwendungen von privaten Förderern dar, unabhängig davon, ob es sich um Mitglieder der Parteien oder um Sympathisanten

handelt, so fragt sich, ob solche Spenden nicht erstens der Höhe nach und zweitens auf natürliche Personen beschränkt sein sollten. Was zunächst die Zulässigkeit von Großspenden (über 20 000 DM) angeht, so ist nicht zu bestreiten, daß damit ein — je nach Organisationsebene — mehr oder weniger starker Einfluß auf die Politik der Partei ausgeübt werden kann und Parteien, die von ihren Zielen her ohnehin schon kapitalkräftigen Kreisen näherstehen, auch im Wettbewerb um die Gewinnung solcher Spender deutlich im Vorteil sind. Daher sind Großspenden im Hinblick auf das Prinzip der Chancengleichheit der Parteien und das Gebot der gleichen Teilhabe des Bürgers an der politischen Willensbildung verfassungsrechtlich nicht unproblematisch. Dennoch wird man nicht eine Obergrenze für Spenden ansetzen oder sie gar generell verbieten dürfen. Denn das Grundgesetz versucht, einem sachwidrigen oder schädlichen Einfluß auf die Politik in erster Linie dadurch zu begegnen, daß es die Parteien verpflichtet, über die Herkunft ihrer Mittel öffentlich Rechenschaft abzulegen (vgl. Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG), und so auf die Kritik und Kontrolle durch eine demokratische Öffentlichkeit setzt. Angesichts dieser, von der Verfassung als milderer Mittel vorgesehenen Publizitätspflicht wird man ein allgemeines Verbot von Großspenden kaum rechtfertigen können; es wäre seinerseits angesichts der Regelung in Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG verfassungsrechtlichen Bedenken ausgesetzt.

Ähnliches gilt für Spenden von juristischen Personen und Unternehmen (korporative Spenden). Zum einen sind sie problematisch, weil sie Wirtschaft und Verbänden einen weitgehend anonymen Einfluß auf Parteien verschaffen, obwohl sie weder wählen noch sonst unmittelbar an der Willensbildung in Staat und Parteien teilnehmen können. Andererseits läßt das Grundgesetz auch derartige Spenden zu. Es begnügt sich insoweit ebenfalls damit, lediglich Publizität zu verlangen. Eine steuerliche Begünstigung solcher korporativen Spenden ist jedoch seit der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 9. April 1992 nicht mehr statthaft (vgl. BVerfGE 85, 264 [315]).

Dagegen sollten „Direktspenden“ an Abgeordnete — zu welchem Zweck auch immer — generell für unzulässig erklärt werden. Unter dem Aspekt der Parteienfinanzierung ist bei ihnen danach zu unterscheiden, ob sie dem Abgeordneten selbst für seine Mandatstätigkeit oder über ihn der Partei zugewendet werden sollen. Im zuletzt genannten Fall ist der Abgeordnete lediglich „Empfangsbote“ und hat die Spende unverzüglich bei der Gebietsgliederung seiner Partei abzuliefern, für die sie bestimmt ist (sog. „Durchlaufspenden“). Erhält jedoch der Abgeordnete Geld für seine Mandatstätigkeit, besteht die Gefahr, daß mit solchen Zuwendungen ein sachwidriger Einfluß auf die Ausübung seines öffentlichen Amtes genommen werden soll.

Namentlich für sog. Interessentenzahlungen an Abgeordnete hält die Kommission die bisherige Regelung in § 44 a Abs. 2 Nr. 4 AbgG in Verbindung mit § 4 der „Verhaltensregeln für die Mitglieder des Deutschen Bundestages“ (Anlage 1 zur Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages), wonach Direktspenden

an Abgeordnete lediglich gesondert zu verbuchen, Spenden, die erkennbar in der Erwartung eines bestimmten Vorteils gewährt werden (sog. finale Spenden), verboten und sonstige Zuwendungen ohne entsprechende Gegenleistung unzulässig sind, ohne entsprechende Sanktionen nicht für ausreichend. Schon das Bundesverfassungsgericht hat solche Zusatzeinkünfte aus einem Dienst- oder Beraterverhältnis, die Abgeordnete nur deshalb erhalten, weil von ihnen die Vertretung bestimmter Interessen erwartet wird, für unvereinbar mit dem unabhängigen Status des Abgeordneten und seinem Anspruch auf gleichmäßige finanzielle Ausstattung (Art. 48 Abs. 3 GG) erklärt (vgl. BVerfGE 40, 296, 318f. sowie Leit-satz 5). Die Kommission empfiehlt daher, eine dem § 27 Abs. 3 und 4 des Niedersächsischen Abgeordnetengesetzes vom 3. Februar 1978 (Nieders. GVBl. S. 101) entsprechende Bestimmung auch in das Bundesgesetz aufzunehmen, wonach Abgeordnete „mit Rücksicht auf ihr Mandat“ keine anderen Zuwendungen als die ihnen gesetzlich zustehende Entschädigung annehmen dürfen und Vergütungen aus Dienst- oder Werkverträgen dem Wert der vom Abgeordneten erbrachten Gegenleistung entsprechen müssen. Übersteigende oder zu Unrecht empfangene Beträge sind an die Landes- bzw. Bundeskasse abzuführen. Im Ergebnis soll ein Mandatsträger keine Zahlungen oder Spenden Dritter für sich behalten oder für seine Zwecke verwenden dürfen.

Um darüber hinaus der Gefahr der Korrumpierung allgemein zu begegnen, empfiehlt die Kommission dringend, zusätzlich einen Straftatbestand der — aktiven wie passiven — Abgeordnetenbestechung einzuführen. Weiter hält sie es für erwägenswert, den Abgeordneten eine schriftliche Versicherung abzuverlangen, daß sie keine verbotenen Bezüge oder Zuwendungen erhalten, und bei Verstößen spürbare Sanktionen vorzusehen. Dafür könnten die neuesten Regelungen in Frankreich Vorbild sein.

VI. Steuerliche Begünstigung von Beiträgen und Spenden

Nachdem das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 9. April 1992 mit dem Chancenausgleich auch die Steuerbegünstigung von Parteispenden bis zu 60 000/120 000 DM für verfassungswidrig erklärt und bestimmt hat, daß Spenden nur in einer Höhe steuerlich begünstigt werden dürften, wie sie für jeden durchschnittlichen Einkommensbezieher erreichbar sei, ist die steuerliche Behandlung der Parteispenden auf eine neue gesetzliche Grundlage zu stellen.

1. § 34g EStG

Den Abzug von der Steuerschuld mit 50 v.H. der jeweiligen Zahlungen nach § 34g EStG hat das Bundesverfassungsgericht mit Beträgen von 1 200/2 400 DM ausdrücklich für verfassungsgemäß erklärt. Eine Erhöhung des Prozentsatzes ist nach Ansicht der Kommission verfehlt. Darüber hinaus hat das Gericht festgestellt, daß einer „dem Anstieg der Durch-

schnittseinkommen folgende(n) Anhebung“ jener Beträge nichts im Wege stünde (vgl. BVerfGE 85, 264 [316]). Die Kommission hält daher eine Anhebung der in § 34 g Satz 2 EStG festgesetzten Obergrenzen auf 2 000/4 000 DM für verfassungsrechtlich zulässig und angemessen. In diese Höchstbeträge sollten Beiträge und Spenden in gleicher Weise einbezogen werden können.

2. § 10b Abs. 2 EStG

Hingegen müssen die Höchstbeträge bei § 10 Abs. 2 EStG erheblich herabgesetzt werden, nämlich auf ein Niveau, das für den durchschnittlichen Einkommensbezieher ebenfalls erreichbar ist (vgl. BVerfGE 85, 264 [316]). Zweifelhaft könnte aber sein, ob unter diesen Umständen erstens die Abzugsmöglichkeiten nach § 10b Abs. 2 EStG neben § 34 g EStG überhaupt beibehalten werden sollen und, wenn ja, ob zweitens die abzugsfähigen Beträge gleich hoch festgesetzt werden müssen wie nach dem Vorschlag der Kommission zu § 34 g Satz 2 EStG, also auf 2 000/4 000 DM.

Der Fortgeltung des § 10b Abs. 2 EStG könnte nicht entgegengehalten werden, daß ein Nebeneinander der Abzugsmöglichkeiten nach § 34 g und § 10b Abs. 2 EStG bei gleichen Beträgen sinnlos sei. Denn für jemanden, der sein Einkommen mit etwa 50 v.H. oder höher versteuern muß, würde eine Steuerbegünstigung nach § 10b Abs. 2 EStG gegenüber der nach § 34 g EStG Vorteile bieten, weil er unter Umständen weit über 50 v.H. an Steuern (also mehr als nach § 34 g EStG) ersparen kann, zumal wenn man die Auswirkungen auch auf andere Steuern, etwa die Kirchensteuer, berücksichtigt. Die Kommission empfiehlt daher, für Spenden oder Mitgliedsbeiträge an politische Parteien die Abzugsmöglichkeit nach § 10b Abs. 2 EStG zwar neben § 34 g EStG beizubehalten, diese Möglichkeiten aber nur alternativ, nicht kumulativ zu gestatten.

Außerdem schlägt die Kommission vor, auch die Höchstbeträge in § 10b Abs. 2 EStG auf das Niveau von § 34 g EStG, d. h. auf 2 000/4 000 DM zu begrenzen. Sie sieht es als zwingend an, daß nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts die Beträge in § 10b Abs. 2 EStG ebenso wie in § 34 g EStG für jeden durchschnittlichen Einkommensempfänger erreichbar sein müssen. Weil jeder Einkommensbezieher nur über ein zu versteuerndes Einkommen verfügt, für das es weder eine Kumulation von Abzugsmöglichkeiten noch zwei unterschiedliche Grenzen der Steuerbegünstigung geben kann, dürfen auch die Höchstbeträge nur einheitlich festgesetzt und lediglich einmal steuerlich genutzt werden. Das relativ niedrige Niveau auch in § 10b Abs. 2 EStG erklärt sich zum einen aus der vom Bundesverfassungsgericht bei § 34 g EStG nur in engem Rahmen für zulässig erachteten „Anpassung“ (entsprechend dem Anstieg der Durchschnittseinkommen), zum anderen daraus, daß jede Spende nach dem neuen System noch zusätzliche Staatsleistungen auslöst, von denen erhebliche Anreizwirkungen ausgehen werden.

Für diesen Vorschlag spricht insbesondere, daß das Bundesverfassungsgericht bei der Erörterung sowohl

der Verfassungswidrigkeit der in § 10b Abs. 2 EStG festgesetzten Beträge als auch der Verfassungsmäßigkeit der Kleinspendenregelung des § 34 g EStG gleiche Formulierungen benutzt und mit gleichen Formulierungen wohl kaum unterschiedliche Grenzen anvisiert haben dürfte. Das Gericht hat nämlich die steuerliche Abzugsfähigkeit von Beiträgen und Spenden an politische Parteien nur insoweit für verfassungsrechtlich unbedenklich erklärt, als dadurch die vorgegebene Wettbewerbslage zwischen den Parteien nicht in einer ernsthaft ins Gewicht fallende Weise verändert wird. „Diese Grenze ist nicht erreicht, wenn die steuerliche Begünstigung von der Mehrzahl der Steuerpflichtigen in gleicher Weise genutzt werden kann“ (BVerfGE 85, 264 [313]). Daher wurde die seit 1984 bestehende Abzugsmöglichkeit nach § 10b Abs. 2 EStG bis zur Höhe von 60 000/120 000 DM mit der Begründung für verfassungswidrig erklärt, daß diese Beträge deutlich oberhalb des jährlichen Durchschnittseinkommens und damit erst recht des für Spenden verfügbaren Teils des Einkommens der meisten Spender lägen. Verfassungsrechtlich unbedenklich sei aber die Gewährung steuerlicher Vorteile nur dann, wenn die „Zuwendungen innerhalb einer Größenordnung verbleiben, die für den durchschnittlichen Einkommensempfänger erreichbar ist“ (BVerfGE 85, 264 [316]). Die Regelung des § 34 g EStG werde den verfassungsrechtlichen Anforderungen gerecht, weil das dort genannte Beitrags- und Spendenvolumen „für den Durchschnittsverdiener erreichbar war“ (ebenda, S. 316). Dies gilt nach Ansicht der Kommission auch noch für die geringfügig steigerungsfähigen und nunmehr auf 2 000/4 000 DM festzusetzenden Beträge in § 34 g EStG und in § 10b Abs. 2 EStG. Eine weitergehende Anhebung sieht die Kommission auf der Grundlage des Urteils als nicht mehr zulässig an.

3. Umgehungsmethoden

Bei der Reduzierung jener bisher steuerlich abzugsfähigen Höchstbeträge von bisher 60 000/120 000 DM auf ein Dreißigstel besteht allerdings die Gefahr, daß von Seiten der Parteien und ihren Förderern wiederum verstärkt nach Wegen gesucht wird, wie man diesen Restriktionen ausweichen kann. Die Problematik solcher Umgehungsmethoden im Hinblick auf den formalisierten Gleichheitssatz hat auch das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung vom 9. April 1992 klar erkannt und sich bemüht, einen Riegel vorzuschieben. So werden die staatlichen Stellen ausdrücklich verpflichtet, durch wirksame Vorkehrungen und Sanktionen zu gewährleisten, daß die steuerlichen Beschränkungen bei der Abzugsfähigkeit von Beiträgen und Spenden auch tatsächlich beachtet werden. Das gelte sowohl für die an das Gutachten des Bundesfinanzhofs vom 17. Mai 1952 (BStBl III 1952, S. 228) angelehnte Praxis, die Berufsverbänden auch dann Steuerbefreiung zuerkennt, wenn sie bis zu 25 v.H. ihrer Einnahmen aus Mitgliedsbeiträgen an Parteien weiterleiten, als auch für das Verbot des § 55 Abs. 1 Nr. 1 AO, das Körperschaften die Verwendung ihrer Mittel zur Unterstützung oder Förderung von Parteien untersagt (vgl. auch § 25

Abs. 1 Nr. 2 PartG), sowie nicht zuletzt für die Unzulässigkeit eines Steuerabzugs von Parteispenden als Betriebsausgaben oder Werbungskosten (§ 4 Abs. 6, § 9 Abs. 5 EStG, § 8 KStG).

Nach Auffassung der Kommission verstößt jedwede steuerliche Begünstigung von Zahlungen, die unmittelbar oder mittelbar den Parteien sowie mit ihnen verbundenen Organisationen oder Unternehmen zugute kommen, außerhalb der genannten Regelungen und über die darin vorgesehenen Höchstbeträge hinaus — auch unter Berufung auf das Gutachten des Bundesfinanzhofs von 1952 — gegen die Verfassung. Zur wirksamen Bekämpfung derartiger krimineller Umgehungsmethoden schlägt die Kommission vor, sie nicht nur bei den jeweiligen Geldgebern steuerrechtlich zu ahnden, sondern auch bei den Empfängern, und zusätzliche Sanktionen für die zu Unrecht begünstigten Parteien vorzusehen (z.B. durch Verwirkung eines Teils des Anspruchs auf staatliche Finanzierung).

Im Zusammenhang mit Umgehungsmöglichkeiten ist weiter zu berücksichtigen, daß nach den Vorschlägen der Kommission die Einwerbung von Mitgliedsbeiträgen und Spenden zusätzliche Staatsmittel auslöst. Es muß daher durch geeignete Vorkehrungen sichergestellt werden, daß den Parteien diese Staatsmittel nur entsprechend der Höhe derjenigen Mitgliedsbeiträge und Spenden zufließen, die sich im Rahmen der für Mitglieder oder Spender jährlich in gleicher Weise erreichbaren Höchstbeträge halten. Dies könnte z. B. dadurch geschehen, daß bei den Finanzämtern Parteikonten geführt werden, auf denen Mitgliedsbeiträge und Spenden bis zu den steuerlich begünstigungsfähigen Höchstbeträgen zu verbuchen und zum Jahresende der jeweilige Kontenstand über das Bundesfinanzministerium an den Bundestagspräsidenten zu melden sind.

VII. Parteiinterner Finanzausgleich

Da nach den Vorschlägen der Kommission die staatlichen Mittel an die Parteien künftig zu gleichen Teilen aus dem Bundeshaushalt und aus den Landeshaushalten fließen sollen und für Wählerstimmen aus Bundestags- und Europawahlen an die Bundeszentralen, für Stimmen bei den Landtags- und Kommunalwahlen (einer Stufe) an die Landes- oder Ortsverbände auszus zahlen sind (vgl. oben 4. Kapitel II 5), erhalten die Zentralen künftig weniger, die unteren Ebenen der Parteien dagegen mehr Geld aus der Staatskasse. Dieser Umverteilungseffekt von oben nach unten ist im Interesse einer demokratischen Finanzstruktur der Parteien auch durchaus erwünscht. Er setzt jedoch voraus, daß die Parteien willens und in der Lage sind, die auftretenden Defizite der Parteizentralen künftig über einen sachgerechten innerparteilichen Finanzausgleich zu kompensieren. Entsprechende Regelungen sind — je nach der Organisationsstruktur der einzelnen Parteien und der Finanzkraft ihrer Gliederungsebenen — in den Parteisatzungen zu treffen (vgl. bereits oben 4. Kapitel II 6).

6. KAPITEL

Finanzierung der Fraktionen

I. Partei und Fraktion

Fraktionen sind Zusammenschlüsse von Abgeordneten grundsätzlich derselben Partei im Parlament. Sie sind Organisationen, die rechtlich und finanziell zwar streng von ihren Mutterparteien getrennt zu sein haben, faktisch aber in enger Verbindung mit ihnen stehen. Die Öffentlichkeit und die Wähler unterscheiden kaum zwischen beiden; Fraktionen und Parteien werden als lediglich organisatorisch getrennte Einrichtungen der jeweils zugehörigen politischen Kräfte angesehen. Dementsprechend wird die Arbeit der Fraktionen ihren Mutterparteien politisch zugerechnet. Innerhalb gewisser Grenzen besteht die Möglichkeit, daß Fraktionen durch Ausweitung und Intensivierung ihrer Tätigkeit auch ihren Mutterparteien politisch nützen und deren Position in den Augen der Bürger und Wähler verbessern. Insofern können Zahlungen an Fraktionen bis zu einem gewissen Grade eine politische Ersatzfunktion für Zahlungen an Parteien erfüllen. Dies setzt nicht voraus, daß die Fraktionen Geldmittel an die Parteien weiterleiten. Es setzt auch nicht voraus, daß eine bewußte Aufgabenverlagerung von den Parteien auf ihre Fraktionen stattfindet.

II. Tatsächliche Situation und Entwicklung

Die Parlamentsfraktionen im Bund und in den Ländern finanzieren sich fast ausschließlich aus öffentlichen Mitteln. Die Zahlungen berechnen sich im allgemeinen aus einem Grundbetrag, den alle Fraktionen in gleicher Höhe erhalten, und Zusatzbeträgen, die proportional zur Zahl der Fraktionsmitglieder gewährt werden. Hinzu kommen meistens bestimmte Oppositionszuschläge. Daneben werden den Fraktionen regelmäßig Räume und Büroeinrichtungen, teilweise auch die Nutzung von Kommunikationseinrichtungen, unentgeltlich zur Verfügung gestellt. Darüber hinaus wird ihnen in einigen Parlamenten auch Personal, das aus der allgemeinen Parlamentskasse finanziert wird, zugewiesen, etwa in den Landtagen von Baden-Württemberg und Hessen. Die Zahlungen an Bundestagsfraktionen betragen 1992 109 Millionen DM, die an die Fraktionen der Landesparlamente rd. 122 Millionen DM.

Die Zahlungen haben sich seit 1966, dem Jahr, in dem das Bundesverfassungsgericht der staatlichen Parteienfinanzierung Grenzen zog, außerordentlich erhöht. Im Bund stiegen sie auf das Zweiunddreißigfache des Ausgangsbetrages (1966: 3,4 Millionen DM), in den Ländern etwa auf das Zwanzigfache des Ausgangsbetrages (1966: ca. 6 Millionen DM). Auch wenn man berücksichtigt, daß ein Teil der Erhöhung seit 1990 auf Änderungen entfällt, die durch die deutsche Vereinigung bedingt sind, bleiben doch erhebliche Steigerungsraten (vgl. Tabellen 22 und 23).

Die staatlichen Zahlungen an die Fraktionen, die im Jahre 1966 noch weit hinter den Zahlungen an die politischen Parteien zurückblieben, sind seitdem so

schnell gestiegen, daß sie diese inzwischen erreicht haben. Das zeigt folgender Vergleich: Die gesamte staatliche Parteienfinanzierung auf allen Ebenen (Bund, Länder, Gemeinden und Europawahlen) beträgt heute maximal 230 Millionen DM im Jahr (= „absolute Obergrenze“). Die Zahlungen an die Fraktionen allein im Bund und in den Ländern betragen im Jahre 1992 ca. 231 Millionen DM. Die relative Zunahme des Gewichts der staatlichen Fraktionsfinanzierung wird durch eine Pro-Kopf-Rechnung besonders deutlich: Während die Fraktionen im Jahre 1966 zusammen noch etwa 25 Pfennige je Wahlberechtigten erhielten, bekommen sie heute knapp 4 DM je Wahlberechtigten. Demgegenüber erhielten die Parteien 1966 auf Bundes- und Landesebene, bezogen auf ein Jahr, etwa 1 DM pro Wahlberechtigten; heute sind es maximal knapp 4 DM. Während die Beträge pro Kopf an Parteien sich seit 1966 etwa vervierfacht haben, haben sich diejenigen an Fraktionen also versechzehnfacht. Durch dieses immense Wachstum haben die Zahlungen an Fraktionen diejenigen an die Parteien auch absolut erreicht, obwohl sie 1966 erst einen kleinen Teil (etwa ein Viertel) von ihnen ausmachten.

III. Aufgaben der Fraktionen

Das Bundesverfassungsgericht sieht die Aufgabe der Fraktionen (der die Zuschüsse allein dienen dürfen) schon seit 1966 darin, „den technischen Ablauf der Parlamentsarbeit in gewissem Grade zu steuern und zu erleichtern“ (BVerfGE 20, 56 [104]). Diese enge Bestimmung der Fraktionsaufgaben hat das Gericht in seinem sog. Wüppesahl-Urteil vom 13. Juni 1989 (BVerfGE 80, 188) unterstrichen und sie ausdrücklich auf die parlamentsinterne Koordination beschränkt:

„Die Fraktionszuschüsse dienen ausschließlich der Finanzierung von Tätigkeiten des Bundestages, die den Fraktionen nach Verfassung und Geschäftsordnung obliegen. Die Fraktionen steuern und erleichtern in gewissem Grade die parlamentarische Arbeit (vgl. BVerfGE 20, 56 [104]), indem sie insbesondere eine Arbeitsteilung unter ihren Mitgliedern organisieren, gemeinsame Initiativen vorbereiten und aufeinander abstimmen sowie eine umfassende Information der Fraktionsmitglieder unterstützen. Auf diese Weise fassen sie unterschiedliche politische Positionen zu handlungs- und verständigungsfähigen Einheiten zusammen. Die Fraktionszuschüsse sind für die Finanzierung dieser der Koordination dienenden Parlamentsarbeit bestimmt und insoweit zweckgebunden. Im Falle des fraktionslosen Abgeordneten fehlt es an einem solchen Koordinationsbedarf und dementsprechend auch an einem Anspruch auf finanzielle Gleichstellung (BVerfGE 80, 188 [231]).“ Damit stimmt die Stellungnahme der parlamentarischen Geschäftsführer der CDU/CSU-, der SPD- und der F.D.P.-Fraktion, wiedergegeben in derselben Entscheidung (S. 205) überein: Die Fraktionszuschüsse würden „zur Finanzierung des Aufwandes verwendet, der für die Vorbereitung und Durchführung des fraktionsinternen Willensbildungsprozesses und zur Einbringung des Ergebnisses dieses Prozesses in die parlamentarische Arbeit erforderlich“ sei.

Die Kommission ist der Auffassung, daß die Koordinationsaufgabe der Fraktionen, für die öffentliche Mittel allein verwendet werden dürfen, nicht zu eng verstanden werden darf, sondern in einem modernen Sinne interpretiert werden muß. Gleichwohl macht diese Zweckbestimmung der Fraktionsmittel eine Reihe von Ausgaben, für die die Fraktionszuschüsse bisher auch verwendet wurden, rechtlich zweifelhaft. Die Fraktionen haben die Konsequenzen aus der mit Recht restriktiven Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts noch nicht voll gezogen. Die rechtlich problematischen Aktivitäten der Fraktionen stellen nach Auffassung der Kommission einen nicht unbedeutenden Kostenfaktor dar, so daß es von Verfassung wegen zu einer erheblichen Senkung der staatlichen Leistungen unter das bisherige Niveau kommen muß. Für das Jahr 1993 hat der Bundestag eine Senkung der Zahlungen an die Bundestagsfraktionen um 10 Millionen DM (von 109 auf 99 Millionen DM) beschlossen. Darin dürfte ein Ansatz zu sehen sein, der allerdings noch nicht ausreicht. Nach Auffassung der Kommission kommt deshalb auf einige Zeit keine Anhebung der Zahlungen über das Niveau von 1993 hinaus in Betracht.

Die ausschließliche Zweckbestimmung der den Fraktionen gegebenen Mittel für die Fraktionsaufgaben macht Zahlungen, die „durch die Bedürfnisse der Fraktionen“, d.h. die allein verfassungsrechtlich zulässigen Aufgaben der Fraktionen, nicht mehr gerechtfertigt sind, verfassungswidrig (BVerfGE 20, 56 [105]). Daraus folgt selbstverständlich auch, daß Fraktionen ihre Mittel nicht an Parteien weiterleiten dürfen.

Es fällt allerdings auf, daß Spenden, die die Fraktionen an ihre Partei leisten, nicht im Katalog der verbotenen Parteispenden des § 25 Abs. 1 PartG genannt sind, obwohl sie dort — neben den ausdrücklich genannten Spenden von politischen Stiftungen, steuerbegünstigten Körperschaften und Berufsverbänden — eigentlich hingehören. Die Kommission schlägt deshalb eine Ergänzung des Katalogs der verbotenen Parteispenden des § 25 Abs. 1 PartG um Zuwendungen von Fraktionen vor.

IV. Finanzkontrolle durch Rechnungshöfe

Nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts von 1989 ist „der Bundesrechnungshof. . . verpflichtet, die ordnungsgemäße Verwendung der Fraktionszuschüsse im Sinne ausschließlichen Einsatzes für die Arbeit der Fraktionen regelmäßig nachzuprüfen, Verstöße gegen die Zweckbindung sowie die Wirtschaftlichkeit und sonstige Ordnungsmäßigkeit der Mittelverwendung aufzudecken und zu beanstanden, gegebenenfalls Abhilfeschritte zu unterbreiten und Beanstandungen in den jährlichen Prüfungsbericht aufzunehmen (Art. 114 Abs. 2 GG). Der verfassungsrechtliche Prüfungsauftrag des Bundesrechnungshofs umfaßt die Rechtmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Verwendung von Fraktionszuschüssen in gleicher Weise und nach den gleichen verfassungsrechtlichen und haushaltsrechtlichen Maßstäben wie bei anderen Etatmitteln auch.“ (BVerfGE 80, 188 [214]).

Trotz dieser klaren Aussage des Bundesverfassungsgerichts wird den Rechnungshöfen das umfassende Prüfungsrecht von den Fraktionen bisweilen bestritten. Die Kommission empfiehlt deshalb eine Klarstellung in der Verfassung.

Die Kommission geht (auch insoweit in Übereinstimmung mit dem Bundesverfassungsgericht) davon aus, daß eine Pflicht der Rechnungshöfe zur regelmäßigen Prüfung und Veröffentlichung von Beanstandungen in den jährlichen Prüfungsberichten besteht. Es steht zwar normalerweise im pflichtgemäßen Ermessen der Rechnungshöfe, welche Bereiche sie aus dem breiten Feld der möglichen Prüfungsfelder auswählen und inwieweit sie die Ergebnisse (regelmäßig durch Aufnahme in ihre Jahresberichte) veröffentlichen. Angesichts der gesteigerten Kontrollbedürftigkeit der in eigener Sache entscheidenden Fraktionen und der Bedeutung der Öffentlichkeitskontrolle in diesem Bereich ist das Ermessen der Rechnungshöfe hier aber insofern als eingeschränkt anzusehen, daß es nur im Sinne einer regelmäßigen Prüfung und Veröffentlichung der Berichte ausgeübt werden kann. Auch das sollte in der Verfassung zum Ausdruck gebracht werden.

Bestimmungen, wonach die Rechnungshöfe die „Erforderlichkeit der Wahrnehmung parlamentarischer Aufgaben der Fraktionen“ oder die „Zweckmäßigkeit von Maßnahmen der Fraktionen“ nicht zu prüfen hätten, hält die Kommission für inadäquat und mit dem verfassungsrechtlichen Prüfungsauftrag der Rechnungshöfe nicht vereinbar. Andererseits versteht es sich, daß bei der Prüfung der politische Ermessensspielraum der Fraktionen zu respektieren ist (vgl. Näheres im 8. Kapitel V 2).

Die Rechnungshöfe überprüfen in erster Linie die angemessene Verwendung der bewilligten Mittel, nicht die großzügige Bewilligung im politischen Prozeß selbst; aus der Bewilligung in eigener Sache resultieren aber die Hauptprobleme der Fraktionsfinanzierung. Die Rechnungshofkontrolle kann deshalb, für sich allein genommen, die erforderliche rechtliche Ordnung der Fraktionsfinanzierung nicht leisten.

V. Gefahren für Offenheit und Bürgernähe des politischen Prozesses

Neu aufkommende kleine Parteien, die auf Grund der Fünfprozentklausel (noch) nicht ins Parlament kommen, haben keine Fraktionen, die Staatsmittel erhalten, obwohl ansonsten für die direkte Parteienfinanzierung nur eine 0,5-Prozent-Hürde gilt. Bedenkt man, daß — auch ohne Mitteltransfer und Aufgabenverlagerung — eine verstärkte Aktivität von Fraktionen regelmäßig auch ihren Mutterparteien zugute kommt, so begründet eine Zunahme der Fraktionsmittel in dem geschilderten Umfang, von dem die nicht in den Parlamenten vertretenen Kräfte ausgeschlossen sind, beinahe zwangsläufig Gefahren für die Chancengleichheit der Parteien und damit für die Offenheit des politischen Prozesses.

Die staatliche Parteienfinanzierung muß nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts von 1992 so ausgestaltet werden, daß sie die Verwurzelung der Parteiführung in der Basis und in der Gesellschaft überhaupt fördert (oben 1. Kapitel II 1 b). Hinsichtlich der staatlichen Zahlungen an die Fraktionen bestehen keine derartigen Anforderungen. Die Fraktionsmittel kommen im wesentlichen der Arbeit der Fraktionsapparate zugute. Da die Mitglieder der Fraktionsführungen meist auch in der Mutterpartei hervorgehobene Positionen innehaben, liegt es — angesichts der erheblichen Steigerung der Mittel für Fraktionen — auf der Hand, daß auf diese Weise der Sinn des Urteils von 1992 beeinträchtigt werden kann. Auch das unterstreicht die Notwendigkeit, die Fraktionsmittel rechtlich zu ordnen, sie zu begrenzen und für die Öffentlichkeit transparent zu machen.

VI. Rechtliche Defizite und ihre Behebung

1. Fehlende Transparenz und Begrenzung der Fraktionsfinanzierung

Während die Finanzen der Parteien inzwischen einer Fülle von verfassungsrechtlichen Transparenzanforderungen und Begrenzungen unterliegen (Gesetzesvorbehalt nach Art. 21 Abs. 3 GG, Rechenschaftslegung nach Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG, absolute und relative Obergrenzen für Staatsfinanzierung), werden diese Schranken für Fraktionen bisher regelmäßig nicht herangezogen, obwohl die Fraktionen fast vollständig — also sehr viel weitergehend als die Parteien — aus Staatsmitteln finanziert werden. Auch bei Bewilligung von öffentlichen Mitteln für Fraktionen handelt das Parlament in eigener Sache, woraus die Gefahr unkontrollierter Ausweitungen folgt.

Zwar gibt es in einigen Ländern inzwischen Fraktionsgesetze, in anderen entsprechende Gesetzesinitiativen. Regelmäßig werden die Beträge, die die Fraktionen erhalten, aber nicht ziffernmäßig im Gesetz genannt, ebensowenig der Umfang der sonstigen öffentlichen Leistungen, sondern sie werden lediglich im Haushaltsplan, zumeist nur in einer Pauschalsumme, ausgewiesen. Auch eine allgemein anerkannte Pflicht zur öffentlichen Rechenschaftslegung über Einnahmen, Ausgaben und Vermögen besteht bei Fraktionen bisher nicht. Allerdings ist im kürzlich erlassenen Bayerischen Fraktionsgesetz und in einigen parallelen Gesetzesinitiativen der Bundesländer eine derartige Rechnungslegung vorgesehen, wobei die Gliederung der Einnahmen und Ausgaben jedoch einerseits zu grob ist, andererseits auch Posten enthält, die verfassungsrechtlich problematisch sind (oben III).

An Begrenzungen fehlt es völlig. Die absolute Obergrenze konnte das Bundesverfassungsgericht bisher nur auf die Parteien beziehen, weil nur deren Finanzierung Gegenstand seines Urteils vom 9. April 1992 war. Die relative Obergrenze kann für Fraktionen ohnehin keine Bedeutung gewinnen, weil diese sich fast zu 100 v.H. aus der Staatskasse finanzieren; dies

hat das Gericht schon 1966 im Hinblick darauf, daß die Fraktionen Teile der organisierten Staatlichkeit seien, grundsätzlich akzeptiert.

Die Zahlungen an Fraktionen werden zumeist nur als Globalposten in einen Titel des umfangreichen Haushaltsplans eingestellt. Das Verfahren wird zusätzlich dadurch verkürzt, daß Erhöhungen, selbst wenn sie einen erheblichen Umfang annehmen, erst in der sogenannten Bereinigungssitzung des (nicht öffentlich beratenden) Haushaltsausschusses des Bundestags in den entsprechenden Titel des Haushaltsplans eingeführt werden, also kurz vor der endgültigen Verabschiedung des Haushalts in zweiter und dritter Lesung im Bundestagsplenar.

2. Notwendige Verbesserungen

Die Mängeldiagnose weist auch Wege für die Therapie. Erforderlich ist nach Auffassung der Kommission — neben den schon oben genannten Vorschlägen — für Bund und Länder zumindest folgendes:

Geboten sind spezielle Fraktionsgesetze, die die öffentlichen Leistungen, die die Fraktionen erhalten, nach Art und Höhe genau benennen, auch die konkreten Beträge der Zahlungen, wie dies bisher nur vereinzelt geschehen ist. Es gilt nach Auffassung der Kommission auch hier von Verfassungen wegen ein Gesetzesvorbehalt. Das Bundesverfassungsgericht hat diese Frage bisher allerdings offengelassen. Deshalb sollte eine Klarstellung im Grundgesetz vorgenommen werden.

Die bewilligten Mittel dürfen — anders als es bisher regelmäßig der Fall ist — nicht nur in einem Globalbetrag, sondern müssen nach Art und Zweck spezifiziert im Haushaltsplan ausgewiesen werden. Dazu gehört auch der Ausweis eines Stellenplans. Die Fraktionen sind nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts Teil des Staates. Deshalb dürfen die Fraktionen — anders als die Parteien — in vollem Umfang aus der Staatskasse finanziert werden. Dann müssen auf sie aber auch die für staatliche Mittel geltenden Publikations- und Veranschlagungsgrundsätze angewendet werden, und zwar bei ihnen erst recht — wegen des gesteigerten Bedarfs an öffentlicher Kontrolle bei Entscheidungen des Parlaments in eigener Sache. Auch dies ergibt sich nach Auffassung der Kommission bereits aus allgemeinen verfassungsrechtlichen Grundsätzen.

Die für Parteien geltenden Publikationsgebote müssen auch auf die Fraktionen erstreckt werden, so daß auch diese ausdrücklich verpflichtet werden, über ihre Einnahmen, Ausgaben und über ihr Vermögen — ausreichend spezifiziert — öffentlich Rechenschaft zu legen. Dabei kann offenbleiben, ob dies bereits auf Grund der geltenden Grundsätze des Verfassungsrechts (Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip) gilt; jedenfalls sollte die Geltung der Publikationsgebote durch ausdrückliche Ergänzung des Grundgesetzes klargestellt werden.

Die Kommission hält auch für Fraktionen eine Begrenzung des Anstieges der staatlichen Mittel für ange-

zeigt. Die Gründe für die Begrenzung der staatlichen Parteienfinanzierung gelten in ähnlicher Weise auch für Fraktionen. Der Kommission erscheint zwar eine ausdrückliche Verankerung in der Verfassung entbehrlich. Die Begrenzung muß aber bei Auslegung des von der Kommission vorgeschlagenen Verfassungsbegriffs der „angemessenen Ausstattung“ zum Tragen kommen. Die Konkretisierung sollte in den Fraktionsgesetzen vorgenommen werden.

Die Begrenzung wird die Fraktionen zwingen, Prioritäten in ihrer Aufgabenwahrnehmung zu setzen. Die Kommission empfiehlt, daß die Fraktionen alle Rationalisierungsmöglichkeiten ausschöpfen. Um zu verhindern, daß die jeweiligen Regierungsfaktionen mit ihrer Mehrheit im Parlament die begrenzten Mittel zum Nachteil der Oppositionsfraktion verändern, und zur Sicherung der notwendigen Oppositionszuschläge sollten entsprechende Gewährleistungen für die Opposition im Grundgesetz festgelegt werden.

3. Verfassungsvorschrift

Die Kommission schlägt vor, folgende Verfassungsvorschrift als Art. 49, der derzeit vakant ist, ins Grundgesetz einzufügen:

Art. 49 [Fraktionen]

(1) Fraktionen sind selbständige Gliederungen des Bundestages. Sie wirken mit eigenen Rechten und Pflichten an der parlamentarischen Willensbildung mit. Insoweit haben sie Anspruch auf eine angemessene Ausstattung; Oppositionsfraktionen haben Anspruch auf einen Zuschlag.

(2) Die Fraktionen müssen über die Herkunft und Verwendung ihrer Mittel sowie über ihr Vermögen öffentlich Rechenschaft legen. Sie werden regelmäßig vom Bundesrechnungshof geprüft.

(3) Das Nähere regelt ein Bundesgesetz.

7. KAPITEL

Parteinaher Stiftungen

I. Allgemeines

Die den im Deutschen Bundestag vertretenen politischen Parteien nahestehenden Stiftungen, die Friedrich-Ebert-Stiftung, die Konrad-Adenauer-Stiftung, die Hanns-Seidel-Stiftung, die Friedrich-Naumann-Stiftung und der Stiftungsverband Regenbogen sind, bis auf die Friedrich-Naumann-Stiftung, rechtsfähige Vereine. Sie leben fast völlig von öffentlichen Mitteln. Auch wenn die Stiftungen, wovon das Bundesverfassungsgericht in seinem Stiftungsurteil von 1986 (BVerfGE 73, 1 [31 ff.]) ausgeht, von den Parteien rechtlich und tatsächlich unabhängig sind und kein Geld von den Stiftungen zu den Parteien fließt, kommt die Arbeit der parteinahen Stiftungen naturgemäß auch der jeweils nahestehenden Partei zugute. Die

Kommission hat sich daher auch mit den Stiftungen befaßt.

II. Stark ansteigende Staatsfinanzierung

Die Vorgeschichte der staatlichen Stiftungsfinanzierung sowie Zweck und Aufgaben der parteinahen Stiftungen beschreibt das Bundesverfassungsgericht in seinem Stiftungsurteil, so daß die Kommission dazu nichts auszuführen braucht.

Nachdem das Bundesverfassungsgericht der staatlichen Parteienfinanzierung im Jahre 1966 Grenzen gezogen hatte, wurden 1967 Globalzuschüsse für die politische Bildungsarbeit der vier parteinahen Stiftungen eingeführt. 1967 wurden dafür erstmalig 9 Millionen DM in den Haushalt des Bundesministeriums des Innern eingesetzt.

Diese Globalzuschüsse, an denen seit 1989 auch der Stiftungsverband Regenbogen teilhat, stiegen kontinuierlich, seit 1985 steil bis auf 209 Millionen DM für den Haushalt 1992 an (vgl. Schaubild 1). Die Stiftungen betreiben mit den Globalzuschüssen in mehr oder minder gleicher Weise politische Bildungsarbeit, wissenschaftliche Forschung sowie Begabtenförderung und widmen sich der internationalen Zusammenarbeit. Sie unterhalten Archive und Bibliotheken, veröffentlichten Arbeitsmaterialien und Schriften und stellen Tagungsstätten bereit.

Neben dem Globalzuschuß erhalten die Stiftungen projektbezogene Zuwendungen aus zahlreichen anderen Titeln des Bundeshaushalts, insbesondere vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit, vom Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft und vom Auswärtigen Amt. Diese sind für Entwicklungshilfe, für Stipendien, für die Unterstützung des Integrationsprozesses in West- sowie des Reformprozesses in Mittel- und Osteuropa und für Forschungsvorhaben bestimmt. Die projektbezogenen Zuschüsse bilden den Löwenanteil der staatlichen Stiftungsfinanzierung und betragen 1992 rund 461 Millionen DM. 1966 lagen sie noch bei 14 Millionen DM (vgl. Tabelle 24).

Im Jahre 1992 sah der Bundeshaushalt für die parteinahen Stiftungen an Globalzuschüssen und projektbezogenen Zuwendungen insgesamt rd. 670 Millionen DM vor. Im Rahmen allgemeiner Kürzungen wurden im Haushalt 1993 die Stiftungsmittel um insgesamt 30 Millionen DM reduziert.

Über die Bundesmittel hinaus erhalten die Stiftungen projektbezogene Zuwendungen der Länder, die 1992 ungefähr 20 Millionen DM betragen. Bund und Länder fördern zusätzlich über die Bundeszentrale für politische Bildung sowie über entsprechende Programme der Länder rd. 200 anderweitige Träger von Bildungsveranstaltungen einschließlich der kommunalpolitischen Vereinigungen. Der Bund gab dafür in 1992 etwa 25 Millionen DM aus. Unter diesen Zuwendungsempfängern befinden sich ebenfalls parteinahe, aber auch kirchliche, europäische, gewerk-

schaftliche sowie Einrichtungen der Arbeitgeber (BT-Drs. 12/3361).

III. Fehlende Transparenz des Bewilligungsverfahrens

Die jährlichen Zuwendungen an die Stiftungen legt der Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages jeweils erst kurz vor Abschluß der Haushaltsberatung fest. Hier fällt die eigentliche politische Entscheidung. In den Fachausschüssen des Bundestages wird über die Tätigkeit der Stiftungen im abgelaufenen Haushaltsjahr und über den zukünftigen Finanzbedarf nicht verhandelt. Ähnlich verfahren die Länder. Die jährlichen Steigerungsraten der Zuwendungen des Bundes an die Stiftungen lagen meist über den Steigerungsraten des gesamten Bundeshaushaltes.

Einen Wirtschaftsplan, der sich mit den Haushaltsplänen der Ressorts vergleichen ließe und der auch über die personelle Ausstattung der Stiftungen jährlich Auskunft gibt, legen die Stiftungen nicht vor. Den Haushaltsansatz für das kommende Jahr bilden stets die Zuwendungen im abgelaufenen Jahr. Den Erhöhungsbetrag legt der Haushaltsausschuß fest. Wieviel die Stiftungen insgesamt erhalten und wie die Mittel sich auf sie verteilen, ist für die Öffentlichkeit schwer zu erkennen. Selbst bei den Globalzuschüssen wird die Verteilung eines wichtigen Postens (Zuwendungen für die Errichtung von Bildungsstätten) im Haushaltsplan nicht angegeben. Noch weniger Transparenz besteht hinsichtlich der projektgebundenen Zuschüsse. Sie sind sehr unübersichtlich in einer Vielzahl von Titeln unterschiedlicher Einzelpläne enthalten. Oft ist nicht einmal ersichtlich, daß es die Stiftungen sind, die Mittel aus bestimmten Titeln bekommen. Für den Außenstehenden ist es nicht möglich, aus den veröffentlichten Materialien einen auch nur halbwegs vollständigen Überblick zu gewinnen.

Die Verteilung der Gesamtmittel auf die Stiftungen richtet sich nach einem nicht veröffentlichten Schlüssel. Derzeit erhalten die Stiftung Regenbogen 5,5 v.H. des Gesamtansatzes, die „klassischen“ Stiftungen den Rest, aufgeteilt im Verhältnis 2:2:1:1. Zwar kommt es vor, daß eine Stiftung die ihr danach zugebilligten projektbezogenen Zuwendungen nicht ausschöpfen kann, weil sie nicht genügend Projekte vorlegt oder weil das für die Bewilligung zuständige Bundesministerium Projekte der Stiftung abgelehnt hat. Im Prinzip werden jedoch sowohl die Globalzuschüsse als auch die projektbezogenen Zuwendungen nach dem genannten festen Schlüssel auf die fünf Stiftungen verteilt.

Diese Intransparenz führt dazu, daß die Öffentlichkeit von den jährlichen Beschlüssen über die Erhöhung der Beträge praktisch ausgeschlossen ist. Unklar bleibt, wofür das Geld benötigt wird, ob die bisherigen Leistungen sinnvoll verwendet worden sind, ob Vermögen angesammelt wurde oder Schulden bestehen. Bedenkt man, daß Öffentlichkeit bei Entscheidungen des Parlaments in eigener Sache „die einzige wirksame Kontrolle“ darstellt (BVerfGE

40, 296 [327]), so erscheint dieses Verfahren um so mißlicher.

IV. Die Kontrolle der Stiftungen nach geltendem Recht

Die Verwendung der öffentlichen Mittel durch die Stiftungen wird gegenwärtig wie folgt kontrolliert:

Für die Zuwendungen des Bundes gelten die Bundeshaushaltsordnung und zahlreiche ergänzende Verwaltungsvorschriften, so für den Bereich des Bundesministeriums des Innern die Bewirtschaftungsgrundsätze für Zuschüsse des Bundes zur gesellschaftspolitischen und demokratischen Bildungsarbeit vom 13. August 1975 sowie die Vorläufigen Verwaltungsvorschriften zu den §§ 44, 44a BHO mit den Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur institutionellen Förderung, den Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung, den Baufachlichen Ergänzungsbestimmungen zu den Vorläufigen Verwaltungsvorschriften zu den §§ 44, 44a BHO sowie den Baufachlichen Nebenbestimmungen. Ihre Einhaltung und die zweckentsprechende Verwendung der Zuwendung haben zunächst der jeweilige Zuwendungsgeber sowie die ihm zugeordnete Vorprüfstelle des Bundesrechnungshofes laufend zu überwachen. Soweit dies in Betracht kommt, ist daneben auch eine begleitende und abschließende Erfolgskontrolle durchzuführen. Bei projektbezogenen Zuwendungen der Länder gelten entsprechende Regelwerke.

Nachträglich setzen die Prüfungen des Bundesrechnungshofes oder des jeweiligen Landesrechnungshofes ein. Die Zuwendungsgeber, insbesondere das Bundesministerium des Innern (Globalzuschüsse) wie auch der Bundesrechnungshof haben ihre Prüfungen in letzter Zeit intensiviert. Die Prüfungsberichte des Bundesrechnungshofes gehen an die Zuwendungsgeber. Veröffentlicht werden sie, wie alle Prüfungsberichte des Bundesrechnungshofes, grundsätzlich nicht.

Überdies sehen die Satzungen der Stiftungen vor, daß ein Wirtschaftsprüfer den Jahresabschluß der Stiftungen nach Art und Umfang einer aktienrechtlichen Pflichtprüfung prüft. Zusätzlich prüft der Wirtschaftsprüfer, ob die Stiftungen die öffentlichen Mittel ordnungsgemäß, wirtschaftlich und sparsam verwendet haben. Dies fordern auch die Zuwendungsbedingungen der beiden größten Zuwendungsgeber, des Bundesministeriums des Innern und des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit. Über diese zusätzlichen Prüfungen erstellt der Wirtschaftsprüfer gesonderte Prüfberichte, die die Stiftungen mit einem Sachbericht an den jeweiligen Zuwendungsgeber weiterleiten.

Schließlich stehen die Stiftungen unter der Aufsicht der Finanzbehörden, die sich auf die Gemeinnützigkeit (keine Weiterleitung von Mitteln an die nahestehende Partei) sowie die ordnungsgemäße Verwendung von Spenden erstreckt.

V. Die Vorschläge der Kommission: Mehr Kontrolle und Transparenz

1. Gesetzliche Regelung

Die staatlichen Zuwendungen an die parteinahen Stiftungen gehen mittlerweile auf die Milliarden-grenze zu. Sie haben damit eine Höhe erreicht, die das bisher übliche Schnellverfahren bei der Bewilligung der Mittel nicht mehr zuläßt. Das bisherige Bewilligungsverfahren mit seinen regelmäßigen jährlichen Steigerungsraten und den festen Verteilungsquoten sichert zwar den Bestand jeder einzelnen Stiftung, ist aber nicht durchsichtig und läßt auch die Frage offen, ob die Stiftungen effizient arbeiten. Die Kommission erkennt an, daß die parteinahen Stiftungen nützliche Arbeit leisten und daß insbesondere durch die Wiedervereinigung neue Aufgaben auf sie zugekommen sind. Angesichts der hohen Staatsfinanzierung sind jedoch mehr Transparenz bei der Bewilligung der Mittel und eine laufende Erfolgskontrolle nötig. Insofern hält die Kommission eine gesetzliche Regelung für erforderlich (vgl. unten 8. Kapitel II 3 und V 3).

2. Begrenzung der Staatsmittel

Die Fraktionen sollten bei der Festlegung der jährlichen Zuwachsrate der Staatsmittel für die parteinahen Stiftungen weise Beschränkung üben. Die Zuwachsrate des gesamten Bundeshaushalts sollte grundsätzlich nicht überschritten werden. Die Stiftungen sollten in den nächsten Jahren Rationalisierungsmöglichkeiten konsequent nutzen.

3. Wirtschaftspläne

Die Stiftungen sollten dazu angehalten werden, ihre Anträge auf staatliche Zuwendungen detailliert zu begründen, und zwar sowohl für ihre fachlichen Vorhaben als auch hinsichtlich ihrer Ausgaben für Personal und Verwaltung einschließlich der Stellenstruktur. Dieser Wirtschaftsplan sollte in allgemein verständlicher Form im Bundesanzeiger veröffentlicht werden. Ein förmlicher Haushaltsplan mit Festlegungen auch bei den Personalstellen wird damit nicht gefordert. Die Flexibilität der Stiftungen sollte erhalten bleiben.

4. Wirtschaftsprüfungsberichte

Veröffentlicht werden sollte auch eine allgemein verständliche Zusammenfassung des jährlichen Wirtschaftsprüfungsberichtes, der zusätzlich folgende Angaben enthalten sollte:

- Zahl der Personalstellen im Vergleich zum Vorjahr;
- Zahl und Art der Führungspositionen, die mit Mitgliedern des Bundestages, der Landtage oder der Bundes- oder Landesregierungen oder der Bundes- oder Landesparteiorgane der jeweils nahestehenden Partei besetzt sind.

Dies zielt auf Transparenz bei den personellen Verflechtungen zwischen Parteien und Stiftungen, die auch das Bundesverfassungsgericht im Stiftungsurteil kritisch betrachtet hat. § 11 Abs. 2 Satz 3 PartG, wonach Vorsitzender und Schatzmeister einer Partei nicht in der parteinahen Stiftung vergleichbare Funktionen ausüben dürfen, sei, so das Gericht, nur Mindestanforderung. Die Stiftungen seien gehalten, darauf zu achten, daß Führungspositionen in der Stiftung und in der ihr nahestehenden Partei nicht in einer Hand vereinigt werden, und daß die Mitglieder der leitenden Stiftungsorgane nicht vornehmlich aus Parteimitgliedern bestehen, die in hervorgehobener Stellung aktiv tätig sind.

5. Schlußberichte des Bundesrechnungshofes

Die Bundesministerien sollten die abschließenden Prüfungsberichte des Bundesrechnungshofes in geeigneter Form der Öffentlichkeit zugänglich machen. Dies sollte, um die Stiftungen nicht zu diskriminieren, bei Zuwendungen aus der Staatskasse allgemein gelten.

6. Rückforderung nicht ordnungsgemäß verwendeter öffentlicher Mittel

Die Zuwendungsgeber sollten dazu angehalten werden, konsequent von der Möglichkeit Gebrauch zu machen, öffentliche Mittel zurückzufordern, soweit sie nicht ordnungsgemäß verwendet wurden.

8. KAPITEL

Größere Öffentlichkeit der Gesetzgebung, Publizität und Kontrolle der Finanzierung

I. Allgemeines

Die politischen Parteien können einen wesentlichen Beitrag zum Abbau der Parteienverdrossenheit dadurch leisten, daß sie alle parlamentarischen Entscheidungen, die sie selbst — unmittelbar oder mittelbar — betreffen, weitestgehend offenlegen, die beabsichtigten Änderungen allgemeinverständlich erklären und dadurch um Verständnis werben. Das gilt in besonderem Maße für staatliche Finanzleistungen. Transparenz in der Entscheidungsfindung und Kontrolle über die getroffenen Entscheidungen, insbesondere eine effiziente Finanzkontrolle, sind erforderlich und ermöglichen es, daß der Bürger die staatliche Politikfinanzierung verstehen und Vertrauen in die Gemeinwohlorientierung politischen Handelns zurückgewinnen kann. Eine wichtige Voraussetzung hierfür bildet ein Gesetzgebungsverfahren, das die Finanzierung der politischen Parteien, Fraktionen und parteinahen Stiftungen zu jeder Zeit dem Staatsbürger durchsichtig macht.

Die Zuständigkeit der Parlamente für diese Finanzierungsangelegenheiten wird vielfach für „Selbstbedienung“ gehalten, bei der einem Mißbrauch Tür und Tor geöffnet sei, da das Parlament „in eigener Sache“

entscheide. Das Bundesverfassungsgericht hat diese Gefahren gesehen und sie deutlich gekennzeichnet: „In einer parlamentarischen Demokratie läßt es sich nicht vermeiden, daß das Parlament in eigener Sache entscheidet, wenn es um die Festsetzung der Höhe und um die nähere Ausgestaltung der mit dem Abgeordnetenstatus verbundenen finanziellen Regelungen geht. Gerade in einem solchen Fall verlangt aber das demokratische und rechtsstaatliche Prinzip (Art. 20 GG), daß der gesamte Willensbildungsprozeß für den Bürger durchschaubar ist und das Ergebnis vor den Augen der Öffentlichkeit beschlossen wird. Denn dies ist die einzige wirksame Kontrolle. Die parlamentarische Demokratie basiert auf dem Vertrauen des Volkes; Vertrauen ohne Transparenz, die erlaubt zu verfolgen, was politisch geschieht, ist nicht möglich“ (BVerfGE 40, 296 [327]).

Für die Parteienfinanzierung gilt nichts anderes, weil auch in diesem Bereich gegenläufige politische Interessen als korrigierendes Element regelmäßig fehlen (BVerfGE 85, 264 [291 f.]). Bei der Finanzierung der parteinahen Stiftungen handelt es sich für die Abgeordneten ebenfalls um eine Entscheidung, die sie zumindest mittelbar betrifft. Zwar müssen Stiftungen in ihrer Selbständigkeit deutlich von den ihnen nahestehenden Parteien abgegrenzt sein (BVerfGE 73, 1 [31]). Zum einen aber stehen sich Partei und zugehörige Stiftung politisch nahe, zum zweiten haben die Parteien durch die Tätigkeit „ihrer“ Stiftungen bevorzugten Zugang zu Erkenntnissen, die es ihnen erleichtern, ihre Aufgaben wahrzunehmen (BVerfGE 73, 1 [38]).

Verfassungswidrig ist eine solche Gesetzgebung in eigener Sache nicht, solange von Verfassungs wegen eine Entscheidung durch Parlamentsgesetz geboten ist. Für die Abgeordnetenentschädigung ist dies in Art. 48 Abs. 3 Satz 3 GG ausdrücklich vorgesehen, im übrigen bei der Finanzierung jedenfalls durch Art. 110 Abs. 2 GG bedingt. Problematisch ist jedoch in diesen Fällen die Konvergenz der Interessen der verschiedenen politischen Gruppierungen. Das parlamentarische Verfahren, das seine ganz besondere Funktion durch die Anteilnahme der Öffentlichkeit und durch die Möglichkeit der Kontrolle der Regierung durch die Opposition, die Interessenverbände, die Medien und interessierte Bürger hat, wird von diesem so gebildeten „All-Parteien-Kartell“ bei Finanzentscheidungen in eigener Sache als lästig empfunden. Die parteiübergreifende Einigkeit bewirkt, daß Medien und Volk nicht selten im Unklaren bleiben. Fristen und Lesungen im Gesetzgebungsverfahren werden äußerst kurz gehalten; oft gibt es nur Tischvorlagen. Fraktions- und Stiftungsfinanzierung werden zudem bisher allein dadurch geregelt, daß man sie als Posten in einen umfangreichen Haushaltsplan einstellt. Aber auch materielle Gesetze waren, wie der Chancenausgleich in § 22 a PartG zeigte, bisweilen so unübersichtlich, daß selbst Fachleute Schwierigkeiten hatten, sie zu verstehen. Auf der Seite der Bürger hat diese Undurchsichtigkeit zu einer zunehmenden Politik- und Parteienverdrossenheit beigetragen. Nicht selten entstand der Eindruck, daß sich die Parteien den Staat „zur Beute“ machen wollten. Zahlreiche Politiker erkennen inzwischen dieses Dilemma.

Der Unwirksamkeit der parlamentarischen Kontrolle und der mangelnden Transparenz steht eine rigide Verfassungsrechtsprechung gegenüber (hierzu oben 1. Kapitel). Das Verfassungsgericht schöpft in dieser Situation seine Kompetenzen weitestgehend aus und wird partiell als „Ersatzgesetzgeber“ tätig, wie etwa bei der Einführung einer absoluten Obergrenze bei der staatlichen Finanzierung der Parteien. Andererseits neigen die Parlamente bei der Umsetzung der Rechtsprechung dazu, die Vorgaben des Verfassungsgerichts bis zur äußersten Grenze auszunützen, sie gelegentlich sogar zu überschreiten.

Die Kommission ist sich deswegen darin einig, daß größtmögliche Offenheit der unmittelbaren und mittelbaren Finanzierung der Parteien, Fraktionen und parteinahen Stiftungen und eine verstärkte Information der Öffentlichkeit an dem Gesetzgebungsverfahren sowie umfassende Rechnungslegung und Rechnungsprüfung dem allgemeinen Mißfallen abhelfen können. Aus diesem Grunde hält sie Änderungsvorschläge gegenüber dem bestehenden Rechtszustand für geboten.

II. Gesetzgebungsvorbehalt bei Parteien-, Fraktions- und Stiftungsfinanzierung

Im wissenschaftlichen Schrifttum ist es heute weitgehend unstrittig, daß verfassungsrechtlich der Vorbehalt eines förmlichen Gesetzes für Parteien-, Fraktions- und Stiftungsfinanzierung besteht. Dabei kann offenbleiben, ob sich der Gesetzesvorbehalt aus der „Wesentlichkeitstheorie“ ableitet oder institutioneller Art ist. Auch der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts läßt sich entnehmen, daß das Gericht eine gesetzliche Regelung für die Grundlagen der staatlichen Parteienfinanzierung verlangt (BVerfGE 85, 264 [291]). Die hierfür maßgeblichen Gründe aus dem Demokratieprinzip gelten gleichermaßen für die Fraktions- und für die Stiftungsfinanzierung.

1. Gesetzesvorbehalt für die Parteienfinanzierung

Bei der Regelung der staatlichen Finanzierung der Parteien wird bereits durch die bestehende Praxis dem Gesetzesvorbehalt Genüge getan. Seit dem Parteiengesetz vom 27. Juli 1967 ist die Finanzierung der Parteien durch den Staat gesetzlich geregelt (§§ 18 ff. PartG).

2. Gesetzesvorbehalt für die Fraktionsfinanzierung

Für die staatliche Finanzierung der Fraktionen gibt es derzeit weder im Bund noch in den meisten Ländern gesetzliche Grundlagen, in denen die staatlichen Zuwendungen dem Betrage nach geregelt sind. Nur im Land Niedersachsen besteht seit dem 30. November 1992 eine solche Regelung in § 31 Abs. 1 des Niedersächsischen Abgeordnetengesetzes vom 3. Februar 1978 (Nieders. GVBl. S. 101), zuletzt geändert

durch Gesetz vom 30. November 1992 (Nieders. GVBl. S. 311). Größtenteils wird die staatliche Fraktionsfinanzierung durch Einstellung eines Gesamtbetrages in den Haushaltsplan geregelt. Da eine effektive Einzelberatung aller Haushaltsposten nicht möglich ist, liegt die Entscheidung über die Fraktions-„zuschüsse“, die in Wirklichkeit eine fast vollständige Finanzierung der Fraktionen aus staatlichen Mitteln darstellen, letztlich in der Hand des parlamentarischen Gremiums, das den Parlamentshaushalt entwirft (beim Bund der Ältestenrat und der Haushaltsausschuß und die sich dort einigenden Fraktionsspitzen). Eine öffentliche Beratung des Fraktionsetats findet nicht statt. Hinzu kommt, daß den Fraktionen weitere indirekte geldwerte Leistungen (wie z.B. die Verfügbarkeit von Räumen und die staatliche Finanzierung von Fraktionsmitarbeitern) zufließen, von denen, weil sie aus dem allgemeinen Etat des Parlaments bezahlt werden, ebenfalls die Öffentlichkeit kaum etwas erfährt. Diese unentgeltlichen geldwerten Leistungen haben ein beträchtliches Ausmaß.

Bei der Fraktionsfinanzierung handelt es sich um eine Entscheidung in eigener Sache. Hier ist der bei anderen Entscheidungen funktionierende Mechanismus der über die (Oppositions-)Parteien vermittelten „Rückkoppelung“ des Parlaments an das Volk praktisch außer Kraft gesetzt. Deshalb ist es in besonderem Maße geboten, zur Legitimation und Akzeptanz der parlamentarischen Entscheidung eine wirksame unmittelbare Kontrolle durch die Öffentlichkeit zu gewährleisten. Wenn die Finanzierung der Fraktionen nur im Haushaltsplan geregelt wird, sind diese Anforderungen nicht erfüllt. Haushaltspläne, die regelmäßig einen enormen Umfang haben, werden weder im Bundesgesetzblatt verkündet, noch ist eine umfassende Erörterung der Einzelposten möglich, noch können Außenstehende den Regelungsgehalt leicht durchschauen. Der Gesetzesvorbehalt will aber gerade die öffentliche Diskussion und Kontrolle bei politisch brisanten Themen gewährleisten. Um dem zu genügen, ist ein eigenes Fraktionsgesetz erforderlich, das auch die Maßstäbe der Finanzierung regelt. Eine Erhöhung der Finanzierung könnte dann künftig nur noch durch Gesetzesänderung erfolgen; damit entfielen ein Grund für den Vorwurf gezielter Verheimlichung.

Die Kommission ist sich deshalb einig, daß genauso wie bisher schon bei der Parteienfinanzierung die Finanzierung der Fraktionen durch das Parlament selbst und vollständig in einem eigenen, vom Haushaltsgesetz getrennten materiellen Gesetz geregelt werden muß. In diesem Gesetz müssen die Maßstäbe und die Höhe der jährlichen Leistungen des Staates exakt und durchschaubar festgelegt sein. Weiterhin muß auch die Zuteilung der Mitarbeiter eine Regelung finden.

Darüber hinaus sollte die finanzielle Ausstattung der Fraktionen durch einen Verfassungssatz abgesichert und durch ausdrückliche Klarstellung auf das für die Aufgabenerfüllung Notwendige begrenzt werden (vgl. hierzu im einzelnen 6. Kapitel VI 3).

3. Gesetzesvorbehalt für die Finanzierung der parteinahen Stiftungen

Das Verfahren der Finanzierung der parteinahen Stiftungen vollzieht sich ähnlich wie bei den staatlichen Zuschüssen an die Fraktionen. Die Mittel für die Globalzuschüsse werden im Haushaltsplan bereitgestellt. Nichts anderes gilt für die Projektzuwendungen. Wie bei der Parteien- und Fraktionsfinanzierung entscheiden die Politiker auch bei der Vergabe dieser Zuschüsse weitgehend in eigener Sache, da mittlerweile nahezu alle Parlamentsparteien ihnen nahestehende Stiftungen gegründet haben. Das Bundesverfassungsgericht konnte die Frage nach dem Gesetzesvorbehalt im Stiftungsurteil (BVerfGE 73, 1 [39]) noch offen lassen, da die Antragstellerin in diesem Verfahren aus einem Verstoß keine Verletzung in eigenen Rechten hätte herleiten können. Es gelten jedoch die gleichen Grundsätze wie bei der Fraktionsfinanzierung. Eine Einstellung der Zuwendungen allein in den Haushaltsplan reicht nicht aus; denn dies geschieht, ohne daß die Öffentlichkeit hinreichend Gelegenheit hätte, davon Kenntnis zu nehmen. Der aus dem Demokratieprinzip fließende Gesetzesvorbehalt verlangt deswegen ein öffentlichkeitswirksames Gesetzgebungsverfahren auch für die Finanzierung der parteinahen Stiftungen.

Deshalb empfiehlt die Kommission, die Grundsätze der staatlichen Finanzierung der parteinahen Stiftungen in einem Gesetz zu regeln. Allerdings erschien ihr eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes für diese gesetzgeberische Regelung — wie insgesamt für die politische Bildungsarbeit — zweifelhaft. Sie schlägt deshalb eine Rahmenkompetenz des Bundes durch Einfügung einer Nr. 1 b in Art. 75 GG vor, die lauten sollte:

„1b. die allgemeinen Grundsätze der politischen Bildungsarbeit einschließlich der parteinahen Stiftungen;“.

Eine solche Rahmenkompetenz, die sich mit „allgemeinen Grundsätzen“ an Art. 75 Nr. 1 a GG anlehnt, hält die Kommission gegenüber einer Vollkompetenz des Bundes für ausreichend. Sie erlaubt dem Bund, die wesentlichen Grundlagen der Arbeit der parteinahen Stiftungen, insbesondere auch über Publizität und Rechnungskontrolle, zu regeln (vgl. auch unten V 3).

III. Verschärfte Anforderungen an das Gesetzgebungsverfahren

Das Verfahren bei den Gesetzen, in denen der Bundestag über die Entschädigung von Abgeordneten, die Finanzen der politischen Parteien, der Fraktionen oder parteinahen Stiftungen entscheidet, ist durch mangelnde Transparenz und erschwerte Verständlichkeit der Gesetzesvorlagen gekennzeichnet. Die Kommission hält es deshalb für erforderlich, die Vorschriften für das Gesetzgebungsverfahren in diesem Bereich zu verschärfen. Für alle interessierten Bürger muß das Gesetzgebungsverfahren durchschaubar

werden. Es gilt auch nur den Schein einer Verheimlichung zu vermeiden. Da keine politische Sanktion für Verfahrensverletzungen auf Grund der Interessengleichheit besteht, fordert das Prinzip der repräsentativen Demokratie größtmögliche Durchsichtigkeit auch schon im Gesetzgebungsverfahren selbst.

1. Schriftliche Begründung von Gesetzesvorlagen

In § 77 Abs. 2 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (GO-BT) ist zwar bereits eine Begründung von Gesetzesvorlagen vorgesehen. Bei Finanzierungsentscheidungen in eigener Sache sind diese aber herkömmlich nur äußerst knapp und für den Laien schwer verständlich. Nach Auffassung der Kommission müssen Gesetzesvorlagen zur Regelung der Abgeordnetenentschädigung, der Parteien-, Fraktions- und Stiftungsfinanzierung mit einer schriftlichen und für den Bürger verständlichen Begründung versehen werden. Sowohl eine zu knappe als auch eine zu kompliziert gefaßte Begründung müssen vermieden werden. Ein Begründungszwang stellt zugleich eine Selbstkontrolle des Parlaments dar.

2. Unabdingbare Mindestfristen zwischen der Einbringung und den Lesungen von Gesetzesvorlagen

Die in den §§ 78 ff. GO-BT vorgesehenen Fristen für die Lesungen und die Verabschiedung von Gesetzesentwürfen sind bei der Gesetzgebung in den hier zu behandelnden Angelegenheiten nicht ausreichend, abgesehen davon, daß sie häufig durch Parlamentsbeschlüsse noch weiter verkürzt werden. Bei der Gesetzgebung über Finanzierungsfragen in eigener Sache sind aber längere Fristen erforderlich. Die im Gesetzgebungsverfahren vorgesehenen Fristen sollen allen am Verfahren Beteiligten und auch der Öffentlichkeit die Möglichkeit geben, sich mit dem Gesetzesentwurf auseinanderzusetzen und mögliche Einwände zu formulieren. Insofern dienen auch die Fristen der Verwirklichung des Demokratieprinzips. Gerade bei der Gesetzgebung in eigener Sache, bei der eine sonst schnell reagierende Opposition nicht vorhanden ist, muß der Öffentlichkeit genügend Zeit zur Information und Meinungsbildung gewährt werden.

3. Neue rechtliche Regelungen

Im Grundgesetz sind bisher nur die grundsätzlichen Anforderungen an das Gesetzgebungsverfahren geregelt. Würde man Besonderheiten des Gesetzgebungsverfahrens über Finanzierungsfragen in eigener Sache in das Grundgesetz einfügen, so würde dessen Rahmen gesprengt werden. Eine Regelung in den jeweiligen Gesetzen zur Finanzierung würde zu mehrfachen Aussagen führen und die Gesetze mit Materien anreichern, die im übrigen in den Geschäftsordnungen geregelt sind. Eine Regelung in den Geschäftsordnungen des Bundestages und des Bundesrates ist ausreichend. Zwar bestehen für deren

Änderung keine großen Hürden. Man kann aber davon ausgehen, daß die Öffentlichkeit darauf aufmerksam würde, wenn Bundestag oder Bundesrat an eine Erleichterung des Gesetzgebungsverfahrens in eigener Sache dächten.

Deshalb schlägt die Kommission Änderungen der Geschäftsordnungen vor, durch die sichergestellt wird, daß

- Vorlagen im Sinne des § 75 GO-BT, die die Entschädigung der Abgeordneten oder die die Finanzierung der politischen Parteien, der Fraktionen oder der parteinahen Stiftungen unmittelbar oder mittelbar betreffen, frühestens zwei Wochen nach der Auslegung beraten werden dürfen;
- es nicht zulässig ist, bei den oben genannten Finanzierungsentscheidungen ohne Ausschußberatung gemäß § 80 Abs. 1 GO-BT in die zweite Beratung einzutreten;
- die Frist des § 81 Abs. 1 Satz 2 GO-BT in Verfahren über die genannten Finanzierungsentscheidungen nicht abdingbar ist und die zweite Beratung frühestens nach einer Woche beginnt, wenn nach der ersten Beratung Änderungen in der Vorlage vorgenommen worden sind;
- in diesen Verfahren auch die Frist vor der dritten Beratung nicht verkürzt werden darf.

Darüber zu befinden, ob diese Grundsätze auch auf die Regelung des finanziellen Status der Mitglieder anderer Staatsorgane erstreckt werden sollten, gehörte nicht zur Aufgabe der Kommission.

IV. Wirkung von Gesetzen erst in der nächsten Legislaturperiode

Seit längerer Zeit wird vorgeschlagen, Gesetze, die die Abgeordnetenentschädigung erhöhen, erst in der folgenden Legislaturperiode wirksam werden zu lassen. Diese zeitliche Streckung schwächt zumindest den Verdacht ab, über die eigenen Bezüge selbst zu entscheiden. Zwar besteht auch in diesen Fällen die Möglichkeit, daß Abgeordnete darauf spekulieren, wiedergewählt zu werden. Jedoch würden dadurch überraschende Entscheidungsverfahren erschwert und die öffentliche Kontrolle verstärkt. Dieser Vorschlag ist inzwischen durch das 27. Amendment in die Verfassung der Vereinigten Staaten mit folgendem Wortlaut eingefügt worden: „Ein Gesetz, welches das Entgelt für die Dienste der Senatoren und Abgeordneten ändert, soll solange nicht in Kraft treten, bis zuvor eine Wahl der Vertreter des Abgeordnetenhauses stattgefunden hat“ (englischer Text: „No law, varying the compensation for the services of the Senators and Representatives, shall not take effect, until an election of Representatives shall have intervened.“).

Die Kommission schlägt vor, diese Regelung auch auf die Finanzierung der Parteien, Fraktionen und parteinahen Stiftungen zu übertragen. Gesetzliche Änderungen der Höhe der Finanzaufweisungen an die Parteien, Fraktionen und parteinahen Stiftungen dürfen danach erst in Kraft treten, wenn eine Wahl zur

Volksvertretung stattgefunden hat. Die Kommission ist jedoch der Auffassung, daß in innerhalb der vier- oder fünfjährigen Dauer der Legislaturperiode der Volksvertretungen in Deutschland Anpassungen zulässig sein müssen, um auf veränderte Verhältnisse und unvorhergesehene Umstände reagieren zu können. Sie empfiehlt daher, zwischenzeitliche Anpassungen nach Maßgabe der durchschnittlichen Steigerung des Bundeshaushalts von dem vorstehenden Grundsatz auszunehmen.

V. Verschärfung der Publizitäts- und Rechenschaftspflichten

Um eine größere Transparenz der staatlichen Parteien-, Fraktions- und Stiftungsfinanzierung zu gewährleisten, ist eine Verschärfung der Publizitäts- und Rechenschaftspflichten angebracht. Auch Abgeordnete sind einer eingeschränkten Rechnungslegung zu unterwerfen.

1. Publizitäts- und Rechenschaftspflichten der politischen Parteien

Die Publizitätspflichten der Parteien sind zu verfeinern; zu Tage getretene Defizite und Mißstände müssen korrigiert werden. Insbesondere sollen die Rechenschaftsberichte weiter spezifiziert werden; die Spendenpublizität bedarf der Ergänzung. Auch sollen Krediteinnahmen und Kreditgeber ausgewiesen werden. Die Rechenschaftsberichte müssen früher als bisher nach Ende des Rechnungsjahres eingereicht werden und eine allgemein verständliche Zusammenfassung enthalten, die einen knappen Überblick ermöglicht. Schließlich wird eine Verschärfung der Wirtschaftsprüferkontrolle vorgeschlagen.

Die für die Parteien in der Form des Änderungsgesetzes von 1984 bestehende Rechnungslegungspflicht in §§ 23 ff. PartG ist nicht genügend spezifiziert. Wenn für die Bestimmung der „relativen Obergrenze“ staatlicher Zuwendungen nur die parteitypischen Einnahmen (also in erster Linie Mitgliedsbeiträge und Spenden) ausschlaggebend sein sollen, muß zugleich verhindert werden, daß andere Einkünfte mangels ausreichender Differenzierung bei der Rechnungslegung mit diesen Kategorien vermischt werden. Deshalb empfiehlt die Kommission, die Rubriken „Einnahmen aus Krediten“ und „Gewinne aus Unternehmenstätigkeit“ (wieder) einzuführen, die „sonstigen Einnahmen“ weiter aufzuschlüsseln, diese mit den in § 24 Abs. 2 Nr. 3 PartG erwähnten Einnahmen aus sonstiger mit Einnahmen verbundener Tätigkeit der Partei zu verbinden und die „Einnahmen aus Veranstaltungen, Vertrieb von Druckschriften und Veröffentlichungen“ davon zu trennen. Diese Einnahmen aus Veranstaltungen usw. sollten nämlich — im Gegensatz zu Einnahmen aus sonstiger gewerblicher und Unternehmenstätigkeit — bei der Berechnung der relativen Obergrenze berücksichtigt werden (vgl. 2. Kapitel IV). Im Interesse der Transparenz sollte ferner die Rubrik „Einnahmen aus Amts- und Mandatsträgerereinnahmen“ wieder eingeführt werden, zumal diese Einnahmen bei der Berech-

nung der relativen Obergrenze sowie im Rahmen der staatlichen Mittelzuweisungen (für Beitrags- und Spendenaufkommen) Berücksichtigung finden sollen.

Nachdem das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung vom 9. April 1992 (BVerfGE 85, 264 [318 f.]) bei Spenden die auf 40 000 DM angehobene Publizitätsgrenze für verfassungswidrig erklärt und ausdrücklich festgestellt hat, daß einer Erhöhung dieser Grenze über den Betrag von 20 000 DM hinaus das Grundgesetz derzeit im Wege stehe, sollte an der bis 1988 geltenden Regelung festgehalten und die Summe von 20 000 DM zugrunde gelegt werden.

Die Spendenpublizität für Parteien sollte über den bisher praktizierten Rahmen hinaus verbessert werden. Für die Beurteilung der Einflußnahme eines Spenders ist es wichtig zu wissen, auf welcher Gliederungsebene oder bei welchem Gebietsverband einer Partei die Spende eingegangen ist. Weiter ist zu berücksichtigen, daß ein bestimmter Spendenbetrag auf einer niedrigeren Parteiebene einen stärkeren Einfluß hat als auf einer höheren. Die Kommission empfiehlt deshalb, die namentliche Nennung des Spenders mit der Angabe des Teils der Partei, der die Spende empfangen hat, zu verbinden. Die Publizitätsgrenze ist für Landesverbände und Bezirke auf 10 000 DM und für Ortsvereine auf 5 000 DM herabzusetzen. Hierbei sollten Spenden natürlicher Personen und korporative Spenden gleich behandelt werden.

Bei Einnahmen aus Krediten soll den Parteien aufgegeben werden, ebenfalls die „Herkunft“ dieser Mittel zu veröffentlichen. Durch Kredite kann die Partei noch stärker und länger in Abhängigkeit geraten als durch Spenden. Außerdem besteht die Gefahr, daß sich hinter niedrigen Zinsen oder Tilgungsraten auch indirekte Zuwendungen (Spenden) verstecken können. Aus diesen Gründen sollten nach Ansicht der Kommission in den Rechenschaftsberichten in Zukunft die Gläubiger, denen die Partei größere Summen schuldet — es empfiehlt sich eine Aufgliederung der Publizitätsgrenze wie bei Spenden —, benannt und die Darlehensbedingungen veröffentlicht werden. Um eine übermäßige wirtschaftliche Abhängigkeit der Parteien von ihren Gläubigern zu vermeiden, ist es geboten, die Höhe der Kreditaufnahme gesetzlich zu begrenzen (Näheres 5. Kapitel III).

Die derzeitige Praxis, die Rechenschaftsberichte erst am Ende des auf das Rechnungsjahr folgenden Jahres vorzulegen, ist unbefriedigend. Eine politische Verwertung der Informationen ist nach einem derart langen Zeitraum erschwert. Die Frist des § 23 Abs. 2 Satz 2 PartG sollte daher auf sechs Monate verkürzt werden, so daß die Berichte bereits zum 30. Juni des folgenden Jahres vorgelegt werden müssen. Der Bericht des Bundestagspräsidenten gemäß § 23 Abs. 5 Satz 1 PartG sollte bis zum 30. September vorliegen. Weiterhin muß die Parlamentsverwaltung verpflichtet werden, auf Anfrage von Abgeordneten oder bei Vorliegen eines berechtigten Interesses Auskunft über Unregelmäßigkeiten in den Rechenschaftsberichten oder über Beanstandungen zu geben, und zwar möglichst noch, bevor sie veröffentlicht werden und der Bundestagspräsident dazu Stellung nimmt.

Schließlich muß dem Bürger die Möglichkeit gewährt werden, neben den detaillierten, ihn eher verwirrenden Rechenschaftsberichten einen Überblick zu erhalten. Deshalb sollten von den Parteien zusätzlich zu einer ausführlichen Aufstellung übersichtliche und allgemeinverständliche Zusammenfassungen der Rechenschaftsberichte eingereicht werden.

Für Zuwiderhandlungen gegen Publizitätspflichten müssen im Interesse der Glaubwürdigkeit der Politiker härtere Sanktionen drohen. Die Regelung des § 23 a Abs. 1 PartG, die den Verfall des zweifachen Betrages vorsieht, ist nicht geeignet, ihren Zweck, dem Verstoß vorzubeugen, zu erfüllen. Da die Parteien nicht befürchten müssen, daß alle Zuwiderhandlungen entdeckt werden, machen sich entsprechend der geringen Aufklärungsquote eine gewisse Anzahl von Verstößen „bezahlt“. Die Höhe der Sanktion sollte nach Ansicht der Kommission auf das Fünffache angehoben werden.

Eine Rechnungshofkontrolle der politischen Parteien wird nicht empfohlen. Die Frage, ob das Ausgabengebare der Parteien auch einer Kontrolle durch die Rechnungshöfe unterworfen werden soll oder muß, ist für die Parteien anders zu beantworten als für sonstige Empfänger von Zuwendungen aus öffentlichen Mitteln. Die Parteien nehmen an der politischen Willensbildung des Volkes teil und wirken zugleich auf den Prozeß der staatlichen Willensbildung ein. Die Rechnungshöfe sind Teil der staatlichen Organisation. Insofern ist es problematisch, eine Stelle, die in die organisierte Staatlichkeit eingefügt ist, mit der Prüfung unabhängiger politischer Parteien zu beauftragen. Geboten erscheint der Kommission jedoch, die Grundlagen der Prüfung durch die im Parteiengesetz vorgesehenen Wirtschaftsprüfer (§ 23 Abs. 2) zu verschärfen. Es sind in den §§ 29—31 PartG Prüfungsmaßstäbe vorzusehen, die denen der Prüfung der Rechnungshöfe entsprechen. Mindestens eine Prüfung der Ordnungsmäßigkeit des Finanzgebarens und eine Beachtung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit sollten im Parteiengesetz verankert werden.

2. Publizitäts- und Rechenschaftspflichten der Fraktionen

Für die Finanzen der Fraktionen soll eine Publizitäts- und Rechnungslegungspflicht ähnlich wie bei den politischen Parteien eingeführt werden. Die Pflichten sind in einem Fraktionsgesetz festzulegen.

Für Fraktionen gibt es derzeit auf Bundesebene keine Rechnungslegungspflicht. Lediglich in Niedersachsen und in Bayern (§ 33 a Niedersächsisches Abgeordnetengesetz vom 30. November 1992 [Nieders. GVBl. S. 311] und Art. 6 Bayerisches Fraktionsgesetz vom 26. März 1992 [GVBl. S. 39]) müssen die Landtagsfraktionen über ihre Finanzen Rechenschaft geben. Eine derartige Rechnungslegung ist nötig, um zum einen die Kontrolle über den Finanzbedarf der Fraktionen zu ermöglichen und zum anderen eine eventuelle „Mischfinanzierung“ mit Parteiaufgaben kenntlich zu machen. Die Kommission schlägt deshalb vor, die Rechnungslegungspflicht der Fraktionen grundgesetzlich zu verankern (vgl. oben II 2 und

6. Kapitel IV, VI 2). Diese Pflicht sollte in einem Fraktionsgesetz näher ausgestaltet werden. Darin müßte aus Gründen der zügigen Kontrolle festgelegt werden, daß Fraktionen die Jahresrechnung für das letzte Kalenderjahr bis zum 31. März des folgenden Jahres dem Parlamentspräsidenten zuzuleiten haben.

Eine bessere Einschätzung des Finanzbedarfes der Fraktionen und der Verwendung staatlicher Mittel könnte vorgenommen werden, wenn die Fraktionen einen Wirtschafts- und Stellenplan vorlegten. Durch Spezifizierung der Mittelverwendung könnte der Vorwurf der verdeckten Parteienfinanzierung über die Fraktionen abgebaut werden. In jedem Fall bedarf es einer Gliederung des Fraktionszuschußtitels im Haushaltsplan entsprechend der Gliederung anderer Bereiche der organisierten Staatlichkeit. Dieser enthält bisher nur eine Globalzuweisung zur „Selbstbewirtschaftung“; die angebrachten Erläuterungen in Kapitel 02 01 Titel 684 01 sind ebenfalls nur sehr allgemein gehalten. Eine Spezifizierung ist unerlässlich.

Schließlich muß gewährleistet sein, daß der Bundesrechnungshof seine Prüfungscompetenz gegenüber den Fraktionen in vollem Umfang wahrnehmen kann. Im Gegensatz zu den Parteien sind die Fraktionen als Teil der organisierten Staatlichkeit des Bundes (oben 1. Kapitel I 5) gemäß § 88 Abs. 1 BHO der Rechnungsprüfung durch den Bundesrechnungshof unterworfen. Das Bundesverfassungsgericht hat dies bestätigt (BVerfGE 80, 188 [214]). Die Rechnungshofkontrolle sollte nach Ansicht der Kommission aber in einem neu zu schaffenden Fraktionsgesetz noch einmal ausdrücklich festgelegt werden.

Der Bundesrechnungshof kontrolliert nach bestehendem Recht die Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Fraktionen. Daran ist festzuhalten. Nicht gefolgt werden kann der Regelung des Art. 8 des Bayerischen Fraktionsgesetzes und entsprechender Vorschriften von Fraktionsgesetzen und Entwürfen anderer Bundesländer, die „die Erforderlichkeit der Wahrnehmung der parlamentarischen Aufgaben einer Fraktion“ als Gegenstand der Prüfung ausschließen, weil dadurch die Prüfung unvertretbar eingeschränkt wird. Sie ist auch mit den verfassungsrechtlichen Vorgaben des Urteils des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 80, 188 [214]) nicht vereinbar. Die Rechnungshöfe nehmen seit je und mit Recht auch die Befugnis für sich in Anspruch, die tatsächlichen Prämissen politischer Entscheidungen zu überprüfen und unvorhergesehene negative Konsequenzen politischer Entscheidungen aufzuzeigen. Auch damit steht die genannte gesetzliche Bestimmung in Widerspruch.

Richtig ist, daß den Fraktionen ein politischer Ermessensspielraum bei der Erledigung ihrer Aufgaben zusteht, den der Rechnungshof zu wahren hat (vgl. auch die den Jahresberichten des Bundesrechnungshofes in der jeweiligen Vorbemerkung vorangestellte Bemerkung über den Prüfungsumfang bei politischen Entscheidungen [zuletzt BRH 92 BT-Drs. 12/1150 Nr. 1.2]) — ein Gedanke, der in § 33d Satz 5 des Niedersächsischen Abgeordnetengesetzes („Der Lan-

desrechnungshof prüft nicht die Zweckmäßigkeit von Maßnahmen der Fraktionen im Rahmen ihrer Aufgaben“) anklingt, durch den Verweis auf „Zweckmäßigkeit“ jedoch problematisch ist. Eine gesetzliche Regelung der Prüfungscompetenz darf nämlich nicht dazu führen, daß Unzweckmäßigkeiten bei der Aufgabenerledigung nicht geprüft werden dürften. Dieser Prüfungsgesichtspunkt ist Teil der Ordnungsmäßigkeits- und Wirtschaftlichkeitsprüfung. Außerdem muß außer Zweifel stehen, daß die Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit bei dem Ausgabengebühren geprüft wird. Für sinnvoll hält die Kommission eine Regelung, die lauten könnte: „Die besondere Stellung der Fraktionen ist bei der Prüfung zu berücksichtigen.“

Eine Pflicht des Bundesrechnungshofes, seine Berichte über die Prüfung der Fraktionen zu veröffentlichen, kann dem geltenden Recht nicht entnommen werden. Für eine wirksame Öffentlichkeitskontrolle ist sie jedoch unumgänglich. So wie die Abschlußberichte über die Bundesverwaltung nur durch das parlamentarische Kontrollrecht ihr eigentliches Gewicht erhalten, muß bei der staatlichen Fraktionsfinanzierung die Öffentlichkeit anhand des Berichts das Parlament kontrollieren können. Deshalb ist nach Ansicht der Kommission eine solche Pflicht des Bundesrechnungshofes in ein neu zu schaffendes Fraktionsgesetz einzufügen.

3. Publizitäts- und Rechenschaftspflichten der parteinahen Stiftungen

Genauso wie für Fraktionen gibt es auch für parteinahe Stiftungen derzeit keine Rechnungslegungspflichten, obwohl auch sie zu annähernd 100 v.H. aus staatlichen Mitteln unterhalten werden. Daß die Stiftungen ihre Einnahmen- und Ausgabenrechnungen teilweise freiwillig veröffentlichen, reicht nicht aus.

Die Gründe, die oben für die Publizitätspflichten der Parteien und Fraktionen angeführt wurden, gelten grundsätzlich auch für die parteinahen Stiftungen. Auch hier entscheiden die im Parlament vertretenen Parteien weitgehend in eigener Sache. Außerdem besteht die Gefahr einer verschleierte Parteienfinanzierung (vgl. BVerfGE 73, 1 [31 f.]). Die verfassungsgerichtlich geforderte Unabhängigkeit der parteinahen Stiftungen von den Parteien läßt sich durch eine Pflicht der politischen Stiftungen zur Rechnungslegung angemessen überprüfen. Aus diesen Gründen hält die Kommission es für erforderlich, auch die parteinahen Stiftungen zur öffentlichen Rechenschaftslegung über ihre Einnahmen und Ausgaben sowie über ihr Vermögen zu verpflichten. Eine Verankerung und Spezifizierung dieser Publizitätspflichten in einem neu zu schaffenden Gesetz über parteinahe Stiftungen hält sie daher aus den Gründen, die oben (II 3) zur Notwendigkeit einer gesetzlichen Regelung ausgeführt wurden, für geboten.

Die Finanzen der parteinahen Stiftungen werden schon bisher durch die Rechnungshöfe kontrolliert. Eine derartige Prüfungscompetenz ergibt sich aus § 104 Abs. 1 BHO. Jedoch ist eine Klarstellung in dem neu zu schaffenden Gesetz über parteinahe Stiftun-

gen geboten. Auch sollte der Bundesrechnungshof zur Veröffentlichung seines Abschlußberichts verpflichtet werden (vgl. oben 7. Kapitel V 5).

Eine Begrenzung und Publizität von Spenden an parteinahe Stiftungen hält die Kommission nicht für notwendig. Da die Stiftungen nicht an dem politischen Tagesgeschäft der Parteien beteiligt sind, ist hier die Gefahr gering, daß der politische Prozeß durch Spendegeber übermäßig beeinflußt wird.

4. Zusammenhang mit der Abgeordnetenentschädigung

Schließlich sieht sich die Kommission der Vollständigkeit halber gezwungen, auf einige Fragen zur Dotierung der Abgeordneten einzugehen. Der Gedanke, durch Publizität eine unzulässige „Mischfinanzierung“ mit Parteiaufgaben zu verhindern, läßt auch bezüglich der Abgeordneten eine klare Regelung der Mitarbeiterfinanzierung und eine darauf bezogene Pflicht zur Rechenschaftslegung unumgänglich erscheinen.

Gemäß § 12 Abs. 3 AbgG werden die Mitarbeiter von Abgeordneten aus staatlichen Mitteln bezahlt. Die Höhe des Betrages der Mitarbeiterfinanzierung wird ähnlich wie zur Zeit die Fraktions- und Stiftungszuschüsse lediglich im Haushaltsplan festgelegt. Auch hier handelt es sich um eine Entscheidung in eigener Sache. Diese steht deshalb aus den oben (oben II 2 und 3) genannten Gründen unter dem Gesetzesvorbehalt, der die zahlenmäßige Regelung in einem — vom Haushaltsplan gesonderten — materiellen Gesetz verlangt.

Nach geltendem Recht gibt es keine wirksame Kontrolle und Sanktion, wenn staatlich finanzierte Mitarbeiter der Abgeordneten zweckwidrig für Parteiarbeit oder Wahlkampf vorbereitungen im Wahlbezirk eingesetzt werden. Die Richtlinien zur Mitarbeiterfinanzierung (Ausführungsbestimmungen des Ältestenrates gemäß § 34 AbgG für den Ersatz von Aufwendungen, die den Mitgliedern des Bundestages durch die Beschäftigung von Mitarbeitern entstehen, vom 19. Januar 1978 i. d. F. vom 10. Oktober 1991) machen insoweit keinerlei Auflagen. Sie bestimmen lediglich, daß die Abgeordneten „die Verantwortung (tragen) für die bestimmungsgemäße Verwendung der Erstattungsbeträge“; diese ist nur mit der Formel „zur Unterstützung bei der parlamentarischen Arbeit“ gekennzeichnet. Das Gebot der Chancengleichheit zwischen Abgeordneten und zukünftigen Bewerbern um ein Mandat verlangt aber, daß die den Abgeordneten zugeteilten, staatlich finanzierten Mitarbeiter weder für die allgemeine Parteiarbeit noch zur Wahlkampf vorbereitung eingesetzt werden. Dies ist auch die Auffassung der für Mitarbeiterangelegenheiten zuständigen Kommission des Ältestenrates des Deutschen Bundestages. Die Kommission empfiehlt deshalb durch eine (eingeschränkte) Pflicht zur Rechnungslegung, diese Mißbrauchsmöglichkeit zu unterbinden. Das Recht des Abgeordneten auf ungestörte Ausübung des Mandats aus Art. 48 Abs. 2 Satz 1 GG wird durch die Pflicht zur Rechnungslegung nicht

verletzt. Die vorgeschlagene Regelung hat lediglich den Sinn, die Öffentlichkeit zu informieren.

VI. Einrichtung einer unabhängigen ständigen Kommission beim Bundespräsidenten zur Finanzierung der Abgeordneten, politischen Parteien, Fraktionen und parteinahen Stiftungen

Die Kontrolle der staatlichen Politikfinanzierung ist eine Daueraufgabe. Dies zeigt über die Jahre hinweg auch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (vgl. 1. Kapitel). Jedes neue Finanzierungssystem mag Mängel des vorangegangenen beseitigen, führt aber immer wieder zu neuen — tatsächlichen oder nur vermeintlichen — Ungereimtheiten. In der Öffentlichkeit, die der staatlichen Politikfinanzierung sehr kritisch gegenübersteht, hilft nur Transparenz, ständige Überprüfung, kritische Auseinandersetzung und Kontrolle.

Sowohl von politischer Seite als auch von Wissenschaftlern wird deshalb gefordert, daß zur Beratung des Parlaments in Fragen der Abgeordneten-, Parteien-, Fraktions- und Stiftungsfinanzierung eine unabhängige Kommission einberufen wird. Dabei werden zwei Modelle diskutiert: eine Kommission mit wie auch immer konstruierten Entscheidungsbefugnissen oder eine Kommission mit beratender und empfehlender Funktion.

1. Kommission mit Entscheidungsbefugnissen

Gegen eine Kommission mit Entscheidungsbefugnissen sprechen gewichtige Gründe. Eine Verlagerung der Entscheidungskompetenz aus dem Parlament heraus ist auf der Grundlage des geltenden Verfassungsrechts vom Bundesverfassungsgericht für die Frage der Abgeordnetendiäten abgelehnt worden (BVerfGE 40, 296 [327]). Auch die neueste Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 85, 264 [291 f.]) empfiehlt dem Parlament lediglich, sich des „... Rates unabhängiger Sachverständiger zu bedienen...“ (Hervorhebung hinzugefügt), nicht aber, diese entscheiden zu lassen. Eine Kommission mit Entscheidungsbefugnissen könnte politisch nicht zur Verantwortung gezogen werden, während sich der einzelne Abgeordnete vor dem Wähler verantworten muß. Ein Kommissionsmitglied kann auch kaum empfindlich getroffen werden, wenn ihm die Wiederernennung versagt wird. Selbst wenn man die Kommission so zusammensetzte, daß ihre Mitglieder nicht von den Parteien „instrumentalisiert“ werden könnten, änderte sich daran nichts. Gerade das parlamentarische Verfahren gewährleistet, sofern es nicht durch Absprachen umgangen wird, die öffentliche Diskussion auch politisch brisanter Themen. Das Entscheidungsverfahren in einer Kommission verläuft jedoch in kleinerem Rahmen und entzieht sich deshalb den Augen der Öffentlichkeit. Außerdem widerspräche die Einrichtung einer Kommission dem numerus clausus der Verfassungsorgane.

Eine entscheidungsbefugte Kommission kann wohl auch nicht durch eine Verfassungsänderung geschaf-

fen werden. Das Bundesverfassungsgericht (BVerfGE 40, 296 [319]) hat für die Regelung der Abgeordnetenentschädigung bereits entschieden, daß Art. 48 Abs. 3 GG „... zu den Essentialen des demokratischen Prinzips ...“ gehört. Damit ist der in dieser Entscheidung begründete Gesetzesvorbehalt für die Abgeordnetenentschädigung wohl wegen Art. 79 Abs. 3 GG sogar einer Verfassungsänderung entzogen. Die für die Regelung der Abgeordnetenentschädigung maßgeblichen, aus dem Demokratieprinzip abgeleiteten Erfordernisse der Öffentlichkeit der Entscheidung und der Verantwortlichkeit der Entscheidungsträger sind aber in gleicher Weise für die Frage der Parteien-, Fraktions- und Stiftungsfinanzierung verbindlich. Von Verfassungs wegen muß also das Parlament selbst entscheiden.

Auch aus politischen Erwägungen wäre eine entscheidungsbefugte Kommission nicht ratsam. Bei der Prüfung, ob die Höhe der staatlichen Abgeordneten-, Parteien-, Fraktions- oder Stiftungsfinanzierung angemessen ist, handelt es sich um eine weitgehend politische Frage. Die verbindliche Entscheidung dieser Frage kann nicht einer Kommission überlassen werden, die der demokratischen Legitimation entbehrt. Hier Maßstäbe zu finden ist vor allem ein Problem der Angemessenheit. Die Parlamente und die darin vertretenen Parteien müssen vielmehr selbst Maßstäbe entwickeln und diese vor den Wählern rechtfertigen. Sie können damit zeigen, daß sie zu einer verantwortungsvollen Entscheidung in der Lage sind.

2. Beratende und empfehlende Kommission

Aus diesen Gründen schlägt die Kommission vor, daß der Bundespräsident eine ständige, allein als Beratungs- und Empfehlungsorgan tätige, unabhängige Kommission beruft.

Die Kommission sollte gegenüber Parteien, Fraktionen, Parteistiftungen und öffentlicher Verwaltung Auskunftsrechte erhalten, Empfehlungen zur Parteienfinanzierung aussprechen und für die Öffentlichkeit, als eine Art „Ombudsman“, auch Anlaufstelle für Kritik sein. Sie sollte alle Gesetzesvorlagen zur Abgeordneten-, Parteien-, Fraktions- und Stiftungsfinanzierung vor der Beratung im Parlament begutachten und ihre Stellungnahme veröffentlichen. Die Kommission, ihre Stellung, ihre Aufgaben und ihre Befugnisse sind gesetzlich zu verankern. Die Entscheidungszuständigkeit des Gesetzgebers sowie die Prüfungsrechte der Rechnungshöfe sollten von den Empfehlungen der Kommission unberührt bleiben.

9. KAPITEL

Übergangsregelungen

I. Allgemeines

Nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 9. April 1992 muß die Neuregelung der Parteienfinanzierung zum 1. Januar 1994 in Kraft treten (BVerfGE 85, 264 [326]). Für die Übergangszeit hat das Bundes-

verfassungsgericht verschiedene Regelungen teils selbst getroffen, teils anheimgegeben, teils offengelassen. So können die geltenden steuerrechtlichen und die den Chancenausgleich betreffenden Regelungen trotz ihrer Verfassungswidrigkeit in der Übergangszeit weiterhin angewendet werden (S. 327 zu a). Außerdem gelten die in § 20 PartG geregelten Abschlagszahlungen bis zur Neuregelung als endgültige Leistungen und brauchen daher im Rahmen einer künftigen Regelung der Parteienfinanzierung, wie sie die Kommission vorschlägt, nicht angerechnet zu werden (S. 327 zu b). Das bedeutet, daß auch die letzte Abschlagszahlung, die im Dezember 1993 in Höhe von 20 v. H. gezahlt wird, auf die Ansprüche, die sich aus der im Jahre 1994 wirksam werdenden Neuregelung der Parteienfinanzierung ergeben, nicht angerechnet zu werden braucht.

II. Abschlagszahlungen

Da die Parteien im Jahre 1994 Ansprüche auf staatliche Zuwendungen nach der Neuregelung haben, scheint ein Bedürfnis nach weiteren Abschlagszahlungen nicht zu bestehen. Die von der Kommission vorgeschlagene Neuregelung wird jedoch aller Voraussicht nach im Laufe des Jahres 1994 nicht so rechtzeitig zu Auszahlungen führen können, daß damit der erhöhte Finanzbedarf der Parteien in einem Jahr mit vielen Wahlen — darunter eine Bundestags- und eine Europawahl — wenigstens teilweise gedeckt werden könnten. Es wird nämlich zunächst an den notwendigen Berechnungsgrundlagen fehlen und jedenfalls die Umstellung auf das neue System einige Zeit in Anspruch nehmen. Deshalb schlägt die Kommission angemessene Abschlagszahlungen auf die für das Jahr 1994 entstehenden Ansprüche vor. Die Abschlagszahlungen könnten zum 30. Juni 1994 geleistet werden, wobei hinsichtlich des Beitrags- und des Spendenaufkommens die für das Jahr 1993 geschätzten Beträge (vorläufig) zugrunde gelegt werden könnten. Abschlagszahlungen auf die sich aus dem Wahlerfolg ergebenden Ansprüche für die erzielten Wählerstimmen dürften hingegen entbehrlich sein, wenn sich die Ansprüche in endgültiger Höhe in angemessener Frist — etwa sechs Wochen nach dem Wahltag — errechnen und befriedigen lassen.

III. Pauschale nach § 18 Abs. 1 PartG

Das Bundesverfassungsgericht hat es dem Gesetzgeber anheimgegeben, „von einer Pauschale nach § 18 Abs. 1 PartG von bis zu 6,50 DM je Wahlberechtigten auszugehen, um so einen Ausgleich für den Wegfall des Sockelbetrags zu schaffen“ (S. 327/28). Aus dem Bericht der Bundestagspräsidentin über die Rechenschaftsberichte 1990 (BT-Drs. 12/1331 S. 47, Übersicht 19) ergibt sich, daß die Abschlagszahlungen bei Berücksichtigung des Sockelbetrages reichlich 78 Millionen, ohne Berücksichtigung des Sockelbetrages knapp 59,7 Millionen und bei einer Erhöhung der Pauschale auf 6,50 DM knapp 77,6 Millionen DM betragen. Die Erhöhung der Pauschale auf 6,50 DM gleiche mithin den Wegfall des Sockelbetrages knapp

aus. Dieser Ausgleich käme aber den einzelnen Parteien in ganz unterschiedlicher Höhe zugute. Bei kleineren Parteien würde der Wegfall des Sockels teilweise nur zu weit weniger als der Hälfte ausgeglichen. Die beiden großen Parteien CDU und SPD hingegen erhielten durch die Erhöhung der Pauschale auf 6,50 DM einen weit höheren Betrag, als ihnen mit Sockelbetrag (ohne Erhöhung der Pauschale) zustünde (so die CDU reichlich 3 Millionen DM mehr, die SPD knapp 2,5 Millionen DM mehr). Dies würde zu Verzerrungen zu Lasten der kleineren Parteien führen (vgl. im einzelnen die Übersicht 19 a. a. O.). Auch wenn man insoweit eine Kappungsgrenze mit der Folge einführt, daß keine Partei mehr erhalten dürfte, als sie bei Beibehaltung des Sockelbetrages erhalten hätte, ließe es sich nicht ausräumen, daß sich die Erhöhung des Pauschalbetrages ungleich auswirkte. Überdies hält die Kommission eine Erhöhung des Pauschalbetrages als Ausgleich für den Wegfall des Sockelbetrages auch deswegen nicht für erforderlich, weil die Parteien im Jahre 1990 Wahlkampfkostenerstattungen in außergewöhnlicher Höhe erhielten.

IV. Kommunale Wählergemeinschaften

Nach der abschließenden Bemerkung des Urteils vom 9. April 1992 (S. 328 zu c) „wird der zuständige Gesetzgeber auch in der Übergangszeit die Lage der mit den Parteien auf der kommunalen Ebene konkurrierenden Wählergemeinschaften zu bedenken haben.“ Die dabei anzustellenden Erwägungen können allerdings nicht zu dem Ergebnis führen, daß die Wählergemeinschaften bereits in der Übergangszeit

C. Schlußbetrachtung

Zehn Jahre nach dem Bericht der von Bundespräsident Karl Carstens eingesetzten Parteienfinanzierungskommission und 35 Jahre nach dem Bericht der vom Bundesminister des Innern eingesetzten Parteienrechtskommission legt die von Bundespräsident Richard von Weizsäcker im Sommer 1992 eingesetzte Kommission ihren Bericht vor. Der Bericht fällt in eine Periode, in der die Parteiendemokratie nicht nur kritisch betrachtet, sondern von weiten Teilen des Volkes skeptisch bis abschätzig bewertet wird. Im wissenschaftlichen Schrifttum und in den Medien finden sich gegenwärtig ebenfalls überwiegend parteienkritische Stimmen. Diese Beurteilung steht im deutlichen Gegensatz zu der positiven Einschätzung der politischen Parteien in der Entstehungsphase und in den beiden ersten Jahrzehnten der Bundesrepublik Deutschland. Die Gründe für diesen Stimmungsumschwung sind vielfältig. Es war nicht Aufgabe der Kommission, diesem Wandel im Meinungsklima nachzugehen, ihn zu analysieren und zu bewerten. Sie hat ihn jedoch bei ihrer konkreten Aufgabenstellung gesehen und ihn bei ihren Vorschlägen zur Parteienfinanzierung bedacht.

in eine auf dem Wahlerfolg aufbauende Wahlkampfkostenerstattung einbezogen werden. Abgesehen davon, daß es wenig sinnvoll wäre, die Wählergemeinschaften in ein „auslaufendes Modell“ einzubeziehen, müßten Bemühungen, die in diese Richtung zielten, schon daran scheitern, daß es eine Wahlkampfkostenerstattung auf kommunaler Ebene bisher nicht gibt.

Theoretisch denkbar wäre es allerdings, die steuerliche Abzugsfähigkeit von Spenden zugunsten der kommunalen Wählergemeinschaften zu ändern. Die Kommission sieht jedoch davon ab, entsprechende Empfehlungen auszusprechen. Seit 1988 können Spenden an kommunale Wählergemeinschaften im Rahmen des § 34 g EStG zu 50 v.H. von der Steuer Schuld abgesetzt werden. Die Steuerbegünstigung, die den Spenden an politische Parteien gemäß § 10 b Abs. 2 EStG auch noch in der Übergangszeit bis zum 31. Dezember 1993 zugute kommt, bestand und besteht für Spenden an kommunale Wählergemeinschaften hingegen nicht. Die weitere Anwendbarkeit dieser Vorschrift für Spenden an politische Parteien auf Grund der vom Bundesverfassungsgericht getroffenen Übergangsregelung ist deswegen vertretbar, vielleicht sogar gerechtfertigt, weil die politischen Parteien nicht dem Wegfall dieser Begünstigung ausgesetzt sein sollten, ohne sich wenigstens in einer Übergangszeit darauf einstellen zu können. An dieser Voraussetzung fehlt es bei den kommunalen Wählergemeinschaften. Es besteht deswegen kein Anlaß, für sie nur vorübergehend eine verfassungswidrige Regelung anzuwenden, zumal da die praktischen Auswirkungen ohnehin nur gering sein könnten.

Wenn das Wort des Jahres 1992 „Politikverdrossenheit“ lautet, so ist dies für die politische Klasse in der Bundesrepublik Deutschland mehr als ein Grund zum Nachdenken. Dieses Nachdenken muß sich — neben anderem — auch und gerade auf das Thema „Entscheidungen in eigener Sache“ beziehen, unter denen der Umgang mit der staatlichen Finanzierung zugunsten der politischen Parteien, der Fraktionen und der parteinahen Stiftungen sowie der Abgeordneten der Parlamente eine gewichtige Rolle spielt. Hierbei eine Hilfestellung im Lichte von Notwendigkeit, Angemessenheit, Durchsichtigkeit, Rechenschaftslegung und Kontrolle bei der Finanzierung der Politik zu geben, hat die Kommission als ihre zentrale Aufgabe angesehen, nicht um die Parteiendemokratie zu schwächen, sondern um ihre Defizite zu mindern und die Glaubwürdigkeit im Volk wieder herbeizuführen. Alles in allem muß es jedoch Hauptaufgabe der politischen Parteien selbst sein, Mißstände schnell und überzeugend zu bereinigen, um die parlamentarische Demokratie, in der die Parteien unentbehrlich sind, wieder unangezweifelt zu machen. In diesem Geiste sollten alle Vorschläge der Kommission verstanden werden.

Über diesen verfassungspolitischen Grundkonsens hinaus war es der Kommission klar, daß verfassungsrechtlich durch das Bundesverfassungsgericht eine Reihe von Vorgaben zu beachten war, unter denen Staatsfreiheit der Parteien (aber auch größere Parteienfreiheit des Staates), Chancengleichheit im Parteienwettbewerb und Unabhängigkeit der politischen Parteien von Geldgebern eine entscheidende Rolle spielten. Dies hat jede Neuregelung zu beachten, will sie sich nicht den Vorwurf einhandeln, wiederum verfassungsgerichtlich Anstoß zu erregen. Es kann heute nicht mehr um eine „Generalsanierung“ der Parteifinancen gehen, wie bei den Neuordnungen früherer Jahre; vielmehr ist im Lichte der absoluten Obergrenze des Bundesverfassungsgerichts die Finanzierungsquote zu reduzieren. Die Gebote der Sparsamkeit dürfen vor der Politikfinanzierung nicht halt machen.

Manche Kritik ist von Politikern in den Parteien aufgegriffen worden, ohne daß sich bis jetzt substantiell Änderungen einzustellen vermochten. Sie umzusetzen ist ein Qualitätsproblem der Parteiendemokra-

tie und eine generelle Frage der Funktionsfähigkeit des parlamentarischen Regierungssystems. Daß dies auch im Rahmen der Parteienfinanzierung gesehen werden muß, zeigt der letzte Bericht der Präsidentin des Deutschen Bundestages über die Rechenschaftsberichte 1990 sowie über die Entwicklung der Finanzen der Parteien gemäß § 23 Abs. 5 des Parteiengesetzes (PartG) vom 30. Juli 1992 (BT-Drs. 12/3113 S. 44), wenn es dort heißt, daß über die Rechenschaftsberichte „auch kritisch zu berichten“ war, „nicht zuletzt im Hinblick auf das schlechte Ansehen, das die politischen Parteien in der Öffentlichkeit haben“, ohne daß freilich daraus Folgerungen gezogen wurden. Dazu gehören allerdings nicht nur Fragen der Politikfinanzierung. Die Fragen reichen auch über die tagespolitischen Probleme weit hinaus und tief in die parteienstaatliche Wirklichkeit hinein. Hier sind Fehlentwicklungen zu registrieren, die es zu korrigieren gilt, bevor der Vertrauensverlust der Bürger in die Demokratie Überhand nimmt. Bewertungen und Empfehlungen auf diesem Gebiet abzugeben, war indessen nicht mehr Aufgabe der Kommission.

D. Zusammenstellung der Empfehlungen

1. Da die Aufgaben der Parteien nur schwer durch Gesetz begrenzt werden können, sind vornehmlich die Parteien selbst gehalten, die bei ihnen erkennbare Tendenz zur Allzuständigkeit zu bremsen und ihren generellen Zugriff auf nahezu alle Bereiche und Probleme in Staat und Gesellschaft zurückzunehmen, um dadurch auch ihre Ausgaben zu reduzieren. Insbesondere sollen sie keine illegalen Tätigkeiten ausüben (2. Kapitel III).
2. Einnahmen einer Partei aus wirtschaftlicher Tätigkeit sind grundsätzlich bei der Berechnung der relativen Obergrenze unberücksichtigt zu lassen, um eine mögliche Aufbesserung der staatlichen Finanzierung durch — nicht parteitypische — unternehmerische Betätigung auszuschließen. Deswegen ist die Verweisung in § 18 Abs. 7 PartG auf § 24 Abs. 2 Nr. 3 und 8 PartG teilweise zu streichen (2. Kapitel IV).
3. Die das Gesamtvolumen staatlicher Parteienfinanzierung begrenzende sog. absolute Obergrenze (rd. 230 Millionen DM), die nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts unter dem Vorbehalt einschneidend veränderter Verhältnisse und der Anpassung wegen Veränderung des Geldwertes steht, soll der Gesetzgeber nur erhöhen dürfen, wenn er sich zuvor des Rates unabhängiger Sachverständiger bedient. Eine automatische Steigerung der Obergrenze durch Indexierung, ohne daß Erfahrungen mit dem von der Kommission vorgeschlagenen System vorliegen, ist nicht sinnvoll (4. Kapitel I 2a).
4. Das Gesamtvolumen der den Parteien direkt zufließenden staatlichen Mittel bestimmt sich nach den bei Wahlen zum Europaparlament, bei Bundestags-, Landtags- und Gemeinderatswahlen (unter Ausschluß der Wahlen zu den Kreistagen und den Vertretungen von Gemeindeverbänden) gültigen Wählerstimmen, die jeweils mit dem gleichen Betrag bezuschußt werden. Ferner werden Mitgliedsbeiträge und Spenden — untereinander gleich, gegenüber Wählerstimmen jedoch geringer gewichtet — in die Bemessungsgrundlage einbezogen, jedoch nur bis zur Höhe des steuerlich begünstigten Betrages (4. Kapitel II 1).
5. Die staatlichen Zuschüsse werden auf alle Jahre einer Legislaturperiode gleichmäßig verteilt (4. Kapitel II 3).
6. An der staatlichen Parteienfinanzierung haben nur solche Parteien teil, die — wie bisher — mindestens 0,5 v.H. der abgegebenen Wählerstimmen erhalten. Für Wählergemeinschaften, die sich nur an Gemeinderatswahlen beteiligen, gilt ein Mindestquorum in Höhe von 2 v.H. (4. Kapitel II 4).
7. Die Lasten der staatlichen Finanzierung sind vom Bund zu tragen, soweit es um Zuschüsse für Wählerstimmen bei Wahlen zum Europaparlament und zum Deutschen Bundestag sowie um die auf Beiträge und Spenden entfallenden Beträge geht, im übrigen von den Ländern für Zuschüsse nach den Ergebnissen der Landtags- und Gemeinderatswahlen (4. Kapitel II 5).

8. Empfänger der Zahlungen staatlicher Zuschüsse sind die Bundeszentralen der Parteien, soweit sie auf den Ergebnissen der Wahlen zum Europäischen Parlament und zum Deutschen Bundestag beruhen, die Landesverbände hinsichtlich der Landtagswahlen und die örtlichen Gliederungen der Parteien, soweit die Ergebnisse der Gemeinderatswahlen für die Verteilung maßgeblich sind. Bei Spenden erhalten diejenigen Parteigliederungen die Staatsleistungen, die die Spenden eingeworben haben; die sich nach dem Beitragsaufkommen errechnenden Zuschüsse sind auf die Gliederungen der Parteien aufzuteilen (4. Kapitel II 5).
9. Kommunale Wählergemeinschaften werden in die staatliche Parteienfinanzierung einbezogen und mit demselben Betrag je Stimme bedacht wie die Parteien. Anders als bei diesen sind jedoch Beiträge und Spenden nicht als Bemessungsgrundlage für die Staatsfinanzierung heranzuziehen. Sie sind gesetzlich zur Rechenschaftslegung und zur (eingeschränkten) Publizität zu verpflichten (4. Kapitel II 7).
10. Die für jede abgegebene Wählerstimme und für jede Beitrags- und Spendenmark zu erbringende staatliche Leistung ist so zu bemessen, daß der (hypothetisch errechnete) Gesamtbetrag nicht allzu weit von der absoluten Obergrenze entfernt ist. Diese Beträge sind konkret im Parteiengesetz festzulegen. Ausgehend von der Wahlbeteiligung bei den letzten Wahlen, von der Summe der Mitgliedsbeiträge im Rechnungsjahr 1991 und von dem annäherungsweise errechneten durchschnittlichen Kleinspendenaufkommen der Parteien in den letzten vier Jahren hält die Kommission einen Zuschußbetrag in Höhe von 0,90 DM je abgegebene Wählerstimme und in Höhe von 0,20 DM je Beitrags- und Spendenmark (hierbei ergibt sich ein Gesamtvolumen direkter staatlicher Zuschüsse in Höhe von rd. 221 Millionen DM) für angemessen und ausreichend. Wird gleichwohl die Obergrenze in zwei aufeinanderfolgenden Jahren überschritten, so sind die Berechnungsgrundlagen zu überprüfen (4. Kapitel III).
11. Zur Kostenbegrenzung sind (im Rahmen kartellrechtlicher Zulässigkeit) Ausgabenbegrenzungsabkommen anzustreben; den Schatzmeistern der Parteien ist ein „Vetorecht“ gegen über- und außerplanmäßige Ausgaben sowie bei Kreditaufnahmen einzuräumen (5. Kapitel II).
12. Die Kreditaufnahme ist durch feste Kreditobergrenzen im Parteiengesetz auf 40 v. H. der jeweils im Vorjahr eingenommenen Mitgliedsbeiträge und Spenden zu begrenzen. Dies bezieht sich auf den Bestand an Krediten mit einer Laufzeit von mehr als einem Jahr für jeden einzelnen Gebietsverband einer Partei auf allen Gliederungsebenen. Am Ende eines Rechnungsjahres jeweils zum 31. Dezember muß die maßgebliche Grenze bei allen Krediten eingehalten sein. Bei ihrer Überschreitung sind die an eine Partei fließenden öffentlichen Mittel jeweils in Höhe des überstei-
- genden Betrages bis zur Senkung des Kreditbestandes zu sperren (5. Kapitel III).
13. Sonderzahlungen der Parteimitglieder sind wie Mitgliedsbeiträge und Spenden zu behandeln. Der Zwang zu Mandatsträgerbeiträgen muß beseitigt werden. Entsprechende Regelungen in den Partei- oder Fraktionssatzungen sind zu streichen (5. Kapitel IV).
14. Als Spenden werden nur Geld- oder Sachzuwendungen, keine anderen geldwerten Leistungen berücksichtigt. Im Hinblick auf die Parteienfinanzierung sind grundsätzlich keine unterschiedlichen Rechtsfolgen an die Unterscheidung zwischen Mitgliedsbeiträgen und Spenden zu knüpfen (5. Kapitel V).
15. Direktspenden an Abgeordnete sind für unzulässig zu erklären (5. Kapitel V).
16. Es ist gesetzlich zu regeln, daß Abgeordnete „mit Rücksicht auf ihr Mandat“ keine anderen Zuwendungen als die ihnen gesetzlich zustehende Entschädigung erhalten dürfen; übersteigende oder zu Unrecht empfangene Beträge sind an die öffentliche Hand abzuführen. Die aktive wie passive Abgeordnetenbestechung ist unter Strafe zu stellen (5. Kapitel V).
17. Die Beträge, bis zu denen Beiträge und Spenden an politische Parteien steuerlich begünstigt sind, werden in § 10b Abs. 2 EStG gesenkt, in § 34g EStG erhöht und einheitlich auf 2 000 DM bzw. 4 000 DM (für Verheiratete) festgesetzt. Die Steuerbegünstigung nach den beiden genannten Vorschriften kann nur alternativ in Anspruch genommen werden (5. Kapitel VI).
18. Kriminelle Umgehungsmethoden sind auch bei den Empfängern von Spenden steuerstrafrechtlich zu ahnden. Zusätzliche Sanktionen wie der Verfall des Fünffachen des rechtswidrig erlangten Betrages sind für die zu Unrecht begünstigten Parteien vorzusehen. Ferner sind Vorkehrungen zu treffen, daß staatliche Zusatzleistungen nur für Beiträge und Spenden bis zur Grenze der Steuerbegünstigung gewährt werden (5. Kapitel VI 3).
19. Der Katalog verbotener Parteispenden des § 25 Abs. 1 PartG ist um Zuwendungen von Fraktionen zu ergänzen (6. Kapitel III).
20. Die Fraktionen haben öffentlich Rechenschaft zu legen. Die Rechnungshöfe sind zur regelmäßigen Prüfung der Fraktionen auf Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit ihrer Haushalts- und Wirtschaftsführung und zur Veröffentlichung der Schlußberichte verpflichtet. Die Finanzierung der Fraktionen ist in speziellen Fraktionsgesetzen näher auszugestalten. Dabei sind die den Fraktionen zu gewährenden Leistungen nach Art und Höhe genau festzulegen. Dies ist im Grundgesetz durch Einführung eines neuen Art. 49 zu verankern. Die den Fraktionen bewilligten Mittel, deren Anhebung über ihr jetziges Niveau auf einige Zeit nicht in Betracht kommt und deren

- späterer Anstieg zu begrenzen ist, müssen spezifiziert im Haushaltsplan ausgewiesen werden. Die Fraktionen haben einen Stellenplan vorzulegen. Die Jahresrechnung hat bis zum 31. März des folgenden Jahres zu erfolgen (6. Kapitel IV, 8. Kapitel II 2 und V 2).
21. Die Grundsätze der parteinahen Stiftungen sind in einem Gesetz zu regeln. Die Bewilligung der staatlichen Mittel ist transparenter zu gestalten, und eine laufende Erfolgskontrolle ist durchzuführen. Bei einer Erhöhung der Staatsmittel für parteinahe Stiftungen soll die Zuwachsrates des gesamten Bundeshaushalts grundsätzlich nicht überschritten werden. Die Wirtschaftspläne und die Wirtschaftsprüfungsberichte (mit Angaben zur Zahl der Personalstellen sowie Zahl und Art der Führungspositionen, die mit Abgeordneten, Regierungsmitgliedern oder mit Mitgliedern des Bundes- oder Landesparteivorstände der jeweils nahestehenden Partei besetzt sind) sind zu veröffentlichen. Gleiches gilt für die Schlußberichte des Bundesrechnungshofes, denen gegenüber die Stiftungen über Einnahmen, Ausgaben und Vermögen Rechnung zu legen haben. Öffentliche Mittel sind zurückzufordern, soweit die Stiftungen sie nicht ordnungsgemäß verwendet haben. Um diese wesentlichen Grundlagen der Arbeit der parteinahen Stiftungen regeln zu können, wird dem Bund durch Einfügung einer Nr. 1 b in Art. 75 GG die Rahmenkompetenz für die politische Bildungsarbeit einschließlich der parteinahen Stiftungen eingeräumt (7. Kapitel V, 8. Kapitel II 3, V 3).
 22. Gesetzesvorlagen zur Regelung der Parteien-, Fraktions- und Stiftungsfinanzierung sind schriftlich und verständlich zu begründen (8. Kapitel III 1).
 23. Für die Beratung von Gesetzgebungsvorhaben im Bereich der Politikfinanzierung sind von den gesetzgebenden Körperschaften hinreichend lange Fristen vorzusehen. Insoweit sind Änderungen der Geschäftsordnungen erforderlich, aber auch ausreichend (8. Kapitel III 2 und 3).
 24. Gesetze über die Finanzierung der Parteien, Fraktionen und parteinahen Stiftungen sollen grundsätzlich erst in der nächsten Legislaturperiode wirksam werden dürfen, soweit nicht Anpassungen nach Maßgabe der durchschnittlichen Steigerung des Bundeshaushalts erforderlich werden (8. Kapitel IV).
 25. Die Rechenschaftsberichte der Parteien sind um die Rubriken „Einnahmen aus Krediten“, „Gewinne aus Unternehmenstätigkeit“ und „Einnahmen aus Amts- und Mandatsträgerereinnahmen“ zu ergänzen. Die „sonstigen Einnahmen“ sind weiter aufzuschlüsseln und anders zu gliedern (8. Kapitel V 1).
 26. Die Publizitätsgrenze für Spenden ist allgemein auf 20 000 DM festzusetzen, für Landesverbände und Bezirke auf 10 000 DM sowie für Ortsvereine auf 5 000 DM (8. Kapitel V 1).
 27. Ebenfalls in den Rechenschaftsberichten aufzuführen sind die Gläubiger der Parteien. Die Publizitätsgrenzen bei Spenden gelten entsprechend. Die Darlehenskonditionen sind zu veröffentlichen (8. Kapitel V 1).
 28. Die Frist zur Vorlage der Rechenschaftsberichte der Parteien ist auf den 30. Juni zu verkürzen, die für die Vorlage des Berichts des Bundestagspräsidenten auf den 30. September eines Jahres (8. Kapitel V 1).
 29. Die Bundestagsverwaltung hat Abgeordneten gegenüber oder bei Vorliegen eines berechtigten Interesses Auskunft über Unregelmäßigkeiten in den Rechenschaftsberichten oder über Beanstandungen zu geben (8. Kapitel V 1).
 30. Den Rechenschaftsberichten sind zusätzlich übersichtliche und allgemeinverständliche Zusammenfassungen beizufügen (8. Kapitel V 1).
 31. Die Parteien sind durch Wirtschaftsprüfer nach den Maßstäben der Kontrolle durch den Bundesrechnungshof auf Ordnungsmäßigkeit des Finanzgebarens und Beachtung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit zu prüfen (8. Kapitel V 1).
 32. Die Zahlungen für Abgeordnetenmitarbeiter sind gesetzlich festzusetzen. Zur Unterbindung von Mißbrauchsmöglichkeiten im Zusammenhang mit der Beschäftigung staatlich finanzierter Mitarbeiter sind die Abgeordneten über die bestehenden Regelungen hinaus (eingeschränkt) zur Rechnungslegung zu verpflichten (8. Kapitel V 4).
 33. Der Bundespräsident soll eine ständige, allein als Beratungs- und Empfehlungsorgan tätige unabhängige Kommission berufen, deren Stellung, Aufgaben und Befugnisse gesetzlich zu verankern sind (8. Kapitel VI 2).

E. Abweichende Meinung des Kommissionsmitglieds Prof. Dr. Hans Herbert von Arnim

I. Überblick über die Abweichungen

Die Empfehlungen der Kommission werden in weiten Teilen von mir mitgetragen. Diese Feststellung sei dem vorliegenden Sondervotum zur Vermeidung von Mißverständnissen vorangeschickt. Die Vorschläge der Mehrheit bleiben jedoch in einigen Punkten hinter den von der Kommission selbst gesetzten Maßstäben zurück. Im folgenden gebe ich zunächst einen Überblick über den Inhalt meines Sondervotums. Die Begründung im einzelnen erfolgt dann unter IV, nachdem die Ausgangslage für die Reform (unter II) und die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts (unter III) dargelegt sind, die den Rahmen für das Sondervotum bilden.

Ich weiche in folgenden Punkten von der Auffassung der Mehrheit ab:

1. Die Neuregelung sollte nach meiner Meinung nicht beide vom Bundesverfassungsgericht gesetzten äußersten verfassungsrechtlichen Grenzen für die indirekte und die direkte staatliche Parteienfinanzierung voll ausschöpfen. Die direkte Staatsfinanzierung sollte vielmehr deutlich unter dem verfassungsrechtlich gerade noch Zulässigen bleiben. Die Kommissionsmehrheit empfiehlt, den Parteien pro Wählerstimme 0,90 DM je Jahr und pro Beitrags- und Spendenmark 0,20 DM an Staatsfinanzierung zu geben. Dadurch würde die „absolute Obergrenze“ für die Staatsfinanzierung von 230 Millionen DM jährlich voraussichtlich ausgeschöpft. Dieser Vorschlag wird in meinen Augen der Rolle der Kommission, ein Gegengewicht gegen das in eigener Sache entscheidende Parlament zu setzen, nicht gerecht.

Dagegen schlage ich vor, etwa durch Gewährung von 0,60 DM pro Wählerstimme und 0,20 DM je Zuwendungsmark, zunächst um ein knappes Viertel, d. h. ca. 50 Millionen DM, darunter zu bleiben, gehe aber davon aus, daß dieser Abschlag auf Grund der der Neuregelung innewohnenden Dynamik alsbald durch ein Anwachsen der Beiträge und kleineren Spenden mehr als ausgeglichen wird (Näheres unter IV 1 dieses Sondervotums).

2. Mandatsträgerabgaben, also solche Zahlungen, die vor allem Abgeordnete — über ihre normalen Mitgliedsbeiträge hinaus — an ihre Partei abführen müssen (sog. Parteisteuern), haben ein jährliches Volumen von etwa 60 Millionen DM. Sie ruhen wie eine finanzielle Hypothek auf dem Mandat, führen zu einer Zweckentfremdung der Diäten, beeinträchtigen die Unabhängigkeit der Mandatsträger und sind eine Form der verschleierte staatlichen Parteienfinanzierung, weil sie bei Bemessung der Diäten regelmäßig berücksichtigt werden. Partei-

steuern setzen das Verhältnis des Abgeordneten zu seiner Partei in ein schiefes Licht, erwecken den Eindruck, der Abgeordnete müsse sich der Partei für seine Aufstellung als Kandidat — auch finanziell — erkenntlich zeigen, fördern deshalb eher den Typ des „Parteisoldaten“, der in der Tat seiner Partei alles verdankt und sich deshalb von ihr völlig unabhängig weiß, vertiefen dadurch ohnehin bestehende Abschottungs- und Verkrustungstendenzen und erschweren es, „Quereinsteiger“, auf deren „Blutzufuhr“ die Parteien angewiesen sind, zu gewinnen. Parteisteuern sind auch nach Auffassung der Mehrheit der Kommission verfassungswidrig und unzulässig, ohne daß die Mehrheit aber Sanktionen vorsieht. Bedenkt man, daß die Zahlungen nicht rechtlich, sondern durch faktischen Druck erzwungen werden — wer nicht zahlt, läuft Gefahr, bei der nächsten Wahl nicht wieder aufgestellt zu werden —, so ist abzusehen, daß das von der Kommission vorgesehene bloße Verbot rechtlichen Zwangs keinerlei Wirkung haben wird. Das ist auch so gewollt, weil die Mehrheit den Parteien die Einnahmen aus den Parteisteuern möglichst erhalten möchte. Daß die Mehrheit es mit der Unterbindung dieser Zahlungen nicht wirklich ernst meint, ist daraus zu ersehen, daß Parteisteuern nach ihrer Vorstellung (innerhalb der Obergrenzen) steuerbegünstigt bleiben und in Zukunft sogar noch zusätzlich Bemessungsgrundlage für die direkte Staatsfinanzierung der Parteien werden sollen. Das führte aber zu dem Ergebnis, daß eine verschleierte und verfassungswidrige Form der Staatsfinanzierung auch noch zur Basis für weitere Staatszuschüsse wird.

Ich schlage vor, die steuerliche Begünstigung von Parteisteuern aufzuheben und sie auch nicht zur Bemessungsgrundlage der staatlichen Parteienfinanzierung zu machen. Zugleich schlage ich vor, in die entsprechenden Gesetze die Vorschrift einzufügen, daß Abgeordnete bzw. Kommunalvertreter „niemandem Zuwendungen mit Rücksicht auf ihr Mandat machen“ dürfen. Eine dahin gehende Vorschrift enthält bereits das Niedersächsische Abgeordnetengesetz. Die Verwirklichung dieser Vorschläge würde den Parteisteuern die Basis nehmen und sie weitgehend beseitigen (Näheres unten IV 2 dieses Sondervotums).

Sollte der Gesetzgeber diesen Vorschlag aufgreifen, wäre mein unter 1 genannter Vorschlag, eine geringere Staatsfinanzierung festzulegen, zu überprüfen. Meine Vorschläge zu 1 und 2 stehen also nicht unbedingt in einem Verhältnis der Kumulation.

3. Die Staatsmittel für parteinahe „Stiftungen“ sind in den vergangenen 26 Jahren geradezu explodiert.

Das hat dazu geführt, daß Parteistiftungen inzwischen sehr viel mehr Staatsmittel als Parteien und Fraktionen zusammen erhalten. Im Gegensatz zu den Anforderungen für Parteien und Fraktionen will die Mehrheit der Kommission hier dennoch auf eine gesetzliche Regelung auch der konkreten Beträge, die die parteinahen „Stiftungen“ erhalten, verzichten. Sie schlägt lediglich eine verfassungsrechtliche Vorschrift vor, die dem Bundesgesetzgeber die Gesetzgebungskompetenz für eine Rahmenregelung gibt.

Damit sollen die bisherigen Zweifel an der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit der Bundesförderung der politischen Bildung durch Parteistiftungen beseitigt werden. Es wird aber — entgegen den von der Kommission bei Parteien und Fraktionen anerkannten Grundsätzen — versäumt, durch gleichzeitige Verankerung eines Gesetzesvorbehalts in der Verfassung den Gesetzgeber auch zum Erlaß eines Parteistiftungsgesetzes verfassungsrechtlich zu zwingen. Deshalb fehlt jede Gewähr, daß das immense Wachstum der Staatsfinanzierung der Parteistiftungen — Versiebenundvierzigfachung seit 1966 — sich nicht auch in der Zukunft fortsetzt (Näheres unter IV 3 dieses Sondervotums).

4. Zum Verfahren: Die Kommission hat Vertraulichkeit ihrer Beratungen und Ausschluß der Öffentlichkeit beschlossen. Ich habe mich an diesen Mehrheitsbeschluß gehalten, obwohl ich anderer Auffassung war und bin: Angesichts der bei der Besetzung der Kommission anscheinend unvermeidbaren Kompromisse wäre es um so notwendiger gewesen, daß die Kommission öffentlich verhandelt. Das hätte ihre Legitimation in den Augen der Bürger erhöht. Die von der Kommission empfohlene Transparenz des Entscheidungsverfahrens des Parlaments hätte auch dem eigenen Verfahren der Kommission nicht geschadet (Näheres unter IV 4 dieses Sondervotums).

II. Ausgangslage für die Reform

Um die Staatsfinanzierung der Parteien und die damit zusammenhängenden Fragen beurteilen (und damit auch meine Abweichung von den Empfehlungen der Mehrheit nachvollziehen) zu können, muß man sich einige Ausgangsdaten in Erinnerung rufen.

Die staatliche Finanzierung der Parteien, Fraktionen und Parteistiftungen ist die höchste der Welt. Die Staatsfinanzierung der Parteien wurde 1959 in der Bundesrepublik Deutschland als erstem europäischen Land eingeführt. Dies wäre eine Weltpremiere gewesen, hätten nicht Costa Rica und Argentinien schon vorher eine staatliche Parteienfinanzierung eingeführt. 1966 setzte das Bundesverfassungsgericht zwar der staatlichen Parteienfinanzierung Grenzen. Das war aber der Startschuß für eine massive sprunghaft wachsende Staatsfinanzierung der Parteistiftungen, ebenfalls eine deutsche Erfindung, die allerdings inzwischen im Ausland Nachahmer gefunden hat, und der Parlamentsfraktionen.

Die direkte und indirekte Staatsfinanzierung für Parteien, Fraktionen und Parteistiftungen betrug im Jahre 1992 rund 1 400 Millionen DM. Im Durchschnitt der Jahre 1968 bis 1971 waren es noch 115 Millionen DM gewesen. In rund 23 Jahren haben sich die Staatsleistungen also verzehnfacht (Steigerung um 1 117 Prozent) und sind damit sehr viel schneller gewachsen als alle wirtschaftlichen Vergleichsindikatoren: Der Preisindex für die Lebenshaltung aller privaten Haushalte ist im gleichen Zeitraum um ca. 136 Prozent¹⁾, die durchschnittlichen Einkommen sind um ca. 311 Prozent²⁾ und das Bruttosozialprodukt um ca. 364 Prozent³⁾ gestiegen⁴⁾.

Diese rasante Entwicklung der Staatsfinanzierung der Parteien, Fraktionen und parteinahen Stiftungen ist geeignet, die finanziellen Eigenanstrengungen der Mitglieder und Spender zu demotivieren, die Verwurzelung der Parteien in Volk und Parteibasis zu mindern und (als ein Faktor in einem ganzen Bündel von Ursachen) der Staatsverdrossenheit Vorschub zu leisten. Da die Zahlungen sich im wesentlichen auf die etablierten politischen Kräfte beschränken und alle möglichen newcomers benachteiligen, befördern sie eine Verkrustung und „Verbonzung“ (Helmut Kohl), mindern die Offenheit des politischen Prozesses und schwächen den für das Überleben des Systems notwendigen Innovationsdruck.

Die sprunghafte Ausweitung der Staatsfinanzierung fördert zugleich eine Entgrenzung der Aktivitäten der Parteien, wobei die zunehmende Fülle ihrer Einflüsse auf allen Gebieten des staatlichen und gesellschaftlichen Lebens in merkwürdigem Gegensatz zu ihrer zweifelhaften inhaltlichen Entscheidungskompetenz steht, ein Gegensatz, den der Bundespräsident mit den zugespitzten Begriffen der „Machtversessenheit“ bei gleichzeitiger „Machtvergessenheit“ zum Ausdruck gebracht hat. Die Parteien tun zuviel und zuwenig — und das jeweils an der falschen Stelle. Ohne durchgreifende Korrekturen (bei denen die Reform der Politikfinanzierung nur einen Beitrag unter vielen leisten kann) könnte sich auf Dauer für das parlamentarische System sogar die Überlebensfrage stellen, wäre die Gefahr eruptiver unkontrollierter politischer Explosionen zum Schaden aller nicht mehr auszuschließen.

Folgt man dieser Bewertung, so stellen sich für die staatliche Parteien-, Fraktions- und Stiftungsfinanzierung

1) Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 17, Preise, Reihe 7, Preise und Preisindizes für die Lebenshaltung, Dezember 1992, S. 4.

2) Bruttoeinkommen aus unselbständiger Arbeit monatlich je durchschnittlich beschäftigten Arbeitnehmer; Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 18, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Reihe S. 14, Erste Ergebnisse der Revision 1960 bis 1990, 1991. Für 1992 Schätzung.

3) Quelle: Jahresgutachten des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 1991/92, BR-Drs. 808/92 v. 19. November 1992, S. 304. Für 1992 Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, Januar 1993, S. 78.

4) Zählte man die zweckgebundenen Zuwendungen an die Parteistiftungen und die einigungsbedingten Steigerungen nicht mit, so ergäbe sich ein Wert von ca. 800 Millionen DM und damit eine Steigerung von 596 Prozent. Das wäre ebenfalls eine sehr viel größere Steigerung als bei den genannten wirtschaftlichen Vergleichsgrößen.

zung, die allein Gegenstand des Kommissionsauftrags war, folgende Reformziele:

- Einmal sind wirksame Vorkehrungen zu treffen, daß die maßlosen Steigerungsraten der Vergangenheit sich nicht auch in der Zukunft fortsetzen.
- Zum zweiten ist das extrem hohe Niveau der Politikfinanzierung in der Bundesrepublik Deutschland zu überprüfen und ein neues System zu entwickeln, das die Finanzierung der Parteien und der damit zusammenhängenden Fragen befriedet und der unendlichen Geschichte der Skandale möglichst ein Ende setzt, um den Parteien die Hände freizumachen für die Erfüllung ihrer eigentlichen Aufgaben.

III. Die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil vom 9. April 1992 fast die gesamte staatliche Parteienfinanzierung für verfassungswidrig erklärt und den Gesetzgeber verpflichtet, bis zum 1. Januar 1994 eine Neuregelung in Kraft zu setzen.

Basis des Urteils ist die Erkenntnis des Bundesverfassungsgerichts, daß das Parlament über die staatliche Parteienfinanzierung in eigener Sache entscheidet und deshalb das „korrigierende Element gegenläufiger politischer Interessen“ fehlt, weshalb eine Kontrolle von außen um so notwendiger wird. Gelingt es nicht, die Mängel der Politikfinanzierung zu beheben, können sich Schäden ergeben, die weit über die finanzielle Belastung der staatlichen Haushalte hinausgehen, weil sie die Glaubwürdigkeit der Parteien und damit die Funktionsfähigkeit des politischen Systems als Ganzes beeinträchtigen. Mit den Worten des Gerichts: „Gewönne der Bürger den Eindruck, die Parteien ‚bedienten‘ sich aus der Staatskasse, so führte dies notwendig zu einer Verminderung ihres Ansehens und würde letztlich ihre Fähigkeit beeinträchtigen, die ihnen von der Verfassung zugewiesenen Aufgaben zu erfüllen.“

Auf dieser Grundlage hat das Bundesverfassungsgericht im wesentlichen vier verfassungsrechtliche Vorgaben für die staatliche Parteienfinanzierung festgelegt:

- Das Gericht hat ein neues System der Staatsfinanzierung vorgeschrieben, wonach Wahlkampfkostenerstattung, Sockelbetrag und Chancenausgleich verfassungswidrig sind und Bemessungsgrundlage der Staatsfinanzierung in Zukunft neben den Wählerstimmen auch die eingeworbenen Mitgliedsbeiträge und kleinen und mittleren Spenden sein sollen.
- Das Gericht hat die steuerliche Begünstigung von Großspenden verboten und den Weg gebahnt für die doppelte Förderung kleiner und mittlerer Zuwendungen beim Geber und bei der empfangenden Partei, wodurch die Parteien sozusagen am goldenen Zügel in die Arme ihrer Basis geführt werden sollen.

— Das Gericht hat eine Obergrenze für die direkte Staatsfinanzierung der Parteien gezogen; sie darf von Verfassungs wegen nicht höher sein als sich aus dem Durchschnitt der Staatsfinanzierung der vergangenen vier Jahre ergibt („absolute Obergrenze“). Diese Grenze beträgt nach Berechnungen der Bundestagsverwaltung 230 Millionen DM. Sie schließt eine Anpassung auf Grund der Geldentwertung und einschneidender Änderungen der Verhältnisse nicht aus.

— Das Gericht hat auch eine Obergrenze für die indirekte staatliche Parteienfinanzierung durch steuerliche Begünstigung von Beiträgen und Spenden gezogen, wonach die jährliche steuerbegünstigte Zuwendung nicht höher sein darf als sich ein durchschnittlicher Einkommensbezieher noch leisten kann. Diese Grenze hat das Gericht beim Zuwendungsvolumen des § 34g EStG von 2 400 DM für verheiratete Steuerpflichtige gesehen, angehoben um das Wachstum der durchschnittlichen Einkommen seit 1984, dem Jahr, in dem § 34g EStG geschaffen wurde.

— Weitere Vorgaben, die die Transparenz der staatlichen Parteienfinanzierung fördern sollen, bestehen bereits auf Grund früherer Rechtsprechung oder ausdrücklicher Verfassungsvorschriften: die Regelung der Parteienfinanzierung einschließlich der genauen Beträge im Parteiengesetz und nicht nur im unübersichtlichen Haushaltsplan (Urteil des Bundesverfassungsgerichts von 1966) und die öffentliche Rechenschaftslegung der Parteien über ihre Einnahmen, Ausgaben und ihr Vermögen (Art. 21 Abs. 1 Satz 4 Grundgesetz in der Fassung von 1983).

Das Gericht mußte in seinem Urteil vom 9. April 1992 allerdings zwei Fragen offenlassen: Es konnte einmal nur die äußersten verfassungsrechtlichen Grenzen markieren, nicht war es dagegen seine Aufgabe darzulegen, was im Rahmen dieser Grenzen angemessen und sinnvoll sei. Gegenstand des Urteils war zweitens nur die Finanzierung der Parteien im engeren Sinn, so daß das Gericht zu Fraktionen und Parteistiftungen keine unmittelbaren Aussagen machen konnte.

Dementsprechend hatte die Kommission in meinen Augen zwei Hauptaufgaben:

Einmal mußte sie die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts konkretisieren und innerhalb der vom Gericht gesetzten Obergrenzen Vorschläge für eine angemessene Struktur und ein angemessenes Niveau der staatlichen Parteienfinanzierung entwickeln.

Zum zweiten war es ihre Aufgabe, die Grundgedanken des Parteienfinanzierungsurteils des Bundesverfassungsgerichts auch auf die Parallelbereiche zu erstrecken, die das Urteil nicht hatte behandeln können, weil sie nicht Gegenstand seiner Entscheidung waren, insbesondere die Finanzierung der Fraktionen und der Parteistiftungen.

Diesen Aufgaben ist die Kommission nach meiner Einschätzung zwar zu einem großen Teil, aber nicht in allen Punkten gerecht geworden.

IV. Einzelbegründung meiner abweichenden Meinung

1. Überhöhte direkte Staatsfinanzierung

Die Vorschläge der Mehrheit der Kommission schöpfen bereits die verfassungsrechtliche Obergrenze für die Steuervergünstigung von Spenden und Beiträgen an die Parteien voll aus. Das Bundesverfassungsgericht hat erkennen lassen, daß der von § 34 g EStG genannte Betrag von 2 400 DM (für allein veranlagte Ehegatten 1 200 DM) die äußerste Grenze darstellt und lediglich eine Anpassung entsprechend der Einkommensentwicklung seit 1984 erlaubt. Der Vorschlag der Kommission, die Grenze auf 4 000 DM (2 000 DM), also um 67 v. H., anzuheben und in dieser Höhe auch Spenden nach § 10 b EStG zu fördern, schöpft die verfassungsrechtlichen Möglichkeiten bis zum Äußersten aus. Das erkennt auch die Mehrheit. Sie sieht eine weitergehende Anhebung „auf der Grundlage des Urteils als nicht mehr zulässig an“ (5. Kapitel VI 2 des Kommissionsberichts). Die Steuerbegünstigung bewirkt einen Steuerausfall in Höhe von ca. 200 Millionen DM.

Um so näher hätte es gelegen, bei der direkten Staatsfinanzierung deutlich unter der absoluten Obergrenze von 230 Millionen DM jährlich zu bleiben. Die von der Mehrheit empfohlenen Staatsleistungen erreichen jedoch, gleiche Größenordnung der Bemessungsgrundlagen wie in der Vergangenheit unterstellt, nach den Berechnungen der Kommission 221 Millionen DM und bleiben damit nur knapp, nämlich nur 4 v. H., unter der Obergrenze. Bei Berechnung der Beiträge und Spenden sind nur die CDU, CSU, SPD, F.D.P. und DIE GRÜNEN einbezogen, nicht auch die sonstigen Parteien, die über 0,5 v. H. der Wählerstimmen erlangt haben und deshalb in den Genuß der Staatsfinanzierung kommen. Auch das „normale“ Wachstum der Beiträge von 1991 bis 1993 ist nicht einbezogen. Berücksichtigt man beides, so ergeben sich Staatsleistungen von ziemlich genau 230 Millionen DM. Damit ist die absolute Obergrenze erreicht.

Es leuchtet aber nicht ein, daß die Kommission den weiten Spielraum, den ihr das Bundesverfassungsgericht bei Festlegung der direkten Staatsfinanzierung läßt, ausschließlich zugunsten der Parteien nutzt. Daß die Parteien selbst dies wünschen, wie sie in der Anhörung gegenüber der Kommission zum Ausdruck gebracht haben, darf für die Kommission nicht Richtschnur ihrer Vorschläge sein. Denn sie hat umgekehrt gerade die Funktion, ein gewisses Gegengewicht gegen den in eigener Sache und deshalb tendenziell einseitig entscheidenden Gesetzgeber zu bilden. Das Bundesverfassungsgericht hat selbst darauf hingewiesen, daß der Gesetzgebung bei der staatlichen Parteienfinanzierung regelmäßig das „korrigierende Element gegenläufiger Interessen“ fehlt und deshalb eine unabhängige Sachverständigenkommission eingeschaltet werden muß. Diese muß dann aber auch wirklich ein gewisses Gegengewicht darstellen.

Mein Vorschlag, die direkte Staatsfinanzierung in den Ausgangswerten um knapp ein Viertel unter der Obergrenze zu halten, also einen Abschlag von gut

50 Millionen DM gegenüber der Mehrheitsempfehlung zu machen, würde voraussichtlich durch die Dynamik des Systems alsbald wieder wettgemacht. Der eigentliche „Witz“ des neuen Systems besteht darin, daß Mitgliedsbeiträge und kleinere Spenden in Zukunft verstärkt staatlich gefördert werden, um ihre Einwerbung zu erleichtern: Beiträge und Spenden bis 4 000 DM (bei Ledigen bis 2 000 DM) werden in Zukunft doppelt staatlich begünstigt. Die Mitglieder und Spender sparen mindestens 50 v. H. ihrer Zuwendung bei der Steuer. Sie können entweder § 34 g EStG geltend machen; dann wird ihre Steuerschuld um die Hälfte der Zuwendung verringert. Sie können aber auch § 10 b Abs. 2 EStG geltend machen; dann wird ihr steuerpflichtiges Einkommen um die Zuwendung verringert, was — je nach ihrem persönlichen Grenzsteuersatz — zu einer Steuerermäßigung um bis zu fast 70 v. H. (an Einkommensteuer, Kirchensteuer und Gewerbesteuer) der Zuwendung führen kann. Der Sinn dieser zweifachen Begünstigung besteht in der Auslösung eines besonderen Anreizeffekts mit verhaltensändernder Wirkung. Herbert Wehner hatte seinerzeit vor der Einführung der Staatsfinanzierung gewarnt, weil sie zu einer Demotivierung der Mitglieder und Spender führen müsse. Wenn der Geber aber in Zukunft nicht nur selbst Steuern spart, sondern auch weiß, daß seine Zuwendung zugleich Voraussetzung für vermehrte direkte staatliche Zahlungen an seine Partei ist, wird er durch den Staatszuschuß zum Geben motiviert und es entsteht eine qualitativ völlig andere Ausgangsmotivation, die eine erhebliche Dynamik in der Entwicklung der Beiträge und kleineren Spenden zu bringen verspricht. Die Befürchtung der Mehrheit, dieser Effekt werde dadurch neutralisiert, daß Großspenden in Zukunft zurückgehen, verkennt die Proportionen: Großspenden, die in Zukunft nicht mehr steuerlich begünstigt werden (Spenden über 4 000 DM), erbrachten in der Vergangenheit jährlich ca. 48 Millionen DM; Beiträge und kleinere Spenden, die in Zukunft zweifach begünstigt werden, erbrachten aber bisher schon ein Volumen von jährlich ca. 380 Millionen DM, also mehr als den siebenfachen Betrag. Die neu einzuführende doppelte Begünstigung von Beiträgen und kleineren Spenden wird deshalb mit großer Wahrscheinlichkeit durchschlagen und im Ergebnis zu ihrer erheblichen Vermehrung führen.

Welche Dynamik der Anreizeffekt des neuen Systems für die Entwicklung der Einnahmen aus Beiträgen und kleineren Spenden steckt, zeigt der Vortrag des Schatzmeisters der CSU Falthäuser bei der Anhörung der Kommission. Er legte dar, daß es ihm — in Ausnützung der Vorwirkung der durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vorgezeichneten zukünftigen Regelung — kürzlich gelungen sei, eine 50prozentige Erhöhung der Mindestmitgliedsbeiträge der CSU durchzusetzen.

Die durchschnittlichen Monatsbeiträge aller Parteien betragen derzeit ca. 11 DM. Wenn es auf Grund des Anreizeffekts gelingt, die durchschnittlichen Beiträge in den nächsten zwei Jahren nur um 3 DM monatlich anzuheben, ergibt sich ein jährliches Mehr von rd. 80 Millionen DM. Der darauf entfallende zusätzliche Staatszuschuß beträgt noch einmal bis zu 16 Millionen DM, so daß sich für die Parteien insgesamt ein

Mehr von bis zu 96 Millionen DM ergibt. Selbst wenn die Großspenden zurückgehen sollten, weil sie in Zukunft nicht mehr steuerlich begünstigt werden, bleibt ein hoher positiver Saldo.

Dieser Anreizeffekt der staatlichen Bezuschussung von Beiträgen und kleinen und mittleren Spenden kann sich aber nur entfalten, wenn die Staatsleistungen insgesamt in einigem Abstand unterhalb der absoluten Obergrenze verbleiben; sonst würden die staatlichen Zuschüsse, mit deren Hilfe vermehrt Beiträge und Spenden eingeworben worden sind, durch Überschreitung der absoluten Obergrenze wieder gekappt, was sinnwidrig wäre und durch gedankliche Vorwegnahme bei den potentiellen Gebern auch den Anreizeffekt beseitigen könnte.

Die Kommission erreicht mit ihren Vorschlägen aber die absolute Obergrenze von 230 Millionen DM. Kommt es zu der zu erwartenden und in der Logik des neuen Systems liegenden zusätzlichen Steigerung der Beiträge und kleinen und mittleren Spenden auf Grund des neu geschaffenen doppelten Anreizes, so müßten die darauf entfallenden Staatszuschüsse am Ende wieder abgezogen werden, weil die Obergrenze schon vor der Einwerbung der zusätzlichen Beiträge erreicht ist. Dann würden aber eben solche Handlungen bestraft, zu denen die Neuregelung nach ihrem eigentlichen Sinn anreizen soll. Dadurch könnte das ganze System in Mißkredit gebracht werden. Die Geber müßten sich betrogen vorkommen. Dies kann nur dadurch vermieden werden, daß man den Parteien das durch die Anreizwirkung durch die Bezuschussung Erlangte auch beläßt. Diese Überlegung bestätigt, daß die Ausgangsbeträge erheblich unter der Obergrenze bleiben müssen.

2. Staatliche Prämiiierung verfassungswidriger „Parteisteuern“ — ein Widerspruch in sich

Bei den sog. Parteisteuern handelt es sich um Zahlungen, die vor allem Abgeordnete in den Volksvertretungen aller Ebenen (vom Mitglied des Europäischen Parlaments bis zum gemeindlichen Ratsmitglied) — zusätzlich zu ihren normalen Mitgliedsbeiträgen — an ihre Parteien abführen müssen. Der Löwenanteil der Parteisteuern wird von ehrenamtlich tätigen Mitgliedern der kommunalen Volksvertretungen erbracht.

Die gelegentlichen Versuche, Parteisteuern damit zu begründen, sie seien ein Ausgleich für Leistungen, die die Partei erbringe und die auch den Abgeordneten zugute kämen, greifen nicht, weil die Parteien für diese Zwecke hohe staatliche Zuschüsse erhalten. Da die Erhebung der Parteisteuern bei der Bemessung der Abgeordnetendiäten regelmäßig berücksichtigt wird, stellen sie eine verschleierte Form der Staatsfinanzierung dar und sind bereits als solche unzulässig. Die Parteisteuern sind entstanden, als es noch keine Staatsfinanzierung der Parteien gab, haben nach Einführung und Ausweitung der staatlichen Parteienfinanzierung aber ihre Funktion verloren.

Die Parteisteuern bestehen gleichwohl fort, weil sie durch die Abhängigkeit der Mandatsträger von ihrer Partei, ohne die sie nicht wiederaufgestellt werden,

regelmäßig faktisch erzwungen werden. Parteisteuern entspringen also der Ausnutzung der Übermachtposition der Parteien und lasten wie eine finanzielle Hypothek auf dem Mandat. Sie sind kein Ausdruck für die Verwurzelung der Partei in der Gesellschaft, die — nach dem Konzept des Bundesverfassungsgerichts und der Kommission — durch die staatliche Bezuschussung gefördert werden soll.

Auch die Mehrheit der Kommission hält den Zwang zur Zahlung von Parteisteuern für „verfassungswidrig“ und bezeichnet entsprechende Zahlungsverpflichtungen als „unzulässig“. Sie will aber nur rechtliche Bindungen ausschließen und „freiwillige“ Zahlungen weiterhin zulassen (4. Kapitel I 2 b). Dabei wird verkannt, daß die Zahlungen nicht durch rechtlichen Zwang, sondern durch faktischen Druck durchgesetzt werden: Wer nicht leistet, läuft Gefahr, bei den nächsten Wahlen nicht wieder aufgestellt zu werden. Dieser faktische Zwang wird aber so lange fortbestehen, als die steuerliche Begünstigung der Parteisteuern erhalten bleibt und nicht durch eine eindeutige gesetzliche Regelung ihre Rechtswidrigkeit klar gestellt wird.

Das zeigen auch die Erfahrungen mit den Vorschlägen der Parteienfinanzierungskommission von 1983. Auch sie hatte erkannt, daß Parteisteuern verfassungswidrig sind, die persönliche Unabhängigkeit der Mandatsträger gefährden und, da sie leicht als Berechnungsfaktor in die Bemessung der Diäten eingehen, „eine verschleierte und schon deshalb ungute Form der öffentlichen Parteienfinanzierung“ darstellen (Bericht der Parteienfinanzierungskommission, 1983, S. 188). Diese Feststellungen hatten jedoch keine Wirkung auf die Praxis. Sie mußten vielmehr so lange unglaublich erscheinen, als die Parteisteuern gleichzeitig steuerlich begünstigt wurden, was zwangsläufig den Eindruck erwecken mußte, die Rechtsordnung erkenne die Parteisteuern dennoch an.

In ähnlicher Weise würden auch die Empfehlungen der jetzigen Kommission leerlaufen. Die Erklärung der Parteisteuern als unzulässig und verfassungswidrig durch die Mehrheit erscheint nicht wirklich ernstgemeint, wenn gleichzeitig die steuerliche Begünstigung erhalten bleibt und sie darüber hinaus in Zukunft auch noch zur Voraussetzung für die Staatsfinanzierung der Parteien werden. Dann wird der soziale Druck, sie auch weiterhin zu bezahlen, noch größer als bisher, und diejenigen, die sich widersetzen, müssen noch mehr befürchten, wegen angeblicher „Undankbarkeit“ und „Unsolidarität“ gegenüber ihrer Partei bei der nächsten Wahl nicht wieder als Kandidat aufgestellt zu werden.

Zwar schlägt die Kommission vor, die steuerliche Begünstigung auf Zuwendungen von jährlich 4 000 DM (2 000 DM für Alleinstehende) zu beschränken. Das führt dazu, daß ein Teil der Parteisteuern der Abgeordneten des Europaparlaments, des Bundestags und der Landesparlamente die steuerliche Begünstigungsgrenze in Zukunft überschreitet, der andere Teil und vor allem die Parteisteuern auf kommunaler Ebene, die den allergrößten Teil der Parteisteuern ausmachen, bleiben nach den Vorstellungen der Mehrheit aber steuerbegünstigt und wer-

den zusätzlich zur Voraussetzung für direkte Staatszuwendungen an Parteien. Sie müssen dadurch aber — jedenfalls bis zu einer Höhe von 4 000 DM jährlich — faktisch noch verfestigt werden; innerhalb dieser Höhe bewegt sich aber der allergrößte Teil der Parteisteuern, besonders auf Kommunalebene, die, wie dargelegt, das Gros ausmachen. Das verkennt die Mehrheit.

Erfolgte die erhöhte, über den normalen Mitgliedsbeitrag hinausgehende Zuwendung eines Abgeordneten im Ausnahmefall einmal nicht mit Rücksicht auf sein Mandat, also nicht unter faktischem Druck, wie in dem von der Mehrheit geschilderten Fall, daß der Abgeordnete schon vor der Übernahme des Mandats jährlich in gleicher Höhe gespendet hat (4. Kapitel I 2b), so kann die Zuwendung staatlich begünstigt werden; Betroffener und Partei tragen dann dafür aber die Beweislast. Aus derartigen Ausnahmefällen läßt sich — entgegen der Auffassung der Mehrheit — aber kein Argument gewinnen, auch die Regelfälle in die Steuerbegünstigung und Staatsfinanzierung einzubeziehen.

Parteisteuern lassen sich auch durchaus abgrenzen. Das räumt der Sache nach auch die Mehrheit der Kommission ein, indem sie vorschlägt, Parteisteuern in den zu veröffentlichenden Rechenschaftsberichten der Parteien gesondert auszuweisen (8. Kapitel V 1 des Kommissionsberichts), wie dies ja auch vor 1984 geschah. Das aber setzt eine Abgrenzbarkeit voraus.

Würden — entsprechend meinem Vorschlag — die Steuerbegünstigung von Parteisteuern und ihre zusätzliche Heranziehung als Bemessungsgrundlage für die direkte Staatsfinanzierung der Parteien beseitigt und zugleich eine dem § 27 Abs. 2 des Niedersächsischen Abgeordnetengesetzes entsprechende Vorschrift in die anderen Abgeordnetengesetze und die Kommunalgesetze eingefügt, wonach Abgeordnete niemandem Zuwendungen mit Rücksicht auf ihr Mandat machen dürfen, so würde den Parteisteuern die Basis entzogen, und sie würden weitgehend beseitigt. Damit entfielen auch ihre schädliche, in die falsche Richtung gehende Auswirkung auf das Verhältnis zwischen Partei und Mandatsträger.

3. Transparenz und Begrenzung der Staatsfinanzierung von Parteistiftungen

Die Gründe und Gefahren, die die staatliche Finanzierung der Parteien und Fraktionen zu regelungsbedürftigen Problemfällen machen, bestehen auch bei Parteistiftungen:

- Die Tätigkeit der Parteistiftungen kommt den jeweiligen Mutterparteien in gewissem Maße zugute und stärkt ihre Stellung im politischen Wettbewerb. Dies setzt nicht voraus, daß Zahlungen von der Stiftung an die Mutterpartei weitergeleitet werden.
- Über die staatlichen Zuwendungen an Parteistiftungen entscheiden die Parlamente und die hinter ihnen stehenden Parteien in eigener Sache. Auch hier sind deshalb einseitige Entscheidungen zu

erwarten. Die Zahlungen kommen nur den etablierten Parteien und den (insoweit inzwischen eingebundenen) GRÜNEN zugute und werden derzeit nach folgendem intern abgesprochenen, aber nirgendwo veröffentlichten Schlüssel verteilt: die Stiftung Regenbogen der GRÜNEN erhält 5,5 v.H. des Gesamtansatzes, die Stiftungen der etablierten Parteien den Rest, aufgeteilt im Verhältnis 2:2:1:1.

- Die Parteistiftungen finanzieren sich fast zu 100 v.H. aus Staatsleistungen, denen jede Transparenz fehlt. Es gibt kein Gesetz, und die Zahlungen, die einheitlich vom nichtöffentlich beratenden Haushaltsausschuß nach dem genannten Schlüssel festgelegt werden, sind völlig unübersichtlich in einer Vielzahl von Titeln unterschiedlicher Einzelpläne enthalten, aus denen oft nicht einmal ersichtlich ist, daß sie überhaupt den Parteistiftungen zugute kommen. Die totale Intransparenz bewirkt, daß die Öffentlichkeit nicht verfolgen kann, wofür die Parteistiftungen wieviel Staatsgeld bekommen, und selbst bei enormen Erhöhungen nicht öffentlich dargelegt zu werden braucht, wofür das Geld benötigt wird, ob die bisherigen Leistungen sinnvoll verwendet worden sind, ob nicht die Finanzierung anderer öffentlicher Aufgaben dringender ist und wieviel Vermögen die Parteistiftungen angesammelt haben.

Parteinähe, Staatsfinanzierung, Entscheidung der mittelbar Begünstigten in eigener Sache und totale Undurchsichtigkeit bilden eine für die Glaubwürdigkeit der parlamentarischen Demokratie brisante Mischung und begründen die Gefahr unkontrollierter Ausweitung der Staatsfinanzierung. Dies bestätigt die bisherige Entwicklung. Allein die sog. Globalzuschüsse, die den Parteistiftungen ohne spezielle Auflagen zugewendet werden und die 1967 9 Millionen DM betragen, sind bis 1992 auf 209 Millionen DM gestiegen. Die zusätzlich gezahlten zweckgebundenen staatlichen Zuwendungen, die 1966, dem Jahr, in dem das Bundesverfassungsgericht der staatlichen Parteienfinanzierung Grenzen zog, noch ca. 14 Millionen DM betragen, beliefen sich im Jahre 1992 auf 461 Millionen DM. Insgesamt betragen allein die Zahlungen, die die Parteistiftungen unmittelbar aus dem Bundeshaushalt im Jahre 1992 erhalten haben, ca. 670 Millionen DM; sie haben sich seit 1966 versiebenundvierzigfach. Das Wachstum der Vergangenheit hängt natürlich mit dem bisherigen Fehlen jeder rechtlichen Ordnung und Disziplinierung zusammen. Das Zuviel an Staatsleistungen stellt die Kehrseite der fehlenden Transparenz und Begrenzung dar.

Das von der Öffentlichkeit weitgehend unbemerkte Hochschießen der staatlichen Zahlungen an die Parteistiftungen hat zu einer völligen Gewichtsverlagerung geführt. Während die Subventionen an Parteistiftungen noch Ende der 60er Jahre nur einen kleinen Bruchteil derjenigen ausmachten, die die Parteien selbst erhielten, haben allein die Globalzuschüsse an die Stiftungen inzwischen das Volumen der gesamten staatlichen Direktzuwendungen an die Parteien auf allen Ebenen der Bundesrepublik Deutschland (Bund, Länder und Europawahlen) erreicht.

Aus ähnlichen Gründen wie bei der staatlichen Finanzierung der Parteien und Fraktionen muß deshalb auch für die Parteistiftungen Transparenz der Finanzen und des Gesetzgebungsverfahrens hergestellt und eine wirkungsvolle Begrenzung geschaffen werden. Von dieser Diagnose und der erforderlichen Therapie geht grundsätzlich auch die Mehrheit der Kommission aus, unterläßt es aber, die erforderlichen Konsequenzen wirklich zu ziehen.

Die Finanzierung der Parteistiftungen muß gesetzlich geregelt werden. Dabei ist sicherzustellen, daß die genauen Beträge, die die Stiftungen erhalten, im Gesetz niedergelegt und auf diese Weise übersichtlich zusammengefaßt werden, so daß Erhöhungen eine ausdrückliche Gesetzesänderung verlangen, auf die die besonderen verfahrensmäßigen Vorkehrungen, die die Kommission für die Gesetzgebung in eigener Sache vorschlägt und die sorgfältige öffentliche Diskussion und Begründung ermöglichen sollen (8. Kapitel III und IV), Anwendung finden. Es gilt auch hier von Verfassungen wegen ein Gesetzgebungsvorbehalt⁵⁾. Das erkennt auch die Kommissionsmehrheit ausdrücklich an und betont, es gälten insofern „die gleichen Grundsätze wie bei der Fraktionsfinanzierung. Eine Einstellung der Zuwendungen allein in den Haushaltsplan“ reiche nicht aus. Denn dies geschähe, „ohne daß die Öffentlichkeit hinreichend Gelegenheit hätte, davon Kenntnis zu nehmen“ (8. Kapitel II am Anfang und II 3). Im Widerspruch zu diesen Aussagen und den Vorschlägen der Kommission zur Fraktionsfinanzierung (6. Kapitel VI), wonach die zu erlassenden Fraktionsgesetze die „öffentlichen Leistungen, die die Fraktionen erhalten, nach Art und Höhe genau benennen, auch die konkreten Beträge der Zahlungen“, schlägt die Mehrheit hinsichtlich der parteinahen Stiftungen aber lediglich vor, „die Grundsätze der staatlichen Finanzierung der parteinahen Stiftungen in einem Gesetz zu regeln“ (8. Kapitel II 3). Das reicht nicht aus, weil es hinsichtlich der konkreten Zahlungen alles offenläßt, weiterhin erlaubt, die staatlichen Zuwendungen in der bisherigen völlig undurchsichtigen Form im Haushaltsplan zu verbergen und Erhöhungen praktisch unter Ausschluß der Öffentlichkeit zu beschließen. Damit liefern auch die besonderen Verfahrensanforderungen, die die Kommission für die Gesetzgebung in eigener Sache empfohlen hat, hinsichtlich der staatlichen Zuwendungen an Parteistiftungen leer.

Die Mehrheit der Kommission schlägt lediglich eine verfassungsrechtliche Vorschrift vor, die dem Bundes-

⁵⁾ Das Bundesverfassungsgericht hat die Frage des Gesetzgebungsvorbehalts im Jahre 1986 in seinem sog. Stiftungsurteil zwar noch ausdrücklich offengelassen. Dieses Urteil des zuständigen Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts erfolgte aber in derselben personellen Besetzung und in demselben Geist wie das gleichzeitig ergangene Parteienfinanzierungsurteil von 1986, das den Chancenausgleich und die immens hohen steuerlichen Begünstigungen von Parteispendingen verfassungsrechtlich absegnete. Beides (und noch einiges mehr) hat der Zweite Senat aber in seinem Urteil vom 9.4.1992 in neuer Besetzung und mit neuem (durch die berechnete öffentliche Kritik offensichtlich nicht unbeeinflussten) Geist für verfassungswidrig erklärt. Es ist deshalb zu erwarten, daß das Gericht in einem evtl. neuen Urteil auch zu den Parteistiftungen auch diese sehr viel konsequenter als noch 1986 überprüfen würde.

gesetzgeber die Gesetzgebungskompetenz für eine Rahmenregelung über „die allgemeinen Grundsätze der politischen Bildungsarbeit einschließlich der parteinahen Stiftungen“ gibt. Damit würden die bisherigen Zweifel an der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit der Bundesförderung der politischen Bildung durch die Parteistiftungen beseitigt und die staatliche Stiftungsfinanzierung gefestigt. Die Mehrheit versäumt es aber, gleichzeitig die Verankerung eines Gesetzesvorbehalts im Grundgesetz vorzuschlagen, wodurch der Erlass eines Gesetzes erzwungen würde. Ebenso versäumt es die Mehrheit, die verfassungsrechtliche Verankerung der öffentlichen Rechenschaftslegung über Einnahmen, Ausgaben und Vermögen der Parteistiftungen und einer Obergrenze zu empfehlen, also derjenigen verfassungsrechtlichen Transparenzanforderungen und Begrenzungen, die inzwischen für die Parteien allgemein anerkannt sind und die auch auf Stiftungen erstreckt werden müssen, auf diese sogar erst recht; denn während für Parteien immerhin noch die zusätzliche verfassungsrechtliche Begrenzung wirksam ist, daß sie nicht mehr als die Hälfte ihrer Einnahmen aus der Staatskasse erhalten dürfen (sog. relative Obergrenze), fällt eine solche Begrenzung für Parteistiftungen aus, weil diese sich fast zu 100 v. H. aus Staatsmitteln finanzieren.

Die Publizität des Vermögens der Parteistiftungen erscheint besonders dringend. Das zeigen einzelne Beispiele. So halten die Schwesterstiftungen der drei etablierten Parteien im Saarland mittelbar eine Beteiligung an der Saarbrücker Zeitung mit einem Wert in zweistelliger Millionenhöhe, ohne daß ersichtlich wäre, welche Funktion diese Beteiligung im Rahmen der Stiftungsaufgaben erfüllen sollte.

Die von der Mehrheit vorgeschlagene Rahmenkompetenz des Bundes beschränkt sich zudem auf die politische Bildungsarbeit und erfaßt deshalb nicht die gesamte Tätigkeit der Parteistiftungen, ganz abgesehen davon, daß hinsichtlich der Parteienstiftungen dadurch nur die Zulässigkeit eines — auf Teilbereiche der Stiftungstätigkeit beschränkten — Gesetzes gesichert wird, keinesfalls aber auch eine verfassungsrechtliche Pflicht zu seinem Erlass, und abgesehen davon, daß die Mehrheit in einem solchen Gesetz, wie erwähnt, ohnehin nicht die konkreten Beträge genannt haben will und das Gesetz auf diese Weise „zahnlos“ macht.

Hinsichtlich der Fraktionen schlägt die Kommission vor, die Mittel für einige Zeit auf dem Niveau von 1993, das gegenüber 1992 bereits abgesenkt ist, einzufrieren (6. Kapitel III der Kommissionsempfehlungen). Entsprechendes wäre — angesichts der „schlaraffenländischen“ Wachstumsraten der Vergangenheit — an sich auch für die Parteistiftungen angezeigt. In Wahrheit fehlt bereits jede Gewähr, daß das immense Wachstum der Vergangenheit sich nicht auch in die Zukunft fortsetzt. (Insoweit reicht es nicht aus, wohlfeile Appelle zu äußern, von denen zu erwarten ist, daß sie ohne bewußte institutionelle Selbstbindung des Parlaments durch entsprechende Verfassungsänderungen wirkungslos verhalten.) Eine solche Entwicklung würde dann den Parteienstaat in den Augen des Bürgers immer weiter belasten, weil der Eindruck der „Selbstbedienung“

auf der Hand läge, so daß schließlich (zusammen mit anderen Ursachen) sogar die Gefahr eruptiver politischer Explosionen nicht mehr auszuschließen wäre.

4. Verfahren der Kommission

Bei Auswahl der Mitglieder der Kommission warf der machtpolitische Gesichtspunkt, daß das Parlament und die in ihm vertretenen Parteien die von der Kommission empfohlenen Regelungen schließlich selbst beschließen müssen, seinen Schatten voraus und erzwang Kompromisse. Es ergab sich ein Dilemma. Einerseits müssen die Mitglieder einer Sachverständigenkommission grundsätzlich unabhängig sein von den Interessen derer, über die die Kommission zu Gutachten hat. Deshalb schreibt § 18 Abs. 8 PartG unabhängige und sachverständige Mitglieder vor. Danach hätten Personen eigentlich nicht Mitglied der Kommission werden dürfen, die eng mit den Parteien verbunden sind oder gar als Prozeßvertreter versucht hatten, das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 9. April 1992 zu verhindern. Je unabhängiger und distanzierter die Mitglieder der Kommission andererseits von den politischen Parteien sind, desto geringer wäre möglicherweise die Akzeptanz ihrer Vorschläge bei den das Parlament beherrschenden Parteien gewesen, die die Regelungen letztlich selbst zu beschließen haben. So mögen die Parteien besonders gegen mich Vorbehalte haben und befürchten, ich sei ihnen gegenüber zu distan-

ziert. Das träfe dann aber auch für das Bundesverfassungsgericht zu, das in seinem Urteil vom 9. April 1992 in weiten Bereichen meine Kritik an den bisherigen Regelungen bestätigte, etwa bei der Erklärung des sog. Sockelbetrags, des sog. Chancenausgleichs und der maßlosen Steuervergünstigungen für verfassungswidrig und bei der Einführung einer absoluten Obergrenze. Und dieses Urteil war die Grundlage, auf der die Kommission ihre Empfehlungen zu entwickeln hatte.

Angesichts der bei der Besetzung der Kommission anscheinend nicht zu vermeidenden Kompromisse, wäre es um so notwendiger gewesen, daß die Kommission öffentlich verhandelt. Dies hätte ihre Legitimation in den Augen der Bürger erhöhen und so auch den Status der Kommission gegenüber dem Parlament festigen können. Eine Kommission, die mehr Transparenz bei der Politikfinanzierung empfiehlt, sollte dieses Gebot auch für sich selbst gelten lassen. Mehr öffentliche Kontrolle ist nicht nur für das Verfahren der Politikfinanzierung angezeigt, sondern hätte auch dem eigenen Verfahren der Kommission nicht geschadet. Daß die Verhandlungen von Sachverständigenkommissionen selbstverständlich auch öffentlich geführt werden können, zeigen z.B. der Bonner Verfassungsausschuß und die Hamburger Enquete-Kommission „Parlamentsreform“, die im Anschluß an den Hamburger Diätenskandal eingesetzt wurde und ihren Bericht im Sommer 1992 vorlegte.

**Das Gesamtvolumen der Einnahmen aller Parteien
von 1968 bis 1991
(in Millionen DM)**

Jahr	Einnahmen (bis 1983 ohne Kredite, ab 1984 ohne Zuschüsse von Gliederungen)
1968	105,7
1969	146,3
1970	131,6
1971	134,7
1972	286,9
1973	187,0
1974	242,8
1975	289,2
1976	344,8
1977	245,5
1978	290,5
1979	489,3
1980	415,2
1981	301,8
1982	391,2
1983	648,2
1984	571,8
1985	522,5
1986	585,0
1987	619,6
1988	539,7
1989	685,8
1990	1 154,4
1991	756,3

Anmerkungen: 1990 inkl. ostdeutsche Parteien bzw. Parteigliederungen (ab 1. Juli 1990).
1991 auf der Grundlage der zum Zeitpunkt des Kommissionsberichts vorliegenden Rechenschaftsberichte.

Quelle: Eigene Berechnungen auf der Grundlage der Rechenschaftsberichte.

Tabelle 2

Die Gesamteinnahmen der einzelnen Bundestagsparteien von 1968 bis 1991
(bis 1983 ohne Kredite, ab 1984 ohne Zuschüsse an Gliederungen)
 (in Millionen DM)

Jahr	CDU	CSU	F.D.P.	GRÜNE	SPD	PDS
1968	34,0	10,0	9,6	—	48,0	
1969	44,6	13,3	9,1	—	65,0	
1970	43,7	11,6	10,4	—	53,2	
1971	43,3	14,0	9,4	—	56,4	
1972	113,6	22,8	23,1	—	113,0	
1973	72,1	10,7	13,5	—	76,7	
1974	87,3	24,4	17,6	—	95,7	
1975	111,6	19,8	22,7	—	118,8	
1976	144,5	29,9	28,3	—	123,4	
1977	97,7	19,3	17,0	—	93,1	
1978	109,2	32,2	19,5	0,2	110,5	
1979	190,5	42,1	34,2	6,0	197,4	
1980	159,3	37,6	35,0	6,7	156,1	
1981	111,6	24,0	23,5	2,8	120,0	
1982	145,7	36,5	20,6	7,0	143,2	
1983	251,9	68,3	40,7	19,4	233,3	
1984	192,7	42,6	28,6	34,9	198,1	
1985	176,7	39,5	30,3	26,8	193,7	
1986	192,1	60,2	33,1	30,4	199,2	
1987	193,0	48,3	44,7	44,2	214,0	
1988	174,0	43,6	33,1	29,6	195,8	
1989	198,3	57,1	42,8	41,8	241,1	
1990	330,4	89,8	83,8	44,5	338,0	72,9
1991	212,8	51,7	52,2	32,5	339,6	

Anmerkungen: s. Tabelle 1

Quelle: s. Tabelle 1

Tabelle 3

**Die Einnahmen einzelner sonstiger Parteien von 1968 bis 1991
(bis 1983 ohne Kredite, ab 1984 ohne Zuschüsse an Gliederungen)
(in Millionen DM)**

Jahr	DKP	DVU	GRAUE	NPD	ÖDP	REP	SSW
1968	—	—	—	3,5	—	—	0,2
1969	2,5	—	—	6,9	—	—	0,2
1970	6,0	—	—	3,1	—	—	0,3
1971	6,8	—	—	2,4	—	—	0,3
1972	8,2	—	—	3,0	—	—	0,3
1973	9,3	—	—	1,5	—	—	0,3
1974	11,4	—	—	1,9	—	—	0,4
1975	12,2	—	—	1,2	—	—	0,5
1976	12,3	—	—	1,2	—	—	0,4
1977	13,2	—	—	1,1	—	—	0,4
1978	13,4	—	—	1,4	—	—	0,5
1979	14,7	—	—	1,2	—	—	0,6
1980	15,5	—	—	1,5	—	—	0,5
1981	15,0	—	—	1,3	—	—	0,5
1982	16,3	—	—	1,5	0,3	—	0,6
1983	17,6	—	—	1,5	0,2	—	0,6
1984	16,9	—	—	3,6	0,4	0,1	0,6
1985	17,9	—	—	1,9	0,3	0,3	0,5
1986	20,6	—	—	3,1	0,6	1,9	0,5
1987	20,9	1,0	—	3,7	0,8	0,7	0,5
1988	20,2	1,3	—	2,0	1,5	1,2	0,6
1989	17,5	8,4	0,2	2,7	2,5	19,8	0,5
1990	4,2	2,3	2,8	3,2	2,5	9,8	0,5
1991	2,6	—	2,8	1,8	—	—	0,6

Anmerkungen: Einige Rechenschaftsberichte für 1991 liegen z. Z. noch nicht vor.

Bei einigen der genannten Parteien bestehen Rückzahlungsverpflichtungen gegenüber der Staatskasse bzw. ein Hinderungsgrund (§ 18 Abs. 7 PartG) für die Auszahlung öffentlicher Mittel.

Quelle: s. Tabelle 1

Tabelle 4

Die Entwicklung der Mitgliedsbeiträge bei den einzelnen Bundestagsparteien von 1968 bis 1991
(Summen und Anteile der Mitgliedsbeiträge an den Gesamteinnahmen der jeweiligen Partei;
Summen in Millionen DM)

Jahr	CDU	CSU	F.D.P.	GRÜNE	SPD	PDS
1968	6,9	1,3	1,2	—	18,9	
in %	20,4	12,7	12,5		39,4	
1969	7,7	1,3	1,4	—	20,6	
in %	17,3	9,7	15,0		31,7	
1970	9,4	1,6	1,4	—	20,3	
in %	21,4	13,9	13,5		38,2	
1971	12,6	1,7	1,4	—	25,2	
in %	29,1	12,5	15,3		44,7	
1972	17,6	2,0	1,9	—	31,6	
in %	15,5	8,8	8,5		27,9	
1973	21,1	3,1	2,2	—	44,3	
in %	29,3	28,6	16,6		57,7	
1974	25,8	3,1	2,8	—	44,1	
in %	29,6	12,6	15,9		46,2	
1975	31,8	4,2	3,1	—	46,3	
in %	28,5	21,2	13,9		39,0	
1976	38,0	4,5	3,8	—	55,5	
in %	26,3	15,7	13,3		45,0	
1977	43,0	5,5	3,9	—	56,4	
in %	44,1	28,6	23,0		60,6	
1978	45,3	6,5	4,3	—	58,0	
in %	41,5	20,1	21,8		52,5	
1979	48,0	7,0	4,3	—	66,8	
in %	25,2	16,5	12,5		33,8	
1980	50,5	8,8	4,9	0,6	70,3	
in %	31,7	23,4	13,9	8,4	45,1	
1981	53,3	8,3	5,2	0,9	69,6	
in %	47,8	34,5	22,2	32,0	58,0	
1982	57,1	9,6	5,5	1,1	68,6	
in %	39,2	26,3	26,7	15,8	47,9	
1983	62,2	9,5	5,5	1,9	70,9	
in %	24,7	14,0	13,6	9,7	30,4	
1984	83,3	14,7	7,9	3,7	98,1	
in %	43,2	34,5	7,8	10,5	49,5	
1985	83,8	14,2	8,7	4,0	101,2	
in %	47,5	35,9	28,8	14,8	52,2	
1986	88,2	14,3	8,2	4,5	108,8	
in %	45,9	23,8	24,8	14,8	54,6	
1987	87,5	14,4	8,7	5,5	110,6	
in %	45,3	29,8	19,5	12,3	51,7	
1988	86,0	14,6	8,5	5,1	114,0	
in %	49,4	33,5	25,8	17,4	58,2	
1989	84,4	15,1	9,2	5,7	121,3	
in %	42,6	26,5	21,6	13,5	50,3	
1990	86,8	15,9	11,3	10,4	130,0	8,0
in %	26,3	17,7	13,5	23,6	38,5	10,9
1991	93,2	15,5	12,6	12,0	151,6	
in %	43,8	29,9	24,2	37,0	44,6	

Quellen: Bericht zur Neuordnung der Parteienfinanzierung, Vorschläge der vom Bundespräsidenten berufenen Sachverständigenkommission, Köln, 1983, Rechenschaftsberichte der Parteien für die Jahre 1982 bis 1991.

Tabelle 5

Zahl der beitragspflichtigen Mitglieder der Bundestagsparteien — außer PDS
(Veränderungen zum Vorjahr in %)

Jahresende	CDU	CSU	F.D.P.	GRÜNE	SPD
1987	705 821	184 293	64 873	39 479	910 063
1988	676 747 - 4,1	182 738 -0,8	64 274 - 0,9	37 879 -4,1	911 916 +0,2
1989	662 598 - 2,1	185 853 +1,7	65 216 + 1,5	37 956 +0,2	921 430 +1,0
1990	777 767 +17,4	186 198 +0,2	168 217 +157,9	40 316 +8,9	949 550 +3,1
1991	751 163 - 3,4	184 513 -0,9	140 031 - 16,8	38 054 -5,6	919 871 -3,1

Quelle: Rechenschaftsberichte

Tabelle 6

Durchschnittliche Beitragshöhe der Mitglieder der Bundestagsparteien

Jahr	CDU	CSU	F.D.P.	GRÜNE	SPD
1987	123,97	78,04	134,33	138,42	121,53
1988	127,03	79,82	132,94	135,41	125,04
1989	127,37	81,32	141,53	149,02	131,63
1990	111,57	85,56	67,02	258,94	145,51
1991	124,03	83,95	90,12	315,71	164,83

Quelle: Rechenschaftsberichte

Tabelle 7

Die Entwicklung der Spenden bei den einzelnen Bundestagsparteien von 1968 bis 1991
(Summen und Anteile der Spenden an den Gesamteinnahmen der jeweiligen Partei;
Summen in Millionen DM)

Jahr	CDU	CSU	F.D.P.	GRÜNE	SPD	PDS
1968	5,1	2,1	2,1	—	2,5	
in %	14,9	20,5	21,9		5,2	
1969	14,5	6,5	4,3	—	11,7	
in %	32,5	49,0	47,4		18,0	
1970	13,4	5,7	4,0	—	5,5	
in %	30,7	48,7	38,9		10,3	
1971	12,1	2,0	3,0	—	5,1	
in %	28,0	14,1	31,7		9,0	
1972	50,4	10,2	8,8	—	22,3	
in %	44,3	44,8	38,3		19,8	
1973	29,2	3,5	6,3	—	5,9	
in %	40,5	32,8	46,5		7,6	
1974	26,4	8,1	5,5	—	7,4	
in %	30,2	33,3	31,0		7,8	
1975	29,4	3,5	8,6	—	13,3	
in %	26,4	17,5	37,7		11,2	
1976	53,7	12,6	14,3	—	19,6	
in %	37,2	43,6	50,6		15,9	
1977	24,9	6,7	6,9	—	6,2	
in %	25,4	34,7	40,3		6,6	
1978	21,8	14,6	6,6	—	8,6	
in %	19,9	45,1	33,7		7,8	
1979	25,8	5,3	6,3	—	7,7	
in %	13,5	12,7	18,4		3,9	
1980	48,4	16,9	11,1	0,5	12,8	
in %	30,4	44,8	31,7	7,4	8,2	
1981	20,9	7,1	10,5	0,6	8,2	
in %	18,7	29,7	44,9	20,5	6,9	
1982	30,3	11,4	4,3	0,8	16,3	
in %	20,8	31,3	21,0	11,5	11,4	
1983	40,3	17,1	13,4	2,2	11,7	
in %	16,0	25,0	33,0	11,5	5,0	
1984	24,0	12,4	8,7	5,5	16,2	
in %	12,5	29,1	30,5	15,9	8,2	
1985	22,9	8,9	9,8	8,6	15,2	
in %	13,0	22,5	32,4	32,2	7,9	
1986	37,5	18,1	14,3	10,9	21,5	
in %	19,5	30,0	43,0	35,9	10,8	
1987	30,8	14,4	13,0	11,9	21,0	
in %	16,0	29,9	28,8	26,8	9,8	
1988	23,7	12,5	11,5	12,5	19,2	
in %	13,6	28,6	34,8	42,4	9,8	
1989	42,8	17,8	15,0	12,2	25,6	
in %	21,6	31,1	35,1	29,2	10,6	
1990	72,4	35,7	23,0	10,5	37,1	0,4
in %	21,9	39,7	27,5	23,6	11,0	0,5
1991	38,6	14,7	13,1	7,7	23,2	
in %	18,1	28,4	25,2	23,7	6,8	

Quellen: s. Tabelle 4

Die Staffelung der Spendeneinnahmen bei der CDU

Größenklassen in DM	1986				1987			
	Anzahl	in %	DM	in %	Anzahl	in %	DM	in %
bis 2 400	65 481	96,1	16 600 026	44,3	60 055	96,5	14 385 570	46,7
über 2 400— 5 000	1 591	2,3	5 816 715	15,5	1 336	2,1	4 707 567	15,3
über 5 000—10 000	631	0,9	4 777 175	12,7	448	0,7	3 140 959	10,2
über 10 000—20 000	393	0,6	6 422 250	17,1	335	0,5	5 344 868	17,4
über 20 000—40 000	39	0,1	1 109 151	3,0	30	0,0	826 658	2,7
über 40 000—60 000	14	0,0	706 500	1,9	11	0,0	516 223	1,7
über 60 000	13	0,0	2 082 027	5,5	10	0,0	1 864 794	6,1
	68 162	100	37 513 844	100	62 225	100	30 786 739	100
Größenklassen in DM	1988				1989			
	Anzahl	in %	DM	in %	Anzahl	in %	DM	in %
bis 2 400	40 239	96,0	10 338 825	43,6	69 637	96,4	21 023 163	49,1
über 2 400— 5 000	1 018	2,4	3 544 283	14,9	1 566	2,2	5 656 974	13,2
über 5 000—10 000	336	0,8	2 814 052	11,9	586	0,8	4 681 246	10,9
über 10 000—20 000	284	0,7	4 596 059	19,4	349	0,5	6 021 022	14,1
über 20 000—40 000	16	0,0	460 000	1,9	111	0,2	3 496 018	8,2
über 40 000—60 000	15	0,0	752 000	3,2	15	0,0	735 485	1,7
über 60 000	8	0,0	1 203 255	5,1	9	0,0	1 175 700	2,7
	41 916	100	23 708 474	100	72 273	100	42 789 608	100
Größenklassen in DM	1990							
	Anzahl	in %	DM	in %				
bis 2 400	95 983	94,9	27 290 962	38,2				
über 2 400— 5 000	3 046	3,0	11 304 590	15,8				
über 5 000—10 000	1 191	1,2	9 783 297	13,7				
über 10 000—20 000	568	0,6	9 195 784	12,9				
über 20 000—40 000	265	0,3	8 542 895	11,9				
über 40 000—60 000	32	0,0	1 732 644	2,4				
über 60 000	101	0,1	3 655 210	5,1				
	101 186	100	71 505 382	100				

Anmerkungen:

- Die angegebenen Spenden entsprechen in ihren Gesamtsummen den Rechenschaftsberichten der CDU Deutschlands der Jahre 1986—1990.
- Die in den Rechenschaftsberichten gemäß § 25 Abs. 2 Parteiengesetz veröffentlichten Spenden müssen weder in der Anzahl noch in der Summe mit den in dieser Liste ausgewiesenen Einzelspenden übereinstimmen.
In der Liste sind die Spendeneingänge der jeweiligen Kategorie auf den einzelnen Organisationsstufen erfaßt.
Die Veröffentlichung gemäß § 25 Abs. 2 Parteiengesetz hingegen berücksichtigt alle Spenden eines Spenders an die CDU-Bundespartei oder einen oder mehrere Gebietsverbände während des jeweiligen Rechnungsjahres.

Quelle: Angaben der CDU

Tabelle 9

Die Staffelung der Spendeneinnahmen bei der CSU

Jahr	Gesamtspenden i. Tsd. DM	davon unter 3 000 DM i. Tsd. DM	davon ab 3 000 DM i. Tsd. DM	Anzahl der Spender ab 3 000 DM	Ø pro Spender DM
1986	18 087	9 842	8 245	800	10 300
1987	14 421	7 141	7 280	650	11 200
1988	12 471	7 099	5 372	500	10 700
1989	17 754	8 360	9 394	800	11 700
1990	35 749	17 306	18 443	1 502	12 300
1991	14 714	7 153	7 561	668	11 300

Quelle: Angaben der CSU

Tabelle 10

Die Staffelung der Spendeneinnahmen bei der SPD

Spenden	Bis 5 000 DM	5 000 bis 20 000 DM	Mehr als 20 000 DM	Gesamtbetrag
1984	14 409 458	1 317 924	450 716	16 178 098
1985	13 037 993	1 427 582	746 127	15 211 702
1986	17 819 032	2 008 932	1 703 652	21 531 616
1987	18 708 870	1 327 217	975 175	21 011 262
1988	16 801 775	1 531 675	837 731	19 171 181
		5 000 bis 40 000 DM	Mehr als 40 000 DM	
1989	21 395 523	3 729 883	476 000	25 601 406
1990	27 578 106	6 825 791	2 130 167	36 534 064
1991	18 617 921	3 698 726	900 473	23 217 120

Quelle: Angaben der SPD

Die Entwicklung der jährlichen Nettokreditaufnahmen der Bundestagsparteien von 1968 bis 1991
(Veränderungen in Millionen DM)

Jahr	CDU	CSU	F.D.P.	GRÜNE	SPD
1968	0,5	0,1	0,4	—	0,0
1969	4,8	0,6	7,0	—	0,1
1970	6,5	1,2	1,6	—	1,5
1971	1,9	0,0	0,6	—	1,6
1972	0,4	0,1	1,3	—	0,9
1973	0,3	2,3	0,2	—	0,0
1974	1,4	2,3	1,3	—	0,1
1975	2,0	0,3	0,0	—	11,2
1976	9,9	4,9	0,2	—	15,2
1977	3,5	3,7	0,1	—	13,1
1978	13,2	10,7	1,3	—	16,7
1979	1,7	0,0	0,3	—	1,5
1980	17,7	8,4	0,3	0,2	51,0
1981	11,2	9,1	0,8	0,0	3,0
1982	1,2	5,9	2,1	0,5	6,7
1983	1,1	0,0	9,1	0,3	0,1
1984	—	—	—	—	—
1985	10,8	-9,2	2,5	0,1	- 6,9
1986	39,2	1,0	0,6	0,0	-35,4
1987	9,2	-2,8	-5,8	0,1	- 9,8
1988	6,9	-1,2	-6,5	-0,2	- 4,4
1989	18,9	3,0	0,6	0,0	- 0,8
1990	-22,9	2,0	0,3	0,0	- 0,1
1991	-20,3	0,1	-0,6	0,5	0,5

Anmerkungen: vgl. II. 5.

Für 1984 war eine Berechnung der Nettokreditaufnahme aufgrund der Umstellung der Rechenschaftsberichte nicht möglich.

Quellen: s. Tabelle 4; eigene Berechnungen auf der Grundlage der Rechenschaftsberichte.

Tabelle 12

**Die Entwicklung der Wahlkampfkostenerstattung bei den einzelnen Bundestagsparteien
von 1968 bis 1991**

(Summen und Anteile der Erstattungsbeträge an den Gesamteinnahmen der jeweiligen Partei;
Summen in Millionen DM)

Jahr	CDU	CSU	F.D.P.	GRÜNE	SPD	PDS
1968	17,7	5,3	4,6	—	19,7	
in %	52,2	53,2	47,7		41,0	
1969	16,4	4,0	0,6	—	22,3	
in %	36,7	29,9	7,0		34,3	
1970	13,7	2,8	1,9	—	15,7	
in %	31,3	24,1	18,7		29,5	
1971	11,2	8,7	2,4	—	15,7	
in %	25,8	62,8	25,5		27,8	
1972	36,0	8,8	8,4	—	44,7	
in %	31,7	38,4	36,2		39,6	
1973	10,5	2,5	1,9	—	12,5	
in %	14,6	23,8	14,2		16,3	
1974	22,4	11,3	5,1	—	28,8	
in %	25,6	46,6	29,2		30,1	
1975	36,4	9,6	7,4	—	40,3	
in %	32,6	48,8	32,6		33,9	
1976	36,2	9,0	5,9	—	30,8	
in %	25,1	31,2	21,0		24,9	
1977	13,4	4,1	2,7	—	14,1	
in %	13,7	21,0	15,7		15,2	
1978	24,7	8,2	3,7	—	27,2	
in %	22,6	25,3	18,8		24,6	
1979	96,9	26,9	16,7	—	103,0	
in %	50,9	64,0	49,0		52,2	
1980	39,0	7,8	11,7	4,8	49,5	
in %	24,5	20,7	33,3	68,7	31,7	
1981	14,4	4,0	3,4	0,3	17,9	
in %	12,9	16,6	14,3	12,4	14,9	
1982	33,9	11,0	6,5	3,7	33,9	
in %	23,3	30,2	31,6	53,0	23,7	
1983	124,9	36,0	17,4	13,7	125,4	
in %	49,6	52,8	42,7	70,7	53,7	
1984	71,8	13,7	10,1	24,2	71,1	
in %	37,2	32,2	35,2	69,4	35,9	
1985	54,2	12,3	9,1	9,1	61,1	
in %	30,7	31,1	29,9	33,9	31,5	
1986	47,9	21,8	8,3	10,5	55,3	
in %	25,0	36,2	25,0	34,6	27,8	
1987	59,9	15,9	17,4	18,8	69,8	
in %	31,0	32,9	39,0	42,4	32,6	
1988	48,2	12,1	8,7	9,7	53,0	
in %	27,7	27,7	26,2	32,7	27,1	
1989	49,5	18,2	14,4	16,1	72,4	
in %	25,0	31,9	33,7	38,6	30,0	
1990	141,9	32,9	44,6	20,2	133,9	16,4
in %	43,0	36,6	53,2	45,4	39,6	22,5
1991	52,8	16,3	15,9	8,2	64,5	
in %	24,8	31,6	30,5	25,3	19,0	

Quellen: s. Tabelle 4

Die wichtigsten Ausgabearten der Bundestagsparteien
in Mio. DM

Ausgaben	Jahr	CDU	CSU	GRÜNE	F.D.P.	SPD	PDS
Personalausgaben	1984	55,1	9,6	1,6	6,1	56,4	—
	1985	59,1	10,8	2,6	6,4	58,6	—
	1986	62,1	11,3	3,8	6,2	60,8	—
	1987	62,7	10,4	5,0	6,3	63,7	—
	1988	62,6	11,2	5,9	6,5	68,3	—
	1989	62,2	12,2	7,4	6,9	71,5	—
	1990	63,6	13,2	9,7	13,4	79,6	62,9
	1991	73,1	13,0	10,7	13,0	82,3	—
Verwaltungsaufwand	1984	36,7	6,5	2,4	7,2	28,9	—
	1985	39,9	6,7	3,6	7,3	30,5	—
	1986	42,9	7,9	5,0	7,1	33,0	—
	1987	40,2	8,1	6,4	7,6	34,5	—
	1988	41,9	8,9	5,8	7,1	37,7	—
	1989	42,0	9,4	7,7	7,8	40,5	—
	1990	45,0	10,2	7,7	14,8	45,7	57,4
	1991	49,8	9,3	7,7	13,3	46,8	—
Politische Tätigkeit	1984	99,3	33,1	12,6	23,0	92,1	—
	1985	78,7	16,5	12,3	12,3	76,0	—
	1986	108,2	36,5	17,1	17,7	109,5	—
	1987	97,3	26,3	17,3	19,4	104,5	—
	1988	55,9	16,8	13,3	10,7	72,8	—
	1989	109,8	29,4	20,6	25,0	141,9	—
	1990	155,8	76,3	27,9	43,1	204,6	36,8
	1991	74,1	20,9	15,0	16,4	83,8	—

Quelle: BT-Drucksache 12/3113, S. 31; eigene Berechnungen.

Tabelle 14

Prozentualer Anteil der wichtigsten Ausgaben an den Gesamtausgaben

Ausgaben	Jahr	CDU	CSU	GRÜNE	F.D.P.	SPD	PDS
Personalausgaben	1984	28,1	18,3	8,7	16,1	30,3	—
	1985	32,3	28,8	13,2	22,4	34,7	—
	1986	28,0	19,2	13,6	18,8	29,5	—
	1987	30,2	21,9	16,3	17,7	30,1	—
	1988	36,7	28,2	21,2	25,2	37,0	—
	1989	27,4	22,6	19,3	16,8	27,7	—
	1990	22,4	12,7	20,0	16,1	22,9	40,1
	1991	34,7	27,3	30,0	27,4	32,4	—
Verwaltungsaufwand	1984	17,7	12,4	13,1	18,9	15,5	—
	1985	21,8	17,8	18,1	25,7	18,0	—
	1986	19,3	13,5	18,1	21,5	16,0	—
	1987	19,4	17,1	20,6	21,1	16,3	—
	1988	24,5	22,5	20,7	27,7	20,4	—
	1989	18,5	17,4	19,9	19,0	15,7	—
	1990	15,9	9,8	15,9	17,9	13,1	36,5
	1991	23,7	19,5	21,8	27,9	18,4	—
Politische Tätigkeit	1984	50,6	62,9	70,2	60,7	49,5	—
	1985	43,0	43,9	61,4	43,1	45,0	—
	1986	48,8	62,0	61,9	53,5	53,1	—
	1987	46,8	55,4	56,1	54,2	49,5	—
	1988	32,7	42,4	47,9	41,4	39,4	—
	1989	48,4	54,6	53,4	60,7	54,8	—
	1990	54,9	73,7	59,8	51,9	58,8	23,4
	1991	35,2	43,9	42,3	34,5	33,0	—

Quelle: BT-Drucksache 12/3113, S. 32; eigene Berechnungen.

Reinvermögen der Bundestagsparteien
(Für das Rechnungsjahr 1990 unter Einbeziehung der westlichen und östlichen Parteigliederungen)
in Mio. DM

Jahr	CDU	CSU ¹⁾	GRÜNE	F.D.P.	SPD	PDS ²⁾	Gliederung
1984	+ 25,6	+ 3,6	+16,8	- 8,1	+ 55,1	—	Bundesverband
	+ 80,5	+15,8	+10,7	+ 9,0	+ 91,1	—	Landesverbände
	+106,1	+19,4	+27,5	+ 0,9	+146,2	—	Gesamtpartei
1985	+ 17,9	+ 2,6	+19,8	- 7,1	+ 72,4	—	Bundesverband
	+ 81,9	+22,0	+14,4	+ 9,8	+ 98,8	—	Landesverbände
	+ 99,8	+24,6	+34,2	+ 2,7	+171,2	—	Gesamtpartei
1986	- 16,8	+ 3,7	+20,7	- 8,2	+ 54,3	—	Bundesverband
	+ 87,1	+22,7	+16,3	+10,9	+109,7	—	Landesverbände
	+ 70,3	+26,4	+37,0	+ 2,7	+164,0	—	Gesamtpartei
1987	- 31,6	+ 2,9	+24,3	+ 0,07	+ 59,7	—	Bundesverband
	+ 87,2	+24,7	+26,0	+11,6	+107,0	—	Landesverbände
	+ 55,6	+27,6	+50,3	+11,7	+166,7	—	Gesamtpartei
1988	- 31,9	+ 2,7	+23,2	+ 4,4	+ 61,0	—	Bundesverband
	+ 91,2	+28,1	+28,6	+14,6	+117,0	—	Landesverbände
	+ 59,3	+30,8	+51,8	+19,0	+178,0	—	Gesamtpartei
1989	- 42,5	- 0,2	+25,6	+ 8,4	+ 61,0	—	Bundesverband
	+ 73,3	+34,5	+29,6	+12,1	+ 99,5	—	Landesverbände
	+ 30,8	+34,3	+55,2	+20,5	+160,5	—	Gesamtpartei
1990	- 7,7	- 2,1	+27,1 ³⁾	+27,1	+ 68,6	+1 227,1	Bundesverband
	+ 89,0	+22,6	+28,8	+18,6	+ 93,8	+ 50,5	Landesverbände
	+ 81,3	+20,5	+55,9	+45,7	+162,4	+1 277,6	Gesamtpartei
1991	+ 91,8	+24,6	+52,9	+77,3	+248,2		

¹⁾ Die CSU hat einen Landesverband und untergliedert sich in Bezirksverbände.

²⁾ Die Vermögenswerte der PDS sind unter Treuhandenschaft gestellt. Die Werte beim Bundesverband setzen sich zusammen aus 358,7 Mio. DM beim Parteivorstand 865,6 Mio. DM „Organisationseigener Betrieb Fundament“ und 2,7 Mio. DM „Institut für Geschichte der Arbeiterbewegung und Bildungsstätte Schöneiche/Fichtenau“.

³⁾ Diese Zahl beinhaltet auch das Vermögen der Bundesgeschäftsstelle Berlin.

Quelle: BT-Drucksache 12/3113, S. 36; Rechenschaftsberichte für 1991; eigene Berechnungen.

Tabelle 16

**Zu- und Abnahme des Reinvermögens bei der Gesamtpartei im gesamten Bundesgebiet
im Vergleich zum jeweiligen Vorjahr**
(Für das Rechnungsjahr 1990 unter Einbeziehung der westlichen und östlichen Parteigliederungen)
in Mio. DM (%-Satz in Klammern)

Jahr	CDU	CSU	GRÜNE	F.D.P.	SPD
1985	- 6,3 (- 5,9)	+ 5,2 (+26,8)	+ 6,7 (+24,2)	+ 1,8 (+200,0)	+25,0 (+17,1)
1986	-29,5 (- 26,6)	+ 1,8 (+ 7,3)	+ 2,8 (+ 8,2)	+ 0,0 (+ 0,0)	- 7,2 (- 4,2)
1987	-14,7 (- 20,9)	+ 1,2 (+ 4,5)	+13,3 (+35,9)	+ 9,0 (+333,3)	+ 2,7 (+ 1,6)
1988	+ 3,7 (+ 6,7)	+ 3,2 (+11,6)	+ 1,5 (+ 3,0)	+ 7,3 (+ 62,4)	+11,3 (+ 6,8)
1989	-28,5 (- 48,1)	+ 3,5 (+11,4)	+ 3,4 (+ 6,6)	+ 1,5 (+ 7,9)	-17,5 (- 9,8)
1990	+50,5 (+164,0)	-13,8 (-40,2)	+ 0,7 (+ 1,3)	+25,2 (+123,0)	+ 1,9 (- 1,1)
1991	+10,5	+ 4,1	- 3,0	+31,6	+98,4

Quellen: BT-Drucksache 12/3113, S. 37; Rechenschaftsberichte für 1991; eigene Berechnungen.

Tabelle 17

Innerparteiliche Verteilung der Parteieinnahmen von 1988 bis 1990

1. Gesamteinnahmen
(in %)

Jahr/Ebene	CDU	CSU	GRÜNE	F.D.P.	SPD
1988					
Bund	27	57,2	23,5	33,1	24,4
Länder	26,1	7,3	34,6	31,1	19,8
Kommunen	46,9	35,5	41,9	35,8	55,8
1989					
Bund	28,8	57,5	36,8	39,1	32,8
Länder	23,3	8,6	30,5	24	16
Kommunen	47,9	33,9	32,7	36,9	51,2
1990					
Bund	41,2	53,2	29,1	48,9	36,9
Länder	25	7,1	33,8	24,5	21,1
Kommunen	33,8	39,7	37,1	26,6	42

Tabelle 18

2. Mitgliedsbeiträge

(in %)

Jahr/Ebene	CDU	CSU	GRÜNE	F.D.P.	SPD
1988					
Bund	12,1	30,5	24,3	9,4	16,1
Länder	20,9	13,0	23,6	37,3	12,4
Kommunen	67,0	56,5	51,9	53,2	71,5
1989					
Bund	12	28,3	21,4	8,8	15,7
Länder	22,4	13,3	21,4	35,1	13,3
Kommunen	65,6	58,4	57,1	55,9	71
1990					
Bund	14,5	25,0	11,6	7,5	15,3
Länder	22,7	12,7	23,8	31,4	14,8
Kommunen	62,8	62,2	64,6	61,0	69,9

Tabelle 19

3. Spenden

(in %)

Jahr/Ebene	CDU	CSU	GRÜNE	F.D.P.	SPD
1988					
Bund	9,8	44,6	2	15,7	5,5
Länder	23,4	6,5	26	31	8,6
Kommunen	66,7	48,9	72	53,3	85,9
1989					
Bund	12,8	36,1	10,1	12,9	2,7
Länder	15,5	13,2	12	27,3	4,8
Kommunen	71,7	50,7	77,9	59,8	90,5
1990					
Bund	21,2	23,5	7,6	20,1	5
Länder	15,9	10,9	12,7	24,6	6,9
Kommunen	62,9	65,6	79,7	55,3	88,1

Tabelle 20

4. Direkte staatliche Zuwendungen

(Wahlkampfkostenerstattung und Chancenausgleich in %)

Jahr/Ebene	CDU	CSU	GRÜNE	F.D.P.	SPD	PDS
1988						
Bund	63,8	100	67,6	74,6	55,8	
Länder	36,2	—	32,3	25,4	44,2	
1989						
Bund	74,2	100	88,5	86,0	77,7	
Länder	25,8	—	11,5	14,0	22,3	
1990						
Bund	70,8	100	73,6	78,9	70,4	81,3
Länder	29,2	—	26,4	21,1	29,6	18,7

Anmerkung: Eine Aufgliederung ließ der Rechenschaftsbericht 1990 der PDS nur für die direkten staatlichen Zuwendungen zu.

Tabelle 21

Die Berechnung der „absoluten Obergrenze“ nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 9. April 1992¹⁾

Überarbeitete Fassung vom 9. Februar 1993

	1989	1990	1991	1992	Summe	Jährlicher Mittelwert ⁷⁾	%
1. Chancenausgleich .	23385212,07	24293943,74	23321162,60	29365859,76	100366178,17	25091544,54	10,91
2. Bundestagswahl ²⁾ .		349809592,40			349809592,40	87452398,10	38,02
3. Europawahl ³⁾	228865895,00				228865895,00	45773179,00	19,90
4. Landtagswahlen (insgesamt)					300610876,56	71682929,64	31,17
							100,00
4.1 Saarland		4213770,00			4213770,00	842754,00	0,37
4.2 Nordrhein-Westfalen ⁸⁾		65180020,00			65180020,00	13036004,00	5,67
4.3 Niedersachsen		28563065,00			28563065,00	7140766,25	3,10
4.4 Bayern		42916390,00			42916390,00	10729097,50	4,66
4.5 Brandenburg ⁴⁾		9777015,00			9777015,00	2444153,75	1,06
4.6 Mecklenburg-Vorpommern ⁴⁾		7155100,00			7155100,00	1788775,00	0,78
4.7 Sachsen ⁴⁾		18546050,00			18546050,00	4636512,50	2,02
4.8 Sachsen-Anhalt ⁴⁾		11174970,00			11174970,00	2793742,50	1,21
4.9 Thüringen ⁴⁾		10051975,00			10051975,00	2512993,75	1,09
4.10 Berlin		12622765,00			12622765,00	3155691,25	1,37
4.11 Hessen ⁵⁾			21031391,00		21031391,00	5257847,75	2,29
4.12 Rheinland-Pfalz ⁶⁾			14341285,56		14341285,56	3585321,39	1,56
4.13 Hamburg			6280735,00		6280735,00	1570183,75	0,68
4.14 Bremen			2596680,00		2596680,00	649170,00	0,28
4.15 Baden-Württemberg				35702955,00	35702955,00	8925738,75	3,88
4.16 Schleswig-Holstein				10456710,00	10456710,00	2614177,50	1,14
							31,17
5. Absolute Obergrenze					979652542,13	230000051,28	100,00

Quelle: Deutscher Bundestag

Stand: 9. Februar 1993

Anmerkungen:

1) Urteil Seite 34 ff.:

„Es handelt sich um diejenigen Zuwendungen, welche die Parteien einerseits in den Jahren 1989 bis 1992 aus dem Chancenausgleich, andererseits in der Form der Erstattung von Wahlkampfkosten für die Bundestagswahl 1990 — einschließlich des Sockelbetrages gemäß § 18 Abs. 6, § 39 Abs. 2 PartG, den der Gesetzgeber anstelle einer Anhebung der Wahlkampfkostenpauschale eingeführt hat — sowie für die jeweils letzten Wahlen zu den Landtagen und für die Wahlen zum Europäischen Parlament im Jahr 1989 tatsächlich erhalten haben. Dabei ist die Wahlkampfkostenerstattung in diesen Jahren entsprechend der Dauer der jeweiligen Wahlperiode anteilig zuzurechnen. Der sich aus diesen Zuwendungen als Mittelwert für ein Jahr ergebende Betrag bildet das Gesamtvolumen staatlicher Mittel, die — unter der genannten Voraussetzung gleichbleibender Verhältnisse — den Parteien äußerstenfalls von Bund und Ländern insgesamt zugewendet werden dürfen („absolute Obergrenze“). Soweit in den Ländern Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen die Wahlkampfkostenerstattung bei den letzten Landtagswahlen hinter den im übrigen Bundesgebiet üblichen Betrag von fünf Deutsche Mark je Wahlberechtigten zurückgeblieben ist, kann für die Festlegung der absoluten Obergrenze von diesem üblichen Betrag ausgegangen werden.“

2) Von der gesamten Wahlkampfkostenerstattung (WKKE) mußte diejenige der REP in Höhe von 11627643,94 DM in Abzug gebracht werden, die die REP gemäß § 18 Abs. 7 Satz 2 PartG tatsächlich nicht erhalten haben, sowie ein Betrag in Höhe von 80740 DM, den ein Einzelbewerber nach § 18 Abs. 4 PartG erhalten hat.

3) Die Wahl fand vor der Einigung Deutschlands statt, so daß die WKKE auf der Grundlage der damaligen Zahl der Wahlberechtigten des „alten“ Bundesgebietes zu errechnen war.

4) Fiktive Berechnung der WKKE auf der Grundlage von 5 DM je Wahlberechtigten.

5) WKKE unter Abzug derjenigen der REP in Höhe von 359364,00 DM, die die REP gemäß § 18 Abs. 7 Satz 2 PartG tatsächlich nicht erhalten haben.

6) WKKE unter Abzug derjenigen der REP in Höhe von 303039,44 DM, die die REP gemäß § 18 Abs. 7 Satz 2 PartG tatsächlich nicht erhalten haben.

7) Der jährliche Mittelwert errechnet sich aus der Summe der Wahlkampfkostenerstattungen geteilt durch die Dauer der jeweiligen Legislaturperiode. Diese betrug in der Mehrzahl 4 Jahre. Eine 5jährige Legislaturperiode war für den betreffenden Zeitraum bei der Europawahl sowie bei den Landtagswahlen in Nordrhein-Westfalen und im Saarland zugrunde zu legen.

8) Unter Zugrundelegung einer Wahlkampfkostenpauschale von 5,00 DM je Wahlberechtigten. Die vom nordrhein-westfälischen Landtag zurückgeforderten Sockelbeträge sind von der ursprünglichen Summe von 73001622,40 DM abgezogen worden.

Zahlungen an die Fraktionen des Deutschen Bundestages aus Bundesmitteln
(in Millionen DM)

Jahr			Jahr		
1950	0,3	(0,3)	1972	19,5	(19,5)
1951	0,3	(0,3)	1973	22,6	(22,6)
1952	0,3	(0,3)	1974	26,3	(26,3)
1953	0,3	(0,4)	1975	29,3	(29,3)
1954	0,7	(0,7)	1976	30,5	(30,6)
1955	1,0	(0,9)	1977	35,0	(35,0)
1956	1,0	(1,0)	1978	38,6	(38,5)
1957	1,4	(1,3)	1979	41,6	(41,5)
1958	1,4	(1,4)	1980	44,6	(44,6)
1959	1,8	(1,8)	1981	47,0	(46,0)
1960	1,8	(1,4)	1982	48,4	(48,2)
1961	2,0	(1,9)	1983	50,9	(53,6)
1962	2,0	(2,0)	1984	56,6	(56,5)
1963	2,5	(2,4)	1985	56,6	(58,1)
1964	2,7	(2,7)	1986	60,4	(60,4)
1965	3,1	(3,1)	1987	62,7	(62,7)
1966	3,4	(3,4)	1988	74,0	(73,9)
1967	4,3	(4,3)	1989	77,7	(77,7)
1968	4,9	(4,9)	1990	89,6	(89,2)
1969	5,3	(5,3)	1991	104,2 ¹⁾	
1970	11,1	(11,1)	1992	109,0	
1971	17,4	(18,9)	1993	99,0	

¹⁾ Überproportionale Steigerung bedingt durch die Zunahme der Abgeordneten von 518 auf 656.

Quelle: Haushaltspläne (in Klammern: Haushaltsrechnungen) des Bundes (Einzelplan 02 Deutscher Bundestag, Tit. 684 01).

Tabelle 23

**Zahlungen an die Fraktionen des
Bayerischen Landtags**
(in Millionen DM)

Jahr		
1966	0,6	(0,6)
1967	1,0	(1,0)
1968	1,0	—
1969	1,0	—
1970	1,0	(1,0)
1971	1,5	(1,5)
1972	1,5	(1,5)
1973	1,6	(1,6)
1974	1,6	(2,5)
1975	2,6	(2,6)
1976	2,7	(2,6)
1977	2,9	(2,9)
1978	3,0	(3,2)
1979	5,3	(5,3)
1980	5,3	(5,3)
1981	5,3	(5,3)
1982	5,3	(5,3)
1983	5,3	(5,3)
1984	5,9	(5,9)
1985	6,2	(6,1)
1986	6,4	(6,4)
1987	9,2	(9,2)
1988	9,5	(9,3)
1989	9,6	(9,5)
1990	9,8	
1991	12,6	
1992	13,2	

Quelle: Haushaltspläne (in Klammern Ist-Zahlen) des Freistaates Bayern (Einzelplan 01 Landtag, Titel 684 01).

Tabelle 24

Staatsfinanzierung der parteinahen Stiftungen aus dem Bundeshaushalt 1965—1982

Jahr	Friedrich-Nau- mann-Stiftung	Friedrich-Ebert- Stiftung	Hanns-Seidel- Stiftung	Konrad-Ade- nauer-Stiftung	Stiftungsverband Regenbogen	Gesamt
	Mio. DM					
1970	12,2	32,8	1,6	27,7		74,3
1971	11,7	44,6	1,7	36,0		94,0
1972	15,4	52,3	2,4	38,4		108,9
1973	15,9	50,4	3,2	41,2		110,7
1974	22,7	71,1	4,7	49,0		147,5
1975	23,9	71,9	6,2	58,6		160,6
1976	25,7	66,4	6,1	56,2		154,4
1977	29,4	78,1	9,7	65,1		182,3
1978	33,7	90,2	13,8	73,5		211,2
1979	40,2	104,5	16,6	84,6		245,9
1980	44,0	115,0	23,6	89,3		270,9
1981	49,0	118,5	31,9	105,7		305,1
1982	50,0	120,8	37,4	109,1		317,3
1983	51,4	122,4	42,5	114,9		331,2
1984	53,6	124,8	46,6	118,0		343,2
1985	56,4	139,7	58,2	127,3		381,6
1986	65,0	136,5	60,9	136,1		398,5
1987	67,4	152,1	70,1	150,3		439,9
1988	73,3	166,6	76,7	159,9		476,5
1989	80,3	172,6	80,7	163,8	4,8	502,2
1990	87,5	196,0	89,6	177,0	12,7	562,9
1991	98,2	201,3	95,5	204,6	17,4	617,0
1992	103,3	220,0	102,8	217,5	25,8	669,4

1970—1985: Bundestagsdrucksache 10/5281 (1970—1985: Ist-Zahlen)

1985—1989: Angaben des Bundesministers der Finanzen in einem Schreiben vom 24. Juli 1990 (1986—1989 = Istbeträge)

1990—1992: Angaben des Bundesministers der Finanzen in einem Schreiben vom 30. Dezember 1992 (1990—1991 = Istbeträge, 1992 = Sollbeträge).

Tabelle 25

„Kleinspenden“-Aufkommen
(in Millionen DM)

	1989	1990	1991	1992	Summe	„Kleinspenden“-Aufkom- men
CDU	42,8	72,4	38,6	38,6	192,4	115,4 (= 60 v.H.)
CSU	17,8	35,7	14,7	14,7	82,9	41,5 (= 50 v.H.)
SPD	25,6	37,1	23,2	23,2	109,1	76,4 (= 70 v.H.)
F.D.P.	15,0	23,0	13,1	13,1	64,2	38,5 (= 60 v.H.)
GRÜNE	12,2	10,5	7,7	7,7	38,1	22,9 (= 60 v.H.)
Summe	113,4	178,7	97,3	97,3	486,7	294,7

Anmerkungen: 1. Einzelbeträge sind der Tabelle 7 entnommen.

2. Der Ansatz für „Kleinspenden“ ist geschätzt auf der Grundlage der Angaben der CDU (vgl. Tabelle 8), der CSU (Tabelle 9) und der SPD (Tabelle 10) zur Aufteilung ihres Spendenaufkommens.

3. Die durch vier geteilte Summe des „Kleinspenden“-Anteils ergibt einen jährlichen Mittelwert für die Jahre 1989 bis 1992 in Höhe von 73,7 Millionen DM.

Schaubild 1

Globalzuschüsse aus dem Bundeshaushalt an parteinahe Stiftungen

Mio. DM



