

Unterrichtung

**durch die Kommission unabhängiger Sachverständiger
zu Fragen der Parteienfinanzierung**

**Bericht der Kommission unabhängiger Sachverständiger zu
Fragen der Parteienfinanzierung**

– Anlagenband –

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Gutachten Universitätsprofessor Dr. Hans H. Klein	3
Gutachten Professor Dr. Martin Morlok	49
Gutachten Universitätsprofessor Dr. Lothar Streitferdt	93

Vorschläge zur Neuregelung des Rechts der Parteienfinanzierung

Univ. Prof. Dr. Hans H. Klein

– September 2000 –

Inhaltsverzeichnis

	Seite
1. Abschnitt: Änderungsbedarf im System der Parteienfinanzierung? . . .	5
I. Parteien: gesellschaftliche Gruppen	5
II. Drei Säulen der Parteienfinanzierung	5
III. Mitgliedsbeiträge und Mandatsträgerabgaben	6
IV. Spenden	7
V. Staatliche Mittel und relative Obergrenze	8
VI. Absolute Obergrenze	10
VII. Bürgerbeitrag	11
2. Abschnitt: Spenden und sonstige Zuwendungen an Parteien	12
I. Verfassungsrechtliche Vorbemerkung	12
II. Der Spendenbegriff	13
III. Spendenannahmeverbote	14
IV. Publizitätsgrenze und Spendenstückelung	17
V. Annahme einer Leistung	18
VI. Exkurs: Zuwendungen an Abgeordnete und sonstige Amtsträger	18
VII. Abschließende Bemerkung	19
3. Abschnitt: Die Rechenschaftslegung und ihre Prüfung	19
I. Verfassungsrechtliche Vorbemerkung	19
II. Konkretisierungsbedarf: Einnahme-, Ausgabe- und Vermögensrechnung	20
III. Einbeziehung von Nebenorganisationen	21
IV. Innerparteiliche Finanzkontrolle	22
V. Prüfung der Rechenschaftsberichte durch Wirtschaftsprüfer	22
VI. Staatliche Prüfung	23
4. Abschnitt: Festsetzung von staatlichen Mitteln und Sanktionierung von Verstößen gegen das Parteiengesetz	24
I. Unklarheiten und Mängel des geltenden Rechts	24
II. Verfassungsrechtliche Maßgaben	25
III. Zuständigkeit des Präsidenten des Deutschen Bundestages	26
IV. Amts- und Antragsverfahren	27
V. Komplikationen und Vereinfachung des Festsetzungsverfahrens	27
VI. Das demokratische Prinzip und die Wächterfunktion des Wählers	29
VII. Verbotswidrig angenommene und verschwiegene Leistungen	30

	Seite
VIII. Beweislast	31
IX. Strafrechtliche Sanktionen	31
X. Sonstige Sanktionen	32
5. Abschnitt: Zusammenfassung der Ergebnisse	34
6. Abschnitt: Gesetzentwurf	35

Das Gutachten gliedert sich in sechs Abschnitte. Untersucht werden die Fragen, ob die Grundlagen der staatlichen Parteienfinanzierung geändert werden sollen (1. Abschnitt), ob die Problematik der Parteispenden (2. Abschnitt) und die Pflicht zur Rechenschaftslegung (3. Abschnitt) anders als bisher zu regeln sind, sowie schließlich, ob das Verfahren zur Festsetzung der staat-

lichen Mittel und die Sanktionierung von Verstößen gegen das Parteiengesetz einer Neuregelung bedürftig erscheinen (4. Abschnitt). Im 5. Abschnitt werden die Ergebnisse der dazu angestellten Überlegungen zusammengefasst. Der 6. Abschnitt enthält auf der Grundlage dieser Überlegungen Formulierungsvorschläge für eine Neufassung des Parteiengesetzes.

1. Abschnitt: Änderungsbedarf im System der Parteienfinanzierung?

I.

Der demokratische Verfassungsstaat ist ohne Parteien nicht funktionsfähig. Aus diesem Grunde hat ihnen Artikel 21 GG einen „verfassungsrechtlichen Status“ verliehen, sie „in den Rang einer verfassungsrechtlichen Institution erhoben“.

Beispielhaft: BVerfGE 1, 208 (225); 2, 1 (73); s. a. BVerfGE 20, 56 (100); 73, 40 (85); 85, 264 (284).

Diese und ähnliche Versuche, das an der Nahtstelle zwischen Gesellschaft und Staat angesiedelte Phänomen der Parteien begrifflich zu erfassen, ändern nichts an dem Befund, daß es sich bei ihnen um „**frei gebildete, im gesellschaftlich-politischen Raum wurzelnde Gruppen**“ handelt und handeln muss.

BVerfGE 20, 56 (100 f.); 85, 264 (287); 91, 262 (268); 91, 276 (285 f.).

Wären sie in den Bereich der organisierten Staatlichkeit eingefügt, vermöchten sie die ihnen gestellte Aufgabe der Mitwirkung an der politischen Willensbildung des Volkes

im Einzelnen: § 1 Abs. 2 PartG; BVerfGE 85, 264 (284 f.)

nicht zu erfüllen.

Als gesellschaftliche Gruppen sind die Parteien „nicht nur politisch, sondern auch wirtschaftlich und organisatorisch auf die Zustimmung der Bürger angewiesen“.

BVerfGE 85, 264 (287).

Das aber heißt, dass die Verfassung den Parteien auch die – gewissen Einschränkungen freilich zugängliche – Freiheit garantiert, sich die für ihre Tätigkeit erforderlichen Mittel zu beschaffen. **Teil der Parteienfreiheit ist die Finanzierungsfreiheit.**

Vgl. etwa: P. Badura, Staatsrecht, 2. Aufl., 1996, D 22; J. Ipsen in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 2. Aufl., 1999, Artikel 21 Rdnr. 31.

Die Möglichkeiten der Parteien, sich selbst zu finanzieren, sind begrenzt. Im Vordergrund steht die Erhebung von Mitgliedsbeiträgen und die Einwerbung von Spenden, hinzu kommen im Einzelfall Erträge aus Vermögen und Gewinne aus wirtschaftlicher Betätigung. Die Kehrseite der Parteienfinanzierungsfreiheit ist das „Risiko des Fehlschlagens ihrer Bemühungen um eine hinreichende

Unterstützung in der Wählerschaft“, das den Parteien vom Staat nicht abgenommen werden darf, weder politisch noch wirtschaftlich noch organisatorisch,

vgl. BVerfGE 85, 264 (287).

Dies schließt es allerdings nicht aus, den Parteien in einem gewissen Umfang finanzielle Unterstützung aus staatlichen Mitteln zu gewähren, sei es unmittelbar durch Zuführung von Mitteln aus öffentlichen Kassen, sei es mittelbar durch die steuerliche Begünstigung von Spenden, die den Parteien von Privaten zugewendet werden.

II.

Seit den 1950er-Jahren beruht die Finanzierung der Parteien im Wesentlichen auf drei Säulen: Mitgliedsbeiträgen einschließlich der Mandatsträgerabgaben, in begrenztem Umfang steuerbegünstigten Spenden Privater sowie der unmittelbaren Zuwendung staatlicher Mittel. Sonstige Einnahmen, darunter solche aus Vermögen, fallen daneben, folgt man den insoweit freilich wenig aufschlussreichen Angaben der Parteien in ihren Rechenschaftsberichten, deutlich geringer ins Gewicht.

Es besteht Anlass anzunehmen, dass die Einnahmen der Parteien aus Vermögen (§ 24 Abs. 2 Nr. 4 PartG) im Einzelfall erheblich sind. Dass dies in den Rechenschaftsberichten nicht in Erscheinung tritt, liegt an der Vorschrift des § 27 Abs. 2 S. 1 PartG, die eine Saldierung der Einnahmen mit den Ausgaben erlaubt, ohne allerdings klar zu sagen, welche Einnahmen mit welchen Ausgaben zu saldieren sind – anders gewendet: wie sich der in den Rechenschaftsberichten einzusetzende Reinertrag errechnet.

Nach der geltenden Rechtslage, die allerdings Fragen offen lässt (§ 26 PartG), werden in den Rechenschaftsberichten der Parteien geldwerte Aufwendungen Dritter nicht erfasst, die in der Absicht gemacht werden, ihnen Vorteile im politischen Wettbewerb zu verschaffen (z. B. Anzeigen, in denen für eine bestimmte Partei oder einen ihrer Vertreter geworben wird; von Verbänden gesteuerte Kampagnen, etwa in der Form öffentlicher Veranstaltungen wie Podiumsdiskussionen, Kongresse o. ä.).

Auf den zuletzt genannten Punkt wird im Zuge der Erörterung des Spendenbegriffs zurückzukommen sein (2. Abschnitt II.).

III.

Die Erhebung von **Mitgliedsbeiträgen** – darunter seien hier zunächst solche regelmäßigen Geldleistungen verstanden, die von allen Mitgliedern der Parteien aufgrund eigener satzungsrechtlicher Vorschriften nach für alle gleichen Regeln erhoben werden – als Grundlage der Selbstfinanzierung der Parteien ist nicht nur aus verfassungsrechtlicher, sondern auch aus (rechts-)politischer Sicht unbedenklich. Einschränkend ist nur anzumerken, dass nach allgemeiner Meinung die Bemessung der Beiträge in einer Höhe, die eine Zugangssperre zur Folge hätte, verfassungsrechtlichen Bedenken unterläge. Da die Parteien, jedenfalls zum ganz überwiegenden Teil, auf die Vermehrung der Zahl ihrer Mitglieder bedacht sind, besteht keine Veranlassung, in weitere, diese Überlegung konkretisierende Erwägungen einzutreten.

Außer Mitgliedsbeiträgen in dem genannten Sinne pflegen die Parteien „ähnliche regelmäßige Beiträge“ (§ 24 Abs. 2 Nr. 1 PartG) zu erheben. Dementsprechend definiert § 27 Abs. 1 S. 1 PartG als „Mitgliedsbeiträge“ – über die obige Begriffsbestimmung hinausgehend – alle „regelmäßigen Geldleistungen, die ein Mitglied aufgrund satzungsrechtlicher Vorschriften (scil.: an seine Partei) entrichtet“. Gemeint sind damit die so genannten Mandatsträgerabgaben („Parteisteuern“), deren Volumen nicht als gering einzuschätzen ist – genaue Angaben lassen sich nicht machen, weil die Parteien seit der Änderung des Parteiengesetzes im Jahre 1983 nicht mehr gehalten sind, diese Einnahmen in ihren Rechenschaftsberichten gesondert auszuweisen.

Schätzungen: Empfehlungen der Kommission unabhängiger Sachverständiger zur Parteienfinanzierung (Sendler-Kommission), Bundestagsdrucksache 12/4425 S. 18 (20 – 25 v. H. des Beitragsaufkommens); BVerfGE 85, 264 (311 f.).

Gegen die Erhebung solcher Beiträge, zu deren Entrichtung üblicherweise außer den Inhabern parlamentarischer Mandate auch die Mitglieder kommunaler Vertretungen sowie die Inhaber von Wahlämtern herangezogen werden, werden mitunter verfassungsrechtliche Bedenken erhoben. Sie werden zumeist auf den im so genannten Diäten-Urteil des Bundesverfassungsgerichts enthaltenen Hinweis gestützt, die „Alimentation“ der Abgeordneten, also die „Entschädigung“ im Sinne von Artikel 48 Abs. 3 S. 1 GG, dürfe „anderen Zwecken als dem der Unterhaltssicherung, beispielsweise einer Mitfinanzierung der Fraktion oder politischen Partei oder der Beteiligung an Wahlkosten“, nicht dienen.

BVerfGE 40, 296 (316).

Das Argument betrifft indessen ausschließlich die Bemessung der Höhe der Bezüge – die der parlamentarischen und kommunalen Mandatsträger in gleicher Weise wie diejenigen der Inhaber von Wahlämtern.

Die immer wieder geäußerte Vermutung, die so genannten Parteisteuern würden bei der Festsetzung der Entschädigung von Abgeordneten (warum nicht auch der kommunalen Mandatsträger und der Amtsbezüge

von Wahlbeamten?) berücksichtigt, ist angesichts der keineswegs opulenten Höhe dieser Bezüge nicht nur nicht belegbar und niemals belegt worden, eine bloße Vermutung kann, wie sich von selbst versteht, auch kein verfassungsrechtliches Verdikt begründen.

Dieses Argument eignet sich nicht dazu, die Verfügungsbefugnis der Empfänger über die ihnen im Rahmen solcher Bezüge zugewendeten Mittel in irgendeiner Weise zu beschränken.

Anderes gilt etwa für die den Abgeordneten des Deutschen Bundestages nach § 12 AbgG zustehende Amtsausstattung sowie für die Geld- und Sachleistungen, die den Fraktionen des Bundestages nach § 50 AbgG zustehen. Sie sind zweckgebunden und dürfen für Parteaufgaben nicht verwendet werden (vgl. § 50 Abs. 4 S. 2 AbgG). Während Rechnungslegung und Rechnungsprüfung der Fraktionen in §§ 52 und 53 AbgG eine umfangreiche Regelung erfahren haben, gibt es entsprechende Bestimmungen hinsichtlich der Verwendung der den Abgeordneten als Amtsausstattung zugewendeten Geld- und Sachleistungen bisher nicht, ein Defizit, welches bereits der Bericht der Sendler-Kommission gerügt hat: Bundestagsdrucksache 12/4425, S. 45. Darauf ist hier nicht näher einzugehen. Im Blick auf die im System der Parteiendemokratie vorgegebenen mannigfachen sachlich-inhaltlichen Verflechtungen und Überschneidungen zwischen der parlamentarischen Arbeit der Abgeordneten, den in § 47 AbgG benannten Aufgaben der Fraktionen und den Aufgaben der Parteien wird man allerdings die Augen nicht vor der Tatsache verschließen dürfen, dass die Parteien von der Tätigkeit „ihrer“ Abgeordneten und Fraktionen mittelbar einen – völlig legitimen – beträchtlichen Nutzen haben.

Ebenso wenig hindert der im Diäten-Urteil enthaltene Hinweis die Parteien, von den Inhabern der in Rede stehenden Ämter erhöhte Beiträge zu erheben.

Gewichtiger erscheint auf den ersten Blick ein anderer Einwand. Er stützt sich auf die Mutmaßung, die Unabhängigkeit eines zu erhöhten Beiträgen verpflichteten Amtsinhabers könne Schaden nehmen. Entziehe er sich nämlich dieser außerordentlichen Beitragspflicht, müsse er befürchten, aus diesem Grunde bei einer etwaigen künftigen Bewerbung um ein durch Wahl zu besetzendes Amt von seiner Partei nicht mehr unterstützt zu werden. Indessen: Schon die Logik dieses Arguments ist wenig einsichtig. Als unangemessen empfundene Beitragslasten können den pflichtigen Amtsträger mindestens ebenso sehr zu einer gewissen Aufmüpfigkeit wie zu erhöhter Fügsamkeit veranlassen; diese zu erzwingen, sind sie kaum geeignet. In Richtung auf ein gewisses Maß an Partei- und Fraktionsdisziplin von Mandats- und sonstigen Amtsträgern wirkt sehr viel stärker als die Sorge um künftige Kandidaturen das Bestreben, im Großen und Ganzen im Einklang mit derjenigen Organisation zu handeln, mit der zusammen allein die Verwirklichung der eigenen politischen Ziele mit Aussicht auf Erfolg angestrebt werden kann. Das Bundesverfassungsgericht hat denn auch (entgegen der verbreiteten Fehldeutung der erwähnten Äußerung) an solchen Sonderbeiträgen keinen verfassungsrechtlichen Anstand genommen.

Vgl. insbesondere: BVerfG (Dreier-Ausschuß), DÖV 1983, 153 f. mit krit. Anm. von H. H. v. Arnim; s. a. BVerfGE 85, 264 (311), wo die Berechnung des Chancenausgleichs beanstandet, nicht aber die Zulässigkeit der Mandatsträgerabgabe in Abrede gestellt wird. Ferner: H. Steinberger in: Bitburger Gespräche. Jahrbuch 1993/II, S. 25 (26 mit Fn. 2).

Verfassungsrechtliche Bedenken gegen die Erhebung der so genannten Mandatsträgerabgabe bestehen somit nicht.

Es ist auch fraglich, ob man den Parteien aus rechtspolitischen Gründen empfehlen sollte, auf die Statuierung einer rechtlichen Verpflichtung zur Erbringung solcher Leistungen zu verzichten, sei es durch satzungsrechtliche Vorschriften oder Parteitagebeschlüsse.

So – aus verfassungsrechtlichen Gründen – die Sandler-Kommission, Bundestagsdrucksache 12/4425, S. 30, die gegen eine freiwillige Entrichtung von Mandatsträgerabgaben allerdings nichts einzuwenden hatte. P. Kunig in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts IX, 1997, § 216 Rdnr. 63, meint, sie sollten unterbunden werden.

Da die Einnahmen der Parteien aus dieser Einnahmeart, wie erwähnt, erheblich sind, können die Parteien auf sie ohne entsprechende Kompensation nicht verzichten. Es kommt hinzu, dass der Bürger es im Zweifel als völlig normal und nicht, wie Kunig (a. a. O.), als einen „Beleg von Abhängigkeit“ empfindet, daß diejenigen, die mithilfe einer Partei und dank deren Unterstützung durch den Wähler zu „Amt und Würden“ gelangt sind, sich der Partei gegenüber durch außerordentliche Beitragsleistungen erkenntlich zeigen. Als die CDU durch die bekannten Fehler etlicher ihrer Führungspersönlichkeiten in finanzielle Schwierigkeiten geriet, war die natürliche Reaktion der „Basis“ vielfach die, gerade von den Mandatsträgern besondere Anstrengungen zu deren Ausgleich zu erwarten, eine Erwartung allerdings, die, soweit bekannt, enttäuscht wurde. Auch ein verfassungsrechtliches Argument ist zu bedenken. Das Grundgesetz garantiert mit der Parteienfreiheit auch „die autonome Entscheidung der Parteien über ihre innere Struktur und die Strategie, mit der sie den größtmöglichen Erfolg bei den Wählern erzielen wollen... Neben mitgliederstarken Parteien, die ihre finanzielle Basis hauptsächlich in einer breiten Unterstützung durch Beiträge und Spenden ihrer Mitglieder finden und im Wahlkampf versuchen, sich über ihre Stammwähler hinaus weitere Wählerschichten zu erschließen, muß es auch Parteien geben können, die sich auf einer schwächeren mitgliederschaftlichen Basis um politischen Einfluß und Wahlerfolge bemühen“.

BVerfGE 85, 264 (292 f.).

Im Blick auf einige in jüngster Zeit auch in Deutschland zu beobachtende Entwicklungen ist vom Phänomen der Fraktions- oder Wählerpartei die Rede, deren Mitgliedschaft sich im Wesentlichen aus den bei Wahlen erfolgreichen Amtsträgern rekrutiert. Derartige Gruppierungen, die entweder – legitimierweise – auf eine breite Mitgliederbasis verzichten oder ganz einfach (noch) nicht über

sie verfügen, würden im Vergleich zu mitgliederstarken Parteien benachteiligt, wollte man es den Parteien verwehren, ihre Mandatsträger zu erhöhten Beiträgen zu verpflichten. Auch an die kommunalen Wählervereinigungen gilt es in diesem Zusammenhang zu denken.

Es ist der Vorschlag gemacht worden, die Mandatsträgerabgaben bei der Berechnung des Zuwendungsanteils an der Finanzierung der Parteien aus staatlichen Mitteln (§ 18 Abs. 3 S. 1 Nr. 3 PartG) nicht zu berücksichtigen. Zur Begründung wird darauf hingewiesen, dass diese Leistungen kein Indikator für die Verwurzelung der Parteien im Volke sind.

Vgl. K.-H. Naßmacher, Parteienfinanzierung in der Bewährung, PuZ B 16/2000, S. 15 (22).

Das kann nicht überzeugen. Die Zahl der Mandatsträger einer Partei ist vielmehr der zuverlässigste Ausdruck dieser Verwurzelung. Mittelbar kommt sie deshalb auch in der Höhe der von ihnen geleisteten Sonderbeiträge zum Ausdruck. Folgte man dem genannten Vorschlag, läge darin, wie gesagt, eine Benachteiligung derjenigen Parteien, die aus unter Umständen guten Gründen nicht willens oder in der Lage sind, sich auf eine breite Mitgliederbasis zu stützen. So ließe sich etwa eine Partei vorstellen, die sich in besonderem Maße der Familienpolitik annimmt und damit eine Klientel anspricht, die schwer organisierbar ist.

Auf einem anderen Blatt steht das Anliegen, im Sinne größerer Transparenz in den Rechenschaftsberichten der Parteien die „normalen“ Mitgliedsbeiträge von den Mandatsträgerabgaben getrennt auszuweisen (dazu unten 3. Abschnitt II.)

IV.

Die Problematik des **Spendenwesens** ist unmittelbar einsichtig: Es ist die Verbindung von Geld und Macht. Das Grundgesetz erlaubt Spenden. Das Recht, sich um Spenden zu bemühen, ist wesentlicher Bestandteil der Parteienfreiheit; das Recht zu spenden ist wesentlicher Bestandteil der politischen Freiheit der Bürger. Die Pflicht zur Rechenschaftslegung (Artikel 21 Abs. 1 S. 4 GG, §§ 23 ff. PartG) soll u. a. der Gefahr entgegenwirken, „daß anonyme Interessenten allein vermöge ihrer Kapitalmacht... Einfluß auf“ die Willensbildung der Partei und folgeweise auf „die staatliche Willensbildung gewinnen“.

BVerfGE 20, 56 (106); 24, 300 (332 f., 356); 52, 63 (87); 85, 264 (319).

Aber damit soll keineswegs zum Ausdruck gebracht werden, dass a priori jeder Spender unter Bestechungs- und jeder Parteifunktionär, der eine Spende entgegennimmt, unter Bestechlichkeitsverdacht steht. Im Gegenteil: Die Verfassung rechnet mit und auf Spenden an Parteien, denen sie anderenfalls Freiheit und Risiko der Selbstfinanzierung nicht hätte aufbürden können, ohne sich widersprüchlich zu verhalten. Sie erblickt in finanziellen Zuwendungen an Parteien eine erwünschte Betätigung staatsbürgerlichen Engagements. In dem Umfang der von

einer Partei eingeworbenen Spenden sieht das Bundesverfassungsgericht einen Maßstab ihrer Verwurzelung in der Gesellschaft. Die Verfassung erlaubt es nicht, die Parteien aus der Notwendigkeit zu entlassen, „sich um Zustimmung und aktive – auch finanzielle – Unterstützung in der Bevölkerung zu bemühen“.

BVerfGE 85, 264 (292); s. a. ebenda, S. 287.

Da es die Sache eines jeden ist zu entscheiden, nicht nur ob, sondern auch in welchem Umfang er sich zugunsten einer Partei engagieren will, ist schon aus diesem Grunde eine Begrenzung der Spendenhöhe aus verfassungsrechtlicher Sicht problematisch. Ein weiterer Gesichtspunkt tritt hinzu: Parteien sprechen je nach Art ihrer politischen Programmatik finanzkräftige Kreise nicht in gleicher Weise an. Sie profitieren von deren Spendenfreudigkeit deshalb in unterschiedlichem Umfang. Solche – von den Parteien selbst gewollte, weil durch ihr politisches Programm bedingte – Unterschiede etwa durch ein Spendenverbot auszugleichen, ist der Staat nicht berechtigt, da er die von ihm vorgefundene Wettbewerbslage zwischen den Parteien nicht verfälschen darf,

vgl. BVerfGE 85, 264 (297, 299, 313 m. N.),

sowenig er berechtigt ist, solche vorgegebenen Unterschiede zu verschärfen: „Das verfassungsrechtliche Problem der Parteienfinanzierung... beginnt somit nicht bei finanziellen Zuwendungen an Parteien an sich, sondern erst dort, wo deren steuerliche Begünstigung durch den Staat in Frage steht“.

BVerfGE 73, 40 (104 – Sondervotum des Richters Böckenförde).

Es ergibt sich also: Ein allgemeines Spendenverbot wäre verfassungswidrig. Die steuerliche Begünstigung von Spenden unterliegt verfassungsrechtlichen Vorgaben, die das Bundesverfassungsgericht zuletzt verbindlich in seinem Urteil vom 9. April 1992 herausgearbeitet hat (BVerfGE 85, 264 [312 ff.]). Ob über die im geltenden Recht bereits enthaltenen Spendenannahmeverbote (§ 25 Abs. 1 S. 2 PartG) hinaus weitere Einschränkungen verfassungsrechtlich zulässig und bejahendenfalls rechtspolitisch erwünscht sind, bleibt späterer Prüfung vorbehalten (s. u. 2. Abschnitt III.). Jedenfalls sind Spenden eine wesentliche und notwendige Finanzierungsgrundlage von Parteien im demokratischen Verfassungsstaat.

V.

1. Die **Finanzierung** von Parteien **durch direkte Zuwendung staatlicher Mittel** bringt die Parteien in Abhängigkeit vom Staat, und zwar, wie die Vorgänge der jüngsten Vergangenheit unbeschadet der Frage der Richtigkeit der dem Bescheid des Bundestagspräsidenten vom 15. Februar 2000 zugrunde liegenden Auslegung des Parteiengesetzes zeigen, auch dann, wenn es gelingt, die Mittelvergabe wettbewerbsneutral zu organisieren.

Noch in der jüngsten Kommentierung des Artikel 21 GG durch R. Streinz in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG. Bonner Grundgesetz, 4. Aufl., 2. Band, 2000, Rdnr. 184, wird die häufig anzutreffende These

wiederholt, die Abwehrfunktion der Parteienfreiheit sei im Zusammenhang mit der direkten Parteienfinanzierung „nie das reale Problem“ gewesen. Das mag im Großen und Ganzen – dass es nicht ausnahmslos gilt, belegt BVerfGE 24, 300 (342), § 18 Abs. 4 PartG beruht auf dieser Entscheidung – für die Mittelvergabe richtig sein, vor allem allerdings deshalb, weil der Gesetzgeber angesichts insoweit klarer verfassungsrechtlicher Vorgaben darauf verzichtet hat, ein „reales Problem“ entstehen zu lassen. Die durch das Parteiengesetz, in welcher Auslegung auch immer, geschaffene Möglichkeit, Parteien umfangreichen finanziellen Sanktionen zu unterwerfen, zeigt indes Aktualität und Realität des Problems. Die Abwehrfunktion der Parteienfreiheit („Staatsfreiheit“) hat eine, von der Rechtswissenschaft bis zu den Vorkommnissen des Winters 1999/2000 allerdings nicht erkannte „Aktualität erlangt“.

Denn eine wie immer begründete Vorenthaltung der einer Partei „an sich“ gesetzlich zustehenden Geldleistungen aus öffentlichen Kassen wirft sie in ihrer Wettbewerbsfähigkeit zwangsläufig zurück – vor allem dann, wenn sich der Umfang der Staatsfinanzierung, wie verfassungsrechtlich geboten, auf das beschränkt, was zur Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit der Parteien unerlässlich ist und von den Parteien nicht selbst aufgebracht werden kann.

Vgl. BVerfGE 85, 264 (290).

Jede Maßnahme dieser Art muss sich daher an dem im Parteienrecht strikt formal zu verstehenden Grundsatz der Chancengleichheit messen lassen.

Dazu etwa M. Morlok, DVBl. 1999, S. 277 (280 f.).

2. Um der Parteienfreiheit (Grundsatz der Staatsfreiheit) willen muss sich der Umfang der Staatsfinanzierung auf das Notwendige beschränken. Das gilt einerseits im Blick auf die Abhängigkeit vom Staat und dient andererseits der Durchsetzung des Gebots der innerparteilichen Demokratie (Artikel 21 Abs. 1 S. 3 GG), da sich im Maße des Anwachsens staatlicher Finanzierung die Unabhängigkeit der Funktionärsschicht von der Parteibasis erhöht.

Zutreffend: U. K. Preuß in: Wassermann (Hrsg.), Alternativkommentar zum Grundgesetz, Band 1, 2. Aufl., 1989, Artikel 21 Abs. 1, 3 Rdnrn. 73, 79; M. Morlok in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz. Kommentar, Band II, 1998, Artikel 21 Rdnr. 68; BVerfGE 85, 264 (287 f.).

3. Schließlich muss der Gesetzgeber, um die Verwurzelung der Parteien in der Gesellschaft nicht zu gefährden, den Vorrang der Selbstfinanzierung der Parteien vor der Staatsfinanzierung beachten: Das Gesamtvolumen direkter staatlicher Zuwendungen an eine Partei darf die Summe ihrer selbst erwirtschafteten Einnahmen (§ 24 Abs. 2 Nrn. 1 – 5, 7 PartG) nicht überschreiten (**relative Obergrenze**).

BVerfGE 85, 264 (289).

4. Der Gesetzgeber hat sich an diese Vorgabe gehalten (§§ 18 Abs. 5 S. 1, 19 Abs. 5 PartG). Es bedarf an dieser Stelle keiner Erörterung der Frage, ob er von einer staatlichen Parteienfinanzierung gänzlich absehen dürfte.

Eine mögliche verfassungsrechtliche Verpflichtung des Staates zu einer (Teil-)Finanzierung der Parteien aus staatlichen Mitteln hat das Bundesverfassungsgericht zunächst mit Entschiedenheit verneint, BVerfGE 20, 56 (101, 103); 52, 63 (84, 86), die Frage aber zuletzt offen gelassen, BVerfGE 85, 264 (288). Aus dem Schrifttum einerseits (verneinend) Sachs-Ipsen, Artikel 21 Rdnrn. 95 ff., andererseits (auf im Einzelnen unterschiedliche Weise positiv): D. Grimm in: Benda/Maihofer/Vogel, Handbuch des Verfassungsrechts, 2. Aufl., 1995, § 14 Rdnr. 52; P. Kunig in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, II, 2. Aufl., 1998, § 33 Rdnrn. 75 f.; H. Steinberger, Politische Repräsentation in der Bundesrepublik in: Kirchhof/Kommers (Hrsg.), Deutschland und sein Grundgesetz, 1993, S. 137 ff. (176); I. v. Münch in: v. Münch/Kunig (Hrsg.), Grundgesetz, 2. Band, 3. Aufl., 1995, Artikel 21 Rdnr. 31, bejaht eine Verpflichtung des Staates, das Mehrparteienprinzip durch aktive Maßnahmen aufrechtzuerhalten, wenn auch nicht „siehe Parteien“ am Leben zu halten; B. Pieroth in: Jarass/Pieroth, GG. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 5. Aufl., 2000, Artikel 21 Rdnrn. 14, 20; Dreier-Morlok, Artikel 21 Rdnr. 44; v. Mangoldt/Klein/Starck-Streinz, Artikel 21 Rdnrn. 181 f.; eingehend: G. Stricker, Der Parteienfinanzierungsstaat, 1998.

Ein solcher Verzicht kommt ernstlich nicht infrage. Der prozentuale Anteil der staatlichen Mittel an den Gesamteinnahmen der im Bundestag vertretenen Parteien belief sich in den Rechnungsjahren 1995/98 bei der SPD auf 32/31,8 v. H., bei der CDU auf 34/29,3 v. H., bei den GRÜNEN auf 37/32 v. H., bei der CSU auf 31/26,7 v. H., bei der FDP auf 29/26,7 v. H. und bei der PDS auf 36/32,4 v. H., schwankt also um ein Drittel.

Quelle: Bundestagsdrucksache 13/8888, S. 83; 14/2508.

Angesichts dieses Volumens würde eine vollständige Streichung oder eine erhebliche Kürzung direkter staatlicher Zuwendungen die Erfüllung der den Parteien von Verfassung und Gesetz zugewiesenen Aufgaben nachhaltig beeinträchtigen. Die Parteien würden in aus rechtspolitischer Sicht höchst unerwünschter Weise (erneut) auf den Weg undurchsichtiger „Umwegfinanzierungen“ gedrängt, wie er als Folge restriktiver staatlicher Vorschriften zur Parteienfinanzierung auch aus anderen Staaten mit vergleichbaren verfassungsrechtlichen Ordnungen bekannt ist. Ebenso wenig kann der Vorschlag in Betracht gezogen werden, die staatliche Finanzierung einzelner Parteien solange und insoweit auszusetzen, als sie in der Lage sind, ihren Aufgaben auf der Grundlage selbst erwirtschafteter Einnahmen nachzukommen.

P. Ramsauer, FAZ v. 3 Juni 2000.

Das Prinzip der Chancengleichheit steht dem entgegen. Danach muss die Verteilung der zur Verfügung stehenden staatlichen Mittel auf die Parteien nach Kriterien erfolgen, die die vorgefundene Wettbewerbslage zwischen ihnen nicht verfälschen. Der Staat darf das Ergebnis des politischen Wettbewerbs, zu dem auch die Konkurrenz um die finanzielle Ausstattung der Parteien gehört, nicht interventionistisch beseitigen,

so zutr. A. Kießlinger, Das Recht auf politische Chancengleichheit, 1998, S. 14.

Es gilt der **Grundsatz der proportionalen Gleichheit**. Folgeweise kann daher die Staatsfinanzierung weder an die Vermögenslage einer Partei angeknüpft werden noch beispielsweise an die Höhe des (erwarteten) Spendenaufkommens.

5. Die relative Obergrenze bringt es mit sich, dass die Parteien, sieht man einmal von den Wirkungen der absoluten Obergrenze (§ 18 Abs. 2 PartG) ab, die Höhe der staatlichen Teilfinanzierung beeinflussen können: Je höher die (berücksichtigungsfähigen) selbst erwirtschafteten Einnahmen einer Partei sind, desto höher liegt die Kapazitätsgrenze. Das ist beabsichtigt. Es soll auf diese Weise erreicht werden, dass die Parteien sich (auch) um die finanzielle Unterstützung ihrer Aktivitäten durch ihre Mitglieder und ihnen nahe stehende Bürger bemühen; die Rückbindung der Parteiführungen an ihre gesellschaftliche Basis soll gefördert werden.

Vgl. BVerfGE 85, 264 (287 f.).

Ist dies der Zweck der relativen Obergrenze, so können nicht alle Einnahmen der Parteien in deren Berechnung eingehen. Dass staatliche Mittel und Zuschüsse von Gliederungen keine Berücksichtigung finden dürfen, bestimmt das Gesetz (§ 18 Abs. 5 S. 1 PartG). Das Bundesverfassungsgericht hat darauf hingewiesen, dass Einnahmen aus Krediten außer Betracht zu bleiben haben, weil „andererseits die Parteien durch ihre Haushaltswirtschaft einen nicht an ihrer politischen Leistung orientierten Einfluß auf den Umfang der ihnen zufließenden staatlichen Mittel nehmen könnten“.

Vgl. BVerfGE 85, 264 (289).

Es bedarf der Prüfung, ob auch die Einnahmen aus Vermögen und aus Veranstaltungen etc. (§ 24 Abs. 2 Nrn. 4 und 5 PartG) bei der Berechnung der relativen Obergrenze außer Betracht gelassen werden sollten. Die Erträge, die eine Partei aus unternehmerischer Tätigkeit gewinnt, sind gewiss Ausdruck der wirtschaftlichen Kompetenz ihrer Funktionärsschicht; ein Ausweis ihrer Verwurzelung in der Gesellschaft sind sie allenfalls mittelbar, insofern und insoweit das Vermögen einer Partei aus ersparten Mitgliedsbeiträgen und Spenden besteht. Das ist indessen nur teilweise der Fall. Denn es spielen dabei historische Entwicklungen eine Rolle, die sich bei den einzelnen Parteien auf ganz unterschiedliche Weise auswirken je nachdem, ob sie bei ihrer Gründung nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs rechtlich an vor 1933 bestehende Strukturen anknüpfen konnten oder nicht. Die Einbeziehung dieser Einnahmearten ist aber auch noch aus einem anderen Grund bedenklich. Die Regelungstechnik des geltenden Rechts lässt die Einnahmen nach § 24 Abs. 2 Nrn. 4 und 5 PartG als eher geringfügig erscheinen, weil § 27 Abs. 2 S. 1 PartG insoweit die Einsetzung des Reinertrags vorschreibt.

Nach den Rechenschaftsberichten der im Bundestag vertretenen Parteien (Bundestagsdrucksache 14/2508) betragen die Einnahmen aus diesen Einnahmequellen

bei: SPD 2,55 und 1,24 v. H.; CDU 1,8 und 0,99 v. H.; CSU 3,07 und 2,85 v. H.; Bündnis 90/DIE GRÜNEN 1,83 und 5,81 v. H.; PDS 2,0 und 0,89 v. H.; FDP 5,28 und 0,81 v. H. der Einnahmen.

Die Höhe des Reinertrags lässt sich indessen durch die Haushaltswirtschaft beeinflussen. Die um der Transparenz der Parteifinzen willen gebotene Beseitigung der Saldierungsmöglichkeit (s. u. 3. Abschnitt II.) würde überdies den Posten „Einnahmen aus Vermögen“ und damit die relative Obergrenze in die Höhe treiben, ohne dass es sich insoweit um einen verlässlichen Indikator der gesellschaftlichen Verwurzelung der Parteien, also um einen Ausweis ihrer politischen Leistung, handeln würde. Es wird deshalb empfohlen, beide Einnahmearten bei der Berechnung der relativen Obergrenze außer Betracht zu lassen.

6. Andererseits sehe ich keinen Anlass, den Maßstab der Spenden- und Beitragseingänge als Grundlage des so genannten Zuwendungsanteils (§ 18 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 PartG) aufzugeben. Der Einwand Kunigs,

in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts IX, § 216 Rdnr. 61,

dieser Maßstab sei wenig geeignet, in einer von einem erheblichen Wohlstandsgefälle geprägten Gesellschaft gesellschaftliche Verwurzelung anzuzeigen – Kunig würde es vorziehen, wenn die staatliche Finanzierung an die Mitgliederzahl anknüpfte –, vermag nicht zu überzeugen, solange die Zuwendungen natürlicher Personen, die 6 000 DM/Jahr übersteigen, nur einen geringen Teil der Gesamtsumme dieser Zuwendungen ausmachen.

Vgl. dazu die Rechenschaftsberichte der Parteien für 1998, Bundestagsdrucksache 14/2508, S. 36 (SPD), 62 (CDU), 80 (CSU), 102 (GRÜNE), 128 (PDS), 150 (FDP).

VI.

Der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts folgend hat der Gesetzgeber die Summe aller direkten Geldleistungen an die Parteien auf jährlich 245 Millionen DM festgelegt: **absolute Obergrenze** (§ 18 Abs. 2 PartG).

Vgl. BVerfGE 85, 264 (290).

1. Das Bundesverfassungsgericht hat die Notwendigkeit einer solchen absoluten Begrenzung des Umfangs der Staatsfinanzierung mit dem Hinweis begründet, der Staat dürfe den Parteien nicht mehr zuwenden, als sie unter Beachtung des Gebots sparsamer Verwendung öffentlicher Mittel, die ja im Wesentlichen aus den von den Bürgern erhobenen Abgaben bestünden, zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötigen. Nicht zuletzt im Blick darauf, dass der Bürger eben um der Funktionsfähigkeit der Parteien willen nicht den Eindruck gewinnen dürfe, die Parteien „bedienten“ sich beliebig aus der Staatskasse, sei eine absolute Obergrenze für das Gesamtvolumen der an die Parteien auszuzahlenden Mittel festzulegen. Deren zulässige (an die Entwicklung des Geldwerts anpassungsfähige) Höhe hat das Gericht gleich mitgeliefert.

2. Die Festlegung der absoluten Obergrenze bedeutet nicht, dass das Gesamtvolumen der den Parteien danach zustehenden Mittel auch tatsächlich an sie auszuzahlen ist. Legt nämlich eine Partei ihren Rechenschaftsbericht nicht bis zu dem in § 23 Abs. 4 S. 3 PartG genannten Termin vor, verliert sie den Anspruch auf staatliche Mittel, ohne dass sich dadurch die Festsetzungen und Zahlungen an die übrigen Parteien veränderten. Da allerdings eine endgültige Festsetzung zu deren Gunsten schon zu einem früheren Zeitpunkt erfolgt und dabei die Zuwendungen an die säumige Partei keine Berücksichtigung finden, deren „Zuwendungsanteil“ (§ 18 Abs. 3 S. 1 Nr. 3 PartG) also an die anderen Parteien ausgekehrt wird, gilt dies nur für den auf die Wählerstimmen entfallenden Anteil der staatlichen Mittel, den so genannten „Wähleranteil“ (§ 18 Abs. 3 S. 1 Nrn. 1 und 2, S. 2 PartG). Die Unterschiedlichkeit der Rechtsfolge bei früherer oder späterer Säumnis erscheint ungereimt.

3. Die absolute Obergrenze in der vom Gesetzgeber (auf der Grundlage der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung) festgelegten Höhe führt dazu, dass die Summe der den Parteien aus Wähler- und Zuwendungsanteil zustehenden staatlichen Mittel Jahr für Jahr deutlich – um mehr als ein Drittel – überschritten wird.

Bericht der Kommission unabhängiger Sachverständiger zur Parteienfinanzierung (Parteienfinanzierungskommission), Bundestagsdrucksache 14/637, S. 20 f., 24 f.

Der Anspruch der Parteien auf staatliche Mittel besteht bei Vorliegen dieser Voraussetzungen nur in der Höhe, der ihrem Anteil an dieser Summe entspricht (§ 19 Abs. 6 S. 2 PartG). Der zur Auszahlung gelangende Betrag von 245 Millionen DM verteilt sich nicht etwa gleichgewichtig auf den Wähler- und den Zuwendungsanteil, der Gewichtunganteil des Zuwendungsanteils lag vielmehr konstant bei rund 60 v. H.

Ebenda, S. 21. S. schon W. Rudzio, ZParl 1994, 390 (396 f.), der von einem weiteren Absinken der wahlbedingten Staatszuschüsse ausgeht. Kritik: F. Boyken, Die neue Parteienfinanzierung, 1998, S. 316.

Bei den einzelnen Parteien kann sich das allerdings unterschiedlich darstellen. Bei großem Wahlerfolg und geringem Umfang der nach § 18 Abs. 3 S. 1 Nr. 3 PartG bezuschussbaren Einnahmen erhält der Wähleranteil ein höheres Gewicht. Im umgekehrten Fall gilt das Gegenteil (was der CDU, träfe die Rechtsauffassung des Bundestagspräsidenten zu, zum Verhängnis werden könnte: Das Maßstabsjahr 1998 war ein solches geringer Wahlerfolge, aber eines relativ hohen Spendenaufkommens). Dieser Umstand verdient zunächst im Blick auf die in §§ 19 Abs. 4 S. 3 und 23 Abs. 4 S. 3 PartG angedrohten Sanktionen Beachtung. Im erstgenannten Fall wird die säumige Partei durch den Verlust des Zuwendungsanteils weniger, durch den des Wähleranteils dagegen hart getroffen. Im anderen Fall gilt auch insoweit Gegenteiliges. Tendenziell allerdings wird die in § 19 Abs. 4 S. 3 PartG angedrohte Sanktion die Parteien im Zeitablauf immer stärker belasten als die in § 23 Abs. 4 S. 3 PartG vorgesehene.

4. Nach den Erkenntnissen der Parteienfinanzierungskommission hat die regelmäßige Überschreitung der ab-

soluten Obergrenze zur Folge, dass die Höhe der Wahlbeteiligung sich auf die Höhe der staatlichen Mittel, die den Parteien zufließen, kaum auswirkt.

Bundestagsdrucksache 14/637, S. 25.

Einer der wesentlichen Indikatoren für die Verwurzelung der Parteien in der Gesellschaft, der mindestens gleichrangig neben der Summe der Mitgliederbeiträge und dem Umfang der eingeworbenen Spenden steht,

Bedenken gegen die Gleichgewichtung äußert Steinberger, Bitburger Gespräche 1993/II, S. 25 (35), unter Hinweis auf BVerfGE 24, 300 (344): „Das Wahlergebnis, zu dem jeder Aktivbürger beigetragen hat, liefert immer noch den genauesten Maßstab für die politische Bedeutung einer Partei, das heißt, für den Anteil, den sie an der politischen Willensbildung des Volkes hat.“,

wird dadurch in seiner Bedeutung gemindert, mit der möglicherweise fatalen Konsequenz, dass sich die Parteien stärker in Richtung auf eine Vermehrung ihrer Einnahmen aus Mitgliedsbeiträgen und Spenden als auf die Erringung einer (nicht nur relativ, sondern absolut) möglichst hohen Zahl von Wählerstimmen ausrichten.

Die Erwägung der Parteienfinanzierungskommission, den durch die absolute Obergrenze verfügbaren Gesamtbetrag hälftig nach dem Wahlerfolg und nach der Höhe der erzielten Zuwendungen zu bemessen, verdient danach Zustimmung.

Vgl. Bundestagsdrucksache 14/617, S. 26. – Mir scheint, dass dieser Vorschlag leichter zu realisieren und in seinen Folgen überschaubarer ist als die ebenfalls von der Kommission erwogene Veränderung der Berechnungsgrundlage mit dem Ziel, die regelmäßige Überschreitung der absoluten Obergrenze zu vermeiden (a. a. O., S. 25). Zwar ist richtig, dass der Wortlaut der gesetzlichen Regelung (§ 18 Abs. 3 S. 1 Nr. 3 PartG) unter den gegebenen Verhältnissen in die Irre führt. Diesem Mangel an Transparenz ließe sich jedoch bis zu einem gewissen Grade dadurch begegnen, dass der Bundestagspräsident in seinen Bericht nach § 23 Abs. 5 PartG entsprechende Erläuterungen aufnimmt.

5. In Ansehung der absoluten Obergrenze ist weiterhin eine Prüfung angezeigt, ob der Warenkorb für parteitypische Aufgaben sich von der allgemeinen Preisentwicklung signifikant unterscheidet. Ist dies nicht der Fall, empfiehlt sich zur Entlastung des politischen Prozesses eine **Indexierungsregelung**, die so zu fassen ist, dass es nicht für jede Änderung der absoluten Obergrenze eines Gesetzes bedarf, die jeweilige Höhe des zur Verfügung stehenden Gesamtbetrages aber gleichwohl für jedermann ohne große Mühe erfahrbar ist.

VII.

Schon die Parteienrechtskommission hat die Einführung eines so genannten Bürgerbeitrags erwogen.

Rechtliche Ordnung des Parteiwesens. Probleme eines Parteiengesetzes, 1957, S. 213 ff.

Der Bürger soll das Recht haben, bei der Ausübung seines Wahlrechts über einen bestimmten Betrag aus staatlichen Mitteln zugunsten der von ihm bevorzugten Partei zu verfügen, die nicht die gleiche sein muss, der er seine Stimme gibt.

Die vom Bundespräsidenten berufene Sachverständigenkommission (Fürst-Kommission) hat in ihrem Bericht zur Neuordnung der Parteienfinanzierung, 1983, S. 217 f., diesen Vorschlag aufgegriffen, wohingegen die Empfehlungen der Sandler-Kommission von 1993, Bundestagsdrucksache 12/4425, auf ihn nicht zurückgekommen sind.

Der dem Bürgerbeitrag zugrunde liegende Gedanke – Rückbindung der staatlichen Parteienfinanzierung an den Willen des Bürgers und Wählers – ist im geltenden System der Parteienfinanzierung (auf der Basis der vom Bundesverfassungsgericht gemachten Vorgaben) berücksichtigt. Zwar ließe sich die Zuteilung einer Finanzstimme neben der Wählerstimme mit dem bestehenden System konstruktiv verknüpfen. So wäre es vorstellbar, einen Teil der vom Staat für den Wähleranteil (§ 18 Abs. 3 S. 1 Nrn. 1 und 2, 2 PartG) aufzuwendenden Mittel auf diese Weise zu vergeben. Dagegen sprechen aus meiner Sicht jedoch mehrere Gründe:

- Eine (weitere) Komplikation des Wahl-, aber auch des Festsetzungsverfahrens erscheint wenig wünschenswert.
- Die Einführung eines Bürgerbeitrags zwänge die Parteien, im Wahlkampf nicht nur um die Wähler, sondern auch um die Finanzstimme des Bürgers zu streiten.
- Die Hoffnung, die Einführung eines Bürgerbeitrags vermöchte die viel beredete Parteiverdrossenheit zu dämpfen,

vgl. etwa V. Schütte, Ein Bürgerbeitrag gegen Parteiverdrossenheit, ZParl 1994, S. 262,

ohnehin bloße Spekulation, würde mit Gewissheit nicht dadurch befördert, dass die Parteien in dem Bemühen, sich selbst als „arm“ darzustellen, mit dem Finger auf andere, angeblich oder wirklich „reiche“ Parteien zeigten. Neidkampagnen würde ein zusätzliches Betätigungsfeld eröffnet.

2. Abschnitt: Spenden und sonstige Zuwendungen an Parteien

I.

Der **Grundsatz der Einnahmefreiheit** ist ein besonderer Anwendungsfall der allgemeinen Parteienfreiheit. Die Mittelbeschaffung ist eine verfassungsrechtlich garantierte Form der Parteibetätigung.

Dazu K.-H. Seifert, Die politischen Parteien im Recht der Bundesrepublik Deutschland, 1975, S. 292.

Wenn den Parteien durch staatliche Finanzierung das Risiko eines wirtschaftlichen Fehlschlags ihrer Bemühungen um eine hinreichende Unterstützung in der Wählerschaft nicht abgenommen werden darf,

vgl. nur BVerfGE 73, 40 (86); 85, 264 (287),

so folgt daraus notwendig ihre Freiheit, sich die zur Vermeidung eines solchen Fehlschlags erforderlichen Mittel selbst zu beschaffen.

Mithin ist den Parteien auch das Recht, Spenden anzunehmen, verfassungsrechtlich verbürgt (s. schon oben I. Abschnitt IV.). Hinzu kommt: Die finanzielle Unterstützung einer Partei ist auch ein Recht des Bürgers, ein legitimes und durchaus erwünschtes Ausdrucksmittel seines staatsbürgerlichen Engagements.

Staatliche Beschränkungen der Zuwendung von Spenden an politische Parteien und deren Kehrseite, an die Adresse der Parteien gerichtete Spendenannahmeverbote, bedürfen der Rechtfertigung in beiderlei Richtung. Rechtfertigungsgründe liefern insbesondere das Transparenzgebot (Artikel 21 Abs. 1 S. 4 GG) und der Grundsatz der Staatsfreiheit der Parteien, den das Bundesverfassungsgericht aus dem Verfassungsprinzip der freiheitlichen Demokratie ableitet.

Vgl. etwa BVerfGE 20, 56 (Leitsatz 5, 101, 105, 109, 111 f.); 85, 264 (283, 287 ff., 290, 294); aus dem Schrifttum jüngst: F. Ossenbühl, BayVBl. 2000, S. 161 (165 f.).

Da sie an der für die freiheitliche Demokratie konstituierenden (Staats-)Freiheit der politischen Willensbildung in der Gesellschaft (notwendig) beteiligt sind, dürfen sie nicht in (sei es auch „nur“ finanzielle) Abhängigkeit vom Staat geraten. Dieser Grundsatz ist durch die Zulässigkeit einer teilweisen staatlichen Finanzierung der Parteien allerdings gelockert, was indessen nur unter zwei Voraussetzungen hinnehmbar ist: Einmal dadurch, dass den Parteien das wirtschaftliche Risiko des Scheiterns nicht abgenommen werden darf (relative Obergrenze), zum anderen dadurch, dass die staatliche Finanzierung der Parteien nicht zu einer Verletzung ihres Rechts auf Chancengleichheit führen darf.

Das Bundesverfassungsgericht hat das **Recht der Parteien auf Chancengleichheit** auf unterschiedliche Weise begründet,

Überblick bei Kießlinger, a.a.O., S. 27 ff.; Steinberger, Bitburger Gespräche 1993/II, S. 35 f.; v. Mangoldt/Klein/Starck-Streinz, Artikel 21 Rdnr. 119,

jedoch immer wieder darauf aufmerksam gemacht, dass Eingriffen des Gesetzgebers in dieses Recht „besonders enge Grenzen gezogen sind“.

BVerfGE 8, 51 (64 f.); Bezugnahme z. B. in: BVerfGE 52, 63 (89); 73, 40 (88 f.); 85, 264 (293, 295, 296 f., 299, 306, 312 ff., 317, 320); 95, 335 (354).

Aus der „demokratisch-egalitären Grundlage unserer Verfassung“ ergebe sich, dass jede unterschiedliche Behandlung der Parteien verboten sei, „die nicht durch einen besonders ‚zwingenden Grund‘ gerechtfertigt ist“,

BVerfGE 8, 51 (65).

Der Grundsatz der Chancengleichheit sei „streng formal zu verstehen“.

BVerfGE 20, 56 (116); st. Rspr., zuletzt BVerfGE 85, 264 (297).

Er verwehre es dem Staat, ohne zwingenden Grund eine Regelung zu treffen, die eine von ihm vorgefundene Wettbewerbsslage, wie sie sich etwa aus der unterschiedlichen soziologischen Struktur der Parteien ergebe, zu verfälschen geeignet sei. Es sei dem Staat verboten, alle Parteien in den Stand zu setzen, etwa den gleichen Aufwand im Wahlkampf zu treiben, umgekehrt aber auch, eine bestehende faktische Ungleichheit zwischen den Parteien zu verschärfen.

Vgl. BVerfGE 8, 51 (67); 20, 56 (118); 52, 63 (89); 73, 40 (89); 85, 264 (297, 313); Kießlinger, a.a.O., S. 77.

Das Prinzip der Chancengleichheit hat praktische Bedeutung vor allem erlangt bei der mittelbaren und unmittelbaren Parteienfinanzierung durch den Staat, im Wahlrecht und für die Wahlpropaganda der Parteien im Rundfunk. In Sonderheit die die steuerliche Begünstigung von Spenden betreffenden Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts,

zuletzt BVerfGE 85, 264 (312 ff.) – s. a. die Ausführungen zur Chancengleichheit ebenda, S. 296 ff.,

zeigen, dass das Bundesverfassungsgericht dabei auch und gerade den mittelbaren Auswirkungen einer gesetzlichen Regelung entscheidende Bedeutung beimisst. Der Gesetzgeber muss, wenn er Spenden an Parteien steuerlich begünstigt, in Rechnung stellen, dass es Parteien gibt, die eine größere Anziehungskraft auf Steuerpflichtige mit hohen Einkünften ausüben als andere Parteien. Diesen Vorteil darf er nicht verschärfen.

St. Rspr. seit BVerfGE 8, 51 (65 ff.); zuletzt BVerfGE 85, 264 (313 m. N.) – auf diesem Ausgangspunkt hat das Gericht stets beharrt, auch wenn die aus ihm gezogenen Schlussfolgerungen insbesondere in Ansehung der Höhe der begünstigungsfähigen Spenden unterschiedlich waren.

Er darf ihn, wie im Blick auf Überlegungen zu einer Begrenzung der zulässigen Spendenhöhe, zur Erweiterung

der bestehenden Spendenannahmeverbote oder zu einer Erhöhung der Publizitätsgrenze (§ 25 Abs. 2 PartG) hervorzuheben ist, aber auch nicht einebnen, weil er dadurch in den Wettbewerb zwischen den Parteien zugunsten derjenigen eingriffe, die ihrer politischen Programmatik wegen auf potenzielle zahlungskräftige Spender eine geringere Anziehungskraft ausüben. Sowenig der Staat um der Chancengleichheit willen „reichen“ Parteien staatliche Mittel vorenthalten darf, um den ihnen aus ihrem „Reichtum“ fließenden Wettbewerbsvorteil auszugleichen (s. o. 1. Abschnitt V. a. E.), so wenig darf er Parteien die Chance nehmen oder fühlbar beschneiden, sich auf der Grundlage ihres politischen Programms erfolgreicher als andere um die finanzielle Unterstützung der Bürger zu bemühen.

Nichts anderes folgt aus dem **Recht des Bürgers auf gleiche Teilhabe an der politischen Willensbildung**, welches nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts wie das Recht der Parteien auf Chancengleichheit „im Gleichheitssatz in Verbindung mit dem demokratischen Prinzip“ wurzelt und wie jenes im Sinne einer strikten Gleichheit zu verstehen ist.

Vgl. BVerfGE 85, 264 (315 m. N.)

Dieses Recht schließt verschiedene Betätigungsmöglichkeiten ein, etwa: die Mitgliedschaft in einer Partei zu erwerben, sich in ihr zu engagieren, öffentlich für sie einzutreten, aber eben auch, ihr nach Maßgabe der eigenen Ressourcen mit finanziellen oder sonstigen sachlichen Mitteln Unterstützung ange-deihen zu lassen.

II.

Der **Spendenbegriff** hat eine **doppelte Funktion**. Er bezeichnet eine bestimmte Art von Einnahmen der Parteien, die als solche im Rechenschaftsbericht auszuweisen sind (vgl. § 24 Abs. 2 PartG), und eine der Berechnungsgrundlagen für den Zuwendungsanteil der staatlichen Mittel (vgl. § 18 Abs. 3 S. 1 Nr. 3 PartG).

1. In Ansehung der in den Rechenschaftsbericht einzu-stellenden **Einnahmerekchnung** ist durch die verfas-sungsrechtlich begründete Rechenschaftslegungspflicht (Artikel 21 Abs. 1 S. 4 GG) Vollständigkeit und Nach-vollziehbarkeit gefordert. Diese Anliegen können durch eine weitere Präzisierung der Vorschriften über die Ein-nahmerekchnung gefördert werden, nämlich die geson-derte Ausweisung von

- Mitgliedsbeiträgen und sonstigen regelmäßigen Bei-trägen (Mandats- und Amtsträgerabgaben), verbunden mit einer Legaldefinition der letztgenannten Art von Einnahmen, die es ausschließt, sie wahlweise als Spen-den zu verbuchen;
- Spenden und sonstigen geldwerten Zuwendungen (Zu-wendungen von Todes wegen, Sachleistungen).

Zuwendungen von Todes wegen wurden bisher in der Kategorie „sonstige Einnahmen“ (§ 24 Abs. 2 Nr. 7 PartG) verbucht. Dem Sinn des Transparenzgebots, potenzielle Einflüsse von Geldgebern auf die Parteien offen zu legen, entspricht aber eine getrennte Ausweisung dieser Einnah-meart.

Ebenso M. Morlok, NJW 2000, S. 761 (763 f.): „Zu Lebzeiten kann mit einem Widerruf gedroht werden, nach dem Todesfall mögen die Erben oder ein Unter-nehmen des Erblassers Dankbarkeit erwarten.“

Eine Einzelausweisung braucht allerdings nur zu erfol-gen, wenn der Wert der Zuwendung die Publizitätsgrenze übersteigt. Zuwendungen von Todes wegen geben wie Spenden Zeugnis von der Verwurzelung der Parteien in der Gesellschaft. Wie Spenden sollten sie daher auch bei der Bemessung des Zuwendungsanteils Berücksichtigung finden.

Sonstige geldwerte Zuwendungen an eine Partei, Lei-stungen also, die nicht in Geld bestehen, aber einen Geld-wert haben, werden im geltenden Recht – mit Ausnahme der üblicherweise von Mitgliedern der Partei erbrachten Leistungen (vgl. §§ 26 Abs. 4, 27 Abs. 1 S. 2, Abs. 3 PartG) – zu Recht als Einnahmen der Parteien angesehen (vgl. § 26 Abs. 1 S. 2 PartG). Begrifflich sind sie den Spenden zugeordnet (§ 27 Abs. 1 S. 2 PartG). Zu bevor-zugen ist jedoch eine gesonderte begriffliche Erfassung aus zwei Gründen: erstens weil ihr Geldwert auf der Grundlage der in § 26 Abs. 3 PartG enthaltenen und schwerlich weiterer Präzisierung zugänglichen Vorschrift mitunter schwer zu bestimmen sein mag und weil seine Bestimmung kaum kontrollierbar ist (abgesehen von den Schwierigkeiten der Abgrenzung von den nicht zu berücksichtigenden Leistungen der Mitglieder); zweitens weil es aus den genannten Gründen ratsam ist, sie im Rah-men der bezuschussbaren Einnahmen (§ 18 Abs. 3 S. 1 Nr. 3 PartG) nicht zu berücksichtigen (dazu unter 2.). Für die Notwendigkeit einer Einzelausweisung gilt auch hier die Publizitätsgrenze. – **Darlehen** sind im Rahmen der Vermögensrechnung auszuweisen (§ 24 Abs. 4 Nr. 2 II. 2 PartG). Ein zinslos oder zu verbilligtem Zins gewährtes Darlehen ist in Höhe der Zinsersparnis eine geldwerte Zu-wendung (vgl. § 26 Abs. 1 S. 2 Alt. 1 PartG), die freilich aus den zuvor genannten Gründen ebenfalls nicht als Spende im Sinne des Parteienrechts angesehen werden sollte.

Der Spendenbegriff des Steuerrechts erfüllt eine an-dere Funktion; die steuerliche Begünstigung der Spende soll das staatsbürgerliche Engagement des Spenders belohnen und ihm einen Anreiz zur materiel-len Unterstützung einer Partei bieten. Er ist deshalb weiter zu fassen und sollte deshalb außer den Spenden im Sinne des Parteienrechts auch die Zuwendungen von Todes wegen und die sonstigen geldwerten Zu-wendungen an Parteien umfassen.

Ein Problem besonderer Art stellen diejenigen Leistungen dar, die in § 26 Abs. 1 S. 2 Alt. 2 PartG als „die Übernahme von Veranstaltungen und Maßnahmen, mit denen aus-drücklich für eine Partei geworben wird, durch andere“ beschrieben werden. Es handelt sich um **Unternehmungen** Dritter, die dadurch eine Partei oder deren Kandida-ten zu unterstützen bestrebt sind, die also **der begünstig-ten Partei einen Wettbewerbsvorteil verschaffen sollen**. Für eine Untersagung derartiger Maßnahmen läßt das Verfassungsrecht keinen Raum, soweit sie nicht von juristischen Personen des öffentlichen Rechts oder

von ihnen beherrschten privatrechtlichen Vereinigungen ausgehen; die Verfassung gewährleistet privaten Dritten das Recht, auf diese Weise ihrer politischen Meinung Ausdruck zu verleihen. Man mag zweifeln, ob Aktionen dieser Art überhaupt als Einnahme der begünstigten Partei anzusehen sind. Entschließt man sich dazu, bedarf es jedenfalls einer Regelung, die mit möglichster Eindeutigkeit klarstellt, welche Aktionen in Höhe ihres Geldwerts als Einnahme der begünstigten Partei zu gelten haben, also dem Begriff der geldwerten Zuwendung zuzuordnen sind. Morlok (NJW 2000, S. 761 [764]) empfiehlt, darauf abzustellen, ob die „Leistung so erbracht wird, daß die Partei wesentlichen Einfluß auf die Art der Verwendung des Zugesdachten hatte“; auf „das Einräumen einer alleinigen Dispositionsbefugnis oder jedenfalls Mitgestaltungsmöglichkeit“ komme es an. Dieses Kriterium entbehrt der notwendigen Klarheit, die zumal dann geboten ist, wenn Verstöße gegen die aus der Zurechnung als Einnahme folgende Rechenschaftspflicht sei es gegenüber der Partei, sei es gegenüber den für die Richtigkeit ihres Rechenschaftsberichts Verantwortlichen sanktionsbewehrt sein sollen. Das Kriterium entzieht sich der Beweisbarkeit und lädt zur Verschleierung geradezu ein.

Dass – wie man weiß: kostspielige – Kampagnen der von Mitgliedern der SPD beherrschten Gewerkschaften des DGB zugunsten dieser Partei nicht ohne Abstimmung mit ihr erfolgen, ist eine nahe liegende Vermutung, aber kaum jemals eine erweisliche Tatsache.

Es wird deshalb vorgeschlagen, an ein – zugegebenermaßen äußerliches, aber – eindeutiges Merkmal anzuknüpfen, wie es, allerdings der Vervollständigung bedürftig, in § 26 Abs. 1 S. 2 PartG bereits enthalten ist (s. § 32 Abs. 4 des anliegenden Gesetzentwurfs – im Folgenden: GE).

2. Die einer Partei zufließenden Zuwendungen bilden nach den vom Bundesverfassungsgericht,

vgl. BVerfGE 85, 264 (292),

entwickelten Maßgaben einen der für die Zuteilung staatlicher Mittel heranzuziehenden Maßstäbe, weil sich u. a. aus ihnen das Maß der gesellschaftlichen Verwurzelung einer Partei ergibt. Um möglichen Manipulationen bei der Bemessung geldwerter Leistungen, die nicht in Geld bestehen, vorzubeugen und jedenfalls keinen Einfluss auf die Höhe der staatlichen Mittel einzuräumen, wird vorgeschlagen, den Begriff der Spende auf Geldleistungen zu beschränken.

Ebenso im Ergebnis H. Nicolaus, ZParl 2000, S. 321 (unter Artikel 1 Nr. 1 c des von ihm vorgelegten Gesetzentwurfs).

3. Aus den zu 1. und 2. angestellten Überlegungen folgen **Vorschläge** zu einer Neubestimmung des Begriffs der Spende, des Begriffs der geldwerten Zuwendung und der sonstigen regelmäßigen Beiträge sowie zu einer Neufassung der Berechnungsgrundlagen des Zuwendungsanteils (vgl. §§ 19 Abs. 3, 32 Abs. 3 und 4 GE).

III.

Die Vorschrift des § 25 Abs. 1 S. 2 PartG statuiert **Spendenannahmeverbote**. Adressat der Vorschrift sind die

Parteien, also nicht diejenigen, die ihnen eine Leistung zukommen lassen (wollen), die sie nicht annehmen dürfen.

Daraus mag man folgern, dass eine entgegen dem Verbot angenommene Leistung nicht wegen Nichtigkeit des ihr zugrunde liegenden Schenkungsvertrages an den Leistenden zurückzugeben ist. Zwingend ist diese Auslegung indes nicht (vgl. W. Henke, Der Staat 31 (1992), S. 98 [106 f.]). Es empfiehlt sich deshalb eine diesbezügliche Klarstellung (vgl. § 30 Abs. 5 S. 2 GE).

1. Einer Verdeutlichung bedürfen die Vorschriften über die **Entgegennahme von Spenden**. Eine Partei sollte sich an „Koffergeschäften“, also am Transfer größerer Geldsummen in bar, nicht beteiligen dürfen. Dem Ansehen der Parteien ist auch gedient, wenn das Gesetz ihnen vorschreibt, Geldvermögen ausschließlich auf Konten zu lagern, die auf ihren eigenen Namen lauten. Es ginge aber zu weit, Inhabern eines öffentlichen Amtes einschließlich Mandatsträgern die Annahme von Barspenden schlechthin zu untersagen, das heißt eine gesetzliche Kontopflicht für alle Geldbewegungen zu statuieren. An der Wirklichkeit und an den berechtigten Bedürfnissen der zu einem erheblichen Teil vom ehrenamtlichen Engagement und von Kleinspenden („Tellersammlungen“) lebenden Parteien in Deutschland ginge eine solche Regelung vorbei.

Ebenso Naßmacher, PuZ B 16/2000, S. 15 (20); s. a. R. Herzog/P. Kirchhof/H. Tietmeyer, Empfehlungen für die Neuregelung des CDU-Finanzsystems, ZParl 2000, S. 309 (311).

Allerdings empfiehlt es sich, diejenigen, die Spenden für eine Partei entgegennehmen, unabhängig von ihrer Funktion in der Partei, unabhängig auch davon, ob sie eine solche Funktion überhaupt bekleiden, zur unverzüglichen Weiterleitung der Spende an einen der von der Partei nach Maßgabe ihrer Satzung mit der Wahrnehmung der Kasernenverwaltung Beauftragten zu verpflichten.

Dies lenkt den Blick auf die Notwendigkeit, die interne Finanzverwaltung und -kontrolle der Parteien neu zu ordnen; dazu Herzog/Kirchhof/Tietmeyer, ZParl 2000, S. 309 (310). Dazu 3. Abschnitt IV.

Die französische Gesetzgebung erlaubt seit 1990 Parteien die Entgegennahme privater Spenden.

Dazu K. Schmitt, Die Neuregelung der Parteienfinanzierung in Frankreich: Chancen einer späten Geburt?, ZParl 1992, S. 73 (85 f.); s. a. M. Fromont in: Tsatsos (Hrsg.), Parteienfinanzierung im europäischen Vergleich, 1992, S. 149 (162 f.).

Sie dürfen jedoch den Parteien (und ebenso Kandidaten) nicht direkt zugewendet werden. Die Abwicklung der Zahlung muß vielmehr über ausschließlich und speziell zu diesem Zweck bestellte Mandatare erfolgen, bei denen es sich um natürliche oder juristische Personen handeln kann. Sie haben ein Bankkonto einzurichten, über das sämtliche Einnahmen zu verbuchen sind. Die Mandatare sind, wenn es sich bei ihnen um natürliche Personen handelt, der zuständigen Präfektur anzuzeigen; die mit dieser Aufgabe betrauten Gesellschaften (associations de finan-

cement) bedürfen einer Akkreditierung durch die Commission nationale des comptes de campagne et de financement politique, sie wird im Journal Officiel veröffentlicht. – Die Übertragung dieser Regelung auf die deutschen Verhältnisse ist ihres zentralistischen Charakters wegen, aber auch deshalb nicht zu empfehlen, weil die Einrichtung speziell mit der Spendeneintreibung beauftragter Organisationen das Ansehen der Parteien schwerlich zu heben vermöchte. Ratsam ist es aber, die innerparteiliche Finanzverantwortung (auf den verschiedenen Ebenen) klar zu regeln und in diesem Zusammenhang Vorkehrung zu treffen, dass Spenden stets bei den Verantwortlichen ankommen. Diesem Anliegen wird in § 30 Abs. 1 GE Rechnung zu tragen versucht.

Der Verzicht auf Auslandskonten, den die Herzog-Kommission (a. a. O.) der CDU empfohlen hat, wirkt, zumal wenn es sich um solche in der Euro-Zone handelt, eher anachronistisch; der Gesetzgeber sollte es den Parteien überlassen, ob sie sich diese Empfehlung zu Eigen machen.

2. Die im geltenden Recht enthaltenen Spendenannahmeverbote sind aus unterschiedlichen Gründen gerechtfertigt und mindestens teilweise auch verfassungsrechtlich geboten.

a) So soll zunächst die Umgehung der verfassungsrechtlichen Grenzen der Parteienfinanzierung aus staatlichen Mitteln verhindert werden (§ 25 Abs. 1 S. 2 Nrn. 1 und 2 PartG) – sei es unmittelbar, sei es mittelbar aus staatlichen Mitteln finanzierten öffentlichen und privaten Einrichtungen soll die Weiterleitung dieser Mittel an die Parteien nicht gestattet sein. Ereignisse aus jüngster Vergangenheit haben die Frage aufgeworfen, ob das Verbot der Annahme von **Spenden einer Parlamentsfraktion** sich nur auf solche Mittel erstreckt, die der Fraktion aus der Staatskasse zufließen (vgl. § 50 AbgG). Die Frage ist berechtigt. Denn das Gesetz geht davon aus, dass Fraktionen auch über „sonstige Einnahmen“ verfügen (§ 52 Abs. 2 Nr. 1 b AbgG), deren Herkunft in ihrem der Öffentlichkeit zugänglichen jährlichen Rechenschaftsbericht auszuweisen ist (§ 52 Abs. 1 AbgG). Dabei kann es sich um Zuwendungen Privater, beispielsweise der Fraktionsmitglieder, handeln. Nur in Bezug auf die den Fraktionen nach § 50 Abs. 1 AbgG zufließenden Mittel aus dem Bundeshaushalt bestimmt das Gesetz, dass sie nur zweckgebunden und nicht „für Parteiaufgaben“ verwendet werden dürfen (§ 50 Abs. 4 AbgG). Das lässt den Gegenschluss, dass Fraktionen ihre „sonstigen Einnahmen“ zugunsten der Partei verwenden dürfen, mindestens nicht als abwegig erscheinen. Hier findet weder eine Zweckentfremdung staatlicher Mittel statt, noch drohen die Grenzen staatlicher Parteienfinanzierung unterlaufen zu werden. Morlok,

NJW 2000, S. 761 [764],

macht demgegenüber geltend, das parteirechtliche Verbot von Finanztransfers einer Parlamentsfraktion an eine Partei solle der Dominanz der Fraktion im innerparteilichen Geschehen entgegenwirken. Sie ist freilich ebenso wenig erwünscht wie umgekehrt die Abhängigkeit der Fraktion von der Partei. Einzig enge Kooperation ein-

schließlich dichter personaler Verknüpfung ist der Stabilität des parlamentarischen Regierungssystems, aber auch der vom demokratischen Prinzip geforderten Verknüpfung von gesellschaftlicher Willensbildung und staatlicher Entscheidungsfindung dienlich. Zwar ist Morloks (a. a. O., S. 765) Besorgnis, Fraktionen könnten zu Spendenwaschanlagen der Parteien werden, unbegründet, da Fraktionen genau wie Parteien über die Herkunft ihrer Mittel öffentlich Rechenschaft zu geben haben und die Verwendung der ihnen aus dem Haushalt zugewendeten Mittel der Rechnungsprüfung durch den Bundesrechnungshof unterliegt (§ 53 AbgG); auf Landesebene gilt nichts anderes. Dennoch spricht für ein ausnahmsloses Verbot von Finanztransfers von Fraktionen an Parteien das Gebot „politischer Hygiene“: Zweifel an der Korrektheit der Haushaltsführung beider Seiten lassen sich nur so im Keim ersticken.

Das geltende Recht allerdings ist in diesem Punkt keineswegs eindeutig: während § 25 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 PartG „Spenden“ im Sinne von § 27 Abs. 1 S. 2 PartG von Fraktionen an Parteien nach seinem Wortlaut ausnahmslos zu verbieten scheint, sind die Regelungen des Abgeordnetengesetzes eher im gegenteiligen Sinne zu verstehen. Sowohl im Parteiengesetz wie im Abgeordnetengesetz erscheinen danach Klarstellungen geboten. Nicolaus (ZParl 2000, S. 321 [325]) empfiehlt, Fraktionen und Gruppen die Entgegennahme von Geldspenden zu verbieten, vgl. Artikel 2 Nr. 1 seines Gesetzentwurfs. Dem möchte man, soweit es nicht um (beispielsweise für soziale Zwecke bestimmte) Beiträge der Fraktionsmitglieder geht, zustimmen.

In einem anderen Punkt schafft das geltende Recht hingegen die wünschenswerte Eindeutigkeit. Zu den Spenden, die Parteien von politischen Stiftungen und Fraktionen nicht annehmen dürfen, rechnet das Parteiengesetz auch „geldwerte Zuwendungen aller Art“, wozu auch die Übernahme von Veranstaltungen und Maßnahmen gehört, mit denen ausdrücklich für eine Partei geworben wird (§ 27 Abs. 1 S. 2 in Verbindung mit § 26 Abs. 1 S. 2 PartG). Das Abgeordnetengesetz andererseits erlaubt es den Fraktionen, Öffentlichkeitsarbeit zu betreiben (§ 47 Abs. 3). Dass die Öffentlichkeitsarbeit von Fraktionen den Parteien, denen ihre Mitglieder angehören, Nutzen bringen kann (und soll), liegt auf der Hand und ist dem politischen System der Parteiendemokratie immanent. Folgerichtig bleibt daher den Fraktionen (auch nach dem hier unterbreiteten Vorschlag) nur die ausdrückliche Werbung für Parteien (und deren Kandidaten) untersagt.

Die Ansicht Naßmachers, PuZ B 16/2000, S. 15 (22), für eine aus öffentlichen Mitteln geförderte Öffentlichkeitsarbeit von Fraktionen gebe es neben der öffentlich subventionierten Parteiarbeit keinen Platz, ist nur schwer verständlich. Sollen Fraktionen sich nur durch ihre Sprecher im Plenum des Parlaments öffentlich äußern dürfen oder ihre sonstigen an die Öffentlichkeit gerichteten Mitteilungen auf private Kosten drucken lassen? Der politische Willensbildungs-, zumal der staatliche Entscheidungsfindungsprozess sind im demokratischen Verfassungsstaat notwendigerweise weitgehend öffentlich. Es ist daher nur konsequent,

dass nach § 47 Abs. 3 AbgG die Unterrichtung der Öffentlichkeit durch die Fraktionen und deren Mitglieder zu ihren Aufgaben gehört, für deren Erfüllung ihnen § 50 Abs. 1 AbgG einen Anspruch auf Geld- und Sachleistungen aus dem Bundeshaushalt gewährt. – Zu Fällen zweckwidriger Verwendung von Haushaltsmitteln der Fraktion zugunsten von Parteien s. den Bericht der Präsidentin des Deutschen Bundestages gemäß § 23 Abs. 5 PartG vom 29. Oktober 1997, Bundestagsdrucksache 13/ 8888, S. 25 f.

b) Zur Verhinderung unzulässiger staatlicher Parteienfinanzierung erscheint es geboten, den Parteien über das geltende Recht hinaus auch die Annahme von **Spenden solcher Unternehmen zu untersagen, die vom Staat beherrscht werden**. Dies gilt umso mehr, als die häufig anzutreffende Präsenz (ehemaliger) staatlicher Amtsträger, die regelmäßig zugleich Mitglieder einer Partei sind oder gar führende Parteifunktionen wahrnehmen, in den Vorstandsetagen oder Aufsichtsorganen solcher Unternehmen bei der Vergabe solcher Spenden den Verdacht der „Vetternwirtschaft“ nahe legt.

Vgl. auch die Empfehlungen der Herzog-Kommission, ZParl 2000, S. 309 (311). Nicolaus, ZParl 2000, S. 321 (322), schlägt demgegenüber eine Regelung vor, die solchen Unternehmen die Erbringung geldwerter Leistungen an die Parteien zwar erlaubt, diese aber als Abschlagszahlungen im Sinne von § 20 PartG wertet und dem Präsidenten des Deutschen Bundestages aufgibt, sie dem Unternehmen zu erstatten. Der damit verbundene Verwaltungsaufwand wäre indes kaum vertretbar. Der direkte Weg des Spendenannahmeverbotes ist nicht nur um vieles einfacher, er vermeidet vor allem auch mögliche Irritationen der Öffentlichkeit.

c) Die in § 25 Abs. 1 S. 2 Nrn. 3 – 6 PartG enthaltenen Spendenannahmeverbote sind aus unterschiedlichen, ausnahmslos auf der Hand liegenden Gründen gerechtfertigt. Die Annahme **anonymer Spenden** (§ 25 Abs. 1 S. 2 Nr. 5 PartG) schlechthin zu untersagen, also auch soweit es sich um Beträge unter 1 000 DM handelt, ist nicht zu empfehlen. Die Parteien erhalten eine Vielzahl von Kleinspenden, sie sind auf sie in hohem Maße angewiesen. Die Spender scheuen aus oft verständlichen Gründen – Öffentlichkeit und Nachbarschaft, nicht selten ein keineswegs spendenfreundliches Klima – das Bekanntwerden ihrer Spendentätigkeit, das auch dann nicht zuverlässig ausgeschlossen werden kann, wenn der Spender „nur“ der von ihm begünstigten Partei bekannt ist. Schließlich und vor allem: das Transparenzgebot (Artikel 21 Abs. 1 S. 4 GG) soll die Verbindung von Geld und Macht offen legen. Dass vermittelt einer Kleinspende auf die Willensbildung einer Partei Einfluss genommen werden könne, wäre indes eine geradezu lächerliche Annahme.

Vorstellbar ist allerdings, dass ein Spender, ohne sich zu erkennen zu geben, einer Partei bei verschiedenen Gelegenheiten und über unterschiedliche Empfänger, z. B. mehrere Parteigliederungen, Zuwendungen im Wert von jeweils weniger als 1 000 DM macht, die zusammen einen mehr oder weniger über dieser Grenze liegenden Betrag ergeben. Abgesehen davon, dass

wohl auch auf diese Weise ein nachhaltiger Einfluss auf die Politik der Partei nicht genommen werden kann, können diejenigen, die die Spenden entgegennehmen, den Zusammenhang in der Regel nicht erkennen. Es handelt sich hier wohl um eine jener Unvollkommenheiten, die im Parteienrecht unvermeidlich sind oder doch nur um einen unverhältnismäßigen Preis vermieden werden können.

Abgesehen von dem in § 25 Abs. 1 S. 2 Nr. 4 PartG geregelten Ausnahmefall sind die Parteien nicht gehindert, **Spenden von Berufsverbänden** anzunehmen. Diese sind ihrerseits befugt, steuerunschädlich bis zu 10 v. H. ihrer Einnahmen an Parteien zu spenden (§ 5 Abs. 1 S. 2 Nr. 5 b KStG). Diese Regelung sollte überdacht werden: Zwar schließt die Vorschrift des § 25 Abs. 1 S. 2 Nr. 4 PartG es aus, Berufsverbände als „Spendenwaschanlagen“ zu nutzen. Es dürfte letztlich auch nichts dagegen zu erinnern sein, dass solche Vereinigungen, die die Interessen ihrer Mitglieder wahrzunehmen haben, einzelne Parteien mit finanziellen Zuwendungen unterstützen, obgleich die Mitglieder als Wähler unterschiedliche Parteien bevorzugen. Denn das Verbandsinteresse kann durchaus eine politische Priorität zugunsten bestimmter Parteien und eine politische Gegnerschaft gegenüber anderen begründen. Auch Berufsverbände haben das Recht, ihre Mitwirkung an der politischen Willensbildung auf diese Weise zu betreiben (Artikel 9 i. V. m. Artikel 5 Abs. 1 S. 1 und 19 Abs. 3 GG). Ein Annahmeverbot für Spenden von Berufsverbänden scheidet deshalb aus. Indessen wäre zu erwägen, ob Berufsverbände in Höhe derjenigen Geld- oder geldwerten Leistungen, die sie Parteien zuwenden, zur Körperschaftsteuer herangezogen werden sollten. Da der Staat schon die Zahlung von Beiträgen an Berufsverbände als Werbungskosten steuerlich begünstigt (§ 9 Abs. 1 S. 3 Nr. 3 EStG), stellt sich die Freistellung der Verbände selbst von der Körperschaftsteuer, soweit sie diese Beiträge an Parteien weiterreichen, als eine Verdoppelung dieser Begünstigung dar.

d) Verschiedentlich wird die Forderung erhoben, den Parteien die Annahme von **Spenden juristischer Personen** zu verbieten.

Z. B. C. Landfried, Parteifinanzien und politische Macht, 2. Aufl., 1994, S. 301 f.; A. Römmele, Parteispenden in der Krise? PuZ B 16/2000, S. 23 (28).

Das Bundesverfassungsgericht (BVerfGE 85, 264 [314]) hält Spenden juristischer Personen nach der Rechtsordnung der Bundesrepublik Deutschland (in beliebiger Höhe) für zulässig. Nur deren steuerliche Begünstigung verstoße gegen das Recht des Bürgers auf gleiche Teilhabe an der politischen Willensbildung, weil sie denjenigen natürlichen Personen, die hinter den juristischen Personen stehen, eine zusätzliche Möglichkeit zur Einflussnahme auf die politische Willensbildung böten. Ein etwaiges Verbot von Spenden juristischer Personen wäre verfassungswidrig. Gewiss: Juristische Personen haben kein Wahlrecht. Wohl aber haben sie das Recht, auf die politische Willensbildung Einfluss zu nehmen, und es ist, wie schon für die Berufsverbände ausgeführt, kein Grund ersichtlich, sie bei der Wahrnehmung dieses Rechts

im Unterschied zu natürlichen Personen auf verbale Bekundungen zu beschränken. Aus der Sicht der Parteien handelt es sich bei dem Verbot, Spenden juristischer Personen anzunehmen, um einen massiven Eingriff in die Chancengleichheit. Die Ressourcen von Parteien, die mit ihrem Programm Wirtschaftskreise stärker ansprechen als andere, würden durch einen solchen Eingriff empfindlich verkürzt. Das wird zumal vor dem Hintergrund der krass unterschiedlichen Vermögenslage der Parteien und dementsprechend ihrer Möglichkeiten, aus eigenen Kapitalanlagen Unternehmensgewinne zu erzielen, klar erkennbar. Ein Verbot von Spenden juristischer Personen träge die Parteien ungleich, eben weil ihre politischen Ziele ungleich sind. Der Staat würde, was ihm untersagt ist, auf diese Weise die von ihm vorgefundene Wettbewerbslage zwischen den Parteien tiefgreifend verfälschen. Dem lässt sich nicht mit dem Argument begegnen, hohe Spenden, wie sie vorwiegend (aber keineswegs nur) von juristischen Personen gemacht würden, bedrohten in besonderem Maße die Unabhängigkeit der politischen Willensbildung in den Parteien. Dieser Gefahr begegnet das Grundgesetz mit dem Gebot öffentlicher Rechenschaftslegung u. a. über die Herkunft der Mittel einer Partei. Eine Begrenzung der Spendenhöhe erlaubt die Verfassung nicht.

Dem mit einer gewissen Hartnäckigkeit immer wieder erneuerten Vorschlag, Parteien die Annahme von Spenden juristischer Personen zu untersagen, ist entgegenzuhalten, dass die Verfassung die Abhängigkeit einer Partei von privaten Geldgebern keineswegs verbietet. Sie verlangt nur die Offenlegung einer solchen Abhängigkeit, damit der Wähler daraus die ihm angemessen erscheinenden Konsequenzen ziehen kann. – Auf Ablehnung stößt der Vorschlag, Spenden juristischer Personen zu verbieten, auch bei W. Rudzio, „Die Parteifinanz und die Zukunft des Parteiensystems“, ZParl 2000, S. 428 (439), im Blick auf die leichte, die Transparenz der Parteifinanz beeinträchtigende Umgehbarkeit eines solchen Verbots. Das wäre nur dann kein tragfähiges Argument (vgl. Landfried, a. a. O., S. 302), wenn einigermaßen verlässliche Instrumente zur Verhinderung der Umgehung zur Verfügung stünden.

e) Gründe für ein Verbot der Annahme von Zuwendungen von Todes wegen sind entgegen Nicolaus

ZParl 2000, S. 321 [324] – vgl. Artikel 1 Nr. 5 a des von ihm vorgelegten Gesetzentwurfs

nicht ersichtlich. Ein solches Verbot wäre nicht zuletzt ein rechtfertigungsbedürftiger Eingriff in die Testierfreiheit, die Artikel 14 Abs. 1 GG gewährleistet.

IV.

Eine Herabsetzung oder Staffelung der **Publizitätsgrenze** (§ 25 Abs. 2 PartG) wird nicht empfohlen. Sie wird zwar aus verfassungsrechtlichen wie aus verfassungspolitischen Gründen häufig gefordert.

Vgl. etwa Sachs-Ipsen, Artikel 21 Rdnr. 110 f.; Dreier-Morlok, Artikel 21 Rdnr. 110; v. Mangoldt/Klein/Starck-Strein, Artikel 21 Rdnr. 208, jew. m. N.

Auch dürfte die Annahme zutreffen, dass die den Parteien zufließenden Spenden von natürlichen Personen zum überwiegenden Teil aus Kleinspenden von weniger als 6 000 DM bestehen.

So Römmele, PuZ B 16/2000, S. 23 (28); dies bestätigen auch die Rechenschaftsberichte der im Bundestag vertretenen Parteien für 1998, vgl. Bundestagsdrucksache 14/2508, S. 36 (SPD), 62 (CDU), 80 (CSU), 102 (GRÜNE), 128 (PDS), 150 (FDP).

Die Parteien würden also vermutlich im Falle (etwa) einer Halbierung der Publizitätsgrenze keine ins Gewicht fallenden Einnahmeverluste zu besorgen haben. Indessen mögen sich diese Verhältnisse ändern, eine spätere Wiederanhebung der Publizitätsgrenze dürfte sich jedoch als politisch undurchsetzbar erweisen. Möglich ist es beispielsweise, dass angesichts der durch die unverantwortliche Kampagne nicht nur etlicher Produkte der Medienindustrie, sondern auch der Ministerpräsidentin eines Landes erzeugten Prangerwirkung zulasten einiger Spender nicht wenige, die bislang einen Betrag von mehr als 20 000 DM zu geben bereit waren, sich jetzt mit einer darunter liegenden Spendensumme begnügen werden. Aus verfassungsrechtlicher Sicht zwingt nichts zu einer Herabsetzung der Publizitätsgrenze. Sinn des Publizitätsgebots (Artikel 21 Abs. 1 S. 4 GG) ist es „den möglichen Einfluss des Geldes oder geldwerter Zuwendungen auf den Prozeß der politischen Willensbildung des Volkes offenzulegen“.

BVerfGE 85, 264 (321 f.).

Wo ein solcher Einfluss nicht droht, bedarf es deshalb von Verfassungs wegen entgegen Ipsen (a. a. O.) einer Benennung des Spenders nicht. Bei welchem Betrag diese Grenze zu ziehen ist, unterliegt grundsätzlich der Einschätzung des Gesetzgebers, der dabei einerseits die unteren Organisationsebenen der Parteien im Auge haben muss, andererseits seine Maßstäbe nicht an den Verhältnissen kleinster politischer Gruppierungen auszurichten braucht.

Vgl. BVerfGE 85, 264 (322).

Von diesen Überlegungen ausgehend, hat das Bundesverfassungsgericht 1992 eine Publizitätsgrenze in Höhe von 20 000 DM für verfassungsrechtlich zulässig erachtet. Die seither eingetretene Entwicklung des Geldwerts hat die Kaufkraft eines Betrages dieser Höhe deutlich gemindert. Es besteht also keine Veranlassung zu einer Änderung des geltenden Rechts.

v. Mangoldt/Klein/Starck-Strein, Artikel 21 Rdnr. 208, wirft dem Bundesverfassungsgericht vor, dass die Transparenzpflicht begründende Motiv der Kontrolle möglicher Einflussnahme durch Geld zu einem beschränkenden gemacht zu haben. Aber eben dies ist der Sinn einer auch von ihm für zulässig gehaltenen teleologischen Reduktion.

Durch eine **Stückelung von Spenden** darf die Publizitätspflicht nicht umgangen werden. Von einer Stückelung läßt sich allerdings nur sprechen, wenn die gleiche natürliche oder juristische Person einer Partei auf welcher Gliederungsebene auch immer mehrere Spenden zukommen läßt, die zusammengerechnet den Betrag von 20 000 DM

übersteigen. Mit den heutigen technischen Mitteln, die die Parteien vorzuhalten haben, lassen sich solche Manöver, die im Übrigen nicht stets von der Absicht der Verschleierung veranlasst sein müssen, in der Regel erkennen. Die Parteien sind dann zur Offenlegung verpflichtet. Hingegen bildet „die formale Selbständigkeit der juristischen Person eine im Regelfall unübersteigbare Grenze der Zusammenrechnung“.

So zu Recht Morlok, NJW 2000, S. 761 (764), der auch den Ausnahmefall benennt, dass eine Unternehmensgruppe der Partei eine Großspende ankündigt und ihr zugleich zur Kenntnis bringt, dass sie auf verschiedene ihrer Töchter aufgeteilt werden wird. S. a. Naßmacher, PuZ B 16/2000, S. 15 (20).

V.

Im geltenden Recht findet sich keine Aussage darüber, wann eine Partei eine ihr zugeordnete Spende „erlangt“ (vgl. § 23 a Abs. 1 S. 1, Abs. 2 PartG) oder „angenommen“ (vgl. § 23 a Abs. 1 S. 2 PartG) hat. In § 23 a Abs. 2 PartG werden entgegen § 25 Abs. 1 S. 2 PartG angenommene Spenden als „rechtswidrig erlangt“ angesehen, wenn sie nicht gemäß § 25 Abs. 3 PartG unverzüglich an das Präsidium des Bundestages „weitergeleitet werden“. Der Gesetzeswortlaut ist verwirrend, zumal er zwischen Spenden verschiedener Art (§ 27 Abs. 1 S. 2 PartG) nicht unterscheidet, vor allem aber auch deshalb, weil er den Fall nicht bedenkt, dass derjenige, der eine für eine Partei bestimmte Spende entgegennimmt, sie ihr nicht zuführt, sondern für andere Zwecke verwendet.

Die hier vorgeschlagene Bestimmung des § 30 Abs. 3 GE unternimmt es, den **Begriff der Annahme** einer der Partei zugeordneten unentgeltlichen Leistung je nach Art der Leistung unmissverständlich zu bestimmen und zugleich auf denjenigen, der die Leistung entgegennimmt, Druck auszuüben mit dem Ziel, sie der Partei auch zuzuführen.

VI.

Außerhalb oder doch am Rande des Gutachtauftrags liegt die etwa von der Sandler-Kommission angesprochene Empfehlung, **Direktspenden an Abgeordnete** generell für unzulässig zu erklären.

Bundestagsdrucksache 12/4425, S. 31.

Des sachlichen Zusammenhangs mit der Parteienfinanzierung wegen soll hier exkursweise dennoch darauf eingegangen werden.

Der Vorschlag betraf nicht den Fall, dass der Abgeordnete lediglich als „Empfangsbote“ für eine seiner Partei zugeordnete Spende auftritt; insoweit sei er verpflichtet, die Spende unverzüglich bei derjenigen Gebietsgliederung der Partei abzuliefern, für die sie bestimmt ist. Es ging also nur um den Abgeordneten oder den Kandidaten für ein parlamentarisches Mandat selbst zugeordnete Zuwendungen. Der Gesetzgeber ist der Empfehlung der Kommission nicht gefolgt. Für die Abgeordneten des Deut-

schen Bundestages schreiben auf der Grundlage des § 44 a Abs. 2 AbgG die Verhaltensregeln (§ 4) vor, dass sie über Geldspenden und geldwerte Zuwendungen aller Art (Spenden), die ihnen für ihre politische Tätigkeit zur Verfügung gestellt werden, gesondert Rechnung zu führen haben, dass Spenden, deren Wert 10 000 DM im Kalenderjahr übersteigt, unter Benennung des Spenders dem Präsidenten des Deutschen Bundestages anzuzeigen und von diesem zu veröffentlichen sind, wenn ihr Wert 20 000 DM übersteigt; § 25 Abs. 1 und 3 PartG wird für entsprechend anwendbar erklärt. Das geltende Recht erlaubt also den Abgeordneten die Annahme von Spenden. Diese Rechtslage hat die Billigung des Bundesverfassungsgerichts gefunden.

Vgl. BVerfGE 85, 264 (324 ff.).

Im Schrifttum sind die Meinungen geteilt. Die Herzog-Kommission beispielsweise schlägt vor: „Wer ein öffentliches Amt oder ein Mandat innehat, darf keine Spenden entgegennehmen. Spenden dürfen nur von der Partei verinnahmt werden.“

ZParl 2000, S. 309 (311) unter B I. 3.

Damit ist indessen, wie die Erwägung zeigt, „ob Direktspenden an einen Mandatsträger wie Spenden an seine Partei zu verwalten und zu veröffentlichen sind“ (ebenda, S. 312 unter C. 2) nur der Fall gemeint, daß Amts- oder Mandatsträger im bezeichneten Sinne als „Empfangsbote“ für eine der Partei zugeordnete Spende auftreten. Gegen Direktspenden an Abgeordnete wendet sich dagegen Christine Landfried (a. a. O., S. 144 ff.).

Nicolaus, ZParl 2000, S. 321 (325).

unter Artikel 2 Nr. 1 seines Gesetzentwurfs will Spenden an Abgeordnete grundsätzlich zulassen. Rudzio spricht sich ebenfalls in diesem Sinne aus mit der Begründung, ein Verbot von Spenden an Abgeordnete würde deren Selbstständigkeit weiter schwächen und „einer rigiden (weiteren) Parteienstaatlichkeit Vorschub leisten“.

ZParl 2000, S. 428 (439).

Der Vorschlag der Herzog-Kommission, Inhabern eines öffentlichen Amtes (welche Ämter sind gemeint?) oder parlamentarischen Mandats die Entgegennahme von Spenden schlechthin zu untersagen, geht an der Wirklichkeit vorbei (s. schon oben unter III. 1.). Die Inhaber öffentlicher Ämter und parlamentarischer Mandate sind es, die in der Öffentlichkeit ihre Partei personifizieren. Dass sie „durchlaufende“, also für die Partei bestimmte Leistungen „entgegennehmen“, ist unbedenklich, wenn sie sie unverzüglich ihrer bestimmungsgemäßen Verwendung, also der Partei, zuführen, und wenn es sich nicht um höhere Bargeldsummen handelt. Es ist auch zu bedenken, dass die von der Partei mit der Verwaltung der Finanzen Beauftragten oft ein parlamentarisches oder kommunales Mandat oder ein öffentliches Amt innehaben. Es entspricht der Erfahrung, dass ihnen etwa bei Versammlungen ihrer Partei kleinere Beträge „zugesteckt“ werden. Diesen Gegebenheiten trägt die hier vorgeschlagene Formulierung Rechnung (§ 30 Abs. 1 S. 2 und 3 GE).

In Ansehung der „Direktspenden“ rate ich von einem Verbot ab. Es müsste sowohl im Bundes- wie im Landesrecht niedergelegt werden (weil es sich um einen Gegenstand des Parlaments-, des Beamten- und des Kommunalrechts handelt) und für Inhaber staatlicher und kommunaler Ämter sowie parlamentarischer und kommunaler Mandate gleichermaßen gelten, und es müsste aus Gründen der Chancengleichheit auch für diejenigen gelten, die sich um Ämter und Mandate bewerben. Es entstünden Abgrenzungsschwierigkeiten gegenüber Leistungen, die Abgeordnete aus einem fortbestehenden Arbeitsverhältnis erhalten, obwohl sie die geschuldeten Dienste im bisherigen Umfang nicht mehr leisten können. Kandidaten, die sich um ein Wahlamt oder ein Mandat bewerben, müssen aus eigenen Mitteln oft nicht unerhebliche Beiträge zur Wahlkampffinanzierung leisten.

Ausführlich Landfried, a. a. O., S. 121 ff.

Dies fällt denjenigen, die schon ein Amt oder Mandat innehaben und sich um eine Wiederwahl bemühen, in der Regel leichter als anderen. Hier kann eine (im Übrigen steuerlich nicht privilegierte) Unterstützung durch Dritte Chancengleichheit begünstigen, aber auch die Unabhängigkeit des (künftigen) Amts- oder Mandatsinhabers von seiner Partei stärken. Andererseits gilt es allerdings zu verhindern, dass Abgeordnete und sonstige Amtsträger

ohne Wissen der Öffentlichkeit in Abhängigkeit von den Spendern geraten oder auch nur ein dahin gehender Anschein erweckt wird. Dem ist durch Offenlegung Rechnung zu tragen. Die Publizitätsgrenze für Abgeordnete sollte deutlich gesenkt werden: Leistungen eines Spenders, deren Geldwert 5 000 DM im Kalenderjahr übersteigt, sollten anzeige- und veröffentlichungspflichtig sein. Die Offenlegungspflicht ist darüber hinaus auch auf solche Leistungen zu erstrecken, die nicht erfolgreiche Kandidaten für ihre Bemühungen um ein Amt oder Mandat erhalten haben; insofern bedarf es einer gesetzlichen Grundlage.

VII.

Letztlich sind allem Bemühen, den Einfluss des Geldes auf die politische Willensbildung erkennbar zu machen, Grenzen gesetzt.

Vgl. BVerfGE 85, 264 (326).

Perfektionistische Regelungen laden, wie inländische und ausländische Erfahrungen zeigen, zu Umgehungen ein und sind geeignet, einen Schnüffeljournalismus zu begünstigen, dessen möglicher Nutzen hinter dem von ihm angerichteten Schaden regelmäßig zurückbleibt. Von dieser Überzeugung sind die hier angestellten Überlegungen getragen.

3. Abschnitt: Die Rechenschaftslegung und ihre Prüfung

I.

Die Parteien sind nach Artikel 21 Abs. 1 S. 4 GG verpflichtet, „über die Herkunft und Verwendung ihrer Mittel sowie über ihr Vermögen öffentlich Rechenschaft zu geben“. Dem Bundesverfassungsgericht zufolge zielt dieses Verfassungsgebot darauf ab, „den Prozeß der politischen Willensbildung für den Wähler durchschaubar zu machen und ihm zu offenbaren, welche Gruppen, Verbände oder Privatpersonen im Sinne ihrer Interessen durch Geldzuwendungen auf die Parteien politisch einzuwirken suchen“.

BVerfGE 20, 56 (106); st. Rspr., zuletzt BVerfGE 85, 264 (319).

Es soll aber nicht nur der Wähler wissen, wer seine Interessen durch finanzielle Zuwendungen an eine Partei zu befördern sucht. Auch die konkurrierenden Parteien sollen in den Stand gesetzt werden, davon Kenntnis zu nehmen, um daraus allfällige Konsequenzen für ihre eigene Strategie und Taktik zu ziehen: „Zum verfassungsrechtlichen Status einer Partei (Artikel 21 Abs. 1 GG) gehört das Recht, im Rahmen des Möglichen feststellen zu können, ob und in welchem Umfang private Geldgeber auf andere Parteien durch Spenden einzuwirken suchen. Die von Artikel 21 Abs. 1 S. 4 GG geforderte Transparenz der Parteifinanzierung dient der Sachgerechtigkeit und Offenheit

der Wahlentscheidung und kann sich damit auf den Wahlerfolg der einzelnen Parteien auswirken.“

BVerfGE 24, 300 (332 f.).

Schließlich soll die Rechenschaftspflicht zu ihrem Teil bewirken, dass dem Gebot des Artikel 21 Abs. 1 S. 3 GG, demzufolge die innere Ordnung der Parteien demokratischen Grundsätzen entsprechen muss, Genüge getan wird.

BVerfGE 85, 264 (319 f.).

Dabei geht es nicht nur um die Absicherung gegen undemokratische Einflüsse „von außen“. Vielmehr gilt es auch zu verhindern, dass die Führungsebene der Parteien, statt ihren Führungsanspruch durch das in freier Wahl zustande gekommene Votum der Parteimitglieder zu legitimieren, in die Lage kommt, diese Wahl durch die Erweisung oder Vorenthaltung finanzieller Zuführungen an Parteigliederungen oder einzelne Mitglieder aus „schwarzen Kassen“ zu manipulieren. Um der demokratischen Integrität der Parteien selbst willen also ist die Einnahmewie (seit der Ergänzung des Artikel 21 Abs. 1 S. 4 GG durch das 35. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 21. Dezember 1983, BGBl. I S. 1481) die Ausgabewirtschaft der Parteien offen zu legen.

Die **Transparenzpflicht** betrifft die gesamten Parteifinanzien,

der Forderung der Fürst-Kommission (vgl. deren Bericht, S. 182), die Pflicht zur öffentlichen Rechenschaftslegung in diesem Sinne zu erweitern, hat der Gesetzgeber mit der soeben genannten Verfassungsänderung entsprochen,

also nicht nur die Herkunft ihrer Einnahmen (wie nach der ursprünglichen Fassung des Artikel 21 Abs. 1 S. 4 GG), sondern wegen des erheblichen Staatsanteils an der Finanzierung der Parteien auch ihre Ausgabenwirtschaft. Die Pflicht zur Offenlegung der Vermögenslage kommt hinzu, weil sie dem Bürger einen Einblick in die bestehenden Machtverhältnisse zwischen den Parteien, aber auch der Parteien im Vergleich zu anderen gesellschaftlichen Gruppen ermöglicht und sich deshalb auf den Wahlerfolg der Parteien auswirken kann.

Die Rechenschaftspflicht der Parteien hat nach alledem verfassungsrechtlich einen hohen Rang,

Sachs-Ipsen, Artikel 21 Rdnr. 106,

denn sie soll die „Integrität des demokratischen Willensbildungsprozesses“ bewahren helfen.

AK-Preuß, Artikel 21 Abs. 1, 3 Rdnr. 71.

II.

Bei der ihm obliegenden Konkretisierung des Artikel 21 Abs. 1 S. 4 GG hat der Gesetzgeber darum Sorge zu treffen, dass die Rechenschaftsberichte der Parteien vollständig und richtig sind (vgl. § 246 HGB), denn nur unter dieser Voraussetzung können sie die ihnen zugeordnete Funktion erfüllen, die Bürger über die finanzielle Situation der Parteien ins Bild zu setzen. Das geltende Recht genügt diesen Anforderungen nur zum Teil.

1. Hinsichtlich der **Einnahmerekchnung** ergibt sich Änderungsbedarf wegen der vorgeschlagenen Neudefinition des Spendenbegriffs und der Forderung, Mitglieds- und sonstige regelmäßige Beiträge, aber auch Zuwendungen von Todes wegen und geldwerte Zuwendungen jeweils gesondert im Rechenschaftsbericht auszuweisen (oben 2. Abschnitt II. 1.; vgl. § 29 Abs. 2 GE); darauf wird verwiesen. – Die „**sonstigen Einnahmen**“ (§ 24 Abs. 2 Nr. 7 PartG) fallen bei den Parteien nicht entscheidend ins Gewicht.

Für die Bundestagsparteien vgl. deren Rechenschaftsberichte für 1998, Bundestagsdrucksache 14/2508.

Eine weitere Aufschlüsselung erscheint deshalb nicht geboten. Keine völlige Klarheit besteht darüber, ob Mitgliedsbeiträge erst mit ihrer Einzahlung oder schon zum Zeitpunkt ihrer rechtlichen Entstehung zu berücksichtigen sind; das **Zuflussprinzip** sollte im Gesetz niedergelegt werden.

Vgl. L. Schruff, Zur Rechenschaftslegung und Prüfung politischer Parteien in: Festschrift für R. Ludewig, 1996, S. 953 (960 f.).

Dementsprechend wird vorgeschlagen, in § 26 Abs. 1 S. 1 PartG (= § 31 Abs. 1 GE) das Wort „zufließende“ durch „zugeflossene“ zu ersetzen.

2. Was die **Ausgabenrechnung** anbelangt, ist durch § 24 Abs. 3 PartG den verfassungsrechtlichen Anforderungen genügt. Aus rechtspolitischer Sicht ist zweierlei zu bemerken: Die Unterscheidbarkeit der „Ausgaben für allgemeine politische Arbeit“ von den „Ausgaben für Wahlkämpfe“ (§ 24 Abs. 3 Nrn. 3 und 4 PartG) ist schwierig und jedenfalls solange nicht kontrollierbar (also der diskretionären Entscheidung der Parteien anheim gegeben), als der Gesetzgeber nachvollziehbare Kriterien für eine solche Unterscheidung nicht vorgibt. Dessen bedarf es aber auch nicht, ganz abgesehen von der objektiven Unauffindbarkeit solcher Unterscheidungsmerkmale. Weil die „allgemeine politische Tätigkeit der Parteien außerhalb von Wahlkämpfen und während derselben die gleiche“ ist (BVerfGE 85, 264 [285]), ist jene Unterscheidung eine künstliche, auf die jedenfalls in der bisherigen Form verzichtet werden sollte. Immerhin ist es für den Bürger von einem gewissen Interesse, welche Mittel eine Partei im unmittelbaren Zusammenhang mit einem bevorstehenden (Europa-, Bundestags-, Landtags- oder Kommunal-)Wahltermin für gezielte Wahlkampfaktionen (Versammlungen, Plakatierungen, Anzeigenserien) aufgewendet hat. Wollte man diesem Interesse Folge geben, bedürfte es einer Regelung, die den Parteien aufgibt, in ihrer Ausgabenrechnung mitzuteilen, welche Beträge sie innerhalb eines bestimmten (etwa drei Monate umfassenden) Zeitraums vor dem Wahltag für bestimmte Tätigkeiten aufgewendet haben. Wollte man dabei Vollständigkeit erzielen, insbesondere auch die Direktwahl öffentlicher Amtsträger einbeziehen, wäre der Regelungs- und der daraus folgende Verwaltungsaufwand erheblich. Begnügte man sich mit entsprechenden Angaben für die Europa-, Bundestags- und Landtagswahlen, wäre dem Interesse der Öffentlichkeit an der Erkennbarkeit der Wahlkampfkosten wohl in hinreichender Weise genügt. Von einer diesbezüglichen Empfehlung wird indessen hier abgesehen, da eine begrifflich genaue Umschreibung „typischer“ Wahlkampfaktionen zunächst von den Parteien selbst zu liefern wäre. – Ein weiterer Punkt ist die von der Parteienfinanzierungskommission für das Jahr 1998 angesprochene Frage, ob die bisherige Ausgestaltung der Ausgabenrechnung eine hinreichende Grundlage für die ihr auftragene Ermittlung der parteikostenrelevanten Preisentwicklung (§ 19 Abs. 6 S. 2 – 4 PartG) vermittelt.

Vgl. Bundestagsdrucksache 14/637, S. 33.

Die Kommission hat von einer Empfehlung zur Änderung des Parteiengesetzes abgesehen. Das kann auch hier geschehen, weil eine Indexierung der absoluten Obergrenze vorgeschlagen wird (oben 1. Abschnitt VI. 5. und 6.).

3. In Ansehung der **Vermögensrechnung** schließlich sind die Mängel des geltenden Rechts offensichtlich. Sie gibt, nicht zuletzt wegen der eine Verschleierung insbesondere der Einnahmen aus Vermögen gestattenden, vom Gesetz (§ 27 Abs. 2 S. 1 PartG) erlaubten Saldierungsmöglichkeiten,

dazu der Vermerk über die Besprechung der Vertreter von CDU, CSU, FDP und SPD vom 12. Dezember 1983 unter II. 2,

aber auch wegen des Verzichts auf jegliche Einzelheiten und in Ermangelung wirklichkeitsgerechter Bewertungsmaßstäbe,

dazu der Bericht der Präsidentin des Deutschen Bundestages gem. § 23 Abs. 5 PartG vom 29. Oktober 1997, Bundestagsdrucksache 13/8888, S. 58,

keine Grundlage für eine realitätsnahe Einschätzung der Vermögenslage der Parteien und steht deshalb mit den verfassungsrechtlichen Anforderungen nicht in Einklang. Wie dem Bedürfnis nach weiteren Konkretisierungen abzuwehren ist, ist jedoch zunächst aus betriebswirtschaftlicher Sicht zu klären.

Nach Schruff, a. a. O., S. 965, kommt es auf den Verkehrswert an (s. aber S. 968 f.); dies geböten der Grundsatz der Vollständigkeit und der Gleichwertigkeit von Geld- und Sachspenden. S. a. ebenda, S. 967, zu ausstehenden Mitgliedsbeiträgen, S. 968 zu Forderungen auf staatliche Mittel.

III.

Das geltende Recht erstreckt die Rechenschaftspflicht der Parteien lediglich auf deren Gebietsverbände (§ 24 Abs. 1 S. 3 PartG), nach überwiegender Meinung hingegen (im Unterschied zu so genannten Teilorganisationen) nicht auf ihre **Neben- und Hilfsorganisationen**.

Vgl. etwa Kunig in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts II, § 33 Rdnr. 33; v. Münch/Kunig-v. Münch, Artikel 21 Rdnr. 62; a. M. Dreier-Morlok, Artikel 21 Rdnr. 109 unter Hinweis auf G. Westerwelle, Das Parteienrecht und die politischen Jugendorganisationen, 1994, S. 144 f.

Da die Parteien Organisationsfreiheit genießen, ist es ihnen überlassen, wie sie ihr Verhältnis zu diesen Organisationen rechtlich ausgestalten. Handelt es sich um rechtlich unselbstständige Teilorganisationen, werden sie von der Rechenschaftspflicht umfaßt. Sind sie rechtlich selbstständig, ist das aber nicht der Fall.

Dieses Ergebnis kann nicht überzeugen. Träfe es zu, stünde es den Parteien frei, sich so zu organisieren, daß sie sich, unter Umständen zu erheblichen Teilen, den verfassungsrechtlichen Vorgaben entziehen können. Das leuchtet jedenfalls für die Rechenschaftspflicht nicht ein, ebenso wenig aber auch für das Gebot der innerparteilichen Demokratie. Die Artikel 21 Abs. 1 S. 3 und 4 GG zugrunde liegenden Motive würden unterlaufen, vermöchten die Parteien durch eine „Auslagerung“ von Teilen ihrer Organisation jenen Geboten einen Teil ihrer Wirkung zu nehmen. Für den hier zu erörternden Gegenstand liegt auf der Hand: Unterliegen Neben- und Hilfsorganisationen der Parteien nicht der Pflicht zur Rechenschaftslegung, wird die verfassungsrechtlich gebotene Durchsichtigkeit der Finanzverhältnisse der Parteien beeinträchtigt. Diese Organisationen sind daher in die Rechenschaftspflicht einzubeziehen. Dem steht nicht entgegen, dass nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts diese Organisationen an dem so genannten Parteienprivileg des Artikel 21 Abs. 2 GG nicht teilhaben,

vgl. BVerfGE 2, 1 (78); 5, 85 (392),

für sie insoweit also das allgemeine Vereinsrecht gilt. Der Gesetzgeber ist zumindest verfassungsrechtlich nicht gehindert, die rechtlichen Auswirkungen der den Parteien zustehenden Organisationsfreiheit unterschiedlich zu bemessen. Das Grundrecht der Vereinigungsfreiheit (Artikel 9 Abs. 1 GG), auf das sich die rechtlich selbstständigen Neben- und Hilfsorganisationen der Parteien nach Artikel 19 Abs. 3 GG berufen können, ist gegenüber gesetzlichen Einschränkungen nicht schlechthin resistent. Wenn es der Zweck des Artikel 21 Abs. 1 S. 4 GG erfordert, die Neben- und Hilfsorganisationen der Parteien ebenso wie ihre Teilorganisationen in die Pflicht zur Rechenschaftslegung einzubeziehen, so ist deren Erstreckung auf diese Organisationen ein zulässiger Eingriff in die Vereinigungsfreiheit.

Allgemein zu den Schranken des Grundrechts der Vereinigungsfreiheit etwa: BVerfGE 30, 227 (243); H. Bauer in: Dreier, Grundgesetz, Band I, 1996, Artikel 9 Rdnr. 24 m. N. – strikt gegen die Zulässigkeit über die in Artikel 9 Abs. 2 GG ausdrücklich vorgesehenen hinausgehende Einschränkungen M. Kemper in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, Band I, 4. Aufl., 1999, Artikel 9 Rdnrn. 163 f.

Es wird hier also der Standpunkt vertreten, dass die Parteien nicht unmittelbar von Verfassungen wegen verpflichtet sind, über die Finanzen ihrer Neben- und Hilfsorganisationen Rechenschaft zu legen (so wohl Morlok, a. a. O.), dass aber der Gesetzgeber befugt und dass ihm aus verfassungspolitischen Gründen zu raten ist, eine solche Verpflichtung zu begründen.

Angesichts der Tatsache, dass sich im Vorfeld der Parteien vielfältige Organisationen tummeln, die mehr oder minder unverblümt deren politische Ziele propagieren, muss der Gesetzgeber diejenigen Organisationen, die er in die Rechenschaftspflicht der Parteien einbeziehen will, allerdings nach ihren typischen Merkmalen benennen. Sie müssen nach Möglichkeit formaler Art sein. Es wird deshalb vorgeschlagen, die Hilfs- und Nebenorganisationen der Parteien als Organisationen zu definieren, die nach dem in ihrer Satzung festgelegten Selbstverständnis oder dort bestimmten Zweck grundsätzlich die Ziele einer Partei unterstützen, und auf sie die Rechenschaftspflicht der Parteien zu erstrecken. Der rechtlichen Selbstständigkeit dieser Organisationen, wo sie besteht, ist in der Weise Rechnung zu tragen, dass die Parteien für sie gesonderte Rechenschaftsberichte vorlegen. Zu diesem Zweck haben sie der für sie rechenschaftspflichtigen Partei (und entsprechend dem für die Prüfung ihres Rechenschaftsberichts bestellten Wirtschaftsprüfer) uneingeschränkter Zugang zu ihren Unterlagen zu gewähren (vgl. § 29 Abs. 10 GE).

Ein Sonderproblem bilden die **politischen Stiftungen**. Ihre Parteinähe steht außer Frage. Soweit und solange es sich bei ihnen, wie im Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 14. Juli 1986

BVerfGE 73, 1

vorausgesetzt und gefordert, um „von den Parteien rechtlich und tatsächlich unabhängige Institutionen“ handelt,

„die sich selbständig, eigenverantwortlich und in geistiger Offenheit“ ihrer Aufgaben annehmen, kann nicht davon ausgegangen werden, dass sie sei es auch rechtlich selbstständige Teile derjenigen Partei bilden, der sie sich nahe fühlen. Es wäre allerdings zu wünschen, dass auch die politischen Stiftungen in einer derjenigen der Parteien vergleichbaren Form über ihre finanziellen Verhältnisse öffentlich Rechenschaft legen.

IV.

Die Herzog-Kommission hat der CDU nahe gelegt, die **innerparteiliche Finanzkontrolle** zu verbessern. Es solle „ein hauptamtlicher, weisungsunabhängiger Finanzbeauftragter bestellt werden, der für die Recht- und Ordnungsmäßigkeit der Parteifinzen verantwortlich ist. Ihm wird eine weisungsunabhängige Kontrollstelle (Controlling) zugeordnet“.

ZParl 2000, S. 309 (311) unter A.

Die CDU ist dieser Empfehlung auf ihrem Essener Parteitag im April 2000 im Wesentlichen gefolgt und hat dementsprechend die Bestellung eines Finanzbeauftragten und eines Revisionsbeauftragten beschlossen, deren Aufgaben in den §§ 19 und 19 a ihrer Finanz- und Beitragsordnung näherhin geregelt sind. In den Finanzordnungen anderer Parteien finden sich vergleichbare Regelungen.

Der Vorschlag der Herzog-Kommission ist, auch nach deren Ansicht (vgl. a. a. O., S. 312 unter C), verallgemeinerungsfähig. Er ist geeignet, das Finanzgebaren der Parteien nach innen wie nach außen durchschaubarer zu machen und dadurch sowohl dem Prüfer als auch etwa notwendig werdenden staatlichen Kontrollen die Wahrnehmung ihrer Aufgaben zu erleichtern. Der Gesetzgeber sollte sich freilich mit wenigen, auf das Grundsätzliche beschränkten Vorschriften begnügen und die Einzelheiten, schon mit Rücksicht auf die unterschiedliche Größe und Gliederung der Parteien, deren Satzungen überlassen. Zu diesen Einzelheiten gehört insbesondere die Frage, ob es Finanz- und Revisionsbeauftragte – was jedenfalls den größeren Parteien anzuraten ist – auch auf den und ggf. welchen unteren Ebenen der Partei geben soll. Vorgeschlagen wird eine Ergänzung des § 6 und die Einfügung eines § 11 a in das Parteiengesetz (vgl. den beigefügten GE).

V.

Nach § 23 Abs. 2 S. 1 und 2 PartG ist der Rechenschaftsbericht einer Partei von einem Wirtschaftsprüfer, einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft oder einem vereidigten Buchprüfer zu prüfen. In § 31 PartG ist bestimmt, wer nicht als Prüfer bestellt werden darf und welche Pflichten dem Prüfer obliegen. Diese Vorschriften bedürfen im Licht jüngerer Erfahrungen der Überprüfung.

1. Festzuhalten ist an der **Bestellung des Prüfers durch die zu prüfende Partei**. Verfehlungen der Prüfer sind bisher nicht bekannt geworden, mit Ausnahme der Tatsache, dass in einem Falle ein Prüfer möglicherweise davon ge-

wusst hat, dass die von ihm geprüfte Partei in ihrem Rechenschaftsbericht Finanzanlagen oder Geldbestände (§ 24 Abs. 4 Nr. 1 I. 3., II. 3. PartG) verschwiegen hat. Dieses mögliche Fehlverhalten ergab sich aus dem Umstand, dass der Prüfer zugleich andere Funktionen im Dienst der Partei wahrgenommen hat. Das geeignete Mittel, dem für die Zukunft zu begegnen, ist eine **Erweiterung der Unvereinbarkeitsvorschriften** des § 31 Abs. 1 PartG. Mein Vorschlag (s. § 18 Abs. 2 S. 4 GE) folgt insoweit im Wesentlichen demjenigen von Nicolaus,

ZParl 2000, S. 321 (322) – vgl. Artikel 1 Nr. 2 a des von ihm vorgelegten Gesetzentwurfs; s. a. § 319 HGB.

Ihm wird Nachdruck verliehen durch die Vorschrift, dass ein von einem verhinderten Prüfer erteilter Prüfungsvermerk unwirksam und der Rechenschaftsbericht in diesem Fall als nicht abgegeben anzusehen ist (§ 35 Abs. 3 S. 2 GE).

Alternativ zur Bestellung des Prüfers durch die Partei selbst käme nur eine Bestellung durch eine staatliche Stelle in Betracht. Auch wenn sich eine solche fände, läge in einer Fremdbestimmung des Prüfers ein nicht unerheblicher Eingriff in die Parteienfreiheit, da der Prüfer notwendigerweise Einblick in parteiinterne Vorgänge erhält, die nicht bekannt werden zu lassen die Partei ein berechtigtes Interesse haben kann. Ein solcher Eingriff müsste durch einen gewichtigen Grund gerechtfertigt werden. Ein derartiger Grund bestünde aber nur dann, wenn sich feststellen ließe, dass Prüfer nicht nur in einem Einzelfall, sondern mit einer gewissen Häufigkeit gegen die ihnen obliegenden Pflichten verstoßen haben.

Aus den genannten Gründen erscheint auch die Einführung eines Rotationsprinzips nicht geboten, das die Parteien verpflichtet, den Prüfer in regelmäßigen Abständen zu wechseln. Dazu ist auch auf den Gesichtspunkt der Kosten hinzuweisen. Schon jetzt fallen jedenfalls bei den größeren Parteien die Kosten der Wirtschaftsprüfung ins Gewicht. Eben dies hat den Gesetzgeber bewegt, bei kleineren Parteien sich mit einer Buchprüfung zu begnügen (§ 23 Abs. 2 S. 2 PartG). Die Kosten dürften in der Einarbeitungsphase eines Prüfers steigen. Eine Maßnahme dieser Art – gleiches gilt für eine etwaige Erweiterung des Prüfungsumfanges nach § 29 Abs. 1 PartG – müsste deshalb mit der Bestimmung einhergehen, dass der Staat die Kosten der Prüfung übernimmt.

2. Ob und gegebenenfalls wie die Prüfungsrechte und -pflichten des Prüfers gegenüber der von ihm zu prüfenden Partei (§ 29 Abs. 2 und 3 PartG) einer Erweiterung fähig und bedürftig sind, ist hier nicht zu beurteilen; auf das betriebswirtschaftliche Gutachten sei verwiesen.

3. Ergänzend sei auf die mehrfache Bezugnahme des Parteiengesetzes auf die Grundsätze der ordnungsgemäßen Buchführung „unter Berücksichtigung des Gesetzeszweckes“ (gemeint: des Parteiengesetzes) aufmerksam gemacht (§§ 24 Abs. 1 S. 2, 28 S. 2). Was unter den Grundsätzen ordnungsgemäßer Buchführung zu verstehen ist, dürfte einigermassen klar sein.

Vgl. etwa §§ 238 Abs. 1 S. 1, 243, Abs. 1, 297, Abs. 2 S. 2 HGB; U. Leffson, Die Grundsätze ordnungsmä-

ger Buchführung, 7. Aufl., 1987; H. W. Kruse, Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung, 1970.

Die offenbar einschränkende, jedenfalls modifizierende Hinzufügung „unter Berücksichtigung des Gesetzeszwecks“ verwirrt jedoch und schafft Rechtsunsicherheit, weil nicht zu erkennen ist, was sich dahinter verbirgt. Sollte der Gesetzgeber mit dieser Formulierung bestimmte Vorstellungen verbinden, mag er sie zum Ausdruck bringen, wenn aber nicht, auf diese Wendung verzichten.

Auch M. Cornils, VerwArch 91 (2000), S.327 (340 f.), weiß offenbar damit nichts anzufangen.

VI.

Eine **staatliche Prüfung** des Finanzgebarens der Parteien ist insoweit unausweichlich, allerdings auch nur insoweit verfassungsrechtlich hinnehmbar, als sie der Durchsetzung des Verfassungsgebots der Transparenz zu dienen hat.

Eine „polizeiliche Finanzkontrolle“, wie es im Parlamentarischen Rat genannt worden ist (dazu K.-B. v. Doemming/R. W. Fülllein/W. Matz, JöR N. F. 1 (1951), S. 207), scheidet aus Gründen der Parteienfreiheit aus.

Da der Rechenschaftsbericht der Partei das Mittel ist, durch welches diese Transparenz hergestellt wird, obliegt es dem Staat, freilich nur subsidiär gegenüber der Pflicht der Parteien zur Selbstkontrolle, auf die Richtigkeit und Vollständigkeit der Rechenschaftsberichte zu achten. Das gilt umso mehr, als von der Korrektheit der Angaben der Parteien über wesentliche Teile ihrer Einnahmen (vgl. § 29 Abs. 2 Nrn. 1 – 5 GE) die Höhe der an sie auszukehrenden Mittel teilweise abhängt. Dennoch bleibt es dabei: „Der Adressat der Rechnungslegung ist nicht der Staat, sondern die Öffentlichkeit und damit auch die anderen Parteien als Glieder der öffentlichen Meinung“; das Grundgesetz beabsichtigt nicht (auch nicht nach der Änderung des Artikel 21 Abs. 1 S. 4 GG durch das 35. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes), „eine behördliche Kontrolle der Parteien auf dem Wege über die Prüfung der Finanzierung einzuführen“.

Bericht der Parteienrechtskommission, 1957, S. 184; ähnlich Dreier-Morlok, Artikel 21 Rdnr. 107. – Manch eifernder Vorschlag der letzten Zeit übersieht diesen fundamentalen Aspekt.

Das geltende Recht verweist die staatliche Prüfung der Rechenschaftsberichte in die Zuständigkeit des Präsidenten des Deutschen Bundestages als der auch für das Festsetzungsverfahren zuständigen mittelverwaltenden Stelle, stattet ihn mit Befugnissen aus und legt ihm Pflichten auf, die denen des Wirtschaftsprüfers entsprechen (§§ 23 Abs. 3 S. 1, 29 PartG). Der Präsident nimmt diese Kompetenz – in Ermangelung ausreichender administrativer Ressourcen – nicht in dem vom Gesetz gebotenen Umfang und mit nachvollziehbarem Unbehagen wahr.

Vgl. den Bericht der Bundestagspräsidentin vom 29. Oktober 1997, Bundestagsdrucksache 13/8888, S. 12.

Unter politischen Gesichtspunkten erscheint es mehr als zweifelhaft, ob es zweckmäßig ist, den Präsidenten des Deutschen Bundestages, der einerseits ein prominenter Exponent seiner Partei ist, andererseits seinem Amt eine gewisse Distanz zu den tagespolitischen Auseinandersetzungen schuldet, mit einer derart delikaten Aufgabe zu betrauen. Die Zuständigkeit des Bundestagspräsidenten unterliegt nur insoweit keinen Bedenken, als seine Entscheidungen strikt gesetzgebunden und ihm keine Beurteilungs- und Ermessensspielräume belassen sind.

So ist denn auch immer wieder die Einrichtung einer unabhängigen Kontrollbehörde angeregt worden, die etwa der in den USA bestehenden Federal Election Commission (FEC) nachgebildet werden könnte.

Vgl. z. B. P. Lösche, Wovon leben die Parteien? Über das Geld in der Politik, 1984, S. 128 f.; Römmele, PuZ B 16/2000, 23 (29).

Ein anderes Beispiel bietet Frankreich. Seit dort im März 1988 das System der Parteien- und Kandidatenfinanzierung neu geregelt wurde,

Loi organique Nr. 88-226 und Loi Nr. 88-227 vom 12. März 1988, Journal Officiel vom 12. März 1988, S. 3288 ff.; Einzelheiten bei Schmitt, ZParl 1993, S. 73 (80 ff.),

gibt es zwei eigens zum Zwecke der Kontrolle des Finanzgebarens von Parteien und Kandidaten geschaffene Einrichtungen: die Commission pour la transparence financière de la vie politique, der die Überwachung der Vermögenserklärungen der politischen Amtsträger (mit Ausnahme des Staatspräsidenten) obliegt, und die Commission nationale des comptes de campagne et de financement politique (CCFP), deren Aufgabe es unter anderem ist, die jährlichen Rechenschaftsberichte der Parteien zu prüfen und zu veröffentlichen.

Schon die Zusammensetzung einer solchen Behörde ist schwierig.

Dazu und zum Folgenden Naßmacher, PuZ B 16/2000, S. 15 (18). – In Deutschland wurde immer wieder der Bundesrechnungshof in Vorschlag gebracht, z. B. von der Fürst-Kommission, Bericht, S. 222 f.; anders die Sandler-Kommission, Bundestagsdrucksache 12/4425, S. 43. Die jeweiligen Präsidenten des Bundesrechnungshofs haben sich diesem Ansinnen bisher stets erfolgreich widersetzt, vgl. den Bericht des Innenausschusses des Deutschen Bundestages, Bundestagsdrucksache 10/697, S. 5, und dies zu Recht: Nach § 21 Abs. 2 PartG prüft der Bundesrechnungshof, ob der Präsident des Deutschen Bundestages als mittelverwaltende Stelle die den Parteien zustehenden staatlichen Mittel den Vorschriften des Parteiengesetzes entsprechend festgesetzt und ausgezahlt hat. Der Bundesrechnungshof würde sich selbst überwachen müssen, wenn ihm die Zuständigkeiten des Bundestagspräsidenten übertragen würden.

Die FEC besteht aus je drei Vertretern der beiden großen Parteien. Welche Parteien wären in Deutschland zu berücksichtigen? Selbst eine Beschränkung auf die im

Bundestag und in den Landtagen vertretenen Parteien wäre schwerlich akzeptabel, da es einer so zusammengesetzten Behörde auch obläge, die Rechenschaftsberichte derjenigen Parteien zu kontrollieren, die sie aus ihrer dominierenden Rolle zu verdrängen suchen. Wer sich das in den parlamentarischen Untersuchungsausschüssen üblich gewordene Gezänk vergegenwärtigt, kann sich überdies leicht vorstellen, welches Maß an Objektivität in einem Kontrollorgan dieser Art erreichbar wäre. Die französische Transparenzkommission besteht aus drei hohen Richtern und Beamten: dem Vizepräsidenten des Conseil d'Etat und den Präsidenten der Cour des cassation und der Cour des comptes; die CCFP rekrutiert sich aus je drei Mitgliedern der genannten Einrichtungen, die von einem Verwaltungsstab unterstützt werden, Experten heranziehen und auf die Amtshilfe der Kriminalpolizei zurückgreifen können. Die Einbeziehung hoher Funktionsträger der Justiz (die nicht ohne Mitwirkung der Parteien in ihr Amt gelangt sind und ihnen nicht selten angehören) ist problematisch, weil sie damit außerhalb eines gerichtsförmig geregelten Verfahrens in einer Angelegenheit von großer politischer Brisanz in die Nähe der Tagespolitik gerückt werden, zu der sie in ihren Ämtern Distanz zu gewinnen und zu halten verpflichtet sind. Zudem wären Entscheidungen einer solchen Kontrollbehörde fach- und verfassungsgerichtlicher Überprüfung zugänglich, und ihre Erkenntnisse können straf- und finanzgerichtliche Verfahren zur Folge haben. Mitglieder des Bundesrechnungshofs kommen aus dem schon genannten Grund nicht in Betracht.

Ließen sich die Probleme der Zusammensetzung einer solchen Behörde lösen – man könnte immerhin an eine oder mehrere vom Bundespräsidenten an deren Spitze berufene Persönlichkeiten denken, deren fachliche Qualifikation und Erfahrung ihnen zusammen mit einem demjenigen der Richter nachgebildeten Status (Hauptamtlichkeit eingeschlossen) Ansehen und Unabhängigkeit verschafft –, bliebe einerseits der Aufwand zu bedenken, der mit ihrer Einrichtung einherginge: Im Unterschied zur Verwaltung des Deutschen Bundestages

müsste die Behörde über einen bürokratischen Apparat verfügen, der sie in den Stand setzt, ihre Aufgaben wirksam zu erfüllen. Daraus aber ergäben sich wiederum verfassungsrechtliche Bedenken: Parteien dürfen eben nicht einer umfassenden staatlichen Finanzkontrolle unterworfen werden, wozu eine solche Behörde immerhin geneigt sein könnte, die mit weit reichenden Befugnissen zur Ausleuchtung des Finanzgebarens der Parteien auszustatten wäre, wenn sie ihren Aufgaben wirksam nachkommen können soll.

Mit einiger Berechtigung wird schließlich darauf verwiesen, dass jedenfalls die Erfahrungen mit der US-amerikanischen FEC zur Nachahmung nicht ermutigen. Auch die neueren Bemühungen des französischen Gesetzgebers haben Regelwidrigkeiten der Parteien weder verhindert noch in vollem Umfang ihre Aufklärung ermöglicht.

Dazu M. Wiegel, Der Staat hat die Rolle der Firmen übernommen, FAZ vom 3. Dezember 1999.

Naßmacher (a. a. O.) warnt vor „symbolischer Politik“. Die Vorkommnisse der jüngsten Vergangenheit bieten bei nüchterner Betrachtung auch keinen wirklichen Anlass, das staatliche Kontrollsystem zu erweitern. Es hat ja funktioniert: Die Mängel der Rechenschaftsberichte der CDU wurden aufgedeckt, die der Vermögensrechnung generell innewohnenden erkannt. Es gilt also, genau besehen, nur, den Präsidenten des Deutschen Bundestages von denjenigen Aufgaben zu entlasten, die er nicht zu erfüllen vermag und für die er mit Rücksicht auf seine politische Funktion auch nicht geeignet erscheint.

Die daraus zu ziehenden Schlussfolgerungen betreffen das Festsetzungsverfahren. Auf die im folgenden vierten Abschnitt anzustellenden Erwägungen wird daher verwiesen. Der Vorschlag sieht für den Fall, dass der Präsident des Deutschen Bundestages auf mögliche Mängel des Rechenschaftsberichts einer Partei aufmerksam wird, die Einschaltung eines Wirtschaftsprüfers oder einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft vor, deren Prüfergebnisse ihn für den weiteren Fortgang des Verfahrens binden.

4. Abschnitt: Festsetzung von staatlichen Mitteln und Sanktionierung von Verstößen gegen das Parteiengesetz

I.

Die im Anschluss an die Aufdeckung von Fehlern im Rechenschaftsbericht der CDU für 1998 erfolgten öffentlichen Auseinandersetzungen in Politik und Wissenschaft haben zu der Erkenntnis geführt, dass die Regelungen des Parteiengesetzes mit einer **Vielzahl von Unklarheiten und Mängeln** behaftet sind. Sie betreffen, abgesehen von den bereits behandelten Vorschriften über Art und Inhalt der Rechenschaftslegung, deren Prüfung und die Spendenproblematik, vor allem das **Festsetzungsverfahren** und die bei Vorlage eines unrichtigen Rechenschaftsberichts vorgesehenen **Sanktionen**.

Die einschlägigen Presseveröffentlichungen können hier nicht aufgeführt werden. Aus dem in wissenschaftlichen Zeitschriften erschienenen Schrifttum (wo jene Presseveröffentlichungen zitiert werden), seien die folgenden Arbeiten genannt: Cornils, VerwArch 2000, S. 327; O. Depenheuer/B. Grzeszick, DVBl. 2000, 736; J. Ipsen, JZ 2000, S. 685; T. Koch, NJW 2000, S. 1004; M. Morlok, NJW 2000, S. 761; H. H. Klein, NJW 2000, S. 1441.

Die Auslegung des § 19 Abs. 4 S. 3 PartG ist heiß umstritten. Ob für die §§ 19 Abs. 4 S. 3 und 23, Abs. 4 S. 3 PartG ein formeller oder materieller Begriff des Rechenschaftsberichts zugrunde zu legen ist, ist ebenso Gegen-

stand des Streits wie das Verhältnis der in diesen Vorschriften angedrohten Maßnahmen zu der durch § 23 a PartG angeordneten Sanktion. Diejenigen, die §§ 19 Abs. 4 S. 3 und 23, Abs. 4 S. 3 PartG dahin gehend auslegen, dass danach ein materiell richtiger Rechenschaftsbericht vorzulegen ist, sehen sich mit Rücksicht auf das Prinzip der Verhältnismäßigkeit des Eingriffs zu einem Rückgriff auf den bilanzrechtlichen Grundsatz der Wesentlichkeit veranlasst: „Unwesentliche“ Mängel sollen keine Folgen haben. Streitig ist vor dem Hintergrund einer früher geübten Verwaltungspraxis, ob und ggf. bis zu welchem Zeitpunkt ein fristgerecht eingereichter, aber fehlerhafter Rechenschaftsbericht nach Ablauf der Frist berichtet werden kann mit der Folge, dass die Sanktion entfällt. Ungeklärt ist weiterhin die Anwendbarkeit des § 48 VwVfG: Unterliegt ein bestandskräftiger Festsetzungsbescheid, wenn er auf einem nachträglich festgestellten Mangel des Rechenschaftsberichts beruht, der Rücknahme, insbesondere auch dann, wenn die Höhe der festgesetzten staatlichen Mittel bei Einreichung eines korrekten Rechenschaftsberichts die gleiche gewesen wäre? Wie ist mit einem Fehler umzugehen, der sich durch mehrere Rechenschaftsberichte hindurchzieht; ist etwa von einem „strafmildernden“ Fortsetzungszusammenhang auszugehen oder der Rechtsgedanke des Artikel 101 Abs. 3 GG (ne bis in idem) heranzuziehen?

Aus verfassungsrechtlicher Sicht wird geltend gemacht, eine Auslegung des Parteiengesetzes, wie sie dem Bescheid des Präsidenten des Deutschen Bundestages gegen die CDU vom 15. Februar 2000 zugrunde liegt, sei wegen ihrer für die betroffene Partei potenziell existenzvernichtenden Wirkung mit dem Grundgesetz nicht vereinbar. Die Vorenthaltung oder Rückforderung erheblicher Beträge aus staatlichen Mitteln gegenüber einer Partei beeinträchtigt deren Chancengleichheit nachhaltig und deshalb unverhältnismäßig, insbesondere auch deshalb, weil das Gesetz einen der Schwere des Mangels und seinen Auswirkungen auf die Höhe der staatlichen Mittel Rechnung tragenden Sanktionsmechanismus nicht kenne. Das „Modell der Anspruchsverwirkung“ funktioniere nach dem Grundsatz alles oder nichts (J. Ipsen). Die Verkürzung der Chancengleichheit der Partei treffe zugleich den Bürger, dessen politische Präferenz im Prozess der politischen Willensbildung diskriminiert werde.

II.

Der „verfassungsrechtliche Status“ der Parteien (s. o. 1. Abschnitt I.) ist ein Status der Freiheit, der Gleichheit und der Öffentlichkeit.

Wegweisend K. Hesse, VVDStRL 17 (1959), S. 11; ders. Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 20. Aufl., 1995, Rdnrn. 172 ff.

Die sich daraus ergebenden verfassungsrechtlichen Grundsätze, insbesondere die Freiheit der Parteien, ihre strikt formal zu verstehende Chancengleichheit (s. o. 2. Abschnitt I.) und die Pflicht zu öffentlicher Rechenschaftslegung stehen in gleichem Rang.

Anscheinend – jedenfalls in Bezug auf die Parteienfinanzierung – abw. Sachs-Ipsen, Artikel 21 Rdnr. 111.

Keiner darf um den Preis einer Verdrängung des anderen durchgesetzt werden. Wo sie in Kollision zu geraten drohen, ist „schonender Ausgleich“ geboten.

Die Erfüllung der auf dem verfassungsrechtlichen Status der Öffentlichkeit beruhenden, durch § 23 Abs. 1 PartG begründeten Rechenschaftspflicht der Parteien kann nicht in deren Belieben gestellt, sie muss erzwingbar sein. Seit die Parteien in erheblichem Umfang vom Staat finanziert werden, liegt es nahe, die Vorenthaltung der den Parteien an sich zustehenden staatlichen Mittel für diesen Zweck zu instrumentalisieren. Diesen Weg hat der Gesetzgeber mit den Vorschriften der §§ 19 Abs. 4 S. 3, 23, Abs. 4 S. 3 und 23 a PartG beschritten. Der verfassungsrechtliche Pferdefuß dieser Regelung besteht indessen darin, dass die Verhängung der Sanktion einen unter Umständen massiven Eingriff in die Chancengleichheit der Parteien darstellt, der um so stärker ins Gewicht fällt, wenn die auf diese Weise frei werdenden staatlichen Mittel auf die anderen Parteien umverteilt werden (vgl. § 19 Abs. 4 S. 3 PartG). Droht der Eingriff die politische Handlungsfähigkeit der von der Sanktion betroffenen Partei empfindlich zu beeinträchtigen oder gar zu lähmen, gerät er in Widerspruch zur Parteienfreiheit und verstößt gegen Artikel 21 Abs. 2 GG, der nur einen Weg kennt, eine Partei durch hoheitlichen Zugriff aus dem Prozess der politischen Willensbildung auszuschalten: den des dem Bundesverfassungsgericht vorbehaltenen Verbots bei Vorliegen der tatbestandsmäßigen Voraussetzungen. Zu ihnen gehört der Verstoß gegen die Transparenzpflicht nicht. Hinzu kommt: Der Umfang der Staatsfinanzierung der Parteien muss sich auf das beschränken, was zur Aufrechterhaltung ihrer Funktionsfähigkeit unerlässlich ist und von den Parteien nicht selbst aufgebracht werden kann. Der Staat darf Parteien nicht mehr zuwenden, als sie unter Beachtung des Gebots sparsamer Verwendung öffentlicher Mittel zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötigen.

Vgl. BVerfGE 85, 264 (290).

Daran hat sich der Gesetzgeber mit der im Anschluss an das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 9. April 1992 erfolgten Einführung der absoluten Obergrenze (§ 18 Abs. 2 PartG) gehalten – die durch das Gesetz vom 17. Februar 1999 (BGBl. I S. 146) erfolgte Erhöhung des vom Bundesverfassungsgericht im Jahre 1992 für angemessen gehaltenen Betrages von 230 Millionen DM um 15 Millionen DM mit Wirkung vom 1. Januar 1998 hält sich im Rahmen der verfassungsrechtlichen Vorgaben. Im Konzept der staatlichen Parteienfinanzierung, welches dem Parteiengesetz zugrunde liegt und von Verfassungs wegen zugrunde liegen muss, ist also beschlossen, dass die Parteien staatliche Mittel nur in dem für ihre Funktionsfähigkeit unerlässlichen Umfang erhalten.

Aus alledem folgt: Der Spielraum für gegen die Parteien gerichtete finanzielle Sanktionen ist gering. Das gilt auch für den Fall, dass der Gesetzgeber sich entschließen sollte, auf ihr Vermögen zuzugreifen, um die Erfüllung der Rechenschaftspflicht zu erzwingen. Die Vermögenslage der Parteien gehört wie ihre unterschiedliche Anziehungs-

kraft für kapitalkräftige Spender zu den (unterschiedlichen) Startbedingungen, unter denen die Parteien in den politischen Wettbewerb eintreten und an ihm teilnehmen; der Staat muss sie respektieren.

Dieser Argumentation wird entgegengehalten, sowohl der zwischen- wie der innerparteiliche Wettbewerb würde durch die Verschleierung von Einkünften und das Verschweigen von Ausgaben und Vermögenswerten verzerrt. Die Abschöpfung finanzieller Mittel und damit eine zukünftige Beeinträchtigung im Konkurrenzkampf dienen als Ausgleich für frühere Vorteile, sie bewirken also gewissermaßen eine Wiederherstellung der Chancengleichheit.

So Morlok, NJW 2000, S. 761 (768).

Wie durch einen finanziellen Aderlass der Partei der innerparteiliche Wettbewerb aus seiner angenommenen Schiefelage herausgeführt werden kann, ist nicht ersichtlich. Die Behauptung, der zwischenparteiliche Wettbewerb werde durch Manipulationen des Rechenschaftsberichts aus dem Gleichgewicht gebracht, ist zwar in abstracto zutreffend, in concreto allerdings nur spekulativ, soweit es sich nicht darum handelt, dass sich eine Partei durch falsche festsetzungsrelevante Angaben erhöhte staatliche Zuwendungen „erschwindelt“ hat. Vor allem aber geht die Annahme fehl, eine in der Vergangenheit durch das Verhalten einer Partei bewirkte Verzerrung des Wettbewerbs zwischen den Parteien könne durch eine finanzielle Strafaktion des Staates gegen die „schuldige“ Partei, die diese Verzerrung (wenn auch unter umgekehrten Vorzeichen) in die Zukunft projiziert und prolongiert, „geheilt“ werden. Hier wird die dem Staat in diesem Zusammenhang zukommende Funktion verkannt. Der Staat hat die Aufgabe, die Chancengleichheit zwischen den Parteien zu jedem gegebenen Zeitpunkt zu achten, auch und gerade dann, wenn er – wie durch die Gewährung finanzieller Leistungen – in den Wettbewerb zwischen ihnen eingreift. Zwar dient die Rechenschaftspflicht auch der fairen Konkurrenz der Parteien. Dem Staat (der nicht der Adressat dieser Rechenschaftspflicht ist und bestenfalls nur Moderator des Parteienwettbewerbs sein kann) fällt dabei aber nur die Aufgabe zu, auf die Einreichung richtiger und vollständiger Rechenschaftsberichte hinzuwirken. Das schließt die Verpflichtung ein, Verstöße der Parteien gegen die Pflicht zur Rechenschaftslegung aufzudecken und das Publikum davon in Kenntnis zu setzen. Im Übrigen aber bleibt es dem Urteil der Öffentlichkeit, letztlich des Wählers, allenfalls der Wahlprüfung überlassen, welche Konsequenzen daraus gezogen werden sollen.

Es hat also sein Bewenden dabei, dass dem Staat das Instrument der finanziellen Sanktion nur in engem Rahmen zur Verfügung steht. Aber darum ist er nicht etwa ohnmächtig gegenüber einer Partei, die sich ihrer Pflicht zu öffentlicher Rechenschaftslegung beharrlich entzieht oder falsche Rechenschaftsberichte vorlegt. Abgesehen von strafrechtlichen und steuerrechtlichen Sanktionen (dazu unter IX. und X.), ist an das zu erinnern, was schon die Parteienrechtskommission (Bericht S. 208 f.) zu dieser Frage ausgeführt hat:

Geht man von dem Sinn des Ausdrucks „öffentlich Rechenschaft geben“ in Artikel 21 Abs. 1 S. 4 GG aus, so erblickt der Grundgesetzgeber in der gegenüber den veröffentlichten Angaben der Parteien geübten öffentlichen Kritik durch die Presse wie durch die konkurrierenden politischen Parteien ein wirksames Mittel der Kontrolle. Der Ausschuss ist der Auffassung, daß in der Publizität über die Herkunft der Mittel selbst in der Tat eine wesentliche Kontrolle gegeben ist. Durch öffentliche Diskussionen, die sich an etwaige Zweifel und Beanstandungen anschließen, können Erwiderungen hervorgerufen und eine öffentliche Auseinandersetzung ermöglicht werden... Über diese Mittel der Kontrolle hinaus würde bei der Offenlegung der Herkunft der Mittel nach Hauptkategorien keine Notwendigkeit weiterer Sanktionen bestehen, abgesehen von einer etwaigen Einführung eines Zwangsgeldes für die Sicherung der rechtzeitigen und vollständigen Vorlage der Aufstellung.

Der Gesetzgeber muss es sich angelegen sein lassen, dieser „**demokratischen Haftung**“,

Deppenheuer/Grzeszick, DVBl. 2000, S. 736 (741),

zur Wirksamkeit zu verhelfen. Sie hat im Falle der CDU nicht versagt, wie sich nicht nur aus deren Wahlergebnissen im Frühjahr 2000 zur Evidenz ergibt.

Auf diesen verfassungsrechtlichen Prämissen beruhen die nachfolgend entwickelten Vorschläge.

III.

Bei der **Zuständigkeit des Bundestagspräsidenten** kann es sein Bewenden haben, solange ihm nur gesetzlich gebundene Entscheidungen auferlegt sind, er also nicht über Ermessensspielräume verfügt. In der hier vorgelegten Konzeption verbleiben dem Präsidenten des Deutschen Bundestages nur zwei Entscheidungen, die ihm einen gewissen Beurteilungsspielraum belassen. Er muss erstens entscheiden, ob an der Richtigkeit des Rechenschaftsberichts einer Partei Zweifel bestehen (§§ 24, 25, 26 GE). Die diesbezüglichen Vorschriften sind allerdings so formuliert, dass der Beurteilungsspielraum des Präsidenten sehr gering bemessen ist: Schon wenn Anlass besteht, solche Zweifel zu hegen, hat er das Prüfverfahren einzuleiten. Zweitens obliegt es dem Präsidenten des Deutschen Bundestages, den Wirtschaftsprüfer oder die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft zu bestellen, die die Zweifel aufklären sollen. Diese Auswahlentscheidung ist jedoch an das Einvernehmen mit dem Präsidenten des Bundesrechnungshofs gebunden. Überdies ist sichergestellt, dass der auszuwählende Prüfer eine hinreichende Distanz zu allen Parteien hat, denn er darf weder innerhalb des letzten Jahrzehnts an der Prüfung von Rechenschaftsberichten der Partei beteiligt gewesen noch gehindert sein, aus den in § 18 Abs. 2 S. 4 GE genannten Gründen (irgend-) eine Partei zu prüfen (§ 24 Abs. 3 S. 2 GE). Damit ist eine hinreichende rechtliche Bindung des Präsidenten erreicht. Die Einbeziehung des Präsidenten des Bundesrechnungshofs in diese Auswahlentscheidung führt einerseits der

Verwaltung des Bundestages den erforderlichen Sachverstand zu, zu dessen Ergänzung auch auf externen Rat (Wirtschaftsprüfer-Kammer) zurückgegriffen werden kann, und beeinträchtigt andererseits den Bundesrechnungshof nicht in der Erfüllung der ihm nach § 21 Abs. 2 PartG (= § 23 Abs. 2 GE) zukommenden Aufgaben.

Da der Präsident des Deutschen Bundestages selbst keine materielle Prüfung der Rechenschaftsberichte mehr vorzunehmen hat, ist er auch nicht mehr Prüfer im Sinne von § 29 PartG; der ihm von dieser Vorschrift – jedenfalls nach verbreiteter Meinung – eingeräumten, wenn auch allenfalls zögerlich und mit ungenügenden Mitteln wahrgenommenen Befugnisse bedarf er nicht mehr.

IV.

Die **Festsetzung und Auszahlung** der den Parteien kraft Gesetzes zustehenden Mittel erfolgt **von Amts wegen**. Das im geltenden Recht (§ 19 Abs. 1 PartG) vorgesehene Antragsverfahren hat zu einem sich über Jahre hinziehenden gerichtlichen Verfahren geführt.

Vgl. die Entscheidungen des VG Köln vom 19. November 1997, NWVBl. 1998, 163, und des OVG Münster vom 4. Mai 1999, DVBl. 1999, 1372, sowie den Nichtannahmebeschluss (Kammer) des BVerfG vom 27. Mai 1998, Az. 2 BvR 378/98, und dazu M. Morlok, DVBl. 1999, S. 277, der bemerkt, der Vorgang biete dem Juristen „einen ganzen Strauß von verfolgenswerten Problemen“! Abschließend: Urteile des BVerwG vom 17. Mai 2000, BVerwG 1 C 1.00, 1 C 2.00 und 1 C 3.00.

Die Einführung des Amtsverfahrens ist sachlich gerechtfertigt, nachdem der Staat die Verantwortung für eine teilweise Finanzierung der Parteien einmal übernommen hat. Sind diese staatlichen Mittel für die Funktionsfähigkeit der Parteien „unerlässlich“, wovon der Gesetzgeber in Übereinstimmung mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ausgeht, ist es nur folgerichtig, sie ihnen auch von Amts wegen zuzuteilen.

Die Parteienfinanzierungskommission empfiehlt lediglich eine Vereinfachung des Antragsverfahrens. Es soll bei „einem“ „Antrag“ sein Bewenden haben, der bis zum 30. September des auf das Rechnungsjahr folgenden Jahres zu stellen ist und zugleich den Antrag auf Feststellung und Auszahlung der staatlichen Leistungen und Auszahlung aller fälligen Abschlagszahlungen enthält; Bundestagsdrucksache 14/637, S. 28. – Sollte dem hier gemachten Vorschlag gefolgt werden, bedürfte § 49 b Abs. 2 S. 1 BWahlG der Anpassung.

Hinsichtlich der Abschlagszahlungen (§ 20 PartG = § 22 GE) kann es bei dem Antragsverfahren bewenden. Es mag den Parteien überlassen bleiben, ob sie solche Vorauszahlungen in Anspruch nehmen wollen. Eine Vereinfachung bietet sich aber insofern an, als diejenigen Parteien, die Abschlagszahlungen wünschen, dazu anzuhalten sind, ihren Antrag jeweils für das ganze Jahr zu stellen, was auch nach geltendem Recht (§ 20 Abs. 3 S. 3 PartG) schon möglich ist (vgl. § 22 Abs. 3 GE). – Es sei aber immerhin

die Frage aufgeworfen, ob für Abschlagszahlungen noch ein Bedarf besteht. Sie waren erstmals in § 20 PartG vom 24. Juli 1967 (BGBl. I S. 773) vorgesehen. Dieses Gesetz bestimmte, dass den Parteien die notwendigen Kosten eines angemessenen Bundestagswahlkampfes zu erstatten seien. Danach wären Zahlungen an sich nur im Anschluss an eine Bundestagswahl, regelmäßig also alle vier Jahre, fällig geworden. Um den Parteien eine solche „Durststrecke“ zu ersparen, wurde das Institut der Abschlags-, also einer Vorauszahlung auf den künftigen, nach der jeweils folgenden Wahl fälligen Erstattungsbetrag eingeführt. Es ist nicht ohne weiteres erkennbar, warum bei der nunmehr jährlich erfolgenden Festsetzung und Auszahlung der staatlichen Mittel noch Vorauszahlungen erforderlich sein sollen.

V.

Bestimmte verfassungsrechtlich vorgegebene Elemente einer staatlichen Parteienfinanzierung führen bei der Regelung des Festsetzungsverfahrens zu **unvermeidlichen Komplikationen**. Zumal die absolute Obergrenze zwingt zu einer unterschiedlichen Verteilung der zur Verfügung stehenden Mittel je nachdem, wieviele Parteien anspruchsberechtigt sind. Das aber steht zu dem Zeitpunkt, zu dem der Präsident des Deutschen Bundestages die Festsetzung vorzunehmen hat, noch nicht definitiv fest: Zum einen, weil möglicherweise noch nicht alle Rechenschaftsberichte vorliegen, zum anderen, weil sich unter Umständen Bedenken gegen ihre Richtigkeit ergeben haben, die der Prüfung bedürfen – der letztgenannte Fall kann sich überdies auch zu einem späteren Zeitpunkt ergeben mit der Folge, dass es zu einer Rückabwicklung früherer Zahlungsvorgänge und neuen Festsetzungen kommt.

Eine Reihe von **Vereinfachungen** erscheint gleichwohl möglich:

1. Die **Frist zur Vorlage des Rechenschaftsberichts** wird um einen Monat bis zum 31. Oktober des auf das Rechnungsjahr folgenden Jahres verlängert. Die – überwiegend mit ehrenamtlichen Kräften arbeitenden – Parteien gewinnen damit Zeit für eine sorgfältige Vorbereitung ihrer Rechenschaftsberichte. Das ist auch im Blick auf erhöhte gesetzliche Ansprüche an deren Genauigkeit gerechtfertigt.

2. Die **Festsetzung** soll statt zum 1. Dezember des auf das Rechnungsjahr folgenden Jahres erst **zum 28. Februar** des nächstfolgenden Jahres erfolgen (so auch der Vorschlag der Parteienfinanzierungskommission, Bundestagsdrucksache 14/637, S. 29). Der Präsident des Deutschen Bundestages gewinnt dadurch seinerseits Zeit, nicht zuletzt um einer Partei, deren Rechenschaftsbericht ihn veranlasst, an dessen Richtigkeit zu zweifeln, Gelegenheit zur Klarstellung zu geben (§ 24 Abs. 1 S. 2 GE). Erfolgt sie (in überzeugender Weise!) so rechtzeitig, dass sie bei der zum 28. Februar erfolgenden Festsetzung noch berücksichtigt werden kann, erübrigt sich eine vorläufige Festsetzung.

3. Der Vorschlag unterscheidet zwischen **festsetzungsrelevanten Angaben** des Rechenschaftsberichts und

solchen, die auf die Höhe der der Partei zustehenden staatlichen Mittel ohne Einfluss sind. Nur im erstgenannten Fall bleibt die endgültige Festsetzung in der Schwebe, und zwar nur in Ansehung des **Zuwendungsanteils**.

4. Die Höhe des einer Partei zustehenden **Wähleranteils** ist ausschließlich von deren Stimmenkonto abhängig. Zu seiner Berechnung bedarf der Präsident des Deutschen Bundestages des Rechenschaftsberichts der Parteien nicht. Es ist auch nicht gerechtfertigt, bei der Partei, die einen sei es auch fehlerhaften Rechenschaftsbericht vorgelegt hat, den Wähleranteil nur vorläufig festzusetzen oder ihn ihr gar vorzuenthalten. Finanzielle Sanktionen gegenüber einer Partei sind aus den dargelegten Gründen nur in eng begrenztem Umfang zulässig und sind ausschließlich dazu bestimmt, die Vorlage eines Rechenschaftsberichts zu erzwingen. Mit der Vorlage des Rechenschaftsberichts entfällt also ein Erzwingungsmaßnahmen rechtfertigender Grund.

Die von der Parteienfinanzierungskommission (Bundestagsdrucksache 14/637, S. 29) angestellten Erwägungen verkennen grundsätzlich das Gewicht der Eingriffe in die Chancengleichheit der Parteien, das durch die Vorenthaltung staatlicher Mittel bewirkt wird. Eine Auseinandersetzung mit diesem Argument fehlt völlig.

Anders verhält es sich nur dann, wenn die Partei keinen Rechenschaftsbericht vorgelegt hat. Das geltende Recht (§ 23 Abs. 4 S. 3 PartG) sieht für diesen Fall vor, dass eine Partei den Anspruch auf staatliche Mittel (ob es sich dabei nurmehr um den Wähleranteil handelt, weil die Partei ihres Zuwendungsanteils schon früher nach § 19 Abs. 4 S. 3 PartG verlustig gegangen ist, ist Gegenstand von Meinungsverschiedenheiten) verliert, wenn sie ihren Rechenschaftsbericht bis zum 31. Dezember des „folgenden Jahres“, d. h. das zweite Jahr nach dem Rechnungsjahr, nicht vorgelegt hat. Hier wird vorgeschlagen, den Wähleranteil der säumigen Partei zunächst gleichwohl festzusetzen und auszuzahlen. Ein Verlust des Anspruchs auf den Wähleranteil soll nur eintreten, wenn die Partei unter Versäumnis einer großzügig bemessenen Nachfrist Rechenschaftsberichte für zwei aufeinander folgende Jahre nicht vorgelegt hat (§ 20 Abs. 5 S. 1 GE). Die Vorschrift trägt der großen Bedeutung Rechnung, die dem Erfolg einer Partei bei Wahlen für die Einschätzung des Maßes ihrer Verwurzelung im Volke zuzumessen ist. Sie anerkennt nur die fortgesetzte Verweigerung der Rechnungslegungspflicht als Rechtfertigung einer vollständigen Versagung (Verwirkung) der staatlichen Finanzierung; sie sieht darin letztlich den Ausdruck des Willens der Partei, die staatliche Finanzierung nicht in Anspruch zu nehmen. Der Vereinfachung dient, dass der Wähleranteil der anderen Parteien unberührt bleibt. Ihnen steht nach dem Grundgedanken der gesetzlichen Regelung in Ansehung des Wähleranteils nicht mehr zu, als ihrem Anteil am Stimmenkonto entspricht.

Auch in diesem Punkt geht der Vorschlag der Parteienfinanzierungskommission wesentlich weiter (Bundestagsdrucksache 14/637, S. 29); aber auch hier gilt der Einwand, dass sie verfassungsrechtliche Gesichtspunkte in ihre Überlegungen nicht einbezogen hat.

5. Dem Vorschlag liegt, was wiederum der Vereinfachung dient, die Annahme zugrunde, dass der Rechenschaftsbericht auch dann als vorgelegt gilt, wenn er inhaltliche Mängel aufweist oder doch der Verdacht besteht, dass er materiell unrichtig sein könnte (§ 20 Abs. 2 S. 1 GE).

Demgegenüber zielt die Empfehlung der Parteienfinanzierungskommission (Bundestagsdrucksache 14/637, S. 29) auf eine Änderung des Parteiengesetzes, durch die zu klären sei, welches die „wesentlichen Vorschriften“ sind, denen der Rechenschaftsbericht zu entsprechen hat. Eine Befolgung dieses Rates würde den Gesetzgeber zu einer umfangreichen Kasuistik nötigen, bei deren Anwendung unvermeidlich neue Zweifel aufträten. Vereinfachung und Rechtssicherheit lassen sich so nicht erreichen.

Die Rechnungslegungspflicht soll, was ganz und gar selbstverständlich ist, zur Vorlage eines vollständigen und richtigen Rechenschaftsberichts führen. Es ist aber zum wiederholten Male darauf hinzuweisen, dass die Pflicht zur Vorlage eines vollständigen und richtigen Rechenschaftsberichts nicht um den Preis einer erheblichen Störung der Wettbewerbsgleichheit der Parteien durchgesetzt werden darf, wie er durch die Vorenthaltung staatlicher Mittel in größerem Umfang bewirkt wird. Das Gesetz gewährt den Parteien – die Chancengleichheit zwischen ihnen wahrende – Ansprüche auf staatliche Mittel nach unterschiedlichen Maßstäben. Die Versagung dieser Ansprüche trifft niemals nur die Partei, um deren Ansprüche es sich im Einzelfall handelt, sondern stets auch die zwischen ihr und allen anderen Parteien bestehende Konkurrenzsituation. Das zwingt dazu, diese Eingriffe auf das notwendige Minimum zu beschränken. Daraus ergeben sich die soeben unter 3. und 4. unterbreiteten Vorschläge, vermittels derer erreicht wird, dass die Auszahlung der staatlichen Mittel von mutmaßlichen Mängeln unterschiedlichen Gewichts im Rechenschaftsbericht einer Partei zunächst unberührt bleibt und die Aufklärung dieser Mängel in einem gesonderten Verfahren erfolgt, welches allerdings zu einem späteren Zeitpunkt zu Korrekturen der Festsetzung führen kann (vgl. §§ 24 Abs. 4, 25 Abs. 3 GE).

6. Weitere Vereinfachungen werden durch die Einführung eines Verfahrens bewirkt, das im Falle einer **nachträglichen Feststellung von Mängeln eines Rechenschaftsberichts** durchzuführen ist. In § 25 GE sind Regelungen darüber aufgenommen, wie mit dem Bekanntwerden von Umständen umzugehen ist, die den Rechenschaftsbericht einer Partei nach bereits bestandskräftig gewordener Festsetzung der ihr zustehenden staatlichen Mittel unrichtig erscheinen lassen. Die vor allem hinsichtlich ihrer Folgen ungeklärte Anwendbarkeit des § 48 VwVfG wird ausgeschlossen.

Zum Problem: Cornils, VerwArch 2000, S. 327 (346 f.); H. H. Klein, NJW 2000, S. 1441 (1447); Morlok, NJW 2000, S. 761 (768).

Das Parteiengesetz selbst regelt das einzuschlagende Verfahren abschließend. Dabei wird wiederum zwischen der Feststellung festsetzungsrelevanter und sonstiger

Mängel des Rechenschaftsberichts unterschieden. Im zweiten Fall (beispielsweise beim Verschweigen von Besitzposten, der Verschleierung von Einnahmen aus Vermögen oder des wahren Werts von Vermögensgegenständen) bewendet es bei der öffentlichen Aufdeckung des Mangels.

Die Auferlegung von Geldleistungspflichten wegen des Verschweigens von Vermögenspositionen stellt in ihrer Wirkung eine Einziehung dar, wie sie in den §§ 74 ff. StGB und 22 ff. OWiG vorgesehen und nur (!) als Nebenfolge einer Straftat von einem allgemein angenommenen ungeschriebenen, in Artikel 14 GG aber offensichtlich vorausgesetzten Gesetzesvorbehalt gedeckt ist; vgl. H.-J. Papier in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Artikel 14 Rdnrn. 662 ff. Auch die Parteien sind Träger von Grundrechten, soweit diese „ihrem Wesen nach“ (Artikel 19 Abs. 3 GG) auf sie anwendbar sind, was für das Grundrecht auf Eigentum außer jedem Zweifel steht (vgl. nur BVerfGE 84, 290 [299]). Dass es sich der Sache nach um eine Einziehung handelt, zeigt der Vorschlag von Nicolaus, ZParl 2000, S. 321 (323), unter Artikel 1 Nr. 3 e des von ihm vorgelegten Gesetzentwurfs.

Ergeben sich festsetzungsrelevante Mängel, die frühere Festsetzungen, die vor weniger als drei Jahren bestandskräftig geworden sind, fehlerhaft erscheinen lassen, so soll dies dann zur Aufhebung und Korrektur bestandskräftiger Festsetzungsbescheide führen, wenn die Mängel zur Zuweisung höherer Beträge aus staatlichen Mitteln geführt haben, als der Partei bei Zugrundelegung richtiger Angaben zugestanden hätten. Hat die Partei hingegen Angaben unterlassen, die zu einer höheren Festsetzung hätten führen können, bleibt es bei den ergangenen Bescheiden. Ist die Bestandskraft der infolge fehlerhafter festsetzungsrelevanter Angaben im Rechenschaftsbericht möglicherweise rechtswidrigen Festsetzungsbescheide bei Entdeckung des Mangels – genauer: Bei Aufkommen solcher Verdachtsgründe, die den Präsidenten des Deutschen Bundestages zum Handeln veranlassen – vor mehr als drei Jahren (man mag auch an eine um ein oder zwei Jahre verlängerte Frist denken) eingetreten, soll auf eine Rückabwicklung hingegen verzichtet werden. Das dient nicht nur der Rechtssicherheit und Verwaltungsvereinfachung. Da Maßnahmen, die an die Vergangenheit anknüpfen, unter Umständen zu weit reichenden Konsequenzen für die gegenwärtige Finanzlage einer Partei führen können, die im Blick auf den Grundsatz der Chancengleichheit Bedenken hervorrufen müssten, wäre der Gesetzgeber, um aus verfassungsrechtlichen Gründen anstößige administrative Ermessensentscheidungen zu vermeiden,

H. H. Klein, NJW 2000, S. 1441 (1447), unter Bezug auf Dreier-Morlok, Artikel 21 Rdnr. 67; s. aber auch Morlok, NJW 2000, S. 761 (768),

zu einer detailreichen Regelung der Fehlerfolgen verpflichtet.

7. Der Vereinfachung soll schließlich der Vorschlag dienen, die beiden Abschnitte des Parteiengesetzes, die sich mit der staatlichen Teilfinanzierung und der Rechen-

schaftslegung befassen, in einem Abschnitt des Gesetzes zusammenzufassen. Das geltende Recht hat nicht zuletzt dadurch Verwirrung gestiftet, dass sich Vorschriften betreffend die Sanktionierung falscher Rechenschaftsberichte und Bestimmungen über das Festsetzungsverfahren in beiden Abschnitten finden (§§ 19, 23 PartG).

VI.

Die hier in Vorschlag gebrachte Konzeption setzt zum Zwecke der Erzwingung der rechtzeitigen Vorlage vollständiger und richtiger Rechenschaftsberichte der Parteien weniger auf finanzielle Sanktionen – auch sie behalten allerdings eine gewisse Bedeutung, vor allem wenn Rechenschaftsberichte überhaupt nicht vorgelegt werden – als auf das keineswegs mildere, aber systemgerechte Mittel der „**demokratischen Haftung**“. Zu öffentlicher Rechenschaftslegung sind die Parteien verpflichtet, die Öffentlichkeit ist der Adressat der Rechenschaftspflicht – nicht der Staat!

Bericht der Parteienrechtskommission, S. 184.

Es geht also vorrangig darum, die **Wächterfunktion der Öffentlichkeit** zu aktivieren und auf diese Weise die Entscheidungen über Verstöße der Parteien gegen ihre gesetzlichen Verpflichtungen dorthin zu verweisen, wohin sie gehören: in die Zuständigkeit des Wählers.

Deshalb ist sicherzustellen, dass die Öffentlichkeit von Unregelmäßigkeiten, Versäumnissen, zumal bewussten Gesetzesverstößen der Parteien und ihrer Funktionäre bei ihrer Finanzgebarung und insbesondere bei der Erfüllung ihrer Rechnungslegungspflicht umfassende und zuverlässige Kenntnis erhält. Der Gesetzentwurf verpflichtet deshalb den Präsidenten des Deutschen Bundestages über seine allgemeine Berichtspflicht (§ 28 GE, bisher § 23 Abs. 5 PartG) hinaus

– ihr wurde übrigens in der Vergangenheit nicht immer mit der vom Gesetz geforderten Regelmäßigkeit („jährlich“) entsprochen; dieser Gesetzesverstoß wiegt nicht weniger schwer als der von einer Partei begangene. Der Gesetzentwurf bestimmt deshalb den Zeitpunkt, zu dem der Bericht abzugeben ist. Sollte der jährliche Rhythmus die Verwaltung des Deutschen Bundestages überfordern, ließe sich auch an einen zweijährigen Abstand zwischen den Berichten denken. –

zu einer laufenden Unterrichtung der Öffentlichkeit, beginnend mit bei ihm entstandenen Zweifeln an der Richtigkeit des Rechenschaftsberichts einer Partei über deren Stellungnahme, die Einleitung des Prüfverfahrens, dessen Verlauf und Ausgang sowie die daraus gegebenenfalls für die Mittelfestsetzung von ihm gezogenen Schlüsse (§§ 24 Abs. 5, 25 Abs. 5, 26 Abs. 2, 27 Abs. 7 GE). Damit die Bundestagsdrucksachen, in denen diese Berichte veröffentlicht werden, der Aufmerksamkeit des Publikums nicht entgehen, wird ihre gesonderte Mitteilung an die Mitglieder der Bundespressekonferenz vorgeschrieben.

Dieses Verfahren bietet den Parteien einerseits die Chance, einen Verdacht, in den sie möglicherweise zu Unrecht geraten sind, frühzeitig auszuräumen, bedroht sie aber für

den Fall eines Fehlverhaltens zugleich mit derjenigen Sanktion, die nach der Logik und der Wirklichkeit des demokratischen Prinzips die prinzipiell allein angemessene ist: vom Wähler zur Verantwortung gezogen zu werden. Dem Staat wird durch diese Regelung die ihm zukommende Rolle zugewiesen: die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass sich Öffentlichkeit und Wählerschaft ein Urteil bilden können.

VII.

Die gesonderte Regelung einer **Sanktionierung verbotswidrig angenommener oder verschwiegener Leistungen** (§ 23 a PartG) wird im Grundsatz beibehalten (§ 27 GE). Dafür spricht, dass es sich bei den Spendenannahmeverboten einerseits und der Pflicht zur Veröffentlichung von Spenden andererseits um eindeutig bestimmte Tatbestände handelt, und dass die Rechtsfolge dem Gesetz ohne Schwierigkeit zu entnehmen ist. Die grundsätzlich gegen finanzielle Sanktionen sprechenden Erwägungen können deshalb zurückgestellt werden – hinsichtlich der Abführungspflicht für verbotswidrig angenommene Spenden greifen sie ohnehin nicht durch – jedenfalls dann, wenn sich die Sanktion im bisher vorgesehenen Rahmen hält.

Auf Bedenken stieße allerdings eine drastische Erhöhung der Sanktion, wie sie der Fürst-Kommission (vgl. deren Bericht, S. 224) und der Sendler-Kommission (vgl. Bundestagsdrucksache 12/4425, S. 43) vorschwebte.

Es darf allerdings die Möglichkeit nicht gänzlich außer Acht gelassen werden, dass auch die vorgesehene Sanktion die betroffene Partei in ihrer politischen Handlungsfähigkeit empfindlich beeinträchtigt. Dem müsste gegebenenfalls beim Vollzug in angemessener Weise Rechnung getragen werden. Die gesetzlichen Regelungen lassen dafür Spielraum.

Einige Korrekturen am geltenden Recht erscheinen allerdings angezeigt:

1. Der **Spendenbegriff** in § 32 Abs. 3 GE wurde im Blick auf die angestrebte Berücksichtigungsfähigkeit nur von Geldspenden bei der Berechnung der staatlichen Mittel (s. o. 2. Abschnitt II.) im Vergleich zum geltenden Recht verengt. Folgeweise formuliert § 30 Abs. 2 GE Verbote für die Annahme von „Leistungen“. Daraus wiederum ergibt sich, dass auch in § 27 GE von Leistungen die Rede sein muß.

2. Regelungstechnisch ist es geboten, den **Tatbestand der verbotswidrig angenommenen von dem der gesetzwidrig nicht publizierten Leistung zu unterscheiden**.

Zu den Gründen vgl. Cornils, VerwArch 2000, S. 327 (332).

Denn gewollt ist offensichtlich nicht, dass eine rechtmäßig angenommene Leistung ebenso wie die verbotswidrig angenommene an das Präsidium des Deutschen Bundestages abgeführt werden soll. Das wäre auch nicht vertretbar.

3. Das geltende Recht versteht unter „Spenden“ zwar auch

geldwerte Leistungen (§ 27 Abs. 1 S. 2 PartG) legt aber in § 23 a Abs. 1 S. 1 PartG anscheinend einen auf Geldleistungen verengten Spendenbegriff zugrunde, da dort nur von dem rechtswidrig erlangten oder nicht ordnungsgemäß veröffentlichten „Betrag“ die Rede ist. Dies bedarf der Klarstellung. Überdies ist zu bestimmen, durch wen die Festsetzung des Geldwerts einer nicht in Geld bestehenden Leistung zu erfolgen hat. Der Vorschlag verweist sie in die Zuständigkeit des Prüfers. Das ist deshalb nahe liegend, weil sich Unregelmäßigkeiten der hier in Rede stehenden Art meist im Rahmen eines Verfahrens ergeben werden, wie es nach den §§ 24, 25 oder auch 26 GE vom Präsidenten des Deutschen Bundestages bei Zweifeln an der Richtigkeit des Rechenschaftsberichts einer Partei einzuleiten ist. Sollte der Sachverhalt schon durch die Stellungnahme der Partei abschließend geklärt sein, empfiehlt es sich gleichfalls, einen Prüfer einzuschalten, um den Präsidenten des Deutschen Bundestages von dieser nicht strikt gesetzgebundenen Entscheidung zu entlasten.

4. Was die **Rechtsfolge** betrifft, wird der nach geltendem Recht eintretende Anspruchsverlust durch die gesetzliche Begründung eines Geldleistungsanspruchs ersetzt. Damit werden Bedenken gegen die bestehende Regelung ausgeräumt, die sich etwa daraus ergeben, dass ein Anspruchsverlust nur bei derjenigen Partei eintreten kann, die einen Anspruch hat oder geltend macht. Ist das nicht der Fall, bleibt der Gesetzesverstoß nach geltendem Recht folgenlos.

Näher: Cornils, VerwArch 2000, S. 327 (333 f.).

Eine Verrechnung mit künftigen Ansprüchen der Partei ist demgegenüber unbedenklich und empfiehlt sich aus Gründen der Praktikabilität.

5. § 27 Abs. 3 GE stellt klar, dass es sich bei § 27 Abs. 1 und 2 GE hinsichtlich der Rechtsfolge um eine **spezialgesetzliche Regelung** handelt. Im geltenden Recht ist das Verhältnis des § 23 a PartG zu den Sanktionsvorschriften der §§ 19 Abs. 4 S. 3 und 23 Abs. 4 S. 3 PartG unklar und widersprüchlich.

Cornils, VerwArch 2000, S. 327 (348 ff.), hält die Gesamtregelung wegen der Unauflösbarkeit ihrer Widersprüche für verfassungswidrig.

Nach dem hier unterbreiteten Vorschlag findet eine Aufhebung früherer Festsetzungsbescheide nicht statt, wenn es sich um die in § 27 Abs. 1 und 2 GE erfassten Tatbestände handelt. Ebenso wenig kommt es zu einer Neuverteilung der Mittel. Hat eine Partei eine rechtmäßig angenommene Leistung nicht angezeigt, lag sie der Berechnung ihres Zuwendungsanteils nicht zugrunde; andere Parteien sind dadurch nicht benachteiligt. Wurde eine verbotswidrig angenommene Leistung im Rechenschaftsbericht vermerkt, hat sie freilich bei der Berechnung des Zuwendungsanteils (bis zur Höhe von 6 000 DM) Berücksichtigung gefunden, wenn es sich um die Geldleistung einer natürlichen Person gehandelt hat. Den dadurch erlangten Vorteil verliert die Partei aufgrund der nach § 27 Abs. 1 GE zu ergreifenden Maßnahme. Der den

anderen Parteien dadurch erwachsene Nachteil wird sich fast immer in engen Grenzen halten, zumal wegen der absoluten Obergrenze die Höhe der staatlichen Mittel je Spenden- und Beitragsmark deutlich unterhalb des im Gesetz genannten Betrages von 0,50 DM liegt.

In der Vergangenheit ist von der Anwendung des § 23 a PartG gelegentlich unter Heranziehung des Rechtsgedankens der strafbefreienden Selbstanzeige (§ 371 AO) Abstand genommen worden.

Vgl. den Bericht der Präsidentin des Deutschen Bundestages vom 29. Oktober 1997, Bundestagsdrucksache 13/8888, S. 29.

Unbeschadet der Frage, ob diese Praxis mit dem geltenden Recht vereinbar ist (war),

verneinend Cornils, VerwArch 2000, S. 327 (334),

ist eine sie stützende gesetzliche Norm im Blick auf den Sinn und Zweck der Rechenschaftspflicht zu befürworten. Sie soll die Unterrichtung der Öffentlichkeit über die finanziellen Verhältnisse der Parteien gewährleisten. Dieses Ziel zu erreichen, ist das „Zuckerbrot“ der Verschönerung von der Sanktion mindestens ebenso geeignet wie die „Peitsche“ ihrer Verhängung.

VIII.

Eine rechtsstaatliche Selbstverständlichkeit sollte ausdrücklicher Normierung nicht bedürfen, muss aber betont werden: Die objektive Beweislast für die Rechtmäßigkeit belastender Verwaltungsakte trifft die Behörde. Für die Aufhebung eines Festsetzungsbescheids nach § 25 Abs. 3 GE und die Anforderung von Zahlungen nach § 27 Abs. 1 und 2 GE ist nur Raum, wenn der Tatbestand der Norm gegeben ist. Mutmaßungen können belastende Rechtsfolgen nicht auslösen.

Beispiel: Ergibt sich, dass eine Partei eine von ihr angenommene Leistung entgegen § 30 Abs. 4 GE nicht veröffentlicht hat, so folgt daraus nicht, dass es sich um eine Leistung handelt, die die Partei nach § 30 Abs. 2 GE nicht hätte annehmen dürfen.

IX.

Im Zusammenhang mit den Vorkommnissen der jüngsten Vergangenheit ist der Ruf nach (zusätzlichen) **strafrechtlichen Sanktionen** laut geworden. Das Saarland hat im Bundesrat einen entsprechenden Gesetzentwurf eingebracht (Bundesratsdrucksache 98/00 vom 16. Februar 2000). Neben Freiheitsstrafe wird in dem vorgeschlagenen § 28 a PartG auch der Verlust der Fähigkeit, öffentliche Ämter zu bekleiden, angedroht. Nicolaus hat einen ähnlichen Vorschlag unterbreitet.

ZParl 2000, S. 321 (324) unter Artikel 1 Nr. 6 seines Gesetzentwurfs.

Von meinen an anderer Stelle geäußerten Bedenken gegen eine spezielle strafrechtliche Ahndung von Verstößen gegen das Parteiengesetz rücke ich ab.

Vgl. meinen Artikel „Momentanes Ärgernis, kein grundsätzliches Übel“ in: FAZ vom 14. Januar 2000, S. 8.

Im Blick darauf, dass hier mit Rücksicht auf verfassungsrechtliche Erwägungen vorgeschlagen wird, die Parteien selbst von weitreichenden finanziellen Sanktionen zu verschonen, verlieren jene Bedenken an Gewicht. Es leuchtet ein, die für Mängel des Rechenschaftsberichts einer Partei Verantwortlichen persönlich und – bei vorsätzlichen Verstößen gegen das Parteiengesetz auch – strafrechtlich zur Verantwortung zu ziehen. Dabei ist jedoch ein überaus sorgfältiges Vorgehen angezeigt. Die bisher bekannt gewordenen Vorschläge sind noch nicht hinreichend durchdacht.

1. Es bedarf der Abwägung, ob und, wenn ja, mit welcher Berechtigung Verstöße gegen das Parteiengesetz nur insoweit strafbewehrt werden sollen, als es sich um die Zuwiderhandlung gegen Vorschriften handelt, die sich auf die Pflicht zur Rechenschaftslegung beziehen. Im Blick auf das Gebot der inneren Demokratie (Artikel 21 Abs. 1 S. 3 GG), dem im Vergleich zum Transparenzgebot des Artikel 21 Abs. 1 S. 4 GG gewiss gleiches Gewicht zukommt, haben etwa ein Verstoß gegen die Rechte der Mitglieder (§ 10 PartG) oder die Manipulation von Wahlen innerhalb der Partei ebenfalls große Bedeutung.

2. Es ist m. E. abwegig, alle Mitglieder des Vorstandes einer Partei, der nach § 23 Abs. 1 PartG derzeit die Pflicht zur Rechenschaftslegung hat, für etwaige Mängel des Rechenschaftsberichts strafrechtlich zur Verantwortung zu ziehen. Die wenigsten Mitglieder des Vorstands werden das Zahlenwerk des Rechenschaftsberichts durchschauen, geschweige denn Verantwortung für dessen Richtigkeit und Vollständigkeit übernehmen können. Also wird ihnen fast stets der Vorsatz fehlen. Die Ausgangslage wäre allerdings eine andere, wenn die Strafdrohung sich nur gegen diejenigen richtete, die an der Erstellung des Rechenschaftsberichts unmittelbar kraft ihrer Parteifunktion (auf allen Gliederungsebenen) beteiligt sind.

3. Dieser Personenkreis ist groß. Er besteht fast ausschließlich aus ehrenamtlichen Kräften. Der Revisor beim Parteivorstand der SPD, H. Feldmann, hat darauf hingewiesen, dass die großen Volksparteien aus bis zu 15 000 Einheiten bestehen, in denen mindestens ebenso viele Personen mit der Kassenführung betraut sind (FAZ vom 1. April 2000). Auf ihrer aller Arbeit baut der Rechenschaftsbericht der Partei auf. In vielen Fällen, zumal in den unteren Gebietsverbänden und in den Teil-, Hilfs- und Nebenorganisationen der Parteien, geht es um geringfügige Beträge. Auch wenn nur vorsätzliches Handeln mit Strafe bedroht wird, könnte dies die Bereitschaft, im finanziellen Bereich einer Partei Verantwortung zu übernehmen, bedrohlich schmälern. Die ehrenamtliche Finanzverwaltung durch eine professionelle zu ersetzen, ist aber weder rechtspolitisch erwünscht noch mit den derzeit verfügbaren Mitteln bezahlbar. Es kann folglich nur ein kleiner Täterkreis in Betracht kommen. Der saarländische Entwurf schießt hier weit über das Ziel hinaus.

4. In nicht wenigen Fällen wird der Verstoß gegen Bestimmungen des Parteiengesetzes nach anderen Vorschriften

mit Strafe bedroht sein, vor allem solchen des allgemeinen und des Steuerstrafrechts. Nur wo sie nicht greifen, also nur subsidiär, sollte ein Verstoß gegen das Parteiengesetz selbstständig strafbewehrt sein.

5. Besonders heikel ist der Vorschlag, als Nebenstrafe den Verlust der Fähigkeit, öffentliche Ämter zu bekleiden, vorzusehen. Dabei ist vor allem an den Verlust des passiven Wahlrechts gedacht. Das geltende Recht (vgl. insbesondere §§ 45 ff. StGB) kennt den Verlust der Amtsfähigkeit und des passiven Wahlrechts sowie der erworbenen Rechts- und Amtsstellung, schließlich auch des aktiven Wahlrechts, in unterschiedlichen Kombinationen und nach Maßgabe verschiedener Gesetze. Rechtsfolge eines Verlustes des Wahlrechts durch Richterspruch ist unter anderem, dass der Betroffene nicht Mitglied einer Partei sein kann (§ 10 Abs. 1 S. 4 PartG). Das (aktive und passive) Wahlrecht hat hohen Rang. Es wird durch den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl gestützt,

vgl. H. Meyer in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts II, 2. Aufl., 1998, § 38 Rdnr. 9,

der seinerseits – wie die übrigen Wahlrechtsgrundsätze (Artikel 38 Abs. 1 S. 1 GG) – eine Ausprägung des demokratischen Prinzips (Artikel 20, 28 GG) ist. Zwar handelt es sich nicht um ein Grundrecht, aber doch um ein grundrechtsgleiches und deshalb verfassungsbeschwerdefähiges Recht (Artikel 38 Abs. 2 i. V. m. Artikel 93 Abs. 1 Nr. 4 a GG). Eine Verwirkung des Wahlrechts sieht die Verfassung nicht vor (Artikel 18 GG), nach § 39 Abs. 2 BVerfGG kann das Bundesverfassungsgericht im Grundrechtsverwirkungsverfahren jedoch dem Antragsgegner u. a. auch das aktive und passive Wahlrecht auf die Dauer der Verwirkung aberkennen.

Die Verfassungsmäßigkeit des § 39 Abs. 2 BVerfGG ist nicht ganz unumstritten; vgl. W. Schmidt in: Umbach/Clemens, BVerfGG, 1992, § 39 Rdnr. 15.

Darüberhinaus ist grundsätzlich anerkannt, dass das passive Wahlrecht – vom aktiven ist hier weiter nicht zu handeln – durch Richterspruch als Folge der Begehung einer Straftat auf höchstens 5 Jahre aberkannt werden kann,

Kritik an § 15 Abs. 2 Nr. 2 BWahlG übt, weil zu weitgehend, Meyer, a. a. O.,

was das Gesetz zwingend für den Fall vorsieht, dass der Täter wegen eines Verbrechens zu Freiheitsstrafe von mindestens einem Jahr verurteilt wird, und wozu es in anderen Fällen ermächtigt (§ 45 Abs. 1 und 2 StGB).

Die einzelnen Fälle – es sind nicht wenige – benennt W. Schreiber, Handbuch des Wahlrechts zum Deutschen Bundestag, 6. Aufl., 1998, § 15 Rdnr. 714.

Da es sich bei der Aberkennung des passiven Wahlrechts um eine Einschränkung des Grundsatzes der Allgemeinheit, damit aber auch der Gleichheit der Wahl handelt (nach allgemeiner Meinung ist der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl ein Anwendungsfall des Gleichheitssatzes),

vgl. N. Achterberg/M. Schulte in: v. Mangoldt/Klein/Starck, 4. Aufl., 2. Band, 2000, Artikel 38 Rdnr. 122 m. N.,

bedarf es dazu nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts eines „zwingenden Grundes“. Bei der Anerkennung solcher zwingenden Gründe hat sich das Bundesverfassungsgericht allerdings nicht selten ziemlich großzügig gezeigt und öfter am Herkommen orientiert.

Vgl. etwa S. Magiera in: Sachs, Artikel 38 Rdnr. 81 m. N.; kritisch: Meyer, a. a. O., Rdnr. 2 Fn. 8.

Die weite Ausdehnung des Ausschlusses vom passiven Wahlrecht (vgl. § 15 Abs. 2 Nr. 1 und 2 BWahlG) ist im Schrifttum auf Kritik gestoßen.

Vgl. etwa: M. Morlok in: Dreier, Artikel 38 Rdnr. 72: Nur Straftaten gegen Verfassungsrechtsgüter wie die Wahlen, den demokratischen Rechtsstaat und die Sicherheit des Staates nach außen rechtfertigten die Nebenstrafe einer Aberkennung des Wahlrechts; J. Jeke-witz, Der Ausschluß vom aktiven und passiven Wahlrecht, GA 1977, S. 161 (169 f.); ders. Freiheitsentzug und Abgeordnetenmandat, GA 1981, S. 433 (438).

Der Verlust des passiven Wahlrechts, so wird argumentiert, bedrohe Berufspolitiker

– der saarländische Entwurf bedroht freilich keineswegs nur sie; vgl. dort § 28 a Abs. 1 PartG –

an einer empfindlichen Stelle und verspreche deshalb wirksamer zu sein als Geldbußen und Haftstrafen.

K.-H. Naßmacher in: Zukunftsforum Politik Nr. 3 der Konrad-Adenauer-Stiftung, 2000, S. 15 (28); ders., PuZ B 16/2000, S. 15 (21); Römmele, PuZ B 16/2000, S. 23 (28 f.).

Es ist nicht auszuschließen, dass das Bundesverfassungsgericht diese Erwägung als einen die Einschränkung der Allgemeinheit und Gleichheit der Wahl rechtfertigenden, „zwingenden“ Grund ansähe, unter der Voraussetzung allerdings nur, dass die Sanktion ausschließlich bei schweren Verfehlungen hinreichend hoch angesiedelter Funktionsträger zum Tragen käme. Der dafür in Betracht kommende Täterkreis ist klein: Die wenigsten unter denen, die mit Parteifinzen befasst sind, sind „Berufspolitiker“.

X.

Als **weitere Sanktionsmöglichkeiten** werden diskutiert: die Streichung des § 37 PartG mit der Folge, dass der „Handelnde“, also derjenige, der als Vertreter der Partei für diese rechtsgeschäftlich tätig wird, aus Rechtsgeschäften, die er im Namen der Partei abschließt, auch persönlich haftet (1.); die Kürzung der Altersversorgung bei Ministern und Abgeordneten (2.); schließlich die Streichung steuerlicher Vorteile derjenigen Parteien, die ihrer Rechenschaftspflicht nicht nachkommen (3.).

1. Die Vorschrift des § 54 S. 2 BGB ist geschaffen worden, um diejenigen, die mit dem nicht rechtsfähigen Verein kontrahieren, zu sichern. Ihnen soll der Zugriff auf das Vermögen derjenigen eröffnet werden, die für den Verein handeln.

Vgl. G. Weick in: Staudinger, Kommentar zum BGB, 13. Bearb., 1995, § 54 Rdnr. 57.

Begründet wird lediglich eine Haftung aus Rechtsgeschäften.

Ebenda, Rdnr. 64.

Der anderen Vertragspartei soll ein zusätzlicher Vorteil erwachsen.

Grund für die Nichtanwendbarkeit des § 54 S. 2 BGB im Parteienrecht (§ 37 PartG) ist, dass diejenigen, die eine Partei nach außen vertreten, in aller Regel ehrenamtlich tätig sind. Sie sollen auf diese Weise von der persönlichen Haftung freigestellt werden. Die Vorschrift des § 37 PartG betrifft nicht nur die Spitzen der Bundestagsparteien, sondern alle diejenigen, die, auf welcher Gliederungsebene auch immer, für die Partei zu handeln, sie rechtsgeschäftlich zu vertreten befugt sind. Die Streichung des § 37 PartG würde diesen großen Personenkreis in persönliche Haftung nehmen und folgeweise die Bereitschaft, Vorstandsfunktionen zu übernehmen, empfindlich schmälern, sofern sie mit der Vertretungsbefugnis verbunden sind. Allerdings kann die persönliche Haftung des Handelnden vertraglich (nicht durch Satzungsbestimmung) abbedungen werden; § 54 S. 2 BGB ist nicht zwingendes Recht.

Staudinger-Weick, a. a. O., Rdnr. 61.

Es lässt sich leicht vorstellen, dass davon in großem Umfang Gebrauch gemacht würde, wenn diejenigen, die für Parteien handeln, in der Gefahr stehen, für von ihnen im Namen der Partei vorgenommene Rechtsgeschäfte persönlich zu haften. Der Sinn des Streichungsvorschlags ist danach schwer zu erkennen: Reagieren die Parteien in dem vermuteten Sinne, ließe die Streichung des § 37 PartG weitgehend ins Leere; anderenfalls würden sie in ihrer Handlungsfähigkeit empfindlich beeinträchtigt.

2. Die Kürzung der Ruhegehaltsansprüche von „Berufspolitikern“, worunter wohl nur Minister, Parlamentarische Staatssekretäre und Abgeordnete verstanden werden können, erwägt Naßmacher,

PuZ B 16/2000, S. 15 (21).

Geahndet werden sollen Verstöße gegen das Parteiengesetz. Der Vorschlag unterliegt Bedenken. Schon deshalb, weil er nur einige diejenigen betrifft, die im Zusammenhang mit der Pflicht der Parteien zur Rechnungslegung mit dem Parteiengesetz in Konflikt geraten können; es würde sich also um eine Sonderstrafe für einen bestimmten Personenkreis handeln. Mit Strafe bedroht würde im Übrigen ein Verhalten, das außerhalb derjenigen Pflichten gelegen ist, die sich für die Handelnden aus ihrem besonderen Status als Abgeordnete oder Mitglieder einer (Bundes- oder Landes-)Regierung ergäben. Das Disziplinarrecht der Beamten, an dessen Vorbild bei dem Vorschlag wohl gedacht worden ist, kennt die Kürzung oder Aberkennung des Ruhegehalts als Folge eines Dienstvergehens (vg. § 77 BBG, § 5 BDO); auf sie kann nur in einem förmlichen Verfahren erkannt werden. Weder das Bundesministergesetz noch das Abgeordnetengesetz – für die

entsprechenden landesrechtlichen Vorschriften gilt Gleiches – kennen ein solches Disziplinarverfahren. Dem Strafrecht ist der Verlust von Lohn- und Gehaltsansprüchen als Nebenstrafe unbekannt. Bei Befolgung des Vorschlags bedürfte es also umfangreicher Gesetzesänderungen auf Bundes- und Landesebene. Es würde sich dann die Frage stellen, vor welchem Gericht ein solches Verfahren zu führen wäre. Da Minister und Abgeordnete Mitglieder von Verfassungsorganen sind, kämen wohl nur die Verfassungsgerichte des Bundes und der Länder dafür in Betracht; das Präsidenten- und das Richteranklageverfahren wären als Vorbild heranzuziehen (Artikel 61, 98 Abs. 2 und 5 GG; §§ 13 Nrn. 4 und 9, 49 ff., 58 ff. BVerfGG). Es hat indessen seinen guten Grund, dass das Bundesrecht für Minister und Abgeordnete ein solches Anklageverfahren nicht kennt: Anders als der Bundespräsident und als die Richter stehen Minister und Abgeordnete in einer politischen Verantwortung, die Minister gegenüber dem Parlament, dessen Mitglieder gegenüber dem Volk, es besteht kein Grund – auch hier nicht! –, der Wirksamkeit des Prinzips der „demokratischen Haftung“ zu misstrauen und es durch Einschaltung der Justiz tendenziell zu schwächen, wenn nicht gar partiell außer Kraft zu setzen.

Verfassungsrechtliche Bedenken könnten sich auch ergeben, wenn die Anknüpfung disziplinarrechtlicher Maßnahmen an außerhalb des spezifischen Pflichtenkreises der Betroffenen gelegene Rechtsverletzungen als sachfremd anzusehen wäre. Allerdings stellt eine strafbare Handlung für einen Beamten regelmäßig auch ein Dienstvergehen dar. Es ließe sich also vorstellen, dass Straftaten, die ein Minister oder Abgeordneter im Zusammenhang mit seiner Partei betreffenden Geldgeschäften oder etwelchen Verstößen gegen das Parteiengesetz begeht, zugleich als „Dienstvergehen“ angesehen werden. Würde im Übrigen dem Vorschlag gefolgt, bei Begehung einer solchen Straftat die Nebenstrafe eines Verlustes der Wählbarkeit und der Fähigkeit zur Bekleidung öffentlicher Ämter vorzusehen, dürfte eine zusätzliche Bestrafung durch Aberkennung von Versorgungsansprüchen ohnedies das Maß des Vertretbaren sprengen.

3. Die Parteienfinanzierungskommission sieht es als unbefriedigend an, dass eine Vielzahl von kleinen politischen Parteien **steuerliche Vorteile** wahrnehmen können, obwohl sie ihrer Rechenschaftspflicht nicht nachkommen. Sie würde es begrüßen, wenn die Gewährung steuerlicher Vorteile von der Erfüllung der Rechenschaftspflicht abhängig gemacht würde.

Bundestagsdrucksache 14/637, S. 38.

Steuerliche Vergünstigungen genießen Parteien mittelbar dadurch, dass die Beiträge ihrer Mitglieder und ihnen zugewendete Spenden in gewissem Umfang von der Bemessungsgrundlage für die Einkommensteuer oder von der Einkommensteuerschuld abgezogen werden können (§§ 10 b Abs. 2, 34 g EStG). Die Parteien selbst sind in weitem Umfang von der Körperschaftsteuer befreit (§ 5 Abs. 1 Nr. 7 KStG).

Die einschlägigen Bestimmungen des Einkommensteuerrechts begünstigen unmittelbar die steuerpflichtigen

Beitragszahler und Spender. Soll denjenigen unter ihnen, die Mitglieder von Parteien sind, welche ihrer Rechenschaftspflicht nicht nachkommen, oder Einkommensteuerpflichtigen, die solchen Parteien spenden, dieser steuerliche Vorteil vorenthalten werden, handelt es sich im Verhältnis zur Gruppe derjenigen, die ihre Leistungen an „gesetzestreue“ Parteien entrichten, um eine Ungleichbehandlung, die verfassungsrechtlich nur zulässig wäre, wenn zwischen beiden Gruppen Unterschiede von solcher Art und solchem Gewicht bestünden, dass sie die ungleiche Behandlung rechtfertigen können.

So genannte „neue Formel“: BVerfGE 55, 72 (88); st. Rspr.

Es ist aber zweifelhaft, ob das Fehlverhalten der Partei eine solche Benachteiligung ihrer Förderer zu rechtfertigen vermag. Die Unterstützung einer Partei mit Geld oder geldwerten Leistungen ist Teil der politischen Freiheit des Bürgers, Bestandteil seines Rechts auf gleiche Teilhabe an der politischen Willensbildung. Diese Freiheit mit Rücksicht auf Rechtsverletzungen eines Dritten einzuschrän-

ken, erscheint mindestens gewagt. Näher liegt deshalb der Verlust der Befreiung von der Körperschaftsteuerpflicht. Er trifft die Partei selbst. Die Maßnahme käme allerdings – wie der Verlust des Wähleranteils (vgl. § 20 Abs. 5 GE) – nur in Betracht, wenn die Partei es mehrfach versäumt hat, einen Rechenschaftsbericht vorzulegen. Denn auch hier handelt es sich um einen massiven Eingriff in die Chancengleichheit, der eines zwingenden rechtfertigenden Grundes bedarf.

Das von der Parteienfinanzierungskommission selbst erwogene Bedenken, welches sich daraus ergebe, dass der Rechenschaftsbericht erst im Jahr nach der steuerlichen Veranlagung vorliegen muss, wäre gegenüber einer solchen Regelung von geringerem Gewicht. Die Einkommensteuerpflicht wäre nicht betroffen. Die Versagung der Befreiung von der Körperschaftsteuerpflicht könnte sich auf zukünftige Veranlagungszeiträume erstrecken und ohne weiteres ausgesetzt werden, sobald die Partei wieder einen Rechenschaftsbericht vorlegt.

5. Abschnitt: Zusammenfassung der Ergebnisse

I.

Das dem geltenden Recht zugrunde liegende, auf drei Säulen (Mitgliedsbeiträge, Spenden, staatliche Teilfinanzierung) ruhende System der Parteienfinanzierung prinzipiell zu ändern, besteht weder aus politischen Gründen Anlass, noch ließe die Verfassung dafür großen Spielraum. „Mandatsträgerabgaben“ sind verfassungsrechtlich unbedenklich und für die Parteien ein nicht unerheblicher Einnahmeposten. An der relativen Obergrenze ist mit Rücksicht auf die verfassungsrechtlich gebotene Staatsfreiheit der Parteien (Vorrang der Selbst- vor der Staatsfinanzierung) festzuhalten. Es wird aber empfohlen, die Einnahmen aus Vermögen und aus Veranstaltungen etc. (§ 24 Abs. 2 Nrn. 4 und 5 PartG) bei der Berechnung der relativen Obergrenze außer Betracht zu lassen. Festzuhalten ist auch an der absoluten Obergrenze, deren problematischen Auswirkungen jedoch durch eine Häufelung des Gesamtbetrages auf Wähler- und Zuwendungsanteil begegnet werden sollte. Eine Indexierung der absoluten Obergrenze liegt nahe. Die Einführung eines „Bürgerbeitrags“ verspricht keinen politischen Gewinn.

II.

Das Recht zur Entgegennahme von Spenden ist den Parteien durch das Grundgesetz verbürgt. Staatliche Beschränkungen dieses Rechts bedürfen verfassungsrechtlicher Rechtfertigung und haben insbesondere das Recht der Parteien auf Chancengleichheit, aber auch das Recht des Bürgers zu beachten, sich nicht zuletzt durch finanzielle und sonstige Leistungen an eine Partei an der politischen Willensbildung zu beteiligen. Der Spendenbegriff

bedarf der Verdeutlichung. Geldspenden, Zuwendungen von Todes wegen und sonstige geldwerte Leistungen gilt es sowohl im Blick auf die Rechnungslegungspflicht als auch im Blick auf die Berechnung des Zuwendungsanteils an den staatlichen Mitteln zu unterscheiden. Geldwerte Leistungen an Parteien sind nicht alle Aufwendungen Dritter, von denen die Parteien einen Nutzen haben (sollen). Die Spendenannahme, einschließlich des Begriffs derselben, ist klarer als bisher zu regeln. Gleiches gilt für Spendenannahmeverbote, die auf die Annahme von Spenden öffentlicher Unternehmen, hingegen nicht auf Spenden juristischer Personen schlechthin zu erstrecken sind. Eine Herabsetzung der Publizitätsgrenze (§ 25 Abs. 2 PartG) wird nicht empfohlen. Ein Verbot so genannter Direktspenden an Abgeordnete ist nicht zu befürworten, wohl aber eine erhebliche Erweiterung der Offenlegungspflicht.

III.

Die Pflicht der Parteien zur öffentlichen Rechenschaftslegung hat hohen Rang, weil sie die „Integrität des demokratischen Willensbildungsprozesses“ (U. K. Preuß) bewahren helfen soll. Die einschlägigen Bestimmungen des Parteiengesetzes (§ 24) bedürfen deshalb in Bezug auf die Vermögens-, aber auch für die Einnahme- und Ausgabenrechnung weiterer Konkretisierung. Die Neben- und Hilfsorganisationen der Parteien sind in die Pflicht zur Rechenschaftslegung einzubeziehen. Die politischen Stiftungen sollten – unabhängig von den Parteien – ebenfalls zu öffentlicher Rechnungslegung verpflichtet werden. Der Gesetzgeber sollte auf die Verbesserung der inner-

parteilichen Finanzkontrolle hinwirken. Die Unabhängigkeit des Prüfers bedarf der Stärkung; eine Erweiterung seiner Prüfbefugnisse und -pflichten ist zu erwägen. Die Einrichtung einer neuen staatlichen Prüfungsbehörde wird nicht empfohlen.

IV.

Auslegungsstreitigkeiten um das geltende Recht und verfassungsrechtliche Überlegungen legen eine Neuregelung der Rechenschaftspflicht der Parteien und insbesondere der für den Fall ihrer Nicht- oder Schlechterfüllung vorzusehenden Sanktionen nahe. Der verfassungsrechtliche Status der Parteien lässt dem Gesetzgeber bei der Androhung finanzieller Sanktionen gegen sie nur wenig Spielraum. Die Pflicht zur Rechenschaftslegung vor der Öffentlichkeit weist den Weg zu einer sachgerechten Lösung. Der Gesetzgeber muss die Voraussetzungen dafür schaffen, dass die „demokratische Haftung“ greift.

Die Vorschriften über die Festsetzung der staatlichen Mittel und die Pflicht zur Rechenschaftslegung sind ihres engen sachlichen Zusammenhangs wegen in einem Abschnitt des Parteiengesetzes zusammenzufassen. Das bisherige Antrags- ist durch das Amtsverfahren zu ersetzen. Den Präsidenten des Deutschen Bundestages gilt es von nicht strikt gesetzgebundenen Entscheidungen zu entlasten. Der hier unterbreitete Vorschlag lässt es sich angelegen sein, einerseits den Wähler in sein Recht zu setzen, andererseits die Regelung von Festsetzungsverfahren und Rechenschaftslegung – im Maße des Möglichen – von Komplikationen zu befreien. Neben den – nur in begrenztem Umfang beizubehaltenden – finanziellen Sanktionen gegen die Parteien selbst sind strafrechtliche Sanktionen gegen die für deren Finanzen an herausgehobener Stelle Verantwortlichen zu erwägen; das Für und Wider führt zu keinem eindeutigen Ergebnis. Weitere Maßnahmen, insbesondere solche steuerrechtlicher Art, erscheinen bedenkenswert.

6. Abschnitt: Gesetzentwurf

Vorbemerkung

Der nachfolgende Gesetzentwurf enthält Vorschläge nur für diejenigen Vorschriften, deren Neufassung im vorstehenden Gutachten konkret empfohlen wird. Soweit das Gutachten nur Anregungen enthält (wie z. B. zur Präzisierung der Vermögensrechnung gem. § 24 Abs. 4 PartG) oder nur Erwägungen anstellt (wie etwa zur Einführung eines Straftatbestandes) wird von einem Formulierungsvorschlag Abstand genommen. Die Übernahme von Teilen des geltenden Rechts will deshalb nicht besagen, dass insoweit kein Änderungsbedarf besteht. Das gilt bei-

spielsweise für die rätselhafte Formulierung „unter Berücksichtigung des Gesetzeszwecks“ in §§ 24 Abs. 1 Satz 2, 28 Satz 2 PartG = §§ 29 Abs. 1 Satz 2, 33 Satz 2 GE; für die Frage, ob die Pflicht zur lückenlosen Erfassung aller Zuwendungen je Zuwender mit Namen und Anschrift (§ 24 Abs. 1 Satz 4 PartG = § 29 Abs. 1 Satz 4 GE) überhaupt erfüllbar ist (Tellersammlungen); für die Frage, ob „typische“ Wahlkampfausgaben in der Ausgabenrechnung (§ 24 Abs. 3 = § 29 Abs. 3 GE) spezifiziert werden sollten; schließlich für die Frage, ob weiterhin ein Bedarf für Abschlagszahlungen besteht (§ 20 PartG = § 22 GE).

Gliederungsübersicht

Vierter Abschnitt

Rechenschaftslegung und staatliche Finanzierung

- § 18. Pflicht zur Rechenschaftslegung
- § 19. Grundsätze und Umfang der staatlichen Finanzierung
- § 20. Festsetzungsverfahren
- § 21. Berechnung der staatlichen Mittel
- § 22. Abschlagszahlungen
- § 23. Bereitstellung von Bundesmitteln und Auszahlungsverfahren
- § 24. Festsetzungsrelevante Mängel des Rechenschaftsberichts
- § 25. Nachträgliche Feststellung festsetzungsrelevanter Mängel
- § 26. Sonstige Mängel des Rechenschaftsberichts

- § 27. Rechtswidrig angenommene und nicht veröffentlichte Leistungen
- § 28. Berichterstattung durch den Präsidenten des Deutschen Bundestages
- § 29. Gestaltung des Rechenschaftsberichts
- § 30. Spenden und sonstige Zuwendungen
- § 31. Begriff der Einnahme
- § 32. Einzelne Einnahmearten
- § 33. Pflicht zur Buchführung
- § 34. Prüfung des Rechenschaftsberichts
- § 35. Prüfungsbericht und Prüfungsvermerk

Das Gesetz über die politischen Parteien (Parteiengesetz) wird wie folgt geändert:

1. In § 6 Abs. 2 wird nach Nummer 7 eingefügt:

„7a. Bestellung und Befugnisse des Finanz- und des Revisionsbeauftragten (§ 11a)“

2. Nach § 11 wird folgender § 11a eingefügt:

„§ 11a. Finanzbeauftragter und Controlling

(1) Der Vorstand der Partei bestellt einen Finanz- und einen Revisionsbeauftragten. Sie sind Weisungen anderer Parteiorgane nicht unterworfen. Sie sind gegenüber allen Organen und Gliederungen der Partei berechtigt, die für die Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Einkünfte einzuholen.

(2) Der Finanzbeauftragte ist für die Recht- und Ordnungsmäßigkeit der Parteifinzen, insbesondere für die Erstellung des Rechenschaftsberichts verantwortlich.

(3) Der Revisionsbeauftragte prüft ständig die Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit der Haushalts- und Rechnungsführung der Partei einschließlich ihrer Gliederungen und besonderen Vermögensträger.

(4) Der Finanz- und der Revisionsbeauftragte berichten dem Vorstand der Partei jährlich über ihre Tätigkeit und deren Ergebnisse.“

3. Der Vierte und der Fünfte Abschnitt werden zusammengefasst. Der Vierte Abschnitt erhält folgenden Wortlaut:

Vierter Abschnitt

Rechenschaftslegung und staatliche Finanzierung

§ 18. Pflicht zur Rechenschaftslegung

(1) Die Parteien haben über die Herkunft der Mittel, die ihnen innerhalb eines Kalenderjahrs (Rechnungsjahrs) zugeflossen sind, über die ihnen in diesem Zeitraum ent-

standenen Ausgaben sowie über ihr Vermögen zum Ende des Kalenderjahrs in einem Rechenschaftsbericht öffentlich Rechenschaft zu geben. Der Rechenschaftsbericht ist vom Vorstand der Partei zu beschließen und danach vom Vorsitzenden oder einem von ihm zu diesem Zweck bestellten Beauftragten und dem Finanzbeauftragten der Partei zu unterzeichnen. Der Rechenschaftsbericht muss den Vorschriften des § 29 entsprechen.

(2) Der Rechenschaftsbericht und die von den Parteien vorzulegenden Rechenschaftsberichte ihrer Hilfs- und Nebenorganisationen müssen von einem Wirtschaftsprüfer oder einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft nach den Vorschriften der §§ 34 und 35 geprüft werden. Bei Parteien, die die Voraussetzungen des § 19 Abs. 4 Satz 1 1. Halbsatz nicht erfüllen, kann der Rechenschaftsbericht auch von einem vereidigten Buchprüfer geprüft werden. Der Prüfer wird vom Vorstand der Partei bestellt. Der Prüfer oder der gesetzliche Vertreter einer bei der Prüfung mitwirkenden Prüfungsgesellschaft dürfen in der Partei oder einer ihrer Hilfs- und Nebenorganisationen kein Vorstandsamt bekleiden, nicht Mitglied eines gewählten Kollegialorgans der Partei oder einer ihrer Hilfs- und Nebenorganisationen sein und nicht ein auf deren Vorschlag erlangtes öffentliches Amt oder parlamentarisches oder kommunales Mandat innehaben; sie müssen von der Partei und deren Hilfs- und Nebenorganisationen wirtschaftlich unabhängig sein und dürfen in den letzten zehn Jahren vor dem Kalenderjahr, auf das sich der zu prüfende Rechenschaftsbericht bezieht, nicht mit der treuhänderischen oder sonstigen Verwaltung oder Verwahrung von Vermögensgegenständen der Partei oder einer ihrer Gliederungen (Gebietsverbände sowie Hilfs- und Nebenorganisationen) oder sonst mit der Wahrung ihrer wirtschaftlichen Interessen betraut gewesen sein. Die Prüfer, ihre Gehilfen und die bei der Prüfung mitwirkenden gesetzlichen Vertreter einer Prüfungsgesellschaft sind zu gewissenhafter und unparteiischer Wahrnehmung ihrer Aufgaben und zur Verschwiegenheit verpflichtet. § 323 des Handelsgesetzbuches gilt entsprechend.

(3) Der Rechenschaftsbericht ist nach seiner Unterzeichnung dem jeweils nächsten Parteitag des höchsten Gebietsverbandes der Partei zur Erörterung vorzulegen.

(4) Die Parteien reichen ihre Rechenschaftsberichte beim Präsidenten des Deutschen Bundestages bis zum 31. Ok-

tober des dem Rechnungsjahr folgenden Jahres ein. Sie werden als Bundestagsdrucksache verteilt.

§ 19. Grundsätze und Umfang der staatlichen Finanzierung

(1) Der Staat gewährt den Parteien Mittel als Teilfinanzierung der allgemein ihnen nach dem Grundgesetz obliegenden Tätigkeit. Maßstäbe für die Verteilung der staatlichen Mittel bilden der Erfolg, den eine Partei bei den Wählern bei Europa-, Bundestags- und Landtagswahlen erzielt, sowie die Summe der ihr von Mitgliedern und Spendern zugewendeten Mittel nach näherer Maßgabe des Absatzes 3 Satz 1 Nummer 3.

(2) Das jährliche Gesamtvolumen staatlicher Mittel, das allen Parteien höchstens ausbezahlt werden darf, beträgt 245 Millionen Deutsche Mark (absolute Obergrenze). Dieser Betrag verändert sich jeweils im ersten Jahr der Wahlperiode des Deutschen Bundestages nach Maßgabe der allgemeinen Preisentwicklung in der Bundesrepublik Deutschland. Der Präsident des Deutschen Bundestages teilt die Höhe des jeweils zur Verfügung stehenden Betrages in seinem Bericht gemäß § 28 mit.

(3) Die Parteien erhalten jährlich im Rahmen der staatlichen Teilfinanzierung

1. eine Deutsche Mark für jede für ihre jeweilige Liste abgegebene gültige Stimme oder
2. eine Deutsche Mark für jede für sie in einem Wahl- oder Stimmkreis abgegebene gültige Stimme, wenn in einem Land eine Liste für diese Partei nicht zugelassen war, und
3. 0,50 Deutsche Mark für jede Deutsche Mark, die sie als Zuwendung nach § 29 Abs. 2 Nummern 1 bis 5 erhalten haben; dabei werden nur Zuwendungen bis zu 6 000 Deutsche Mark je natürliche Person berücksichtigt.

Die Parteien erhalten abweichend von den Nummern 1 und 2 für die von ihnen jeweils erzielten bis zu 5 Millionen gültigen Stimmen 1,30 Deutsche Mark je Stimme.

(4) Anspruch auf staatliche Mittel gemäß Abs. 3 Nummern 1 und 3 haben Parteien, die nach dem endgültigen Wahlergebnis der jeweils letzten Europa- oder Bundestagswahl mindestens 0,5 vom Hundert oder einer Landtagswahl 1,0 vom Hundert der für Listen abgegebenen gültigen Stimmen erreicht haben; für Zahlungen nach Abs. 3 Satz 1 Nummer 1 und Satz 2 muss die Partei diese Voraussetzungen bei der jeweiligen Wahl erfüllen. Anspruch auf die staatlichen Mittel gemäß Abs. 3 Nummer 2 haben Parteien, die nach dem endgültigen Wahlergebnis 10 vom Hundert der in einem Wahl- oder Stimmkreis abgegebenen gültigen Stimmen erreicht haben. Die Sätze 1 und 2 gelten nicht für Parteien nationaler Minderheiten.

(5) Die Höhe der staatlichen Teilfinanzierung darf bei einer Partei die Summe ihrer jährlichen Einnahmen nach § 29 Abs. 2 Nummern 1 bis 6 und 10 nicht überschreiten (relative Obergrenze). Die Summe der Finanzierung aller

Parteien darf die absolute Obergrenze (Abs. 2) nicht überschreiten.

(6) Der Bundespräsident beruft jeweils für die Dauer seiner Amtszeit eine Kommission unabhängiger Sachverständiger. Vor Änderungen in der Struktur und Höhe der staatlichen Finanzierung, soweit sie nicht nach Abs. 2 Satz 2 eintreten, legt die Kommission dem Deutschen Bundestag Empfehlungen vor. Die Kommission beobachtet die Entwicklung der Parteienfinanzierung und gibt Anregungen zu deren Verbesserung.

§ 20. Festsetzungsverfahren

(1) Auf der Grundlage der von den Parteien eingereichten Rechenschaftsberichte setzt der Präsident des Deutschen Bundestages jährlich zum 28. Februar die Höhe der staatlichen Mittel für jede anspruchsberechtigte Partei für das laufende Jahr fest.

(2) Hat eine Partei bis zu dem in § 18 Abs. 4 Satz 1 genannten Zeitpunkt einen den Vorschriften des § 29 entsprechenden und mit einem Prüfungsvermerk nach § 35 Abs. 2 und 3 versehenen Rechenschaftsbericht nicht vorgelegt (säumige Partei), erfolgt die Festsetzung der ihr nach § 19 Abs. 3 Satz 1 Nummer 3 zustehenden Mittel vorläufig auf der Grundlage des für das vorangegangene Jahr vorgelegten Rechenschaftsberichts. Ist ein Rechenschaftsbericht für das vorangegangene Jahr nicht vorgelegt worden, erfolgt keine Festsetzung; eine Auszahlung von Mitteln nach § 19 Abs. 3 Satz 1 Nummer 3 unterbleibt. Die Festsetzung für die übrigen Parteien erfolgt in diesem Fall ohne Berücksichtigung der Zuwendungen an die säumige Partei.

(3) Legt die säumige Partei auch bis zum 31. Oktober des folgenden Jahres einen den Anforderungen des Abs. 2 Satz 1 entsprechenden Rechenschaftsbericht nicht vor, gilt Abs. 2 Satz 2 entsprechend; die Festsetzungen für die übrigen Parteien sind nach Maßgabe des Abs. 2 Satz 3 zu berichtigen. Die säumige Partei hat die ihr aufgrund der vorläufigen Festsetzung nach Abs. 2 Satz 1 zugeflossenen Mittel der Bundeskasse zu erstatten.

(4) Legt die säumige Partei bis zum 31. Oktober des folgenden Jahres einen den Anforderungen des Abs. 2 Satz 1 entsprechenden Rechenschaftsbericht vor, erfolgt die endgültige Festsetzung. Übersteigen die der säumigen Partei danach zustehenden staatlichen Mittel den ihr in der vorläufigen Festsetzung zuerkannten Betrag, hat es bei der vorläufigen Festsetzung sein Bewenden, bleiben sie dahinter zurück, hat sie den Unterschiedsbetrag der Bundeskasse zu erstatten; er ist nach Maßgabe ihres Anteils an der Summe der Zuwendungen (§ 19 Abs. 3 Satz 1 Nummer 3) an die übrigen Parteien auszukehren.

(5) Hat eine Partei für zwei aufeinander folgende Rechnungsjahre keine den Anforderungen des Abs. 2 Satz 1 entsprechenden Rechenschaftsberichte vorgelegt, verliert sie den Anspruch auf staatliche Mittel. Ein Rechenschaftsbericht gilt als nicht vorgelegt, wenn er nicht bis zum 31. Oktober des zweiten auf das Rechnungsjahr folgenden Jahres beim Präsidenten des Deutschen

Bundestages eingereicht worden ist. Die ihr nach § 19 Abs. 3 Satz 1 Nummern 1 und 2, Satz 2 und Abs. 4 zustehenden Mittel verbleiben der Bundeskasse.

§ 21. Berechnung der staatlichen Mittel

(1) Berechnungsgrundlage für die Höhe der den Parteien nach § 19 Abs. 3 Satz 1 Nummern 1 und 2, Satz 2 und Abs. 4 zustehenden Mittel (Wähleranteil) sind die von ihnen bis einschließlich zum 31. Oktober des laufenden Jahres erzielten gültigen Stimmen bei der jeweils letzten Europa- und Bundestagswahl sowie bei der jeweils letzten Landtagswahl. Der Präsident des Deutschen Bundestages fasst die erzielten, nach § 19 Abs. 4 berücksichtigungsfähigen, gültigen Stimmen jeder Partei in einem Stimmenkonto zusammen und schreibt dieses fort.

(2) Berechnungsgrundlage für die Höhe der den Parteien nach § 19 Abs. 3 Satz 1 Nummer 3 zustehenden Mittel (Zuwendungsanteil) sind die in den Rechenschaftsberichten ausgewiesenen Zuwendungen nach § 29 Abs. 2 Nummern 1 bis 5.

(3) Der Berechnung der relativen Obergrenze (§ 19 Abs. 5) sind die in den Rechenschaftsberichten des jeweils vorangegangenen Jahres veröffentlichten Einnahmen nach § 29 Abs. 2 Nummern 1 bis 6 und 10 zugrunde zu legen.

(4) Bei der Festsetzung (§ 20) ist zunächst die absolute Obergrenze (§ 19 Abs. 2) und sodann für jede Partei die relative Obergrenze (§ 19 Abs. 5) einzuhalten.

(5) Überschreitet die Summe der errechneten staatlichen Mittel die absolute Obergrenze (§ 19 Abs. 2), wird dieser Betrag je zur Hälfte auf die als Wähleranteil und als Zuwendungsanteil zu vergebenden Mittel aufgeteilt. Der Anspruch der Parteien auf staatliche Mittel besteht in diesem Fall in Ansehung des Wähleranteils in Höhe ihres Anteils an der Gesamthöhe der Stimmenkonten, in Ansehung des Zuwendungsanteils in der Höhe, der ihrem Anteil an der Summe der Zuwendungen (§ 19 Abs. 3 Satz 1 Nummer 3) entspricht.

(6) Abschlagszahlungen nach § 22 sind auf den festgesetzten Betrag anzurechnen.

(7) Die Auszahlung der staatlichen Mittel für die bei Landtagswahlen erzielten gültigen Stimmen erfolgt an den jeweiligen Landesverband der Partei in Höhe von 1,00 Deutsche Mark je Stimme; etwaige Kürzungen nach Abs. 4 und 5 bleiben außer Betracht. Die Auszahlung der übrigen staatlichen Mittel erfolgt an den Bundesvorstand der Partei, bei Landesparteien an den Landesverband.

(8) Die Bundesverbände der Parteien haben für einen angemessenen Finanzausgleich für ihre Landesverbände Sorge zu tragen.

§ 22. Abschlagszahlungen

(1) Den anspruchsberechtigten Parteien sind auf Antrag Abschlagszahlungen auf den vom Präsidenten des Deutschen Bundestages festzusetzenden Betrag zu gewähren. Berechnungsgrundlage sind die im vorangegangenen Jahr für jede Partei festgesetzten Mittel. Die Abschlagszahlun-

gen sind zum 15. Mai, zum 15. August sowie zum 15. November zu zahlen; sie dürfen jeweils 25 vom Hundert der Gesamtsumme der für das Vorjahr für die jeweilige Partei festgesetzten Mittel nicht überschreiten. Liegen Anhaltspunkte dafür vor, dass es zu einer Rückzahlungsverpflichtung kommen könnte, kann die Gewährung von einer Sicherheitsleistung abhängig gemacht werden.

(2) Der Antrag auf Abschlagszahlungen ist schriftlich bei dem Präsidenten des Deutschen Bundestages bis zum 1. April des Jahres zu stellen, für das Abschlagszahlungen begehrt werden. Danach eingehende Anträge bleiben unberücksichtigt.

(3) Die Abschlagszahlungen sind zurückzuzahlen, soweit sie den festgesetzten Betrag überschreiten oder ein Anspruch nicht entstanden ist.

(4) § 21 Abs. 7 gilt entsprechend.

§ 23. Bereitstellung von Bundesmitteln und Auszahlungsverfahren

(1) Die Mittel nach den §§ 19 bis 22 werden im Falle des § 21 Abs. 7 Satz 1 von den Ländern, im Übrigen vom Bund durch den Präsidenten des Deutschen Bundestages ausgezahlt. Der Präsident des Deutschen Bundestages teilt den Ländern die auf die Landesverbände der Parteien entfallenden Beträge verbindlich mit.

(2) Der Bundesrechnungshof prüft, ob der Präsident des Deutschen Bundestages als mittelverwaltende Stelle die staatlichen Mittel entsprechend den Vorschriften dieses Abschnitts festgesetzt und ausgezahlt hat.

§ 24. Festsetzungsrelevante Mängel des Rechenschaftsberichts

(1) Hat der Präsident des Deutschen Bundestages Anlass zu der Annahme, dass die im Rechenschaftsbericht einer Partei enthaltenen Angaben, die auf die Höhe der ihr nach § 19 Abs. 3 und 4 zustehenden staatlichen Mittel Einfluss haben (festsetzungsrelevante Angaben), unrichtig sind, erfolgt die Festsetzung nach § 20 Abs. 1 für diese Partei in Ansehung des Zuwendungsanteils vorläufig. Der Präsident des Deutschen Bundestages gibt der Partei Gelegenheit zur Stellungnahme binnen einer Frist von zwei Monaten.

(2) Werden durch die Stellungnahme der Partei die Zweifel an der Richtigkeit ihrer Angaben behoben oder etwaige Mängel berichtigt, erfolgt die endgültige Festsetzung.

(3) Bestehen die Zweifel fort oder erfolgt die Stellungnahme nicht fristgerecht, beauftragt der Präsident des Deutschen Bundestages im Einvernehmen mit dem Präsidenten des Bundesrechnungshofs einen Wirtschaftsprüfer oder eine Wirtschaftsprüfergesellschaft mit der Prüfung, ob die Zweifel begründet sind. Der Prüfer darf während der zurückliegenden zehn Jahre an der Prüfung von Rechenschaftsberichten der Parteien nicht beteiligt gewesen und nicht aus den in § 18 Abs. 2 Satz 4 genannten Grün-

den an der Prüfung einer Partei gehindert sein. Er hat die in § 34 Abs. 2 genannten Befugnisse. Die Partei ist verpflichtet, ihm jede zur Erfüllung seines Auftrags erforderliche Unterstützung zu gewähren. Der Prüfer hat das Ergebnis seiner Prüfung in einem schriftlichen Bericht niederzulegen, den er dem Präsidenten des Deutschen Bundestages übergibt und der von diesem als Bundestagsdrucksache zu verteilen ist.

(4) Im Falle des Abs. 3 erfolgt die endgültige Festsetzung des Zuwendungsanteils der betroffenen Partei auf der Grundlage des von dem Prüfer erstatteten Berichts. Dabei sind nur diejenigen Angaben des Rechenschaftsberichts zu berücksichtigen, deren Richtigkeit in dem Bericht des Prüfers festgestellt worden ist. Die sich zwischen der vorläufigen und der endgültigen Festsetzung ergebenden Unterschiede sind mit den nachfolgenden Zahlungen an die betroffene Partei zu verrechnen. Ergibt sich aufgrund der endgültigen Festsetzung, dass andere anspruchsberechtigte Parteien staatliche Mittel in größerem Umfang zu beanspruchen haben, als für sie festgesetzt worden sind, werden die sie betreffenden Festsetzungen berichtigt.

(5) Über die Einleitung und den Gang des Prüfverfahrens sowie über dessen Ergebnisse und die sich daraus für die Festsetzung der staatlichen Mittel ergebenden Folgen hat der Präsident des Deutschen Bundestages dem Bundestag laufend zu berichten. Seine Berichte sind als Bundestagsdrucksache zu verteilen. Sie werden den Mitgliedern der Bundespressekonferenz gesondert mitgeteilt.

§ 25. Nachträgliche Feststellung festsetzungsrelevanter Mängel

(1) Ergibt sich für den Präsidenten des Deutschen Bundestages Anlass zu der Annahme, dass die bereits unanfechtbar gewordene Festsetzung der einer Partei zustehenden staatlichen Mittel fehlerhaft ist, weil die im Rechenschaftsbericht der Partei enthaltenen festsetzungsrelevanten Angaben unrichtig sind, und liegt der Zeitpunkt, zu dem die Festsetzung bestandskräftig geworden ist, nicht länger als drei Jahre zurück, gibt er der Partei Gelegenheit zur Stellungnahme binnen einer Frist von zwei Monaten; die Frist kann auf Antrag um bis zu drei Monate verlängert werden.

(2) Führt die Stellungnahme der Partei nicht zur Ausräumung der Zweifel an der Richtigkeit der in ihrem Rechenschaftsbericht enthaltenen Angaben oder erfolgt die Stellungnahme nicht fristgerecht, gilt § 24 Abs. 3 entsprechend.

(3) Ergibt der Bericht des Prüfers die Unrichtigkeit festsetzungsrelevanter Angaben, so hebt der Präsident des Deutschen Bundestages den Festsetzungsbescheid auf, wenn die Partei auf der Grundlage der von dem Prüfer getroffenen Feststellungen einen im Vergleich zu dem festgesetzten geringeren Betrag an staatlichen Mitteln zu beanspruchen hat. In diesem Fall setzt der Präsident des Deutschen Bundestages die der Partei zustehenden Mittel neu fest. § 24 Abs. 4 Sätze 2 bis 4 gilt entsprechend.

(4) Liegt der Zeitpunkt, zu dem die Festsetzung bestandskräftig geworden ist, länger als drei Jahre zurück, gibt der Präsident des Deutschen Bundestages der Partei Gelegen-

heit zur Stellungnahme binnen der in Abs. 1 genannten Frist. Abs. 2 gilt entsprechend.

(5) § 24 Abs. 5 findet Anwendung

§ 26. Sonstige Mängel des Rechenschaftsberichts

(1) Hat der Präsident des Deutschen Bundestages Anlass zu der Annahme, daß im Rechenschaftsbericht enthaltene Angaben unrichtig sind, die auf die Höhe der ihr nach § 19 Abs. 3 und 4 zustehenden Mittel keinen Einfluss haben, gilt § 25 Abs. 4 entsprechend.

(2) § 24 Abs. 5 findet Anwendung

§ 27. Verbotswidrig angenommene und nicht veröffentlichte Leistungen

(1) Ergibt sich aus dem Bericht des Prüfers nach §§ 24 Abs. 3 Satz 5, 25 Abs. 2 und 4 oder aus der Stellungnahme der Partei nach §§ 24 Abs. 2, 25 Abs. 2, dass die Partei entgegen den Bestimmungen des § 30 Abs. 2 eine Leistung angenommen hat, fordert der Präsident des Deutschen Bundestages von der Partei, an das Präsidium des Deutschen Bundestages einen Betrag in Höhe des Dreifachen des Geldwertes der Leistung abzuführen, es sei denn, dass ein Betrag in Höhe des Geldwertes der Leistung innerhalb von drei Monaten nach Annahme der Leistung an das Präsidium des Deutschen Bundestages abgeführt worden ist (§ 30 Abs. 5 Satz 1). Der Betrag kann mit den nachfolgenden Zahlungen an die Partei verrechnet werden. Der Geldwert der Leistung ist, wenn sie nicht in Geld bestanden hat, von einem vom Präsidenten des Deutschen Bundestages nach § 24 Abs. 3 zu beauftragenden Prüfer zu bestimmen.

(2) Hat eine Partei nach dem Bericht des Prüfers nach §§ 24 Abs. 3 Satz 5, 25 Abs. 2 und 4 oder zufolge ihrer Stellungnahme nach §§ 24 Abs. 2, 25 Abs. 2 eine von ihr angenommene Leistung entgegen § 30 Abs. 4 nicht oder nicht ordnungsgemäß veröffentlicht, fordert der Präsident des Deutschen Bundestages von der Partei, an das Präsidium des Deutschen Bundestages einen Betrag in Höhe des Zweifachen des Geldwertes der Leistung abzuführen. Abs. 1 Sätze 2 und 3 gilt entsprechend.

(3) §§ 24 Abs. 4 und 25 Abs. 3 finden keine Anwendung.

(4) Wird ein Tatbestand im Sinne von Abs. 1 und 2 ohne Zutun eines Dritten dadurch bekannt, dass die Partei ihren Rechenschaftsbericht berichtigt, und führt sie im Falle des Abs. 1 unverzüglich einen Betrag in Höhe des Geldwertes der Leistung an das Präsidium des Deutschen Bundestages ab, sieht der Präsident des Deutschen Bundestages von der Anforderung ab.

(5) Das Präsidium des Deutschen Bundestages leitet die innerhalb eines Kalenderjahrs eingegangenen Mittel zu Beginn des nächsten Kalenderjahrs an Einrichtungen weiter, die mildtätigen, kirchlichen, religiösen oder wissenschaftlichen Zwecken dienen.

(6) Die Parteien sollen in ihre Satzungen Regelungen für den Fall aufnehmen, dass Maßnahmen nach Abs. 1 und 2

durch Gliederungen (§ 18 Abs. 2 Satz 3) verursacht werden.

(7) § 24 Abs. 5 gilt entsprechend.

§ 28. Berichterstattung durch den Präsidenten des Deutschen Bundestages

Der Präsident des Deutschen Bundestages erstattet dem Deutschen Bundestag jährlich zum 1. Juli über die Entwicklung der Parteienfinanzen und über die Rechenschaftsberichte der Parteien Bericht. Auf die nach §§ 24 Abs. 5, 25 Abs. 5, 26 Abs. 2 und 27 Abs. 7 von ihm in den zurückliegenden 12 Monaten erstatteten Berichte ist in dem Bericht hinzuweisen. Der Bericht wird als Bundestagsdrucksache verteilt und den Mitgliedern der Bundespressekonferenz gesondert mitgeteilt.

§ 29. Gestaltung der Rechenschaftsberichte

(1) Der Rechenschaftsbericht besteht aus einer Einnahmen- und Ausgabenrechnung sowie einer Vermögensrechnung. Er ist nach den Grundsätzen der ordnungsgemäßen Buchführung unter Berücksichtigung des Gesetzeszweckes zu erstellen. In den Rechenschaftsbericht der Gesamtpartei sind die Rechenschaftsberichte jeweils getrennt nach Bundesverband und Landesverband sowie die Rechenschaftsberichte der nachgeordneten Gebietsverbände je Landesverband aufzunehmen. Die Landesverbände und die ihnen nachgeordneten Gebietsverbände haben ihren Rechenschaftsberichten eine lückenlose Aufstellung aller Zuwendungen je Zuwender mit Namen und Anschrift beizufügen. Die Landesverbände haben die Teilberichte der ihnen nachgeordneten Gebietsverbände gesammelt bei ihren Rechenschaftsunterlagen aufzubewahren.

(2) Die Einnahmenrechnung umfasst:

1. Mitgliedsbeiträge,
2. sonstige regelmäßige Beiträge,
3. Spenden von natürlichen Personen,
4. Spenden von juristischen Personen,
5. Zuwendungen von Todes wegen,
6. geldwerte Zuwendungen,
7. Einnahmen aus Vermögen,
8. Einnahmen aus Veranstaltungen, Vertrieb von Druckschriften und Veröffentlichungen und sonstiger mit Einnahmen verbundener Tätigkeit,
9. staatliche Mittel,
10. sonstige Einnahmen,
11. Zuschüsse von Gliederungen,
12. Gesamteinnahmen nach den Nummern 1 bis 11.

(3) Die Ausgabenrechnung umfasst:

1. Personalausgaben,

2. Ausgaben des laufenden Geschäftsbetriebes,
3. Ausgaben für allgemeine politische Arbeit,
4. Ausgaben für Wahlkämpfe,
5. Zinsen,
6. sonstige Ausgaben,
7. Zuschüsse an Gliederungen,
8. Gesamtausgaben nach den Nummern 1 bis 7.

(4) Die Vermögensrechnung umfasst:

1. Besitzposten:
 - I. Anlagevermögen:
 1. Haus- und Grundvermögen,
 2. Geschäftsstellenausstattung,
 3. Finanzanlagen,
 - II. Umlaufvermögen:
 1. Forderungen an Gliederungen,
 2. Forderungen auf staatliche Mittel,
 3. Geldbestände,
 4. sonstige Vermögensgegenstände;
 - III. Gesamtbesitzposten;
2. Schuldposten:
 - I. Rückstellungen:
 1. Pensionsverpflichtungen,
 2. sonstige Rückstellungen;
 - II. Verbindlichkeiten:
 1. Verbindlichkeiten gegenüber Gliederungen,
 2. Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten,
 3. sonstige Verbindlichkeiten;
 - III. Gesamte Schuldposten;

3. Reinvermögen (positiv oder negativ).

(5) Im Rechenschaftsbericht sind die Summe der Zuwendungen natürlicher Personen bis zu 6 000 Deutsche Mark je Person sowie die Summe der Zuwendungen natürlicher Personen, soweit sie den Betrag von 6 000 Deutsche Mark übersteigen, gesondert auszuweisen. Die Einnahmen nach Abs. 2 Nummern 4, 5 und 7 sowie die Ausgaben nach Abs. 3 Nummer 6 sind im Einzelnen aufzuschlüsseln.

(6) Dem Rechenschaftsbericht ist eine Zusammenfassung voranzustellen:

1. Einnahmen der Gesamtpartei gemäß Abs. 2 Nummern 1 bis 10 und deren Summe,
2. Ausgaben der Gesamtpartei gemäß Abs. 3 Nummern 1 bis 6 und deren Summe,
3. Überschuss- und Defizitausweis,

4. Besitzposten der Gesamtpartei gemäß Abs. 4 Nummer 1 I und II 2 bis 4 und deren Summe,
5. Schuldposten der Gesamtpartei gemäß Abs. 4 Nummer 2 I und II 2 und 3 und deren Summe,
6. Reinvermögen der Gesamtpartei (positiv oder negativ),
7. Gesamteinnahmen, Gesamtausgaben, Überschüsse oder Defizite sowie Reinvermögen der drei Gliederungsebenen Bundesverband, Landesverbände und der ihnen nachgeordneten Gebietsverbände.

Neben den absoluten Beträgen zu den Nummern 1 und 2 ist der Vomhundertsatz der Einnahmensumme nach Nummer 1 und der Ausgabensumme nach Nummer 2 auszuweisen.

(7) Die Anzahl der Mitglieder zum Jahresende ist zu verzeichnen.

(8) Die Partei kann dem Rechenschaftsbericht, insbesondere einzelnen seiner Positionen, kurzgefasste Erläuterungen beifügen.

(9) Öffentliche Zuschüsse, die den politischen Jugendorganisationen zweckgebunden zugewendet werden, bleiben bei der Ermittlung der absoluten und relativen Obergrenze unberücksichtigt. Sie sind im Rechenschaftsbericht der jeweiligen Partei nachrichtlich auszuweisen und bleiben bei der Einnahmen- und Ausgabenrechnung der Partei unberücksichtigt.

(10) Die Parteien haben für ihre Hilfs- und Nebenorganisationen unbeschadet ihrer Rechtsform gesonderte, den Absätzen 2 bis 6 entsprechende Rechenschaftsberichte vorzulegen, soweit deren Einnahmen, Ausgaben und Vermögen im Rechenschaftsbericht der Partei selbst nicht berücksichtigt sind. § 30 gilt für diese Organisationen entsprechend. Sie haben der für sie rechenschaftspflichtigen Partei einen Entwurf des Rechenschaftsberichts vorzulegen und ihr sowie dem von ihr bestellten Wirtschafts- oder Buchprüfer Einsicht in ihre für die Erstellung des Rechenschaftsberichts erheblichen Unterlagen zu gewähren. Hilfs- und Nebenorganisationen sind, mit Ausnahme der politischen Stiftungen, Organisationen, die nach dem in ihrer Satzung festgelegten Selbstverständnis oder dort bestimmten Zweck grundsätzlich die Ziele einer Partei unterstützen.

§ 30. Spenden und sonstige Zuwendungen

(1) Parteien sind berechtigt, Spenden und geldwerte Zuwendungen sowie Zuwendungen von Todes wegen anzunehmen. Geldleistungen an Parteien sind grundsätzlich bargeldlos über Konten abzuwickeln, die auf den Namen der Partei lauten und der Verfügungsbefugnis des Finanzbeauftragten der Partei unterliegen. Bargeldleistungen, Überweisungsträger und Wertpapiere, die für die Partei bestimmt sind, sind von demjenigen, der sie entgegennimmt, unverzüglich einem von der Partei mit der Verwaltung der Finanzen Beauftragten zuzuleiten und von diesem auf einem Bankkonto zu verbuchen, welches auf den Namen der Partei lautet; solche Leistungen dürfen einen Wert von 3 000 Deutsche Mark nicht übersteigen.

(2) Leistungen im Sinne von Abs. 1 dürfen nicht angenommen werden von

1. politischen Stiftungen, Parlamentsfraktionen und -gruppen,
2. Körperschaften, Personenvereinigungen und Vermögensmassen, die nach der Satzung, dem Stiftungsgeschäft oder der sonstigen Verfassung und nach der tatsächlichen Geschäftsführung ausschließlich und unmittelbar gemeinnützigen, mildtätigen oder kirchlichen Zwecken dienen (§§ 51 bis 68 der Abgabenordnung),
3. juristischen Personen des öffentlichen Rechts,
4. juristischen Personen des Privatrechts, Handelsgesellschaften und Gesellschaften des bürgerlichen Rechts sowie Vereinen, wenn sie zur Zeit der Erbringung der Leistung von einer oder mehreren juristischen Personen des öffentlichen Rechts beherrscht sind (§ 17 des Aktiengesetzes) oder im Sinne von § 98 Nummer 2 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen deren beherrschendem Einfluss ausgesetzt sind,
5. außerhalb des Geltungsbereichs dieses Gesetzes, es sei denn, dass
 - a) diese Leistungen aus dem Vermögen eines Deutschen im Sinne des Grundgesetzes, eines Bürgers der Europäischen Union oder eines Wirtschaftsunternehmens, dessen Anteile sich zu mehr als 50 vom Hundert im Eigentum von Deutschen im Sinne des Grundgesetzes befinden, unmittelbar einer Partei zufließen,
 - b) es sich um Leistungen an Parteien nationaler Minderheiten in ihrer angestammten Heimat handelt, die diesen aus Staaten zugewendet werden, die an die Bundesrepublik Deutschland angrenzen und in denen Angehörige ihrer Volkszugehörigkeit leben,
 - c) es sich um eine Leistung eines Ausländers von nicht mehr als 1 000 Deutsche Mark handelt,
6. Berufsverbänden, wenn sie diesen mit der Maßgabe zugewandt wurden, sie an eine politische Partei weiterzuleiten.

Ferner dürfen nicht angenommen werden

1. Leistungen, soweit ihr Wert im Einzelfall mehr als 1 000 Deutsche Mark beträgt und deren Spender nicht feststellbar sind, oder bei denen es sich erkennbar um die Weiterleitung der Leistung eines nicht genannten Dritten handelt,
2. Leistungen, die erkennbar in Erwartung eines bestimmten wirtschaftlichen oder politischen Vorteils gewährt werden,
- (3) Eine Bargeldleistung ist von der Partei angenommen, wenn sie auf einem Konto verbucht worden ist, das auf den Namen der Partei lautet und der Verfügungsbefugnis des Finanzbeauftragten der Partei unterliegt. Handelt es sich um Leistungen von weniger als 3 000 Deutsche Mark, genügt es stattdessen, wenn der Betrag auf sonstige

Weise in die Verfügungsmacht des Finanzbeauftragten gelangt ist. Für Überweisungsträger gelten die Sätze 1 und 2 entsprechend. Geldwerte Leistungen sind von der Partei angenommen, wenn sie in das Eigentum der Partei übergegangen sind oder der mit ihnen verbundene geldwerte Vorteil die Partei endgültig erreicht hat. Für die Partei bestimmte Leistungen, die der Leistende erbracht hat, die jedoch von der Partei nicht angenommen worden sind, gelten als Einnahmen desjenigen, der sie entgegengenommen hat.

(4) Leistungen im Sinne von Abs. 1, die an eine Partei oder eine oder mehrere ihrer Gliederungen erbracht werden und deren Gesamtwert in einem Kalenderjahr (Rechnungsjahr) 20 000 Deutsche Mark übersteigt, sind unter Angabe des Namens und der Anschrift des Leistenden sowie der Gesamthöhe der Spende im Rechenschaftsbericht zu verzeichnen.

(5) Hat eine Partei entgegen den Bestimmungen des Abs. 2 eine Leistung angenommen, so ist eine ihrem Wert entsprechende Geldsumme innerhalb von drei Monaten an das Präsidium des Deutschen Bundestages abzuführen. Die Partei ist weder berechtigt noch verpflichtet, die Leistung oder deren Geldwert dem Leistenden zurückzugewähren.

§ 31. Begriff der Einnahmen

(1) Einnahme ist jede der Partei zugeflossene Geldleistung oder geldwerte Zuwendung.

(2) Die Mitarbeit von Bürgern in Parteien erfolgt grundsätzlich unentgeltlich. Sach-, Werk- und Dienstleistungen, die die Mitglieder außerhalb eines Geschäftsbetriebes üblicherweise unentgeltlich zur Verfügung stellen, bleiben als Einnahmen unberücksichtigt. Ein Kostenersatz bleibt hiervon unberührt.

(3) Alle Einnahmen sind mit ihrem vollen Betrag, geldwerte Leistungen, die nicht in Geld bestehen, sind mit den im gewöhnlichen Geschäftsverkehr für gleiche oder vergleichbare Leistungen üblicherweise zu zahlenden Preisen an der für sie vorgesehenen Stelle einzusetzen.

(4) Bei der Einnahmenrechnung bleiben geldwerte Zuwendungen unberücksichtigt, wenn sie einen Wert von 1 000 Deutsche Mark je Zuwender jährlich nicht übersteigen. Für die Übernahme der Kosten für Veranstaltungen und Maßnahmen nach § 32 Abs. 4 gilt Satz 1 entsprechend.

(5) Bei den in § 29 Abs. 2 Nummern 7 und 8 genannten Einnahmequellen ist der Reinertrag einzusetzen. Die Ausweisungspflicht nach § 29 Abs. 2 Nummern 3 und 4 und Abs. 5 bleibt unberührt. Sonstige Einnahmen nach § 29 Abs. 2 Nr. 10 sind aufzugliedern und zu erläutern, soweit sie bei einer der in § 29 Abs. 1 aufgeführten Gliederungen mehr als 5 vom Hundert der Summe der Einnahmen aus den Nummern 1 bis 9 ausmachen.

§ 32. Einzelne Einnahmearten

(1) Mitgliedsbeiträge sind solche regelmäßigen Beiträge, die ein Mitglied in dieser Eigenschaft aufgrund satzungsrechtlicher Vorschriften entrichtet.

(2) Sonstige regelmäßige Beiträge sind Leistungen, die Inhaber eines parlamentarischen oder kommunalen Mandats oder eines staatlichen oder kommunalen Wahlamtes über ihre Mitgliedsbeiträge hinaus auf der Grundlage satzungsrechtlicher Vorschriften oder von Beschlüssen von Organen der Parteien erbringen.

(3) Spenden sind Geldleistungen jeder Art mit Ausnahme von Mitglieds- und sonstigen regelmäßigen Beiträgen, insbesondere Aufnahmegebühren, Sonderumlagen und Sammlungen.

(4) Geldwerte Zuwendungen sind Leistungen aller Art, die nicht in Geld bestehen, aber einen in Geld ausdrückbaren Wert haben, sofern sie nicht üblicherweise von Mitgliedern außerhalb eines Geschäftsbetriebs zur Verfügung gestellt werden, einschließlich der Freistellung von üblicherweise entstehenden Verbindlichkeiten sowie der Übernahme von Kosten für Veranstaltungen und Maßnahmen, mit denen ausdrücklich für eine Partei oder für einen oder mehrere Kandidaten geworben wird, die von einer Partei für ein durch allgemeine Wahl zu vergebendes Amt vorgeschlagen worden sind, durch andere.

§ 33. Pflicht zur Buchführung

Die Parteien haben Bücher über ihre rechenschaftspflichtigen Einnahmen und Ausgaben sowie über ihr Vermögen zu führen. Dabei ist nach den Grundsätzen ordnungsgemäßer Buchführung unter Berücksichtigung des Gesetzeszwecks zu verfahren. Die Rechnungsunterlagen sind sechs Jahre, Bücher, Bilanzen und Rechenschaftsberichte zehn Jahre aufzubewahren. Die Aufbewahrungspflicht beginnt mit Ablauf des Rechnungsjahres.

§ 34. Prüfung des Rechenschaftsberichts

(1) Die Prüfung nach § 18 Abs. 2 erstreckt sich auf die Bundespartei und ihre Landesverbände sowie nach Wahl des Prüfers auf mindestens vier nachgeordnete Gebietsverbände und die Hilfs- und Nebenorganisationen der Partei (§ 29 Abs. 10 Satz 4).

(2) Der Prüfer kann von den Vorständen und den von ihnen dazu ermächtigten Personen alle Aufklärungen und Nachweise verlangen, welche die sorgfältige Erfüllung seiner Prüfungspflicht erfordert. Es ist ihm insoweit auch zu gestatten, die Unterlagen für die Zusammenstellung des Rechenschaftsberichts, die Bücher und Schriftstücke sowie die Kassen- und Vermögensbestände zu prüfen.

(3) Die Vorstände des zu prüfenden Gebietsverbandes und der zu prüfenden Hilfs- oder Nebenorganisation haben dem Prüfer schriftlich zu versichern, dass in dem Rechenschaftsbericht alle rechenschaftspflichtigen Einnahmen, Ausgaben und Vermögenswerte erfasst sind. Auf die Versicherung der Vorstände nachgeordneter Gliederungen kann Bezug genommen werden. Es genügt die Versicherung des für die Finanzangelegenheiten zuständigen Vorstandsmitglieds.

§ 35. Prüfungsbericht und Prüfungsvermerk

(1) Das Ergebnis der Prüfung ist in einem schriftlichen Prüfungsbericht niederzulegen, der dem Vorstand der Partei und den Vorständen der geprüften Gebietsverbände und Hilfs- oder Nebenorganisationen zu übergeben ist.

(2) Sind nach dem abschließenden Ergebnis der Prüfung keine Einwendungen zu erheben, so hat der Prüfer durch einen Vermerk zu bestätigen, dass nach pflichtgemäßer Prüfung aufgrund der Bücher und Schriften der Partei und ihrer Hilfs- und Nebenorganisationen sowie der von den Vorständen erteilten Aufklärungen und Nachweise der Rechenschaftsbericht in dem geprüften Umfang (§ 34 Abs. 1) den Vorschriften dieses Gesetzes entspricht. Sind Einwendungen zu erheben, so hat der Prüfer in seinem

Prüfungsvermerk die Bestätigung zu versagen oder einzuschränken. Die geprüften Gebietsverbände, Hilfs- und Nebenorganisationen sind im Prüfungsvermerk namhaft zu machen.

(3) Der Prüfungsvermerk ist auf dem einzureichenden Rechenschaftsbericht anzubringen und in vollem Wortlaut nach § 18 Abs. 4 Satz 2 mit zu veröffentlichen. Ein Prüfungsvermerk, der von einem nach § 18 Abs. 2 Satz 4 verhinderten Prüfer erteilt worden ist, ist unwirksam; der Rechenschaftsbericht gilt in diesem Falle als nicht abgegeben.

4. Der Sechste Abschnitt wird der Fünfte Abschnitt, der Siebente Abschnitt wird der Sechste Abschnitt.

Ergänzende Bemerkungen zum Gutachten

„Vorschläge zur Neuregelung des Rechts der Parteienfinanzierung“

An den Überlegungen, die ich in meinem im September 2000 erstatteten Gutachten angestellt habe, halte ich fest. Ich fasse die Ergebnisse anschließend noch einmal kurz zusammen (I.) und füge einige Bemerkungen an, die sich aus den Gesprächen ergeben, die seither stattgefunden haben (II.).

I.

1. Das derzeitige, auf den drei Säulen Mitgliedsbeiträge, Spenden, staatliche Teilfinanzierung beruhende System der Parteienfinanzierung ist beizubehalten. Verfassungsrechtliche Bedenken gegen sog. Mandatsträgerabgaben bestehen nicht.
2. Der Modus der staatlichen Teilfinanzierung sollte sich nicht dahin auswirken können, dass den Parteien mehr an der Vermehrung ihrer Einnahmen aus Mitgliedsbeiträgen und Spenden und weniger an der Erzielung eines möglichst großen Wahlerfolgs gelegen ist; denn dieser ist der verlässlichste Indikator der „gesellschaftlichen Verwurzelung“ der Parteien. Der verfügbare Gesamtbetrag sollte deshalb je zur Hälfte nach dem Wahlerfolg und nach der Höhe der erzielten Zuwendungen verteilt werden.
3. Sowohl die Einführung einer Obergrenze für „Großspenden“ als auch ein Verbot der Annahme von Spenden juristischer Personen (Ausnahme: § 30 Abs. 2 Nr. 4 meines Gesetzentwurfs [GE]) wäre verfassungsrechtlich unzulässig.
4. Die Befugnis zur Annahme von Barspenden ist auf einen Betrag von maximal 3 000 DM zu begrenzen.
5. Eine Änderung des § 25 Abs. 2 PartG (Publizitätsgrenze) wird nicht empfohlen.

6. Der Begriff der Annahme einer Spende und einzelne Spendenannahmeverbote bedürfen der Präzisierung.
7. Ein Verbot der Annahme von „Direktspenden“ durch Abgeordnete und Wahlbeamte wird nicht empfohlen. Die Publizitätsgrenze ist jedoch deutlich zu senken.
8. Die Pflicht der Parteien zur Rechnungslegung dient der Unterrichtung der Öffentlichkeit, um mögliche finanzielle Abhängigkeiten von außerhalb der Parteien stehenden Geldgebern, aber auch die finanzielle Gebarung der über das Parteivermögen Verfügungsberechtigten offen zu legen: Die demokratische Integrität der inneren Ordnung der Parteien soll auch dadurch geschützt werden.
9. Die Transparenz der Rechenschaftsberichte ist in verschiedener Hinsicht verbesserungsfähig und -bedürftig. Gleiches gilt für die gesetzliche Gewährleistung einer wirksamen innerparteilichen Finanzkontrolle.
10. Die Unabhängigkeit des Prüfers (§ 23 Abs. 2 PartG) bedarf zusätzlicher Garantien.
11. Eine staatliche Prüfung des Finanzgebarens der Parteien ist insoweit geboten, aber auch nur insoweit hinnehmbar, als sie der Durchsetzung seiner Transparenz dient. Ausschließlicher Zweck der staatlichen Prüfung ist die Erzwingung der Vorlage formal und inhaltlich den Vorschriften des Parteiengesetzes entsprechender Rechenschaftsberichte.
12. Es wird empfohlen, den Präsidenten des Deutschen Bundestages in seiner Funktion als mittelverwaltende Stelle zu belassen, ihn jedoch weitestgehend von nicht strikt gesetzgebundenen Entscheidungen zu entlasten, insbesondere von der Aufgabe der Prüfung der materiellen Richtigkeit der Rechenschaftsberichte.
13. Unter der – verfassungsrechtlich verbürgten – Voraussetzung, dass den Parteien öffentliche Mittel nur in dem für die Erfüllung ihrer Aufgaben benötigten

Umfang zur Verfügung gestellt werden, ist der Spielraum für gegen die Parteien gerichtete finanzielle Sanktionen gering.

14. Ob es sich um die Vorenthaltung staatlicher Zuschüsse handelt oder um die Auferlegung von Zahlungspflichten aus selbst erwirtschafteten Mitteln – in keinem Fall darf die politische Handlungsfähigkeit einer Partei spürbar beeinträchtigt werden. Die Vorlage eines (vollständigen und richtigen) Rechenschaftsberichts muss erzwingbar sein, darf aber nicht um den Preis einer merklichen Störung der Wettbewerbsgleichheit der Parteien (soweit sie von deren finanziellen Mitteln abhängt) durchgesetzt werden. Bei einem Zugriff auf das Parteivermögen sind überdies die durch Artikel 14 GG gesetzten Grenzen zu beachten.
15. Deshalb wird angeregt, die ordnungsgemäße Rechnungslegung der Parteien durch die Veröffentlichung von Verstößen gegen die einschlägigen gesetzlichen Vorschriften zu erzwingen und so eine „demokratische Haftung“ der Parteien zu bewirken. Empfohlen wird eine „kopernikanische Wende“ des bisher – zumindest scheinbar – auf finanzielle Bestrafung gegründeten Sanktionensystems zu einem System der Erzwingung korrekten Verhaltens durch Aktivierung der Wächterfunktion der Öffentlichkeit. Es ist nicht Sache des Staates, sondern des Wählers, eine Partei für die Nichterfüllung ihrer Publikationspflichten zu „bestrafen“. Die Rolle des Staates ist darauf beschränkt, dem Wähler die dafür erforderlichen Kenntnisse zu verschaffen. Das geltende Recht ignoriert die schiedsrichterliche Kompetenz des Bürgers und unterschätzt seine Urteilsfähigkeit.
16. Die beharrliche Nichtvorlage eines Rechenschaftsberichts kann als Verzicht auf die Auszahlung staatlicher Mittel für das betreffende Rechnungsjahr gewertet werden.
17. Die in § 48 VwVfG geregelte Problematik sollte in einer den besonderen Verhältnissen der Parteien angemessenen Weise im Parteiengesetz selbst geregelt werden.
18. Die Regelung des § 23a PartG kann in ihrer gegenwärtigen – maßvollen – Form im Grundsatz beibehalten werden.
19. Bei Abgabe unrichtiger Rechenschaftsberichte ist die Androhung besonderer (über das allgemeine Strafrecht hinausgehender) strafrechtlicher Sanktionen erwägenswert, bedarf aber hinsichtlich des in Betracht kommenden Täterkreises, der Bestimmung der Tatbestände und der Auswirkungen auf die weithin ehrenamtliche Wahrnehmung von Parteifunktionen sorgfältiger Prüfung. Von der Androhung des Verlustes des Wahlrechts als Nebenstrafe sollte Abstand genommen werden.
20. Von einer Streichung des § 37 PartG wird abgeraten.

II.

1. Die wirtschaftliche Betätigung (Beteiligung an wirtschaftlichen Unternehmen) **von Parteien**, insbesondere im Bereich der **Medien**, ist jüngst in den Mittelpunkt öffentlicher Auseinandersetzungen geraten. Mein Standpunkt dazu ist – in knapper Zusammenfassung – der folgende:

a) Unbeschadet ihres „verfassungsrechtlichen Status“ sind die Parteien „frei gebildete, im gesellschaftlich-politischen Bereich wurzelnde Gruppen“ (BVerfGE 20, 56 [101]; st. Rspr.). Die staatliche Teilfinanzierung – eben darum stößt sie an eine „relative Obergrenze“ – macht sie nicht zu (halb-)staatlichen Agenturen. Als (rechts- oder nichtrechtsfähige) Vereine des privaten Rechts sind die Parteien Träger von Grundrechten, soweit diese „ihrem Wesen nach“ auf sie anwendbar sind (Artikel 19 Abs. 3 GG). Zwar können sich aus der verfassungsrechtlichen Aufgabenzuweisung (Artikel 21 Abs. 1 Satz 1 GG) Einschränkungen der Grundrechtsgeltung für Parteien ergeben. Sie bedürfen aber als Grundrechtseingriffe stets besonderer Rechtfertigung. Kaum jemals werden sie sich im Sinne einer (völligen) Verdrängung der Grundrechtsgeltung auswirken (eine Ausnahme bildet die Verdrängung des Artikel 9 Abs. 2 durch Artikel 21 Abs. 2 GG – hier handelt es sich um die Verdrängung einer generellen durch eine spezielle Grundrechtsschranke).

Die grundrechtlich abgesicherte Betätigungsfreiheit der Parteien erstreckt sich nicht nur auf parteispezifische Tätigkeiten (str.; a.M. z. B. W. Henke in: Bonner Kommentar, Artikel 21 Rdnrn. 25 f.). Schon deren Abgrenzung zu nicht spezifischer Tätigkeit fällt schwer. Ohnehin wird eingeräumt, dass wirtschaftliche Hilfsunternehmen (Druckereien, Werbeagenturen) dem Schutzbereich der Parteienfreiheit unterfallen.

Im Kern wird die Erstreckung der Betätigungsfreiheit der Parteien auf deren erwerbswirtschaftliche Tätigkeit in Abrede gestellt: Sie gehöre nicht zur politischen Willensbildung, sofern sie auf Gewinnerzielung gerichtet sei. Das erlaubt jedoch nicht die Schlussfolgerung, dass die Grundrechte, insofern die Betätigung der Parteien keinen unmittelbaren oder mittelbaren Bezug zur politischen Willensbildung hat, ihrem Wesen nach auf Parteien nicht anwendbar seien. Es kann also nicht darum gehen, den Parteien denjenigen grundrechtlichen Schutz abzusprechen, dessen andere Personenvereinigungen teilhaftig werden, sofern es der verfassungsrechtliche Status der Parteien nicht gebietet. Auch wenn man den Parteien die Fähigkeit abspräche, Träger des Grundrechts der Berufsfreiheit (Artikel 12 Abs. 1 GG) zu sein (so etwa Henke, a. a. O. Rdnr. 218), bleibt doch das Grundrecht des Artikel 14 GG (BVerfGE 84, 290 [299]), das nicht nur das Haben von Eigentum, sondern auch dessen wirtschaftliche Nutzung schützt (BVerfGE 98, 17 [35]; st. Rspr.). Fraglich kann nur sein, ob (erstens) eine Partei, die sich in ihrem Schwerpunkt als wirtschaftliches Unternehmen betätigt, für die die Beteiligung an der politischen Willensbildung des Volkes zum Nebenzweck wird, dadurch ihre Parteieigenschaft verliert (so auch Henke, a. a. O., Rdnr. 25), sowie ob (zweitens) eine Partei sich im Bereich

ihrer erwerbswirtschaftlichen Betätigung auf ihren verfassungsrechtlichen Status berufen kann mit dem Erfolg, dass sich daraus für sie im Vergleich zu ihren Wettbewerbern irgendwelche Vorteile ergeben. In Ansehung der ersten Frage wird man nicht strenger urteilen dürfen, als dies das Bundesverwaltungsgericht (BVerwGE 90, 112 [116 ff.]) in Bezug auf Religionsgemeinschaften getan hat: Erst dann, wenn die Teilnahme an der politischen Willensbildung nurmehr als Vorwand für die Verfolgung wirtschaftlicher Ziele dient, nicht aber schon dann, wenn eine Partei sich überwiegend wirtschaftlich betätigt, geht sie ihres Parteistatus verlustig. Zur zweiten Frage ist anzumerken, dass der Parteien durch Artikel 21 GG zuerkannte verfassungsrechtliche Status nur ihre Teilnahme am politischen Wettbewerb zu schützen bestimmt ist. Je weniger die Betätigung einer Partei sich darauf bezieht, desto weniger strahlt dieser Status auf die von ihr dabei begründeten Rechtsverhältnisse aus.

b) Im Maße, in dem die aus wirtschaftlicher Betätigung gezogenen Gewinne einen ins Gewicht fallenden Umfang erreichen, wird die Partei von Mitgliedsbeiträgen und Spenden unabhängig, kann sich also aus ihrer „gesellschaftlichen Verwurzelung“ (soweit diese nicht auf ihrem Erfolg bei Wahlen beruht) lösen. Das wäre indes nur dann bedenklich, wenn damit einher ginge, dass die Mitglieder der Partei über die Verwendung dieser Erträge nicht entscheiden können, die Verfügung über sie vielmehr der Führung der Partei vorbehalten bliebe. Dadurch könnte die innere demokratische Ordnung der Partei ebenso beschädigt werden wie das Budgetrecht des Parlaments beschädigt wird durch die zahllosen Nebenhaushalte. Dem wäre, sollte sich die bezeichnete Gefahr realisieren, durch gesetzliche Vorkehrungen zu begegnen, die einerseits auf eine angemessene Umverteilung erzielter Gewinne auf die verschiedenen Parteigliederungen, andererseits auf eine Sicherung der Beteiligung der Mitglieder- oder Vertreterversammlungen an der Entscheidung über die Verwendung der Mittel gerichtet sein könnten. Einschränkungen der erwerbswirtschaftlichen Betätigung der Parteien unter diesem Gesichtspunkt sind dem gegenüber nicht gerechtfertigt (a. M. anscheinend L. Streitferdt, Gutachten unter Nr. 9.1).

c) Die Parteien sind Träger der in Artikel 5 Abs. 1 GG gewährleisteten Grundrechte. Im Blick auf das „vorverfassungsrechtliche Erscheinungsbild“ der Parteien, das, soweit ersichtlich, vom Verfassungsgeber nicht korrigiert werden sollte, ist die **Betätigung der Parteien im Bereich des Pressewesens** eine Selbstverständlichkeit. Der sachliche Schutzbereich der Pressefreiheit umfasst auch den unternehmerisch-wirtschaftlichen Bereich, also auch die Begründung von und die Beteiligung an Unternehmen, die Presseerzeugnisse herstellen. Einschränkungen eines unternehmerischen Engagements der Parteien im Pressewesen können sich mit Rücksicht auf Artikel 21 GG rechtfertigen lassen, wenn sie in der Wahrnehmung ihrer Aufgaben dadurch beeinträchtigt werden. Die Aufgabe der Parteien ist es aber (u. a.) gerade, „auf die Gestaltung der öffentlichen Meinung Einfluß (zu) nehmen“ (§ 1 Abs. 2 PartG). Es wäre also widersinnig, Parteien ausgerechnet im Bereich des Pressewesens eine wirtschaftli-

che Betätigung verwehren zu wollen. Ein den Pressemarkt beherrschender Einfluss der Parteien, zumal einer Partei, käme er in Sicht, wäre mit den Mitteln des Kartellrechts einzudämmen. Der verfassungsrechtliche Gesichtspunkt der Chancengleichheit der Parteien vermag, etwa weil eine Partei sich im Bereich des Presseverlagswesens erfolgreicher etabliert hat als andere, weiter gehende Einschränkungen nicht zu rechtfertigen, da der Staat die vorgefundene Wettbewerbslage zwischen den Parteien, mithin auch ihren größeren oder geringeren Erfolg auf wirtschaftlichem Gebiet, durch Eingriffe nicht verfälschen darf. Auch die vielberufene Kontrollfunktion der Presse (die allerdings ihre Steuerungsfunktion nicht übersehen lassen darf) rechtfertigt solche Einschränkungen nicht, solange nicht eine die Freiheit der öffentlichen Meinungsbildung gefährdende Konzentration zu verzeichnen ist.

d) Die grundrechtliche Qualität der Rundfunkfreiheit tritt unter dem von der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts getragenen Regime der sog. dualen Rundfunkordnung deutlich zurück. Daraus ergeben sich wie für andere Private so auch für die Parteien nachhaltige Restriktionen im Blick auf eine mögliche Betätigung als „Rundfunkunternehmer“. Dafür wie auch für die Ausführungen unter c) verweise ich auf meinen Beitrag „Parteien – Presse – Rundfunk“ (demnächst in: M.-E. Geis/D. Lorenz [Hrsg.], Festschrift für H. Maurer, 2001, S. 87 ff.).

2. Von Änderungen im Bereich des § 18 Abs. 4 PartG rate ich ab. Zwar kann eine Partei auch bei einem – in absoluten Zahlen gemessen – äußerst niedrigen Stimmenanteil in einem einzigen Land erreichen, dass sie an der staatlichen Teilfinanzierung teilnimmt. Soweit es sich dabei um den Wähleranteil handelt, muss die Partei die im Gesetz genannten Voraussetzungen allerdings bei der jeweiligen (!) Wahl erfüllen. Eine Partei, die im Land X. 1,0 v. H. der Stimmen erzielt, bei allen anderen Landtagswahlen darunter bleibt und bei Europa- und Bundestagswahlen nicht auf 0,5 v. H. der Stimmen kommt, erhält staatliche Mittel gem. § 18 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 PartG also nur in diesem einen Land. Allerdings kommt sie allgemein in den Genuss des sog. Zuwendungsanteils (§ 18 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 PartG). Daran etwas ändern zu wollen, wäre aus verfassungsrechtlicher Sicht mit erheblichen Risiken belastet (vgl. BVerfGE 24, 300).

3. Die Erstreckung des in § 25 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 PartG enthaltenen Spendenannahmeverbots auf Spenden von Fraktionen und Gruppen in **allen Volksvertretungen** erscheint sinnvoll.

4. Die Annahme von **Spenden von Ausländern** (mit Ausnahme von Unionsbürgern) mit Wohnsitz im Geltungsbereich des Parteiengesetzes ist nach einer gut vertretbaren Auslegung des § 25 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 PartG erlaubt. Das ist nicht ganz unproblematisch. Dieses Spendenannahmeverbot hat seinen Grund und findet seine Rechtfertigung darin, dass es die Aufgabe der Parteien ist, die politische Willensbildung des Volkes im Blick auf die Wahlen zu den deutschen Staatsorganen zu organisieren – eine finanzielle Beeinflussung dieses Vorgangs durch ausländi-

sche Geldgeber würde wie die Teilnahme von Ausländern an Wahlen (dazu BVerfGE 83, 37 und 60) das deutsche Volk in seiner Stellung als Träger der deutschen Staatsgewalt beeinträchtigen. Andererseits erlaubt das Parteiengesetz (§ 2 Abs. 3 Nr. 1) die Mitgliedschaft von Ausländern in den Parteien (unabhängig von ihrem Wohnsitz). Die politische Betätigungsfreiheit von Ausländern in der Bundesrepublik Deutschland unterliegt auch sonst keinen Beschränkungen, sieht man davon ab, dass es sich bei der Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit (Artikel 8 und 9 GG) um sog. Deutschen-Grundrechte handelt. Mit Rücksicht darauf wäre es kaum zu rechtfertigen, den Parteien die Annahme von Spenden ihrer ausländischen Mitglieder oder anderer Ausländer (mit inländischem Wohnsitz) zu untersagen. Die Vorschrift des § 25 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 PartG formuliert danach einen verfassungsrechtlich und – politisch tragfähigen Kompromiss.

5. Das Spendenannahmeverbot des § 25 Abs. 1 Satz 2 Nr. 6 PartG (§ 30 Abs. 2 Satz 2 Nr. 2 GE) ließe sich wie folgt formulieren:

„Spenden/Leistungen, die erkennbar in Erwartung eines bestimmten wirtschaftlichen oder sonstigen Vorteils oder als Erkenntlichkeit für die Verschaffung eines solchen Vorteils gewährt werden,“

6. Mitgliedsbeiträge, soweit sie aufgrund satzungsrechtlicher Vorschriften entrichtet werden (vgl. § 27 Abs. 1 PartG = § 32 Abs. 1 GE), sollten mit Rücksicht auf den Persönlichkeitsschutz **keiner Veröffentlichungspflicht** unterliegen, auch wenn sie im (vermutlich seltenen) Einzelfall den Betrag von 20 000 DM im Rechnungsjahr übersteigen. Allenfalls ließe sich an eine Verpflichtung der Parteien denken, die Zahl der Mitglieder anzugeben, deren Beiträge pro Jahr den genannten Gesamtwert übersteigt, sowie (oder) die Summe der ihr aus solchen Beiträgen zugeflossenen Einnahmen.

7. Eine zeitnahe – viertel- oder halbjährliche – gleichzeitige **Veröffentlichung** der allen (!) Parteien in den jeweils zurückliegenden drei/sechs Monaten zugeflossenen „**Großspenden**“ durch die mittelverwaltende Stelle im Wege einer Verteilung als Bundestagsdrucksache ist zu erwägen. Eine wesentliche Erleichterung bei der Aufdeckung unlauterer Praktiken ist davon allerdings kaum zu erwarten: Eine Spende kann gestückelt, sie kann auch in einem größeren zeitlichen Abstand zu der erstrebten

oder erlangten Vorteilsgewährung oder zunächst als Darlehen gegeben werden – bei erheblich späterem Verzicht auf dessen Rückzahlung.

8. Den im Gutachten von Herrn Kollegen Streitferdt unterbreiteten Vorschlägen stimme ich weitgehend zu, insbesondere dem Vorschlag, die gegenwärtige Einnahme-/Ausgaberechnung durch eine Ertrags- und Aufwandrechnung zu ersetzen, sowie die Transparenz der Vermögensrechnung soweit möglich zu erhöhen, was die Einheitlichkeit der Vermögensbewertung nach den im Handelsrecht üblichen Bewertungsvorschriften ebenso einschließt wie die Streichung des Saldierungsgebots und die Erkennbarkeit von Unternehmensbeteiligungen (vgl. auch das im Auftrag des Deutschen Bundestages erstattete Gutachten „Bewertung von Parteivermögen nach dem Parteiengesetz“ von Prof. Dr. L. Schruff, Dezember 2000).

Bei Befolgung des Vorschlags, den „Prüfer“ durch den Parteitag bestellen zu lassen, würde sich am tatsächlichen Auswahlvorgang (auf Vorschlag des Schatzmeisters oder Präsidiums) schwerlich etwas ändern. Da jedoch der Vorstand für den Rechenschaftsbericht verantwortlich zeichnet (§ 23 Abs. 1 PartG = § 18 Abs. 2 Satz 2 GE) und diesem Organ regelmäßig sowohl der Schatzmeister wie die Mitglieder des Präsidiums mit Sitz und Stimme angehören, spricht einiges dafür, die Bestellung des Prüfers einem anderen, breiter legitimierten Organ der Partei zuzuweisen.

Gegenüber einer Prüferrotation bleibe ich bei der in meinem Gutachten (3. Abschnitt V. 1) geäußerten Skepsis. Zumal dann, wenn die Prüfungspflicht im Vergleich zum geltenden Recht erweitert würde (vgl. den Vorschlag von Herrn Kollegen Streitferdt unter Nr. 10.5 und meine Erwägungen zur Erstreckung der Rechnungslegungspflicht auf die Hilfs- und Nebenorganisationen der Parteien, §§ 29 Abs. 10, 34 Abs. 1 GE), gewinnt die Kostenfrage an Gewicht.

Prof. Dr. Hans H. Klein

Pfinztal, den 25. Februar 2001

Vorschläge zur Neuregelung des Rechts der Parteienfinanzierung

Prof. Dr. Martin Morlok

– Hagen, den 7. Juni 2001 –

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Erster Teil: Einleitung	53
I. Ausgangsfragen	53
II. Gang der Untersuchung	53
Zweiter Teil: Verfassungsrechtliche Vorgaben	54
I. Parteienrecht als Schutz der Erfüllung der Parteifunktionen	54
II. Funktionen der politischen Parteien in der parlamentarischen Demokratie des Grundgesetzes	54
1. Volkssouveränität als normative Basis	54
a) Beeinflussung und Legitimation der staatlichen Herrschaft	54
b) Kontrolle der politischen Herrschaft	55
c) Ausdifferenzierung und Ermöglichung der Politik	55
2. Funktionen der politischen Parteien	55
3. Erscheinungsformen der Erfüllung dieser Funktionen	56
III. Verfassungsrechtliche Sicherung der Erfüllung der Parteifunktionen ..	56
1. Vier Hauptdirektiven des Grundgesetzes für die Parteien	56
2. Bedeutung der vier Status für die Parteienfinanzierung	57
a) Freiheit	57
b) Gleichheit	57
c) Öffentlichkeit	58
d) Interne Demokratie	58
3. Schutzauftrag des Staates für die Funktionserfüllung der Parteien	59
a) Schutz- und Ausgestaltungspflicht	59
b) Verfassungsrecht und einfaches Recht	59
c) Aspekte des Regulierungsauftrags	59
Dritter Teil: Bestandsaufnahme und zu beachtende empirische Umstände ..	60
I. Verfassungsrechtliche Notwendigkeit für Rechtsänderungen	60
II. Normative Defizite	60

	Seite
III. Klarstellungsbedarf	60
IV. Befolungs- und Vollzugsdefizite und deren Ursachen	60
1. Beispiele	60
2. Ursachen	61
V. Realisierungsbedingungen und Handhabbarkeit des Parteiengesetzes ..	61
Vierter Teil: Rechtspolitische Detailvorschläge	62
I. Staatsfinanzierung	62
1. Verfassungsrechtliche Vorgaben	62
a) Sicherung der Funktionserfüllung der Parteien durch staatliche Teilfinanzierung	62
b) Individualrechtliche wie korporationsrechtliche Chancengleichheit	62
c) Keine Beeinträchtigung der Parteifreiheit	63
d) Staatliche Parteienfinanzierung und innerparteiliche Demokratie	63
e) Relative Obergrenze	63
f) Absolute Obergrenze	64
2. Einbeziehung des kommunalen Bereiches	64
3. Details der Ausgestaltung	64
a) Mindestquorum an Wählerzuspruch	64
b) Anknüpfung am Wählerstimmenanteil	65
c) Staffelung der Staatsmittel nach der Zahl der errungenen Wählerstimmen	65
d) Kriterien für die staatliche Mittelzuteilung	65
II. Einnahmen aus eigenem Recht	66
1. Beiträge	66
2. Vermögen	66
a) Begrenzungen zulässigen Parteivermögens?	66
b) Rechenschaftspflichten	66
III. Spenden	67
1. Zulässigkeit	67
2. Definition	67
3. Person des Spenders	68
a) Verbotene Spenden nach bisherigem Recht	68
b) Spenden von juristischen Personen	69
c) Verbot von Spenden seitens öffentlicher Unternehmen	70
4. Zulässige Spendenhöhe bei natürlichen Personen	70
5. Barspenden	70
6. Direktspenden an Abgeordnete und sonstige Parteimitglieder	70
7. Sonstige Publikationspflichten	71
a) Umfassende Pflicht zur Publikation ab 20 000,00 DM	71
b) Stückelung von Großspenden	71

	Seite
8. Staatsfinanzierte Flugreisen und ähnliche Vergünstigungen	71
a) Keine Parteienprüderie	71
b) Rechtliche Probleme solcher Staatsleistungen	72
c) Regelungsmöglichkeiten	72
IV. Ausgaben	72
V. Innerparteiliche Finanzordnung	72
1. Innerparteiliche Auswirkungen staatlicher Parteienfinanzierung	72
2. Demokratisierung der innerparteilichen Finanzwirtschaft?	73
3. Organisation und Verfahren der Finanzordnung	73
4. Rechtspolitische Vorschläge	73
VI. Fragen des Rechenschaftsberichts	73
1. Sinn und Zweck des Rechenschaftsberichts	73
a) Außerorganisatorische Ziele	74
b) Innerorganisatorische Ziele	74
2. Namentliche Erwähnung aller Spender?	74
3. Darlehen	74
4. Mitgliedsbeiträge	74
5. Abgeordnetenbeiträge und Spenden von Abgeordneten	74
6. Sonstige Einnahmen	75
7. Einnahmen aus Vermögen	75
8. Einnahmen unklarer Herkunft	76
VII. Voraussetzungen staatlicher Parteienfinanzierung und Sanktionen. . . .	76
1. Parteienfinanzierung durch den Staat ist Funktionsförderung	76
2. Zwei Modelle der Rechtsfolgen: Anspruchsverlust oder Sanktionen?	77
a) Anspruchsverlustmodell	77
b) Sanktionenmodell	77
c) Vorschlag eines Systemwechsels	77
3. Sanktionensystem	78
a) Allgemeine Überlegungen („Allgemeiner Teil“)	78
b) Einnahmen	80
aa) Mitgliedsbeiträge	80
bb) Spenden	80
cc) Einnahmen aus Vermögen i. S. d. § 24 II Nr. 4 PartG	80
dd) Abgeordnetenbeiträge	81
ee) Sonstige Einnahmen aus Broschüren, Veranstaltungen und ähnlichem nach § 24 II Nr. 5 PartG	81
ff) Sonstige Einnahmen	81
gg) Falsche Angaben über Zuwendungen von Gliederungen	81
hh) Darlehen	81
ii) Gesetzliche Vermutung illegaler Einnahmen	81

	Seite
jj) Konkurrenzen	82
c) Ausgaben	82
d) Vermögen	82
e) Deckelung der Sanktionen durch die Höhe der Staatszuwendungen im jeweiligen Jahr	83
f) Keine Begünstigung anderer Parteien	83
g) Amnestie zur Überleitung	83
h) Das detaillierte Sanktionssystem im Überblick	83
4. Persönliche Sanktionen	85
a) Die Parteiorganisationen als wesentliche Akteure, Benefiziarer und Benachteiligte von einschlägigen Rechtsverstößen	85
b) Individuen als Akteure und auch als Profiteure von Rechtsverstößen	85
c) Vorschlag für persönlich treffende Sanktionen	86
VIII. Verfahren und Organisation der staatlichen Parteienfinanzierung und der Sanktionierung des Parteiengesetzes	86
1. Zuständige Stelle für Mittelvergabe und Sanktionsverhängung	86
2. Antragserfordernis und Antragsfristen	87
a) Vereinfachung der bisherigen Rechtslage	87
b) Nachbesserungsmöglichkeiten	88
c) Keine zeitliche Stufung bei den Rechtsfolgen	88
3. Kein Wirtschaftsprüfer nötig bei kleinen Parteien mit niedrigem Budget?	88
4. Wechseln des Wirtschaftsprüfers nach längstens fünf Jahren	88
5. Zukünftige Aufgabe der Parteienkommission	89
Fünfter Teil: Ausblick	89
1. Anschluss an die europäische Ebene	89
2. Konkurrenzklagerechte	89
3. Gesamtzusammenhang der Politikfinanzierung	90

Erster Teil: Einleitung

I. Ausgangsfragen

Eine Reihe verschiedener Vorkommnisse und Einsichten gibt Anlass, über die Neugestaltung des Rechts der Parteienfinanzierung nachzudenken:

Diverse Verstöße gegen Bestimmungen des Parteiengesetzes werfen die Frage auf, ob das bestehende Gesetz geeignet ist, seine Funktionen zu erfüllen. Diese Effektivitätsfrage kann nur beantwortet werden, wenn die Ziele der staatlichen Regulierung der Parteienfinanzierung geklärt sind. Im Hintergrund der Diskussion über den Novellierungsbedarf des Parteiengesetzes muss eine Konzeption dessen stehen, was der Gesetzgeber (unter Einschluss des Finanzmittel bewilligenden Haushaltsgesetzgebers) mit seinen Maßnahmen gegenüber den politischen Parteien und den sonstigen politisch handelnden Akteuren erreichen will, soll und darf.

Angesichts der bekannt gewordenen Verfehlungen ist zu untersuchen, ob das bestehende Recht rechtsbefolgungsgerecht ist oder ob es selbst Ursachen dafür setzt, nicht beachtet zu werden. Rechtsverstöße sind im allgemeinen nicht nur aus der Böswilligkeit oder der „Sündhaftigkeit“ der Adressaten des Rechts zu erklären, sondern führen zu der Frage, ob das Recht dem Regelungsfeld angemessen ist. Verbotsgesetze können kriminogen wirken. Auch insofern ist eine Klärung der Ziele der staatlichen Einflussnahme auf die Parteienfinanzierung geboten, um nur wirklich Notwendiges zu verbieten oder anzuordnen, damit nicht in einem von der Öffentlichkeit höchst beobachteten Feld Rechtsverstöße geradezu evoziert werden, die dann die Legitimität der politischen Ordnung unnötig belasten.

Das geltende Recht ist daraufhin zu überprüfen, ob es in verschiedener Weise zu präzisieren, zu ergänzen und zu verbessern ist.

Diese Überprüfung kann in mehreren Hinsichten erfolgen:

Die rechtspraktische wie rechtswissenschaftliche Aktivierung einiger Normen des Parteiengesetzes, die auf konkrete Fälle angewendet werden sollen, haben etliche Auslegungszweifel aufgeworfen.

Morlok, NJW 2000, 761 ff.; Koch, NJW 2000, 1004 ff.; Klein, NJW 2000, 1441 ff.; Depenheuer/Grzeszick, DVBl. 2000, 726 ff.; Cornils, VerwArch 2000, 327 ff.; Heinig/Streit, JURA 2000, 393 ff.; Ipsen, JZ 2000, 685 ff.; Huber, DÖV 2000, 745 ff.

Diese Ungewissheiten können produktiv verarbeitet werden in Form einer Präzisierung des Gesetzes an den umstrittenen Stellen. Dies betrifft nicht nur die Verstöße gegen das Parteiengesetz bei der CDU, die bekannt geworden sind, sondern etwa auch Fragen des Verfahrens

zur Beantragung der Staatsmittel, wie sie anlässlich eines unterbliebenen Antrages seitens der FDP an den Präsidenten des Deutschen Bundestages aufgeworfen und jetzt vom Bundesverwaltungsgericht letztinstanzlich entschieden worden sind.

BVerwG, NJW 2000, 3728 ff.; OVG Münster, DVBl. 1999, 1372 ff.; VG Köln, NWVBl. 1998, 163 ff.; Bäcker, NVwZ 2000, 284 ff.; Morlok, DVBl. 1999, 277 ff.

Eine Novelle kann und sollte auch solche technischen Regelungen überdenken.

Sodann geht es um eine Ergänzung des Gesetzes aus Anlass von wahrgenommenen Lücken oder Defiziten der bestehenden Rechtslage.

Bekannt gewordene Rechtsverstöße legen es nahe, über eine Verschärfung des Gesetzes nachzudenken. So könnte ein vermutetes Rechtsbefolgungsdefizit bekämpft werden. Auch andere Ursachen möglicher Umsetzungsdefizite sind aufzuspüren und auf Behebungsmöglichkeiten hin zu untersuchen.

Bei Gelegenheit einer Novellierung des PartG können auch theoretische Einsichten, die nicht durch die Vorkommnisse der jüngeren Zeit unmittelbar verursacht wurden, in die Gesetzgebung eingehen.

Schließlich ist auch zu bedenken, welche Impulse der Prozess der europäischen Vereinigung für das nationale Parteienrecht auslöst. Die Aufnahme eines Parteienartikels in den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (Artikel 191 EGV) und in die Grundrechtscharta der Europäischen Union (Artikel 12 Abs. 2) sollten auch am nationalen Recht nicht vorbeigehen; Anschlusspunkte sollten jedenfalls markiert werden.

All diesen Fragen kann in dem hier zur Verfügung stehenden Raum und in der gegebenen Erarbeitungszeit nur in begrenztem Maße nachgegangen werden. Die nachstehenden Ausführungen beanspruchen also keineswegs, Novellierungsbedarf und Novellierungsmöglichkeiten des Parteiengesetzes zur Gänze abzuhandeln.

II. Gang der Untersuchung

Ehe man sich rechtspolitischen Einzelvorschlägen widmet, gilt es die Grundlagen hierfür zu entwickeln. Zunächst sind die verfassungsrechtlichen Vorgaben zu entfalten, die Direktivkraft für das einzelne Parteienrecht entwickeln und auch Maßstäbe für die Beurteilung des geltenden Rechts wie auch für künftige Rechtsvorschläge abgeben (2. Teil).

Sodann folgt eine Bestandsaufnahme (3. Teil), in der es darum geht, sich über den Erfolg der bestehenden Normen

klar zu werden, Mängel und Defizite anzusprechen und auch nach Ursachen zu fragen, die zu aufgetretenen Rechtsverstößen geführt haben. Insbesondere ist auch zu klären, ob diese verallgemeinerungsfähig sind oder als historisch zufällig hinzunehmen sind. Ein Fehler der Rechtspolitik kann ja auch darin bestehen, Einzelfällen zu große Bedeutung zu- und einer insgesamt doch bewährten Lösung damit zu viel Kredit abzusprechen.

Im Hauptteil (4. Teil) sollen zu einzelnen Aspekten des Parteienfinanzierungsrechts Vorschläge erörtert werden. Leitlinien sind dabei die verschiedenen Arten von Einnahmen der Parteien, die Ausgabenseite und die innerpar-

teiliche Finanzordnung. Schließlich wird der Rechenschaftsbericht als das zentrale Instrument zur Bewirkung der verfassungsrechtlich geforderten Publizität der Parteienfinanzen beleuchtet. Breiten Raum erhalten dann Überlegungen über die Sanktionen, welche das Recht an Verstöße gegen die einschlägigen Bestimmungen des Parteiengesetzes knüpfen sollte. Überlegungen zu Verfahren und Organisation der staatlichen Parteienfinanzierung wie der Rechtsfolgenbestimmung bei Verstößen beschließen diesen Abschnitt. In einem Ausblick soll schließlich noch die europäische Dimension angesprochen werden, an den Gesamtzusammenhang der Politikfinanzierung erinnert und die Frage der Kontrolle thematisiert werden.

Zweiter Teil: Verfassungsrechtliche Vorgaben

I. Parteienrecht als Schutz der Erfüllung der Parteifunktionen

Parteienrecht ist kein Selbstzweck. Es dient nicht der symbolischen Repräsentation bestimmter Werte, findet darin jedenfalls nicht sein Genügen. Vielmehr ist es instrumentelles Recht in dem Sinne, dass es bestimmte Effekte erreichen will – und sich auch aus der Erreichung dieser Ziele legitimiert. Sein wesentliches Ziel lässt sich umschreiben als die Erhaltung der Funktionsfähigkeit der politischen Parteien in der parlamentarischen Demokratie, wie das Grundgesetz sie einrichtet.

Morlok, in: Dreier, GG, Artikel 21 Rn. 30; Volkmann, JZ 2000, 539 (544).

Parteienrecht ist insofern Funktionenschutz, es möchte die Erfüllung der Parteifunktionen – und zu diesem Zweck auch die Parteien selbst – rechtlich absichern. Auch die Parteienfinanzierung dient diesem Zweck.

Die Bestimmung der Parteifunktionen, jedenfalls für den hier bestehenden Verwendungszusammenhang, ist kein Akt streng sozialwissenschaftlicher Analyse, sondern ist normativ an das Grundgesetz zurückgebunden. Der Zielzustand, auf den hin von einem „guten Funktionieren“ oder einem weniger zufrieden stellenden Funktionieren des Parteiwesens gesprochen werden kann, ist nicht rechtsfrei festzustellen, sondern normativ aus den Bestimmungen des Grundgesetzes über die Ausgestaltung der Demokratie zu gewinnen. Aussagen über die Funktionen der politischen Parteien sind deswegen einer verfassungsrechtlich bestimmten Konzeption von Demokratie verpflichtet.

II. Funktionen der politischen Parteien in der parlamentarischen Demokratie des Grundgesetzes

1. Volkssouveränität als normative Basis

Demokratie unter dem Grundgesetz ist vom Prinzip der Volkssouveränität in Artikel 20 II GG her zu verstehen.

Hiernach soll die wesentliche politische Bestimmungsmacht über alle Formen staatlicher Herrschaft beim Volk liegen.

a) Beeinflussung und Legitimation staatlicher Herrschaft

Unter der Volkssouveränität muss alle staatliche Herrschaft wesentlich vom Volk beeinflussbar sein und ist erst dadurch legitimiert. In Ausführung dieses Grundgedankens stehen die staatlichen Instanzen der Entscheidungsfindung für die gesellschaftliche Beeinflussung offen. Demokratie heißt Beeinflussbarkeit. Die wichtigsten organisatorischen und prozeduralen Vorkehrungen, um die staatlichen Instanzen der demokratischen Beeinflussung zu öffnen, sind Parlamente und Wahlen zu diesen Parlamenten. Darüber hinaus sind auch das innerparlamentarische Geschehen, der Prozess der Konstituierung der Regierung und das Gesetzgebungsverfahren unter diesem Aspekt zu begreifen. Zusammengenommen bilden diese Organisationen und Verfahren die Inputstrukturen, welche der Volkssouveränität praktische Wirksamkeit verleihen.

Die Aktivitäten der Bürger, vor allem in Bezug auf diese Inputstrukturen, setzen Organisationen voraus, um tatsächlich wirksam zu werden. Die Parteien sind die wichtigsten Organisationen zur zielgerichteten demokratischen Beeinflussung der staatlichen Herrschaft, insbesondere durch Teilnahme an Wahlen und Besetzung der Parlamente mit eigenen Vertretern.

Angesichts der tragenden Rolle, die die Parteien im demokratischen politischen Prozess haben, werden sie selbst vom demokratischen Grundpostulat erfasst. Auch sie müssen durch die Bürger beeinflussbar sein und erhalten aus dieser internen demokratischen Gestaltung erst ihre Legitimation.

BVerfGE 85, 264 (284 f.); Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts, Rn. 175; Morlok, in: Dreier, GG, Artikel 21 Rn. 115.

Die notwendigen Instrumente für die bürgerschaftliche demokratische Bestimmung der Politik sind damit – an-

ders als sonstige gesellschaftliche Organisationen – selbst demokratischen Postulaten unterworfen, wie Artikel 21 I 3 GG zum Ausdruck bringt.

b) Kontrolle der politischen Herrschaft

Das Grundgesetz huldigt keiner Identitätsromantik der Demokratie. Demokratie ist eine Herrschaftsordnung, kennt also vom Volk durchaus verschiedene Organe der Staatlichkeit, wie Artikel 20 II 2 GG auch zum Ausdruck bringt. Die Volkssouveränität erschöpft sich im Hinblick auf diese institutionalisierten Organe aber nicht in deren ursprünglicher Beeinflussung, sondern sie will die Bestimmungsmacht auf Dauer in der Hand des Volkes halten. Dies heißt praktisch, dass alle vom Volk abgeleitete Macht kontrollunterworfen ist. Auch diese Aufgabe der Kontrolle zählt zum Kernbereich der von den Parteien zu erfüllenden Funktionen. In der parlamentarischen Praxis kommt es regelmäßig zu einer unterschiedlichen Rollenverteilung, etwa derart, dass die Oppositionsparteien stärker die Kontrollaufgabe übernehmen.

Als diejenigen gesellschaftlichen Organisationen, die die Beeinflussbarkeit und Kontrolle staatlichen Handelns gewährleisten sollen, ist die Notwendigkeit zur demokratischen Kontrolle auch gegenüber den Parteien gegeben. Die den Verfassungserwartungen entsprechende Funktionserfüllung durch die Parteien soll vom Bürger als Souverän kontrolliert werden können. Mindestvoraussetzung hierfür ist, dass wesentliche Teile des Parteigeschehens der Öffentlichkeit zugänglich sind. Für die Finanzen hat Artikel 21 I 4 GG dies statuiert, für die Grundlagen einer Partei ist etwa auf § 6 I 1, III PartG mit der Pflicht zu Programm und Satzung sowie deren Mitteilung an den Bundeswahlleiter zu verweisen.

c) Ausdifferenzierung und Ermöglichung der Politik

Politische Parteien sind auf Politik spezialisierte Organisationen, genauer: Organisationen, die darauf ausgerichtet sind, die Chancen der politischen Beeinflussbarkeit für die von ihnen vertretenen Interessen und Überzeugungen zu nutzen. Sie sind wesentliche Träger des politischen Geschehens und daher auch konstitutiv für die Entwicklung einer Eigensphäre der Politik. Die Entstehung staatlicher Entscheidungen erfolgt in Prozessen, die ausgewiesenermaßen politisch sind und sich vom sonstigen Geschehen in der Gesellschaft unterscheiden. Wie das Parteiwesen insgesamt ist auch die Parteienfinanzierung gehalten, Politik möglich zu machen.

Systemtheoretisch gesprochen bedeutet dies, dass das politische System als ausdifferenziertes erhalten bleibt und nicht aufgesogen wird von anderen gesellschaftlichen Teilsystemen. Das Prinzip der Volkssouveränität ist angewiesen auf einen als Politik markierten eigenständigen Bereich der Gesellschaft. Politik in einer ausdifferenzierten Gesellschaft hat die Aufgabe, das Verhältnis zwischen unterschiedlichen Teilsystemen zu regeln, Kompatibilitätsvorschriften zu erlassen.

Zuletzt Luhmann, *Die Politik der Gesellschaft*, 2000, passim.

Dies setzt voraus, dass Politik nicht von einem Teilsystem dominiert werden kann, dass Politik mithin hinreichende Unabhängigkeit von anderen Teilsystemen hat. Im finanziellen Bereich geht es insbesondere darum, dass Politik auch von der Wirtschaft unabhängig ist. Eine Wirtschaftshörigkeit der Politik größeren Ausmaßes qua finanzieller Abhängigkeit verletzt nicht nur das verfassungsrechtliche Gleichbehandlungsgebot, sondern beeinträchtigt auch tatsächlich die Aufgabe der Politik, den unterschiedlichen Funktionsimperativen einzelner gesellschaftlicher Bereiche Schranken zu setzen. Politik braucht die realistische Möglichkeit, sich den verschiedenen Partialinteressen zu widersetzen. Sie muss daher strukturell dagegen gesichert werden, einseitigen Beeinflussungen von bestimmter Seite ausgeliefert zu sein. Ein wichtiges Mittel dafür ist es, die Beeinflussungschancen der verschiedenen Kreise weitestgehend gleich auszugestalten.

2. Funktionen der politischen Parteien

Die Aktivitäten der politischen Parteien können in verschiedener Weise zu den von ihnen wahrgenommenen Funktionen gebündelt werden. Bewährt hat sich ein Schema von drei oder vier Funktionen.

Danach liegt die Grundfunktion der Parteien darin, in der Gesellschaft vorhandene Interessen und Überzeugungen zu erfassen, in Kommunikation miteinander zu bringen, zu aggregieren und zu präsentierbaren Formen zu entwickeln (Integrationsfunktion). In einem nächsten Schritt geht es ihnen um die Einspeisung und Durchsetzung dieser Interessen und Überzeugungen in die Institutionen der staatlichen Entscheidungsbildung, insbesondere durch die von ihnen in sie entsandten Vertreter (Transformationsfunktion). Eigene Beachtung verdienen die Rekrutierung, die Ausbildung und dann die Durchsetzung von politischem Personal (Rekrutierungsfunktion). Schließlich genannt werden mag die Kontrollfunktion, und zwar gegenüber den Institutionen der staatlichen Herrschaft in all den genannten drei anderen Funktionen.

Zu den Aufgaben der Parteien BVerfGE 20, 56 (101); 52, 63 (82 f.); 85, 264 (284f.); 91, 262 (267 f.); Hesse, *VVDStRL* 17 (1959), 11 (20 ff.); Wolfrum, *Die innerparteiliche demokratische Ordnung nach dem Parteiengesetz*, 1974, S. 26 ff.; Tsatsos/Morlok, *Parteienrecht* 1982, S. 18 ff.; Morlok, in: Dreier, *GG*, Artikel 21 Rn. 19 ff.; Streinz, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, *GG*, Artikel 21 Rn. 15, 17 ff.

Als Grundfunktion der Parteien lässt sich festhalten diejenige der Beeinflussung und Kontrolle der Politik in den verschiedensten institutionellen Formen. Auf eben diese Tätigkeit sind die Parteien spezialisiert. Das Parteienrecht soll die effektive Wahrnehmung dieser Funktionen sichern. Dabei ist wesentlich, dass die Positionen der Einflussnahme in einem Wettbewerb zwischen den Parteien vergeben werden. Die Parlamentswahl ist das wichtigste Feld dieses Wettbewerbs. Damit dieser Wettbewerb die ihm zugeordneten heilsamen Funktionen erfüllt, muss er chancengleich strukturiert sein. Im Hinblick hierauf sind die Parteien Wettbewerbsorganisationen.

BVerfGE 85, 264 (285); 91, 262 (268 f.); Grimm, Hdb-VerfR § 14 Rn. 6 ff., 42 ff.; Morlok, in: Dreier, GG, Artikel 21 Rn. 26.

Die Aufgabe des Parteienrechts ist es, diesen Wettbewerb funktionsfähig zu halten, das heißt vor allen Dingen für gleiche Chancen aller Teilnehmer zu sorgen. Dies gilt auch für die Finanzierung der Parteien.

Daraus ist eine wichtige Konsequenz zu ziehen:

3. Erscheinungsformen der Erfüllung dieser Funktionen

Die politische Grundfunktion der Beeinflussung und der Kontrolle der Politik wird in verschiedenen institutionellen Formen durchgeführt, dabei ist die Parteiorientierung und die Parteiprägung aber durchgehend. Politische Parteien arbeiten in den verschiedensten institutionellen Zusammenhängen. Sie treten als Parteien auf, aber auch als Parlamentsfraktion, als Regierung, als Opposition, als A- oder B-Länder im Bundesrat oder in sonstigen Konstellationen: Sie unterlegen die politische Landschaft insgesamt mit ihrem Muster und geben den dort agierenden Akteuren mindestens Orientierung, ggf. auch Instruktionen. Angesichts dieser Querschnittswirkung der Parteien muss jedes Bemühen um die Parteienfinanzierung die gesamte Breite der Politikfinanzierung in den Blick nehmen.

Zum Begriff der Politikfinanzierung Tsatsos (Hg.), Politikfinanzierung in Deutschland und Europa, 1997.

Verfassungsrechtlich sind das Handeln einer Fraktion und einer Partei auseinander zu halten, eine gegenstandsadäquate rechtliche Verfassung des politischen Prozesses wird aber der praktischen Verwobenheit Rechnung tragen müssen, um überhaupt eine realistische Chance zu haben, das Geschehen effektiv regulieren zu können. Aus dieser Einsicht ist eine wichtige Konsequenz zu ziehen:

Der Blick darf nicht beschränkt werden auf die Parteienfinanzierung im engeren Sinne, sondern muss wegen der funktionellen Interdependenzen (und Äquivalenzen) ausgeweitet werden auf die Politikfinanzierung insgesamt. Die Finanzierung der Parlamentarier, der Fraktionen, der politischen Stiftungen und auch der politischen Jugendorganisationen muss also mitbedacht werden, soll die Parteienfinanzierung effektiv reguliert werden.

III. Verfassungsrechtliche Sicherung der Erfüllung der Parteifunktionen

1. Vier Hauptdirektiven des Grundgesetzes für die Parteien

Das Grundgesetz hat in Artikel 21 die Parteien erwähnt und mit besonderen Rechten und Pflichten ausgestattet, um diese unverzichtbaren Akteure des demokratischen Prozesses zu sichern, genauer gesagt: um die Erfüllung der Parteifunktionen zu gewährleisten. Im Einzelnen lassen sich die verfassungsrechtlichen Vorgaben für die Par-

teien dahin gehend zusammenfassen, dass sie einen Status der Freiheit, der Gleichheit, der Öffentlichkeit und der internen Demokratie begründen.

Hesse, VVdStRL 17 (1959), 11 (27 ff.); ders., Grundzüge des Verfassungsrechts, Rn. 172 ff.; Häberle, JuS 1967, 64 (71 ff.); Morlok, in: Dreier, GG, Artikel 21 Rn. 46 ff.

Diese Gewährleistungen (oder Verpflichtungen) gelten zunächst den Parteien als Organisationen. Effektive Politik ist kaum von Einzelnen machbar, sondern setzt das Wissen, die Kraft und die Anstrengungen von organisierten Personenmehrheiten voraus. Parteienrecht ist insofern Organisationsrecht. Parteienfinanzierung soll Organisationen erhalten und ihre Funktionstüchtigkeit sichern.

Zugleich ist aber zu sehen, dass unter dem Grundgesetz das Parteienrecht auch eine individualrechtliche Seite hat. Letzte Bezugsgröße des Parteienrechts sind nicht die Parteiorganisationen, sondern die hinter ihr stehenden Bürger als *homines politici*. Ihnen steht ein Individualrecht auf freie und chancengleiche parteipolitische Betätigung zu.

BVerfGE 8, 51 (68); 24, 300 (360); 52, 63 (88); 73, 40 (71); 85, 264 (315 f.); Kißlinger, Das Recht auf politische Chancengleichheit, 1998, S. 98 ff.; Morlok, in: Dreier, GG, Artikel 21 Rn. 74.

Das Recht muss immer die Rückwirkung der einzelnen Regelungen auf die politischen, und das heißt auch parteipolitischen, Handlungsmöglichkeiten des Einzelnen bedenken.

Die vier Status der Parteien betreffen grundsätzlich immer beide, die Partei als Organisation und den einzelnen Bürger.

Die Freiheit der Parteien (und der parteipolitischen Betätigung des einzelnen Bürgers) soll die Beeinflussbarkeit des Staates und seiner Entscheidungsfindung durch die Bürger sicherstellen. Die parteipolitische Betätigung soll nicht vordeterminiert sein vom Staat, den es eben zu beeinflussen und dadurch zu legitimieren gilt.

Die Chancengleichheit betrifft das Verhältnis zwischen den Parteien, aber auch zwischen unterschiedlichen Gruppen von Bürgern. Der demokratische Prozess ist wesentlich gekennzeichnet durch die Gleichheit aller Bürger, die im politischen Wettbewerb chancengleich antreten können sollen. Dies dient zugleich der Effektivität des politischen Wettbewerbs. Ein durch ungleiche Chancen verzerrter politischer Wettbewerb kann nicht die erhofften Beiträge zur Beförderung des Gemeinwohls und zur politischen Integration der Bürger leisten.

Weil Politik grundsätzlich alle angeht, sollen politische Prozesse öffentlich sein. Das Gebot der Öffentlichkeit erfasst auch die Parteien selbst als die wesentlichen Agenturen der politischen Einflussnahme und Kontrolle. Nur über die Öffentlichkeit des Parteigeschehens kann der Bürger einen realistischen Eindruck gewinnen und so informiert seine politischen, und das heißt wesentlich auch parteipolitischen, Entscheidungen treffen.

Schließlich müssen die Parteien intern demokratisch aufgebaut sein, sollen die Parteien ihre Funktion der Beein-

flussung und Legitimation wahrnehmen können. Nur eine in ihrer internen Willensbildung demokratische Partei vermittelt effektive Mitbestimmungsmöglichkeiten für die Bürger und lässt so die Grundfunktion der Parteien wirksam werden. Die Verpflichtung der Parteien auf die Grundsätze der innerparteilichen Demokratie in Artikel 21 I 3 GG stellt so betrachtet keine Einschränkung der Parteifreiheit dar, sondern bringt eine Funktionsvoraussetzung der Parteien zum Ausdruck. Eine undemokratische Partei kann die Aufgabe der Erfassung und Bündelung der Interessen und Überzeugungen, die in der Bevölkerung vertreten sind, und ihre chancengleiche Einbringung in den politischen Prozess nicht gewährleisten.

2. Bedeutung der vier Status für die Parteienfinanzierung

a) Freiheit

Alle vier Status haben ihre Bedeutung auch für die Parteienfinanzierung.

Hinsichtlich der Freiheit der Parteien ist der Grundsatz der Staatsunabhängigkeit in Finanzierungsfragen essenziell.

BVerfGE 85, 264 unter Bezug auf BVerfGE 20, 56 (101); Morlok, in: Dreier, GG, Artikel 21 Rn. 66 ff.; Streinz, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Artikel 21 Rn. 184.

Die Parteien dürfen nicht über staatliche Finanzzuwendungen steuerbar sein. Damit sind administrative Entscheidungsspielräume über die Zuwendung staatlicher Mittel verfassungsrechtlich ausgeschlossen.

Morlok, in: Dreier, GG, Artikel 21 Rn. 67.

Eindeutige Vergabekriterien sind ebenso notwendig wie ein Rechtsanspruch jeder Partei auf Staatsleistung bei Erfüllung der hierfür bestehenden Voraussetzungen. Die Parteien sind auch frei bei der Verwendung der staatlichen Mittel. Eine Koppelung staatlicher Zuwendungen an bestimmte Verwendungszwecke im Rahmen der Parteitätigkeit ist ebenso verfassungsrechtlich unzulässig wie die Gewährung einer Prämie auf bestimmte Handlungen.

Als gesellschaftliche Organisationen umfasst die Freiheit der Parteien auch das Recht, private Finanzmittel anzunehmen oder zu gewähren. Mitgliedsbeiträge wie Spenden sind zunächst legitime Instrumente der parteipolitischen Betätigung der Bürger und Teil des Rechts auf parteipolitische Betätigung.

BVerfGE 8, 51 (68); Morlok, NJW 2000, 761 (763).

Dem korrespondiert ein grundsätzliches Recht der Parteien, Spenden anzunehmen.

Die Erfüllung der Vermittlungsaufgabe der Parteien zwischen Gesellschaft und staatlichem Entscheidungsprozess wäre gefährdet, wenn die Parteien sich weitgehend aus Staatsmitteln finanzieren könnten. Die Notwendigkeit, sich dem Bürger zuzuwenden – nicht zuletzt, um von die-

sem Finanzmittel als Beiträge oder Spenden zu erhalten – ist unverzichtbar für die gesellschaftliche Sensibilität der Parteien.

BVerfGE 85, 264 (278 ff.).

Deswegen ist eine Begrenzung der staatlichen Zuwendungen an die Parteien geboten. Auch aus fiskalischen Gründen ist die Parteienfinanzierung zu begrenzen. Gefahren entgegenzuwirken, die mit einer Entscheidung in eigener Sache verbunden sind – und solche stellen Entscheidungen über die Parteienfinanzierungen faktisch dar – rechtfertigt eine summenmäßige Beschränkung der Staatsfinanzierung in Gestalt einer absoluten Obergrenze. Zum Schutz der Freiheit der Parteien vor unzulässiger Einflussnahme bestimmter gesellschaftlicher Kreise ist aber zugleich an eine staatliche Teilfinanzierung zu denken. Eine Mindestversorgung aus Haushaltsmitteln kann die gesellschaftlichen Abhängigkeiten der Parteien und die damit gegebenen einseitigen Abhängigkeiten mindern.

b) Gleichheit

Die Sicherung der politischen Chancengleichheit aller Bürger, unabhängig von ihrem Einkommen oder ihrem Vermögen, ist ein Hauptmotiv für die staatliche Regulierung der Parteifinanz. Unter Wahrung der parteipolitischen Betätigungsfreiheit der Bürger geht es darum, den Einfluss der finanzkräftigen Kreise begrenzt zu halten, auch um im gezeigten Sinne die Ausdifferenzierung der demokratischen Politik zu erhalten: Politische Macht soll aus der Wahlurne kommen und nicht aus dem Geldbeutel. Finanzielle Potenz darf nicht in politische Macht umgemünzt werden können. Damit sind vom Ansatz her Vorschriften zur Begrenzung privater Politikfinanzierung möglich, ja sogar geboten, auch wenn diese gegenüber der individuellen parteipolitischen Betätigungsfreiheit rechtfertigungsbedürftig sind.

Angesichts der gesellschaftlichen Ungleichheit, auch in finanzieller Hinsicht, dürfen staatliche Regelungen bestehende Unterschiede nicht verschärfen. Dies gilt auch für vordergründig neutral gehaltene Vorschriften und ihre effektiven Auswirkungen auf die verschiedenen Parteien mit ihrer unterschiedlich finanzkräftigen Anhängerschaft. Regelungen über die Steuerabzugsfähigkeiten von Parteispenden müssen so etwa das Individualrecht der chancengleichen Einflussnahme auf die politische Willensbildung beachten. Sie haben im Grundsatz progressionsunabhängig zu sein, um nicht diejenigen, die zu großen Leistungen an die Partei ihrer Wahl in der Lage sind, in besonderem Maß zu entlasten und damit indirekt deren politische Präferenzen noch mit staatlichem Steuerverzicht zu unterstützen.

BVerfGE 8, 51 (65); 85, 264 (313); st. Rspr.

Aus dem gleichen Grund sind auch Spenden von Organisationen an politische Parteien verfassungsrechtlich zweifelhaft, weil diejenigen Bürger, die über die Finanzmittel von Organisationen disponieren können, damit eine Quelle zusätzlicher Einflussnahme bekämen. Zu Recht hat das Bundesverfassungsgericht deswegen Spenden von juristischen Personen an politische Parteien für steuerlich nicht abzugsfähig deklariert.

BVerfGE 85, 264 (314 f.); anders noch BVerfGE 70, 40 (79 f.) mit Sondervotum Böckenförde (105 ff.), dem Richter Mahrenholz beiträt (117).

Darüber hinaus stellt sich die Gleichheitsfrage bei der Zulässigkeit von Spenden juristischer Personen an Parteien (vgl. unten Vierter Teil, III.3.b.).

Zur Wahrung der Chancengleichheit der politischen Einflussnahme der verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen wie der Parteien, die solche Gruppen vertreten, ist ein Mindestmaß an Staatsleistungen verfassungsrechtlich geboten (unten Vierter Teil, I.b.).

Die Kriterien für die Zuerkennung staatlicher Mittel müssen mit der politischen Chancengleichheit vereinbar sein, sie müssen also frei von inhaltlichen politischen Auflagen sein.

Volkman, Politische Parteien und öffentliche Leistungen, 1993, 148 ff.

Dass der politische Wettbewerb seinerseits Unterschiede hervorbringt, ist nicht nur unvermeidlich, sondern sogar erwünscht. Die Anknüpfung der staatlichen Parteienfinanzierung an den Wahlerfolg einer Partei ist deswegen zulässig und sogar geboten. Ob Modifizierungen im Rahmen des Wahlerfolgs als Maßstab für die Vergabe staatlicher Mittel zulässig und anzustreben sind, ist unter dem Gesichtspunkt der Offenhaltung des Wettbewerbs noch unten zu diskutieren.

c) Öffentlichkeit

Die politische Chancengleichheit gegenüber der unterschiedlichen Finanzkraft der Bürger soll vor allen Dingen durch die Öffentlichkeit der Parteifinanz gewährleistet werden. Der Status der Öffentlichkeit ist ausdrücklich in Artikel 21 I 4 GG für die Parteifinanz begründet worden. Im Spannungsfeld zwischen der Sicherung der politischen Betätigungsmöglichkeiten aller Bürger einerseits (Freiheit der parteipolitischen Betätigung) und der Sicherung der politischen Chancengleichheit andererseits setzt unsere Rechtsordnung stark auf die Transparenz der Parteifinanz. Das Wissen um die Finanzquellen einer Partei soll den Bürger in den Stand setzen, sich seinen eigenen Reim auf damit möglicherweise einhergehende Abhängigkeiten und Verpflichtungen zu machen. So soll auf die Parteien dahin gehend eingewirkt werden, keine ihre eigene Freiheit gefährdenden finanziellen Abhängigkeiten einzugehen – aus Furcht, Bürger könnten solche als Widerspruch zu ihren eigenen Interessen werten. Die Veröffentlichung der Herkunft der Finanzmittel einer Partei soll also Verflechtungen mit Interessengruppen oder finanzkräftigen Einzelnen sichtbar und damit kontrollierbar machen und im Ergebnis auch begrenzen. Sie dient der Ausdifferenzierung der Politik aus den sonstigen gesellschaftlichen, insbesondere dem wirtschaftlichen Zusammenhang. Auch mag sich die Verpflichtung der Parteien, ihre Einnahmen offen zu legen, auf den staatlichen Bereich auswirken, in dem wesentliche Entscheidungspositionen von Parteivertretern besetzt werden. Der Verdacht, staatliche Entscheidungen hingen mit Spenden an die Partei der Entscheidungsträger zusammen, ist desaströs für

die Legitimität der politischen Ordnung und muss durch effektive Publizität der Zuwendungen an eine Partei ausgeräumt werden können, wie zugleich durch solche Offenlegungsvorschriften der Versuchung einer solchen Einflussnahme vorgebeugt werden soll.

d) Interne Demokratie

Schließlich berührt die Parteienfinanzierung auch die innerparteiliche Demokratie. Auch innerhalb der Parteien schafft Geld Handlungsmöglichkeiten. Über die Parteiaktivitäten und ihre finanziellen Grundlagen haben nach den demokratischen Grundsätzen die gewählten und zu diesen Entscheidungen berufenen Gremien zu befinden. Nicht offen gelegte Einnahmen schaffen innerparteilich schwarze Kassen, über welche Cliques von Insidern und nur diese verfügen können. Dies höhlt die demokratische Bestimmungsmacht der gewählten Gremien aus, zugleich erlangen diese Cliques selbst Handlungsspielräume, die innerparteilich nicht demokratisch kontrolliert werden können.

Morlok, NJW 2000, 761 (762); ders., APuZ B 16/2000, 6 (7 ff.); Heinig/Streit, JURA 2000, 393 (397).

Auch im innerparteilichen Kampf um Positionen und Programme darf Finanzmacht unter den Bedingungen der Demokratie kein zulässiges Instrument sein. Entscheidend sein sollen vielmehr die Stimmen, die eine Person, eine Parteigruppierung oder ein Parteiflügel erzielen kann. Die Erweiterung der Publikationspflichten durch Artikel 21 I 4 GG über die Einnahmen hinaus auch auf den Bestand des Parteivermögens und die Verwendung der Finanzmittel einer Partei hat insofern eine wesentliche innerparteiliche Stoßrichtung. Fehlende Transparenz der Parteifinanz, gar ein System von schwarzen Kassen und verdeckten Finanzströmen, unterminieren den demokratischen Charakter der innerparteilichen Willensbildung und gefährden damit die Funktionserfüllung dieser Partei selbst.

Alle vier Rechtsstatus der Parteien gelten ohne weiteres für die Parteiorganisation selbst. Über diese hinaus unterhalten aber die Parteien regelmäßig einen Kranz von Trabantenorganisationen, die verschiedenen Teilzwecken gewidmet sind. Es gibt Jugend- und Seniorenorganisationen, Einrichtungen der politischen Bildung, politische Stiftungen oder Organisationen, die zu bestimmten gesellschaftlichen Gruppen hin eine Verbindung herstellen sollen, ohne selbst Teil der Partei im engeren Sinne zu sein. Für all diese Umfeldorganisationen ist generell, aber auch im Hinblick auf die Parteienfinanzierung zu bestimmen, ob sie dem Parteienrecht unterfallen oder nicht. Die bisherige Vernachlässigung dieser Organisationen ist jedenfalls nicht realitätsgerecht und bietet sowohl Möglichkeiten der verdeckten Parteienfinanzierung durch den Staat als auch durch Private. Diese Umfeldorganisationen sollten deswegen in die Betrachtung der Regulierung der Parteifinanz mit einbezogen werden.

Westerwelle, Das Parteienrecht und die politischen Jugendorganisationen, 1994, passim.

3. Schutzauftrag des Staates für die Funktionserfüllung der Parteien

a) Schutz- und Ausgestaltungspflicht

Artikel 21 GG statuiert einen grundsätzlichen Auftrag an den Staat, für die Funktionstüchtigkeit der Parteien zu sorgen und die Funktionserfüllung durch die Parteien zu gewährleisten. Dies kann nicht dadurch geschehen, dass die Parteien verstaatlicht werden, ihrer Eigenart nach ist diese Möglichkeit eben durch ihre Aufgabenstellung ausgeschlossen. Vielmehr muss die staatliche Rechtsordnung – und ggf. auch der Staatssäckel – ein Instrumentarium zur Verfügung stellen, welches in gesellschaftlicher Initiative so benutzt werden kann, dass ein funktionsfähiges Parteiwesen entsteht. Der Verfassungsbestimmung des Artikel 21 GG insgesamt ist damit ein Regulierungsgebot des Parteiwesens für den Staat zu entnehmen, das auch (und gerade) die Finanzen umfasst. Artikel 21 III GG ist also nicht lediglich eine Kompetenzbestimmung, sondern hat auch den Charakter einer Ausgestaltungspflicht der rechtlichen Instrumente des Parteiwesens und darüber hinaus einer Schutzpflicht des Staates. Wenn man Artikel 21 GG als institutionelle Garantie deutet,

Mauersberger, Die Freiheit der Parteien, 1994, 32 ff.; Morlok, in: Dreier, GG, Artikel 21 Rn. 50,

werden diese Bedeutungsgehalte zwanglos sichtbar. Es geht also darum, dass nicht lediglich Parteien existieren dürfen, sondern dass auch auf unterverfassungsrechtlicher Ebene Rechtsformen und ggf. auch Finanzierungsinstrumente vorhanden sein müssen, welche zum Gelingen des Unternehmens einer parteietragenen parlamentarischen Demokratie förderlich beitragen.

b) Verfassungsrecht und einfaches Recht

Die verfassungsrechtlichen Gebote der Freiheit, der Gleichheit und der Öffentlichkeit der Parteien beschränken sich deshalb nicht auf die Ebene der Verfassung, sondern verlangen Realisierung, was zwangsläufig auf das einfache Recht verweist. Die Verfassungsdirektiven sind ausgestaltungsbefähigt, sie bedürfen der Präzisierung und der Spezifizierung ihrer Gehalte für bestimmte Anwendungsbereiche. Diese Erkenntnis darf aber nicht dazu führen, den verfassungsrechtlichen Charakter der Ursprungsdirektiven zu verkennen. Was die Parteifinanzen angeht, ist insbesondere hervorzuheben, dass die Pflicht zur finanziellen Transparenz verfassungsunmittelbar begründet wird.

Henke, in: BK, Artikel 21 GG Rn. 324; Morlok, NJW 2000, 761 (762) m.w.N.

Die unvermeidliche Ausformulierung bestimmter Transparenzgebote durch das einfache Gesetz ändert nichts daran, dass in der Substanz diese Publikationspflichten verfassungsrechtlichen Charakters sind. Zwar kann darüber gestritten werden, ob die Publikationspflicht eher in der einen oder in der anderen Weise ausgestaltet sein soll, so sind etwa Publikationsgrenzen diskutabel. Ihrer Natur nach sind diese Publikationspflichten aber bereits von der Verfassung selbst begründet.

Dies bedeutet jedoch nicht, dass mangels einer summenmäßigen Begrenzung der Publikationspflicht im Grundgesetztext jedwede Spende an eine Partei publikationspflichtig ist.

So aber Ipsen, in: Sachs, GG, Artikel 21 Rn. 109 f.

Der Fehler dieser Auffassung entspricht strukturell dem anderen, das Publikationsgebot nur auf einfachgesetzlicher Ebene anzusiedeln. Beide Ansätze verkennen das Zusammenspiel verfassungsrechtlicher Vorgaben einfachgesetzlicher Ausführung.

c) Aspekte des Regulierungsauftrags

Bei der gesetzlichen Ausgestaltung der staatlichen Parteienfinanzierung ist die aufgezeigte Direktivbedeutung der grundgesetzbegründeten vier Status hinreichend zu beachten. Die zentralen Aspekte des so markierten Regulierungsauftrags seien nochmals in Erinnerung gerufen:

- aa) Ganz grundlegend ist staatliche Parteienfinanzierung eine Hilfe zur Erfüllung der Parteifunktionen. Es geht nicht darum, die Parteien um ihrer selbst willen finanziell auszustatten, sondern mit finanziellen Zuschüssen möchte der Staat helfen, die Parteiaufgaben zu erfüllen. Die Funktionserfüllung ist immer der auslösende und legitimierende Grund für jede Art von Parteienfinanzierung. Wo diese Funktionserfüllung bedroht ist, braucht keine staatliche Finanzierung zu erfolgen, ja darf keine staatliche Finanzierung erfolgen.
- bb) Bei der Zuwendung finanzieller Leistungen an Parteien ist besonders zu achten auf die Chancengleichheit aller Bürger bei der politischen Mitwirkung. Die staatlichen Regulierungen sollen dafür sorgen, dass alle Bürger, gleichviel, wie viel Einkünfte und Vermögen sie haben, annähernd gleiche Chancen im politischen Prozess haben. Weder dürfen staatliche Regelungen vorgefundene gesellschaftliche Differenzen verstärken, noch bestimmte Positionen prämiieren.
- cc) Parteienrecht ist Wettbewerbsrecht. Der Parteienwettbewerb bedarf der Regeln, damit der Wettbewerb die von ihm erwarteten Leistungen auch erbringt. Deswegen ist auf die gleichheitsrechtliche Bindung bei der Ausgestaltung der Parteienfinanzierung besonderer Wert zu legen und auch darauf zu achten, wie sich Regeln auch auf unterschiedliche Typen von Parteien auswirken.
- dd) Anders als in der Diskussion der Vergangenheit ist der innerparteilichen Dimension der Finanzmittel und ihrer Handhabung eigene Aufmerksamkeit zu zollen. Nicht offen gelegte Finanzquellen und damit zwangsläufig auch nicht legitimierte und nicht kontrollierte Verwendungsentscheidungen über diese Mittel beeinträchtigen die innerparteiliche Demokratie gravierend und gefährden ihre Funktionstüchtigkeit im Sinne des Grundgesetzes. Die Regulierung hat deswegen auch diesen Aspekt zu beachten.

Dritter Teil: Bestandsaufnahme und zu beachtende empirische Umstände

I. Verfassungsrechtliche Notwendigkeit für Rechtsänderungen

Im Rahmen einer Bestandsaufnahme der geltenden Rechtslage und der Überprüfung auf ihre Verfassungsmäßigkeit geht es darum, ob die geltenden Regelungen dem Schutzauftrag des Grundgesetzes für die Funktions-sicherung der Parteien im Bereich der Finanzierung gerecht werden. In der neueren Terminologie des Bundesverfassungsgerichts,

BVerfGE 88, 203 (254),

ist also zu thematisieren, ob nicht gegen ein Untermaßverbot verstoßen wird. Angesichts dessen, dass bei solchen Schutzaufträgen dem Gesetzgeber (zu Recht) ein erheblicher Einschätzungsspielraum zukommt, kann grundsätzlich nicht festgestellt werden, dass im gegenwärtigen Parteiengesetz Regelungslücken erheblichen Ausmaßes und Gewichtes bestehen. Gerade im Licht der gemachten Erfahrungen mit dem Parteiengesetz mag zwar manches verbesserungswürdig erscheinen, eine verfassungsrechtliche Pflicht, bislang nicht geregelte Fragen rechtlich zu normieren oder bestehende Regelungen in bestimmter Richtung zu verändern, ist nicht festzustellen. Das rechtspolitisch Wünschenswerte geht allerdings weit über das verfassungsrechtlich Gebotene hinaus. Die rechtspolitische Diskussion sollte hier sowohl unter normativen Gesichtspunkten als auch unter Zweckmäßigkeitserwägungen geführt und nicht voreilig stillgestellt werden durch die Behauptung verfassungsrechtlicher Notwendigkeit. Gleichwohl gibt es gute verfassungsrechtliche Argumente, die für die Änderung des geltenden Rechts in einer bestimmten Richtung sprechen. Diese sollen im Folgenden geltend gemacht werden. Auch innerhalb des Spektrums einer verfassungsrechtlich zulässigen Ausgestaltung des Parteienrechts gibt es den verfassungsrechtlichen Zielsetzungen mehr oder weniger entsprechende Varianten.

II. Normative Defizite

Folgende Punkte sollen hier genannt werden, bei welchen gute normative Gründe dafür sprechen, eine neue Regelung anzustreben. Im Einzelnen wird die Begründung hierfür dort gegeben, wo die Sachdiskussion bei den Einzelvorschlägen geführt wird (4. Teil).

- Separate Ausweisung der Abgeordnetenabgaben (IV.5.).
- Gesonderte Regelung der Spenden an Abgeordnete (III.6.).
- Genauere Ausweisung der „Sonstigen Einnahmen“ (VI.6.).
- Begrenzung von Unternehmensspenden und Spenden von juristischen Personen (III.3.b und c).

- Begrenzung von Spenden natürlicher Personen (III. 4.)
- Überprüfung und teilweise Neuzuschneidung der Kriterien der Mittelvergabe (I.3.).
- Neuregelung von Bestimmungen zum Vermögen der Parteien (VI.7.).
- Modifikation der Bestimmungen zur Rechenschaft über Vermögen (VI.7.).
- Erfassung von Darlehen durch die Offenlegungspflicht (VI.3.).
- Vereinfachung und Vereinheitlichung der Antragsfrist (VII.2.).
- Begründung eines kohärenten und umfassenden Sanktionssystems bei Verstößen gegen die Rechenschaftspflichten. Dabei kann auf den Rechtsgedanken des § 23a PartG zurückgegriffen werden, um die Verhältnismäßigkeit der Rechtsfolgen von Verstößen gegen das Parteiengesetz sicherzustellen: Berücksichtigung des Gesichtspunktes, dass Parteien notwendige Instrumente der Volkssouveränität sind, hinter welchen auch Mitglieder und Wähler stehen, die von einer Sanktion faktisch jedenfalls mitbetroffen werden (VII.).
- Entscheidungen über das Parteienrecht sind faktisch so genannte Entscheidungen in eigener Sache. Hier empfehlen sich zusätzliche Sicherungen gegen einen Missbrauch der Entscheidungsbefugnis der Abgeordneten, die immer auch Parteivertreter sind (VIII.5.).

III. Klarstellungsbedarf

Neben Änderungen sind ferner einige Klarstellungen angezeigt, also ausdrückliche positivrechtliche Präzisierungen, die sich bisher aus einer angemessenen Interpretation des PartG ergeben. Zu nennen wären etwa die Präzisierung der Definition von Spenden (III.2.) oder bestehender Spendenannahmeverbote (III.3.).

IV. Befolungs- und Vollzugsdefizite und deren Ursachen

1. Beispiele

Verstöße gegen die Rechtsvorschriften zur Parteienfinanzierung durch und in Parteien sind so alt wie die Rechtsvorschriften selbst. Jüngstes und markantestes Beispiel bilden die 1999/2000 bekannt gewordenen Parteifinanzierungsaffären in der CDU. Im Mittelpunkt der Vorwürfe um rechtswidrige Finanzierungspraktiken stehen dabei fehlerhafte Rechenschaftsberichte, geheime Parteikonten, verbotene Transfers der Parlamentsfraktion, nicht verbuchte – teilweise wohl veruntreute – siebenstellige Bar-

spenden, vor allem aber angebliche Parteispenden anonymer Personen in Millionenhöhe. Der ehemalige Bundeskanzler und Parteivorsitzende der CDU, Helmut Kohl, bekannte sich dazu, solche Spenden persönlich entgegengenommen zu haben, weigert sich jedoch, die Namen der Spender zu nennen, sodass die wahren Quellen der entsprechenden Geldmittel bis heute nicht aufgeklärt sind. Erwiesenermaßen gab es „schwarze Konten“ des Hessischen Landesverbandes der CDU im Ausland, von denen als Vermächtnisse jüdischer Mitbürger getarnte Finanztransfers in den offiziellen Finanzkreislauf der Partei getätigt wurden.

Im Überblick dargestellt bei Leyendecker/Prantl/Stiller (Hg.), Helmut Kohl, die Macht und das Geld, 2000; Morlok, APuZ B 14/2000, 10 ff.; Nassmacher, APuZ B 14/2000, 15 f.; s. a. Nonnenmacher (Hg.), Die gesperrte Macht, 2000.

Doch auch in anderen Parteien wurden immer wieder Unregelmäßigkeiten bekannt. Auch gibt es starke Hinweise darauf, dass im Hinblick auf die absolute Obergrenze der Anteil eigener Leistungen der Parteien in Gestalt von Sach- und Arbeitsleistungen an die Partei manipuliert wird, jedenfalls bei kleinen Parteien.

Dagegen sind Beispiele für Vollzugsdefizite seitens der mittelvergebenden Behörde, dem Bundestagspräsidenten, nicht ersichtlich. Insbesondere sind keine diskriminierenden Fälle gegenüber nicht im Bundestag vertretenen Parteien zu benennen.

2. Ursachen

Rechtsgehorsam bedeutet eine Einbuße in Handlungsmöglichkeiten und fällt deswegen immer schwer. Insofern sind Verstöße gegen Gesetze nichts parteispezifisches. Doch lassen sich daneben besondere Ursachen für Befolgungsdefizite benennen. Im Kampf um die Macht (wie im Kampf zwischen Ideologien) werden besondere Energien mobilisiert und entsprechend steigt die Gefahr, rechtliche Grenzen nicht zu achten. Hinsichtlich der Verletzung von bestehenden Regulierungen über die Vergabe von Spenden an Parteien und die Entgegennahme von Geldmitteln durch die Parteien wird die Situation dadurch verschärft, dass beide Seiten kräftige Motive haben, sich ggf. über bestehende Verbote oder Publikationsvorschriften hinwegzusetzen. Die Geldgeber haben sehr häufig den Wunsch, ihre Interessen und Überzeugungen in den politischen Entscheidungsgang einzuspeisen. Hierbei können Geldzahlungen an die politischen Entscheidungsträger durchaus nützlich sein, und zwar auch unterhalb der Grenze zur Korruption. Spenden an Politiker und Parteien dürften regelmäßig jedenfalls Aufmerksamkeit für die Spender – und damit auch für deren Anliegen – schaffen. Mit Geld kann man sich deswegen das Gehör der Entscheidungsträger sichern, was man unter den gegebenen Umständen der Informationsüberflutung und des Überangebots an politischen Zielvorstellungen, die auf die Entscheidungsträger einwirken, nicht gering achten sollte. Umgekehrt haben die Parteien – wie gewöhnliche Bürger und sonstige Organisationen auch – nie ausreichend Geld,

jedenfalls kann man immer auch mehr Geld gebrauchen. Gerade die Wettbewerbssituation, in der sich die Parteien befinden, reizt dazu an, über einen aktuellen Bedarf hinaus sich Geldmittel zu verschaffen, um im Wettbewerb mit anderen einen Vorteil aufzubauen.

Dabei ist festzustellen, dass bestimmte innerparteiliche Arrangements der Finanzorganisation die notwendige Kontrolle von Akteuren durch die Parteigremien selbst nur unzureichend ermöglicht.

Vgl. zu den organisatorischen Konsequenzen Herzog/Kirchhof/Tietmayer, ZParl 2000, 309 ff.; Verhaltensrichtlinien des CDU-Parteitag vom 10. April 2000 zur Parteienfinanzierung, ZParl 2000, 332 ff.

Die CDU hat deshalb die bei ihr bestehende Abkopplung von Zuständigkeiten für Einnahmen und Ausgaben aufgehoben.

Die Einhaltung des Parteienrechts in Finanzfragen ist also grundsätzlich gefährdeter als die Rechtstreue in anderen Bereichen. Dies bestätigt sich auch bei einem Blick ins Ausland – partielle Politikfinanzierungsskandale sind eine ubiquitäre Erscheinung in modernen Demokratien. Insofern ist besonderes Augenmerk auf die Sanktionierung von Verstößen zu legen, damit die Kosten/Nutzen-Kalkulation der Akteure nur zugunsten der Rechtstreue ausgeht. Auch ist besondere Obacht zu geben auf das Verstellen von bestehenden Umgehungsmöglichkeiten.

Schließlich soll aber auch betont werden, dass die vorkommenden Unregelmäßigkeiten keinen Rückschluss auf eine flächendeckende rechtswidrige Praxis der Parteien im Allgemeinen zulassen. So reizvoll der begrenzte Rechtsverstoß zur Gewinnung eines Wettbewerbsvorteils auch ist, für die ganz überwiegende Mehrheit der Politiker ist die Einhaltung der Spielregeln mehrerer Demokratien eine Selbstverständlichkeit.

V. Realisierungsbedingungen und Handhabbarkeit des Parteiengesetzes

Rechtspolitische Erwägungen zu einer Neuregelung des Rechtes der Parteienfinanzierung dürfen sich nicht auf das für sich genommen Wünschbare beschränken. Sie sollten auch die Reflexion auf die Handlungsbedingungen der Anwendungspraxis des Parteienrechts umfassen, damit ein praxisuntaugliches Parteienrecht vermieden wird. Dieses würde im Ergebnis auch nur unvollständigen Gehorsam finden.

Zunächst ist zu berücksichtigen, dass das Parteienrecht nicht nur von Juristen angewendet wird, sondern auch von sog. Laien. Die primäre Handhabung des Parteienrechts ist im Alltag diejenige durch die Parteimitglieder. Auch diese müssen das Gesetz verstehen und sicher praktizieren können. Parteienrecht muss also so geartet sein, dass es auch von wenig ausgebildeten Laien in ihrer Freizeit korrekt angewendet werden kann. Deswegen ist die Einfachheit, die leichte Erkennbarkeit und auch die Einheitlichkeit der parteirechtlichen Regelungen ein Ziel, dem durchaus eigene Bedeutung zukommt. Dieses Ziel

rechtfertigt auch Einbußen an sachlicher Angemessenheit. Alle Regelungen, die bei größerer Differenziertheit auch die Regelungsgegenstände angemessener erfassen, sind daraufhin zu überprüfen, ob nicht eine einfachere Regelung auch akzeptabel ist. Die Schlichtheit einer Regel hat einen eigenen Wert, gerade bei der Massenorganisation politische Partei. Für die Einfachheit parteirechtlicher Regelungen sprechen auch zwei weitere Gesichtspunkte, nämlich diejenigen der Kontrollierbarkeit und der Anwendbarkeit durch staatliche Instanzen mit möglichst kleinen Entscheidungsspielräumen. Mit „Kontrolle“ ist sowohl die innerparteiliche Kontrolle gemeint, als auch diejenige durch die staatlichen Instanzen, nicht zuletzt aber auch durch die kritische Öffentlichkeit unter

Einschluss der konkurrierenden Parteien. Auch bei den Regelungen für den Rechenschaftsbericht sollte dieser Gesichtspunkt der Einfachheit der Regelungen eine Rolle spielen und nicht die Komplikation des wirtschaftlichen Rechnungswesens ohne Not ungebremst ins Parteiengesetz übernommen werden. Weniger kann hier mehr sein.

Die möglichste Reduktion von Entscheidungsspielräumen bei der Anwendung des Parteienrechts durch staatliche Instanzen entspricht dem Postulat, das Parteienrecht möge möglichst strikt und formal angewendet werden. Dafür spricht, dass so mögliche Manipulationen zugunsten der eigenen Partei durch staatliche Entscheidungsträger ebenso wie der Verdacht dergleichen erschwert werden.

Vierter Teil: Rechtspolitische Detailvorschläge

I. Staatsfinanzierung

1. Verfassungsrechtliche Vorgaben

Die verfassungsrechtlichen Direktiven für die Staatsleistungen an die politischen Parteien und die Regulierung des Finanzwesens überhaupt wurde bereits oben in ihren Grundzügen skizziert (2. Teil II.). Sie seien hier noch einmal hervorgehoben und hinsichtlich verschiedener verfassungsrechtlicher Postulate präzisiert.

- a) Sicherung der Funktionserfüllung der Parteien durch staatliche Parteienfinanzierung
- aa) Staatliche Aktivitäten in Bezug auf die Parteien müssen und dürfen nur das Ziel haben, die Funktionserfüllung der Parteien und die Funktionsfähigkeit des Parteiwesens insgesamt zu sichern und zu befördern. Dies begründet einen Anspruch auf die Gewährung von staatlichen Finanzmitteln, wenn anders eine hinreichende Leistungsfähigkeit der Parteien nicht mehr gesichert erscheint.

Grimm, HdbVerfR, § 14 Rn. 52; v. Münch, in: ders./Kunig, GG, Artikel 21 Rn. 51; Stricker, Der Parteienfinanzierungsstaat, 1998, S. 99 ff.; Morlok, in: Dreier, GG, Artikel 21 Rn. 44.

Die bisherige Praxis wird insofern als von der Verfassung nahe liegend, wenn nicht gar gefordert begriffen. Damit ist freilich keine Aussage über die Höhe gemacht, mit welcher der Staat die Parteien finanziell unterstützen muss. Auch ist der bestehende Aufwand der Partei, der in Ansehung der staatlichen Finanzierung entfaltet wurde, nicht umstandslos als Maßstab des Bedürfnisses der Parteien anzunehmen.

- bb) Das Parteiwesen lebt aus dem Wettbewerb der verschiedenen Parteien.

Die Funktionserfüllung der Parteien erfolgt im Wettbewerb der Parteien untereinander. Die staatliche Gewährleistungspflicht für ein funktionierendes Parteiwesen bezieht sich auch darauf, dass die Wettbewerbsverhältnisse so sind, dass der Parteienwettbewerb intensiv ist – und dass er offen ist für neue Konkurrenten. Von daher können sich auch Finanzierungspflichten ergeben, um Marktzutrittschancen neuer Mitbewerber effektiv werden zu lassen. Diese zu sichern kann aber auch eine Rechtfertigung für Beeinträchtigungen der strikten Gleichbehandlung der Parteien zugunsten von neuen und kleinen Parteien rechtfertigen. Insofern kann man sich an das wirtschaftspolitische Konzept der potenziellen Wettbewerber und des möglichen Marktzutritts anlehnen.

Heinig/Morlok, ZG 2000, 371 (372 f.) in wahlrechtlicher Hinsicht.

Ein anderer Gesichtspunkt betrifft die „economics of scale“. Um die Größenvorteile der (existierenden) großen Parteien (Synergieeffekte) wenigstens teilweise auszugleichen, dürfen kleinere Parteien – begrenzt – Sondervorteile erhalten. Musterbeispiel hierfür ist die degressive Vergütung von Wählerstimmen, wie sie im gegenwärtigen Recht praktiziert wird: 1,30 DM für die ersten 5 Millionen Stimmen. Freilich liegt diese Grenze für den verfolgten Zweck deutlich zu hoch.

Hierzu näher unter 3.c.

- b) Individualrechtliche wie korporationsrechtliche Chancengleichheit

Verfassungsrechtlich besteht eine Verpflichtung, dass alle staatlichen Maßnahmen die Chancengleichheit der Parteien wie auch der einzelnen Bürger wahren und ggf. gegen gesellschaftlich induzierte Verzerrungen schützen. Was als objektiv-rechtliches Funktionssicherungsgebot soeben betrachtet wurde, stellt sich subjektiv-rechtlich als Chancengleichheit der politischen Parteien selbst, aber

auch der einzelnen Bürger, die parteipolitisch handeln wollen, dar. Aus individualrechtlichem Blickwinkel geht es darum, dass alle Bürger und die Vereinigungen aller Gruppen von Bürgern mit Parteicharakter ungeachtet ihrer finanziellen Situierung eine realistische Chance haben, im politischen Wettbewerb mit anderen mithalten zu können. Daraus lässt sich ein Gebot ableiten, unter Umständen eine Staatsfinanzierung einzusetzen, um andernfalls chancenlose parteipolitische Bestrebungen mit annähernd gleichen Chancen auszustatten.

Zugleich ist bei der Ausformung der staatlichen Leistungen an die Parteien, und zwar der direkten wie der indirekten(!), die Chancengleichheit zu beachten. In Erfüllung dieses Gebots waren in der Vergangenheit verschiedene Regelungen zu Recht für verfassungswidrig erkannt worden, so etwa eine zu hohe Schwelle für das Einsetzen der Staatsfinanzierung.

BVerfGE 20, 56 (118); 24, 300 (339 ff.).

Diese Schwelle darf aus Verfassungsgründen nicht oder allenfalls unwesentlich angehoben werden. Die Chance für neue Wettbewerber ist objektiv-rechtlich wie subjektiv-rechtlich zu sichern, die Finanzierungshürde darf allenfalls dazu dienen, Mitnahmeeffekte und Missbräuche auszuschließen (vgl. 3.).

BVerfGE 85, 264 (294).

Im Hinblick auf die indirekten Staatsleistungen an die Parteien, insbesondere in Gestalt von Steuerabzugsmöglichkeiten, muss die Progressionsunabhängigkeit dieser Leistungen gesichert sein. Dies ist für die Hälfte der steuerlich begünstigten Beitragsleistungen und Spenden an Parteien bereits jetzt der Fall, die andere Hälfte der Steuerabzugsfähigkeit mit Progressionseffekt ist abzuschaffen oder ebenfalls auf Progressionsunabhängigkeit umzustellen. Dies heißt auch, dass die Steuerabzugsfähigkeit summenmäßig zu begrenzen ist, wie es die gegenwärtige Rechtslage auch so vorsieht: weil höhere Spenden an eine Partei vom Durchschnittsbürger nicht mehr erbracht werden können und ihre steuerliche Unterstützung nur die finanzkräftigen Kreise bevorzugte.

c) Keine Beeinträchtigung der Parteifreiheit

Die Freiheit der Parteien darf durch die staatlichen Finanzzuwendungen nicht beeinträchtigt werden. Mit der staatlichen Finanzierung dürfen keine Steuerungsmöglichkeiten staatlicher Instanzen gegenüber den Parteien verbunden sein. Dies schließt richtigerweise auch ein Gebot möglichst formaler Ausgestaltung der maßgeblichen Zuwendungskriterien ein, damit stillschweigende Erwartungen der mittelvergebenden Stelle keinen Anknüpfungspunkt haben.

Zu verwerfen ist auch eine Rechtstechnik, die die Erfüllung bestimmter Ziele zur Voraussetzung für den Erhalt (zusätzlicher) staatlicher Mittel macht. Jede inhaltliche Einflussnahme mithilfe des „goldenen Zügels“ auf die Parteiaktivitäten ist um der Freiheit der Parteien willen untersagt. Die Vergabe von Zuwendungen für bestimmte Verwendungszwecke ist ebenso unzulässig wie die Gewährung einer Prämie auf bestimmte Handlungen. Die

programmatische Freiheit wie die Handlungsfreiheit einer Partei dürfen nicht durch staatlich beherrschte Anreize beeinträchtigt werden, soweit nicht die Funktionserfüllung als solche durch die Partei tangiert ist.

d) Staatliche Parteienfinanzierung und innerparteiliche Demokratie

aa) Die Auswirkungen der staatlichen Finanzleistungen auf die innerparteiliche Demokratie sind zu berücksichtigen. Die innerparteiliche Demokratie leidet Not, wenn die Parteizentralen finanziell unabhängig werden von ihrem Unterbau in Gestalt der nachgeordneten Gebietsverbände und deren Einnahmen aus Mitgliedsbeiträgen und Spenden und sich damit finanziell die Bundesebenen Selbstständigkeit erlauben können. Der Aufbau der Parteien von unten nach oben muss sich auch in der Zuteilung der Finanzmittel widerspiegeln (dazu noch unten V. 1).

bb) Die Parteifreiheit ist im Hinblick auf den innerparteilichen Willensbildungsprozess keine Freiheit zur Willkür, vielmehr muss die innerparteiliche Willensbildung nach Artikel 21 I 3 GG demokratischen Grundsätzen genügen. Wie gesehen, ist die innerparteiliche Demokratie eine notwendige Voraussetzung für die Erfüllung der Verfassungserwartungen an eine Partei (oben zweiten Teil II. 1). Es ist zu erwägen, ob Parteien, deren Binnenleben nicht demokratisch verfasst ist, von der Parteienfinanzierung ausgeschlossen werden können. Die Verwaltung des Schleswig-Holsteinischen Landtags stand einmal konkret vor dieser Frage. Wenn diese Zielrichtung weiter verfolgt wird, so ist zunächst herauszuarbeiten, dass Artikel 21 I 2 GG dem nicht entgegensteht. Nötig ist aber jedenfalls eine gesetzliche Grundlage für eine Vorenthaltung von Finanzmitteln aus diesen Gründen und ein geregeltes Verfahren, in dem der undemokratische Charakter festgestellt werden kann.

Ipsen, in: Sachs, GG, Artikel 21 Rn. 101; Streinz, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Artikel 21 Rn. 188.

e) Relative Obergrenze

Die vom Bundesverfassungsgericht prätorisch eingeführte relative Obergrenze ist auch in Zukunft aus den in BVerfGE 85, 284 ff. genannten Gründen beizubehalten. Allerdings sind Modifikationen bei der Bezugsgröße für die Berechnung der relativen Obergrenze angezeigt. Die Einnahmen aus eigenem Vermögen zeugen schwerlich von einer Verwurzelung der Parteien in der Gesellschaft. Ihre Einstellung in die Berechnung der relativen Obergrenze ist zu überprüfen. Gemäß der Zielsetzung dieses Zuweisungsfaktors, die Resonanz einer Partei in der Bevölkerung widerzuspiegeln, wäre nur es konsequent, Einnahmen aus eigenem Vermögen hierzu nicht heranzuziehen.

Klein, Vorschläge zur Neuregelung des Rechts der Parteienfinanzierung, Gutachten, 1. Abschnitt V. 5.

Zwar erhöht dies den Fremdfinanzierungsdruck in den Parteien und damit auch die Gefahr illegaler Praktiken.

Auch sind die tatsächlichen Effekte eher gering. Selbst bei der eigenvermögensstarken SPD ergeben sich hierdurch keine finanziellen Konsequenzen; betroffen wäre im Jahre 2000 vor allem die Pro DM-Partei. Doch geht mit der Herausnahme des Einnahmepostens nach § 24 II Nr. 4 PartG aus § 18 V S. 1 PartG der Vorteil einher, mehr Handlungsspielraum bei der Rechenschaftslegung von Vermögen zu gewinnen. Denn die Berücksichtigung von Vermögenseinnahmen bei der relativen Obergrenze führte zu der Gefahr von Manipulationen und zur Saldierungspflicht (§ 27 II PartG). Letztere ist zwar de lege lata zu beachten, aber rechtspolitisch in der bestehenden Form nur begrenzt aufrechtzuerhalten (VI.7).

Auch sonstige Einnahmen i. S. d. § 24 II Nr. 7 PartG zeugen nicht von einer Verankerung einer Partei in der Gesellschaft und sind deshalb ebenfalls nicht zur Berechnung der relativen Obergrenze heranzuziehen.

Einnahmen aus Veranstaltungen, Vertrieb von Druckschriften und Veröffentlichungen und sonstiger mit Einnahmen verbundener Tätigkeit. (§ 24 II Nr. 5 PartG) ist dagegen die Tauglichkeit als Indikator für Zuspruch zu Parteien nicht ohne weiteres abzusprechen; ihre Einstellung in die relative Obergrenze damit gerechtfertigt. Problematisch ist insoweit nur eine hinreichende Abgrenzbarkeit zu Einnahmen aus Vermögen.

Schließlich sollte der Gesichtspunkt der Chancengleichheit in den Maßstäben zur Berechnung des jeweiligen Anspruchs auf Parteienfinanzierung durchgängig in Ansatz gebracht werden. Während Spenden und Mitgliedsbeiträge in der steuerlichen Begünstigung und im Rahmen des Zuwendungsanteils (§ 18 III S. 1 Nr. 3 PartG) eine Kappung erfahren, gilt Gleiches für die Berechnung der relativen Obergrenze bisher nicht. Dies ist eingedenk des Primärzwecks – der Sicherung der Staatsfreiheit und finanziellen Abhängigkeit der Parteien von den Bürgern – durchaus konsequent, blendet jedoch die verfassungsrechtliche Sekundärverpflichtung der Chancengleichheit aus. In Fortschreibung der bestehenden Grenzen sollte deshalb die Berücksichtigung von Spenden und Mitgliedsbeiträgen bei der Bestimmung der relativen Obergrenze auf 6 000,00 DM begrenzt werden. Die hierfür erforderlichen Angaben sind bereits bisher in Hinblick auf den Rechenschaftsberichte enthalten.

f) Absolute Obergrenze

Auch die absolute Obergrenze, also die summenmäßige Begrenzung der Staatsmittel, die für die Parteienfinanzierung aufgewandt werden, hat sich bewährt. Eine solche durch Richterspruch zahlenmäßig zu fixieren, ist nicht unproblematisch.

So aber BVerfGE 85, 264 (290).

Grundsätzlich ist eine solche Detailfestlegung Sache des parlamentarischen Gesetzgebers. Ausnahmsweise ist ein Übergriff der Verfassungsgerichtsbarkeit in dem Bereich der Gesetzgebung hier aber verfassungsrechtlich hinnehmbar, und zwar aus zwei Gründen: Es handelt sich bei der Vergabe von Mittel an die Parteien um eine so genannte „Entscheidung in eigener Sache“. Der „judicial activism“ ist ausnahmsweise wegen der Selbstbetroffenheit

der entscheidenden Parteien zu befürworten zur Bekämpfung der Gefahr, die landläufig als „Selbstbedienung“ bezeichnet wird. Hinzu tritt das allgemeine verfassungsrechtliche Gebot zur Sparsamkeit.

2. Einbeziehung des kommunalen Bereiches

Eine Novellierung des Parteiengesetzes sollte auch benützt werden, um die kommunale Ebene in die staatliche Parteienfinanzierung mit einzubeziehen. Dafür sind mehrere Gründe anzuführen. Verfassungsrechtlich spricht vor allen Dingen die Gleichbehandlung von politischen Vereinigungen, welche nur auf kommunaler Ebene antreten, dafür. Diese leiden bislang darunter, dass es in Kommunalwahlkämpfen zu einer vertikalen Subventionierung der kommunalen Ebene bei den politischen Parteien im Rechtssinne kommt, wodurch diese über deutlich mehr Mittel – und zwar aus staatlichen Quellen – verfügen als diejenigen Vereinigungen, die lediglich lokal agieren und damit nach § 2 I 1 PartG nicht als Partei qualifiziert werden. Diese Benachteiligung organisierter Politik, die sich auf die kommunale Ebene beschränkt, stellt zugleich auch eine Beschränkung oder jedenfalls faktische Erschwernis des Marktzutritts für neue Bewerber dar: Vor allem im örtlichen Bereich ist die Möglichkeit für „Newcomer“, sich zu organisieren und dem Wählerwillen zu präsentieren, sehr viel eher gegeben, als wenn der erste Schritt in einer Landtagswahl geschehen muss. Um den Wettbewerb zwischen den Parteien sowie zwischen Parteien und sonstigen Formen organisierter politischer Einflussnahme zu stärken, ist aber die Chancengleichheit für neue Wettbewerber möglichst weitgehend herzustellen. Schließlich spricht auch die Verflechtung der kommunalen Politik mit den übergeordneten Ebenen für die Einbeziehung der kommunalen Ebene in die staatliche Parteienfinanzierung. Der rechtlich notwendige Ansatzpunkt hierfür ist der gesetzliche Begriff der politischen Partei. Dessen bisherige Engführung wird ganz überwiegend von der Literatur für verfassungswidrig gehalten, jedenfalls ist er sachlich unangemessen.

Hesse, Einführung in das Verfassungsrecht, Rn. 168; v. Münch, in: ders./Kunig, GG, Artikel 21 Rn. 14; Kunig, in: HStR II, § 33 Rn. 52; Preuß, in: AK-GG, Artikel 21 Rn. 27, 31; Ipsen, in: Sachs, GG, Artikel 21 Rn. 19 f.; Streinz, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Artikel 21 Rn. 47 ff.

3. Details der Ausgestaltung

a) Mindestquorum an Wählerzuspruch

Einer Erhöhung des Teilhabequorums für die staatliche Parteienfinanzierung von 0,5 % der für Listen abgegebenen gültigen Stimmen bei der letzten Europa- oder Bundestagswahl oder 1,0 % bei einer Landtagswahl (§ 18 IV PartG) sind enge verfassungsrechtliche Grenzen gesetzt, ist durch eine solche Voraussetzung doch stets rechtfertigungsbedürftig in die Chancengleichheit der Parteien eingegriffen (I.1.b.). Teilweise wird beklagt, dass der partielle Wählerfolg in einem sehr kleinen Land wie Bremen

ausreiche, um bundesweit in den Genuss des Zuwendungsanteils nach § 18 III S.1 Nr. 3 PartG zu kommen. Sieht man den Sinn des Mindestquorums aber in der Indikation der Ernsthaftigkeit einer Partei, ihren Aufgaben nach § 1 II PartG nachzukommen, ist eine Verschärfung des Kriteriums nicht angezeigt. Den beiden verfassungsrechtlich legitimen Zwecken, nämlich dem Gebot fiskalischer Sparsamkeit und der Zielsicherung staatlicher Parteienfinanzierung, ist nach der bestehenden Rechtslage hinreichend Genüge getan. Insbesondere ist zu besorgen, dass die Realisierung von Forderungen nach einem bundesweit zu berechnenden Stimmenanteil (etwa 0,1 % aller Wahlberechtigten) sich zulasten von Regionalparteien und zunächst lokal begrenzt erfolgreichen Neugründungen auswirkt. Die finanziellen Effekte solcher Restriktionen sind zudem für den Staat relativ gering, sodass hier im Zweifel für die Chancengleichheit zu optieren ist.

b) Anknüpfung am Wählerstimmenanteil

Die bisherige Heranziehung des Wählerstimmenanteils einer Partei als eine Säule der Bemessungsgrundlage für die staatliche Zuweisung von Finanzmitteln ist beizubehalten. Die Alternative, eine unmittelbare „Finanzstimme“ für die Bürger einzuführen,

siehe etwa Schütte, Bürgernahe Parteienfinanzierung, 1993, passim,

sodass über die Mittelverteilung durch einen separaten Willensakt entschieden werden könnte, ist im Ergebnis zu verwerfen. Die direkteste und mit größter Ernsthaftigkeit abgegebene Präferenzäußerung der Bürger über die Parteien sind die Wahlentscheidungen.

Im Ergebnis nicht zu befürworten ist die Abhängigkeit der ausgeschütteten Staatsmittel von der Wahlbeteiligung. Eine niedrige Wahlbeteiligung ist kein sicheres Zeichen für eine schlechte Leistung der Parteien und für politischen Unmut der Bürger. Eine solche Passivität und Enthaltung kann auch Zeichen politischer Zufriedenheit sein. So erwünscht eine hohe Wahlbeteiligung als Ausdruck demokratischer Kultur ist, so sollten gleichwohl keine finanziellen Anreize für die Parteien gesetzt werden, in einen hektischen Aktionismus zu verfallen und durch künstliche Emotionalisierung Konflikte anzufeuern, nur damit die Wahlbeteiligung steigt.

c) Staffelung der Staatsmittel nach der Zahl der errungenen Wählerstimmen

Gegenwärtig sieht das Gesetz eine Staffelung der Vergütung der Wählerstimmen vor. Nach § 18 III PartG werden die ersten 5 Millionen Stimmen mit jeweils 1,30 DM vergütet, die darüber hinausgehenden Stimmen mit nur 1,00 DM.

Die darin liegende Ungleichbehandlung der Parteien ist im Grundsatz verfassungsrechtlich gerechtfertigt. Wenn damit Parteien mit geringerem Wählerzuspruch für ihre Stimmen im Durchschnitt mehr staatliche Mittel als erfolgreiche Parteien erhalten, so hat diese Degression des finanziellen Werts von Wählerstimmen ihre Berechtigung wegen des Gesichtspunktes der Offenhaltung der parteipolitischen Konkurrenz (siehe oben I.1.b).

Morlok, in: Dreier, GG, Artikel 21 Rn. 87 f.; Streinz, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Artikel 21 Rn. 190.

Der Gesetzgeber hat einen – durch das Gebot der Gleichbehandlung begrenzten – Spielraum für solche Maßnahmen zum Schutz der Offenheit des Wettbewerbs. Diese Idee einer Basisleistung für die Parteien kommt auch in § 5 I 1 bis 3 PartG zum Ausdruck. Zugleich ist die Modifizierung der strikten Gleichbehandlung auch ein Mittel, um den beiden Bezugspunkten des Parteienrechts gerecht zu werden, nämlich einerseits den Parteien als Organisationen und andererseits den Bürgern, die sich für eine Partei engagieren oder sie wählen. In erster Hinsicht gilt „Partei ist gleich Partei“, in zweiter Hinsicht sind alle Wählerstimmen strikt gleich zu behandeln. Die Kombination beider Perspektiven erlaubt in gewissem Maße eine Modifizierung der strikten und ausschließlichen Anknüpfung an die absoluten Wählerstimmen.

Allerdings liegt die bislang bestehende Grenze der Bevorzugung mit 5 Millionen Stimmen viel zu hoch. Im Ergebnis bedeutet dies, dass auch die großen Parteien, die eine solche Sonderförderung nicht brauchen und sie im Hinblick auf ihre Größenvorteile auch nicht verdienen, in den Genuss einer erhöhten Vergütung von Wählerstimmen kommen. Die systematisch beste Lösung wäre, die überproportionale Vergütung abhängig von der jeweiligen Größe des konkreten Wahlerfolges zu bestimmen und auf eine erhöhte Sockelvergütung ganz zu verzichten. So ist daran zu denken, dass bis zu einem bestimmten Prozentsatz von Wählerstimmen ein sukzessive abfallend erhöhter Vergütungssatz gezahlt wird, wobei dieser Prozentsatz bei jeder Wahl separat anzulegen ist. Dabei ist natürlich der widersinnige Effekt zu vermeiden, dass entlang der Grenzwerte ein Mehr an Stimmen sich nicht in ein Weniger an Staatsfinanzierung niederschlägt. Zwar bedeutet dieses Abfallen des Wertes pro Stimme und das Abheben auf den prozentualen Erfolg in der jeweiligen Wahl eine Komplikation, die das Parteienrecht an dieser Stelle schwieriger macht. Da die Vergabe der staatlichen Mittel aber nicht von den Parteien und ihren Mitgliedern selbst betrieben werden muss, sondern von der professionalisierten Verwaltung, tritt der Gesichtspunkt der möglichen Einfachheit der Regelung hier zurück hinter die sachliche Geratenheit.

d) Kriterien für die staatliche Mittelzuteilung

aa) Was den so genannten Zuwendungsanteil der Staatsfinanzierung (§ 18 III 1 Nr. 3 PartG) für das Beitrags- und Spendenaufkommen anlangt, so ist die Obergrenze von 6 000,00 DM pro Jahr richtig und beizubehalten. Allerdings ist das Verhältnis der Spendenvergütung zur Wählerstimmenvergütung in seiner Relation zu überdenken. Eine relative Besserstellung der Wählerstimmen zulasten der finanziellen Beiträge erscheint überlegenswert. Denn während Wählerstimmen ein ausgezeichnetes Kriterium für die Bestimmung des Zuspruchs einer Partei in der Bevölkerung darstellen, gilt dies für Zuwendungen nur in einem eingeschränkten Maße. Mitgliedsbeiträge und Spenden können als besondere Form

des politischen Engagements zwar grundsätzlich für die Zwecke der staatlichen Mittelzuweisung in Korrelation zur gesellschaftlichen Verwurzelung operationalisiert werden. Doch ist daran zu denken, ob nicht eine Gegenkontrolle anhand des Wählerstimmenanteils die Zielgenauigkeit der Mittelvergabe erhöht, also dieser eine Art interne relative Obergrenze bildet. Der Zuwendungsanteil wäre demnach auf die Höhe des Wählerstimmenanteils zu begrenzen.

- bb) Nach § 27 III PartG können Leistungen der Parteimitglieder im Rechenschaftsbericht unberücksichtigt bleiben, sie können aber auch als Einnahmen im Rechenschaftsbericht aufgeführt werden (insofern besteht ein Widerspruch zu § 26 IV PartG). Tatsächlich wird dies in nicht geringem Maße, jedenfalls bei kleineren Parteien, getan. Dies hat einen wichtigen Grund darin, dass auf diese Weise der Anteil der „selbst erwirtschafteten Einnahmen“ im Sinne von § 18 V i. V. m. § 24 II Nr. 1 bis 5 und 7 PartG vergrößert und damit die relative Obergrenze für die jeweilige Partei angehoben wird. Nach einem (freilich unsystematisch erhobenen) Anschein dürfte hier in der Praxis in nicht geringem Umfang Missbrauch insofern getrieben werden, als tatsächlich nicht geleistete Unterstützungsarbeiten für die Partei in Anschlag gebracht oder tatsächlich geleistete Dienste viel zu hoch angesetzt werden.

Bei der dringend angeratenen Vereinheitlichung der Regelungen nach § 27 III PartG und § 26 IV PartG sind zwei Gesichtspunkte zu berücksichtigen: Einerseits sollte die Unentgeltlichkeit der Mitgliederleistungen die Regel sein. Andererseits kann auch die Anrechenbarkeit dieser Leistungen einer weiteren Kommerzialisierung der Parteien entgegenwirken. Eigenleistungen sind überaus begrüßenswert und sollten dem Grundsatz nach nicht schlechter behandelt werden als finanzielle Zuwendungen an eine Partei. Eine gewisse Formalisierung des Anerkennungsverfahrens könnte als Abhilfe gegen Missbrauch dienen, machte aber die alltägliche Parteiarbeit schwieriger. Zudem wäre daran zu denken, erst Eigenleistung von einer bestimmten Größe an als im Rechenschaftsbericht buchungsfähige Leistungen anzuerkennen. Als Untergrenze können 1000,00 DM pro Mitglied und Jahr gelten. Setzte man diese Grenze zu tief an, ist dem Missbrauch mit Eigenquittungen Tür und Tor geöffnet. Angesichts dessen, dass das Problem bislang wohl keine gravierenden Dimensionen angenommen hat, ist aber keine dringende Notwendigkeit ersichtlich, hier einzuschreiten. Im Übrigen mag man eine solche Praxis auch als heimlichen – durchaus zu rechtfertigenden – Startvorteil für kleine Parteien ansehen.

II. Einnahmen aus eigenem Recht

Einnahmen aus eigenem Recht sind solche, über deren Entstehen und Aufkommen die Parteien größere Sicherheit haben, weil sie Rechtstitel auf diese Einnahmen besitzen. Diese Einnahmen schaffen den Vorteil größerer Planbarkeit.

1. Beiträge

Mitgliedsbeiträge sind die „natürliche“ Quelle von Parteifinanzien und werfen kaum Probleme auf, allenfalls bei der Berechnung der Sach- und Dienstleistungen.

Aus Gründen der Konsequenz und der Gleichbehandlung mit Parteispenden ist zu überlegen, ob nicht eine Publikationspflicht für Mitgliedsbeiträge über 20 000,00 DM einzuführen ist. Ein Großverdiener, der eine Großspende macht, wird namentlich im Rechenschaftsbericht erwähnt. Ein Großverdiener, der ehrlich gemäß seinem Einkommen Mitgliedsbeiträge in entsprechender Höhe bezahlt, wäre eigentlich auch namhaft zu machen. Freilich entfällt der Publikationszweck der Aufdeckung externer Einflüsse auf eine Partei durch Finanztransfers. Auch dürfte sich die praktische Relevanz der Fragestellung in Grenzen halten.

2. Vermögen

- a) Begrenzungen zulässigen Parteivermögens?

Der freie Aufbau und die freie Verwendung von parteieigenem Vermögen ist geschützt durch die Parteienfreiheit des Artikel 21 I GG. Eigenes Vermögen bildet das finanzielle Substrat freier parteipolitischer Betätigung. Deshalb sind jedwede Eingriffe in die freie Vermögensverwaltung verfassungsrechtlich begründungsbedürftig. Dabei finden Publikationspflichten über das Vermögen ihre Grundlage in Artikel 21 I 4 GG selbst; darüber hinausgehende Limitierungen sind genau darauf hin zu untersuchen, ob sie einen legitimen Zweck verfolgen, kein milderer Mittel zur Verfügung steht und das Gebot der Angemessenheit gewahrt ist. Ein umfassendes Verbot partiell gewinnorientierter Tätigkeiten dürfte diesen Anforderungen kaum genügen, wenn die Einnahmen der Parteiarbeit zugute kommen. Dabei ist auch zu bedenken, dass eigenes Vermögen den finanziellen Druck steter Fremdeinnahmen und dadurch die Gefahr einer illegalen Einnahmepaxis mildert. Eigenwirtschaftliches Engagement kann Parteien von Verfassungen wegen deshalb schwerlich untersagt werden. Insbesondere wird es schwer fallen, eine gesetzliche Begrenzung zulässigen entgeltlichen Engagements auf parteispezifische Tätigkeiten im Lichte des Artikel 21 GG zu halten. Zum einen steht auch hier die Verhältnismäßigkeit infrage, zum anderen bemisst sich die Unterscheidung von parteinahen und parteiferen Aktivitäten wesentlich am Selbstverständnis der jeweiligen Organisation. Deshalb kommen Beschränkungen im Aufbau von und der Verfügung über Parteivermögen nur ausnahmsweise dann in Betracht, wenn das von der Verfassung vorgesehene Korrektiv der Kontrolle durch Publizität nicht mehr hinreicht.

- b) Rechenschaftspflichten

Für die Publikationspflichten zum Vermögen der Parteien lassen sich mehrere Zwecke benennen. Diese lassen sich gliedern in eine Ergänzungsfunktion, eine Spezifizierungsfunktion und eine Kontrollfunktion für sensible Vermögensfelder.

- aa) Die Kontrolle von Parteien auf Abhängigkeiten, die aus finanzieller Unterstützung durch externe Geldgeber resultieren, tritt bei eigenem Vermögen zurück. Andererseits ist die Offenlegung des Vermögens eine notwendige Ergänzung zur Publizität der Einnahmen, weil erst die lückenlose Erfassung von Einnahmen, Vermögen und Ausgaben eine hinlängliche Transparenz der Parteifinzen erlaubt. Müssten Vermögensbestände nicht offen gelegt werden, wäre die Möglichkeit, Einnahmen zu verschleiern und als Vermögen „zur Seite zu schaffen“, sehr viel eher gegeben. Insofern handelt es sich also bei der Publikationspflicht von Vermögensbeständen um eine sekundäre Begründung für die Transparenz der Vermögensverhältnisse.
- bb) Ein weiterer Grund, der für die Offenlegung von Vermögen der Parteien spricht, liegt darin, besondere Arten von Vermögen und besondere Verwendungen des Vermögens öffentlich zu machen und damit öffentlicher Kontrolle zu unterstellen. Unternehmerische Tätigkeiten von Parteien können politische Interessen jenseits der Willensbildung durch die Mitglieder entstehen lassen. Im äußersten Fall könnte die Erfüllung der verfassungsrechtlichen Funktionen einer Partei nicht nur durch die finanzielle Abhängigkeit von Dritten in Frage gestellt werden, sondern auch durch aus eigener Unternehmerschaft resultierenden Sonderinteressen. Insofern gilt wie bei Spenden das Erfordernis einer Kontrolle durch die Öffentlichkeit, die dem Wähler Reaktionspielräume eröffnet.
- cc) Schließlich ermöglicht die Offenlegung des eigenen Vermögens die Kontrolle besonders sensibler Sektoren.

Vermögen, das im Bereich der Massenmedien investiert ist, kann zu Funktionseinschränkungen der kritischen Rolle der Medien gegenüber der Politik der eigenen Partei führen. Dies ist ein sensibler Punkt, der, wenn man ins Ausland schaut (Musterbeispiel Berlusconi in Italien), eine erhebliche Dimension annehmen kann. Allerdings ist dies in der Dimension der Konzentrationsgefahren sachlich eine Frage des Medienrechts und des Kartellrechts, nicht des Parteienrechts. Dies gilt grundsätzlich auch für die Offenlegung der Eigentumsverhältnisse der Anbieter eines Printproduktes für den Leser, um Gefahren für die „objektive“ Berichterstattung erkenntlich zu machen. Dieses Leserinteresse besteht nicht nur bei Parteien als Teilhabern an Medienunternehmen. Zugleich ist zu bedenken, dass die mediale Präsentation ihrer Arbeit und Anliegen ein klassisches Feld der Parteiarbeit darstellt. Vor dem Hintergrund historischer Erfahrungen (Sozialdemokratie) ist dabei auch zu beachten, dass der Aufbau parteieigener Medien eine Reaktion von politischen Parteien sein kann, die in der etablierten Medienlandschaft keine hinreichende Resonanz finden oder zu finden glauben.

Die Besonderheiten von Parteien als Medienunternehmer dürften dadurch angemessen zu berücksichtigen sein,

dass man sich die Logik der Rechenschaftspflicht nach Artikel 21 I 4 GG nutzbar macht: Kontrolle durch Publizität. Deshalb ist an besonders detaillierten Rechenschaftspflichten über Medienbeteiligungen zu denken, die Holdingstrukturen etc. transparent machen. Weiter gehende Restriktionen sind nicht angezeigt und kaum zu rechtfertigen.

Kontrolle durch Publizität greift auch bei Angeboten von wirtschaftlichen Leistungen, deren Nachfrage von politischen Gremien abhängt, durch Unternehmen, die einer Partei gehören. Zu denken ist etwa an Computersoftware für kommunale Verwaltungen. Hier kann eine missbräuchliche Verwendung öffentlicher Gelder insofern nahe liegen, als unter den auf dem Markt konkurrierenden Angeboten diejenigen von derjenigen Partei ausgesucht werden, denen die politische Spitze der Gemeinde nahe steht. Eine solche Konstellation begründet also die Gefahr verdeckter Parteienunterstützung aus staatlichen Kassen. Solche „politiknahen“ Leistungen sind freilich kaum oder gar nicht abzugrenzen von anderen Leistungen; der Einkauf von Büromaterial oder von Heizöl macht dies deutlich. Das Problem ist deshalb primär systematisch an anderer Stelle zu lösen, nämlich dem Vergaberecht. Die strenge Fassung des deutschen Vergaberechts in Umsetzung des europäischen Rechts sollte hier genügen. Dabei kann das parteirechtliche Gebot der Publizität von parteieigenem Vermögen eine flankierende Kontrollfunktion erfüllen, indem Kontrollbehörden, Konkurrenten und Medien die Eigentumsverhältnisse und dadurch mögliche Sonderinteressen parteipolitisch zu verortender Vertreter entschlüsseln können. Deshalb ist auch insoweit eine hinreichende Detailschärfe der Rechenschaft einer Partei über entsprechende Vermögensposten anzustreben.

III. Spenden

1. Zulässigkeit

Parteispenden haben in der Öffentlichkeit einen negativen Beiklang bekommen – völlig zu Unrecht. Spenden an Parteien sind in einer parlamentarischen Demokratie eine erwünschte Form des politischen Engagements; die Spendenabhängigkeit von Parteien ist ein Instrument der Gewährleistung der Sensibilität der Parteien für gesellschaftliche Bedürfnisse. Individualrechtlich betrachtet gibt es ein subjektives Recht des Einzelnen auf Parteispenden als eine Form der politischen Betätigung. Auch der Partei als Organisation steht ein Recht auf Werbung und Annahme von Spenden zu als eine Form der Parteitätigkeit. Subsistenzsicherung ist Teil der geschützten Parteiaktivitäten.

2. Definition

Die bestehende gesetzliche Definition (§ 27 I 2 PartG) genügt und wirft wenig rechtspolitische Probleme auf.

Allenfalls in einigen Punkten sind Klarstellungen möglich und nützlich:

- Auch Zuwendungen von Todes wegen sind unter den Spendenbegriff zu subsumieren. Dies ist eigentlich eine Selbstverständlichkeit angesichts des Wortlautes der Vorschrift und ihres Sinnes: mögliche Abhängigkeiten von Geldgebern transparent zu machen. Die mögliche Abhängigkeit durch versprochene Zuwendungen von Todes wegen ist zu Lebzeiten des Spenders sogar eine noch größere als bei Spenden, die sofort getätigt werden, weil das Vermächtnis widerrufen werden kann.
- Darlehen sind als Spenden auszuweisen, wenn sie unterhalb des Marktzinses zu verzinsen sind (Zinsvorteil als Spende). Der marktübliche Zinssatz für Darlehen kann gesetzlich festgelegt werden, etwa als Diskontsatz plus 2 %. Eine Kontrolle erfolgt über eine gesonderte Berichtspflicht für Darlehen (VI.3).
- Hinsichtlich der Frage, wann eine Spende in den Rechtskreis der Partei geraten und damit erst zur Spende geworden ist, kann auf die allgemeinen rechtlichen Bestimmungen verwiesen werden. Eine Spende liegt nur dann vor, wenn ein dazu legitimierter Repräsentant der Partei die Mittel auf eine Weise entgegengenommen hat, dass der Spender davon ausgehen kann, er habe an die Partei geleistet und diese habe die Mittel auch bekommen. Es gelten die Grundsätze der Vollmacht, der Duldungsvollmacht und der Anscheinsvollmacht, maßgeblich ist also der objektiviert Empfängerhorizont des Leistenden. Durchgreifende Bedenken bestehen gegen Vorschläge, die Annahme einer Barspende seitens einer Partei erst mit Verbuchung auf ein parteieigenes Konto anzunehmen.

So Klein, Vorschläge zur Neuregelung des Rechts der Parteienfinanzierung, Gutachten, 2. Abschnitt, V. (§ 30 III Gesetzentwurf).

Damit wäre die Existenz von „schwarzen Kassen“ parteirechtlich wegdefiniert, ein den Verfassungsvorgaben zur Rechenschaftspflicht ungenügender Regelungsansatz.

- Das Vorliegen einer Spende steht auch in Frage bei einer sog. „Parallelaktion“, also einer Aktivität, die objektiv einer Partei nützlich ist, aber von einem anderen Akteur als der Partei selbst vorgenommen wird, z. B. Wahlkampfaktivitäten zugunsten einer Partei durch einen außenstehenden Dritten oder gar einem Verband.

Ausgangspunkt der rechtlichen Beurteilung ist, dass diese Dritten die politische Betätigungsfreiheit genießen, solche Aktivitäten deshalb nicht ohne weiteres der Partei zuzurechnen sind und damit keine Parteispende begründen. Eine Parteispende setzt die Zurechenbarkeit dieser Leistungen zur Partei voraus. Der objektive Nutzen allein genügt nicht; eine Partei braucht sich keine Bereicherung aufdrängen zu lassen. Eine Parteispende wird aus solchen Leistungen erst dann, wenn die Partei, die objektiv begünstigt wird, maßgebliche Verfügungsmacht über den ihr zugewendeten Vorteil erlangt, wenn sie also über den Einsatz der Mittel disponieren kann.

Morlok, NJW 2000, 761 (764).

Die Dispositionsmöglichkeit ist also das maßgebende Kriterium, wobei die zeitliche Platzierung der Aktivitäten und ihre Einfügung in eine übergreifende Werbekampagne Indizien liefert. Dies mag in der Praxis teilweise zu Beweisschwierigkeiten führen, ist aber die verfassungsrechtlich einzig machbare Regelung solcher Aktionen. Die Zuordnung jeder einer Partei nützlichen Kampagne als Spende würde einerseits die Parteifreiheit empfindlich berühren und der Partei eine kaum einzulösende Beobachtungs- und Berichtspflicht über außerparteiliche Aktivitäten auferlegen, andererseits ebenfalls zu schwerwiegenden Abgrenzungsfragen führen. Ab welcher inhaltlichen Nähe wären politische Kampagnen des DIHT, des BDI, der Gewerkschaften, der Kirchen als Spende zu bewerten? Eine ausdrückliche Werbung für eine Partei erfolgte in keiner der einschlägigen und viel diskutierten Beispiele.

Für dieses Kriterium aber Klein, a. a. O., 2. Abschnitt, II.

Zudem ist dem Zweck der Rechenschaftspflicht, Kontrollmöglichkeiten durch Publizität zu gewährleisten, gerade bei öffentlichen Kampagnen von Dritten in einem gewissen Umfang schon durch die Maßnahme selbst Genüge getan, will sie doch bei Ausweis des Ursprungs der Aktivitäten gezielt Aufmerksamkeit erzeugen.

3. Person des Spenders

a) Verbotene Spenden nach bisherigem Recht

Hinsichtlich der bestehenden Verbote, Parteispenden bestimmter Herkunft anzunehmen, ist das PartG nicht verbesserungsbedürftig.

aa) Bei Mitteln der Fraktionen oder der parteinahen Stiftungen ist auf einer formalen Auslegung und Handhabung dieser Normen zu bestehen.

Morlok, NJW 2000, 761 (764); Müller/Albrecht, DVBl. 2000, 1315 (1320 ff.).

Eine Klarstellung ist hilfreich, wonach überhaupt Finanztransfers von diesen verpönten Quellen zu den Parteien zu unterbleiben haben: weil die darin liegenden Verschleierungsmöglichkeiten von vornherein vermieden werden sollen, soll eben die aufwendige Klärung, welchen materiellen Ursprungs bestimmte Finanzmittel sind, nicht nötig sein. Die strikte Durchhaltung des Spendenannahmeverbots in dieser Hinsicht flankiert die Offenlegungspflichten und die Annahmeverbote.

bb) Anonyme Spenden sind auch nach bisherigem Recht untersagt.

Morlok, NJW 2000, 761 (764).

Adressaten des notwendigen Wissens sind die Öffentlichkeit (Rechenschaftsbericht) und die zuständigen Parteigremien. Es genügt nicht, wenn der un-

mittelbare Empfänger der Spende die Person des Spenders kennt.

Ausnahmen vom Anonymitätsverbot sind nicht zu machen. Der tatsächlich vorgekommene Fall, dass eine Partei auf der Anonymität eines Spenders besteht, weil dieser bei Bekanntwerden seines Namens Anschläge auf Leib und Leben befürchtet, gibt zu keiner anderen Beurteilung Anlass. Jeder Bürger hat die Möglichkeit, im Hinblick auf eine aus einer Spende ihm erwachsende (mutmaßliche) Gefahr, auf eine Spende gänzlich zu verzichten.

cc) Bestechungsspenden

Der Tatbestand der verbotenen Bestechungsspende nach § 25 I Nr. 6 PartG erscheint zu eng gefasst, insbesondere, wenn er der Verhinderung von Korruption vorgibt. So erfasst der Tatbestand nicht die nachträgliche „Entlohnung“ politischer und wirtschaftlicher Gefälligkeiten durch die Parteien. Der ohnehin problematische Nachweis korrupten Handelns im Zusammenhang mit Parteispenden wird durch diese unnötig enge Fassung noch erschwert. Daher sollten in Zukunft auch solche Spenden erfasst werden, die wegen eines bereits gewährten Vorteils getätigt werden bzw. vor der Gewährung des Vorteils versprochen werden. Zwar ließe sich eine solche Auslegung interpretatorisch bereits jetzt gewinnen, aus Klarstellungsgründen ist die Erweiterung des Tatbestandes jedoch angezeigt.

b) Spenden von juristischen Personen

Das öfter diskutierte Problem der Zulässigkeit von Spenden juristischer Personen an politische Parteien ist in vier Hinsichten zu beleuchten:

aa) Die dogmatische Stringenz legt ein Verbot sämtlicher Spenden juristischer Personen an Parteien nahe. Parteispenden sind Ausdruck der politischen Selbstbestimmung der Bürger, sozusagen ein Äquivalent zum persönlichen Einsatz in einer Partei durch Formen aktiver Mitarbeit. Parteien sind aber in doppelter Hinsicht auf das Spektrum natürlicher Personen hin ausgerichtet und dadurch auch in Organisation und Aktivität begrenzt: Zum einen ist ihre wesentliche und die Partei überhaupt erst konstituierende Funktion die Teilnahme an Wahlen (§ 2 I 1 PartG) – und wahlberechtigt sind nur natürliche Personen; zum anderen sind Parteien Zusammenschlüsse von ebendiesen wahlberechtigten Bürgern des Landes (§ 2 I 2 PartG). Teilnahme an Wahlen und Mitgliedschaft in Parteien sind zwei miteinander verzahnte Wege der politischen Teilhabe, die bewusst juristischen Personen verschlossen ist. Die Möglichkeit der finanziellen Unterstützung von Parteien eröffnet nun juristischen Personen „durch die Hintertür“ die gezielte Beeinflussung der innerparteilichen und interparteilichen Willensbildung.

Gegen die Zulässigkeit von Spenden juristischer Personen an Parteien spricht auch die Chancengleichheit der Bürger bei der parteipolitischen Betätigung,

hier in Gestalt von Parteispenden: Diejenigen Bürger, die über die Finanzmittel juristischer Personen verfügen, können ihre politischen Präferenzen mehrfach zum Ausdruck bringen, sie können einmal als Privatperson spenden und zum anderen als Verfügungsberechtigte über die Mittel juristischer Personen. Zwar wird zu Recht die Spende einer juristischen Person nicht mehr steuerlich gefördert,

BVerfGE 85, 264 (315 ff.),

die gesellschaftlich bestehende Ungleichheit wird also von Staats wegen nicht noch verstärkt; immerhin wird aber mit der Zulässigkeit von Unternehmensspenden den Verfügungsberechtigten die Möglichkeit gegeben, fremde Gelder nach eigenen Präferenzen für Parteien einzusetzen, und dies sogar ohne dafür mit ihrem eigenen Namen in der Öffentlichkeit erscheinen zu müssen. Neben dem Aspekt der Chancengleichheit ist also auch die Transparenz ein Gesichtspunkt, der gegen die Zulässigkeit von Spenden juristischer Personen spricht.

bb) Um diesen Gesichtspunkten gerecht zu werden, kommen mehrere Wege in Betracht.

– Zum einen können Spenden juristischer Personen verboten werden, hier bietet sich eine Vorschrift im Parteiengesetz an.

– Zum anderen kann das Problem dadurch bearbeitet werden, dass die Entscheidungs- und Kontrollmechanismen in den juristischen Personen gestärkt und intensiviert werden, um die Fähigkeit zur Mehrfachspende zu erschweren und die Entscheidung stärker in die Hände der „Basis“ der jeweiligen Organisationen, welche Parteispenden leisten, zurückzuverlagern. Man könnte also für Parteispenden Sondervorschriften in entsprechenden Fachgesetzen, etwa dem Aktiengesetz vorsehen, damit die verfügungsberechtigten Manager diese Entscheidungen vor den Anteilseignern zu rechtfertigen haben und in Antizipation von deren Reaktion handeln. Gleiches gilt auch für andere Arten von Organisationen, etwa für Verbände vom Typ der Gewerkschaften. Weiter ist, um diese internen Kontrollmöglichkeiten zu aktivieren, an eine besondere, zeitnahe Publikation von Spenden juristischer Personen vor der Publikation des Rechenschaftsberichts zu denken. Dieser kommt regelmäßig später an die Öffentlichkeit als die Kontrollgremien der juristischen Personen tagen. Wenn im Rechenschaftsbericht einer Partei steht, dass ein bestimmtes Unternehmen eine Parteispende geleistet hat, ist die Hauptversammlung längst Vergangenheit. Zu erwägen ist also eine besondere Publikationspflicht, jedenfalls gegenüber den Kontrollberechtigten in der juristischen Person, die so rechtzeitig erfolgt, dass auf den internen Sitzungen Rede und Antwort gestanden werden muss.

cc) Freilich sind auch gegenläufige Gesichtspunkte zu berücksichtigen: Es gibt, wie oben benannt wirkmächtige Motive für Parteispenden, sowohl

aufseiten der spendenden juristischen Personen als auch auf Seiten der Parteien, solche Spenden auch anzunehmen. Werden die legalen Möglichkeiten, Parteispenden zu leisten, zu sehr reduziert, entsteht ein Druck in die Illegalität. Um es bildhaft auszudrücken: Werden die zulässigen Tore für Parteispenden zu klein gemacht, werden illegale Nebentüren eröffnet werden. Um eine solche „kriminogene“ Wirkung des Gesetzes zu vermeiden, ist es entgegen den namhaft gemachten Gründen eine ernstliche Option, Spenden juristischer Personen weiterhin zuzulassen. Auch ist zu sehen, dass ein Verbot von Spenden juristischer Personen dazu führen kann, dass Strohmänner eingesetzt werden, mit dem Ergebnis, dass die Öffentlichkeit letztlich um so weniger weiß, wer hinter bestimmten Parteispenden steht. Ein Herr Meier oder eine Frau Müller im Rechenschaftsbericht der Parteien ist weniger aussagekräftig als etwa die bekannte X-AG.

- dd) Es gibt also gute Gründe sowohl für wie gegen ein grundsätzliches Verbot von Spenden juristischer Personen an Parteien. Ein Mittelweg könnte darin bestehen, moderate Begrenzungen einzuzeichnen und andererseits die Kontrollmacht der Öffentlichkeit zu erhöhen. Dann wären Parteispenden seitens juristischer Personen auf 100 000,00 DM pro Jahr zu begrenzen. Eine solche Obergrenze würde einerseits die Chancengleichheit der Bürger stärken, andererseits die politische Abhängigkeit der Parteien von einem Geber (oder einer bestimmten kleinen Zahl von Gebern) begrenzen.

Ergänzt werden sollte eine solche Obergrenze um die skizzierten organisationsinternen Publikationspflichten von Parteispenden für die Organe der spendenden juristischen Personen, um sie der Kontrolle durch die Teilöffentlichkeit der Eigentümer zu unterwerfen.

- c) Verbot von Spenden seitens öffentlicher Unternehmen

Eine ausdrückliche Verbotsnorm empfiehlt sich für öffentliche Unternehmen. Dafür gibt es zwei Gründe: Die staatliche Obergrenze der Parteienfinanzierung soll nicht in Gestalt von Spenden aus Mitteln umgangen werden, die letztlich dem Staat zur Verfügung stehen; zum anderen ist zu sehen, dass die politische Chancengleichheit gefährdet ist durch Spenden seitens öffentlicher Unternehmen, weil diese Unternehmen von der jeweiligen politischen Mehrheit gesteuert, zumindest kontrolliert werden und damit die Parteien der Opposition benachteiligt zu werden drohen. Ein solcher Verdacht ist angesichts der Vorfälle, die in jüngerer Zeit bekannt geworden sind, offensichtlich nicht völlig aus der Luft gegriffen.

Ein Verbot von Parteispenden seitens juristischer Personen, an denen die öffentliche Hand eine wesentliche Beteiligung hat, ist verfassungsrechtlich möglich angesichts der fehlenden Grundrechtsträgerschaft dieser Unternehmen,

hierzu Dreier, in: ders., GG, Artikel 19 III Rdnr. 38 ff. m.w.N.,

sowie der Gründe, die auch die absolute Obergrenze stützen (oben I.1.e). Die Grenze der wesentlichen Beteiligung

eines Trägers öffentlicher Gewalt an einem Unternehmen, die dieses zu einem „öffentlichen Unternehmen“ im parteifinanzrechtlichen Sinne macht, ist bei 20 % Kapitalbeteiligung der öffentlichen Hand zu ziehen.

4. Zulässige Spendenhöhe bei natürlichen Personen

Aus Gründen der Chancengleichheit ist auch bei Spenden natürlicher Personen eine Obergrenze von 100 000,00 DM eine sinnvolle Maßnahme. Derjenige, der über wenig Finanzmittel verfügt, kann durch eigene Arbeitsleistung keineswegs mehr als eine solche Summe zugunsten seiner Partei erwirtschaften. Im Sinne der Einfachheit ist an eine einheitliche Obergrenze für Spenden bei natürlichen und juristischen Personen zu denken.

5. Barspenden

Um die Möglichkeiten zu verringern, die Buchführungspflichten und die Rechenschaftslegungspflichten zu umgehen, müssen Barspenden an eine Partei von einer gewissen Höhe an verboten und die Spender wie die annehmende Partei auf den Weg des bargeldlosen Zahlungsverkehrs verwiesen werden. Dies hat den großen Vorzug, dass Zahlungsvorgänge dann notwendigerweise aktenkundig werden, und zwar sowohl bei der Partei als auch beim Spender und nicht zuletzt auch bei der dazwischen geschalteten „neutralen Instanz“ in Gestalt des ausführenden Kreditinstituts. Die spontane Spende ist nach wie vor möglich, die Ausstellung von Verrechnungsschecks gilt als bargeldlos.

Hinsichtlich der Höhe, von der an Barspenden verboten sein sollen, bietet sich eine Grenze von 1 000,00 DM an. Lebenspraktisch werden größere Geschäfte zunehmend selten in bar abgewickelt, jedenfalls, wenn keine illegalen Nebenabsichten damit verbunden sind. Dem typischen spontanen Griff in die eigene Brieftasche auf einer Parteiveranstaltung stehen nach wie vor keine Hindernisse entgegen, nur bei größeren Summen ist die Realisierung in Gestalt einer Überweisung oder der Ausführung eines Schecks um einen Tag aufzuschieben.

So auch Nicolaus, ZParl 2000, 321 (323).

6. Direktspenden an Abgeordnete und sonstige Parteimitglieder

Das Parteiengesetz ist um eine Regelung zu ergänzen über diejenigen Spenden, die direkt an Abgeordnete und kommunale Mandatsträger gegeben werden. Diese Mittel werden mit der gleichen Intention gegeben wie Parteispenden und sie bergen auch das gleiche Gefahrenpotenzial wie Spenden an die Partei – wenn nicht sogar noch in gesteigertem Maße: Eine bestimmte Summe des Geldes ist für eine Partei oder eine ihrer organisatorischen Unterheiten in aller Regel nicht so bedeutsam wie für einen individuellen Mandatsträger. Die Gefahr der Beeinflussung, um nicht von politischer Korruption reden zu müssen, ist jedenfalls in abstracto hier größer als bei Partei-

spenden. Dass solche Zuwendungen für Abgeordnete bislang nicht erfasst werden, ist als gravierende Lücke in den Offenlegungspflichten des Parteienrechts zu qualifizieren.

Zugleich ist zu sehen, dass Zuwendungen, die einer bestimmten Person, von der man politisch überzeugt ist, zugute kommen, ein personales Element in der Politik bewahren, das nicht aufgegeben werden sollte. Gerade angesichts einer unübersehbar großen Zahl von politischen Feldern und noch mehr politischen Themen, die zudem laufend wechseln, ist eine personale Basis des politischen Vertrauens und der politischen Orientierung wichtiger denn je. Situationen und Themen kommen und gehen, Personen bleiben; politisches Vertrauen kann dann in solche Personen investiert werden in der Hoffnung, dass diese schon situationsabhängig und themenspezifisch richtige Entscheidungen treffen werden.

Spenden an einzelne Mandatsträger sollten wie sonstige Parteispenden buchungsmäßig erfasst und von einer bestimmten – deutlich niedriger anzusetzenden – Grenze an auch publiziert werden müssen. Vorgeschlagen seien 6 000,00 DM. Um diese Verbuchung und die Publikation effektiv sicherzustellen, sollte die technische Abwicklung so gewählt werden, dass all diese „Individualspenden“ an die Partei weitergegeben werden müssen und dort als Parteispenden verbucht werden. Der Intention des Spenders kann dadurch Rechnung getragen werden, dass er eine Verwendungsbestimmung derart treffen kann, dass diese Spende nur für den Wahlkampf oder sonstige politische Aktivitäten eines bestimmten Abgeordneten zu verwenden ist: Es handelt sich also dann um eine „Zweckspende“ zugunsten eines bestimmten Abgeordneten. Es ist demnach ein besonderes Spendenannahmeverbot für Abgeordnete zu begründen; diese dürfen lediglich als Empfangsboten für Parteispenden fungieren. Zu überlegen ist auch, ob andere einzelne Parteimitglieder ebenso zu behandeln sind wie Abgeordnete. So ist auch ein Parteivorsitzender, der nicht über ein Abgeordnetenmandat verfügt, ein interessanter Empfänger von Spenden. Um nicht in uferlose Abgrenzungsprobleme zu kommen, sollten deswegen alle Parteimitglieder in eine entsprechende Regelung einbezogen werden: Wenn eine politische Spende erfolgt, hat diese an die Partei adressiert zu werden, nicht an das einzelne Parteimitglied. Diesem kann ggf. durch eine Mittelverwendungsaufgabe gedient werden. Für den einzelnen Abgeordneten oder das sonstige Parteimitglied kann dieser Weg insofern attraktiv sein, als keine Schenkungssteuer zu errichten ist, weil die Partei steuerbefreit ist.

Ein solches Spendenannahmeverbot für einfache Parteimitglieder ist verfassungsrechtlich nicht unproblematisch. Um ein solches begründen zu können, muss auf die Rolle als Parteimitglied abgehoben werden. Für die Parteien ist kraft Verfassung eine Verpflichtung zur Publizität von Spenden gegeben. Eine Partei besteht aber auch aus ihren Mitgliedern, zumal denjenigen, die ein Mandat innehaben. Die individuelle Lebensführung tritt demgegenüber hier hinter die Rolle als Parteimitglied zurück.

7. Sonstige Publikationspflichten

a) Umfassende Pflicht zur Publikation ab 20 000,00 DM

Die Grenze zur namentlichen Publikation von Parteispenden, die derzeit bei 20 000,00 DM liegt, sollte in dieser Höhe beibehalten werden. Zwar lässt sich argumentieren, dass diese Grenze zu hoch angesetzt sei, weil jedenfalls auf Landes- und erst recht noch auf nachgeordneter Ebene eine geringere Summe durchaus in der Lage sei, Einfluss in und auf eine Partei zu begründen. Von daher liegt es nahe, diese Grenze variabel anzusetzen, also abhängig von der Ebene, welcher die Parteispende zukommt.

So richtig diese Überlegung ist, gleichwohl sollte davon abgesehen werden, um die Regelung des Parteiengesetzes nicht übermäßig zu komplizieren. Eine Verminderung der inhaltlichen Differenziertheit hat zwar ihren Preis an Sachangemessenheit, bringt aber Gewinn bei der Erfassbarkeit und Anwendbarkeit. Die Einfachheit der Regelung ist insofern ein beachtenswertes Ziel. Dass mit kleineren Summen als 20 000,00 DM auf nachgeordneten Ebenen bereits Gefahren sich realisieren, die mit der Publikationspflicht abgewehrt werden sollen, ist deswegen hinzunehmen.

b) Stückelung von Großspenden

Die Stückelung von Großspenden in mehrere kleine, um die Publikationspflicht zu umgehen, ist bereits nach bestehendem Recht untersagt. Der entgegenlaufenden bekannt gewordenen Praxis ist mit den rechtstechnischen Maßnahmen in Gestalt von weiter gehenden Verboten nicht beizukommen. Illegales zu verbieten – das ist keine Erfolg versprechende rechtspolitische Strategie.

Eine klarstellende Regelung gegenüber Spendenstückelungen ist für den Fall zu empfehlen, dass eine Spende der Partei als einheitliche annonciert wird (Beispiel: Eine Unternehmens-Gruppe hat einer Partei aus verschiedenen Unternehmen ihres Konzerns Geld zukommen lassen, der Partei aber dies insgesamt zur Kenntnis gebracht). Wenn in dieser Weise die Einheitlichkeit einer Spende für die Partei erkennbar war und auch eine erkennbar einheitliche Intention dahinter steckte, so muss eine Partei, die diese Gesamtspende entgegennimmt, diese Einheitlichkeit gegen sich gelten lassen und die Spenden im Rechenschaftsbericht als verbundene aufführen, das heißt zusammenzählen und die jeweiligen Donatoren im Zusammenhang nennen.

8. Staatsfinanzierte Flugreisen und ähnliche Vergünstigungen

a) Keine Parteienprüderie

Die Materie von regierungsfinanzierten Flugreisen und ähnlicher Unterstützung für Parteipolitiker und Parteiaufgaben ist vielfältig und schwierig und kann nicht allein im Parteienrecht behandelt werden. Hier nur einige Aspekte:

Grundsätzlich sollte anerkannt werden, dass in einem parlamentarischen Regierungssystem das Regierungspersonal aus den Reihen politischer Parteien stammt und dass dieses Regierungspersonal trotz der Wahrnehmung eines öffentlichen Amtes nicht aufhört, auch als Parteipolitiker zu agieren. Das parlamentarische Regierungssystem trägt insofern keine parteipolitische Prüderie. Die Tatsache, dass Parteipolitiker Regierungsämter wahrnehmen und es zwangsläufig zu einer notwendigen Zone der Unschärfe der Abgrenzung kommt, ist zu respektieren. Deswegen sollte kein Rigorismus bei der Abgrenzung von Regierungstätigkeit und parteipolitischer Tätigkeit verordnet werden, vielmehr die Abgrenzungsschwierigkeit akzeptiert und die Folgeprobleme durch einige Regelungen begrenzt werden.

b) Rechtliche Probleme solcher Staatsleistungen

Problematisch ist die skizzierte Unschärfe in mehreren Hinsichten, so bezüglich der Obergrenzen der Parteienfinanzierung, der Chancengleichheit der Oppositionsparteien, schließlich eventuell auch in der Überlagerung der Gemeinwohlverpflichtung öffentlicher Ämter durch parteipolitische Orientierungen und Loyalitäten, wobei freilich wieder daran zu erinnern ist, dass eben im Streit um die richtige Konzeption, und zwar im parteipolitischen organisierten Streit, das Gemeinwohl ermittelt wird.

c) Regelungsmöglichkeiten

Voraussetzung für eine gesetzliche Regelung auf diesem Felde ist zunächst, dass klar dargestellt wird, welche staatsfinanzierte Reisetätigkeit unternommen wird. Auf dieser Grundlage kann dann nach Regelungen gesucht werden, die die benannten Probleme lösbar machen. Zu denken ist dafür an ein Flugreiseregister, in welches auch die Opposition Einblicke erhält.

Auf dieser Grundlage kann bei einer gemischten Wahrnehmung von Regierungsaufgaben und Parteiaufgaben an eine anteilige Kostenverteilung gedacht werden. Insgesamt schlage ich eine Großzügigkeit bei der Umschreibung des Kreises von Regierungsaufgaben vor. Das Gleichbehandlungsproblem gegenüber der Opposition ist dadurch zu lösen, dass auch die Opposition die Möglichkeit erhält, ein bestimmtes Reisekontingent aus Haushaltsmitteln in Anspruch zu nehmen.

Damit diese steuerfinanzierte Reisetätigkeit nicht überbordet – es ist auch an die Verantwortung gegenüber dem Steuerzahler zu denken –, wird eine Budgetierung empfohlen, in dessen Rahmen das jeweils probate Transportmittel gewählt werden kann.

Diese Vorschläge sollten zunächst weniger in Rechtsform, sondern zunächst als faktische Absprachen zwischen Regierungsseite und Opposition ausprobiert werden. Eine Erprobung in Gestalt von informalen Regeln ist also anzuraten.

IV. Ausgaben

In der Problematik des erheblichen Finanzbedarfs der politischen Parteien wird immer wieder auf den Gedanken

von Ausgabenbegrenzungen zurückgegriffen. In der Tat liegt es nahe, nicht nur die Einnahmenseite zu reglementieren, sondern auch am entgegengesetzten Pol anzusetzen. Die Finanzierungsfrage wird in dem Maße einfacher, als Ausgabenbeschränkungen effektiv werden.

So gibt es Ausgabenbeschränkungen für den Präsidentschaftswahlkampf in den Vereinigten Staaten, wenn der Kandidat staatliche Mittel in Anspruch nehmen will.

Für eine solche Beschränkung der Ausgaben spricht auch die Überlegung, dass die Parteien nicht zu Organisationen werden sollen, die überwiegend professionell handeln, das heißt, dass die Aktionen der Parteien nicht überwiegend von dafür bezahlten Fachleuten getragen werden, sondern von Bürgern, die in ihrer Rolle als politisch engagierte Parteimitglieder Parteihandlungen vornehmen. Die Verwurzelung der Parteien in der Bevölkerung wird paradigmatisch eben durch diesen Operationsmodus. Allein, es gibt offensichtlich eine Tendenz zur Professionalisierung der Parteien, was auch meint eine „Kapitalisierung“,

Landfried, Parteifinanz und politische Macht, 1990, 282 ff. und öfter,

in dem Sinne, dass die Parteien über größere Finanzmittel verfügen müssen. Der Gedanke, diesem Trend ein Ende zu setzen oder ihn jedenfalls zu begrenzen, ist also nicht fern liegend.

Insg. knapp Römmele, APuZ B 16/2000, 23 (29).

Allerdings scheinen die Erfahrungen aus den Ländern, welche solche Ausgabenbeschränkungen vorgenommen haben, eher vom Misserfolg dieser Versuche zu zeugen.

Das Scheitern von Ausgabenbegrenzungen im Sinne von rechtlich vorgegebenen Obergrenzen ist naheliegend. Nur allzu leicht dürften sich solche Grenzen überschreiten lassen, etwa dadurch, dass Leistungen vonseiten der Mitglieder und Sympathisanten nicht in Rechnung gestellt werden. Zwar ist dies auch bereits derzeit möglich; Sachzuwendungen geldwerter Art sind ja bei rechtmäßigem Handeln der Partei als Spenden zu verbuchen. Der Anreiz, eine solche Spende nicht zu verbuchen, liegt allerdings gegenwärtig nur darin, nicht als Großspender namentlich erwähnt zu werden. Ausgabenobergrenzen schafften darüber hinaus einen weiteren, vermutlich intensiven Anreiz, am Rechenwerk der Partei vorbei Leistungen zu erbringen. Eine solche Regelung dürfte also dazu stimulieren, sich illegal zu verhalten – ohne wenigstens annähernd Aussicht darauf zu haben, das mit solchen Grenzwerten Bezweckte auch tatsächlich zu erreichen. Deshalb wirkt der mit einer Ausgabenbegrenzung verbundene Eingriff in die Parteienfreiheit bei gegenwärtigem Kenntnisstand unverhältnismäßig.

V. Innerparteiliche Finanzordnung

1. Innerparteiliche Auswirkungen staatlicher Parteienfinanzierung

In der bisherigen Diskussion wurden die innerparteilichen Auswirkungen staatlicher Finanzleistungen an die Par-

teien fast vollständig vernachlässigt – durchaus zu Unrecht, nimmt man das Postulat von Artikel 21 I 3 GG zugunsten innerparteilicher Demokratie und auch den entsprechenden organisatorischen Aufbau einer Partei, den § 7 PartG vorgibt, ernst. Innerparteiliche Demokratie hängt ab von einer dezentralisierten Organisation – und diese kann nur dann effektiv werden, wenn die nachgeordneten organisatorischen Einheiten auch finanziell hinreichende Bewegungsfähigkeit haben und sich eine eigene Meinung „leisten“ können. Mit anderen Worten, die Finanzausstattung der Parteien muss so geregelt sein, dass der formal demokratische Organisationsaufbau nicht faktisch ausgehöhlt wird durch finanzielle Abhängigkeiten nachgeordneter Gebietsverbände von den höheren organisatorischen Einheiten. Dies bedeutet, dass es auch in die Gewährleistungsaufgabe des Gesetzgebers fällt, die innerparteilichen Finanzströme zu beobachten und die staatlichen Zuwendungen dementsprechend zu adressieren.

§ 22 PartG hat mit seinem Gebot zum innerparteilichen Finanzausgleich einen Erinnerungspunkt in diese Richtung gesetzt, dem es an Ausführungsbestimmungen aber mangelt. Instruktiver ist demgegenüber § 7 PartG, eine Bestimmung, die auch so zu lesen ist, dass die nachgeordneten Gebietsverbände finanziell leistungsfähig sein müssen.

Ein zu wenig beachtetes Sonderproblem im Hinblick auf die Politikfinanzierung im umfänglichen Sinne stellt die üppige Ausstattung der Fraktionen dar, die damit eine eigenständige Macht innerhalb der Parteien geworden sind. Die Ressourcen der Fraktionen sind etwa gleich groß oder gar größer als diejenigen der Parteien. So sind beispielsweise die Bundestagsfraktionen der politischen Parteien mit mehr Personal ausgestattet als die Zentralen der Bundesparteien. Diese staatsfinanzierten Mittel bedingen eine Gewichtsverschiebung innerhalb der Parteien zugunsten der Fraktionen, also zugunsten einer innerparteilichen Funktionseleite, was die Bestimmung des innerparteilichen Betriebes von der Basis her gefährden kann. Bei der gebotenen Gesamtbetrachtung der Politikfinanzierung sind solche Effekte im Auge zu behalten. Im engeren Sinne parteirechtliche Vorschläge ergeben sich aus der Erkenntnis dieses Problems aber nicht: Abhilfe ist bei der Fraktionsfinanzierung im Kontext einer Gesamtbetrachtung der Politikfinanzierung zu suchen.

2. Demokratisierung der innerparteilichen Finanzwirtschaft?

Im staatlichen Bereich ist das Budgetrecht des Parlaments eine der wesentlichen Errungenschaften der Demokratisierung. Bemerkenswerterweise gibt es im innerparteilichen – wie auch im sonstigen innerverbandlichen – Bereich kaum eine Paralleldiskussion mit der Zielrichtung, das Budgetrecht vom Vorstand weg zum Parteitag zu verlagern.

Welche Gründe für diese Zurückhaltung bei der Forderung sprechen, soll an dieser Stelle nicht weiter verfolgt werden. Ob Praktikabilitäts Erwägungen tatsächlich ein solches Gewicht haben, soll deswegen unentschieden bleiben. Da die Praxis offensichtlich keinen Bedarf laut werden lässt, das Finanzwesen auch in dieser Hinsicht demokratisch weiter zu entwickeln, kann es nicht Sache ei-

nes Gutachters sein, dies zu fordern, wohl aber, auf diese Möglichkeit aufmerksam zu machen.

3. Organisation und Verfahren der Finanzordnung

Jenseits der Frage, welche organisatorische Ebene über welche Mittel verfügen und welches Organ darüber entscheiden kann, gilt es, innerparteilich und/oder parteigesetzlich Organisation und Verfahren der innerparteilichen Finanzwirtschaft zu regeln. Insbesondere für die Erfüllung der Pflichten, welche das Parteiengesetz den Parteien auferlegt, sind diese Umstände von erheblicher Bedeutung. Die aufgrund schlechter Erfahrungen von der Kommission der sog. drei Weisen der CDU gemachten Vorschläge stehen für die Wichtigkeit der äußeren Organisation des Finanzwesens.

Herzog/Kirchhof/Tietmeyer, ZParl 2000, 309 ff.

So spricht sehr viel dafür, dass erst eine Trennung zwischen Einnahmeverantwortung und Ausgabeverantwortung es möglich gemacht hat, ein System schwarzer Kassen über längere Zeit hin aufrechtzuerhalten.

Angesichts des Verfassungspostulats der Parteifreiheit sollte die Regelung dieser Materie aber der Parteiautonomie überlassen bleiben. Jede Partei ist angesichts der verfassungskräftigen und gesetzlichen Verpflichtung zur öffentlichen Rechenschaftslegung und angesichts der an Verstöße geknüpften Sanktionen gut beraten, sich selbst um eine Organisationsform und um prozedurale Muster zu kümmern, welche falsche Rechenschaftsberichte möglichst ausschließen und darüber hinaus die beste Vorsorge dafür treffen, dass den rechtlichen Geboten Genüge getan wird.

4. Rechtspolitische Vorschläge

Nach dem Gesagten gibt es im Hinblick auf die innerparteiliche Finanzordnung nur wenig gesetzgeberischen Handlungsbedarf:

Es genügen die vereinsrechtlichen Bestimmungen des BGB über die Entlastung des Vorstandes und die Rechenschaftsverpflichtung nach § 9 V PartG. Um eine Wirtschaft mit schwarzen Kassen möglichst schwer zu machen, kann daran gedacht werden, innerparteiliche Finanztransfers über 1 000,00 DM hinaus nur unbar abwickeln zu lassen. Zahlungen größeren Umfangs werden damit verfolgbar, und zwar nicht nur in Gestalt von eingeleisteten Belegen, sondern vor allen Dingen auch durch die Einschaltung externer Dritter in Gestalt von Banken dokumentierbar in fremdproduzierten Belegen.

VI. Fragen des Rechenschaftsberichts

1. Sinn und Zweck des Rechenschaftsberichts

Die Vorschriften des Rechenschaftsberichts und seine Einrichtung überhaupt verfolgen zwei Stoßrichtungen: Sie sollen nach außen wie nach innen wirken.

a) Außerorganisatorische Ziele

Die Schutzrichtung, welche von Artikel 21 I 4 GG ins Auge gefasst wird, ist zunächst die Offenlegung der Finanzverhältnisse gegenüber der Öffentlichkeit. Es geht darum, mögliche Abhängigkeiten der Partei von externen Geldgebern kenntlich zu machen und damit nach Möglichkeit zu neutralisieren. Damit wird im Ergebnis auch die Partei vor unsittlichen Anträgen, die mit Finanzleistungen im Zusammenhang gebracht werden können, tendenziell geschützt.

b) Innerorganisatorische Ziele

Die zweite Stoßrichtung der Offenlegung der finanziellen Umstände einer Partei gilt einer wirksamen innerparteilichen Demokratie. Auch parteiintern sind nur Stimmen bei Wahlen und Abstimmungen das entscheidende Medium des Machtgewinnes. Keine legitimen Instrumente, um innerparteiliche Machtpositionen zu erringen oder abzuschern, sind Zahlungen, schon gar nicht verdeckte Zahlungen. Deswegen muss klar sein, wer über welche Beträge verfügt, deswegen muss das Vermögen der Partei den Mitgliedern bekannt sein. Das allgemeine Prinzip des Parteiengesetzes, in Ablehnung eines „Führerprinzips“ nur Gremien die wesentlichen Bestimmungen treffen zu lassen, ist auch in Finanzdingen durchzuhalten. Dies setzt voraus, dass die offiziellen Gremien auch tatsächlich Bescheid wissen, welche Finanzmittel zu Gebote stehen und dass diese Entscheidungen dann auch selbst treffen.

2. Namentliche Erwähnung aller Spender?

Wiederholt wurde der Vorschlag gemacht, sämtliche Spenden mit dem Namen ihres Autors im Rechenschaftsbericht aufzuführen, also die Grenze des geltenden Rechts von 20 000,00 DM aufzugeben. Dafür werden auch verfassungsrechtliche Gründe ins Feld geführt: Artikel 21 I 4 GG kenne die 20 000,00 DM-Marge nicht, sondern verlange uneingeschränkt die Veröffentlichung der Herkunft der Mittel einer Partei.

Ipsen, in: Sachs, GG, Artikel 21 Rn. 109 ff.

Diesem Vorschlag sollte aus Effizienz- und Praktikabilitätsgründen letztlich nicht gefolgt werden.

- Das verfassungsrechtliche Argument überzeugt nicht, es ist eine auch andernorts häufige Erscheinung, dass eine rechtliche Direktive auf Verfassungsebene durch das einfache Gesetz spezifiziert wird und dabei Relevanzgrenzen gesetzt werden. Dabei typisiert die Grenze von 20 000,00 DM eine Schwelle, von der ab die Möglichkeit unbotmäßiger Einflussnahme nicht von vorneherein ausgeschlossen ist. Die notwendige Summe zur potenziellen externen Politiksteuerung durch Zuwendungen hängt letztlich von der einschlägigen Gliederungsebene ab. Deswegen gibt es an und für sich guten Grund, eine differenzierte Regelung für die Nominierungspflicht von Spenden einzuführen, also derart, dass je niedriger die organisatorische Stufe ist, welcher das Geld zugewandt wird, desto niedriger

ist die Nominierungsgrenze zu ziehen. Im Interesse einer Einheitlichkeit und damit auch Einfachheit des Gesetzes wird hier darauf verzichtet, eine solche Abstufung vorzuschlagen. Wie ausgeführt sollte das Parteiengesetz nicht zu differenziert ausfallen. Einem ausdrücklichen Verzicht auf letzte Angemessenheit der Regelung wird also hier das Wort geredet.

- Die Publikation einer Parteispende mag manchem Spender unerwünscht sein und ihn ggf. sogar von einer Zuwendung an eine Partei abhalten. Der Wunsch einer Person auf Geheimhaltung der parteipolitischen Präferenzen ist im Lichte des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung und parteipolitische Betätigungsfreiheit bis zu einer bestimmten Grenze verfassungsrechtlich legitim; er kann deshalb bei der Ausgestaltung der Publikationspflichten Berücksichtigung finden.

3. Darlehen

Nicht nur Spenden, sondern auch Darlehen an eine Partei können Chancen der Einflussnahme auf diese eröffnen: Darlehen können zurückverlangt werden, je nach Gestaltung sogar zur Unzeit. Der Darlehensnehmer bleibt dann abhängig von der Gunst des Darlehensgebers. Deswegen sollten Darlehen wie Spenden als eine für die unabhängige Politikgestaltung einer Partei sensible Finanzierungsform eigens nachweispflichtig werden: Im Rechenschaftsbericht sind von einer Grenze von 20 000,00 DM an Darlehen mit Darlehensgeber und Zinssatz nebst Laufzeit im Rechenschaftsbericht aufzuführen. Bei einem Diskontokredit ist dessen Rahmen zu nennen.

Zur Zinsvergünstigung als Spende siehe auch III.2.

Zu ergänzen sind die Darlehensvorschriften um ein Verbot, Darlehen „vom verbotenen Baum“ anzunehmen, also von solchen Darlehensgebern, die nach § 25 I PartG als Spender an Parteien ausgeschlossen werden. Diese Norm wäre also als umfassendes Geldannahmeverbot von diesen Quellen auszugestalten.

4. Mitgliedsbeiträge

Von den bestehenden – sparsamen – Regelungen über die Mitgliedsbeiträge gibt es kaum etwas zu ändern. Aus Gründen der Einheitlichkeit sollten Mitgliedsbeiträge ab einer Höhe von 20 000,00 DM pro Jahr auch namentlich auszuweisen sein.

5. Abgeordnetenbeiträge und Spenden von Abgeordneten

Die Abgeordneten aller Parteien führen erhebliche Beiträge an ihre Partei ab, sodass es angezeigt ist, dieser Art von Finanzierungsquelle eigene Aufmerksamkeit zu widmen. Zum einen ist die absolute Höhe dieser Finanzleistungen der Abgeordneten an ihre Partei bemerkenswert, sodass der nicht fern liegende Verdacht geäußert wurde, bei der Festsetzung der Höhe der Diäten werde stillschweigend bereits das in Rechnung gestellt, was die

Abgeordneten an ihre Parteien abzuführen haben. Auf diese Weise fungiert die Abgeordnetenentschädigung, so der Vorwurf, zum Teil als verdeckte Parteienfinanzierung.

v. Arnim, Die Partei, der Abgeordnete und das Geld, 1996, 316 und öfter.

Faktisch ist wohl zu konstatieren, dass die Höhe der Abgeordnetendiäten es erlaubt, eine erkleckliche Summe an die Partei abzuführen (als Richtgröße mögen 1500,00 DM pro Monat bei Bundestagsabgeordneten hier stehen), ein Teil der Abgeordnetenentschädigung dient also faktisch als indirekte Parteienfinanzierung. Der zweite Grund, aus welchem diese Leistungen der Abgeordneten an ihre Partei kritisch betrachtet, ja beargwöhnt werden, liegt darin, dass die steuerliche Anrechenbarkeit von Zuwendungen an eine Partei mit 6000,00 DM nach wie vor eine Höhe hat, die der Durchschnittsbürger nicht erreichen kann und auch nicht erreicht. Der einschlägig geäußerte Verdacht geht dahin, diese relativ hohe Festsetzung der steuerlichen Erheblichkeit von Leistungen an eine Partei diene nicht zuletzt den Abgeordneten selbst. Schließlich hat auch in der öffentlichen Diskussion eine Rolle gespielt, dass die Parteien auf solchen „Spenden“ der Abgeordneten in erheblicher Höhe bestehen, sodass die Freiwilligkeit der Spenden infrage gestellt wurde. Eine rechtliche Pflicht, einen Teil der Abgeordnetenentschädigung abzuführen, verstößt aber gegen die Verfassung.

Auch wenn man sich diesen Beargwöhnungen nicht anschließt, so besteht doch hinreichender Anlass, dieses Feld der Politikfinanzierung im Überschneidungsbereich von Parteienfinanzierung und Abgeordnetenfinanzierung verstärkter Transparenz zu unterwerfen, um der Missbrauchsträchtigkeit zu begegnen und auch um ein diffuses Klima von Verdächtigungen zu bekämpfen. Dass diejenigen, die von ihrer Partei gefördert und mit den Apparaten der Parteien in das Parlament delegiert wurden, auch einen Teil der daraus fließenden Einnahmen wieder an die Partei zurückgeben, kann nicht von vornherein als untunlich bewertet werden. Freiwillige Beiträge von Abgeordneten an ihre Parteien sind rechtlich nicht zu beanstanden.

Deswegen ist – wie es bereits die frühere Rechtslage vorsah – im Rechenschaftsbericht wieder bei den Einnahmen eine eigene Kategorie vorzusehen, unter welcher die Beiträge und die Spenden von Mandatsträgern aufgeführt werden. Diese sind in der Summe separat auszuweisen. Falls sie im einzelnen Fall über 20000,00 DM hinausgehen, ist, entsprechend der allgemeinen Regelung, auch der Name des Spenders zu nennen.

Der Grund für diese gesteigerte Transparenz, der durch separate Ausweisung Rechnung getragen werden soll, liegt hier nicht wie bei der Nennung externer Spenden in der drohenden Abhängigkeit von außen, sondern in der besonderen Anfälligkeit in der skizzierten Gemengelage der verschiedenen Quellen der Politikfinanzierung. Auch ist zu sehen, dass die Abgeordnetenbeiträge an die Parteien eine Finanzquelle darstellen, mittels welcher die Führungsschicht in einer Partei sich zum Teil selbst fi-

nanzieren kann. Anders als der demokratischen Idee der Bestimmung des innerparteilichen Geschehens von unten nach oben, was im Beitragswesen seine Entsprechung findet, tragen hier die Mandatsträger und daher ein Teil der innerparteilichen Elite nicht unerheblich zur Parteienfinanzierung mit bei und gewinnen damit ein Stück Unabhängigkeit von den sonstigen Finanzierungsquellen. In diesem Finanzierungsmodus kann insofern ein kurz geschlossener Machtkreislauf gesehen werden. Auch dies spricht für die separate Ausweisung dieser Finanzmittel.

6. Sonstige Einnahmen

Die bisherige Kategorie „Sonstige Einnahmen“ nach § 24 II Nr. 7 PartG hat sich als missbrauchsträchtig erwiesen. Eine Auffangkategorie mag aus finanztechnischer Hinsicht nötig sein, tatsächlich diene diese Rubrik offensichtlich aber auch dazu, um Einnahmen, deren wahre Herkunft man nicht offen legen wollte, zu verschleiern und in den ordnungsgemäßen Finanzkreislauf der Partei einzuschleusen. Dem sollte nach Möglichkeit für die Zukunft dadurch vorgebaut werden, dass alle Finanzposten über 6000,00 DM detailliert darzustellen sind.

7. Einnahmen aus Vermögen

Das Grundproblem der bestehenden Rechtslage hinsichtlich Einnahmen aus Vermögen liegt darin, dass zwei getrennte Rechnungen aufgemacht werden: Eine Einnahme- und Ausgabenrechnung und eine Vermögensrechnung, die nicht recht miteinander verbunden sind. Dies beeinträchtigt die Übersichtlichkeit, vor allem aber die Nachprüfbarkeit des Rechenschaftsberichts der Parteien.

Deswegen sollte künftig eine Verbindung zwischen den beiden Rechnungen dergestalt hergestellt werden, dass eine Haushaltslegung für das operative Geschäft und das Vermögen vorzulegen sind, in denen der Gesamtzufluss zum Vermögenshaushalt aus dem operativen Haushalt und die Entnahme aus dem Vermögenshaushalt zu operativen Zwecken anzugeben sind. Zugleich sind die Transaktionen innerhalb des Vermögensbereiches transparenter darzustellen; insoweit wäre eine zweite, vermögensbezogene Einnahmen- und Ausgabenrechnung aufzumachen. Vorbild kann hier das kommunale Haushaltsrecht sein.

Wenn man keine tieferen Eingriffe in das System der Rechnungslegung vornehmen möchte – solche Vorschläge sind Sache des speziell hierauf gerichteten Gutachters –, so empfiehlt sich bei Beibehaltung der Rechtslage im Übrigen nicht die Einführung einer einheitlichen, umfassenden Einnahmen- und Ausgabenrechnung, worin sämtliche Finanztransaktionen der Partei erfasst werden. Verführe man so, so würde nämlich nach gegenwärtiger Rechtslage die relative Obergrenze, die im bestehenden Gesamtsystem eine wichtige Rolle spielt, beliebig manipulierbar: Durch im Ergebnis neutrale Kreislaufgeschäfte könnte der Anteil der eigenen Einnahmen einer Partei beliebig nach oben manipuliert werden. So könnte etwa wiederholt ein Vermögensgegenstand zum gleichen Preis gekauft und wieder verkauft, und so der Eigenanteil

angehoben werden, ohne dass reale Anstrengungen der Partei um Verwurzelung in der Gesellschaft dahinterstünden. Im Hinblick auf diese Gefahr ist dringend zu warnen davor, schlicht eine umfassende Einnahmen- und Ausgabenrechnung einzuführen. Wenn man dies möchte, so ist zugleich – wie hier auch vorgeschlagen – die Grundlage für die Berechnung der relativen Obergrenze mit zu ändern.

Hinsichtlich der Schärfe der Rechnungslegungspflichten bei den Einnahmen aus Vermögen ist es für Zwecke der Transparenz der Finanzverhältnisse einer Partei ausreichend, den Jahressaldo juristischer Personen anzugeben, nicht zu verlangen ist eine Bilanz jedes Einzelunternehmens. Zwar eröffnet dies die Möglichkeit, über Dachgesellschaften oder Holdings Informationen zu aggregieren und damit im Ergebnis weniger an Informationen weiterzugeben, die Publizität für einzelne Unternehmen ist aber kein Ziel, das als solches vom Parteienrecht verfolgt werden darf. Wirtschaftsrechtliche Publikationspflichten sind hier sachnäher. Für Zwecke des Parteienrechts kommt es nur darauf an, über Vermögensmassen und deren Erträge Bescheid zu wissen. Sonderprobleme, wie sie etwa in der Medienmacht von Parteien gesehen werden können, sind gesondert zu behandeln (oben 4. Teil II. 2). Bei Unternehmen, die als Eigenbetriebe der Partei geführt werden, ist das Ergebnis deren wirtschaftlicher Tätigkeit anzugeben.

8. Einnahmen unklarer Herkunft

Die Buchführungspflichten und die sich daran anschließenden Rechnungslegungspflichten der Partei sollen vermeiden, dass es Einnahmen unklarer Herkunft gibt. Um jeden Anreiz zur Umgehung der einschlägigen Vorschriften oder auch eine mehr oder weniger billigende Inkaufnahme von Schlamperei in dieser Hinsicht zu vermeiden, ist ausdrücklich zu statuieren, dass Einnahmen ungeklärter Herkunft als illegale Spenden gelten. Eine solche Vermutungsregelung – die widerlegbar ist – mag ggf. bereits auch dem bestehenden Recht entnommen werden.

Heinig/Streit, JURA 2000, 393 (399 f.).

Wenn kraft Vermutung Einnahmen unklarer Herkunft als illegale Spenden gelten, so sollen sich auch daran dann die hierfür vorgesehenen Sanktionen knüpfen. Für eine Partei wird es damit entsprechend unattraktiv, Einkünfte unklarer Herkunft zu haben (dazu unten 3.b.ii).

VII. Voraussetzungen staatlicher Parteienfinanzierung und Sanktionen

1. Parteienfinanzierung durch den Staat ist Funktionsförderung

Die staatlichen Leistungen an die Parteien erfolgen nicht um ihrer selbst willen oder wegen eines originären Anspruchs der Parteien auf diese Leistungen, sondern zur Er-

reichung eines bestimmten Zieles: Die Parteien werden gefördert wegen ihrer von der Verfassung für unerlässlich erachteten Rolle für eine parlamentarische Demokratie (s. oben 2. Teil I. und II.). In umgekehrter Blickrichtung bedeutet dies, dass die Grundlage für die Staatsfinanzierung einer Partei dann entfällt, wenn sie nicht hinreichende Gewähr dafür bietet, diese Verfassungserwartungen hinsichtlich der Funktionserfüllungen an die Parteien ordnungsgemäß zu erfüllen. Diese Ratio der Staatsfinanzierung und negativ ihrer Vorenthaltung gilt es im Blick zu behalten, erläutert sie doch einerseits die gegenwärtige Ausgestaltung des Parteiengesetzes, steckt sie auch andererseits einen Rahmen ab für mögliche Neugestaltungen der staatlichen Parteienfinanzierung.

Eine Konsequenz dieses Ansatzes liegt darin, dass die Frage des Verschuldens einer Partei für Rechtsverstöße systematisch betrachtet nicht im Zentrum steht. Es geht nicht um den Vorwurf an eine Partei, sich nicht an das Recht gehalten zu haben, sondern um die objektive Erfüllung der von Rechts wegen gesetzten Voraussetzungen für die korrekte Erfüllung der Parteifunktionen. Die Verschuldensfrage spielt nur insofern eine Rolle, als ein nicht zurechenbares Verhalten keinen Hinweis auf die Nichterfüllung der Parteifunktionen in einer bestimmten Hinsicht geben kann. Jedenfalls ist die Verschuldensfrage von begrenzter Bedeutung, da die für andere Fälle organisatorischen Handelns entwickelte Kategorie des Organisationsverschuldens in ihren einzelnen Ausformungen auch für das Parteienrecht gelten muss. Wenn es um das ordnungsgemäße Verhalten einer Organisation, ihrer einzelnen Untereinheiten und ihrer Mitglieder geht, können nicht dieselben rechtlichen Zurechnungsmaßstäbe angelegt werden wie bei individuellem Handeln, vielmehr geht es um die organisatorisch zu tragende Verantwortung für das Agieren der einzelnen Organisationseinheiten und der Träger einer Organisationsrolle. Der Partei insgesamt kann – und muss von Artikel 21 I 1 GG her – angesonnen werden, dass sie dafür Sorge trägt, dass in ihrem Verantwortungsbereich so gehandelt wird, dass die Parteifunktionen ordnungsgemäß erfüllt werden.

Der Ansatz bei der Funktionserfüllung der Parteien als Voraussetzungen für die staatliche Parteienfinanzierung legt eine zeitliche Grenze nahe für das Zurückgehen in die Vergangenheit wegen Fehlverhaltens. Da es wesentlich um die gegenwärtige und zukünftige Erfüllung der Parteifunktionen geht, ist es nicht veranlasst, die Sünden der Väter bis ins zweite und dritte Glied zu ahnden. Die allgemeine Verjährungsfrist von 30 Jahren ist deswegen unangemessen. Andererseits darf um der Effektivität der Folgen aufgedeckten rechtswidrigen Verhaltens willen die Verjährungsfrist auch nicht zu kurz bemessen werden, sodass die Spekulation, man werde innerhalb der relevanten Zeit schon nicht entdeckt werden, sich als hochgradig riskant darstellt. Die abschreckende Wirkung der Folgen des Entdecktwerdens bei Rechtsverstößen muss erhalten werden. Angesichts dessen, dass der Machtgewinn eigene Vorteile zeitigt (überlegale Prämie auf den legalen Besitz der Macht),

in Anlehnung an C. Schmitt, Der Staat 1978, 320 ff.,

ist die Relevanzspanne deutlich über eine Legislaturperiode hinaus zu erstrecken. Eingestellt in die später zu entwickelnde Beweislastverteilung (3.b.ii) sind zwei plus eine, also insg. drei Legislaturperioden – 12 Jahre – eine geeignete Größenordnung.

2. Zwei Modelle der Rechtsfolgen: Anspruchsverlust oder Sanktionen?

a) Anspruchsverlustmodell

Auf der geschilderten Grundlage existierte bisher ein System partieller Staatsfinanzierung, wenn und soweit die Parteien keinen Anlass boten, an der Erfüllung der Parteifunktionen zu zweifeln. Wenn die Verfassungserwartung der korrekten Veröffentlichung der Parteifinanz von einer Partei nicht erfüllt wurde, so liegt darin die Nichterfüllung der Anspruchsvoraussetzungen für die Staatsmittel, dementsprechend fallen diese weg; im Einzelnen ist dies in differenzierter Weise in § 19 IV und § 23 IV PartG geregelt.

Voraussetzung für Staatsleistungen ist im bestehenden Recht die wesentliche Korrektheit des Rechenschaftsberichts, weil anders die Funktion der Offenlegung der finanziellen Abhängigkeiten nach außen hin wie auch die der Neutralisierung innerparteilicher Leistungen als Machtquelle (dazu jeweils oben) nicht gewährleistet ist. Dieses bestehende System gibt also Staatsleistungen an Parteien nur dann und soweit, als vom ordnungsgemäßen Funktionieren der Partei entsprechend den einschlägigen Rechtsnormen ausgegangen werden kann, es versagt die staatlichen Subventionen einer Partei, wenn diese Anspruchsvoraussetzungen nicht mehr erfüllt sind. Der Ausschluss von der staatlichen Parteienfinanzierung erfolgt dabei zweistufig, erst hinsichtlich des Zuwendungsanteils, dann ein Jahr später hinsichtlich des Wählerstimmenanteils, was Ausdruck des Verhältnismäßigkeitsprinzips ist. Dieses bestehende System der Folgen für Rechtsverstöße ist zu kennzeichnen als Modell des Anspruchsverlustes.

b) Sanktionenmodell

Demgegenüber ist ein anderes Modell vorzuschlagen, das im strengen Sinne ein Sanktionenmodell darstellt. Die Ahndung von Rechtsverstößen mit einem Verlust der staatlichen Zuwendungen ist nämlich im strikten Sinne kein Sanktionsmodell, sondern drückt lediglich die Selbstverständlichkeit aus, dass, wenn die notwendigen Anspruchsvoraussetzungen (die rechtlich gefassten Voraussetzungen, die für ein ordnungsgemäßes Parteileben nötig sind) nicht erfüllt sind, eben auch die Staatsleistungen entfallen. Eine Sanktionsabsicht im Sinne einer intentional verhängten Strafe liegt in der bestehenden Rechtslage wegen eines fehlenden oder falschen Rechenschaftsberichtes nicht zugrunde. Ein Sanktionenmodell kennt das geltende Parteienrecht nur in der Sondervorschrift des § 23 a PartG, wo spezielle Sanktionen für die Entgegennahme rechtswidriger Spenden oder die Nichtpublikation veröffentlichungspflichtiger Spenden festge-

setzt werden. Im geltenden Recht findet sich insofern eine Mischung zwischen dem Modell des Anspruchsverlustes und einem Sanktionenmodell.

Gegenüber einem Anspruchsverlust bei Nichterfüllung der hierfür gesetzten Voraussetzungen hat ein Sanktionenmodell im strikten Sinne nun eine Reihe von Vorzügen. Insbesondere erlaubt es weiter gehende Differenzierungen bei der Verhängung von Sanktionen. Demgegenüber ist das Modell des Anspruchsverlustes gekennzeichnet durch eine weitreichende Logik des „alles oder nichts“. Zur Wahrung der Verhältnismäßigkeit ist es deswegen beim bestehenden Fehlerfolgemodell des PartG bei Fehlen eines oder bei Vorlage eines falschen Rechenschaftsberichtes notwendig, aber auch möglich, als Korrekturfaktor die „Wesentlichkeit“ eines Fehlers im Rechenschaftsberichts einzuführen.

Morlok, NJW 2000, 761 (766 ff.); Heinig/Streit, JURA 2000, 393 (398).

c) Vorschlag eines Systemwechsels

Die Diskussion um die bestehende Rechtslage ist dadurch gekennzeichnet, dass die Auseinandersetzung um die Deutung des geltenden Parteienrechts sich nicht hinreichend klar gemacht hat, dass zwei grundsätzlich unterschiedliche Modelle der Folgen von Rechtsverstößen denkbar sind, nämlich Verlust des Anspruches und Verhängung von Sanktionen, und dass darüber hinaus das geltende Recht in §§ 19 IV und 23 IV PartG einerseits und § 23 a PartG andererseits auch von beiden Möglichkeiten Gebrauch gemacht hat. Ohne eine Stellungnahme zur bestehenden Rechtslage abzugeben, schlage ich im Folgenden einen Systemwechsel vor in der Weise, dass künftig sämtliche Rechtsfolgen für Verstöße gegen Vorschriften des Parteiengesetzes einem Sanktionsmodell im engeren Sinne folgen. Damit wird eine sehr viel differenziertere Zumessung von Rechtsfolgen für verschiedene Verstöße gegen gesetzliche Bestimmungen möglich, die pauschale Streichung der Staatszuschüsse kann ersetzt werden durch Sanktionen, die sich an Art und Schwere des Verstoßes orientieren können. Zur Klarstellung sei aber nochmals hervorgehoben, dass das bisher praktizierte Modell des Verlustes der staatlichen Zuwendungen bei Nichterfüllung der dafür gesetzten Voraussetzungen verfassungsgemäß ist. Wie auch sonst im Bereich staatlicher Subventionen ist es selbstverständliche Bedingung für den Erhalt der staatlichen Mittel, die notwendigen Voraussetzungen zu erfüllen, was auch die Folge zeitigt, dass bei Nichterfüllung dieser Voraussetzungen die Mittel nicht geleistet werden oder, falls sich dies erst nachträglich herausstellt, die staatlichen Mittel zurückverlangt werden können, s. dazu § 49 II insbesondere Nr. 2 und 3, Abs. 3 VwVfG.

Streit, MIP 1999 Sonderbeilage, 17 (19 f.); Morlok, NJW 2000, 761 (768).

Ein Sanktionsmodell entspricht weiter eher der alltäglichen Intuition, wie die Diskussion in den letzten Monaten erwiesen hat, in der immer wieder von „Strafen“ für Verstöße gegen das Parteienrecht die Rede war, und zwar auch dort, wo es um die Nichterfüllung von Anspruchsvoraussetzungen für staatliche Leistungen ging. Schließlich erlaubt ein Sanktionsmodell auch den konsistenten

Einbau von Sanktionen für individuelle Akteure bei Verstößen gegen das Parteienrecht.

Der Wechsel zu einem Sanktionsmodell, der hier vorgeschlagen wird, betrifft die rechtstechnische Ausgestaltung, nicht die grundsätzliche Logik der staatlichen Parteienfinanzierung und der rechtlichen Vorgaben für das Parteileben. Nach wie vor liegt die Rechtfertigung für staatliche Parteienfinanzierung in der Notwendigkeit von Parteien für eine parlamentarische Demokratie – aber nur von Parteien, welche die Verfassungserwartungen auch tatsächlich erfüllen. Die Funktionserfüllung ist materiell nach wie vor Voraussetzung für die Staatsfinanzierung. Werden rechtlich definierte Pflichten, die als Konkretisierung der Funktionserwartungen zu verstehen sind, nicht erfüllt, so dürfen – und müssen vom Ansatzpunkt her gedacht! – die staatlichen Mittel vorenthalten werden oder im Sanktionsmodell: Sanktionen hierfür ausgesprochen werden. Diese können die Organisation als solche treffen, aber ergänzend auch die handelnden individuellen Personen.

3. Sanktionensystem

Die Erwägungen zum Sanktionensystem können ansatzweise gegliedert werden in einen allgemeinen Teil, der Überlegungen und Maßgaben enthält, die für alle Rechtsverstöße gelten, und einen besonderen Teil, wo diejenigen Regelungen aufgeführt werden, die einzelne Verstöße betreffen.

a) Allgemeine Überlegungen („Allgemeiner Teil“)

Die Überlegungen des allgemeinen Teils sollen mehrere Ziele verfolgen:

- Ein Sanktionensystem sollte konsistent sein in dem Sinne, dass für ähnlich schwer wiegende Verstöße gegen die geltenden Rechtsbestimmungen gleiche Sanktionen verhängt werden. Deshalb ist eine einheitliche Regelgrenze für die Sanktionswürdigkeit des Verschweigens publikationspflichtiger Finanztransaktionen bei 20 000,00 DM zu setzen. Nach gesetzlicher Vermutung greift von hier an ein öffentliches Interesse solchen Ranges, dass ein Fehlverhalten nicht mehr hinzunehmen, sondern sanktionswürdig ist.
- Das Sanktionssystem sollte möglichst umfassenden Charakter haben und alle Arten von Verstößen mit Sanktionsdrohung versehen oder jedenfalls bei den verschiedenen möglichen Rechtsverstößen Sanktionserwägungen angestellt haben. Die umfassende Be-

trachtung ist auch deswegen angezeigt, damit es keine Anreize gibt, von einer rechtliche Kategorie in eine andere zu flüchten, wie dies bislang etwa bei den „sonstigen Einnahmen“ nach § 24 II Nr. 7 PartG der Fall war.

- Weiter sollen die angedrohten Sanktionen differenziert auf die Schwere der Rechtsverstöße eingehen. Dabei ist grundlegend zu unterscheiden zwischen der Nichtpublikation von Finanztransaktionen, die als solche rechtmäßig sind, nur eben einer Publikationspflicht unterliegen, und solchen, die von Rechts wegen verboten sind. Rechtsverstöße der letzten Art sind deutlich schwerer zu ahnden als solche der ersteren Kategorie.
- Ein entwickeltes Regelwerk der Sanktionen erlaubt es auch, die parteirechtlichen Bestimmungen ohne große Entscheidungsspielräume anwendbar zu machen. Die Möglichkeit, aber auch bereits der Verdacht parteipolitisch motivierten einseitigen Rechtsvollzugs werden damit reduziert. Dies dient auch der Legitimität der politischen Ordnung im Sinne des Ansehens der politischen Institutionen.
- Der Sanktionenkatalog sollte schließlich abschreckende Wirkung entfalten, um die ständig virulente Gefahr von Verstößen gegen die finanziellen Transparenzpflichten der Parteien effektiv zu bekämpfen. Wie oben (3. Teil IV. 1. b) skizziert, wirken Motive auf Geber- wie auf Nehmerseite dahin, Finanzleistungen an die Parteien nicht zu publizieren, Ähnliches gilt auch für Finanzleistungen innerhalb einer Partei.

Diesen Anreizen müssen deutliche Sanktionsdrohungen entgegengesetzt werden. Insbesondere soll die auf die Alltagserfahrung gestützte Erwartung, man werde nur in einer begrenzten Quote von Fällen des Fehlverhaltens auch entdeckt werden, nicht Grundlage für die Kalkulation werden, man werde dann eben die Sanktion auf sich nehmen und im Ergebnis immer noch besser stehen, als wenn man sich immer an das Gesetz gehalten habe.

Zur bisherigen Rechtslage in dieser Hinsicht Lhotta, ZParl 2000, 369 ff.

Der Vorschlag geht deswegen dahin, einen Multiplikationsfaktor einzuführen, der die Höhe der zu verhängenden Sanktion um ein mehrfaches über dem „Gewinn“ bei illegalem Verhalten festlegt. Dieser Faktor soll bei rechtswidrigem Handeln fünf betragen, liegt lediglich ein Verstoß gegen Publikationspflichten vor, ist das Handeln selbst aber rechtmäßig, betrage der Multiplikationsfaktor zwei.

Sanktion in zweifacher Höhe



Nichtpublikationen, die
hinsichtlich Namen und/oder
Summe (20 000,00 DM) im Rb.
zu spezifizieren sind

EINNAHMEN

(im operativen oder Vermögenshaushalt)

Illegale Einnahmen oder
zu hohe Angaben (betrügerisch)



Sanktion in fünffacher Höhe

Ein solches gestuftes, und umfassendes Sanktionssystem sieht im Überblick wie folgt aus: Im Detail sind folgende Regelungen empfohlen: (s. S. 79)

b) Einnahmen

Bei der Regulierung der Einnahmen einer Partei ist nach Möglichkeit eine Angleichung der Vorschriften über die einzelnen Einnahmearten anzustreben. Wenn, wie aus Gründen der Gleichbehandlung unterschiedlicher Typen von Parteien geboten, Mitgliedsbeiträge oder Sachleistungen an die Parteien durch Mitglieder oder Spenden im Parteienrecht insgesamt im Ansatz gleich zu behandeln sind, so sollten auch die Sanktionsregelungen dies widerspiegeln. Insbesondere betrifft dies die Publikation von Einnahmen.

aa) Mitgliedsbeiträge

- (1) Falls rechtmäßige Mitgliedsbeiträge mit einem Volumen unter 20 000,00 DM pro Person und Jahr nicht im Rechenschaftsbericht auftauchen, ist eine eigene Sanktion nicht nötig. Dies gilt auch deswegen, weil es wegen der staatlichen Aufstockung von Mitgliedsbeiträgen um 0,50 DM pro eingenommener 1,00 DM ein Eigeninteresse der Partei an der vollständigen Aufzählung der Mitgliedsbeiträge gibt. Insofern sorgt ein der bestehenden Regelung inhärenter Anreizmechanismus der Anspruchsminderung bei unvollständiger Angabe für Rechtstreue auf diesem Gebiet. Zwar ist bei nicht offen gelegten Mitgliedsbeiträgen die Möglichkeit eröffnet, dass aus diesen Zahlungen auch unkontrollierte Ausgaben getätigt werden. Über das finanzielle Eigeninteresse durch die Aufstockung hinaus scheint eine eigenständige Sanktion aber nicht nötig zu sein.
- (2) Falls Mitgliedsbeiträge über 20 000,00 DM pro Mitglied und Jahr nicht mit dem Namen des Mitglieds öffentlich namhaft gemacht werden, so ist als Sanktion der Verlust staatlicher Mittel in doppelter Höhe vorzusehen. Dies entspricht dem allgemeinen Modell, einfache Verfehlungen gegen ein Publikationsverbot mit dem Faktor Zwei zu sanktionieren. Diese Sanktion gilt für die Nichtnennung des Namens wie für die summenmäßig zu niedrige Angabe über 20 000,00 DM.
- (3) Werden zu hohe Angaben über Mitgliedsbeiträge im Rechenschaftsbericht gemacht, so ist dies wegen der sich daran knüpfenden Aufstockung um den so genannten staatlichen Zuwendungsanteil strafrechtlich als Betrug zu werten und mit den entsprechenden Strafdrohungen aus § 263 StGB bewehrt, hinzu würde eigentlich der Verlust der staatlichen Mittel nach § 48 VwVfG treten. Ein Multiplikationsfaktor, der über diesen einfachen Verlust der staatlichen Mittel hinausgeht, sollte besonders deutlich den erhöhten Unrechtsgehalt signalisieren; vorgeschlagen wird hier ein Verlust des staatlichen Ergänzungsanteils in fünffacher Höhe des falsch angegebenen Betrages, der einfache Betrag, der nach § 48 VwVfG

zurückzufordern wäre, ist dabei bereits enthalten. Im PartG ist dadurch eine Sonderregel gegenüber § 48 VwVfG aufzunehmen.

bb) Spenden

- (1) Werden rechtmäßige Spenden unter 20 000,00 DM pro Jahr nicht im Rechenschaftsbericht einer Partei aufgeführt, so bedarf es keiner eigenen Sanktion, die der gesetzlichen Regelung immanente Anspruchsminderung bei nicht vollständiger Angabe genügt als Anreiz für rechtmäßiges Verhalten.
- (2) Werden Spenden über 20 000,00 DM nicht im Rechenschaftsbericht mit Namen des Spenders genannt, so ist die jetzt geltende Regelung eines Verlustes staatlicher Mittel in doppelter Höhe (s. § 23 a I PartG) angemessen und sollte beibehalten werden. Sie soll sich darüber hinaus auf eine bloß summenmäßige Nichtpublikation über 20 000,00 DM erstrecken (Beispiel: Eine Spende von 100 000,00 DM wird unter Nennung des Spenders mit 70 000,00 DM im Rechenschaftsbericht angegeben).
- (3) Werden zu hohe Angaben gemacht, so greift wiederum § 263 StGB wegen der damit einhergehenden möglichen Folge für den staatlichen Zuwendungsanteil und auch wegen der Auswirkungen auf die relative Obergrenze. Parteirechtlich ist eine Sanktion in fünffacher Höhe der von der Partei vorgegebenen Spende angezeigt. Gleiches gilt auch für die zu hohe Angabe von Leistungen seitens der Mitglieder bei der Einnahmereknung, s. jetzt § 27 III PartG.
- (4) Nimmt eine Partei illegale Spenden an, also Spenden aus einer verbotenen Quelle (im Sinne von § 25 I Nr. 1 bis 6 PartG), so ist wiederum als Sanktion das Fünffache des empfangenen Betrages vorzusehen. Dies gilt auch für den Fall der Nichteinhaltung der vorgeschlagenen Höchstgrenze für Spenden.
- (5) Folgt man dem oben (II. 3.) gemachten Vorschlag, Zweckspenden für einzelne Mandatsträger und sonstigen Parteienmitglieder besondere Publikationspflichten zu unterwerfen, so greift bei Nichtnennung des Namens (ab 6 000,00 DM) und sonstigen Falschangaben in der Höhe die zweifache Sanktion; bei illegalen Zuwendungen und betrügerisch zu hohen Angaben ergibt sich keine Sonderregelung zu sonstigen Spenden.

cc) Einnahmen aus Vermögen i. S. d. § 24 II Nr. 4 PartG

Folgt man dem Vorschlag, zwischen einer Rechenschaft über den Vermögenshaushalt und den Haushalt für das operative Geschäft strikt zu trennen, sind Einnahmen aus Vermögen im letztgenannten Bereich ausschließlich der Übertrag aus dem Vermögenshaushalt in den Verwaltungshaushalt. Nur dieser sei zunächst hinsichtlich der Sanktionierung von Falschangaben behandelt. Die Sanktionsfolgen innerhalb der Vermögensdarstellung werden unten geschildert.

- (1) Werden unzutreffende Angaben über Einnahmen aus Vermögen im Rechenschaftsbericht gemacht, so wird eine Sanktion in zweifacher Höhe fällig. Entsprechend der hier vorgeschlagenen allgemeinen Sanktionssystematik sollte dabei als Relevanzgrenze 20 000,00 DM gelten. Werden Summen, die diese Marke überschreiten, im Rechenschaftsbericht nicht aufgeführt, sei als Sanktion entsprechend der allgemeinen Regel für legale, aber publikationspflichtige Transaktionen die doppelte Höhe der nicht berichteten Summe verfallen.
- (2) Werden zu hohe Angaben gemacht, ist zu beachten, dass nach bisheriger Rechtslage hieraus Folgen für die relative Obergrenze entstehen, entsprechend ein betrügerisches Verhalten vorliegt. Folgt man dem Vorschlag einer Herausnahme der Einnahmen aus eigenem Vermögen aus der Berechnungsgrundlage der relativen Obergrenze, so liegt auch bei zu hohen Angaben nur der Fall einer bloßen Falschpublikation vor.
- dd) Abgeordnetenbeiträge
- Folgt man dem Vorschlag der Einführung einer eigenen Kategorie für Beiträge und Spenden von Abgeordneten, sind auch Falschangaben in diesem Bereich zu sanktionieren. Die Nichtpublikation von Einnahmen und deren Ursprüngen über 20 000,00 DM pro Kopf und Jahr, führt zum Verlust des doppelten Betrages.
- Zu hohe Angaben zeitigen wiederum wegen der möglichen Auswirkung auf die relative Obergrenze ggf. strafrechtliche Konsequenzen und die fünffache Sanktion im Parteienrecht.
- ee) Sonstige Einnahmen aus Broschüren, Veranstaltungen und Ähnlichem nach § 24 II Nr. 5 PartG
- Diese Einnahmen tragen ihre Rechtfertigung in sich selbst, sind also nicht belastet durch virtuelle Abhängigkeiten von dritter Seite. Sie sind die Frucht eigener Anstrengungen und sind zu behandeln wie Einnahmen aus Spenden und Mitgliedsbeiträgen.
- ff) Sonstige Einnahmen
- Bei falschen Angaben im Rechenschaftsbericht ist eine Sanktion in doppelter Höhe der Falschangabe (ab 6 000,00 DM) geboten. Sanktionsgrund ist die Gefahr, unter dieser unqualifizierten Kategorie Einnahmen zu verstecken.
- gg) Falsche Angaben über Zuwendungen von Gliederungen
- Falsche Angaben über Zuwendungen von Gliederungen eröffnen die Möglichkeit von schwarzen Kassen und bedrohen die innerparteiliche Demokratie von der finanziellen Front her. Die Realisierung dieser Möglichkeit führt freilich zu einer Einnahme im Vermögenshaushalt und wird hierdurch sanktioniert.
- hh) Darlehen
- (1) Im Falle illegaler, also ausgeschlossener Geldgeber ist die Strafe systematisch betrachtet in fünffacher Höhe anzusetzen. Richtgröße für die Sanktion ist dabei nicht die Darlehenssumme, sondern die vereinbarte Verzinsung; soweit diese unter dem gesetzlichen Zinssatz liegt, ist eine Spende gegeben und die Nichtangabe hierüber als illegale Spende sanktioniert. Die Darlehensbegründung selbst verstößt gegen ein gesetzliches Verbot nach § 134 BGB. Der Bundestagspräsident setzt die Rückabwicklung durch Verwaltungsakt fest (beachte § 116 BGB).
- (2) Die Nichtnennung eines Darlehens über 20 000,00 DM im Rechenschaftsbericht führt als bloßes Publikationsvergehen zu einer Sanktion in doppelter Höhe der Zinsen.
- ii) Gesetzliche Vermutung illegaler Einnahmen
- Wie dargelegt (VI.8.) ist es dringend geboten, bei fehlender Ausweisung einzelner Einnahmen bzw. Vermögensgegenstände im Rechenschaftsbericht eine gesetzliche Vermutung des illegalen Erwerbs derselben zu begründen. Es obliegt dann den Parteien, die Vermutung zu widerlegen. Verzichtet man auf eine solche Regelung, könnte eine Partei sich durch anhaltendes Verschweigen der wahren Ursprünge von nicht im Rechenschaftsbericht ausgewiesenen, rechtswidrigen Spenden der verfassungsintendierten Publizität entziehen und gleichzeitig die verschärfte Sanktion des fünffachen Entzugs vermeiden. Denn der Nachweis der Illegalität durch die mittelverwaltende Behörde dürfte unter einer solchen Konstellation nur in den seltensten Fällen gelingen. Für die Parteien bestehen dagegen schon bisher weitreichende Dokumentationspflichten (§ 28 PartG). Die Rechnungsunterlagen sind dabei bislang 6 Jahre aufzubewahren. Es empfiehlt sich, diese Frist auf 8 Jahre (zwei Legislaturperioden) zu verlängern und in diesem Zeitraum die benannte gesetzliche Vermutung der Illegalität von Einnahmen greifen zu lassen. Der Partei ist bei rechtmäßigen Einnahmen durch die zu lagernden Buchführungsunterlagen eine Widerlegung der Vermutung problemlos möglich. Nach dem Ende der Aufbewahrungspflichten dreht sich die Beweislast um. Dann obliegt dem Staat der Nachweis, dass eine Einnahme rechtswidrig war, um eine Sanktion zu verhängen. Ab einem bestimmten Zeitablauf fallen jedoch wesentliche Sanktionsziele weg: Eine Kompensation des Wettbewerbsvorteils ist nicht mehr erreichbar, eine über die Partei vermittelte Bestrafung der verantwortlichen Akteure wegen deren Ausscheiden aus den entsprechenden Funktionen ebenso. Deshalb sollten Vorgänge, die länger als 12 Jahren (drei Legislaturperioden) zurückliegen, nicht mehr nachträglich mit Sanktionen belegt werden können.

jj) Konkurrenzen

Falls eine Handlung mehrere Sanktionen auslöst, so wird nur die schärfste verhängt. Beispiel: Eine illegale Spende in Höhe von 3 000,00 DM wird als Erlös aus Broschürenverkauf ausgewiesen. Innerhalb der Relevanzgrenze von § 18 III 1 Nr. 3 PartG wird der Betrag multipliziert mit fünf, was eine Sanktion von 15 000,00 DM ergibt. Die Sanktionierung der Falschdeklaration in den Einnahmen aus § 24 II Nr. 5 PartG tritt dahinter zurück.

c) Ausgaben

Die Einnahmenseite korrespondiert mit der Ausgaben- seite – dies ist auch bei den Sanktionen zu beachten. Die Buchführungspflicht und die Rechenschaftslegungspflicht begründen wegen der notwendigen Entsprechung von Einnahmen- und Ausgaben- seite wichtige Kontrollmöglichkeiten. Bei der rechtlichen Gestaltung der Rechenschaftspflichten ist darauf zu achten, dass diese Kontrollfunktion erhalten wird bzw. überhaupt erst ins Werk gesetzt wird, was bisher nur unvollständig der Fall ist. Bei Fehlern oder Vertuschungen, insb. bei „schwarzen Kassen“, muss auf beiden Seiten, derjenigen der Ausgaben wie der Einnahmen (im operativen oder Vermögenshaushalt), ein Buchungsproblem auftauchen. Ein Fehler auf einer Seite muss immer auch einen Fehler auf der anderen Seite begründen. Deshalb kann auf eine besondere Sanktionierung von Rechenschaftsfehlern im Ausgabenbereich weitgehend verzichtet werden.

aa) Fehler bei der Kategorienzuordnung haben keinen wesentlichen Charakter im Hinblick auf die Funktionserfüllung der politischen Parteien und sind deshalb sanktionslos zu stellen. Zwar ist es von gewisser innerparteilicher Bedeutung, in welcher Höhe Mittel für Personal, den laufenden Geschäftsbetrieb, Wahlkämpfe etc. ausgegeben werden. Doch lassen sich die Posten nur unscharf abgrenzen. Hier ist die Zuordnung zu der einen oder anderen Kategorie in weiten Bereichen variabel, um nicht zu sagen willkürlich.

Außerdem ist eine spezielle Sanktionsnotwendigkeit deswegen nicht gegeben, weil die Prüfung durch den Wirtschaftsprüfer nach wie vor gegeben ist und der Wirtschaftsprüfer mit seinem Testat die Ordnungsgemäßheit der Darstellung des Rechenschaftsberichts bestätigen muss.

bb) Zu hohe Angaben über Ausgaben führen zu Vermögensbeständen, die im Rechenschaftsbericht als Einnahmen in die Vermögensrechnung anzugeben sind und die im Falle der Nichtdeklaration auf diesem Wege sanktioniert werden.

cc) Zu niedrige Angaben über Ausgaben zeitigen ebenfalls Auswirkungen auf den Vermögensbestand, sind also ebenfalls in ihrer parteirechtlichen Sanktionierung dort abzuhandeln.

d) Vermögen

aa) Fehlende und falsche Angaben von Vermögenspositionen unter 20 000,00 DM fordern keine Fehlerfolgen und bleiben wegen Unerheblichkeit für die Funktionserfüllung der Parteien unsanktioniert. Insofern greift das Minimalitätsprinzip.

bb) Fehlende und falsche Angaben von Vermögen über 20 000,00 DM sind erheblich und müssen Fehlerfolgen zeitigen. Insgesamt muss das auf richtige Vermögensangaben zielende Sanktionensystem bewirken, dass keinerlei Anreiz mehr besteht, Vermögensmassen nicht anzugeben. Im Lichte der vorgeschlagenen Unterscheidung zwischen einer an die kommunale Haushaltsführung angelehnte Differenzierung zwischen Vermögenshaushalt und Geschäftshaushalt bedarf es keiner speziellen Sanktionsnormen gegen das verschleierte Vermögen als solches. Es genügt dann, auch für die verfassungsrechtlichen Zwecke eines ordnungsgemäßen Parteibetriebes, sich auf die Einnahmenseite mit den Sanktionen zu konzentrieren. Der Aufbau von nicht im Rechenschaftsbericht ausgewiesenen Vermögen setzt nicht deklarierte Einnahmen – in der Vermögensrechnung – voraus. Seine Einsetzung im operativen Geschäft bewirkt zugleich eine fehlende Ausweisung von Einnahmen aus Vermögen (§ 24 II Nr. 4 PartG). Zu erinnern ist in diesem Zusammenhang ferner an die vorgeschlagene Einführung einer gesetzlichen Vermutung der Illegalität von Einnahmen. Diese führt dazu, dass aufgedeckte „schwarze“ Vermögensbestände als rechtswidrige Einnahmen im Vermögensbestand zu behandeln sind.

Sanktionen für falsche oder fehlende Einnahmedeklarierungen gelten also für beide Rechnungen, den operativen Haushalt (Einnahme/Ausnahme-Rechnung) wie für die Vermögensrechnung, im Ergebnis ist die Sanktion aber nur einmal zu verhängen.

Im Einzelnen ist an Folgendes zu denken:

- (1) Fehlende Angaben von Einnahmen im Vermögenshaushalt über 20 000,00 DM werden mit der doppelten Höhe der Summe sanktioniert, wenn die Herkunft als legal nachgewiesen wird. Es greift also lediglich die Sanktion für fehlende Publikation.
- (2) Falls Angaben über Vermögen in Höhe von mehr als 20 000,00 DM unterbleiben und nicht nachgewiesen wird, woher diese Mittel stammen, so greift die Vermutung zulasten der Partei und es werden dem Vermögen illegale Einnahmequellen unterstellt mit der Folge einer Sanktion in fünffacher Höhe. Es greifen dabei die geschilderten Fristen.
- (3) Falls Vermögen in Höhe von über 20 000,00 DM nachweislich von jenseits der 8-Jahresfrist herrührt, so trägt die Beweislast, dass es illegale Einnahmen sind, der Staat. Falls der Partei nachzuweisen ist, dass es illegale Einnahmen sind, welche dieses Vermögen gebildet haben, so ist wiederum die Sanktion in fünffacher Höhe zu verhängen. Diese Regelung gilt für weitere 4 Jahre, insgesamt wird die Herkunft des Vermögens aus ordnungsgemäßen Quellen also für 12 Jahre zurückverfolgt.

- (4) Falls Vermögenspositionen in Höhe von mehr als 20 000,00 DM länger als 12 Jahre zurückreichen und die Einnahmequelle nicht nachgewiesen werden kann und dieses Vermögen im Rechenschaftsbericht nicht nachgewiesen wurde, so verbleibt dieses Vermögen der Partei, nach der Quelle wird nicht mehr geforscht.
- (5) Ein Sonderproblem bilden die Früchte dieses Vermögens, also Einnahmen aus einem solchen verborgenen Vermögen. Diese Einnahmen werden behandelt wie sonstige nicht deklarierte Einnahmen in den Vermögensbestand und entsprechende Sanktionen dafür verhängt, dies jedenfalls für die zurückliegenden 12 Jahre. Es gelten also die Regeln über nicht verbuchte Einnahmen. Auch wenn die Fruchtziehung selbst legal war, sollte der die Höhe der Sanktion bestimmende Multiplikationsfaktor sich nach der Rechtmäßigkeit der Fruchtziehung zugrundeliegenden Vermögensmasse ergeben.

cc) Zu hohe Angaben von Vermögen

Dieser Fehler kann sanktionslos bleiben. Freilich dürfte die Wahrscheinlichkeit eines solchen Rechtsverstoßes gering sein, eigenes Vermögen zu hoch anzugeben, liegt einer Partei nicht unbedingt nahe. Für den Fall, dass der Vermögensausweis Grundlage für eine Kreditvergabe war, so greifen die allgemeinen Sanktionen des StGB. Falls Vermögensangaben die Grundlage für Mogeleyen auf der Einnahmenseite waren, greifen die dafür vorgesehenen Sanktionen.

e) Deckelung der Sanktionen durch die Höhe der Staatszuwendungen im jeweiligen Jahr

Bei der Festsetzung dieser Sanktionen ist immer auf das Jahr zurückzurechnen, um welches es geht, und die Sanktion für dieses Jahr festzusetzen. Die Höhe der von einer Partei zu leistenden Strafzahlungen sollten jedoch auf das Gesamte der Staatsleistungen an die Partei im laufenden Jahr begrenzt werden. Diese sich bisher aus dem Anspruchsmodell ergebene Obergrenze schützt eine Partei vor ruinösen Forderungen. Denn wegen der relativen Obergrenze entgehen ihr im allerschlimmsten Fall lediglich 50 % ihrer Einnahmen. Dies ist zwar durchaus erheblich, die (soziale) Berechtigung einer Fortexistenz der so sanktionsbetroffenen Partei hängt aber auch von ihren Mitgliedern und Anhängern ab, sodass ein Sonderopfer dieser zugunsten ihrer Partei es durchaus möglich machen sollte, dass die Partei trotz einer solchen Sanktion überlebt. Damit ist die Fortexistenz der Partei, und zwar auch als wettbewerbsfähige, grundsätzlich gewährleistet. Auf diese Weise wird auch dem rechtlichen Interesse der Mitglieder der Partei und ihrer Wähler am etablierten Instrument ihrer politischen Ausdrucksfähigkeit Rechnung getragen.

Eine Ausnahme vom Grundsatz der Deckelung der Sanktionen auf die Staatseinnahmen im jeweiligen Jahr ist nur

bei illegalen Einnahmen, insbesondere verbotenen Spenden, zu machen: Die Pflicht zur Abführung dieser Mittel ist nicht gedeckelt, wohl aber dann die übrige Sanktion.

f) Keine Begünstigung anderer Parteien

Die einer Partei als Sanktion auferlegten Zahlungspflichten kommen der Staatskasse zugute. Das Parteiengesetz ist also für alle Sanktionen dahingehend auszugestalten, dass Strafzahlungen die Festsetzung der Staatsleistungen für die anderen Parteien unberührt lassen. Die Regelung des heutigen § 23 IV 3 2. Halbsatz PartG soll also verallgemeinert werden. Dies hat sowohl Vorteile bei der Abwicklung der staatlichen Zahlungen insofern, als dass nachträgliche Erkenntnisse nicht mehr die Festsetzungen verändern müssen, als auch werden Folgewirkungen im Konkurrenzverhältnis ausgeschaltet; die „Sünden“ einer Partei kommen nicht mehr mittelbar einer anderen zugute. Der Ausgleich unfairen Wettbewerbsverhaltens soll durch die Strafe selbst erfolgen. Nach der bisherigen Regelung war die Anhebung der Zahlungen an die anderen Parteien wohl auch keine bewusst gesetzte Sanktion, sondern die unbedachte Nebenfolge des Mechanismus, der durch die absolute Obergrenze festgesetzt wurde.

g) Amnestie zur Überleitung

Die Neuregelung, die hier vorgeschlagen wird, sollte mit einer Übergangsregelung versehen sein, welche eine Amnestie für alte Sünden vorsieht.

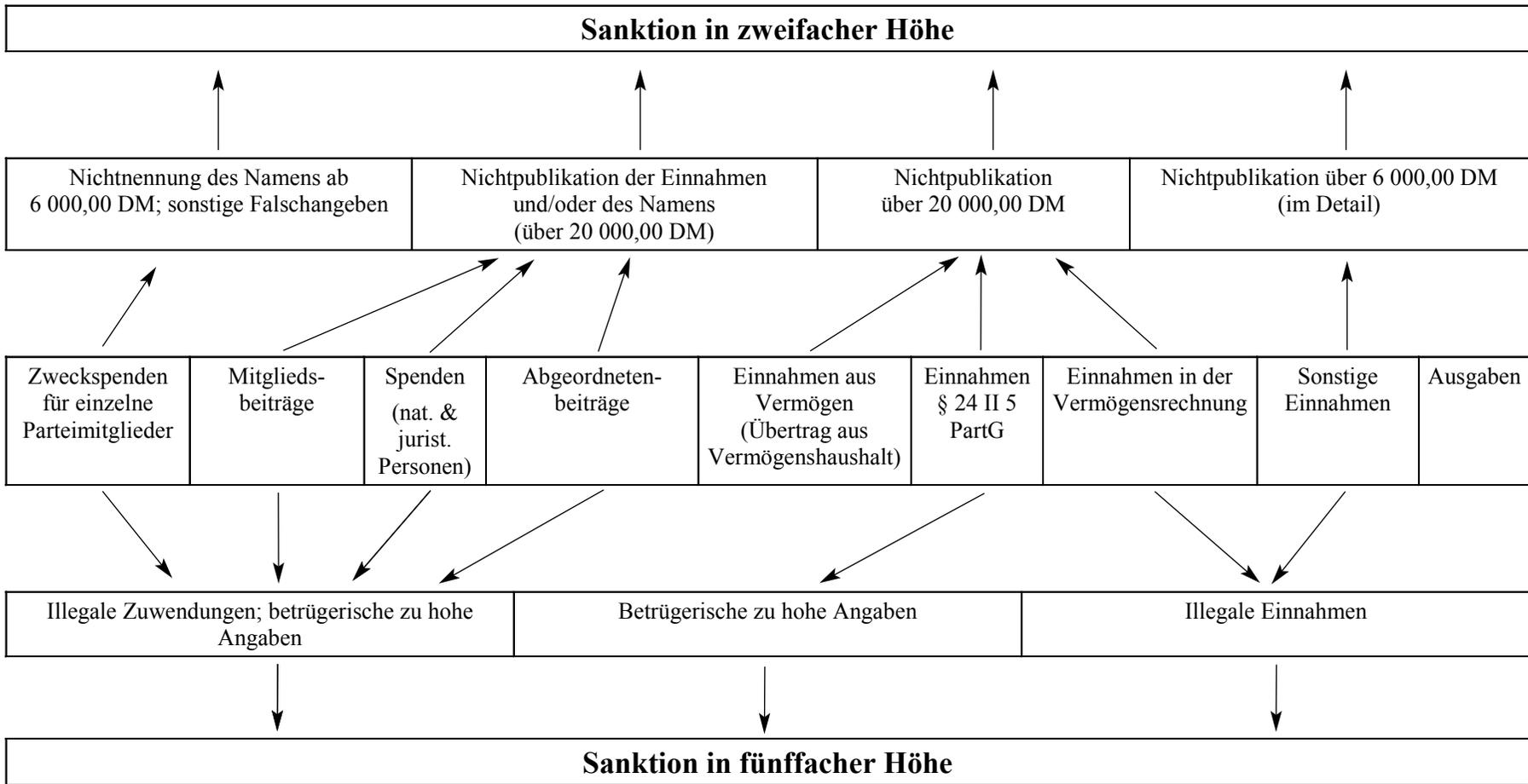
Der erste Rechenschaftsbericht für das Jahr nach Inkrafttreten des Gesetzes muss für die vergangenen Jahre alles enthalten; neu angemeldete Vermögen und nicht bereits bekannt gewordene Verstöße in der Vergangenheit bleiben dann sanktionslos. Die gesetzliche Novellierung sollte einen deutlichen Anreiz bieten, einen rechtsstaatlichen Neuanfang zu wagen, sauberen Tisch zu machen, um nicht mit den Verfehlungen der Vorgänger im Amt belastet weitermachen zu müssen. Eine Lösung nach dem Vorbild eines „Normaljahres“ sollte also gesucht werden.

Immerhin ist zu sehen, dass das Vermögen der hessischen CDU, das anlässlich der Verschärfung des Parteiengesetzes Anfang der 80er-Jahre ins Ausland geschafft wurde, eben aus der Furcht vor den Wirkungen des neuen Gesetzes versteckt wurde. Wenigstens die Angst vor Sanktionen wegen früherer Rechtsverstöße sollte den Parteien genommen werden, um ihnen den Rückweg auf den Pfad zur Tugend leichter zu machen.

Diese Amnestie gilt nur für nicht bereits bekannt gewordene Verletzungen des Parteiengesetzes.

h) Das detaillierte Sanktionssystem im Überblick

Die Sanktionen lassen sich im Überblick wie folgt darstellen:



4. Persönliche Sanktionen

Die bisherige Rechtslage ist dadurch gekennzeichnet, dass ein Verstoß gegen die einschlägigen Vorschriften des Parteiengesetzes über die Parteienfinanzierung, vor allen Dingen über die Entgegennahme von Spenden und die Publikation der finanziellen Verhältnisse einer Partei, nur Sanktionen zu Lasten der Partei auslösen, nicht aber die handelnden Akteure selbst treffen. Dies wurde und wird in der öffentlichen Diskussion beklagt und verlangt nach Abhilfe. Werden Vorschläge über persönlich treffende Sanktionen entwickelt, bedarf es einer Reflexion darauf, welche Motive bei den Handelnden im Spiel sind, welche Vorteile und welche Nachteile die verschiedenen beteiligten Akteure aus Verletzungen der einschlägigen rechtlichen Bestimmungen und aus ggf. erfolgenden Sanktionen ziehen.

- a) Die Parteiorganisationen als wesentliche Akteure, Benefiziarer und Benachteiligte von einschlägigen Rechtsverstößen

Parteien sind Organisationen und lassen sich zureichend nur als solche verstehen. Das konkrete Handeln erfolgt zwar immer durch individuelle Menschen, die Besonderheit einer Organisation liegt aber eben darin, dass für sie gehandelt wird in Rollen, die von der Organisation präformiert sind, dass die Organisation Motive zu bestimmtem Handeln aufbaut und dass die Gewinn-/Verlust-Rechnung auch auf die Organisation hin ausgerichtet wird. Das Handeln im Zusammenhang mit einer Partei soll dieser als Organisation Vorteile bringen, etwa einen Wahlsieg. Darauf ist das Handeln der Parteimitglieder in dieser Rolle auch intentional ausgerichtet. Im Erfolgsfall stellen sich die Vorteile auch unmittelbar bei der Partei als Organisation ein, mittelbar können davon selbstverständlich dann auch die individuellen Mitglieder profitieren. Kurz gesagt, das Handeln im Funktionszusammenhang einer Organisation lässt sich nicht zureichend als das Handeln der jeweiligen Individuen verstehen, maßgeblich ist die Orientierung an den Projekten der Organisation.

Demgemäß ist es nur realistisch, wenn die Sanktionen für ein Fehlverhalten im Zusammenhang mit den Anstrengungen einer Partei auch der Partei als Organisation auferlegt werden. Dort, wo tatsächlich Vorteile des Fehlverhaltens erwachsen, dort müssen auch die nachträglich auferlegten Kosten dieses Fehlverhaltens spürbar sein. Dies wird auch durch eine andere Überlegung bekräftigt. Parteien sind ganz wesentlich dadurch gekennzeichnet, dass sie im Wettbewerb mit anderen stehen. Ihr Erfolg bemisst sich relativ zum Erfolg anderer. Die Wahl zu einer Volksvertretung stellt ein klassisches Beispiel für ein so genanntes Null-Summen-Spiel dar, bei dem das, was ein „Mitspieler“ gewinnt, zulasten eines anderen gehen muss. Parteienrecht hat in der Konkurrenz zwischen den Parteien die Aufgabe des Wettbewerbsrechts, soll also einen fairen und effizienten Wettbewerb sicherstellen. Die Beachtung (rechtlicher) Regeln bedeutet für den Handelnden regelmäßig eine Einschränkung seiner Möglichkeiten, den eigenen Vorteil zu suchen. Verstöße gegen das Parteienrecht begründen in dieser Perspektive illegale

Wettbewerbsvorteile. Die Mitbewerber erleiden demgegenüber Wettbewerbsnachteile. Die rechtlich definierte Basis eines fairen Wettbewerbs ist die allseitige Beachtung der einschlägigen Rechtsvorschriften. Wie im zivilen Wettbewerbsrecht auch gilt es, einen „Vorsprung durch Rechtsbruch“ zu verhindern. Da dieser Vorsprung bei der Partei als Organisation eintritt, sollen die Sanktionen die relative Wettbewerbsposition der Partei, die sich illegale Vorteile verschafft hat, auszugleichen versuchen.

Insofern sollte es also im Schwerpunkt dabei bleiben, dass rechtswidriges Verhalten mit Sanktionen gegenüber der Partei geahndet wird.

- b) Individuen als Akteure und auch als Profiteure von Rechtsverstößen

Gleichwohl gibt es in verschiedener Hinsicht Anlass, auch die Akteure persönlich treffende Sanktionen für Verstöße gegen das Parteienrecht einzuführen. Drei Gruppen von Gründen lassen sich hierfür nennen:

- aa) Einmal gibt es Verstöße gegen das Parteienrecht, die den handelnden Personen unmittelbar Vorteile bringen. Wenn innerparteilich mit schwarzen Kassen gearbeitet wird, über die eine Person oder eine informale Clique von wenigen Personen disponiert, so schafft dies eine innerparteiliche Machtposition jenseits der Regeln innerparteilicher Demokratie. Innerparteiliche Politikbeeinflussung, gar der Erwerb oder die Sicherung einer politischen Position sind nur als persönlicher Vorteil zu verstehen. Wenn die Sanktion denjenigen treffen soll, welcher den Vorteil aus den illegalen Aktionen hat, dann muss in diesen Fällen jedenfalls auch das Handeln der individuellen Parteimitglieder mit Sanktionen belegt werden.
- bb) Damit zusammen hängt auch die abschreckende Wirkung von persönlich treffenden Sanktionen. Diese gilt es nicht nur für solche Rechtsverstöße zu aktivieren, von denen sich die Handelnden persönlich Vorteile versprechen, sondern auch für Handeln nur im Interesse der Partei. Bekanntlich ist als fremdnützig wahrgenommenes Handeln besonders gefährdet dafür, Rechtsvorschriften nicht zu beachten, weil man sich ja im Dienste einer guten Sache wähnt. Das Phänomen „altruistisch motivierter Illegalität“ ist nicht nur aus Parteien, sondern auch aus anderen Gemeinwohlorganisationen bekannt. Deswegen ist auch für diese Zusammenhänge ein Gegengewicht gegen den Überschuss an Motivation im Dienste einer vermeintlich guten Sache in Gestalt von Sanktionen, die auch den Einzelnen treffen, wünschenswert.
- cc) Schließlich und nicht zuletzt hat die Diskussion in den letzten Monaten in überraschend starker Weise deutlich gemacht, wie sehr das öffentliche Rechts- und Moralempfinden auch mit Sanktionen verbunden wird. Rechtsnormen leben von der gemeinhin gepflegten Präsomption ihrer Beachtung. Diese lässt sich nur aufrechterhalten, wenn im Fall des bekannten Verstoßes auch Fehlerfolgen ausgesprochen

werden, sprich Sanktionen verhängt werden. Die Besonderheiten organisatorisch motivierten und organisatorisch wirksamen Handelns treten dabei regelmäßig in den Hintergrund. Die Zurechnungssubjekte der Verantwortlichkeit für die Einhaltung des Rechts sind, jedenfalls im Alltagsbewusstsein, die individuellen Akteure. Um nicht ausgerechnet die legitimationsskritische Materie des Parteienrechts in dieser Hinsicht an einem Defizit leiden zu lassen, ist es nahe liegend, auch persönliche Sanktionen für Fehlverhalten im Parteibereich einzuführen.

Zugespielt formuliert geht es also darum, dass auch wegen der Rücksicht auf die Erwartungen der Allgemeinheit persönlich treffende Sanktionen einzuführen sind. Es geht um die öffentliche symbolische Bestätigung der Wichtigkeit der Normen des Parteienrechts und ihres Anspruchs auf Unverletzlichkeit, der in der Androhung von auch persönlichen Strafen dargestellt wird.

c) Vorschlag für persönlich treffende Sanktionen

Zunächst ist die Entscheidung zu treffen, ob ein Straftatbestand oder eine Norm im Nebenstrafrecht eingeführt werden soll zur Verteidigung der Vorschriften des Parteiengesetzes.

Die wesentliche Sanktionsfolge sollte ein zeitlich befristeter Verlust der Wählbarkeit sein. Diese Sanktion zielt auf das Feld, in dem das Fehlverhalten aufgetreten ist. Eine Norm des allgemeinen Strafrechts erscheint demgegenüber nicht sinnvoll zu sein. Das Strafrecht als ultima ratio sollte beschränkt sein auf Fälle echter Kriminalität, was nach Möglichkeit zu begrenzen ist auf den überkommenen Kanon von Straftatbeständen. Überall dort, wo es um besondere Pflichten geht, die den Bürger in einer spezifischen Rolle treffen, empfiehlt es sich regelmäßig, spezifische Sanktionen zu verhängen. Vorbild kann das öffentliche Wirtschaftsrecht sein. Wer dort die ihm auferlegten rechtlichen Pflichten nicht beachtet, gilt als „unzuverlässig“ im Sinne des Gewerberechts und ihm kann die Ausübung des Gewerbes nach § 35 GewO untersagt werden. Hiernach sollte sich auch die parteirechtliche persönliche Sanktion richten: Anknüpfungspunkt ist eine Norm des spezifischen Rechts, nicht der allgemeinen Pflichten, die für jeden Bürger gelten. Rechtsfolge ist der Ausspruch, diese spezifischen Tätigkeiten für eine gewisse Zeit nicht mehr ausüben zu dürfen. Damit wird das geschützte Feld, hier die Politik, jedenfalls auf Zeit von einem Akteur befreit, dessen Bereitschaft, die einschlägigen Regeln anzuhalten, sich als nicht hinreichend erwiesen hat. Zugleich wirkt eine solche Sanktion bei Berufspolitikern vermutlich deutlich abschreckend. Der Verlust der Wählbarkeit, was verbunden ist mit dem Verlust eines aktuellen Mandats und der Mitgliedschaft in der Partei (vgl. § 10 I S. 4 PartG), bedeutet mindestens einen starken Knick in der politischen Karriere. Hinzu tritt die Öffentlichkeitswirkung einer solchen Verurteilung, die für einen Politiker auch gravierend ist. Diese schwere Strafe sollte nur verhängt werden bei einem Verstoß gegen Normen, die aufseiten der Partei den Sanktionsmultiplikator fünf

auslösen, also nicht bei der schlichten Nichtpublikation von Publikationswürdigem.

Ergänzend ist auch daran zu denken, die Vorschriften über Bilanzfälschung aus dem Wirtschaftsrecht zu übernehmen für die politischen Parteien.

Der Verlust der Wählbarkeit stellt, auch wenn er zeitlich befristet ist, einen empfindlichen Eingriff in das passive Wahlrecht dar. Ein solcher ist, mangels grundgesetzlichem Vorbehalt der Einschränkung, nur zulässig zum Schutz von konkurrierenden Verfassungsgütern. Die Funktionsfähigkeit des Parteiwesens und insbesondere die Vorschrift des Artikel 21 I 3 und 4 GG tragen bei hinreichendem Anlass eine solche Einschränkung.

Weiter ist zu klären, wer als Täter dieser Normen in Betracht kommt, nur ein näher bezeichneter Kreis von Amtsträgern einer Partei, jedes Parteimitglied oder überhaupt jedermann? Der Jedermann, der im Zusammenwirken mit Parteivertretern einen Verstoß gegen das Parteienrecht begeht, ist auch möglicher Adressat einer Sanktion. Auch im Hinblick auf Abgrenzungsschwierigkeiten, vor allen Dingen aber deswegen, weil jedes Parteimitglied, auch ohne ein Amt zu bekleiden, als Täter in Betracht kommt, sollten sich die Strafnormen auch an alle, auch an Nichtparteimitglieder, wenden.

Über die Verhängung einer Strafe hat ein Gericht zu entscheiden. Wegen der Nähe des Sachrechts zum Verwaltungsrecht spricht viel dafür, diese Materie einem Verwaltungsgericht zuzuweisen. Angesichts der Hochrangigkeit des Wahlrechts ist an die Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts zu denken. Das Initiativrecht für ein solches Aberkennungsverfahren sollte beim Bundestagspräsidenten liegen als derjenigen Stelle, welche für die Verteilung der staatlichen Mittel an die Parteien und für die Verhängung der Sanktionen parteirechtlicher Art zuständig ist.

VIII. Verfahren und Organisation der staatlichen Parteienfinanzierung und der Sanktionierung des Parteiengesetzes

1. Zuständige Stelle für Mittelvergabe und Sanktionsverhängung

Im Zuge der öffentlichen Auseinandersetzung um die zu Tage getretenen Finanzaffären bei der CDU wurde wiederholt in Zweifel gezogen, ob der Bundestagspräsident das geeignete Organ dafür sei, das Parteiengesetz anzuwenden, über die Vergabe der Mittel an die Parteien zu entscheiden und insbesondere auch über Sanktionen in Gestalt von Anspruchskürzungen bei den staatlichen Mitteln zu befinden.

Bei der Diskussion um die angemessene organisatorische Zuordnung dieser Aufgaben dürfte unbestritten sein, dass die zuständige Stelle möglichsie Unabhängigkeit genießen sollte. Wer über die Zuteilung der staatlichen Mittel und insbesondere auch über die Verhängung von Sanktionen zu entscheiden vermag, sollte institutionell

abgesichert sein gegenüber dem zu erwartenden politischen Druck und den verschiedensten denkbaren Versuchen der Einflussnahme.

Damit scheiden Instanzen innerhalb der Verwaltung aus. Auch eine Zuständigkeit des Bundeswahlleiters wird hier nicht befürwortet. Dieser ist nur in seiner Funktion als Bundeswahlleiter unabhängig, dienstrechtlich aber ein abhängiger Beamter, welcher der Rechtsaufsicht des Bundesinnenministers untersteht. Auch wenn man dies für die ggf. neu zu übertragende Aufgabe änderte, so bleibt der Bundeswahlleiter doch ein Karrierebeamter, für den die institutionelle Vermutung voraussetzenden Gehorsams gegenüber den Wünschen seiner Oberen und deren Partei nicht fern liegend ist.

Der Bundespräsident sollte nicht mit dieser Aufgabe befasst werden, um ihn aus eventuellen Auseinandersetzungen und auch Prozessen herauszuhalten. Eine Partei, die mit Sanktionen belegt wird, kann selbstverständlich hiergegen auf dem Rechtsweg vorgehen und diese Möglichkeit impliziert auch, dass die Partei dort obsiegen kann. Ein Bundespräsident, der in einer so heiklen parteipolitisch umstrittenen Angelegenheit aber gerichtlich bestätigt bekommt, eine rechtswidrige Entscheidung getroffen zu haben, hat unvermeidlicherweise einen Ansehensverlust erlitten.

Die Einrichtung des Bundesrechnungshofes ist auf andere Aufgaben hin spezialisiert. Wenn der Bundesrechnungshof zum einen im herkömmlichen Sinne „die Rechnungen prüft“, so ist diese Aufgabe für die Parteien den Wirtschaftsprüfern übertragen worden. Eine nachgeschaltete Kontrolle gleicher Zielrichtung erscheint nicht sehr sinnvoll, zumal es bislang keine hinreichenden Anhaltspunkte dafür gibt, dass die Wirtschaftsprüfer der Parteien ihre Aufgabe systematischerweise nicht korrekt erfüllt hätten. Gegen Nichtbuchungen, gefälschte Belege und schwarze Kassen helfen die Prüfer des Bundesrechnungshofes ebenso wenig wie Wirtschaftsprüfer. Die zunehmend darüber hinausgehende Spezialisierung des Bundesrechnungshofs, ein Ratgeber für die ökonomische Erfüllung von Staatsaufgaben zu sein, hat mit der hier in Rede stehenden Aufgabe nichts zu tun, zumal es dem Bundesrechnungshof an aus seiner bisherigen Tätigkeit akkumuliertem Wissen über die politischen Parteien gebricht.

Im Ergebnis schlage ich vor, die Zuständigkeit für die einschlägigen Entscheidungen beim Bundestagspräsidenten zu belassen. Die Inhaber dieses Amtes und der ihm zugeordnete Apparat haben eine hinreichende Nähe zum politischen Prozess und zu den Parteien, um deren Besonderheiten zu kennen, auch ist hier im Laufe der Jahre und Jahrzehnte spezifischer Sachverstand angewachsen. Ergänzend ist daran zu denken, eine Kooperation mit einer unabhängigen wissenschaftlichen Einrichtung zu installieren oder auch ein eigenes Beratungsgremium auf Dauer zu stellen, sowie der bisherigen Kommission unabhängiger Sachverständiger eine formale Beobachteraufgabe zuzuweisen (dazu sogleich).

Der bisweilen geäußerte Vorwurf, die Person des Bundestagspräsidenten sei wegen ihrer Mitgliedschaft in einer politischen Partei notwendigerweise in der Amtsführung

auch parteilich und deswegen für die Entscheidungen über Parteien, sowohl über die eigene wie über die konkurrierenden, disqualifiziert, kann nicht geteilt werden, muss im Gegenteil zurückgewiesen werden. Die parlamentarische Demokratie lebt davon, dass öffentliche Ämter zwar von Parteivertretern besetzt werden, aber zugleich hält sie entschieden daran fest, dass die Amtsführung dem Gemeinwohl verpflichtet ist und über Parteiloyalitäten hinausgehen muss. Über die Bestimmung des Gemeinwohls wird öffentlich und darf auch öffentlich gestritten werden – typischerweise auch nach parteipolitischen Linien. Der Anspruch, der Amtsinhaber habe gemeinwohlorientiert zu entscheiden, darf aber nicht aufgegeben werden. Dies ist auch deswegen keine lebensfremde Fiktion, weil in diesen Positionen unter öffentlicher Kontrolle agiert wird. Es zeichnet geradezu eine parlamentarische Demokratie aus, dass auch heikle, das heißt, bestreitbare Entscheidungen nach öffentlicher Auseinandersetzung und unter öffentlicher Aufsicht getroffen werden. Dies ist hier um so mehr hinzunehmen, als es sich nicht um rein politische Entscheidungen handelt, sondern in erster Linie um die Anwendung des geltenden Rechts, dessen Korrektheit durch die unabhängigen Gerichte nachgeprüft werden kann. Die Einführung eines differenzierten Sanktionenkatalogs reduziert zudem die Entscheidungsspielräume des Bundestagspräsidenten bei Reaktionen auf Fehlverhalten einer politischen Partei.

Auch systematisch erscheint der Bundestagspräsident die richtige Instanz zu sein, handelt es sich bei den gegen eine Partei zu verhängenden Sanktionen in Gestalt von Anspruchsminderungen auf Staatsleistungen um eine Art von „Verwaltungsstrafen“, die zur Funktionssicherung des Parteiwesens verhängt werden. Die Aufgabe ist insofern im groben vergleichbar mit derjenigen der Gewerbesaufsicht, welche die Ordnungsgemäßheit des Wirtschaftslebens kontrolliert nach den Maßstäben des einschlägigen Rechts. Letztlich geht es immer um die Sicherung eines Parteilebens, welches den Verfassungserwartungen entspricht.

2. Antragserfordernis und Antragsfristen

a) Vereinfachung der bisherigen Rechtslage

Die bisherige Rechtslage ist im Hinblick auf die Notwendigkeit einer Beantragung der staatlichen Mittel durch die Komplikation gekennzeichnet, dass nach § 20 I 1 und 2 PartG die den Parteien zustehenden Abschlagszahlungen separat zu beantragen sind von der Festsetzung und Auszahlung der staatlichen Mittel selbst, die nach § 19 I PartG zu beantragen sind. Diese Konstellation ist, wie sie sich in der Vergangenheit mehrfach bestätigt hat, durchaus anfällig für Fehler der Parteien, und zwar derart, dass nur der Antrag auf Abschlagszahlungen gestellt wird, nicht aber derjenige auf Erhalt der Mittel selbst. Wenn das Bundesverwaltungsgericht nun im Fall der FDP gemeint hat, das Gesetz so auszulegen zu können, dass der Antrag auf Erhalt der Abschlagszahlungen auch den Antrag auf die Mittel selbst enthalte,

BVerwG, NJW 2000, 3728 ff.,

so ist diese Lesart zwar in der Sache vernünftig, mit dem Wortlaut des Gesetzes aber kaum in Einklang zu bringen. Die missliche Lage sollte deswegen durch den Gesetzgeber dahin gehend bereinigt werden, dass ausdrücklich im Gesetz festgehalten wird, dass im Antrag auf Abschlagszahlungen auch der Antrag auf Gewährung der staatlichen Mittel selbst liegt.

Die Fristen für das Auszahlungsverfahren sind grundsätzlich unverändert zu lassen. Der Rechenschaftsbericht sollte also wie bisher nach § 23 II 3 PartG bis zum 30. September für das jeweils vorangegangene Jahr einzureichen.

b) Nachbesserungsmöglichkeiten

Auf – begründeten – Antrag hin kann einer Partei eine Verlängerung bis zum 31. Dezember des laufenden Jahres für die Einreichung des Rechenschaftsberichts gewährt werden. Die Regelung des § 23 II 4 PartG ist also beizubehalten. Bis zum 31. Dezember eines Jahres prüft der Präsident des Deutschen Bundestages die Korrektheit des Rechenschaftsberichts, was auch jetzt geltendes Recht ist, § 23 III 1 PartG. Wenn bei dieser kursorischen Prüfung auf die formale und, soweit dies überhaupt möglich ist, die materielle Korrektheit des Rechenschaftsberichts Bedenken entstehen, so weist der Präsident des Deutschen Bundestages die betreffende Partei auf diese hin und gibt ihr die Möglichkeit zu Nachbesserungen bis zum 31. Dezember des laufenden Jahres. Damit verkürzt sich die Nachbesserungsmöglichkeit für eine Partei, die nicht bis zum 30. September ihren Rechenschaftsbericht abgeliefert hat, entsprechend; möglicherweise kann, wenn sie allzu kurzfristig vor Jahresende den Bericht eingereicht hat, die Prüfung durch den Bundestagspräsidenten nicht mehr stattfinden und ihr somit die Nachbesserungsmöglichkeit nicht zur Verfügung stehen. Dies ist aber hinzunehmen, die reguläre Pflicht zur Abgabe des Rechenschaftsberichts geht auf den 30. September.

Die Nachbesserungsmöglichkeit, auch auf Hinweis des Bundestagspräsidenten hin, ist insofern systemgerecht, als es nicht Ziel der staatlichen Pflicht zur Abgabe eines korrekten Rechenschaftsberichts ist, die Parteien ggf. mit Sanktionen zu belegen, sondern vielmehr, die Öffentlichkeit möglichst korrekt zu informieren. Das primäre Ziel ist also ein korrekter Rechenschaftsbericht und nicht die Abstrafung einer Partei, die einen Fehler begangen hat.

c) Keine zeitliche Stufung bei den Rechtsfolgen

Entgegen der bisherigen Rechtslage ist keine Stufung bei den Rechtsfolgen mangels des Eingangs eines korrekten Rechenschaftsberichts mehr vorzusehen. Die Abstufung in der Sanktion, die bislang durch die Vorschriften in § 23 IV PartG und § 19 IV PartG erreicht wurde, soll nach dem hier vertretenen Vorschlag künftig dadurch erfolgen, dass ein in sich gestufter Katalog von Sanktionen eingeführt wird, welcher die Modifizierungen je nach Schwere der Verfehlungen enthält. Dass ein weiteres Jahr den Parteien eingeräumt wird, um einen korrekten Rechenschaftsbericht einzuräumen, erscheint unveranlasst, auch im Hinblick auf die Bilanzierungsvorschriften in der Wirtschaft.

Falls kein oder kein formal ordnungsgemäßer Rechenschaftsbericht bis zum 31. Dezember des auf das Rechnungsjahr folgenden Jahres eingereicht wird, ist der Anspruch auf Staatsmittel für eine Partei verfallen.

Im Gegensatz zur bisherigen Rechtslage, wonach der Rechenschaftsbericht auch inhaltlich richtig sein musste, werden inhaltliche Fehler jetzt nicht mit dem Wegfall des Anspruches sanktioniert, sondern durch im Einzelnen vorgesehene Strafen in Gestalt von Anspruchsminderungen für spezifische Fehler geahndet. Das differenzierte Sanktionenrecht ersetzt also den Pauschalverlust der Staatsmittel wegen Nichterfüllung der Voraussetzungen für die staatliche Finanzierung.

3. Kein Wirtschaftsprüfer nötig bei kleinen Parteien mit niedrigem Budget?

Dem Vernehmen nach verzichten kleine Parteien auf die Einreichung eines durch einen Wirtschaftsprüfer testierten Rechenschaftsberichts – und damit auf die ihnen zustehenden Staatsmittel – weil die Kosten für einen Wirtschaftsprüfer die zu erwartenden Staatsmittel ganz oder weitgehend egalalisieren.

Der Rechenschaftsbericht kann immerhin nach § 23 II 2 PartG auch von einem vereidigten Buchprüfer geprüft werden, wenn die Voraussetzungen des § 18 IV 1 1. Halbsatz nicht erfüllt sind, das heißt also, wenn eine Partei nicht bei einer Europa- oder Bundestagswahl mindestens 0,5 % oder 1 % bei der Landtagswahl erhalten hat.

In Ansehung dieser Misslichkeit könnte an eine staatliche Beihilfe zur Tragung der Wirtschaftsprüferkosten gedacht werden, ähnlich der Prozesskostenhilfe. Auch kommt in Betracht, die Notwendigkeit des Testates eines Wirtschaftsprüfers erst von einem höheren Schwellenwert an zu begründen.

Eine systematisch weiter reichende und grundsätzlich vorzugswürdige Lösung liegt darin, eine Staffelung in der Staatsfinanzierung in der Weise einzuführen, dass kleine Parteien relativ mehr Staatsgeld für Wählerstimmen bekommen, um ihnen den Zutritt zur Konkurrenz zu erleichtern und, in objektiver Betrachtung, welche auch die Rechtfertigung für dieses Vorgehen enthält, um die Konkurrenz zwischen den Parteien durch niedrige Zutrittschancen zu schärfen oder jedenfalls zu erhalten (s. oben 4. Teil I. 1 a bb, 3 b). In einer solchen degressiven Ausgestaltung könnte die finanzielle Basislast, welche die Verpflichtung zur Einschaltung eines Wirtschaftsprüfers bedeutet, ohne Sonderregelungen abgefangen werden und zur gleichen Zeit auch eine Vorkehrung zur Offenhaltung des politischen Wettbewerbs im Finanzierungssystem eingebaut werden.

4. Wechseln des Wirtschaftsprüfers nach längstens fünf Jahren

Die Vertrautheit mit einem Gegenstand und insbesondere zwischen den handelnden Personen reduziert nach aller Erfahrung die Schärfe einer Kontrolle. Deswegen sollte es den Parteien zur Pflicht gemacht werden, nach einer

gewissen Zeit die Prüfung des Rechenschaftsberichts von einem anderen Wirtschaftsprüfer oder einer anderen Wirtschaftsprüfungsgesellschaft vornehmen zu lassen. Zugleich ist freilich auch zu sehen, dass es für Wirtschaftsprüfer eine mühsame Arbeit darstellt, sich in die Besonderheiten einer politischen Partei einzuarbeiten. Dem Hinweis aus Wirtschaftsprüferkreisen, es rentiere sich für einen Wirtschaftsprüfer erst, eine politische Partei zu prüfen, wenn der Einarbeitungsaufwand sich über mehrere Jahre hin amortisieren könne, ist dadurch Rechnung zu tragen, dass die Frist, für welche ein Wirtschaftsprüfer bestellt werden darf, auf fünf Jahre zu bemessen ist.

5. Zukünftige Aufgabe der Parteienkommission

Schließlich sind noch Überlegungen anzustellen hinsichtlich der zukünftigen Aufgaben der vom Bundespräsidenten

ten zu berufenden Kommission unabhängiger Sachverständiger (§ 18 VI PartG). Der jetzige Zuschnitt einer Stelle zur Ermittlung einer parteispezifischen Preissteigerung ist infrage zu stellen. Der hierfür vorgesehene Aufwand und eingesetzte Sachverstand stehen in keinem Verhältnis zum Steuerungsgewinn gegenüber einer Anlehnung an die allgemeine Inflationsrate. Stattdessen sollte die Kommission die Aufgabe übertragen bekommen, Entwicklungen des Parteienrechts und der Praxis der Parteienfinanzierung zu beobachten und hierzu einen jährlichen Bericht vorzulegen. Die Kommission würde auf diese Weise den Grundansatz des PartG fortführen, Kontrolle durch Öffentlichkeit sicherzustellen. Daneben wäre es angeraten, der Kommission den befristeten Auftrag einer Evaluation der gesamten Politikfinanzierung zu erteilen. Hierbei wären Vorschläge zu einer rechtlichen Regulierung zu entwickeln, die den Gesamtzusammenhang in den Blick zu nehmen.

Fünfter Teil: Ausblick

1. Anschluss an die europäische Ebene

Angesichts der fortschreitenden europäischen Einigung muss, wenn die Politik weiterhin demokratisch beeinflussbar und kontrollierbar sein soll, die Aktivität der politischen Parteien auch auf die europäische Ebene der Politikformulierung ausgeweitet werden. Dem entspricht auch der Parteienartikel des Artikel 191 EGV. Wie im nationalen Bereich stellt sich auch im europäischen die Frage nach den Finanzquellen der Parteien. Bislang leben die europäischen politischen Parteien, die ja weitgehend nur Parteiverbände der nationalen Parteien sind, aus Mitteln der ihnen zuzuordnenden Fraktionen im Europäischen Parlament – eine rechtlich sehr zweifelhafte Finanzquelle für die europäischen Parteien. Auch wenn dies hier nicht der Ort ist, die Finanzierung der europäischen Parteien zu erörtern und weiter zu treiben, sollte bereits in jetzigem Zusammenhang die europäische Dimension der künftigen Parteitätigkeit in Blick behalten werden und Überlegungen angestellt werden, wie die nationale Parteienfinanzierung mit der europäischen koordiniert werden kann. Angesichts der Notwendigkeit, eine solche europäische Parteienfinanzierung europaweit zu diskutieren, ist die deutsche Parteienfinanzierung nur begrenzt zur Lösung dieses Problems geeignet, doch soll hier immerhin die Diskussion angestoßen werden. Primär ist hier die EU selbst gefordert, mit dem Vorschlag der Kommission für eine Verordnung über die Satzung und Finanzierung europäischer politischer Parteien vom 13. Februar 2001 ist hier ein erster Schritt gemacht.

Ein ergänzender mitgliedstaatlicher Ansatz besteht darin, staatliche Mittel, die für die errungenen Wählerstimmen bei Europawahlen vergeben werden, ganz oder zu einem bestimmten Teil an europäische Parteien weiterzureichen, unter weiteren Voraussetzungen, welche die vertikale Integration der Parteien befördern. Die Beschränkung ei-

ner Teilfinanzierung von Europäischen Parteien durch die öffentliche Hand auf die EU empfiehlt sich dagegen nicht, weil diese Vorgehensweise die erwünschte Verzahnung von mitgliedstaatlicher und europäischer Parteiebene kaum befördert.

2. Konkurrenzklagerechte

Vertrauen ist gut, Kontrolle ist besser. Diese leninistische Maxime hat in Finanzdingen manches für sich, in gesteigertem Maße dürfte dies für die Finanzen der unter Wettbewerbsbedingungen agierenden Parteien gelten. Deswegen sind die Parteien gut beraten, innerparteiliche Kontrollen des Finanzwesens zu unterhalten und auch aus staatlicher Sicht empfiehlt es sich, über die Einhaltung der einschlägigen Vorschriften zu wachen, durch die Notwendigkeit des Testats eines Wirtschaftsprüfers und durch die Kontrolle durch den Bundestagspräsidenten.

Kontrolle wird in dem Maße aktiviert werden, in dem die Kontrolleure motiviert sind und in dem sie über notwendige Informationen verfügen. Das Informationsproblem soll durch die Publizitätspflichten der Parteien mindestens zum Teil gelöst werden, das Verbot bestimmter Praktiken macht Geheimnisse anfällig für spektakuläre Enthüllungen, so dass immer wieder mit dem Zutagetreten von Informationen über die tatsächlich praktizierte Parteienfinanzierung gerechnet werden muss. Die Mitakteure im Feld des politischen Wettbewerbs verfügen zudem auch über ein besonderes Know-how auf diesem Gebiet und haben gegenüber anderen Akteuren einen Informationsvorsprung. Das Motivationsproblem der Kontrolle darf bei der parteipolitischen Konkurrenz als gelöst betrachtet werden. Es ist im höchsten Eigeninteresse einer Partei, einer konkurrierenden Partei Rechtswidrigkeiten im Finanzbereich nachzuweisen, zumal dann, wenn diese

durch die Öffentlichkeit und durch die staatlichen Instanzen abgestraft werden.

Damit drängen sich die Konkurrenzparteien als Kontrolleure über die Einhaltung der einschlägigen Vorschriften durch eine Partei geradezu auf. Diese Kontrolle kann dadurch effektiv werden, dass Konkurrenzparteien ein Klagerecht eingeräumt wird gegen staatliche Entscheidungen, welche einer Partei Finanzmittel zusprechen. Nach bisheriger Rechtslage sind Klagerechte geknüpft an die Voraussetzung einer Verletzung in eigenen Rechten. Dies ist nach bisher vorherrschender Auffassung nur dann der Fall, wenn die Mittel, die einer anderen Partei rechtswidrigerweise zuerkannt worden sind, bei rechtmäßiger Verteilung der klagenden Partei zugekommen wären. Diese Sichtweise verkennt, dass mit der illegalen Handlungsmöglichkeit selbst bereits Vorteile verknüpft sind, die sich für eine andere Partei als Nachteil darstellen. Im zivilen Wettbewerbsrecht ist es anerkannt, dass niemand einen Vorteil aus einer Rechtsverletzung ziehen darf („Kein Vorsprung durch Rechtsbruch!“). Um dem entgegenzuwirken, werden Klagerechte für die Konkurrenz eingeräumt. Dies sollte auch im öffentlichen Recht anerkannt werden. Bereits *de lege lata* ist mit der gegebenen Begründung eine Verletzung eigener Rechte darstellbar, die Brücke hierfür bildet die Erwägung, es gebe ein subjektives Recht auf chancengleichen Wettbewerb, wobei die Wettbewerbsbedingungen durch die einschlägigen Rechtsnormen definiert sind. Um allen Zweifeln von vornherein entgegenzuwirken, ist eine Konkurrentenklage im Parteienrecht des Inhalts einzuführen, dass eine Konkurrenzpartei klagebefugt ist gegen alle behördlichen Entscheidungen, die eine andere Partei betreffen, wenn sie vorträgt, jene staatliche Entscheidung sei rechtswidrig; dies jedenfalls in all den Fällen, in denen es um Rechtsvorschriften geht, die als wettbewerbserheblich eingestuft werden können.

3. Gesamtzusammenhang der Politikfinanzierung

Die bisherigen Ausführungen konzentrierten sich auf die Parteienfinanzierungen im engeren Sinne, sie müssen aber immer in Zusammenhang gestellt werden mit den sonstigen staatlichen Leistungen zur Finanzierung des politischen Bereichs („Politikfinanzierung“), also etwa der Fraktionsfinanzierung. Dabei geht es in normativer Betrachtung um die Ehrlichkeit bei der Einhaltung der rela-

tiven wie auch der absoluten Obergrenze für die staatliche Parteienfinanzierung. Dies soll nicht als ein Plädoyer gegen Fraktionsfinanzierung und Ähnliches verstanden werden, wohl aber für eine Gesamtbetrachtung dieser Leistungen der Politikfinanzierung. Ob daraus auch eine Gesamtdeckelung all dieser Leistungen resultieren sollte, bedarf der näheren Erörterung. Eine solche Gesamtdeckelung verminderte jedenfalls den Anreiz, eine „Quersubventionierung“ zwischen den verschiedenen Bereichen der Politik zu betreiben und dadurch die bestehenden Regelungen zu unterlaufen.

Diese sonstigen Leistungen der Politikfinanzierung sind auch zu beachten im Hinblick auf die innerparteiliche Demokratie. Die Stärke der Fraktion, die in einer ausgezeichneten finanziellen und personellen Ausstattung liegt, verschiebt innerparteilich das Gewicht zu den Fraktionen als Gruppen der Parteilite und lässt tendenziell die Basis der Partei relativ schwächer werden. Solche Auswirkungen der relativen Finanzausstattung sind jedenfalls zu sehen und zu bedenken.

Schließlich ist auch unter dem Gesichtspunkt der Offenhaltung der Konkurrenz eine Begrenzung der staatlichen Politikfinanzierung insgesamt erstrebenswert. Tatsächlich antretende neue Parteien oder auch nur virtuelle Wettbewerbschancen im Sinne eines möglichen Marktzutritts dürfen nicht durch Leistungen benachteiligt bzw. gemindert werden, die nur den bereits erfolgreichen Parteien zukommen können.

Dieser sachliche Zusammenhang wird nur teilweise von der formellen Materie des Parteienrechts abgedeckt. Deswegen sind die Verknüpfungspunkte mit anderen Regelungsmaterien mit besonderer Sorgfalt zu beachten und auch auf anschlussfähige, besser sogar in die gleiche Richtung zielende Regelungen in den anderen Rechtsbereichen zu drängen. Dies betrifft in erster Linie die Fraktionsfinanzierung, die Finanzierung der parteinahen Stiftungen, die Unterstützung für die Jugendorganisationen der Parteien, am Rande aber auch das Abgeordnetenrecht.

Welche Anstrengungen man auch unternimmt – das Recht der Parteienfinanzierung ist eine Materie, die nach aller Voraussicht keine bleibende kodifikatorische Regelung finden wird, die über Jahrzehnte Bestand hat. Immer wieder wird gegen dieses Recht verstoßen werden, welches selbst auch an der Dynamik des politischen Prozesses teil hat und deswegen den Charakter einer immer zu reformierenden Materie haben dürfte.

Vorschläge zur Rechnungslegung der Parteien und Prüfung ihrer Rechenschaftsberichte aus betriebswirtschaftlicher Sicht

Univ.-Prof. Dr. Lothar Streitferdt

– Hamburg im Mai 2001 –

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Vorwort	96
1. Zielsetzung	97
2. Die spezifischen Rahmenbedingungen für die Rechnungslegung der Parteien	97
2.1 Zur Entwicklung der Rechnungslegung der Parteien	97
2.2 Die aktuell diskutierten Mängel	97
2.3 Der allgemeine Zweck der Rechnungslegung der Parteien	98
3. Kameraler oder doppischer Rechnungsstil	98
3.1 Das Dilemma der Vorschriften des Parteiengesetzes	98
3.2 Charakteristika des kameralen Rechnungsstiles	98
3.3 Charakteristika des doppischen Rechnungsstiles	100
3.4 Spezifische Grundsätze für die Rechnungslegung der Parteien	100
3.5 Die Folgen des unklaren Rechnungsstiles des Parteiengesetzes	101
3.5.1 Die Problematik des Begriffes „Einnahme“ in § 26 I PartG	101
3.5.2 Die allgemeine Definition von Einnahmen und Ausgaben	102
3.5.3 Das Geldvermögen als zugehörige Bestandsgröße zu Einnahmen und Ausgaben	102
3.5.4 Die Berechnungen von Strobel	102
3.5.5 Probleme mit dem Rechnungsverbund in den Rechenschaftsberichten der Parteien	103
3.6 Das Geldvermögen als Teil des Gesamtvermögens	106
4. Vorschlag: Doppischer Rechnungsstil für die Rechnungslegung der Parteien	108
4.1 Der doppische Rechnungsstil als Folge der Regelung im Grundgesetz	108
4.2 Grundlegende Vor- und Nachteile der doppischen Verbundrechnung und Beurteilung der Praktikabilität des Vorschlages „Doppischer Rechnungsstil“	108
4.3 Die Drei-Komponenten-Verbundrechnung als Zukunftsperspektive	109
4.3.1 Die Finanzrechnung als dritte Komponente	109
4.3.2 Der Einführungsaufwand als entscheidender Nachteil	112
5. Vorschläge zur Weiterentwicklung der Rechnungslegung der Parteien im Rahmen des doppischen Rechnungsstiles	112
5.1 Grundlegende Vorbemerkungen	112

	Seite
5.2 Die Rechenschaftslegung der Parteien für die Gliederungen der Parteien nach § 24 I Sätze 3 bis 5 PartG	112
5.3 Vorschlag für den Ersatz der Einnahmenrechnung nach § 24 II PartG durch eine Ertragsrechnung	113
5.4 Vorschlag für den Ersatz der Ausgabenrechnung nach § 24 III PartG durch eine Aufwandsrechnung	113
5.5 Vorschlag für die Weiterentwicklung der Vermögensrechnung nach § 24 IV PartG	113
5.5.1 Ersatz der Begriffe Besitzposten, Gesamtbesitzposten und Gesamte Schulden durch die Begriffe Vermögensposten, Bruttovermögen und Schulden	113
5.5.2 Die Einführung von Rechnungsabgrenzungsposten	116
5.5.3 Die Aufgliederung der Position Finanzanlagen	116
5.5.4 Die Aufgliederung der Position Geldbestände	117
5.5.5 Vorschlag für eine erweiterte Gliederung der Vermögensrechnung	117
5.6 Vorschlag für eine Änderung von § 24 V PartG zum Ausweis der Einzahlungen von natürlichen Personen und zur Änderung von § 18 III 1 Nr. 3	117
5.7 Vorschlag zur Änderung und Erweiterung der dem Rechenschaftsbericht voranzustellenden Zusammenfassung nach § 24 VI PartG	118
5.8 Änderung von § 24 IX PartG	118
6. Vorschläge zu den Grundsätzen der Bewertung des Vermögens und der Schulden der Parteien	119
6.1 Die unklaren Vorschriften des Parteiengesetzes	119
6.2 Die unklare Bewertung in den Rechenschaftsberichten der Parteien	119
6.3 Vorschläge für die Bewertung des Vermögens und der Schulden der Parteien	120
6.3.1 Vorbemerkungen	120
6.3.2 Vorschlag für einen zehnten Absatz in § 24 PartG	121
7. Vorschläge zu Änderungen der §§ 26 bis 28 PartG, insbesondere zur Frage des Saldierungsgebotes nach § 27 II 1 PartG	122
7.1 Vorschläge zu Änderungen des § 27 PartG und zum Saldierungsgebot	122
7.2 Vorschläge zu Änderungen des § 26 PartG	123
7.2.1 Vorbemerkungen	123
7.2.2 Vorschlag zur Änderung von § 26 I PartG	123
7.2.3 Vorschlag zur Änderung von § 26 II PartG	123
7.2.4 Vorschlag zur Änderung von § 26 III PartG	124
7.2.5 Vorschlag zur Änderung von § 26 IV und V PartG	124
7.3 Vorschlag zur Änderung von § 28 PartG Pflicht zur Buchführung	124
8. Vorschläge für Änderungen in den §§ 18, 19 und 25 PartG	124
8.1 Änderungen in § 18 PartG	124
8.2 Änderungen in § 19 PartG	124
8.3 Anmerkungen zu § 25 PartG Spenden	125
9. Überlegungen zum Rechnungskreis	125
9.1 Vorbemerkungen	125
9.2 Unterorganisationen	125
9.3 Beteiligungen	125
10. Die Prüfung der Rechenschaftsberichte der Parteien	126
10.1 Vorbemerkungen	126
10.2 Die Qualifikation des Prüfers nach § 23 II PartG	127
10.3 Bestellung der Prüfer	127
10.4 Auswahl des Prüfers	127
10.5 Der Umfang der Prüfung nach § 29 I PartG	128
10.6 Prüfungsbericht und Prüfungsvermerk	128
10.7 Strafvorschriften	128

	Seite
11. Forderung nach einem „true and fair view“ und nach Mindestangaben in den Erläuterungen	129
12. Ergebnisse	130
Verzeichnis der Quellen	131
Abbildungsverzeichnis	
Abb. 1: Das Grundkonzept des kameralen Rechnungsstiles	99
Abb. 2: Grundkonzept des doppischen Rechnungsstiles bei einer Zwei-Komponenten-Verbundrechnung	101
Abb. 3: Einnahmen- und Ausgabenrechnung und Geldvermögensrechnung im Verbund	103
Abb. 4: Vermögensrechnung (Gesamtvermögensrechnung)	107
Abb. 5: Drei-Komponenten-Verbundrechnung	110
Tabellenverzeichnis	
Tab. 1 (Teil 1): Reinvermögenvergleich für die Bundestagsparteien für die Jahre 1994 bis 1998	104
Tab. 1 (Teil 2): Reinvermögenvergleich für die Bundestagsparteien für die Jahre 1994 bis 1998	105
Tab. 2 (Teil 1): Beteiligungen der DDVG (Deutsche Druck- und Verlagsgesell- schaft mit beschränkter Haftung) zum 31. Dezember 1997 in Anlehnung an Strobel, W., Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 4. Juli 2000, S. 15	114
Tab. 2 (Teil 2): Beteiligungen der DDVG (Deutsche Druck- und Verlagsgesell- schaft mit beschränkter Haftung) zum 31. Dezember 1997 in Anlehnung an Strobel, W., Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 4. Juli 2000, S. 15	115

Vorwort

Die gegenwärtige Form der Rechenschaftsberichte der politischen Parteien, so wie sie vom Präsidenten des Deutschen Bundestages jährlich veröffentlicht werden, ist das Ergebnis einer Entwicklung, die sehr wesentlich durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes, durch die Gesetzgebung und durch die Praxis der Parteien und der Bundestagsverwaltung geprägt worden ist. Die Rechenschaftsberichte informieren auf leicht verständliche Weise über spezifisch definierte Einnahmen und Ausgaben und über spezifische Vermögensbestände der Parteien. Die Aufmerksamkeit, die diesen Rechenschaftsberichten in der Öffentlichkeit zuteil wurde, war lange Zeit eher gering.

Seit Ende 1999 bekannt wurde, dass eine Partei einige Spenden und bestimmte Vermögensbestände in ihren Rechenschaftsberichten nicht ausgewiesen hat, ist eine sehr rege, zum Teil emotionale Diskussion darüber entbrannt, was von den Rechenschaftsberichten der Parteien zu fordern sei und wie sie konkret gestaltet werden sollen. Mit dem folgenden Gutachten verfolge ich nicht das Ziel, diese umfangreiche Diskussion im Detail wiederzugeben und alle Anregungen und Vorschläge zu kommentieren und zu würdigen. Ich zeige vielmehr, dass die Vorgehensweise, die Rechenschaftsberichte von Fall zu Fall weiter zu entwickeln, dazu geführt hat, dass in den Rechenschaftsberichten der Parteien versucht wird, eine am kamerale Rechnungsstil orientierte Einnahmen- und Ausgabenrechnung mit einer an der handelsrechtlichen Bilanz orientierten Vermögensrechnung zu verbinden. Eine solche Verbindung des kamerale Rechnungsstiles mit dem Rechnungsstil der doppelten Buchhaltung führt zu vielen großen Schwierigkeiten. Dies haben insbesondere die Erfahrungen mit der Rechnungslegung der Städte und Gemeinden gezeigt, bei der auch über Jahrzehnte hinweg versucht worden ist, den kamerale Rechnungsstil mit dem Rechnungsstil der doppelten Buchführung zu verbinden. Im Ergebnis hat das dazu geführt, dass die Städte und Gemeinden in Deutschland und in den entwickelten Industrieländern zur doppelten Buchführung übergegangen sind oder übergehen.

Im vorliegenden Gutachten komme ich zu dem Ergebnis, dass die Drei-Komponenten-Verbundrechnung, so wie sie für die Städte und Gemeinden entwickelt worden ist, für die Parteien im gegenwärtigen Zeitpunkt zu aufwendig ist, dass es aber gute Gründe dafür gibt, die Rechnungslegung der Parteien in der Form einer systematisch einwandfreien Zwei-Komponenten-Verbundrechnung zu führen. Zur Verwirklichung einer solchen Konzeption erarbeite ich eine Reihe von Vorschlägen. Die Vorschläge basieren auf einem Entwurf dieses Gutachtens vom November 2000 und vielfältigen Diskussionen, die in der Zeit vom November 2000 bis zum April 2001 mit der Parteienfinanzierungskommission, den Schatzmeistern der Parteien, der Bundestagsverwaltung und vielen engagierten, sachkundigen Gesprächspartnern geführt wurden. An dieser Stelle danke ich allen Diskussionspartnern und Gesprächspartnern für wertvolle Anregungen und Hinweise.

Ich hoffe, dass unser aller Bemühen belohnt wird durch ein gutes Ergebnis und zwar:

1. Durch eine zweckmäßige, systematisch einwandfreie Konzeption der Rechnungslegung der Parteien,
2. durch informative Rechenschaftsberichte der Parteien in der Zukunft und
3. durch eine angemessene Prüfung der Rechenschaftsberichte, sodass die Informationen, die sie enthalten, noch zuverlässiger und besser interpretierbar werden als bisher.

1. Zielsetzung

Die Rechnungslegung der Parteien und die Prüfung der Rechenschaftsberichte der Parteien sind in die Kritik geraten. Denn obwohl geprüfte Rechenschaftsberichte vorliegen, hat sich in einigen bekannt gewordenen Fällen nachträglich herausgestellt, dass über Jahre hinweg wichtige finanzielle Transaktionen und wirtschaftliche Sachverhalte aus den Rechenschaftsberichten der Parteien nicht oder nicht ausreichend klar zu erkennen sind, sodass die vom Grundgesetz in Artikel 21 I 4 geforderte **Transparenz der finanziellen und wirtschaftlichen Verhältnisse der Parteien** nicht oder nur eingeschränkt gegeben ist. Eine fehlende oder eingeschränkte Transparenz der wirtschaftlichen Verhältnisse der Parteien kann aber von großer politischer Bedeutung sein, wenn es aufgrund der mangelhaften Transparenz zu Wettbewerbsverzerrungen im Kampf der Parteien um die Stimmen der Wähler und insbesondere zu Fehleinschätzungen der Wähler über die Parteien kommt.

Die bekannt gewordenen und zurzeit diskutierten Fälle, in denen sich nachträglich herausgestellt hat, dass wichtige finanzielle Transaktionen und wirtschaftliche Sachverhalte aus den Rechenschaftsberichten der Parteien nicht oder nicht ausreichend klar zu erkennen sind, sind von sehr unterschiedlicher Qualität. Sie reichen von solchen Fällen, in denen es sich um Mängel der geltenden Vorschriften im Parteiengesetz handelt, bis zu solchen Fällen, in denen bewusst gegen geltende Vorschriften des Parteiengesetzes verstoßen worden ist. Die im Folgenden zu erarbeitenden Vorschläge zur Rechnungslegung der Parteien und zur Prüfung ihrer Rechenschaftsberichte sollen aufzeigen, wie bestehende Mängel des Gesetzes beseitigt werden können und wie bewusste Verstöße gegen das Gesetz möglicherweise durch Prüfer aufgedeckt oder durch die Androhung von Sanktionen vermieden werden können.

2. Die spezifischen Rahmenbedingungen für die Rechnungslegung der Parteien

2.1 Zur Entwicklung der Rechnungslegung der Parteien

Parteien sind frei gebildete, im gesellschaftlich-politischen Raum wurzelnde Personengruppen, die nach § 1 I 2 PartG eine ihnen nach dem Grundgesetz obliegende und von ihm verbürgte öffentliche Aufgabe zu erfüllen haben. Sie sind keine staatlichen Institutionen, deren Rechnungslegung nach den Vorschriften des Haushaltsrechts erfolgt und sie sind auch keine erwerbswirtschaftlich orientierten Institutionen, die nach den Vorschriften des Handels-, Gesellschafts- und Steuerrechts Rechnung zu legen haben. Aus diesen Gründen hat sich die Rechnungslegung der Parteien in den vergangenen Jahrzehnten mehr oder weniger eigenständig entwickelt. Wesentliche Entwicklungsstufen vollzogen sich Ende der Sechzigerjahre und in den Achtzigerjahren.

Als 1968 das Parteiengesetz in Kraft trat, mussten sich die Parteien seinen Regelungen anpassen und vor allem die Haushalte der regionalen Parteigliederungen in ihre Gesamtrechenschaftsberichte mit einbeziehen, was bis dahin nur bei den Mitgliedsbeiträgen geschehen war.

In den Achtzigerjahren wurde als Ergebnis der Arbeit einer Sachverständigenkommission der Artikel 21 des Grundgesetzes erweitert. Seither müssen die Parteien nicht nur über die Herkunft ihrer Mittel sondern auch über deren Verwendung sowie über ihr Vermögen öffentlich Rechenschaft ablegen. Das damals novellierte Parteiengesetz veränderte die Rechenschaftspflicht umfassend. Die Bestimmungen über die Gliederung der

Einnahmen, der Ausgaben und des Vermögens wurden präzise ausformuliert.

2.2 Die aktuell diskutierten Mängel

Um Vorschläge für die Weiterentwicklung der Rechnungslegung der Parteien und für die Prüfung ihrer Rechenschaftsberichte aus betriebswirtschaftlicher Sicht zu erarbeiten, sind zunächst die geltenden Vorschriften aus betriebswirtschaftlicher Sicht auf ihre Zweckmäßigkeit hin und auf ihre Konsistenz hin zu überprüfen. Besonderes Augenmerk ist bei dieser Überprüfung auf die Problembereiche zu richten, die in der gegenwärtigen Diskussion sehr gegensätzlich diskutiert werden.

Das ist zum einen die Frage nach dem **Rechnungsstil**. Soll für die Rechnungslegung der Parteien der kamerale Rechnungsstil der Behörden und Ämter der Gebietskörperschaften zur Anwendung kommen oder der Rechnungsstil der doppelten Buchführung (doppischer Rechnungsstil), der in der Privatwirtschaft verwendet wird. Da sich diese beiden Rechnungsstile sehr grundsätzlich unterscheiden, kann man nur sehr begrenzt ein sowohl als auch anstreben. Vielmehr muss man sich für den einen oder den anderen Rechnungsstil entscheiden, und man kann dann bei der konkreten Ausgestaltung der Rechnungslegung im System des jeweiligen Rechnungsstiles spezifische Informationsbedürfnisse von Individuen und Gruppen von Individuen berücksichtigen.

Zum Zweiten ist die Frage nach den zweckmäßigerweise zu fordernden **Wertansätzen für langlebige Wirtschaftsgüter** zu klären, weil durch die Anwendung des Niederstwertprinzips erhebliche stille Reserven entstehen können.

Zum Dritten ist zu prüfen, ob die in § 27 II PartG geregelte Ausnahme vom **Grundsatz der Einzelbewertung**, vom Grundsatz des Bruttoausweises und vom Verbot der Saldierung zweckmäßig und sinnvoll ist.

Die vierte zurzeit sehr kontrovers diskutierte Frage ist die Frage nach dem **Rechnungskreis**, das heißt die Frage nach den organisatorischen Einheiten, welche in die Rechnungslegung der Parteien mit einbezogen werden sollen, um bestehende Einflusspotenziale und Abhängigkeiten transparent zu machen.

Schließlich sind die Vorschriften über die **Prüfung der Rechnungslegung** zu untersuchen.

Die Ergebnisse der Bestandsaufnahme sollen zu konkreten Vorschlägen zur Weiterentwicklung der Rechnungslegung und Prüfung der Parteien führen.

2.3 Der allgemeine Zweck der Rechnungslegung der Parteien

Die im Folgenden zu erarbeitenden Vorschläge für die Rechnungslegung der Parteien müssen sich nach dem allgemeinen Zweck jeder Rechnungslegung richten. Die Diskussion über die Zwecke, welche eine Rechnungslegung allgemein erfüllen soll, hat zu dem Ergebnis ge-

führt, dass als wichtigster Zweck für jede Rechnungslegung der Individualschutz anzusehen ist (Merschbächer, 1987, S. 134 ff.). Das bedeutet, bestimmte Individuen sollen durch geeignete Informationen vor Fehleinschätzungen und den daraus möglicherweise folgenden Fehlentscheidungen geschützt werden.

Für die Rechnungslegung der Parteien heißt dies im Besonderen, dass vor allem die Wähler, die Fremdkapitalgeber (Gläubiger) und die konkurrierenden Parteien durch geeignete Informationen aus der Rechnungslegung über die wirtschaftlichen Verhältnisse der Partei vor Fehleinschätzungen zu schützen sind. Die Wähler sollen durch die Informationen, welche die Rechnungslegung der Parteien erarbeitet und bereitstellt, erkennen,

- a) wer welchen Einfluss auf die Partei hat,
- b) welchen Einfluss die Partei auf bestimmte Institutionen und Individuen ausüben kann und
- c) wie die Partei wirtschaftet.

Die Gläubiger sind schutzbedürftig, weil sie mit Recht darüber informiert werden wollen, wie die finanzielle Lage und wie die Vermögensverhältnisse der Parteien sind, an die sie Kredite vergeben haben.

Als Individuen, die durch den Rechnungszweck Individualschutz geschützt werden sollen, sind darüber hinaus auch die konkurrierenden Parteien zu beachten. Denn die konkreten Rechnungslegungsvorschriften können dazu führen, dass einzelne Parteien Vorteile dadurch erreichen, über bestimmte Sachverhalte nicht berichten zu müssen.

3. Kameraler oder doppischer Rechnungsstil

3.1 Das Dilemma der Vorschriften des Parteiengesetzes

Der fünfte Abschnitt des Parteiengesetzes regelt die Rechenschaftslegung der Parteien, die auf der Basis der Rechnungslegung der Parteien erfolgt. In § 24 PartG finden sich die Vorschriften für den Rechenschaftsbericht, der aus der Rechnungslegung heraus entwickelt werden muss. Im ersten Satz von § 24 I PartG heißt es: „Der Rechenschaftsbericht besteht aus einer Einnahmen- und Ausgabenrechnung sowie einer Vermögensrechnung.“

Aus diesem Satz wird deutlich, dass sich der Gesetzgeber weder für den kameralen, noch für den doppischen Rechnungsstil entschieden hat, sondern dass er vielmehr beide Rechnungsstile miteinander vermischt. Denn eine Einnahmen-Ausgabenrechnung, so wie sie in § 24 II PartG für die Einnahmen und in § 24 III PartG für die Ausgaben vorgeschrieben ist, gibt es im doppischen Rechnungsstil nicht. Eine Einnahmen- und Ausgabenrechnung ist dagegen zentraler Bestandteil des kameralen Rechnungsstiles, wie er z. B. von Dettmer, Prophete und Wegmeyer in ihrem Buch

über das Kommunale Haushalts- und Kassenwesen (1995, S. 92 ff.) ausführlich dargestellt wird. Im kameralen Rechnungsstil gibt es allerdings keine Vermögensrechnung, wie sie in § 24 IV PartG ausdrücklich vorgeschrieben ist. Eine solche Vermögensrechnung ist dagegen zentraler Bestandteil des doppischen Rechnungsstiles der Privatwirtschaft. Die folgenden Abschnitte klären die Charakteristika dieser beiden Rechnungsstile und sie zeigen, welche Folgen sich durch diese „Vermischung“ ergeben.

3.2 Charakteristika des kameralen Rechnungsstiles

Der kameraler Rechnungsstil ist geprägt durch die Einnahmen- und Ausgabenrechnung des kameralen Haushaltes. Die Einnahmen und Ausgaben werden im kameralen Haushalt nach ihrer Vermögenswirksamkeit eingeteilt in nicht vermögenswirksame (laufende) Einnahmen und Ausgaben, die im **Verwaltungshaushalt** ausgewiesen werden, und in vermögenswirksame Einnahmen und Ausgaben, die im **Vermögenshaushalt** verbucht werden. Der

Vermögenshaushalt ist aber keine Vermögensrechnung, sondern eine Einnahmen- und Ausgabenrechnung, die vermögenswirksame Einnahmen und Ausgaben einander gegenüber stellt. Trotzdem wird der Vermögenshaushalt häufig für eine Vermögensrechnung gehalten.

Damit dies nicht geschieht, wird der Vermögenshaushalt beispielsweise in Hamburg „Investitionshaushalt“ und der Verwaltungshaushalt „Betriebshaushalt“ genannt. Die Abbildung 1 veranschaulicht den kameralen Rechnungsstil.

Abbildung 1

Das Grundkonzept des kameralen Rechnungsstiles

Verwaltungshaushalt (nicht vermögenswirksame Ausgaben und Einnahmen)		Vermögenshaushalt (vermögenswirksame Ausgaben und Einnahmen)	
Ausgaben nach Arten	Ausgaben nach Arten	Ausgaben nach Arten	Einnahmen nach Arten
Saldo:		Saldo:	
Entweder:		Entweder:	
Einnahmenüberschuss wird in den Vermögenshaushalt als Einnahme übernommen.	Ausgabenüberschuss wird vom Vermögenshaushalt als Ausgabe aus dem Vermögenshaushalt an den Verwaltungshaushalt gedeckt.	Einnahmenüberschuss der z. B. zur Bildung von Rücklagen verwendet werden kann.	Ausgabenüberschuss der z. B. unter Beachtung von Artikel 115 I 2 GG durch Kredite gedeckt werden kann.

Unter der Vermögensrechnung für eine Partei, wie sie in § 24 I 1 PartG von den Parteien gefordert wird, ist die Auflistung des Vermögens und der Schulden der Partei in einem Inventarverzeichnis und die Bewertung der einzelnen Positionen, so wie sie in § 24 IV PartG angegeben sind, zu verstehen. Dort wird verlangt, dass die Parteien ihr Bruttovermögen als „Besitzposten“ ausweisen, dass sie ihre „Schuldposten“ angeben und dass als Saldo von Besitzposten und Schulden das „Reinvermögen (positiv oder negativ)“ ermittelt wird.

Die kamerale Rechnungslegung kennt grundsätzlich nur Vermögensverzeichnisse ohne Bewertung, die der Haushaltsrechnung beigelegt werden, aber nicht mit der Haushaltsrechnung in der Weise verbunden sind, dass vermögenswirksame Einnahmen im Vermögenshaushalt auch wertmäßig im Vermögensverzeichnis festgehalten werden. **Die kamerale Rechnungslegung ist keine Verbundrechnung.**

3.3 Charakteristika des doppischen Rechnungsstiles

Eine Vermögensrechnung mit bewerteten Positionen, so wie sie in § 24 IV PartG von den Parteien gefordert wird, ist ein zentraler Bestandteil des doppischen Rechnungsstiles, der aber keine Einnahmen- und Ausgabenrechnung entsprechend § 24 II und III PartG kennt. Beim doppischen Rechnungsstil der privaten Wirtschaft heißt die Vermögensrechnung Bilanz (§ 266 HGB), und die Bilanz wird ergänzt durch die zweite, mit ihr verbundene Rechnungskomponente, die Gewinn- und Verlustrechnung (§ 275 HGB), in der alle Erträge und alle Aufwendungen einer Rechnungsperiode einander gegenüber gestellt werden. Das Grundprinzip der doppischen Rechnungslegung besteht darin, dass jeder Zuwachs an Vermögen ein Ertrag ist und dass jeder Vermögensverzehr ein Aufwand ist, sodass der Saldo der Gewinn- und Verlustrechnung (Ertrags- und Aufwandsrechnung) für eine Rechnungsperiode immer der Vermehrung bzw. Verminderung des Reinvermögens vom Beginn bis zum Ende der Rechnungsperiode entsprechen muss. Die Abbildung 2 soll das Grundkonzept des doppischen Rechnungsstiles in der Form einer Zwei-Komponenten-Verbundrechnung veranschaulichen.

Die Vermögensrechnung (Bilanz) kann man genauer als **Vermögensbestandsrechnung** bezeichnen. Sie informiert über den Vermögensbestand zu einem bestimmten Zeitpunkt, in der Regel zum 31. Dezember eines Jahres, vierundzwanzig Uhr, was gleichbedeutend ist mit dem 1. Januar des folgenden Jahres null Uhr.

Entsprechend kann man die Aufwands- und Ertragsrechnung genauer als **Vermögensveränderungsrechnung** bezeichnen. Sie informiert über die Vermögensminderungen (= Aufwendungen) und Vermögenserhöhungen (= Erträge) in einem Zeitraum, in der Regel ein Jahr, vom 1. Januar null Uhr bis zum 31. Dezember vierundzwanzig Uhr.

3.4 Spezifische Grundsätze für die Rechnungslegung der Parteien

Der zweite Satz von § 24 I PartG kann Grundlage für die Vermutung sein, dass der Gesetzgeber den doppischen Rechnungsstil in einer für die Parteien spezifischen Weise vorschreiben wollte. Es heißt dort: „Er (der Rechenschaftsbericht L. S.) ist nach den Grundsätzen der ordnungsgemäßen Buchführung unter Berücksichtigung des Gesetzeszweckes zu erstellen.“ Im zweiten Satz von § 28 PartG wird mit derselben Einschränkung auf die Grundsätze der ordnungsgemäßen Buchführung Bezug genommen. Die Einschränkung „... unter Berücksichtigung des Gesetzeszweckes ...“ ist allerdings schwer zu interpretieren. Eine sinnvolle Interpretation könnte es aus meiner Sicht sein, **wenn damit die Anwendung der Grundsätze der ordnungsgemäßen Buchführung durch die spezifische verfassungsrechtliche Stellung der Parteien eingeschränkt würde.** Denn nach Artikel 21 I 3 GG muss zum einen die innere Ordnung der Parteien demokratischen Grundsätzen entsprechen und nach Artikel 21 I 4 GG sind die Parteien zum anderen zur öffentlichen Rechenschaft verpflichtet. Beides gilt für privatwirtschaftliche Unternehmen so nicht, weshalb die Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung auf die Parteien nur eingeschränkt angewendet werden können.

Ich schlage deshalb vor zu erwägen, ob es nicht zweckmäßig wäre, die bisherige Formulierung in der Weise zu präzisieren, dass auf diese spezifischen Verpflichtungen der Parteien explizit Bezug genommen wird. Eine mögliche Formulierung könnte dann sein: „...ist nach den Grundsätzen der ordnungsgemäßen Buchführung unter Berücksichtigung der besonderen verfassungsrechtlichen Stellung der Parteien zu erstellen.“

Noch besser wäre es aus meiner Sicht, die spezifischen verfassungsrechtlichen Pflichten explizit zu benennen. Eine entsprechende Formulierung könnte dann lauten: „... **ist nach den Grundsätzen der ordnungsgemäßen Buchführung unter Berücksichtigung der vom Grundgesetz geforderten inneren Ordnung der Parteien nach demokratischen Grundsätzen und nach öffentlicher Rechenschaft zu erstellen.**“

Wie sich im Folgenden an vielen Einzelheiten zeigen wird, hat eine solche Spezifizierung der Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung vielfältige schwerwiegende Auswirkungen. **So steht beispielsweise bei den handelsrechtlichen Grundsätzen ordnungsgemäßer Buchführung die Ermittlung eines ausschüttungsfähigen Gewinnes einer Unternehmung in der Gewinn- und Verlustrechnung im Vordergrund.** Unternehmen werden unternommen, um ausschüttungsfähige Gewinne zu erzielen. Diese Zielsetzung der Rechnungslegung im Handelsrecht ist jedoch für die Rechnungslegung der Parteien ohne Bedeutung, denn Parteien arbeiten nicht, um ausschüttungsfähige Gewinne zu erzielen. **Aus den dem Grundgesetz entsprechend spezifizierten Grundsätzen ordnungsgemäßer Buchführung für Parteien folgt dagegen, dass bei der Rechnungslegung der Parteien die Vermögensbestandsrechnung im Vordergrund stehen muss.** Die Parteien müssen

Abbildung 2

Grundkonzept des doppischen Rechnungsstiles bei einer Zwei-Komponenten-Verbundrechnung

Vermögensrechnung (Bilanz)		Aufwands- und Ertragsrechnung (Gewinn- und Verlustrechnung)	
<p>Bruttovermögen (Besitzposten nach § 24 IV Ziffer 1 PartG)</p>	<p>Schulden (Schuldposten nach § 24 IV Ziffer 2 PartG)</p> <p>Saldo:</p> <p>Nettovermögen (Reinvermögen nach § 24 IV Ziffer 3 PartG)</p> <p>= Nettovermögen zum Jahresbeginn + Ertragsüberschuss oder ./. Aufwandsüberschuss</p>	<p>Aufwendungen nach Arten</p> <p>Saldo:</p> <p>Entweder:</p> <p>Ertragsüber- schuss = Erhöhung des Nettovermögens</p>	<p>Erträge nach Arten</p> <p>Oder:</p> <p>Aufwandsüber- schuss = Verminderung des Nettovermögens</p>

nach dem Grundgesetz Rechenschaft ablegen über ihr Vermögen. Die Rechnungslegung der Parteien muss aufzeigen, in welcher Höhe und in welchen qualitativen Formen eine Partei über Vermögen verfügt, das sie zur Verwirklichung ihrer politischen Ziele einsetzen kann. Die Vermögensveränderungsrechnung (Aufwands- und Ertragsrechnung) ist bei den Parteien von nachrangiger Bedeutung. Sie zeigt die Veränderungen des Vermögens der Partei im Rechnungszeitraum, nicht aber, ob die Partei bei der Verwirklichung ihrer politischen Ziele erfolgreich war oder nicht.

3.5 Die Folgen des unklaren Rechnungsstiles des Parteiengesetzes

3.5.1 Die Problematik des Begriffes „Einnahme“ in § 26 I PartG

Nachdem die Rechnungslegung der Parteien, so wie sie im fünften Abschnitt des PartG festgelegt ist, aus einer Einnahmen- und Ausgabenrechnung besteht, wie sie dem

kameralen Rechnungsstil entspricht, und aus einer Vermögensrechnung, wie sie dem doppischen Rechnungsstil entspricht, ergeben sich bei der Verbindung dieser beiden Rechnungslegungskomponenten aus verschiedenen Rechnungsstilen erhebliche Schwierigkeiten. Das wird besonders deutlich durch die spezifische Definition des Begriffes „Einnahme“ in § 26 I PartG. Es heißt dort: „Einnahme ist, soweit für einzelne Einnahmearten (§ 24 Abs. 2) nichts Besonderes gilt, jede der Partei zufließende Geld- oder geldwerte Leistung. Als Einnahmen gelten auch die Freistellung von üblicherweise entstehenden Verbindlichkeiten sowie die Übernahme von Veranstaltungen und Maßnahmen, mit denen ausdrücklich für eine Partei geworben wird, durch andere.“

Diese Erweiterung des Begriffes Einnahme rückt den Begriff der Einnahme in die Nähe des Begriffes „Ertrag“, weil auch Vermögenserhöhungen als Einnahme definiert werden, die für die Partei weder eine Einzahlung noch eine Forderung sind (siehe hierzu den folgenden Abschnitt 3.5.2) Der Versuch der Erweiterung des Begriffes Einnahme zum Begriff Ertrag ist ein Indiz dafür, dass der Gesetzgeber die Absicht hatte, dass die Parteien die Öffentlichkeit durch ihre Rechenschaftslegung möglichst weitgehend über die Vermehrungen ihres Vermögens informieren sollen wie z. B. über die Freistellung einer Partei von üblicherweise entstehenden Verbindlichkeiten und über die Übernahme von Veranstaltungen und Maßnahmen, mit denen ausdrücklich für die Partei geworben wird, durch andere. Dieser so erweiterte Begriff der Einnahme ist unüblich und führt zu Missverständnissen, wie sich zeigen wird.

3.5.2 Die allgemeine Definition von Einnahmen und Ausgaben

Die allgemeine Definition der Begriffe Einnahme und Ausgabe, so wie sie im Handels- und Gesellschaftsrecht, im Haushaltsrecht und in der Wirtschaftsprüfung verwendet werden, ist:

Die Einnahmen einer Rechnungsperiode ergeben sich als die Summe aller Einzahlungen einer Rechnungsperiode plus den Forderungen, die in der Rechnungsperiode entstanden sind.

Wegen der Nachprüfbarkeit sollten **Einzahlungen für Parteien nicht in der Form von Bargeld**, sondern grundsätzlich nur in der Form von Buchgeld erfolgen. Die Forderungen sind Ansprüche auf zukünftige Einzahlungen. Soweit die Realisierung dieser Ansprüche zweifelhaft ist, müssen die Forderungen in ihrem Wert berichtigt werden.

Analog zu dem Begriff der Einnahmen gilt für den Begriff der Ausgaben, dass sich die Ausgaben einer Rechnungsperiode als die Summe aller Auszahlungen plus den Verbindlichkeiten ergeben, die in der Rechnungsperiode entstanden sind.

Auch **Auszahlungen** sollten von den Parteien grundsätzlich nur in der Form von Buchgeld, und **nicht in der Form von Bargeld** erfolgen, um die Nachprüfbarkeit der Verwendung der finanziellen Mittel besser zu gewährleis-

ten. Verbindlichkeiten haben in der Regel später Auszahlungen zur Folge.

3.5.3 Das Geldvermögen als zugehörige Bestandsgröße zu Einnahmen und Ausgaben

Einnahmen und Ausgaben sind Strömungsgrößen mit der Dimension: „DM im Zeitabschnitt“. Die zugehörige Bestandsgröße ist das Geldvermögen, das eine Zeitpunkgröße ist, also die Dimension: „DM zum Zeitpunkt“ besitzt. Einnahmen erhöhen das Geldvermögen und Ausgaben vermindern das Geldvermögen. Das Geldvermögen zu einem Zeitpunkt erhält man, indem man die Summe aus Zahlungsmitteln und Forderungen um die Verbindlichkeiten vermindert. Die Abbildung 3 veranschaulicht diesen Sachverhalt.

3.5.4 Die Berechnungen von Strobel

Von der verständlichen Vorstellung, dass die Einnahmen eines Jahres den Geldbestand erhöhen und dass die Ausgaben eines Jahres den Geldbestand vermindern, ging Strobel aus, als er die Entwicklung der Geldbestände der im Bundestag vertretenen Parteien für die Jahre 1994 bis 1998 überprüfte (FAZ vom 22. März 2000, S. 6). Strobel fand heraus und beklagte, dass die von ihm berechneten Geldbestände von den Geldbeständen, welche die Parteien in ihren Rechenschaftsberichten ausweisen, erheblich abweichen. Der Grund für diese Abweichungen liegt darin, dass die Begriffe der Einnahmen und Ausgaben bei der Rechnungslegung der Parteien spezifisch verwendet werden und nicht der allgemeinen Definition entsprechen (vgl. 3.5.1, S. 11 und § 26 I PartG).

Hans Feldmann, Finanzberater und Revisor beim SPD-Parteivorstand in Berlin, geht in seinem Beitrag in der FAZ vom 1. April 2000 auf die Rechnungen von Strobel ein und gibt zu erkennen, dass für ihn eine Einnahme jede Vermögensmehrung ist und nicht nur eine Vermehrung des Geldvermögens, und dass eine Ausgabe für ihn jede Vermögensminderung ist und nicht nur die Verminderung des Geldvermögens. Damit verwendet er aber die Begriffe Einnahme und Ausgabe synonym zu den Begriffen Ertrag und Aufwand. Feldmann schreibt in seinem Beitrag: „Die meisten Parteien haben sich von Anfang an genau an die Gesetzesvorschrift und den Gesetzeszweck gehalten. Weil einige kleinere Parteien das nicht taten, wurden sie von der Bundestagsverwaltung darauf hingewiesen, dass sich das aktuelle Reinvermögen schlüssig aus dem Reinvermögen des Vorjahres und den Einnahmen und Ausgaben des laufenden Jahres errechnen lassen muss. Genau das tun inzwischen alle Parteien.“

Das Studium der Rechenschaftsberichte der Parteien zeigt, dass die von Feldmann postulierte Forderung nicht durchgängig erfüllt wird. Wie Feldmann schreibt, haben sich die Parteien zwar „von Anfang an“ um den Verbund der Vermögensrechnung mit der Einnahmen-Ausgabenrechnung bemüht. Je länger aber es erforderlich ist, alle Vermögensänderungen durch Einnahmen und Ausgaben zu erfassen,

Abbildung 3

Einnahmen- und Ausgabenrechnung und Geldvermögensrechnung im Verbund

Einnahmen-Ausgabenrechnung		Geldvermögensrechnung	
Ausgaben nach Arten	Einnahmen nach Arten	Zahlungsmittel Forderungen	Verbindlichkeiten
Saldo:			Saldo:
Entweder:	Oder:		
Einnahmenüberschuss erhöht das Geldvermögen	Ausgabenüberschuss vermindert das Geldvermögen		Geldvermögen = Geldvermögen zum Jahresbeginn + Einnahmenüber- schuss oder ./. Ausgaben- überschuss

sen, um so schwieriger wird es. Denn irgendwann im Laufe der Zeit treten Vermögensänderungen auf, die sich nicht als Einnahmen oder Ausgaben erfassen lassen. Man kommt dann auf die Dauer nicht darum herum, alle Aufwendungen als Ausgaben zu erfassen und alle Erträge als Einnahmen, sodass es zu einer Begriffsverschiebung kommt.

3.5.5 Probleme mit dem Rechnungsverbund in den Rechenschaftsberichten der Parteien

Die nachfolgende Tabelle 1 (S. 104) zeigt, dass sich die Parteien in ihren Rechenschaftsberichten darum bemühen, zwischen der Einnahmen- und der Ausgabenrechnung und der Vermögensrechnung eine Verbindung der Art herzustellen, dass jede Vermögensmehrung eine Einnahme ist und jede Vermögensminderung eine Ausgabe. Die Tabelle 1 zeigt aber auch, dass diese Verbindung den Parteien nicht immer gelungen ist, so dass sich für die CDU in den Jahren 1996 und 1998 eine Abweichung ergibt, für die CSU im Jahre 1996, für die SPD im Jahre 1998 und für die FDP in den Jahren 1997 und 1998.

Die Tabelle 1 zeigt zum Teil erhebliche Abweichungen. Diese Abweichungen beruhen auf Vermögensmehrungen (Erträgen) und/oder Vermögensminderungen (Aufwendungen) die auch mit den spezifischen Einnahmen- und Ausgabenbegriffen des Parteiengesetzes nicht in die Einnahmen- und Ausgabenrechnung der Rechnungslegung

der Parteien integriert werden konnten. Im Einzelnen haben die Parteien diese Abweichungen in ihren Rechenschaftsberichten wie folgt erklärt und erläutert:

1. Rechenschaftsbericht der CDU für das Jahr 1996:

Zunächst enthält die Zusammenfassung (§ 24 Abs. 6 PartG) des Rechenschaftsberichtes auf der Seite 32 der Bundestagsdrucksache 13/8923 einen Druckfehler. Die Summe der ausgewiesenen Einnahmen ist genau um eine Million niedriger als der unter Gesamteinnahmen ausgewiesene Betrag von DM 222 721 126.

Das Reinvermögen, das sich ergibt, wenn man zum Reinvermögen am 31. Dezember 1995 die richtig summierten Einnahmen hinzu addiert und die Gesamtausgaben abzieht, beträgt: DM 149 641 723. Dieser Betrag ist um DM 11 047 niedriger als das ausgewiesene Reinvermögen in Höhe von DM 149 652 770. In den Erläuterungen auf der Seite 52 heißt es dazu unter Punkt 2., 4: „Im Reinvermögen der Bundespartei wurde im Berichtsjahr eine Anpassung in Höhe von DM 11 047 vorgenommen. Die Anpassung resultiert aus der Neugründung des CDU-Verbandes Brüssel-Belgien, der organisatorisch der Bundesgeschäftsstelle zuzuordnen ist.“

Es wurde offensichtlich ein entsprechender Ertrag erzielt, der nicht als Einnahme ausgewiesen ist oder nicht als Einnahme ausgewiesen werden konnte.

Tabelle 1 (Teil 1)

Reinvermögenvergleich für die Bundestagsparteien für die Jahre 1994 bis 1998

Partei	CDU	CSU	SPD	FDP	Grüne
Reinvermögen 1.1.1994 = 31.12.1993 aus RB 13/145	144.285.091	34.782.453	306.854.704	59.352.064	55.065.326
+ Einnahmensumme 1994 aus RB 13/3390	279.928.814	67.838.148	353.379.424	70.289.786	52.826.097
– Ausgabensumme 1994 aus RB 13/3390	303.527.242	85.459.488	396.779.913	100.016.511	65.716.375
= rechnerisches Reinvermögen 31.12.1994	120.686.663	17.161.113	263.454.215	29.625.339	42.175.048
Reinvermögen 31.12.1994 aus RB 13/3390	120.686.663	17.161.113	263.454.215	29.625.339	42.175.048
Fehler (Reinvermögen aus RB ./.. rechn. Reinvermögen)	0	0	0	0	0
Reinvermögen 1.1.1995=31.12.1994 aus RB 13/3390	120.686.663	17.161.113	263.454.215	29.625.339	42.175.048
+ Einnahmensumme 1995 aus RB 13/6472	218.318.214	52.868.870	285.196.890	45.936.769	48.435.721
– Ausgabensumme 1995 aus RB 13/6472	207.061.709	52.219.652	259.425.763	46.021.653	44.708.415
= rechnerisches Reinvermögen 31.12.1995	131.943.168	17.810.331	289.225.342	29.540.455	45.902.354
Reinvermögen 31.12.1995 aus RB 13/6472	131.943.168	17.810.331	289.225.342	29.540.455	45.902.354
Fehler (Reinvermögen aus RB ./.. rechn. Reinvermögen)	0	0	0	0	0
Reinvermögen 1.1.1996=31.12.1995 aus RB 13/6472	131.943.168	17.810.331	289.225.342	29.540.455	45.902.354
+ Einnahmensumme 1996 aus RB 13/8923	222.721.126	62.261.568	283.041.848	40.581.428	50.125.844
– Ausgabensumme 1996 aus RB 13/8923	204.022.571	71.947.094	271.999.354	47.161.101	48.549.443
= rechnerisches Reinvermögen 31.12.1996	150.641.723	8.124.805	300.267.836	22.960.782	47.478.755
Reinvermögen 31.12.1996 aus RB 13/8923	149.652.770	33.977.309	300.267.836	22.960.782	47.478.755
Fehler (Reinvermögen aus RB ./.. rechn. Reinvermögen)	– 988.953	25.852.504	0	0	0

Tabelle 1 (Teil 2)

Reinvermögenvergleich für die Bundestagsparteien für die Jahre 1994 bis 1998

Reinvermögen 1.1.1997=31.12.1996 aus RB 13/8923	149.652.770	33.977.309	300.267.836	22.960.782	47.478.755
+ Einnahmensumme 1997 aus RB 14/246	218.234.427	56.025.495	280.977.001	41.549.583	51.280.173
– Ausgabensumme 1997 aus RB 14/246	189.667.588	44.664.113	256.376.904	40.657.500	45.300.257
= rechnerisches Reinvermögen 31.12.1997	178.219.609	45.338.691	324.867.933	23.852.865	53.458.671
Reinvermögen 31.12.1997 aus RB 14/246	178.219.609	45.338.691	324.867.933	23.852.866	53.458.671
Fehler (Reinvermögen aus RB ./ rechn. Reinvermögen)	0	0	0	1	0
Reinvermögen 1.1.1998=31.12.1997 aus RB 14/246	178.219.609	45.338.691	324.867.933	23.852.866	53.458.671
+ Einnahmensumme 1998 aus RB 14/2508	251.833.086	65.563.919	304.449.670	49.355.868	56.976.167
– Ausgabensumme 1998 aus RB 14/2508	310.008.661	81.472.336	355.290.735	59.077.491	66.958.458
= rechnerisches Reinvermögen 31.12.1998	120.044.034	29.430.274	274.026.868	14.131.243	43.476.380
Reinvermögen 31.12.1998 aus RB 14/2508	120.044.084	29.430.274	278.651.868	16.837.892	43.476.380
Fehler (Reinvermögen aus RB ./ rechn. Reinvermögen)	50	0	4.625.000	2.706.649	0

2. Rechenschaftsbericht der CDU für das Jahr 1998:

In den Erklärungen ist zu der Abweichung von 50 nichts zu finden.

3. Rechenschaftsbericht der CSU für das Jahr 1996:

In den Erläuterungen auf der Seite 85 der Bundestagsdrucksache 13/8923 wird unter 2. ausgeführt: „Die Bewertung des Haus- und Grundvermögens erfolgte bisher zu fortgeführten Anschaffungskosten.

Nach Sinn und Zweck des Parteiengesetzes gemäß § 28 Satz 2 PartG (Meinungsaustausch bei der Wirtschaftsprüferkammer vom 29. November 1996) soll unter anderem der Öffentlichkeit Einblick in die tatsächlichen Vermögensverhältnisse der Partei gewährt werden. Deshalb und aufgrund einer einheitlichen Rechnungslegung wurden erstmals im Rechenschaftsbericht 1996 die Verkehrswerte des Haus- und Grundvermögens angesetzt. Die Zuschreibung erfolgte im Berichtsjahr über das Reinvermögen in Höhe von 25 852 505 DM. Diese Werte sollen in angemessenen Abständen aktualisiert werden. Dabei wird eine jährliche Abschreibung nicht angesetzt.“

Es wird in diesem Fall besonders deutlich, dass die vorgeschriebene Einnahmen-Ausgabenrechnung den angestrebten Rechnungsverbund nicht leisten kann, dass dieser aber durch eine Aufwands- und Ertragsrechnung zu erreichen wäre.

4. Rechenschaftsbericht der SPD für das Jahr 1998:

Unter dem Punkt „H. Erläuterungen“ wird auf der Seite 40 der Bundestagsdrucksache 14/2508 als Fußnote erklärt: „Im Reinvermögen des Parteivorstandes wurde im Berichtsjahr eine Wertanpassung in Höhe von 4 625 000 DM vorgenommen. Die Anpassung resultiert aus Zuschreibungen zu den Verkehrswerten des Haus- und Grundvermögens in Höhe von 3 350 000 DM sowie aus den Wertansätzen des im Rechnungsjahr 1998 restituierten Haus- und Grundvermögens in Höhe von 1 275 000 DM.“

Auch in diesem Fall sind Erträge entstanden, welche durch die vorgeschriebene Einnahmen- und Ausgabenrechnung nicht in den Rechnungsverbund integriert werden konnten.

5. Rechenschaftsbericht der FDP für das Jahr 1997

Es handelt sich vermutlich um einen Druckfehler. Das Reinvermögen zum 1. Januar 1997 ist um eine Mark höher angegeben als das Reinvermögen am 31. Dezember 1996.

6. Rechenschaftsbericht der FDP für das Jahr 1998:

In der Zusammenfassung des Rechenschaftsberichtes (§24 Abs. 6 PartG) auf der Seite 132 der Bundestagsdrucksache 14/2508 wird die zeitliche Entwicklung des Reinvermögens dargestellt und es wird eine „Zuschreibung zum Anlagevermögen“ in Höhe von 2 706 649 DM ausgewiesen. Im Punkt „H. Erläuterungen zum Rechenschaftsbericht“ wird auf der Seite 154 unter „f) Bewertungsänderungen“ ausgeführt: „Das Haus- und Grundvermögen der Partei wurde seit 1996 in Anpassung an die Rechnungslegung anderer Parteien grundsätzlich zu den Verkehrswerten bilanziert. Die Verkehrswerte wurden nach Maßgabe vorliegender Wertgutachten und bei zeitnahe Erwerb in Anlehnung an die historischen Anschaffungskosten ermittelt.

Die Finanzanlagen werden ebenfalls zu Verkehrswerten bilanziert, so weit sie sich durch Verkäufe realisiert haben, im übrigen zu Anschaffungskosten.“

Mit der sehr einfachen Darstellung der Vermögensentwicklung welche die FDP in ihren Rechenschaftsberichten regelmäßig zeigt, wird der Rechnungsverbund erreicht. Allerdings wird dadurch auch deutlich, dass der Rechnungsverbund mit der Einnahmen- und Ausgabenrechnung allein nicht erreicht werden kann. Man braucht dazu eine Aufwands- und Ertragsrechnung.

In den Rechenschaftsberichten der Parteien sind noch weitere vergleichbare Sachverhalte zu finden, die alle auf das aufgezeigte Dilemma der Regelungen im Parteiengesetz zurückzuführen sind.

3.6 Das Geldvermögen als Teil des Gesamtvermögens

Das gesamte Vermögen (Reinvermögen) einer organisatorischen Einheit wie einer Partei besteht bei Verwendung der im Handels- und Gesellschaftsrecht, im Haushaltsrecht und in der Wirtschaftsprüfung üblichen Begriffe aus dem Geldvermögen plus dem Anlagevermögen und plus dem Vorratsvermögen. Die Abbildung 4 veranschaulicht diesen Zusammenhang.

Abbildung 4

Vermögensrechnung (Gesamtvermögensrechnung)

Vermögensrechnung in Tabellenform zum 31. Dezember 20XX

Anlagevermögen
 + Vorratsvermögen
 + Geldvermögen (= Zahlungsmittel plus Forderungen minus
 Verbindlichkeiten)
 = **Reinvermögen**

Vermögensrechnung in Kontenform zum 31. Dezember 20XX

Aktiva	Passiva
Anlagevermögen	Verbindlichkeiten (Schulden)
Vorratsvermögen	
Zahlungsmittel	Saldo:
Forderungen	Reinvermögen

Das Bemühen, im Rahmen der gegenwärtigen Rechnungslegung der Parteien in den Begriff der Einnahme nicht nur die Erhöhung des Geldvermögens, sondern auch die Erhöhung des Anlagevermögens und des Vorratsvermögens mit einzubeziehen – so ist unter anderem die Äußerung von Hans Feldmann zu interpretieren – ist offensichtlich problematisch. Wenn man eine Zwei-Komponenten-Verbundrechnung will, was nicht nur Feldmann, sondern auch andere, wie z.B. die Bundestagsverwaltung in ihrem Muster-Rechenschaftsbericht vom 30. August 1995 (Bundestagsdrucksache 13/4503 S. 132 ff.) so sehen, dann sollte man die vom Grundgesetz in Artikel 21 I 4 vorgeschriebene Vermögensrechnung durch eine Aufwands- und Ertrags-

rechnung als zweite Rechnungskomponente ergänzen und damit konsequent den doppelischen Rechnungsstil verwenden. **Der Verbund zwischen diesen beiden Rechnungskomponenten bedeutet, dass der Aufwandsüberschuss oder der Ertragsüberschuss eines Rechnungsjahres dann genau der Verminderung oder der Erhöhung des Reinvermögens in diesem Jahr entsprechen muss.** Das ist dann per Definition so, weil eben die Begriffe Aufwand und Ertrag allgemein so definiert sind, dass sie alle Vermögensminderungen bzw. alle Vermögenszuwächse erfassen.

Der größte Teil der Aufwendungen eines Jahres werden in der Regel Ausgaben sein und damit Minderungen des

Geldvermögens, so wie der größte Teil der Erträge eines Jahres Einnahmen sein werden und damit Erhöhungen des Geldvermögens. **Wie die obigen Beispiele gezeigt haben, kann es aber im Laufe eines Rechnungsjahres auch zu einer Erhöhung des Anlagevermögens und/oder des Vorratsvermögens kommen, sodass ein**

Ertrag zu verbuchen ist, aber nicht gleichzeitig eine Einnahme entsteht. Und entsprechend besteht die Möglichkeit, dass es zu einer Minderung an Anlagevermögen oder Vorratsvermögen kommen kann, was einen entsprechenden Aufwand bedeutet, ohne dass eine Ausgabe festzustellen ist, z. B. bei einer Abschreibung.

4. Vorschlag: Doppischer Rechnungsstil für die Rechnungslegung der Parteien

4.1 Der doppische Rechnungsstil als Folge der Regelung im Grundgesetz

Das Grundgesetz verlangt in Artikel 21 I 4: „Sie (die Parteien L. S.) müssen über die Herkunft und Verwendung ihrer Mittel sowie über ihr Vermögen öffentlich Rechenschaft geben.“ Diese Forderung ist in das Parteiengesetz in § 23 I übernommen worden und sie hat dazu geführt, dass im fünften Abschnitt des Parteiengesetzes eine Vermögensrechnung vorgeschrieben ist. Eine Einnahmen- und Ausgabenrechnung, wie sie im Parteiengesetz ebenfalls vorgeschrieben ist, wird vom Grundgesetz nicht verlangt. Es ist aus betriebswirtschaftlicher Sicht sehr sinnvoll, dass das Grundgesetz von den Parteien eine Vermögensrechnung verlangt und nicht eine Einnahmen- und Ausgabenrechnung. **Denn eine Einnahmen- und Ausgabenrechnung würde nur das Geldvermögen der Parteien transparent machen** (Transparenz der Finanzen, Transparenz der finanziellen Verhältnisse), **nicht aber das Anlagevermögen und das Vorratsvermögen und damit nicht das gesamte Vermögen der Parteien** (Transparenz des Vermögens, Transparenz der wirtschaftlichen Verhältnisse). Der geforderte Individualschutz für die Wähler wäre allein mit einer Einnahmen- und Ausgabenrechnung und einer Geldvermögensrechnung nicht gewährleistet. Es besteht kein Zweifel daran, dass eine Partei nicht nur durch finanzielle Zuwendungen beeinflusst werden kann, sondern auch durch andere Vermögensübertragungen und dass deshalb das verfassungsrechtliche Gebot zur Transparenz sich nicht auf die Transparenz der finanziellen Sphäre allein beschränken sollte, sondern auf die Transparenz des gesamten Vermögens der Partei ausgerichtet sein muss.

Die Formulierung des Grundgesetzes in Artikel 21 I 4 legt es nahe, für die Parteien eine doppische Rechnungslegung vorzusehen, die aus mindestens zwei Komponenten besteht, nämlich einer Vermögensrechnung im Verbund mit einer Aufwands- und Ertragsrechnung. Denn Artikel 21 I 4 verlangt von den Parteien, dass sie über die **Herkunft** ihrer Mittel (Ertrag) und über die **Verwendung** ihrer Mittel (Aufwand) sowie über ihr **Vermögen** Rechenschaft geben.

Wie weiter oben bereits erwähnt, wird die Aufwands- und Ertragsrechnung in der privatwirtschaftlichen Rechnungslegung als Gewinn- und Verlustrechnung bezeichnet. Im öffentlich-rechtlichen Bereich wird für die Aufwands- und Ertragsrechnung zunehmend die Bezeichnung **„Ergebnisrechnung“** verwendet (Lüder, 1999, S. 10). Diese Bezeichnung erscheint mir auch für die Rechnungslegung der Parteien zweckmäßig. Die Rechnungslegung der Parteien sollte deshalb in Zukunft

mindestens aus den beiden miteinander verbundenen Komponenten **„Vermögensrechnung“** und **„Ergebnisrechnung“** bestehen, wobei die Ergebnisrechnung eine Aufwands- und Ertragsrechnung sein sollte.

Als Folgerung aus den dargelegten Sachverhalten schlage ich vor, das Parteiengesetz so zu ändern, dass die Rechnungslegung der Parteien nach dem doppischen Rechnungsstil erfolgen soll.

Sie soll aus einer Zwei-Komponenten-Verbundrechnung bestehen, mit den beiden Komponenten „Vermögensrechnung“ und „Ergebnisrechnung“. Die Ergebnisrechnung soll eine Aufwands- und Ertragsrechnung sein.

Berücksichtigt man den obigen (vgl. 3.4, S. 10) Vorschlag zur Präzisierung der Einschränkungen in Bezug auf die Anwendung der Grundsätze der ordnungsgemäßen Buchführung, dann sollten die beiden ersten Sätze von § 24 I PartG wie folgt lauten:

„(1) Der Rechenschaftsbericht besteht aus einer Aufwands- und Ertragsrechnung (Ergebnisrechnung) sowie einer Vermögensrechnung. Er ist nach den Grundsätzen der ordnungsgemäßen Buchführung unter Berücksichtigung der vom Grundgesetz geforderten inneren Ordnung der Parteien nach demokratischen Grundsätzen und nach öffentlicher Rechenschaft zu erstellen.“

Die in dieser Formulierung enthaltene Einschränkung der Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung müsste dann auch in § 28 2 PartG übernommen werden. **Wie sich im Folgenden z. B. bei der Bewertung zeigen wird, hat diese Spezifizierung der Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung für die Rechnungslegung der Parteien sehr weitreichende Folgen.**

4.2 Grundlegende Vor- und Nachteile der doppischen Verbundrechnung und Beurteilung der Praktikabilität des Vorschlages „Doppischer Rechnungsstil“

Die Entscheidung für einen der beiden Rechnungsstile hat zur Folge, dass damit zum einen der Aufwand determiniert wird, der für die Rechnungslegung erforderlich ist, und dass zum anderen die Art und die Qualität der Informationen determiniert wird, die im Rahmen des jeweiligen Rechnungsstiles für den Individualschutz erarbeitet und bereitgestellt werden können. Allgemein wird der Aufwand für eine kameralistische Rechnungslegung als gerin-

ger eingeschätzt als der Aufwand für eine doppische Rechnungslegung. Dieser geringere Aufwand für die kameralistische Rechnungslegung besteht zu einem erheblichen Teil darin, dass eine kameralistische Rechnungslegung keine Inventur erfordert. Da es im kameralistischen Rechnungsstil keine Vermögensrechnung gibt, muss man auch keine regelmäßige körperliche Erfassung und Bewertung der Vermögensgegenstände durchführen. **Da für die Parteien jedoch die Vermögensrechnung im Grundgesetz vorgeschrieben ist, entfällt dieses Argument für den kameralistischen und gegen den doppischen Rechnungsstil im Parteiengesetz.**

Seit der Einführung der Vermögensrechnung im Rahmen der Rechnungslegung der Parteien Anfang der Achtzigerjahre, führen die Parteien regelmäßig eine Inventur durch auf der ihre veröffentlichte Vermögensrechnung beruht. **Damit haben die Parteien den aufwendigsten Schritt vom kameralen Rechnungsstil zum doppischen Rechnungsstil bereits getan.** Dies ist eine große Leistung ihrer Schatzmeister und Finanzbeauftragten, der Anerkennung gebührt.

Um den Aufwand für die Inventur niedrig zu halten, verfahren einige Parteien wie die SPD, die CDU, die CSU und die FDP bei ihrer Inventur nach den Ergebnissen einer Besprechung vom 6. Dezember 1983 in Bonn. Im Abschnitt „**IV. Vermögensrechnung**“ dieser Ergebnisse heißt es unter dem Punkt „**1. Haus- und Grundvermögen, Geschäftsstellenausstattung**“:

„Lediglich Anschaffungen ab TDM 10 (zuzüglich USt) werden aktiviert. Die Orts-, Kreis- und Bezirksverbände nehmen abweichend von dieser Regelung keine Aktivierung vor, sie fügen aber ihrem Rechenschaftsbericht ein Verzeichnis der Anschaffungen ab TDM 10 (zuzüglich USt) bei.“

Die mit der Aktivierung und Abschreibung verbundenen Arbeiten und die sich daraus ergebenden Korrekturen der Zahlen der nachgeordneten Gebietsverbände je Landesverband werden vom jeweiligen Landesverband durchgeführt.“

Wenn alle Parteien entsprechend dieser Vereinbarung verfahren, dann bedeutet dies, **die doppische Verbundrechnung kann so eingeführt werden, dass sich unterhalb der Ebene der Landesverbände nur wenig ändern muss. Es ändert sich dann im Wesentlichen nur etwas für die Finanzbeauftragten der Landesverbände.** Diese müssen dann die doppelte Buchführung einführen, wodurch der Rechnungsverbund zwischen der Vermögensbestandsrechnung (Vermögensrechnung) und der Vermögensveränderungsrechnung (Aufwands- und Ertragsrechnung) hergestellt wird. Die nachgeordneten Gebietsverbände führen so wie bisher eine Einnahmen- und Ausgabenrechnung durch und melden an ihren Landesverband so wie bisher die zu aktivierenden Anschaffungen sowie **jetzt zusätzlich solche Vermögenszuwächse (Erträge), die nicht schon in den Einnahmen enthalten sind und solche Vermögensminderungen (Aufwendungen), die nicht schon in den Ausgaben enthalten sind.** Die Fälle, in denen es in einem nachgeordneten Gebietsverband zu Erträgen kommt, die nicht zugleich Einnahmen sind oder zu Aufwendungen, die nicht zugleich

Ausgaben sind, sind mit Sicherheit nur wenige und selten, sie können aber – wie sich weiter oben z. B. im Falle der CSU gezeigt hat – von erheblichem Ausmaß und von großer Bedeutung sein. Dadurch, dass man diese Fälle mit einbezieht, erreicht man zum einen den Ausweis **aller** Vermögensveränderungen und zum anderen erreicht man den Rechnungsverbund zwischen der Vermögensbestandsrechnung (Vermögensrechnung) und der Vermögensveränderungsrechnung (Aufwands- und Ertragsrechnung). **Für die Finanzbeauftragten der Gebietsverbände ändert sich durch die Einführung des doppischen Rechnungsstiles also wenig. Sie müssen keine doppelte Buchführung einführen und sie müssen keine Vermögensrechnung erstellen. Dies ist alles erst von der Ebene der Landesverbände an erforderlich, was sicher mit einem vertretbaren Aufwand durchgeführt werden kann.**

Soweit die doppelte Buchführung von der Landesebene aufwärts, unabhängig von der Inventur bei der Rechnungslegung, während des Jahres einen größeren Aufwand erfordert als die kameralistische Rechnungslegung, hat die elektronische Datenverarbeitung in den vergangenen Jahren dazu geführt, dass der Aufwand, der beim doppischen Rechnungsstil erforderlich ist, kaum größer ist als der Aufwand, der beim kameralistischen Rechnungsstil anfällt. Dagegen sind die Auswertungsmöglichkeiten beim doppischen Rechnungsstil erheblich größer, weil man auch Informationen über die Veränderungen des Anlagevermögens und über die Veränderungen des Vorratsvermögens erarbeiten und bereitstellen kann. Die Parteien, zumindest die großen, verwenden schon heute ab der Landesebene eine Software, die auf dem doppischen Rechnungsstil aufgebaut ist.

4.3 Die Drei-Komponenten-Verbundrechnung als Zukunftsperspektive

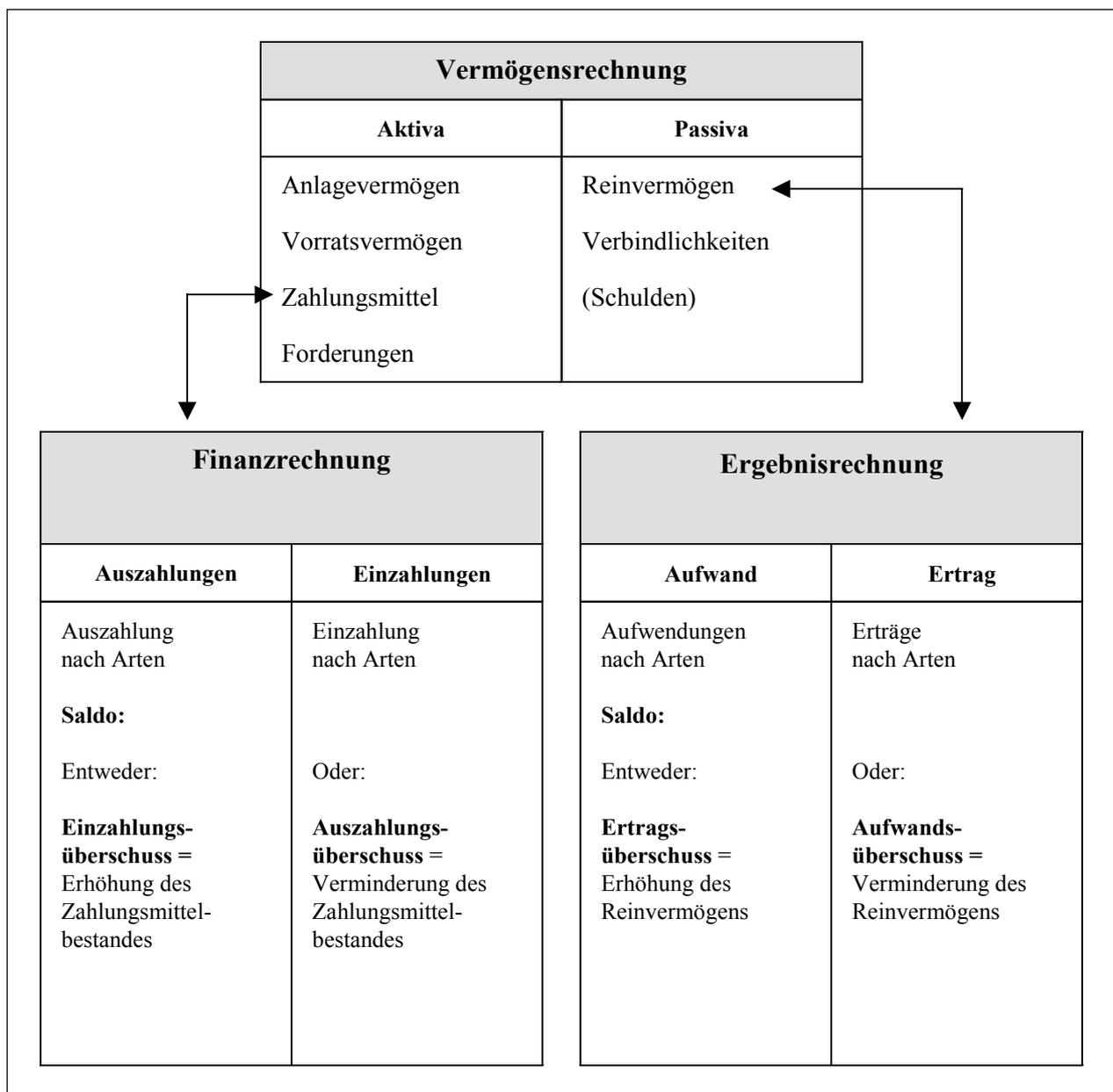
4.3.1 Die Finanzrechnung als dritte Komponente

Wenn die Parteien nach dem Konzept des doppischen Rechnungsstiles Rechnung legen, dann besteht auch die grundsätzliche Möglichkeit, die Zwei-Komponenten-Verbundrechnung um eine weitere Komponente zu einer Drei-Komponenten-Verbundrechnung zu erweitern. Es könnte sinnvoll und zweckmäßig sein, zu den beiden Komponenten „**Vermögensrechnung**“ und „**Ergebnisrechnung**“ als dritte Komponente eine „**Finanzrechnung**“ in den Rechnungsverbund mit zu integrieren. Eine solche integrierte Finanzrechnung ist Bestandteil des neuen kommunalen Rechnungswesens (z. B. beim Speyerer Verfahren), wie es inzwischen von einigen Kommunen mit sehr großem Erfolg verwendet wird (vgl. Streitferdt, 2000, S. 275 ff.). Die Finanzrechnung würde die Einzahlungen und die Auszahlungen der Parteien nach festzulegenden Arten für eine Rechnungsperiode ausweisen. Dadurch ergäbe sich die Möglichkeit, die Einzahlungen für Mitgliedsbeiträge und die Einzahlungen für Spenden der Parteien in einem Rechnungsjahr präzise auszuweisen und die Höhe der staatlichen Zuwendungen nach § 18 III 1 Ziffer 3 PartG an die in der

Finanzrechnung ausgewiesenen Werte zu binden. Eine solche Regelung wäre aus meiner Sicht insbesondere deshalb vorteilhaft, weil Zahlungsvorgänge gut zu überprüfen und zu kontrollieren sind. Denn gerade bei den staatlichen Zuwendungen nach § 18 III 1 Ziff. 3 PartG besteht die Gefahr der Manipulation, wenn man die Zuwendungen von Einnahmen oder gar von den Erträgen aus Mitgliedsbeiträgen und von den Erträgen aus Spenden abhängig macht. Denn Erträge sind jeder Wertzuwachs und es kann Wertzuwächse geben, die nur schwer zu bewerten sind, bei denen es nicht unerhebliche Bewertungsspielräume gibt.

Spendet beispielsweise ein Maler einer Partei ein wertvolles Gemälde, so ergibt sich für die Partei ein Vermögenszuwachs, der als Spendenertrag zu verbuchen ist, der jedoch in seiner Höhe nur sehr schwer objektiv bewertet werden kann. Verkauft die Partei das Gemälde, dann führt dieser Vorgang zu einer entsprechenden Einzahlung die in ihrer Höhe objektiv feststellbar ist. Die Zahlung von öffentlichen Mitteln an die Partei kann man von der Höhe der Einzahlung abhängig machen. Es ist aber problematisch, die Zahlung öffentlicher Mittel von der Bewertung des Kunstwerkes abhängig zu machen.

Abbildung 5

Drei-Komponenten-Verbundrechnung

Die Aufnahme einer Finanzrechnung in den Rechnungsverbund entspräche der Intention des Gesetzgebers, die darin zum Ausdruck kommt, dass er in § 24 I 1 PartG eine Einnahmen- und Ausgabenrechnung vorschreibt und dadurch ein kameralistisches Element in die Rechnungslegung der Parteien einfügt. Eine Finanzrechnung als dritte Komponente in einer Verbundrechnung wäre solch ein kameralistisches Element. Außerdem ergäbe sich durch die Finanzrechnung als dritter Rechnungskomponente die Möglichkeit, durch eine Überleitungsrechnung von der Finanzrechnung zur Ergebnisrechnung, den Zusammenhang zwischen dem Ertrags- oder Aufwandsüberschuss der Ergebnisrechnung und dem Zahlungsmittelüberschuss oder -defizit aus der laufenden Geschäftstätigkeit (Cash Flow) aufzuzeigen (Lüder, 1999, S. 26). Dadurch würde die vom Grundgesetz geforderte Transparenz der wirtschaftlichen Verhältnisse der Parteien für einen besonders wichtigen Vermögensbereich, nämlich die Zahlungsmittel, in einem hohen Maße sichergestellt.

Die Abbildung 5 veranschaulicht die Zusammenhänge bei einer Drei-Komponenten-Verbundrechnung (vgl. Lüder, 1999, S. 10).

Die bei einer erweiterten Verbundrechnung im alltäglichen Geschäftsbetrieb der Parteien zusätzlich erforderlichen Buchungen bestehen vor allem darin, die verschiedenen Arten von Einzahlungen und Auszahlungen zusätzlich zu klassifizieren und sowohl inhaltlich als auch in ihrer Höhe abzugrenzen. Dieser zusätzliche Aufwand ist sicherlich nicht unerheblich. Da aber alle Einzahlungen und Auszahlungen in jedem Fall erfasst werden müssen, ist der zusätzliche Aufwand nicht sehr hoch anzusetzen, und es spricht viel dafür, dass die zusätzlich gewonnene Transparenz und die zusätzlich bereitgestellten Informationen den im laufenden Betrieb zusätzlichen Aufwand mehr als rechtfertigen werden. **Die auf diese Weise erreichbare Transparenz der Zahlungsvorgänge ist zum einen eine gute Grundlage für die Haushaltsplanung und Haushaltskontrolle, und zum anderen und in der Folge ein gutes Instrument zur Verwirklichung der vom Grundgesetz in Artikel 21 I 3 geforderten inneren Ordnung der Parteien nach demokratischen Grundsätzen.** Denn diese innere Ordnung sollte sich nicht zuletzt auch auf den Umgang mit den Parteifinanzien beziehen.

4.3.2 Der Einführungsaufwand als entscheidender Nachteil

Gegen eine Erweiterung der Zwei-Komponenten-Verbundrechnung, bestehend aus einer Vermögens- und aus einer Ergebnisrechnung (Ertrags- und Aufwandsrechnung), um eine dritte Komponente „Finanzrechnung“ spricht, dass der Einführungsaufwand beim gegenwärtigen Stand der Entwicklung sehr groß sein würde. Denn eine solche Änderung der Rechnungslegungspflicht beträfe die Haushalte aller regionalen Parteigliederungen. Die Durchsetzung eines solchen erweiterten Verfahrens und die Veränderung der Buchhaltung, die in allen Ortsvereinen eingeführt werden müsste, würde vermutlich Jahre dauern. Viele Schulungen wären erforderlich und viele Fehler würden aufzuspüren und zu beseitigen sein, bis die Einführung der auf drei Komponenten erweiterten Rechnungslegung einigermaßen einwandfrei als funktionsfähig angesehen werden könnte. Die Erfahrungen bei

den beiden gravierenden Änderungen der Rechnungslegung der Parteien Ende der 60er-Jahre und in den 80er-Jahren legen es nahe, eine solche grundlegende Veränderung sehr sorgfältig abzuwägen. Dabei ist als ein wesentlicher Aspekt zu berücksichtigen, dass es zurzeit noch keine leistungsfähige EDV-Software für eine Drei-Komponenten-Verbundrechnung gibt. Eine solche Software wird zwar zurzeit von mehreren Software-Firmen entwickelt, aber sie ist noch nicht verfügbar, und es wird eine Weile dauern, bis sie in der Praxis erprobt sein wird.

Es ist zu erwarten, dass die Kommunen in den nächsten 15 bis 20 Jahren zu einem großen Teil auf eine solche Drei-Komponenten-Verbundrechnung übergehen werden und man kann auch erwarten, dass die dritte Komponente der Verbundrechnung in der Rechnungslegung der Privatwirtschaft mehr und mehr zum Einsatz kommen wird. Es ist aber aus meiner Sicht nicht sinnvoll, den Parteien in diesem Bereich eine Vorreiterrolle zuzuweisen.

5. Vorschläge zur Weiterentwicklung der Rechnungslegung der Parteien im Rahmen des doppelischen Rechnungsstiles

5.1 Grundlegende Vorbemerkungen

Die Klärung des Rechnungsstiles in dem die Rechnungslegung der Parteien erfolgen soll, hat eine Reihe von Konsequenzen für die im Parteiengesetz enthaltenen Detailvorschriften zur Rechnungslegung der Parteien. Das gilt vor allem für die sehr konkreten und detaillierten Vorschriften in § 24 PartG, durch welche die gegenwärtige Form der Rechenschaftsberichte der Parteien weitgehend festgelegt ist. Es gilt aber in der Folge auch für viele andere Vorschriften des Gesetzes.

Die gegenwärtige Form der Rechenschaftsberichte hat sich nach meinem Urteil in den vergangenen Jahren grundsätzlich bewährt und sollte deshalb als Gesamtkonzept auch unter dem Aspekt der Kontinuität der Rechnungslegung beibehalten werden. Die Rechenschaftsberichte der Parteien informieren die zu schützenden Individuen – insbesondere die Wähler – auch heute schon verständlich über die finanzielle Lage und über die Vermögenslage der Parteien. Sie müssen aber aus meiner Sicht in wesentlichen Punkten verbessert, präzisiert und weiter entwickelt werden.

Die im Folgenden von mir vorzuschlagenden Weiterentwicklungen ergeben sich zu einem erheblichen Teil dadurch, dass mit einer klaren Festlegung der Rechnungslegung der Parteien auf den doppelischen Rechnungsstil in der Form einer Zwei-Komponenten-Verbundrechnung, ein methodisch geschlossenes Konzept verfügbar ist, welches auf die konkreten Bedingungen der Rechnungslegung der Parteien übertragen werden muss. Dieses methodische Konzept ist identisch mit dem Grundkonzept der handels- und gesellschaftsrechtlichen Rechnungslegung, weshalb die Erfahrungen, welche in jenem Bereich gemacht worden sind, für den konkreten und spezifischen

Bereich der Rechnungslegung der Parteien genutzt werden können.

Die folgenden Vorschläge zur Änderung von § 24 PartG erfolgen weitgehend in der Reihenfolge der einzelnen Vorschriften der Paragraphen.

5.2 Die Rechenschaftslegung der Parteien für die Gliederungen der Parteien nach § 24 I Sätze 3 bis 5 PartG

Die Sätze 3 bis 5 von § 24 I PartG lauten: „**In den Rechenschaftsbericht der Gesamtpartei sind die Rechenschaftsberichte jeweils getrennt nach Bundesverband und Landesverband sowie die Rechenschaftsberichte der nachgeordneten Gebietsverbände je Landesverband aufzunehmen. Die Landesverbände und die ihnen nachgeordneten Gebietsverbände haben ihren Rechenschaftsberichten eine lückenlose Aufstellung aller Zuwendungen je Zuwender mit Namen und Anschrift beizufügen. Die Landesverbände haben die Teilberichte der ihnen nachgeordneten Gebietsverbände gesammelt bei ihren Rechenschaftsunterlagen aufzubewahren.**“

In der bisher üblichen Form enthalten die Rechenschaftsberichte der Parteien eine Aufgliederung der Einnahmen, der Ausgaben und des Vermögens der Partei auf den Parteivorstand und die Landesverbände. Wenn die bisherige Einnahmen- und Ausgabenrechnung durch eine Aufwands- und Ertragsrechnung ersetzt wird, dann müssen an Stelle der Einnahmen und der Ausgaben die Aufwendungen und die Erträge ausgewiesen werden. Die von der Grundkonzeption des doppelischen Rechnungsstiles her gegebene Verbindung (Verbundrechnung) zwi-

schen den Aufwendungen und Erträgen und den Vermögenspositionen kann in einer solchen Aufgliederung auch den Zuwachs oder Verzehr von Anlagevermögen und Vorratsvermögen zeigen, der **in einzelnen Landesverbänden** im Rechnungsjahr zu verzeichnen ist, was eine wertvolle, zusätzliche Information darstellt. Ohne eine Änderung von § 24 I Sätze 3 bis 5 PartG ergibt sich auf diese Weise durch den Ausweis von Erträgen und Aufwendungen eine inhaltliche Präzisierung und eine größere Transparenz der Vermögensverhältnisse der Parteien.

5.3 Vorschlag für den Ersatz der Einnahmerekchnung nach § 24 II PartG durch eine Ertragsrechnung

Bei einem Ersatz der bisherigen Einnahmerekchnung durch eine Ertragsrechnung kann die bisherige Gliederung erhalten bleiben. Es müssen lediglich die Einnahmen inhaltlich durch die Erträge ersetzt werden. Der § 24 II Part G könnte dann lauten:

„(2) Die Ertragsrechnung umfasst:

1. Mitgliedsbeiträge und ähnliche regelmäßige Beiträge,
2. Spenden von natürlichen Personen,
3. Spenden von juristischen Personen,
4. Erträge aus Vermögen,
5. Erträge aus Veranstaltungen, Vertrieb von Druckschriften und Veröffentlichungen und sonstiger mit Erträgen verbundener Tätigkeit,
6. staatliche Mittel,
7. sonstige Erträge,
8. Zuschüsse von Gliederungen,
9. Gesamterträge nach den Nummern 1 bis 8.“

5.4 Vorschlag für den Ersatz der Ausgabenrechnung nach § 24 III PartG durch eine Aufwandsrechnung

Wenn die Ausgabenrechnung nach § 24 III PartG durch eine Aufwandsrechnung ersetzt wird, dann sollte eine zusätzliche Kategorie „**Abschreibungen**“ mit aufgenommen werden. Abschreibungen sollen für Gegenstände des Anlagevermögens planmäßig erfolgen. Bei Gegenständen des Vorratsvermögens sind außerplanmäßige Abschreibungen erforderlich, wenn Wertminderungen beobachtet werden. Außerdem schlage ich vor, eine Position mit der Bezeichnung „**Aufwendungen für Verluste aus Vermögen**“ neu aufzunehmen. Diese Position ist die Gegenposition zu der Position „Erträge aus Vermögen“ in der Ertragsrechnung. Wie die folgende Tabelle 2 (S. 114) zeigt, haben sich beispielsweise für die SPD in den Jahren 1996 und 1997 aus ihrem Beteiligungsvermögen sowohl Erträge als auch Verluste erge-

ben. Die Forderung nach einem transparenten Ausweis der Herkunft und der Verwendung des Vermögens gebietet es, eine solche Position zusätzlich mit aufzunehmen. Denn wie die gegenwärtige Diskussion über das Saldierungsgebot in § 27 II 1 PartG zeigt, wird durch die Saldierung der Erträge aus Vermögen mit den Verlusten aus Vermögen, die vom Grundgesetz geforderte Transparenz des Vermögens, seiner Herkunft und seiner Verwendung sehr schwerwiegend vermindert. Die Tabelle 2 macht dies deutlich.

Im Wesentlichen zum selben Ergebnis kommt neben anderen auch Badura in seinem Gutachten „Bewertung von Parteivermögen nach dem Parteiengesetz“ vom Oktober 2000. Am Ende seines Gutachtens schreibt Badura auf der Seite 28: „... wie Einnahmen aus unternehmerischer Nutzung von Vermögen, insbes. bei Beteiligungen, zuzuordnen sind. Das Transparenzgebot fordert, dass jedenfalls diese Einnahmequelle als eigene Einnahmeart in der Einnahmerekchnung erscheint.“ Die Einnahmen aus unternehmerischer Nutzung können freilich auch negativ sein, wie die Tabelle 2 zeigt, und müssen dann auf der Ausgabenseite bzw. auf der Aufwandsseite ausgewiesen werden.

Der § 24 III PartG könnte dann lauten:

„(3) Die Aufwandsrechnung umfasst:

1. Personalaufwand,
2. Aufwand des laufenden Geschäftsbetriebes,
3. Abschreibungen,
4. Aufwendungen für allgemeine politische Arbeit,
5. Aufwendungen für Wahlkämpfe,
6. Zinsaufwendungen,
7. Aufwendungen für Verluste aus Vermögen,
8. sonstige Aufwendungen,
9. Zuschüsse an Gliederungen,
10. Gesamtaufwendungen nach den Nummern 1 bis 9.“

5.5 Vorschlag für die Weiterentwicklung der Vermögensrechnung nach § 24 IV PartG

5.5.1 Ersatz der Begriffe Besitzposten, Gesamtbesitzposten und Gesamte Schulden durch die Begriffe Vermögensposten, Bruttovermögen und Schulden

Die Begriffe Besitzposten, Gesamtbesitzposten und Gesamte Schulden sollten durch die Begriffe Vermögensposten, Bruttovermögen und Schulden ersetzt werden. Der Begriff Besitzposten erweckt den Eindruck, als ob alle diejenigen Vermögensgegenstände ausgewiesen werden sollen, welche die Partei besitzt. Vermögensgegenstände, welche die Partei besitzt, können aber das Eigentum an-

Tabelle 2 (Teil 1)

Beteiligungen der DDVG (Deutsche Druck- und Verlagsgesellschaft mit beschränkter Haftung) zum 31. Dezember 1997
in Anlehnung an Strobel, W., Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 4. Juli 2000, S. 15

Beteiligungen der DDVG (Deutsche Druck- und Verlagsgesellschaft mit beschränkter Haftung) zum 31.12.1997						
			anteiliges		anteiliges	
	Anteil %	Eigenkapital DM	Eigenkapital DM	Ergebnis DM	Ergebnis DM	Jahr
Mit Ergebnisabführungsvertrag						
Westfälische Verlagsgesellschaft mbh, Dortmund	100	1.000.000	1.000.000			
Wullenwever print + media Lübeck GmbH, Lübeck	100	1.337.100	1.337.100			
Hamburger Pressepapier-Vertriebsgesellschaft mbH, Hamburg	100	50.000	50.000			
Reisebüro im Willy-Brandt-Haus GmbH, Berlin	100	100.000	100.000			
Office Consult Betriebswirtschaftliche Büroorganisation Beratungs-GmbH, Berlin	100	50.000	50.000			
Antiquariatsgesellschaft im Willy-Brandt-Haus GmbH, Berlin	100	50.000	50.000			
Druckhaus Schwaben GmbH, Heilbronn	99,8	1.600.000	1.596.800			
Druckhaus Karlsruhe GmbH, Karlsruhe	99,75	3.200.000	3.192.000			
Hildesheimer Druck- und Verlagsgesellschaft mbh, Hildesheim	99,1	1.500.000	1.486.500			
Druck und Verlagsanstalt "Neue Presse" GmbH, Coburg	30	3.500.000	1.050.000			
Frankenpost Verlag GmbH, Hof	30	600.000	180.000			
Summe mit Ergebnisabführungsvertrag		12.987.100	10.092.400			

Tabelle 2 (Teil 2)

Beteiligungen der DDVG (Deutsche Druck- und Verlagsgesellschaft mit beschränkter Haftung) zum 31. Dezember 1997
in Anlehnung an Strobel, W., Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 4. Juli 2000, S. 15

Beteiligungen der DDVG (Deutsche Druck- und Verlagsgesellschaft mit beschränkter Haftung) zum 31.12.1997						
	Anteil %	Eigenkapital DM	anteiliges Eigenkapital DM	Ergebnis DM	anteiliges Ergebnis DM	Jahr
Ohne Ergebnisabführungsvertrag						
Berliner Vorwärts Verlagsgesellschaft mbH, Berlin	100	50.000	50.000	508.600,63	508.600,63	1997
Vorwärts Verlag GmbH, Hamburg	100	50.000	50.000	- 233,94	- 233,94	1997
Printmedien Beteiligungsgesellschaft mbH & Co. KG	100	610.000	610.000	433.247,86	433.247,86	1997
Verwaltungsgesellschaft für Printmedien-Beteiligungen mbH, Bonn	100	50.000	50.000	1.358,76	1.358,76	1997
SPD Reiseservice GmbH, Bonn	100	100.000	100.000	- 951.938,08	- 951.938,08	1996
Oliva Druck- und Verlagsgesellschaft mbH, Cuxhaven	99,1	200.000	198.200	180.847,45	179.219,82	1997
Presse-Druck GmbH, Bielefeld	87,5	2.320.000	2.030.000	3.654.914,61	3.198.050,28	1997
Braunschweig-Druck GmbH, Braunschweig	69,4	1.570.000	1.089.580	206.252,05	143.138,92	1997
Druckhaus Bayreuth Verlagsgesellschaft mbH, Bayreuth	50	600.000	300.000	708.380,00	354.190,00	1997
Dresdner Druck- und Verlagshaus GmbH & Co. KG, Dresden	40	180.050.000	72.020.000	- 14.656.183,32	- 5.862.473,33	1997
Suhler Verlagsgesellschaft mbH, Suhl	30	8.200.000	2.460.000	-3.024.911,32	- 907.473,40	1997
Suhler Verlag Verwaltungsgesellschaft mbH, Suhl	30	50.000	15.000	828,80	248,64	1996
Südthüringer Druckerrei und Verlagshaus GmbH & Co. Druckzentrum KG, Suhl	30	30.000.000	9.000.000	2.186.732,33	656.019,70	1997
KOSOS Beteiligungs GmbH & Co. Vermietungs-oHG, Hof	30	6.050.000	1.815.000	- 1.768.050,39	-530.415,12	1997
Verlagsgesellschaft Madsack GmbH & Co. Hannover	20,389	75.000.000	15.291.750	63.387.916,62	12.924.162,32	1997
Dr. Erich Madsack GmbH, Hannover	26	50.000	13.000	536.911,75	139.597,06	1997
Georgsbuchhandlung GmbH, Hannover	25,2	50.000	12.600	- 356.687,16	- 89.885,16	1997
Summe ohne Ergebnisabführungsvertrag		305.000.000	105.105.130	51.047.986,65	10.195.414,97	
Von COUNSEL-Wirtschaftsprüfern testierte Angaben aus der Handelsregisterakte der DDVG HRB 14599 beim Amtsgericht Hamburg						

derer Institutionen oder das Eigentum von natürlichen Personen sein.

Für die Summe der Vermögensposten ist in der Rechnungslegung allgemein der Begriff **Bruttovermögen** gebräuchlich. Ebenso die Bezeichnung **Schulden** für die Summe aller Schuldposten. Das **Reinvermögen** ergibt sich dann als Differenz von Bruttovermögen und Schulden.

Nicht zweckmäßig ist es aus meiner Sicht, die handelsrechtlichen Begriffe Aktivseite und Passivseite einzuführen (§ 266 HGB). Denn die Passivseite einer Bilanz enthält auch das Reinvermögen, das dort Eigenkapital heißt. Es müsste dann die Gliederungssystematik von § 24 IV PartG insgesamt geändert werden, ohne dass es zu wesentlichen inhaltlichen Verbesserungen käme. Darüber hinaus erscheint es mir sehr sinnvoll, durch die vorgeschlagenen Bezeichnungen eine gewisse Distanz zu den handelsrechtlichen Bezeichnungen zu bewahren. Denn die nach § 1 I 2 PartG den Parteien obliegende, ihnen vom Grundgesetz verbürgte öffentliche Aufgabe ist es nicht, das Reinvermögen zu maximieren.

5.5.2 Die Einführung von Rechnungsabgrenzungsposten

Um eine präzise Zurechnung der Erträge und Aufwendungen auf die jeweilige Rechnungsperiode (in der Regel ein Jahr) zu gewährleisten, sollten in der Vermögensrechnung sowohl auf der Aktivseite als auch auf der Passivseite Rechnungsabgrenzungsposten vorgesehen werden. Entsprechend § 250 HGB sind Rechnungsabgrenzungsposten auf der Aktivseite für solche Ausgaben auszuweisen, die vor dem Abschlussstichtag erfolgen, aber Aufwand für eine bestimmte Zeit nach dem Abschlussstichtag darstellen. Beispiele für solche Ausgaben sind Gehaltsvorauszahlungen, Mietvorauszahlungen, die Zahlung von Versicherungsprämien für ein ganzes Jahr etwa am 1. Oktober eines Jahres, sodass drei Viertel der Prämie dem folgenden Jahr anzulasten sind, und vergleichbare Geschäftsvorfälle.

Auf der Passivseite der Vermögensrechnung, also bei den Schuldposten, sind Rechnungsabgrenzungsposten für solche Einnahmen auszuweisen, die einen Ertrag für eine bestimmte Zeit nach dem Abschlussstichtag darstellen. Beispiele für solche Einnahmen sind Mitgliedsbeiträge, die im Voraus bezahlt wurden, also etwa im Dezember des Rechnungsjahres für das Folgejahr.

Solche Rechnungsabgrenzungsposten sind schon heute in einzelnen Rechenschaftsberichten von Parteien zu finden. So weist zum Beispiel die Tierschutzpartei in ihren Rechenschaftsberichten für die Jahre 1997 und 1998 Rechnungsabgrenzungsposten aus. Der eingetragene Verein Arbeit für Bremen und Bremerhaven führt in seinem Rechenschaftsbericht für das Jahr 1998 Rechnungsabgrenzungsposten auf. Offensichtlich besteht auch in der Praxis der Bedarf nach einer genauen Zuordnung der Veränderungsgrößen auf die jeweilige Rechnungsperiode.

5.5.3 Die Aufgliederung der Position Finanzanlagen

Bei der gegenwärtigen Rechnungslegung der Parteien werden nach § 24 IV PartG im Anlagevermögen die Finanzanlagen undifferenziert ausgewiesen. Zu den Finanzanlagen gehören auch die Beteiligungen. Soweit eine Partei ihr Vermögen dazu verwendet, sich an Unternehmen oder an anderen Institutionen in einem Ausmaße zu beteiligen, das ihr einen erheblichen Einfluss ermöglicht, haben die Wähler, insbesondere die Parteimitglieder, die anderen Parteien und die Öffentlichkeit ein berechtigtes Interesse an einer Offenlegung solcher Beteiligungen. Durch die Offenlegung solcher Beteiligungen soll die vom Grundgesetz geforderte Transparenz der Vermögensverhältnisse insbesondere im Hinblick auf die **Verwendung** des Vermögens gewährleistet werden. Denn es ist nicht auszuschließen, dass eine solche Beteiligung nicht nur mit dem Ziel erfolgt, das Vermögen möglichst profitabel anzulegen. Eine solche Beteiligung kann auch mit der Absicht erfolgen, Politik zu betreiben. Sei es durch die Einflussnahme auf Publikationen, durch Werbeveranstaltungen oder andere Aktivitäten, welche durch Institutionen ergriffen und ausgeführt werden, an denen die Partei beteiligt ist. Die Beteiligung gibt ihr die Möglichkeit zur gezielten Einflussnahme.

Im Wesentlichen zum selben Ergebnis kommt neben anderen auch Badura (2000), der auf der Seite 23 seines Gutachtens schreibt: „Als durch das Transparenzgebot gefordert, wird man allerdings annehmen müssen, dass unter der Rubrik „Finanzanlagen“ (§ 24 Abs. 4 Nr. 1 I 3 PartG) nach der Art der Besitzposten unterschieden wird und Beteiligungen aus Unternehmen, die sich im Wirtschaftsverkehr betätigen, gesondert ausgewiesen werden.“

In den Rechenschaftsberichten der Parteien haben die Finanzanlagen einen Anteil am Gesamtvermögen, der die Aufgliederung dieser Position durchaus für sinnvoll erscheinen lässt. Im Rechenschaftsbericht der SPD für das 1998 betragen die Finanzanlagen DM 101 997 601. Bei einem Bruttovermögen von 436 447 272 DM sind das 23 %. Im Rechenschaftsbericht der FDP für das Jahr 1998 betragen die Finanzanlagen 16 283 827 DM. Bei einem Bruttovermögen von 68 993 713 DM sind das 24 %.

Da die Parteien unterschiedlich und zum Teil nur begrenzt rechtsfähig sind, werden die Beteiligungen, z. B. im Falle der SPD, über Treuhandschaften gehalten, sind aber Bestandteil des Vermögens der Partei.

Ich schlage vor, die Position Finanzanlagen in den Rechenschaftsberichten der Parteien aufzugliedern in eine Position Beteiligungen und eine Position sonstige Finanzanlagen.

Darüber hinaus schlage ich vor, dass in den Erläuterungen des Rechenschaftsberichtes entsprechend § 24 VIII PartG regelmäßig ein Beteiligungsbericht gegeben werden muss. In dem Beteiligungsbericht sollten alle Institutionen, an denen eine Beteiligung besteht, mit Namen und Anschrift aufgeführt werden und es soll angegeben werden, zu welchem Anteil die Partei an dieser Institution beteiligt ist. Wenn die Beteiligung von einem Treuhänder

gehalten wird, dann sollte auch der Treuhänder benannt werden. Darüber hinaus sollte in dem Beteiligungsbericht auch über die mittelbaren Beteiligungen informiert werden und es sollten das Nennkapital sowie das Jahresergebnis der jeweiligen Institution angegeben werden.

Die Frage, was unter einer Beteiligung zu verstehen ist, sollte in Anlehnung an § 271 HGB beantwortet werden. Dort heißt es im Satz 3 des ersten Absatzes: „Als Beteiligung gelten im Zweifel Anteile an einer Kapitalgesellschaft, die insgesamt den fünften Teil des Nennkapitals dieser Gesellschaft überschreiten.“ Wenn diese Regelung auf das spezifische Umfeld der Parteien übertragen wird, dann ist es wichtig zu beachten, dass nicht nur die Beteiligungen an Unternehmen von Bedeutung sein können, sondern auch die Beteiligungen an anderen Institutionen und dass solche Institutionen nicht immer ein Nennkapital haben.

Für den Ausweis von Beteiligungen sollte grundsätzlich das Prinzip des „true and fair view“ gelten, nach dem der Rechenschaftsbericht einer Partei ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der Partei vermitteln soll. Diese Forderung gilt nach § 264 II 1 HGB unter Beachtung der Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung für den Jahresabschluss von Kapitalgesellschaften und sie sollte sinnvoller Weise analog auch für die Rechenschaftsberichte der Parteien gelten.

5.5.4 Die Aufgliederung der Position Geldbestände

Bei der gegenwärtigen Rechnungslegung der Parteien ist nach § 24 IV PartG **im Umlaufvermögen** eine Position „Geldbestände“ vorgesehen. Wie oben (vgl. 3.5.4, S. 102) bereits z. B. an den Berechnungen von Strobel deutlich wurde, ist diese Bezeichnung missverständlich. Ich schlage deshalb vor, diese Position aufzugliedern in die beiden Positionen „Wertpapiere des Umlaufvermögens“ und „Schecks, Kassenbestand, Bundesbank- und Postguthaben, Guthaben bei Kreditinstituten.“ Diese Aufteilung entspricht den handelsrechtlichen Gliederungsvorschriften der Bilanz nach § 266 HGB.

5.5.5 Vorschlag für eine erweiterte Gliederung der Vermögensrechnung

Die vorgeschlagenen Änderungen ergeben die folgende Neuformulierung für § 24 IV PartG:

„(4) Die Vermögensrechnung umfasst:

1. Vermögensposten:

I. Anlagevermögen:

1. Haus- und Grundvermögen,
2. Geschäftsausstattung,
3. Beteiligungen,
4. Sonstige Finanzanlagen;

II. Umlaufvermögen:

1. Forderungen an Gliederungen,
2. Forderungen auf staatliche Mittel,
3. Wertpapiere des Umlaufvermögens,
4. Schecks, Kassenbestand, Bundesbank- und Postgiroguthaben, Guthaben bei Kreditinstituten,
5. sonstige Vermögensgegenstände;

III. Rechnungsabgrenzungsposten;

IV. Bruttovermögen;

2. Schuldposten:

I. Rückstellungen:

1. Pensionsverpflichtungen,
2. sonstige Rückstellungen;

II. Verbindlichkeiten:

1. Verbindlichkeiten gegenüber Gliederungen,
2. Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten,
3. sonstige Verbindlichkeiten;

III. Rechnungsabgrenzungsposten;

IV. Schulden;

3. Reinvermögen (positiv oder negativ).“

5.6 Vorschlag für eine Änderung von § 24 V PartG zum Ausweis der Einzahlungen von natürlichen Personen und zur Änderung von § 18 III 1 Nr. 3

Nach § 24 V PartG sind im Rechenschaftsbericht der Parteien die Summe der Zuwendungen natürlicher Personen bis zu 6 000 Deutsche Mark je Person sowie die Summe der Zuwendungen natürlicher Personen, soweit sie den Betrag von 6 000 Deutsche Mark übersteigen, gesondert auszuweisen. Die Unterscheidung der Zuwendungen bis zu 6 000 Deutsche Mark sowie über 6 000 Deutsche Mark ist erforderlich, weil nach § 18 III 1 Nr. 3 PartG die Parteien im Rahmen ihrer staatlichen Teilfinanzierung für jede Deutsche Mark, die sie als Zuwendung (Mitgliedsbeitrag oder rechtmäßig erlangte Spende) erhalten haben, 0,50 Deutsche Mark erhalten. Die Höhe der von einer Partei in einem Jahr erzielten, der staatlichen Teilfinanzierung zugrunde gelegten Zuwendungen, wird als der „Zuwendungserfolg“ der Partei bezeichnet (z. B. Lohr, 2000, S. 1109). **Die Rechnungslegung der Parteien hat damit neben der verfassungsrechtlichen Aufgabe, über das Vermögen der Parteien, die Herkunft und die Verwendung ihrer Mittel öffentlich Rechenschaft zu geben (Artikel 21 I 4 GG), auch die Aufgabe, den Zuwendungserfolg einer Partei auszuweisen und damit einen Teil der Informationen bereitzustellen, welche erforderlich sind, um die staatliche Teilfinanzierung der Parteien zu berechnen und festzusetzen.** Diese Festsetzung erfolgt durch den Präsidenten des Deutschen Bundestages jährlich zum 1. Dezember eines Kalender-

jahres, wobei die in den Rechenschaftsberichten des jeweils vorangegangenen Jahres veröffentlichten Zuwendungserfolge als Berechnungsgrundlage verwendet werden.

Um eine möglichst eindeutige Berechnungsgrundlage für die Teilfinanzierung der Parteien zu haben, verlangt die Bundestagsverwaltung, dass in den Zuwendungserfolg nur solche Mitgliedsbeiträge und rechtmäßig erlangte Spenden bis zu 6 000 Deutsche Mark je natürliche Person aufgenommen werden, die der Partei als Einzahlungen in dem Bezugsjahr tatsächlich zugeflossen sind (Bundestagsdrucksache 13/8888, S. 20 – 21 und Bundestagsdrucksache 14/4747, S. 23 und S. 42.). Diese Praxis wird nach Lohr (2000, S. 1114) als „absolutes Einnahmenprinzip gem. § 27 I PartG“ bezeichnet, wobei auch Bezug genommen wird auf § 18 III 1 Nr. 3 PartG, wo es heißt: „... als Zuwendungen ... erhalten haben“. Es könnte freilich strittig sein, ob eine Partei Zuwendungen erst dann erhalten hat, wenn sie ihr als Einzahlungen zugeflossen sind.

Ich schlage vor, die von der Bundestagsverwaltung in der Praxis verwirklichte, praktikable und zweckmäßige Auslegung des geltenden Parteiengesetzes bei einer Änderung des Parteiengesetzes möglichst klar formuliert in das Gesetz zu schreiben. Der Absatz 5 von § 24 PartG sollte deshalb wie folgt neu formuliert werden:

„(5) Im Rechenschaftsbericht sind die Summe der als Einzahlungen erhaltenen Zuwendungen natürlicher Personen bis zu 6 000 Deutsche Mark je Person sowie die Summe der als Einzahlungen erhaltenen Zuwendungen natürlicher Personen, soweit sie den Betrag von 6 000 Deutsche Mark übersteigen, gesondert auszuweisen.“

Die Summe der als Einzahlungen erhaltenen Zuwendungen natürlicher Personen bis zu 6 000 Deutsche Mark je Person sind der Zuwendungserfolg der Partei im Bezugsjahr. **Die Notwendigkeit, diese Einzahlungsgröße im Rechenschaftsbericht der Parteien als eine der Berechnungsgrundlagen für die staatliche Parteienfinanzierung auszuweisen, darf meines Erachtens nicht dazu führen, die Rechnungslegung der Parteien vor allem anderen auf diese Notwendigkeit hin auszurichten.** Wenn die Ermittlung des Zuwendungserfolges einer Partei die wichtigste Aufgabe der Rechnungslegung der Parteien wäre, dann käme man mit einer Einzahlungs-Auszahlungsrechnung aus. Die vom Grundgesetz geforderte öffentliche Rechenschaft der Parteien über ihr Vermögen, über die Herkunft und die Verwendung ihrer Mittel wäre damit aber in keiner Weise erfüllt.

Die vorgeschlagene Änderung von § 24 V PartG erfordert eine korrespondierende Änderung in § 18 III 1 Nr. 3, die weiter unten erörtert wird.

5.7 Vorschlag zur Änderung und Erweiterung der dem Rechenschaftsbericht voranzustellenden Zusammenfassung nach § 24 VI PartG

Wenn die Einnahmen- und Ausgabenrechnung durch eine Aufwands- und Ertragsrechnung ersetzt wird und wenn

die Vermögensrechnung entsprechend dem obigen Vorschlag in Punkt 5.5.4 geändert wird, dann ergeben sich entsprechende Änderungen für die Zusammenfassung nach § 24 VI PartG.

Zusätzlich empfehle ich, neben den Zahlen für das Berichtsjahr die entsprechenden Zahlen für das Vorjahr aufzuführen, sodass der Rechnungsverbund unmittelbar deutlich wird und überprüft werden kann.

Darüber hinaus sind auch die Veränderungen der Zahlen vom Vorjahr zum Berichtsjahr eine wertvolle Information, die allerdings nicht explizit angegeben werden sollen, die aber unmittelbar berechnet werden können.

Der Absatz 6 von § 24 PartG sollte deshalb wie folgt neu formuliert werden;

„(6) Dem Rechenschaftsbericht ist eine Zusammenfassung voranzustellen:

- 1. Erträge der Gesamtpartei gemäß Absatz 2 Nr. 1 bis 8 und deren Summe für das Berichtsjahr und das Vorjahr,**
- 2. Aufwendungen der Gesamtpartei gemäß Absatz 3 Nr. 1 – 7 und deren Summe für das Berichtsjahr und das Vorjahr,**
- 3. Überschuss- oder Defizit ausweis für das Berichtsjahr und das Vorjahr,**
- 4. Vermögensposten der Gesamtpartei gemäß Absatz 4 Nr. 1 I, II 2 bis 5 und III und deren Summe als Bruttovermögen der Partei am Ende des Berichtsjahres und am Ende des Vorjahres,**
- 5. Schuldposten der Gesamtpartei gemäß Absatz 4 Nr. 2 I, II 2 und 3 und III und deren Summe als Schulden der Partei am Ende des Berichtsjahres,**
- 6. Reinvermögen der Gesamtpartei (positiv oder negativ) am Ende des Berichtsjahres und des Vorjahres,**
- 7. Gesamterträge, Gesamtaufwendungen, Überschüsse oder Defizite sowie Reinvermögen der drei Gliederungsebenen Bundesverband, Landesverbände und der ihnen nachgeordneten Gebietsverbände für das Berichtsjahr oder am Ende des Berichtsjahres und für das Vorjahr oder am Ende des Vorjahres.**

Neben den absoluten Beträgen zu den Nummern 1 und 2 ist der Vomhundertsatz der Gesamterträge nach Nummer 1 und der Gesamtaufwendungen nach Nummer 2 für das Berichtsjahr und das Vorjahr auszuweisen.“

5.8 Änderung von § 24 IX PartG

Als Folge der vorgeschlagenen Änderungen müssen in § 24 IX 2 PartG die Worte „Einnahme-Ausgaberechnung“ durch die Worte „Ertrags- und Aufwandsrechnung“ ersetzt werden.

6. Vorschläge zu den Grundsätzen der Bewertung des Vermögens und der Schulden der Parteien

6.1 Die unklaren Vorschriften des Parteiengesetzes

In Bezug auf die Bewertung des Vermögens und der Schulden der Parteien ist das Parteiengesetz unklar. Denn zum einen wird in § 24 I 2 und in § 28 Satz 2 die Einhaltung der Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung mit der sehr unklaren Bedingung „unter Berücksichtigung des Gesetzeszweckes“ gefordert. Die Forderung nach Einhaltung der Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung legt die Vermutung nahe, dass bei der Bewertung des Vermögens und der Schulden der Parteien entsprechend den handelsrechtlichen Grundsätzen ordnungsgemäßer Buchführung die handelsrechtlichen Bewertungsgrundsätze und Bewertungsvorschriften zur Anwendung kommen sollen. Das ist in der Praxis der Rechnungslegung der Parteien auch weitgehend geschehen.

Die handelshandelsrechtlichen Bewertungsgrundsätze sind geprägt durch das Prinzip der Vorsicht und durch die Forderung, dass die Bewertung möglichst objektiv nachvollziehbar sein soll. Das Anlagevermögen und das Umlaufvermögen werden deshalb handelsrechtlich höchstens zu Anschaffungskosten oder zu Herstellungskosten bewertet (§ 253 HGB): Diese Wertansätze können anhand von Rechnungen und Belegen objektiv nachvollzogen werden.

Eine andere Vorschrift, die sich auf die Bewertung von Wirtschaftsgütern bezieht, findet sich im Parteiengesetz in § 26 III. Es heißt dort: „Wirtschaftsgüter, die nicht in Geld bestehen, sind mit den im gewöhnlichen Geschäftsverkehr für gleiche oder vergleichbare Leistungen üblicherweise zu zahlenden Preisen anzusetzen.“ Da dieser Absatz in § 26 steht, der die Überschrift trägt „Begriff der Einnahme“, soll sich diese Vorschrift zur Bewertung mit Verkehrswerten offenbar nur auf die Bewertung von Einnahmen beziehen, die in der Form von Wirtschaftsgütern erzielt werden. Es kann sich dabei z. B. um Sachspenden handeln, die entsprechend dem in § 26 I 1 PartG erweiterten Begriff der Einnahme als Vermögenszuwachs zu bewerten sind. Wenn aber Sachspenden zum Verkehrswert bewertet werden sollen, dann entsteht die Frage, ob die vom Grundgesetz in Artikel 21 I 4 geforderte Transparenz des Vermögens der Parteien nicht auch gebietet, andere oder gar alle anderen Vermögenspositionen auch mit ihrem Verkehrswert zu bewerten, um dadurch das Vermögen der Parteien transparent zu machen und die Möglichkeiten zur Bildung „stiller Reserven“ einzuschränken.

Ähnliche Überlegungen findet man zum Beispiel in dem Brief der Counsel Treuhand GmbH vom 16. Mai 2000 an die Schatzmeisterin der SPD, Frau Inge Wettig-Danielmeier. Herr Herms, als Verfasser dieses Briefes, schreibt auf der Seite 2: „Die einzige Bewertungsvorschrift des Parteiengesetzes betrifft die in § 26 geregelten Einnahmen. Nach § 26 Abs. 3 sind Wirtschaftsgüter, die nicht in Geld bestehen, mit den im gewöhnlichen Geschäftsverkehr für gleiche oder vergleichbare Leistungen üblicher-

weise zu zahlenden Preisen anzusetzen – mit anderen Worten dem Verkehrswert.“

6.2 Die unklare Bewertung in den Rechenschaftsberichten der Parteien

Soweit es aus den Rechenschaftsberichten erkennbar ist, bewerten die Parteien ihr Vermögen und ihre Schulden weitgehend nach den handelsrechtlichen Vorschriften. Allerdings sind die CSU, die FDP und für eine gewisse Zeit auch die SPD dazu übergegangen, ihr Haus- und Grundvermögen zu Verkehrswerten zu bewerten. Dies belegen die weiter oben im Abschnitt 3.5.5 aus den Rechenschaftsberichten zitierten Stellen. Im Rechenschaftsbericht für das Jahr 1999 (Bundestagsdrucksache 14/5050) schreibt die SPD auf der Seite 42 im Gegensatz zu ihrer früheren Festlegung: „Die Bewertung des Haus- und Grundvermögens erfolgt analog § 253 HGB zu Anschaffungs- bzw. Herstellungskosten. Planmäßige Abschreibungen werden jedoch nicht vorgenommen.“ Damit hat die SPD ihre Bewertungspolitik wieder geändert.

Die CDU schreibt in ihrem Rechenschaftsbericht für das Jahr 1996 in den Erläuterungen (Bundestagsdrucksache 13/8923, S. 52): „Das Haus- und Grundvermögen der Bundespartei betrifft in voller Höhe die Beteiligung an der Konrad-Adenauer-Haus KG, Bonn.“ Ohne weitere Angaben muss davon ausgegangen werden, dass diese Beteiligung zu Anschaffungskosten oder zu Herstellungskosten bewertet worden ist. In späteren Rechenschaftsberichten werden dazu keine Angaben gemacht, so wie allgemein in den Rechenschaftsberichten der Parteien nur wenige Hinweise auf die Bewertung des Vermögens und der Schulden zu finden sind.

Eine Ausnahme von dieser Regel findet sich in den Rechenschaftsberichten der CSU für die Jahre 1996 und 1997. In den Erläuterungen zum Rechenschaftsbericht für das Jahr 1997 heißt es (Bundestagsdrucksache 14/246, S. 87):

„2. Bewertung der Besitzposten

Die Bewertung des Haus- und Grundvermögens erfolgte wie im Vorjahr zum Verkehrswert. Eine Abschreibung wurde nicht angesetzt.

Die übrigen Besitzposten wurden wie bisher wie folgt bewertet: Finanzanlagen zu Anschaffungskosten. Geschäftsausstattung über 10 000 DM Einzelwert zu Anschaffungs- und Herstellungskosten vermindert durch die lineare Abschreibung (Nutzungsdauer fünf Jahre). Wirtschaftsgüter unter 10 000 DM Einzelwert und wahlkampfbezogene Anschaffungen wurden als Aufwand im laufenden Abrechnungsjahr behandelt.“

Diese Regelungen entsprechen dem Ergebnis der Besprechung von Vertretern der Parteien mit einer Gruppe von Wirtschaftsprüfern am 6. Dezember 1983 in Bonn. Nach Informationen aus den Parteien werden die damals erarbeiteten Regelungen von der CSU und der FDP befolgt.

Die SPD und die CDU befolgen diese Regelungen insoweit, als sie Wirtschaftsgüter unter 10 000 Deutsche Mark Einzelwert als Aufwand im laufenden Abrechnungsjahr behandeln. Die PDS dagegen, welcher die Ergebnisse der Besprechung vom Dezember 1983 nicht bekannt waren, weist nach Aussage ihres Schatzmeisters die Wirtschaftsgüter mit einem Einzelwert von 800 Deutsche Mark und mehr als Vermögensgegenstände aus und behandelt nur Wirtschaftsgüter mit einem geringeren Einzelwert als Aufwand im laufenden Jahr. **Diese Vorgehensweise der PDS entspricht den geltenden handelsrechtlichen Vorschriften, nach denen Wirtschaftsgüter mit einem geringeren Einzelwert als 800 Deutsche Mark als „geringwertige Wirtschaftsgüter“ im laufenden Jahr als Aufwand behandelt und nicht in den Vermögensbestand mit aufgenommen werden, selbst wenn ihre Nutzung über mehrere Jahre hinweg erfolgt.**

Das Bestreben der (alten) Parteien, das Haus- und Grundvermögen zu Verkehrswerten zu bewerten, hat einen sehr schwerwiegenden Hintergrund: Da die Parteien für ihre politische Arbeit, vor allem für Wahlkämpfe sehr viel Geld ausgeben, sind sie permanent in der Gefahr, den Tatbestand der Überschuldung zu erfüllen, das heißt, die Schulden der Parteien sind größer als das Bruttovermögen, sodass das Reinvermögen der Partei negativ ist. Durch eine Bewertung des Haus- und Grundvermögens zu Verkehrswerten, die höher sind als die Anschaffungs- und Herstellungskosten wird in der Regel aus einem negativen Reinvermögen ein positives Reinvermögen.

6.3 Vorschläge für die Bewertung des Vermögens und der Schulden der Parteien

6.3.1 Vorbemerkungen

Damit alle Parteien in ihren Rechenschaftsberichten ihr Vermögen und ihre Schulden nach den gleichen Grundsätzen bewerten, schlage ich vor, den Paragraphen 24 des Parteiengesetzes um einen zehnten Absatz zu ergänzen, in dem vorgeschrieben wird, wie die Bewertung zu erfolgen hat.

Inhaltlich stellt sich die Frage, ob von den Parteien verlangt werden soll, dass sie ihr Vermögen und ihre Schulden nach den handelsrechtlichen Vorschriften bewerten oder ob es aufgrund ihrer spezifischen öffentlichen Aufgabe zweckmäßig und erforderlich ist, entsprechend den weiter oben für Parteien spezifizierten Grundsätzen ordnungsgemäßer Buchführung von den handelsrechtlichen Regelungen abzuweichen.

Ein Grund, von den handelsrechtlichen Bewertungsvorschriften abzuweichen könnte sein, dass die handelsrechtlichen Bewertungsvorschriften zu erheblichen stillen Reserven führen können, die für einen Kaufmann vertretbar sein mögen, die aber mit der Forderung nach der Transparenz des Vermögens der Parteien nicht vereinbar sind.

So zeigt etwa ein Blick in die Rechenschaftsberichte der CSU, dass ihr Haus- und Grundvermögen für den 31. Dezember 1995 mit DM 15 061 561 angegeben wird und dass es zum 31. Dezember 1966 auf einen Wert von DM 40 892 516, also auf das 2,72fache geschätzt worden ist. Es ist sehr wahrscheinlich, dass der Verkehrswert des Haus- und Grundvermögens schon am 31. Dezember 1995 mindestens doppelt so hoch war wie angegeben. Eine solche Unterbewertung ist mit der Forderung nach der Transparenz des Vermögens kaum vereinbar.

Wie oben bereits dargelegt sind einige Parteien dazu übergegangen, ihr Haus- und Grundvermögen zu Verkehrswerten zu bewerten, vor allem um den Tatbestand der Überschuldung zu vermeiden.

Um eine größere Transparenz des Vermögens zu erreichen, sollte nach einer anderen Bewertung als der der handelsrechtlichen Bewertung gesucht werden. Hier liegt es nahe, an die International Accounting Standards (IAS) zu denken, die in den vergangenen Jahren vom International Accounting Standards Committee (IASC) nach und nach entwickelt worden sind und die international zunehmend an Bedeutung gewinnen. Diese Standards sind viel weniger durch das Vorsichtsprinzip geprägt und sie versuchen eine „faire“ Bewertung zu erreichen („fair value“). Entscheidend gegen die Verwendung dieser Standards bei der Rechnungslegung der Parteien spricht aber aus meiner Sicht, dass sie insgesamt noch nicht ausreichend klar, präzise und vollständig sind (Ballwieser/Hachmeister, 2000, S. 600). Dies gilt in einem noch viel größeren Ausmaß auch für die International Government Accounting Standards (IGAS), deren Entwicklung erst am Anfang steht.

Ein weiterer Grund dafür, bei der Rechnungslegung der Parteien von den handelsrechtlichen Bewertungsvorschriften abzuweichen, könnte sein, den Aufwand für die Rechnungslegung der Parteien möglichst gering zu halten. Denn die Rechnungslegung der Parteien wird zu einem erheblichen Teil von ehrenamtlichen Rechnungsführern wahrgenommen. Dies spricht dafür, die Praxis einiger Parteien, nach der Wirtschaftsgüter unter 10 000 Deutsche Mark (einschließlich Umsatzsteuer) Einzelwert und wahlkampfbezogene Anschaffungen als Aufwand im laufenden Abrechnungsjahr behandelt werden, zur allgemeinen Regel zu machen. Der Nachteil dieser Regelung im Vergleich zur handelsrechtlichen Regelung, bei welcher Wirtschaftsgüter nur unter 800 Deutsche Mark im laufenden Abrechnungsjahr als Aufwand behandelt werden dürfen, besteht darin, dass die in der Aufwands- und Ertragsrechnung und in der Vermögensrechnung ausgewiesenen Werte ungenauer werden. Die Obergrenze im Handelsrecht ist aus dem Steuerrecht übernommen worden. Im Steuerrecht kommt es insbesondere auf eine möglichst genaue, periodengerechte Gewinnermittlung an, weil die Gewinne als Bemessungsgrundlage für die Berechnung der Jahressteuern dienen. **Da Parteien nach § 5 I Nr. 7 Körperschaftsteuergesetz von der Körperschaftsteuer befreit sind, entfällt die Notwendigkeit eine Aufwands- oder Ertragsüberschussrechnung nach den Vorschriften des Steuerrechts durchzuführen.**

Die Wertgrenze von 10 000 DM (einschließlich Umsatzsteuer) hat für die Rechnungslegung der Parteien zur Folge, dass in dem Jahr, in dem ein Wirtschaftsgut mit mehrjähriger Nutzungsdauer unter dieser Wertgrenze angeschafft und sofort als Aufwand verbucht wird, ein zu hoher Aufwand ausgewiesen wird. In den Folgejahren, in denen das beschaffte Gut genutzt wird, wird dagegen dann ein zu geringer Aufwand ausgewiesen. **Da es aber auch in den Folgejahren wieder Anschaffungen von Wirtschaftsgütern mit mehrjähriger Nutzungsdauer mit einem Einzelwert unter der Wertgrenze geben wird, kommt es zu einem gewissen Ausgleich der Aufwandsschwankungen.**

6.3.2 Vorschlag für einen zehnten Absatz in § 24 PartG

Als Ergebnis schlage ich vor, dass die Parteien ihr Vermögen und ihre Schulden grundsätzlich nach den handelsrechtlichen Vorschriften bewerten sollen, **dass aber zum einen bei denjenigen Positionen der Vermögensrechnung, bei denen es dabei erfahrungsgemäß zu hohen Unterbewertungen kommen kann, in den Erläuterungen zu den Rechenschaftsberichten Verkehrswerte mit dem Jahr ihrer Ermittlung angegeben werden**, die nicht jährlich, aber in zeitlichen Abständen von höchstens fünf Jahren überprüft werden müssen. Die davon betroffenen Positionen sind die Positionen „Haus- und Grundvermögen“ und „Beteiligungen“.

Einen weitergehenden Vorschlag macht Schruff (2000, S. 7), wenn er fordert: „Die auf dem Anschaffungswertprinzip beruhende Vermögensrechnung der Parteien sollte im Sinne einer konsequenten Auslegung des verfassungsrechtlichen Transparenzgebots um eine Vermögensrechnung als Nebenrechnung ergänzt werden, die die Vermögensposten ... mit den Zeitwerten (Verkehrswerten, Wiederbeschaffungskosten) ausweist und die Gesamtdifferenz aus der Umbewertung offen legt; denn der Zeitwert des Parteienvermögens indiziert das Potential der Beschaffung finanzieller Mittel, die die Parteien aus der Veräußerung oder Beileihung ihrer Vermögensanlagen mobilisieren können.“

Aus meiner Sicht wird durch die zusätzlichen Informationen, welche solch eine Nebenrechnung liefert, der für ihre Erarbeitung erforderliche zusätzliche Aufwand kaum gerechtfertigt.

Zum anderen schlage ich vor, Wirtschaftsgüter unter 10 000 Deutsche Mark (einschließlich Umsatzsteuer) Einzelwert und wahlkampfbezogene Anschaffungen als Aufwand im laufenden Abrechnungsjahr zu behandeln und nicht in der Vermögensrechnung als Vermögen auszuweisen. Wenn alle Parteien einheitlich so verfahren, ergibt sich daraus meines Erachtens eine vertretbare Beeinträchtigung der Transparenz der Vermögensverhältnisse der Parteien.

Der in das PartG neu aufzunehmende Absatz 10 von § 24 könnte damit lauten:

„(10) Das Vermögen und die Schulden in der Vermögensrechnung nach Abs. 4 sind nach den handelsrechtlichen Bewertungsvorschriften zu bewerten. Für die Vermögenspositionen 1. I. 1. Haus- und Grundvermögen und 1. I. 3. Beteiligungen sind in den Erläuterungen nach Abs. 8 Verkehrswerte mit dem Jahr ihrer Ermittlung anzugeben, die in zeitlichen Abständen von höchstens fünf Jahren neu zu ermitteln sind. Wirtschaftsgüter mit einem Einheitswert von weniger 10 000 Deutsche Mark (einschließlich Umsatzsteuer) und wahlkampfbezogene Anschaffungen werden im laufenden Abrechnungsjahr als Aufwand behandelt.“

Die Ermittlung der Verkehrswerte kann sowohl für das Haus- und Grundvermögen als auch für die Beteiligungen nach den Vorschriften des Bewertungsgesetzes erfolgen. Während die Ermittlung des Verkehrswertes für das Haus- und Grundvermögen nach den Regelungen und Methoden des Bewertungsgesetzes noch vergleichsweise gut möglich ist, kann die Bewertung von Beteiligungen, insbesondere wenn es sich nicht um börsennotierte Aktiengesellschaften handelt, außerordentlich problematisch sein. In einem solchen Fall ist zu verlangen, dass in den Erläuterungen zum Rechenschaftsbericht über die der Bewertung zugrunde liegenden Annahmen und über die verwendeten Bewertungsmethoden informiert wird (vgl. Moxter, 1987, S. 361 ff.). Es stellt sich jedoch in diesem Zusammenhang die grundsätzliche Frage, ob eine Partei solche Beteiligungen, die häufig mit einem nicht unerheblichen unternehmerischen Risiko verbunden sind, halten soll.

Durch die vorgeschlagene Regelung wird zum einen erreicht, dass die Parteien einheitlich die üblichen handelsrechtlichen Bewertungsvorschriften anwenden und zum anderen wird erreicht, dass die Vermögensverhältnisse weitgehend transparent werden, denn bei den Vermögenspositionen, die nicht Haus- und Grundvermögen oder Beteiligungen sind, sind erhebliche stille Reserven wenig wahrscheinlich. Erfahrungsgemäß kann es bei den Rückstellungen in begrenztem Ausmaß zu Überbewertungen und damit zu stillen Reserven kommen, was aber m. E. in Kauf genommen werden kann.

Schließlich ist es wichtig, dass in den Fällen, in denen eine Partei in ihrem Rechenschaftsbericht ein negatives Reinvermögen ausweist, was bedeutet, dass sie den Tatbestand der Überschuldung erfüllt, durch die Informationen über die Verkehrswerte in den Erläuterungen der Rechenschaftsberichte die tatsächliche Vermögenslage der Partei besser beurteilt werden kann.

Wichtig ist außerdem, dass aus den Rechenschaftsberichten deutlich erkennbar ist, was unter der Position Beteiligungen bewertet worden ist. Ich will dies anhand des Rechenschaftsberichtes der SPD für das Jahr 1999 erläutern. Die SPD weist in ihrem Rechenschaftsbericht für das Jahr 1999 (Bundestagsdrucksache 14/5050 vom 15. Dezember 2000) unter der Position „Finanzanlagen“ auf der Seite 4 einen Wert von 98 766 561 DM aus. In den Erläuterungen auf der Seite 42 steht, dass in diesem Betrag die Deutsche Druck- und Verlagsgesellschaft mbH,

Hamburg mit einem Stammkapital von 12 000 000 DM enthalten ist. Anschließend wird auf den Seiten 42 und 43 aufgelistet, dass diese Verlagsgesellschaft in ihrem Jahresabschluss für das Jahr 1999 Anteile an

27 Unternehmen mit einem gesamten Nominalwert von 106 829 979 DM ausweist. Dieser Sachverhalt wird meines Erachtens bei der gegenwärtigen Darstellung nicht deutlich.

7. Vorschläge zu Änderungen der §§ 26 bis 28 PartG, insbesondere zur Frage des Saldierungsgebotes nach § 27 II 1 PartG

7.1 Vorschläge zu Änderungen des § 27 PartG und zum Saldierungsgebot

Der § 27 PartG ist überschrieben mit „Einzelne Einnahmearten“. Wenn die bisherige Einnahmen- und Ausgabenrechnung durch eine Aufwands- und Ertragsrechnung ersetzt wird, dann ist diese Überschrift zu ändern in: „**Einzelne Ertragsarten**“. Absatz 1 von § 27 PartG kann unverändert bleiben und im Absatz 3, Satz 1 ist das Wort Einnahmerechnung durch das Wort „**Ertragsrechnung**“ zu ersetzen.

Der Absatz 2 von § 27 PartG enthält im Satz 1 das so genannte Saldierungsgebot des Parteiengesetzes, welches in der gegenwärtigen Diskussion über die Rechnungslegung der Parteien besonders kontrovers diskutiert wird. In seinem Aufsatz „Parteiübergreifend befolgte Verfälschungszusätze“ vom 4. Juli 2000 in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung hat Strobel auf der Seite 15 die Meinung vertreten: „Im 1998er Rechenschaftsbericht präsentierte sie (die SPD L. S.) Vermögenseinnahmen des Vorstandes von nur 2,48 Millionen Mark, obwohl ihre Hamburger Medienholding DDVG kurz vor Ende des 1998er Wahlkampfes 18,4 Millionen Mark an sie ausschüttete und Erträge aus dem weiteren großen Parteivermögen hinzukamen. Die Verkürzung auf 2,48 Millionen Mark entstammt vorgeblich Saldierungen mit Aufwendungen aus dem Willy-Brandt-Haus. Eine solche Quersaldierung wird durch die Reinertragsvorschrift von Paragraph 27 Absatz 2 und deren Vorgeschichte nicht gestützt.“

Im Auftrag des Deutschen Bundestages hat Badura zu dieser Frage ein Gutachten erstellt. Dazu schreibt Stock im Nachrichtenmagazin Focus vom 13. November 2000 auf der Seite 26: „Die Expertise, ‚erstattet im Auftrag des Deutschen Bundestages‘, hat es in sich: Der SPD-Rechenschaftsbericht des Jahres 1998, resümiert der Staatsrechtler Peter Badura aus München, ‚steht nicht mit dem Parteiengesetz im Einklang.‘“

Die Sozialdemokraten, so heißt es, hätten 1998 ihre Unternehmenseinnahmen nicht durch die Kosten ihres neuen Parteihauptquartiers klein rechnen dürfen. Badura ist sich sicher: „Insoweit ist der SPD-Bericht fehlerhaft und unrichtig.“

Die Schatzmeisterin der SPD, Wettig-Danielmeier, vertritt dagegen die Meinung, dass eine solche Saldierung aufgrund der Vereinbarung der Schatzmeister der Parteien aus dem Jahre 1983 gedeckt sei (siehe Stock, 2000, S. 27).

Sowohl in den Vorschriften des Haushaltsrechts als auch in den Vorschriften des Handelsrechts sind Saldierungen

grundsätzlich verboten. Zur Frage der Bruttoveranschlagung und der Einzelveranschlagung heißt es in § 12 des Haushaltsgrundsätzgesetzes (HGrG) Absatz 1: „Die Einnahmen und Ausgaben sind in voller Höhe und getrennt voneinander zu veranschlagen. Durch Gesetz kann zugelassen werden, dass Satz 1 nicht für die Veranschlagung der Einnahmen aus Krediten vom Kreditmarkt und der hiermit zusammenhängenden Tilgungsausgaben gilt. Darüber hinaus können Ausnahmen von Satz 1 im Haushaltsplan zugelassen werden, insbesondere für Nebenkosten und Nebenerlöse bei Erwerbs- oder Veräußerungsgeschäften. In den Fällen des Satzes 3 ist die Berechnung des veranschlagten Betrages dem Haushaltsplan als Anlage beizufügen oder in die Erläuterungen aufzunehmen.“ Was die handelsrechtlichen Ansatzvorschriften angeht, so heißt es in § 246 II HGB: „(2) Posten der Aktivseite dürfen nicht mit Posten der Passivseite, Aufwendungen nicht mit Erträgen, Grundstücksrechte nicht mit Grundstückslasten verrechnet werden.“

Das Saldierungsgebot in § 27 II PartG ist eine Ausnahme von diesen allgemein geltenden Saldierungsverboten. Es wurde in das Parteiengesetz aufgenommen, um die relative Obergrenze nach § 18 V 1 PartG zu vermindern. § 18 V 1 PartG lautet: „Die Höhe der staatlichen Teilfinanzierung darf bei einer Partei die Summe ihrer jährlich selbst erwirtschafteten Einnahmen (§ 24 Abs. 2 Nr. 1 bis 5 und 7) nicht überschreiten (relative Obergrenze).“

In der Praxis hat sich gezeigt, dass die relative Obergrenze auch dann keine Rolle spielt, wenn die Einnahmen aus Vermögen saldiert mit Ausgaben für Vermögen in die „selbst erwirtschafteten Einnahmen“ mit einbezogen werden. Mehr noch, die relative Obergrenze kann nach meinen Informationen und Berechnungen auf den Zuwendungserfolg der Parteien beschränkt werden, der nur aus den eingezahlten Mitgliedsbeiträgen und Spenden besteht, ohne dass sich an der Verteilung der staatlichen Mittel auf die Parteien wesentliches ändern würde. Eine Festlegung der Art, dass die relative Obergrenze für die staatlichen Mittel, die eine Partei höchstens erhalten kann, durch ihren Zuwendungserfolg gegeben ist, halte ich aus mehreren Gründen für sinnvoll und zweckmäßig. Sinnvoll, weil in dem Zuwendungserfolg ein Indikator dafür gesehen werden kann, in welchem Ausmaß eine Partei von der Bevölkerung unterstützt wird. Und zweckmäßig, weil – so wie im Abschnitt 5.6 erläutert – der Zuwendungserfolg als die Summe der als Einzahlungen erhaltenen Zuwendungen natürlicher Personen bis zu 6 000 Deutsche Mark eine objektiv recht klar feststellbare Größe ist, die in den Rechenschaftsbe-

richten ohnehin ausgewiesen werden muss. Schwierigkeiten, die sich dadurch ergeben können, dass Erträge in die Berechnung der relativen Obergrenze mit einbezogen werden, deren Bewertung objektiv schwierig ist, können auf diese Weise vermieden werden.

Aus meiner Sicht ist es deshalb sinnvoll und zu empfehlen, die relative Obergrenze, bis zu der eine Partei staatliche Mittel erhalten kann, durch die Höhe des von dieser Partei erzielten Zuwendungserfolges festzulegen.

Mit der Forderung nach der Transparenz der Vermögensverhältnisse ist das Saldierungsgebot in § 27 II PartG nicht vereinbar. Aus den Sätzen 2 und 3 von § 12 I HGGrG wird deutlich, dass solche Saldierungen als Ausnahme bei Kreditgeschäften und im Falle von Nebenkosten und Nebenerlösen sinnvoll sein können. In diesem Sinne wäre § 27 II 1 PartG so zu interpretieren, dass die Einnahmen aus Vermögen mit Nebenausgaben saldiert werden müssen, die zur Erzielung dieser Einnahmen erforderlich sind. Entsprechendes gilt für Einnahmen aus Veranstaltungen. Sinn des Saldierungsgebotes in § 27 II 1 PartG kann es aber nicht sein, die Transparenz der Vermögensverhältnisse, die durch den Rechenschaftsbericht der Parteien erreicht werden soll, wesentlich zu vermindern. Ein Blick auf die Tabelle 2 zeigt aber, dass sich eine massive Verminderung der Transparenz ergeben kann, wenn anstelle der Erträge aus Vermögen und der Aufwendungen für Verluste aus Vermögen nur der Saldo aller Erträge und Aufwendungen angegeben wird. Bei den Erträgen aus Veranstaltungen usw. könnte es dagegen vermutlich grundsätzlich zweckmäßig sein, diese Erträge mit vergleichsweise geringfügigen Nebenaufwendungen zu saldieren. Eine solche Saldierung sollte allerdings nicht so wie in § 27 II 1 PartG als Pflicht vorgeschrieben sein, sondern es sollte im Einzelfall zu entscheiden sein, ob eine Saldierung vertretbar ist, weil der Einzelausweis erheblich aufwendiger sein würde und nur wenig an zusätzlicher Transparenz ergäbe.

Als Ergebnis dieser Überlegungen und mit der Absicht, durch die Rechnungslegung der Parteien eine möglichst große Transparenz ihrer Vermögensverhältnisse zu erreichen, schlage ich vor, eine Saldierung entsprechend § 27 II 1 PartG in Zukunft nicht mehr zu verlangen und diesen Satz im Parteiengesetz zu streichen, was dazu führt, dass auch der zweite Satz von § 27 II PartG gestrichen werden kann.

Die neue Formulierung von § 27 II PartG könnte damit sein:

„(2) Die nach § 24 Abs. 2 Nr. 7 auszuweisenden sonstigen Erträge sind aufzugliedern und zu erläutern, soweit sie bei einer der in § 24 Abs. 1 aufgeführten Gliederungen mehr als 5 vom Hundert der Summe der Erträge aus den Nummern 1 bis 6 ausmachen.“

Darüber hinaus empfehle ich, die **relative Obergrenze** nach § 18 V PartG so festzusetzen, dass sie dem **Zuwendungserfolg** der Partei nach § 18 III 1 Nr. 3 PartG entspricht.

7.2 Vorschläge zu Änderungen des § 26 PartG

7.2.1 Vorbemerkungen

In § 26 I PartG wird der Begriff der Einnahme definiert, der für das Parteiengesetz gelten soll. Wie bereits ausführlich dargelegt wurde, ist dieser spezifische Begriff der Einnahme ein, gegenüber dem allgemein üblichen Begriff der Einnahme, wesentlich erweiterter Begriff, der inhaltlich einen großen Teil der Erträge, also einen großen Teil aller Vermögenszuwächse umfasst. Wenn nun, wie ich vorgeschlagen habe, die bisherige Einnahmen- und Ausgabenrechnung der Parteien durch eine Aufwands- und Ertragsrechnung ersetzt wird, dann sollte in § 26 PartG nicht mehr der Begriff der Einnahme definiert werden, sondern der Begriff des Ertrages. Ich schlage deshalb vor, die Überschrift des Paragraphen 26 PartG zu ändern in **„Begriff des Ertrages“**.

Die definitorische Klärung des Begriffes Ertrag an dieser Stelle des Parteiengesetzes ist aus meiner Sicht sinnvoll, weil dadurch mögliche Unklarheiten vermieden werden. Der Begriff der Ausgabe ist im Parteiengesetz nicht explizit definiert. Implizit ist der Begriff Ausgabe dadurch definiert, dass Ausgaben negative Einnahmen sind. Für das Begriffspaar Ertrag und Aufwand gilt entsprechend, dass Aufwendungen negative Erträge sind.

7.2.2 Vorschlag zur Änderung von § 26 I PartG

Der Begriff Ertrag, so wie er üblicherweise verwendet wird, wurde oben definiert als: „Ertrag ist jeder Vermögenszuwachs.“ Aufgrund dieses Sachverhaltes schlage ich vor, den Absatz 1 von § 26 PartG wie folgt neu zu formulieren:

„§ 26 Begriff des Ertrages. (1) Ertrag ist jeder Vermögenszuwachs der Partei. Als Erträge gelten insbesondere auch die Freistellung von üblicherweise entstehenden Verbindlichkeiten sowie die Übernahme von Veranstaltungen und Maßnahmen, mit denen ausdrücklich für eine Partei geworben wird, durch andere.“

In diesem Vorschlag zur Änderung von § 26 PartG habe ich den bisher in diesem Paragraphen enthaltenen Verweis auf § 24 II PartG nicht mit aufgenommen. Soweit für die in § 24 II PartG aufgeführten Arten von Erträgen besondere Regelungen getroffen werden, darf sich nichts daran ändern, dass ein Ertrag immer ein Vermögenszuwachs ist. Wenn durch spezifische Bestimmungen bestimmte Vermögenszuwächse einzelnen Positionen der Gliederung in § 24 II PartG zugeordnet werden, dann ändert das nichts daran, dass es sich um Vermögenszuwächse handelt. Durch die Position „sonstige Erträge“ in § 24 II PartG ist sichergestellt, dass alle Vermögenszuwächse in der Ertragsrechnung erfasst werden.

7.2.3 Vorschlag zur Änderung von § 26 II PartG

Der Absatz 2 von § 26 PartG soll sicherstellen, dass Einnahmen (Erträge) in voller Höhe, also „brutto“ ausgewiesen werden.

Ich schlage vor, den 2. Absatz von § 26 des Parteiengesetzes wie folgt neu zu formulieren:

„(2) Alle Erträge sind mit ihrem vollen Betrag an der für sie vorgesehenen Stelle einzusetzen.“

Bei diesem Änderungsvorschlag entfällt der zweite Satz des bisherigen Absatzes 2, der auf die Saldierungsmöglichkeiten nach § 27 II PartG verweist.

7.2.4 Vorschlag zur Änderung von § 26 III PartG

Im dritten Absatz von § 26 des geltenden Parteiengesetzes soll sichergestellt werden, dass Erträge, die durch erhaltene Wirtschaftsgüter entstehen und die nicht in Geld bestehen, nicht überbewertet werden. Eine solche Überbewertung würde die Vermögenslage zu positiv darstellen und sie könnte zu staatlichen Zuschüssen führen, die unberechtigt wären.

Die von mir bisher vorgeschlagenen Änderungen erfordern nicht unbedingt eine Änderung von § 26 III PartG. Ich halte aber die zur Zeit geltende Formulierung für unklar. Denn die jetzige Formulierung kann, wie weiter oben bereits erörtert, auch so interpretiert werden, dass alle Wirtschaftsgüter grundsätzlich mit Verkehrswerten zu bewerten sind. Das kann aber nicht gemeint sein, weil eine solche allgemeine Bewertungsvorschrift für alle Vermögenspositionen nicht in einem Paragraphen mit der Überschrift „Begriff der Einnahme“ versteckt werden kann.

Zur Präzisierung schlage ich deshalb vor, den § 26 III PartG wie folgt neu zu formulieren.

„(3) Wirtschaftsgüter, die nicht in Geld bestehen und die einer Partei zugewendet werden, sind mit dem im

gewöhnlichen Geschäftsverkehr für gleiche oder vergleichbare Leistungen üblicherweise zu zahlenden Preisen als Vermögenszuwachs anzusetzen.“

7.2.5 Vorschlag zur Änderung von § 26 IV und V PartG

Als Folge des Überganges von der Einnahmen- und Ausgabenrechnung zur Aufwands- und Ertragsrechnung schlage ich vor, das Wort Einnahmen durch das Wort Erträge zu ersetzen.

7.3 Vorschlag zur Änderung von § 28 PartG Pflicht zur Buchführung

In § 28 Satz 1 PartG sind die Worte Einnahmen und Ausgaben zu ersetzen durch die Worte Erträge und Aufwendungen. Darüber hinaus schlage ich vor, so wie weiter oben erläutert, die Einhaltung der Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung in einer für die Parteien spezifischen Weise zu verlangen. Die Sätze 3 und 4 von § 28 PartG sollen unverändert bleiben.

Damit ergibt sich für die Sätze 1 und 2 von § 28 PartG der folgende Vorschlag:

„§ 28 Pflicht zur Buchführung. Die Parteien haben Bücher über ihre rechenschaftspflichtigen Erträge und Aufwendungen sowie über ihr Vermögen zu führen. Dabei ist nach den Grundsätzen ordnungsgemäßer Buchführung unter Berücksichtigung der vom Grundgesetz geforderten inneren Ordnung der Parteien nach demokratischen Grundsätzen und nach öffentlicher Rechenschaft zu verfahren.“

8. Vorschläge für Änderungen in den §§ 18, 19 und 25 PartG

8.1 Änderungen in § 18 PartG

In § 18 PartG sind die Grundsätze und der Umfang der staatlichen Finanzierung der Parteien geregelt. Wie weiter oben im Abschnitt 5.6 bereits ausgeführt, schlage ich vor, die Grundsätze der staatlichen Parteienfinanzierung insofern zu präzisieren, als es die Zahlungen staatlicher Mittel an die Parteien in Abhängigkeit von den eingenommenen Mitgliedsbeiträgen und rechtmäßig erlangten Spenden, den Zuwendungserfolg, betrifft. Nach § 18 III 1 Nr. 3 PartG erhalten die Parteien „... 0,50 Deutsche Mark für jede Deutsche Mark, die sie als Zuwendung (Mitgliedsbeitrag oder rechtmäßig erlangte Spende) erhalten haben; dabei werden nur Zuwendungen bis zu 6 000 Deutsche Mark je natürliche Person berücksichtigt“. In dieser geltenden Formulierung des PartG ist es nicht zweifelsfrei klar, was genau unter einer Zuwendung zu verstehen ist. Die Praxis – siehe Abschnitt 5.6 – hat sich so entwickelt, dass zur Berechnung des Zuwendungserfolges einer Partei nur

solche Zuwendungen herangezogen werden, die der Partei als Einzahlungen im Berichtsjahr zugeflossen sind.

Ich schlage deshalb vor, diese, von der Bundestagsverwaltung entwickelte Interpretation des geltenden PartG bei einer Änderung explizit in das Gesetz mit aufzunehmen. § 18 III 1 Nr. PartG sollte dann lauten:

„3. 0,50 Deutsche Mark für jede Deutsche Mark, die sie als eingezahlten Mitgliedsbeitrag oder als eingezahlte rechtmäßig erlangte Spende erhalten haben; dabei werden nur Einzahlungen bis zu 6 000 Deutsche Mark je natürliche Person berücksichtigt.“

8.2 Änderungen in § 19 PartG

In § 19 III und IV PartG ist das Wort „Zuwendungen“ durch das Wort „Einzahlungen“ zu ersetzen.

In § 19 V PartG sollte das Wort „Einnahmen“ durch das Wort „Einzahlungen“ ersetzt werden. Aus Gründen der möglichst klar nachvollziehbaren Berechnung der relativen Obergrenze ist es sinnvoll, anstelle von Einnahmen oder von Erträgen hier von Einzahlungen zu sprechen, die objektiv gut ermittelt und festgestellt werden können

8.3 Anmerkungen zu § 25 PartG Spenden

Die Anwendung des doppischen Rechnungsstiles bei der Rechnungslegung der Parteien erfordert aus meiner Sicht

keine Textänderungen des § 25 PartG. Die sprachlichen Formulierungen in § 25 PartG lassen es offen, ob Spenden nur in der Form von Einzahlungen erfolgen sollen oder ob Spenden auch in der Form von Einnahmen und in der Form von Erträgen möglich sind. Die Formulierungen in § 26 III PartG bedeuten meines Erachtens inhaltlich, dass Sach-Einnahmen zu Verkehrswerten zu bewerten sind. Insofern sind in dem geltenden Parteiengesetz Sachspenden und das heißt Spenden in der Form von Erträgen vorgesehen. Diese Erträge wurden aufgrund der Definition in § 26 I PartG bisher als Einnahmen bezeichnet.

9. Überlegungen zum Rechnungskreis

9.1 Vorbemerkungen

In der gegenwärtigen Diskussion über die Rechenschaftsberichte der Parteien ist insbesondere von Küting und Strobel die Forderung erhoben worden, die Parteien sollten einen Konzernabschluss erstellen, in dem alle Unterorganisationen und alle Beteiligungen konsolidiert erfasst werden. Diese Forderung wird damit begründet, dass es nur auf diese Weise möglich sei, die tatsächlichen, gesamten Vermögensverhältnisse der Parteien aufzuzeigen und transparent zu machen. Soweit Parteien vermögende Unterorganisationen haben, die von der Partei geleitet werden, und die über ein erhebliches Vermögen verfügen und/oder soweit Parteien in erheblichem Umfang Beteiligungen haben, durch welche sie von ihnen abhängige Institutionen beherrschen, ist diese Forderung grundsätzlich berechtigt. Denn ohne die Verpflichtung der Parteien, solche, unter ihrer Leitung stehende, von ihnen beherrschte Organisationen in den Rechenschaftsbericht mit einzubeziehen, könnten die Parteien die Vermögensverhältnisse, welche sie in ihrem Rechenschaftsbericht zeigen, sehr weitgehend dadurch unterschiedlich gestalten, dass sie Vermögen auf Unterorganisationen und/oder auf Beteiligungen übertragen. Ein Vergleich der Vermögensverhältnisse verschiedener Parteien wäre dann wenig aussagefähig.

Grundsätzlich ist dazu festzustellen, dass der Aufbau eines „Parteienkonzerns“ mit der vom Grundgesetz geforderten inneren Ordnung der Parteien nach demokratischen Grundsätzen und mit den Aufgaben der Parteien nach § 1 PartG kaum zu vereinbaren ist. Denn die Aufteilung des Parteivermögens auf Unterorganisationen und Beteiligungsinstitutionen entzieht den Parteimitgliedern weitgehend die Möglichkeit, an den Entscheidungen darüber mitzuwirken, was mit dem Parteivermögen zu geschehen hat.

Dementsprechend zeigt die Erfahrung, dass viele Parteien weder vermögende Unterorganisationen noch nennenswerte Beteiligungen haben. Doch in einzelnen Fällen kommt es – insbesondere bei großen Parteien – zu solchen Aufgliederungen des Vermögens.

9.2 Unterorganisationen

Als eine Aufgliederung des Vermögens kann es nur sehr begrenzt angesehen werden, wenn eine Partei wie die CDU Vereinigungen „hat“, wie es in ihrem Statut in „§ 38 (Bundesvereinigungen)“ heißt. Dort sind sieben Vereinigungen aufgeführt, wie die „Junge Union Deutschlands“ oder die „Frauen-Union der Christlich Demokratischen Union Deutschlands (CDU)“. Die Vereinigung Junge Union Deutschlands ist eine selbstständige Vereinigung mit Mitgliedern, von denen sie nach § 9 ihrer Satzung Mitgliedsbeiträge erhebt. Diese Vereinigung hat ein Vermögen, über das die CDU als Partei nicht unmittelbar verfügen kann.

Für die Jugendorganisation der SPD, die Jusos – im Alter so wie die Mitglieder der Jungen Union zwischen 14 und 35 Jahren – gilt, dass sie Mitglieder der SPD sind, die an die Partei Mitgliedsbeiträge bezahlen und die innerhalb der SPD eine Arbeitsgemeinschaft bilden.

Eine Konsolidierung des Vermögens der Vereinigungen der CDU mit dem Parteivermögen ist m. E. nicht zulässig. Ich schlage aber vor, dass die Parteien solche Unterorganisationen, die Vermögen haben, in ihren Rechenschaftsberichten angeben sollen, um so transparent zu machen, mit welchen Vereinigungen die Partei zusammenarbeitet. Die CDU tut dies in den Erläuterungen des Rechenschaftsberichtes für das Jahr 1998 wie folgt (Bundestagsdrucksache 14/2508, S. 68): „Die CDU hat Vereinigungen, die gemäß §§ 38 und 39 des Statuts der Partei konstitutive Teile der Gesamtpartei sind. Teilweise sind deren Mitglieder formal nicht zugleich Mitglieder der Partei, sondern lediglich einer oder mehrerer Vereinigungen.“

Darüber hinaus sollten die Vereinigungen, allgemein die Unterorganisationen, in den Erläuterungen alle mit Namen und Adresse benannt werden.

9.3 Beteiligungen

Eine andere Form der Aufgliederung des Vermögens sind Beteiligungen einer Partei an Institutionen, insbesondere

an Unternehmen. Finanzielle Beteiligungen einer Partei an bestimmten Institutionen werden in der Regel mit der Absicht verbunden sein, auf die abhängige Institution Einfluss nehmen zu können. Für die Einstufung einer Kapitalanlage als Beteiligung ist die Absicht der Einflussnahme von entscheidender Bedeutung. Die Höhe des Anteils der Beteiligung am Nennkapital der beherrschten Institution gilt üblicherweise als Indikator für das mögliche Ausmaß der beabsichtigten Einflussnahme.

Im konkreten Fall der Beteiligungen der SPD – der ältesten Partei in Deutschland – steht an der Spitze ihrer Beteiligungen die Konzernholding „Deutsche Druck- und Verlagsgesellschaft mit beschränkter Haftung“ (DDVG) mit Sitz in Hamburg. Wie die Tabelle 2 zeigt, hatte diese Gesellschaft zum 31. Dezember 1997 elf Beteiligungen mit einem Ergebnisabführungsvertrag und 17 Beteiligungen ohne Ergebnisabführungsvertrag. Die Anteile reichten von 20,389% bei der „Verlagsgesellschaft Madsack GmbH & Co“ in Hannover bis zu mehreren 100% Beteiligungen wie z. B. an der „Westfälische Verlagsgesellschaft mbH“ in Dortmund. Das in dem von Wirtschaftsprüfern testierten Jahresabschluss ausgewiesene Eigenkapital dieser 28 Unternehmen betrug insgesamt DM 317 987 100,--, wovon DM 115 197 530,-- auf die SPD entfielen.

Es kann m. E. kein Zweifel daran bestehen, dass die vom Grundgesetz in Art 21 I 4 geforderte Transparenz der Vermögensverhältnisse der Parteien es gebietet, dass solche Beteiligungen aus den jährlichen Rechenschaftsberichten der Parteien erkennbar sein müssen. Die Wähler und insbesondere die Mitglieder der Partei haben ein Recht darauf, darüber informiert zu werden, wie das Vermögen der Partei angelegt ist. Und darüber hinaus haben die Wähler ein berechtigtes Interesse daran, zu erfahren, auf welche Institutionen, insbesondere Unternehmen, die Partei in welchem Ausmaße Einfluss ausüben kann. **Nach dem Grundgesetz müssen die Parteien sowohl über die Herkunft, als auch über die Verwendung ihres Vermögens Rechenschaft ablegen.** Bei der Herkunft des Ver-

mögens wird insbesondere im Bereich der Spenden sehr sorgfältig darauf geachtet, dass es nicht zu unerwünschten Einflussnahmen kommt. **Entsprechend muss bei der Verwendung des Vermögens offengelegt werden, welchen Einfluss die Partei auf natürliche und juristische Personen, auf Institutionen und Unternehmen ausüben kann.**

Ich schlage deshalb vor, im Parteiengesetz vorzuschreiben, dass die Parteien in den Erläuterungen zu ihrem Rechenschaftsbericht einen Beteiligungsbericht abgeben müssen. Dieser **Beteiligungsbericht** sollte aus einer Auflistung aller Institutionen, insbesondere Unternehmen bestehen, an denen die berichtende Partei beteiligt ist, es sollten die Höhe der prozentualen Beteiligung angegeben werden, das Eigenkapital bzw. das Reinvermögen und das Ergebnis im Berichtsjahr. Darüber hinaus soll durch eine Beteiligungsübersicht auch über die mittelbaren Beteiligungen informiert werden.

Die SPD hat in die Erläuterungen zu ihrem Rechenschaftsbericht für das Jahr 1999 erstmals eine Liste der Unternehmen mit SPD-Beteiligungen mit aufgenommen. Der Wert dieser Beteiligungen wird mit 106 Millionen Mark angegeben (Stock, 2000, S. 28).

Eine Konsolidierung des Vermögens, der Schulden, der Erträge und der Aufwendungen der Partei mit ihren Beteiligungen zur Erstellung einer Konzernvermögensrechnung und einer Konzernergebnisrechnung würde zwar die gesamte Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der Partei aufzeigen. Ich halte dies aber für nicht sinnvoll, weil die Partei entsprechend § 1 des Parteiengesetzes völlig andere Aufgaben hat als die Unternehmen, an denen sie beteiligt ist. Handelsrechtlich gibt es in § 295 HGB ein Verbot der Einbeziehung eines Tochterunternehmens in den Konsolidierungskreis, wenn sich die Tätigkeit des Tochterunternehmens wesentlich von der Tätigkeit des Mutterunternehmens unterscheidet. Im vorliegenden Falle sollte analog verfahren werden.

10. Die Prüfung der Rechenschaftsberichte der Parteien

10.1 Vorbemerkungen

In die gegenwärtige Diskussion über die Prüfung der Rechenschaftsberichte der Parteien sind zu der Frage der Qualifikation und zu der Bestellung der Prüfer viele sehr unterschiedliche Vorschläge eingebracht worden. Die Vorschläge reichen von einem „Bilanz-TÜV“ für Parteien, den Küting vorgeschlagen hat, über den Vorschlag von Römmele in der Zeitschrift „Das Parlament“, eine unabhängige Kontroll-Kommission für die Prüfung der Rechenschaftsberichte einzurichten, bis zu dem Vorschlag von Leicht in der Zeitschrift „Die Zeit“, die Prüfung der Rechenschaftsberichte der Parteien dem Bundesrechnungshof zu übertragen. Besonders häufig wird vorge-

schlagen, dass der Präsident des Deutschen Bundestages die Rechnungsprüfer bestellen soll, so z. B. von Transparency oder von Vesper in der Rheinischen Post am 8. Februar 2000.

Die folgenden Vorschläge zur Prüfung der Rechenschaftsberichte der Parteien orientieren sich weitgehend an den handelsrechtlichen Regelungen, die durch das Gesetz zur Kontrolle und Transparenz im Unternehmensbereich (KonTraG) vom 27. April 1998 zuletzt weiterentwickelt worden sind. Dabei ist im Einzelfall zu klären, inwieweit bei der Prüfung der Rechenschaftsberichte der Parteien spezifische Bedingungen vorliegen, sodass auch spezifische Regelungen erforderlich sind. Es erscheint

mir aber grundsätzlich zweckmäßig, die Erfahrungen aus dem handelsrechtlichen Bereich mit einzubeziehen.

10.2 Die Qualifikation des Prüfers nach § 23 II PartG

In Bezug auf die Qualifikation des Prüfers schreibt § 23 II 1 und 2 PartG vor: „Der Rechenschaftsbericht muss von einem Wirtschaftsprüfer oder einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft nach den Vorschriften der §§ 29 bis 31 geprüft werden. Bei Parteien, die die Voraussetzungen des § 18 Abs. 4 Satz 1 erster Halbsatz nicht erfüllen, kann der Rechenschaftsbericht auch von einem vereidigten Buchprüfer geprüft werden.“

Diese Vorschrift ist aus meiner Sicht sinnvoll und zweckmäßig, wobei sie allerdings insofern erweitert werden sollte, als auch Buchprüfungsgesellschaften Prüfer sein können sollten. Die angegebenen Qualifikationen sind aus meiner Sicht auch deshalb zweckmäßig, weil die von mir erarbeiteten Vorschläge zur Weiterentwicklung der Rechnungslegung der Parteien auf dem doppelstufen Rechnungssystem aufbauen, mit dem die Wirtschaftsprüfer und die Buchprüfer vertraut sind.

Aufgrund dieser Überlegungen sollte § 23 II 2 PartG wie folgt lauten:

„Bei Parteien, die die Voraussetzungen des § 18 Abs. 4 Satz 1 erster Halbsatz nicht erfüllen, kann der Rechenschaftsbericht auch von einem vereidigten Buchprüfer oder einer Buchprüfungsgesellschaft geprüft werden.“

10.3 Bestellung der Prüfer

Was die Bestellung der Prüfer angeht, so ist es verblüffend, dass das Parteiengesetz die Bestellung der Prüfer nicht explizit regelt. In der Praxis hat sich deshalb die Regelung ergeben, wie sie in § 14 der Finanzordnung der SPD zu finden ist. Es heißt dort: „§ 14 (1) Der Parteivorstand bestellt auf Vorschlag der Schatzmeisterin oder des Schatzmeisters die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, die den Rechenschaftsbericht nach den Vorschriften der §§ 29 bis 31 PartG zu prüfen hat.“

Diese Regelung halte ich für sehr problematisch, weil der Vorstand und die Schatzmeisterin oder der Schatzmeister nur ein sehr begrenztes Interesse daran haben, dass Mängel und Fehler im Rechenschaftsbericht aufgedeckt werden. In der Zeitung „Die Welt“ vom 16. November 2000 (S. 1 und 3) zeigt Heinen auf, dass gerade im Falle der SPD bei der Auswahl der Prüfer erhebliche Mängel beobachtet worden sind.

Bei der Suche nach einer Antwort auf die Frage, wer die Prüfer der Rechenschaftsberichte der Parteien bestellen soll, ist es hilfreich, sich auf die umfangreichen Diskussionen im Rahmen der so genannten „Prinzipal-Agent-Theorie“ zu beziehen und zu klären, wer dann der Prinzipal der Parteien ist. Nach Art 21 I 4 Grundgesetz sind die Parteien zur öffentlichen Rechenschaft verpflichtet und nach § 23 I PartG hat der Vorstand der Partei öffentlich

Rechenschaft zu geben. Die „Öffentlichkeit“ als Prinzipal der Parteien ist diffus und undefiniert. Wie zu Beginn als Grundsatz von mir festgelegt worden ist, besteht der Zweck der Rechnungslegung der Parteien vor allem in dem Schutz der Wähler. Soweit es eine einzelne Partei betrifft, sind die Mitglieder der Partei, die auch Wähler sind und die darüber hinaus die Partei durch Mitgliedsbeiträge und durch Mitarbeit in der Partei unterstützen, besonders schutzbedürftig. Aus dieser Sicht bilden die Mitglieder einer Partei den geeigneten, legitimierten Prinzipal, der besonders daran interessiert ist, durch einen Prüfer nachprüfen und überprüfen zu lassen, inwieweit die Organe der Partei, die von ihm beauftragt und bevollmächtigt worden sind, bestimmte Aufgaben wahrzunehmen, diese Aufgaben erfüllt haben.

Ich schlage deshalb vor, dass grundsätzlich die Mitgliederversammlung, die in § 2 I 1 PartG als Organ jeder Partei vorgeschrieben ist, oder der Parteitag nicht nur entsprechend § 9 V 2 PartG die internen Rechnungsprüfer, sondern auch den externen Prüfer der Partei bestellen soll. Die entsprechende Vorschrift sollte in § 9 V PartG mit aufgenommen werden. Dem entsprechend ist der § 9 Abs. 5 PartG um den folgenden Satz zu erweitern:

„Der Parteitag wählt auch den nach § 31 I zu bestellenden Prüfer.“

10.4 Auswahl des Prüfers

Wer als Prüfer einer Partei wegen der Gefahr von Loyalitäts- oder Interessenkonflikten nicht tätig werden darf, ist in § 31 PartG geregelt. Es heißt dort: „Als Prüfer darf nicht bestellt werden, wer Vorstandsmitglied, Mitglied eines allgemeinen Parteiausschusses, Revisionsbeauftragter oder Angestellter der zu prüfenden Partei oder eines ihrer Gebietsverbände ist oder in den letzten drei Jahren vor der Bestellung war.“

Diese Auflistung von Ausschlussgründen ist, wie die Erfahrung gezeigt hat, bei weitem nicht ausreichend. Gerade, weil der eigentliche Prinzipal der Parteien die Öffentlichkeit ist, muss bei der Auswahl des Prüfers in besonderem Maße darauf geachtet werden, dass der Prüfer im Auftrag der Mitglieder der Partei und letztlich im Auftrag der Öffentlichkeit seine Aufgabe so weit wie möglich ohne jeden Loyalitäts- und Interessenkonflikt erfüllt. Die Ausschlussgründe müssen sicherstellen, dass der Prüfer nicht Mitglied der Partei ist und mit ihr nicht verflochten ist, dass er an der Erstellung der zu prüfenden Unterlagen nicht mitgewirkt hat und dass er von der Partei nicht finanziell abhängig ist. Durch das oben erwähnte Gesetz zur Kontrolle und Transparenz im Unternehmensbereich sind die Ausschlussgründe für die Prüfer im privatwirtschaftlichen Bereich insbesondere dadurch verschärft worden, dass eine Pflichtrotation des verantwortlichen Wirtschaftsprüfers vorgeschrieben worden ist. Dies halte ich auch für die Auswahl der Prüfer für die Rechenschaftsberichte der Parteien für zweckmäßig. Da allerdings jeder neue Prüfer einen gewissen, nicht unerheblichen Einarbeitungsaufwand hat, schlage ich, so wie im Handelsrecht geregelt, eine Regelung vor, bei der sich zwei Prüfer im Abstand von fünf oder sechs Jahren gegenseitig jeweils ablösen können.

Auf der Grundlage dieser Sachverhalte schlage ich vor, § 31 PartG in Anlehnung an § 319 HGB etwa wie folgt neu zu formulieren:

„§ 31 Prüfer. (1) Ein Wirtschaftsprüfer oder vereidigter Buchprüfer darf nicht Prüfer sein, wenn er oder eine Person, mit der er seinen Beruf gemeinsam ausübt,

- 1. ein Amt oder eine Funktion in der Partei oder für die Partei ausübt, oder in den letzten drei Jahren ausgeübt hat;**
 - 2. Arbeitnehmer eines Unternehmens ist, an dem die Partei mehr als zwanzig vom Hundert der Anteile hält;**
 - 3. bei der Führung der Bücher oder der Aufstellung des zu prüfenden Rechenschaftsberichtes über die Prüfungstätigkeit hinaus mitgewirkt hat;**
 - 4. gesetzlicher Vertreter, Arbeitnehmer, Mitglied des Aufsichtsrats oder Gesellschafter einer juristischen oder natürlichen Person oder einer Personengesellschaft oder Inhaber eines Unternehmens ist, sofern die juristische oder natürliche Person, die Personengesellschaft oder einer ihrer Gesellschafter oder das Einzelunternehmen nach Nummer 3 nicht Prüfer der Partei sein darf;**
 - 5. bei der Prüfung eine Person beschäftigt, die nach den Nummern 1 bis 4 nicht Prüfer sein darf;**
 - 6. in den dem zu prüfenden Jahr vorhergehenden zehn Jahren den Rechenschaftsbericht der Partei in mehr als sechs Fällen geprüft hat.**
- (2) Eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft oder Buchprüfungsgesellschaft darf nicht Abschlussprüfer sein, wenn**

- 1. sie nach Absatz 1 Nr. 4 als Gesellschafter einer juristischen Person oder einer Personengesellschaft oder nach Absatz 1 Nr. 3 oder 5 nicht Prüfer sein darf;**
- 2. einer ihrer gesetzlichen Vertreter oder einer ihrer Gesellschafter nach Absatz 1 Nr. 3 oder 4 nicht Prüfer sein darf;**
- 3. sie die Partei in den dem zu prüfenden Jahr vorhergehenden zehn Jahren in mehr als sechs Fällen geprüft hat.“**

(3) Die Prüfer, ihre Gehilfen und die bei der Prüfung mitwirkenden gesetzlichen Vertreter einer Prüfungsgesellschaft sind zu gewissenhafter und unparteiischer Wahrnehmung ihrer Aufgaben und zur Verschwiegenheit verpflichtet.“

10.5 Der Umfang der Prüfung nach § 29 I PartG

Die gegenwärtige Diskussion über die Rechnungslegung und Prüfung der Parteien ist unter anderem auch dadurch ausgelöst worden, dass der Umfang der Prüfung der Rechenschaftsberichte der Parteien in § 29 I PartG sehr mangelhaft festgelegt ist. Dies ist schon daran zu erkennen, dass in diesem Absatz gleichzeitig mit dem Umfang der Prüfung durch einen Wirtschaftsprüfer (§ 23 II 1 PartG) auch der Umfang der Prüfung durch den Präsidenten des Deutschen Bundestages (§ 23 III PartG) geregelt wird. Die Prüfung durch den Präsidenten des Deutschen Bundestages kann nicht viel mehr sein als eine formale Prüfung. Dagegen muss die Prüfung durch einen Wirtschaftsprüfer eine inhaltliche Prüfung sein. In Anlehnung an § 317 HGB empfehle ich eine Formulierung, die wie folgt lauten könnte:

„(1) Die Prüfung nach § 23 Abs. 2 Satz 1 erstreckt sich auf die Bundespartei, ihre Landesverbände sowie auf die nachgeordneten Gebietsverbände. In die Prüfung ist die Buchführung einzubeziehen. Die Prüfung hat sich darauf zu erstrecken, ob die gesetzlichen Vorschriften und die Satzung der Partei beachtet worden sind. Die Prüfung ist so anzulegen, dass Unrichtigkeiten und Verstöße gegen die gesetzlichen Vorschriften oder gegen die Satzung bei gewissenhafter Berufsausübung erkannt werden.“

10.6 Prüfungsbericht und Prüfungsvermerk

Die Regelungen zum Prüfungsbericht und zum Prüfungsvermerk, so wie sie in § 30 PartG enthalten sind, sind nach meiner Einschätzung sinnvoll und zweckmäßig. In der aktuellen Diskussion ist verschiedentlich die Forderung erhoben worden, dass der Rechenschaftsbericht nicht nur vom Schatzmeister, sondern auch vom Vorsitzenden oder gar vom gesamten Vorstand unterschrieben werden soll. Aus meiner Sicht wäre es sinnvoll, wenn der Rechenschaftsbericht einer Partei von ihrem Vorsitzenden und dem Schatzmeister unterschrieben wird. Damit übernehmen beide die Verantwortung für die Richtigkeit des Berichtes.

10.7 Strafvorschriften

In das Parteiengesetz sollte ein § 31a neu aufgenommen werden, der Strafvorschriften für die Fälle vorsieht, in denen sich Organe der Partei oder Wirtschaftsprüfer eines Vergehens schuldig machen.

In Anlehnung an die § 331 und § 332 HGB könnte der neue § 31a PartG lauten:

„§ 31a Strafvorschriften. (1) Mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder mit Geldstrafe wird bestraft, wer als Mitglied eines vertretungsberechtigten Organs einer Partei die Verhältnisse der Partei im Rechenschaftsbericht unrichtig wiedergibt oder verschleiert.“

(2) Mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder mit Geldstrafe wird bestraft, wer als Prüfer oder Gehilfe eines Prüfers über das Ergebnis der Prüfung eines Rechenschaftsberichtes unrichtig berichtet, im Prüfungsbericht erhebliche Umstände verschweigt oder

einen inhaltlich unrichtigen Bestätigungsvermerk erteilt. Handelt der Täter gegen Entgelt oder in der Absicht, sich oder einen anderen zu bereichern oder einen anderen zu schädigen, so ist die Strafe Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder Geldstrafe.“

11. Forderung nach einem „true and fair view“ und nach Mindestangaben in den Erläuterungen

Die einzelnen Vorschläge in den voranstehenden Abschnitten verfolgen insgesamt das Ziel, den Informationsgehalt der Rechenschaftsberichte zu erhöhen. Vor allem aus den Überlegungen zum Rechnungskreis im Abschnitt 9 wird deutlich, dass sich nicht alles im Detail regeln lässt, sondern dass es darüber hinaus allgemeiner Grundsätze und Prinzipien bedarf, die bei der Rechenschaftslegung zu beachten sind. Ich schlage deshalb vor, in den § 24 PartG, der überschrieben ist mit „Rechenschaftsbericht“, einen elften Absatz mit aufzunehmen, in dem verlangt wird, dass sich die Parteien bei ihrer Rechenschaftslegung im Rahmen der Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung nach dem Prinzip des „true and fair view“ richten sollen. Der Absatz 11 von § 24 PartG könnte lauten:

„(11) Der Rechenschaftsbericht einer Partei hat unter Beachtung der Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung und unter Berücksichtigung der vom Grundgesetz geforderten inneren Ordnung der Parteien nach demokratischen Grundsätzen und nach öffentlicher Rechenschaft sowie unter Beachtung von Abs. 10 ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der Partei zu vermitteln.“

Außerdem hat sich bei der Erörterung der einzelnen Problembereiche in den vorangegangenen Abschnitten an mehreren Stellen das Anliegen ergeben, dass die Parteien über wichtige Sachverhalte und Tatbestände in den Erläuterungen zusätzlich informieren sollten. Ich schlage deshalb vor, den Absatz 8 des § 24 PartG neu zu formulieren und dass in den Erläuterungen zum Rechenschaftsbericht der Parteien gewisse Mindestangaben gemacht werden müssen. Der neu formulierte Absatz 8 von § 24 PartG könnte lauten:

„(8) Die Partei hat dem Rechenschaftsbericht „Erläuterungen zum Rechenschaftsbericht“ beizufügen, die dazu beitragen sollen, dass der Rechenschaftsbericht ein den tatsächlichen Verhältnissen

entsprechendes Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der Partei vermittelt. Die Erläuterungen müssen mindestens die folgenden Angaben enthalten:

- 1. Die eingezahlten Mitgliedsbeiträge und die eingezahlten rechtmäßig erlangten Spenden natürlicher Personen gemäß § 24 Abs. 5 in Verbindung mit § 18 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3;**
- 2. Die Zahl der Mitglieder der Partei zum Ende des Berichtsjahres gemäß § 24 Abs. 7 PartG;**
- 3. Den nachrichtlichen Ausweis der öffentlichen Zuschüsse, die den politischen Jugendorganisationen zweckgebunden zugewendet werden gemäß § 24 Abs. 9;**
- 4. Ein Verzeichnis aller Spenden gemäß § 25 Abs. 2;**
- 5. Den Bericht über Unterorganisationen der Partei, der mindestens die Namen und die Anschriften aller Unterorganisationen enthalten muss;**
- 6. Den Beteiligungsbericht. Der Beteiligungsbericht muss die Namen und Anschriften aller Institutionen enthalten, an denen die Partei beteiligt ist, den Beteiligungsanteil, das Nennkapital der Institutionen, an denen die Partei beteiligt ist, den Jahresüberschuss sowie eine Beteiligungsübersicht, aus der alle mittelbaren Beteiligungen zu ersehen sind;**
- 7. Angaben über die Bewertung des Vermögens und der Schulden. Für die beiden Positionen „1. I. 1. Haus- und Grundvermögen“ sowie „1. I. 3. Beteiligungen“ sind die Verkehrswerte mit dem Jahr der Ermittlung anzugeben. Diese Verkehrswerte müssen mindestens alle fünf Jahre neu ermittelt werden.“**

12. Ergebnisse

Als Ergebnis meiner Untersuchung der geltenden Vorschriften für die Rechnungslegung der Parteien und für die Prüfung ihrer Rechenschaftsberichte aus betriebswirtschaftlicher Sicht komme ich zu den folgenden Vorschläge:

1. Die gegenwärtige Einnahmen-Ausgabenrechnung entsprechend § 24 II und III PartG soll durch eine Ertrags- und Aufwandsrechnung ersetzt werden. Dadurch wird der Rechnungsverbund mit der Vermögensrechnung erreicht.
2. In die Aufwandsrechnung sollen die beiden Positionen „Abschreibungen“ und „Aufwendungen für Verluste aus Vermögen“ aufgenommen werden. Dadurch soll die Transparenz der Verwendung des Parteivermögens erhöht werden.
3. In der Vermögensrechnung sollen die Begriffe Besitzposten, Gesamtbesitzposten und Gesamte Schulden durch die Begriffe Vermögensposten, Bruttovermögen und Schulden ersetzt werden.
4. Zur Erhöhung der Transparenz des Vermögens soll im Anlagevermögen die Position „Finanzanlagen“ in eine Position „Beteiligungen“ und in eine Position „sonstige Finanzanlagen“ aufgliedert werden.
5. Zur Erhöhung der Transparenz des Vermögens soll im Umlaufvermögen die Position „Geldbestände“ aufgliedert werden in eine Position „Wertpapiere des Umlaufvermögens“ und in eine Position „Schecks, Kassenbestand, Bundesbank- und Postguthaben, Guthaben bei Kreditinstituten.“
6. Zur periodengerechten Zuordnung von Erträgen und Aufwendungen sollen in die Vermögensrechnung Rechnungsabgrenzungsposten aufgenommen werden.
7. Im PartG soll klar geregelt werden, dass die staatliche Teilfinanzierung der Parteien auf der Grundlage der von den Parteien an Mitgliederbeiträgen und Spenden erzielten **Einzahlungen** erfolgt. Der Zuwendungserfolg einer Partei soll deshalb definiert werden als die Summe der als Einzahlungen erhaltenen Zuwendungen natürlicher Personen bis zu 6 000 Deutsche Mark je Person.
8. In der den Rechenschaftsberichten voranzustellenden Zusammenfassung sollen zur Erhöhung ihres Informationsgehaltes auch die Vorjahreswerte angegeben werden.
9. Das Vermögen der Parteien soll nach den handelsrechtlichen Bewertungsvorschriften bewertet werden. Ergänzend hierzu sollen für die beiden Positionen „Haus- und Grundvermögen“ und „Beteiligungen“ in den „Erläuterungen zum Rechenschaftsbericht“ Verkehrswerte mit dem Jahr ihrer Ermittlung angegeben werden, die höchstens fünf Jahre alt sein dürfen. Abweichend von den handelsrechtlichen Regelungen soll für die Parteien zur Vereinfachung ihrer Rechnungslegung vorgeschrieben werden, dass Wirtschaftsgüter mit einem Einzelwert von weniger als 10 000 DM (einschließlich Umsatzsteuer) im Abrechnungsjahr als Aufwand behandelt werden.

In der Vergangenheit hat sich gezeigt, dass die Parteien wegen der hohen Aufwendungen, welche ihre politische Arbeit erfordert, nicht selten an die Grenze der Überschuldung kommen, d. h., ihr Reinvermögen wird bei handelsrechtlicher Bewertung negativ. Durch den Ausweis von einigermaßen zuverlässigen Verkehrswerten für die beiden Positionen „Haus- und Grundvermögen“ und „Beteiligungen“ in den Erläuterungen kann eine Partei zeigen, dass sie trotz negativem Reinvermögen noch über finanzielle Reserven verfügt.
10. Das Saldierungsgebot in § 27 II 1 PartG soll aufgehoben werden, weil es zur Folge hat, dass der Öffentlichkeit wichtige Informationen vorenthalten werden.
11. Es wird empfohlen, die relative Obergrenze, bis zu der Parteien staatliche Mittel erhalten können, in der Höhe des Zuwendungserfolges der Partei festzulegen.
12. Die Parteien sollen das Vermögen ihrer Unterorganisationen und das Vermögen ihrer Beteiligungen nicht mit dem Parteivermögen zu einer Gesamtvermögensrechnung und zu einer Gesamtertrags- und Gesamtaufwandsrechnung konsolidieren. Sie sollen aber dazu verpflichtet werden, über ihre Unterorganisationen und über ihre Beteiligungen in den „Erläuterungen zum Rechenschaftsbericht“ zu informieren.
13. Es wird vorgeschlagen, dass die Parteien ihrem Rechenschaftsbericht „Erläuterungen zum Rechenschaftsbericht“ beizufügen haben, die gewisse Mindestangaben enthalten müssen.
14. Die Rechenschaftsberichte der Parteien sollen zusammen mit den Erläuterungen zum Rechenschaftsbericht ein den tatsächlichen Verhältnissen der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der Parteien entsprechendes Bild vermitteln (Prinzip des „true and fair view“).
15. Es wird vorgeschlagen, dass auch Buchprüfungsgesellschaften zu Prüfern bestellt werden können.
16. Der Prüfer soll durch die Mitgliederversammlung der Partei oder durch den Parteitag bestellt werden.

17. Es werden Ausschlussgründe vorgeschlagen, durch die erreicht werden soll, dass der Prüfer nicht in Loyalitäts- oder Interessenkonflikte gerät.
18. Der Umfang der Prüfung soll auf die Buchführung und auf die Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften und der Satzung der Partei erweitert werden. Darüber hinaus sollen die Prüfer dazu verpflichtet werden, ihre Prüfung so anzulegen, dass Unrichtigkeiten und Verstöße bei gewissenhafter Berufsausübung erkannt werden.
19. Der Rechenschaftsbericht soll vom Vorsitzenden und vom Schatzmeister der Partei unterzeichnet werden.
20. Wer als Mitglied eines vertretungsberechtigten Organs einer Partei die Verhältnisse der Partei im Rechenschaftsbericht unrichtig wiedergibt oder verschleiert, soll mit einer Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder mit Geldstrafe bestraft werden.
21. Wer als Prüfer oder als Gehilfe eines Prüfers über das Ergebnis der Prüfung unrichtig berichtet, im Prüfungsbericht erhebliche Umstände verschweigt oder einen inhaltlich unrichtigen Bestätigungsvermerk erteilt, soll mit einer Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder mit einer Geldstrafe bestraft werden.

Verzeichnis der Quellen

(ohne Gesetze, Rechenschaftsberichte und Bundestagsdrucksachen)

- Badura, Peter, Bewertung von Parteivermögen nach dem Parteiengesetz. Rechtsgutachten, erstattet im Auftrag des Deutschen Bundestages. München, Oktober 2000.
- Ballwieser, Wolfgang; Hachmeister, Dirk: Möglichkeiten und Grenzen einer international ausgerichteten Abschlussanalyse. In: Lachnit, Laurenz; Freidank, Carl-Christian (Hrsg.): Investitionsorientierte Unternehmenspublizität. Neue Entwicklungen von Rechnungslegung, Prüfung und Jahresabschlussanalyse. Wiesbaden, 2000, S. 573–606.
- Coenberg, Adolf Gerhard: Jahresabschluss und Jahresabschlussanalyse. 16. Auflage, Landsberg am Lech, 1997.
- Dettmer, Harald; Prophete, Walter; Wegmeyer, Klaus: Kommunales Haushalts- und Kassenwesen. 3. Auflage, Bad Homburg vor der Höhe, 1995.
- Feldmann, Hans: Gegen illegale Machenschaften ist keine Partei gefeit. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 1. April 2000, S. 17.
- Grasberger, Thomas: Parteienfinanzierung: Mehr Einblick und höhere Strafen. In: Die Welt vom 16. Februar 2000, S. 2.
- Heinen, Guido: Jetzt hat auch die SPD ihre Finanz-Affäre. In: Die Welt vom 16. November 2000, S. 1 und 3.
- Herms, Volkmar: Bewertung von Beteiligungen im Rechenschaftsbericht. Brief der Counsel Treuhand GmbH vom 16. Mai 2000 an die Schatzmeisterin der SPD, Frau Inge Wettig-Danielmeier.
- Klein, Hans H.: Die Rechenschaftspflicht der Parteien und ihre Kontrolle. In: Neue Juristische Wochenschrift. 53. Jg., 2000, S. 1441 bis 1450.
- Küting, Karl-Heinz: Wir brauchen den Bilanz-TÜV für Parteien. In: Bild-Zeitung vom 31. Januar 2000, S. 1.
- Leicht, Robert: Gelegenheit macht Diebe. In: Die Zeit, 3. Februar 2000, S. 1.
- Lohr, Axel: Der Rechenschaftsbericht nach dem Parteiengesetz. In: Die Wirtschaftsprüfung. 53. Jg., Heft 22, 2000, S. 1108 bis 1122.
- Lüder, Klaus: Konzeptionelle Grundlagen des Neuen Kommunalen Rechnungswesens (Speyerer Verfahren). 2. Auflage, Stuttgart 1999.
- Merschbächer, Günter: Öffentliche Rechnungssysteme in der Bundesrepublik Deutschland, in Österreich und in der Schweiz – Bestandsaufnahme, Analyse und zweckorientierte Beurteilung. München 1987.
- Morlok, Martin: Spenden-Rechenschaft-Sanktionen. In: Neue Juristische Wochenschrift, 53. Jg., 2000, S. 761 ff.
- Moxter, Adolf: Zum Sinn und Zweck des handelsrechtlichen Jahresabschlusses nach neuem Recht. In: Havermann, H. (Hrsg.): Bilanz- und Konzernrecht. Festschrift zum 65. Geburtstag von Dr. Dr. h. c. Reinhard Goerdeler. Düsseldorf 1987, S. 361 ff.
- Römmele, Andrea: Parteispenden in der Krise? In: Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament. B 16, 2000, S. 23 ff.
- Saitz, Bernd; Braun, Frank (Hrsg.): Das Kontroll- und Transparenzgesetz: Herausforderungen und Chancen für das Risikomanagement. Wiesbaden 1999.

- Schruff, Lothar: Bewertung von Parteivermögen nach dem Parteiengesetz. Gutachten, erstattet im Auftrag des Deutschen Bundestages. Göttingen, Dezember 2000.
- Stock, Wolfgang: Die versteckten Millionen. In: Focus, Das moderne Nachrichtenmagazin, 2000, Heft Nr. 46, S. 26–28.
- Streitferdt, Lothar: Das Neue Kommunale Rechnungswesen als Instrument zur Beurteilung der Wirtschaftlichkeit und der Wertschöpfung im öffentlichen Sektor. In: Budäus, Dietrich; Küpper, Willi; Streitferdt, Lothar (Hrsg.): Neues öffentliches Rechnungswesen, Stand und Perspektiven. Wiesbaden, 2000, S 271–299.
- Strobel, Wilhelm: Alle Rechenschaftsberichte sind unstimmig. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 22. März 2000, S. 6.
- Strobel, Wilhelm: Parteiübergreifend befolgte Verfälschungsrezepte. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 4. Juli 2000, S. 15.
- Vesper, Michael: Schutzwälle niederreißen. In: Rheinische Post vom 8. Februar 2000, S. 5.

