

**Schriftleitung**

Prof. Dr. Hans-Werner Rengeling (Hauptschriftleitung; Abhandlungs- und Rezensionsteil),  
Rechtsanwalt und Notar Prof. Dr. Bernhard Stürer (Abhandlungen und Berichte),  
Richter am OVG Gerfried Schwermer und Vorsitzender Richter am OVG Dr. Eckart Dembowski (Rechtsprechungsteil)

**Beirat**

Geschäftsführendes Präsidialmitglied des Deutschen Landkreistages Prof. Dr. Hans-Günter Henneke,  
Rechtsanwalt Prof. Dr. Christoph Moench, Vorsitzender Richter am BVerwG Dr. Stefan Paetow,  
Rechtsanwalt und Justitiar Dr. Manfred Rebentisch,  
Ministerialrat Dr. Ernst F. Röder, LL.M., Berlin,  
Vizepräsident des OVG Hans Karsten Schmalz

**Die neue Parteienfinanzierung**

Von Professor Dr. *Hans Herbert von Arnim*, Speyer\*

*Die Novelle zum Parteiengesetz verbessert die Regelungen der Parteienfinanzierung in zahlreichen Einzelfragen. Den großen Durchbruch, den man nach der CDU-Partei-spendenaffäre erhofft hatte, stellt das Gesetz aber nicht dar. Einige zentrale, zum Teil verfassungswidrige Problempunkte werden nicht entschärft und sogar noch neue hinzugefügt.*

**I. Vorgeschichte und Gesetzgebungsverfahren**

Am 19. 4. 2002 beschloss der Bundestag eine Änderung der Regelungen über die Parteienfinanzierung<sup>1</sup>. Den Anstoß zu den Reformüberlegungen hatte die Ende 1999 bekannt gewordene Parteispendenaffäre der CDU gegeben. In unmittelbarer Reaktion auf diese Affäre wurde eine große Zahl von durchgreifenden Reformvorschlägen veröffentlicht<sup>2</sup>.

\* Der Verfasser hat den Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Verfassungslehre an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer inne; er war Mitglied der 1992 von Bundespräsident Richard von Weizsäcker berufenen Parteienfinanzierungskommission.

1 Deutscher Bundestag, 14. Wahlperiode, 231. Sitzung am 19. 4. 2002, S. 22989. – Der Bundesrat gab dem Gesetz am 31. 5. 2002 sein Placet. Inzwischen ist es auch ausgefertigt und verkündet: »Achttes Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes« vom 28. 6. 2002, BGBl. S. 2268.

2 Siehe z. B. *Christine Landfried*, Die Restsumme Volk. Moloch Parteienstaat: Geld stiftet nicht die Qualität der Politik, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 5. 2. 2000; *Heribert Prantl*, Die letzte Chance der Parteien, Süddeutsche Zeitung Nr. 35/2000; *Walfried Detling*, Die Union vor der Beichte, Die Zeit vom 20. 1. 2000. Die Frankfurter Allgemeine Zeitung veröffentlichte eine ganze Serie

Diese bezogen nicht nur die Parteienfinanzierung im engeren Sinne ein, sondern vielfach auch die Finanzierung parteinaher Organisationen wie der Fraktionen und Parteistiftungen. Andere Vorschläge wandten sich noch grundsätzlicher gegen die »beherrschende Rolle«, die den Parteien in der Bundesrepublik vielfach zugeschrieben wird, und wollten diese insgesamt zurückdrängen, insbesondere auch die Besetzung von Posten mit Parteileuten im öffentlichen Dienst, in den Gerichten, öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten etc, also in solchen Bereichen, in denen die Parteien eigentlich nichts zu suchen haben<sup>3</sup>.

von Beiträgen zum Thema »Parteiendemokratie in der Krise«: »Macht, Recht, Ehre« von *Richard von Weizsäcker* (FAZ vom 28. 1. 2000), »Ämtertugend und Zeitmaß« von *Gerhard Schröder* (4. 2.), »Wenn das Gemeinwohl aus dem Blick gerät« von *Peter Graf Kielmansegg* (8. 2.), »Die zeitliche Begrenzung der Macht sollte beim Wähler bleiben« von *Ernst Benda* (9. 2.), »Die Krise unserer Demokratie verlangt eine Rückbildung des Parteienstaates« von *Ernst-Wolfgang Böckenförde* (14. 2.), »Die Position der Wähler gegenüber den Parteien stärken« von *Hans-Jochen Vogel* (19. 2.), »Mit alltäglicher Doppelmoral gegen doppelte Moral« von *Richard Schröder* (23. 2.) und »Die Wähler reagieren wie im Lehrbuch« von *Hans-Peter Schwarz* (13. 3.).

3 Zum Beispiel *Hans-Olaf Henkel*, Jetzt oder nie – Die Krise ist unsere Chance, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 1. 3. 2000; *Claus Leggewie*, Nicht schlachten, zähmen!, Die Woche vom 18. 2. 2000; *Robert Leicht*, Gelegenheit macht Diebe. CDU-Skandal und SPD-Flugaffäre zwingen zu Reformen – für die Parteien wird es unbequem, Die Zeit vom 3. 2. 2000; *Richard Meng*, Das Demokratieproblem, Frankfurter Rundschau vom 16. 2. 2002; *Hans Herbert von Arnim*, Wie aus der Krise eine Chance werden kann, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 11. 2. 2000.

Doch die Politik spielte auf Zeit. Skandale haben ihren eigenen Rhythmus. Nach spätestens einem Jahr pflegen das Interesse der Medien und die Empörung der Menschen zu erlahmen. Die Schatzmeister der etablierten Parteien verfolgten deshalb eine – gegenüber dem Skandalrhythmus – »antizyklische« Gesetzgebungsstrategie. Das Verfahren wurde – erstens – dadurch verzögert, dass eine Untersuchungskommission des Bundestags zur Aufarbeitung des Spendenskandals eingesetzt wurde. Deren Ergebnisse (die dann aber, wie nach den bisherigen Erfahrungen mit Untersuchungskommissionen auch gar nicht anders zu erwarten war, dürftig ausfielen) sollten zuerst abgewartet werden. Zweitens berief Bundespräsident Johannes Rau eine Kommission, die einen Bericht zur Reform der Parteienfinanzierung vorlegen sollte. Diese Kommission benötigte eineinhalb Jahre, um ihre relativ bescheidenen Vorschläge vorzulegen, und hatte damit den ihr zugeordneten Zweck durchaus erfüllt. Nun war der politische Druck zu durchgreifenden Reformen verflogen. (Die 1992 von Bundespräsident Richard von Weizsäcker eingesetzte Parteienfinanzierungskommission hatte für die Erarbeitung ihrer Vorschläge nur ein Drittel der Zeit gebraucht.)

Die Rau-Kommission war in Wahrheit auch nur eine »Alibikommission« (wie eine Besprechung des Kommissionsberichts in der »Politischen Vierteljahresschrift« feststellt)<sup>4</sup>. Die »Kommission unabhängiger Sachverständiger« zu Fragen der Parteienfinanzierung (wie ihr anspruchsvoller Name nach § 18 Abs. 6 PartG lautete) war eher eine Kommission nicht-unabhängiger Nicht-Sachverständiger<sup>5</sup>. Ihre fünf Mitglieder standen den Parteien sehr nahe, um es vorsichtig auszudrücken, und keiner von ihnen hatte sich vor seiner Berufung in die Kommission mit der Materie »Parteienfinanzierung« intensiv befasst. Die Kommission beauftragte denn auch ihrerseits drei Sachverständige – auch das überwiegend nach parteipolitischen Proporz – mit Gutachten, aus denen die Kommission dann ihren Bericht zusammenstückelte. Wie Bundespräsident Johannes Rau die Kommissionsmitglie-

der als »Sachverständige« berufen konnte, bleibt sein Geheimnis.

Auf der schmalen Basis des Kommissionsberichts beruhten auch die Gesetzentwürfe, die die Fraktionen der SPD, der CDU/CSU, der FDP und von Bündnis 90/Die Grünen zunächst vorlegten<sup>6</sup>.

Dass es im Wesentlichen die Schatzmeister der etablierten Parteien selbst sind, die mit ihren Absprachen Inhalt und Verfahren der Gesetzgebung über Parteienfinanzierung bestimmen, wissen wir. Inzwischen wird daraus auch gar kein Hehl mehr gemacht<sup>7</sup>. Dementsprechend gab es auch vor der nunmehrigen Neuregelung eine ganze Serie von »Schatzmeisterrunden«, in denen das Gesetzesvorhaben bis in die letzten Details ausgehandelt wurde. Zum Schluss hatte man es dann aber sehr eilig, weil der Ausbruch des SPD-Spendenskandals in Köln und anderen nordrhein-westfälischen Städten im März dieses Jahres die antizyklische Gesetzgebungsstrategie der Schatzmeister zu durchkreuzen drohte. Der gemeinsame Gesetzentwurf der Regierungs- und Oppositionsparteien des Bundestags (mit Ausnahme der PDS) vom 16. 4., der die beabsichtigten Änderungen zusammenfassend enthielt<sup>8</sup>, wurde schon am 17. 4. vom Plenum des Bundestags ohne Aussprache an die Bundestagsausschüsse überwiesen<sup>9</sup> und bereits am 19. 4. in zweiter und dritter Lesung verabschiedet. Die Gesamtreizeit im Plenum des Bundestags war vorher interfraktionell auf eine Stunde begrenzt worden<sup>10</sup>. Was dieser Gesetzentwurf wirklich enthielt, war – außer vielleicht für die Schatzmeister<sup>11</sup> – allenfalls für wenige Experten zu verstehen. Der Überblick wurde dadurch zusätzlich er-

4 Matthias Herud, Die Empfehlungen zur Änderung des Parteiengesetzes, Politische Vierteljahresschrift 2001, S. 492.

5 Dazu treffend auch Rainer Wahl, Bundespräsident muss wirklich unabhängige Kommissionen berufen, Süddeutsche Zeitung vom 25. 2. 1999: »Es ist geradezu widersinnig, dass ausgerechnet dann, wenn es um die Parteien und um den sich krakenartig ausdehnenden Parteienstaat geht, die Parteien selbst vertreten sind und im Übrigen Vorschläge für die Besetzung des Gremiums mit unabhängigen »Sachverständigen« machen. Der Präsident sollte möglichst materiell Unabhängige berufen, nicht nur formell Parteilose, die aber zugleich bekennende Nahe- oder Nächststehende zu einer Partei sind.« – Wie wichtig die Unabhängigkeit solcher Kommissionen ist, hat auch das Neill-Committee (Fifth Report of the Committee on Standards in Public Life [Chairman Lord Neill], The Fundings of Political Parties in the United Kingdom, Volume 1, 1998, S. 158 ff.) unterstrichen, dessen Bericht zu einer durchgreifenden Reform der Parteienfinanzierung in Großbritannien geführt hat: »It should be independent both of the government of the day and of the political parties.« Eine solche Kommission »in a democracy like ours could not function properly, or indeed at all, unless it were scrupulously impartial and believed to be so by everyone seriously involved and by the public at large.«

6 Gesetzentwurf von SPD und Bündnis 90/Die Grünen vom 11. 12. 2001, BT-Drucks. 14/7778; Gesetzentwurf der CDU/CSU vom 13. 11. 2001, BT-Drucks. 14/7441. Weitergehend nur der Gesetzentwurf der PDS vom 16. 2. 2000, BT-Drucks. 14/2719.

7 Siehe z. B. Gerd Langguth, Zuwendung erwünscht, Rheinischer Merkur vom 27. 7. 2001: »Die Schatzmeister der Parteien hatte sich vor der letzten Änderung (von 1993) zusammengetan; alle beteiligten Parteien legten ihre besonderen Interessen dar, der jeweiligen Gegenseite wurden – augenzwinkernd – entsprechende juristische Schlupflöcher zugestanden, Umgehungstatbestände in gemeinsamer Komplizenschaft geradezu ermöglicht.« Siehe auch Inge Wettig-Danielmeier, SPD: kein Einfluss auf Redaktionen, Rheinischer Merkur vom 17. 8. 2001: »1992/93 gab es eine Verständigung unter den Schatzmeisterinnen und Schatzmeistern – die PDS war nicht beteiligt.« Langguth gehörte lange zur Führung der Konrad-Adenauer-Stiftung der CDU. Wettig-Danielmeier ist Schatzmeisterin der SPD.

8 Entwurf eines Achten Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes der Fraktionen der SPD, der CDU/CSU, des Bündnis 90/Die Grünen und der FDP vom 16. 4. 2002, BT-Drucks. 14/8778.

9 Deutscher Bundestag, 14. Wahlperiode, 229. Sitzung am 17. 4. 2002, S. 22705. Die »erste Lesung« des Gesetzentwurfs beschränkte sich somit auf die bloß formale Überweisung an die Ausschüsse.

10 Bundestagspräsident Wolfgang Thierse, Deutscher Bundestag, aaO (Fußn. 1), S. 22971.

11 Dass selbst die Schatzmeister nicht alles überblickten, zeigt der Versuch, bestimmte Ungereimtheiten des Gesetzes nachträglich im Wege der Berichtigung zu korrigieren. Siehe BR-Drucks. 345/02 vom 10. 5. 2002 und 354/02 (2) vom 30. 5. 2002.

schwert, dass die Änderungen der Vorschriften – je nach vorgesehenem Inkrafttreten – in drei unterschiedlichen Abteilungen des Entwurfs dargestellt wurden: Der größte Teil des Gesetzes tritt am 1. 7. 2002 in Kraft, die meisten Vorschriften über die Rechenschaftslegung am 1. 1. 2003 und die neue »Drei-Länder-Grenze« (s. II 5) am 1. 1. 2005.

Eine Reform der Parteienfinanzierung wurde kürzlich auch in den USA vom Kongress beschlossen. Großbritannien hat ebenfalls eine Neuregelung eingeführt; Basis war der so genannte Neill-Report<sup>12</sup>. Auch in diesen beiden Ländern waren es handfeste Skandale, die die Reformen auslösten.

## II. Probleme der Parteienfinanzierung und gesetzliche Neuerungen

Bei der Politikfinanzierung ergeben sich vor allem drei Gefahrenmomente:

- dass das »große Geld« Einfluss auf die Politik gewinnt – mit der Folge, dass die Demokratie plutokratische Züge annimmt und dadurch die Grundsätze der Unabhängigkeit und Ausgewogenheit der Politik verletzt werden;
- dass die Parteien im Parlament sich aus der Staatskasse exzessiv »bedienen«, immer weniger auf Bürgerzuwendungen angewiesen sind und dadurch der Grundsatz der Staatsfreiheit (oder besser: der Bürgernähe) der Parteien verletzt wird;
- dass die Parteien im Parlament ihre außerparlamentarischen Konkurrenten bei der Vergabe staatlicher Mittel benachteiligen und dabei den Grundsatz gleicher Chancen im politischen Wettbewerb verletzen.

Um die drei Gefahren zu bannen, bedarf es adäquater Regelungen. Solche gesetzlichen Regelungen sind einerseits besonders wichtig, weil davon die demokratische Legitimation von Parteien und Amtsträgern abhängt. Sie sind andererseits aber auch besonders gefährdet, weil Politiker hier in eigener Sache entscheiden und dabei leicht versucht sind, die Regeln nach ihren kurzfristigen Eigeninteressen zu gestalten. Da Politiker und Parteien insofern fraktionsübergreifend gemeinsame Interessen haben – die Politikwissenschaft spricht hier von »politischer Klasse«<sup>13</sup> –, ten-

dieren sie in Sachen Politikfinanzierung dazu, den politischen Wettbewerb durch Absprachen auszuschalten (»politische Kartelle«<sup>14</sup>).

### 1. Einfluss des »großen Geldes«: Spenden

#### a) Spenden an Parteien

Politische Parteien können in Deutschland – bisher und auch in Zukunft<sup>15</sup> – Geldzahlungen von Interessenten (so genannte Spenden) in unbegrenzter Höhe entgegennehmen<sup>16</sup>, auch wenn Großspenden häufig im Ruch der Korruption stehen, mag diese im strafrechtlichen Sinne auch regelmäßig nicht nachweisbar sein<sup>17</sup>. So gab zum Beispiel der Großunternehmer Ehlerding 1998, fast gleichzeitig mit dem Abschluss eines für ihn besonders günstigen Mil-

Lutz Golsch, Die politische Klasse im Parlament, 1998; Jens Borchert (Hrsg.), Politik als Beruf. Die politische Klasse in westlichen Demokratien, 1999. Siehe auch Helmut Schmidt, Auf der Suche nach einer öffentlichen Moral, 1998, S. 51 ff.

- 14 Diesen Ausdruck gebrauchte bereits Otto Kirchheimer, Vom Wandel der politischen Opposition (1957), in: Schumann (Hrsg.), Die Rolle der Opposition in der Bundesrepublik Deutschland, 1976, S. 114 ff. – »Kartelle« sind wettbewerbsbeschränkende Absprachen. Sie sind im Bereich der Wirtschaft nach dem Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (Kartellgesetz) grundsätzlich verboten, weil sie die Marktgegenseite, also meist die Konsumenten, entmachten und es auf diese Weise den Kartellmitgliedern ermöglichen, die Konsumenten auszubeuten. Dazu, dass der Begriff »politisches Kartell« das Problem in Wahrheit sogar noch verharmlost, von Arnim, Fetter Bauch regiert nicht gern, Taschenbuchausgabe, 1999, S. 320 f. Die Beobachtung, dass Parteien und Politiker – durch Verständigung über die Parteigrenzen hinweg – vielfach politische Kartelle bilden, veranlasst die belgisch-amerikanischen Politikwissenschaftler Richard Katz und Peter Mair geradezu von einer Entwicklung hin zu, wie sie es nennen, »Kartellparteien« zu sprechen: Richard S. Katz / Peter Mair, Changing Models of Party Organization and Party Democracy. The Emergence of the Cartel Party, Party Politics 1995, S. 5 ff. Die Thesen von Katz und Mair werden in der Politikwissenschaft heftig diskutiert. Siehe z. B. Ruud Koole, Cadre, Catch-All or Cartel? A Comment on the Notion of the Cartel Party, Party Politics 1996, S. 507 ff.; Katz/Mair, Cadre, Catch-All or Cartel? A Rejoinder, Party Politics 1996, S. 525 ff.; Hans Herbert von Arnim, Fetter Bauch regiert nicht gern, 1997, S. 343 ff.; Klaus von Beyme, Funktionswandel der Parteien in der Entwicklung von der Massenmitgliederpartei zur Partei der Berufspolitiker, in: Oscar W. Gabriel / Oskar Niedermayer / Richard Stöss (Hrsg.), Parteidemokratie in Deutschland, 1997, S. 359 (369 ff.); Elmar Wiesendahl, Die Parteien auf dem Weg zu Kartellparteien?, in: von Arnim (Hrsg.), Adäquate Institutionen: Voraussetzungen für »gute« und bürgernahe Politik?, 1999, S. 49 ff.
- 15 Auch nach dem neuen Gesetz »bleibt es bei dem Grundsatz, dass Parteien, Spenden in unbegrenzter Höhe annehmen können«. So ausdrücklich die Begründung des Gesetzentwurfs der Fraktionen SPD, CDU/CSU, Bündnis 90/Die Grünen und FDP vom 16. 4. 2002, BT-Drucks. 14/8778, S. 16.
- 16 Rolf Ebbighausen (und Mitautoren), Die Kosten der Parteidemokratie, 1996, S. 81 ff.
- 17 Dass Großspender weniger aus staatsbürgerlicher Verantwortung handeln, sondern um für sich oder ihr Unternehmen etwas zu erreichen, ist auch die Auffassung von mehr als zwei Dritteln der Bevölkerung. Siehe Elisabeth Noelle-Neumann, Sind Parteispenden unmoralisch?, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 15. 5. 2002.

12 Siehe Fußn. 5.

13 Der schon von Gaetano Mosca, Die herrschende Klasse, 1. Aufl., 1895, hier herangezogen die deutsche Übersetzung der 4. Aufl., 1947, durch Borkenau, 1950, S. 53 ff., 271 ff., 321 ff., verwendete Begriff der »politischen Klasse« erlebt seit etwa einem Jahrzehnt auch im deutschen politikwissenschaftlichen Schrifttum eine Renaissance. Siehe zum Beispiel Christine Landfried, Parteienfinanzierung und politische Macht, 1990, 2. Aufl. (1994), S. 144 ff. (271 ff.); Hans-Dieter Klingemann / Richard Stöss / Bernhard Weßels (Hrsg.), Politische Klasse und politische Institutionen, 1992; Leif/Legrand/Klein, Die politische Klasse in Deutschland, 1992; Klaus von Beyme, Die politische Klasse im Parteienstaat, 1993, S. 30 ff.; Jens Borchert / Lutz Golsch, Die politische Klasse in westlichen Demokratien: Rekrutierung, Karriereinteressen und institutioneller Wandel, Politische Vierteljahresschrift 1995, S. 609 (609 ff.); Hilke Rebenstorf, Die politische Klasse, 1995; Hans Herbert von Arnim, Fetter Bauch regiert nicht gern. Die politische Klasse – selbstbezogen und abgehoben, 1997, Kap. 1 und 2; Danilo Zolo, Die demokratische Fürstenherrschaft, 1997;

liardengeschäfts mit dem Staat, 5,9 Millionen Mark an die CDU, deren Minister Wissmann dieses Geschäft befürwortet hatte<sup>18</sup>. Dabei war es um den Verkauf der Eisenbahnerwohnungen des Bundes gegangen. Ein Mitbewerber von Ehlerding war nicht zum Zuge gekommen, obwohl er eine Milliarde Mark mehr geboten hatte und sein Angebot auch die sozialen Belange der Mieter besser gewahrt hätte. Argwöhnisch machte auch, dass die entsprechenden Unterlagen vernichtet wurden. In den »gesäuberten« Regierungsakten findet sich nichts mehr über diese doch recht gewichtige Entscheidung, wie Burkhard Hirsch im Auftrag von Bundeskanzler Schröder ermittelt hat<sup>19</sup>.

Sogar Aktiengesellschaften, Gesellschaften mit beschränkter Haftung und andere juristische Personen dürfen Parteien unbeschränkt viel Geld geben, also politischen Einfluss nehmen, obwohl sie kein Wahlrecht besitzen. Hinter juristischen Personen stehen Menschen<sup>20</sup>. Warum treten diese, wenn sie Parteien Geld zukommen lassen, nicht unter ihrem eigenen Namen auf, sondern verstecken sich hinter dem juristischen Mantel anonymer Gesellschaften? Auch daran ändert das neue Gesetz nichts.

Für Spenden an politische Parteien gibt es in Deutschland bisher nur eine gesetzliche Auflage mit praktischer Relevanz: Sie müssen, wenn sie 20 000 Mark im Jahr überschreiten (nach dem neuen Gesetz: 10 000 Euro), zusammen mit dem Namen und der Adresse des Spenders, im Rechenschaftsbericht der empfangenden Partei publiziert werden. Das folgt aus dem Grundgesetz, wonach die Parteien über die Herkunft ihrer Mittel öffentlich Rechenschaft zu geben haben (Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG). Dieses Gebot war allerdings erst 1967, mit achtzehnjähriger Verzögerung, realisiert worden, nachdem das Bundesverfassungsgericht für die inzwischen eingeführte Staatsfinanzierung der Parteien (s. unter 3) eine gesetzliche Grundlage gefordert hatte<sup>21</sup>. Inzwischen sind die Akten der damaligen Zeit der wissenschaftlichen Forschung zugänglich, so dass wir nunmehr ziemlich genau wissen, warum der Erlass des Parteiengesetzes so lange verzögert wurde: Die Union und ihre Koalitionspartner erhielten in den Fünfzigerjahren sehr hohe vertraulich behandelte Spenden aus der Wirtschaft und stemmte sich deshalb gegen alle Publikationsforderungen<sup>22</sup>.

Die Publikationsgrenze wird vielfach umgangen, zum Beispiel, indem Großspenden an Parteien so auf juristisch selbstständige Töchter von Konzernen verteilt werden, dass die Publikation »ganz legal« unterbleiben kann. Das wird auch durch das neue Gesetz nicht unterbunden.

Bei Spenden an lokale Gliederungen von Parteien ist die Grenze ohnehin zu hoch. Hier kann man schon mit Zuwendungen von 2000 oder 3000 Euro erheblichen Einfluss ausüben. Mit Recht wird zum Beispiel in Großbritannien die (für Spenden an die nationale Parteiebene geltende) Publikationsschwelle bei Spenden an die Wahlkreisebene von Parteien auf ein Fünftel des Betrags gesenkt: von 5000 £ (7937 Euro) auf 1000 £ (1587 Euro).

Auch fehlt die Zeitnähe der Publikation. Da die Veröffentlichung im Jahresrechenschaftsbericht der Partei zu erfolgen hat, dieser aber erst zum 30. 9. des folgenden Jahres dem Bundestagspräsidenten eingereicht und von diesem dann als BT-Drucks. veröffentlicht werden muss, wobei die Einreichungsfrist noch um drei Monate verlängert werden kann, kann zwischen der Spende und ihrer Publikation ein Zeitraum von bis zu zwei Jahren liegen. Dadurch wird das ganze Verfahren in einigem Umfang politisch entwertet, besonders wenn die Spende vor einer Wahl, die Publikation aber erst danach erfolgt. In Großbritannien ist deshalb neuerdings eine Publikation von Großspenden im Quartalsrhythmus, in Wahlkampfzeiten sogar im Wochenrhythmus vorgeschrieben. Auch in den USA muss die Veröffentlichung zeitnah erfolgen. Eine Beschleunigung der Publikation sieht immerhin auch das neue Gesetz vor, allerdings nur für Spenden über 50 000 Euro (§ 25 Abs. 6 Satz 2 PartG n. F.). Die sofortige Publikation auf so hohe Spenden zu beschränken, erscheint allerdings inkonsequent und sinnwidrig. Spenden über 10 000 Euro müssen publiziert werden, weil sie dem Spender einen erheblichen Einfluss auf die Partei verschaffen können<sup>23</sup>. Derselbe Grund spricht dann aber auch für die *sofortige* Publikation von Spenden über 10 000 Euro.

Ein besonders markanter Umgehungsfall war eine Anzeigenaktion vor der letzten niedersächsischen Landtagswahl im Frühjahr 1998. In sechzehn niedersächsischen Tageszeitungen erschienen ganzseitige Anzeigen mit dem Werbespruch »Der nächste Kanzler muss ein Niedersachse sein«. Wohl auch aufgrund dieser Aktion wurde Gerhard Schröder dann mit dem nötigen Vorsprung zum Ministerpräsidenten gewählt und stieg damit zugleich zum Kanzlerkandidaten der SPD auf. Wer die 650 000 Mark für die Anzeigenkampagne bezahlt hatte, blieb zunächst unbekannt. Die SPD und Schröder behaupteten, sie wüssten von nichts. Tatsächlich steckte Carsten Maschmeyer dahinter, der Inhaber des Allgemeinen Wirtschaftsdienstes AWD in Hannover<sup>24</sup>. Doch Sanktionen gab es – trotz fehlender Publikation des Namens – keine, da das Schalten von Anzeigen zugunsten von Politikern oder Parteien durch Dritte formalrechtlich nicht als »Spende« an diese gilt. Das neue Parteiengesetz bringt auch insofern keine Änderung, schließt diese Lücke also nicht.

#### b) Spenden an Abgeordnete

Auch an Abgeordnete kann man in Deutschland unbegrenzt viel Geld »spenden«. Das Gesetz verbietet es den Reichen nicht, einem Abgeordneten einen ganzen Sack

18 Hans Herbert von Arnim, Das System. Die Machenschaften der Macht, 2001, S. 88 ff.

19 Martin Klings / Bruno Schirra, Die neuen Fahrten des Burkhard Hirsch, Die Zeit vom 15. 11. 2001, S. 14. – Zur Frage der »Dankeschönspende« vgl. unten Buchst. c.

20 Es sind auch allein die natürlichen Personen, deren Parteiverwurzelung Grundlage und Maßstab der staatlichen Parteienfinanzierung bildet.

21 BVerfGE 20, 56 (115 ff.) – 1966.

22 Frank Bösch, Die Entstehung des CDU-Spendensystems und die Konsolidierung der deutschen Parteienlandschaft, Zeitschrift für Geschichtswissenschaft 2001, S. 695 ff.

23 BVerfGE 20, 56 (106); 24, 300 (356) – 1968; 85, 264 (319 ff.) – 1992.

24 Friedhelm Schwarz, Das gekaufte Parlament, 1999, S. 66 f.

voll Geld als so genannte persönliche Spende zukommen zu lassen, und es verbietet dem Abgeordneten nicht, das Geld anzunehmen. Dies nicht etwa nur für seine politische Arbeit und den Wahlkampf, sondern auch für den persönlichen Verbrauch. Die Zuwendung unterliegt nicht einmal der Einkommensteuer, sondern nur der regelmäßig sehr viel niedrigeren Schenkungsteuer<sup>25</sup>. Während jeder kleine Beamte, der Geld annimmt, sich gesetzeswidrig verhält, haben Abgeordnete hier in eigener Sache eine problematische Gesetzeslücke aufrechterhalten und dadurch eine mögliche Einnahmequelle am Sprudeln gehalten. Erforderlich und sinnvoll wäre es, den Abgeordneten klar zu untersagen, dass sie Spenden für sich selbst oder für ihre Partei entgegennehmen.

Abgeordnete können sogar Geschäftsführer eines Lobbyverbandes werden und dennoch ihr Parlamentsmandat weiter ausüben. Sie erhalten dann zwei volle Gehälter, eines als Abgeordneter »zur Sicherung ihrer Unabhängigkeit« (Art. 48 Abs. 3 Grundgesetz) und eines als Lobbyist, für das sie diese Unabhängigkeit wieder verkaufen. Dafür gibt es zahlreiche Beispiele im Bundestag, in den deutschen Landesparlamenten und im Europäischen Parlament. Das Bundesverfassungsgericht hat den Gesetzgeber zwar 1975 verpflichtet, gesetzliche Regelungen gegen derartige Missbräuche zu treffen<sup>26</sup>. Aber selbst nach einem Vierteljahrhundert ist dies noch nicht geschehen<sup>27</sup>.

Der vor einigen Jahren eingeführte strafrechtliche Tatbestand der Abgeordnetenkorruption (§ 108 e StGB) ist nur symbolische Gesetzgebung. Dass er aufgrund seiner extrem engen Fassung nie zur Anwendung kommen wird, ist in der Fachliteratur unbestritten<sup>28</sup>. Ein sachkundiger

Kommentator bewertet die neue Vorschrift so: »Zwar hat der Gesetzgeber die Abgeordnetenbestechung unter Strafe gestellt, den Bereich des Strafbaren dabei aber so eng gefasst, dass wohl niemals ein Abgeordneter oder Lobbyist nach dieser Vorschrift bestraft werden wird. Die Norm bleibt weitgehend ohne instrumentelle Wirkungen, reduziert sich auf ein symbolisches Fanal, das wirksamen Rechtsgüterschutz (Verhinderung von politischer Korruption) eher erschwert als fördert.«<sup>29</sup>

### c) Einzelne Einschränkungen

Das neue Gesetz erweitert immerhin den Katalog der verbotenen Spenden um einige Punkte:

- Barspenden dürfen nur noch bis zu einem Betrag von 1000 Euro erfolgen (§ 25 Abs. 1 Satz 1 PartG n. F.). Eine Sanktion bei Verletzung der Vorschrift fehlt jedoch.
- Untersagt sind in Zukunft Spenden von Unternehmen, die sich in öffentlicher Hand befinden (§ 25 Abs. 2 Nr. 5 PartG n. F.). Dieses Verbot war überfällig, weil solche Spenden auf eine verschleierte zusätzliche Staatsfinanzierung der Parteien hinauslaufen, die die absolute und die relative Obergrenze unterläuft. Allerdings ist das Spendenverbot auf solche Unternehmen begrenzt, bei denen »die direkte Beteiligung der öffentlichen Hand 25 vom Hundert übersteigt.« Ein Verbot von Spenden juristischer Personen enthält das Gesetz ohnehin nicht (s. oben II 1 a).
- Verboten sind nicht nur (wie bisher) Spenden, die »erkennbar in Erwartung«, sondern auch solche, die »als Gegenleistung eines bestimmten wirtschaftlichen oder politischen Vorteils gewährt werden«, also so genannte Dankeschönspenden, ein Ausdruck, den der für den Kölner Spendenskandal mitverantwortliche (inzwischen aus der SPD ausgetretene) Politiker Norbert Rüter prägte (Nr. 7 n. F.). Doch ebenso wenig wie bisher schon Verstöße gegen die Vorschrift nachweisbar waren, wird dies voraussichtlich auch in Zukunft der Fall sein, es sei denn, es wird gleichzeitig strafrechtliche Bestechlichkeit nachgewiesen.
- Verboten sind auch Spenden von bezahlten Spendeneinwerbern, wenn deren Entgelt »25 von Hundert des Wertes der eingeworbenen Spende übersteigt« (Nr. 8 n. F.). Dies ist eine Reaktion auf Fälle wie die Abonnementwerbung des Bayernkuriers der CSU, die seit Anfang des Jahres 2002 wieder öffentlich diskutiert wird<sup>30</sup>. Spenden von Berufsverbänden, die ursprünglich ebenfalls verboten werden sollten, bleiben auch nach dem

25 *Christine Landfried*, Parteifinanzien und politische Macht, 1990, S. 143 ff.; *Hans Herbert von Arnim*, Die Partei, der Abgeordnete und das Geld. Parteienfinanzierung in Deutschland, 2. Aufl., 1996, S. 293 ff. – Die Spende muss zwar, wenn sie 10 000 Mark überschreitet, dem Bundespräsidenten mitgeteilt und, wenn sie 20 000 Mark überschreitet, von diesem veröffentlicht werden. Bisher ist es aber noch nie zu einer solchen Veröffentlichung gekommen.

26 BVerfGE 40, 296 (318 f.). Siehe auch *Hans Herbert von Arnim*, Das Verbot von Interessentenzahlungen an Abgeordnete, 1976.

27 *von Arnim*, Die Partei, der Abgeordnete und das Geld, 2. Aufl., 1996, S. 297 ff. – § 44 a Abs. 2 Nr. 4 Abgeordnetengesetz wiederholt nur den Leitsatz des Bundesverfassungsgerichts. Die Regelungen in den Verhaltensregeln, die in der Anlage zur Geschäftsordnung des Bundestags enthalten sind, sind keine »gesetzliche« Regelungen und unterbinden die meisten inkriminierten Verhaltensweisen nicht.

28 Siehe die gründliche Analyse durch *Stefan Barton*, Der Tatbestand der Abgeordnetenbestechung, Neue Juristische Wochenschrift 1994, S. 1098 ff. Siehe auch *Hans Herbert von Arnim*, Fetter Bauch regiert nicht gern, 1997, S. 268 f. – Der Tatbestand des § 108 e StGB bezieht sich nur auf *künftige* Stimmabgaben (Begründung des Gesetzentwurfs der Bundestagsfraktion der SPD vom 19. 11. 1991, BT-Drucks. 12/1630, S. 6), erfasst also – anders als der Tatbestand der Bestechlichkeit für normale Anhänger (§ 332 Strafgesetzbuch) – nicht auch die Belohnung für früheres Abstimmungsverhalten. Der Tatbestand erfasst auch nicht Abstimmungen in *Fraktionen* oder *Parteien* (aaO, S. 5), obwohl diese das Abstimmungsverhalten im Parlament vielfach faktisch vorbestimmen, ebenso wenig das Verhalten des Abgeordneten

bei den (den Abstimmungen vorausgehenden) Beratungen in den Ausschüssen und im Plenum der Volksvertretungen. Erforderlich ist überdies eine *konkrete Unrechtsvereinbarung*, die Stimme bei einer Abstimmung in der Volksvertretung zu missbrauchen, die die dauerhafte, etwa durch Scheinberater- oder Scheinarbeitsverträge begründete Nähe zu den Interessen des Financiers ebenso wenig erfasst wie die allgemeine, nicht auf konkrete Abstimmungen bezogene »Pflege der politischen Landschaft« durch Bargeldcouverts, »Testfahrten« oder Urlaubsaufenthalte ohne konkrete Gegenleistung.

29 *Stefan Barton*, aaO, S. 1098.

30 Siehe zum Beispiel »stern« 3/2002 vom 10. 1. 2002.

neuen Gesetz im bisherigen Umfang zulässig (§ 25 Abs. 2 Nr. 4 PartG alter und neuer Fassung), obwohl dies in der Öffentlichkeit vielfach anders dargestellt wurde<sup>31</sup>.

## 2. Staatliche Finanzierung

Die deutschen politischen Parteien sind inzwischen in großem Umfang staatliche Kostgänger. Obwohl sie – neben den schon erwähnten Spenden – hohe Summen aus den Beiträgen ihrer rund zwei Millionen Mitglieder erhalten, werden sie dreifach staatlich subventioniert:

### a) Direkte Subventionierung

Erstens erhalten sie direkte staatliche Zuschüsse in Höhe von bisher 245 Millionen Mark jährlich. In Zukunft werden es 133 Millionen Euro sein (§ 18 Abs. 2 PartG n. F.), was ein Plus von 6,2 Prozent bedeutet. Ein derartiger Betrag war vom Bundesverfassungsgericht zwar nur als »absolute Obergrenze« gedacht<sup>32</sup>. Die Schatzmeister haben das System aber so ausgestaltet, dass die Parteien stets den Höchstbetrag bekommen<sup>33</sup>. Auch nach der Neuregelung sind die Beträge (0,70 Euro jährlich pro Stimme bei Bundestags-, Landtags- und Europawahlen und 0,38 Euro für jeden Euro Spende oder Beitrag bis zu Zuwendungen in Höhe von 3300 Euro je natürliche Person)<sup>34</sup> nämlich derart hoch festgesetzt, dass sie selbst bei starkem Rückgang der Wahlbeteiligung immer noch weit mehr als 133 Millionen Euro ergeben und deshalb, um diesen Betrag nicht zu überschreiten, proportional gekürzt werden müssen.

### b) Steuervergünstigung

Zweitens werden die Parteien durch hohe Steuervergünstigungen auf Beiträge und Spenden indirekt begünstigt; so konnte ein zusammenveranlagter Verheirateter bisher jährlich bis zu 12 000 Mark steuerbegünstigt an eine Partei spenden; nach dem neuen Gesetz wird dieser Betrag auf 6600 Euro (= 7,6 Prozent) erhöht (§§ 10 b, 34 g Einkommensteuergesetz n. F.). Damit finanzieren der Staat und damit die Steuerzahler solche Spenden (und auch die in gleicher Weise steuerbegünstigten Beiträge) etwa zur Hälfte mit. Diese (von den Schatzmeistern der Parteien abgesprochene und in Gesetzesform gegossene) Regelung ist verfassungswidrig. Denn das Bundesverfassungsgericht lässt die steuerliche Begünstigung von Spenden und Beiträgen nur so weit zu, als sie auch ein durchschnittlicher

Einkommensbezieher ausschöpfen kann<sup>35</sup>. Das ist bei 12 000 DM bzw. 6600 Euro aber offensichtlich nicht der Fall<sup>36</sup>. So hohe Zuwendungen kann eine Familie mit Durchschnittseinkommen – auch unter Berücksichtigung der Steuerersparnis – normalerweise nicht machen<sup>37</sup>. Daran ändern auch die (eng begrenzten) allgemeinen Einkommenserhöhungen nichts, die sich seit 1994 ergeben haben<sup>38</sup>. Als Grund für das Nichteinhalten der verfassungs-

35 BVerfGE 85, 264 (316): »Die Gewährung steuerlicher Vorteile für Zuwendungen natürlicher Personen an politische Parteien ist ... nur insoweit verfassungsrechtlich unbedenklich, als diese Zuwendungen innerhalb einer Größenordnung verbleiben, die für den durchschnittlichen Einkommensbezieher erreichbar ist.« Diese verfassungsrechtliche Grenze gilt auch für die Bemessung der Beträge, auf welche Parteien staatliche Zuwendungen erhalten dürfen. Siehe BVerfGE 85, 264 (293): Es dürfen »nur Zuwendungen berücksichtigt werden, wie sie alle Parteien ungeachtet ihrer politischen Zielvorstellungen verzeichnen und von den Beziehern durchschnittlicher Einkommen auch geleistet werden können. Die für die steuerliche Begünstigung von Mitgliedsbeiträgen und Spenden maßgebende verfassungsrechtliche Grenze ist auch hier zu beachten.«

36 Eine über einen Zuwendungsbetrag von maximal 2000 Mark für Ledige und 4000 Mark für zusammenveranlagte Ehegatten hinausgehende steuerliche Begünstigung sah auch die von Bundespräsident Richard von Weizsäcker eingesetzte Parteienfinanzierungskommission als verfassungswidrig an. BT-Drucks. 12/4425, S. 31 f.: »Eine weitergehende Anhebung sieht die Kommission auf der Grundlage des Urteils als nicht mehr zulässig an.« Auch die von Bundespräsident Rau eingesetzte Kommission unter Vorsitz von Hedda von Wedel erkannte in ihrem Bericht vom Juli 2001 an, es könne »bezweifelt werden, ob die derzeitige Grenzziehung von 6000 DM für eine Einzelperson bzw. 12 000 DM für Ehegatten bei Zusammenveranlagung (§ 10 b Abs. 2 und § 34 g EStG) den verfassungsrechtlichen Vorgaben gerecht wird«. Sie schlägt dennoch keine Änderung vor, weil »die jetzige Regelung inzwischen eingeübt und weithin akzeptiert« sei (Bericht der »Kommission unabhängiger Sachverständiger zu Fragen der Parteienfinanzierung«, BT-Drucks. 14/6710, S. 41 f.). Dabei wird aber übersehen, dass die Akzeptierung der Regelung durch die Begünstigten (die sie ja ganz bewusst im eigenen Interesse durchgesetzt haben) ihre Verfassungswidrigkeit nicht heilen kann. – Die beiden von der von Wedel-Kommission beauftragten Rechtsgutachter Hans Hugo Klein und Martin Morlok hatten die heikle Frage der Verfassungsmäßigkeit der Steuervergünstigung von Spenden und Beiträgen gänzlich ausgespart. Siehe aber Morlok, in: Dreier, GG, II, Art. 21 Rdnr. 97, wo Morlok die Höhe des steuerbegünstigten Zuwendungsbetrages kritisiert, denn sie liege »jenseits der Größenordnung, die für den durchschnittlichen Einkommensempfänger erreichbar ist.«

37 Horst Sendler, Verfassungsmäßige Parteienfinanzierung, Neue Juristische Wochenschrift 1994, 365 ff.; von Arnim, Die Partei, der Abgeordnete und das Geld, 2. Aufl., 1996, S. 72 ff.; Herud, aaO, S. 499.

38 Das Ergebnis (Verfassungswidrigkeit eines steuerbegünstigten Spendenvolumens von 6000/12 000 Mark bzw. 3330/6600 Euro) wird auch durch folgende Erwägung bestätigt: Das Bundesverfassungsgericht ging davon aus, dass die erstmals im Jahr 1984 zur Anwendung gekommene Steuervergünstigung von Spenden und Beiträgen in Höhe von maximal 1200/2400 Mark für Durchschnittsverdiener noch erreichbar war und dementsprechend »eine dem Anstieg der Durchschnittseinkommen folgende Anhebung« der Beiträge zugelassen (BVerfGE 85, 264 [316 f.]). Um die

31 So z. B. Robert Leicht, Segen des Skandals. Das Parteiengesetz wurde wieder einmal verschärft. Und trotzdem bleibt es stumpf, Die Zeit vom 24. 4. 2002: »Die bürgerlichen Parteien bekommen es nun ... ausdrücklich ins Gesetzbuch geschrieben, dass sie von Berufsverbänden keine Spenden mehr annehmen dürfen, wenn diese Gelder nur zum Zwecke der Weiterleitung an Parteien eingesammelt wurden.«

32 BVerfGE 85, 264 (313, 316) – 1992. Zur Notwendigkeit, eine Obergrenze einzuführen, siehe von Arnim, Die Partei, der Abgeordnete und das Geld, 1991 (1. Aufl.), S. 291.

33 von Arnim, Das System, aaO, S. 108, 347.

34 Bisher, also vor der Neuregelung, lauteten die Beträge 1 Mark pro Stimme jährlich und 0,50 Mark für jede Mark Spende oder Beitrag bis zu Zuwendungen in Höhe von 6000 Mark je natürliche Person.

gerichtlichen Leitlinie gaben die Schatzmeister die Befürchtung an, ihre Einnahmen aus den »Parteisteuern« würden sonst gefährdet (s. unten c).

Die überzogene Steuervergünstigung leistet mancherlei Manipulationen Vorschub. Ein Beispiel ist die Behandlung von Spenden-Quittungen der Parteien als eine Art schwarze Ersatzwährung (»SQ-Währung«): Wie in Köln und anderwärts deutlich wurde, werden Spendenquittungen gelegentlich an Handwerker zur Begleichung ihrer Rechnungen und an Mitglieder des Parteiestablishments zur Minderung ihrer Steuerschuld verteilt. Eine andere häufige Manipulation ist folgende: Für früher rein ehrenamtliche Tätigkeiten in der Partei werden jetzt Rechtsansprüche auf Kosten- und Auslagensatz konstruiert, nur um darauf dann zugunsten der Partei zu verzichten. Ein solcher Verzicht gilt nach dem Parteiengesetz als Spende, so dass der Spender 50 Prozent von seiner Steuerschuld abziehen und die Partei zukünftig einen (zumindest nominal) 38-prozentigen Zuschuss aus der Staatskasse einstreichen kann (bislang lag der nominelle Zuschuss bei 50 Prozent). Alle diese Manipulationsmöglichkeiten werden durch das neue Gesetz nicht wirksam unterbunden. Zumindest hätte die Konstruktion eines Verzichts auf Kostenersatz als Spende, die zu Manipulationen geradezu einlädt, gesetzlich ausgeschlossen werden müssen, was nicht geschehen ist; im Gegenteil: Die Freistellung von Verbindlichkeiten wird nach wie vor ausdrücklich als »Einnahme« der Partei definiert (s. § 26 Abs. 1 PartG).

An wirksamer Kontrolle fehlt es hier völlig, und Gelegenheit macht nun einmal Diebe. Selbst die Wirtschaftsprüfer brauchen unterhalb der Ebene der Landesverbände nur vier (nach dem neuen Gesetz zehn), also kaum ein Promille der unteren Parteiverbände zu prüfen<sup>39</sup>. Diese riesige Kontrolllücke haben die Parteischatzmeister in § 29 Abs. 1 Parteiengesetz festgeschrieben, obwohl von der korrekten Verbuchung von Beiträgen und Spenden auf den unteren Parteiebenen staatliche Subventionen und Steuervergünstigungen in Höhe von Hunderten von Millionen Euro abhängen (Näheres unten 6). Normalerweise werden Staatsgelder nur nach sorgfältiger Prüfung der subventionsbegründenden Sachverhalte vergeben. Dass dies bei den Parteien anders ist, ist nur mit deren privilegierter Position als Gesetzgeber in eigener Sache zu erklären. Natürlich würde eine flächendeckende Prüfung teurer. Darf das aber ein Grund sein, auf sie zu verzichten, obwohl sonst immer der Grundsatz gilt, dass fiskalische Argumente Einbußen an Rechtsstaatlichkeit nicht rechtfertigen können?

Anhebung auf 3300/6600 Euro zu rechtfertigen, hätten sich die Durchschnittseinkommen seit 1984 also um mehr als das Fünffache erhöhen müssen, was nicht im Entferntesten der Fall ist; tatsächlich haben sich die Durchschnittseinkommen seitdem nicht einmal verdoppelt.

<sup>39</sup> Hans Feldmann, Gegen illegale Machenschaften ist keine Partei gefeit, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 1. 4. 2000: »Große Volksparteien bestehen aus bis zu 15 000 Einheiten. Jede dieser Einheiten hat auch ihre Kasse mit ordentlicher Buchführung, Prüfung und Berichterstattung.«

Bei der Parteienfinanzierung gilt die Zauberformel »Aus eins mach (fast) drei!« Wie von Zauberhand vermehrt sich das Geld der Parteien auf Kosten der Steuerzahler. Das bewirkt die Kombination von direkter und indirekter staatlicher Subventionierung. Ein Beispiel mag das geradezu schlaraffenländische System illustrieren, das sich die Schatzmeister der Parteien ausgedacht haben (wobei bereits die nach dem neuen Gesetz geltenden Größen eingesetzt sind): Will jemand für die Partei seiner Sympathie aus Eigenmitteln 1000 Euro aufbringen, so nimmt das Finanzamt ihm die Hälfte der Zuwendung durch Steuerentlastung ab. Er kann der Partei somit 2000 Euro zuwenden. Und darauf gibt der Staat der Partei zukünftig dann noch einmal einen Zuschuss von (nominal) weiteren 760 Euro (bisher 1000 Euro). Mit einer Eigenbelastung von 1000 Euro wird der Spender (oder der Beitragszahler) die Partei also um 2760 Euro Mark reicher machen.

#### c) »Parteisteuern«

Drittens zweigen die Parteien Teile der Einkommen von Abgeordneten, Regierungsmitgliedern und anderen Amtsträgern ab (»Parteisteuern«), insgesamt etwa 35 Millionen Euro im Jahr. Diese müssen die Abgeordneten – zusätzlich zu ihren normalen Mitgliedsbeiträgen – an ihre Partei abführen. Die Sonderbeiträge machen bei Abgeordneten der Union und erst recht bei Abgeordneten der SPD oft 1000 Mark und mehr im Monat aus und sollten deshalb nach dem Willen der Schatzmeister unbedingt an der Steuervergünstigung teilhaben; bei den Grünen und der PDS sind die Parteisteuern regelmäßig noch höher. Solche Sonderbeiträge sind aber ihrerseits hoch problematisch; sie werden den Abgeordneten mit der Drohung, dass sie sonst nicht wieder aufgestellt würden, aus ihren Diäten förmlich abgepresst, obwohl diese ja eigentlich die Unabhängigkeit der Volksvertreter sichern sollen, und sind eine Art Staatsfinanzierung der Parteien durch die Hintertür. Diese Belastung der Amtseinkommen bleibt natürlich nicht unberücksichtigt, wenn Politiker die Höhe ihrer Einkommen in eigener Sache festlegen. Parteisteuern werden deshalb von vielen wissenschaftlichen Kommentatoren als verfassungswidrig angesehen (Verstoß gegen das Verbot mittelbarer staatlicher Parteienfinanzierung und gegen den Grundsatz des freien Mandats)<sup>40</sup>. Gleichwohl werden auch sie weiterhin, also auch nach der Neuregelung, doppelt bezuschusst: Der Staat nimmt dem Amtsträger die Hälfte der Belastung durch Steuerbegünstigung ab, und die Partei erhält auf die Zuwendung künftig noch einmal einen Zuschlag von (nominal) 38 Prozent. Hier haben wir also die groteske Situation, dass sogar verfassungswidrige (oder jedenfalls hochproblematische) Leistungen von staatlicher Seite noch zweifach prämiert werden. Ja, die Begünstigung der Parteisteuern war sogar das eigentliche Motiv für die überzogene steuerliche Subventionierung

<sup>40</sup> von Arnim, Die Partei, aaO, 2. Aufl., S. 312 ff. m. w. N. Siehe auch Rudolf Streinz, in: Mangoldt/Klein/Starck, Das Bonner Grundgesetz. Kommentar, 4. Aufl., 2000, Art. 21 Abs. 1 Rdnr. 194: »Besonders problematisch sind die sog. »Parteisteuern« (...). Ihre verfassungsrechtliche Zulässigkeit ist (...) mehr als zweifelhaft.«

von Zuwendungen an Parteien. Der Wunsch, die Finanzquelle Parteisteuern ungeschmälert beizubehalten, war in den Augen der Schatzmeister das entscheidende Argument für die Schaffung der viel zu hohen steuerlichen Spendenbegünstigung (und damit auch der direkten staatlichen Subventionsgewährung), beides ohne Rücksicht auf die verfassungsrechtlichen Grenzen<sup>41</sup>.

Die Neuregelung hilft dem nicht ab. Sie sieht nur vor, dass Parteisteuern (»Mandatsträgerbeiträge und ähnliche regelmäßige Beiträge«) in Zukunft wieder gesondert ausgewiesen werden müssen (§ 24 Abs. 4 Nr. 2 PartG n. F.). Die Ausweisungspflicht, die früher bereits bestanden hatte, war 1983 beseitigt worden. Durch die jetzt wieder eingeführte ausdrückliche Nennung dieser Einnahmeform im Rechenschaftsbericht soll – angesichts verbreiteter rechtlicher Zweifel – zugleich klargestellt werden, dass das Erheben von Parteisteuern »legal« ist. Das in eigener Sache beschlossene Gesetz kann die verfassungsrechtlichen Anforderungen aber nicht verändern, und gegen diese verstößt die Erhebung von Parteisteuern eben.

Alles in allem werden die politischen Parteien zu etwa zwei Dritteln aus der Staatskasse finanziert<sup>42</sup>. Damit steht die vom Verfassungsgericht aufgestellte so genannte relative Obergrenze bloß noch auf dem Papier. Sie besagt, dass die Staatsfinanzierung nicht mehr als die Hälfte der Gesamteinnahmen einer Partei ausmachen darf. Die offizielle Sichtweise bezieht aber nur die erste der drei genannten Formen von staatlichen Subventionen in die Berechnung ein und bleibt dadurch regelmäßig unterhalb der Grenze.

Doch damit nicht genug: Hinzu kommen hohe staatliche Zahlungen an Parlamentsfraktionen, Parteistiftungen, Abgeordnetenmitarbeiter etc. Diese Einrichtungen werden zu fast hundert Prozent vom Staat alimentiert, allein die politischen »Stiftungen« der Parteien – eine beschönigende, höchst irreführende Bezeichnung, denn sie sind weder Stiftungen im Rechtssinne noch finanzieren sie sich aus einem gestifteten Vermögen – erhalten derzeit rund 600 Millionen Mark Staatsmittel im Jahr. Rechnet man alle diese Leistungen, soweit sie den Parteien direkt oder indirekt zugute kommen, noch hinzu, steigt der Staatsanteil noch weiter<sup>43</sup>. Die künstliche, weitgehend nur formal-juristische Grenze zwischen den Parteien im engeren Sinne und ihren Hilfsorganisationen erschwert diese Zurechnung und ist damit ein weiterer Faktor, der die wahre Höhe des Staatsanteils bei der Parteienfinanzierung vernebelt.

41 von Arnim, Die Partei, aaO, 2. Aufl., S. 314 ff.; ders., Das System, aaO, S. 101.

42 von Arnim, Die Partei, aaO, 2. Aufl., S. 123 ff.

43 Die staatlichen Subventionen der Parteien zu kritisieren scheinen sich fast nur »elder statesmen« leisten zu können. Siehe zum Beispiel Helmut Schmidt, Frankfurter Rundschau vom 23. 12. 1999: Die politischen Parteien, sagte Schmidt im Fernsehsender Phönix, »bekämen in Deutschland viel zu viel Geld vom Staat. Das sei keine gute Sache. Die Parteien sollten angewiesen sein auf die Beiträge ihrer Mitglieder und Spenden ihrer Sympathisanten, aber nicht auf irgendwelche staatspolitischen Vereinigungen, die das Geld bei der Industrie oder bei den Banken einsammeln, betont der Altbundeskanzler an seinem 81. Geburtstag im 90-minütigen Gespräch mit Wickert.«

### 3. Staatliche Umwegfinanzierung über Hilfsorganisationen der Parteien

Wenn es um Selbstbedienung aus der Staatskasse geht, waren die deutschen Parteien stets besonders erfindungsreich: Die Einführung ihrer Subventionierung im Jahre 1959 war eine europäische Premiere und wäre fast eine Weltpremiere gewesen – hätten nicht Argentinien und Puerto Rico schon vorher eine Staatsfinanzierung gehabt. Die Väter des deutschen Grundgesetzes hatten sich Derartiges nicht einmal im Traum vorstellen können<sup>44</sup>. Und es gibt ja auch heute noch Länder, die ohne eine ins Gewicht fallende staatliche Parteienfinanzierung auskommen, wie zum Beispiel Großbritannien und die Schweiz. Die deutschen Parteien aber machten Gerhard Leibholz zum Bundesverfassungsrichter, der sich durch seine extrem parteienfreundliche Parteienstaatsdoktrin einen Namen gemacht hatte. Leibholz brachte in einem Karlsruher Urteil von 1958 einige für die Entscheidung an sich nicht erforderliche Sätze (obiter dictum) unter<sup>45</sup>, so dass die Staatsfinanzierung der Parteien mit einem Mal als zulässig galt. Nun, mit dem Segen des Bundesverfassungsgerichts im Rücken, kannten die Bundestagsparteien kein Halten mehr: 1959 bewilligten sie sich fünf Millionen Mark, nach wenigen Jahren waren es 38, und Mitte der Sechzigerjahre war eine Erhöhung auf über 90 Millionen Mark jährlich geplant<sup>46</sup>. Da sah sich das Gericht gezwungen, endlich die Notbremse zu ziehen und der staatlichen Parteienfinanzierung Grenzen zu setzen<sup>47</sup>. Doch mit dem Geld der Parteien ist es anscheinend wie mit dem Wasser: Es findet immer einen Weg. Die Parteien umgingen die gerichtlichen Hürden, indem sie die staatlichen Geldquellen nun auf ihre schon erwähnten Hilfsorganisationen umleiteten: Die »Parteistiftungen« und die Fraktionen wurden in rasant ansteigendem Umfang mit Staatsgeld eingedeckt<sup>48</sup> (etwa Vervierzigfachung der Subventionen in den vergangenen 30 Jahren). Zugleich wurden in den Ländern Teilzeit-Abgeordnete zu vollbezahlten Parteiarbeitern gemacht, und zusätzlich erhalten die Abgeordneten des Bundestags und anderer Parlamente inzwischen hohe Summen für Mitarbeiter; diese Mitarbeiter sind ebenfalls häufig für die Parteien tätig.

Die Finanzierung der Fraktionen, »Parteistiftungen« etc. wurde nicht in die Neuregelung einbezogen. Die von Bundespräsident Rau eingesetzte Kommission hatte immerhin noch verlangt, dass die Parteien in periodischen Abständen einen »Politikfinanzierungsbericht« aufstellen, in dem über die Finanzen der genannten Hilfsorganisationen der Parteien berichtet wird<sup>49</sup>. Die Schatzmeister haben diese Anregung im neuen Parteiengesetz nicht umgesetzt.

Die staatliche Parteienfinanzierung war bei ihrer Einführung Ende der Fünfzigerjahre mit dem Argument be-

44 von Arnim, Die Partei, aaO, 2. Aufl., S. 46 ff. m. w. N.

45 BVerfGE 8, 51 (63) – 1958.

46 von Arnim, Die Partei, aaO, 2. Aufl., S. 77 f.

47 BVerfGE 20, 56 – 1966; 24, 300 – 1968.

48 Zu diesen Umgehungswegen schon Hans Herbert von Arnim, Parteienfinanzierung, 1982, S. 25 ff. Siehe auch Streinz, aaO, Rdnr. 193.

49 BT-Drucks. 14/6710, S. 56 ff.

gründet worden, dann werde es möglich, Großspenden, die stets »im Dunstkreis der Korruption stehen« (wie der Politikwissenschaftler *Theodor Eschenburg* schon früh treffend formuliert hat), zu verbieten. Doch dieses Argument wurde später »vergessen«. Tatsächlich häuft die Bundesrepublik jetzt beide Problemthemen: Großspenden und üppige Staatsfinanzierung<sup>50</sup>. Mit Großspenden kann die Wirtschaft ihre Macht in politischen Einfluss transformieren; die Staatsfinanzierung droht die politische Klasse zum Raumschiff Berlin zu machen, das von den Bürgern immer unabhängiger und abgehobener wird.

#### 4. Verwurzelung der Parteien in der Bevölkerung?

Das Bundesverfassungsgericht wollte die Staatsfinanzierung der Parteien bewusst so ausgestaltet wissen, dass sie nicht die Bürgerferne vertieft, sondern umgekehrt die Bürgernähe erhöht. Die staatliche Subventionierung sollte die Verwurzelung der Parteien in der Bevölkerung fördern und finanziell belohnen. Doch unter den Händen der Schatzmeister ist davon nicht viel übrig geblieben:

– Die Staatsfinanzierung knüpft zwar unter anderem an die Stimmen an, die die Parteien bei Bundestags-, Landtags- und Europawahlen erhalten, aber die Schatzmeister haben die Regelungen derart ausgestaltet, dass sie nicht um ihre Einnahmen zu bangen brauchen. Selbst bei sehr starkem Rückgang der Wählerstimmen, die die Parteien insgesamt bekommen, wird die staatliche Subvention immer die Obergrenze voll ausschöpfen. Die Wahlbeteiligung könnte auf weit unter 50 Prozent fallen, und die Parteien erhielten dennoch immer ihre 133 Millionen Euro jährlich. Diese Konstruktion hat Ähnlichkeit mit einem Unternehmenszweig, der in der glücklichen Lage ist, vom Staat immer den gleichen Gesamtgewinn garantiert zu bekommen.

Zwar müssen die Parteien untereinander um möglichst hohe Anteile an der Staatsfinanzierung kämpfen; doch da das Gesamtvolumen von vornherein feststeht, wird dieser Kampf insgesamt zum Nullsummenspiel. Ein geringerer Erfolg der Parteien bei ihren Bemühungen um Bürgernähe führt also nicht zu einer Verringerung des Staatszuschusses. Die Parteien immunisieren sich auf diese Weise gegen Faktoren, denen sie nach dem Sinn des verfassungsgerichtlichen Urteils von 1992 im Interesse ihrer Bürgernähe gezielt ausgesetzt werden sollten. Dabei hatte die 1992 eingesetzte Parteienfinanzierungskommission (Weizsäcker-Kommission<sup>51</sup>) einen

gangbaren Weg aufgezeigt. Danach sollten die Parteien mit sehr viel niedrigeren Sätzen subventioniert werden. Das hätte bewirkt, dass ein Rückgang der Wahlbeteiligung oder der Zuwendungsbereitschaft von Mitgliedern und Spendern auch den Gesamtzuschuss des Staates an die Parteien unter die absolute Obergrenze gedrückt hätte und damit dem eigentlichen Sinn der Subventionierung entsprochen worden wäre. Der Anreizeffekt der staatlichen Bezuschussung kann sich, wie auch die Weizsäcker-Kommission hervorgehoben hat, nur entfalten, wenn die Staatsleistungen insgesamt in einigem Abstand unterhalb der absoluten Obergrenze verbleiben<sup>52</sup>.

- Die doppelte staatliche Subventionierung von »Partei-steuern«, die Abgeordnete und andere Amtsträger zu leisten haben, ist unter dem Verwurzelungsaspekt geradezu widersinnig (s. oben 2 c). Parteisteuern sind kein Beleg für die Verwurzelung der Parteien in der Bevölkerung; sie sind vielmehr ein Beleg für die Abhängigkeit der Amtsträger von den Parteien.
- Die doppelte Subventionierung hoher Zuwendungsbeträge mit hohen Förderungssätzen reizt zu Manipulationen an (oben 2 b), die dann natürlich erst recht keinen Ausdruck von Verwurzelung darstellen.

#### 5. Benachteiligung außerparlamentarischer Konkurrenten

Die etablierten Parteien tendieren dazu, ihre außerparlamentarischen Konkurrenten zu diskriminieren (oben II am Anfang). Einschlägig sind hier vor allem folgende Regelungen bzw. Nicht-Regelungen:

– Kommunale Wählergemeinschaften werden an der Staatsfinanzierung der Parteien überhaupt nicht beteiligt, auch nicht in eingeschränktem Umfang, obwohl sie mit den Parteien auf kommunaler Ebene im politischen Wettbewerb stehen. Eine zumindest teilweise Beteiligung entspräche dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts von 1992. Dort heißt es:

Da nunmehr »eine staatliche Teil-Finanzierung der allgemeinen Tätigkeit der Parteien auch deren kommunalpolitischen Tätigkeit zugute« komme, müsse »der zuständige Gesetzgeber auch in der Übergangszeit die Lage der mit den Parteien auf der kommunalen Ebene konkurrierenden Wählergemeinschaften bedenken«<sup>53</sup>. Das bedeutet aber, dass auch die Freien Wählergemeinschaften in geeigneter Form an der Staatsfinanzierung zu beteiligen sind, und zwar »auch in der Übergangszeit«, das heißt, zwischen dem Urteil von 1992 und dem Inkrafttreten des neuen Parteiengesetzes von 1994, und erst recht danach. So hat es 1993 auch die vom damaligen Bundespräsidenten Richard von Weizsäcker eingesetzte siebenköpfige Parteienfinanzierungskommission festgestellt<sup>54</sup>. Erfolgt ist bisher gleichwohl

50 Das hebt auch *Klaus von Beyme* als Zentralproblem der deutschen Parteienfinanzierung hervor, zum Beispiel in: *von Beyme*, Die Chance der Skandale, *Süddeutsche Zeitung* vom 20. 1. 2000: »Wir haben ... in gespielter Unschuld die schlechtesten der Welten kombiniert: hohe Staatssubventionen als kontinental-europäisches Modell und ein Spendenwesen, ... wie im angelsächsischen Modell. Die Koexistenz beider Systeme können wir nicht gänzlich abschaffen ... Beide Finanzierungsmodi müssen aber stärker den Idealen dieser Republik angenähert werden – und ihr Zentrum ist die Idee des Rechtsstaats.«

51 Der Bericht dieser Kommission von 1993 ist abgedruckt in BT-Drucks. 12/4425 und in Buchform: Bundespräsidialamt (Hrsg.), Empfehlungen der Kommission unabhängiger Sachverständiger zur Parteienfinanzierung, Nomos Verlag, Baden-Baden 1994.

52 Bundespräsidialamt (Hrsg.), Empfehlungen der Kommission unabhängiger Sachverständiger zur Parteienfinanzierung, 1994, S. 53, 62, 66, 67.

53 BVerfGE 85, 264 (328).

54 Bundespräsidialamt (Hrsg.), Empfehlungen der Kommission unabhängiger Sachverständiger zur Parteienfinanzierung, aaO,

nichts. Die kommunalen Wählergemeinschaften erhalten nach wie vor kein Geld aus der Staatskasse.

- Das neue Gesetz enthält eine Verschärfung der Voraussetzungen, die kleinere Parteien erfüllen müssen, um an wesentlichen Teilen der staatlichen Parteienfinanzierung beteiligt zu werden. Nach der neu eingeführten, ab dem Jahr 2005 geltenden »Drei-Länder-Grenze« muss eine Partei (die bei Bundestags- oder Europawahlen nicht mindestens 0,5 Prozent der Zweitstimmen erlangt) bei den letzten Landtagswahlen in mindestens drei Ländern 1 Prozent der Stimmen oder in einem Land mindestens 5 Prozent der Stimmen erreicht haben, um die 38 Cent Staatszuschuss auf jeden Zuwendungseuro zu erhalten (§ 18 Abs. 4 Satz 3 PartG n. F.). Bisher reichte 1 Prozent bei den letzten Landtagswahlen in *einem* Bundesland. Das bedeutet, dass kleine Parteien Zuwendungen selbst dann nicht staatlich bezuschusst bekommen, wenn diese von Bürgern eines bestimmten Landes an die Landespartei desselben Landes geleistet werden und diese Partei in diesem Land mehr als 1 Prozent der Stimmen erhalten hat. Dies ist zum Beispiel die Lage der Ökologisch-Demokratischen Partei (ödp). Sie überschreitet die Ein-Prozent-Grenze regelmäßig in Bayern, nicht aber in anderen Ländern. Ihr würde durch die Neuregelung teilweise der Geldhahn zugekehrt. Gesetzliche Bedingungen für die Beteiligung an der Staatsfinanzierung sind – angesichts des hier geltenden strengen Gleichheitssatzes – nur in sehr engen Grenzen zulässig. Sie dürfen nur dazu dienen, die Ernsthaftigkeit des Bestrebens der Partei, sich an der politischen Willensbildung zu beteiligen<sup>55</sup>, zu gewährleisten und »den Missbrauch zu verhindern, dass sich kleine Splittergruppen nur deshalb am Wahlkampf beteiligen, weil er vom Staat finanziert wird.«<sup>56</sup> Diese Voraussetzungen für einen Ausschluss von den Staatszuschüssen auf Zuwendungen sind beispielsweise bei der ödp zweifelsfrei nicht erfüllt: Ihre politische Ernsthaftigkeit ist unbestreitbar; eine missbräuchliche Beteiligung an den Wahlkämpfen scheidet bei ihr offensichtlich aus. Die Neuregelung ist insofern verfassungswidrig. Dieses Ergebnis wird auch dadurch bestätigt, dass das Argument, mit dem der Gesetzentwurf die Neuregelung zu begründen versucht, auf eine Partei wie die

ödp gar nicht zutrifft. Die Neuregelung erfolgt nämlich zu dem Zweck, »den Missbrauch der staatlichen Teilfinanzierung durch Parteien zu verhindern, die sich in der Vergangenheit ausschließlich deshalb in Bundesländern mit *wenigen Wählern* zur Wahl gestellt haben, um bundesweit den Zurechnungsanteil abrechnen zu können«<sup>57</sup>. Bayern, in dem die ödp regelmäßig mehr als ein Prozent der Stimmen erlangt, ist als bevölkerungsmäßig zweitgrößtes Land der Bundesrepublik aber alles andere als ein Bundesland »mit wenigen Wählern«.

Angesichts der strengen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Offenheit des politischen Wettbewerbs hatten auch die von Wedel-Kommission<sup>58</sup> und die Gutachten *Morlok*<sup>59</sup> und *Klein*<sup>60</sup> übereinstimmend vor jeder Verschärfung der Voraussetzungen für die Teilhabe von Parteien an der staatlichen Parteienfinanzierung gewarnt.

- Die ersten vier Millionen Stimmen (bisher fünf Millionen) erhalten einen Zuschlag von 15 Cent pro Stimme, also 85 Cent statt 70 Cent (§ 18 Abs. 3 Satz 2 PartG n. F.). Diese Differenzierung geht auf das Urteil des Bundesverfassungsgerichts von 1992 zurück. Das Bundesverfassungsgericht hatte eine erhöhte Subventionierung pro Stimme nur für außerparlamentarische Parteien zugelassen<sup>61</sup>.

Doch die Schatzmeister haben die Erhöhung auch auf die Parlamentsparteien erstreckt, was praktisch auf den vom Bundesverfassungsgericht als verfassungswidrig erkannten früheren Sockelbetrag<sup>62</sup> hinausläuft und m. E. ebenfalls verfassungswidrig ist<sup>63</sup>.

## 6. Rechenschaftslegung, Transparenz, Kontrolle und Sanktionen

### a) Veröffentlichung der Rechenschaftsberichte – zu spät

Es gibt parteinahe Politikwissenschaftler, die das deutsche Parteiengesetz wegen seiner Transparenz preisen: »Die

S. 19, 27, 61 f., 119. Wenn die von Wedel-Kommission dagegen unter anderem einwendet, eine Einbeziehung der kommunalen Wählergemeinschaften würde »das geltende Recht komplizierter machen« (BT-Drucks. 14/6710, S. 31), so erscheint dieses Argument geradezu zynisch – angesichts dessen, dass man, wenn es um die Finanzierung der Parteien geht, keine Komplizierung des Gesetzes gescheut hat. – Eine Verfassungsbeschwerde einer kommunalen Wählergemeinschaft wurde allerdings durch Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 29. 9. 1998 wegen Unzulässigkeit nicht zur Entscheidung angenommen (Aktenzeichen 2 BvR 1790/94). Es fehle, so das Bundesverfassungsgericht, an einer substantiierten Begründung. Dazu *Hans Herbert von Arnim*, Werden die kommunalen Wählergemeinschaften diskriminiert?, DVBl. 1999, 417 (421 f.). Kritisch zu dieser Entscheidung auch *Streinz*, aaO, Rdnr. 202.

55 BVerfGE 85, 264 (293).

56 BVerfGE 20, 56 (118). Siehe auch BVerfGE 24, 300 (341 f.).

57 Gesetzentwurf, aaO, S. 15. Hervorhebung nicht im Original.

58 BT-Drucks. 14/6710, S. 30.

59 *Morlok*, Gutachten, BT-Drucks. 14/6711, S. 64 f.

60 *Hans Hugo Klein*, Gutachten/Ergänzung, BT-Drucks. 14/6711, S. 45.

61 BVerfGE 85, 264 (294): Die Bemessung der staatlichen Zuwendungen an die Parteien nach ihrem Erfolg bei der Erhebung von Mitgliedsbeiträgen und Spenden kann »diejenigen Parteien bevorzugen, die den Einzug in das Parlament erreicht haben. Sie haben als Parlamentsparteien im Vergleich zu den an der Sperrklausel gescheiterten Parteien größere Chancen, sich im Blick auf künftige Wahlen dem Wähler darzustellen und für ihre politischen Ziele zu werben. Der Gesetzgeber wird zu prüfen haben, ob dieser sich potentiell auch auf den Mitgliederzugang und auf das Spendenaufkommen auswirkende Vorteil der im Parlament vertretenen Parteien, der durch den staatlichen Eingriff der Sperrklausel ausgelöst wird, eines Ausgleichs bedarf; er könnte etwa dadurch bewirkt werden, dass dem Kriterium des Wahlerfolgs bei denjenigen Parteien, die einerseits den zu fordernden Mindeststimmenanteil erlangt, andererseits aber ein Mandat nicht erlangen haben, ein relativ größeres Gewicht für die Verteilung der insgesamt an die Parteien auszuschüttenden Mittel zuerkannt wird.«

62 BVerfGE 85, 264 (294 f.).

63 *von Arnim*, Die Partei, aaO, S. 106 f.

deutsche Rechenschaftslegung« sei »die beste der Welt«<sup>64</sup>. Doch dabei bleiben zwei Hauptmängel unberücksichtigt: Die Veröffentlichung kommt viel zu spät (s. oben 1 a), und dann haben sie ihre Aktualität verloren. Man fühlt sich an die Prüfungsberichte der Rechnungshöfe erinnert, die ebenfalls von mangelnder Zeitnähe gekennzeichnet sind und für die sich dann kaum noch jemand interessiert, zumal nicht selten auch die Regierung gewechselt hat; nicht umsonst spricht man dort vom Wegräumen der lästigen »Budgetleiche«.

#### b) Prüfung – mangelhaft

Zudem bleibt die Richtigkeit der Angaben weitgehend unkontrolliert (oben 2 a). Die Hauptlast der Prüfung liegt bei Wirtschaftsprüfern (oder einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft). Die Prüfung durch den (ebenfalls prüfungsbefugten) Bundestagspräsidenten basiert auf den von den Wirtschaftsprüfern testierten Rechenschaftsberichten<sup>65</sup> und ist normalerweise eher formal. Der Bundestagspräsident tritt in eine inhaltliche Prüfung des Rechenschaftsberichts nur ausnahmsweise ein, nämlich dann, wenn ihm konkrete Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass die im Rechenschaftsbericht enthaltenen Angaben einer Partei unrichtig sind (s. § 23 a Abs. 2 PartG n. F.). Diese Bedingung wurde in das neue Gesetz ausdrücklich eingefügt, um das Prüfungsrecht des Präsidenten einzuschränken<sup>66</sup>. Die Wirtschaftsprüfer müssen dagegen durch ihr Testat grundsätzlich auch die inhaltliche Richtigkeit der Angaben bestätigen (§ 30 PartG n. F.), bevor der Rechenschaftsbericht beim Bundestagspräsidenten eingereicht wird (§ 23 Abs. 2 Satz 2 PartG n. F.). Das gilt jedenfalls für solche Parteien, die die Voraussetzungen für die staatliche Subventionierung ihrer Beiträge und Spenden erfüllen<sup>67</sup>. Umso erstaunlicher ist es, dass sich die Prüfung durch Wirtschaftsprüfer nur auf einen Teil der Gesamtparteien bezieht, nämlich nur »auf die Bundesparteien, ihre Landesverbände sowie nach Wahl des Prüfers auf mindestens zehn nachgeordneten Gebietsverbände« (§ 29 Abs. 1 Satz 1 PartG n. F.), also auf weniger als ein Promille der Tausenden von nachgeordneten Gebietsverbände, die jeder der großen Parteien hat<sup>68</sup>.

Man mag bereits große Zweifel haben, ob es sinnvoll ist, Wirtschaftsprüfern die Hauptlast der Prüfung aufzuerlegen. Die Kontrolleure werden von den Zukontrollierenden ausgesucht, und sind regelmäßig bestrebt, es mit diesen nicht zu verderben, um den Prüfauftrag auch in Zukunft wieder zu erhalten. Eine Pflicht zum Wechseln des Prüfers, wie sie nach den Parteispendenskandalen vor-

geschlagen wurde (Rotation), haben die Schatzmeister nicht ins Gesetz übernommen.

Doch nun die unteren Parteigliederungen von der Prüfung praktisch auszunehmen, erscheint vollends nicht mehr hinnehmbar. Die unteren Ebenen nehmen den allergrößten Teil der Beiträge und Spenden ein, die die Parteien erhalten<sup>69</sup>. Diese Einnahmen sind deshalb von besonderem Gewicht, weil sie die Bezugsgrundlage für einen großen Teil der staatlichen Parteienfinanzierung und der steuerlichen Begünstigung von Spenden und Beiträgen bei den Gebern darstellen: Sie haben doppelt anspruchsbegründende Wirkung. Von der Verbuchung der Beiträge und Spenden auf den unteren Ebenen hängt also der Umfang der staatlichen Subventionen und der Steuervergünstigungen ab<sup>70</sup>. Die Kontrolle der korrekten Verbuchung ist deshalb besonders wichtig. Es ist unerlässlich, die Prüfung durch die Wirtschaftsprüfer nicht nur auf vereinzelte Stichproben bei nachgeordneten Verbänden zu beschränken, sondern diese alle in die Prüfung einzubeziehen. *Lothar Streitferdt* hat deshalb in seinem Gutachten für die Wedel-Kommission ausdrücklich vorgeschlagen, § 29 Abs. 1 Satz 1 PartG folgendermaßen zu fassen: »Die Prüfung nach § 23 Abs. 2 Satz 1 erstreckt sich auf die Bundesparteien, ihre Landesverbände sowie auf die nachgeordneten Gebietsverbände.«<sup>71</sup> Dieser Empfehlung sind die Schatzmeister bei Konzipierung des neuen Gesetzes nicht nachgekommen.

#### c) Erweiterung der Publikation – mit bleibenden Lücken

In einzelnen Punkten bringt die Neuregelung allerdings durchaus ein Mehr an Publikation. Das gilt zunächst einmal für die Einnahmereknung:

– So sind nach der Neuregelung die »sonstigen Einnahmen« nicht erst aufzugliedern und zu erläutern, soweit sie »mehr als 5 vom Hundert« der Gesamteinnahmen einer Parteebene (unter Einschluss auch der staatlichen Subventionen) ausmachen (§ 27 Abs. 2 PartG a. F.), sondern schon dann, »wenn sie mehr als zwei vom Hundert der Gesamteinnahmen« (ohne staatliche Mittel und sonstige Einnahmen), betragen (§ 27 Abs. 2 Satz 1 PartG n. F.). Darüber hinaus sind »Einnahmen, die im Einzelfall die Summe von 10 000 Euro übersteigen, offen zu legen« (§ 27 Abs. 2 Satz 2 PartG n. F.). Diese Einschränkung der mangelnden Aufschlüsselungspflicht ist

64 So *Karl-Heinz Nassmacher*, Protokoll der Öffentlichen Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestags zum Thema »Parteiengesetz« am 28. 2. 2002, Protokoll der 89. Sitzung des Innenausschusses, S. 33 (34).

65 Gesetzentwurf, BT-Drucks. 14/8778, S. 13.

66 Gesetzentwurf, BT-Drucks. 14/8778, S. 18: »Damit das Prüfungsrecht des Präsidenten nicht beliebig eingesetzt werden kann.«

67 Bei anderen Parteien genügt die Prüfung durch einen vereidigten Buchprüfer oder einer Buchprüfungsgesellschaft (§ 23 Abs. 2 Satz 2 PartG n. F.).

68 Siehe oben Fußn. 39.

69 Im Jahr 1994 schwankte der Anteil des Beitrags- und Spendenaufkommens der Bundestagsparteien auf den unteren Ebenen zwischen 70 und 85 Prozent, betrug also deutlich mehr als zwei Drittel. Nur bei der SPD, die ihre Bezirke den Landesverbänden zuordnet, betrug er 48 Prozent. Quelle: *Lothar Schrupp*, Zur Rechenschaftslegung und Prüfung politischer Parteien, in: Jörg Baathege / Dietrich Börner / Karl-Heinz Forster / Lothar Schrupp (Hrsg.), Rechenschaftslegung, Prüfung und Beratung. Herausforderungen für den Wirtschaftsprüfer, Festschrift für Rainer Ludewig, 1996, S. 951 (973 ff.). – Die entsprechenden Daten für das Jahr 2000, die ganz ähnlich ausfallen, ergeben sich aus BT-Drucks. 14/8022.

70 Auch vom Vermögen der Parteien, über das ja ebenfalls öffentlich Rechenschaft zu legen ist, halten die unteren Ebenen einen großen Teil. Siehe *Schrupp*, aaO, S. 974, 977.

71 BT-Drucks. 14/6711, S. 128.

wichtig, weil die sonstigen Einnahmen sich in der Spendenaffäre der CDU als Einfallstor erwiesen haben, durch das illegale Einnahmen in das legale Rechnungssystem der Partei eingeschleust wurden.

- Es wird klargestellt, dass Erbschaften und Vermächtnisse – ähnlich wie Spenden – »unter Angabe ihrer Höhe, des Namens und der letzten Anschrift des Erblassers im Rechenschaftsbericht zu verzeichnen sind, soweit der Gesamtwert 10 000 Euro übersteigt.« (§ 27 Abs. 2 Satz 3 PartG n. F.). Die von dem Schatzmeister der hessischen CDU, Prinz zu Sayn-Wittgenstein, erfundenen Vermächtnisse von angeblichen jüdischen Sympathisanten hatten dazu gedient, die Rückführung von Teilen des ins Ausland geschmuggelten Vermögens der hessischen CDU zu camoufflieren.
- Die Einnahmen der Parteien aus »Parteisteuern« sind in Zukunft wieder gesondert auszuweisen (§ 24 Abs. 4 Nr. 2 PartG n. F.). Siehe auch oben 2 c.
- Die Einnahmen aus Unternehmenstätigkeit und Beteiligung sind gesondert aufzuführen (§ 24 Abs. 4 Nr. 5 PartG n. F.). Diese und andere Einnahmen aus Vermögen (§ 24 Abs. 4 Nr. 6 PartG n. F.) dürfen nicht mehr mit Ausgaben saldiert werden, sondern müssen in Zukunft brutto und in voller Höhe ausgewiesen werden<sup>72</sup>.

Auch auf der Vermögensseite werden die Publikationspflichten erweitert: In der Vermögensbilanz müssen in Zukunft Beteiligungen an Unternehmen jeweils mit Name und Sitz sowie unter Angabe des Anteils und der Höhe des Nominalkapitals aufgelistet werden (§ 24 Abs. 7 Nr. 2 PartG n. F.). Betreibt eine Partei Medienunternehmen oder hält sie an diesen Anteile, muss sie in Zukunft die Namen veröffentlichen, die die Produkte dieser Beteiligung tragen (§ 24 Abs. 7 Nr. 3 PartG n. F.). Das Haus- und Grundvermögen und die Beteiligungen an Unternehmen werden in Zukunft im Abstand von fünf Jahren einer Schätzung durch die bestellten Wirtschaftsprüfer nach dem Bewertungsgesetz (Haus- und Grundvermögen nach § 145 ff. BewG) unterliegen (§ 24 Abs. 7 Nr. 4 PartG n. F.). Damit erfolgt endlich eine Annäherung an Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG, der die Parteien u. a. verpflichtet, »über ihr Vermögen öffentlich Rechenschaft zu geben«. Damit kann nach dem Sinn der grundgesetzlichen Transparenzvorschrift natürlich nur der wirkliche Wert gemeint sein. Bisher wurde dagegen nur der »Buchwert« angegeben, der bei der SPD, die das höchste Parteivermögen besitzt, nur etwa ein Zwanzigstel des wirklichen Werts betrug.

Eine empfindliche Transparenzlücke verbleibt allerdings bei Krediten:

- Einnahmen aus Krediten brauchen in der Einnahmerekchnung nicht gesondert aufgeführt zu werden, obwohl sie die für die Unabhängigkeit der Parteien potenziell gefährlichste Einnahmeart darstellen<sup>73</sup>.
- Selbst in der Vermögensrechnung brauchen Großgläubiger nicht namentlich genannt zu werden, obwohl auch hier, zum Beispiel, wenn es um die Prolongation fälliger

Kredite geht, die Gefahr großer Abhängigkeit entstehen kann<sup>74</sup>.

#### d) Sanktionen – Verschlimmbesserungen

##### aa) Verfall des Zwei- oder Dreifachen

Was die Rechtsfolgen von Verletzungen des Parteiengesetzes anlangt, so bestand bisher ein zweispuriges Sanktionssystem: Einmal verliert die Partei, wenn Großspenden über 20 000 Mark nicht in der vorgeschriebenen Weise unter Namensnennung des Spenders veröffentlicht werden, den Anspruch auf öffentliche Mittel in doppelter Höhe. Gleiches gilt bei Annahme verbotener Spenden (siehe den Katalog verbotener Spenden in § 25 PartG a. F. und n. F.). In letzterem Fall müssen die Spenden zusätzlich an das Präsidium des Bundestags abgeführt werden, sodass insgesamt das Dreifache des gespendeten Betrags verfällt. Frühere Kommissionen hatten allerdings auch insoweit schärfere Maßnahmen gefordert: Verlust des Zehnfachen<sup>75</sup> oder zumindest des Fünffachen<sup>76</sup>, waren damit aber ebenfalls nicht auf Gegenliebe der Schatzmeister gestoßen.

##### bb) Entschärfung der bisherigen Sanktionen

Zum Zweiten konnte die Festsetzung staatlicher Mittel für eine Partei nach § 23 Abs. 4 nur aufgrund eines den gesetzlichen Vorschriften entsprechenden Rechenschaftsberichts der Bundespartei erfolgen. In diesen sind die Rechenschaftsberichte der Landesverbände integriert. Sind wesentlich unrichtige Angaben enthalten, waren die Staatsmittel zu Unrecht geleistet worden. Eine Korrektur war hinsichtlich desjenigen Teils der Staatsfinanzierung, der auf die Zuschläge für gesammelte Spenden und Beiträge entfällt, nur bis zum Ende des Jahres möglich, in dem der Rechenschaftsbericht abgegeben worden ist. Das war der Fall bei der CDU. Diese hatte das ins Ausland geschaffte Millionenvermögen der hessischen CDU in ihrem 1999 abzugebenden Rechenschaftsbericht (wie in den Berichten vorher) verheimlicht und eine Korrektur erst Anfang des Jahres 2000 vorgenommen, was die Unrichtigkeit dann nicht mehr heilen konnte. Deshalb erfolgte laut Parteiengesetz »die endgültige Festsetzung (der staatlichen Mittel) ohne Berücksichtigung der Zuwendungen« (§ 19 Abs. 4 PartG a. F.). Damit verfiel der Zuwendungsanteil der CDU für das betreffende Jahr in Höhe von etwa 41 Millionen Mark. Einen entsprechenden Bescheid erließ Bundestagspräsident Thierse Anfang 2000. Auf Antrag der CDU wurde dieser Bescheid zwar zunächst vom Verwaltungsgericht Berlin aufgehoben, weil es nur darauf ankam, dass die Parteien einen »formal richtigen Rechenschaftsbericht« einreichten<sup>77</sup>. Inhaltliche Richtigkeit sei

72 Gesetzentwurf, BT-Drucks. 14/8778, S. 13.

73 von Arnim, Die Partei, aaO, S. 54 f.

74 von Arnim, ebenda, S. 55 f.

75 Bericht zur Neuordnung der Parteienfinanzierung. Vorschläge der vom Bundespräsidenten berufenen Sachverständigen-Kommission, 1983, S. 4: »Bei Verstößen ist der Partei das Zehnfache der rechtswidrig erlangten Mittel ... abzuziehen.«

76 Bundespräsidialamt (Hrsg.), Empfehlungen der Kommission unabhängiger Sachverständiger zur Parteienfinanzierung, 1994, S. 105: »Die Höhe der Sanktion sollte nach Ansicht der Kommission auf das Fünffache angehoben werden.«

77 VG Berlin, Urteil vom 31. 1. 2001.

nicht erforderlich. Das Oberverwaltungsgericht Berlin hat den Bescheid des Bundestagspräsidenten aber kürzlich bestätigt<sup>78</sup>: Im Gegensatz zur Meinung der Vorinstanz müssten die Rechenschaftsberichte auch inhaltlich richtig sein<sup>79</sup>. Als die zugrundeliegenden Regelungen eingeführt worden waren, hatten die Schatzmeister der etablierten Parteien angenommen, Probleme mit dem Rechenschaftsbericht hätten nur kleinere Parteien am Rande des Spektrums. Dass es einmal eine von ihnen treffen könnte, damit hatten sie nicht gerechnet. Und über die schneidenden Folgen der Regelung waren sie sich schon gar nicht im Klaren. Sonst hätten sie sich seinerzeit kaum auf diese Regelung eingelassen. Aber bei der Verfassungsinterpretation gilt eben erklärtermaßen die objektive, nicht die subjektive Auslegungsmethode. So kann das Gesetz klüger sein als seine Verfasser. Nur durch diese »List der Vernunft« konnte es an den Schatzmeistern vorbei zu derart empfindlichen Sanktionen kommen.

Im neuen Gesetz wurde diese zweite, besonders einschneidende Sanktionsform nun von den Schatzmeistern ausdrücklich beseitigt. Es soll jetzt mit dem Verlust des Zweifachen »des den unrichtigen Angaben entsprechenden Betrages« sein Bewenden haben. Bei unrichtigen Angaben über das Haus- und Grundvermögen oder Beteiligungen an Unternehmen »beträgt der Anspruch (gegen die Partei) 10 vom Hundert der nicht aufgeführten oder unrichtig angegebenen Vermögenswerte« (§ 31 b PartG n. F.). Mit dieser »Lex CDU« soll ähnlich drakonischen Sanktionen, wie sie der Bundestagspräsident gegen die CDU verhängt hat, in Zukunft der gesetzliche Boden entzogen werden.

#### cc) Neue Vorschriften über Strafe und Sanktionsfreiheit

Zur Verschärfung der Sanktionen wurde eine Strafvorschrift eingeführt, die bestimmte Verletzungen des Parteiengesetzes unter Strafe stellt. Voraussetzung ist – neben Vorsatz – die »Absicht, die Herkunft oder die Verwendung zu verschleiern oder die öffentliche Rechenschaftslegung zu umgehen« (§ 31 d I PartG n. F.). Die in den ersten Entwürfen auf die Ebene der Bundesparteien und die Landesgliederungen der Parteien beschränkte strafrechtliche Verantwortung wurde – nach öffentlicher Kritik<sup>80</sup> – schließlich auch auf Vergehen auf den unteren Ebenen der Parteien erstreckt. Eine Sanktion bei *grober Fahrlässigkeit* ist – anders als etwa bei unrichtigen Angaben des Steuerzahlers gegenüber dem Finanzamt – nicht vorgesehen.

78 OVG Berlin, Urteil vom 12. 6. 2002. Das Gericht hat die Revision nicht zugelassen. Die Rechtssache habe keine grundsätzliche Bedeutung, weil das Parteiengesetz inzwischen geändert sei und die vom Gericht entschiedene Rechtsfrage deshalb in Zukunft keine Bedeutung mehr besitze. Die CDU hat Nichtzulassungsbeschwerde angekündigt.

79 So auch schon *Hans Herbert von Arnim*, Was kostet ein Finanzskandal? Die CDU muss Millionenbeträge an staatlicher Förderung zurückzahlen, *Die Zeit* vom 20. 1. 2000; *Martin Morlok*, Spenden – Rechenschaft – Sanktionen, *Neue Juristische Wochenschrift* 2000, 761 ff. Siehe auch *von Arnim*, Das System, aaO, 103 ff. m. w. N. in Anm. 46.

80 Siehe zum Beispiel *von Arnim / Wettig-Danielmeier*, in: *Maischberger*, ntv vom 13. 3. 2002.

Zudem wird gleichzeitig die Möglichkeit einer strafbefreienden (und auch von sonstigen Sanktionen freistellenden) Anzeige von Unrichtigkeiten eingeführt (§ 23 b StGB n. F.). Diese Vorschrift setzt voraus, dass »im Zeitpunkt des Eingangs der Anzeige konkrete Anhaltspunkte für diese unrichtigen Angaben öffentlich nicht bekannt waren oder weder dem Präsidenten des Deutschen Bundestages vorgelegen haben noch in einem amtlichen Verfahren entdeckt waren und die Partei den Sachverhalt umfassend offen legt und korrigiert. Die zu Unrecht erlangten Finanzvorteile sind innerhalb einer vom Präsidenten des Deutschen Bundestages gesetzten Frist an diesen abzuführen.« Dabei scheint eine nachträgliche Heilung selbst von dolosem Verschweigen – zumindest dem Wortlaut nach – nicht eindeutig ausgeschlossen zu werden. Die erforderliche Einbeziehung der Begründung ergibt allerdings ein anderes Ergebnis: In der Begründung heißt es, dass die Partei eine heilende Korrektur nur hinsichtlich »Unrichtigkeiten« vornehmen kann, die »weder sie noch der Wirtschaftsprüfer bei der Aufstellung bzw. der Prüfung des Rechenschaftsberichts erkannt hat«<sup>81</sup>. Die Heilung erfasst im Übrigen nicht nur die Rechtsfolge der Strafbarkeit, sondern auch den Verfall des Zweifachen. Wenn der entsprechende Teil des Gesetzes in Kraft getreten sein wird, werden die Vorschriften sogar rückwirkend eingreifen. Deshalb besteht die Gefahr, dass selbst für die in der Vergangenheit liegenden Spendenmanipulationen der Kölner SPD schließlich kein Verfall mehr erfolgt. Eine solche Auffassung, die die SPD laut Presseberichten möglicherweise vertreten wird, dürfte meines Erachtens allerdings keinen Bestand haben, weil die Manipulationen jedenfalls SPD-Verantwortlichen auf Kommunalebene bereits bekannt waren. § 23 Abs. 1 Satz 3 PartG n. F. beschränkt die Verantwortlichkeit zwar auf den Bundesvorstand und die Vorstände der Landesverbände. Doch in der Begründung dieser Vorschrift wird darauf verwiesen, dass die Regelung »mit der neu zu schaffenden strafrechtlichen Verantwortlichkeit korrespondiert«<sup>82</sup>, und diese wurde im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens, wie dargelegt, auch auf die kommunale Ebene erweitert. Gesetzessystematisch macht es aber keinen Sinn, nur bei der strafrechtlichen Verantwortlichkeit auch auf das Wissen der Verantwortlichen der unteren Parteiverbände abzuheben, nicht aber bei der Frage des Verfalls des Zwei- bzw. Dreifachen.

#### 7. Neusprache

Der Umstand, dass die Betroffenen selbst das Gesetz gemacht haben, schlägt nicht nur auf seinen Inhalt, sondern auch auf die Formulierungen durch, mit denen bestimmte Regelungen begründet werden. Hier finden sich immer wieder überraschende Euphemismen, die die Problematik kaschieren und die Regelungen in einem günstigen Licht erscheinen lassen sollen. Bisweilen fühlt man sich fast an die »Neusprache« erinnert, die Amtsprache, mit der die Staatspartei in George Orwells »1984« die Begriffe zu ihren Gunsten manipuliert.

81 Gesetzentwurf, BT-Drucks. 14/8778, S. 16.

82 Gesetzentwurf, BT-Drucks. 14/8778, S. 18.

So heißt es zum Beispiel in der Begründung des Gesetzentwurfs:

»Die Steuerabzugsfähigkeit für Spenden natürlicher Personen wird auf 3300 Euro begrenzt.«<sup>83</sup>

In Wahrheit wird sie von bisher 6000 Mark um ca. 7,6 Prozent auf 3300 Euro erhöht. (Zur Verfassungswidrigkeit dieser Regelung oben 2 b.)

Weiter heißt es in der Begründung:

»Die absolute Obergrenze wird in Anlehnung an die Empfehlungen der Kommission unabhängiger Sachverständiger zu Fragen der Parteienfinanzierung für das Jahr 2001 (Drucks. 14/8258) abgerundet auf 133 Millionen Euro angehoben.«

In Wahrheit hat die Kommission in der angegebenen Drucksache vom 15. 2. 2002 gar keine Empfehlung gegeben, sondern nur die Steigerung des Preisindex seit der letzten Anhebung der Obergrenze auf 245 Millionen Mark errechnet. Dabei hat sie aber ausdrücklich darauf hingewiesen, dass die Höhe der Preisveränderung nur die »Obergrenze der möglichen Anpassung« beschreibt und eine solche Anpassung nur vorgenommen werden soll, wenn dies wirklich »notwendig ist«. Eine solche Notwendigkeit hat die Kommission aber nicht gesehen. Die Umrechnung der 245 Millionen Mark in Euro hätte exakt 125 266 510 Euro ergeben. Die Kommission hatte in ihren kurz vorher abgegebenen »Empfehlungen für die Änderungen im Recht der Parteienfinanzierung« umgekehrt vorgeschlagen, »eine Absenkung auf 125 Millionen Euro« vorzunehmen<sup>84</sup>. Demgegenüber beträgt die Anhebung mehr als 6 Prozent.

Weiter heißt es in der Begründung des Gesetzentwurfs:

»Die degressive Staffelung des Wählerstimmenanteils wird auf die ersten 4 Millionen Stimmen je Partei reduziert, um Mitnahmeeffekte weitgehend zu verringern.«<sup>85</sup>

Diese Formulierung sollte offenbar den Eindruck erwecken, die Neuregelung würde den Vorschlägen der Wedel-Kommission entsprechen. Diese hatte eine Regelung empfohlen, durch die »Mitnahmeeffekte der im Bundestag vertretenen Parteien ausgeschlossen werden«<sup>86</sup>.

In Wahrheit behalten die großen Parteien auch nach der Neuregelung ihre verfassungswidrigen<sup>87</sup> Mitnahmeeffekte, indem sie an den erhöhten Beträgen voll beteiligt bleiben, obwohl, wie *Morlok* die Feststellungen der Wedel-Kommission ergänzt, die großen Parteien »eine solche Sonderförderung nicht brauchen und sie im Hinblick auf ihre Größenvorteile auch nicht verdienen«<sup>88</sup>. Statt die Mitnahmeeffekte zu beseitigen, wird durch die Verringerung der erhöhten Abgeltung pro Wählerstimme von 5 auf 4

Millionen Stimmen der Vorteil für kleine Parteien auch noch verringert<sup>89</sup>.

Weiter heißt es in der Begründung des Gesetzentwurfs, die Regelungen über die Staatsfinanzierung der Parteien seien nunmehr so gestaltet, dass »die Wahlbeteiligung Auswirkung auf die Staatsfinanzierung« habe<sup>90</sup>.

In Wahrheit werden die Parteien auch nach der Neuregelung weiterhin immer den Höchstbetrag erhalten, den die Parteien nunmehr auf 133 Millionen Euro jährlich angehoben haben – und dies unabhängig von der Wahlbeteiligung<sup>91</sup>.

### III. Resümee

Das neue Gesetz stellt zwar in mancher Hinsicht einen gewissen Fortschritt dar. Einige zentrale, zum Teil sogar eindeutig verfassungswidrige Problempunkte der bisherigen Regelung wurden aber nicht entschärft. Auch unter dem neuen Gesetz können Unternehmen »ganz legal« Millionen an Parteien oder Abgeordnete zahlen und sich dadurch deren Gunst erkaufen. Auch unter dem neuen Gesetz werden die Parteien – entgegen dem Sinn der Staatsfinanzierung – immer die Höchstsumme an Staatsmitteln erhalten, selbst wenn die Wahlbeteiligung weiter zurückgeht. Auch unter dem neuen Gesetz bleiben die Parteifinanzien in den Städten und Unterbezirken praktisch unkontrolliert, obwohl von der korrekten Verbuchung von Beiträgen und Spenden gerade auf diesen unteren Ebenen staatliche Steuervergünstigungen und direkte Subventionen im Umfang von Hunderten von Millionen Euro im Jahr abhängen. Auch das neue Gesetz sieht eine doppelte staatliche Begünstigung von Spenden in viel zu großem Umfang vor und erstreckt diese Begünstigung sogar auf die hoch problematischen »Parteisteuern«. Die strengen Regelungen, aufgrund derer Bundestagspräsident Thierse die staatliche Parteienfinanzierung der CDU um 41 Millionen Mark kürzte (was das OVG Berlin soeben bestätigte), werden entschärft. Wegen der Rückwirkung der neu eingeführten Heilungsvorschriften könnte die SPD sogar versucht sein, den Sanktionen wegen ihrer Spendenmanipulationen in Köln zu entgehen. Auch gewisse Benachteiligungen von politischen Konkurrenten der Parlamentsparteien werden nicht beseitigt und – in Form der »Drei-Länder-Grenze« – sogar noch eine neue hinzugefügt. Das Gesetz trägt wieder die Handschrift der Schatzmeister der Parteien, die sich schwer tun, mangelhafte Regelungen, für die sie selbst mitverantwortlich sind, durchgreifend zu reformieren. Das kommt auch in beschönigenden, den wahren Inhalt verschleiern den Formulierungen in der Begründung des Gesetzes zum Ausdruck.

83 Gesetzentwurf der Fraktionen SPD, CDU/CSU, Bündnis 90/ Die Grünen und FDP vom 16. 4. 2002, BT-Drucks. 14/8778, S. 15.

84 Bericht der Kommission unabhängiger Sachverständiger zu Fragen der Parteienfinanzierung – Empfehlungen zu Änderungen im Recht der Parteienfinanzierung vom 18. 7. 2001, BT-Drucks. 14/6710, S. 29.

85 Gesetzentwurf, aaO, S. 15.

86 von Wedel-Kommission, BT-Drucks. 14/6710, S. 30.

87 Siehe oben Fußn. 62.

88 *Morlok*, Gutachten, aaO, S. 65.

89 Während die bisherige Regelung maximal ein Plus von 1,5 Millionen Mark (5 Millionen mal 0,3 Mark) bzw. 766 938 Euro einbrachte, ergibt die neue Regelung höchstens einen Zuschuss von 600 000 Euro (4 Millionen mal 0,15 Euro).

90 Gesetzentwurf, BT-Drucks. 14/8778, S. 17.

91 Siehe oben II 4.