

aus  
politik  
und  
zeit  
geschichte

beilage  
zur  
wochen  
zeitung  
das parlament

Karl Heinrich Friauf

Parteienfinanzierung  
im Spannungsfeld von  
Bürgergleichheit und staatlicher  
Neutralitätspflicht

Hans Herbert von Arnim

Verfassungsrechtliche Aspekte  
der Neuregelung  
der Parteienfinanzierung 1984

Karl-Heinz Naßmacher

Parteienfinanzierung  
im internationalen Vergleich

ISSN 0479-611 X

B 8/84

25. Februar 1984

Karl Heinrich Friauf, Dr. jur., geb. 1931; o. Professor für Staats- und Verwaltungsrecht sowie Finanz- und Steuerrecht an der Universität zu Köln. Research Fellow an der Harvard Law School 1964; Habilitation 1965; seit 1966 Direktor des Instituts für Staatsrecht der Universität zu Köln; gleichzeitig seit 1969 Direktor des Instituts für Wohnungsrecht und Wohnungswirtschaft an der Universität zu Köln; Herausgeber: „Schriften zum Wirtschaftsverfassungs- und Wirtschaftsverwaltungsrecht“; Mitherausgeber: „Juristische Arbeitsblätter“, „Steuer und Wirtschaft“, „Steuerwissenschaft“.

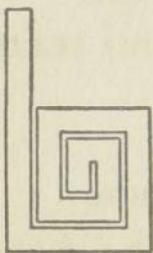
Veröffentlichungen: Zahlreiche Veröffentlichungen zu Fragen der Wirtschafts- und Finanzverfassung, Staatsorganisation, Grundrechte und Steuerrecht.

Hans Herbert v. Arnim, Dr. jur., Dipl.-Volkswirt, geb. 1939; Studium der Rechts- und Wirtschaftswissenschaften, juristische Staatsexamen und Promotion in Heidelberg; 1968—1978 Leiter des Karl-Bräuer-Instituts des Bundes der Steuerzahler; 1976 Habilitation für Staats- und Verwaltungsrecht, Finanz- und Steuerrecht an der Universität Regensburg; 1978 Professor für Öffentliches Recht an der Universität Marburg; seit 1981 Professor für Öffentliches Recht, insbesondere Kommunal- und Haushaltsrecht, an der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer.

Veröffentlichungen u. a.: Volkswirtschaftspolitik. Eine Einführung, Frankfurt 1983<sup>4</sup>; Abgeordnetenentschädigung und Grundgesetz, Wiesbaden 1975; Gemeinwohl und Gruppeninteressen, Frankfurt 1977; Ämterpatronage durch politische Parteien, Wiesbaden 1980; Besteuerung und Eigentum, in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, 39 (1981), S. 286—360; Parteienfinanzierung, Wiesbaden 1982; Staatslehre der Bundesrepublik Deutschland, München 1984 (erscheint demnächst).

Karl-Heinz Naßmacher, Dr. rer. pol., geb. 1941; Studium der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften an der Universität Köln; Tätigkeit in der Erwachsenenbildung (Bergneustadt, Dortmund) und an Hochschulen (Köln, Wuppertal); seit 1975 Professor für Politikwissenschaft an der Universität Oldenburg (Schwerpunkte: westliche Demokratien, Kommunalpolitik).

Veröffentlichungen u. a.: Das österreichische Regierungssystem, Opladen 1968; Politikwissenschaft I und II, Düsseldorf 1977<sup>3</sup> bzw. 1979<sup>2</sup>; Demokratisierung der Europäischen Gemeinschaften, Bonn 1972; (zusammen mit Hiltrud Naßmacher) Kommunalpolitik in der Bundesrepublik, Opladen 1979; Regionale Tradition als Bestimmungsfaktor des Parteiensystems, in: W. Günther (Hrsg.), Sozialer und politischer Wandel in Oldenburg, Oldenburg 1981; Parteifinanzierung in Kanada — Modell für Deutschland?, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 13 (1982) 3; (zusammen mit Hiltrud Naßmacher) Kommunale Gewerbepolitik in Mittelstädten, in: Archiv für Kommunalwissenschaften, 1 (1983) 1; Politische Parteien im internationalen Vergleich, in: Neue Politische Literatur, 28 (1983) 3.



Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung,  
Berliner Freiheit 7, 5300 Bonn 1.

Redaktion:

Holger Ehmke, Paul Lang, Dr. Gerd Renken, Karl-Heinz Resch.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstr. 62—65, 5500 Trier, Tel. 06 51/46 04-0, nimmt entgegen

— Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;

— Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 14,40 vierteljährlich einschließlich Mehrwertsteuer; bei dreiwöchiger Kündigungsfrist zum Quartalsende;

— Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von DM 6,50 zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

# Parteienfinanzierung im Spannungsfeld von Bürgergleichheit und staatlicher Neutralitätspflicht

## Bemerkungen zur Verfassungsmäßigkeit der neuen Parteispendenregelung

### I. Gegenstand der Regelung

Das Ende 1983 ergangene Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes und anderer Gesetze<sup>1)</sup> unternimmt den Versuch, die Finanzierung der politischen Parteien auf eine neue Rechtsgrundlage zu stellen und damit zur Lösung eines Problems beizutragen, das seit Jahren sowohl den Parteien selbst als auch einer kritischen Öffentlichkeit zunehmend Sorge bereitet hatte. Auf der einen Seite war die Finanzdecke der Parteien zunehmend kürzer geworden und hatte schließlich bei sämtlichen Parteien den Anforderungen an eine aufgabenadäquate Finanzierung nicht mehr entsprochen<sup>2)</sup>, auf der anderen Seite waren Teilbereiche der Parteienfinanzierung — namentlich das Spendenwesen<sup>3)</sup> — im Laufe der Zeit in ein rechtliches und politisches Zwielicht geraten, das dringend einer Aufhellung bedurfte. Die erforderliche Problembereinigung konnte unter den gegebenen Umständen allein durch den Gesetzgeber geleistet werden. Er konnte seine Verantwortung, auch wenn die Entscheidung unbequem sein mochte, nicht auf die Verfassungsgerichtsbarkeit abschieben<sup>4)</sup>, ebenso wie es schon aus rechtsstaatlichen Gründen nicht

angehen sollte, die in voller Kenntnis der politischen Instanzen wie der Finanzverwaltung erfolgte Entwicklung des Spendenwesens nachträglich mit Hilfe der Strafjustiz zu korrigieren<sup>5)</sup>.

Die vom Bundespräsidenten berufene Sachverständigenkommission hat deshalb in ihrem im Frühjahr 1983 vorgelegten Bericht mit Recht ein Eingreifen des Gesetzgebers gefordert und dazu eine Reihe von Regelungsvorschlägen vorgelegt<sup>6)</sup>. Das Gesetz vom 22. Dezember 1983 ist diesen Vorschlägen, soweit sie sich auf eine Finanzierungsregelung beziehen, im wesentlichen gefolgt.

Das Gesetz verbessert die Finanzausstattung der Parteien zunächst dadurch, daß die in § 18 PartG vorgesehene *Wahlkampfkostenpauschale* von bisher 3,50 DM um nahezu die Hälfte auf 5,— DM je Wahlberechtigten angehoben wird<sup>7)</sup>. Dabei führt es allerdings gleichzeitig, offensichtlich aus verfassungsrechtlichen Erwägungen<sup>8)</sup>, eine absolute Obergrenze ein, die bisher nicht vorgesehen war: Die Summe der Wahlkampfkostenerstattung aus öffentlichen Mitteln darf 50 vom Hundert der durchschnittlichen Gesamteinnahmen einer Partei während der vorausgegangenen vier Kalenderjahre nicht überschreiten.

<sup>1)</sup> Vom 22. Dezember 1983, BGBl. I S. 1577; die Regelung geht zurück auf den von der Bundesregierung vorgelegten Entwurf eines Gesetzes über die Neuordnung der Parteienfinanzierung, Bundestags-Drucksache 10/183, vom 21. Juni 1983.

<sup>2)</sup> Dazu die Regierungsvorlage, Bundestags-Drucksache 10/183, S. 1: „Die politischen Parteien in der Bundesrepublik Deutschland sind in den vergangenen Jahren zunehmend außerstande, ihre nach dem Auftrag des Grundgesetzes gegebenen Aufgaben im bisherigen finanziellen Rahmen zu erfüllen.“ — Statistisches Material zu dieser Entwicklung im Bericht der Sachverständigen-Kommission (unten Anm. 6), S. 85 bis 164.

<sup>3)</sup> Vgl. jüngst P. Kulitz, *Unternehmensspenden an politische Parteien*, Berlin 1983, mit weiteren Nachweisen.

<sup>4)</sup> Die sogenannte Niedersachsen-Klage, die zu der Entscheidung BVerfGE 52, 63 geführt hat, mußte von vornherein nicht nur rechtlich, sondern auch politisch als Irrweg erscheinen.

<sup>5)</sup> Vgl. G. Kohlmann, *Parteienfinanzierung „unter den Augen“ der Behörden*, Wistra 1983, S. 207 ff.; G. Felix, *Die Finanzexekutive als agent provocateur der sogenannten verdeckten Parteienfinanzierung?*, in: *Der Betrieb* 1983, S. 2728 f.

<sup>6)</sup> Bericht zur Neuordnung der Parteienfinanzierung. Vorschläge der vom Bundespräsidenten berufenen Sachverständigen-Kommission, Köln (*Bundesanzeiger*) 1983, S. 169 ff., 229 ff.

<sup>7)</sup> Für die Bundestagswahl 1983 wird die Pauschale rückwirkend auf 4,50 DM erhöht.

<sup>8)</sup> Vgl. BVerfGE 20, 56 (102): Eine „überwiegende Deckung“ des Finanzbedarfs der Parteien aus öffentlichen Mitteln sei mit dem Grundgesetz unvereinbar.

Ob verfassungsrechtliche Bedenken gegen die Regelung über die Wahlkampfkostenpauschale begründet sind, soll an dieser Stelle offenbleiben. Das Bundesverfassungsgericht zieht hier, formal gesehen, relativ enge Grenzen, indem es allein die „notwendigen Kosten eines angemessenen Wahlkampfes“ als erstattungsfähig anerkennt<sup>9)</sup>. Man wird indessen sehen müssen, daß ein rechtlich stringentes Urteil über die (objektive) Angemessenheit von bestimmten Wahlkampfmitteln und über die Notwendigkeit der mit ihnen verbundenen Aufwendungen kaum möglich ist; die Gestaltung des Wahlkampfes gehört zu der durch Art. 21 Abs. 1 GG mit gewährleisteten Betätigungsfreiheit der Parteien. Deshalb dürfte es allenfalls in Extremfällen denkbar sein, die Erstattungsfähigkeit von Wahlkampfkosten wegen Unangemessenheit der Aufwendungen in Frage zu stellen. Darüber hinaus führt die Abgrenzung des Aufwands der Parteien, der dem Wahlkampf und seiner Vorbereitung zugerechnet werden darf, von dem sonstigen, nicht wahlkampfbezogenen Aufwand vielfach zu kaum lösbaren Schwierigkeiten.

Ungeachtet dessen muß freilich aus verfassungsrechtlichen Gründen an dem Grundsatz festgehalten werden, daß die Wahlkampfkostenersatzung nicht als Vehikel dienen darf, um ganz unabhängig von der Wahlkampffinanzierung die allgemeine Finanzausstattung der Parteien zu verbessern. Unter diesem Gesichtspunkt erscheint die rückwirkende Anhebung der Pauschale für den Wahlkampf 1983, der unter der Geltung des niedrigen Erstattungssatzes vorbereitet und geführt worden ist, nicht von vornherein als unbedenklich.

Verfassungsrechtlich und verfassungspolitisch bedeutsamer als die Aufbesserung der Wahlkampfkostenpauschale erscheint die *Neuregelung des Rechts der Parteispenden*. Sie besteht im Kern aus drei Punkten:

a) Spenden an Parteien sind in Zukunft (ebenso wie bisher bereits die Spenden zur Förderung von gemeinnützigen, staatspolitischen und dergleichen Zwecken) bis zur Höhe von 5 vom Hundert des Einkommens bzw. 2 vom Tausend des Umsatzes des Steuerpflichtigen als *Sonderausgaben* von der Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer absetzbar.

b) Spenden bis zu 1 200 DM bei Ledigen und bis zu 2 400 DM bei zusammenveranlagten Eheleuten können mit 50 vom Hundert des

Spendenbetrages unmittelbar an der Einkommensteuerschuld gekürzt werden (sog. *Kleinspender-Regelung*).

c) Zwischen den Parteien, die bei der jeweils voraufgegangenen Bundestagswahl mindestens 0,5 vom Hundert der gültigen Zweitstimmen erlangt haben, findet ein *Chancenausgleich* statt: Parteien, deren Spendenaufkommen im Verhältnis zu der Zahl der von ihr gewonnenen Zweitstimmen hinter dem Aufkommen der spendenstärksten Partei zurückbleibt, erhalten aus Mitteln des Bundeshaushalts eine Ausgleichszahlung in Höhe von 40 vom Hundert des Differenzbetrages. Dadurch soll der Vorteil kompensiert werden, den die spendenstärkeren Parteien dadurch erzielen, daß sich der Fiskus infolge der steuerlichen Abzugsfähigkeit der Parteispenden an dem ihnen zufließenden höheren Spendenaufkommen durch den Steuerverzicht entsprechend stärker mittelbar „beteiligt“.

Die Zulässigkeit der Neuregelung wird im Schrifttum kontrovers diskutiert. Während namentlich Hans H. Klein den Standpunkt vertritt, daß die steuerliche Gleichstellung der Beiträge und Spenden an politische Parteien mit den Zuwendungen an gemeinnützige Institutionen sachgerecht und verfassungsrechtlich legitim sei<sup>10)</sup>, behauptet von Arnim unter Hinweis auf die einschlägige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts einen Verstoß gegen das Grundgesetz<sup>11)</sup>. Der gleiche Meinungsgegensatz ergab sich auch bei der Anhörung von Sachverständigen, die der Innenausschuß des Deutschen Bundestages zum Entwurf des Parteienfinanzierungsgesetzes durchgeführt hat<sup>12)</sup>. Wiederum von Arnim<sup>13)</sup> sowie Seifert<sup>14)</sup> hielten die Spendenregelung für verfassungswidrig, während Isensee<sup>15)</sup>, Schneider<sup>16)</sup> und

<sup>10)</sup> H. H. Klein, Parteien sind gemeinnützig — das Problem der Parteienfinanzierung, Neue Juristische Wochenschrift, 35 (1982), S. 735 ff.

<sup>11)</sup> H. H. v. Arnim, Aktuelle Probleme der Parteienfinanzierung, Wiesbaden 1983 (Stellungnahmen des Karl-Bräuer-Instituts des Bundes der Steuerzahler, Nr. 18); vgl. auch bereits ders., Parteienfinanzierung. Eine verfassungsrechtliche Untersuchung, Wiesbaden 1982 (Schriften des Karl-Bräuer-Instituts, Heft 52).

<sup>12)</sup> Vgl. das Stenogr. Protokoll über die 12. Sitzung des Innenausschusses am 9. November 1983 (Deutscher Bundestag, 10. Wahlperiode, Innenausschuß, 724-2450, Protokoll Nr. 12).

<sup>13)</sup> H. H. v. Arnim, ebd., S. 14 ff., 124 ff. und passim.

<sup>14)</sup> K.-H. Seifert, ebd., S. 20 ff., 153 ff. und passim.

<sup>15)</sup> J. Isensee, ebd., S. 10 ff. und passim.

<sup>16)</sup> H.-P. Schneider, ebd., S. 7 ff. und passim.

<sup>9)</sup> BVerfGE 20, 56 (113, 115).

Friauf<sup>17)</sup> mit gewissen Nuancierungen den gegenteiligen Standpunkt vertraten, ohne

freilich ein begrenztes verfassungsrechtliches „Restrisiko“ ganz ausschließen zu wollen.

## II. Koordinaten der verfassungsrechtlichen Würdigung

Die Kontroverse über die verfassungsrechtliche Zulässigkeit der nunmehr eingeführten Parteispendenregelung geht letztlich auf eine unterschiedliche Bewertung der Ergebnisse der bisher vorliegenden Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu Fragen der Parteifinanzierung zurück.

Dabei sollte im Ausgangspunkt kein Zweifel daran möglich sein, daß die Gewährleistung einer tragfähigen finanziellen Basis für die Tätigkeit der politischen Parteien verfassungsrechtlich keinesfalls illegitim, sondern im Gegenteil unbedingt notwendig ist. Die Parteien können die ihnen in Art. 21 GG übertragenen Aufgaben nur dann sachgerecht erfüllen, wenn sie über eine aufgabenadäquate Finanzausstattung verfügen. Die oft mit Recht betonte Abhängigkeit jedweder politischen Maßnahme vom Vorhandensein entsprechender Finanzmittel gilt nicht nur für den Staat selbst, sondern auch für die Parteien. Wer den Parteien die erforderlichen Mittel vorenthalten wollte, würde zwangsläufig ihre Tätigkeit strangulieren. Wenn Art. 21 Abs. 1 GG die Tätigkeitsfreiheit der Parteien postuliert, dann gewährleistet er infolgedessen zwangsläufig auch das Recht zu einer den Sachaufgaben korrespondierenden Finanzierung<sup>18)</sup>.

Verfassungsrechtlich diskutabel ist deshalb nicht das *Ob*, sondern allein das *Wie* der Parteienfinanzierung. Hier gilt nun in der Tat, daß der legitime Zweck, die aufgabengerechte Finanzierung der Parteiarbeit sicherzustellen, nicht den Einsatz beliebiger Mittel rechtfertigen kann. Vielmehr müssen die vom Gesetzgeber zugelassenen und von den Parteien beschrittenen Finanzierungswege jeweils auf ihre Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz hin überprüft werden.

Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner bisherigen Rechtsprechung eine Reihe von Fragen aus dem Umkreis der Parteienfinanzierung behandelt. Es hat dabei mehrere Thesen aufgestellt, auf die sich die Kritiker der

jetzt vorliegenden Neuregelung berufen. Bei einer Würdigung dieser Rechtsprechung muß jedoch in Rechnung gestellt werden, daß sie sich jeweils punktuell mit Einzelfragen beschäftigt, dagegen an keiner Stelle den verfassungsrechtlichen Gesamtzusammenhang der Parteienfinanzierung analysiert hat. Eine übergreifende Gesamtregelung, wie sie der Gesetzgeber in dem jetzt vorliegenden Gesetz erstmals versucht hat — mit der Trias von Spendenbegünstigung, Chancenausgleich und Wahlkampfkostenerstattung, ergänzt durch die Präzisierung der Rechenschaftspflicht der Parteien —, war bisher nicht Gegenstand der verfassungsgerichtlichen Beurteilung. Es ist daher besondere Vorsicht geboten, wenn versucht wird, die zu Einzelfragen aufgestellten Thesen des Bundesverfassungsgerichts auf die nunmehr vorliegende Gesamtregelung zu übertragen.

Die hauptsächlichen Eingrenzungsthese des Bundesverfassungsgerichts gehen zurück auf das Sonderausgaben-Urteil vom 24. Juni 1958<sup>19)</sup> und auf das Parteienfinanzierungs-Urteil vom 19. Juli 1966<sup>20)</sup>. Die erstgenannte Entscheidung erklärte die Vorschrift des Einkommensteuergesetzes für verfassungswidrig, nach der Parteispenden bis zur Höhe von 5 vom Hundert des Einkommens als Ausgaben zur Förderung staatspolitischer Zwecke bei Ermittlung des steuerpflichtigen Einkommens vom Gesamtbetrag der Einkünfte abgezogen werden konnten. Die zweite hielt die Vergabe von Haushaltsmitteln für die Zwecke der politischen Parteien für unzulässig, soweit es sich nicht um die Erstattung der notwendigen Aufwendungen für einen angemessenen Wahlkampf handelte. Dabei setzte sie sich, wenn auch in etwas verbrämter Form<sup>21)</sup>, in direkten Widerspruch zu der ausdrücklichen Feststellung des ersten Urteils, es müsse „auch zulässig sein, nicht nur für die Wahlen selbst, sondern auch für die die Wahlen tragenden politischen Parteien finanzielle Mittel von Staats wegen zur Verfügung zu

<sup>17)</sup> K. H. Friauf, ebd., S. 2ff., 93ff. und passim.

<sup>18)</sup> Vgl. auch K. Zweigert, Parteienfinanzierung und Parteienfreiheit, in: Festschrift für Adolf Arndt, Frankfurt 1969, S. 499ff.

<sup>19)</sup> BVerfGE 8, 51.

<sup>20)</sup> BVerfGE 20, 56.

<sup>21)</sup> Vgl. die recht gewundenen Formulierungen in BVerfGE 20, 56 (97).

stellen" <sup>22)</sup>. — Zwei spätere Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts haben die Rechtsauffassung, auf der die genannten Urteile beruhen, bekräftigt, ohne weitere Gesichtspunkte nachzutragen <sup>23)</sup>.

Die Kritiker der Neuregelung argumentieren nun in der Weise, daß sie die einzelnen Bestandteile des vom Gesetzgeber geschnürten „Regelungspakets“ jeweils gesondert betrachten und dann folgern, daß sie entweder gegen das eine oder gegen das andere der vom Bundesverfassungsgericht aufgestellten Kriterien verstießen <sup>24)</sup>: Der neuerlich eingeführte Sonderausgabenabzug ohne Höchstbetragsgrenze verstoße gegen die in BVerfGE 8, 51 dargelegten Grundsätze. Gleichzeitig sei die Regelung des Chancenausgleichs — der ja aus Mitteln des Bundeshaushalts erfolgen soll — mit dem in BVerfGE 20, 56 statuierten Verbot der unmittelbaren Staatsfinanzierung der Parteien unvereinbar <sup>25)</sup>.

Eine derartige isolierte Betrachtungsweise erscheint indessen als nicht problemgerecht. Sonderausgabenabzug und Chancenausgleich sind nicht zwei sachlich verschiedene Finanzierungsinstrumente, die der Gesetzgeber lediglich additiv in einem Gesetz zusammenge-

faßt hat. Sie stellen vielmehr essentielle Elemente eines einheitlichen Regelungskonzepts dar. Der Chancenausgleich bewirkt keine Subventionierung der Parteien von seiten des Staates. Er ist vielmehr konzipiert als notwendiger Bestandteil der steuerlichen Regelung, die er gerade im Hinblick auf die bestehenden verfassungsrechtlichen Anforderungen abrundet <sup>26)</sup>.

Von diesem Sachzusammenhang hat auch die verfassungsrechtliche Würdigung auszugehen. Zu fragen ist deshalb nicht jeweils selbständig, wie die Gegenmeinung dies versucht, ob ein betragsmäßig unbegrenzter Sonderausgabenabzug von Spenden an politische Parteien und daneben eine zusätzliche Alimentierung der Parteien aus der Staatskasse zulässig wäre — eine Frage, die anhand der bisherigen verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung in formaler Argumentation leicht zu verneinen ist. Auf dem Prüfstand steht vielmehr allein das Gesamtkonzept, in dem die beiden Teile: Sonderausgabenabzug und Chancenausgleich, jeweils ihre spezifische, aufeinander bezogene Funktion wahrnehmen und die Kleinspendenregelung eine zusätzliche, gleichheitsichernde Auffangposition ausfüllt.

### III. Die Verfassungsmäßigkeit der Gesamregelung

Ungeachtet dieses übergreifenden Zusammenhangs, der der Beurteilung zugrunde zu legen ist, muß freilich rein argumentationstechnisch auf die beiden Regelungsbestandteile gesondert eingegangen werden, weil sie sich jeweils unterschiedlichen Einwendungen ausgesetzt sehen.

#### 1. Chancenausgleich

Die Regelung über den Chancenausgleich wird als unzulässig angesehen, weil es sich

bei ihr um eine nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts <sup>27)</sup> unzulässige direkte Parteienfinanzierung aus der Staatskasse handle <sup>28)</sup>.

Rein formal trifft dieser Einwand gewiß zu. Die Gelder, die den empfangsberechtigten Parteien als Chancenausgleich zufließen, stammen aus dem Bundeshaushalt. Sie sind formell als öffentliche Mittel zu werten, auch wenn sie nicht direkt aus der Bundeskasse an die Parteien gezahlt, sondern über einen beim Präsidenten des Deutschen Bundestags gebildeten besonderen Fonds geleitet werden. Indessen wäre es voreilig, allein aus dieser Eigenschaft der Mittel bereits auf die Unzulässigkeit des Chancenausgleichs zu schließen.

<sup>27)</sup> BVerfGE 20, 56 (57—112); 52, 63 (84—85).

<sup>28)</sup> So namentlich H. H. v. Arnim, Aktuelle Probleme der Parteienfinanzierung, a. a. O. (Anm. 11), S. 16; auch J. Isensee, in: Protokolle der 12. Sitzung des Innenausschusses, a. a. O. (Anm. 12), S. 12, der im übrigen die Regelung für verfassungsmäßig hält, äußert in diesem Punkt Bedenken.

<sup>22)</sup> BVerfGE 8, 51 (63).

<sup>23)</sup> BVerfGE 24, 300; 52, 63.

<sup>24)</sup> Vgl. namentlich H. H. v. Arnim, Aktuelle Probleme der Parteienfinanzierung, a. a. O. (Anm. 11), a. a. O. (Anm. 12), S. 14—17; ders., in: Stenogr. Protokoll, S. 124ff.; ferner K.-H. Seifert, ebd., S. 153ff.

<sup>25)</sup> Vg. etwa v. Arnim, Aktuelle Probleme der Parteienfinanzierung, a. a. O. (Anm. 11), S. 15—16.

<sup>26)</sup> Dazu zusammenfassend der Bericht der Sachverständigen-Kommission, a. a. O. (Anm. 6), S. 4—5 (unter Ziff. III. 12) und S. 201 ff., der unmittelbar in die Konzeption des Gesetzes eingegangen ist.

Das Bundesverfassungsgericht nimmt nicht an — und hätte sinnvollerweise auch keinesfalls den Standpunkt beziehen können —, daß allein die Herkunft von Geldern aus öffentlichen Kassen zu einer „Parteischädlichkeit“ bzw. „Parteiunverträglichkeit“ führe. Den staatlichen Geldern haftet als solchen kein Odium an, das ihrer Annahme durch die Parteien entgegenstehen könnte. Ein Verbot der Direktfinanzierung aus der Staatskasse läßt sich unter diesen Umständen nur mit ihrer *Wirkungsweise* begründen, nämlich der Erzeugung eines illegitimen Einflusses des Staates auf die Parteien bzw. einer Abhängigkeit der Parteien vom Staat.

Allein auf diese Wirkungsweise der Direktfinanzierung beruft sich in der Tat die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. Das Gericht geht von der Prämisse aus, daß der Prozeß der politischen Willensbildung des Volkes über die Parteien gemäß Art. 21 Abs. 1 GG staatsfrei bleiben müsse und daß deshalb eine Einfügung der Parteien in den Bereich der organisierten Staatlichkeit — sei es direkt oder sei es indirekt über finanzielle Einflußnahme — unzulässig sei<sup>29)</sup>. Mit einer Direktfinanzierung würden dagegen „die Staatsorgane auf den Prozeß der Meinungs- und Willensbildung einwirken. Für diese Einwirkung (lasse) sich ein besonderer, sie verfassungsrechtlich legitimierender Grund nicht anführen“<sup>30)</sup>. Art. 21 GG wehre, so heißt es an anderer Stelle, eine Verflechtung der Parteien mit den Verfassungsorganen ab und verbiete es „zur Sicherung eines freien Parteiwesens, die dauernde finanzielle Fürsorge für die Parteien zu einer Staatsaufgabe zu machen“<sup>31)</sup>.

Nicht die staatliche Herkunft der Mittel als solche begründet also das Verdikt der Verfassungswidrigkeit der Direktfinanzierung, sondern vielmehr der mit ihr potentiell verbundene staatsorganschaftliche Einfluß auf die freie Meinungs- und Willensbildung der Parteien und die Übernahme einer dem Staat nicht zukommenden Fürsorge für die Parteien. Parakonstitutionelle Kompetenzverschiebungen auf den Wegen indirekter finanzieller Einflußnahme<sup>32)</sup> — wie man sie im bundes-

staatlichen System in Gestalt der sogenannten Fondswirtschaft, von Mischfinanzierungen u. a. vielfach toleriert hat — sollen im Verhältnis zwischen Staat und Parteien unter allen Umständen vermieden werden. Diesem Postulat ist uneingeschränkt zuzustimmen, weil es sich bei der staatsfreien Tätigkeit der Parteien um eine Existenzfrage der demokratischen Verfassungsordnung handelt.

Der Chancenausgleich als Bestandteil der hier erörterten Gesamtregelung wird von dem Verdikt jedoch nicht betroffen, weil er trotz Herkunft der Mittel aus der Bundeskasse von vornherein jeglichen staatlichen Entscheidungsprozeß ausschließt, der als Ansatzpunkt für eine Einflußnahme des Staates auf die begünstigten Parteien oder für die Ausübung einer staatlichen Fürsorge für sie benutzt werden kann. Der Bundestag muß zwar formal einen entsprechenden Titel in den Haushaltsplan einsetzen. Ob aber die einzelne Partei Mittel aus dem Chancenausgleich erhält und gegebenenfalls in welcher Höhe, wird ausschließlich nach objektiven Kriterien durch eine reine Rechenoperation ermittelt, deren Faktoren sich aus dem Spendenverhalten der Bürger ergeben und von staatlicher Seite nicht beeinflussbar sind.

Die Gesamtheit der Bürger bestimmt durch die an die Parteien gezahlten Beiträge und Spenden zugleich darüber, welche Auswirkungen der Verteilungsmechanismus des Chancenausgleichs für die verschiedenen Parteien hat. Wenn das Ergebnis dieses Mechanismus überhaupt einem Einfluß unterliegt, dann handelt es sich um einen (allerdings nicht gezielten) Einfluß von seiten der Bürger, keinesfalls dagegen um eine wie auch immer geartete staatliche Einwirkung.

Die verfassungsrechtlichen Gesichtspunkte, die das grundsätzliche Verbot einer Direktfinanzierung der Parteien durch den Staat tragen, greifen demnach gegenüber der Regelung des Chancenausgleichs nicht durch<sup>33)</sup>. Die Auffassung der Kritiker, die aus der vermeintlichen Verfassungswidrigkeit des Chancenausgleichs auf die Unzulässigkeit des gesamten Parteienfinanzierungskonzepts schließen wollen, verliert dadurch ihre Stütze.

<sup>33)</sup> Unter diesen Umständen kann offenbleiben, ob nicht überdies auch der *steuerliche Regelungszusammenhang*, in dem der Chancenausgleich steht — er ist eher eine indirekte Steuervergünstigung („Negativsteuer“) als eine direkte Staatsleistung —, zu einer abweichenden Beurteilung führen müßte.

<sup>29)</sup> BVerfGE 20, 56 (97—102, 109—111).

<sup>30)</sup> BVerfGE 20, 56 (102); Hervorhebung hinzugefügt.

<sup>31)</sup> BVerfGE 20, 56 (111); ähnlich BVerfGE 52, 63 (85): Es wäre mit Funktion und Stellung der Parteien nach Art. 21 GG unvereinbar, sie der „staatlichen Vorsorge (zu) überantworten“.

<sup>32)</sup> „Wer zahlt, schafft an!“

## 2. Steuerbegünstigung der Parteispenden

Der zweite zentrale Kritikpunkt betrifft die Zulässigkeit der Sonderausgabenregelung für Parteispenden als solche<sup>34</sup>). Hier übernimmt die Kritik die Argumente des verfassungsgerichtlichen Urteils von 1958, das die frühere Abzugsregelung als mit dem Gleichheitssatz unvereinbar angesehen hatte<sup>35</sup>).

Das Bundesverfassungsgericht sah seinerzeit die durch Art. 3 Abs. 1 GG verbürgte Chancengleichheit der Parteien als verletzt an, weil die vom individuellen Steuersatz abhängige Höhe der Steuervergünstigung eine unterschiedliche Anreizwirkung auf die Anhänger der verschiedenen Parteien ausübe<sup>36</sup>). Außerdem werde die Gleichheit der Bürger beeinträchtigt, da die Regelung die politische Meinung der Spender je nach Einkommen unterschiedlich „prämiere“<sup>37</sup>).

Ob diese Sicht zutrifft, erscheint keineswegs zweifelsfrei. Das Bundesverfassungsgericht scheint, indem es die steuerliche Abzugsfähigkeit als „Prämie“ wertet, den Wirkungszusammenhang allzu einseitig gesehen zu haben. Die steuerliche Abzugsfähigkeit wirkt deshalb für die Betroffenen nicht ungleich, weil sie — bezogen auf den jeweiligen Betrag der Spende — lediglich die ungleiche Wirkung des progressiven Steuertarifs aufhebt. Im Ergebnis können alle Bürger unabhängig von der Höhe ihres Einkommens und ihres Grenzsteuersatzes im Rahmen der Abzugsfähigkeit Spenden aus steuerlich unbelastetem Einkommen erbringen. Sie werden gerade deshalb gleichbehandelt. Daß die Spendenfähigkeit selbst mit steigendem Einkommen zunimmt, ergibt sich aus der unterschiedlichen wirtschaftlichen Lage der Bürger, nicht aus der (steuer-)gesetzlichen Regelung. Der Gleichheitssatz wird dadurch nicht tangiert.

Aber auch wenn man dem Argumentationsansatz des Bundesverfassungsgerichts folgt, läßt sich bei der jetzt vorliegenden Regelung ein Verstoß gegen den Gleichheitssatz nicht feststellen. Die vom Gericht angenommene ungleiche Wirkung des Sonderausgabenabzugs wird in beiden Bezugsebenen: sowohl im

Verhältnis zwischen den verschiedenen Parteien als auch im Verhältnis zwischen den Bürgern durch den Chancenausgleich egalisiert.

Für das Verhältnis zwischen den beteiligten Parteien ist das inzwischen unstrittig<sup>38</sup>). Die Mittel, die die eine Partei im Wege einer steuerbegünstigten Spende erhalten hat, fließen den übrigen pro rata einer durchschnittlichen Steuerersparnis von 40 vom Hundert über den Chancenausgleich zu bzw. werden dort gegen das jeweilige eigene Spendenaufkommen verrechnet. Damit partizipieren alle übrigen Parteien — oberhalb der Mindestgrenze von 0,5 vom Hundert der Wählerstimmen — an dem Vorteil, der sich für die spendenstärkste Partei aus der steuerlichen Abzugsfähigkeit ergibt.

Gleichzeitig schlägt der Chancenausgleich aber auch auf das Verhältnis zwischen den Bürgern durch, indem er bewirkt, daß jede Spende in Höhe des in ihr enthaltenen durchschnittlichen „Steueranteils“ nicht nur der Empfängerpartei, sondern zugleich allen übrigen ausgleichsberechtigten Parteien zugute kommt. Kein Bürger, gleich ob einkommensstark oder einkommensschwach, hat in diesem System die Möglichkeit, ersparte Steuern einseitig nur einer Partei zugute kommen zu lassen. Daß der Einkommensstarke beitragsmäßig höhere Spenden leisten kann, ist wiederum nur eine Folge der unterschiedlichen wirtschaftlichen Lage, nicht des Steuergesetzes. Der Gleichheitssatz wird dadurch nicht berührt.

Gegen die Regelung sollte auch nicht damit polemisiert werden, daß man das Schreckbild von „Millionenspendern“ an die Wand malt, die mit Hilfe von riesigen Zuwendungen politischen Einfluß kaufen wollen. Es mag gute Gründe für die Forderung geben, die Zulässigkeit von Parteispenden um der Sauberkeit unseres demokratischen Entscheidungsprozesses willen nach oben hin an einer bestimmten Stelle — etwa bei einer Million DM pro Spender — zu begrenzen, damit der Gefahr der Käuflichkeit von Parteien vorgebeugt wird. Indessen kann diese hypothetische Gefahr nicht dazu führen, eine im übrigen verfassungsrechtlich unbedenkliche Regelung zu illegalisieren, die auf die große Zahl der nicht mit dem Odium der Parteibestechung behafteten Spendenfälle zugeschnitten ist.

<sup>34</sup>) Repräsentativ auch insoweit H. H. v. Arnim, Aktuelle Probleme der Parteienfinanzierung, a. a. O. (Anm. 11), S. 15—16; ebenso jüngst ders., Der strenge und der formale Gleichheitssatz, Die öffentliche Veranstaltung 37 (1984), S. 85 ff. (89—91).

<sup>35</sup>) BVerfGE 8, 51 (65 ff., 68 ff.); siehe auch BVerfGE 52, 63 (86).

<sup>36</sup>) BVerfGE 8, 51 (65—66).

<sup>37</sup>) BVerfGE 8, 51 (68—69).

<sup>38</sup>) Vgl. H. H. v. Arnim, a. a. O. (Anm. 34), S. 85 ff. (91).



## Verfassungsrechtliche Aspekte der Neuregelung der Parteienfinanzierung 1984

Die Frage, in welchem Umfang und aus welchen Quellen die politischen Parteien sich finanzieren, ist verfassungstheoretisch, d. h. verfassungsrechtlich und verfassungspolitisch, von viel größerem Gewicht, als die finanziellen Beträge, um die es geht, vermuten lassen. Geld ist auch Macht. Die Verteilung der Mittel kann Auswirkungen auf die Verteilung der politischen Macht haben, wie um-

gekehrt auch die politische Macht zur Erlangung finanzieller Mittel eingesetzt werden kann. So ist das Thema „Parteienfinanzierung“ geeignet, einen Teileinblick in das politische Kräftespiel zu vermitteln, auch in mögliche Fehlentwicklungen, in die Notwendigkeit von wirksamen Kontrollen und zugleich in die Rolle, die die Öffentlichkeit und die Verfassungsrechtsprechung hier zu spielen haben.

Parteien brauchen finanzielle Mittel, etwa um hauptamtliche Funktionäre zu besolden oder Wahlkämpfe zu finanzieren. Über Umfang und Zusammensetzung der Einnahmen der Parteien in der Bundesrepublik liegen seit 1968 genaue Angaben vor, nachdem das Parteiengesetz von 1967 die schon in Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG vorgeschriebene öffentliche Rechenschaftslegung über die Herkunft der Mittel der Parteien konkretisiert hat und die Parteien ihre Rechenschaftsberichte jährlich im Bundesanzeiger veröffentlichen müssen. (Gewissen Zweifeln an der Korrektheit und der Vollständigkeit der Berichte kann hier nicht nachgegangen werden.) Danach fließen die Einnahmen der Parteien im wesentlichen aus *fünf Quellen*:

- aus Mitgliedsbeiträgen,
- aus Spenden,
- aus staatlicher Wahlkampfkostenerstattung,
- aus Sonderbeiträgen von Amtsträgern und
- aus Krediten.

Im Blick zu behalten sind darüber hinaus die *Sendezeiten*, welche die Parteien von den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten für Wahlpropaganda kostenlos zur Verfügung gestellt bekommen. In die Betrachtung einzubeziehen sind weiter gewisse Zahlungen, die *parteinahe Organisationen* aus öffentlichen

### I. Die Finanzquellen der Parteien

Kassen erhalten, insbesondere die sogenannten Globalzuschüsse, welche die Stiftungen von vier im Bundestag vertretenen Parteien (mit Ausnahme der Grünen) aus dem Einzelplan des Bundesinnenministeriums erhalten, und die staatlichen Zahlungen zur Finanzierung der Parlamentsfraktionen.

#### 1. Mitgliedsbeiträge

Welche Rolle die Mitgliedsbeiträge im Finanzhaushalt einer Partei spielen, hängt von der Zahl der Mitglieder und der Höhe der Beiträge ab.

##### a) Anzahl der Mitglieder

Die Gesamtzahl der Mitglieder der Bundestagsparteien hat sich seit 1968 beträchtlich erhöht. Sie wuchs von gut 1,1 Mio. im Jahre 1968 auf knapp 2 Mio. im Jahre 1980. Die SPD ist mit fast 1 Mio. nach wie vor die mitgliederstärkste Partei; ihr Vorsprung ist jedoch zurückgegangen. Dies hat zwei Gründe: CDU und CSU haben durch überproportionales Wachstum aufgeholt, ihre Mitgliederzahlen seit 1968 mehr als verdoppelt und gemeinsam 1980 865.700 erreicht. Hinzu kommt, daß die Mitgliederzahlen der SPD, die 1975 und 1976 bereits die Millionengrenze überschritten hatten, seitdem absolut abgenommen haben. Die Mitgliederentwicklung der FDP (1968: 57 000, 1980: ca. 85 000) bewegt sich auf einer

mittleren Linie. Die Grünen, 1980 als Partei auf Bundesebene konstituiert, hatten im Frühjahr 1983 25 000 Mitglieder<sup>1)</sup>.

### b) Höhe der Beiträge

Die Beiträge sind nach der Höhe des Einkommens des Mitglieds gestaffelt, also *dynamisiert*. Die Beitragsstaffeln wurden seit 1968 z. T. erheblich und z. T. mehrfach angehoben. Sie betragen nach den vorliegenden Informationen lt. Satzungen derzeit monatlich

SPD	3 DM bis 400 DM
CDU	3 DM bis 100 DM
CSU	4 DM bis 30 DM.

Hinsichtlich der FDP, die keine bundeseinheitliche Beitragsordnung hat, liegen keine umfassenden Angaben vor. Nach der Beitragsordnung z. B. des FDP-Landesverbandes Baden-Württemberg vom 23. November 1981 betragen dort die Monatsbeiträge zwischen 8 und 50 DM. Die Angaben zeigen, daß die SPD die höchsten satzungsmäßigen Beiträge erhebt, die CSU die niedrigsten.

### c) Gesamtsumme der Beitragseinnahmen

Da die SPD nicht nur die höchsten Beiträge erhebt, sondern auch die meisten Mitglieder hat, decken bei ihr die Einnahmen aus Mitgliedsbeiträgen einen größeren Teil der Ausgaben ab als bei den anderen Parteien. Sie erhielt 1980 70,3 Mio. DM Mitgliedsbeiträge, was 34 v. H. ihrer Gesamteinnahmen ausmachte. Ihr folgte die CDU mit 50,5 Mio. DM (= 34,6 v. H. der Gesamteinnahmen der CDU), während das Beitragsaufkommen für CSU und FDP mit 8,8 Mio. DM (= 19,2 v. H.) bzw. 4,9 Mio. DM (= 13,8 v. H.) eine vergleichsweise geringe Rolle spielte. Die Beitragseinnahmen aller Parteien zusammen (auch der vorstehend nicht genannten) sind von 1968 bis 1980 von 29 auf 141,6 Mio. DM und bis 1982 auf 149,2 Mio. DM gestiegen und haben sich damit etwa *verfünffacht*.

## 2. Spenden

Der Posten „Spenden“ hat vor allem für die CDU/CSU und die FDP beträchtliches Ge-

wicht, weniger für die SPD. Spenden erreichen vor allem vor Wahlen ein Hoch. Im Bundestagswahlkampf 1980 betrug der Gesamtumfang der Spenden an die CDU 48,5 Mio. DM (= 27,4 v. H. der Gesamteinnahmen der CDU), an die CSU 16,9 Mio. DM (= 36,7 v. H.), an die FDP 11,1 Mio. DM (= 31,4 v. H.) und an die SPD 12,8 Mio. DM (= 6,2 v. H.). Die Spendeneinnahmen aller Parteien zusammen (auch der im vorstehenden nicht genannten), die im Bundestagswahljahr 1969 noch 44,8 Mio. DM betragen hatten, waren im Bundestagswahljahr 1972 auf 101,1 Mio. DM hochgeschwollen. 1976 erfolgte eine weitere, wenn auch geringere Steigerung auf 111,3 Mio. DM, während 1980 ein Rückgang auf 99,3 Mio. DM zu verzeichnen war. Die hier zum Ausdruck kommende Zurückhaltung der Spender ist vermutlich auch auf staatsanwaltliche Ermittlungen wegen Steuerstraftaten im Zusammenhang mit Parteispenden zurückzuführen. Die Bereitschaft zu Spenden wird im übrigen von der steuerlichen Behandlung der Spenden mitbeeinflusst.

## 3. Wahlkampfkostenerstattung

Die dritte Quelle, aus der die Parteien in der Bundesrepublik sich heute finanzieren, sind direkte Zahlungen aus öffentlichen Haushalten. Nach dem Parteiengesetz und entsprechenden Landesgesetzen (die der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts folgen) beschränken sie sich auf die Erstattung von Wahlkampfkosten. Die Zahlungen werden als Pauschale gewährt, die ursprünglich 2,50 DM und bis 1983 3,50 DM pro Wahlberechtigten und pro Wahl betrug. (Die Gesamtzahl der Wahlberechtigten wurde bei der Bundestagswahl 1983 mit über 44 Mio. angegeben.) 1979 wurde auch für die Wahlen zum Europäischen Parlament eine Kostenerstattung von 3,50 DM pro (bundesdeutschen) Wahlberechtigten eingeführt.

Die Zahlungen folgen naturgemäß dem Zyklus der Wahlen im Bund, in den Ländern und in Europa, wobei die gesetzlich vorgesehenen Abschlagszahlungen allerdings eine gewisse zeitliche Verteilung bewirken; diese konnte bei der 1979 erstmals erfolgenden Europawahl allerdings noch nicht wirksam wer-

<sup>1)</sup> Quellenangaben bei H. H. v. Arnim, Parteienfinanzierung, Wiesbaden 1982, S. 14; sowie Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Datenreport, Bonn 1983, S. 220.

den, was das enorme Hochschnellen in diesem Jahr (249,4 Mio. DM Wahlkampfkosten-erstattung für die bundesdeutschen Parteien zusammen) erklärt. Im Bundestagswahljahr 1980 betrug die Entschädigungszahlungen 112,7 Mio. DM gegenüber 87,8 Mio. DM im Jahre 1969 bzw. 99,5 Mio. DM (1972) und 82,0 Mio. DM (1976).

#### 4. Sonderbeiträge von Amtsträgern

Abgeordnete und andere Amtsträger leisten Sonderbeiträge an ihre Partei, die über die Beiträge des normalen Mitglieds erheblich hinausgehen und zumeist auf entsprechenden Satzungsbestimmungen beruhen. Die Einnahmen der Parteien aus derartigen Sonderbeiträgen haben 1968 8,4 Mio. DM betragen und sich bis 1980 auf 40,3 Mio. DM (1982: 39,5 Mio. DM) verfünffacht.

#### 5. Kreditaufnahme

Die Kreditaufnahme durch die Parteien ist in den Jahren der Bundestagswahlen 1976 und 1980 erheblich gestiegen, wobei besonders die Zunahme der Neuverschuldung der SPD auf 51 Mio. DM im Jahre 1980 hervorsteicht. 1980 nahmen alle Parteien zusammen 78 Mio. DM auf. Die Parteien haben also erheblich mehr ausgegeben als sie an laufenden Einnahmen erzielten.

#### 6. Einnahmen der Parteien insgesamt

Insgesamt sind die Einnahmen der Parteien von 107,3 Mio. DM im Jahre 1968 auf 493 Mio. DM im Jahre 1980 gestiegen. 1981, also in einem Jahr ohne größere Wahlen, fielen die Einnahmen auf 326 Mio. DM, 1982 betrug sie 390,5 Mio. DM. Vergleicht man die Bundestagswahljahre 1969 und 1980, so ergibt sich eine Steigerung auf mehr als das Dreifache.

## II. Die Neuregelung 1984 im Überblick

Die Neuordnung der Parteienfinanzierung zum 1. Januar 1984 (im folgenden: Neuregelung 1984)<sup>2)</sup> bringt vor allem dreierlei:

- eine massive steuerliche Förderung von Spenden und Beiträgen an Parteien,
- eine Anhebung der Wahlkampfkosten-erstattung und
- eine teilweise Ausweitung der Publizität der Parteienfinanzen.

Die Neuregelung beruht wesentlich auf Empfehlungen einer *Kommission*, deren Mitglieder auf Vorschlag der Parteien vom Bundespräsidenten ernannt worden waren (im folgenden: Kommission)<sup>3)</sup>. Die Empfehlungen werden deshalb in die vorliegende Würdigung der Neuregelung 1984 einbezogen. Nicht realisiert wurden vor allem die Vorschläge der *Kommission* zur gesetzlichen Be-

grenzung der Aufnahme von Krediten und zur Einführung eines „Bürgerbonus“. Beide Komplexe werden zum Schluß dieses Beitrages gesondert behandelt.

Die Neuregelung 1984 ist von Anfang an verfassungsrechtlich umstritten gewesen. Die SPD hatte die Regelung ursprünglich als verfassungswidrig bezeichnet<sup>4)</sup>, ihr dann aber doch in kaum veränderter Form zugestimmt. Bei einer Anhörung des Innenausschusses des Bundestages hielt die Mehrheit der geladenen Sachverständigen die geplante Regelung ebenfalls für verfassungswidrig<sup>5)</sup>. Der Bundesjustizminister und der Bundesinnenminister lehnten es ausdrücklich ab, die Verantwortung für die Verfassungsmäßigkeit der Neuregelung zu übernehmen<sup>6)</sup>. Die Grünen haben angekündigt, daß sie das Bundesverfassungsgericht anrufen werden.

<sup>2)</sup> Fünfunddreißigstes Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Art. 21 Abs. 1) vom 21. 12. 1983, BGBl. I S. 1481, und Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes und anderer Gesetze v. 22. 12. 1983, BGBl. I S. 1577.

<sup>3)</sup> Bericht zur Neuordnung der Parteienfinanzierung, 1983 (im folgenden: Bericht). Vgl. dazu die Kritik von H. H. v. Arnim, in: Die Öffentliche Verwaltung, 36 (1983), S. 486.

<sup>4)</sup> Empfehlung der Arbeitsgruppe Parteienfinanzierung der SPD zu den Vorschlägen der Sachverständigen-Kommission beim Bundespräsidenten zur Neuordnung der Parteienfinanzierung vom 31. Mai 1983, S. 8 ff.

<sup>5)</sup> Stenogr. Protokoll über die 12. Sitzung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages am 9. 11. 1983.

<sup>6)</sup> Bericht des Innenausschusses (BT-Drucks. 10/697) vom 29. 11. 1983, S. 10.

Aus dem *Grundgesetz* — in der Interpretation des Bundesverfassungsgerichts — ergeben sich folgende *Grundsätze für die Parteienfinanzierung*:

1. Es besteht keine verfassungsrechtliche Pflicht des Staates, die Parteien zu finanzieren, sei es durch direkte Zahlungen, sei es indirekt durch Steuerverzicht.

2. Wenn aber eine staatliche Parteienfinanzierung eingeführt wird, muß diese bestimmten Grundsätzen genügen. Dazu gehört vor allem der strenge Gleichheitssatz, der bei Regelungen der politischen Willensbildung einzuhalten ist. Er wird besonders relevant für die massive steuerliche Begünstigung von Spenden und Beiträgen, die die Neuregelung 1984 gebracht hat.

3. Eine direkte staatliche Parteienfinanzierung ist verfassungsrechtlich grundsätzlich

verboten. Zulässig ist jedoch die Erstattung der notwendigen Kosten eines angemessenen Wahlkampfs.

4. Unzulässig ist auch eine überwiegende Staatsfinanzierung der Parteien; der Anteil der staatlichen Finanzierung darf 50 v. H. der Gesamteinnahmen der Parteien also nicht übersteigen.

5. Die Zahlung von Sonderbeiträgen der Mandatsträger an ihre Partei ist verfassungsrechtlich bedenklich.

6. Schließlich besteht ein verfassungsrechtliches Gebot der Publizität der Parteienfinanzen.

Diese Grundsätze sind in ihrer Tragweite teilweise umstritten; sie sollen deshalb im folgenden näher erläutert und die einzelnen Bestandteile der Neuregelung 1984 an ihnen gemessen werden.

### III. Keine Pflicht des Staates zur Finanzierung der Parteien

Das Bundesverfassungsgericht hat immer wieder, zuletzt in einer Entscheidung aus dem Jahre 1979, hervorgehoben, aus dem Grundgesetz lasse sich eine „Verpflichtung des Gesetzgebers, für eine finanzielle Unterstützung der politischen Parteien aus öffentlichen Mitteln zu sorgen, nicht herleiten“<sup>7)</sup>. Das Gericht fährt fort: „Demgegenüber verfängt auch nicht der Hinweis, ohne eine gesteigerte finanzielle Vorsorge des Gesetzgebers seien die Parteien nicht mehr in der Lage, ihre Aufgaben zu erfüllen. Das Grundgesetz hat den Parteien das Risiko des Fehlschlagens eigener Bemühungen um ihre Finanzierung nicht abgenommen. Es nimmt prinzipiell die Risiken in Kauf, die darin liegen, daß es die politische Willensbildung der Urteilskraft und der Aktivität der Bürger anvertraut.“<sup>8)</sup>

Im Gegensatz dazu gehen die *Kommission* und die Akteure des Gesetzgebungsverfahrens von einer Verpflichtung des Gesetzgebers zur öffentlichen Finanzierung aus, weil die Parteien ohne massiv vermehrte staatliche Finanzierung ihre Aufgaben nicht mehr

erfüllen könnten. Der Gesetzgeber sei „verfassungsrechtlich aufgerufen“, die nötigen Mittel zur Erfüllung dieser Aufgaben zur Verfügung zu stellen, soweit die „Selbsthilfemöglichkeiten“ der Parteien nicht ausreichen<sup>9)</sup>.

Diese Argumentation ist mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht in Einklang zu bringen. Auf den ersten Blick mag der Schluß von den Aufgaben der Parteien auf die Notwendigkeit der staatlichen Finanzierung zwar überzeugend erscheinen. In Wahrheit lassen sich die Aufgaben der Parteien, soweit sie über einen bestimmten Mindestbestand hinausgehen, aber gar nicht objektiv festlegen.

Der Versuch, die Aufgaben der Parteien anhand des Parteiengesetzes zu bestimmen, ist schon deshalb anfechtbar, weil die Bundestagsparteien (die ja mit den Fraktionen aufs engste verbunden sind) dieses Gesetz in eigener Sache formuliert haben. Würde man die Parteienfinanzierung davon abhängig machen, so wäre ihr Umfang letztlich wieder in die Hand der Parteien gegeben. Das aber liefe

<sup>7)</sup> BVerfGE 52, 63 (84).

<sup>8)</sup> BVerfGE 52, 63 (85f.). Vgl. auch E 20, 56 (103).

<sup>9)</sup> Bericht, a. a. O. (Anm. 3), S. 170f.

der berechtigten Intention der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zuwider, die Staatsfinanzierung der Parteien zu begrenzen.

In die gleiche Richtung führt auch eine Parallele zur aktuellen Problematik der Konsolidierung der Staats- und Gemeindehaushalte. Hier hat sich gezeigt, daß eine Aufgabenbegrenzung praktisch nur im Wege einer Begrenzung der Ausgaben realisierbar ist. Eine Drosselung der Ausgaben wird in der Regel aber nur über eine Beschneidung der Einnahmen durchführbar sein. Sind finanzielle Mittel vorhanden, so werden sie regelmäßig auch ausgegeben. Der Satz „Volle Kassen machen sinnlich“, der in bezug auf die Staats- und Gemeindehaushalte in den sechziger und den frühen siebziger Jahren zum geflügelten Wort geworden ist, gilt in gleicher Weise auch für die Finanzen der Parteien. Hier sind die Gefahren — angesichts dessen, daß die Parteien in eigener Sache auch über die Einnahmen aus staatlichen Quellen entscheiden — sogar noch viel größer. Deshalb ist hier ein gedankliches Ausgehen von den (in weiten Grenzen kaum objektiv bestimmbar, sondern auf Behauptungen der Betroffenen selbst beruhenden) Aufgaben erst recht unangemes-

### 1. Beurteilungsgrundlagen

Für die Mitwirkung an der politischen Willensbildung gilt der strenge Gleichheitssatz, der dem Gesetzgeber besonders enge Grenzen zieht. Während der *allgemeine* Gleichheitssatz nach herrschender Auffassung nur ein Willkürverbot enthält, mit der Folge, daß seine Verletzung schon dann ausscheidet, wenn sich ein sachlich einleuchtender Grund für die vom Gesetzgeber (oder sonst von einem Träger öffentlicher Gewalt) vorgenommene Differenzierung anführen läßt, zieht der *strenge* Gleichheitssatz dem Gesetzgeber engere Grenzen. Er begründet eine intensivere Bindung als das bloße Willkürverbot, weil er eine Differenzierung nur zuläßt, wenn dafür ein besonderer rechtfertigender, ein *zwingender* Grund besteht.

sen und führt, was die Finanzbedürfnisse anlangt, leicht zu einem Faß ohne Boden.

Diese Feststellungen haben um so mehr Gewicht, als die Neuregelung keinerlei Begrenzung der Ausgaben der Parteien vorsieht, auch nicht eine solche der Wahlkampfkosten. Bedenkt man, daß die Wahlkampfausgaben einer Partei wesentlich vom Ausgabenniveau der konkurrierenden Parteien abhängen und die Ausgaben der Parteien sich so leicht gegenseitig hochschaukeln können, so wird ein Gegenhalten um so dringlicher. Mangels anderer Bremsen kann nur die Beschränkung der Einnahmen eine wirksame Eingrenzung bewirken.

Einige Anhaltspunkte für eine angemessene Finanzausstattung der Parteien hätte vielleicht ein *internationaler Vergleich* ergeben können. Es ist schwer verständlich, daß die Kommission dennoch einen Vergleich mit anderen westlichen Ländern nicht vorgenommen und in ihre Erörterungen einbezogen hat. Jüngere, von *K.-H. Naßmacher* vorgenommene Vergleiche mit den USA und mit Kanada zeigen, daß die Parteien in der Bundesrepublik — verglichen jedenfalls mit diesen beiden Staaten — „deutlich den Spitzenplatz“ einnehmen<sup>10)</sup>.

## IV. Der strenge Gleichheitssatz

Der strenge Gleichheitssatz wurde vom Bundesverfassungsgericht erstmals in einer Entscheidung von 1952 angeführt, die sich mit wahlrechtlichen Regelungen befaßte<sup>11)</sup>. Das Bundesverfassungsgericht hat den strengen Gleichheitssatz in späteren Entscheidungen auf die Gewährung von Sendezeit für Wahlpropaganda<sup>12)</sup> im öffentlich-rechtlichen Rundfunk, auf die staatliche Wahlkampfkostenersatzung<sup>13)</sup>, auf die steuerliche Begünstigung von Parteispenden<sup>14)</sup> und auf die Ausgestaltung der Abgeordnetenentschädi-

<sup>10)</sup> K.-H. Naßmacher, Öffentliche Rechenschaft und Parteifinanzierung, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 14—15/82, S. 3.

<sup>11)</sup> BVerfGE 1, 208 (248f., 255).

<sup>12)</sup> BVerfGE 14, 121 (133).

<sup>13)</sup> BVerfGE 20, 56 (116).

<sup>14)</sup> BVerfGE 8, 51 (63ff., 68ff.).

gung<sup>15)</sup> erstreckt, also auf Fälle der Gewährung öffentlicher Leistungen im Bereich der politischen Willensbildung.

Für die Beurteilung der Neuregelung 1984 ist der Aspekt der steuerlichen Begünstigung der Gewährung von Spenden und Beiträgen von besonderer Bedeutung. Das Bundesverfassungsgericht hat zu dieser Frage vor allem in drei Entscheidungen Stellung genommen, und zwar im Jahre 1958, im Jahre 1968 und im Jahre 1979<sup>16)</sup>.

Die Entscheidungen gehen übereinstimmend davon aus, daß die Gewährung von Spenden an Parteien als solche verfassungsrechtlich unbedenklich ist. Dieses (auch durch die Entstehungsgeschichte des Grundgesetzes bestätigte) Ergebnis wird per Umkehrschluß aus Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG gewonnen, der auch für Parteispenden nur die öffentliche Rechenschaftslegung vorsieht.

Von der Zulässigkeit des Spendens als solchen ist aber die Zulässigkeit der *steuerrechtlichen Begünstigung* von Spenden streng zu unterscheiden. Die hier bestehenden engen verfassungsrechtlichen Grenzen sind erstmals in der Entscheidung von 1958 entwickelt worden. Diese Entscheidung ist für die Beurteilung der Neuregelung 1984 wichtig, weil hier bereits eine prozentuale steuerliche Abzugsregelung *Gegenstand* der richterlichen Beurteilung war. Die damals entwickelten Grundsätze wurden in den Entscheidungen von 1968 und 1979 bestätigt.

Die Entscheidung von 1958 betraf eine Regelung, wonach Spenden und Beiträge an politische Parteien bis zur Höhe von 10 v. H. des Gesamtbetrags der Einkünfte (bei Körperschaften 5 v. H. des Einkommens) oder 2 v. T. der Summe der Umsätze und der Löhne und Gehälter als Sonderausgaben einkommensteuerlich bzw. körperschaftsteuerlich abzugsfähig waren. Das Bundesverfassungsgericht hat diese Regelung wegen Verstoßes gegen den strengen Gleichheitssatz für verfassungswidrig erklärt.

Im einzelnen führt das Gericht aus: Obwohl es sich bei der Gewährung von Spenden und Beiträgen an Parteien nicht unmittelbar um

die Ausübung des Wahlrechts handele, sei bereits in diesem Vorfeld der politischen Willensbildung der strenge Gleichheitssatz zugrunde zu legen. Der Bürger nehme nämlich nicht nur durch die Stimmabgabe bei Wahlen, sondern auch, wenn er einer Partei Geld spende, an der politischen Willensbildung teil. Der Gesetzgeber brauche zwar nicht faktisch vorhandene unterschiedliche Möglichkeiten der Einflußnahme auf den politischen Prozeß auszugleichen. *Wenn* er aber gesetzliche Bestimmungen erlasse, die dem einzelnen besondere Möglichkeiten für eine solche Einflußnahme eröffnen — und dazu gehöre eben eine Regelung, die Spenden und Beiträge *steuerlich* begünstigt —, so dürfe dadurch nicht eine Differenzierung eintreten, die zu einer Privilegierung finanziell leistungsfähiger Bürger führe oder Parteien bevorzuge, die eine größere Anziehungskraft auf kapitalkräftige Kreise ausübten als andere.

Durchgehendes Charakteristikum dieser und der folgenden Entscheidungen des Gerichts zur steuerlichen Begünstigung von Parteispenden (wie auch schon der Entscheidungen zum Wahlrecht) ist die Unterscheidung zwischen der Gleichbehandlung der *Bürger* bei der politischen Willensbildung und der Gleichbehandlung der *Parteien*. Diese Unterscheidung ist sachlich voll berechtigt, wie an anderer Stelle dargelegt wurde<sup>17)</sup>. In beiden Fällen gilt zwar der strenge Gleichheitssatz. Es können sich aber unterschiedliche Folgen ergeben, wie gerade auch die Beurteilung der Neuregelung 1984 zeigen wird: Gesetzliche Regelungen, die den Bürgereinfluß berühren, dürfen nicht nach der sozialen Stellung der Bürger, nach der Höhe ihres Einkommens etc. differenzieren; sie sind also an einer streng *formalen* Gleichheit zu messen. Bei den Parteien ist eine Differenzierung nach ihrer Bedeutung dagegen u. U. zulässig, wie die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts zur Vergabe von Sendezeiten im Rundfunk und zur Wahlkampfkostenerstattung nach der Anzahl der Wahlstimmen zeigen.

Die 1958 zu beurteilende steuerliche Abzugsregelung *begünstigte die Bezieher großer Ein-*

<sup>15)</sup> BVerfGE 40, 296 (317 ff.).

<sup>16)</sup> BVerfGE 8, 51; 24, 300; 52, 63.

<sup>17)</sup> H. H. v. Arnim, Der strenge und der formale Gleichheitssatz, in: Die Öffentliche Verwaltung, 37 (1984), S. 85.

*kommen*, weil diese wegen der prozentualen Bemessung einen größeren Betrag steuerbegünstigt spenden konnten und — wegen der Einkommensteuerprogression bzw. des hohen Körperschaftsteuersatzes — von der (ohnehin größeren) Spende noch einen größeren Anteil steuerlich sparten. Dies sei mit dem Grundsatz der strengen Gleichheit, der die Ausübung politischer Rechte in der freien Demokratie beherrsche, nicht vereinbar.

Der Verstoß gegen die Chancengleichheit der *Parteien* wurde bejaht, weil durch die Spendenregelung bestimmte Parteien oder Parteigruppen, nämlich diejenigen, die eine größere Anziehungskraft auf kapitalkräftige Kreise ausüben, vor anderen Parteien begünstigt würden.

Die *innere Berechtigung* für die Strenge des Gleichheitssatzes in den genannten Fällen liegt letztlich in demokratischen Grundvorstellungen begründet: Wenn es um die Mehrheitsbildung und damit um die Verteilung der politischen Macht geht, der *alle* Bürger ausgeliefert sind, ist die gesetzgeberische Gleichbehandlung der Bürger untereinander sowie der Parteien untereinander von besonderem, zentralem Gewicht<sup>18)</sup>.

Hinzu kommt noch ein *zweiter Grund* für die Strenge des Gleichheitssatzes: Die Einhaltung des Grundsatzes ist besonders *gefährdet*, weil die Parlamente bzw. die in ihnen vertretenen Mehrheitsparteien hier letztlich in eigener Sache entscheiden. Sie sind von der Gestaltung der Regelungen selbst betroffen, weil davon ihre Aussichten, bei den nächsten Wahlen wieder die Mehrheit zu erlangen, mit abhängen. Die parlamentarische Mehrheit ist deshalb der steten Versuchung ausgesetzt, mit Hilfe ihrer Herrschaft über die Gesetzgebung ihre Situation im politischen Wettbewerb durch Gestaltung der gesetzlichen Vorschriften zu Lasten der inner- oder außerparlamentarischen Opposition zu verbessern. Auch dieses zweite Begründungselement für die hier anzuwendende Strenge des Gleichheitssatzes steht offenbar hinter der Rechtsprechung, ist doch die gesamte Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Parteienfinanzierung nichts anderes als eine

Kette von Versuchen, den in eigener Sache entscheidenden Parteien Schranken zu setzen und sie daran zu hindern, die einschlägigen Regelungen zu Lasten der inner- und außerparlamentarischen Opposition nach ihren Bedürfnissen zu gestalten<sup>19)</sup>.

Die genannten Gründe liefern auch die Erklärung dafür, warum die steuerliche Begünstigung der Gewährung von Spenden an Parteien einer strengeren verfassungsrechtlichen Beurteilung unterliegt als die an *gemeinnützige Organisationen*. Bei Spenden an künstlerische, wissenschaftliche und sonstige gemeinnützige Einrichtungen geht es weder um die Machtverteilung im Staat, noch bestehen im Normalfall — mangels Entscheidung der Betroffenen in eigener Sache — erhöhte Mißbrauchsgefahren. Die Gründe für die Anwendung des strengen Gleichheitssatzes liegen bei Spenden an gemeinnützige Organisationen also nicht vor.

Die dargestellten verfassungsrechtlichen Grundsätze für die steuerliche Begünstigung von Spenden haben nicht nur gute Gründe für sich, sondern sie beruhen auch auf einer *gefestigten Rechtsprechung* des Bundesverfassungsgerichts. Die grundlegende Entscheidung von 1958 wurde 1968 und 1979 (hier mit einem Verhältnis der Stimmen von 8:0) bestätigt. Es muß deshalb davon ausgegangen werden, daß das Bundesverfassungsgericht auch die Neuregelung 1984, wenn es mit ihr befaßt wird, daran mißt.

## 2. Die gesetzliche Neuregelung der steuerlichen Behandlung von Spenden und Beiträgen

### a) Erweiterung der steuerlichen Begünstigung von Spenden und Beiträgen

Spenden und Beiträge an Parteien werden durch die Neuregelung steuerrechtlich mit solchen an gemeinnützige Organisationen gleichgestellt. Spenden und Beiträge konnten bisher nur bis zur Höhe von 1 800 DM (bei zusammenveranlagten Ehegatten 3 600 DM) jährlich von der Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer abgesetzt werden. Nunmehr sind Spenden und Beiträge an Parteien

<sup>18)</sup> Vgl. z. B. BVerfGE 8, 51 (67); 52, 63 (93).

<sup>19)</sup> Dazu im einzelnen H. H. v. Arnim, a. a. O. (Anm. 1), S. 59 ff., 72 f.

bis zur Höhe von 5 v. H. des Einkommens des Spenders oder bis zur Höhe von 2 v. T. der Summe der Umsätze, der Löhne und Gehälter einkommensteuerlich abzugsfähig.

Die Neuregelung führt zu einer außerordentlichen Verstärkung des politischen Einflusses finanziell leistungsfähiger Bürger. Dazu ein Beispiel: Wer Einkünfte von jährlich 20 Mio. DM hat, darf nunmehr 1 Mio. DM steuerbegünstigt spenden. Tut er dies, so beläuft sich die Ersparnis allein an Einkommensteuer — hier ist der Spitzensatz 56 v. H. — auf 560 000 DM. Der Spender wird also mit einem Eigenanteil von nur 440 000 DM der Partei seiner Wahl einen Betrag von 1 Mio. DM zukommen lassen können. Auf diese Weise prämiert der Staat die politischen Einflußmöglichkeiten von Großspendern finanziell in gewaltigem Umfang.

#### b) Kleinbetragsregelung

Die steuerliche Privilegierung von Großspenden soll nach den Initiatoren der Neuregelung dadurch ausgeglichen werden, daß eine Absetzbarkeit von Mitgliedsbeiträgen und Kleinspenden in Höhe von 50 v. H. von der Steuerschuld vorgesehen ist<sup>20</sup>). Die dadurch bewirkte steuerliche Begünstigung beträgt aber nur höchstens 600 DM (für zusammenveranlagte Ehegatten 1 200 DM) und kann deshalb keinen Ausgleich dafür schaffen, daß der Staat den finanziellen Einfluß einzelner Großspender mit Beträgen von Hunderttausenden von Mark unterstützt.

Dem kann auch nicht entgegengehalten werden, ein Steuerabzug von 600 DM könne für die Bezieher eines kleinen Einkommens relativ, d. h. bezogen auf dieses kleine Einkommen, genausoviel ausmachen wie eine sechsstellige Steuerersparnis für einen Großverdiener. Bei Regelung der politischen Willensbildung der Bürger gilt — im Gegensatz zum steuerrechtlichen Normalfall, bei dem die Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit zu erfolgen hat — eben nicht die relative Gleichheit. Regelt der Staat die Teilhabe des Bürgers an der politischen Willensbildung, so ist diese Regelung vielmehr am Grundsatz der formalen, d. h. absoluten Gleichheit zu messen.

<sup>20</sup>) Grundlegend: Bericht, a. a. O. (Anm. 3), S. 203.

Es wäre auch nicht gerechtfertigt, wenn man dem entgegenhalten wollte, das Bundesverfassungsgericht habe 1968 ja auch die Abzugsfähigkeit von Spenden und Beiträgen in Höhe von damals 600/1 200 DM jährlich von der Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer akzeptiert und 1979 für eine begrenzte Anhebung dieser Freibeträge grünes Licht gegeben, woraufhin die Freibeträge durch den Gesetzgeber verdreifacht wurden. Auch solche Freibeträge wirkten sich derart aus, daß der Bezieher eines hohen Einkommens wegen des Progressionseffekts der Einkommensteuer einen größeren Teil seiner Spende steuerlich spare als der kleine Einkommensbezieher. In der Zulassung der steuerlichen Absetzbarkeit solch kleiner Beträge (600 DM bzw. nunmehr 1 800 DM pro Person) liegt indessen keine Abwendung vom Grundsatz der strengen, absoluten Gleichbehandlung der politischen Einflußnahme der Bürger. Die Zulassung ist vielmehr Ausdruck des Satzes „*Minima non curat praetor*“. Eine derart geringfügige steuerliche Begünstigung kann den politischen Einfluß von finanzkräftigen Spendern nicht merklich erhöhen — ganz im Gegensatz zu der nunmehr vorgesehenen gewaltigen steuerlichen Prämierung von Großspendern.

#### c) Chancenausgleichsverfahren

Auch das sogenannte Chancenausgleichsverfahren kann die neue Regelung verfassungsrechtlich nicht heilen. Dieses — höchst komplizierte — Elaborat bewirkt lediglich, daß die mit den Spenden und Beiträgen verbundenen Steuervorteile zwischen den *Parteien* im Verhältnis ihrer Anteile an Zweitstimmen ausgeglichen werden. Der Ausgleich erfolgt aus der Staatskasse. Dadurch sollen die Chancen derjenigen Parteien, die weniger in den Genuß von Großspenden kommen, verbessert werden. Ob dadurch wirklich ein verfassungsrechtlich ausreichender Chancenausgleich *unter den Parteien* zustandekommt, ist bereits zweifelhaft, weil in die Berechnung der Chancenausgleichsbeträge auch die steuerliche Begünstigung der Beiträge einbezogen wird und zudem die von der steuerlichen Förderung ausgehende erhöhte Anreizwirkung auf die Spender nicht berücksichtigt wird.

In jedem Fall wird der durch die steuerliche Begünstigung bewirkte erhöhte Einfluß des



*Großspenders*, seine Prämierung durch die steuerliche Regelung, durch den Chancenausgleich nicht behoben. Sein Einfluß kann sogar noch zunehmen. Wegen des Chancenausgleichs aus der Staatskasse profitieren von Großspenden nämlich indirekt auch andere Parteien, so daß auch diese gegenüber den Belangen möglicher Großspender in der Tendenz aufgeschlossener werden könnten. Dadurch, daß alle Parteien entweder direkt (als Spendenempfänger) oder indirekt (über den Chancenausgleich) zu Nutznießern der steuerlichen Förderung von Großspenden werden, mögen die Chancen unter den Parteien zwar bis zu einem gewissen Grad ausgeglichen werden, aber nur um den Preis, daß die Einflußmöglichkeiten von Großspendern auf die Politik insgesamt noch weiter verstärkt werden. Die Neuregelung 1984 läuft deshalb dem Grundsatz von der strengen Gleichbehandlung des Bürgereinflusses kraß zuwider und kann verfassungsrechtlich keinen Bestand haben.

#### d) Veröffentlichung von Großspenden

Schließlich sieht die Neuregelung vor, daß die einkommensteuerliche Vergünstigung für Spenden über 20 000 DM von der Veröffentlichung des Namens und der Anschrift des Spenders und der Höhe der Spende im Rechenschaftsbericht der Parteien abhängt. So begrüßenswert diese Regelung für sich genommen ist, so kann sie die Verfassungswidrigkeit der steuerlichen Regelung wegen Verstoßes gegen den strengen Gleichheitssatz doch nicht heilen. Die (schon nach bisherigem Recht vorgesehene, aber häufig umgangene) Namhaftmachung von Großspendern ist erforderlich, um Spenden an Parteien überhaupt zulässig zu machen (Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG). Nur unter der Bedingung solcher Transparenz werden Großspenden verfassungsrechtlich toleriert. Die in der *steuerlichen* Begünstigung der Spenden liegende *Zusatz*problematik kann durch die Publizierung der Spendernamen und der Spendenbeträge nicht behoben werden.

Zusammenfassend ist festzuhalten: Die Verfassungswidrigkeit der prozentualen steuerlichen Abzugsregelung (oben 2. a)) wird durch die unter 2. b)—2. d) behandelten Regelungen nicht geheilt. Insoweit verstößt die Neurege-

lung 1984 gegen das Recht des Bürgers auf strenge gesetzgeberische Gleichbehandlung der politischen Einflußnahme.

#### e) Zusatzbedenken gegen die Einbeziehung der Körperschaften

In die steuerliche Neuregelung sind auch Spenden von Körperschaften einbezogen. Dadurch werden die verfassungsrechtlichen Einwände noch verstärkt.

Das Bundesverfassungsgericht hat 1968 zwar die Einbeziehung von Körperschaften in die steuerliche Regelung akzeptiert<sup>21)</sup>. Die damalige Bestimmung betraf aber nur einen Freibetrag von 600 DM, der ab 1980 auf 1 800 DM erhöht wurde. Diese Freibetragsregelung ist mit der nunmehr eingeführten Regelung aber in gar keiner Weise vergleichbar. Gerade juristische Personen können in der Lage sein, hohe Beträge zu spenden und den Staat damit zu hohen Steuerverzichten zu zwingen. Dies räumt auch die *Kommission* ausdrücklich ein. Gesteigerte Bedenken bestehen auch in Verbindung mit der Zwei-vom-Tausend-Regelung. Die *Kommission* hatte von einer solchen Vorschrift abgeraten, um der Gefahr vorzubeugen, „daß außergewöhnlich hohe Spenden aus Kreisen der Wirtschaft nicht nur zu unververtretbaren Steuerermäßigungen, sondern auch zu beträchtlichen Verzerrungen im Parteienwettbewerb führen“<sup>22)</sup>.

Die Einbeziehung der Körperschaften führt *überdies* dazu, daß z. B. der Inhaber einer Ein-Mann-GmbH die Fünf-Prozent-Grenze bzw. die Zwei-vom-Tausend-Grenze für die Steuerbegünstigung von Spenden gleich zweimal ausnutzen kann: als natürliche Person und zusätzlich über Spenden seiner GmbH. Hinsichtlich der gleichen Einkommensbestandteile kann zunächst die GmbH 5 v. H. (bzw. 2 v. T. des Umsatzes und der Lohn- und Gehaltssumme) steuerbegünstigt spenden. Nach der Ausschüttung kann der Inhaber noch einmal 5 v. H. spenden, so daß sich der Begünstigungseffekt per Saldo etwa verdoppeln kann, ein Ergebnis, welches mit dem strengen Gleichheitssatz ebenfalls unvereinbar ist. In diesem Zusammenhang ist hervorzuheben,

<sup>21)</sup> BVerfGE 24, 300 (360).

<sup>22)</sup> Bericht, a. a. O. (Anm. 3), S. 198.

daß die Zahl der Ein-Mann-GmbHs seit der Beseitigung der Doppelbesteuerung im Jahre 1977 und seitdem 1982 für die Gründung einer GmbH keine zusätzlichen Gesellschafter mehr erforderlich sind, erheblich zugenommen hat.

Wenn die *Kommission* dennoch vorgeschlagen hat, auch Körperschaften in die steuerliche Spendenbegünstigung einzubeziehen, so geschah dies, wie sie ausdrücklich hervorhebt, zu dem Zweck, „Umwegfinanzierungen“ zu beseitigen<sup>23</sup>). Das Ziel, steuerliche Anreize zur Umwegfinanzierung zu beseitigen, kann die Einführung verfassungswidriger Regelungen aber nicht rechtfertigen. Umwegfinanzierungen müssen auf andere Weise unterbunden werden. Die Anpassung der gesetzlichen Regelungen an eine verfassungswidrige Praxis ist kein gangbarer Weg.

Die Einbeziehung der Körperschaften und die gleichzeitige Aufnahme der Zwei-vom-Tausend-Regelung kumulieren sich zu einer steuerlichen Vergünstigung von Großspendern in geradezu unglaublichem Umfang. Die ohnehin durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken gegen die steuerliche Neuregelung werden auf diese Weise noch verstärkt.

### 3. Verschärfung der steuerrechtlichen Diskriminierung von „Rathausparteien“

Freie (kommunale) Wählergemeinschaften, die sogenannten Rathausparteien, sind formell keine Parteien im Sinne des Parteiengesetzes. Sie bzw. ihre Anhänger und Förderer kamen schon bisher nicht in den Genuß der auf politische Parteien beschränkten einkommensteuerlichen Begünstigung von Spenden und Beiträgen (Abzugsfähigkeit bis zur Höhe von 1 800/3 600 DM im Jahr), obwohl sie im Kommunalbereich mit den Parteien in politischem Wettbewerb stehen. Gleiches gilt nun auch für die Ausweitung der steuerlichen Spendenbegünstigung, welche die Neuregelung 1984 gebracht hat.

<sup>23</sup>) Ebd., S. 200.

Gegen den Ausschluß der Freien Wählergemeinschaften und ihrer Mitglieder und Förderer von den steuerlichen Parteienprivilegien sind schon bisher von der staatsrechtlichen Literatur und der Rechtsprechung erhebliche Bedenken wegen Verletzung des strengen Gleichheitssatzes geltend gemacht worden<sup>24</sup>). Das Ausmaß der Diskriminierung und damit das Gewicht der verfassungsrechtlichen Bedenken müssen sich noch erhöhen, nachdem nunmehr die steuerliche Begünstigung von Spenden und Beiträgen massiv ausgeweitet und in vollem Umfang auch auf die Spenden von Körperschaften erstreckt worden ist.

Ähnlichen Bedenken begegnen der Ausschluß der Freien Wählergemeinschaften von der Gemeinnützigkeit im Sinne der Abgabenordnung und die Beschränkung der Körperschaft- und der Vermögensteuerbefreiung auf Parteien.

### 4. Beschränkung der „Globalzuschüsse“ auf die vier Stiftungen der etablierten Parteien

Die „Globalzuschüsse zur gesellschaftlichen und demokratischen Bildungsarbeit“ aus dem Einzelplan des Bundesministeriums des Inneren sind beschränkt auf die vier Stiftungen der CDU (Konrad-Adenauer-Stiftung), der CSU (Hanns-Seidel-Stiftung), der FDP (Friedrich-Naumann-Stiftung) und der SPD (Friedrich-Ebert-Stiftung). Die Globalzuschüsse haben quantitativ erhebliches Gewicht. Von ursprünglich 9 Mio. DM im Jahre 1967 sind sie bis 1983 auf über 83 Mio. DM aufgestockt worden. Da die Stiftungen die Parteiarbeit vielfach unterstützen, bedeutet der Ausschluß anderer Parteien (etwa der Grünen) eine Diskriminierung, die — unter dem Gesichtspunkt des strengen Gleichheitssatzes — verfassungsrechtlich kaum Bestand haben dürfte und deren Verfassungswidrigkeit in der Literatur auch aufgezeigt worden ist<sup>25</sup>).

<sup>24</sup>) H. H. v. Arnim, a. a. O. (Anm. 1), S. 89ff. m. w. N.; Schmidt-Jortzig, Deutsches Verwaltungsblatt, 98 (1983), S. 773, 778.

<sup>25</sup>) H. H. v. Arnim, a. a. O. (Anm. 1), S. 114ff.

## V. Verbot der direkten Parteienfinanzierung

Das Bundesverfassungsgericht hat direkte staatliche Zahlungen an die Parteien grundsätzlich untersagt und lediglich die Erstattung der notwendigen Kosten eines angemessenen Wahlkampfes verfassungsrechtlich zugelassen<sup>26</sup>). Eine Pauschalierung darf erfolgen. Diese muß sich jedoch an den tatsächlich anfallenden Kosten (soweit diese notwendig und angemessen sind) orientieren.

Die Neuregelung 1984 bringt eine Erhöhung der Wahlkampfkostenerstattung. Dies geschieht auf mehreren Wegen: Für die Bundestagswahl vom März 1983 erfolgt rückwirkend eine Erhöhung der bisherigen Pauschale von 3,50 DM pro Wahlberechtigten um 1 DM. Für die Wahl zum Europaparlament 1984 wird die Pauschale von 3,50 DM auf 5 DM erhöht. Eine entsprechende Anhebung ist für die kommenden Bundestagswahlen vorgesehen, was schon im Jahre 1984 zu einer Erhöhung der Abschlagszahlungen führt. Daraus ergeben sich für den Bund für 1983 und 1984 — laut Vorblatt des Gesetzentwurfs in der Fassung der Beschlußempfehlung des Innenausschusses des Bundestags — Mehrausgaben (und entsprechende Mehreinnahmen der Parteien) von 154 Mio. DM.

Die Erhöhung der Pauschale für Bundestagswahlen hat zugleich zur Folge, daß z. B. auch für die im Frühjahr 1984 anstehenden Landtagswahlen in Baden-Württemberg eine Wahlkampfkostenerstattung von 5 DM pro Wahlberechtigten bezahlt wird, da die Landesregelung auf den für Bundestagswahlen geltenden Betrag verweist (es sei denn, die landesgesetzliche Vorschrift würde geändert)<sup>27</sup>).

Beurteilt man die Erhöhungen nach dem Grundsatz, daß auch eine Pauschalierung sich an den tatsächlich anfallenden Kosten (soweit diese notwendig und angemessen sind) orientieren muß, so erscheint vor allem die Erhöhung der Pauschale für die *Europawahl* 1984

bedenklich. Im ursprünglichen Gesetzentwurf der Koalitionsfraktionen vom Juni letzten Jahres war denn auch eine solche Erhöhung noch nicht vorgesehen. Es ist unter Kennern ein offenes Geheimnis, daß die Kostenerstattung bei der letzten Europawahl weit überhöht war. Vieles spricht dafür, daß dies — jedenfalls nach der nunmehrigen Erhöhung — auch bei der Europawahl 1984 der Fall sein wird. Entsprechende Bedenken bestehen hinsichtlich der „automatischen“ Erhöhung der Kostenerstattung etwa für die *Landtagswahl in Baden-Württemberg* im Frühjahr dieses Jahres. Die *Kommission* war noch davon ausgegangen, für Landtagswahlen sei die Notwendigkeit für eine Erhöhung nicht dargetan<sup>28</sup>). *Heino Kaack* hat als Mitglied der *Kommission* die „automatische“, an die Erhöhung der Bundespauschale gekoppelte Anhebung von Landespauschalen erst kürzlich als „untragbar“ bezeichnet<sup>29</sup>).

Verfassungsrechtlich problematisch sind auch die schon erwähnten „Globalzuschüsse zur gesellschaftlichen und demokratischen Bildungsarbeit“, welche die Stiftungen der vier etablierten Bundestagsparteien aus dem Einzelplan des Bundesinnenministeriums erhalten. Diese Zahlungen stellen einen Ersatz für die den Parteien früher gewährten, vom Bundesverfassungsgericht aber untersagten Zahlungen für die politische Bildungsarbeit dar. Es ist kein Zufall, daß unmittelbar, nachdem das Bundesverfassungsgericht die Finanzierung der Parteien für ihre politische Bildungsarbeit aus öffentlichen Kassen verboten hatte, den Stiftungen öffentliche Mittel für die politische Bildung aus dem Bundeshaushalt gewährt wurden, die sich in der Folgezeit rasch vermehrt haben. Es ist ebenfalls kein Zufall, daß eine der Stiftungen, die Hanns-Seidel-Stiftung der CSU, erst in Reaktion auf die restriktive Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und die Entstehung des Parteiengesetzes gegründet wurde. Berücksich-

<sup>26</sup>) BVerfGE 20, 56 (97ff., 114ff.); 52, 63 (84). Dazu Näheres bei H. H. v. Arnim, a. a. O. (Anm. 1), S. 36 ff.

<sup>27</sup>) Zur verfassungsrechtlichen Problematik solcher dynamischer Verweisungen vgl. W. R. Schenke, Neue Juristische Wochenschrift, 33 (1980), S. 743 mit weiteren Nachweisen.

<sup>28</sup>) Bericht, a. a. O. (Anm. 3), S. 210 f.

<sup>29</sup>) H. Kaack, Vortrag vor der Deutschen Vereinigung für Parlamentsfragen am 22. 6. 1983, Stenogr. Niederschrift, S. 4, 16 i.)

tigt man, daß zwischen diesen Stiftungen und den Mutterparteien in erheblichem Umfang die Möglichkeit der Aufgabenverlagerung besteht, so stellt sich die Frage, ob die genannten Globalzuschüsse nicht eine unzulässige Umgehung des verfassungsgerichtlichen Verbots der direkten staatlichen Parteienfinanzierung darstellen<sup>30)</sup>. Die durch die Neuregelung 1984 nunmehr eingeführte Bestimmung, daß der Vorsitzende und der Schatzmeister einer Partei keine vergleichbaren Funktionen in der politischen Stiftung dieser Partei ausüben dürfen, reicht schwerlich aus, um die Problematik zu entschärfen.

In der Diskussion um die Neuregelung 1984 war weiter umstritten, ob Zahlungen im Rahmen des Chancenausgleichs unter das grundsätzliche Verbot direkter Staatsfinanzierung fallen und unzulässig sind. *Hans-Peter Schneider* hat als Mitglied der *Kommission* versucht, diese Konsequenz unter Hinweis darauf zu vermeiden, der Chancenausgleich sei durch einen besonderen verfassungsrechtlich legitimierenden Grund gerechtfertigt. Er diene nämlich „im Zusammenhang mit der

Spendenregelung“ zur „Herstellung der Chancengleichheit“<sup>31)</sup>.

Es ist natürlich zuzugeben, daß das Bundesverfassungsgericht zum Chancenausgleich noch nicht hat Stellung nehmen können, da es sich um einen neuentwickelten Vorschlag der *Kommission* handelt. Die Frage, ob der Chancenausgleich als Element eines neuen Systems der Parteienfinanzierung gerechtfertigt werden könnte, ist aber schon deshalb von vornherein zu verneinen, weil die Chancenausgleichsregelung nicht geeignet ist, die verfassungswidrige Ungleichbehandlung der Bürger bei der politischen Einflußnahme zu heilen; die Chancenausgleichsregelung droht im Gegenteil die durch die prozentuale Abzugsregelung hervorgerufene Ungleichbehandlung der Bürger noch weiter zu vertiefen. Dies wurde oben bereits dargestellt. Hier zeigt sich einmal mehr: Dreh- und Angelpunkt für die verfassungsrechtliche Beurteilung der Neuregelung 1984 ist die steuerliche Regelung. Stellt sie sich als verfassungswidrig heraus, so sind manche anderen Fragen nur noch minderen Ranges.

## VI. Verbot der überwiegenden Staatsfinanzierung

Das Bundesverfassungsgericht hat, um der öffentlichen Parteienfinanzierung eine weitere Grenze zu ziehen, den Grundsatz entwickelt, daß Parteien sich nicht überwiegend aus staatlichen Mitteln finanzieren dürfen, d. h. der Anteil der staatlichen Mittel darf nicht mehr als 50% der Gesamteinnahmen der Parteien ausmachen (50-Prozent-Grenze)<sup>32)</sup>.

In der Tat ist eine übermäßige staatliche Finanzierung der Parteien bedenklich. Sie kann der Etatisierung und Entfremdung der Parteien vom Wählerwillen Vorschub leisten, den Parteien die Erfüllung ihrer Funktion als Mittler zwischen Bürger und Staatsorganen

erschweren<sup>33)</sup> und so leicht auch Parteien- und Staatsverdrossenheit fördern<sup>34)</sup>.

Es ist allerdings umstritten, was bei Berechnung der Staatsfinanzierungsquote zu den staatlichen Mitteln zu zählen ist, welche in die Berechnung einzubeziehen sind. Gehören dazu auch Zahlungen im Rahmen eines Chancenausgleichs (so insbesondere *Josef Isensee*<sup>35)</sup>) oder die Globalzuschüsse an parteinahe Stiftungen, die Sonderzahlungen der Abgeordneten an ihre Parteien oder schließlich die mittelbaren staatlichen Zuwendungen in Form von Steuerverzicht bei Spenden und Beiträgen an Parteien?<sup>36)</sup>

<sup>30)</sup> Dazu eingehender H. H. v. Arnim, a. a. O. (Anm. 1), S. 26 ff., 114 ff.

<sup>31)</sup> H.-P. Schneider, Vortrag vor der Deutschen Vereinigung für Parlamentsfragen am 22. 6. 1983, Stenogr. Niederschrift, S. 21 (26 ff.).

<sup>32)</sup> BVerfGE 20, 56 (102); 52, 63 (85). Vgl. dazu auch H. H. v. Arnim, a. a. O. (Anm. 1), S. 36 f., 96, 131 ff.

<sup>33)</sup> So vehement schon K. Jaspers, *Wohin treibt die Bundesrepublik?*, München 1966, S. 128 ff., 135 f.

<sup>34)</sup> R. Zundel, *Das verarmte Parlament*, München 1980, 47 ff.

<sup>35)</sup> J. Isensee, *Stenograph. Protokoll*, a. a. O. (Anm. 5).

<sup>36)</sup> Dazu H. H. v. Arnim, *Aktuelle Probleme der Parteienfinanzierung*, Wiesbaden 1983 (Reihe „Stel-

Die Neuregelung 1984 rechnet zu den *staatlichen Zahlungen* im Sinne der 50-Prozent-Grenze allein die Wahlkampfkostenerstattung. Dies ist eine denkbar enge Interpretation. Ob sie *zu eng* ist, wird das Bundesverfassungsgericht abschließend zu entscheiden haben; es wird dabei dem bisher noch recht vagen Verbot der überwiegenden Parteienfinanzierung konkretere Konturen geben müssen.

Umgekehrt wird in der Neuregelung die Bezugsgröße, nämlich die *Gesamteinnahmen* der Parteien, denkbar *weit* interpretiert. Im Gesetzentwurf der Koalitionsfraktionen war noch vorgesehen, daß Krediteinnahmen nicht

einbezogen werden. Der Staatsanteil sollte nicht mehr als 50 v. H. der laufenden Einnahmen ausmachen dürfen. Die Neuregelung ist davon abgegangen. (Krediteinnahmen werden nunmehr zwar in der Einnahmereknung nicht mehr gesondert ausgewiesen; sie fallen aber unter den Posten „sonstige Einnahmen“, die in die Berechnung einbezogen werden.) Auf die Weise haben die Parteien es nunmehr in der Hand, durch vermehrte Kreditaufnahme eine sonst drohende Überschreitung der 50-Prozent-Grenze zu verhindern. Damit wird in derartigen Situationen geradezu ein Anreiz für die Parteien in das Gesetz eingebaut, Kredite aufzunehmen, die sie in Wahrheit gar nicht brauchen.

## VII. Sonderbeiträge von Abgeordneten

Die verfassungsrechtliche Beurteilung der Sonderbeiträge muß von der Feststellung des Bundesverfassungsgerichts im Diätenurteil ausgehen, daß die Abgeordnetenentschädigung nicht einer Mitfinanzierung der politischen Parteien dienen darf<sup>37)</sup>. Welche Konsequenzen sich daraus für die verfassungsrechtliche Zulässigkeit derartiger Sonderbeiträge ergeben, ist im Schrifttum umstritten geblieben. Teilweise wird behauptet, die Sonderbeiträge seien ebenso unproblematisch wie sonstige satzungsmäßige Zahlungen, die Abgeordnete an irgendwelche beliebigen Vereine leisten, in die sie freiwillig eingetreten sind und aus denen sie jederzeit auch wieder austreten können<sup>38)</sup>. Diese Betrachtungsweise übersieht aber, daß Abgeordnete auf ihre Partei faktisch angewiesen sind, insbesondere wenn es um die Kandidatenaufstellung bei Neuwahlen geht. Sonderbeiträge an Parteien erfolgen nur scheinbar freiwillig; in Wahrheit kann sich ihnen kein Abgeordneter entziehen, ohne seine politische Karriere zu gefährden. Der Sonderbeitrag an die Partei stellt de facto also eine finanzielle Hypothek dar, die

auf dem Abgeordnetenstatus ruht und die die Mittel verringert, welche dem Abgeordneten für die Zwecke verbleiben, denen die Entschädigung allein dienen soll: der Alimantation des Abgeordneten und seiner Familie und der Abdeckung des mandatsbedingten Mehraufwandes.

Darin, daß die Zahlungen nicht wirklich freiwillig, sondern unter faktischem Zwang erfolgen, weil die Abgeordneten sich ihnen nicht entziehen können, ohne ihre Wiederaufstellung durch die Partei zu gefährden, liegt auch der Unterschied zu Parteispenden, die etwa Laufbahnbeamte leisten und auch leisten dürfen.

Die Auferlegung einer solchen finanziellen Hypothek widerspricht Art. 48 Abs. 3 Satz 1 GG, der den Abgeordneten eine angemessene, d. h. aber auch: eine nicht zu geringe, Entschädigung verschaffen will, um möglichen Abhängigkeiten der Abgeordneten, nicht zuletzt von ihrer Partei, wenigstens in wirtschaftlich-finanzieller Hinsicht, entgegenzuwirken<sup>39)</sup>. Diesem Sinn des Art. 48 Abs. 3 Satz 1 GG läuft es zuwider, wenn die Parteien — in Ausnutzung der Abhängigkeit der Abgeordneten von ihnen — Sonderbeiträge fest-

lungennahmen“ des Karl-Bräuer-Instituts des Bundes der Steuerzahler), S. 18ff. mit weiteren Nachweisen

<sup>37)</sup> BVerfGE 40, 296 (316).

<sup>38)</sup> So J. Henkel, Die Öffentliche Verwaltung, 30 (1977), S. 350 (354f).

<sup>39)</sup> H. H. v. Arnim, Zweitbearbeitung des Art. 48 GG im Bonner Kommentar, Hamburg 1980, RN 10.

legen, die die verbleibende Entschädigung erheblich verringern und dadurch deren Zweckerfüllung beeinträchtigen. Sonderbeiträge der Abgeordneten an ihre Partei sind deshalb mit dieser Verfassungsvorschrift nicht vereinbar und von Verfassungen wegen verboten. Entsprechende Satzungsbestimmungen sind nichtig. Auch ohne derartige Bestimmungen dürfen die Parteien keine solchen Zahlungen von den Abgeordneten aufgrund ihres besonderen Status verlangen oder entgegennehmen. Dem entspricht es, wenn § 27 Abs. 2 des Abgeordnetengesetzes von Niedersachsen bestimmt, daß Abgeordnete „niemandem Zuwendungen mit Rücksicht auf ihr Mandat“ machen dürfen. Gleiches gilt auch im Bund schon aufgrund des Art. 48 Abs. 3 Satz 1 GG. Es würde aber der Klarstellung dienen, wenn eine dem § 27 Abs. 2 Abgeordnetengesetz Niedersachsen entsprechende Regelung auch im Bund eingeführt würde.

Die Stellungnahme der *Kommission* zu dieser Problematik war widersprüchlich<sup>40)</sup>. Einer-

seits erkannte sie, daß die Sonderzahlungen von Abgeordneten an ihre Partei verfassungswidrig sind, und verlangte ihre Beseitigung. Andererseits beschränkte sie sich darauf, eine Streichung des bisherigen § 24 Abs. 2 Nr. 2 PartG vorzuschlagen, der „Beiträge der Fraktionsmitglieder“ als eine eigene, in den Rechenschaftsberichten gesondert auszuweisende Einnahmeart nannte. Wie sehr dieser Vorschlag (den auch der Gesetzgeber übernommen hat) nur formal-äußerlich war, zeigt sich daran, daß die *Kommission* selbst davon ausging, daß auch in Zukunft „die Parteien möglicherweise im Falle der Streichung dieser gesetzlichen Vorschrift entsprechende Spendenerwartungen gegenüber Mandats- und Amtsträgern, etwa in ihren Satzungen, festlegen werden. Ein gewisser Druck auf diesen Personenkreis (werde) also voraussichtlich bestehen bleiben“<sup>41)</sup>. Die Frage, ob solche Satzungsbestimmungen nicht ihrerseits verfassungswidrig und nichtig sind, wurde von der *Kommission* nicht behandelt. Eben dies ist aber, wie dargelegt, der Fall.

## VIII. Publizität der Parteienfinanzen

### 1. Öffentlichkeit der Ausgaben und des Vermögens der Parteien

Nach der Neuregelung 1984 haben die Parteien nicht nur über ihre Einnahmen öffentlich Rechenschaft zu geben, wie dies bisher schon der Fall war, sondern auch über die Verwendung ihrer Mittel und über ihr Vermögen. Dies wird durch eine Änderung des Art. 21 GG und der entsprechenden Vorschriften des Parteiengesetzes klargestellt<sup>42)</sup>. Erwähnt wurde bereits die weitere Regelung, welche die steuerliche Absetzbarkeit von Großspenden über 20 000 DM von der Veröffentlichung des Namens des Spenders und des Betrags der Spende abhängig macht. Da-

durch wird Druck auf die Einhaltung der schon bisher bestehenden speziellen Publizitätspflicht ausgeübt.

### 2. Einschränkung der Aussagekraft der Einnahmerekchnung

So begrüßenswert diese Neuerungen an sich erscheinen, so betroffen macht es doch, daß gleichzeitig die Aussagekraft der öffentlichen Einnahmerekchnung gegenüber dem bisherigen Rechtszustand erheblich verringert werden soll. Sie wird nach neuem Recht im Regelfall keinen Aufschluß mehr über die im Berichtsjahr *neu aufgenommenen Kredite* geben. Auch die *Sonderbeiträge*, welche Fraktionsmitglieder an ihre Parteien entrichten (jährlich ca. 40 Mio. DM), sollen unter den Einnahmeposten nicht mehr gesondert aufgeführt werden.

Damit werden zwei gerade besonders prekäre Einnahmeposten kaschiert. Dieser Rückschritt gegenüber der bisherigen Gesetzes-

<sup>40)</sup> Bericht, a. a. O. (Anm. 3), S. 187.

<sup>41)</sup> Ebd., S. 188.

<sup>42)</sup> Genau genommen ergab sich die Pflicht auch zur Publizität der Ausgaben und des Vermögens bereits de constitutione lata aus der zeitgerechten Interpretation bestimmter Verfassungsgrundsätze. Dazu H. H. v. Arnim, a. a. O. (Anm. 1), S. 65ff., 98ff.; H.-P. Schneider, a. a. O. (Anm. 31), S. 22.

lage ist verfassungsrechtlich anfechtbar. Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG verlangt in alter wie in neuer Fassung die öffentliche Rechenschaftslegung über die Herkunft der Mittel. Dies setzt, wie allgemein anerkannt, zumindest eine Aufgliederung der Einnahmen der Partei nach ihren Hauptkategorien voraus<sup>43</sup>). Zu den Hauptkategorien der Einnahmen gehören aber auch die Einnahmen aus Krediten und (bis zu ihrer an sich erforderlichen Unterbindung) die Sonderbeiträge von Abgeordneten. Die in Zukunft erforderliche Vermögensrechnung kann keinen Ersatz für den Ausweis der Krediteinnahmen geben, weil sie nur den Schuldenstand am Jahresende, nicht aber die Kreditaufnahme während des Berichtsjahres angibt<sup>44</sup>).

### 3. Angabe der Gläubiger von Parteien

Im Zusammenhang mit der Gewährung von *Spenden* an Parteien wurde früher die Frage diskutiert, ob das Offenlegungsgebot des Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG nur die Aufgliederung nach den Hauptkategorien der Einnahmen verlangt oder darüber hinaus auch die *individuelle Herkunft* jedenfalls von größeren Einzeleinnahmen der Parteien angegeben werden muß<sup>45</sup>). Der Wortlaut, der Sinn und die Entstehungsgeschichte des Offenlegungsgebots sprechen für die letztere Alternative. § 25 PartG sieht denn auch schon nach bisherigem Recht vor, daß dann, wenn die von einem einzelnen Spender herrührende Summe in einem Kalenderjahr mehr als 20 000 DM beträgt, Name und Anschrift des Spenders sowie die Gesamthöhe der Spende im Rechenschaftsbericht zu verzeichnen sind. Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG und der ihn konkretisierende § 25 PartG sollen für den Wähler transparent machen, welche Gruppen, Verbände und Privatpersonen finanziell hinter den Parteien stehen<sup>46</sup>).

<sup>43</sup>) Grundlegend: Rechtliche Ordnung des Parteiwesens, Bericht der vom Bundesminister des Innern eingesetzten Parteienrechtskommission, Frankfurt 1958<sup>2</sup>, S. 181 ff.

<sup>44</sup>) Den abweichenden Ausführungen im Bericht des Innenausschusses, a. a. O. (Anm. 6), S. 5, kann nicht zugestimmt werden. Mittel aus Kreditaufnahme sind schon von Verfassungs wegen Einnahmen der Parteien, über die diese nach Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG Rechenschaft zu geben haben.

<sup>45</sup>) Bericht der Parteienrechtskommission, a. a. O. (Anm. 43), S. 181 ff.

<sup>46</sup>) H. H. v. Arnim, a. a. O. (Anm. 1), S. 98 ff. mit weiteren Nachweisen.

Mit dem Übergang der Parteien zu verstärkter Kreditaufnahme in den vergangenen Jahren stellt sich immer mehr die Frage, ob man die aus Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG folgenden Grundsätze über das Namhaftmachen von Spendern (die auch durch die Änderung der Verfassungsvorschrift nicht berührt werden) auf Einnahmen der Parteien aus *Krediten* übertragen kann. Meines Erachtens ist diese Frage zu bejahen, so daß auch hier — jedenfalls ab einer gewissen Größenordnung — die gleiche Rechtsfolge von Verfassungs wegen unabweisbar ist: Die Kreditgeber müssen unter Angabe der Höhe der Kreditgewährung mit Name und Anschrift im Rechenschaftsbericht genannt werden. Eine dahin gehende Ergänzung des Parteiengesetzes ist um so mehr geboten, als die Abhängigkeit der Parteien von Kreditgebern noch ein ungleich größeres Gewicht erreichen kann als die von Spendern — und das nicht nur bei der Aufnahme des Kredits, sondern etwa auch bei eventuellen Prolongierungsverhandlungen, z. B. nach Ansteigen des Marktinzesses. Gerade hier kommt es für den Wähler nicht nur darauf an zu wissen, *wie hoch*, sondern gerade auch darauf, *bei wem* die Partei sich verschuldet hat. Die für das Namhaftmachen von Spendern geltenden Überlegungen treffen auf Gläubiger also erst recht zu. Die Frage, ob die Kreditgeber mittels ihrer Finanzmacht politischen Einfluß auf die Parteien ausüben *wollen*, ist — genau wie bei Spendern — unerheblich. Es reicht aus, daß die Möglichkeit und Gefahr einer solchen Einflußnahme besteht.

Die *Kommission* hat die Problematik der Abhängigkeit der Parteien von Kreditgebern durch den Vorschlag zu entschärfen versucht, die Zulässigkeit der Kreditaufnahme stark einzuschränken<sup>47</sup>).

Die Neuregelung der Parteienfinanzierung 1984 hat keine der beiden Alternativen aufgegriffen: Weder ist eine Nennung von Kreditgebern in den Rechenschaftsberichten noch eine quantitative Beschränkung der Kreditaufnahme vorgesehen. In bestimmten Fällen gibt die Neuregelung, wie dargelegt, sogar umgekehrt einen Anreiz für die Parteien, Kredite aufzunehmen, die sie eigentlich gar nicht benötigen.

<sup>47</sup>) Bericht, a. a. O. (Anm. 3), S. 180 f.

#### 4. Keine gesetzliche Regelung der Zahlungen an Fraktionen und parteinahe Stiftungen

Publizitätsscheu zeigt man sich auch hinsichtlich derjenigen Zahlungen, welche die Fraktionen und die vier politischen Stiftungen der herkömmlichen Parteien aus dem Bundeshaushalt erhalten. Beide Bereiche gehören zum weiteren Komplex der Parteienfinanzierung. Während die staatlichen Zahlungen, welche Parteien unmittelbar erhalten, zumindest gesetzlich geregelt sind, u. a. im Parteiengesetz, fehlt es für die Zahlungen, die die Bundestagsfraktionen und politischen Stiftungen aus dem Bundesetat erhalten, bisher an einer gesetzlichen Grundlage.

Dies ist verfassungsrechtlich anfechtbar. Das Parlament entscheidet hier — ebenso wie bei der staatlichen Parteienfinanzierung — in eigener Sache. Für solche Fälle hat das Bundesverfassungsgericht mit Recht eine Regelung *durch Gesetz* verlangt<sup>48)</sup>. Denn bei Entscheidungen des Parlaments in eigener Sache ist die Kontrolle durch die Öffentlichkeit, die durch das Gesetzgebungsverfahren ermög-

licht wird, unerlässlich. Mangels gesetzlicher Regelungen der staatlichen Zahlungen an Fraktionen und Stiftungen bedürfen die von Jahr zu Jahr erfolgenden Erhöhungen keiner öffentlichen Rechtfertigung und unterliegen keiner wirksamen öffentlichen Kontrolle.

Die bloße Einstellung der Mittel in den Bundeshaushaltsplan kann eine gesetzliche Regelung nicht ersetzen. Bei den Beratungen des Haushaltsplans erfolgt im Bundestag — anders als im Bericht des Innenausschusses behauptet worden ist<sup>49)</sup> — regelmäßig keine öffentliche Diskussion der genannten Zahlungen; diese konnten denn auch — abseits von der Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit — rasant anwachsen: Die staatlichen Zahlungen an die Fraktionen des Bundestags wuchsen von 300 000 DM im Jahre 1950 über 4,9 Mio. DM im Jahre 1968 auf 48,4 Mio. DM im Jahre 1982. Eine ähnlich starke Zuwachsrate weisen die Zahlungen an politische Stiftungen auf. Allein die Globalzuschüsse, welche aus dem Haushalt des Bundesinnenministeriums fließen, haben sich von 1967 (9 Mio. DM) bis 1982 (83,3 Mio. DM) mehr als verneunfacht.

### IX. Einführung eines „Bürgerbonus“?

Ein Weg, zu einer verstärkten Kontrolle der staatlichen Parteienfinanzierung durch die Allgemeinheit zu gelangen, wäre die Einführung des von der *Kommission* vorgeschlagenen „Bürgerbonus“. Danach soll jeder Wahlbürger bestimmen können, welcher Partei der auf ihn entfallende (aber aus öffentlichen Mitteln zu zahlende) Pauschalbetrag, der ab 1984 5 DM beträgt, zukommen soll. Dieses Bestimmungsrecht soll im Zusammenhang mit Wahlen, aber unabhängig von der Wahlentscheidung ausgeübt werden. Die Wähler hätten nach einer Übergangszeit die Möglichkeit,

durch *Nichtabgabe* ihrer „Finanzstimme“ die öffentlichen Finanzquellen der Parteien zu beschränken. Der Vorschlag geht offenbar von Vorbildern in den Vereinigten Staaten aus.

Ein verstärkter *Einfluß der Bürger* auf die Gewährung von öffentlichen Mitteln an die Parteien wäre im Grundsatz zu begrüßen<sup>50)</sup>. Der Bürgerbonus soll die Parteien wieder an die Bürger heranführen. Dadurch, daß die „Parteien auf das Vertrauen der Bürger bei der Erfüllung ihrer staatspolitischen Aufgaben angewiesen“ bleiben<sup>51)</sup>, soll der vielfach be-

<sup>48)</sup> BVerfGE 40, 296 (316f., 327); H. H. v. Arnim, a. a. O. (Anm. 1), S. 61 ff., 110 ff., 114 ff.; ebenso Kommission, Bericht, a. a. O. (Anm. 3), S. 175, 187. Eine gesetzliche Regelung bloß dem Grunde nach reicht — entgegen der Auffassung der Kommission — allerdings nicht aus. Aus dem Sinn der Notwendigkeit einer gesetzlichen Regelung ergibt sich vielmehr, daß die ziffernmäßigen Beträge im Gesetz genannt werden müssen. Dazu H. H. v. Arnim, a. a. O. (Anm. 36), S. 10.

<sup>49)</sup> Bericht des Innenausschusses, a. a. O. (Anm. 6), S. 6.

<sup>50)</sup> Gewisse Bedenken gegen den Bürgerbonus, insbesondere wegen der in ihm enthaltenen plebiszitären Momente, müßten diskutiert werden, könnten im Ergebnis aber schwerlich durchschlagen. Oder soll eine Mittelgewährung und -verteilung durch die begünstigten Parteien selbst etwa weniger problematisch sein als durch den Souverän, den Bürger, der die Mittel letztlich aufzubringen hat?

<sup>51)</sup> Bericht, a. a. O. (Anm. 3), S. 217.



klagen Bürgerferne und der damit zusammenhängenden Parteien- und Staatsverdrossenheit der Bürger entgegengewirkt werden.

Der Vorschlag hat im Zuge der Neuregelung 1984 kaum Befürworter gefunden. Weder die CDU/CSU noch die SPD oder die FDP haben

Die Neuregelung 1984 enthält insgesamt *keine* grundlegende *Neukonzeption* der Parteienfinanzierung, sondern weitet die bisherigen Formen der direkten und indirekten staatlichen Parteienfinanzierung (durch Wahlkampfkostenerstattung und durch staatlichen Steuerverzicht bei Spenden und Beiträgen an Parteien) quantitativ ganz massiv aus. Die von der *Kommission* als wirkliche Neuerung vorgeschlagene Einführung eines „Bürgerbonus“ ist im Gesetzgebungsverfahren ebensowenig aufgegriffen worden wie die gesetzliche Beschränkung der Kreditaufnahme. Die Ausweitung der Publizität durch Einbeziehung auch der Verwendung der Mittel und des Vermögens der Parteien ist zu begrüßen. Die diesbezügliche Verfassungsänderung stellt jedoch nur eine schon nach bisherigem Recht ohnehin bestehende verfassungsrechtliche Verpflichtung klar.

Die Neuregelung muß im einzelnen am Maßstab der vom Bundesverfassungsgericht ent-

sich bereitgefunden, den Vorschlag zu verwirklichen. Vielmehr haben sie an der bisherigen Form der Wahlkampfkostenerstattung festgehalten und diese lediglich quantitativ angehoben — Symptom für die mangelnde Bereitschaft der Parteien zur Verminderung ihrer Bürgerferne aus eigener Initiative?

## X. Schlußbemerkung

wickelten Grundsätze beurteilt werden, wie dies im vorliegenden Beitrag versucht worden ist. Dies gilt vor allem für die Versuche, die Verfassungswidrigkeit der steuerlichen Spendenbegünstigung durch zusätzliche Sonderregelungen wie den sogenannten Chancenausgleich zu heilen.

Mehr Geld für die Parteien bedeutet auch mehr Macht. Sind die Parteien aber nicht schon jetzt wahrlich mächtig genug? Sicher, Parteien sind wichtig und für die Demokratie unerläßlich. Davon geht auch das Grundgesetz aus. Statt aber, wie es in Art. 21 GG heißt, bei der politischen Willensbildung *mitzuwirken*, scheinen die Parteien immer mehr zu einer Monopolisierung zu streben. Hier gilt es gegenzuhalten. Deshalb sind die verfassungsrechtlichen Schranken der staatlichen Parteienfinanzierung auch in staats- und verfassungspolitischer Hinsicht von kaum zu überschätzendem Gewicht.

# Parteienfinanzierung im internationalen Vergleich

„Die staatliche Parteienfinanzierung ... gibt es in diesem Umfang in keinem vergleichbaren Land.“<sup>1)</sup> Diese Feststellung eines angesehenen Journalisten formuliert die — bis heute — in der öffentlichen Meinung verbreitete Auffassung: Bei der Finanzierung seiner Parteien befindet sich der westdeutsche Teilstaat seit Jahren auf einem Sonderweg. Die ambivalente Formulierung schafft freilich auch Raum für Zweifel. Was genau bildet den Stein des Anstoßes? Die staatliche Parteienfinan-

zierung, ihr Umfang oder der fehlende „Gleichschritt“ mit anderen Ländern? Mit der westlichen Demokratie in Deutschland vergleichbar sind in Europa u. a. Italien, Österreich und Schweden<sup>2)</sup>. Wie die Bundesrepublik Deutschland kennen auch diese drei Staaten erhebliche öffentliche Zuwendungen an die politischen Parteien als Transferzahlungen, die im Sprachgebrauch des politischen Alltags bei anderen Empfängern schlicht Subventionen heißen.

## I. Öffentliche Parteienfinanzierung als Subvention für die Demokratie?

Zu den besonderen Merkmalen der jüngsten Diskussion über Parteienfinanzierung in Deutschland gehören eine Verengung der Perspektive auf die spezifisch deutsche Situation und die übertriebene Fixierung auf verfassungsrechtliche Vorgaben. Die Bedeutung der öffentlichen Parteienfinanzierung als Schnittstelle aktueller Konfliktlagen des politischen Systems „westliche (liberale) Demokratie“ läßt es allerdings dringend geboten erscheinen, die nationale Verengung der Diskussionsperspektive zu überwinden<sup>3)</sup>.

Wesentliches Kennzeichen der modernen Demokratie ist der Parteienwettbewerb. Parteien als freiwillige Organisationen der Aktivbürgerschaft im politischen System Demokratie nominieren Kandidaten und bestreiten

Wahlkämpfe<sup>4)</sup>. Diese Tätigkeit der Parteien erfordert ausreichende Mittel, deren Beschaffung nicht zu Korruption, Abhängigkeit oder Startvorteilen führen darf.

### 1. Demokratie und Parteien im Wandel

Die zum Jahreswechsel vollzogene Änderung des Grundgesetzes bildet den Abschluß eines Verfassungswandels; sie signalisiert Änderungen im demokratischen Alltag ebenso wie im Parteienverständnis. Früher galt es als selbstverständlich, daß die Tätigkeit politischer Parteien vollständig aus privaten Mitteln finanziert wurde: Mitglieder, Aktivisten, Sympathisanten und politische Nutznießer der einzelnen Parteien brachten in großen und kleinen Beträgen die erforderlichen Mittel auf. Diese Form der Geldbeschaffung hatte unterschiedliche Folgen; der Einfluß großer Geldgeber (NSDAP und Schwerindustrie) veranlaßte die Väter des Grundgesetzes, in Art. 21 Abs. 1 das verfassungspolitische Inter-

<sup>1)</sup> R. Zundel, Hochfahrend auf dem Schuldenberg, in: Die Zeit vom 20. April 1979, S. 10.

<sup>2)</sup> Forschungsreisen in diese Länder wurden 1983 durch die Deutsche Forschungsgemeinschaft gefördert.

<sup>3)</sup> Einen Überblick geben: Kh. Z. Paltiel, Campaign Finance: Contrasting Practices and Reforms, in: D. Butler/H.R. Penniman, A. Ranney (Hrsg.), Democracy at the Polls, Washington 1981, S. 138—172; K. H. Naßmacher, Öffentliche Parteifinanzierung in westlichen Demokratien, in: Journal für Sozialforschung, 21 (1981) 4, S. 351—374; K. von Beyme, Parteien in westlichen Demokratien, München 1982, S. 241—261.

<sup>4)</sup> Vgl. A. J. Heidenheimer, Comparative Party Finance: Notes on Practices and Toward a Theory, in: Journal of Politics, 25 (1963) 4, S. 798, und ders., The Major Modes of Raising, Spending and Controlling Political Funds During and Between Election Campaigns, in: A. J. Heidenheimer (Ed.), Comparative Political Finance, Lexington 1970, S. 13.

esse an der Parteienfinanzierung zu markieren: „Die Parteien ... müssen über die Herkunft ihrer Mittel öffentlich Rechenschaft geben.“ Seit dem 1. Januar 1984 fordert das Grundgesetz: „Die Parteien ... müssen über die Herkunft und Verwendung ihrer Mittel sowie über ihr Vermögen öffentlich Rechenschaft geben.“<sup>5)</sup>

Damit wurde die seit Jahren notwendige Schlußfolgerung aus einer ambivalenten verfassungspolitischen Stellung der Parteifinanzierungen gezogen: Einerseits ließ sich bislang argumentieren, das Grundgesetz weise mit seiner verfassungsrechtlichen Anerkennung der politischen Parteien als unverzichtbarem Element westlicher Demokratie in Deutschland auch alle durch Parteiaktivität verursachten Aufwendungen als „Kosten der Demokratie“<sup>6)</sup> dem politischen System (und damit öffentlichen Kassen) zu. Andererseits war die auf Einnahmen beschränkte öffentliche Rechenschaftslegung der Parteien nur sinnvoll, solange die Finanzierung der Parteien ausschließlich aus privaten Mitteln erfolgte.

Wenn heute — wie in fast allen westlichen Demokratien — ein erheblicher Teil der finanziellen Mittel politischer Parteien aus öffentlichen Kassen stammt, ergibt sich verfassungspolitisch der Anspruch auf Rechenschaft gegenüber den Wählern und Steuerzahlern. Vor diesem Hintergrund ist die jüngste Änderung des Grundgesetztextes richtig und überfällig gewesen. Bereits die öffentliche Parteienfinanzierung (seit 1959) zog eine folgerichtige Konsequenz aus der verfassungsrechtlichen Anerkennung der Parteien. Urteile des Bundesverfassungsgerichts zu dieser Materie setzten einen Verfassungswandel ohne Verfassungsänderung in Gang. Die Väter des Grundgesetzes konnten nicht voraussehen, daß für bedeutsame verfassungspolitische Fragen (Parteienfinanzierung) den Interpretationen des Bundesverfassungsgerichts eines Tages größere Bedeutung zukommen werde als dem Wortlaut des Grundgesetzes.

---

<sup>5)</sup> Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. 5. 1949 (BGBl. S. 1); Fünfunddreißigstes Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 22. 12. 1983 (BGBl. I S. 1481).

<sup>6)</sup> A. Heard, *The Costs of Democracy*, Chapel Hill 1960.

Die westdeutsche Verfassung steht, nach dem Willen des Parlamentarischen Rates, zur (nur durch Art. 79 GG eingeschränkten) Disposition der in Bundestag und Bundesrat agierenden Parteienvertreter. Dem Bundesverfassungsgericht kommt nur eine sekundäre Rolle zu: Soweit Verfassungswandel nicht Änderung des Grundgesetzes bewirkt, kann das Gericht durch Auslegung des unveränderten Textes politischen und sozialen Entwicklungen Rechnung tragen oder ihnen Schranken setzen. Diese Aufgabenzuweisung an die genannten Verfassungsorgane (Änderung des Wortlautes durch Bundestag und Bundesrat, Interpretation unveränderter Texte durch Bundesverfassungsgericht) scheint beim Thema Parteienfinanzierung geradezu auf den Kopf gestellt: Das Bundesverfassungsgericht hat durch seine bisherigen Urteile die gesetzgebenden Organe (und ihre tragenden Kräfte, die Parteien) so weit eingeschüchtert, daß bei der Gesetzgebung in Bonn lediglich Vorgaben aus Karlsruhe ausgeführt wurden.

Erst als die Parteien (vertreten durch den Bundesschatzmeister der CDU in seiner Eigenschaft als Finanzminister des Landes Niedersachsen) versuchten, durch eine Klage gegen das von ihnen geschaffene Parteiengesetz den gesetzgeberischen Gestaltungsraum auszuloten, hat das Bundesverfassungsgericht sich diesem Ansinnen entzogen<sup>7)</sup> und im Einklang mit der verfassungspolitischen Aufgabenverteilung bzw. in selbstkritischer Würdigung seiner bislang wegweisenden Rolle den politischen Gestaltungsauftrag der in Bundestag und Bundesrat agierenden Parteienvertreter betont. Dennoch hält sich die gerade in Kraft getretene Neuregelung der Materie — ungeachtet der Erfahrungen in anderen Ländern — ausschließlich im Rahmen der Vorgaben aus früheren Verfassungsgerichtsurteilen.

## 2. Erfahrungen anderer Demokratien

Wie in der Bundesrepublik Deutschland erscheint auch in anderen westlichen Demokratien seit Jahren öffentliche Parteienfinanzierung als notwendig, weil das Spannungsfeld

---

<sup>7)</sup> Urteil vom 24. 7. 1979, BVerfGE 52, 63 (82).

zwischen dem Prinzip freiwilliger Mitgliedschaft und den öffentlichen Aufgaben der Parteien auf andere Weise nicht überbrückt werden kann. Zunehmende Verbreitung und wachsende Bedeutung der Parteienfinanzierung aus öffentlichen Mitteln ist in westlichen Demokratien heute nicht mehr Ausnahme, sondern fast Regelfall. Von der öffentlichen Parteienfinanzierung werden Beiträge zur Verminderung der Korruptionsgefahr, zur Kontrolle des Interesseneinflusses, zum Abbau unterschiedlicher Startchancen und zur Sicherung gegen den Kostendruck erwartet.

In Österreich etwa wurde die 1975 eingeführte direkte Organisationssubvention auf geradezu klassische Weise begründet: Gegenüber den steigenden Kosten der Parteitätigkeit, insbesondere im Bereich der Kommunikationsmittel, erwiesen sich die bisherigen Einkommensquellen zunehmend als unzureichend. Eine Lösung für dieses — auch in anderen Ländern konstatierte — Dilemma bot die öffentliche Finanzierung. Die amerikanische Dependence Puerto Rico (1957), die Bundesrepublik Deutschland (1959) und die kanadische Provinz Quebec (1963) gehörten diesbezüglich zu den Pionieren. Inzwischen stellen die beiden großen Demokratien Nordamerikas ebenso wie Schweden, Italien und Österreich in unterschiedlichen Formen aus ihren Budgets regelmäßig erhebliche Mittel für die Parteitätigkeit bereit.

Zugleich haben viele Demokratien ihre „Regeln der Machtbewerbung“<sup>8)</sup> im letzten Jahrzehnt (insbesondere im Hinblick auf die Transparenz der Parteifinanzien) z. T. erheblich modernisiert. Freilich sind die Erfahrungen dieser Länder bei der in Deutschland gerade beschlossenen Regelung einer verfassungspolitischen Gestaltungsaufgabe wenig beachtet worden.

Gerade die international vergleichende Betrachtung kann unterschiedliche Verfahren der öffentlichen Parteienfinanzierung, Kostenkontrolle und Rechenschaftslegung einer

empirisch fundierten Würdigung zugänglich machen. Für eine umfassend angelegte international vergleichende Betrachtung stehen freilich bislang weder ausreichende Informationen über Einnahmen und Ausgaben der Parteien noch hinreichend verlässliche Maßstäbe (z. B. Ausgaben pro Kopf) zur Verfügung. Der Finanzbedarf einzelner Parteien wird bereits durch die Größe des Landes und die Zahl der bei allgemeinen Wahlen zu besetzenden Ämter, die Kosten innerparteilicher Nominierungswettbewerbe und die Dichte der Parteiorganisation wesentlich beeinflusst. Auch die technische Abwicklung von Wahlen, die Organisation der elektronischen Massenmedien, Rolle und Selbstverständnis der nationalen Parlamente, Verwaltungsstrukturen und die Existenz parteinaher Institutionen wirken sich auf den Umfang der Parteitätigkeit aus.

Unbestreitbar erscheint, daß die Parteitätigkeit für moderne Gesellschaften ebenso unverzichtbar ist wie etwa die freie Wohlfahrtspflege<sup>10)</sup>. Beide liegen im öffentlichen Interesse, stiften Nutzen für die Allgemeinheit, sind also prinzipiell zuschlußwürdig. Dennoch verbinden sich mit der öffentlichen Parteienfinanzierung nicht nur Vorteile, sondern auch Risiken und Nachteile für die jeweils betroffene Demokratie.

### 3. Gefahren öffentlicher Finanzierung

In der tagespolitischen wie in der wissenschaftlichen Diskussion der einzelnen Länder wurde eine Fülle von nachteiligen Auswirkungen einer Parteienfinanzierung durch direkte, nicht zweckgebundene Zahlungen aus öffentlichen Kassen (Finanzhilfen, Subventionen) benannt, die sich regelmäßig unter der Generalklausel „Stützung des Status quo gegenüber politischen Innovationen“ zusammenfassen läßt. Status-quo-orientierte Kräfte sind gleichermaßen inner- wie zwischenparteilich wirksam<sup>11)</sup>. Die empirisch fundierte Würdigung solcher Gefahren verknüpft die Wirkungen der öffentlichen Parteienfinanzie-

<sup>8)</sup> Report of the Committee on Financial Aid to Political Parties (Houghton-Report), Cmnd. 6601, London 1976, S. 321.

<sup>9)</sup> R. Wildenmann, Gutachten zur Frage der Subventionierung politischer Parteien aus öffentlichen Mitteln, Meisenheim 1968, S. 70.

<sup>10)</sup> So bereits Th. Eschenburg, Probleme der modernen Parteienfinanzierung, Tübingen 1961, S. 13ff.

<sup>11)</sup> Vgl. Kh. Z. Paltiel, The Impact of Election Expenses Legislation in Canada, Western Europe, and Israel, in: H. E. Alexander (Ed.), Political Finance, Beverly Hills 1979, S. 15ff.

rung auf einzelne Parteien und das jeweilige Parteiensystem mit Konzepten wie Partizipation, Legitimierung, Identifikation, Zentralisierung oder Bürokratisierung. Hier sollen zur Illustration wenigstens einige Hypothesen angeführt werden:

Solange die Tätigkeit politischer Parteien durch knappe Finanzmittel begrenzt bleibt, werden Parteien sich entweder (mit den Risiken von Korruption, Skandal und Wahlniederlage) um eine Erweiterung ihres Ressourcenrahmens oder um eine Beschränkung ihrer Aktivität auf besonders Wesentliches bemühen. Die Bereitstellung öffentlicher Mittel beseitigt diese Ressourcenschranke, da die Parteien im Wege der „Selbstbedienung“ die Subventionen für ihre Tätigkeit jederzeit beliebig erhöhen können. Die mit geringen Anstrengungen für die Funktionäre verbundene öffentliche Parteienfinanzierung hat wesentlich zur „Kostenexplosion“ bei den Wahlkämpfen und dem erheblichen Ausbau der hauptberuflich tätigen Parteiorganisation beigetragen.

Kaack konstatiert einen „Kreislauf der *Entfremdung*“, als dessen Ursachen er die „Professionalisierung der politischen Funktionsträger“, den Wettbewerb der Volksparteien im „Kampf um Marktanteile“ und eine Anspruchshaltung der Wählerschaft „bei gleichzeitiger Abstinenz von politischem Engagement“ ausmacht<sup>12)</sup>. Eine Parteiorganisation, die früher auf viele kleine Zuwendungen (Mitgliedsbeiträge, Spenden, Eintrittsgelder bei Veranstaltungen) oder freiwillige Mitarbeit ihrer Anhänger angewiesen war und des-

halb engen Kontakt mit ihnen halten mußte, kann sich bei sicherer Finanzierung aus öffentlichen Mitteln stärker von den Merkmalen einer freiwilligen politischen Organisation entfernen. Innerhalb der einzelnen Partei stärkt öffentliche Parteienfinanzierung (insbesondere jede Transferzahlung an die Parteizentrale) die jeweilige Mehrheit gegenüber Minderheiten, den zentralen Apparat gegenüber lokalen Funktionären, die Hauptamtlichen gegenüber den Ehrenamtlichen<sup>13)</sup>.

Im zwischenparteilichen Wettbewerb begünstigt öffentliche Finanzierung die Apparatparteien gegenüber den Komiteeparteien, die großen Parteien gegenüber kleineren und die etablierten gegenüber neuen Parteien. Gerade die Begünstigung etablierter Parteien wäre eine besondere Gefahr für den Parteienwettbewerb als zentrales Mittel politischen Wandels im demokratischen Prozeß: Neue Parteien werden nicht ernsthaft ermutigt; im Gegenteil, ihnen werden zusätzliche Hindernisse in den Weg gelegt<sup>14)</sup>.

In der durch verfassungsrechtliche Erwägung bestimmten Erörterung über das deutsche Parteienfinanzierungsgesetz hat neben dem Spannungsverhältnis zwischen der notwendigen Chancengleichheit und einer großzügigen Steuerbegünstigung von Spenden auch die Frage einer überwiegenden Staatsfinanzierung der Parteien eine besondere Rolle gespielt. Normative Grundlage aller damit verbundenen Vorbehalte ist die Befürchtung, die Parteien könnten sich aus der Abhängigkeit von privaten Geldgebern befreien und dafür vom Staat abhängig werden.

## II. Abhängigkeit vom Staat — Juristisches Phantom oder politisches Risiko?

Auf den ersten Blick wirkt der Gedanke absurd, die Parteien könnten von einzelnen Staatsorganen oder gar von dem nur durch solche Staatsorgane handelnden Rechtssubjekt „Staat“ abhängig werden. Da der Staat als die politische Organisation aller Bürger verstanden werden kann und die Parteien durch ihre vom Volk legitimierten Vertreter die

Staatsorgane besetzen, erscheint die Identität zwischen Staat und Parteien in westlichen

<sup>13)</sup> Vgl. Kh. Z. Paltiel, a. a. O. (Anm. 11), S. 28, 33, 35, und D. Leonard, *Contrasts in Selected Western Democracies: Germany, Sweden, Britain*, ebd. S. 51, 63.

<sup>14)</sup> So etwa die Einschätzung für Kanada von F. L. Seidle und Kh. Z. Paltiel, *Party Finance, the Election Expenses Act, and Campaign Spending in 1979 and 1980*, in: H. R. Penniman (Ed.), *Canada at the Polls, 1979 and 1980*, Washington 1981, S. 279; ähnlich für andere Länder: Kh. Z. Paltiel, a. a. O. (Anm. 11), S. 26, 37f; D. Leonard, ebd., S. 63.

<sup>12)</sup> H. Kaack, *Die Finanzen der Bundestagsparteien von 1968 bis 1975*, in: H. und U. Kaack (Hrsg.), *Parteien-Jahrbuch*, Meisenheim 1978, S. 296.

Demokratien soweit vorangetrieben, daß für eine Diskussion über die Abhängigkeit der Parteien vom Staat kein Raum bleibt. Den erläuternden Hintergrund bildet eine traditionelle Besonderheit der deutschen Staats- und Rechtslehre.

### 1. Rechtsdogmatische Ableitung

Die durch öffentliche Parteienfinanzierung drohende „Staatsabhängigkeit“ oder „Verstaatlichung“ wurde erkannt, als das Bundesverfassungsgericht Gründe suchte, um der unkontrollierten Budgetfinanzierung der Parteien ein Ende zu setzen. Abweichend von seiner bis dahin durch Leibholz und dessen Lehre vom Parteienstaat geprägten Rechtsprechung erneuerte das Gericht den Gedanken einer prinzipiellen Trennung zwischen Staat und Gesellschaft: Die Parteien sind „frei gebildete, im gesellschaftlich-politischen Bereich wurzelnde Gruppen, dazu berufen, ... in die Bereiche der institutionalisierten Staatlichkeit hineinzuwirken ... Das Verfassungsgebot der grundsätzlich staatsfreien und offenen Meinungs- und Willensbildung vom Volk zu den Staatsorganen wehrt ... jede staatlich institutionelle Verfestigung der Parteien ab ... Eine völlige oder auch nur überwiegende Deckung des Geldbedarfs der Parteien aus öffentlichen Mitteln ist nach allgemeiner Ansicht mit dem Grundgesetz nicht zu vereinbaren“<sup>16)</sup>.

„Die eindeutige Zuordnung der Parteien zum Bereich der Gesellschaft, der vom verbindlichen staatlichen Entscheidungshandeln losgelöst ist, nimmt nicht zur Kenntnis, daß das Grundgesetz den historisch begründeten Dualismus von Gesellschaft und Staat in vielfältiger Weise und insbesondere durch die Inkorporation der Parteien in das Verfassungsgefüge überwinden will.“<sup>17)</sup> Die in dieser Frage seit 1966 erstarrte Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist deshalb als

<sup>15)</sup> Vgl. Bericht zur Neuordnung der Parteienfinanzierung, Vorschläge der vom Bundespräsidenten berufenen Sachverständigen-Kommission, Köln 1983, S. 38, 57f., 62, 173f.; Deutscher Bundestag, Drucksache 10/697, S. 2f.

<sup>16)</sup> Urteil vom 19. 7. 1966, BVerfGE 20, 56 (101f.).

<sup>17)</sup> K. H. Hasenritter, Spenden an politische Parteien, in: Verwaltungsrundschau, 25 (1979) 12, S. 433. Zur Auseinandersetzung mit der vermeintlichen „Staatsabhängigkeit“ bereits U. Schleth, Parteienfinanzen, Meisenheim 1973, S. 326 ff.

„Rückfall in die Gedankenwelt des 19. Jahrhunderts“<sup>18)</sup> zu qualifizieren. Um so unverständlicher bleibt es, wenn daraus jene von allen Beteiligten (ohne einen Versuch der politischen Gegenwehr) akzeptierte Verfassungsinterpretation geworden ist, die jetzt erneut eine innovative Modernisierung des deutschen Parteienrechts verhindert hat. Verfassungsrechtliche Auslegungskunst vermochte freilich, aus der im grundsätzlichen verfahrenen Situation einen praktischen Ausweg zu erschließen.

### 2. Kasuistische Lösungsstrategie

Das Bundesverfassungsgericht hält sowohl „jede staatlich-institutionelle Verfestigung der Parteien, als auch die überwiegende Deckung des Geldbedarfs der Parteien aus öffentlichen Mitteln“ für verfassungswidrig<sup>19)</sup>. Die zuerst genannte Schranke konnte rein nominalistisch bewältigt werden: Da die Parteien begrifflich nicht zum „Bereich der institutionalisierten Staatlichkeit“ gehören, kommt dem Grad ihrer Verfestigung als gesellschaftliche Institution keine Bedeutung zu. Zwar haben die Parteien „ihren Tätigkeitsbereich ... fortschreitend erweitert ... Diese Entwicklung vermochte (jedoch — Anm. d. Verf.) nichts an der im Grundgesetz normierten Stellung der politischen Parteien ... zu ändern“<sup>20)</sup>.

Die andere Schranke (überwiegende Finanzierung aus öffentlichen Mitteln) konnte durch juristische Kasuistik operationalisiert, durch entsprechende Gesetzgebung formalisiert und damit verfassungspolitisch weitgehend entschärft werden: Als „überwiegend“ gilt im juristischen Alltag ein Sachverhalt, zu dem im Durchschnitt mehr als die Hälfte (also mindestens 50,1%) der Fälle gehören. Sobald der Anteil öffentlicher Zuwendungen an den Gesamteinnahmen der Parteien im langfristigen Mittel von 49,9 auf 50,1% ansteigt, wird die verfassungsrechtlich bedeutsame „Staats-

<sup>18)</sup> H.-J. Rinck, Der verfassungsrechtliche Status der politischen Parteien in der Bundesrepublik, in: K. D. Bracher u. a. (Hrsg.), Die moderne Demokratie und ihr Recht, Tübingen 1966, 2. Bd., S. 312.

<sup>19)</sup> BVerfGE 20, 56 (102); bekräftigt in: BVerfGE 52, 63 (92, 85).

<sup>20)</sup> Ebd., S. 85.

abhängigkeit" erreicht; solange dieser Fall nicht eintritt, besteht keine Gefahr.

Im Vorfeld der gesetzlichen Neuregelung haben die Sachverständigenkommission und ihr Kritiker von Arnim durch Modellrechnungen belegt, daß dieser Zustand noch nicht oder doch schon erreicht war. In beiden Berechnungen wird die verfassungsrechtlich entscheidende Fünfzig-Prozent-Grenze in der Weise operationalisiert, daß die Autoren den Anteil der öffentlichen Mittel an den von einer Partei in ihren eigenen Rechenschaftsberichten nachgewiesenen Gesamtmitteln bestimmen. Im Ergebnis zeigt sich, daß die deutschen Parteien im Zeitablauf um die vom Verfassungsgericht normierte Grenze pendeln.

Umstritten ist freilich, ob die Abgaben der Mandatsträger sowie die von Parlamentsfraktionen, politischen Stiftungen und parteieigenen Unternehmen durchgeführten Geldbewegungen in die Betrachtung einzubeziehen sind<sup>21)</sup>. Spätestens seit der gesetzlichen Neuregelung fehlen dafür allerdings die erforderlichen Informationen. Jede Berichtspflicht, die materiell nicht alle einer „Konzernbilanz“ vergleichbaren Informationen über die Finanzlage der jeweiligen Partei<sup>22)</sup> einschließt, liefert keine sinnvollen Daten für eine angemessene Bestimmung des Anteils der öffentlichen Finanzierung. Wenn die Fünfzig-Prozent-Grenze ein wichtiges Verfassungsgebot darstellt, dann darf für die Ermittlung der tatsächlichen Werte keine willkürliche Berechnungsgrundlage gewählt werden.

### 3. Realpolitische Probleme

Verfassungspolitisch erweist sich die Fünfzig-Prozent-Grenze nur dadurch als nützlich, daß sie die Parteien einem verfassungsrechtlich abgesicherten Gebot der Mischfinanzierung

<sup>21)</sup> Bericht zur Neuordnung der Parteienfinanzierung, a. a. O. (Anm. 15), S. 120, 133f.; H. H. von Arnim, Parteienfinanzierung, Wiesbaden 1982, S. 120ff.; ders., Zur Neuordnung der Parteienfinanzierung, in: Die öffentliche Verwaltung, 36 (1983) 12, S. 490f.; ders., Aktuelle Probleme der Parteienfinanzierung, Wiesbaden 1983, S. 20.

<sup>22)</sup> Vgl. K.-H. Naßmacher, Parteienfinanzierung — Anstöße für die Kommission des Bundespräsidenten, in: Die Neue Gesellschaft, 29 (1982) 3, S. 280, und ders., Öffentliche Rechenschaft und Parteienfinanzierung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 14—15/82, S. 17.

unterwirft<sup>23)</sup>. Die (neue) gesetzliche Regelung macht dies freilich (vorrangig) zur Auflage für die Gesamtpartei. Dazu ist zunächst festzuhalten, daß in den einzelnen Parteien niemand die Finanzen der Gesamtpartei (und aller ihrer Gliederungen) soweit zu beeinflussen vermag, daß persönliche Verantwortung unterstellt werden kann. Da die Wahlkampfkosten für Bundestagswahlen und Europawahlen zusammen den höchsten Subventionsanspruch begründen, muß der Staatsanteil bei den Finanzen der Parteizentrale (wie in Italien und Schweden — vgl. Tab. 1) am höchsten ausfallen. Eine daraus resultierende Fixierung der Parteizentralen auf die öffentlichen Zuwendungen als einzige Strategie zur Bewältigung finanzieller Probleme ist jedoch verfassungspolitisch keineswegs wünschenswert. Der Hinweis auf die ambivalente Rolle der SPD bei der jüngsten Gesetzgebung mag hier als Beleg ausreichen.

Für eine angemessene Erörterung von Abhängigkeiten, die aus der öffentlichen Finanzierung resultieren, bildet im übrigen der Begriff „Staat“ keinen sinnvollen Bezugspunkt. Durch öffentliche Parteienfinanzierung wird jede einzelne Partei potentiell abhängig

— vom politischen Willen und der finanziellen Situation der mit ihr konkurrierenden Parteien sowie

— von einer skandalisierenden Informationsgebung durch Massenmedien und der emotionalen Aufladbarkeit des demokratischen Massenpublikums.

Paltiel hat zu Recht darauf hingewiesen, daß erst die direkte Parteienfinanzierung auch Oppositionsparteien in den Genuß öffentlicher Mittel gebracht hat; den Regierungsparteien stehen solche Mittel traditionell zur Verfügung (Öffentlichkeitsarbeit der Regierung, Einsatz von Personal und Material der Staatsverwaltung für parteipolitische Zwecke, Reptilienfonds)<sup>24)</sup>. Das Risiko finanzieller Ab-

<sup>23)</sup> Ob dieses Prinzip durch feste Relationen als „das rationale Finanzierungssystem“ (W. Wellner, Parteienfinanzierung, München 1973<sup>2</sup>, S. 115) oder als „goldene Regel der Parteienfinanzierung“ (von Arnim, a. a. O. [Anm. 21], S. 131) hochstilisiert werden sollte, erscheint freilich zweifelhaft.

<sup>24)</sup> Kh. Z. Paltiel auf der Konferenz der Gesellschaft für Kanada-Studien am 22. 10. 1983 in der Universität Oldenburg.

Tab. 1: Öffentliche Finanzierung der Parteizentralen in Westeuropa  
(Anteile der öffentlichen Mittel in % der Gesamteinnahmen)

Land Jahr	Partei							
	Kommunisten	Alternative	Sozialdemokraten	Bauern	Liberalen	Christdemokraten	Konservative	Neofaschisten
<u>Bundesrepublik Deutschland</u>	—	GRÜNE	SPD	—	FDP	CDU	CSU	—
1968		—	77,5		94,0	78,2	65,7	
1969		—	59,0		0,0	35,5	37,1	
1970		—	31,0		20,5	21,6	32,1	
1971		—	40,9		34,2	38,1	79,9	
1972		—	63,5		56,6	50,7	57,6	
1973		—	26,5		15,3	12,1	30,4	
1974		—	51,4		38,1	33,7	57,7	
1975		—	46,3		46,2	50,5	69,6	
1976		—	41,3		34,9	40,5	39,7	
1977		—	21,6		24,7	18,3	28,6	
1978		—	28,1		36,4	26,6	30,6	
1979		98,2	88,7		80,1	84,0	83,7	
1980		88,0	30,7		65,3	34,9	27,7	
1981		31,0	35,9		20,6	18,0	19,1	
1982		78,0	50,7		65,2	52,3	42,9	
<u>Italien</u>	PCI	PR	PSI	—	PRI	DC	—	MSI
1974	44,8	—	58,2		95,4	75,7		79,8
1975	40,5	—	49,4		96,9	63,5		91,9
1976	40,0	61,8	50,3		96,4	64,5		92,7
1977	33,5	51,6	35,2		91,4	63,3		70,9
1978	27,9	79,8	31,9		91,3	50,1		83,5
1979	28,5	80,5	37,1		84,7	59,6		80,9
1980	30,8	87,9	48,6		92,6	61,0		86,3
1981	38,0	93,6	59,1		90,0	60,0		90,5
1982	30,7	90,0	42,3		82,7	66,4		85,4
<u>Österreich</u>	—	—	SPO	—	FPO	OVP	—	—
1975			14,3		(19,2)	25,9		
1976			32,2		55,7	50,6		
1977			28,0		45,4	48,2		
1978			29,0		45,5	43,5		
1979			16,6		26,2	23,8		
1980			23,6		.	25,4		
1981			25,1		.	38,6		
1982			20,9		.	.		
<u>Schweden</u>	VPK	—	S	C	FP	—	M	—
1966	45,0		58,7	80,5	41,6		38,3	
1967	65,9		74,2	93,3	64,8		33,9	
1968	61,7		54,6	94,5	47,3		24,6	
1969	37,1		77,9	87,8	68,4		41,5	
1970	25,0		49,8	82,3	54,4		35,0	
1971	89,5		66,2	91,0	85,5		37,2	
1972	.		64	.	.		36	
1973	.		53	.	83		36	
1974	.		72	.	.		37	
1975	.		64	.	73		42	
1976	.		54	.	.		38	
1977	.		63	.	.		51	
1978	.		61,0	.	70,0		55,9	
1979	69,4		42,9	87,8	61,0		46,4	
1980	77,9		54,2	82,0	62,9		55,7	
1981	.		49,6	77,6	59,8		53,7	
1982	67,4		40,0	69,4	61,3		47,3	

Quellen: Rechenschaftsberichte der Parteien, in: Bundesanzeiger Nr. 196 v. 21. 10. 1969 bis Nr. 213 v. 12. 11. 1983 (Deutschland); Giorgio Pacifici: Il costo della democrazia, Rom 1983, S. 192ff. sowie versch. Tageszeitungen, Januar 1983 (Italien); Rechenschaftsberichte der Parteien in Wiener Zeitungen, Österreichische Monatshefte bzw. Neue Freie Zeitung 1976 bis 1983 (Österreich); Unterlagen des Justizministeriums bzw. der Parteien: Gullan M. Gidlund: Partistöd, Umea 1983, S. 245ff., sowie Dagens Nyheter v. 1. 10. 1967 und Svenska Dagbladet v. 21. 6. 1981 (Schweden).

Anmerkung: Wahljahre in den einzelnen Ländern (nationale Parlamentwahl) sind hervorgehoben. Parteienamen wurden in der landesüblichen Weise abgekürzt.



hängigkeit droht nur Minderheitspartei(en) und ergibt sich erst dann, wenn vor allem die Parlamentsminderheit Geld braucht, etwa um eine angemessene Medienresonanz ihrer politischen Aktivität zu erzeugen, oder wenn Parteien die Mehrheit bilden, die über ausreichende private Geldquellen verfügen<sup>25</sup>). In diesen Fällen zeigt sich, daß die verfassungspolitische Aufgabe (Chancengleichheit) mit dem konkreten Interesse einzelner Parteien, die jeweils *eigenen* Chancen in der politischen Auseinandersetzung (auch finanziell) zu verbessern, in Konflikt gerät.

Vor dem Hintergrund dieser Probleme erscheint es als angemessene Lösungsstrategie, wenn die Parteien in Deutschland, wie auch in Italien, Österreich und Schweden traditionell bestrebt sind, die mit der öffentlichen Parteienfinanzierung zusammenhängenden Parlamentsbeschlüsse nicht nach dem Mehr-

heitsprinzip, sondern einvernehmlich zustande zu bringen. Dadurch wird auch dem Ausstieg einer einzelnen Partei aus der Verantwortung für verfassungspolitisch als notwendig erachtete Beschlüsse zugunsten der tagespolitischen Opportunität vorgebeugt. Andererseits kann so dem (von besonders „kritisch“ eingestellten Medien öffentlichkeitswirksam in Szene zu setzenden) Verdacht einer „Selbstbedienung“ der Parteien zu Lasten der Steuerzahler nicht entgegengewirkt werden. Ein Verfahren, das geeignet ist, willkürliche Maßnahmen zu Lasten politischer Konkurrenten durch deren Einbindung auszuschließen, muß auf die legitimierende Wirkung der demokratischen Mehrheitsentscheidung nach kontroverser Debatte verzichten. Die Bewältigung der mit den Parteifinanzien verbundenen Probleme bleibt auch insoweit eine Optimierungsaufgabe.

### III. Optimierung der Finanzquellen als verfassungspolitische Gestaltungsaufgabe

Akzeptiert man die Notwendigkeit angemessener Mittel für eine erfolgreiche Tätigkeit politischer Parteien in westlichen Demokratien, dann stellt sich die Gestaltung der Parteienfinanzierung letztlich als Optimierungsproblem dar, dessen besondere Schwierigkeit im innovativen Charakter der erforderlichen Regelung liegt. Bislang ist es nämlich keiner westlichen Demokratie gelungen

- Funktionsfähigkeit des Parteiensystems,
- ständige Parteiorganisation mit hauptberuflicher Wahrnehmung von Aufgaben,
- inflationsbedingt steigende Kosten der Parteitätigkeit bei prinzipiell unbegrenztem Aufgabenumfang,
- Unabhängigkeit und Bürgernähe der Parteien sowie
- transparente Beschaffung ausreichender Mittel

<sup>25</sup>) So hat etwa Ronald Reagan — gestützt auf die „direct mail“ Einnahmen seiner Partei — 1980 erwogen, sich der gesetzlichen Ausgabenbegrenzung durch Verzicht auf die öffentliche Wahlkampfkostenpauschale zu entziehen.

durch die (verfassungsgesetzliche) Neuregelung der finanzwirtschaftlichen Aspekte des Parteienwettbewerbs auf Dauer befriedigend miteinander zu verknüpfen.

#### 1. Notwendigkeit und Risiken privater Geldquellen

Wenn die Verfasser des Grundgesetzes von den Parteien öffentliche Rechenschaft über die Herkunft ihrer Mittel forderten, so unterstellten sie — in Übereinstimmung mit den eigenen politischen Erfahrungen und den politischen Verhältnissen ihrer Zeit — die ausschließliche Finanzierung politischer Parteien aus privaten Mitteln. Ganz auf dieser Linie hat die Parteienrechtskommission 1957 folgende Einnahmequellen der Parteien ins Auge gefaßt: Mitgliederbeiträge, Sammlungen, Erträge von Veranstaltungen und Veröffentlichungen, Spenden, Sach- und Dienstleistungen, Einnahmen aus Eigenbetrieben und Parteivermögen, Abführungen der Fraktionsangehörigen<sup>26</sup>).

<sup>26</sup>) Rechtliche Ordnung des Parteiwesens, Bericht der vom Bundesminister des Innern eingesetzten Parteienrechtskommission, Frankfurt 1957, S. 188f.

Eschenburg zog 1961 nur noch vier wesentliche Finanzierungsmöglichkeiten in Betracht: „Beitragsleistungen der Mitglieder, Einkünfte aus Parteivermögen, private Spenden sowie... Zuwendungen aus öffentlichen Mitteln“<sup>27)</sup>. Sieht man von den hier bereits genannten öffentlichen Subventionen ab, dann werden verschiedene Formen des Zugriffs auf private Mittel (der Parteien, ihrer Mitglieder und Anhänger) angeführt. Von diesen Einnahmequellen erscheinen als unproblematisch:

— (freiwillige) Beiträge und Spenden (von natürlichen Personen),

— Überschüsse bei (politischen und gesellschaftlichen) Veranstaltungen der Parteigliederungen,

— Gewinne (aus der regulären Geschäftstätigkeit) von parteieigenen Unternehmen (z. B. Druckereien und Verlage).

Die Zusätze weisen aber bereits auf wichtige Probleme hin; bestimmte Einnahmearten sind nämlich geeignet, das öffentliche Ansehen der Parteien als demokratische Institutionen zu diskreditieren:

— Machen Spenden von Wirtschaftsunternehmen und Verbänden die Parteien geneigter, deren Interessen zu vertreten?

— Sind alle Spenden und Beiträge „freiwillig“ oder gibt es (de facto) Parteisteuern, Ämterkauf bzw. Provisionszahlung?

— Stammen Gewinne von Parteiunternehmen z. T. aus Pseudoaufträgen und Scheingeschäften (Anzeigen, Gutachten, Abonnements)?

— Lassen sich durch Veranstaltungen (ohne Glücksspiele) überhaupt noch nennenswerte Überschüsse erzielen?

Der Versuch, diese Fragen realistisch zu beantworten, führt zu erheblicher Skepsis gegenüber den privaten Quellen der Parteienfinanzierung. Andererseits erfordert vor allem die Unabhängigkeit der Parteien von einseitigen Einflüssen nicht nur eine Orientierung der Ausgaben an den Einnahmen und eine Vielfalt der Finanzquellen, sondern auch den Vorrang der privaten vor der öffentlichen Fi-

nanzierung und den Vorrang der Kleinspenden vor den Großspenden<sup>28)</sup>.

Auch die Sachverständigen-Kommission hält eine „Eigenfinanzierung“ der Parteien (aus Mitgliedsbeiträgen und Spenden) für die „demokratiegemäße“, verfassungspolitisch zu bevorzugende, „optimale Finanzierungsart. Die von der Kommission erwogenen Vorschläge richten sich deshalb vor allem darauf, private Initiativen zur Finanzierung der Parteien freizusetzen und dadurch zugleich eine demokratische Belebung auszulösen“<sup>29)</sup>. Dies soll vor allem durch verstärkte steuerliche Anreize geschehen: Beiträge und Spenden können nach dem neuen Gesetz bis zu DM 1 200 jährlich für jeden Steuerpflichtigen mit 50 % von der Steuerschuld abgezogen werden; zusätzliche Beiträge und Spenden mindern (unter bestimmten Bedingungen) das steuerpflichtige Einkommen von Personen und Körperschaften<sup>30)</sup>.

Hier zeigt sich freilich ein Bruch mit dem von der Kommission formulierten Ziel einer „verstärkten Bürgerfinanzierung“: „Spenden juristischer Personen an Parteien sind weiterhin zulässig“<sup>31)</sup> und verstärkt steuerlich begünstigt — ohne daß es sich hierbei um Bürger der Bundesrepublik oder Deutsche im Sinne des Grundgesetzes handelt. Das Recht der politischen Partizipation bei Wahlen beschränkt sich auf natürliche Personen, das Recht der politischen Artikulation durch Spenden steht auch Aktiengesellschaften zu.

Diese Diskrepanz ist eher finanzwirtschaftlich als verfassungspolitisch zu begründen. Die bisherige Erfahrung der Parteischatzmeister prägt offenbar die Erwartung des Gesetzgebers: kleine Spenden von vielen Geldgebern gelten als unerreichbar; große Summen von wenigen Geldgebern lassen sich durch steuerliche Anreize hervorlocken. Wenn juristische Personen von der Steuerbegünstigung

<sup>28)</sup> Vgl. H. Kaack, Kolloquium der Deutschen Vereinigung für Parlamentsfragen in Bonn (Berichte von H. Klatt in: Das Parlament vom 30. 7. 1983 und Zeitschrift für Parlamentsfragen, 14 (1983), S. 452.

<sup>29)</sup> Bericht zur Neuordnung der Parteienfinanzierung, a. a. O. (Anm. 15), S. 170, 85.

<sup>30)</sup> §§ 34g und 10b EStG, 9 KStG i. d. F. vom 22. 12. 1983 (BGBl. I S. 1577).

<sup>31)</sup> Bericht zur Neuordnung der Parteienfinanzierung, a. a. O. (Anm. 15), S. 4, und der Titel der Thesen (ebd., S. 3).

<sup>27)</sup> Th. Eschenburg, a. a. O. (Anm. 10), S. 25.

ausgeschlossen blieben, müßten ihre Führungskräfte Parteispenden aus dem persönlichen Einkommen oder Vermögen leisten — und genau dieses Engagement für die eigenen politischen Ziele und für die deutsche Demokratie trauen ihnen die Parteien (offenbar aus leidvoller Erfahrung) nicht zu. „Die Begrenztheit der Selbsthilfemöglichkeiten erfordert deshalb zur Aufgabenerfüllung zusätzliche Finanzierungsformen“<sup>32)</sup> — nämlich öffentliche Subventionen.

## 2. Arten öffentlicher Förderung

Eine finanzielle Förderung der Parteien durch öffentliche Mittel erfolgt in den westlichen Demokratien in sehr unterschiedlichen Formen. Neben direkten öffentlichen Zuwendungen an die Parteien findet sich eine Vielzahl von indirekten Subventionen: Das Problem der Abgrenzung zwischen den allgemeinen Kosten der Demokratie und den spezifischen Aufwendungen für politische Parteien stellt sich bereits bei den Einkommen und der Amtsausstattung von Berufspolitikern. Da diese Personengruppe gleichermaßen öffentliche Ämter wahrnimmt und parteipolitische Funktionen ausübt, erscheint eine Zuordnung der damit verbundenen öffentlichen Aufwendungen zu den Kosten des Staatsapparates bzw. der öffentlichen Verwaltung im engeren Sinne ebenso möglich wie ihre Einschätzung als Kosten der Parteitätigkeit<sup>33)</sup>.

Ähnlich muß die Inanspruchnahme von Sendezeiten der öffentlich-rechtlichen Rundfunk- und Fernsehanstalten für die Öffentlichkeitsarbeit von Parteien bzw. die Wahlwerbung gesehen werden. In Westeuropa steht gebührenfreie Zeit für werbende „Fernseh- und Radiosendungen ... — wenn auch in unterschiedlichem Umfang und auf verschiedener Basis — den politischen Parteien überall zu“<sup>34)</sup>.

Eine andere Form der indirekten Parteienförderung bildet ein staatlicher Steuerverzicht, der die Parteien begünstigt. Dabei geht es we-

niger um die Befreiung der Parteien von der Zahlung bestimmter Steuern, sondern vor allem um einen Verzicht des Staates auf Einnahmen aus der Einkommensteuer. Der Verzicht auf öffentliche Einnahmen erfolgt in Deutschland, den USA und Kanada dadurch, daß Spenden (und Beiträge) an politische Parteien (und/oder Kandidaten) steuerlich abzugsfähig sind, also aus unversteuertem Einkommen geleistet werden<sup>35)</sup>. Da bei progressiver Einkommensbesteuerung den einkommensstarken Spendern ein relativ hoher Steuersatz erspart bleibt, haben alle drei Länder neben dem Abzug vom steuerpflichtigen Einkommen auch einen (partiellen) Abzug von der Steuerschuld als Anreiz für die unteren Einkommensgruppen eingeführt. Italien, Österreich und Schweden kennen keine Steuerbegünstigung für Zuwendungen an politische Parteien.

Den Grenzbereich zwischen direkter und indirekter Parteienfinanzierung markieren öffentliche Zuwendungen an parteinahe Organisationen (wie etwa Jugendverbände, politische Stiftungen oder Zeitungsverlage). Während politische Stiftungen (mit Aufgaben in der Politikberatung und Funktionärsschulung) vor allem in Deutschland und Österreich<sup>36)</sup> (nicht aber in Italien und Schweden) namhafte öffentliche Zuwendungen erhalten, kennt die Bundesrepublik (im Gegensatz zu Italien, Österreich und Schweden) keine staatliche Presseförderung<sup>37)</sup>, die gerade in den drei genannten Ländern in erheblichem Maße den Parteizeitungen zugute kommt und so die Parteien für ihre sonstige Tätigkeit finanziell entlastet.

Trotz dieser Vielfalt indirekter Subventionen für die Parteitätigkeit wird in westlichen Demokratien bei öffentlicher Parteienfinanzierung vor allem an drei Formen direkter Zahlung gedacht: die pauschale Erstattung von Wahlkampfkosten, laufende Zuschüsse für

<sup>32)</sup> Ebd., S. 170.

<sup>33)</sup> Hier ist U. Schleth, a. a. O. (Anm. 17), S. 32 ff., 199 ff., 244 ff., bislang allein geblieben.

<sup>34)</sup> So bereits D. Tsatsos u. a., Die Finanzierung politischer Parteien, in: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, 1965, S. 549.

<sup>35)</sup> Zu den USA und Kanada s. H. E. Alexander, Financing Politics, Washington 1976, S. 296 ff., bzw. K.-H. Naßmacher, Parteifinanzierung in Kanada — Modell für Deutschland, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 13 (1982) 3, S. 345.

<sup>36)</sup> Vgl. R. Haberson und C. Székely, Die politischen Akademien — eine Zwischenbilanz, in: Österreichisches Jahrbuch für Politik, 1979, S. 337 ff.

<sup>37)</sup> Vgl. A. Smith, Subsidies and the Press in Europe, London 1977, S. 19—47, 88—91.

die Parteiorganisation und Haushaltsmittel für die Arbeit der Parlamentsfraktionen.

Die pauschalierte Erstattung der Kosten eines für angemessen erachteten Wahlkampfes findet sich bei allen Parlamentswahlen in Italien<sup>38)</sup> und in Deutschland. Da in der Bundesrepublik auf die Wahlkampfkostenerstattung Abschlags- und Restzahlungen über die gesamte Legislaturperiode verteilt werden, läßt sich hier ein fließender Übergang zu laufenden Organisationszuschüssen feststellen. Die Gewährung von Zuschüssen für die laufenden Kosten der Parteiorganisation ist in Schweden, Italien und Österreich<sup>39)</sup> stärker ausgeprägt als in irgendeiner anderen westlichen Demokratie.

Bei der Bereitstellung öffentlicher Mittel für die Parlamentsfraktionen bilden die vier hier betrachteten Länder ein abgestuftes Kontinuum: In Italien muß ein geringer Anteil der Organisationszuschüsse den Parlamentsfraktionen zur Verfügung stehen; in Schweden bilden die Fraktionsmittel den quantitativ geringsten Teil der Parteienförderung (partistöd); in Deutschland ist die Gesamtsumme der Fraktionsmittel beachtlich (aber weder gesetzlich verankert noch inflationsgesichert). Lediglich in Österreich haben die Parlamentsfraktionen einen gesetzlich verankerten Anspruch auf dynamisierte Leistungen<sup>40)</sup>.

### 3. Umfang und Besonderheiten des Mittelzuflusses

Verwendungszweck und Zahlungsempfänger der einzelnen Formen öffentlicher Parteienfinanzierung sind wesentlich bestimmt durch die Struktur des politischen Systems. So zahlt Italien etwa nur an die nationalen Parteien, Schweden auf allen Ebenen des politischen Systems; Österreich und Deutschland fördern die Parteien im Bund und in den Ländern. Der Umfang der aus öffentlichen Mitteln gewährten Subventionen läßt sich derzeit für keine der hier erörterten westeuropäischen Demokratien verlässlich einschätzen. Für Italien

<sup>38)</sup> Vgl. A. W. Pankiewicz, *Finanziamento pubblico dei partiti*, Mailand 1981, S. 57 ff.

<sup>39)</sup> Einen Überblick gibt der Houghton-Report, a. a. O. (Anm. 8), S. 338 (Italien), 319 ff. (Österreich) und 330 ff. (Schweden).

<sup>40)</sup> Dies ist bedingt durch die gesetzliche Bindung an bestimmte Besoldungsgruppen des öffentlichen Dienstes.

fehlen Informationen über Regionen, Provinzen und Kommunen. In Westdeutschland liegt der Schwerpunkt der offenen Parteienförderung (Parlamentsfraktionen, politische Stiftungen und Wahlkampfkostenerstattung) beim Bund, in Österreich bei den Ländern und in Schweden bei den Kommunen.

Zuwendungen der Gemeinden an die politischen Parteien müssen nach Art und Umfang der Leistungen als die Besonderheit der schwedischen Regelung gelten. Durch Gesetz vom 28. November 1969 wurden die Kommunen ermächtigt, den im jeweiligen Provinziallandtag oder Gemeinderat vertretenen Parteien finanzielle Zuwendungen zu leisten. Die kommunalen Gremien können die Höhe der Zahlung und den Verteilungsschlüssel selbst festsetzen, müssen aber jeder Partei pro Mandat den gleichen Betrag zukommen lassen<sup>41)</sup>. Innerhalb von zwei Jahren nach Inkrafttreten des Gesetzes hatten ungefähr 90 % der Gemeinden und alle 24 Provinzen entsprechende Beschlüsse gefaßt; seit 1977 leistet jede Gemeinde derartige Zahlungen. Die Höhe der Zuwendungen pro Mandat lag 1977 zwischen 400 Kronen in einer kleinen Landgemeinde und 50 000 Kronen in Stockholm. Insgesamt wurde damals von Provinzen und Gemeinden das Anderthalbfache der staatlichen Subventionen an die politischen Parteien ausgezahlt. Die Inflationsanpassung der kommunalen Zahlungen ist im einzelnen nicht zu ermitteln, weil die Festsetzung den Beschlußgremien der über 300 Gebietskörperschaften obliegt. Nach einer neueren Schätzung beträgt die insgesamt ausgezahlte Summe etwa 160 Mio. SKr (knapp 55 Mio. DM) jährlich, also ungefähr das Doppelte der staatlichen Leistungen<sup>42)</sup>.

<sup>41)</sup> Svensk författningssamling (SFS) 1969: 596. Für Einzelheiten s. H. Forsell, *Some Aspects of the Communal Party Subsidy*, IPSA Paper, 1973 (erhältlich über Citizens' Research Foundation, jetzt: Los Angeles), und ders., *Det kommunala partistödet*, in: *Statens offentliga utredningar (SOU) 1972: 52*, S. 39 ff.

<sup>42)</sup> Diese sind geregelt im Gesetz über staatliche Unterstützung an politische Parteien v. 8. 12. 1972 (SFS [Anm. 41] 1972: 625), zuletzt geändert durch Gesetz v. 4. 3. 1982 (SFS 1982: 79). Zu den Relationen vgl. D. Leonhard, a. a. O. (Anm. 13), S. 59; E. Lindström, *The Swedish Parliamentary System*, Stockholm 1983, S. 30. Für 1980 betrug die kommunale Subvention nach einer umfangreichen Untersuchung nur das 1,3fache der staatlichen Zahlung (G. M. Gidlund, *Partistöd*, Umea 1983, S. 241, 277 f.).

Das schwedische Modell der direkten Organisationszuschüsse auf allen Ebenen des politischen Systems erscheint geradezu als Gegenpol zur deutschen Subventionspraxis mit intensiver indirekter Förderung und pauschalierter Erstattung von Wahlkampfkosten.

Die in Italien seit 1974 schrittweise eingeführte Parteienfinanzierung aus öffentlichen Mitteln<sup>43)</sup> verbindet

— regelmäßige Zahlungen zur Erstattung von Wahlkampfkosten für die beiden Kammern des nationalen Parlaments, das Europäische Parlament und die Regionalräte (Wahlkampfkostenerstattung) mit

— jährlichen Leistungen aus dem Staatshaushalt zum laufenden Finanzbedarf der Parteien und Parlamentsfraktionen (Organisationszuschüsse).

Als Organisationszuschuß werden z. Zt. jährlich fast 83 Mrd. Lire (137 Mio. DM) auf die in der Abgeordnetenversammlung bzw. im Senat vertretenen Parteien verteilt. Die empfangsberechtigten Parlamentsfraktionen dürfen maximal 10 % des Förderungsbetrages für eigene Zwecke verwenden und müssen den Rest an ihre Parteizentrale weiterleiten. Zur Erstattung von Wahlkampfkosten (ohne Vorauszahlungen) wird für einen Wahlzyklus aller drei Ebenen insgesamt fast die gleiche Summe bereitgestellt wie für die jährlichen Organisationszuschüsse. Je nach Wahlart gelten unterschiedliche Beträge, Zugangsbedingungen und Verteilungsschlüssel (mit bzw. ohne Sockelbetrag)<sup>44)</sup>.

Die in Österreich praktizierte öffentliche Parteienfinanzierung vermittelt zunächst den

<sup>43)</sup> Gesetz Nr. 195 vom 2. 5. 1974 (Gazz. Uff., n. 135); Nr. 422 vom 8. 8. 1980 (Gazz. Uff., n. 220); Nr. 659 vom 18. 11. 1981 (Gazz. Uff., n. 323) — abgedruckt in: G. Pacifici, *Il costo della democrazia*, Rom 1983, S. 219ff.

<sup>44)</sup> Art. 2 Gesetz Nr. 195; Art. 1 und 2 Gesetz Nr. 422; Art. 3 Gesetz Nr. 659.

<sup>45)</sup> Kh. Z. Paltiel, a. a. O. (Anm. 11), S. 33. — Einen Überblick geben: B. Wicha, *Nehmen und Schämen*, in: *Österreichische Monatshefte*, 36 (1980) 9, S. 23f.; W. C. Müller/M. Hartmann, *Finanzen im Dunklen: Aspekte der Parteienfinanzierung*, in: P. Gerlich/W. C. Müller (Hrsg.), *Österreichs Parteien seit 1945*, Wien 1983, S. 254ff.

Eindruck einer Variante des westdeutschen Modells<sup>45)</sup>. Die Förderung der Parlamentsfraktionen (seit 1964) und der staatsbürgerlichen Bildung durch „politische Akademien“ (seit 1973) auf Grund entsprechender Bundesgesetze<sup>46)</sup> bildet im wesentlichen eine verrechtlichte Form der in der Bundesrepublik Deutschland nur durch die Haushaltsgesetze bereitgestellten Fraktionsmittel und Globalzuschüsse an die politischen Stiftungen der Bundestagsparteien.

Während der Inflationsausgleich bei den Parlamentsfraktionen durch die Verknüpfung mit den Einkommen bestimmter Besoldungsgruppen des öffentlichen Dienstes perfekt geregelt ist, ergeben sich bei der schrittweisen Erhöhung der Bildungsmittel und der Organisationszuschüsse (seit 1975) regelmäßig „politische Kosten“, die jedoch durch Verknüpfung mit der Presseförderung unter Kontrolle gehalten wurden. Die Anpassung der einzelnen Regelungen über die jährlichen Haushaltsansätze (und neuerdings auch über ergänzende Nachtragshaushalte) ist ebenso wie die Einführung von jährlichen Organisationszuschüssen an die nationalen Parteien (seit 1975)<sup>47)</sup> einvernehmlich erfolgt. Insgesamt flossen den österreichischen Parteien aus Bundesmitteln im Jahre 1983 über 160 Mio. ÖS (fast 23 Mio. DM) zu. Diese Subventionen machen nach Schätzung österreichischer Sachkenner in Wahljahren etwa 30 %, sonst mehr als 50 % der Gesamteinnahmen der Bundesparteien und höchstens 30 % aller öffentlichen Geldleistungen für die Parteitätigkeit aus<sup>48)</sup>.

<sup>46)</sup> Bundesgesetz vom 26. 11. 1963 (BGBl. Nr. 286/1963), zuletzt geändert durch Bundesgesetz vom 1. 7. 1982 (BGBl. Nr. 356/1982); Bundesgesetz vom 9. 7. 1972 (BGBl. Nr. 272/1972), zuletzt geändert durch Bundesgesetz vom 1. 7. 1982 (BGBl. Nr. 357/1982).

<sup>47)</sup> Parteiengesetz vom 2. 7. 1975 (BGBl. Nr. 404/1975), zuletzt geändert durch Bundesgesetz vom 16. 12. 1982 (BGBl. Nr. 643/1982).

<sup>48)</sup> Die Budgetdaten verdanke ich Dr. R. Sedlaczek, Bundeskanzleramt, Wien. Für die Relationen vgl. W. C. Müller/M. Hartmann, S. 270, und A. Kofler, *Parteienfinanzierung und deren Auswirkungen auf innerparteiliche Strukturen*, dargestellt am Beispiel der ÖVP, in: *Österreichisches Jahrbuch für Politik*, 1980, S. 374, 382.

## IV. Strategien zur Kostendämpfung bei der Parteitätigkeit

Nicht nur die Einnahmen-, auch die Ausgabe-seite der Parteihaushalte wirft erhebliche Probleme auf. Werden etwa die Einnahmen durch gesetzliche Regeln oder unter dem Druck der öffentlichen Meinung auf unproblematische Quellen begrenzt, dann stehen für die Finanzierung einer ständigen Organisation (Personal, Räume), für Wahlkämpfe und eine kontinuierliche Öffentlichkeitsarbeit zu wenig Mittel zur Verfügung<sup>49)</sup>. Fließt das Geld reichlicher, nicht zuletzt aus öffentlichen Kassen, dann entfallen wichtige Bremswirkungen für eine prinzipiell grenzenlose Ausdehnung der Parteitätigkeit.

### 1. Verbot bestimmter Einnahmen

Verschiedene Einnahmequellen der politischen Parteien gelten in westlichen Demokratien als unerwünscht, einige wurden deshalb für unzulässig erklärt. In Italien dürfen Parteien, die sich an den Wahlen beteiligen, seit 1974 keine Spenden von öffentlichen Körperschaften oder von Gesellschaften annehmen, an denen der Staat (direkt oder indirekt) mit mindestens 20 % beteiligt ist. Dieses Verbot wurde 1981 auf Abgeordnete, Regionalräte, kommunale Mandatsträger, Kandidaten und innerparteiliche Gruppierungen (*correnti*) ausgedehnt. Ein Verstoß ist für Geldgeber und Empfänger mit Haftstrafen zwischen sechs Monaten und vier Jahren sowie mit einer Geldbuße bis zum doppelten Betrag der rechtswidrigen Spende bedroht<sup>50)</sup>.

Die Strafandrohung des deutschen Parteiengesetzes für unzulässige Spenden erstreckt sich auf das Zweifache der Spendensumme und die Pflicht zur Abführung der Spende an gemeinnützige Institutionen. Die deutschen Parteien dürfen seit 1. Januar 1984 keine Spenden von politischen Stiftungen, gemeinnützigen Organisationen und ausländischen Geldgebern annehmen. Ebenfalls unzulässig sind (über Berufsverbände) durchlaufende, anonyme und finale (in Erwartung eines Vorteils gewährte) Spenden<sup>51)</sup>. Den Verzicht auf

ein Verbot der Spenden von juristischen Personen begründet die Sachverständigen-Kommission mit dem Hinweis auf Umgehungsmöglichkeiten. Es fragt sich, ob aus genau diesem Grund nicht auch die nunmehr in Kraft gesetzten Spendenverbote vor allem symbolische Bedeutung haben.

Während Schweden auf derartige gesetzliche Regelungen der Parteifinanzien aus grundsätzlichen Erwägungen weiterhin verzichtet und die Implementation der italienischen Bestimmungen eher noch vorsichtiger einzuschätzen ist als die der deutschen, hat Österreich für die Begrenzung bestimmter Spenden einen anderen Weg als den des gesetzlichen Verbots beschritten. Seit 1975 müssen Berufsverbände, die an politische Parteien oder andere Organisationen freiwillige Zuwendungen leisten, auf diese Zuwendung eine pauschale Einkommensteuer von 35 % zahlen<sup>52)</sup>. Diese „Steuerstrafe“ kann als „Bremse“ für eine Spendenfinanzierung der politischen Parteien aus dem Bereich der Interessenverbände oder als Einladung zur Entwicklung von Vermeidungsstrategien angesehen werden. Ihre Wirksamkeit ist nicht anders einzuschätzen als die genereller Einnahmeverbote. Ähnliche Argumente werden häufig auch gegen Regelungen zur gesetzlichen Begrenzung der Parteiaufwendungen vorgebracht.

### 2. Ausgabenbegrenzung

Während Schweden und die Bundesrepublik Deutschland auf jede gesetzliche Limitierung der Parteiausgaben verzichten, wird in Österreich seit 1975 eine Dämpfung der Wahlkampfkosten durch öffentliche Gegenüberstellung von Wahlkampfbudget und -ausgaben angestrebt: Die Parteien reichen einer „Kommission zur Überwachung der Wahlkampfkosten beim Bundesministerium für Inneres“ einen Voranschlag ihrer in den letzten fünf Wochen vor der Wahl beabsichtigten Ausgaben sowie nach der Wahl eine Aufstellung ihrer in diesem Zeitraum tatsächlich getätigten Ausgaben ein. Die Kommission prüft, ob die (mitgeteilten) Ausgaben im Rahmen

<sup>49)</sup> Darauf weist insbesondere der Houghton-Report, a. a. O. (Anm. 8), S. 53f., hin.

<sup>50)</sup> Art. 7 Gesetz Nr. 195; Art. 4 Gesetz Nr. 659.

<sup>51)</sup> §§ 23a, 25 Parteiengesetz i. d. F. vom 22. 12. 1983 (BGBl. I S. 1577).

<sup>52)</sup> Einkommensteuergesetznovelle vom 2. 7. 1975 (BGBl. Nr. 391/1975).

des Voranschlages bleiben und veröffentlicht spätestens drei Wochen nach der Wahl ihre entsprechende Feststellung sowie die Angaben der Parteien im Amtsblatt zur Wiener Zeitung<sup>53</sup>).

Offensichtliche Schwächen dieses Verfahrens sind die unrealistische Begrenzung des Wahlkampfzeitraumes und die Bestellung der Kontrollierten zu Kontrolleuren. Sicher erscheint, daß die Überwachung der Wahlwerbungskosten keinen relevanten Beitrag zur Kostendämpfung zu leisten vermag, auch wenn ein Vergleich der Ausgabenübersichten für 1975 bis 1983 den Eindruck konstanter, real also sinkender, Wahlkampfaufwendungen der österreichischen Parteizentralen im berichtspflichtigen Zeitraum vermittelt.

Relativiert wird dies Ergebnis bereits durch den Hinweis auf eine jederzeit mögliche (tatsächliche oder abrechnungstechnische) Vorverlegung wahlrelevanter Ausgaben in die Zeit vor Beginn der offiziellen Kostenbegrenzung. Von dieser Möglichkeit haben die österreichischen Parteien offenbar verstärkt Gebrauch gemacht; das Wahljahr 1979 beispielsweise brachte trotz gleichbleibender Wahlkampfausgaben (im formellen Sinne) einen sprunghaften Anstieg der (gesondert veröffentlichten) Gesamtausgaben bei allen drei im Nationalrat vertretenen Parteien<sup>54</sup>).

Angesichts solcher Erfahrungen stellt der deutsche Verzicht auf eine gesetzliche Kostenbegrenzung die verfassungspolitisch richtige Lösung dar; die von der Sachverständigen-Kommission vorgeschlagene Parteienvereinbarung<sup>55</sup>) würde sich kaum anders auswir-

ken als das österreichische Gesetz und erscheint deshalb überflüssig. Eine wirksame Begrenzung der „Kostenexplosion“ bei den Wahlkampfausgaben kann nur bei den Anbietern der „aufwendigsten“ Werbemittel (in Deutschland also der Plakatflächen sowie der Anzeigen in Zeitungen und Zeitschriften)<sup>56</sup>) oder bei einer öffentlichen Kritik einzelner Aufwandsarten ansetzen.

### 3. Transparenz der Ausgaben

Die ursprüngliche Vorschrift des Grundgesetzes zur Transparenz der Geldquellen hatte eine in der Debatte des Parlamentarischen Rates<sup>57</sup>) angesprochene, für den politischen Alltag der Bundesrepublik freilich nicht relevant gewordene Implikation: Die Finanzierung der Parteien sollte — bei entsprechender Abweichung vom Normalmaß des demokratisch Akzeptablen — von den jeweiligen Konkurrenten zum Gegenstand der politischen Auseinandersetzung gemacht, der wahlberechtigte Bürger zum Schiedsrichter über die politische Moral im Bereich der Parteienfinanzierung eingesetzt werden.

Dieser Gedanke wird durch die Vorschläge der Sachverständigen-Kommission und die ihnen im wesentlichen folgende Novellierung des Parteiengesetzes fortentwickelt: Überhöhte Ausgaben der einen Partei für bestimmte Zwecke (etwa im Wahlkampf) sollen von der anderen als Argument der Wahlwerbung genutzt werden können. Als „antizipierte Reaktion“ (C.J. Friedrich) darauf ist ein vorsichtiges Vorgehen finanzstarker Parteien bei aufwendiger Wahlwerbung zu erwarten. Die Grenzen der Wirksamkeit ergeben sich aus dem generellen Problem transparenter Parteienfinanzierung.

<sup>53</sup>) Art. III und IV Parteiengesetz (BGBl. Nr. 404/1975); Bundesgesetz vom 22. 2. 1979 (BGBl. Nr. 94/1979); Bundesgesetz vom 21. 2. 1983 (BGBl. Nr. 141/1983).

<sup>54</sup>) Wiener Zeitung vom 2. 6. 1979 und 14. 5. 1983; Wiener Zeitung vom 22. 9. 1979 und 20. 9. 1980; Österreichische Monatshefte, 36 (1980) 2, S. 30f.

<sup>55</sup>) Bericht zur Neuordnung der Parteienfinanzierung, a. a. O. (Anm. 15), S. 178ff.; zur Kritik s. G. Wewer, Den Wahlkampf befrieden?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 14—15/82, S. 30ff.

<sup>56</sup>) So bereits U. Schleth, a. a. O. (Anm. 17), S. 415ff.

<sup>57</sup>) Vgl. U. Dübber, Parteienfinanzierung in Deutschland, Köln und Opladen 1962, S. 1ff.

## V. Parteifinzen zwischen Verschleierung und Transparenz

Auch wenn die neue Fassung des Art. 21 GG den Anspruch auf Transparenz aller Aspekte der Parteifinzen formuliert, sollte niemand die Illusion hegen, dies sei realisierbar: „Die Parteifinzen sind... aus begreiflichen Gründen das wenigst durchsichtige Kapitel der Parteigeschichte und doch eines ihrer wichtigsten“<sup>58)</sup>. Verfassungspolitisch notwendig ist die deutliche Markierung der Grenze zwischen legitimer (prinzipiell für die Öffentlichkeit zugänglicher) Finanzgebarung und illegitimen (mit finanzwirtschaftlichen oder strafrechtlichen Sanktionen bedrohten) Transaktionen.

### 1. Regelungsbedarf

Durch (ausreichende) Transparenz der (legitimerweise) verfügbaren Finanzmittel politischer Parteien kann zugleich einer Kostenexplosion im Bereich der Parteitätigkeit wirksam begegnet werden, wenn die zur Kontrolle aufgerufenen Massenmedien und gesellschaftlichen Organisationen für dieses Thema eine „kritisch rasonierende Öffentlichkeit“ (im Sinne von Habermas) herstellen.

Alle Länder mit entwickelten Rechenschaftssystemen gehen vom Prinzip der Einnahmen- und Ausgabenrechnung, also von der prinzipiell realistischen Annahme aus, daß Parteien als Organisationen des politischen Wettbewerbs jede von ihnen erreichbare Einnahme in relativ kurzer Zeit für wettbewerbsbedingt „notwendige“ Ausgaben verwenden werden. Die gezielte Ansammlung von Vermögenswerten gehört ebensowenig zu den typischen Verhaltensweisen politischer Parteien wie die dauerhafte Verschuldung als Finanzierungsform vorstellbar ist. Ressourcenverschiebungen in zeitlicher und räumlicher Hinsicht werden folgerichtig vernachlässigt. Bei solchen Überlegungen bleibt allerdings unberücksichtigt, daß Parteien in Wahlkampf-situationen im Vorgriff auf künftige Einnahmen politisch als notwendig erachtete Ausgaben tätigen, in wahlkampffreien Jahren Rücklagen für Wahlkampfzwecke bilden und zwischen den Teilen einer Parteiorganisation in

unterschiedliche Richtung und mit unterschiedlichen Größenordnungen Maßnahmen eines innerparteilichen Finanzausgleichs stattfinden können. Während Schweden und Italien solchen Zahlungen Rechnung tragen, ermöglicht allein die jetzt in der Bundesrepublik Deutschland eingeführte Vermögensübersicht<sup>59)</sup> auch die Kontrolle zeitlicher Transfers.

Von den Pionieren der öffentlichen Parteienfinanzierung hat nur Schweden die staatlichen und kommunalen Subventionen mit keinerlei Auflagen verbunden. Da die binnensstrukturelle Autonomie der Parteien nicht angetastet werden sollte, verzichteten Regierung, Parlament, Verwaltung und Justiz prinzipiell auf jede Einwirkung oder Kontrolle<sup>60)</sup>. Überall sonst „waren gewisse Eingriffe in das interne Leben der Partei durch Auferlegung von Rechenschaftspflichten über die Parteifinzen“<sup>61)</sup> der Preis für (mehr oder weniger) umfangreiche Subventionen der Parteiaktivität aus öffentlichen Kassen. Unter dem langjährigen Druck öffentlicher Erörterungen haben die im schwedischen Reichstag vertretenen Parteien freilich durch „privatrechtliche“ Vereinbarung<sup>62)</sup> eine weitgehend vergleichbare Form der Rechenschaftslegung geschaffen.

### 2. Umfang und Gliederung der Rechenschaftsberichte

Trotz der in allen vier Ländern bestehenden Rechenschaftspflicht kann von einer Transparenz der Parteifinzen bisher nicht gesprochen werden. Zwar berichten die Parteien in Italien, Österreich und Schweden seit Jahren über ihre Einnahmen und Ausgaben, die Reichweite der jeweiligen Regelung ist jedoch

<sup>59)</sup> § 24, Abs. 4 Parteiengesetz 1983 (mit gegenüber dem Kommissionsvorschlag — S. 184f. — verbesserten Kategorien).

<sup>60)</sup> Zu diesen Diskussionen vgl. SOU (Anm. 41) 1951: 56, S. 22ff.; H. Walter, Staatliche Parteienfinanzierung in Schweden seit dem Reichstagsbeschluß vom 15. Dezember 1965, in: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, 26 (1966) 2, S. 399f.

<sup>61)</sup> K. von Beyme, a. a. O. (Anm. 2), S. 250.

<sup>62)</sup> Överenskommelse vom 19. 12. 1980. Den Text verdanke ich Bo Malmqvist, Justizministerium, Stockholm.

<sup>58)</sup> M. Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tübingen 1925<sup>2</sup>, S. 169.



stets geringer als selbst beim (alten) Parteiengesetz der Bundesrepublik Deutschland. Rechenschaftspflichtig sind in den drei Ländern lediglich die nationalen Parteizentralen; bereits die Finanzgebarung der regionalen Gliederungen, aber auch die finanziellen Verhältnisse von Nebenorganisationen (z. B. Jugend- und Studentenverbände, Frauenorganisationen, „Bünde“ oder parteieigene Unternehmen) sind in die Rechenschaftspflicht nicht einbezogen.

Die Gegenüberstellung der österreichischen Rechenschaftsberichte mit Informationen über die gesamte Finanzierung der ÖVP läßt erkennen, daß bei dieser Partei auf der Bundesebene (ohne Teilorganisationen) in Jahren ohne Nationalratswahl etwa ein Sechstel des finanziellen Gesamtvolumens sichtbar wird<sup>63</sup>). Die (alte) deutsche Regelung umfaßte zwar nicht die Finanzwirtschaft der Parlamentsfraktionen, der politischen Stiftungen und der parteieigenen Unternehmungen, schloß aber immerhin die regionalen Gliederungen (zwar ungesondert, aber vollständig) ein. Geht man davon aus, daß die Parlamentsfraktionen völlig, die Stiftungen überwiegend aus öffentlichen Mitteln finanziert werden, so machen die Rechenschaftsberichte der Parteien in Deutschland immerhin den größeren Teil der „Parteikonzerne“ transparent.

Wenn die westdeutschen Parteien jetzt (und zwar für alle Organisationsebenen) über Herkunft und Verwendung ihrer Mittel sowie den Stand ihres Vermögens öffentlich Rechenschaft ablegen müssen, dann wird damit die umfangreichste Rechenschaftspflicht in einer westlichen Demokratie begründet. Wie groß der hier erreichte Fortschritt im Hinblick auf eine Transparenz der Parteifinanzen ist, wird nicht nur durch den Vergleich mit drei anderen Ländern (s. Tab. 2) erkennbar, sondern auch durch einen kritischen Rückblick auf die bisher geltende Regelung.

Bis 1983 setzte das deutsche Parteiengesetz (in Übereinstimmung mit dem alten Wortlaut des Grundgesetzes) seine Rechenschaftspflicht bei den Einnahmen an. Damit war keineswegs die Absicht verbunden, das Kosteniveau zu begrenzen, sondern nur der Anspruch, wirtschaftliche Abhängigkeiten sicht-

bar zu machen. Die nunmehr beseitigten Schwächen dieser Regelung lagen neben der Auflösung des Zusammenhangs zwischen Einnahmen und Ausgaben vor allem im Verzicht auf die Gegenüberstellung von Vermögenswerten und Verbindlichkeiten und in der leichtfertigen Handhabung von Spendensammlern (Mittelsmännern) und (vermeintlich) anonymen Zuwendungen<sup>64</sup>).

Durch Zusammenfassung der Einnahmen unterschiedlicher Organisationsebenen ging bisher die angestrebte Transparenz der Einnahmensituation völlig verloren:

— Innerparteiliche Transferzahlungen zwischen verschiedenen Organisationsebenen wurden nicht erkennbar gemacht.

— Einnahmen der untersten Gebietsverbände wurden mit denen der Bezirks- bzw. Landesorganisationen nur zusammengefaßt ausgewiesen.

— Ausgewiesene Kredite zeigten nicht die im Laufe eines Jahres eingetretene Entwicklung der Nettoverschuldung, sondern lediglich die Neuaufnahme von Krediten, die am Jahres-schluß noch nicht getilgt waren.

Diese Probleme sind durch die Neuregelung offenbar umfassend bearbeitet. Lediglich die durch Zusammenfassung in einer gemeinsamen Kategorie (Spenden) bedingte unzureichende Transparenz von Zuwendungen juristischer Personen (Unternehmen, Interessenorganisationen) blieb als Problem erhalten. Der Verzicht auf die gesonderte Erfassung der Abgaben von Mandatsträgern (in Österreich treffend als „Parteisteuer“ bezeichnet) stellt die einzige Verschlechterung bei den Berichtskategorien dar. Als Ursachen für die entsprechende Entscheidung sind das Diätenurteil des Bundesverfassungsgerichts und die bereits erörterte Fünfzig-Prozent-Grenze der Staatsfinanzierung anzusehen.

### 3. Kontrollverfahren

In Italien muß der Rechnungsabschluß zunächst von einem satzungsgemäß zuständigen Organ der Partei bestätigt, bis zum 31. Januar

<sup>64</sup>) Die Kennzeichnung von nachweispflichtigen Spenden als „anonym“ begann 1969 bei der SPD und erreichte bei der CDU 1972 mit 38 % bzw. 1973 mit 57 % aller ausgewiesenen Spenden einen bisher nicht wiederholten Höhepunkt.

<sup>63</sup>) Vgl. A. Kofler, a. a. O. (Anm. 48), S. 382.

Tab. 2a: Kategorien der Rechenschaftsberichte in Westeuropa (Einnahmen)

Einnahmen	D*)		I		S	A
	1968	1984	1974	1982	1980	1983
Mitgliederbeiträge	x	x	x	x	x	x
Abgaben der Mandatsträger	x					x
Spenden von	x	x				
— Parteimitgliedern			x	x		
— Nichtmitgliedern (Personen, Firmen, Organisationen)			x	x		
— natürlichen Personen					x	
— juristischen Personen					x	
— ausländischen Parteien				x		
— natürlichen oder juristischen Personen des Auslandes				x		
Öffentliche Mittel						
— Gesamtstaat					x	
— Länder/Provinzen					x	
— Gemeinden					x	
— Wahlkostenerstattung/pauschale	x	x	x	x		
— Fraktionszuschüsse			x			
— Organisationszuschüsse			x	x		x
— steuerlicher Chancenausgleich		x				
Vermögenserträge	x	x			x	
— Dividenden			x	x		x
— Zinsen			x	x		
— sonstige			x	x		x
Lieferungen und Leistungen		x				x
— Verkäufe					x	
— Veranstaltungen	x		x	x		
— Druckschriften	x					
— Verlagstätigkeit			x	x		
— Anzeigen					x	
— sonstige				x		
Lotterien					x	
Unentgeltliche Leistungen anderer						x
Transferzahlungen von						
— der Parteizentrale					x	
— regionalen Gebietsverbänden		x			x	
— lokalen Gebietsverbänden		x			x	
— Nebenorganisationen/Vereinigungen					x	
Kreditaufnahme/Neuverschuldung	x					x
Sonstige Einnahmen	x	x	x		x	x

\*) D = Bundesrepublik Deutschland, I = Italien, S = Schweden, A = Österreich.

in einer national verbreiteten Tageszeitung veröffentlicht und bis zum 28. Februar jedes Jahres dem Präsidenten der Abgeordnetenkammer eingereicht werden. Dieser prüft unter Einschaltung von drei vereidigten Wirtschaftsprüfern und im Einvernehmen mit dem Präsidenten des Senats sowie den Präsidien beider Kammern die (formale) Richtigkeit der Abschlußrechnung<sup>65)</sup>.

<sup>65)</sup> Art. 4 Gesetz Nr. 659.

Der Abschlußbericht der Wirtschaftsprüfer, von denen je einer der DC, der PCI bzw. der PSI angehört oder nahesteht, gilt als praktische Voraussetzung für die Auszahlung der nächsten Organisationszuschüsse. Ergeben sich Verstöße gegen die gesetzlichen Regelungen, so sind die Zuwendungen nach dem Parteienfinanzierungsgesetz für die betreffende Partei auszusetzen. Für die Rechenschaftsberichte des Jahres 1983 werden die Wirtschaftsprüfer erstmalig (nach neuem

Tab. 2b: Kategorien der Rechenschaftsberichte in Westeuropa (Ausgaben)

Ausgaben	D		I		S	A
	1968	1984	1974	1982	1980	1983
Personalaufwand		×	×		×	×
— Löhne und Gehälter				×		
— Sozialabgaben und Lohnsteuer				×		
Laufender Verwaltungsaufwand		×	×		×	
— Büromaterial/Büroausstattung						×
— Räume/Mieten				×		
— Reisekosten/Fahrzeuge						×
— freiberufliche Leistungen						×
— Steuern				×		
— sonstiger Verwaltungsaufwand				×		×
Öffentlichkeitsarbeit/Wahlkampf		×			×	
— Wahlen			×	×		
— Öffentlichkeitsarbeit			×	×		×
— Verlagstätigkeit				×		
Innerparteiliche Gremienarbeit und Information		×				
— Schulung/Bildung					×	
— Veranstaltungen/Kongresse				×	×	×
Internationale Arbeit						×
Mitgliedsbeiträge						×
Transferzahlungen an			×			
— Parteizentrale					×	
— regionale Gebietsverbände		×		×	×	
— lokale Gebietsverbände		×		×	×	
— Nebenorganisationen/Vereinigungen				×	×	
— Presse					×	
— andere nahestehende Organisationen				×	×	
— Parlamentsfraktionen				×		
— Gesellschaften und Personen im Ausland				×		
Schuldzinsen/Kredittilgung		×		×		×
Sonstige Aufwendungen		×		×	×	×

Keine Berichtspflicht für Ausgaben

Quellen: § 24 Parteiengesetz (i. d. F. vom 24. 7. 1967 bzw. 22. 12. 1983), BGBl. I S. 773 bzw. 1577 (Deutschland); Anlage zum Gesetz Nr. 195 v. 2. 5. 1974, Gazzetta Ufficiale, S. 3594ff. bzw. Dekret des Präsidenten der Abgeordnetenkammer v. 28. 7. 1982, Gazzetta Ufficiale, S. 5479f. (Italien); Parteienvereinbarung vom 19. 12. 1980 (Schweden); § 4 Abs. 5 und 6 Parteiengesetz i. d. F. v. 16. 12. 1982, BGBl. Nr. 643 (Österreich).

Recht) von den Parteien einzelne Auskünfte verlangen können. Vorher müssen jedoch Einzelheiten des Auskunftsverfahrens (insbesondere die Aufgabenverteilung zwischen dem prüfungsberechtigten Präsidenten und den als rein technische Hilfsorgane gedachten Wirtschaftsprüfern) geklärt werden<sup>66)</sup>.

Auch bei der jüngsten Novellierung in der Bundesrepublik Deutschland wurde davon abgesehen, wirksame Kontrollmechanismen einzuführen. Den Versuch der Sachverständigen-Kommission, den Bundesrechnungshof in

die Kontrolle der Parteifinzen einzuschalten), hat dieser durch geschickte Intervention im Gesetzgebungsverfahren abgewehrt<sup>67)</sup>. Dieses Ergebnis ist sicher schon deshalb zu akzeptieren, weil es außerordentlich fraglich erscheint, ob die beim Rechnungshof zugrunde liegenden Kriterien der sachgerechten und wirtschaftlichen Verwendung öffentlicher Mittel auf die Tätigkeit der Parteien ohne weiteres anwendbar wären. Bedauerlich ist allerdings, daß keine andere öffentliche

<sup>66)</sup> Die Information über das Verfahren verdanke ich Dr. de Stefano, Kämmerer der Abgeordnetenkammer, Rom.

<sup>67)</sup> Bericht zur Neuordnung der Parteienfinanzierung, a. a. O. (Anm. 15), S. 222f.; Gesetzentwurf, Deutscher Bundestag, Drucksache 10/183, S. 3f.; Ausschlußbericht, Deutscher Bundestag, Drucksache 10/697, S. 5.

Dienststelle die notwendigen Kontrollaufgaben zugewiesen erhielt.

Im Präsidium des Deutschen Bundestages sind ebenso wie dem der italienischen Abgeordnetenversammlung oder in der österreichischen Kommission zur Überwachung der Wahlwerbungskosten die Kontrollierten mit den Kontrolleuren identisch. Da erscheint das schwedische Kontrollverfahren als redlicher: Die Parteizentralen schicken sich gegenseitig die Rechnungsabschlüsse zu und halten diese Unterlagen für anfragende Interessenten zur

Verfügung<sup>68</sup>). Eine Kontrolle findet nur statt, wenn irgendjemand den Inhalt der Materialien zum Gegenstand öffentlicher Erörterung macht. Auch im Bereich der Parteienfinanzierung ist Öffentlichkeit keineswegs institutionell einfach irgendwo vorhanden. Sie muß durch (selbst-)bewußten Akt eines „Bürgeranwalts“ erst hergestellt werden. Hierbei sind gerade die politisch engagierten Massenmedien in besonderer Weise gefordert.

---

<sup>68</sup>) Ziff. 2 der Parteienvereinbarung (Anm. 62).

## **Karl Heinrich Friauf: Parteienfinanzierung im Spannungsfeld von Bürgergleichheit und staatlicher Neutralitätspflicht. Bemerkungen zur Verfassungsmäßigkeit der neuen Parteispendenregelung**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 8/84, S. 3—8

Das Ende 1983 ergangene Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes und anderer Gesetze unternimmt den Versuch, die Finanzierung der politischen Parteien auf eine neue Rechtsgrundlage zu stellen. Es will damit zur Lösung eines Problems beizutragen, das seit Jahren sowohl den Parteien als auch einer kritischen Öffentlichkeit zunehmend Sorge bereitet hatte. Die Zulässigkeit der Neuregelung wird im Schrifttum kontrovers diskutiert. Während einerseits der Standpunkt vertreten wird, daß die steuerliche Gleichstellung der Beiträge und Spenden an politische Parteien mit den Zuwendungen an gemeinnützige Institutionen sachgerecht und verfassungsrechtlich legitim sei (wenngleich man freilich ein begrenztes verfassungsrechtliches „Restrisiko“ nicht ganz ausschließen will), behaupten andere Staatsrechtler unter Hinweis auf die einschlägige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts einen Verstoß gegen das Grundgesetz. Die Kontroverse über die verfassungsrechtliche Zulässigkeit der nunmehr eingeführten Parteispendenregelung geht letztlich auf eine unterschiedliche Bewertung der Ergebnisse der bisher vorliegenden Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu Fragen der Parteienfinanzierung zurück. Bei einer Würdigung dieser Rechtsprechung muß jedoch in Rechnung gestellt werden, daß sie sich jeweils punktuell mit Einzelfragen beschäftigt, dagegen an keiner Stelle den verfassungsrechtlichen Gesamtzusammenhang der Parteienfinanzierung analysiert hat. Auf dem Prüfstand steht jedoch allein das Gesamtkonzept, in dem die beiden Teile: Sonderausgabenabzug und Chancenausgleich jeweils ihre spezifische, aufeinander bezogene Funktion wahrnehmen und die Kleinspendenregelung eine zusätzliche gleichheitssichernde Auffangposition ausfüllt. Die Neuregelung der Parteienfinanzierung mit der steuerlichen Abzugsfähigkeit der Parteispenden als Sonderausgaben und dem sogenannten Chancenausgleich begegnet im Ergebnis keinen verfassungsrechtlichen Einwänden. Sie ist mit dem allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG vereinbar und verstößt auch nicht gegen ein Verbot der Direktfinanzierung der politischen Parteien durch den Staat.

## **Hans Herbert von Arnim: Verfassungsrechtliche Aspekte der Neuregelung der Parteienfinanzierung 1984**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 8/84, S. 9—25

Die Parteienfinanzierung ist zum 1. Januar 1984 durch Änderung des Grundgesetzes, des Parteiengesetzes und anderer Gesetze neu geregelt worden.

Die Neuregelung bringt vor allen Dingen dreierlei: eine massive Ausweitung der steuerlichen Förderung von Spenden und Beiträgen an Parteien, eine Anhebung der Wahlkampfkostenerstattung und eine partielle Ausdehnung der Publizität der Parteienfinanzen.

Der verfassungsrechtliche Haupteinwand gegen die Neuregelung liegt in der steuerlichen Begünstigung von Spenden, die nunmehr in sehr viel weiterem Umfang als bisher einkommensteuerlich beim Spender abgesetzt werden können. Da der daraus resultierende materielle Vorteil mit der Höhe des Einkommens zunimmt, subventioniert der Staat die Spenden von Großverdienern in besonders starkem Maße und prämiert so indirekt deren politischen Einfluß. Die Neuregelung verstößt deshalb gegen den Gleichheitssatz, der, wenn es um die staatliche Beeinflussung der politischen Willensbildung geht, besonders streng zu interpretieren ist. Das Bundesverfassungsgericht hat bereits in früheren Entscheidungen die Verfassungswidrigkeit derartiger steuerlicher Regelungen festgestellt. Der Gesetzgeber hat deshalb versucht, durch einige Zusatzbestimmungen, wie etwa das sog. Chancenausgleichsverfahren, die Verfassungswidrigkeit zu heilen. Die Analyse ergibt, daß dieses Ziel nicht erreicht wird und die steuerliche Gesamtregelung verfassungswidrig bleibt.

Unter dem Aspekt des strengen Gleichheitssatzes ist es ebenfalls bedenklich, daß den Freien Wählergemeinschaften, die im Kommunalbereich mit den Parteien in politischem Wettbewerb stehen, jegliche steuerliche Begünstigung vorenthalten wird. Ähnliche Bedenken bestehen, weil bestimmte Zuschüsse für die politische Bildungsarbeit nur den vier Stiftungen der CDU, der CSU, der FDP und der SPD zugute kommen.

Zu begrüßen ist die nunmehr erfolgte Klarstellung, daß die Pflicht der Parteien zur öffentlichen Rechnungslegung sich nicht nur auf die Einnahmen der Parteien, sondern auch auf ihre Ausgaben und ihr Vermögen erstreckt. Gleichzeitig ist aber die Aussagekraft der Einnahmenrechnung gegenüber dem bisherigen Rechtszustand eingeschränkt, weil Einnahmen aus Krediten und Sonderbeiträgen von Abgeordneten nicht mehr gesondert ausgewiesen werden. Dieser Rückschritt ist verfassungsrechtlich anfechtbar. Auch eine Publizierung der Namen von Großgläubigern der Parteien ist nicht vorgesehen, ebensowenig wie die erforderliche Regelung der umfangreichen staatlichen Zahlungen an die Bundestagsfraktionen und die parteinahen Stiftungen durch Gesetz.

## **Karl-Heinz Naßmacher: Parteienfinanzierung im internationalen Vergleich**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 8/84, S. 27—45

Die Untersuchung der öffentlichen Parteienfinanzierung in drei westeuropäischen Demokratien (Italien, Österreich, Schweden) bietet die Grundlage für eine kritische, empirisch fundierte Würdigung der deutschen Gesetzgebung vom Dezember 1983. Dies kann die ethnozentrische Verengung der Auseinandersetzung über Zweckmäßigkeit, Formen und Verfahren öffentlicher Zuwendungen an politische Parteien überwinden helfen. Die Regelungen in anderen Ländern werden mit der zunächst abgeschlossenen deutschen Diskussion in der Weise verknüpft, daß die ausländischen Erfahrungen zu bestimmten Einzelfragen jeweils als empirisches Material für die Auseinandersetzung mit den einzelnen Elementen der jüngsten deutschen Novellierung des Parteienrechts dienen.

Von den drei Vergleichsländern gehört Schweden (neben der Bundesrepublik Deutschland, Puerto Rico und der kanadischen Provinz Quebec) zu den Pionieren der öffentlichen Parteienfinanzierung in westlichen Demokratien, verbindet damit aber keinerlei Auflagen (Ausgabenbegrenzungen, Einnahmeverbote oder Rechenschaftspflichten). Italien kennt seit 1975 öffentliche Zuwendungen an die nationalen Parteien, das Verbot bestimmter Einnahmen und eine umfassende Rechenschaftspflicht. Die in Österreich praktizierten Formen öffentlicher Parteienfinanzierung gelten allgemein als Übernahme des „deutschen Modells“, weisen allerdings in der rechtlichen Ausgestaltung beachtliche Unterschiede dazu auf. Die Erörterung dieser Beispiele erschließt relevante Aspekte für die verfassungspolitische (nicht ausschließlich verfassungsrechtliche) Würdigung der neuen deutschen Problemlösung.