

Die Neuregelung der Parteienfinanzierung – Placebo oder wirksame Prävention gegen weitere Spendenskandale?

Heinrich Pehle

Zur Erinnerung: Zu Beginn des Jahres 2000 wurde der „Spendenskandal“ der CDU ruchbar. Dabei handelte es sich unter anderem um etwa 18 Millionen DM, die von der hessischen CDU in die Schweiz verschoben worden waren, ohne dass dies im Rechenschaftsbericht der Partei ausgewiesen worden war, und um ca. 2 Millionen DM, die der damalige CDU-Vorsitzende Helmut Kohl angeblich von Spendern erhalten hatte, deren Namen er bis heute nicht genannt hat. Einer breiten Öffentlichkeit wurde damals wohl erstmals bewusst, dass das Parteiengesetz nicht nur die Ansprüche der Parteien auf eine staatliche (Teil-)Finanzierung und bestimmte Verpflichtungen etwa in Bezug auf die Rechenschaftslegung normiert, sondern dass es auch verschiedene Sanktionsmöglichkeiten bereithält, die vom Präsidenten des Bundestags bei einem Verstoß gegen die Vorschriften eben dieses Gesetzes zur Anwendung zu bringen sind. So verliert eine Partei den Anspruch auf staatliche Mittel in doppelter Höhe der Spenden, die sie rechtswidrig erlangt oder nicht ordnungsgemäß in ihrem Rechenschaftsbericht veröffentlicht hat. Zudem muss sie einen Betrag in Höhe der rechtswidrig angenommenen Spende an den Bundestagspräsidenten abführen. Und: Wenn eine Partei einen Rechenschaftsbericht vorlegt, der nicht den Vorschriften des Parteiengesetzes entspricht, verliert sie ihren Anspruch auf die staatliche Teilfinanzierung für das entsprechende Jahr. Auf Grundlage dieser Regelung entschied der Bundestagspräsident am 15. Februar 2000, dass die CDU wegen ihres falschen Rechenschaftsberichts für das Jahr 1998 etwa 41,3 Millionen DM der 1999 gewährten staatlichen Parteienfinanzierung zurückzahlen habe.¹

Obwohl das Parteiengesetz bei Nichtbeachtung der Vorschriften, welche die Transparenz der Parteifinzen sichern soll, also schon in der seit 1994 gültigen Fassung durchaus massive finanzielle Sanktionen vorsah², wurde im Gefolge der eingangs angesprochenen Ereignisse Reformbedarf angemeldet. Er wurde vor allem auf die Verankerung von Strafvorschriften im Parteiengesetz bezogen.³ Die Diskussion fand ein (vorläufiges?) Ende, nachdem am 28. Juni 2002 das nunmehr 8. Änderungsgesetz des Parteiengesetzes verkündet wurde. Die Novelle wurde – mit Ausnahme der PDS – von allen Bundestagsparteien unterstützt. Es ist durchaus bemerkenswert, dass der Gesetzgeber aus eigener Initiative tätig wurde: Erstmals seit 1958 bedurfte es keiner vorhergehenden Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, bevor man sich zu einer Neure-

gelung der Parteienfinanzierung verstand. Eine – wenngleich unverbindliche Vorgabe – gab es dennoch, denn die vom Bundespräsidenten entsprechend § 18 Parteiengesetz eingesetzte Kommission unabhängiger Sachverständiger hatte im Juli 2001 umfängliche Empfehlungen unterbreitet.

Das neue Parteiengesetz enthält nicht nur bislang unbekannte Strafvorschriften für Einzelpersonen, in deren Verantwortung Verstöße gegen seine Vorschriften fallen. Zusätzlich passt es den Finanzierungsteil des Gesetzes an die Einführung des Euro an und regelt die Wahlkampfkostenpauschale sowie die Vorschriften über Spenden teilweise neu. Das „Reformpaket“ wird im folgenden in seinen wesentlichen Bestandteilen vorgestellt und einer kurzen Bewertung unterzogen.

An den Grundsätzen der Parteienfinanzierung, die seit 1994 gelten, ändert das neu gefasste Gesetz nichts. Das heißt zunächst einmal, dass es bei der zweifachen Deckelung der Staatszuschüsse bleibt. Die staatliche Teilfinanzierung darf also die selbsterwirtschafteten Einnahmen einer Partei nicht überschreiten. Neben dieser relativen wurde auch die absolute Obergrenze der gesamten Staatsfinanzierung für alle Parteien beibehalten; sie beträgt künftig maximal 133 Millionen € (ursprünglich, d.h. seit 1994, belief sich die Summe auf 230 Millionen DM; im Jahr 1998 wurde sie entsprechend einer Empfehlung der vom Bundespräsidenten eingesetzten Kommission auf 245 Millionen DM angehoben). Auch gilt weiterhin, dass keine steuerliche Begünstigung für Körperschaftsspenden an die Parteien gewährt wird. Für Mitgliedsbeiträge und private Spenden wurde die Höchstgrenze, die steuerbegünstigend geltend gemacht werden kann, auf 3.300 € pro Jahr (bisher 6.000 DM) festgelegt. An die Währungsumstellung angepasst wurde auch die sogenannte Publizitätsgrenze. Juristische und natürliche Personen, die pro Jahr mehr als 10.000 € (bisher 20.000 DM) spenden, müssen also in den Rechenschaftsberichten genannt werden.

Der Modus für die Errechnung des Staatszuschusses, der sich seit 1994 an dem Erfolgskriterium „Verankerung der Parteien in der Bevölkerung“ orientiert, wurde grundsätzlich fortgeschrieben. Bislang erhielten die Parteien bis zu einer Spendenhöhe von 6.000 DM und für jede Beitragsmark ihrer Mitglieder 0,50 DM staatliche „Prämien“. Künftig erhalten die Parteien bis zu einer Spendenhöhe von 3.300 € pro gespendetem Euro 0,38 € Staatszuschuss, wobei – wie schon bisher – nur von Privatpersonen geleistete Spenden berücksichtigt werden. Zusätzlich wird jeder Euro an Mitgliedsbeiträgen ebenfalls mit 0,38 € bezuschusst. Auch der Grundsatz, dass die staatliche Parteienfinanzierung teilweise an den Erfolg bei den Parlamentswahlen geknüpft wird, behielt Geltung. Parteien, die mindestens 0,5 % der gültigen (Zweit-)Stimmen bei Bundestags- und Europawahlen bzw. mindestens 1% bei Landtagswahlen erreichen, erhalten pro Stimme bis zur jeweils nächsten Wahl jährlich 0,85 € (bisher 1,30 DM).

Als Zwischenfazit ist festzuhalten, dass die auf die Parteien entfallenen Wählerstimmen künftig höher, Spenden und Mitgliedsbeiträge dafür im Gegenzug niedriger prämiert werden. Begründet wird die um etwa ein Drittel absinkende Bedeutung des Zuwendungsanteils damit, dass die beiden „Verwurzelungskriterien“ – Wählerstimmen einerseits und Zuwendungen andererseits – gleichgewichtig berücksichtigt werden sollen.⁴ Eine Modellrechnung, die der Verfasser auf Basis der Werte für die Mittelfestsetzung für das Jahr 2001 durchgeführt hat, hat ergeben, dass sich das Gesamtvolumen der auf die einzelnen Parteien entfallenden staatlichen Teilfinanzierung durch den neuen Berechnungsschlüssel voraussichtlich nicht wesentlich ändern wird. Von einer zusätzlichen „Bereicherung“ der Parteien kann also keine Rede sein. Gleichwohl liegt die Vermutung nahe, dass das entscheidende Motiv für die Neubewertung des Zuwendungsan-

teils in den kontinuierlich gesunkenen Mitgliederzahlen der Parteien⁵ und der rückläufigen Spendenbereitschaft von natürlichen und juristischen Personen⁶ zu suchen ist.

Im Zusammenhang mit der auf den Wahlerfolg bezogenen staatlichen Teilfinanzierung nahm der Gesetzgeber eine weitere wichtige Änderung vor. Bisher galt, dass die ersten 5 Millionen Stimmen einer Partei mit 1,30 DM honoriert wurden und ab dieser Schwelle eine Degression auf 1 DM einsetzte. Die Degressionsschwelle wurde auf nunmehr 4 Millionen Stimmen gesenkt. Für diese Stimmen werden jeweils 0,85 € für jede weitere Stimme 0,70 € gezahlt. Damit soll, wie es in der Begründung des Gesetzes heißt, „Mitnahmeeffekten“ durch die in den Parlamenten vertretenen Parteien entgegengewirkt werden. Sinn dieser Regelung, die auf eine Anregung des Bundesverfassungsgerichts zurückgeht,⁷ soll ein Ausgleich der ungleich schlechteren Wettbewerbsbedingungen derjenigen Parteien sein, die an der Sperrklausel gescheitert sind. Wenn es nur um die Verhinderung von Mitnahmeeffekten durch die Parlamentsparteien gegangen wäre, wäre eine andere Lösung – etwa eine Höherprämierung der Wählerstimmen tatsächlich nur für Parteien, die tatsächlich an der Sperrklausel gescheitert sind – wesentlich plausibler erschienen. Mindestens aber wäre eine Rückführung der Degressionsschwelle auf 3 Millionen Stimmen angezeigt gewesen. Hier handelt es sich ganz offensichtlich um einen Kompromiss zu Gunsten der kleineren Parlamentsparteien, der mit dem eigentlichen Zweck der Regelung nicht vereinbar ist.

Einer der wesentlichen Punkte der Debatte über die Novelle des Parteiengesetzes war die Spendenproblematik. Die diesbezüglichen Neuregelungen beginnen mit der Limitierung von Barspenden auf maximal 1.000 €. Zusätzlich wurde die Liste derjenigen Organisationen und Personengruppen, von denen die Parteien keine Spenden entgegennehmen dürfen, erweitert. Neu aufgenommen wurden unter anderem öffentlich-rechtliche Körperschaften und Unternehmen, die ganz oder teilweise im Eigentum der öffentlichen Hand stehen, sowie – neben den bisher schon erwähnten Parlamentsfraktionen und -gruppen – auch „Fraktionen und Gruppen von kommunalen Vertretungen“.

Viel diskutiert wurde und wird die „Stückelung“ von Spenden. Es gilt als offenes Geheimnis, dass viele Spender auf diese Weise die Publizitätsgrenze künstlich und zugleich widerrechtlich unterschreiten. Aus verfassungsrechtlichen Gründen kann der Gesetzgeber in das Gebaren potentieller Spender nicht unmittelbar eingreifen. Dennoch ist er nicht untätig geblieben, denn die Stückelung von Spenden ist durch die Neufassung des Parteiengesetzes auf Seiten der Spendenempfänger zum Straftatbestand geworden. Geregelt wird dies in § 31 d Parteiengesetz. Er gilt als eigentliches Kernstück der Reform. Sein erster Absatz sei deshalb im Wortlaut zitiert:

„Wer in der Absicht, die Herkunft oder die Verwendung der Mittel der Partei oder des Vermögens zu verschleiern oder die öffentliche Rechenschaftslegung zu umgehen,

1. unrichtige Angaben über die Einnahmen oder über das Vermögen der Partei in einem beim Präsidenten des Deutschen Bundestages eingereichten Rechenschaftsbericht bewirkt oder einen unrichtigen Rechenschaftsbericht beim Präsidenten des deutschen Bundestages einreicht oder
2. als Empfänger eine Spende in Teilbeträge zerlegt und verbucht oder verbuchen lässt oder
3. entgegen § 25 Abs. 1 Satz 3 eine Spende nicht weiterleitet,

wird mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder mit Geldstrafe bestraft. Nach Satz 1 wird nicht bestraft, wer [...] eine Selbstanzeige [...] für die Partei abgibt oder an der Abgabe mitwirkt.“

Die Aufnahme dieser Bestimmung in das Parteiengesetz ist angesichts der in jüngerer Vergangenheit aufgedeckten Spendenskandale als längst überfälliger Schritt zu werten. Gleichwohl bleibt festzuhalten, dass die Parteien als „Gesetzgeber in eige-

ner Sache“ die letzte Konsequenz scheuten. Sie hätte darin bestanden, die Kontrollbefugnisse des Bundestagspräsidenten deutlich zu stärken. Einsicht in die Berichte der Wirtschaftsprüfer über die von den Parteien vorgelegten Rechenschaftsberichte erhält er zunächst einmal nicht. Erst bei Vorliegen „konkreter Anhaltspunkte“ für unrichtige Angaben – etwa in Form von Zeugenaussagen vor Untersuchungsausschüssen oder aufgrund von staatsanwaltschaftlichen Ermittlungen – kann er ein echtes, materielles Prüfungsverfahren einleiten. Dieses muss mit einem Auskunftsverlangen bei der betroffenen Partei und deren Wirtschaftsprüfer beginnen. Nur wenn dadurch keine Aufklärung möglich ist, ist der Bundestagspräsident befugt, im Einvernehmen (!) mit der Partei einen Wirtschaftsprüfer mit einer weiteren Prüfung zu beauftragen. Die Begründung, die Parteien hätten andernfalls eine „unmittelbare Ausforschung durch eine staatliche Stelle zu befürchten“, ⁸ überzeugt angesichts der grundgesetzlichen Verpflichtung der Parteien, über Herkunft und Verwendung ihrer Mittel öffentlich Rechenschaft zu geben, nicht. Die Chance, mit dem neuen Parteiengesetz verlorenes Vertrauen in die Seriosität der Parteien zurückzugewinnen, wurde nur im Ansatz genutzt. Bezüglich der Herstellung wirklich transparenter Parteifinanzen ist der Gesetzgeber wieder einmal zu kurz gesprungen.

Anmerkungen

- 1 Daran schloss sich ein Rechtsstreit an, den die CDU zunächst in erster Instanz gewann. Die Entscheidung des Berliner Verwaltungsgerichts gründete auf der Einschätzung, dass die Vorlage eines „formal richtigen“ Rechenschaftsberichts den Vorschriften des Parteiengesetzes genüge. Im Juni 2002 hob das Oberverwaltungsgericht dieses Urteil auf. Indem es ausführte, dass die Rechenschaftsberichte auch inhaltlich korrekt sein müssten, bestätigte es die Entscheidung des Bundestagspräsidenten. Eine Revision gegen dieses Urteil wurde nicht zugelassen. Gegen die Nichtzulassung der Revision hat die CDU Beschwerde eingelegt, über die voraussichtlich gegen Ende dieses Jahres entschieden wird (vgl. Süddeutsche Zeitung vom 13. Juni 2002).
- 2 Seit 30. Mai 2002 ist auch die SPD von den einschlägigen Vorschriften des Parteiengesetzes betroffen. Der Bundestagspräsident hat nach Aufdeckung der vom SPD-Unterbezirk Köln in den Jahren von 1994 bis 1999 eingenommenen Spenden, die nicht in den Rechenschaftsberichten verzeichnet sind, auf einen Anspruchsverlust auf staatliche Mittel in Höhe von knapp 493.000 € entschieden.
- 3 Vgl. hierzu Sabine Kropp: Parteienfinanzierung im „Parteienstaat“ – Problemlagen, Mißverständnisse und Reformüberlegungen, in: Gegenwartskunde, H. 4/2000, S. 435-446.
- 4 Vgl. Bundestag-Drucksache 14/8778, S. 13.
- 5 Vgl. Oskar Niedermayer: Parteimitgliedschaften im Jahr 2001, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, H. 2/2002, S. 361-367.
- 6 Ein Vergleich der Rechenschaftsberichte für die Jahre 1998 und 2000 zeigt, dass die Spenden in diesem Zeitraum beispielsweise für die SPD um etwa 12 Millionen DM, für die CDU um gut 10 Millionen DM und für die FDP um gut 5 Millionen DM gesunken sind.
- 7 Vgl. BVerfGE 85, 264 (294).
- 8 Bundestag-Drucksache 14/8778, S. 19.