

Plädoyer für
einen Neuanfang

Transparente Parteifinanzen

Norbert Röttgen

Das Grundgesetz lässt keinen Zweifel aufkommen: Die Finanzen der Parteien sollen vor der Bevölkerung offen gelegt werden. Artikel 21 gebietet den Parteien unmissverständlich, über die Herkunft und Verwendung ihrer Mittel sowie über ihr Vermögen öffentlich Rechenschaft zu geben. Dieses Gebot der Transparenz dient der Herstellung und Erhaltung einer der Grundfesten der parlamentarischen Demokratie: des Vertrauens der Bevölkerung in die Parteien.

Basis dieses Vertrauens ist nicht zuletzt das Wissen darum, welche finanziellen Interessen hinter einer Partei stehen. Diese Basis kann nur geschaffen werden, wenn den Parteien für ihre Rechenschaftslegung gegenüber der Öffentlichkeit eine klare Richtschnur an die Hand gegeben wird. Das Parteiengesetz sollte diese Richtschnur sein, erfüllt diese Funktion – wie die CDU-Parteispendenaffäre und das verschleierte Finanzimperium der SPD zeigen – bislang aber nur unzureichend.

Einer der Gründe hierfür ist, dass es sich bei dem Parteiengesetz um Gesetzgebung in eigener Sache handelt. Allen im Bundestag vertretenen Parteien ist gemein, dass sie sich nur ungern mehr als nötig in die Karten schauen lassen. Gesetzgebung zur Parteienfinanzierung hat darum in der Vergangenheit meist hinter verschlossenen Türen unter Ausschluss der Öffentlichkeit stattgefunden. Der Inhalt wurde in Schatzmeisterrunden verhandelt; ein öffentlicher Diskurs fand nicht statt. Die CDU/CSU-Bundestags-

fraktion hat erstmalig mit dieser Tradition gebrochen, als sie Mitte Juli 2001 im Konsens mit CDU und CSU einen Gesetzentwurf zur Reform des Parteiengesetzes vorlegte.

Ziel dieses Gesetzentwurfes ist es – wie auch bei anderen wichtigen politischen Themen üblich –, auf Basis einer eigenen Position in einen Wettbewerb um die beste Lösung einzutreten. Zusammen mit den wenige Tage später vorgestellten Empfehlungen der Kommission unabhängiger Sachverständiger zu Fragen der Parteienfinanzierung beim Bundespräsidenten bietet der Gesetzentwurf eine gute Grundlage, um noch in dieser Legislaturperiode eine Reform des Parteiengesetzes zu beschließen, die mit der Öffentlichkeit der Parteifinanzen Ernst macht. SPD und Grüne haben bislang keine eigenen Vorschläge unterbreitet, die FDP zumindest ein Eckpunktepapier vorgelegt.

Rechenschaftslegung

Die Rechenschaftslegung der Parteien ist im fünften Abschnitt des Parteiengesetzes derzeit als parteispezifisches Sonderrecht ausgestaltet. Die geltenden Vorschriften sind in weiten Teilen unklar, widersprüchlich oder veraltet. Durch den Sonderrechtscharakter bedingt, fehlt es zudem weitgehend an fachlicher Kommentierung und an einschlägiger Anwendungs- und Rechtsprechungspraxis. Weite Auslegungsmöglichkeiten und Interpretationsspielräume sind die Folge. An dieser Stelle sei nur an die unter dem Deckmantel der Reinertragsregelung des

Paragrafen 27 von der SPD zur Verschleierung ihrer Einnahmen aus dem Vermögensbereich betriebene rechtswidrige Quersaldierung erinnert.

Der Gesetzentwurf der CDU/CSU-Bundestagsfraktion sieht im Konsens mit der Bundespräsidentenkommission die Abkehr von diesem Sonderrechtscharakter vor und will die Parteien mit der Umstellung von einer Einnahmen- und Ausgabenrechnung auf eine Ertrags- und Aufwandsrechnung künftig weitestgehend auf eine den handelsrechtlichen Ansatz- und Bewertungsvorschriften entsprechende Rechnungslegung verpflichten. Er sieht als Anhang des Rechenschaftsberichtes zudem einen umfassenden Erläuterungsteil vor, in dem unter anderem die angewandten Bilanzierungs- und Bewertungsmethoden, die Zeitwerte des Haus- und Grundvermögens und die Unternehmensbeteiligungen mit ihrem Zeitwert offen gelegt werden müssen.

Wirtschaftliche Betätigung

Die wirtschaftliche Betätigung von Parteien hat im Parteiengesetz bislang keine Regelung erfahren. Angesichts des Sonderstatus, den die Parteien im bundesdeutschen Verfassungsgefüge einnehmen, kann dies nur verwundern. Dieser gebietet den Parteien geradezu zwingend die Unterordnung und Neutralität ihres wirtschaftlichen Handelns gegenüber ihrer Hauptaufgabe, der Mitwirkung bei der politischen Willensbildung des Volkes.

Das systematisch verschleierte Medienimperium der SPD, dessen Wert zwischenzeitlich auf über eine Milliarde D-Mark geschätzt wird und das eine Auflagenstärke von zirka 2,5 Millionen Exemplaren erreicht, begegnet größten Bedenken. Eine solche Zusammenballung politischer, wirtschaftlicher und publizistischer Macht in der Hand einer Partei ist mit den Grundvorstellungen demokrati-

scher Machtverteilung und -kontrolle unvereinbar.

Die Konzentration der Parteien auf ihren Mitwirkungsauftrag ergibt sich unmittelbar aus Artikel 21 Grundgesetz. Ein Rückgriff auf andere Grundrechte, insbesondere auf die Berufsfreiheit aus Artikel 12, verbietet sich insoweit. Selbst wenn man mit der derzeit herrschenden Meinung eine grundsätzliche Grundrechtsträgerschaft der Parteien annimmt, ist diesen der Rückgriff auf personenbezogene Grundrechte im Allgemeinen und Artikel 12 im Besonderen mit Blick auf die Spezialität von Artikel 21 gleichwohl verwehrt. Vor diesem Hintergrund bleibt für primär erwerbswirtschaftlich ausgerichtete Unternehmen und Beteiligungen der Parteien kein Raum. Artikel 21 schließt sie deshalb aus, weil er verhindern will, dass eine vorrangig wirtschaftliche Betätigung die Parteien in die Abhängigkeit von außerpolitischen Interessen und/oder Personen bringt – des Betriebsergebnisses oder der Interessen der Mitgesellschafter. Eine solche Abhängigkeit würde der Erfüllung der verfassungsrechtlichen Funktionen der Parteien zuwiderlaufen und daher mit ihrem Mitwirkungsauftrag kollidieren.

Der Gesetzentwurf der CDU/CSU-Bundestagsfraktion setzt dieses verfassungsrechtliche Gebot einfachgesetzlich um und macht es im Parteiengesetz positiv sichtbar, indem er den Parteien eine wirtschaftliche Betätigung erlaubt, soweit diese der Erfüllung ihrer Aufgaben dient.

Beteiligung an Medienunternehmen

Noch weiter gehend, setzt Artikel 12 der Beteiligung an Medienunternehmen durch die Parteien Grenzen. Wenn diese Form der Betätigung nicht offen gelegt wird und aus der Sicht der Bevölkerung nicht als Einwirkung der Parteien auf ihre Willensbildung identifizierbar ist, eröff-

net sie den Parteien unangemessene Möglichkeiten der Einflussnahme. Eine strikte Trennung von Parteien und Medien ist daher ebenfalls verfassungsrechtlich geboten. Auch diesem Gebot trägt der Gesetzentwurf der CDU/CSU-Bundestagsfraktion Rechnung, indem er den Parteien unmittelbare und mittelbare Beteiligungen, die diesen eine bestimmende Einflussnahme auf solche Medien ermöglichen, die von diesen nicht direkt und erkennbar für ihre politische Arbeit eingesetzt werden, untersagt.

Es ist zu bedauern, dass sich die Bundespräsidentenkommission dennoch mit dem wenig tragfähigen Hinweis auf das Kartell- und Presserecht nicht zu einer Empfehlung der Regelung der wirtschaftlichen Betätigung der Parteien durchringen konnte. Die von ihr angeführten Argumente können schon deswegen nicht überzeugen, weil sie zwar den Privatrundfunkgesetzen der Länder, die die politischen Parteien als Rundfunkveranstalter ausschließen, Verfassungsmäßigkeit attestiert, bei Printmedien aber ohne schlüssige Begründung einen anderen Maßstab anlegt.

Spenden – dem Missbrauch vorbeugen

Spenden sind eine wesentliche Einnahmequelle aller im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien. Diese bürgerschaftliche Form der Parteienfinanzierung steht für die rechtlich und politisch gebotene Verwurzelung der Parteien in der Gesellschaft.

Wie auch die Bundespräsidentenkommission in ihrem Abschlussbericht deutlich hervorhebt, ist sie damit nicht nur eine zulässige, sondern eine verfassungsrechtlich erwünschte Form der Eigenfinanzierung der Parteien. Gerade wegen dieser wichtigen Funktion gilt es aber, einem Missbrauch der Einnahmequelle Spenden effektiv vorzubeugen. Der Gesetzentwurf der CDU/CSU-Bundestags-

fraktion sieht daher in Übereinstimmung mit der Bundespräsidentenkommission ein Verbot der Annahme von Barspenden über tausend Euro und von Spenden von Unternehmen der öffentlichen Hand vor.

Sanktionen – vorhandene Lücken schließen

Es steht außer Zweifel, dass die Sanktionsregelungen für Verstöße gegen das Parteiengesetz unzureichend sind. Derzeit werden lediglich der nicht rechtzeitig eingegangene Rechenschaftsbericht im formellen Sinne und die rechtswidrig erlangte beziehungsweise nicht ordnungsgemäß veröffentlichte Spende sanktioniert. Andere Verstöße müssen nach dem Gesetzeswortlaut folgenlos bleiben.

Konsequenz dieses Befundes kann es jedoch keinesfalls sein, die Verhängung anderweitiger Sanktionen in das Ermessen des Bundestagspräsidenten als mittelverwaltender Behörde zu stellen. Eine solche Auffassung ist weder mit rechtsstaatlichen Grundsätzen noch mit Funktion und Stellung des Bundestagspräsidenten zu vereinbaren. Der Gesetzentwurf der CDU/CSU-Bundestagsfraktion trägt dem Rechnung, indem er klar zwischen dem Rechenschaftsbericht im formellen und materiellen Sinne, der Prüfung der formellen und materiellen Richtigkeit der Rechenschaftsberichte durch den Bundestagspräsidenten und den aufgrund des Ergebnisses der Prüfung eintretenden Rechtsfolgen beziehungsweise Sanktionen differenziert. Er schließt die bestehenden Sanktionslücken, indem er zusätzlich zu den bestehenden Sanktionen unter anderem auch vorsätzlich unrichtige Angaben im Rechenschaftsbericht, die nicht festsetzungsrelevant sind, erfasst.

Die Bundespräsidentenkommission empfiehlt darüber hinaus, einen Straftatbestand der vorsätzlich falschen Rechnungslegung einzuführen. Die Bedeutung einer solchen Vorschrift würde über

einen Symbolcharakter kaum hinausgehen, während ihre Einfügung gleichzeitig Alibi dafür sein könnte, an anderer Stelle Änderungen zu unterlassen, die wirklich zu mehr Transparenz der Parteifinanzen führen würden. Der Gesetzgeber, der es über Jahrzehnte versäumt hat, ein praktisches und auf Transparenz angelegtes Parteiengesetz zu schaffen, sollte zunächst dieser Aufgabe nachkommen, ehe er die *Ultima Ratio* des Strafrechtes einsetzt.

Prüfung und relative Obergrenze

Die Prüfung der Rechenschaftsberichte der politischen Parteien durch den Bundestagspräsidenten hat sich zwar in den vergangenen Jahren als problematisch erwiesen. Der Gesetzentwurf der CDU/CSU-Bundestagsfraktion hält gleichwohl an der grundsätzlichen Prüfungszuständigkeit des Bundestagspräsidenten fest, umreißt aber erstmals zweifelsfrei Inhalt, Umfang sowie Folgen der Prüfung und sieht ein Beanstandungsrecht der Parteien sowie eine Zweitprüfung zweifel-

hafter Angaben durch einen Wirtschaftsprüfer im Auftrag des Bundestagspräsidenten vor. Bei der Berechnung der relativen Obergrenze sollen in Übereinstimmung mit der Bundespräsidentenkommission künftig nur noch die Erträge aus Mitgliedsbeiträgen und Spenden berücksichtigt werden.

Ein Ende der Instrumentalisierung

Mit dem Gesetzentwurf der CDU/CSU-Bundestagsfraktion und den Empfehlungen der Bundespräsidentenkommission ist eine gute Grundlage für eine Reform des Parteiengesetzes noch in dieser Legislaturperiode gelegt. Es ist nun an den Mehrheitsfraktionen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen zu entscheiden, ob sie das Thema der Parteienfinanzierung weiterhin – ohne ein eigenes Konzept zu haben – parteipolitisch instrumentalisieren wollen oder zu einer sachlichen Zusammenarbeit bereit sind, die zwingend zu Konsequenzen für alle Parteien, also auch für die SPD, führen muss.

Regeln der Humanität

„Im Zentrum all dieser Prozesse steht immer wieder die Gretchenfrage: Ist Markt, an sich etwas Positives? Oder ist er das Böse, das man bekämpfen, eingrenzen, regulieren muss, wo immer man kann? Wir nähern uns einer Antwort. Der Markt nützt allen nur dann, wenn alle Größen in die Preise eingehen – auch die immateriellen. Markt kann nur dann human sein, wenn es auch für Humanität einen Preis gibt. Markt braucht strenge Regeln, aber keine Regulierungen. Und Markt-Gesellschaften sind immer dann besonders human, wenn in ihnen der Geist des Mäzenatentums, der Großzügigkeit, des Überflusses herrscht.“

(Matthias Horx am 9. Juni 2001 in *Die Welt*)