

Abdruck f. Akte

BUNDESRECHNUNGSHOF



MITTEILUNG

ÜBER DIE PRÜFUNG

der Festsetzung und Auszahlung der Mittel aus der staatlichen Teilfinanzierung der Parteien durch den Präsidenten des Deutschen Bundestages
(Kap. 60 02 Tit. 684 03 und Kap. 02 01)

Bonn, 21.10.1999
Az.: I 3 - 1999 - 0711

**Diese Prüfungsmitteilung ist urheberrechtlich geschützt.
Eine Veröffentlichung ist nicht zulässig.**

<u>Inhaltsverzeichnis</u>	<u>Seite</u>
0 <u>Zusammenfassung</u>	3
1 <u>Gegenstand der Prüfung</u>	5
2 <u>Antragstellung</u>	6
2.1 Antragsbefugnis	6
2.2 Antragstermin	8
2.3 Begriff der Partei bzw. des Parteivermögens	8
3 <u>Einreichung der Rechenschaftsberichte</u>	10
3.1 Rechenschaftslegung	10
3.2 Veröffentlichung	11
3.3 Fristverlängerung	11
4 <u>Prüfung der Rechenschaftsberichte</u>	13
4.1 Prüfungskompetenz des BTPräs	13
4.2 Durchführung der Prüfung	15
5 <u>Festsetzung der staatlichen Mittel</u>	17
5.1 Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Ländern	17
5.2 Endtermin für die Einreichung des Rechenschaftsberichts	19
5.3 Vorläufige und endgültige Festsetzung	20
6 <u>Abschläge</u>	23
6.1 Sicherheitsleistung	23
6.2 Kürzung	24
6.3 Verzinsung	24
7 <u>Zahlungsströme zwischen Bundestags-Fraktionen und Parteien</u>	27
8 <u>Verwaltungszuständigkeit für Maßnahmen der Parteienfinanzierung</u>	29
8.1 Aufgaben des BTPräs im Grundsatz	29
8.2 Vollzug des Parteienfinanzierungsrechts	30
8.3 Festsetzung und Auszahlung der Mittel	30
8.4 Prüfung und Veröffentlichung der Rechenschaftsberichte	32
8.5 Bericht nach § 23 Abs. 5 PartG	32
8.6 Mögliche Zuständigkeitsänderung	33
9 <u>Kürzung bei Überschreiten der Obergrenzen</u>	34
10 <u>Abtretung von Ansprüchen</u>	36
11 <u>Einbeziehung neuer Parteien</u>	37
11.1 Relative Obergrenze	37
11.2 Rechenschaftsbericht	38
12 <u>Nachmeldung von Spenden</u>	39

0 Zusammenfassung

- 0.1 Der Bundesrechnungshof (BRH) hat die Festsetzung und Auszahlung der staatlichen Mittel für die Teilfinanzierung der Parteien gemäß §§ 18 ff Parteigesetz (PartG) durch den Präsidenten des Deutschen Bundestages (BTPräs) als mittelverwaltende Stelle geprüft (§ 21 Abs. 2 PartG, §§ 88, 89 Bundeshaushaltsordnung - BHO). Er hat folgende Feststellungen getroffen:
- 0.2 Staatliche Mittel können nach Auffassung des BRH bei Bundesparteien nur von deren Bundesverbänden wirksam beantragt werden (§ 19 Abs. 1 Satz 1 PartG). Die Verwaltung hält demgegenüber alle anspruchsberechtigten Gebietsverbände für antragsbefugt (Nr. 2.1).
- 0.3 Der BRH hält es für erforderlich, daß die Verwaltung der generellen Frage nachgeht, inwieweit sich die Parteieigenschaft im Rechtsinne auf das jeweilige Umfeld der Parteien erstreckt bzw. welche Werte in diesem Kreis noch zum jeweiligen Parteivermögen zu rechnen sind (Nr. 2.3).
- 0.4 Diejenigen Parteien, die entgegen § 23 Abs. 1 PartG keinen Rechenschaftsbericht abliefern, sind nach Auffassung des BRH unbeschadet der finanziellen Auswirkungen dieses Versäumnisses gegebenenfalls im Wege des Verwaltungszwangs dazu anzuhalten (Nr. 3.1).
- 0.5 Der BRH hält es für erforderlich, alle von den Parteien als Rechenschaftsberichte abgegebenen Schriftstücke gemäß § 23 Abs. 2 Satz 3 PartG als Bundestagsdrucksache zu veröffentlichen, gleich, ob sie den Vorgaben des PartG entsprechen oder nicht (Nr. 3.2).
- 0.6 Entgegen der Meinung der Verwaltung hält der BRH die Prüfung der Rechenschaftsberichte durch den BTPräs (§ 23 Abs. 3 Satz 1 PartG) und durch Wirtschaftsprüfer (§ 23 Abs. 2 Sätze 1 und 2 PartG) für gleichrangig; die Verwaltung ist zu einer intensiven, auch materiellen, Prüfung berechtigt und verpflichtet (Nr. 4.1).
- 0.7 Nach Auffassung des BRH hat der BTPräs die Höhe der staatlichen Mittel sowohl bezüglich des Bundes- als auch des Landesanteils verbindlich festzusetzen (§ 19 Abs. 2 PartG); die zuständigen Behörden der Länder fungieren dementsprechend als bloße Zahlstellen (Nr. 5.1).

- 0.8 Die derzeitige gesetzlich vorgegebene Spaltung des Festsetzungsverfahrens in einen vorläufigen (vgl. § 19 Abs. 4 Satz 1 PartG) und einen endgültigen (vgl. § 19 Abs. 4 Satz 2 PartG) Teil hält der BRH für unnötig und fehleranfällig. Er regt insofern eine Änderung des PartG an (Nr. 5.3).
- 0.9 Der BRH regt an, daß die Verwaltung die Möglichkeit, von Parteien unter Umständen eine Sicherheitsleistung zu fordern (§ 20 Abs. 1 Satz 4 PartG), verstärkt nutzt (Nr. 6.1).
- 0.10 Der BRH gibt zu bedenken, im Falle einer Novellierung des PartG unter bestimmten Bedingungen Kürzungsmöglichkeiten bei den Abschlägen (Nr. 6.2) und die Verzinslichkeit überzahlter Abschläge (Nr. 6.3) vorzusehen.
- 0.11 Der BRH hält es für geboten, eventuelle Zahlungsströme zwischen Bundestagsfraktionen und Parteien (z. B. aus Kostenerstattungen, Geschäftsbesorgungsverträgen etc.) in den Rechenschaftsberichten der Parteien transparent zu machen (Nr. 7).
- 0.12 Der BRH regt an, bei einer möglichen Änderung des PartG die Verlagerung der bisherigen Zuständigkeiten des BTPräs für die Parteienfinanzierung auf eine andere Stelle (z. B. Bundesverwaltungsamt) in die Überlegungen einzubeziehen (Nr. 8).
- 0.13 Bei der Abtretung von Ansprüchen aus der staatlichen Teilfinanzierung durch Parteien an Dritte sollte die Verwaltung nach Auffassung des BRH alle Möglichkeiten nutzen, die Einhaltung der Zweckbestimmung (§ 1 Abs. 2 PartG) sicherzustellen (Nr. 10).
- 0.14 Die Praxis bei der Einbeziehung neugegründeter Parteien in die staatliche Teilfinanzierung hält der BRH für änderungsbedürftig (Nr. 11).
- 0.15 Die freiwillige Nachholung der unterlassenen rechtzeitigen Angabe veröffentlichtungspflichtiger Großspenden über 20 000 DM beantwortet die Verwaltung mit dem Verzicht auf die an sich gesetzlich vorgesehene Sanktion (Verlust des Anspruchs auf staatliche Mittel in Höhe des zweifachen Spendenbetrages - § 23a Abs. 1 Satz 1 PartG). Für die gewählte Analogie zur strafbefreienden Selbstanzeige im Steuerrecht sieht der BRH keine rechtliche Grundlage (Nr. 12).

1 Gegenstand der Prüfung

Der Bundesrechnungshof (BRH) hat nach § 21 Abs. 2 PartG (Parteiengesetz), §§ 88, 89 BHO (Bundeshaushaltsordnung) die Festsetzung und Auszahlung der staatlichen Mittel für die Teilfinanzierung der Parteien gemäß §§ 18 ff PartG durch den Präsidenten des Deutschen Bundestages (BTPräs) als mittelverwaltende Stelle geprüft.

Der Anteil der Ausgaben des Bundes an den Gesamtausgaben für die staatliche Parteienfinanzierung von insgesamt 230 Mio. DM jährlich bis zum Jahre 1997 und von insgesamt 245 Mio. DM jährlich ab 1998 sind in Kap. 60 02 Tit. 684 03 zusammen mit weiteren Ausgaben gemäß § 28 EWahlG (Europawahlgesetz) und § 49 b BWG (Bundeswahlgesetz) (Einzelbewerber) veranschlagt.

Soll und Ist haben sich seit dem Jahr 1996 wie folgt entwickelt:

Jahr	Soll in Mio. DM	Ist in Mio. DM
1996	190	191,766
1997	193	193,577
1998	195	192,540

Die Prüfung des Bundesrechnungshofes hat Sachverhalte der Jahre 1994 bis 1999 erfaßt. Nicht Gegenstand der Prüfung waren die Vollziehung der Abschlußregelung nach § 39 PartG und der Übergangsregelung nach § 40 PartG gewesen. Maßnahmen nach § 28 EWahlG und § 49 b BWG (Einzelbewerber) sind nicht untersucht worden.

Zielrichtung ist es vor allem gewesen, die Ordnungsmäßigkeit des Handelns der Verwaltung des Deutschen Bundestages (Verwaltung) zu beurteilen und das gesetzlich vorgeschriebene sowie sonst gepflogene Verfahren bei der Parteienfinanzierung auf seine Praktikabilität und seine Konsistenz hin zu betrachten.

Zu diesem Zweck hat der Bundesrechnungshof örtliche Erhebungen durchgeführt, dabei mit den Angehörigen der zuständigen Organisationseinheit Fragen erörtert und in Unterlagen Einsicht genommen.

Er hat die nachfolgenden Feststellungen getroffen:

2 **Antragstellung**

Die Festsetzung und Auszahlung der staatlichen Mittel sind gemäß § 19 Abs. 1 Satz 1 PartG von den Parteien schriftlich zum 30.09. des jeweils laufenden Jahres beim BTPräs zu beantragen.

2.1 **Antragsbefugnis**

In der Praxis reichen die verschiedenen Gliederungen der Parteien unterschiedliche Anträge ein. Zum Teil beantragen die Bundesverbände Mittel zugleich für sich selbst und alle Landesverbände, zum Teil aber nur für sich selbst, wobei dann wiederum die Landesverbände eigene Anträge stellen; in den Anträgen werden die Konten benannt, auf die die staatlichen Mittel überwiesen werden sollen.

Als Antragsbefugte nennt § 19 Abs. 1 Satz 1 PartG „die Parteien“; eine Differenzierung nach den Gebietsverbänden gemäß § 7 Abs. 1 Satz 1 PartG nimmt die Norm nicht vor. Die Verwaltung schließt u.a. aus § 19 Abs. 8 PartG, nach dem bestimmte staatliche Mittel an die Landesverbände (Satz 1), die übrigen an die Bundesverbände der Parteien (Satz 2) auszuzahlen sind, daß jede dieser Gliederungsebenen in Bund und Ländern für sich anspruchsberechtigt sei und deshalb auch einen eigenen Antrag stellen müsse; eine Bevollmächtigung z.B. des Bundesschatzmeisters für alle Gliederungen sei aber selbstverständlich zulässig (vgl. BT-Drs. 13/4503 S. 136; Schreiben vom 27.08.1997).

Da bei manchen Parteien wegen interner Unstimmigkeiten nicht sichergestellt sei, daß der Bundesverband die Mittel für die Landesverbände auch wirklich beantrage bzw. die bewilligten Mittel ggf. tatsächlich von ihm aus an die richtigen Stellen flößen, könne die Verwaltung in dieser Weise dafür sorgen, daß die staatlichen Mittel an die in § 19 Abs. 8 PartG bestimmten Berechtigten ausgezahlt werden.

Aus ihrer Sicht konsequent nimmt sie nur diejenigen Parteien insgesamt in die Teilfinanzierung auf, bei denen der Bundesverband die Zahlungen entweder für sich selbst und mit deren Vollmacht auch für die Landesverbände oder aber ausschließlich für sich selbst beantragt hat, wenn dann alle ihre Landesverbände ebenfalls Anträge gestellt haben.

Umgekehrt würde sie bei eindeutig getrennter Antragstellung die Landesverbände unberücksichtigt lassen, die selbst keine Mittelfestsetzung beantragt haben.

Wir bemerken:

Nach § 7 Abs. 1 Satz 1 PartG gliedern sich die Parteien in Gebietsverbände, insbesondere in Bundes- und Landesverbände. Hätte das PartG eine Beantragung der staatlichen Mittel durch Bundesverband und Landesverbände jeweils für sich selbst vorsehen wollen, hätte es vermutlich die verschiedenen Parteiebenen des § 7 Abs. 1 Satz 1 PartG in § 19 Abs. 1 Satz 1 PartG aufgegriffen. Eine solche Differenzierung findet sich z.B. in anderem Zusammenhang bei § 25 Abs. 2 PartG, wo zwischen Spenden an die „Partei“ oder einen oder mehrere „ihrer Gebietsverbände“ unterschieden wird. § 6 Abs. 4 PartG bestimmt überdies ausdrücklich, daß bei sog. Landesparteien die gesetzlichen Vorschriften über die Parteien für den Landesverband gelten. Daraus läßt sich umgekehrt entnehmen, daß bei allen Bundesparteien unter Partei i.S.d. PartG allein der Bundesverband zu verstehen ist. Dieser hat nach unserer Ansicht somit für sich selbst und die Landesverbände bzw. für die Partei insgesamt den Antrag nach § 19 PartG zu stellen.

Die Sorge um die richtigen parteiinternen Geldbewegungen und zutreffenden Zahlungsempfänger berechtigt die Verwaltung nicht, die Antragsbefugnis abweichend vom Gesetz zu beurteilen. Zum einen ist dies eine Frage des parteiinternen Finanzausgleichs nach § 22 PartG, zum anderen mag die Nichtbeantragung von Mitteln zu sonstigen parteiinternen Konsequenzen führen.

Bei Fehlen eines ausdrücklich oder konkludent auch die Landesverbände umfassenden Antrages des Bundesverbandes einer Partei dürfen nach unserer Meinung Zahlungen nur noch für und an den Bundesverband erfolgen. Es sollte den Parteien gegenüber klargestellt werden, daß als antragsbefugt nur noch die Bundesverbände angesehen werden, die mit ihren Anträgen zugleich die Reichweite und den Umfang der staatlichen Teilfinanzierung festlegen.

2.2 Antragstermin

Nach § 19 Abs. 1 Satz 1 PartG sind die Anträge „zum 30. September des jeweils laufenden Jahres“ zu stellen. Die meisten Parteien stellen sie entweder relativ früh schon im Januar eines Jahres oder aber umgekehrt verhältnismäßig spät kurz vor Verstreichen des Termins im September. Einige Parteien haben den Antrag in der Vergangenheit bereits im Dezember des Vorjahres gestellt.

Mit Schreiben vom 05.12.1996 hat die Verwaltung den Parteien mitgeteilt, daß nach der Vorstellung des Gesetzgebers die Anträge während des Jahres gestellt werden müßten, für das die Festsetzung und Auszahlung beantragt werden sollen. Dennoch hat die Verwaltung nach einiger Korrespondenz z.B. für das Jahr 1997 eine Partei berücksichtigt, die den Antrag bereits im Dezember des Jahres 1996 eingereicht hatte.

Wir bemerken:

Dem § 19 Abs. 1 Satz 1 PartG ist zu entnehmen, daß der Antrag auf Finanzierung während des laufenden Jahres, für das es um die staatlichen Mittel geht, zu stellen ist. Das Schreiben vom 05.12.1996 gibt die Rechtslage somit zutreffend wieder. Die Parteien, die ihre Anträge, z.B. um den Termin ganz sicher einzuhalten, bereits im jeweiligen Vorjahr stellen, dürfen an der Teilfinanzierung des laufenden Jahres nicht teilhaben. Wir empfehlen, dies den Parteien gegenüber noch einmal deutlich zu machen.

2.3 Begriff der Partei bzw. des Parteivermögens

Der Begriff der Partei ist in § 2 Abs. 1 Satz 1 PartG materiell definiert. Ein Verfahren, in dem einer Vereinigung für alle öffentlichen und privaten Stellen verbindlich die Parteieigenschaft zugesprochen oder aberkannt wird, besteht nicht. Vielmehr muß insbesondere jede Verwaltung für ihre Zwecke entscheiden, inwieweit eine Partei vorliegt oder nicht. So prüft der Bundeswahlleiter im Rahmen der von ihm zu überwachenden Mitteilungspflichten nach § 6 PartG, ob es sich bei einer Personenmehrheit um eine Partei handelt.

Der BTPräs ist im Rahmen seiner Aufgaben nach dem 4. und 5. Abschnitt des PartG an die Beurteilung des Bundeswahlleiters nicht gebunden, er ist vielmehr zu einer eigenständigen Prüfung der Parteieigenschaft aufgerufen. Faktisch hält sich die Verwaltung aber an die Entscheidungen des Bundeswahlleiters.

Keine Erkenntnisse hat die Verwaltung darüber, wie weit die Parteieigenschaft im Einzelfall reicht. So befinden sich im Umkreis von Vereinigungen mit unstreitiger Parteiqualität Neben- und Sonderorganisationen, Verlage, „befreundete“ Zusammenschlüsse und mehr oder weniger selbständige Hilfseinheiten, deren parteirechtliche Einordnung die Verwaltung bislang nur aus besonderem Anlaß in Einzelfällen problematisiert hat. Die Frage sei letztlich nur für die Rechenschaftsberichte der Parteien relevant, wo man sich auf die Testate der Abschlußprüfer verlasse; diese würden den Parteibegriff selbständig auslegen und dabei insbesondere alle die Einheiten hinzunehmen, die materiell zu einer Partei gehörten und die weglassen, die trotz einer gewissen Nähe nicht mehr als Parteibestandteil anzusehen seien.

Wir bemerken:

Der Parteibegriff ist ein grundlegendes Element im Parteienfinanzierungsrecht. Für den BTPräs ist es bedeutsam für die Entscheidung über die Finanzierung im engeren Sinne, z.B. bei der Höhe der relativen Obergrenze nach § 18 Abs. 5 Satz 1 PartG, bei der Erfüllung der Rechenschaftslegungspflicht nach § 23 PartG, bei der Spendenannahme nach §§ 23a, 25 PartG und bei der Überprüfung des Rechenschaftsberichtes nach §§ 23 Abs. 3, 29 PartG.

Es scheint erforderlich, bei allen Parteien grundsätzlich abzuklären, ob und wie weit diese Eigenschaft auf ihren Umkreis (d. h. vor allem Verlage, Neben- und Sonderorganisationen, vgl. oben) übergreift. Die Verwaltung kann sich dabei nicht allein auf die Selbsteinschätzung der Parteien und die Prüfung der Abschlußprüfer verlassen. Genausowenig erfolgversprechend dürfte es in der Breite sein, jeweils nur aus aktuellem Anlaß (Verdacht auf Unregelmäßigkeiten) konkrete Nachforschungen anzustellen.

Wir bitten um Stellungnahme.

3 Einreichung der Rechenschaftsberichte

3.1 Rechenschaftslegung

Nach § 23 Abs. 1 PartG muß jede Partei über die Herkunft und Verwendung der Mittel, die ihr innerhalb eines Kalenderjahres zugeflossen sind, sowie über ihr Vermögen zum Ende eines Kalenderjahres in einem Rechenschaftsbericht öffentlich Rechenschaft geben. Diese Verpflichtung gilt für alle Parteien im Sinne des § 2 PartG, gleichgültig, ob sie an der staatlichen Teilfinanzierung teilhaben oder nicht.

Von etwa 85 als Parteien anerkannte Vereinigungen i. S. von § 2 PartG legen regelmäßig nur etwa 35 diese Rechenschaftsberichte vor. Die Verwaltung erinnert säumige Parteien bisweilen an die Erfüllung dieser Pflicht. Ansonsten beklagt der BTPräs diesen Zustand in seinem Bericht nach § 23 Abs. 5 PartG unter konkreter Nennung der betroffenen Parteien. Weitere Maßnahmen werden nicht getroffen. Die Verwaltung hält insbesondere den Einsatz von Verwaltungszwangsmitteln für nicht möglich. Eine zwangsweise Durchsetzung von Pflichten der Parteien sehe das PartG nur in seinem § 38 für den Bundeswahlleiter vor.

Wir bemerken:

Die Abgabe eines bestimmten Formerfordernissen entsprechenden Rechenschaftsberichtes bis zum 30.09. des dem Rechnungsjahr folgenden Jahres beim BTPräs stellt eine konkrete und insoweit auch vollstreckbare Pflicht aller Parteien bzw. ihrer Vorstände dar. Wir halten es für möglich und geboten, die Parteien, die freiwillig keinen Rechenschaftsbericht abgeben, mittels Bescheides gemäß VwVfG und VwZG dazu anzuhalten und diesen Verwaltungsakt gegebenenfalls nach dem VwVG zu vollstrecken. Aus § 38 PartG und seiner Nennung der Zwangsmittel des Bundeswahlleiters bei Nichtvornahme bestimmter Handlungen der Parteien läßt sich unserer Meinung nach nicht schließen, daß Maßnahmen nach dem VwVG bei allen anderen Pflichten der Parteien ausgeschlossen wären.

Wir bitten um Stellungnahme.

3.2 Veröffentlichung

Nach § 23 Abs. 2 Satz 3 PartG hat der BTPräs die eingereichten Rechenschaftsberichte als Bundestagsdrucksache zu verteilen. Die Verwaltung veröffentlicht nicht alle bei ihr als Rechenschaftsberichte eingereichten Unterlagen, sondern zum Teil nur die entsprechend § 23 Abs. 2 Sätze 1 und 2 PartG testierten, die überdies aus ihrer Sicht gewissen formellen und materiellen Mindestvoraussetzungen genügen müssen. Bei groben Fehlern qualifiziert sie die vorgelegten Papiere nicht als Rechenschaftsbericht und sieht sich schon deshalb von der Publikationspflicht entbunden. Nach § 23 Abs. 3 PartG hat der BTPräs die Rechenschaftsberichte zu prüfen.

Wir bemerken:

Für die Zurückstellung nicht testierter Rechenschaftsberichte von der Veröffentlichung spricht allenfalls, daß die Vorschrift über das Testat im Gesetz vor der über die Veröffentlichung steht. Zwingend erscheint die Praxis der Verwaltung indes nicht. Sie hat überdies den Nachteil, daß Rechenschaftsberichte, die zwar mangelhaft sein mögen, aber immerhin abgegeben worden sind, überhaupt nicht veröffentlicht werden und damit ein Teil der sonst gewünschten Transparenz ganz verloren geht.

Für eine Zurückweisung zwar testierter aber dennoch für unzureichend gehaltener Rechenschaftsberichte fehlt jede Rechtsgrundlage. Die Prüfung der Vorschriftsmäßigkeit von Rechenschaftsberichten nach § 23 Abs. 3 PartG ist von der Frage ihrer Veröffentlichung unabhängig.

Wir halten eine Veröffentlichung aller Schriftstücke für geboten, die als Rechenschaftsberichte - noch so fehlerhaft - eingereicht werden. Das Publikum kann sich gerade auch aus der Qualität der Rechenschaftsberichte ein Urteil über die im Wettbewerb stehenden Parteien bilden.

3.3 Fristverlängerung

Nach § 23 Abs. 2 Satz 4 PartG kann die Frist zur Abgabe des Rechenschaftsberichts aus besonderen Gründen um bis zu drei Monate verlängert werden. Bei Bitten um Fristverlängerung ohne Begründung fordert die Verwaltung diese nach; begründeten Anträgen wird regelmäßig ohne weiteres stattgegeben.

Die Verwaltung sieht in der Verlängerungsmöglichkeit eine zusätzliche Chance für die Parteien, mangelbehaftete Rechenschaftsberichte nachzubessern.

Wir bemerken:

Die Praxis der Verwaltung ist normentsprechend. Das geltende Gesetz zwingt sie jedoch zu einem aus unserer Sicht unnötigen weiteren Arbeitsschritt.

Es sollte überlegt werden, zusammen mit einer eventuellen Änderung des Festsetzungsverfahrens (siehe dazu Nr. 5.3) den Abgabetermin auf den 31.12. des dem Rechnungsjahr folgenden Jahres zu verschieben und dafür die Verlängerungsmöglichkeit zu streichen. Damit hätten alle Parteien mehr Zeit für die Erstellung ordnungsgemäßer Rechenschaftsberichte gewonnen und ein Zwischenverfahren wäre entfallen. Keine Partei wäre im übrigen daran gehindert, ihren Rechenschaftsbericht wie schon z.T. jetzt praktiziert bereits weitaus früher vorzulegen, um nach entsprechenden Hinweisen der Verwaltung mögliche Fehler noch fristgerecht beheben zu können.

Wir bitten um Stellungnahme.

4 Prüfung der Rechenschaftsberichte

4.1 Prüfungskompetenz des BTPräs

Nach § 23 Abs. 3 Satz 1 PartG prüft der BTPräs, ob die von den Parteien eingereichten Rechenschaftsberichte den Vorschriften der §§ 23 ff PartG entsprechen. Zuvor müssen die Rechenschaftsberichte von Wirtschaftsprüfern bzw. vereidigten Buchprüfern nach den §§ 29-31 PartG geprüft werden (§ 23 Abs. 2 Sätze 1 und 2 PartG). Die Prüfungen nach § 23 Abs. 2 Satz 1 und Abs. 3 PartG erstrecken sich auf die jeweilige Bundespartei, ihre Landesverbände und mindestens vier nachgeordnete Gebietsverbände (§ 29 Abs. 1 PartG). Die Prüfer können von den Parteien die nötigen Aufklärungen und Nachweise verlangen und dürfen Unterlagen, Bücher, Schriftstücke sowie Kassen- und Vermögensbestände auch vor Ort prüfen (§ 29 Abs. 2 Part).

Die Verwaltung entnimmt der Regelung des § 29 PartG, daß die Prüfung durch sie und die durch Wirtschaftsprüfer gleichrangig seien. Dennoch beschränkt sie sich auf eine formale Ordnungsmäßigkeitsprüfung sowie hinsichtlich der materiellen Ausweisungen in den Rechenschaftsberichten im wesentlichen auf eine Schlüssigkeitsprüfung. Sie untersucht, ob Widersprüchlichkeiten zwischen einzelnen Positionen der Rechenschaftsberichte sowie zwischen diesen und vorhandenen amtlichen Unterlagen bestehen oder Lücken oder Unrichtigkeiten vorliegen. Materiell prüft die Verwaltung auch dann, wenn sie von Dritten auf mögliche inhaltliche Fehler bei der Rechenschaftslegung der Parteien aufmerksam gemacht wird. Bei nach § 30 PartG von den Wirtschaftsprüfern uneingeschränkt testierten Rechenschaftsberichten setzt die Verwaltung grundsätzlich deren inhaltliche Richtigkeit voraus. Die Prüfungsgrundsätze der Verwaltung sind zuletzt in der BT-Drs. 13/8888 S. 12 f auch der Öffentlichkeit gegenüber dargelegt worden.

Die Verwaltung sieht sich im Spannungsfeld zwischen dem Recht und der Pflicht der Parteien zu Staatsferne und Staatsfreiheit, die auch von ihr geschützt und beachtet werden müssen einerseits, sowie der Gewährleistung einer möglichst hohen Transparenz der Parteienfinanzierung andererseits zu dieser Praxis rechtlich angehalten.

Sie hat überdies während der örtlichen Erhebungen vorgetragen, daß sie von der Personalausstattung her zu einer den Prüfungen der Wirtschaftsprüfer entsprechenden Kontrolle nicht in der Lage sei. Es fehlten dem zuständigen Referat dafür die mengenmäßige Kapazität und der betriebswirtschaftliche Sachverstand.-

Wir bemerken:

Auch wir sehen die Prüfung von Wirtschaftsprüfer und Verwaltung als gleichrangig an. Für die von der Verwaltung in der praktischen Handhabung geltend gemachten Einschränkungen erkennen wir allerdings wegen des klaren Gesetzeswortlauts keine Ansatzpunkte. Das Verhältnis zwischen Transparenz bzw. Kontrolle und Staatsferne bzw. -freiheit hat das Gesetz gesehen und - wie normiert - gelöst. Für Korrekturen daran seitens der Exekutive besteht kein Raum. Die Verwaltung hat daher nach derzeitiger Rechtslage die Rechenschaftsberichte ebenso umfangreich und intensiv zu prüfen, wie die Wirtschaftsprüfer; eine Befugnis zu einer Prüfungsbeschränkung ist ihr anders als z.B. dem BRH nach § 89 Abs. 2 BHO nicht eingeräumt.

Die Personalbesetzung und der Sachverstand in einer Organisationseinheit müssen sich zuvörderst an der zu erledigenden Aufgabe ausrichten und dürfen nicht umgekehrt alleiniger Maßstab für deren Wahrnehmung sein. Gegebenenfalls wäre das zuständige Referat entsprechend umzugestalten; der in Nr. 8.2 umschriebene Bestand wäre unter Umständen zu modifizieren.

Wir verkennen nicht, daß das geltende Gesetz nach unserer und zumindest der theoretischen Interpretation der Verwaltung zu einer Doppelprüfung der Rechenschaftsberichte zwingt. Ob es dabei bleiben sollte, wäre unserer Ansicht nach bei einer Novellierung des PartG zu diskutieren. Die momentane Praxis der Verwaltung stellt für die Zukunft möglicherweise den Ansatz einer denkbaren Lösung dar; dabei ist aber nicht zu übersehen, daß die Kontrolldichte dann weiterhin zu einem Teil auch von Hinweisen Dritter abhinge. Zu berücksichtigen ist auch, daß die Verwaltung schon bei ihrer derzeitig begrenzten Prüfung selbst in testierten Rechenschaftsberichten zahlreiche z.T. gravierende Fehler entdeckt. Es ist anzunehmen, daß bei einer aktiveren Prüfungstätigkeit noch viel mehr Mängel erfaßt würden, die von

den Wirtschaftsprüfern allein übersehen werden. Der Gesetzgeber mag sich vielleicht künftig für die Nachrangigkeit oder den Wegfall der Verwaltungsprüfung oder umgekehrt für die Einschränkung der Wirtschaftsprüfertätigkeit entscheiden. Bis dahin sollte die Verwaltung ihre Prüfungsaktivitäten deutlich ausweiten und-intensivieren.

Wir bitten um Stellungnahme.

4.2 Durchführung der Prüfung

Innerhalb des von ihr selbst gesteckten Rahmens (siehe Nr. 5.1) prüft die Verwaltung die Rechenschaftsberichte zunächst anhand einer sog. Checkliste auf die Einhaltung der Formalien und Fristen, auf rechnerische Richtigkeit, die erforderlichen Ausweisungen und die Übereinstimmung der Angaben mit amtlich vorhandenen Unterlagen. Daneben werden sonstige Erkenntnisse in die Prüfung miteinbezogen. Anhaltspunkten für Unregelmäßigkeiten geht die Verwaltung nach. Stichproben nimmt die Verwaltung allerdings genauso wenig vor, wie sie örtliche Erhebungen bei den Parteien durchführt; ihre Rechte aus § 29 Abs. 2 PartG nimmt sie bloß im Einzelfall und nur teilweise wahr.

Mängel, Unklarheiten und Widersprüche erörtert die Verwaltung in der Regel direkt mit den Vorstandsmitgliedern der betroffenen Partei oder ihrem Prüfer mit dem Ziel, einen ordnungsgemäßen Rechenschaftsbericht zu erstellen. Üblicherweise werden die Kritikpunkte und Anregungen der Verwaltung aufgegriffen; nur selten bleiben Differenzen, die sich nicht ausgleichen lassen. Teilweise werden von den Parteien oder Prüfern auch Fragen schon im Vorfeld der Abgabe des Rechenschaftsberichts an die Verwaltung gerichtet, die mitunter in eine regelrechte Beratung münden. Die Parteien nutzen diese Möglichkeit unterschiedlich intensiv.

Wir bemerken:

Die Verwaltung verfolgt wirkliche oder vermeintliche Fehler in den Rechenschaftsberichten soweit ersichtlich sehr gründlich und auch bis in die Einzelheiten. Sie geht dabei über ihre eigene Checkliste, die insoweit nur als ein erstes Grobraster genutzt wird, zu Recht weit hinaus. Das ihr von § 29 Abs. 2 PartG eingeräumte Recht zu eigenen örtlichen Erhebungen und sonstiger Erfahrung des Sachverhalts nutzt sie allerdings auch da, wo auf

den ersten Blick genügend Anlaß dafür bestände, zu bruchstückhaft und sehr zurückhaltend. Unabhängig davon, wie sich die Verwaltung zu ihrer grundsätzlichen Prüfungskompetenz stellt, sollte sie jedenfalls da, wo sie diese sogar selbst als gegeben ansieht, die flankierenden Befugnisse in Anspruch nehmen. Davon würde auch eine generalpräventive Wirkung auf andere Parteien ausgehen.

Die Beratung von Parteien und ihren Prüfern schon vor Abgabe des Rechenschaftsberichts und die Diskussion über problematische und strittige Fragen während der Prüfung mit dem Ziel, Einvernehmen zu erzielen, ist zu begrüßen. Vor allem erscheint es sachgerecht, erkennbare Schwachpunkte möglichst frühzeitig zu beseitigen. Die Verwaltung sollte über Komplexe bei einzelnen beratenen Parteien, die allgemein von Belang sein könnten, nicht erst in den zeitversetzten Berichten nach § 23 Abs. 5 PartG informieren, sondern die anderen Parteien verstärkt auch zeitnah unterrichten, so wie sie es vereinzelt in Rundschreiben schon bislang gehalten hat. Dies könnte auf längere Sicht das Bedürfnis nach - zeitaufwendiger - individueller Problemerkörterung verringern. Um zu verhindern, daß die Beratungsmöglichkeit nur wegen eines diesbezüglich unterschiedlichen Kenntnisstandes der Parteien nicht gleichmäßig in Anspruch genommen werden kann, sollte auf sie generell aufmerksam gemacht werden.

Wir bitten um Stellungnahme.

5 Festsetzung der staatlichen Mittel

5.1 Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Ländern

Der BTPräs setzt jährlich zum 1. 12. die Höhe der staatlichen Mittel für jede anspruchsberechtigte Partei für das laufende Jahr fest (§ 19 Abs. 2 PartG). Den Ländern teilt er verbindlich mit, welche Beträge sie an die Landesverbände der Parteien für die bei den Landtagswahlen erzielten Stimmen ausbezahlen haben (§ 21 Abs. 1 Satz 2, Satz 1 1. Alt., § 19 Abs. 8 Satz 1 PartG). Die Länder übernehmen diesen Teil, den Rest trägt der Bund (§ 21 Abs. 1 Satz 1 PartG).

Es ist Praxis, daß die Verwaltung die jeweiligen Anteile der einzelnen Parteien an den staatlichen Mitteln insgesamt errechnet. Die Bundesverbände der Parteien erhalten sodann Bescheide über die auf sie entfallenden Beträge; die Verwaltung zahlt diese Mittel aus dem Bundeshaushalt an sie aus.

Die Präsidenten der Landesparlamente, die in den Ländern durch Landesrecht für zuständig erklärt worden sind, erhalten jeweils ein Schreiben mit einem Vermerk über die Berechnungen der Verwaltung, in dem ihnen Grund und Höhe der Zahlungen aus den Landeshaushalten verbindlich mitgeteilt werden. Die Länder wiederum erlassen daraufhin zum Teil eigene Bescheide an die Landesverbände der Parteien, zum Teil veranlassen sie lediglich die Auszahlung der Mittel aus den Landeshaushalten, zum Teil ergehen hierzu noch - wohl informell gedachte - Schreiben, in denen die auszahlenden Beträge erläutert werden.

Die Verwaltung ist der Ansicht, die Länder hätten über die Auszahlung an die Landesverbände dem Grunde nach eine eigene Entscheidungskompetenz; nur der Höhe nach wären sie im Falle einer Zahlung an die Vorgabe der Verwaltung gebunden. Sie wären daher in jedem Fall zu eigenständigen Verwaltungsakten berechtigt und verpflichtet; die vorherige Mitteilung an die Parlamentspräsidenten sei als Teil eines mehrstufigen Verwaltungsakts lediglich verwaltungsinterner Art. Die „Festsetzung“ z.B. in § 19 Abs. 2 PartG interpretiert sie als rein tatsächlich-verwaltungsinterne Berechnung, die Norm nicht als Zuständigkeits- und Befugnisregelung, sondern als Aufgabenzuweisung. Gegen die Berechnung des BTPräs wäre von den Landesverbänden der Parteien gegebenenfalls inzident durch Klage gegen die Benachrichtigungsschreiben, die Bewilligungsbescheide oder die tatsächli-

che Auszahlung der Länder vorzugehen. Insgesamt wäre bei der Beurteilung der Rechtslage das sog. Verbot der Mischverwaltung zu beachten. Das Verwaltungsgericht München hat in einem Urteil vom 18.12.96 die Auffassung der Verwaltung gestützt.

Die Meinung der Länder ist uneinheitlich; zum Teil sehen sie sich als bloße Zahlstellen an, zum Teil sind auch sie der Ansicht, über die Finanzierung der Landesverbände noch eigene Bescheide erlassen zu dürfen und müssen.

Wir bemerken:

Aus § 19 Abs. 2 PartG ergibt sich, daß sämtliche staatlichen Mittel für alle Parteien vom BTPräs festgesetzt werden müssen: Eine Differenzierung nach Landes- oder Bundesmitteln nimmt das Gesetz hierbei gerade nicht vor. Die von der Verwaltung vorgenommene Unterscheidung zwischen einer vorgängigen bloß verwaltungsinternen Berechnung, als die sie die Festsetzung i.s.d. § 19 PartG sieht und dem nachfolgenden Erlaß eines Bescheides über die Auszahlung als Verwaltungsakt nach § 35 Satz 1 VwVfG ist insofern zutreffend, als jedem Bewilligungsbescheid eine Berechnung zugrundegelegt werden muß. Nach unserer Ansicht liegt diese Berechnung aber gerade vor der Festsetzung nach § 19 PartG und ist nicht mit ihr identisch. Von daher sind wir der Auffassung, daß die Regelungen über die Festsetzung dem BTPräs sowohl eine Verwaltungsaktsbefugnis zubilligt, als auch eine Zuständigkeitsverteilung dergestalt vornimmt, daß er sowohl dem Grunde als auch der Höhe nach über die Bundes- und die Ländermittel entscheidet.

Die Auszahlung der Bundesanteile liegt ebenfalls beim BTPräs. Die für die Länder verbindliche Mitteilung, welche Beträge aus ihren Haushalten an die Landesverbände ausgezahlt werden müssen, ist notwendig, um einerseits die Einhaltung der Obergrenzen bundesweit zu gewährleisten und andererseits den Ländern die nötige Kenntnis für ihre tatsächlichen Maßnahmen zu vermitteln. Sie ist verwaltungsinterner Art, jedoch nur insofern, als die Rechtsgrundlage für die Auszahlung bereits zuvor vom BTPräs zu schaffen ist.

Überlegungen, in der Auszahlung durch die Länder das Endergebnis eines sog. mehrstufigen Verwaltungsaktes zu sehen, um damit möglichst den Anschein einer unzulässigen Mischverwaltung zu verwischen, mögen vom gewünschten Resultat her nachvollziehbar sein. Sie finden jedoch keinerlei Stütze im Gesetz. Die Verwaltung hat daher bis zu einer etwaigen Änderung des PartG in diesem Punkte Bescheide für Bundesverbände und Landesverbände der Parteien gleichermaßen zu erlassen und in den Landesparlamenten lediglich Zahlstellen für die Landesmittel zu sehen.

Wir bitten um Stellungnahme.

5.2 Endtermin für die Einreichung des Rechenschaftsberichts

Solange ein den §§ 23 ff. PartG entsprechender Rechenschaftsbericht nicht eingereicht worden ist, dürfen staatliche Mittel für die säumige Partei nicht festgesetzt werden (§ 23 Abs. 4 Satz 1 PartG). Die Verwaltung fordert hierfür erstens ein uneingeschränktes Testat des Abschlußprüfers nach § 30 Abs. 2 Satz 1, § 23 Abs. 2 Sätze 1 und 2 PartG sowie zweitens die Fehlerlosigkeit nach dem Ergebnis der eigenen Prüfung nach § 23 Abs. 3 PartG. Spätester Zeitpunkt für die Einreichung ist der 31.12. des zweiten dem Rechnungsjahr nachfolgenden Jahres (§ 23 Abs. 4 Satz 3 1. Hs. PartG); ist dieser überschritten, verliert die Partei den Anspruch auf staatliche Mittel gänzlich. Die bisherigen Festsetzungen und Zahlungen an die übrigen Parteien bleiben unverändert (§ 23 Abs. 4 Satz 3 2. Hs. PartG). Die weitaus meisten Parteien legen den Rechenschaftsbericht jedoch spätestens bis zum 31.12. des dem Rechnungsjahr folgenden Jahres vor, z.T. noch erheblich früher.

Wir bemerken:

Die Regelung ist insofern praktikabel und von der Verwaltung bislang auch problemlos umgesetzt worden, als der Abgabetermin klar festgelegt wird. Vor allem müssen beim Ausfall einer Partei die Mittel für die nichtsäumigen Parteien nicht umverteilt werden, was die Neuerstellung einer Vielzahl von Bewilligungsbescheiden erübrigt. Zu überlegen wäre jedoch, ob nicht der Endtermin bei einer Gesetzesänderung auf den 31.12. des dem Rechnungsjahr folgenden Jahres vorverlegt werden sollte.

Auch dann würde für die Parteien - die derzeitige Praxis zeigt es - genügend Zeit bleiben, einen ordnungsgemäßen Rechenschaftsbericht einzureichen; gleichzeitig würde das Festsetzungsverfahren um ein Jahr früher beendet sein.

Wir bitten um Stellungnahme.

5.3 Vorläufige und endgültige Festsetzung

Nach § 19 Abs. 2 PartG sind die staatlichen Mittel jährlich jeweils zum 01.12. des laufenden Jahres festzusetzen. Ständig gelingt es einzelnen Parteien nicht, ihre Rechenschaftsberichte so rechtzeitig vorzulegen, daß sie schon für diese Festsetzung berücksichtigt werden können; der Fall, daß alle Rechenschaftsberichte zeitgerecht eingereicht worden sind, ist seit der Novellierung des PartG im Jahre 1993 noch niemals eingetreten.

Die vom Gesetzgeber als seltene Ausnahme gesehene vorläufige Zugrundelegung der Zuwendungen aus dem zuletzt davor beigebrachten Rechenschaftsbericht der „späten“ Parteien nach § 19 Abs. 4 Satz 1 PartG ist somit zur Regel geworden. Dies bedeutet, daß zunächst allen anspruchsberechtigten Parteien mit Ausnahme der säumigen Ende des laufenden Jahres Bescheide über eine sog. vorläufige Festsetzung erteilt werden müssen; die Länder werden unterrichtet und ihrerseits tätig; der Verwaltungsaufwand hierfür ist genauso hoch, wie für die spätere endgültige Festsetzung gemäß § 19 Abs. 4 Satz 2 PartG nach dem 31.12. des laufenden Jahres.

Liegen die Rechenschaftsberichte bis dahin vor, werden die darin aufgeführten Zuwendungen zur Grundlage der Festsetzung Anfang des folgenden Jahres, fehlen sie auch dann noch, so erfolgt die endgültige Festsetzung ohne Berücksichtigung der Zuwendungen für die säumigen Parteien (§ 19 Abs. 4 Satz 3 PartG). Die Mittel sind neu zu berechnen, es sind neue Bescheide zu erlassen, die Länder sind wiederum zu informieren und müssen erneut Zahlungen veranlassen.

Zwischen der vorläufigen und endgültigen Festsetzung innerhalb weniger Wochen um den Jahreswechsel ergeben sich notwendigerweise Unterschiede, die verrechnet oder ausgeglichen werden müssen (§ 19 Abs. 4 Satz 4 PartG).

Die Verwaltung hat den Sinn dieses Verfahrens damit erklärt, daß den Parteien die ihnen zustehenden Beträge in deren - höchstwahrscheinlicher Höhe möglichst frühzeitig zufließen sollen. Außerdem sollen ihnen Korrekturmöglichkeiten für ihre Rechenschaftsberichte eröffnet bleiben.

Wir bemerken:

Das Gesetz zwingt die Verwaltung zu einem zeit- und arbeitsaufwendigen mehrstufigen Verfahren mit unnötigen Fehlerquellen, ohne daß der gewünschte Effekt einer baldigen Zahlung an die Parteien dies erfordern würde.

Es sollte überlegt werden, bei einer Änderung des PartG folgende Neuregelungen zu treffen:

- Die Rechenschaftsberichte müssen testiert und ordnungsgemäß spätestens bis 31.12. des laufenden Jahrs vorgelegt sein; damit dürfte - die derzeitige Praxis belegt es - den Parteien genügend Zeit eingeräumt sein (siehe dazu Nr. 3.3). Eine verspätete oder ordnungswidrige Einreichung führt zum Verlust des Finanzierungsanspruchs. Die entsprechenden Mittel säumiger Parteien wären entgegen dem bisherigen § 23 Abs. 4 Satz 3 Hs. 2 PartG sofort auf die übrigen Parteien aufzuteilen.
- Zum Stichtag des 01.01. des darauffolgenden Jahres werden die staatlichen Mittel in einem Schritt festgesetzt. Die unterschiedliche Behandlung des Zuwendungs- und des Wählerstimmenanteils entfielen damit genauso, wie die Doppelgleisigkeit von vorläufiger und endgültiger Festsetzung sowie die bisherigen Verrechnungs- bzw. Ausgleichsnotwendigkeiten.
- Um einen gleichmäßigen Geldzufluß für die Parteien zu gewährleisten und um keine finanzielle Lücke zwischen dem bislang letzten Abschlag zum 15.08. (§ 20 Abs. 1 Satz 3 PartG) und der sog. „Schlußzahlung“ entstehen zu lassen, könnte zum 15.11. des laufenden Jahres ein weiterer Abschlag in Höhe von 25 % der Vorjahresmittel eingeführt werden.

Wir hielten dies für eine Lösung, die sowohl der Verwaltung entgegenkäme, weil ihr Aufwand gemindert und Fehlerquellen beseitigt würden, als auch den Parteien, weil sie ohne zeitweises Versiegen des Zahlungsstroms frühzeitig endgültige Klarheit über ihre Finanzmittel erhielten. Darüber hinaus gewönne die Festsetzung deutlich an Transparenz.

Wir bitten um Stellungnahme.

6 Abschläge

Auf der Grundlage der im vorangegangenen Jahr festgesetzten Mittel haben die Parteien Anspruch auf Abschlagszahlungen auf den im laufenden Jahr festzusetzenden Betrag (§ 20 Abs. 1 Sätze 1, 2 PartG). Die Abschläge zum 15.02., 15.05. und 15.08. dürfen jeweils 25 % der im Vorjahr pro Partei insgesamt festgesetzten Mittel nicht überschreiten; sie sind zurückzuzahlen, soweit sich bei der Festsetzung herausstellt, daß sie den Hauptanspruch überschreiten oder ein solcher gar nicht entstanden ist (§ 20 Abs. 3 PartG).

Die Vorjahresfestsetzung als Berechnungsgrundlage führt manchmal auch dann zu einem Anspruch auf Abschlagzahlung im laufenden Jahr, wenn bereits offensichtlich ist, daß ein Finanzierungsanspruch für das laufende Jahr z.B. wegen Unterschreitens des Quorums nach § 18 Abs. 4 PartG gar nicht mehr entstehen kann.

6.1 Sicherheitsleistung

Nach § 20 Abs. 1 Satz 4 PartG kann die Gewährung eines Abschlages von einer Sicherheitsleistung abhängig gemacht werden, wenn Anhaltspunkte für eine Rückzahlungsverpflichtung vorliegen. Die Verwaltung macht im Interesse der Parteien von dieser Möglichkeit nur zurückhaltend Gebrauch, da sie befürchtet, damit politische Wertungen vorzunehmen und die Wahlausichten von Parteien zu verändern. Zu einem Forderungsausfall mangels gestellter Sicherheit ist es bislang noch nicht gekommen.

Wir bemerken:

Die bisherigen Erfahrungen bestätigen die vorsichtige Praxis der Verwaltung insoweit, als es noch nicht zu einem Schaden für den Bund gekommen ist. Da das Gesetz bloße „Anhaltspunkte“ für eine Rückzahlungsverpflichtung als Grund für das Verlangen nach einer Sicherheitsleistung genügen läßt, sollte die Verwaltung beim Vorliegen solcher Umstände von der ihr zustehenden Maßnahme auch Gebrauch machen. Das Gesetz hat ihr sowohl die

Beurteilung der „Anhaltspunkte“ überlassen, als auch einen Ermessensspielraum eingeräumt, so daß sie die entsprechenden Entscheidungen nach § 40 VwVfG zwar unter Beachtung des Verhältnismäßigkeitsprinzips, aber im Interesse des Bundeshaushalts doch offensiv treffen sollte.

Wir bitten um Stellungnahme.

6.2 Kürzung

Die Verwaltung beschreitet bisweilen den Weg, bei einer als sicher eingeschätzten Rückzahlungspflicht entgegen § 20 Abs. 4 PartG keine Sicherheitsleistung zu fordern, sondern die Abschläge nur entsprechend gekürzt oder gar nicht auszuführen. Solche Maßnahmen sind bislang immer im Einvernehmen mit den betroffenen Parteien erfolgt.

Wir bemerken:

Die nicht - oder nur gekürzte Auszahlung im Einvernehmen mit den Betroffenen läßt sich als deren zulässiger (Teil-) Verzicht auf den ihnen zustehenden Anspruch auf einen Abschlag werten. Für ein einseitiges Vorgehen der Verwaltung ohne Zustimmung der Parteien fehlt es hingegen an einer gesetzlichen Grundlage. Sollte eine Partei zukünftig auf einer ungekürzten Auszahlung bestehen, hätte die Verwaltung diesem Ansinnen (außer dem Verlangen nach einer Sicherheitsleistung) nichts entgegenzusetzen.

Es erscheint jedoch sinnvoll, in allen Fällen einer sicheren Rückzahlungsverpflichtung nicht erst die Gelder auszuführen und sie anschließend wieder beizutreiben, sondern sie von vornherein dem Fiskus zu belassen. In das Gesetz könnte bei einer Änderung eine entsprechende Befugnisgrundlage aufgenommen werden.

Wir bitten um Stellungnahme.

6.3 Verzinsung

Manche Parteien beantragen und erhalten wegen der Maßgeblichkeit der Vorjahresfestsetzung hierfür (§ 20 Abs. 1 Satz 2 PartG) Abschläge auch dann, wenn für das laufende Jahr letztlich gar kein entsprechender Hauptanspruch mehr vorliegen kann. Die Verwaltung ist nach § 20 Abs. 1 PartG zur Auszahlung verpflichtet. Sie fordert zwar entsprechend § 20 Abs. 3 PartG trotz Kürzung (siehe Nr. 6.2) oder Sicherheitsleistung (siehe Nr. 6.1) überzahlte Abschläge zurück. Die Rückabwicklung erfolgt in diesen Fällen teilweise durch Verrechnung mit oder Aufrechnung gegen andere Forderungen der betreffenden Parteien aus der staatlichen Teilfinanzierung, teilweise gleichen die Parteien den Rückforderungsanspruch durch selbständige Zahlungen aus. Zinsen fordert die Verwaltung in Höhe und für die Dauer der Überzahlung jedoch nicht. Sie verweist auf den Wortlaut des § 20 Abs. 3 PartG, nach dem eine Verzinsung nicht vorgesehen sei.

Diese Praxis führt dazu, daß Parteien, die auf der Berechnungsgrundlage der Festsetzung des jeweiligen Vorjahres nach § 20 Abs. 1 Satz 2 PartG Abschläge erhalten, jedoch dann im laufenden Jahr - aus welchen Gründen auch immer - ganz oder teilweise aus der Teilfinanzierung ausscheiden, ein zinsloses Darlehen zu Lasten des Haushalts erhalten, soweit die Differenz zwischen Vorjahresfestsetzung und Finanzierungsanspruch im laufenden Jahr reicht und solange ihnen die Abschläge zur Verfügung stehen. Allein dies mag manche Partei bewegen, sich an der staatlichen Teilfinanzierung zu beteiligen.

Die Verwaltung teilt diese Einschätzung, hält aber die Einführung einer Verzinslichkeit für zu aufwendig und sieht in ihr eine Benachteiligung der Parteien gegenüber anderen Zahlungsempfängern der öffentlichen Hand.

Wir bemerken:

Die derzeitige Praxis der Verwaltung entspricht dem Gesetz. Eine Verzinsung von überzahlten Abschlägen ist weder im PartG noch in anderen Normen vorgesehen.

Es wäre jedoch zu überlegen, bei einer Änderung des PartG eine solche Bestimmung mit der Pflicht zu einer marktüblichen Verzinsung aufzunehmen. Sie würde vermutlich alle Parteien veranlassen, eher geringere Ab-

schläge zu fordern. Diejenigen, die die Abschläge nur als günstige Zwischenfinanzierungsmöglichkeit ansehen, würden das Interesse an ihnen wahrscheinlich verlieren. Mit dieser Lösung würde zunächst der Bundeshaushalt entlastet. Weiterhin würde sich dann die Frage nach einer Sicherheitsleistung (siehe Nr. 7. 1) oder einer Kürzung (siehe Nr. 7. 2) nicht mehr oder nicht mehr so häufig stellen.

Der Aufwand für die Zinsberechnung würde unserer Ansicht nach nicht nennenswert ins Gewicht fallen. Eine Benachteiligung der Parteien können wir in einer solchen Regelung ebenfalls nicht erkennen; durch die Steuerung ihrer Abschlagforderungen haben sie es selbst in der Hand, es zu Zinszahlungen kommen zu lassen oder nicht.

Wir bitten um Stellungnahme.

7 Zahlungsströme zwischen Bundestags-Fraktionen und Parteien

Parteien und Bundestags-Fraktionen sind finanzierungsrechtlich voneinander getrennt. Die Geld- und Sachleistungen, die letztere aus dem Bundeshaushalt erhalten, dürfen nicht für Parteiaufgaben verwendet werden (§ 50 Abs. 4 Satz 2 AbgG). Die Parteien wiederum dürfen allgemein Spenden von Parlamentsfraktionen nicht annehmen (§ 25 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 PartG); dies bezieht sich auf Sach- und Geld-, Aufwands- und (Dienst)leistungsspenden gleichermaßen.

Nicht untersagt ist es hingegen jedenfalls parteirechtlich, daß die Fraktionen den Parteien Leistungen gegen marktübliches Entgelt erbringen. Ebenso ist es zulässig, daß die Parteien gegen marktübliches Entgelt für Fraktionen tätig werden.

Zahlungsströme zwischen Parteien und Fraktionen sind als solche den Rechnungen der Fraktionen nach § 52 Abs. 2 AbgG nicht zu entnehmen, wo sie unter den sonstigen Einnahmen (Nr. 1 a)) bzw. den verschiedenen Ausgabeposten der Nr. 2 zu verbuchen sind. In den Rechenschaftsberichten der Parteien können Leistungen von und an Fraktionen unter den Einnahmen nach § 24 Abs. 2 Nr. 5 und 7 PartG oder unter den Ausgaben nach Abs. 3 erfaßt sein. Als solche sind sie nur insoweit erfaßt, als sie den sonstigen Einnahmen nach § 24 Abs. 2 Nr. 7 PartG zuzurechnen sind, und auch dann nur, wenn sie aufzugliedern und zu erläutern sind, weil sie bei bestimmten Parteigliederungen einen gewissen Anteil an der Summe der Einnahmen überschreiten (§ 27 Abs. 2 Satz 3 PartG).

Einige Parteien haben auf Betreiben der Verwaltung in ihren Rechenschaftsberichten eine Leistungserbringung für und von Parlamentsfraktionen gemäß § 24 Abs. 2 Nr. 7, § 27 Abs. 2 Satz 3 PartG ausgewiesen; es sind „Geschäftsbesorgungsverträge“ mit und „Kostenerstattungen“ von Fraktionen genannt worden. Andere Parteien erwähnen, wenn überhaupt, nur „Kostenerstattungen“ oder „Kostenerstattungen Dritter“, wobei offen ist, ob damit auch Leistungen der Fraktionen, falls es solche gegeben haben sollte, erfaßt sind; weitere Aufgliederungen oder Erläuterungen fehlen.

Wir bemerken:

Den Ansatz der Verwaltung, im Interesse der Transparenz und der finanzrechtlichen Trennung von Parteien und Fraktionen bei sonstigen Einnahmen im Sinne des § 24 Abs. 2 Nr. 7, § 27 Abs. 2 Satz 3 auf Erläuterungen zu dringen, die die Zahlungsströme (z.B. aus den o. g. Kostenerstattungen und Geschäftsbesorgungen) zwischen den Beteiligten aufdecken, halten wir für sachgerecht. Die Parteien sollten allgemein aufgefordert werden, ihre Rechenschaftsberichte gegebenenfalls künftig mit Aussagen zu versehen, die denen der verstärkt aufgliedernden Parteien entsprechen.

Darüber hinaus wäre zu erwägen, bei einer Änderung des PartG eine Aufgliederung und Erläuterung bezüglich der Einnahmen von Parteien aus Leistungserbringungsverhältnissen mit Fraktionen unabhängig von einer Mindesthöhe oder einem Mindestanteil obligatorisch zu machen. Die Ausgestaltung in den Rechenschaftsberichten könnte sich dabei an den genannten Beispielen orientieren.

Wir bitten um Stellungnahme.

8 Verwaltungszuständigkeit für Maßnahmen der Parteienfinanzierung

8.1 Aufgaben des BTPräs im Grundsatz

Auf Bundesebene liegt die Zuständigkeit für Maßnahmen der Parteienfinanzierung im weiteren Sinne beim BTPräs. Er wird dabei als Verwaltungsbehörde und nicht als Parlamentspräsident tätig. Er agiert auch nicht als Amtschef der Parlamentsverwaltung in eigenen Angelegenheiten, sondern als Exekutivorgan gegenüber außenstehenden Dritten. Sie lassen sich im einzelnen wie folgt gliedern:

- Festsetzung und Auszahlung der Mittel

Der BTPräs ist insbesondere Adressat der Anträge der Parteien (§ 19 Abs. 1 Satz PartG), setzt die staatlichen Mittel fest (§ 19 Abs. 2 PartG), führt das Stimmenkonto (§ 19 Abs. 3 Satz 2 Part), entscheidet über die Gewährung von Abschlägen (§ 20 Abs. 3 Satz 1 PartG), zahlt schließlich die Mittel, die auf den Bund entfallen, aus (§ 21 Abs. 1 Satz 1 PartG) und teilt den Ländern die von ihnen zu leistenden Zahlungen mit (§ 21 Abs. 1 Satz PartG).

Der Bundeswahlleiter unterstützt den BTPräs insbesondere durch die Mitteilung der amtlichen Endergebnisse der Europa- und Bundestagswahlen; nicht nur im Rahmen seiner Zuständigkeit nach § 6 Abs. 3 PartG stellt er bei ihm befindliche Unterlagen zur Verfügung und erteilt Auskünfte. Andere Behörden, insbesondere das Bundesministerium des Innern (BMI) zu Fragen des Parteienrechts und das Bundesministerium der Finanzen (BMF) zu steuerlichen Problemen, unterstützen, soweit ihre Aufgaben betroffen sind, den BTPräs ebenfalls.

- Prüfung und Veröffentlichung der Rechenschaftsberichte

Die Parteien müssen ihre Rechenschaftsberichte beim BTPräs einreichen, der sie als BT-Drs. verteilt (§ 23 Abs. 2 Satz 3 PartG) und prüft (§ 23 Abs. 3 Satz 1 Part).

- Erstattung des Parteienberichts

Der BTPräs berichtet dem Deutschen Bundestag jährlich über die Entwicklung der Parteifinzen und die Rechenschaftsberichte der Parteien; er verteilt den Bericht als BT-Drs. (§ 23 Nr. 5 PartG).

8.2 Vollzug des Parteienfinanzierungsrechts

Zur Erledigung der ihm nach dem PartG zukommenden Aufgaben bedient sich der BTPräs in erster Linie des Referates PD 2 „Parteienfinanzierung, Länderparlamente“ der Verwaltung des Deutschen Bundestages, das zur Unterabteilung PD „Parlamentdienste“ in der Abteilung P „Parlamentarische Dienste“ gehört.

Das Referat besteht derzeit aus 7 Mitarbeitern, die sämtlich auf die beiden Zuständigkeiten der Organisationseinheit aufgeteilt sind. Im einzelnen handelt es sich um

Funktion	Vorbildung	Laufbahngruppe	Arbeitszeitanteil an der Parteienfinanzierung
1 Referatsleiter	Jurist	höherer Dienst	(80 %)
1 Referent	Jurist	höherer Dienst	(50 %)
1 Sachbearbeiter		gehobener Dienst	(50 %)
2 Bürosachbearbeiter		mittlerer Dienst	(50 %)
1 Büro-u.Schreibkraft			(50 %)
1 Büro-u.Schreibkraft halbtags			(50 %)

8.3 Festsetzung und Auszahlung der Mittel

Die Festsetzung und Auszahlung der Mittel nimmt die Verwaltung im Auftrage des BTPräs durch schlichten Vollzug der §§ 18 ff PartG, des VwVfG und der VwGO wahr. Sie führt im Streitfall die Prozesse mit den Parteien vor der Verwaltungsgerichtsbarkeit; zu einem vorgelagerten Widerspruchsverfahren kommt es hierbei, da es sich um eine oberste Bundesbehörde handelt, gemäß § 68 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 VwGO nicht. Sie unterstützt den Rechtsausschuß in einschlägigen Organstreitverfahren.

Besonderheiten ergeben sich im praktischen Ablauf dadurch, daß die Aufgabe in den allgemein ministeriellen und speziell auch parlamentsverwaltungstypischen Formen (z. B. Befassung des Ältestenrates) durchgeführt wird; es befaßt sich eine tief gegliederte Hierarchie teils unter Fertigung und Heranziehung umfangreicher Leitungsvorlagen sowohl mit Routinefragen als auch mit wirklichen oder vermeintlichen Problemfällen.

Die Verwaltung erklärt die gesetzlich vorgegebene Ressortierung beim BTPräs mit dessen Überparteilichkeit, der größeren Garantie von Neutralität bei seinen Entscheidungen, der herausgehobenen Stellung der Parteien als Antragsteller und Bescheidsadressaten, der Möglichkeit unmittelbarer Kontaktaufnahme mit diesen sowie der besonderen politischen Bedeutung der Parteienfinanzierung.

Wir bemerken:

Das PartG unterscheidet sich seinem materiellen Inhalt und den zu beachtenden Verfahrensregeln nach im Grunde nicht von zahlreichen anderen Leistungsgesetzen, die bundesweit von Ober-, Mittel- und Unterbehörden vollzogen werden müssen. Es weist auch keine solchen Schwierigkeiten auf, daß es allein schon deshalb nur auf Ministerialebene angewendet werden könnte. Es enthält kaum Ermessensvorschriften und Beurteilungsspielräume, sondern lediglich eine Reihe unbestimmter Rechtsbegriffe sowie vereinzelte Regelungslücken und -widersprüche; dies stellt einen Normbefund dar, der nicht exzeptionell ist, sondern mit dem vielmehr zahlreiche Verwaltungen in der täglichen Praxis zurechtkommen müssen und auch können.

Die besondere Stellung des BTPräs bürgt zwar für Objektivität und Unparteilichkeit. Alle deutschen Behörden sind jedoch nach Art. 20 Abs. 3 GG an Recht und Gesetz gebunden und vollziehen Normen insbesondere unter strikter Beachtung des Gleichheitssatzes nach Art. 1 Abs. 3 und Art. 3 GG. Eine unmittelbare persönliche Kontaktaufnahmemöglichkeit zu Parteien in Zweifelsfragen und bei Problemen, die im Sinne der Bürgerfreundlichkeit durchaus zu begrüßen ist, beschränkt sich faktisch auf die im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien.

Wir verkennen nicht die politische Dimension von Maßnahmen in der Parteienfinanzierung, geben aber zu bedenken, ob diese nicht teilweise gerade erst deshalb entsteht, weil die Maßnahmen vom BTPräs getroffen werden müssen.

Der BTPräs selbst wird seiner partei- und fraktionsübergreifenden Stellung als Repräsentant des Parlaments teilweise entzogen und in eine Rolle als Verwaltungsbehörde gezwungen, die materiell von der Bundesregierung auszufüllen wäre.

Wir bitten um Stellungnahme.

8.4 Prüfung und Veröffentlichung der Rechenschaftsberichte

Die Prüfung und Veröffentlichung der Rechenschaftsberichte durch den BTPräs wird ebenso von der Verwaltung vorbereitet. Das PartG enthält verhältnismäßig genaue Regelungen über Erstattung, Gliederung und Inhalt der Rechenschaftsberichte. Deren Prüfung nimmt die Verwaltung anhand dieser Normen vor. Zweifel und Probleme klärt sie üblicherweise in schriftlichem, persönlichem und telefonischem Kontakt mit den Betroffenen, oft in Zusammenarbeit mit deren Prüfern und der Wirtschaftsprüferkammer, in verwaltungsüblicher Weise ab. Die Veröffentlichung als Bundestagsdrucksache wird technisch in die Wege geleitet und abgewickelt.

Wir bemerken:

Auch die Prüfung der Rechenschaftsberichte erscheint uns nicht als ministerielle Tätigkeit qualifizierbar zu sein. Aus den oben gerade genannten Gründen muß sie nicht zwingend auf oberster Staatsebene erledigt werden. Mit dem Einsatz der Wirtschafts- und Buchprüfer als freiberuflichen externen Sachverständigen nach § 23 Abs. 1 Satz 1 und 2 PartG ist bei der Prüfung ohnehin schon ein wesentlicher Schritt weg vom BTPräs erfolgt, ohne daß der Parteienfinanzierung dadurch ein Schaden entstanden wäre. Es wäre zu überlegen, ob in der Folge nicht auch im staatlichen Bereich eine Abschichtung der Prüfung sachgerecht sein könnte. Die Veröffentlichung der Berichte durch eine BT-Drs könnte dennoch beibehalten werden.

Wir bitten um Stellungnahme.

8.5 Bericht nach § 23 Abs. 5 PartG

Der Bericht, den der BTPräs dem Deutschen Bundestag nach § 23 Abs. 5 PartG jährlich zu erstatten hat, wird von der Verwaltung vorbereitet und verfaßt. Die Letztverantwortung trägt der BTPräs.

Wir bemerken:

Die Vor- und Begleitarbeiten, die die Verwaltung zur Zeit für den BTPräs erledigt, könnten unserer Ansicht nach auch durch eine nachgeordnete Behörde bewältigt werden, ohne daß der Bericht dadurch an Qualität einzubüßen bräuchte. Lediglich die Erstattung und Vertretung des Berichts selbst kann angemessen nur auf Ministerial- bzw. Präsidialebene erfolgen.

Wir bitten um Stellungnahme.

8.6 Mögliche Zuständigkeitsänderung

Wir bemerken zur Zuständigkeitsbestimmung allgemein:

Es sollte bei einer Änderung des Gesetzes erwogen werden, die bislang vom BTPräs wahrgenommenen Aufgaben - mit Ausnahme der Berichterstattung an den Deutschen Bundestag - von einer Bundesoberbehörde erledigen zu lassen; damit käme es im Streitfall auch nicht mehr sofort zu Klagen, sondern zunächst erst einmal zu Widersprüchen. Es könnte sich hierfür das Bundesverwaltungsamt anbieten, das zudem dem Geschäftsbereich des für Fragen des Parteienrechts zuständigen Bundesministeriums des Innern angehört. Die Berichterstattung selbst könnte dem Bundesministerium des Innern übertragen werden. Damit wäre der nichtministerielle Teil der Aufgaben abgeschichtet, die angemessene Vertretung des Berichts im Parlament sichergestellt, der sachliche Zusammenhang zwischen Parteienfinanzierung und Parteienrecht organisatorisch eingehalten und der BTPräs von einer für ihn untypischen und konflikträchtigen Verwaltungsaufgabe entbunden.

Wir bitten um Stellungnahme.

9 Kürzung bei Überschreiten der Obergrenzen

Bei der Festsetzung der staatlichen Mittel ist allgemein zunächst eine sog. absolute Obergrenze einzuhalten (§ 19 Abs. 6 Satz 1 1. Hs PartG); die Summe der Finanzierung aller Parteien darf dieses Limit nicht überschreiten (§ 18 Abs. 5 Satz 2 PartG); diese Obergrenze belief sich bis 31.12.1997 auf 230 Mio. DM, seit 01.01.1998 beträgt sie 245 Mio. DM (§ 18 Abs. 2 PartG). Ferner ist allgemein für jede einzelne Partei noch die sog. relative Obergrenze zu beachten (§ 19 Abs. 6 Satz 1 2. Hs PartG), die in Höhe der von ihr selbst erwirtschafteten Einnahmen liegt (§ 18 Abs. 5 Satz 1; § 24 Abs. 2 Nr. 1 - 5, 7 PartG). Die festzusetzenden Mittel sind ggf. verhältnismäßig so zu kürzen, daß erstens für die Gesamtheit der Parteien die absolute Obergrenze insgesamt eingehalten wird (§ 19 Abs. 6 Satz 2 PartG) und zweitens die Höhe der Eigenmittel je Partei nicht überstiegen wird.

§ 19 Abs. 8 Satz 1, 2. Hs. PartG bestimmt demgegenüber für den Sonderfall der sog. Landesmittel Abweichendes: Bei den Mitteln, die die Länder für die bei den Landtagswahlen erzielten gültigen Stimmen in Höhe von 1 DM pro Stimme an die Landesverbände der Parteien auszuzahlen haben (§ 19 Abs. 8 Satz 1 1. Hs, § 21 Abs. 1 Satz 1 1. Alt. PartG), bleiben demnach etwaige Kürzungen nach § 19 Abs. 6 PartG (absolute und relative Obergrenze) außer Betracht; sie sind somit ungeschmälert auszuzahlen.

Im Falle einer Landespartei hat die Verwaltung eine Kollision zwischen beiden Bestimmungen gesehen und sie zu Lasten des § 19 Abs. 8 PartG gelöst:

Die Partei hatte so viele Landtagswahlstimmen erzielt, daß nicht nur der Wählerstimmenanteil von 1,30 DM pro Stimme (bis zu 5 Mio. Stimmen) insgesamt (§ 18 Abs. 3 Satz 2 PartG) die absolute Obergrenze bezüglich dieser Partei überschritt, sondern sogar noch den bloßen Landesanteil daran von 1 DM pro Stimme (§ 19 Abs. 8 Satz 1 1. Hs PartG), der jedoch nach § 19 Abs. 8 Satz 1 2. Hs PartG gerade nicht gekürzt werden durfte. Die Verwaltung hat zulässigerweise den Bundesanteil von 0,30 DM pro Stimme insgesamt auf 0 DM gekürzt (das Kürzungsverbot gilt hierfür nicht). Darüber hinaus hat sie aber auch den Landesanteil so reduziert, daß die absolute Obergrenze im Endergebnis eingehalten worden ist; eine andere Lösung des Problems hat sie nicht gesehen.

Wir bemerken:

§ 19 Abs. 8 Satz 1 2. Hs PartG ist gegenüber dem § 19 Abs. 6 PartG die vorrangige Norm; eindeutig wird bestimmt, daß Kürzungen nach Abs. 6 dieses Paragraphen beim Landesanteil außer Betracht zu bleiben haben.

Wir sind der Ansicht, daß in Fällen wie dem vorliegenden die absolute Obergrenze je Partei so berechnet werden muß, daß von der Gesamtsumme der 230 bzw. 245 Mio. DM zunächst der nicht kürzbare Landesanteil für die betroffene Partei zu subtrahieren und für diese als absolute Obergrenze heranzuziehen ist. Sodann wäre der verbleibende Rest als Ausgangsbasis für die absoluten Obergrenzen der anderen Parteien zu nehmen. Mit dieser Lösung wären die maßgeblichen Grenzen bei allen Parteien eingehalten.

Wir bitten um Stellungnahme.

10 Abtretung von Ansprüchen

Eine Partei hat ihre Ansprüche auf staatliche Teilfinanzierung an eine Anwaltssozietät als Treuhänder eines Dritten abgetreten. Der Verwaltung sind zur Abwicklung der Zession nacheinander verschiedene Konten genannt worden, auf die die Zahlungen überweisen werden sollten. Die Verwaltung hat die Änderungen nachvollzogen und sich der Abtretung auch ansonsten nicht entgegengestellt. Den Zweck der Abtretung hat sie nicht erkennbar geprüft.

Nach § 18 Abs. 1 Satz 1 PartG gewährt der Staat den Parteien Mittel als Teilfinanzierung der allgemein ihnen nach dem Grundgesetz obliegenden Tätigkeit. Die Aufgaben, für deren Erledigung diese Mittel eingesetzt werden dürfen, umschreibt § 1 Abs. 2 PartG näher. Die Zahlungen an die Parteien sind somit zweckbestimmt und nicht als Finanzierungsmöglichkeit für andere Vorhaben gedacht.

Wir bemerken:

Die tatsächliche Verwendung der Mittel für Zwecke im Sinne des § 1 Abs. 2 PartG kann die Verwaltung weder kontrollieren noch gar steuern. Sie sollte aber gerade deshalb die Verkehrsfähigkeit der Forderungen der Parteien nach §§ 18 ff PartG nicht noch dadurch begünstigen, daß sie deren Zessionierung generell sanktioniert. Wir sind der Ansicht, daß die Forderungen der Parteien gegen den Fiskus im Sinne von § 399 1. Alt. BGB zweckgebunden sind (vgl. Staudinger Kommentar zum BGB, Rdnr 62 zu § 399 BGB; Münchener Kommentar zum BGB, Rdnr 12 zu § 399 BGB) und die Norm auch auf derartige öffentlich-rechtliche Ansprüche anwendbar ist (vgl. Palandt, Rdnr 2 zu § 398 BGB). Eine Abtretung kann im Falle einer Inhaltsänderung der Forderung, die nicht der Zweckbestimmung von § 1 Abs. 2 PartG entspricht, deshalb nur dann wirksam sein, wenn die Verwaltung ihr zustimmt. Diese Zustimmung sollte sie sowohl aus Gründen der Verwaltungsökonomie als auch aus Gründen der - wenn auch eingeschränkten - Beherrschbarkeit der Teilfinanzierung nicht - auch nicht konkludent - erteilen; geplanten Zessionen sollte schon frühzeitig mit dem Hinweis auf ihre etwaige Zustimmungsbefürftigkeit und die beabsichtigte Versagung der notwendigen Einwilligung begegnet werden.

Wir bitten um Stellungnahme.

11 Einbeziehung neuer Parteien

Die Verwaltung hat mehrfach über das Ob und Wie der Einbeziehung neu gegründeter Parteien in die staatliche Teilfinanzierung zu entscheiden gehabt, bei denen verschiedene Bedingungen des PartG problematisch gewesen sind.

11.1 Relative Obergrenze

Nach § 18 Abs. 5 Satz 1 PartG darf die staatliche Teilfinanzierung bei einer Partei im laufenden Jahr die Summe ihrer selbst erwirtschafteten Einnahmen nicht überschreiten (sog. relative Obergrenze). Deren Höhe ergibt sich aus den im Rechenschaftsbericht des Vorjahres (§ 23 Abs. 4 Satz 2 PartG) nach § 24 Abs. 2 Nr. 1 - 5, 7 PartG ausgewiesenen Posten. Wenn eine Partei keinen solchen Rechenschaftsbericht vorlegt, betragen ihre Eigeneinnahmen im Rechnungsjahr 0 DM, so daß sich ihre relative Obergrenze ebenfalls auf 0 DM beläuft.

Die Verwaltung hat „in verfassungskonformer Auslegung des PartG“ mehreren neuen Parteien für das Jahr ihrer Gründung ohne Rechenschaftsbericht für das Vorjahr staatliche Mittel festgesetzt; dabei hat sie mangels der Angaben nach § 24 Abs. 2 Nr. 1 - 5, 7 PartG deren Höhe allein aus dem jeweiligen Wählerstimmenanteil nach § 19 Abs. 3 Satz 1 1. Hs PartG errechnet. Die Bescheide sind jeweils „unter Vorbehalt der Nachprüfung der relativen Obergrenze“ anhand des noch vorzulegenden Rechenschaftsberichts für das Gründungsjahr ergangen. Damit sollte die Einhaltung der relativen Obergrenze bezüglich des Gründungsjahres nachträglich sichergestellt werden.

Wir bemerken:

Ein für den maßgebenden Zeitraum fehlender Rechenschaftsbericht führt endgültig zu einer relativen Obergrenze von 0 DM. Zahlungen dürfen daher nicht erfolgen, auch nicht in Höhe des bloßen Wählerstimmenanteils.

Die Verwaltung geht über eine Auslegung des PartG hinaus und setzt ihre Wertungen an die Stelle derer des Gesetzgebers. Wollte man die Lösung der Verwaltung für angemessener halten, als die nach geltender Rechtslage einzig mögliche, wäre eine Änderung des Gesetzes zu erwägen.

Wir bitten um Stellungnahme.

11.2 Rechenschaftsbericht

Solange kein ordnungsgemäßer Rechenschaftsbericht für das Vorjahr vorgelegt worden ist, dürfen gemäß § 23 Abs. 4 Sätze 1 und 2 PartG an die betroffene Partei keine staatlichen Mittel für das laufende Jahr festgesetzt werden.

Die Verwaltung hat in mehreren Fällen an im laufenden Jahre neu gegründete Parteien trotz eines für das Vorjahr - naturgemäß - fehlenden Rechenschaftsberichts Mittel für das laufende Jahr festgesetzt. Sie hat dabei den Rechenschaftsbericht des Gründungsjahres zum Maßstab genommen. Als Begründung für dieses Vorgehen hat sie ähnlich wie im Falle der relativen Obergrenze (siehe Nr. 11.1) eine von ihr für notwendig erachtete verfassungskonforme Auslegung des PartG genannt.

Wir bemerken:

Angesichts der klaren gesetzlichen Bestimmungen hätten mangels vorschriftsentsprechender Rechenschaftsberichte keinerlei Zahlungen an die neuen Parteien für das Gründungsjahr erfolgen dürfen.

Sollte man in der Regelung des PartG eine unnötige Erschwernis für neue Parteien sehen, so müßte das Gesetz dahingehend geändert werden, daß beispielsweise bei Neugründungen der Rechenschaftsbericht des Gründungsjahres als Festsetzungsgrundlage genommen werden soll.

Wir bitten um Stellungnahme.

12 Nachmeldung von Spenden

Nach § 25 Abs. 2 PartG müssen die Parteien Spenden, deren Gesamtwert im Kalenderjahr 20.000 DM übersteigt, im Rechenschaftsbericht unter Angabe des Namens und der Anschrift des Spenders sowie der Gesamthöhe verzeichnen. Unterläßt die Partei die solcherart geforderte Veröffentlichung, so verliert sie den Anspruch auf staatliche Mittel in Höhe des zweifachen Spendenbetrages (§ 23a Abs. 1 Satz 1 2. Alt PartG). Die Sanktion setzt als objektiven Tatbestand lediglich die Nichtveröffentlichung voraus, subjektive Elemente auf Seiten der Partei (Vorsatz, Fahrlässigkeit) sind unerheblich. Auch andere Einschränkungen beispielsweise bei nicht erkannten organisatorischen Mängeln und unbeabsichtigten Fristversäumnissen, Verwechslungen und Irrtümern kennt das Gesetz nicht. Es spielt auch keine Rolle, ob die unterlassene Veröffentlichung von Dritten aufgedeckt, von der Verwaltung bemerkt oder von der Partei selbst - noch vor Kenntnis der Verwaltung - angezeigt und nachgeholt wird.

Für den letzteren Fall der rechtzeitigen Selbstanzeige hat die Verwaltung die Praxis entwickelt, analog zur strafbefreienden Selbstanzeige im Steuerrecht (vgl. § 371 AO) von der strikten Rechtsfolge des PartG abzusehen. Ihr erscheint es aus Gründen der Transparenz bedeutsamer, Parteien zu ermöglichen, Veröffentlichungen aus eigenem Antrieb auch um Jahre verspätet „straflos“ nachzuholen, als mit der Sanktionsdrohung des § 23a PartG selbst gutwillige Parteien von einer Nachbesserung abzuschrecken. Die Problematik ist im Bericht des BT Präs nach § 23 Abs. 5 für die Kalenderjahre 1994 und 1995 (BT-Drs. 13/8888) auf Seite 29 dargestellt.

Wir bemerken:

Der Verwaltung ist zuzugeben, daß die normgerechte Anwendung des § 23a PartG mitunter zu Ergebnissen führt, über deren Angemessenheit Zweifel entstehen können. Selbst die Verkettung von Umständen, über die die Parteien rechtzeitig möglicherweise nur schwer Kenntnis erlangen können (z.B. Spenden um den Jahreswechsel, Adressenänderung eines Spenders, mehrere kleinere Spenden derselben Person an verschiedene Gliederungen etc.) müssen unweigerlich die vorgesehene Sanktion auslösen. Sieht man auf der anderen Seite den Druck, den die Vorschrift auf die Parteien ausübt, gerade alle die Vorkehrungen zu treffen, die nötig und erwünscht sind, einen ordnungsgemäßen Rechenschaftsbericht und eine

vollständige Veröffentlichung aller publizitätspflichtigen Spenden sicherzustellen, so mag man auch dafürhalten, die Norm aus Gründen der Generalprävention für geboten zu erachten. All das wäre bei einer möglichen Gesetzesnovelle in die Überlegungen einzubeziehen.

De lege lata kann dies aber dahinstehen. Die Praxis der Verwaltung ist von der derzeitigen Rechtslage jedenfalls nicht gedeckt. Sie führt überdies zu vermeidbaren Ausgaben bzw. Einnahmeverlusten für den Haushalt. Wir halten es für erforderlich, daß § 23a PartG seinem Wortlaut entsprechend angewandt wird. Die Parteien sollten darauf aufmerksam gemacht werden, daß die Verwaltung die Norm künftig wortgetreu vollziehen werde und daß sie deshalb besondere Sorgfalt walten lassen müßten, um die zwingend vorgesehenen Nachteile für sich zu vermeiden.

Teschner

Erb