

Az.: II/52-1382

Rechenschaftslegung über Parteispenden

A. Auftrag

Die SPD-Fraktion hat den Wissenschaftlichen Dienst um eine gutachtliche Stellungnahme zu folgenden Fragen gebeten:

1. In welchen Fällen muss eine Partei die ihr zugeflossenen Mittel angeben, und in welcher Form?
2. Welche Rechtsfolgen wirtschaftlicher und strafrechtlicher Art treten ein, wenn Spenden rechtswidrig erlangt oder nicht entsprechend den Vorschriften des Parteiengesetzes im Rechenschaftsbericht ausgewiesen werden?
3. Wer ist für Auszahlungen und Rückforderungen der staatlichen Parteienfinanzierung zuständig und wie sieht die Auszahlungs- und Rückforderungspraxis in Rheinland-Pfalz aus?

B. Stellungnahme

Nach Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG sind die politischen Parteien verpflichtet, „über die Herkunft und Verwendung ihrer Mittel sowie über ihr Vermögen öffentlich Rechenschaft zu geben“.¹ Nach Art. 21 Abs. 3 GG regeln Bundesgesetze das Nähere. Die Anforderung an die Rechenschaftslegung der Parteien, die wirtschaftlichen Folgen von Verstößen hiergegen sowie die Zuständigkeit von Auszahlungen und Rückforderungen sind im Parteiengesetz (ParteiG) geregelt.² Die im Folgenden zitierten §§ sind solche des ParteiG, sofern nichts anderes angegeben ist.

¹ Grundsatz der „Transparenz der Parteifinanz“, s. Ipsen, in: Sachs, GG, 1996, Rn. 106.

² Das ParteiG ist auf der Webseite des Bundestags abrufbar unter <http://www.bundestag.de/gesetze/recht.htm>.

Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes sind parlamentsinterne Stellungnahmen, die nicht für die öffentliche Diskussion außerhalb des Landtags bestimmt sind. Eine - auch nur auszugsweise - Veröffentlichung oder Verbreitung bedarf der Zustimmung des Direktors beim Landtag.

1. Rechenschaftslegung

a) Rechnungslegung, Prüfung und Veröffentlichung

Der Bundesvorstand einer Partei hat über die Herkunft und Verwendung der Mittel, die seiner Partei zugeflossen sind, sowie über das Vermögen jährlich in einem Rechenschaftsbericht öffentlich Rechenschaft zu geben (§ 23 Abs. 1). Die Rechenschaftspflicht erstreckt sich auf sämtliche Einnahmen und Ausgaben sowie das gesamte Vermögen. Es gibt also grundsätzlich keine Mittel und kein Vermögen, das der Parteivorstand im Rechenschaftsbericht unberücksichtigt lassen dürfte.³

Der Rechenschaftsbericht muss von einem von der Partei beauftragten Wirtschaftsprüfer geprüft werden (§§ 23 Abs. 2, 29 - 31). Die Prüfung erstreckt sich auf die Bundespartei, die Landesverbände sowie nach Wahl des Prüfers auf mindestens vier nachgeordnete Gebietsverbände. Der Prüfer kann dabei auf die Buchführungsunterlagen zurückgreifen, die die Parteien zu führen verpflichtet sind (§ 28 S. 1). Bei ihrer Buchführung haben sich die Parteien „nach den Grundsätzen ordnungsgemäßer Buchführung⁴ unter Berücksichtigung des Gesetzeszwecks“ zu richten; Rechnungsunterlagen sind sechs Jahre, Bücher, Bilanzen und Rechenschaftsberichte zehn Jahre nach Ablauf des Rechnungsjahres aufzubewahren (§ 28 Satz 2 - 4). Der Prüfer kann Auskünfte verlangen sowie Unterlagen und Bücher einsehen. Die Vorstände geprüfter Gebietsverbände müssen dem Prüfer schriftlich versichern, dass im Rechenschaftsbericht alle ihre Einnahmen, Ausgaben und Vermögenswerte erfasst sind (§ 29). Der Prüfer bestätigt abschließend, dass nach pflichtgemäßer Prüfung der Rechenschaftsbericht im geprüften Umfang den Vorschriften des ParteiG entspricht (§ 30 Abs. 2).

Der Bundesvorstand der Partei hat die geprüften Rechenschaftsberichte sodann beim Bundestagspräsidenten einzureichen, und zwar bis zum 30. September des Jahres, das dem Rechnungsjahr folgt. Der Bundestagspräsident kann die Frist aus besonderen Gründen bis zu drei Monate verlängern (§ 23 Abs. 2).

³ Wobei Abstufungen in der Offenlegungspflicht in bestimmten Grenzen verfassungsrechtlich zulässig sind, vgl. BVerfGE 85, 264, 319 ff.

⁴ Vgl. §§ 238 ff. HGB.

Der Bundestagspräsident prüft, ob der Rechenschaftsbericht den Vorschriften über die Rechenschaftslegung entspricht (§ 23 III ParteiG). Sofern keine Anhaltspunkte für fehlerhafte Angaben vorliegen, geht es bei dieser Prüfung im Wesentlichen darum, ob der Bericht formal den Anforderungen des Gesetzes entspricht, ob er also vollständig und in sich schlüssig ist (Plausibilitätskontrolle⁵). Die detaillierte Rechnungsprüfung ist in erster Linie Sache der Wirtschaftsprüfer. Denn da die Parteien nach der Verfassung keine Institutionen des Staates sind, sondern gesellschaftliche Organisationen, soll die mittelverwaltende Behörde grundsätzlich nicht als eigenständiger Prüfer auftreten.⁶

Die Rechenschaftsberichte werden als Bundestags-Drucksache veröffentlicht, ebenso das Ergebnis der Prüfung des Bundestagspräsidenten (§ 23 Abs. 2, 3 und 5).

Der Rechenschaftsbericht dient neben den Ergebnissen von Europa-, Bundestags- und Landtagswahlen als Berechnungsgrundlage für die staatlichen Zuschüsse, die sich unter anderem nach den Zuwendungen einer Partei richten (§ 19 Abs. 3 Satz 1).

b) Inhalt des Rechenschaftsberichts

Der Rechenschaftsbericht besteht aus einer Einnahmen- und Ausgabenrechnung sowie einer Vermögensrechnung. Er ist - wie die Bücher (§ 28 Satz 2) - nach den Grundsätzen einer ordnungsgemäßen Buchführung unter Berücksichtigung des Gesetzeszweckes zu erstellen. Aufzunehmen sind getrennte Rechenschaftsberichte des Bundesverbandes, der Landesverbände sowie der nachgeordneten Gebietsverbände. Die Landesverbände und die ihnen nachgeordneten Gebietsverbände haben ihren Rechenschaftsberichten eine lückenlose Aufstellung aller Zuwendungen je Zuwender mit Namen und Anschrift beizufügen (§ 24 Abs. 1).

Die Einnahmereknung umfasst Mitgliedsbeiträge, staatliche Mittel, Einnahmen aus Veranstaltungen, Druckschriften u.ä., Spenden von natürlichen und juristischen Personen, Einnahmen aus Vermögen, Zuschüsse von Gliederungen und sonstige Einnahmen (§ 24 Abs. 2).

⁵ Vgl. den Vermerk der Abt. Parlamentarische Dienste des Dt. Bundestags vom 9.12.1999 für den Haushaltsausschuss, Ausschuss-Drs. 1415, 14. WP, S. 3.

⁶ Vgl. den Vermerk der Abt. Parlamentarische Dienste des Dt. Bundestags vom 9.12.1999, a.a.O., S. 3.
52-1382.doc

Die Vermögensrechnung muss u.a. folgende Angaben enthalten: Finanzanlagen, Geldbestände und sonstige Vermögensgegenstände. Außerdem sind Rückstellungen und Verbindlichkeiten auszuweisen (s. im Einzelnen § 24 Abs. 4).

Was unter Einnahmen zu verstehen ist und wie sie auszuweisen sind, ist in §§ 25 bis 27 näher geregelt. Einnahme ist danach jede Geldleistung, die der Partei zufließt, aber grundsätzlich auch jede geldwerte Leistung einschließlich der Freistellung von Verbindlichkeiten sowie der Übernahme von Veranstaltungen und Parteiwerbung durch Dritte (§ 26 Abs. 1). Unberücksichtigt bleiben geldwerte Leistungen, die Mitglieder außerhalb eines Geschäftsbetriebs für ihre Partei üblicherweise unentgeltlich zur Verfügung stellen (§ 26 Abs. 4).⁷

Die Summe der Zuwendungen natürlicher Personen bis zu 6.000 DM je Person und die Summe der Zuwendungen natürlicher Personen, soweit sie 6.000 DM übersteigen, sind gesondert auszuweisen (§ 24 Abs. 5).

c) Spenden

Spenden werden definiert als Zahlungen, die über Mitgliedsbeiträge hinausgehen, sowie als geldwerte Leistungen, die über das hinausgehen, was Mitglieder ihrer Partei üblicherweise unentgeltlich zur Verfügung stellen (§ 27 Abs. 1 Satz 2). Parteien sind grundsätzlich berechtigt, Spenden anzunehmen (§ 25 Abs. 1). Ausgenommen sind jedoch Spenden

1. politischer Stiftungen, Parlamentsfraktionen und -gruppen,
2. gemeinnütziger, mildtätiger und kirchlicher Organisationen,
3. aus dem Ausland, es sei denn von Deutschen oder EU-Bürgern oder von Unternehmen, deren Anteile zu mehr als 50% Deutschen gehören, bestimmter nationaler Minderheiten; zulässig sind auch Spenden von Ausländern in Höhe bis zu 1.000 DM,
4. von Berufsverbänden, die diesen mit der Maßgabe zugewandt wurden, sie an eine politische Partei weiterzuleiten,
5. soweit sie im Einzelfall 1.000 DM übersteigen und der Spender nicht feststellbar ist oder es sich erkennbar um die Weiterleitung einer Spende eines nicht genannten Dritten handelt,

⁷ Vgl. auch § 27 Abs. 3, wonach bestimmte Sach-, Werk- und Dienstleistungen von Parteimitgliedern und die Übernahme von Veranstaltungen oder Werbemaßnahmen unter bestimmten Voraussetzungen unberücksichtigt bleiben dürfen, insb. wenn ihr Wert im Einzelfall unter DM 1000,- liegt.

6. die erkennbar in Erwartung eines bestimmten wirtschaftlichen oder politischen Vorteils gewährt werden.

Derartige Spenden sind von der Partei unverzüglich an das Präsidium des Deutschen Bundestags weiterzuleiten (§ 25 Abs. 3).⁸

Spenden, die pro Kalenderjahr 20.000 DM überschreiten, sind unter Angabe des Namens und der Anschrift des Spenders sowie der Gesamthöhe der Spende im Rechenschaftsbericht zu verzeichnen (§ 25 Abs. 2).

2. Folgen nicht rechtmäßiger Rechenschaftslegung

a) Folgen nach dem Parteiengesetz

Werden Spenden im Rechenschaftsbericht nicht ordnungsgemäß veröffentlicht, verliert die Partei den Anspruch auf staatliche Mittel in Höhe des Zweifachen des Betrags dieser Spenden. Dies gilt auch für Spenden, die die Partei rechtswidrig angenommen hat (§ 23 a Abs. 1 Satz 1). Rechtswidrig erlangte Spenden sind zudem an das Bundestagspräsidium abzuführen (§ 23 a Abs. 1 Satz 2). Eine rechtswidrig angenommene Spende (§ 23 a Abs. 2) führt also im Ergebnis dazu, dass die Partei das Dreifache des Spendenbetrags verliert. Die Parteien sollen in ihren Satzungen Regelungen für den Fall vorsehen, dass solche Rückzahlungen durch Landesverbände oder ihnen nachgeordnete Gebietsverbände verursacht werden (§ 23 Abs. 4).

Dazu kann eine weitere Folge kommen: Ein Teil der staatlichen Parteienfinanzierung wird als Prämie auf rechtmäßige Spenden bezahlt (§ 18 Abs. 1 Satz 2, Abs. 3 Satz 1 Nr. 3). Erhält eine Partei eine rechtmäßige Spende, deklariert sie aber nicht als solche, gehen ihr u.U. die entsprechenden staatlichen Zuschüsse verloren.

Ferner erleiden Parteien auch dann Nachteile bei der staatlichen Finanzierung, wenn sie der Pflicht zur Rechenschaftslegung gegenüber dem Bundestagspräsidenten nicht oder nicht rechtzeitig nachkommen. Denn der Bundestagspräsident darf staatliche Mittel für eine Partei nicht festsetzen, solange nicht ein Rechenschaftsbericht eingereicht ist, der den Vorschriften des Fünften Abschnitts des ParteiG über die Rechenschaftslegung entspricht. Die Partei kann Fehler im Rechenschaftsbericht auch nach dessen Abgabe korrigieren,⁹ jedenfalls bis zum Ablauf der Frist des § 23 Abs. 4

⁸ Das Bundestagspräsidium leitet diese Mittel an gemeinnützige Einrichtungen weiter, s. § 23 a Abs. 4.

⁹ So wird es vom Bundestagspräsidenten zurzeit auch im Falle der Rechenschaftsberichte der CDU gehandhabt; vgl. Die Welt vom 13.1.2000: „Experte: Der korrigierte Rechenschaftsbericht der CDU von

Satz 3. Nach dieser Vorschrift verliert eine Partei den Anspruch auf staatliche Mittel, wenn sie bis zum 31. Dezember des folgenden Jahres keinen bzw. keinen ordnungsgemäßen Rechenschaftsbericht eingereicht hat.

Bereits vor der Festsetzung der Mittel können die Parteien für das laufende Jahr Abschlagszahlungen erhalten (§ 20). Diese Abschlagszahlungen sind zurückzuzahlen, soweit sie den festgesetzten Betrag überschreiten oder ein Anspruch nicht entstanden ist (§ 20 Abs. 3), z.B. weil ein ordnungsgemäßer Rechenschaftsbericht nicht oder nicht rechtzeitig eingereicht wurde. Laufende Abschlagszahlungen können von einer Sicherheitsleistung abhängig gemacht werden, wenn Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass es zu einer Rückzahlungsverpflichtung kommen könnte (§ 20 Abs. 1 Satz 4).

Es stellt sich die Frage, wann ein Rechenschaftsbericht nicht mehr den Rechnungsvorschriften des ParteiG entspricht. Bei einem Rechenschaftsbericht einer größeren Bundespartei, etwa einer der im Bundestag vertretenen Parteien, dürften – auch nach der Prüfung durch Wirtschaftsprüfer – kleinere Fehler in den Ausgangsdaten genauso wenig vermeidbar sein wie in der Bilanz eines größeren Unternehmens. Nicht jeder kleine Fehler einer Parteigliederung wird deshalb zu der Bewertung führen können, dass der Rechenschaftsbericht insgesamt nicht mehr den gesetzlichen Vorschriften entspricht. Nur Fehler von einem gewissen Gewicht werden es rechtfertigen, dass eine Partei den Anspruch auf staatliche Mittel nach § 23 Abs. 4 verliert.¹⁰ Da das ParteiG einen rein objektiven Maßstab anlegt, dürfte es dabei auf die Fragen des Verschuldens (Vorsatz oder Fahrlässigkeit) grundsätzlich nicht ankommen.

Fraglich ist zunächst, ob überhaupt ein Fehler des Rechenschaftsberichts vorliegt, wenn eine Partei zwar rechtswidrige Spenden annimmt (s. § 25 Abs. 1), sie aber im Rechenschaftsbericht ausweist. In diesem Fall wird die Rechtswidrigkeit meist unmittelbar aus dem Rechenschaftsbericht hervorgehen, soweit die Spende über 20.000 DM liegt (vgl. § 25 Abs. 2). Jedenfalls soweit der Rechenschaftsbericht rechtswidrige Spenden offenbart, dürfte er wohl kaum fehlerhaft sein. Insoweit wäre deshalb wohl der Verlust des dreifachen Betrags (§ 23 a) die einzige Sanktion.

1998 verletzt die Gesetze ordnungsgemäßer Buchführung“; Bundestagspräsident Thierse, Der Spiegel 52/1999, S. 42.

¹⁰ So auch der Vermerk der Abt. Parlamentarische Dienste des Dt. Bundestags vom 9.12.1999, Haushaltsausschuss Ausschuss-Drs. 1415, 14. WP, S. 5, der sich auf den Wesentlichkeitsgrundsatz des Bilanzrechts beruft. Ähnlich Morlok, der davon ausgeht, ein Rechenschaftsbericht, der an einem *erheblichen* Fehler leide, sei gleichzustellen mit einem Rechenschaftsbericht, der überhaupt nicht abgegeben sei (lt. einem Interview in „Frontal“, 11.1.2000).

Im Übrigen stellt sich die Frage, wann falsche Angaben im Rechenschaftsbericht so wesentlich sind, dass der Rechenschaftsbericht insgesamt nicht mehr den Vorschriften des ParteiG über die Rechenschaftslegung entspricht und die Partei den Anspruch auf staatliche Mittel verliert (§ 23 Abs. 4). Das ParteiG enthält hierfür keinen ausdrücklichen Maßstab. Rechtsprechung und Literatur liegen ebenfalls nicht vor. Von hier aus können deshalb nur mögliche Anhaltspunkte für die objektive Wesentlichkeit eines Fehlers benannt werden. Solche Anhaltspunkte könnten sich aus dem ParteiG selbst ergeben. In Betracht käme beispielsweise die 1.000 DM-Grenze der §§ 25 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 Buchst. c) und Nr. 5; 27 Abs. 3, oder die 6.000 DM-Grenze des § 24 Abs. 5. Allerdings dürfte ein singulärer Fehler von 6.000 DM bei großen Volksparteien noch kaum von solchem Gewicht sein, dass er den Verlust der gesamten staatlichen Mittel rechtfertigt. In Frage käme u.U. auch § 27 Abs. 2 Satz 3. Danach sind die „sonstigen Einnahmen“ aufzugliedern und zu erläutern, wenn sie 5% der Summe der übrigen Einnahmen überschreiten.¹¹ Daneben ist es nicht ausgeschlossen, dass geeignete Maßstäbe ggf. auch aus anderen Rechtsgebieten gewonnen werden können, etwa dem Verwaltungsverfahrenrecht (s.u. unter b), dem Buchführungs- und Bilanzrecht, dem Steuerrecht oder dem Vereins- oder Gesellschaftsrecht.

b) Folgen nach dem Verwaltungsverfahrensgesetz

Die endgültige Festsetzung staatlicher Mittel ist ein Verwaltungsakt (§ 35 Verwaltungsverfahrensgesetz – VwVfG) und kann nach § 48 VwVfG zurückgenommen werden, falls sich nachträglich herausstellt, dass sie auf Grund eines fehlerhaften Rechenschaftsberichts erfolgte. § 48 Abs. 2 VwVfG sieht vor, dass ein rechtswidriger Verwaltungsakt, der eine Geldleistung gewährt, unter bestimmten Voraussetzungen nachträglich ganz oder teilweise zurückgenommen werden kann.¹² Eine Rücknahme ist nach § 48 Abs. 2 Satz 3 VwVfG insbesondere dann möglich, wenn der Empfänger nicht auf den Bestand des Verwaltungsakts vertrauen durfte, weil er den Verwaltungsakt

1. durch arglistige Täuschung, Drohung oder Bestechung oder
2. durch Angaben, die in wesentlicher Hinsicht unrichtig oder unvollständig waren, erwirkt hat, oder
3. wenn er die Rechtswidrigkeit des Verwaltungsaktes kannte oder infolge grober Fahrlässigkeit nicht kannte.

¹¹ Auf diese Grenze stellt auch Hefty ab, „Im Sinne des Parteiengesetzes“, FAZ vom 28.1.2000.

¹² Vgl. auch den Vermerk der Abt. Parlamentarische Dienste des Dt. Bundestags vom 9.12.1999, Haushaltsausschuss Ausschuss-Drs. 1415, 14. WP, S. 6.

Ob und ggf. welcher der drei genannten Tatbestände vorliegt, ist im Einzelfall festzustellen. In den Fällen der Nrn. 2 und 3 ist die Rücknahme nur innerhalb eines Jahres möglich, nachdem die Behörde Kenntnis von Tatsachen erhalten hat, die die Rücknahme rechtfertigen (§ 48 Abs. 4 VwVfG¹³). Wann Angaben nach Nr. 2 „in wesentlicher Beziehung unrichtig oder unvollständig“ sind, ist - soweit ersichtlich - von der Rechtsprechung bislang nicht geklärt. Die Aussagen in der rechtswissenschaftlichen Literatur bleiben unkonkret: wesentlich seien Angaben, die zu den tragenden Sachverhaltsgründen zählen¹⁴; sie müssten von wesentlicher Bedeutung und für die Behördenentscheidung von einiger Erheblichkeit sein, nicht jede kausale Unrichtigkeit reiche aus.¹⁵ Es liegt nahe, insoweit dieselben Maßstäbe anzuwenden wie bei der Frage, ob nach § 23 Abs. 2 und 3 ein ordnungsgemäßer Rechenschaftsbericht vorliegt (s.o. 2. a).

Ein Verwaltungsakt kann - ganz oder teilweise - zurückgenommen werden, wenn die oben geschilderten Voraussetzungen vorliegen. Ob und inwieweit er zurückgenommen wird, ist eine Ermessensentscheidung. Das Ermessen ist entsprechend dem Zweck der Ermächtigung auszuüben und die gesetzlichen Grenzen des Ermessens sind zu beachten (§ 40 VwVfG). Bei einer Rücknahme eines rechtswidrigen Festsetzungsbescheids werden u.a. folgende Gesichtspunkte zu berücksichtigen sein:

- die Stellung und Aufgaben der Parteien nach Art. 21 GG; dazu gehört zum einen die Freiheit der Gründung und Betätigung von Parteien,¹⁶ zum anderen ihr Anspruch gegenüber dem Staat auf Chancengleichheit bzw. Gleichbehandlung,¹⁷ auch im Hinblick auf die Ahndung von Verstößen gegen das ParteiG,
- das Gebot der Transparenz der Parteifinzen nach Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG, dessen Bedeutung für die demokratische Willensbildung vom Bundesverfassungsgericht mehrfach hervorgehoben wurde,¹⁸
- die konkrete Ausprägung dieser Grundsätze nach dem ParteiG,
- die Bedeutung der staatlichen Parteienfinanzierung für Stellung und Aufgaben der Parteien nach Art. 21 GG und dem ParteiG,¹⁹ sowie

¹³ Zur Auslegung vgl. Maurer, Allg. VerwR, 12. Aufl. 1999, § 11 Rn. 35.

¹⁴ Sachs, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 5. Aufl. 1998, § 48 Rn. 159.

¹⁵ Knoke, Rechtsfragen der Rücknahme von Verwaltungsakten, 1989, S. 155.

¹⁶ Dazu Ipsen, in: Sachs, GG, Art. 21 Rn. 27 ff.; vgl. die in der Welt vom 71.1.2000 wiedergegebenen Äußerungen von Isensee („Opposition wirft Thierse Befangenheit vor“), und ders., „Das System Kohl – das System Rau“, FAZ vom 28.1.2000.

¹⁷ Vgl. BVerfGE 85, 264, 292 ff., OVG Münster, DVBl. 1999, 1372 ff.

¹⁸ Vgl. BVerfGE 85, 264, 319 ff. m.w.N.; Ipsen, in: Sachs, GG, 1996, Rn. 106.

¹⁹ Ob sich aus Art. 21 GG ein Anspruch der Parteien auf staatliche (Teil-)Finanzierung ergibt, ist vom BVerfG bislang nicht ausdrücklich festgestellt worden. Gegen einen solchen Anspruch: Bundespräsidentenamt (Hrsg.), Empfehlung der Kommission unabhängiger Sachverständiger zur Parteienfinanzierung, 1994, S. 48; für einen solchen Anspruch: Stricker, Der Parteienfinanzierungsstaat, 1998, S. 143 f.; im

- der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.²⁰

c) Strafrechtliche Folgen

Das ParteiG enthält keine Vorschrift, die Verstöße gegen seine Bestimmungen über die Rechenschaftspflicht unter Strafe stellen. Eine Strafbarkeit könnte sich somit nur aus den Straftatbeständen des Strafgesetzbuchs (StGB) oder, wenn es sich um Steuerstraftaten handelt, aus der Abgabenordnung (AO) ergeben. Presseberichten zufolge werden in den aktuellen Fällen gegen Parteimitglieder, die für Fehler in den Rechenschaftsberichten verantwortlich gemacht werden, Ermittlungen insbesondere wegen Untreue (§ 266 StGB) eingeleitet oder in Erwägung gezogen.²¹ Möglicherweise könnte nach § 266 StGB ein für die Parteifinzen Verantwortlicher z.B. durch die Annahme rechtswidriger Spenden oder Fehler in der Rechenschaftslegung, welche zu einer Rückzahlungsverpflichtungen bzw. zum Verlust staatlicher Mittel für seine Partei führt, seine Pflicht verletzen, die Vermögensinteressen seiner Partei wahrzunehmen, und ihr einen Vermögensnachteil zufügen. Ob dies der Fall ist, hängt vom konkreten Einzelfall ab.²² Ebenfalls Frage des konkreten Einzelfalls ist es, ob im Zusammenhang mit der Annahme oder Übergabe von Spenden oder anderer Einnahmen, bei denen gegen das ParteiG verstoßen wurde, von Parteimitgliedern, Spendern oder sonstigen Personen andere Straftaten begangen wurden.²³

3. Zuständigkeit für die Auszahlung und Rückforderung

a) Zuständigkeit des Bundestagspräsidenten

Die staatliche Finanzierung der Parteien ist auf Grund von Art. 21 Abs. 3 GG bundesrechtlich im ParteiG geregelt. Die Parteien müssen die Mittel beim Bundestagspräsi-

Vermerk der Abt. Parlamentarische Dienste des Dt. Bundestags vom 9.12.1999, a.a.O., S. 6 ist davon die Rede, dass es „gute Gründe“ für einen solchen verfassungsrechtlichen Anspruch gebe.

²⁰ Vgl. Maurer, Allg. VerwaltungsR, § 7 Rn. 23.

²¹ Vgl. FAZ vom 20.1.2000: „Koch verspricht schonungslose Aufklärung“; Die Welt vom 22.12.1999: Staatsanwaltschaft vertagt Entscheidung zum Fall Kohl.

²² Vgl. Naucke, Eine bemerkenswerte Vorschrift, FAZ vom 7.1.2000.

²³ In der Berichterstattung der Medien der jüngsten Zeit ist u.a. die Rede von möglichen Straftaten im Amt (Vorteilsnahme, Bestechlichkeit, Bestechung u.ä. §§ 331 ff. StGB), Straftaten gegen Verfassungsorgane sowie bei Wahlen und Abstimmungen (§§ 105 ff. StGB; insb. Abgeordnetenbestechung, § 108 e StGB). Bei Geldgebern könnten möglicherweise auch Buchführungspflichten in strafbarer Weise verletzt worden sein, wenn auch dort Zuwendungen an Parteien nicht ordnungsgemäß ausgewiesen wurden (§ 283 b StGB, s.a. §§ 331 ff.; 340 m ff., 341 m ff. HGB); in diesem Zusammenhang kämen dann auch Steuerstraftaten in Betracht (§§ 369 ff. AO). Die Vernichtung von Unterlagen und Daten könnte u.U. nach §§ 303 ff. StGB strafbar sein (Sachbeschädigung, Datenveränderung). Angesprochen in den Medien wurde auch, ob ggf. die Bildung einer kriminellen Vereinigung nach § 129 StGB in Frage kommt, vgl. FAZ vom 21.1.2000: „Struck spricht von ‚organisierter Kriminalität“.

denen beantragen, er ist zuständig für die Festsetzung der gesamten staatlichen Parteienfinanzierung (§ 19). Dies gilt auch für die Abschlagszahlungen nach § 20. Dem Bundestagspräsidenten sind, wie oben unter 1. a) dargelegt, die Rechenschaftsberichte vorzulegen (§ 23 Abs. 2 Satz 3). Er prüft, ob die Rechenschaftsberichte den Vorschriften des ParteiG entsprechen (§ 23 Abs. 3), und trifft die Entscheidung, ob er Mittel wegen eines fehlerhaften Rechenschaftsberichts zurückhält (§ 23 Abs. 4 Satz 1), ob eine Partei nach Ablauf der gesetzlichen Frist ihren Anspruch auf staatliche Mittel verliert (§ 23 Abs. 4 Satz 3, s.o. unter 2. a und b) und ob und inwieweit er Feststellungsbescheide für vorangegangene Rechnungsjahre zurücknimmt (s.o. 2. b).

Auch die Entscheidung, ob Spenden nicht oder nicht ordnungsgemäß veröffentlicht oder rechtswidrig angenommen wurden (§ 23 a), obliegt dem Bundestagspräsidenten. Er trifft dabei als Folge seiner Prüfungspflicht nach § 23 Abs. 3 auch die Entscheidung, dass eine Partei den Anspruch auf staatliche Mittel in Höhe des Zweifachen des Betrags rechtswidrig erlangter oder nicht ordnungsgemäß ausgewiesener Spenden verliert. Rechtswidrige Spenden sind an das Bundestagspräsidium abzuführen, welches sie an gemeinnützige Einrichtungen weiterleitet (§ 23 a Abs. 1 Satz 2 und Abs. 3, § 25 Abs. 3).

b) Zuständigkeit des Landtagspräsidenten

Die Länder haben nach § 21 Abs. 1 Satz 1 diejenigen Mittel auszuführen, die die Landesverbände der Parteien für ihre Stimmen bei den Landtagswahlen erhalten (§§ 18, 19 Abs. 8). Dazu zählen auch die entsprechenden Abschlagszahlungen nach § 20. Die wesentliche Folge dieser Regelung ist, dass die Länder die entsprechenden Ausgaben zu tragen haben.²⁴ Auszahlende Behörde in Rheinland-Pfalz ist der Landtagspräsident (§ 60 b LandeswahlG). Der Bundestagspräsident teilt den zuständigen Landesbehörden, also auch dem rheinland-pfälzischen Landtagspräsidenten, *verbindlich* mit, welche Beträge auf die Landesverbände der Parteien entfallen. Denn nur der Bundestagspräsident kann über die Höhe der auf die einzelnen Parteien entfallenden staatlichen Mittel entscheiden. Dies liegt zum einen daran, dass sich die Mittel nach den Angaben der Rechenschaftsberichte richten, die dem Bundestagspräsidenten vorzulegen sind. Zum anderen folgt die alleinige Festsetzungskompetenz aus

²⁴ Vgl. den Titel 684 03 – Zahlungen an Parteien auf Grund des Parteiengesetzes – im Haushalt des Landtags (Einzelplan 01). Für das Jahr 2000 sind Mittel in Höhe von DM 2.019.000,-- veranschlagt.

den Obergrenzen der staatlichen Parteienfinanzierung, die das Bundesverfassungsgericht gefordert hat²⁵ und die in § 18 Abs. 2 und 5 geregelt ist. So dürfen die staatlichen Mittel, die an eine Partei gezahlt werden, ihre selbst erwirtschafteten Einnahmen nicht überschreiten (relative Obergrenze), und die staatlichen Mittel dürfen insgesamt eine absolute Obergrenze nicht überschreiten. Diese Berechnungen müssen für die Parteien bundesweit einheitlich erfolgen. Dazu ist nur eine zentrale Behörde - nach dem ParteiG der Bundestagspräsident - in der Lage.²⁶

Der Präsident des Landtags Rheinland-Pfalz erläßt über die endgültige Festsetzung und Auszahlung der Landesmitteln für die Parteien einen förmlichen Bescheid samt Rechtsbehelfsbelehrung. Dabei dürfte es sich um einen Verwaltungsakt nach § 35 VwVfG handeln,²⁷ auch wenn der Landtagspräsident bzgl. der Höhe der Beträge nur die verbindliche Mitteilung des Bundestagspräsidenten vollzieht. Denn auch eine gesetzlich oder in sonstiger Weise – z.B. durch Weisung einer übergeordneten Behörde – gebundene Entscheidung ist ein Verwaltungsakt, wenn sie dem Adressaten – wie hier – einseitig und mit verbindlichem Regelungswillen bekannt gegeben wird.²⁸ Bevor der Landtagspräsident einen Auszahlungsbescheid erläßt, hat er zu prüfen, ob die gesetzlichen Voraussetzungen vorliegen (s. § 9 VwVfG). Er hat dabei allerdings die vom ParteiG ausdrücklich als verbindlich bezeichnete Mitteilung des Bundestagspräsidenten zu vollziehen.²⁹

Über Abschlagszahlungen, die das Land Rheinland-Pfalz in Vollzug der entsprechenden verbindlichen Mitteilungen des Bundestagspräsidenten zahlt, erhalten die Parteien dagegen keinen Bescheid, sondern nur eine formlose Mitteilung.³⁰ Die Gewährung von Abschlagszahlungen kann von einer Sicherheitsleistung abhängig gemacht werden, wenn Anhaltspunkte vorliegen, dass es zu einer Rückzahlungsverpflichtung kommen könnte (§ 20 Abs. 1 Satz 4). Fraglich ist, wer über die Sicherheitsleistung entscheidet. Nach § 20 Abs. 1 Satz 1 werden Abschlagszahlungen auf Antrag gewährt. Der Antrag ist beim Bundestagspräsidenten zu stellen (§ 20 Abs. 2). Er entscheidet, ob und in welcher Höhe Abschlagszahlungen gewährt werden, und teilt die Höhe den Landesbehörden – also auch dem Landtagspräsidenten – den von

²⁵ S. BVerfGE 85, 264 ff.

²⁶ S. die Begründung zu § 21 des geltenden ParteiG, Bundestags-Drs. 12/5774, S. 15.

²⁷ Für die Landesbehörden gilt nach § 1 Abs. 1 LVwVfG (BS 2010-3) grds. das VwVfG des Bundes.

²⁸ Vgl. Meyer/Borgs, VwVfG, 2. Aufl., § 35 Rn. 33. Die auszahlende Behörde könnte statt eines Verwaltungsakts auch eine bloße Auszahlungs-Mitteilung übersenden, vgl. Meyer/Borgs, a.a.O., Rn. 39 f. Ob der Bescheid über die Gewährung von Abschlagszahlungen ein VA ist, wurde allerdings vom VG Mainz ausdrücklich offengelassen, s. Urteil vom 18.12.1996, Az.: 7 K 19/95.Mz., Umdruck S. 9.

²⁹ Vgl. VG München, Urteil vom 18.12.1996, Az.: M 24 K 95.404; Umdruck S. 12.

³⁰ Dies ist zulässig, s. die Nachweise oben Fn. 28.

den Ländern zu tragenden Anteil verbindlich mit (§ 21 Abs. 1 Satz 2). Dies spricht dafür, dass allein der Bundestagspräsident über Sicherheitsleistungen entscheidet. Dagegen spricht allerdings, dass im Verlaufe der Beratungen des ParteiG die Formulierung, die dem Bundestagspräsidenten die alleinige Entscheidungszuständigkeit für Sicherheitsleistungen gab, gestrichen wurde.³¹ Auch wenn dies nicht im Einzelnen begründet wurde, ging es dem Gesetzgeber doch darum, den Ländern im Hinblick auf die Mittel, die für bei Landtagswahlen erzielte Stimmen gezahlt werden, eine weitgehende Verwaltungs- und Finanzierungscompetenz einzuräumen. Diese Landeskompetenz sollte nur aus zwingenden sachlichen Gründen - nämlich der Notwendigkeit einer bundeseinheitlichen Berechnung - begrenzt werden.³² Eine bundeseinheitliche Entscheidung über eine Sicherheitsleistung mag zwar sinnvoll erscheinen, zwingend geboten ist sie wohl nicht. Denn die Länder können eine Sicherheitsleistung nur für diejenigen Beträge fordern, die sie aufgrund der verbindlichen Mitteilung des Bundestagspräsidenten auszahlen. An der Berechnung und Verteilung der Mittel gemäß der relativen und absoluten Obergrenzen ändert dies nichts. Die Sicherheitsleistung einlösen und damit gewährte Abschlagszahlungen zurückfordern könnten die Länder ebenfalls nur, wenn der Bundestagspräsident festgestellt hat, dass und ggf. in welcher Höhe ein Anspruch nicht entstanden ist, und dass die Überzahlung aus Mitteln stammt, die die Länder für die Landtagswahlstimmen ausgezahlt haben.

Damit dürfte der Landtagspräsident wohl berechtigt sein, für die Abschlagszahlungen an die Landesverbände Sicherheiten zu verlangen. Der Landtagspräsident hat dabei Ermessen. Dieses hat er entsprechend dem Zweck der Ermächtigung auszuüben und die Grenzen des Ermessens einzuhalten (§ 40 VwVfG, s.o. 2. b). Hierbei dürften insbesondere die folgenden Punkte zu beachten sein: Abschlagszahlungen werden im Vorgriff auf die Festsetzung der staatlichen Mittel für das laufende Jahr gezahlt. Der Zweck der Sicherheitsleistung dürfte deshalb in der Vorsorge für den Fall liegen, dass Mittel für das laufende Jahr nicht oder nicht in Höhe der Abschlagszahlungen festgesetzt werden und diese insoweit zurückzahlen sind (s. § 20 Abs. 3). Darüber hinaus könnten Sicherheitsleistungen auch dann in Frage kommen, wenn es Anhaltspunkte dafür gibt, dass die Berechnungsgrundlage der Abschlagszahlung – die Mittelfestsetzung für das vorangegangene Jahr (§ 20 Abs. 1 Satz 2) – ganz oder teilweise aufgehoben wird. Fraglich ist dagegen, ob eine Sicherheitsleistung für Abschlagszahlungen auch dann gefordert werden könnte, wenn mögliche Rückzahlungen für bereits länger zurückliegende Zeiträume im Raum stehen.

³¹ S. die Beschlussempfehlung des InnenA, BT-Drs. 12/6090, S. 7 f.

³² Vgl. BT-Drs. 13/5774, S. 15 zu § 21; BT-Drs. 12/6090 S. 22 unter d).

Für den Landtagspräsidenten ist es dabei vor einer entsprechenden Entscheidung des Bundestagspräsidenten oft nur schwer abschätzbar, ob tatsächlich Anhaltspunkte für Rückzahlungsverpflichtungen vorliegen, z.B. ob die Parteien ordnungsgemäße Rechenschaftsberichte abgeliefert haben oder innerhalb der gesetzlichen Frist noch abliefern werden. Denn die Prüfung der Berichte ist nach § 23 Abs. 3 Sache des Bundestagspräsidenten. Der Landtagspräsident wird sich bei einer solchen Entscheidung kaum allein auf Medienberichte stützen können, sondern müsste den Sachverhalt von Amts wegen ermitteln (§ 24 VwVfG). Er könnte dabei den Bundestagspräsidenten um Amtshilfe bitten (s. § 4 ff. VwVfG), im Übrigen würden seine Ermittlungen parallel zu denen des Bundestagspräsidenten verlaufen. Dies würde die zurzeit laufende Prüfung von Rechenschaftsberichten, die ohnehin letztlich dem Bundestagspräsidenten obliegt (§ 23 Abs. 3), eher behindern als fördern. Die Verfahrensökonomie spricht deshalb dafür, zunächst das Ergebnis der Prüfungen des Bundestagspräsidenten abzuwarten und erst dann die Forderung einer Sicherheitsleistung zu erwägen, wenn der Bundestagspräsident eine entsprechende Entscheidung getroffen hat.

Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass rechtswidrig angenommene Spenden nicht an das Land, sondern an das Bundestagspräsidium abzuliefern sind. Die Sanktion des Verlustes des zweifachen Spendenbetrags bei rechtswidrig angenommen oder nicht ordnungsgemäß ausgewiesenen Spenden dürfte im Rahmen der Festsetzung der Mittel erfolgen. Denn in § 23 a Abs. 1 ist nicht von einer Rückzahlung die Rede, sondern vom Verlust des Anspruchs auf staatliche Mittel. Die Mittelfestsetzung obliegt jedoch allein dem Bundestagspräsidenten (§ 19). Dazu kommt, dass in diesen Fällen die Bundespartei Ansprüche auf staatliche Mittel gegenüber dem Bund verliert. Denn der Bund zahlt diejenigen Mittel, die die Parteien entsprechend ihrer Einnahmen aus Mitgliedsbeiträgen und Spenden erhalten (§ 21 Abs. 1 Satz 1). Die Zahlungen der Länder sind nicht betroffen. Die Länder zahlen nämlich nur an die Landesverbände und nur diejenigen Mittel, die diesen aufgrund der Stimmen bei der letzten Landtagswahl zustehen (§§ 19 Abs. 8, 21 Abs. 1). Von daher ist es fraglich, ob der Landtagspräsident eine Sicherheitsleistung für die vom Land zu tragenden Mittel verlangen kann, solange die möglichen Fehler sich nur auf die vom Bund zu tragenden Mittel auswirken.

Andererseits wäre eine Sicherheitsleistung wohl dann gerechtfertigt, wenn der Bundespräsident die Abschlagszahlungen des Bundes deshalb von einer Sicherheitsleistung abhängig macht, weil Anhaltspunkte vorliegen, dass die Partei ihre Ansprüche für das betreffende Jahr *insgesamt* verlieren könnte, da möglicherweise kein vorschriftsmäßiger Rechenschaftsbericht vorliegt (§ 23 Abs. 4 Satz 3).

Verlangt der Landtagspräsident Sicherheiten für Abschlagszahlungen, genügt eine formlose Mitteilung nicht. Er muss gegenüber der betroffenen Partei einen förmlichen Bescheid (Verwaltungsakt) erlassen, denn er vollzieht nicht bloß die verbindliche Mitteilung des Bundestagspräsidenten, sondern trifft eine eigenständige Regelung gemäß § 35 VwVfG.

Wenn der Bundestagspräsident bei der endgültigen Festsetzung der Mittel nach § 19 Abs. 2 entscheidet, dass einer Partei Mittel im betreffenden Jahr nicht oder nicht in der Höhe der Abschlagszahlungen zustehen, sind die Abschlagszahlungen insoweit zurückzuzahlen (§ 20 Abs. 3). Entscheidet der Bundestagspräsident, dass überhaupt kein Anspruch entstanden ist, muss der Landtagspräsident demnach die von ihm ausgezahlten Abschlagszahlungen zurückfordern. Hat der Bundestagspräsident zwar festgestellt, dass die Partei einen Anspruch auf staatliche Mittel hat, die Abschlagszahlungen die festgesetzten Mittel aber überschreiten, muss er auch entscheiden, welcher Teil der Überzahlung aus Mitteln des Bundes und welcher Teil aus Mitteln welcher Länder erfolgte. Ohne eine solche zentrale Entscheidung über die Rückzahlung auf Bundesebene bestünde die Gefahr sich widersprechender Rückforderungen auf Länderebene. Die Länder bleiben somit bis zu einer entsprechenden Entscheidung an die verbindliche Mitteilung des Bundestagspräsidenten nach § 21 Abs. 1 Satz 2 gebunden.

Bei einer möglichen Rückforderung von Landesmitteln, die der Bundestagspräsident bereits endgültig festgestellt (§ 19 Abs. 2) und dem Landtagspräsidenten verbindlich mitgeteilt hat (§ 21 Abs. 1 Satz 2), wäre Folgendes zu beachten: Der Bundestagspräsident müsste zunächst seine Festsetzung der Mittel nach § 48 VwVfG ganz oder teilweise zurücknehmen (s.o. 2. b), bevor der Landtagspräsident seinerseits seinen Auszahlungsbescheid gemäß § 48 VwVfG zurücknehmen und die Landesmittel zurückfordern könnte. Nimmt der Bundestagspräsident die Festsetzung *insgesamt* zurück, wäre dies auch mit einer - wenn nicht ausdrücklich ausgesprochenen, so doch stillschweigenden - Rücknahme seiner verbindlichen Mitteilungen an die Länder für das entsprechende Jahr verbunden. Nimmt der Bundestagspräsident seine Festsetzung nur teilweise zurück, muss er - wie bei den Abschlagszahlungen - entscheiden, welche der zuviel gezahlten Mittel vom Bund und welche von den einzelnen Ländern stammen. Bis zu dieser Entscheidung dürfte einer Rückforderung des Landtagspräsidenten die verbindliche Mitteilung nach § 21 Abs. 1 Satz 2 weiterhin entgegenstehen.

Für Bund und Länder gleichermaßen gilt: Werden staatliche Mittel zurückgefordert, kann unter Beachtung haushaltsrechtlicher Vorgaben³³ beispielsweise eine Stundung gewährt werden, etwa in der Form einer Ratenzahlung, die auch als Verrechnung mit laufenden Abschlags- oder Schlusszahlungen möglich wäre.

c) Rückforderungspraxis in Rheinland-Pfalz

Bislang hat der Landtagspräsident in zwei Fällen Landeszuschüsse an Parteien zurückgefordert. Der erste Fall richtete sich nach dem Wahlkampfkostenerstattungsgesetz, dem Vorläufer der heutigen Regelungen über die Parteienfinanzierung im ParteiG. Eine kleine Partei hatte zur Landtagswahl 1987 kandidiert und in der Folge Anspruch auf Wahlkampfkostenerstattung. Nachdem der Anspruch in der ursprünglichen Höhe nicht mehr bestand, forderte der Landtagspräsident überzahlte Mittel zurück. Der zweite Fall betraf eine andere kleine Partei. Sie hatten es 1994 versäumt, nach § 19 Abs. 1 innerhalb der gesetzlichen Frist die endgültige Mittelfestsetzung zu beantragen. Daraufhin lehnte der Bundestagspräsident die Festsetzung und Auszahlung der Mittel für 1994 ab und forderte nach § 20 Abs. 3 die Abschlagszahlungen zurück. Nach dieser Entscheidung forderte auch der Landtagspräsident die Rückzahlung der von ihm gezahlten Abschlagszahlungen. Die Klage der betroffenen Partei gegen den Rückzahlungsbescheid des Landtagspräsidenten wurde abgewiesen.³⁴

1997 hatten verschiedene Parteien dagegen geklagt, dass der Bundestagspräsident der F.D.P. für das Jahr 1996 staatliche Mittel gewährt hatte. Die Begründung war, die F.D.P. habe es gleichfalls versäumt, rechtzeitig einen Antrag auf Festsetzung dieser Mittel zu stellen. Der Bundestagspräsident teilte diese Auffassung allerdings nicht. Er forderte deshalb auch die Mittel nicht zurück. Dementsprechend hat auch der Landtagspräsident bisher den Festsetzungsbescheid für Landeszuschüsse an die F.D.P. aus 1996, welcher die verbindliche Mitteilung der Bundestagspräsidentin nach § 21 Abs. 1 Satz 2 vollzieht, nicht aufgehoben. Über die Rechtmäßigkeit des Feststellungsbescheids ist noch nicht rechtskräftig entschieden. Die Berufungsinstanz hat allerdings die Rechtsauffassung des Landtagspräsidenten bestätigt: Zwar fehle es an

³³ Vgl. §§ 58 f. BHO, LHO und die VVen dazu. Eine Stundung ist z.B. nach § 59 BHL, LHO nur zulässig, wenn die sofortige Einziehung mit erheblichen Härten für den Anspruchsgegner verbunden wäre und der Anspruch durch die Stundung nicht gefährdet wird; regelmäßig ist eine angemessene Verzinsung und Sicherheitsleistung zu fordern.

³⁴ VG Mainz, Urteil vom 18.12.1996, Az.: 7 K 19/95.Mz.

einem rechtsgültigen Antrag der F.D.P. Es sei aber dem *Bundestagspräsidenten* vorbehalten, zu entscheiden, ob die F.D.P. die staatlichen Mittel für das Jahr 1996 endgültig behalten könne.³⁵

Wissenschaftlicher Dienst

³⁵ Die F.D.P. musste nur einen geringen Betrag zurückzahlen, der sich daraus ergab, dass den klagenden Parteien geringfügig höhere Mittel zustanden, was aufgrund der absoluten Obergrenze für die staatliche Parteienfinanzierung zu einer Verminderung der Mittel für F.D.P. führte. S. OVG NRW, DVBl. 1999, S. 1772 ff. Beide Seiten haben Revision beim Bundesverwaltungsgericht eingelegt, über die noch nicht entschieden ist.