

# Inhaltsverzeichnis

<b>Vorwort</b>	5
<b>Zusammenstellung der Empfehlungen der Kommission</b>	13
<b>A. Ausgangslage</b>	23
Erster Abschnitt: Die Arbeit der Kommission	23
I. Bildung und Zusammensetzung der Kommission	23
II. Gesetzliche Grundlage und Auftrag der Kommission	24
1. Dreifache Grundlage des Kommissionsauftrages	24
2. Bisherige Berichte der Kommission zum parteienspezifischen Preisindex	25
3. Frühere Kommissionen zu Fragen der Parteienfinanzierung	25
III. Arbeitsweise der Kommission	26
Zweiter Abschnitt: Zeitgeschichtlicher Rahmen	28
I. Die sog. CDU-Parteienspendenaffäre als zeitgeschichtlicher Ausgangspunkt	28
II. Tätigkeit anderer staatlicher Institutionen	28
1. Der Parlamentarische Untersuchungsausschuss	28
2. Strafrechtliche Ermittlungsverfahren	29
3. Finanzielle Sanktionen durch den Bundestagspräsidenten	29
III. Beiträge zur Reformdebatte	30
Dritter Abschnitt: Gegenstand und Maßstab dieses Berichts	31
I. Eingrenzung des Kommissionsauftrags	31
II. Selbstverständnis der Kommission	31
1. Ziel der Untersuchung	31
2. Maßstäbe der Untersuchung	32
3. Keine Ausformulierung von Gesetzesvorschriften	33

<b>B. Rechtliche Grundlagen</b>	<b>35</b>
Erster Abschnitt:	
Rechtsnormen und Entscheidungen des BVerfG	35
I. Das Grundgesetz und weitere Rechtsnormen	35
II. Die Entwicklung der Rechtsprechung des BVerfG	36
Zweiter Abschnitt:	
Der verfassungsrechtliche Maßstab gemäß dem Urteil des BVerfG von 1992	38
I. Funktion der politischen Parteien und Zulässigkeit einer allgemeinen staatlichen Parteienfinanzierung	38
II. Staatsfreiheit der politischen Parteien und ihre Verankerung in der Bevölkerung	39
III. Umfang und Kriterien der Mittelverteilung	40
1. Relative Obergrenze	40
2. Absolute Obergrenze	41
3. Verteilungskriterien	42
IV. Zulässigkeit von Spenden und ihrer steuerlichen Begünstigung	43
V. Chancengleichheit der Parteien	44
VI. Zusammenhang mit anderen Formen der Politikfinanzierung	46
<b>C. Empfehlungen</b>	<b>49</b>
Erster Abschnitt:	
Grundsätze und Umfang der staatlichen Finanzierung	49
I. Bewährung und Weiterentwicklung des Systems der staatlichen Parteienfinanzierung	49
1. Die Vorgaben des BVerfG	49
2. Internationaler Ausblick	50
3. Bewertung von Verstößen	50
4. Eigenfinanzierung der Parteien	51
II. Absolute und relative Obergrenze	53
1. Auswirkungen und Bewertung der gesetzlichen Systematik	53
2. Regelmäßiges rechnerisches Überschreiten der absoluten Obergrenze	54
3. Ungleichgewicht von Wählerstimmen- und Zuwendungsanteil	55
4. Herausnahme bestimmter Einnahmearten aus der Berechnung der relativen Obergrenze	56
5. Umstellung der im PartG ausgewiesenen DM-Beträge auf EURO	57

III.	Veränderungen bei der degressiven Vergütung und beim Quorum der Wählerstimmen	58
1.	Anhebung der Vergütung für kleinere Parteien	58
2.	Änderung des Wählerstimmenquorums	59
IV.	Einbeziehung der kommunalen Ebene	60
V.	Differenzierte Vergütung der Wählerstimmen nach Wahlebenen	60
VI.	Parteienspezifischer Preisindex	61
1.	Die Entwicklung des parteienspezifischen Preisindex	62
2.	Automatische Indexierung	63
VII.	Grundsätzliche Ausgabenkritik	63
Zweiter Abschnitt:		
Probleme der Eigenfinanzierung der Parteien		65
I.	Spenden juristischer Personen	65
1.	Allgemeines Verbot	65
2.	Spendenverbot für von der öffentlichen Hand beherrschte Unternehmen	66
II.	Obergrenze für Großspenden	67
1.	Argumente für eine Obergrenze für Großspenden	67
2.	Argumente gegen eine Obergrenze für Großspenden	68
3.	Empfehlung	69
III.	Zusätzliche Veröffentlichungspflicht für Großspenden	69
IV.	Einflussspenden	70
V.	Besondere Formen von Parteieinnahmen	71
1.	Zuwendungen von Todes wegen	71
2.	Anonyme Spenden	71
3.	Darlehen	72
VI.	Bargeldverkehr	72
1.	Bargeldloser Zahlungsverkehr	72
2.	Bagatellgrenze	73
3.	Pflicht zur unverzüglichen Weiterleitung	73
VII.	Direktspenden an Mandatsträger	74
1.	Probleme von Direktspenden	74
2.	Nichtdiskriminierung von Direktspenden	75
3.	Rechenschaftslegung von Abgeordneten	76
VIII.	Mandatsträgerabgaben	77
1.	Verfassungsrechtliche Bedenken	77
2.	Transparenz von Mandatsträgerabgaben	78
IX.	Publikationspflicht	79
1.	Höhe der Publikationsgrenze	79
2.	Publikation von Mitgliedsbeiträgen	80

X.	Stückelung von Spenden	80
XI.	Steuerliche Behandlung von Spenden und Mitgliedsbeiträgen	81
XII.	Sach- und Dienstleistungen	82
	1. Grundsatz der Unentgeltlichkeit	82
	2. Politische Unterstützungsaktionen Dritter	83
	3. Moderne Formen des Sponsoring	83
XIII.	Begrenzung der unternehmerischen Tätigkeit von Parteien	84
	1. Verfassungsrechtliche Zulässigkeit unternehmerischer Tätigkeit der Parteien	84
	2. Beteiligungen im Medienbereich	85
XIV.	Finanzbeziehungen zwischen Fraktion und Partei	88
	1. Vollalimentation der Fraktion durch zweckgebundene staatliche Mittel	88
	2. Grauzonen und Unsicherheiten	89
	3. Verbot von Finanztransfers zwischen Fraktion und Partei	90
	4. Fraktionssammlungen	90
	5. Erstreckung auf alle Volksvertretungen	91
Dritter Abschnitt:		
	Rechnungslegung der Parteien	91
I.	Ausgangslage	91
II.	Parteiinterne Verantwortlichkeit für die Rechnungslegung	93
III.	Das System der Rechnungslegung – kameralistische oder doppelte Buchführung	94
	1. Der systematische Mangel der derzeitigen Gesetzeslage	94
	2. Wechsel zum Rechnungsstil der doppelten Buchführung	95
IV.	Bewertung des Vermögens der Parteien	97
	1. Unklare Gesetzeslage, uneinheitliche Praxis	97
	2. Bewertung nach handelsrechtlichen Grundsätzen	99
V.	Streichung des Saldierungsgebotes	101
VI.	Weitere Vorschläge zur Verbesserung der Transparenz der Rechenschaftsberichte	101
VII.	Prüfung der Rechenschaftsberichte durch die Wirtschaftsprüfer	105
	1. Auswahl, Bestellung und Qualifikation der Wirtschaftsprüfer	105
	2. Umfang der Prüfung durch die Wirtschaftsprüfer	107
	3. Vorlage des Prüfungsberichts an die mittelverwaltende Stelle	108
VIII.	Politikfinanzierungsbericht	109
	1. Ausgangslage	109
	2. Mehr Transparenz durch einen „Politikfinanzierungsbericht“	111

<b>Vierter Abschnitt:</b>	
<b>Das Prüfungs- und Festsetzungsverfahren der mittelverwaltenden Stelle</b>	<b>113</b>
I. Zuständige Stelle	113
II. Vereinfachung des Verfahrens	115
1. Einheitlicher Antrag auf staatliche Leistungen	115
2. Vereinfachung des Antrags- und Festsetzungsverfahrens	116
III. Umfang der Prüfung der mittelverwaltenden Stelle	117
IV. Vorlage eines ordnungsgemäßen Rechenschaftsberichts als Voraussetzung für den Anspruch auf staatliche Mittel	119
V. Sicherstellung der Vorlage von Rechenschaftsberichten durch alle Parteien	121
VI. Befugnis zur Beantragung der Festsetzung staatlicher Mittel	122
VII. Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Ländern	122
VIII. Einhaltung der absoluten Obergrenze und Kürzung der Landesstimmenanteile	123
IX. Einbeziehung neuer Parteien	124
X. Nachmeldung von Spenden	124
XI. Aufbewahrungsfristen für Rechnungsunterlagen	126
<b>Fünfter Abschnitt:</b>	
<b>Sanktionen</b>	<b>126</b>
I. Finanzielle Sanktionen gegen die Partei durch die mittelverwaltende Stelle	126
1. Vorschläge der Gutachter der Kommission	127
2. Vorschläge zur Präzisierung finanzieller Sanktionen	129
II. Andere Sanktionen	134
1. Strafrechtliche Sanktionen	134
2. Verlust der Wählbarkeit	137
3. Finanzielle Sanktionen gegen handelnde Personen	138
<b>Sechster Abschnitt:</b>	
<b>Abschließende Überlegungen</b>	<b>140</b>
I. Künftige Aufgabe der Kommission	140
II. Ausblick	142
<b>Abkürzungsverzeichnis</b>	<b>143</b>
<b>Literaturhinweise</b>	<b>145</b>

## **Gutachten**

Vorschläge zur Neuregelung des Rechts der Parteifinanzierung

*Prof. Dr. Hans H. Klein*

151

*Prof. Dr. Martin Morlok*

233

Vorschläge zur Rechnungslegung der Parteien und Prüfung  
ihrer Rechenschaftsberichte aus betriebswirtschaftlicher Sicht

*Prof. Dr. Lothar Streitferdt*

309