

Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht

In Zusammenarbeit mit der Neuen Juristischen Wochenschrift

herausgegeben von Prof. Dr. Rüdiger Breuer, Bonn – Prof. Dr. Klaus-Peter Dolde, Rechtsanwalt, Stuttgart – Prof. Dr. Klaus Finkelnburg, Rechtsanwalt und Notar, Berlin – Prof. Dr. Alfons Gern, Stadtrechtsdirektor, Lahr/Schwarzwald – Dr. Klaus Hansmann, Ltd. Ministerialrat a. D., Düsseldorf – Prof. Ernst Kutscheidt, Präsident des VG a. D., Köln – Dr. Jens Meyer-Ladewig, Ministerialdirigent a. D., Bonn – Prof. Dr. Gertrude Lübbe-Wolf, Bielefeld – Dr. Hubert Meyer, Geschäftsf. Vorstandsmitglied des Landkreistages Mecklenburg-Vorpommern – Prof. Dr. Janbernd Oebbecke, Münster – Prof. Dr. Karsten-Michael Orloff, Vors. Richter am VG, Berlin – Dr. Stefan Paetow, Vors. Richter am BVerwG, Berlin – Prof. Dr. Ernst Pappermann, Geschäftsf. Präsidialmitglied des Dt. Städtetags a. D., Rechtsanwalt, Köln – Prof. Dr. Eberhard Schmidt-Aßmann, Heidelberg – Dr. Dieter Sellner, Rechtsanwalt, Bonn – Prof. Dr. Horst Sandler, Präsident des BVerwG a. D., Berlin – Prof. Dr. Hermann Weber, Rechtsanwalt, Frankfurt a. M. – Hans Lothar Wehrl, Richter am BVerwG a. D., München

Schriftleitung: Rechtsanwalt Dr. Achim Schunder und Rechtsanwältin Dr. Christiane Prause, Palmengartenstraße 14, 60325 Frankfurt a. M.

7 2002
Seite 769–896
21. Jahrgang
15. Juli 2002

Aufsätze und Berichte

Rechtsanwalt und Fachanwalt für Verwaltungsrecht Dr. Christofer Lenz, Stuttgart

Das neue Parteienfinanzierungsrecht*

Am Ende einer Legislaturperiode, die von der Aufarbeitung gleich mehrerer Skandale um die Finanzierung politischer Parteien geprägt war, hat der Gesetzgeber mit dem Achten Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes die Regelungen über die Finanzierung der politischen Parteien und der öffentlichen Rechenschaftslegung hierüber überarbeitet. Die teilweise schon zum 1. 7. 2002 in Kraft getretenen, im Übrigen ab 1. 1. 2003 geltenden Neuregelungen erläutert dieser Beitrag.

I. Entstehung

1. Aufgetretene Anwendungsprobleme

Das Achte Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes¹ ist die Reaktion des Gesetzgebers auf Parteienfinanzierungsskandale und die dabei aufgetretenen Probleme bei der Anwendung des bisher geltenden Parteiengesetzes².

* Der Autor ist Sozius der Kanzlei Oppenländer, Rechtsanwälte in Stuttgart und war Sachverständiger des Innenausschusses des Deutschen Bundestags im Gesetzgebungsverfahren für das Achte Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes. Er berät und vertritt die CDU und hat die FDP im Verfahren um ihre Teilnahme an der staatlichen Teilfinanzierung für 1996 vertreten (BVerwGE 111, 175 = NJW 2000, 3728 = NVwZ 2001, 70 L). – Der Beitrag ist Herrn Dr. Willi Hausmann zum 17. 9. 2002 gewidmet.

1) Vorschriften des neuen Parteiengesetzes werden als PartG, solche des bisherigen Parteiengesetzes als PartG a. F. zitiert.

2) Vgl. zum Reformbedarf Lenz, ZRP 2001, 297.

3) Vgl. zum Untersuchungsauftrag BT-Dr 14/2139, BT-Dr 14/2686 und BT-Plenarprot. 14/88, 8201, zum Abschlussbericht BT-Dr 14/9300.

Diese Fragen haben die politische Auseinandersetzung zwischen den Parteien während der zweiten Hälfte der Legislaturperiode geprägt, insbesondere im Zusammenhang mit der naturgemäß umstrittenen Arbeit des 1. Untersuchungsausschusses des 14. Deutschen Bundestags³. Das betrifft zunächst einmal die verschiedenen, überwiegend schon länger zurückliegenden Vorgänge, deren Aufdeckung ab November 1999 üblicherweise als CDU-Parteispendenaffäre zusammengefasst wird⁴. Die CDU hat in diesem Zusammenhang Sanktionen und sonstige Zahlungen in Höhe von ca. 10 Mio. DM geleistet⁵. Über weitere vom Präsidenten des Deutschen Bundestags, Wolfgang Thierse, gegen die CDU verhängte Sanktionen von über 42 Mio. DM ist noch nicht rechtskräftig entschieden⁶. Hinzu kamen dann die SPD betreffende Fragestellungen, etwa hinsichtlich der Rechtmäßigkeit der Rechenschaftslegung über ihr umfangreiches

4) Vgl. dazu aus den unterschiedlichen Aufarbeitungsversuchen Schäuble, Mitten im Leben, 2000; Kohl, Mein Tagebuch 1998 – 2000, 2000; Dreher, Kohl und die Konten, 2001; Leyendecker/Prantl/Stiller, Helmut Kohl, die Macht und das Geld, 2000.

5) Ca. 6,5 Mio. DM wegen der von Dr. Kohl in den Jahren 1993 bis 1998 vereinnahmten Spenden, ca. 2,4 Mio. DM wegen der Zahlungen von Herrn Schreiber 1990 und 1994 (BT-Dr 14/7979, S. 24). Ca. 1,15 Mio. DM hat die CDU im Hinblick auf die unklare Reichweite von § 25 II Nr. 1 PartG a. F. an das Präsidium des Deutschen Bundestags weitergeleitet (Vgl. BT-Dr 14/4747, S. 25).

6) Zum Bescheid vom 14. 2. 2000, mit dem schon an die CDU ausbezahlte staatliche Mittel in Höhe von 41 Mio. DM auf andere Parteien umverteilt werden, vgl. VG Berlin, NJW 2001, 1367 = NVwZ 2001, 707 L, einerseits und OVG Berlin, Urt. v. 12. 6. 2002 – 3 B 2/01 – nicht rechtskräftig – andererseits. Gegen eine Sanktion in Höhe von 1,2 Mio. DM, die an einen damals nicht veröffentlichten, aber nachgemeldeten Mitteltransfer von der Fraktion im Jahr 1990 anknüpft, hat die CDU Klage erhoben (vgl. dazu BT-Dr 7979, S. 24). – Der Verf. führt beide Verfahren für die CDU.

Vermögen und die (Quer-)Saldierung der Erträge hieraus⁷ sowie Gesetzesverstöße bei der Annahme und Veröffentlichung von Spenden, insbesondere in Köln⁸. Erregt haben sich die Gemüter auch an der früheren Praxis der CSU, gewerblichen Spendenwerbern einen Teilbetrag der Spende als Entgelt zu überlassen⁹ und an der Frage, ob die FDP für das Jahr 1996 an der staatlichen Teilfinanzierung beteiligt werden durfte, obwohl sie nach den Feststellungen der Verwaltungsgerichte nur Abschlagszahlungen beantragt hatte, nicht aber die eigentliche Festsetzung nach § 19 PartG a. F.¹⁰

2. Gesetzesentwürfe der Parteien

Die ungewöhnlich starke Politisierung der Regelungsmaterie führte dazu, dass anders als bei früheren Novellierungen des Parteiengesetzes kein von allen oder den meisten Bundestagsparteien gemeinsam getragener Entwurf eingebracht wurde, sondern die Parteien zunächst unterschiedliche eigene Vorstellungen entwickelten.

Sie waren auch davon geprägt, die eigenen Interessen zu schonen und den politischen Gegner finanziell oder jedenfalls politisch-moralisch zu schwächen. So sah etwa der Gesetzesentwurf der PDS vom 16. 2. 2000 ein Verbot von Spenden juristischer Personen und generell von erheblichen Beschränkungen im Spendenbereich vor¹¹. Die nicht in einen förmlichen Gesetzesentwurf gekleideten Vorschläge der FDP zur Reform des Parteiengesetzes vom 3. 6. 2001 verteidigten dagegen im Wesentlichen die bisherigen Spendenmöglichkeiten, forderten aber den Abbau der Beteiligungen von Parteien an Medien- und Tendenzunternehmen sowie strafrechtliche Sanktionen¹². Nachdem die vom Bundespräsidenten berufene Kommission unabhängiger Sachverständiger zu Fragen der Parteienfinanzierung am 18. 7. 2001 ihren Bericht „Empfehlung für Änderungen im Recht der Parteienfinanzierung“ vorgelegt hatte¹³, folgten CDU/CSU und die Koalition. Der Entwurf der CDU/CSU-Fraktion vom 13. 11. 2001 sah unter anderem eine stärkere Ausrichtung der Rechenschaftslegung am HGB und Beschränkungen der wirtschaftlichen Betätigung von Parteien vor, insbesondere im Hinblick auf Medienunternehmen¹⁴. Der am 11. 12. 2001 eingebrachte Entwurf der Koalitionsfraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen sah ein völliges Verbot der Spenden von Berufsverbänden vor¹⁵. In der Sachverständigenanhörung des Innenausschusses am 28. 2. 2002 blieben die politisch brisanten Punkte der Unternehmensbeteiligungen und weitgehender Spendenbeschränkungen streitig. Zugleich wurden die handwerklichen Mängel im Entwurf der Koalitionsfraktion deutlich. Gerade die von der SPD benannten Sachverständigen waren bei der Einführung eines Straftatbestands uneinig (dagegen Prof. Nassmacher, dafür Prof. Mahrenholz)¹⁶.

3. Gemeinsamer Entwurf

Auf Initiative der SPD führten alle im Bundestag vertretenen Fraktionen (einschließlich PDS) monatelang Einigungsgespräche, an denen sowohl die Berichterstatter der Fraktionen wie Vertreter der Parteien teilnahmen. Sie mündeten erst am Abend des 15. 4. 2002 in einen gemeinsamen Gesetzesentwurf von SPD, CDU/CSU, Bündnis 90/Die Grünen und FDP. Er entwickelte den Gesetzesentwurf der Koalitionsfraktionen in vielen Punkten weiter und neutralisierte zwei Hauptstreitpunkte (Abbau von Unternehmensbeteiligungen der Parteien; Verbot der Spenden von Berufsverbänden). Der gemeinsame Gesetzesentwurf wurde schon am nächsten Tag in den Bundestag eingebracht¹⁷. Am 17. 4. 2002 wurde der Entwurf in erster Lesung beraten¹⁸, am 18. 4. in den Ausschüssen¹⁹ behandelt und am 19. 4. im Plenum abschließend behandelt und beschlossen²⁰. Der Bundesrat hat am 31. 5. 2002 zugestimmt.

II. Spenden und andere Einnahmen

Erhebliche Änderungen bringt die Novelle zunächst für den Bereich der Spenden und der sonstigen eigenen Einnahmen der Parteien.

1. Begriffsklärungen

a) **Mandatsträgerbeiträge.** Das Gesetz definiert erstmals den Begriff der „Mandatsträgerbeiträge“. Während Mitgliedsbeiträge weiterhin nur solche regelmäßigen Geldleis-

tungen sind, die ein Mitglied auf Grund satzungsrechtlicher Vorschriften entrichtet (§ 27 I 1 PartG), sind Mandatsträgerbeiträge regelmäßige Geldleistungen, die ein Inhaber eines öffentlichen Wahlamts (Mandatsträger) über seinen Mitgliedsbeitrag hinaus leistet (§ 27 I 2 PartG). Mandatsträger sind dabei nicht nur die Mitglieder von Parlamenten und Regierungen, sondern auch direkt oder indirekt gewählte Kreis-, Gemeinde- und Ortsräte sowie Bürgermeister und Landräte. Die Definition des Mandatsträgerbeitrags war notwendig, weil diese Beiträge in der Einnahmerekchnung jetzt nach § 24 IV Nr. 2 PartG eine selbstständig auszuweisende Einnahmeposition bilden.

b) **Spenden.** Spenden sind nach § 27 I 3 PartG alle über Mitglieds- und Mandatsträgerbeiträge hinausgehenden Zahlungen. § 27 I 4 PartG stellt ohne Änderung der Rechtslage klar, dass unter den Spendenbegriff auch Sonderumlagen und Sammlungen sowie grundsätzlich geldwerte Zuwendungen aller Art fallen. Geldwerte Zuwendungen sind wie bisher nur dann keine Spenden, wenn sie üblicherweise unentgeltlich von Mitgliedern außerhalb eines Geschäftsbetriebs zur Verfügung gestellt werden²¹. Erbschaften und Vermächtnisse fallen weiterhin nicht unter den Spendenbegriff²², sondern bilden eine Unterform sonstiger Einnahmen (§ 27 II 3 PartG).

7) Vgl. BVerfG, Urt. des Zweiten Senats, NJW 2002, 1936, und das auch dort erwähnte Gutachten, das Prof. Badura im Auftrag des Präsidenten des Deutschen Bundestags erstellt hat. Es kommt zu dem Ergebnis, dass die Saldierung der Veräußerungserlöse bzw. Dividenden der SPD aus ihrem Unternehmensbereich mit den von ihr behaupteten Ausgäben für das Willy-Brandt-Haus keine nach §§ 26 II 3, 27 II 1 PartG a. F. allein zulässige horizontale Saldierung darstellt.

8) Nach den Ermittlungen der Staatsanwaltschaft hat der frühere Kölner SPD-Fraktionsvorsitzende Rütger zwischen 1972 und 1999 30 bis 35 „Dankeschön-Spenden“ angenommen, die nicht als solche veröffentlicht, sondern unter dem Namen von natürlichen Personen in Kleinbeträgen in die Rechenschaftsberichte aufgenommen worden sind, vgl. FAZ v. 14. 5. 2002. Zur Nichtangabe der größten von der SPD 1998 eingenommenen Spende einer natürlichen Person (Bundesjustizministerin Prof. Däubler-Gmelin) vgl. BVerfG (Zweiter Senat), NJW 2002, 1936; Lenz, ZRP 2001, 297 (298 bei Fußn. 12), sowie BT-Dr 14/7979, S. 19.

9) Vgl. dazu zwischenzeitlich die Stellungnahme des Präsidenten des Deutschen Bundestags, BT-Dr 14/7079. Früher schon BT-Dr 13/4503, S. 18 ff. und BT-Dr 13/8888, S. 33 f.

10) BVerwGE 111, 175 = NJW 2000, 3728 = NVwZ 2001, 70 L, hat entschieden, dass eine Partei, die Abschlagszahlungen begehrt, damit zugleich den Antrag auf Festsetzung insgesamt gestellt hat.

11) BT-Dr 14/2719.

12) Abrufbar unter www.achtzehnzweitausendzwei.de/parteienfinanzierung. Auf die Einführung von strafrechtlichen Sanktionen zielte auch schon eine Gesetzesinitiative des Saarlandes vom 16. 2. 2000, BR-Dr 98/00.

13) BT-Dr 14/6710, Die der Kommission erstatteten Gutachten von Prof. Hans-Hugo Klein, Prof. Martin Morlok und Prof. Lothar Streitferdt sind in BT-Dr 14/6711 veröffentlicht.

14) BT-Dr 14/7441.

15) BT-Dr 14/7778.

16) Vgl. Prot. Nr. 89 m. Anlagen.

17) BT-Dr 14/8778.

18) BT-Plenarprot. 14/229, S. 22 705 B.

19) Vgl. Beschlussempfehlung und Bericht des Innenausschusses vom 18. 4. 2002, BT-Dr 14/8824, §. 4 mit der Gesetz gewordenen Veränderung von § 24 VII 2 PartG.

20) Vgl. BT-Plenarprot. 14/231 v. 19. 4. 2002, S. 22 971 A ff. Der hohe Zeitdruck zwischen der spät gefundenen Einigung und der Einbringung des Gesetzesentwurfs hat dazu geführt, dass an den ausgehandelten Gesetzestext einfach die nur oberflächlich angepasste Begründung des ursprünglichen Koalitionsentwurfs angefügt wurde. Gesetz und „Gesetzesbegründung“ passen deshalb in vielen Teilen nicht oder nur mühsam zusammen, weshalb zur Auslegung des Gesetzes nur bedingt auf die Begründung zurückgegriffen werden kann.

21) Weggefallen ist die Bagatelklausele des bisherigen § 27 III PartG a. F., nach der in der Einnahmerekchnung Sach-, Werk- und Dienstleistungen nicht aufgenommen werden mussten, die im Einzelfall einen Wert von 1000 DM nicht überstiegen. Das betrifft geschenkte Getränke für das Sommerfest ebenso wie die kostenlos zur Verfügung gestellten Räumlichkeiten für Veranstaltungen.

22) So gegen die Praxis aber Morlok, NJW 2000, 761 (763).

2. Annahmemodalitäten bei Spenden

a) *Erlangung durch die Partei.* Das Gesetz definiert erstmals, wann Spenden von einer Partei erlangt sind. Sie müssen dafür in den Verfügungsbereich eines für die Finanzangelegenheiten zuständigen Vorstandsmitglieds oder eines hauptamtlichen Mitarbeiters der Partei gelangt sein (§ 25 I 4 Halbs. 1 PartG). Die auf diese Weise eingetretene Erlangung kann die Partei gerade bei Spenden, die sie nicht annehmen darf oder nicht annehmen will, über die Nichterlangungsfiktion des § 25 I 4 Halbs. 2 PartG rückgängig machen. Sie muss dazu die Spende unverzüglich nach ihrem Eingang an den Spender zurückleiten. Unverzüglich meint dabei zwar wie sonst auch ohne schuldhaftes Zögern (§ 121 I BGB). Nach dem Zweck der Vorschrift wird man den Parteien aber zugestehen müssen, zunächst in ihren satzungsgemäßen Organen eine Meinungsbildung über die Behandlung solcher Vorgänge vorzunehmen.

b) *Barspenden und Weiterleitungspflicht.* Barspenden dürfen nach § 25 I 2 PartG nur noch bis zu einem Betrag von 1000 Euro entgegengenommen werden. Diese gesetzliche Schwelle geht großzügigerem Satzungsrecht der Parteien vor²³. Die Nichteinhaltung der Annahmegrenze ist allerdings im Gesetz nicht sanktioniert²⁴, sie hat Appellcharakter. Das ist richtig, weil nicht die Barspende als solche problematisch ist, sondern das Unterbleiben ihrer Weiterleitung an die für Finanzangelegenheiten zuständigen Vorstandsmitglieder. In die Pflicht genommen werden deshalb erstmals auch Parteimitglieder, die – im Vorfeld des „Erlangens“ durch die Partei – Spenden an die Partei empfangen. Sie haben diese Spenden nach § 25 I 3 PartG unverzüglich an ein für Finanzangelegenheiten von der Partei satzungsgemäß bestimmtes Vorstandsmitglied weiterzuleiten. Weitergeleitet ist nach dem Zweck der Vorschrift auch dann, wenn durch Übergabe an einen Arbeitnehmer mittelbarer Besitz (§ 868 BGB) des Schatzmeisters entstanden ist. Unterbleibt dies, ist der objektive Tatbestand der neuen Strafbarkeitsnorm erfüllt (§ 31 d I 1 Nr. 3 PartG).

3. Spendenannahmeverbote

Der Katalog der Spendenannahmeverbote in § 25 II a. F. PartG wird ausgedehnt. Dabei wird man aber weiter berücksichtigen müssen, dass es sich hierbei um Ausnahmen von der in § 25 I 1 PartG enthaltenen Regel handelt, wonach Parteien berechtigt sind, Spenden anzunehmen. Vor diesem Hintergrund verbietet sich eine weite Auslegung der Spendenannahmeverbote.

a) *Spenden von kommunalen Fraktionen.* § 25 II Nr. 1 PartG erstreckt das bislang nur für Parlamentsfraktionen und -gruppen geltende Spendenverbot auch auf die kommunale Ebene. Begründet wird das nicht mit einem möglichen Missbrauch der kommunalen Fraktion als Spendenwaschanlagen²⁵, sondern mit der Möglichkeit der Durchleitung von den den Fraktionen zufließenden Steuermitteln an die Parteien²⁶. Die wünschenswerte Klarstellung der bislang umstrittenen Frage, ob das Verbot von Fraktionsspenden auch den Transfer von aus Fraktionsbeiträgen der Abgeordneten gesammelten Mitteln erfasst²⁷, leistet das Gesetz deshalb nicht. Die jetzt erstmals erfassten Fraktionen der Parteien auf kommunaler Ebene erleiden dadurch einen Wettbewerbsnachteil gegenüber parteiungebundenen Gruppierungen (Freie Wähler). Bestehende, nicht für die eigentliche Fraktionsarbeit benötigte Mittelbestände können allerdings durch Ausschüttung an die Fraktionsmitglieder abgebaut werden. Diese sind in der Verwendung der Mittel frei. Problematisch werden durch die Neuregelung aber alle aus der Fraktionskasse finanzierten Maßnahmen, die sich im Rahmen eines kommunalen Wahlkampfes als Werbung der Partei darstellen. Aber auch außerhalb von Wahlkämpfen veranlasst die Neu-

regelung dazu, die vielfältigen Leistungsbeziehungen zwischen Fraktionen und Parteigliederungen vertraglich zu regeln.

b) *Spenden von Berufsverbänden.* Nachdem die Koalitionsfraktionen ihre ursprüngliche Absicht aufgegeben haben, den Parteien die Annahme von Spenden von Berufsverbänden ganz zu untersagen, bezieht sich das Annahmeverbot des § 25 II Nr. 4 PartG nach wie vor nur auf so genannte Durchleitungsspenden, also auf Mittel, die den Berufsverbänden schon mit der Maßgabe zugewandt wurden, sie an eine politische Partei weiterzuleiten²⁸. Der Gesetzgeber hat damit auch der Rechtsprechung des BVerfG Rechnung getragen. Danach sind Annahmeverbote für Spenden juristischer Personen verfassungsrechtlich nicht zu rechtfertigen, weil auch Wirtschaftsunternehmen, Wirtschaftsverbände oder Gewerkschaften durch ihre Grundrechte der Vereinigungs- und Meinungsfreiheit berechtigt sind, auf die politische Willensbildung Einfluss zu nehmen²⁹.

c) *Spenden der öffentlichen Hand.* Neu sind die Annahmeverbote von Spenden der öffentlichen Hand. Das betrifft zunächst einmal Spenden von öffentlich-rechtlichen Körperschaften (§ 25 II Nr. 1 PartG). Von größerer praktischer Bedeutung dürfte § 25 II Nr. 5 PartG sein. Danach dürfen keine Spenden mehr angenommen werden von Unternehmen, die ganz oder teilweise im Eigentum der öffentlichen Hand stehen oder die von ihr verwaltet oder betrieben werden, soweit die direkte Beteiligung der öffentlichen Hand 25% übersteigt. Damit soll eine Problematik geregelt werden, die etwa beim Verhalten der WestLB deutlich geworden ist. Angebrachter wäre es wohl gewesen, mit dem Verbot beim Spender anzusetzen. Besonders belastend ist für die Parteien, dass Fehleinschätzungen der Beteiligungsverhältnisse zu ihren Lasten gehen, weil die Regelung anders als die Annahmeverbote der Nrn. 6 und 7 nicht durch das Wort „erkennbar“ subjektiviert ist. Parteien werden deshalb bei der Annahme von Spenden aus dem Bereich der „Daseinsvorsorge“ wesentlich zurückhaltender sein müssen. Halbwegs praktikabel wird die Vorschrift nur dadurch, dass es allein auf die direkte Beteiligung der öffentlichen Hand ankommt, also nicht „durchgerechnet“ wird. Das führt aber andererseits dazu, dass die Spenden von Enkel-Unternehmen angenommen werden dürfen.

d) *Erwartungs- und „Dankeschön“-Spenden.* Die Regelung über Annahmeverbote bei bestimmten Formen von Einflusspenden hat der Gesetzgeber mit Augenmaß verschärft (§ 25 II Nr. 7 PartG). Für die so genannte Erwartungsspende, die der Spender der Partei in Erwartung bestimmter wirtschaftlicher oder politischer Vorteile gewährt, bleibt es bei der bisherigen Rechtslage. Der Geber selbst muss die Erwartung haben, durch die Spende an die Partei den Vorteil zu

23) Nach § 34 II 2 der Finanz- und Beitragsordnung der CDU liegt die Schwelle bei 3000 DM.

24) § 31 c I 1 PartG greift nicht, weil kein Fall eines Verstoßes gegen ein Annahmeverbot nach § 25 II PartG vorliegt. § 31 b PartG greift nicht, weil die verbuchte Barspende über 1000 Euro keine Unrichtigkeit im Rechenschaftsbericht ist, im Übrigen die Spezialitätsklausel in § 31 b I PartG („soweit kein Fall des § 31 c vorliegt“) alle Spendenfälle ausschließen will.

25) So für die Parlamentsfraktionen aber *Morlok*, NJW 2000, 761 (765).

26) Vgl. Begr. des GE, BT-Dr 14/8778, S. 20.

27) Vgl. zur Problematik *Lenz*, ZRP 2001, 297 (302); *BVerfG*, NVwZ 1982, 613; *Morlok*, NJW 2000, 761 (764), und *Klein*, Gutachten, BT-Dr 14/6711, S. 15.

28) Auch die steuerrechtlichen Regelungen für Spenden von Berufsverbänden sind unverändert geblieben.

29) *BVerfGE* 85, 264 (315) = NJW 1992, 2545; *BVerfGE* 52, 63 (68f.). Gegen ein Annahmeverbot für Spenden von Berufsverbänden hat sich deshalb auch die Kommission des Bundespräsidenten ausgesprochen, BT-Dr 14/6710, S. 28 f.; ebenso *Klein*, Gutachten, BT-Dr 14/6711, S. 16.

erhalten. Diese Erwartung muss sich zweitens auf einen konkreten wirtschaftlichen oder politischen Vorteil beziehen. All dies muss drittens bei der Spendenannahme für den Annehmer erkennbar sein (Subjektivierung). Mit dem Festhalten an den drei bisherigen Begrenzungen des Annahmeverbots für Erwartungsspenden gestattet es der Gesetzgeber den Spendegebern weiterhin, mit ihrer Spendenleistung allgemeine, unbestimmte wirtschaftliche oder politische Vorteile anzustreben, zu erhoffen oder zu erwarten und dies gegenüber dem Spendenempfänger auch deutlich werden zu lassen.

Nicht erfasst waren von der bisherigen Regelung die Fälle der nachträglichen Entlohnung („Dankeschön“-Spende) und der vor der Entscheidung über den angestrebten Vorteil nur zugesagten Spende. Sie hat der Gesetzgeber auf Vorschlag der Kommission des Bundespräsidenten teilweise einbezogen³⁰. „Dankeschön“-Spenden sind jetzt erfasst, wenn sie der Partei erkennbar als Gegenleistung eines bestimmten wirtschaftlichen oder politischen Vorteils gewährt werden. Die Abgrenzung zwischen annehmbaren und illegalen Einzelspenden leistet neben der „Subjektivierung“ das Tatbestandsmerkmal „als Gegenleistung“. Es verlangt ähnlich wie bei der Vorteilsannahme für richterliche Handlungen (§ 331 II StGB) eine Unrechtsvereinbarung im klassischen Sinne zwischen Spender und Partei dergestalt, dass die Spende der Partei für einen zuvor von ihr bewirkten bestimmten Vorteil zufließen soll³¹. Fehlt es an einem solchen „synallagmatischen Verhältnis“³², greift das Annahmeverbot des § 25 II Nr. 7 PartG nicht. Besonders deutlich fehlt es am synallagmatischen Verhältnis, wenn der Spender regelmäßig an die Parteien in vergleichbarer Höhe spendet. Nicht erfasst sind auch die Fälle, in denen ein Rechtsanspruch auf den Vorteil besteht (z. B. Baugenehmigung) und in denen erheblicher zeitlicher Abstand (über einem Jahr) zwischen Vorteil und Spende liegt. Die Erstreckung, aber auch Beschränkung des Annahmeverbots auf die beiderseits so verstandenen „Dankeschön“-Spenden ist vernünftig, weil das Gesetz mit der Anlehnung an die Strafbarkeit der Richterkorruption praktikable Kriterien zur Abgrenzung gegenüber normalen Spenden vorgibt. Der Gesetzgeber hat beachtet, dass das Grundgesetz Spenden an politische Parteien als „geläufige Form zulässiger Interessenwahrnehmung“³³ ansieht, also ganz unbefangen von einer gewissen politischen Einflussnahme ausgeht. Das Grundgesetz setzt in diesem Zusammenhang in erster Linie auf Transparenz. Im Übrigen überlässt es die Verfassung der Verantwortung der Parteien, einem auf sie eindringenden sachwidrigen Druck zu widerstehen³⁴.

e) *Sonstige Annahmeverbote.* Gelockert wurden die Regelungen von Spenden aus dem Ausland. Deutschen und EU-Bürgern gleichgestellt sind jetzt auch ausländische Wirtschaftsunternehmen, deren Hauptsitz in einem Mitgliedstaat der Europäischen Union liegt (§ 25 II Nr. 3 a PartG). Von Nicht-EU-Ausländern können die Parteien Spenden von im Einzelfall nicht mehr als 1000 Euro (bisher 1000 DM) annehmen (§ 25 I Nr. 3 c PartG). Geregelt worden sind erstmals auch die gegen Entgelt eingeworbenen Spenden. Das in § 25 II Nr. 8 PartG vorgesehene Annahmeverbot bei einem Einwerbeentgelt von über 25% wirkt aber in erster Linie kostenbegrenzend; die eigentliche Funktion der Vorschrift dürfte darin bestehen, diese Form der Spendeneinwerbung unterhalb der Entgeltschwelle von 25% jetzt auch ausdrücklich zu legalisieren.

4. Publizität

a) *Spenden- und Mandatsträgerbeiträge.* Die betragsmäßige Grenze für die Pflicht zum gesonderten Ausweis eines Spenders ist geringfügig von 20 000 DM auf 10 000 Euro gesenkt worden (§ 25 III 1 PartG)³⁵. Trotzdem wird die Zahl der Veröffentlichungsbedürftigen Vorgänge deutlich anstei-

gen, weil sich die Schwelle jetzt auch auf die Mandatsträgerbeiträge i. S. von § 27 I 2 PartG bezieht. Spenden und Mandatsträgerbeiträge sind dabei personen- und kalenderjahrbezogen zusammenzurechnen, unabhängig davon, welche Gliederung der Partei sie vereinnahmt hat. Weil sich der Gesetzgeber nicht hat aufrufen können, auch die Mitglieds- und sonstigen regelmäßigen Beiträge mit einzubeziehen, die Mandatsträger außerhalb des Bereichs der Spenden- und der Mandatsträgerbeiträge an ihre Parteien leisten³⁶, sind Verlagerungseffekte denkbar³⁷.

b) *Neue ad-hoc-Publizität.* Einen grundsätzlich neuen Ansatz verfolgt § 25 III 2 und 3 PartG. Danach sind Spenden, die im Einzelfall die Höhe von 50 000 Euro übersteigen, dem Bundestagspräsidenten unverzüglich anzuzeigen. Dieser veröffentlicht die Zuwendung unter Angabe des Zuwenders zeitnah als Bundestags-Drucksache. Die an Regelungen im Wertpapierhandelsgesetz angelehnte „ad-hoc-Publizität“³⁸ ist ein Bruch mit dem auf dem Jahresprinzip aufbauenden Grundsatz der Rechenschaftslegung im Rechenschaftsbericht. Psychologisch entfaltet sie gegenüber Großspenden tendenziell begrenzende Wirkung³⁹. Einen nennenswerten Transparenzgewinn bewirkt die Regelung schon deshalb nicht, weil die Spender sie rechtmäßig durch zeitliche Streckung ihrer Zuwendungen oder Verteilung auf Gliederungen ohne weiteres leer laufen lassen können⁴⁰. Auffällig ist auch, dass an die Verletzung der ad-hoc-Publizität durch die Partei keine Sanktionen geknüpft werden⁴¹.

c) *Weitere Publizitätsvorgaben im Einnahmenbereich.* Verändert und erweitert haben sich auch die sonstigen Publizitätsvorgaben im Bereich der Einnahmen. Sonstige Einnahmen i. S. von § 24 VII Nr. 9 (bisher Nr. 7) PartG sind aufzugliedern und zu erläutern, wenn sie bei einer der in § 24 III PartG aufgeführten Gliederungen mehr als 2% der Summe der Einnahmen nach § 24 IV Nrn. 1–6 PartG ausmachen (§ 27 II 1 PartG). Das ist eine zweifache Verschärfung. Zum einen wird der Prozentwert von 5% auf 2% abgesenkt, zum anderen bleiben bei der Berechnung des Bezugswerts die Einnahmen aus Veranstaltungen und die umfangreichen staatlichen Mittel unberücksichtigt. Rechtsfolge der Überschreitung des Schwellenwerts ist eine Aufgliederung nach Einnahmearten mit Erläuterung. Eine individuelle Offenlegung und Erläuterung verlangen die Sätze 2 und 3 für alle Einzelleistungen über 10 000 Euro. Weil Satz 2 allgemein von Einnahmen und nicht von sonstigen Einnahmen nach § 24 IV Nr. 9 PartG spricht, erfasst die Vorschrift auch Einnahmen aus Unternehmenstätigkeit und Beteiligungen, aus sonstigem Vermögen oder aus Veranstaltungen (Nrn. 5 bis 7). Überschreiten sie im Einzelfall den Schwellenwert, sind sie offen-

30) Vgl. BT-Dr 14/6710, S. 36.

31) Vgl. zur Vorteilsannahme für richterliche Handlungen Kühl, in: Lackner/Kühl, StGB, 24. Aufl. (2001), § 331 StGB Rdnrn. 10, 12; Fischer, in: Tröndle/Fischer, StGB, 50. Aufl. (2001), § 331 StGB Rdnr. 29.

32) So Cramer, in: Schönke/Schröder, 26. Aufl. (2001), § 331 StGB Rdnr. 12 a.

33) Vgl. BVerfGE 52, 63 (89).

34) Vgl. zuletzt BVerfGE 85, 264 (326); BVerfGE 73, 40 (82) = NJW 1986, 2487.

35) Zur Übergangsproblematik unten bei VII 1.

36) Dafür Lenz, ZRP 2001, 297 (302).

37) BVerfGE 85, 264 (311 f.) = NJW 1992, 2545, hat das gesehen, grundsätzlich hingenommen und nur im Hinblick auf den früheren Chancenausgleich beanstandet.

38) Wohl eine Idee von Dübbers, ZRP 2000, 481 (482).

39) Das begründet auch die verfassungsrechtlichen Bedenken gegen sie. Vgl. Prot. Nr. 89, 112.

40) Die Kommission des Bundespräsidenten hat das in aller Offenheit eingeräumt, BT-Dr 14/6710, S. 36.

41) § 31 c I 2 PartG erfasst nur Publizitätsverstöße bei Spenden bezogen auf den Rechenschaftsbericht, ebenso die Strafbarkeitsregelung des § 31 d I 1 Nr. 1 PartG.

zu legen. Das ermöglicht gerade bei Einnahmen aus Unternehmensbeteiligungen einen Rückschluss auf den Wert dieser Unternehmen⁴². Erbschaften und Vermächtnisse über 10.000 Euro sind nach § 27 II 3 PartG zu veröffentlichen.

5. Steuerliche Absetzbarkeit

Die Grenze der steuerlichen Abzugsfähigkeit von Mitgliedsbeiträgen und Spenden wurde über die Euro-Umstellung hinaus geringfügig angehoben. Zuwendungen an politische Parteien können über § 34 g EStG mit 50% der Ausgaben von der tariflichen Einkommensteuerschuld abgezogen werden (bis zu einer Steuerermäßigung von 825 Euro), in Höhe weiterer 1650 Euro als Sonderabgaben vom zu versteuernden Einkommen (§ 10 b II 1 EStG). Die Beträge verdoppeln sich bei der Zusammenveranlagung von Ehegatten. Unter die Zuwendungen im Steuerrecht fallen auch Mandatsträgerbeiträge, weil das Gesetz hier an die parteirechtliche Legaldefinition in § 18 III 1 Nr. 3 PartG anknüpfen wollte⁴³.

III. Rechenschaftslegung und Prüfung

1. Grundsätze

Die Stoßrichtung der öffentlichen Rechenschaftslegung verdeutlicht § 24 I 2 PartG unter Anlehnung an § 264 II HGB: Der Rechenschaftsbericht muss unter Beachtung der Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der Partei vermitteln. Mit der Formel, der Vorstand der Partei hat „wahrheitsgemäß und nach bestem Wissen und Gewissen“ öffentlich Rechenschaft zu geben (§ 23 I 1 PartG), verankert das Gesetz wohl den im Bilanzrecht herrschenden Grundsatz der subjektiv richtigen Bilanz⁴⁴. Der Vorstand muss alles offen legen, was er weiß, aber eben auch nur das. Damit korrespondiert die nunmehr ausdrücklich in § 23 b I PartG eingeführte Verpflichtung der Partei zur Korrektur von Unrichtigkeiten in einem schon eingereichten Rechenschaftsbericht, von denen sie nachträglich Kenntnis erlangt. Die Unrichtigkeit ist unverzüglich dem Präsidenten des Deutschen Bundestags schriftlich anzuzeigen. Die Verpflichtung zur förmlichen Korrektur in einem teilweise neuen, geprüften und testierten Rechenschaftsbericht enthält § 23 a V PartG, wobei in Bagatellfällen die Korrektur auch im Rechenschaftsbericht für das nächste Jahr vorgenommen werden kann.

2. Rechenschaftsbericht

a) *Allgemein.* Der Rechenschaftsbericht besteht wie bisher aus einer Einnahmen- und Ausgabenrechnung sowie einer vom Gesetz jetzt als Vermögensbilanz bezeichneten Vermögensrechnung mit Erläuterungsteil (§ 24 I 1 PartG). Für die Rechnungslegung gelten grundsätzlich die Vorschriften des Handelsrechts; Rechnungsunterlagen sind künftig wie Bücher und Bilanzen zehn Jahre aufzubewahren (§ 24 II PartG). Mit der Ausweitung der darzustellenden Einnahme- und Ausgabeposten soll insbesondere die Transparenz bei der Darstellung der wirtschaftlichen Unternehmungen der Partei gestärkt werden (§ 24 IV Nrn. 5 und 6, V Nr. 2 d-e PartG). Die Saldierungsmöglichkeiten (§§ 26 II 2, 27 II 1 PartG a. F.) sind gestrichen worden.

b) *Erläuterungsteil der Vermögensbilanz.* Die eigentliche Neuerung liegt allerdings in dem jetzt zwingend vorgesehenen, einen Bestandteil des Rechenschaftsbericht bildenden Erläuterungsteils zur Vermögensbilanz. In Zukunft müssen alle Differenzen zwischen dem Saldo der Einnahme- und Ausgabenrechnung in der Vermögensbilanz erläutert werden (Nr. 1). Aufzulisten sind ferner alle Beteiligungen an Unternehmen (einschließlich deren Beteiligungen) jeweils mit Name und Sitz sowie unter Angabe des Anteils und der Höhe des Nominalkapitals (Nr. 2). Bei Beteiligungen an Medien-

unternehmen muss der Rechenschaftsbericht deren Hauptprodukte benennen (Nr. 3). Weil die Angabe des Nominalwerts bei Unternehmensbeteiligungen keine Rückschlüsse auf den wirtschaftlichen Wert der Beteiligung zulässt, sieht Nr. 4 als insoweit einschneidendste Neuerung eine Bewertung von Unternehmensbeteiligungen sowie des Haus- und Grundvermögens im Abstand von fünf Jahren vor. Sie ist erstmals im Rechenschaftsbericht für 2003 vorzunehmen⁴⁵. Materiell bestimmt sich die Bewertung nach den Vorschriften des Bewertungsgesetzes⁴⁶. Sie ist von der Partei selbst vorzunehmen, nicht mehr, wie noch im Koalitionsentwurf vorgesehen, von deren Wirtschaftsprüfern. Die Wirtschaftsprüfer haben vielmehr die von der Partei erarbeitete Bewertung zu überprüfen.

3. Prüfung durch Wirtschaftsprüfer

Seit dem ersten Parteiengesetz 1967 wird aus grundsätzlichen verfassungssystematischen Regelungen (Abstand der privatrechtlich verfassten Partei vom Staat) die Prüfung ihrer öffentlichen Rechenschaftslegung in erster Linie durch von ihnen beauftragte, unabhängige Wirtschaftsprüfer geleistet und nur in zweiter Linie durch den Bundestagspräsidenten als mittelverwaltende Behörde⁴⁷. Daran hält die Novelle fest. Sie weitet den Prüfungsumfang der Wirtschaftsprüfer nur quantitativ, aber nicht qualitativ aus. Nach § 29 I 1 PartG sind jetzt neben der Bundespartei und den Landesverbänden mindestens zehn (bisher vier) nachgeordnete Gebietsverbände zu prüfen. Die drei folgenden Sätze schreiben nur fest, was die Praxis als Selbstverständlichkeit und infolge berufrechtlicher Pflichten schon bislang geprägt hat (Einbeziehung der Buchführung; Prüfung auf Verstöße gegen gesetzliche Vorschriften). Dies gilt auch für § 29 I 4 PartG, wonach die Prüfung so anzulegen ist, dass Unrichtigkeiten und Verstöße gegen die gesetzlichen Vorschriften bei gewissenhafter Berufsausübung erkannt werden. Bei den nachgeordneten Gebietsverbänden ist weiterhin nur eine „(Stichproben-)Prüfung“⁴⁸ gefordert. Eine Fehlerentdeckungsgarantie verspricht das Gesetz also bewusst nicht, zumal sie bei über 10.000

42) Praktisch stellt sich hier ein Problem umgekehrt zur Stückelung. Bündeln Parteien ihre Unternehmensbeteiligungen so, dass nur noch eine einzige Einnahme entsteht (Dividende der DDVG-Holding bei der SPD), sind nach dem Normzweck die Einnahmen je Einzelunternehmen offen zu legen.

43) Begr. des GE, BT-Dr 14/8778, S. 26.

44) Vgl. BFH, FR 1975, 606; BFH, BStBl II 1988, 43; Hauptfachsausschuss des Instituts der Wirtschaftsprüfer, WPg 1992, 90.

45) Weil erstmals der Rechenschaftsbericht für das Jahr 2003 vollständig nach den Vorschriften des neuen Rechts zu erstellen ist (§ 39 II 2 PartG), könnte man sich auf den Standpunkt stellen, die Parteien müssten erst fünf Jahre später erstmals die Bewertung vorlegen. Richtigerweise greift die fünfjährige Bewertungspause aber nur, wenn überhaupt schon einmal diese Bewertung vorgenommen wurde. Es widerspräche dem Zweck der Regelung, die Transparenz gerade im Bereich der Unternehmensbeteiligungen zu erhöhen, wenn den Parteien nochmals eine fünfjährige Schonfrist eingeräumt wäre. Auch die Einbeziehung der Bewertungsangaben im Erläuterungsteil zur Vermögensbilanz in das umfassende Sanktionssystem der §§ 31 b und 31 c PartG bestätigt, dass die Parteien die Bewertung im Jahr 2003 erstmals vornehmen müssen.

46) Die Anwendung des Bewertungsgesetzes führt zu einer Niedrigbewertung, die nicht zum Verfassungszweck und Gesetzeszweck passt: Der Vermögensausweis soll doch zeigen, in welchem Umfang eine politische Partei kampagnenfähig ist und welchen Betrag sie für Wahlkämpfe gegebenenfalls einsetzen kann. Dazu müssen die wahren Vermögens(zeit)werte gezeigt werden. Der Präsident des Deutschen Bundestags hat erwohnen, ob nicht aus der Verfassung das Gebot abzuleiten ist, das Vermögen durch Angabe des Verkehrswerts transparent zu machen, vgl. BT-Dr 14/4747, S. 30 f.

47) Das entspricht auch der Sichtweise der mittelverwaltenden Behörde, vgl. das Schreiben des Leiters der Abteilung Parlamentarische Dienste beim Deutschen Bundestag, Ministerialdirektor Prof. Dr. Wolfgang Zeh an die Vorsitzende des Innenausschusses vom 13. 3. 2002, S. 4 (Ausschuss-Dr 14/788). Vgl. auch Kommission des Bundespräsidenten, BT-Dr 14/6710, S. 54.

48) Vgl. die Begr. des gemeinsamen GE, BT-Dr 14/8778, S. 25.

kassenführenden Gliederungen nicht realisierbar ist⁴⁹. Nicht aufgegriffen hat das Gesetz frühere Überlegungen der Koalitionsfraktionen, wonach der Wirtschaftsprüfer neben Gesetzesverstößen auch Verstöße gegen die Satzung der Partei prüft. Es bleibt den Parteien überlassen, mit welchen Mitteln sie die effektive Einhaltung ihres freiwilligen, über das Gesetz hinausgehenden Satzungsrechts für die Rechenschaftslegung sicherstellen und überwachen wollen. Deutlich verschärft worden sind die Inkompatibilitätsregelungen für den Wirtschaftsprüfer. Der Prüfer und von ihm beschäftigte Gehilfen sind jetzt schon ausgeschlossen, wenn sie ein Amt oder eine Funktion in der Partei oder für die Partei ausüben oder in den letzten drei Jahren ausgeübt haben (§ 31 I Nrn. 1 und 4 PartG). Eine Bagatellschwelle bei der ausgeübten Funktion gibt es dabei nicht. Dass der Prüfer weder bei der Führung der Bücher noch der Aufstellung des zu prüfenden Rechenschaftsberichts über die Prüfungstätigkeit hinaus mitwirken darf (Nr. 2), versteht sich dagegen von selbst. Verletzungen der Inkompatibilitätsregelung sanktioniert das Gesetz nicht⁵⁰.

4. Prüfung durch den Präsidenten des Deutschen Bundestags

a) *Grundstruktur.* § 23 a I 1 PartG ordnet erstmals ausdrücklich an, dass der Bundestagspräsident den vorgelegten Rechenschaftsbericht auf formale und inhaltliche⁵¹ Richtigkeit zu prüfen hat. Im Hinblick auf die verfassungsrechtlich garantierte Staatsfreiheit der Parteien und die Personalausstattung des Bundestagspräsidenten gestaltet die Novelle diese „weite, fast uferlose“⁵² Prüfungsbefugnis des Präsidenten in einem besonderen Verwaltungsverfahren näher aus. Das Verfahren der Prüfung wird formalisiert und zeitlich entsprechend der Aufbewahrungsfrist für die Rechnungsunterlagen auf zehn Jahre beschränkt (§ 23 a I 3 i. V. mit § 24 II PartG)⁵³. Um das Prüfungsverfahren zu beginnen, sind „konkrete“ Anhaltspunkte für unrichtige Angaben in einem Rechenschaftsbericht erforderlich (§ 23 a II PartG), damit die Prüfungsbefugnis des Präsidenten nicht beliebig eingesetzt werden kann⁵⁴. In seiner Ausgestaltung unterscheidet sich das Prüfungsverfahren im Regelfall nicht nennenswert von der bisherigen Praxis. Es setzt in erster Linie auf die Selbstaufklärungskräfte der betroffenen Partei und auf die von ihr eingeschalteten Wirtschaftsprüfer. Auf die Möglichkeit, dass der Bundestagspräsident unmittelbar eine Stellungnahme der Wirtschaftsprüfer anfordert, ist nicht zuletzt auf Initiative des Bundestagspräsidenten verzichtet worden⁵⁵. Der Präsident schließt das Verfahren ab, wenn Sach- und Rechtslage geklärt sind oder eine weitere Klärung nicht zu erwarten ist. Durch das auf Intervention des Bundestagspräsidenten in § 23 a IV 1 PartG eingefügte Wort „gegebenenfalls“ ist klargestellt, dass es bei der bisherigen Beweislastverteilung bleibt⁵⁶, weshalb sich ein non liquet zu Gunsten der betroffenen Partei auswirkt⁵⁷: Der Präsident hat auch weiterhin keine Befugnis zur betragsmäßigen Schätzung.

b) *Fremdwirtschaftsprüfer.* Ein Bruch mit dem bisherigen System ist das in Absatz 3 geregelte Institut eines Fremdwirtschaftsprüfers. Es ist sowohl in der Sachverständigenanhörung wie beim Bundestagspräsidenten selbst auf Ablehnung gestoßen⁵⁸. Immerhin gibt die Gesetz gewordene Fassung jetzt vor, dass der Präsident einen Fremdwirtschaftsprüfer nur im Einvernehmen (ursprünglich: im Benehmen) mit der Partei beauftragen darf und dass er die Kosten dieses Verfahrens zu tragen hat (Sätze 1 und 3). Die grundsätzlichen Bedenken gegen die Einschaltung eines Fremdwirtschaftsprüfers steuern das Ermessen des Präsidenten hinsichtlich „ob“ und „wie“. Deshalb wird das Instrument des Fremdwirtschaftsprüfers nur dann in Betracht kommen, wenn Zweifel an der Korrektheit des von der Partei beauftragten Wirtschaftsprüfers entstanden sind und so deutlich geworden ist, dass die Partei im

wohl verstandenen Eigeninteresse mit der Einschaltung eines Fremdwirtschaftsprüfers einverstanden ist. Bei der Auswahl des Fremdwirtschaftsprüfers – auch sie unterliegt dem Einvernehmen der Partei – sind die in § 31 PartG niedergelegten Gedanken zu berücksichtigen. Damit scheiden aber auch all diejenigen Prüfer und ihre Gehilfen aus, die für eine konkurrierende Partei nicht tätig werden dürften oder für diese tätig sind. Die betroffene Partei und der Präsident werden auch einvernehmlich klären müssen, wie der eingeschaltete Fremdwirtschaftsprüfer mit seinen gegenläufigen Loyalitätsverpflichtungen gegenüber dem Präsident und gegenüber der untersuchten Partei umzugehen hat. Bestellt der Präsident im Einvernehmen mit der Partei einen Fremdwirtschaftsprüfer, hat die Partei diesem Zugang und Einsicht in die zur Prüfung erforderlichen Unterlagen und Belege zu gewähren (§ 23 a III 3 PartG). Schon wegen dieser weitreichenden Rechtsfolge wird der Präsident nur in Extremfällen zum Instrument des Fremdwirtschaftsprüfers greifen.

c) *Rechtsfolgen der Prüfung.* Unrichtigkeiten des Rechenschaftsberichts, die der Präsident des Deutschen Bundestags im Rahmen des Prüfungsverfahrens feststellt, beziffert er in einem Bescheid (§ 23 a IV PartG)⁵⁹, der die Grundlage für Sanktionen nach §§ 31 a – c PartG bildet. Zufallfunde bei der in § 23 a PartG geregelten Prüfung, die nicht die Rechnungslegung der Partei selbst betreffen, dürfen nach Absatz 7 nicht veröffentlicht oder an staatliche Stellen weitergegeben werden, also auch nicht an einen Untersuchungsausschuss.

IV. Staatliche Teilfinanzierung

1. Materielle Regelungen

Die Novelle behält das in Anschluss an *BVerfGE* 85, 264 (288 ff.) = *NJW* 1992, 2545, entwickelte System der staatlichen Teilfinanzierung der politischen Parteien bei und entwickelt es nur in Einzelpunkten weiter. Die absolute Obergrenze, also das jährliche Gesamtvolumen staatlicher Mittel, das allen Parteien höchstens ausbezahlt werden darf (nicht muss),

49) Der Wirtschaftsprüfer ist durch Satz 4 auch nicht veranlasst, ohne besondere Anhaltspunkte mehr als die zehn in Satz 1 genannten nachgeordneten Gebietsverbände zu prüfen.

50) Sie sind für den Wirtschaftsprüfer weder nach § 31 d II PartG strafbar, noch beeinträchtigen sie für die Partei die Teilnahme an der staatlichen Mittelfestsetzung. Zwar muss nach § 23 II 1 PartG der Rechenschaftsbericht von einem Wirtschaftsprüfer nach den Vorschriften der §§ 29 – 31 PartG, also einschließlich der Inkompatibilitätsregelungen, geprüft werden, die Ausschlussfristen des § 19 a III 3 und 4 PartG sind aber schon bei Vorliegen des Prüfungsvermerks gem. § 30 II PartG gewahrt (§ 19 a III 5 PartG).

51) Anderer Ansicht für die bisherige Rechtspraxis *VG Berlin*, *NJW* 2001, 1367 (1369 ff.) = *NVwZ* 2001, 707 – nicht rechtskräftig.

52) So die Begr. des GE, BT-Dr 14, 8779, S. 22.

53) Wird während einer begonnenen Prüfung die Zeitgrenze erreicht, ist die Prüfung zu beenden.

54) So ausdrücklich die Begr. des gemeinsamen GE, BT-Dr 8778, S. 23. Als Quelle solcher konkreten Anhaltspunkte werden dort Zeugnisaussagen in Untersuchungsausschüssen oder Ermittlungen von Staatsanwaltschaften bzw. Steuerbehörden genannt. Ob die dort nicht genannten Presseberichte ausreichen, wird im Einzelfall vom Vorhandensein eines hinreichend glaubwürdigen Tatsachengehalts abhängen.

55) Vgl. die „Hinweise aus der Sicht der mittelverwaltenden Behörde zur Osternsynopse zum Entwurf der Koalition für eine Reform des Parteiengesetzes“ v. 4. 4. 2002. Aus denselben Gründen ist auch darauf verzichtet worden, den Parteien die Vorlage des Prüfungsberichts ihres Wirtschaftsprüfers an den Präsidenten aufzuerlegen. Vgl. *Lenz*, Prot. Nr. 89, 102 – 105 und 108.

56) Vgl. die „Hinweise aus der Sicht der mittelverwaltenden Behörde zur Osternsynopse zum Entwurf der Koalition für eine Reform des Parteiengesetzes“ v. 4. 4. 2002, Nr. 7.

57) Vgl. *Lenz*, ZRP 2001, 297 (301), mit Hinweis auf die Praxis des Präsidenten.

58) Vgl. *Lenz*, Prot. Nr. 89, 102 f., sowie Schreiben des Leiters der Abteilung Parlamentarische Dienste beim Deutschen Bundestag, Ministerialdirektor Prof. Zeh an die Vorsitzende des Innenausschusses v. 13. 3. 2002, S. 4.

59) Zu den Berichtigungspflichten vgl. § 23 a V und VI PartG.

beträgt statt bisher 245 Mio. DM (jetzt ca. 133 Mio. Euro); (§ 18 II PartG). Die Regelung gilt erstmals für die Festsetzungen für das Jahr 2002, aber mangels Rückerstreckung nicht mehr für die im Februar 2002 abgeschlossene Festsetzung der Mittel für 2001.

a) *Bemessungskriterien.* § 18 III 1 PartG baut das entstandene Übergewicht des Zuwendungsanteils ab. Das geschieht durch eine Neubewertung der gültigen Stimmen mit jetzt 0,70 Euro (bisher 1 DM) und 0,38 Euro für jeden Zuwendungs-Euro (bisher 0,50 DM je Zuwendungs-DM). Der in § 18 III 1 Nr. 3 PartG legal definierte Begriff der Zuwendung wird neu gefasst. Klargestellt wird, dass Mitgliedsbeiträge nur erfasst werden, wenn sie eingezahlt worden sind. Einbezogen wird der erstmals im Gesetz definierte Mandatsträgerbeitrag⁶⁰. Um ein gutes Fünftel reduziert wurde der zu Gunsten kleinerer Parteien wirkende Sockel des § 18 III 2 PartG. Die Höherbewertung eines Grundsockels an Stimmen um 30% (jetzt 0,85 Euro gegenüber normal 0,70 Euro; bisher 1,30 DM gegenüber 1 DM) gilt nur noch für die ersten vier (bisher: fünf) Millionen gültigen Stimmen aller Parteien. Bei der Bemessung der relativen Obergrenze sind die sonstigen Einnahmen herausgenommen worden (§ 18 V 1 PartG). Dagegen ist es bei der Einbeziehung von Mandatsträgerbeiträgen und der Einnahmen aus Unternehmenstätigkeit und Beteiligungen, sonstigem Vermögen und Veranstaltungen geblieben, obwohl all diese Einnahmearten kein tauglicher Indikator für die gesellschaftliche Verankerung der Parteien sind. Die solchermaßen großzügig bemessene relative Obergrenze wird sich deshalb auch zukünftig kaum begrenzend auswirken.

b) *Erhöhung des Schwellenwerts.* Erst zum 1. 1. 2005 tritt eine Regelung in Kraft, deren Verfassungsmäßigkeit in der Sachverständigenanhörung in Zweifel gezogen worden ist⁶¹. Während bislang für die Bezuschussung aller im Bundesgebiet von einer Partei vereinnahmten Zuwendungen ein Stimmenanteil bei der letzten bundesweiten Wahl von mindestens 0,5% oder bei einer Landtagswahl von 1% ausreicht, müssen künftig in drei Ländern 1% oder bei einer Landtagswahl 5% der Listenstimmen erreicht werden. Die Regelung setzt ohne wirkliche Not den Gesichtspunkt der Offenhaltung des parteipolitischen Wettbewerbs auch für neu aufkommende Parteien zurück. Die in der Begründung des Gesetzesentwurfs weiterhin angeführte Motivation, kleine, radikale Parteien stärker von der Finanzierung auszuschließen, bleibt bedenklich. Gleichwohl dürfte die Regelung noch verfassungskonform sein, weil sie mit der auf Vorschlag von Prof. Mahrenholz aufgenommenen 5%-Schwelle in einer Landtagswahl auch neu aufkommenden Parteien (wie zuletzt der Schill-Partei in Hamburg) eine faire Chance zur vollen Teilnahme an der Bezuschussung der Zuwendungen lässt.

2. Verfahren der Mittelfestsetzung

a) *Relativierung des Antragsprinzips.* Der Antrag für die Teilnahme an der staatlichen Teilfinanzierung ist wie bisher schriftlich zum 30.9. des Anspruchsjahres zu stellen (§ 19 I 1 PartG)⁶². Allerdings wird den verfassungsrechtlichen Zweifeln am Antragsprinzip als solchem und der Rechtsprechung des BVerwG, wonach der zeitlich früher zu stellende Antrag auf Abschlagszahlungen den Antrag auf die endgültige Festsetzung der staatlichen Mittel mit umfasst⁶³, jedenfalls für die Parteien Rechnung getragen, die regelmäßig an der staatlichen Teilfinanzierung teilnehmen. § 19 I 5 PartG bestimmt, dass die Festsetzung zu Gunsten der Parteien auch ohne Antrag erfolgt, für die schon im Vorjahr staatliche Mittel festgesetzt worden sind⁶⁴.

b) *Vorlage des Rechenschaftsberichts.* Das bisher vorgeschriebene Verfahren für die Abgabe der Rechenschaftsberichte bleibt im Grundsatz erhalten⁶⁵. Der Rechenschaftsbericht ist bis zum 30.9., bei (der üblichen) Verlängerung bis spätestens 31.12. des dem Rechnungsjahr folgenden Jahres einzureichen (§ 19 a III PartG). Beibehalten hat das Gesetz die beiden gestaffelten Verfallsfristen für den Zuwendungsanteil und für den Wählerstimmenanteil, die es in Legalde-

finitionen jetzt auch ausdrücklich so bezeichnet. Der Zuwendungsanteil verfällt bei nicht fristgerechter Einreichung des Rechenschaftsberichts, der Wählerstimmenanteil ein Jahr später mit Ablauf des 31.12. des dem Anspruchsjahr folgenden Jahres (§§ 19 a III 3 und 4 PartG). Für die Verfallsregelungen des bislang geltenden Parteiengesetzes ist bekanntlich umstritten, ob die Einreichung eines dem gesetzlichen Gliederungsschema entsprechenden und ordnungsgemäß testierten Rechenschaftsbericht ausreicht, einzelne inhaltliche Fehler im Rechenschaftsbericht für die Fristwahrung also unerheblich sind (Position der CDU), oder ob nur ein fehlerfreier Rechenschaftsbericht die Frist wahrt, wobei „unwesentliche“ Fehler allerdings unschädlich sein sollen (Position des Bundestagspräsidenten). Gerichte und Literatur sind überwiegend der Position der CDU gefolgt⁶⁶. Angesichts der politischen und finanziellen Bedeutung – der im Streit stehende Bescheid des Präsidenten verteilt der CDU zugeflossene Mittel in Höhe von insgesamt ca. 25 Mio. DM auf die Regierungsparteien SPD und Bündnis 90/Die Grünen um – ist bemerkenswert, dass der Gesetzgeber die Frage unter Übernahme der Position der CDU gelöst hat. Die Verfallsfristen werden „unabhängig von der inhaltlichen Richtigkeit gewahrt, wenn der Rechenschaftsbericht der in § 24 vorgesehenen Gliederungen entspricht und den Prüfungsvermerk gem. § 30 II trägt“ (§ 19 a III 5 PartG). Eine wie auch immer zu bestimmende Wesentlichkeitstheorie kann künftig Bedeutung entfalten für die Frage, wann der Wirtschaftsprüfer das in § 19 a III 5 PartG verlangte Testat verweigern kann und muss. Das lässt jedenfalls erkennen, dass nach Auffassung des Gesetzgebers die vom VG Berlin und der herrschenden Meinung gefundene Auslegung nicht verfassungswidrig ist⁶⁷. § 19 a III 6 PartG bestimmt, dass die Festsetzungen und Zahlungen an die übrigen Parteien unverändert bleiben. Unklar ist, ob dies für beide Fristen gilt oder nur für die zweite Frist für den Wählerstimmenanteil. Für Ersteres spricht die systematische Stellung, für Letzteres der Wortlaut: Unverändert bleiben kann nur eine schon erfolgte Festsetzung. Im Fall des § 19 a III 3 PartG ist aber noch keine Festsetzung erfolgt⁶⁸.

60) Dagegen Lenz, ZRP 2001, 297 (302).

61) Vgl. insb. Prof. Will, Prot. Nr. 89, 10 und 67; andererseits Prof. Mahrenholz, Prot. Nr. 89, 30 f. und 68 f.

62) Entfallen ist die in § 19 I 2 PartG a. F. und in § 19 I 5 PartG-Koalitionsentwurf noch enthaltene ausdrückliche Aussage, dass nach dem 30.9. eingehende Anträge unberücksichtigt bleiben. Auch wenn man darin kein Redaktionsversehen des Gesetzgebers sieht, bleibt es bei der Ausschlusswirkung der Frist. Die Änderung zum bisherigen Recht beschränkt sich darauf, dass nunmehr eine Wiedereinsetzung nicht mehr grundsätzlich ausgeschlossen und nach allgemeinen Regeln zulässig ist (§ 32 V VwVfG).

63) BVerwGE 111, 175 (179 ff.) = NJW 2000, 3728 = NVwZ 2001, 70 L.

64) Diese offene Differenzierung zwischen etablierten und neuen oder wieder erstarkten Parteien ist nicht überzeugend, ihre Vereinbarkeit mit dem Verfassungsgebot der Chancengleichheit der Parteien zweifelhaft. Gerechtfertigt werden kann sie allenfalls über die nunmehr nach § 19 I 2 PartG zu machenden Angaben für die technische Abwicklung und die Möglichkeit der Wiedereinsetzung in den vorherigen Stand.

65) So die Begr. des GE, BT-Dr 14/8778, S. 19.

66) Vgl. VG Berlin, NJW 2001, 1367 = NVwZ 2001, 707 L – nicht rechtskräftig; LG Bonn, NJW 2001, 1736 (1739) = NSrZ 2001, 375; LG Wiesbaden, NJW 2002, 1510 (1514); Ipsen, JZ 2000, 685 (691 ff.); Huber, DÖV 2000, 745 (749 ff.); Koch, NJW 2000, 1004; Depenbeuer/Grzeszick, DVBl 2000, 736 (738 ff.); Kautz, ThürVBl 2001, 121; Klein, NJW 2000, 1441 (1445), u. a. Der Bundestagspräsident hat u. a. Gefolgschaft gefunden bei Morlok, NJW 2000, 761 (766 ff.), Heimig/Streil, Jura 2000, 393 (396), und Masing, NJW 2001, 2353 ff. Vgl. jetzt das nach Manuskriptschluss ergangene Urteil des OVG Berlin v. 12. 6. 2002 – 3 B 2/01 – nicht rechtskräftig.

67) So auch Kunig, in: v. Münch/Kunig, GG, 5. Aufl. (2001), Art. 21 Rdnr. 67.

68) Schon bislang ist die mittelverwaltende Behörde davon ausgegangen, dass dies nur für den Verfall des Wählerstimmenanteils gilt, während der verfallene Zuwendungsanteil unverteilt wird. Das wurde bestätigt durch OVG Münster, DVBl 1999, 1372 (1374 f.). Anderer Ansicht Lenz, ZRP 2001, 297 (300).

Für den Gesetzgeber scheinen aber sowohl die Regelungen in Absatz 3 Satz 5 wie in Satz 6 nur klarstellender Art zu sein, weil er sie in der vergleichsweise umfangreichen Begründung zu Absatz 3 nicht anspricht⁶⁹.

c) *Festsetzung.* Künftig kommt es regelmäßig sofort zu endgültigen Festsetzungen⁷⁰. § 19 a I 1 PartG gibt dafür mit dem 15.2. des dem Anspruchsjahr nachfolgenden Jahres ein ausdrückliches Datum vor, bis zu dem auch in der Vergangenheit regelmäßig die endgültige Festsetzung erfolgte⁷¹. Nach § 19 a I 2 PartG darf der Präsident staatliche Mittel für eine Partei nach den §§ 18 und 19 a nur auf Grund eines Rechenschaftsberichts festsetzen und auszahlen, der den Vorschriften des Fünften Abschnitts entspricht. Die bislang zu § 23 IV 1 PartG a. F. umstrittene Frage, ob damit materielle oder nur formelle Anforderungen gemeint sind⁷², stellt sich auch häufig, hat aber durch § 19 a I 3 PartG geringere Bedeutung. Danach setzt der Präsident des Deutschen Bundestags staatliche Mittel für eine Partei auch dann fest, wenn er an Stelle die formalen und inhaltlichen Richtigkeit festzustellen (§ 23 a I 1 PartG), konkrete Anhaltspunkte dafür vorliegen hat, dass im Rechenschaftsbericht enthaltene Angaben unrichtig sind. Selbst die greifbare Möglichkeit einzelner Fehler im Rechenschaftsbericht hindert also die Gesamtfestsetzung nicht, sondern verpflichtet den Bundestagspräsidenten zu ihr⁷³. Die Festsetzung bleibt nur insoweit vorläufig und von einer Sicherheitsleistung abhängig, wie der Partei im Hinblick auf mögliche Unrichtigkeiten Zahlungsverpflichtungen nach den §§ 31 a – 31 c PartG drohen. Die teilweise Vorläufigkeit und Besicherung nehmen lediglich eine spätere Anwendung dieser Einzelsanktionsvorschriften vorweg, zielen aber nicht direkt auf die Mittelfestsetzung.

3. Spätere Korrekturen der Mittelfestsetzung

Mit § 31 a PartG enthält das Gesetz jetzt erstmals eine gegenüber dem Verwaltungsverfahrensgesetz verselbstständigte Rechtsgrundlage für spätere Korrekturen der Mittelfestsetzung. Sie bezieht sich gegenständlich auf den praktisch bedeutsamsten Bereich der Korrekturen bei der Summe der bezuschungsfähigen Zuwendungen i. S. von § 18 III 1 Nr. 3 PartG⁷⁴. § 31 a I 1 PartG verpflichtet den Präsidenten („nimmt“) zur entsprechend teilweisen („soweit“) Rücknahme des Festsetzungsbescheides. Die Vertrauensschutzregelungen des § 48 II VwVfG werden ausdrücklich ausgeschlossen, während es bei der Jahresfrist des § 48 IV VwVfG bleibt (§ 31 a I 3 PartG). Der fehlende Vertrauensschutz wird durch die Zeitgrenze des Absatzes 2 ausgeglichen. Zehn Jahre nach Ablauf des Rechnungsjahres sind die Teilrücknahmen der Festsetzungen ausgeschlossen. Mit der Rücknahme setzt der Präsident den von der Partei zu erstattenden Betrag durch Verwaltungsakt fest (Absatz 3 Satz 1)⁷⁵. Eine Umverteilung auf andere Parteien ist ausgeschlossen (Absatz 4).

4. Abschlagszahlungen

Wegen des Wegfalls der vorläufigen Festsetzung gibt es jetzt vier Abschlagszahlungen zum 15.2., 15.5., 15.8. und zum 15.11. (§ 20 I 2 PartG). Deshalb wird das Thema der Rückführung überzahlter Beträge größere Bedeutung gewinnen. § 20 II 2 PartG ist die Rechtsgrundlage für eine unmittelbare Verrechnung im Rahmen der Mittelfestsetzung nach § 19 a PartG. Beim Antragserfordernis für die Abschlagszahlung ist es geblieben, wobei auch hier ein Antrag nicht gestellt werden muss, wenn die Partei schon im Vorjahr Abschläge erhalten hat (§ 19 II 3 i. V. mit Abs. 1 S. 5 PartG).

V. Sanktionssystem

1. Grundsatz

Das Gesetz setzt ganz auf Einzelsanktionen (§§ 31 b und c PartG). Es folgt nicht der Vorstellung, „wesentliche Fehler“ in Rechenschaftsberichten mit dem auf Zuwendungs- und/oder Wählerstimmenanteil bezogenen Verfall der staatlichen Finanzierung zu bestrafen. Richtigerweise liegt darin in erster Linie eine Klarstellung, allerdings mit einer Ausweitung vom bisher allein erfassten Spendenbereich (§ 23 a PartG a. F., jetzt § 31 c PartG) auf alle Einnahmen, Ausgaben und Vermögenspositionen (§ 31 b PartG). Diese Spezialvorschriften bieten den Vorteil, grundsätzlich mit ihren Rechtsfolgen an die Qualität des Verstoßes anzuknüpfen, also strukturell dem Grundsatz der Proportionalität zu folgen⁷⁶. Dem Präsident steht im Sanktionsfall gegen die betreffende Partei ein direkter Zahlungsanspruch zu, der an die Stelle des Verlustes des Anspruches auf staatliche Mittel getreten ist. Das führt dazu, dass endlich auch Parteien, die nicht an der staatlichen Teilfinanzierung teilnehmen, bei Verstößen gegen die Rechenschaftslegungspflicht Sanktionen ausgesetzt sind. Das ist zum einen ein Beitrag zur Chancengleichheit aller Parteien, zum anderen auch geeignet, die Transparenz der Rechenschaftslegung aller Parteien zu erhöhen.

2. *Fehler außerhalb des Spendenbereichs*

Alle Unrichtigkeiten im Rechenschaftsbericht, die keinen Fall des § 31 c PartG bilden, also außerhalb des Spendenbereichs liegen, werden von § 31 b PartG erfasst⁷⁷. Das betrifft neben den Einnahmen außerhalb des Spendenbereichs auch die Ausgaben und natürlich das Vermögen. Dabei gilt nach Satz 1 die Regel, dass bei Unrichtigkeiten dem Präsidenten ein Anspruch gegen die Parteien in Höhe des Zweifachen des den unrichtigen Angaben entsprechenden Betrages erwächst⁷⁸. Betragsmäßige Grundlage ist immer das Feststellungsergebnis im Rahmen des Verfahrens nach § 23 a PartG. Unrichtigkeiten, die Haus- und Grundvermögen oder Beteiligungen an Unternehmen betreffen, führen nach Satz 2 nur zu Zahlungsansprüchen des Präsidenten gegen die betreffende Partei in Höhe von 10% der nicht aufgeführten oder der unrichtig angegebenen Vermögenswerte. Bezugsgröße ist im Bereich der Vermögensbilanz bei Unternehmensbeteiligungen nur der vergleichsweise niedrige Nominalwert, im Erläuterungsteil aber der dem Verkehrswert angenäherte Wert nach dem Bewertungsgesetz (§ 24 VII Nr. 4 PartG). Die Absenkung des Sanktionsumfangs im Vermögensbereich ist sachgerecht, weil hier nicht an einen Zufluss, sondern an einen regelmäßig höheren Bestand angeknüpft wird⁷⁹. Gleichheitswidrig zu hoch sind aber die Sanktionen bei den von Satz 2 nicht erfassten sonstigen Vermögensfehlern. Warum die Nichtangabe eines Sparbuchs um den Faktor 20 (!) stärker sanktioniert wird als Fehler, die das Haus- und

69) Begr. des GE, BT-Dr 14/8778, S. 19.

70) Zum bisherigen System regelmäßig nur vorläufiger Festsetzungen vgl. Begr. des GE, BT-Dr 14/8778, S. 15 und 18.

71) Für das Jahr 2001 etwa mit den Bescheiden v. 15. 2. 2002; für das 2000 etwa mit den Bescheiden v. 14. 2. 2001.

72) Vgl. VG Berlin, NJW 2001, 1367 (1369 ff.) = NVwZ 2001, 707 L – nicht rechtskräftig.

73) Was gilt, wenn der Fehler positiv feststeht, bleibt wie bisher offen. Die Begründung des gemeinsamen Gesetzentwurfs geht noch von dem früheren Modell des Koalitionsentwurfs aus, wonach in diesen Fällen die Mittel für die Partei mit fehlerhaftem Rechenschaftsbericht nur freigehalten werden (vgl. BT-Dr 14/8778, S. 18).

74) Hier kommt es regelmäßig wegen falschem Zusammenrechnen oder Nichtzusammenrechnen von Spenden oder der Erfassung von Zuwendungen als Spenden von juristischen Personen, die aber in Wahrheit von natürlichen Personen geleistet wurden (oder umgekehrt), zu Verschiebungen.

75) Anfechtungsklagen haben hier wie generell im Parteigesetz aufschiebende Wirkung. Auf die im Entwurf der Koalitionsfraktion noch vorgesehene gesetzliche Anordnung des Sofortvollzuges ist verzichtet worden.

76) Vgl. Ipsen, JZ 2000, 685 (692); Lenz, ZRP 2001, 297 (300).

77) Im Gesetzgebungsverfahren ist deutlich geworden, dass §§ 31 b und 31 c auf Spendenfälle nicht kumulativ anwendbar sein sollen. § 31 b S. 1 PartG a. E. stellt das klar.

78) Die Verwendung der Zahlungen nach § 31 b PartG regelt das Gesetz nicht. Nachdem die Umverteilung auf die anderen Parteien ausgeschlossen ist (§ 31 b 4 PartG i. V. mit § 31 a IV PartG) und die Weiterleitung an mildtätige, kirchliche, religiöse oder wissenschaftliche Einrichtungen nur in § 31 c II PartG angeordnet ist, fließen diese Mittel dem allgemeinen Haushalt zu.

79) Vgl. Lenz, ZRP 2001, 297 (300).

Grundvermögen oder Unternehmensbeteiligungen betreffen, ist nicht mehr nachvollziehbar. Die Gesetzesmaterialien lassen nicht erkennen, ob der Gesetzgeber diesen Punkt überhaupt gesehen hat⁸⁰. Die Bewertungsprobleme bei Haus- und Grundvermögen und bei Unternehmensbeteiligungen mögen geeignet sein, Abstufungen im Rahmen des Schwankungsbereichs, also etwa um den Faktor 2, zu rechtfertigen, nicht aber um den Faktor 20. Bezogen auf die Vermögensbilanz und die dort zu machenden Angaben zum Nominalwert stellt sich noch nicht einmal das Bewertungsproblem. Der Gesetzgeber sollte hier rasch zu einer Korrektur kommen und diese nicht den Gerichten überlassen.

3. Sanktionen im Spendenbereich

Hier tritt § 31 c PartG an die Stelle von § 23 a PartG a. F. Die Sanktionshöhen (dreifache Summe bei rechtswidrig angenommenen Spenden; zweifache Summe bei nicht veröffentlichten Spenden) sind gleich geblieben. § 31 c I 2 PartG erfasst auch Veröffentlichungsfehler bei Mandatsträgerbeiträgen. § 25 III PartG fasst Spenden und Mandatsträgerbeiträge im Hinblick auf die Publizitätsschwelle ausdrücklich zusammen und verwendet in der zweiten Satzhälfte – vereinfachend und zusammenfassend – nur noch den gemeinsamen Begriff der Spende („Anschrift des Spenders sowie der Gesamthöhe der Spende“). Diesen für Publizitätsverhältnisse um Mandatsträgerbeiträge erweiterten Spendenbegriff meint das Gesetz auch in § 31 c I 2 PartG⁸¹.

4. Sanktionsausschluss

Sanktionen scheiden in zwei Fällen aus.

a) *Zeitgrenze*. Die Sanktionen nach § 31 b und c PartG sind zeitlich beschränkt. Sie können nur während der zehn auf das Rechnungsjahr folgenden Jahre verhängt werden (§§ 31 b I 4, 31 c I 4 i. V. mit §§ 31 a II, 24 II PartG).

b) *Sanktionsbefreiende Nachmeldung*. Nach § 23 b II PartG unterliegt eine Partei nicht den Rechtsfolgen der §§ 31 b oder 31 c, wenn sie die entsprechenden Unrichtigkeiten beim Bundestagspräsidenten anzeigt, soweit im Zeitpunkt des Eingangs der Anzeige konkrete Anhaltspunkte für diese unrichtigen Angaben öffentlich nicht bekannt waren oder weder dem Präsidenten vorgelegen haben noch in einem amtlichen Verfahren entdeckt waren und die Partei den Sachverhalt umfassend offen legt und korrigiert. Im Gesetzgebungsverfahren ist hervorgehoben worden, dass darin eine Kodifizierung der von allen Bundestagspräsidenten rechtmäßig geübten Praxis der Analogie zu § 371 AO liegt⁸². Der einzelne nachgemeldete Fehler muss noch unbekannt gewesen sein. Das Gesetz verdeutlicht das mit der Formel der konkreten Anhaltspunkte für „diese“ unrichtigen Angaben⁸³. Die Nachmeldung ist deshalb auch dann noch mit sanktionsbefreiender Wirkung möglich, wenn der Bundestagspräsident schon konkrete Anhaltspunkte dafür hat, dass allgemein im Rechenschaftsbericht einer Partei eines Jahres unrichtige Angaben enthalten sind, also auch nach Einleitung eines Verfahrens nach § 23 a II PartG, solange es nicht „diese“ unrichtigen Angaben betrifft. Die umfassende Offenlegung und Korrektur des Sachverhalts muss nicht schon in der Anzeige geleistet werden, wie sich schon aus deren Umschreibung in § 23 b I PartG ergibt, sondern kann nachgereicht werden.

VI. Sonderstrafrecht

Bislang hatte der Gesetzgeber von der Einführung eines Sonderstrafrechts im Parteiengesetz immer bewusst abgesehen. Anwendbar war der allgemeine Straftatbestand der Untreue zu Lasten der eigenen Partei⁸⁴, § 31 d PartG führt jetzt – natürlich für die Zukunft (Art. 103 II GG) – Sonderstrafdelikte ein.

1. § 31 d I PartG

Im Vordergrund steht die Regelung in Absatz 1. Sie erfasst nicht nur wie ursprünglich erwogen Parteifunktionäre, sondern – wohl unter dem Eindruck der während der Beratung bekannt gewordenen Vorgänge im SPD-Unterbezirk Köln – jedenfalls teilweise jedermann.

a) *Tathandlungen*. Jedermann delikt ist das Bewirken unrichtiger Angaben über die Einnahmen oder über das Vermögen der Partei in einem eingereichten Rechenschaftsbericht (Nr. 1, Alt. 1). Jeder kann auch derjenige sein, der selbst mit der Erstellung und Abgabe des Rechenschaftsberichts nichts zu tun, ja nicht einmal Parteimitglied ist, der aber durch sein Verhalten – etwa durch falsche Angaben oder durch ein sonstiges Täuschen der Verantwortlichen – die Einreichung eines unrichtigen Rechenschaftsberichts bewirkt. Das Bewirken von falschen Angaben über die Ausgabenseite ist nicht tatbestandsmäßig. Sonderdelikt ist dagegen das Einreichen eines unrichtigen Rechenschaftsberichts (Nr. 1, Alt. 2). Nr. 2 knüpft an den Spendenempfänger an. Er handelt tatbestandlich, wenn er eine Spende, die er von einem Spender als Gesamtbetrag erhalten hat, in Teilbeträge zerlegt und verbucht oder verbuchen lässt. Tatbestandlich sind also nur die verbotenen Stückelungen durch die Partei selbst, nicht aber das ohnehin legale Leisten paralleler Spenden von verschiedenen natürlichen und juristischen Personen⁸⁵. Nr. 3 betrifft alle Parteimitglieder, die entgegen § 25 I 3 PartG eine (Bar-) Spende nicht weiterleiten, sie also nicht unverzüglich einem für Finanzangelegenheiten von der Partei satzungsgemäß bestimmten Vorstandsmitglied aushändigen.

b) *Subjektive Seite*. Strafbar ist nur vorsätzliches Handeln, nicht Fahrlässigkeit (§ 15 StGB). Zusätzlich verlangt das Gesetz eine Absicht. Der Täter muss in der Absicht handeln, die Herkunft oder die Verwendung der Mittel der Partei oder des Vermögens zu verschleiern oder die öffentliche Rechenschaftslegung zu umgehen.

c) *Ausschluss der Strafbarkeit*. Einen Strafausschlussgrund enthält Satz 2. Danach wird nicht bestraft, wer unter den Voraussetzungen des § 23 b II PartG eine Selbstanzeige nach § 23 b I PartG für die Partei abgibt oder an der Abgabe mitwirkt. Wer Straffreiheit erlangen will, muss also jedenfalls mit dazu beitragen, dass die Partei Unrichtigkeiten in einem

80) Die für Fehler im sonstigen Vermögensbereich vorgesehenen Sanktionen sind weder für sich genommen verhältnismäßig noch in Relation mit den Sanktionen für die Vermögensfehler nach Satz 2 im Hinblick auf den Gleichheitsgrundsatz und die Chancengleichheit der Partei zu rechtfertigen. Das gilt grundsätzlich auch für Fehler im Bereich der Ausgaben. Ihre Bedeutung ist geringer als das Verschweigen von Großspenden. Diese Wertung bringt das Gesetz selbst zum Ausdruck, indem es Ausgabenfehler aus der Strafbarkeitsregelung des § 31 d I 1 Nr. 1 PartG herausnimmt.

81) Anderenfalls müsste man von einem Redaktionsversehen ausgehen. Wollte man annehmen, Mandatsträgerbeiträge seien von § 31 c I 2 PartG gar nicht erfasst, fielen sie unter § 31 b I 1 PartG, was bezogen auf den Mandatsträgerbeitrag zur selben Sanktion führt.

82) Vgl. die schriftliche Stellungnahme des Sachverständigen Prof. Mahrenholz, Prot. Nr. 89, 122; Abgeordneter Dr. Roettgen, BT-Plenarprot. 14/231, 22.975. Vgl. schon Lenz, ZRP 2001, 297 (300 ff.).

83) Das Wort „diese“ ist in der Endphase der Verhandlungen aus diesem Grund noch eingefügt worden.

84) Die *Landgerichte Bonn* (im Verfahren gegen Dr. Kohl) und *Wiesbaden* (im Verfahren gegen Kanther, Prinz Wittgenstein und Weyrauch) sind von der grundsätzlichen Anwendbarkeit des Tatbestands ausgegangen und haben lediglich den Schaden zu Lasten der Partei verneint, im Wesentlichen deshalb, weil sie die vom Bundestagspräsidenten gestützt auf § 19 IV 3 PartG a. F. gegen die CDU verhängte Sanktion von 41 Mio. DM für rechtswidrig gehalten haben (LG Bonn, NJW 2001, 1736 [1739] = NStZ 2001, 375; LG Wiesbaden, NJW 2002, 1510 [1514]). Nach vereinzelt gebliebener Auffassung ist auch Betrug zu Lasten des Bundestagspräsidenten möglich, Maier, NJW 2000, 1006 ff.

85) Stichwort: Tochterfirmen. Vgl. den Bericht des Bundestagspräsidenten über die Rechenschaftsberichte 1999, BT-Dr 14/7979, S. 17.

schon abgegebenen Rechenschaftsbericht gegenüber dem Bundestagspräsidenten korrigiert, bevor diese bekannt werden⁸⁶. Unklar ist das Verhältnis des Straftatbestandes in § 31 d I PartG und des dort enthaltenen Strafausschließungsgrundes zu den allgemeinen Straftatbeständen der Untreue und des Betrugs⁸⁷.

2. § 31 d II PartG

Für die von der Partei mit der Prüfung ihres Rechenschaftsberichts beauftragten Personen und ihre Gehilfen führt § 31 d II PartG eine Strafbarkeitsregelung ein, die weitgehend § 332 HGB entspricht.

VII. In-Kraft-Treten und Übergangsregelungen

Den Wechsel vom alten auf das neue Recht bewältigt das Gesetz wenig befriedigend.

1. In-Kraft-Treten

Das beginnt damit, dass es in drei Stufen in Kraft tritt. Die Regelungen der §§ 18, 19, 19 a, 20, 21, 23 b, 28 VIII, 25, 31, 31 a, 31 d, 37 und 39 PartG sowie die Streichung von § 40 PartG a.F. sind schon am 1. 7. 2002 in Kraft getreten (Art. 6 I des Achten Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes). Dasselbe gilt für die Änderungen des Einkommensteuergesetzes. Die Änderungen und Einfügungen der §§ 23, 23 a, 24, 26, 27, 28, 29, 30, 31 b und 31 c PartG treten zum 1. 1. 2003 in Kraft, die Anhebung der Schwelle für die Berücksichtigung der Zuwendungen in § 18 IV PartG erst zum 1. 1. 2005. Während letzteres noch plausibel ist, gibt es für die Aufteilung ansonsten keine nachvollziehbaren Gründe. Eine tief greifende Änderung während eines laufenden Rechnungsjahres mit sofortiger Wirkung in Kraft zu setzen, führt zu erheblichen Anwendungsproblemen. Besonders deutlich wird das bei der geringfügigen Senkung der Veröffentlichungsschwelle für Spenden von 10 225,84 Euro (umgestellte 20 000 DM) auf 10 000 Euro mit Wirkung zum 1. 7. 2002. Weil Spenden aber für das gesamte Jahr 2002 im Hinblick auf die Publizitätsschwelle zusammenzurechnen sind, stellt sich die Frage, wie mit Spenden zu verfahren ist, die vor dem 1. 7. 2002 in einer Höhe geleistet worden sind, die damals unterhalb der Publizitätsschwelle lag und jetzt darüber liegt. Das Gesetz lässt die Partei und den Spender mit der Lösung dieser Frage allein⁸⁸. Die Unstimmigkeiten betreffen aber auch das Zusammenspiel der Vorschriften, weil viele der schon zum 1. 7. 2002 in Kraft getretenen Vorschriften auf Regelungen Bezug nehmen oder diese für anwendbar erklären, die erst zum 1. 1. 2003 in Kraft treten⁸⁹.

2. Übergangsregelungen

Übergangsregelungen enthalten die Absätze 2 und 3 des zum 1. 7. 2002 in Kraft getretenen § 39 PartG. Nach Absatz 3 findet die neue Regelung über Fremdwirtschaftsprüfer (§ 23 a III PartG) erst auf die Prüfung von Rechenschaftsberichten ab dem Rechenschaftsjahr 2002 Anwendung. Daraus wird man umgekehrt folgern können, dass § 23 a PartG, der zum 1. 1. 2003 in Kraft tritt, ansonsten mit diesem Datum für alle Rechenschaftsberichte gilt, die noch innerhalb der Frist des § 23 a I 3 PartG liegen, also für die Rechnungsjahre 1993 und später. Die Regelungen des Absatzes 2 zielen darauf, für Rechenschaftsberichte insgesamt (Satz 2 für das Jahr 2002) oder teilweise für die Festsetzung (Satz 1)⁹⁰ die Fortgeltung von Altrecht anzuordnen. Nach dem Wortlaut soll in beiden Fällen das Parteiengesetz in der bis zum 31. 12. 2002 geltenden Fassung anzuwenden sein, also Altrecht mit den Änderungen in Art. 1 des Achten Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes. Das ist aber ein Redaktionsversehen, wie der Berichterstatter der SPD-Fraktion, Friese, noch vor der Beschlussfassung des Bundesrats erkannt hat⁹¹. Die An-

gabe „31. 12. 2002“ geht auf einen Übertragungsfehler zurück, da ein Vorentwurf noch ein einheitliches In-Kraft-Treten des Gesetzes zum 1. 1. 2003 vorsah. Die den Entwurf tragenden Fraktionen wollten sicherstellen, dass die Parteien ihre verfassungsrechtliche Pflicht zur Rechenschaftslegung im laufenden Jahr einheitlich auf der Grundlage des geltenden Rechts erfüllen können (Jährlichkeitsprinzip)⁹². Das hat zur Konsequenz, dass der Rechenschaftsbericht für 2002 insgesamt noch nach Altrecht (Parteiengesetz in der bis zum 30. 6. 2002 geltenden Fassung) zu erstellen ist. Für die Veröffentlichungsschwelle bliebe es dann beim Wert von 10 225,84 Euro; Mandatsträgerbeiträge wären noch nicht einzubeziehen⁹³. Für die zum 15. 8. und zum 15. 11. 2002 fälligen Abschlagszahlungen enthält das Gesetz keine Übergangsregelungen. Ausweislich der Begründung soll durch das In-Kraft-Treten von § 20 PartG zum 1. 7. 2002 sichergestellt sein, dass diese Abschlagszahlungen schon auf der Basis der erhöhten absoluten Obergrenze von 133 Mio. Euro zu berechnen sind⁹⁴. Das trifft nicht zu. Auch in der ab dem 1. 7. 2002 geltenden Fassung des § 20 I 3 Halbs. 2 PartG ist bestimmt, dass die Abschlagszahlungen jeweils 25% der Gesamtsumme der für das Vorjahr für die jeweilige Partei festgesetzten Mittel nicht überschreiten darf. Diese Festsetzung basiert aber noch auf der alten Obergrenze von 245 Mio. DM. Deshalb kann sich die Erhöhung auf 133 Mio. Euro für die Parteien erst mit der endgültigen Festsetzung für das Jahr 2002 zum 15. 2. 2003 auswirken.

86) Das passt streng genommen nur auf die Tathandlung nach Satz 1 Nr. 1, weil die anderen Tathandlungen schon mit der vor der Abgabe des Rechenschaftsberichts liegenden Verbuchung der Spende (Nr. 2) und ihrer Nichtweiterleitung (Nr. 3) vollendet sind. Die in Satz 2 zum Ausdruck kommende Wertung des Gesetzgebers wird aber auch in diesen Fällen einer vom Täter mitbewirkten Korrektur jedenfalls strafmildernd zu berücksichtigen sein.

87) Das Erfordernis einer besonderen Absicht und der Strafausschließungsgrund des Satzes 2 deuten darauf hin, dass das Gesetz eine abschließende Regelung treffen will. Ansonsten wird man auf Hilfslösungen (Rücktritt vom Versuch in Fällen der Mitwirkung an einer Nachmeldung; §§ 153 ff. StPO, § 59 StGB) zurückgreifen müssen.

88) Die Antwort hängt von der Auslegung von § 39 II 2 PartG ab (dazu unter VII 2).

89) Auf diese Problematik war in der Sachverständigenanhörung eingehend hingewiesen worden, vgl. Prot. Nr. 89, 96 ff.

90) Satz 1 betrifft nur die Berechnung der staatlichen Mittel nach § 18 III 1 Nr. 3 PartG (Zuwendungsanteil) sowie die Errechnung der relativen Obergrenze bei den Festsetzungen für die Jahre 2003 und 2004, also auf der Grundlage der Rechenschaftsberichte 2002 und 2003. Für beide Berichte gilt ohne Übergangsregelung eine Pflicht zur Erstellung nach der zum 1. 1. 2003 veränderten Fassung des § 24 PartG. Das Gesetz ordnet nun nicht an, dass in diesen beiden Rechenschaftsberichten die Ausweisung der Zuwendungen nach § 24 II Nr. 1 und 2 PartG a.F. erfolgen soll, sondern nur, dass solche Angaben der Festsetzung zu Grunde zu legen sind. Das verlangt den Parteien letztlich einen doppelten Ausweis nach Alt- wie Neurecht in diesen Rechenschaftsberichten für 2002 und 2003 ab.

91) Vgl. sein Schreiben v. 17. 5. 2002 an die Vorsitzende des Innenausschusses und an die Berichterstatter, Nr. 3. Der Bundestagspräsident hat eine Berichtigung über § 122 III 2 GeschOBT nicht vornehmen wollen.

92) Vgl. das Schreiben des Berichterstatters der SPD-Fraktion, Friese, v. 17. 5. 2002, Nr. 3. Dieser Beurteilung haben sich die Berichterstatter aller Fraktionen angeschlossen.

93) Folgt man dem nicht, muss die Rechenschaftslegung für 2002 schon den Vorgaben der neuen Fassung von § 25 PartG entsprechen. Dann sind Spenden über 10 000, aber unter 10 225,84 Euro zu veröffentlichen. Auf Vertrauensschutz werden sich die Betroffenen nicht wirklich berufen können, weil der Koalitionsentwurf vom 11. 12. 2001 sogar schon ein In-Kraft-Treten dieser Spendenobergrenze zum 1. 1. 2002 vorsah. Denkbar ist, dass die Partei gegebenenfalls den überschüssigen Betrag entsprechend § 25 I 3 Halbs. 2 PartG an den Spender zurückleitet mit der Folge, dass der zur Veröffentlichungspflicht führende überschüssige Betrag dann als von der Partei nicht erlangt gilt. Wegen des Merkmals „unverzüglich“ wird das allerdings nur eine überschaubare Zeit nach In-Kraft-Treten der Regelungen möglich sein. Mir Blick auf das Sanktionsrisiko (§ 31 c PartG) empfiehlt sich eine vorherige Abstimmung mit dem Bundestagspräsidenten.

94) Begr. zum GE, BT-Dr 14/8778, S. 21.

VIII. Fazit

Ungeachtet der im Einzelnen aufgezeigten Schwachstellen ist das Achte Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes im Kern vernünftiger ausgefallen als man das angesichts der schwierigen Ausgangslage in einem skandalisierten Umfeld erwarten durfte. Es ist deutlich besser als sein öffentlicher Ruf. Die Schatzmeisterin der SPD, Frau *Wettig-Danielmeier*, hat es in der dritten Lesung richtig auf den Punkt gebracht: „Verlangte schon das alte Gesetz mehr Transparenz als alle anderen Parteiengesetze der Welt, so ist infolge der Diskussion seit 1999 und als Folge der Empfehlungen der Kommission und fast aller Parteien die Transparenz, die Forderung nach Offenlegung der Finanzströme und der Finanzquellen, so umfassend verwirklicht wie noch nie zuvor“⁹⁵.

95) BT-Plenarprot. 14/231, 22 984.

Regierungsdirektor Bernhard Franke, Berlin

Das Gesetz zur Durchsetzung der Gleichstellung von Frauen und Männern*

Der Beitrag stellt die wichtigsten Bestimmungen des neuen Gesetzes (Gleichstellungsdurchsetzungsgesetz – DGleiG) vor, durch das die Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern im öffentlichen Dienst des Bundes eine grundlegende Neuregelung erfährt.

I. Einleitung

Das Gesetz zur Durchsetzung der Gleichstellung von Frauen und Männern (DGleiG) ist am 5. 12. 2001 in Kraft getreten¹. Es enthält in Art. 1 das Gesetz zur Gleichstellung von Frauen und Männern in der Bundesverwaltung und in den Gerichten des Bundes (Bundesgleichstellungsgesetz – BGleiG). Art. 2 umfasst notwendige Folgeänderungen des Bundesbeamtengesetzes (BBG). Art. 3 regelt sein Inkraft-Treten sowie das gleichzeitige Außer-Kraft-Treten des Frauenförderungsgesetzes (im Folgenden: FFG)². Begründet wird die Notwendigkeit einer gesetzlichen Neuregelung vor allem mit den unzureichenden und zu unverbindlichen Bestimmungen des FFG, die nicht die erhofften Wirkungen gezeigt haben, vorhandene tatsächliche Gleichstellungsdefizite von Frauen im Bundesdienst, insbesondere in Funktionen mit Vorgesetzten- und Leitungsaufgaben, deutlich abzubauen³. So waren Frauen nach den Ergebnissen des Vierten Berichts der Bundesregierung über die Förderung von Frauen im Bundesdienst im Berichtszeitraum 1995 bis 1998 in Leitungsfunktionen bei den obersten Bundesbehörden noch erheblich unterrepräsentiert. Bei den Referatsleitungen lag der Frauenanteil bei 10,6%, bei den Unterabteilungsleitungen bei 8,2% und bei den Abteilungsleitungen bei lediglich 2,1%⁴.

Ausgehend von einem defizitären Ist-Zustand stellt das Bundesgleichstellungsgesetz nicht auf die formal-juristische Gleichberechtigung von Frauen und Männern im Bundesdienst ab, sondern bezweckt vielmehr die Gleichberechtigung der Frauen in diesem Bereich auch tatsächlich durchzusetzen⁵.

II. Allgemeine Bestimmungen (§§ 1 – 4 BGleiG)

Der 1. Abschnitt enthält Bestimmungen über die Zielsetzungen (§ 1 BGleiG), den Kreis der Verpflichteten (§ 2 BGleiG) sowie den Geltungsbereich (§ 3 BGleiG). Wie bereits

das FFG enthält auch das Bundesgleichstellungsgesetz eine Reihe für das Gesetz wesentliche Begriffsbestimmungen (§ 4 BGleiG).

1. Zielsetzungen des Gesetzes (§ 1 BGleiG)

Als Ziel des Gesetzes bestimmt § 1 I 1 BGleiG die Gleichstellung von Frauen und Männern sowie die Beseitigung bestehender und die Verhinderung künftiger Diskriminierungen von Frauen. Mit dem Begriff der „Gleichstellung“ wird auf Art. 3 II 2 GG Bezug genommen, der die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung, d. h. Gleichstellung als programmatisches Staatsziel festschreibt⁶ und vor allem die Förderung von Frauen sowie den Abbau von Diskriminierungen zu Lasten von Frauen bezweckt⁷. Das Bundesgleichstellungsgesetz will demnach Art. 3 II 2 GG in dem in § 3 BGleiG genannten Geltungsbereich umsetzen⁸. Ein weiteres Gesetzesziel ist es, die Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit für Frauen und Männer zu verbessern (§ 1 I 3 BGleiG). In Anlehnung an den Wortlaut des § 1 S. 2 SGB IX bestimmt § 1 I 4 BGleiG, dass bei den genannten Zielsetzungen den besonderen Belangen behinderter und von Behinderung bedrohter Frauen Rechnung getragen wird. § 1 II BGleiG nennt als ein über den Binnenbereich des Bundesdienstes hinausreichendes Regelungsanliegen die sprachliche Gleichbehandlung von Frauen und Männern in Rechts- und Verwaltungsvorschriften des Bundes sowie dem dienstlichen Schriftverkehr.

Zur Umsetzung dieser Zielvorgabe wird davon abgesehen, konkrete Zeitvorgaben oder positive Vorgaben für geschlechtergerechte Formulierungen zu machen. Die Gesetzesbegründung weist aber darauf hin, dass insbesondere vollständig neue Gesetze dem heutigen Standard der geschlechtergerechten Sprache entsprechen müssen und das anstehende Änderungen des geltenden Rechts genutzt werden sollen, um veraltete Ausdrucksweisen und die herkömmliche Verwendung generischer Maskulina abzulösen⁹.

Wegen praktischer Hilfsstellungen für eine geschlechtergerechte Sprachgestaltung wird hier unter anderem auf das vom Bundesministerium der Justiz herausgegebene Handbuch der Rechtsförmlichkeit (2. Aufl., 1999, Rdnrn. 99 ff.) verwiesen. Danach bieten sich zur sprachlichen Gleichbehandlung von Frauen und Männern in der Vorschriftenprache insbesondere Paarformen, geschlechtsneutrale Personenbezeichnungen und Umschreibungen an, die es erlauben, auf Personenbezeichnungen zu verzichten. Dabei wird auch darauf zu achten sein, dass die geschlechtergerechte Sprachgestaltung von Normtexten mit den gesetzgebungsfachlichen Anforderungen an ihre Verständlichkeit und Klarheit in Einklang gebracht werden kann. Das neue Gesetz kommt dieser Verpflichtung selbst durchgängig nach.

2. Verpflichtete (§ 2 BGleiG)

§ 2 S. 1 BGleiG verpflichtet alle Beschäftigten, insbesondere auch solche mit Vorgesetzten- und Leitungsaufgaben, die Gleichstellung von Frauen und Männern zu fördern. Die Vorschrift richtet sich vor allem an Vorgesetzte, die in erster

* Der Autor war als Referent im Ministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend an der Entwicklung des Gesetzes beteiligt.

1) BGBl I, 3234.

2) Gesetz zur Förderung von Frauen und der Vereinbarkeit von Familie und Beruf in der Bundesverwaltung und den Gerichten des Bundes (Frauenförderungsgesetz – FFG) v. 24. 6. 1994 (BGBl I, 1406), zuletzt geändert durch Art. 12 II des Gesetzes v. 24. 2. 1997 (BGBl I, 322).

3) Vgl. BT-Dr 14/5679, S. 15.

4) Vgl. BT-Dr 14/5003, S. 6.

5) Vgl. BT-Dr 14/5679, S. 15.

6) Vgl. BT-Dr 14/5679, S. 18.

7) Vgl. *Kokott*, in: *Badura/Dreier*, Festschr. 50 Jahre BVerfG II, 2001, S. 127 ff. (S. 146).

8) Vgl. BT-Dr 14/5679, S. 18.

9) Vgl. BT-Dr 14/5679, S. 18.