

Parteienfinanzierung und Spendenpraxis

Dargestellt am Beispiel des gescheiterten
Gesetzesvorhabens zur Amnestie von Straftaten im
Zusammenhang mit Spenden an politische Parteien



VERLAG ERNST VÖGEL · MÜNCHEN 82

1990

Inhalt

Vorwort	9
Einleitung	11
1. Parteienfinanzierung und Spendenpraxis – ein Überblick	13
1.1 Die politischen Parteien in der Verfassungsordnung	13
1.2 Parteienfinanzierung in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts	14
1.2.1 1949 bis 1954	14
1.2.2 1955 bis 1958	15
1.2.3 1959 bis 1966	17
1.2.4 Das Parteiengesetz von 1967	19
1.2.5 Reform der Parteienfinanzierung zum 1. 1. 1984	22
1.3 Der Finanzbedarf der Parteien	26
2. Unternehmenspenden an Parteien – die Praxis der Steuerhinterziehung	29
2.1 Die Entstehung der ‚Staatsbürgerlichen Vereinigungen‘	29
2.2 Die verschiedenen Formen der Unternehmensspende	31
2.3 Zusammenfassung	34
3. Das ‚Parteispenden-Amnestiegesetz‘	37
3.1 Die Entwicklung des Gesetzentwurfs	37
3.1.1 Erste Vorlage im Bundesfinanzausschuß	37
3.1.2 Die Begründungen für das Gesetzesvorhaben	39
3.1.3 Frühere Pläne	41
3.1.4 Zusammenfassung	41
3.2 Die Reaktion der Öffentlichkeit	42
3.2.1 Presse, Rundfunk und Fernsehen	42
3.2.2 Gesellschaftliche Organisationen und Einzelpersonen	46
3.2.3 Zusammenfassung	49
3.3 Die Reaktion der parlamentarischen Gruppen	50
3.3.1 Die Reaktion der Opposition	50
3.3.1.1 Die SPD	50
3.3.1.2 Die Grünen	53
3.3.2 Widerstand aus den eigenen Reihen	54
3.3.2.1 CDU/CSU	54
3.3.2.2 FDP	55
3.3.3 Zusammenfassung	57
3.4 Der Rückzug	59
3.4.1 Der Verzicht auf die Vorlage im Parlament	59

3.4.2 Die Bundestagsdebatte vom 24. Mai 1984	60
3.4.3 Zusammenfassung	63
4. Das Scheitern eines Gesetzesvorhabens – kritische Würdigung	65
4.1 Die rechtlichen Voraussetzungen einer Amnestie	65
4.2 Die Argumentation zur Begründung des Gesetzes	67
4.2.1 Die Behauptung der Rechtsunsicherheit	67
4.2.2 Exkurs: Die gesetzliche Milderung im Steuerstrafrecht . . .	70
4.2.3 Die pauschale Unschuldsvermutung	71
4.2.4 Duldung der Spendenpraxis durch die Finanzbehörden? . .	73
4.3 Die Selbstbegünstigung des Gesetzgebers	75
4.4 Die Rolle der Massenmedien	77
4.5 Zusammenfassung	77
5. Schlußbemerkung	81
Literaturverzeichnis	83
1. Wissenschaftliche Veröffentlichungen	83
2. Gerichtsentscheidungen, Gesetzestexte, Drucksachen, Presse- erklärungen	87
3. Tages- und Wochenzeitungen	89
Anhang	93
Abkürzungsverzeichnis	117

Vorwort

Seit dem Abschluß der vorliegenden Schrift hat es vor bundesdeutschen Gerichten zahlreiche Verfahren wegen des Verdachts der Steuerhinterziehung im Zusammenhang mit Spenden an politische Parteien gegeben. Die Beschuldigten waren zumeist mehr oder weniger prominente Unternehmer oder Manager großer Firmen, vereinzelt sind auch Verfahren gegen Parteipolitiker anhängig. Beamte und Ministerpräsidenten wurden vor Untersuchungsausschüsse zitiert, um Licht in das Dunkel der Parteispendenaffäre zu bringen. Indes – niemand erinnert sich genau, dieses und jenes wurde nicht schriftlich festgehalten, manches wurde vergessen, vieles ist ohnehin verjährt. Das Dunkel hat sich nur wenig aufgehellt, und diejenigen, die heute im Rampenlicht stehen, sind oft „die falschen Hauptdarsteller“.* Die Drahtzieher, die als Parteifunktionäre den Firmen die verschlungenen Spendenwege erst wiesen, blieben zumeist im Hintergrund.

Jahrzehntelang waren die fragwürdigen „steuersparenden“ Praktiken der Spendenabwicklung über Berufsverbände und Förderungsvereine bei Politikern und hohen Finanzbeamten bekannt. Die hier angesprochenen Fragen, in welchem Umfang die Finanzbehörden Kenntnis hatten und welche Rechtsfolgen sich daraus ergeben – insbesondere im Hinblick auf den sogenannten Vertrauensschutz – werden kontrovers diskutiert und auch in den Gerichtsentscheidungen unterschiedlich bewertet. Die steuerrechtliche Seite ist bis heute nicht eindeutig geklärt; über eine Verfassungsbeschwerde wurde bisher noch nicht entschieden.

In den Augen der Öffentlichkeit geht es bei diesen Verfahren nicht nur um juristisch faßbare Tatbestände, sondern auch um den Mangel an politischer Moral im Umgang mit Steuergeldern. Der Bürger und Steuerzahler sieht sich in seiner in diesem Punkt ohnehin negativen Einschätzung der Politiker eindrucksvoll bestätigt. Gerade im Zusammenhang mit der vollzogenen deutschen Einheit wäre es ein Beitrag zur Glaubwürdigkeit des demokratischen Systems, wenn Parteien und Behörden die gestiegene Sensibilität des Souveräns in Zukunft angemessener berücksichtigten, zumal die Neuregelung der Parteienfinanzierung ihnen hier ausreichenden Spielraum läßt.

München, Oktober 1990

Doris Werthmüller

* Rainer Fraenkel beschreibt in seinem Bericht in der ZEIT, Nr. 14 v. 30. 3. 1990 die Parteispendenprozesse als ein Theaterstück „mit zahlreichen Aufführungen, aber ohne Publikum“. Er gibt u. a. einen guten Überblick über den derzeitigen Stand der bereits abgeschlossenen und noch laufenden Verfahren.

1. Parteienfinanzierung und Spendenpraxis – ein Überblick

1.1 Die politischen Parteien in der Verfassungsordnung

Mit dem Inkrafttreten des Grundgesetzes 1949 erhielten die Parteien erstmals eine verfassungsrechtlich gesicherte Funktion zugewiesen, die ihrer Bedeutung im demokratisch-parlamentarischen System entsprach.¹ Die Verfassungsväter des Parlamentarischen Rates trugen damit der politischen Realität Rechnung, in der die Parteien bereits fest verankert waren. „Sie erhielten den Status und die Funktionen eines Verfassungsorgans, ohne dadurch zu einem solchen zu werden.“² zu den Aufgaben der Parteien heißt es in Art. 21 Abs. 1 GG: „Die Parteien wirken bei der politischen Willensbildung des Volkes mit.“

Gemessen an der Bedeutung der Parteien in einer modernen Parteiendemokratie erscheint diese Aussage des Grundgesetzes nach einer Formulierung von Kaltefleiter als relativ „zaghafte“. Dies gilt umso mehr, wenn man diese Bestimmung der Verfassung an den tatsächlichen Funktionen der Partei mißt. [...] Die Auswahl des politischen Personals, der Wettbewerb um die politische Macht, der tägliche Streit um die richtige Politik, Arbeitsteilung zwischen Regierung und Opposition und all das, was das Leben in der Verfassungswirklichkeit einer Demokratie kennt, geschieht durch die Parteien. Parteien sind die Instrumente demokratischer Regierungsweise.“³

Die Mitwirkung am Prozeß der Willensbildung des Volkes ist zugleich auch „Einflußrecht der Parteien auf die Staatswillensbildung.“⁴ Dieses Einflußrecht wird auch von anderen Verbänden und Organisationen wahrgenommen. Was aber dem Einfluß der Parteien seine besondere Überlegenheit über andere Einflüsse auf die Staatswillensbildung verleiht, ist die „Staatsnähe der Parteien, ihr unmittelbarer Zugang zur staatlichen Macht.“⁵

Der Begriff der Mitwirkung beinhaltet jedoch zugleich eine Einschränkung. Den Parteien wird keineswegs ein Monopol auf den Prozeß der politischen Willensbildung eingeräumt. „Parteienwirkung auf die staatliche Willensbildung ist nur dort und insoweit Rechtens, als sie im Grundgesetz oder von verfassungskonformer Gesetzgebung zugelassen ist.“⁶

¹ Art. 21 GG.

² Echter/Lauffer, S. 20.

³ Kaltefleiter, S. 11.

⁴ Seifert, S. 40.

⁵ Seifert, S. 401. Vgl. auch BVerfGE 20, 56 (114). (Die Wörter „Staatsnähe“ und „unmittelbarer Zugang zur staatlichen Macht“ sind bei Seifert hervorgehoben.)

⁶ Seifert, S. 403. (Die Wörter „im Grundgesetz“ und „von verfassungskonformer Gesetzgebung zugelassen“ sind bei Seifert hervorgehoben.)

Das Grundgesetz verpflichtet die Parteien in ihrer inneren Struktur auf demokratische Grundsätze und verlangt die Publizität ihrer Finanzmittel. Nähere Regelungen sollten durch Bundesgesetze bestimmt werden.⁷ Dieser Forderung der Verfassung kam der Gesetzgeber erst achtzehn Jahre später nach. Bis zur Verabschiedung des Parteiengesetzes von 1967⁸ blieb die gesetzliche Regelung der Rechenschaftspflicht offen.⁹

Die verfassungsrechtliche Stellung der politischen Parteien wurde bis heute durch zahlreiche Verfassungsgerichtsentscheidungen und Gesetze konkretisiert. Die Parteien erfüllen wichtige Funktionen im politischen System und innerhalb der „Gesamtgesellschaft“.¹⁰ Die Vorstellung einer scharfen Trennung zwischen Staat und Gesellschaft, die die politischen Parteien in einen staats- bzw. gesellschaftsfreien Raum irgendwo dazwischen verweist¹¹, kann heute nicht mehr akzeptiert werden. Die Aufgabe der Parteien ist vielmehr „die Herstellung von vermittelnden Beziehungen zwischen Staat und Bürgern“¹², zwischen gesellschaftlichen Gruppen und staatlichen Institutionen. Diese Vermittlungsfunktion verlangt, daß die Parteien selbst fest in beiden Bereichen verankert sind.¹³

1.2 Parteienfinanzierung in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts

1.2.1 1949 bis 1954

Nach dem Zusammenbruch des nationalsozialistischen ‚Dritten Reiches‘ wurden die als ‚antifaschistisch‘ eingestuften Parteien von den Besatzungsmächten über ein Lizenzierungsverfahren wieder zugelassen.¹⁴ Es folgte eine Phase der Konsolidierung und des Aufbaus.

⁷ Art. 21 GG. Nach der Änderung v. 22. 12. 1983: „Sie müssen über die Herkunft und Verwendung ihrer Mittel sowie über ihr Vermögen öffentlich Rechenschaft geben.“ (Abs. 1).

⁸ Gesetz über die politischen Parteien v. 24. 7. 1967, BGBl I, S. 773. (Im folgenden zitiert: Parteiengesetz, BGBl I, S. 773.)

⁹ „Wenngleich es in der neuen Materie der gesetzlichen Regelungen des Parteienrechts zahlreiche strittige Punkte gab, scheiterten die Entwürfe vornehmlich an den unterschiedlichen Auffassungen über Art und Umfang, in dem die Parteien die Öffentlichkeit über ihre Finanzen künftig unterrichten sollten.“ Schleth, S. 104. Vgl. auch Kaack, S. 367.

¹⁰ Tsatsos/Morlock, S. 160. – Diese Funktionen faßt v. Beyme zusammen in die Zielfindungsfunktion, die Funktion der Artikulation und Aggregation gesellschaftlicher Interessen, die Funktion der Mobilisierung und Sozialisation der Bürger und die Elitenrekrutierungs- und Regierungsbildungsfunktion. V. Beyme (2), S. 88. Auch die Sachverständigenkommission hat diese vier Hauptfunktionen herausgestellt, Bericht S. 65 f.

¹¹ Henke, S. 1.

¹² Tsatsos/Morlock, S. 162.

¹³ Ebd., S. 163.

¹⁴ Stammen, S. 36 f., S. 56; Kulitz, S. 41 f.

Die SPD konnte sich dabei auf eine große Zahl von Mitgliedern stützen und finanzierte sich weitgehend aus Eigenmitteln.¹⁵ Der CDU, die aus einzelnen Landesverbänden zusammenwuchs und 1947 eine Arbeitsgemeinschaft mit der CSU bildete¹⁶, flossen zu diesem Zeitpunkt schon größere Spenden aus Kreisen der Wirtschaft zu, ebenso der Liberalen Partei und der kleinen Gesamtdeutschen Partei (GP).¹⁷

Spenden an politische Parteien waren zunächst nicht vom zu versteuernden Einkommen des Spenders absetzbar.¹⁸ Parteispenden galten und gelten steuerrechtlich als Aufwendungen zur individuellen Lebenshaltung. Auch als Werbungskosten oder im Rahmen der Sonderausgaben war ein steuerwirksamer Abzug bis zum Jahre 1954 nicht möglich.¹⁹

Als Betriebsausgaben von Unternehmen und Körperschaften wurden Parteispenden nicht anerkannt, da ein erkennbarer und objektiv nachprüfbarer Zusammenhang zwischen Spende und wirtschaftlicher Gegenleistung nicht besteht.²⁰ Im Gegensatz zu dieser seit 30 Jahren unveränderten Rechtslage wurde seit etwa 1983 von einigen Juristen und Steuerrechtsexperten die Ansicht vertreten, Parteispenden könnten Betriebsausgaben sein.²¹

Gegen diese Auffassung wurde eingewandt, daß hier nicht – eventuell umstrittene – steuerrechtliche Fragen, sondern verfassungsrechtliche Gesichtspunkte entscheidend seien. Eine verfassungskonforme Auslegung des Betriebsausgabenbegriffs lasse die Einbeziehung der Parteispenden aber nicht zu.²²

1.2.2 1954 bis 1958

Eine entscheidende Änderung vollzog sich im Dezember 1954. Mit einer Ergänzung zum Einkommensteuergesetz wurden Ausgaben zur „Förderung staatspolitischer Zwecke“ steuerbegünstigt, was in der Praxis die steuerwirksame

¹⁵ Die SPD erhielt Entschädigungszahlungen für im Dritten Reich erlittenes Unrecht bzw. eingezogenes Parteivermögen und war daher finanziell in einer günstigen Ausgangsposition. Vgl. Wellner, S. 47 f.

¹⁶ Flechtheim (1), S. 323 f.

¹⁷ Weinmann, S. 91 ff.; Kulitz, S. 50 ff.

¹⁸ Die Einkünfte der Parteien selbst sind steuerfrei, soweit es sich nicht um Erträge aus gewerblichen Unternehmen, Vermietung oder Verpachtung handelt. Vgl. Bericht, S. 32 ff.

¹⁹ Zu den steuerrechtlichen Aspekten vgl. im einzelnen Kulitz, S. 120 ff.; Weinmann, S. 14 ff.; List, S. 134.

²⁰ Kulitz, S. 121. – Die Nichtanerkennung von Parteispenden als Betriebsausgaben wird bereits mit einem Gutachten des Bundesfinanzhofs v. 17. 5. 1952 (BFHE 56, 591) festgestellt.

²¹ Zu der Diskussion vgl. schon Weinmann, S. 15 ff.; Kulitz, S. 121 ff.; weiter Friauf (2), S. 26 ff.; Ipsen, S. 12 ff.; List, S. 129 ff.; Birk, S. 1939 ff.; Offczors, S. 157 ff., mit Hinweis auf v. Wallis. Auch die Unternehmer selbst hatten Parteispenden nie als Betriebsausgaben deklariert. Angesichts der Tatsache, daß „Parteispenden nach der über viele Jahrzehnte einhelligen Auffassung keine Betriebsausgaben waren“, müßten „Rechtsprechung und Rechtswissenschaft ein Menschenalter lang über einen manifesten Sachverhalt ausnahmslos geirrt“ haben. Schönemann (3), S. 171.

²² Ipsen, S. 16 f.

Abzugsfähigkeit von Spenden an politische Parteien bedeutete.²³ Ein Jahr später wurden in die Begünstigung auch Zuwendungen an „juristische Personen mit ausschließlich staatspolitischer Zielsetzung, deren Mittel an politische Parteien gegeben werden“, eingeschlossen.²⁴

Ein starkes Anwachsen der Parteispenden, vor allem aus den einkommensstärkeren Schichten der Selbständigen und Unternehmer, war die Folge. Diese Spenden kamen jedoch überwiegend den bürgerlich-konservativen Parteien CDU, CSU und FDP zugute.²⁵ Die SPD, die bis zum Godesberger Programm des Jahres 1959 einen stark sozialistisch orientierten Wirtschaftskurs verfolgte²⁶, erhielt aus diesen Kreisen kaum Spenden. Dadurch benachteiligt, versuchte sie zunächst, die Neuregelung auf parlamentarischem Wege zu Fall zu bringen, jedoch ohne Erfolg.²⁷

Erst nach einem Vorstoß der kleinen, in keinem Parlament vertretenen Gesamtdeutschen Volkspartei beim Bundesverfassungsgericht²⁸ stellte die SPD-geführte Hessische Landesregierung einen Normenkontrollantrag mit dem Ziel, die Steuerbegünstigung von Spenden an politische Parteien verfassungsrechtlich prüfen zu lassen.²⁹

Mit seinem Urteil vom 24. 6. 1958³⁰ stellte das Bundesverfassungsgericht fest, daß die bestehende Regelung der Steuervergünstigung von Parteispenden mit dem Grundgesetz nicht vereinbar sei. Trotz der formalen Gleichheit bestehe hier eine erhebliche Ungleichheit zwischen einem Spender mit hohem und einem solchen mit niedrigerem Einkommen.

Der Spender mit hohem Einkommen könne aufgrund der Steuerprogression und der dadurch eingesparten Steuer bei gleicher Eigenleistung einen höheren Betrag spenden als der Bezieher eines niedrigeren Einkommens. Es würden daher besonders diejenigen Parteien begünstigt, die mit ihrem Programm auf die einkommensstärkeren Schichten zielten. Damit sei das Grundrecht der politischen Parteien auf Chancengleichheit verletzt.³¹

²³ Kulitz, S. 126, Fn. 28. Die Spenden waren als Sonderausgaben absetzbar, und zwar bis zur Höhe von 5 v. H. des Gesamtbetrages des Einkommens oder 2 v. T. der Summe des gesamten Umsatzes und der im Kalenderjahr aufgewendeten Löhne und Gehälter. Der Vom-Hundert-Satz stieg bei „wissenschaftlichen und staatspolitischen Zwecken“ auf 10 v. H.

²⁴ Seifert, S. 313.

²⁵ Kulitz, S. 126; Wellner, S. 26 f.

²⁶ Vgl. Stammen, S. 298 f., S. 315 f.; Kulitz, S. 43 f.

²⁷ Dübber (1), S. 17 f.

²⁸ BVerfGE 6, 273. Die Partei hatte gegen die Einschränkung geklagt, daß die Steuervergünstigung nur Parteien zugute kommen sollte, die mindestens einen Abgeordneten in einem Landes- oder Bundesparlament stellen konnten. Vgl. Dübber (2), S. 80. Mit diesem Urteil gab das Bundesverfassungsgericht einen Hinweis, daß gegen die Steuervergünstigungsvorschrift generell verfassungsrechtliche Bedenken geltend gemacht werden könnten. Vgl. Kulitz; S. 127; Dübber (1), S. 18.

²⁹ Dübber (1), S. 18 f.

³⁰ BVerfGE 8, 51.

³¹ BVerfGE 8, 51 (65, 66, 67).

Auch den Gleichheitsgrundsatz in Bezug auf das Recht zur Teilhabe des Bürgers an der politischen Willensbildung sah das Bundesverfassungsgericht verletzt:

„Der Grundsatz der progressiven Besteuerung führt nun aber dazu, daß diejenigen Bürger, die durch Parteispenden von ihrem demokratischen Recht auf Teilhabe an der staatlichen Willensbildung Gebrauch machen, als Steuerzahler einen unterschiedlichen materiellen Vorteil erlangen.“ Auf diese Weise „kann der Spender mit hohem Einkommen seiner politischen Meinung zu einer größeren Werbekraft verhelfen und damit seinem politischen Einfluß eine größere Wirkung verschaffen als der Spender mit kleinem Einkommen.“³²

1.2.3 1959 bis 1966

Mit dieser Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts war die Steuerbegünstigung für Parteispenden wieder aufgehoben. Dies führte zu einem erheblichen Rückgang der Spendeneinnahmen bei CDU/CSU und FDP.³³

Vor allem CDU/CSU und FDP gerieten in eine finanzielle Krise, aus der sich nur ein Ausweg anzubieten schien: Zuwendungen an die Parteien aus öffentlichen Mitteln. Nach längerem Zögern stimmte schließlich auch die SPD zu.³⁴

Auf Beschluß des Bundestages erhielten die im Parlament vertretenen Parteien erstmals 1959 staatliche Zuschüsse, zunächst mit der (später entfallenen) Zweckbindung „zur Förderung der politischen Bildungsarbeit der Parteien“.³⁵ Diese Zuschüsse wurden jährlich erhöht und betragen im Jahre 1964 bereits insgesamt 38 Mio. DM.³⁶

Die kleine, im Bundestag nicht vertretene Partei GP (DP/BHE)³⁷, die von dem öffentlichen Geldsegen ausgeschlossen war, klagte 1962 beim Bundesverfassungsgericht. Das Verfahren zog sich längere Zeit hin.³⁸ 1965 entschloß sich die Hessische Landesregierung unter Ministerpräsident Zinn (SPD) zu einem Normenkontrollantrag mit der Forderung nach Überprüfung der gesamten staatlichen Parteienfinanzierung. Andere kleine Parteien erhoben ebenfalls Organklage.³⁹

³² BVerfGE 8, 51 (69).

³³ Dübber (1), S. 18 f.; Wellner, S. 26 f., Weinmann, S. 22 f.

³⁴ Laufer (1), S. 4; Seifert, S. 299.

³⁵ Zu dem Verteilungsmodus siehe Kaack, S. 383 f.

³⁶ Vgl. Kaack, S. 385 f.; v. Arnim (1), S. 36; Laufer (1), S. 14 f.

³⁷ Die GP bzw. GDP (Gesamtdeutsche Partei) war aus dem Zusammenschluß von DP und BHE entstanden. Vgl. Stöss, Bd. 2, S. 1460 ff.; Bd. 1, S. 410. Zu der Klage vgl. Laufer (1), S. 6 f.

³⁸ Eine ausführliche Darstellung der Vorgeschichte sowie eine kritische Auseinandersetzung mit den insgesamt drei Urteilen vom 19. 7. 1966 und ihren politischen Auswirkungen findet sich bei Laufer (1), S. 3 ff.

³⁹ Siehe hierzu im einzelnen Laufer (1), S. 6 f.