

Deutscher Bundestag

Innenausschuss

Ausschussdrucksache

18(4)462 E



Rheinische  
Friedrich-Wilhelms-  
Universität Bonn

Rechts- und Staats-  
wissenschaftliche Fakultät  
Rechtswissenschaft

universität **bonn** · Prof. Dr. F. Shirvani · Adenauerallee 24-42 · 53113 Bonn

**Prof. Dr. Foroud Shirvani**  
Professur für Öffentliches  
Recht

Gottfried-Meulenbergh-  
Stiftungsprofessur

**Postanschrift:**

Adenauerallee 24-42  
53113 Bonn

**Hausanschrift:**

Adenauerallee 18-22

Tel.: 0228/73-62416

Fax: 0228/73-62418

shirvani@jura.uni-bonn.de

[www.jura.uni-bonn.de/shirvani](http://www.jura.uni-bonn.de/shirvani)

Bonn, 11.12.2015

**Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages**  
**am 14. Dezember 2015**  
**– Stellungnahme zum Gesetzentwurf in BT-Drs. 18/6879 und zum Antrag**  
**in BT-Drs. 18/301 –**

## **I. Gesetzentwurf zur Änderung des Parteiengesetzes (BT-Drs. 18/6879)**

Der Gesetzentwurf zur Änderung des Parteiengesetzes (BT-Drs. 18/6879) enthält mehrere Aspekte, die sich vor allem mit Fragen der Parteienfinanzierung und der Rechenschaftspflicht politischer Parteien beschäftigen. Dabei geht es insbesondere um die Konsequenzen bei Verstößen gegen die Rechenschaftspflicht, um die Berechnung der relativen Obergrenze bei Einnahmen aus Unternehmenstätigkeit und um weitere finanzrelevante Regelungen. Da vor allem die geplante Regelung über den Verlust des Parteistatus bei Verstößen gegen die Rechenschaftspflicht verfassungs- und parteirechtliche Fragen aufwirft, fokussiert sich die vorliegende Stellungnahme auf diesen Aspekt.

### **1. Verlust des Parteistatus bei Verstößen gegen die Rechenschaftspflicht (§ 2 Abs. 2 S. 2 PartG-E)**

Der Gesetzentwurf sieht eine Ergänzung des § 2 Abs. 2 PartG vor, wonach eine Vereinigung, die sechs Jahre entgegen ihrer Pflicht zur öffentlichen Rechenschaftslegung gem. § 23 PartG keinen Rechenschaftsbericht eingereicht hat, ihren Parteistatus verliert (§ 2 Abs. 2 S. 2 PartG-E). Der Gesetzgeber will mit dieser Vorschrift Verstöße gegen das in Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG vorgesehene Transparenzgebot stärker sanktionieren.<sup>1</sup> Nach § 19a Abs. 3 PartG verlieren Parteien, die ihren Rechenschaftsbericht nicht fristgerecht einreichen, unter bestimmten Voraussetzungen den Anspruch auf die staatliche Teilfinanzierung. Diese Bestimmung greift allerdings bei solchen Parteien nicht, die aufgrund § 18 Abs. 4 S. 1 PartG keinen Anspruch auf staatliche Teilfinanzierung haben. Gemäß der zuletzt genannten Vorschrift kommen nur diejenigen Parteien in den Genuss der staatlichen Parteienfinanzierung, die das Wählerstimmenquorum in Höhe von 0,5 Prozent bei der jeweils letzten Europa- oder Bundestagswahl oder in Höhe von 1 Prozent bei einer Landtagswahl erreicht haben. Bei denjenigen Parteien, die nicht in den Genuss der staatlichen Teilfinanzierung kommen, hat die bestehende Regelung keine verhaltenslenkende Wirkung.<sup>2</sup> Um künftigen Verstößen entgegenzuwirken, will der Gesetzgeber Vereinigungen, die sechs Jahre lang gegen die Rechenschaftspflicht verstoßen, den Parteistatus aberkennen. Den Entzug einzelner Rechte der Partei, etwa des Rechts zur Teilnahme an Wahlen mit eigenen Listen oder des Rechts zur Ausstellung steuerwirksamer Spendenbescheinigungen, lehnt die Begründung ab,

---

<sup>1</sup> Vgl. BT-Drs. 18/6879, S. 5.

<sup>2</sup> Vgl. BT-Drs. 18/6879, S. 7.

weil dadurch kein schonenderer Ausgleich der betroffenen verfassungsrechtlichen Positionen vorgenommen werden könnte.<sup>3</sup>

## 2. Bewertung

Der Intention des Gesetzgebers, Verstöße gegen die Rechenschaftspflicht künftig stärker zu sanktionieren, ist im Grundsatz zuzustimmen. Nach Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG müssen die Parteien über die Herkunft und Verwendung ihrer Mittel sowie über ihr Vermögen öffentlich Rechenschaft geben. Die Vorschrift bezweckt, die Verflechtung von politischen und wirtschaftlichen Interessen offenzulegen.<sup>4</sup> Nach ihrem Regelungsgedanken soll der Wähler „über die Kräfte unterrichtet werden, die die Politik der Parteien bestimmen, und er soll die Möglichkeit haben, die Übereinstimmung zwischen den politischen Programmen und dem Verhalten derer zu prüfen, die mit Hilfe finanzieller Mittel auf die Parteien Einflu(ss) zu nehmen suchen.“<sup>5</sup> Der Bundesgesetzgeber hat das verfassungsrechtliche Transparenzgebot in den §§ 23 ff. PartG einfachgesetzlich konkretisiert. Diese Bestimmungen gelten für alle Vereinigungen, die die Rechtsstellung einer Partei haben, unabhängig davon, ob sie an der staatlichen Parteienfinanzierung partizipieren oder nicht.<sup>6</sup> Zudem hat der Gesetzgeber in den §§ 31a ff. PartG Rückforderungs- und Sanktionsbestimmungen bei Verstößen gegen die Rechenschaftspflicht vorgesehen. Dabei geht es etwa um die Konsequenzen im Falle der Unrichtigkeit eines Rechenschaftsberichts (§ 31b PartG).

Die geplante Regelung in § 2 Abs. 2 S. 2 PartG-E wäre ein Novum, da sie vorsieht, dass ein nachhaltiger Verstoß gegen die öffentliche Rechenschaftspflicht künftig zum Verlust des Rechtsstatus der politischen Partei führe. Das geltende Parteienrecht ordnet den Verlust des Parteistatus in § 2 Abs. 2 PartG an, wenn eine Vereinigung sechs Jahre lang weder an einer Bundestagswahl noch an einer Landtagswahl mit eigenen Wahlvorschlägen teilgenommen hat. § 2 Abs. 2 PartG steht in einem sachlichen Kontext zu § 2 Abs. 1 PartG, der den Parteibegriff einfachgesetzlich definiert: Will eine Organisation den Parteistatus erlangen, muss sie „dauernd oder für längere Zeit...an der Vertretung des Volkes im

---

<sup>3</sup> Vgl. BT-Drs. 18/6879, S. 8.

<sup>4</sup> BVerfGE 24, 300 (356); 85, 264 (319).

<sup>5</sup> BVerfGE 24, 300 (356); 111, 54 (83).

<sup>6</sup> Vgl. Klein, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 14 (2014) Rn. 218.

Deutschen Bundestag oder einem Landtag mitwirken wollen...“ (§ 2 Abs. 1 S. 1 PartG).<sup>7</sup> Die Wahlbeteiligung ist also eines der zentralen Merkmale des Parteibegriffs. Dementsprechend betont auch das BVerfG, dass die Parteien das ihnen in Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG garantierte Recht primär durch die Beteiligung an Parlamentswahlen wahrnehmen.<sup>8</sup> Sie seien „die politische(n) Handlungseinheiten, deren heute die Demokratie bedarf, um die Wähler zu politisch aktionsfähigen Gruppen zusammenzuschließen und ihnen so überhaupt erst einen wirksamen Einflu(ss) auf das staatliche Geschehen zu ermöglichen...“.<sup>9</sup> Ein sachlicher Zusammenhang zwischen der Pflicht zur öffentlichen Rechenschaftslegung und dem Parteibegriff ist demgegenüber nicht ersichtlich. Eine Vereinigung kann auch dann den Parteibegriff nach § 2 Abs. 1 PartG erfüllen, wenn sie ihrer Rechenschaftspflicht nicht nachkommt. Ein Verstoß gegen das Transparenzgebot ändert grundsätzlich nichts an der Ernsthaftigkeit der Zielsetzung einer Partei im Sinne von § 2 Abs. 1 S. 1 PartG. Ein systematischer Zusammenhang zwischen § 2 Abs. 2 S. 2 PartG-E und § 2 Abs. 1 PartG liegt nicht auf der Hand.

§ 2 Abs. 2 S. 2 PartG-E wirft zudem Folgefragen auf: Nach dieser Bestimmung verliert die Partei ihre Rechtsstellung kraft Gesetzes, ohne aber verboten zu werden.<sup>10</sup> Im Unterschied zum Parteiverbot nach Art. 21 Abs. 2 GG wird die Parteiorganisation also nicht aufgelöst.<sup>11</sup> Auch das Vermögen der Partei wird nicht eingezogen.<sup>12</sup> Die Partei verliert zwar einige Vorteile, etwa das Listenprivileg nach § 27 Abs. 1 S. 1 BWahlG oder steuerrechtliche Privilegien. Sie kann sich aber nach wie vor politisch betätigen, für ihre Ziele werben und auch ihren Namen beibehalten. Ihre Verbände und Untergliederungen bleiben aufrechterhalten. Ihre Mandatsträger verlieren nicht ihre Sitze in den Parlamenten oder kommunalen Vertretungen. Wenn die Vereinigung ihrer Rechenschaftspflicht wieder nachkommt und ihre Rechenschaftsberichte wieder ordnungsgemäß einreicht, müsste sie nach der Ratio des § 2 Abs. 2 S. 2 PartG-E den Parteistatus wieder erlangen können. Doch stellt sich die Frage, wann dies eintritt; sofort oder nach einer „Karenzzeit“, in der die Partei gesetzeskonformes Verhalten nachweist?

---

<sup>7</sup> Vgl. hierzu und zum Folgenden *Shirvani*, Das Parteienrecht und der Strukturwandel im Parteiensystem, 2010, S. 409 f.

<sup>8</sup> *BVerfGE* 4, 27 (30).

<sup>9</sup> *BVerfGE* 11, 266 (273).

<sup>10</sup> Vgl. BT-Drs. 18/6879, S. 8.

<sup>11</sup> Vgl. für den Fall des Parteiverbots § 46 Abs. 3 S. 1 BVerfGG.

<sup>12</sup> Vgl. für den Fall des Parteiverbots § 46 Abs. 3 S. 2 BVerfGG.

Als Alternativlösung kämen die in der Gesetzesbegründung bereits genannten Maßnahmen in Betracht:<sup>13</sup> Gegen den Vorstand der Partei kann durch den Bundestagspräsidenten zum einen ein Zwangsgeld verhängt werden, um den Vorstand zur Einreichung eines Rechenschaftsberichts anzuhalten (§ 38 Abs. 2 S. 1 PartG-E). Das Zwangsgeld kann nach dem Entwurf bis zu 10.000 Euro betragen und damit auch kleinere Parteien spürbar treffen, die ihrer Rechenschaftspflicht nicht nachkommen. Zum anderen kann der Verlust der Steuerprivilegien der Partei, namentlich derjenigen im Erbschaftsteuer- und Schenkungsteuergesetz, angeordnet werden. Diese Maßnahmen stehen im Zusammenhang mit dem finanzrelevanten Fehlverhalten der Partei. Zwar bleiben der Partei andere Privilegien, wie etwa das wahlrechtliche Listenprivileg, erhalten. Dies ist aber nach geltendem Recht auch bei anderen Verstößen gegen das Transparenzgebot der Fall. Die beiden genannten Maßnahmen würden eher dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz entsprechen als der Verlust des Parteistatus.

## **II. Antrag zum Thema „Parteispenden von Unternehmen und Wirtschaftsverbänden verbieten, Parteispenden natürlicher Personen begrenzen“ (BT-Drs. 18/301)**

### **1. Wesentlicher Inhalt**

In dem Antrag BT-Drs. 18/301 der Abgeordneten Halina Wawzyniak et al. und der Fraktion Die LINKE wird eine Änderung des Parteiengesetzes verlangt, in der insbesondere Parteispenden juristischer Personen, wie Unternehmen, Wirtschaftsverbänden und Vereinen, verboten und Parteispenden natürlicher Personen auf einen Betrag von 25.000 Euro begrenzt werden soll. Der Begründung zufolge erwecken Unternehmensspenden an Parteien „den Anschein der Käuflichkeit der Politik“.<sup>14</sup> Durch das Spendenverbot juristischer Personen bleibe es alleine natürlichen Personen vorbehalten, auf die Entscheidungen der Parteien Einfluss zu nehmen. Damit nicht Personen mit einem großen Privatvermögen übermäßigen Einfluss auf politische Entscheidungen bekämen, sei zudem ein Höchstbetrag für Spenden natürlicher Personen festzulegen.<sup>15</sup>

---

<sup>13</sup> Vgl. BT-Drs. 18/6879, S. 8.

<sup>14</sup> Vgl. BT-Drs. 18/301, S. 2.

<sup>15</sup> Vgl. BT-Drs. 18/301, S. 2.

## 2. Bewertung

Spenden an politische Parteien sind eine ihrer bedeutendsten Einnahmenquellen.<sup>16</sup> Nach Auffassung des BVerfG stellen Spenden eine „geläufige Form zulässiger Interessenwahrnehmung“ dar.<sup>17</sup> Die Unterstützung einer Partei durch „kleine“ Spenden und Mitgliedsbeiträge wird nicht selten als eine wünschenswerte Form demokratischer Partizipation bewertet.<sup>18</sup> Die Parteien können sich bei der Akquisition von Spenden auf ihre Finanzierungsfreiheit stützen. Die Finanzierungsfreiheit ist Ausfluss der in Art. 21 Abs. 1 S. 2 GG verankerten Gründungs- und Betätigungsfreiheit der Parteien und gewährt ihnen das Recht, sich diejenigen Finanzquellen zu erschließen, die sie zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben benötigen.

Parteispenden juristischer Personen werden nicht selten kritisiert. So wird argumentiert, dass die politische Willensbildung des Volkes, an der die Parteien nach Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG mitwirken, ihren maßgeblichen Ausdruck im Wahlakt der Bürger finde. An den Wahlen zu den Parlamenten könnten aber nur natürliche Personen teilnehmen; auf diese sollte sich die Spendenberechtigung daher beschränken.<sup>19</sup> Eine derartige Argumentation übersieht allerdings, dass die Beteiligung an Wahlen zwar die wichtigste, aber nicht die einzige Form der politischen Partizipation in der repräsentativen Demokratie darstellt. Am politischen Willensbildungsprozess nehmen nicht nur natürliche Personen, sondern auch Organisationen, gesellschaftliche Gruppierungen und Verbände teil. Diese Form politischer Partizipation ist grundrechtlich insbesondere durch Art. 9 und 5 GG i. V. m. Art. 19 Abs. 3 GG geschützt.<sup>20</sup> Drückt sich die politische Partizipation in finanzieller Unterstützung der Parteien aus, ist dies von Verfassungs wegen nicht zu beanstanden. Auch das BVerfG betont, dass Spenden juristischer Personen an politische Parteien „in beliebiger Höhe zulässig“ seien.<sup>21</sup> Wenn daraus Gefahren für den

---

<sup>16</sup> Vgl. zum Folgenden meine Stellungnahme in der Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages am 7. Juni 2010, Stellungnahme zu den Anträgen in den BT-Drs. 17/892, 17/651, 17/1169, 17/547, Ausschussdrucksache 17(4)57 G.

<sup>17</sup> Vgl. *BVerfGE* 52, 63 (89).

<sup>18</sup> Vgl. etwa *Naßmacher*, in: Gabriel/Niedermayer/Stöss (Hrsg.), *Parteiendemokratie in Deutschland*, 2. Aufl. 2001, S. 159 (168); *Cordes*, *Die Finanzierung der politischen Parteien Deutschlands, Österreichs und der Niederlande*, 2002, S. 11.

<sup>19</sup> Vgl. Bundespräsidialamt (Hrsg.), *Bericht der Kommission unabhängiger Sachverständiger zu Fragen der Parteienfinanzierung*, 2001, S. 65.

<sup>20</sup> *Klein*, in: Bundespräsidialamt (Hrsg.), *Bericht der Kommission unabhängiger Sachverständiger zu Fragen der Parteienfinanzierung*, 2001, S. 151 (176).

<sup>21</sup> *BVerfGE* 85, 264 (315).

politischen Willensbildungsprozess resultieren, „beugt Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG vor, der von den Parteien unter anderem verlangt, über die Herkunft ihrer Mittel öffentlich Rechenschaft zu geben.“<sup>22</sup>

Soweit es um die Begrenzung von Spenden natürlicher Personen geht, ist darauf hinzuweisen, dass die Parteien meist die Interessen verschiedener Bevölkerungsgruppen wahrnehmen, die sich in ihrer ökonomischen Potenz und ihrer Bereitschaft, die Parteiprogrammatik durch Spenden finanziell zu unterstützen, unterscheiden. Diese durch die unterschiedliche Programmatik und die gesellschaftliche Interessenstruktur bedingten Wettbewerbsvorteile und -nachteile sind prinzipiell zu tolerieren. Die daraus resultierenden parteientypischen Unterschiede darf der Gesetzgeber nicht durch Eingriffe zulasten bestimmter Parteien einseitig nivellieren<sup>23</sup>. Würde man im Übrigen über eine Spendenobergrenze diskutieren, müsste man sich auch über die Frage Gedanken machen, bei welchem Betrag die Obergrenze liegen soll. Dabei zeigt sich, dass auch niedrige Parteispenden die politische Entscheidungsfindung in den Untergliederungen der Parteien, etwa auf kommunaler Ebene, beeinflussen können.<sup>24</sup> Die Festlegung der adäquaten Spendenobergrenze wäre also ein weiteres Problem.

---

<sup>22</sup> *BVerfGE* 85, 264 (315).

<sup>23</sup> Bundespräsidialamt (Hrsg.), Bericht der Kommission unabhängiger Sachverständiger zu Fragen der Parteienfinanzierung, 2001, S. 68.

<sup>24</sup> Vgl. auch *BVerfGE* 85, 264 (322).