

Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf ✉ 40204 Düsseldorf
PRuF – Geb. 23.31 – Ebene 01 Raum 35

Deutscher Bundestag
Leiter Sekretariat PA 4
Innenausschuss
Ministerialrat Dr. Heynckes
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Deutscher Bundestag

Innenausschuss

Ausschussdrucksache
18(4)462 A

PRuF

Prof. Dr. Martin Morlok
Direktor

Telefon 0211/81-15722
Telefax 0211/81-15723
pruf@hhu.de

Düsseldorf, 11.12.2015

Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Fraktion der CDU/CSU und SPD / BT DRS 18/6879

Im Folgenden werde ich zu den einzelnen Bestimmungen, die geändert oder neu ins Gesetz aufgenommen werden sollen, Stellung nehmen.



Heinrich-Heine-Universität
Düsseldorf

Universitätsstraße 1
40225 Düsseldorf
Gebäude 23.31
Ebene 01 Raum 35

www.uni-duesseldorf.de

www.pruf.de

PRuF Spendenkonto:
Helaba, BLZ 300 500 00
Kto.-Inhaber HHU
Kto.-Nr. 1610211
Verwendungszweck: Spende-
1700000000

§ 2 Abs. 2 Satz 2 Das Ziel, die Rechenschaftspflicht nach Art. 21 Abs. 1 S. 2 GG stärker als bisher durchzusetzen, ist sicher legitim. Es ist unbefriedigend, dass bisher weitgehend nur diejenigen Parteien einen Rechenschaftsbericht abgeben, die in den Genuss staatlicher Mittel kommen. Allerdings berührt die ins Auge gefasste neue Regelung die Freiheit der Parteigründung nach Art. 21 Abs. 1 S. 2 GG und ist von daher rechtfertigungspflichtig. Der Hinweis auf die Verpflichtung nach Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG kann dies grundsätzlich leisten, allerdings stellt sich aus Gründen der Konsequenz des Gesetzgebers die Frage, weshalb Mängel der innerparteilichen Demokratie, zu der die Parteien gleichfalls verfassungsrechtlich verpflichtet sind, nicht mit dem Entzug des Parteistatus bedroht werden. Angesichts der Beeinträchtigung der Freiheit der Parteien ist aber jedenfalls die *Verhältnismäßigkeit* dieser Sanktion sorgfältig zu prüfen.

In technischer Hinsicht fällt auf, dass diese Norm nicht mit der auf dasselbe Ziel gerichteten Bestimmung in § 38 Abs. 2 S. 2 abgestimmt ist. Aus Gründen der Verhältnismäßigkeit ist wohl der vorrangige Einsatz dieses Instruments vor dem Verlust des Parteistatus geboten. Auch müsste vor dem Entzug ein Warnhinweis erfolgen, naheliegenderweise bei der Verhängung eines Zwangsgeldes. Wenn man die Erfüllung der Rechenschaftspflicht so hoch gewichtet, dann überrascht es, dass die Verhängung eines Zwangsgeldes als Ermessensvorschrift ausgestaltet ist (s. noch unten zu § 38 Abs. 2 S. 2). Jedenfalls ist hier Konsistenz der gesetzgeberischen Wertung geboten.

Ob die neue Regelung tatsächlich den erhofften Effekt haben wird, ist ungewiss, lässt sie doch ein Schlupfloch offen: Die Sanktion greift nur, wenn sechs Jahre in Folge kein Rechenschaftsbericht abgeliefert wurde. Man kann sich nun vorstellen, dass eine Partei in einem bestimmten Jahr eine „heikle“ oder illegale größere Spende bekommt. Sie versucht dies, den zuständigen Instanzen und der Öffentlichkeit gegenüber zu verheimlichen und gibt in diesem Jahr keinen Rechenschaftsbericht ab. Im Jahr darauf legt sie wieder Rechenschaft. Es scheint also relativ leichte Möglichkeiten zu geben, das intendierte Ziel der Norm zu sabotieren und die Verhängung der Sanktion zu vermeiden.

Gravierend erscheint mir das Problem, wie eine Partei den Verlust ihres spezifischen Status wieder rückgängig machen kann. Aus Gründen der Parteigründungsfreiheit muss dies möglich sein. Beim Verlust des Parteistatus wegen Nichtteilnahme an Wahlen ist dies einfach: Durch Teilnahme an einer Parlamentswahl. Die Begründung zum Gesetzentwurf (DRS 18/6879, S. 10) führt aus, eine Partei könne „sich vielmehr unmittelbar nach dem Verlust der Rechtsstellung unter glei-

chem oder neuem Namen als Partei neu gründen...“ – wenn dem so ist, so kann der Verlust der Parteistellung durch einen schlichten Beschluss der Partei, die ja als einfacher Verein weiterbesteht, folgenlos gemacht werden. Der Verlust der Parteistellung könnte also ohne großen Aufwand rückgängig gemacht werden.

Wollte man zur Revitalisierung als Partei darauf abheben, dass der jetzige zivilrechtliche Verein einen Rechenschaftsbericht abgibt, so ist festzustellen, dass eine Vereinigung, die keine Partei ist, keinen ordnungsgemäßen Rechenschaftsbericht einer *Partei* abgeben kann, sie kennt keine Parteimitglieder, keine Parteispenden, unterliegt keiner Testierpflicht etc. Die Frage nach der – gebotenen – Möglichkeit der Wiedererlangung des Parteistatus verlangt noch Aufmerksamkeit.

Nicht zuletzt ist rechtspolitisch die vorgesehene Änderung nicht ohne Probleme. Sie lässt die Funktionen kleiner politischer Parteien außer Betracht. Es gibt in Deutschland über 100 Parteien, wohlgermerkt mit Parteistatus. In diesen kommt gesteigertes politisches Engagement zum Ausdruck, sie fördern die politische Konkurrenz, auch durch das Entwickeln von Ideen, die dann von (ggfs. größeren) konkurrierenden Parteien aufgenommen werden. Nicht zuletzt können sie Unzufriedenheit mit der derzeitigen politischen Situation absorbieren und in parteipolitische Kanäle leiten. Ob man den Verlust der Parteistellung auf eine erhebliche Zahl von politischen Vereinigungen wirklich will, bedarf vertieften Nachdenkens.

Das Ausgangsmotiv, die Durchsetzung der Pflicht aus Art. 21 Abs. 1 S. 4 PartG ist, wie bereits ausgeführt, nur unter Wahrung des Verhältnismäßigkeitsprinzips durchzusetzen. Hier ist zu sehen, dass man für diese Pflicht zur Rechenschaftspflicht an einen *Wesentlichkeitsvorbehalt* denken kann. Dies ist in der

Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts durchaus angelegt. So hat das Bundesverfassungsgericht darauf hingewiesen, dass, um dem Zweck des Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG Genüge zu tun, es genüge, dass nur solche Zuwendungen verzeichnet werden müssen, „vermittels derer ihrem Umfang nach politischer Einfluss ausgeübt werden kann“¹. Bei der Bestimmung dieser Grenze komme dem Gesetzgeber ein Einschätzungsspielraum zu. Weiter hat das Gericht ausgeführt, „eine Berücksichtigung der Verhältnisse kleinster politischer Gruppierungen (sei) verfassungsrechtlich nicht geboten“².

Nicht zuletzt sollte auch bedacht werden, welchen Eindruck eine solche neue Regelung beim Bürger und den kritischen Medien macht: Versuchen die herrschenden Parteien, sich Konkurrenz vom Hals zu schaffen?

**§ 18 Abs. 3 Satz 1
Nr. 1-3**

Angesichts der allgemeinen Preisentwicklung ist gegen die Erhöhung nichts einzuwenden. Auch ist das Instrument der Indexierung geeignet, die staatliche Teilfinanzierung von dieser Seite her mit der allgemeinen Preisentwicklung Schritt halten zu lassen.

Allerdings bestehen stärkste Einwände gegen § 18 Abs. 3 S. 3 (neu) insofern, als die Indexierung sich auch auf den Zuwendungsanteil erstreckt. Dies bedeutete nämlich eine doppelte Indexierung, also eine zweimalige Steigerung dieses Anteils. Bei einem allgemeinen Anstieg der Lebenshaltungskosten werden nach aller Erfahrung auch die Summen, die den Parteien zugewendet werden, steigen. Die Inflationsrate schlägt sich bereits hier nieder. Wenn auch die Summe der staatlichen Aufstockung der Zuwendungen indiziert würde, würde der Zuwendungsanteil also mit doppelter Geschwindigkeit steigen.

¹ BVerfGE 85, 264 (321; 24; 300; 356)

² BVerfGE 85, 264 (322)

Dies ist nicht zu rechtfertigen. Auch ist zu sehen, dass à la longue es damit zu einem überproportionalen Wachstums des Anteils der Zuwendungsvergütung bei der staatlichen Teilfinanzierung der Parteien käme, die damit einhergehende Verringerung des Wählerstimmenanteils ist durchaus problematisch.

Weiter ist zu fragen, ob die Parteien gegenwärtig von einer solchen Erhöhung tatsächlich etwas haben. Nach den Zahlen für 2014 wurden nämlich die den Parteien „eigentlich“ zustehenden Beträge wegen Überschreitung der absoluten Obergrenze gekürzt, so dass sich eine Anhebung der Beträge der Staatsfinanzierung derzeit nicht auswirkte. Dieses Ergebnis trat trotz der vorgenommenen Dynamisierung der absoluten Obergrenze ein.

Eine weitere Überlegung gilt der Verteilung der staatlichen Mittel auf die Bundes- und die Landesverbände der Parteien. Innerparteiliche Demokratie erfordert, dass auch die nachgeordneten Gebietsverbände lebenskräftig bleiben. Die vorgesehene Erhöhung der staatlichen Mittel lässt den nach § 19a Abs. 6 S. 1 PartG den Landesverbänden zukommenden Betrag von 0,50 € pro Wählerstimme unberührt, die Erhöhung kommt allein den Bundesverbänden zu, dies trotz der Bestimmung in § 19a Abs. 6 S. 1 2. Halbsatz, dies jedenfalls dann, wenn die Erhöhung der Beträge in § 18 tatsächlich zu einer Steigerung der staatlichen Leistungen an die Parteien führt.

§ 19a Abs. 4 Satz 2 Diese neue Regelung ist sehr zu begrüßen. Die bisher von der Bundestagsverwaltung akzeptierte Praxis, die insbesondere bei der AfD bekannt geworden ist, wird dem Sinn des erforderlichen Anteils der Parteieinnahmen nicht gerecht. Das reine Erzielen von Umsätzen, die unter Mitwirkung von Bürgern erzielt werden, ist nicht Ausdruck einer gesellschaftlichen

Verwurzelung einer Partei. Eine entdeckte Möglichkeit des Missbrauchs der bestehenden Gesetzeslage wird durch die neue Regelung beseitigt.

§ 24 Abs. 4 Nr. 5a, ebenso Abs. 5 Nr. 2f Die neue Regelung ist die Konsequenz dessen, was in § 19a Abs. 4 S. 2 geändert werden soll. Die technischen Änderungen hier sind die notwendige Voraussetzung für die dort vorgesehene Neugestaltung. Die Regelung ist auch insofern zu begrüßen, als durch den separaten Ausweis von Einnahmen aus Unternehmenstätigkeit und Beteiligungen mehr Transparenz in den Finanzen geschaffen wird. Die neue Regelung behält auch den Vorteil bei, der durch die Aufhebung des früheren Saldierungsgebotes geschaffen wurde.

§ 25 Abs. 3 Die neue Regelung verstellt einen möglichen Weg, der Publikationspflicht für größere Zuwendungen an eine Partei auszuweichen.

§ 26 Abs. 4 Satz 2 Die neue Regelung ist zu begrüßen. Tatsächlich gibt es, insbesondere in Wahlkampfzeiten, Unterstützungsleistungen durch Familienangehörige von Parteimitgliedern, für deren Erfassung kein Bedarf besteht.

Bei dieser Gelegenheit: Es ist darauf zu achten, dass Sponsoringleistungen nicht unter dieser Klausel versteckt werden. Auch ist zu bedauern, dass der Gesetzgeber sich nicht zu einer Regelung des Sponsoring verstanden hat.

§ 27 Abs. 1 Satz 3 Die neue Regelung verstopft eine Missbrauchsmöglichkeit, die durchaus bislang wahrgenommen wurde.

§ 31c II Die neue Regelung schafft letztlich unlösbare Verteilungsprobleme ab.

§ 38 Abs. 2 Satz 2 Hier ist nochmals auf den Zusammenhang mit § 2 Abs. 2 S. 2 zu verweisen. Das grundsätzliche Ziel ist zu billigen. Allerdings ist zu fragen, ob das Ermessen sich nicht nur (richtigerweise) auf die Höhe der Zwangsgelder bezieht, sondern auch auf das Ob. Es bleibt eine Wertungsinkonsistenz festzustellen zwischen der schweren Sanktion nach § 2 Abs. 2 S. 2 und der Möglichkeit, kein Zwangsgeld zu verhängen.

Im Hinblick auf kleine Parteien ist nochmals zu fragen, ob der Gewinn an Transparenz bei politisch wenig bedeutenden kleinen Parteien wirklich den Verlust an Verantwortlichkeit des Parteiensystems aufwiegt.

§ 39 Abs. 5 Die Regelungen in Satz 1 und Satz 3 stellen gebotene Übergangsregelungen dar.

Problematisch ist aber Satz 2. Hier stellt sich die Rückwirkungsproblematik! Mit einigem Wohlwollen kann man die neue Regelung klassifizieren als „unechte Rückwirkung“. Da der maßgebliche Anwendungsfall aber die AfD ist, ist zu sehen, dass dieser Partei von der Verwaltung des Deutschen Bundestages bestätigt wurde, dass ihre Praxis, Geld gegen Gold zu tauschen, der bisherigen Regelung des Gesetzes entsprach und geeignet war, den Eigenanteil zu erhöhen. Auch wenn generell Verwaltungspraxis oder Rechtsauskünfte der Verwaltung eine gesetzliche Neuregelung nicht verhindern können, so ist doch zu sehen, dass die Bundestagsverwaltung die einzige Stelle ist, welche das Parteienrecht in diesem Punkt ausführt, und dass ein individualisierter Vertrauensstatbestand für die Partei geschaffen wurde. Unter dem Gesichtspunkt des gebotenen rechtsstaatlichen Vertrauensschutzes ist zu fragen, ob der Gesetzgeber dieses – auf Nachfrage – begründete Vertrauen ins Leere lassen darf, obwohl die Partei

dieses Vertrauen durch die von ihr eingeführte Praxis auch tatsächlich in Anspruch genommen hat und ihre Handlungen darauf ausgerichtet hat.

Zum Antrag der Fraktion DIE LINKE / DRS 18/301

Die Einführung von Obergrenzen für Parteispenden und ein Verbot von Parteienspenden seitens juristischer Personen ist in vielen Staaten üblich, Deutschland bildet eher eine Ausnahme, insofern es keine solchen Grenzen kennt. Es gibt gute Gründe, zu diesem Instrument zu greifen, um die gesellschaftliche Ungleichheit, insbesondere in finanzieller Hinsicht, nicht durchschlagen zu lassen auf die demokratische Politik, die strikt egalitär verfasst ist.

Die bisherige deutsche Regelung kann meines Erachtens nur durch die Überlegung gerechtfertigt werden, dass sich Zuwendungen an die Politik letztlich nicht ausschließen lassen, auch wenn man sie illegalisiert. Es gilt hier ein hydrologisches Prinzip: Geld findet wie Wasser immer seinen Weg. Die deutsche Regelung setzt darauf, dass eine legale Möglichkeit von Parteispenden im Zweifel wahrgenommen wird, auch wenn sie mit Publikationspflichten belastet ist. Die Zurückdrängung untunlichen Einflusses des Geldes auf die Politik erhofft man sich durch die Reaktion der Öffentlichkeit und der Wähler.

Wie wirksam der eine und wie wirksam der andere Weg ist, kann nicht zuverlässig festgestellt werden. Die Entscheidung, mit welchen Mitteln der Einfluss großen Geldes auf die Politik abgewehrt werden soll, obliegt dem Gesetzgeber. Solange es nicht offensichtlich ist, dass das Fehlen von Obergrenzen die gebotene Abschirmung des demokratischen Prozesses gegenüber den gesellschaftlichen Un-

gleichheiten nicht hinreichend zu leisten vermag, ist eine Änderung verfassungsrechtlich nicht geboten, wohl aber möglich.