



## Wortprotokoll der 64. Sitzung

### Innenausschuss

Berlin, den 14. Dezember 2015, 14:00 Uhr  
 10117 Berlin, Adele-Schreiber-Krieger-Straße 1  
 Marie-Elisabeth-Lüders-Haus  
 3.101 (Anhörungsraum)

Vorsitz: Ansgar Heveling, MdB

## Öffentliche Anhörung

- a) Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD

### Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes

**BT-Drucksache 18/6879**

- b) Antrag der Abgeordneten Halina Wawzyniak, Jan Korte, Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

### Parteispenden von Unternehmen und Wirtschaftsverbänden verbieten, Parteispenden natürlicher Personen begrenzen

**BT-Drucksache 18/301**

#### Federführend:

Innenausschuss

#### Mitberatend:

Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz

#### Berichterstatter/in:

Abg. Helmut Brandt [CDU/CSU]  
 Abg. Gabriele Fograscher [SPD]  
 Abg. Frank Tempel [DIE LINKE.]  
 Abg. Britta Haßelmann [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]

#### Federführend:

Innenausschuss

#### Mitberatend:

Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz

#### Berichterstatter/in:

Abg. Helmut Brandt [CDU/CSU]  
 Abg. Gabriele Fograscher [SPD]  
 Abg. Britta Haßelmann [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]  
 Abg. Frank Tempel [DIE LINKE.]



## Inhaltsverzeichnis

	<u>Seite</u>
I. Anwesenheitslisten	3
II. Sachverständigenliste	10
III. Sprechregister der Sachverständigen und Abgeordneten	11
IV. Wortprotokoll der Öffentlichen Anhörung	12
V. Anlagen	37

### **Anlage A**

#### Stellungnahmen der Sachverständigen zur Öffentlichen Anhörung

Prof. Dr. Martin Morlok	18(4)462 A
Prof. Dr. Bernd Grzeszick	18(4)462 B
Dr. Michael Koß	18(4)462 C
Dr. Christian Deckwirth	18(4)462 D
Prof. Dr. Foroud Shirvani	18(4)462 E



Tagungsbüro



Deutscher Bundestag

**Sitzung des Innenausschusses (4. Ausschuss)**

Montag, 14. Dezember 2015, 14:00 Uhr

**Anwesenheitsliste**

gemäß § 14 Abs. 1 des Abgeordnetengesetzes

Ordentliche Mitglieder	Unterschrift	Stellvertretende Mitglieder	Unterschrift
<b>CDU/CSU</b>		<b>CDU/CSU</b>	
Baumann, Günter	_____	Albsteiger, Katrin	_____
Binninger, Clemens	_____	Berghegger Dr., Andre	_____
Bosbach, Wolfgang	_____	Brähmig, Klaus	_____
Frieser, Michael	_____	Brandt, Helmut	_____
Hellmuth, Jörg	_____	Fabritius Dr., Bernd	_____
Heveling, Ansgar	_____	Feiler, Uwe	_____
Hoffmann (Dortmund), Thorsten	_____	Giousouf, Cemile	_____
Lindholz, Andrea	_____	Gröhler, Klaus-Dieter	_____
Mayer (Altötting), Stephan	_____	Hauer, Matthias	_____
Ostermann Dr., Tim	_____	Heck Dr., Stefan	_____
Schäfer (Saalstadt), Anita	_____	Liebing, Ingbert	_____
Schuster (Weil am Rhein), Armin	_____	Luczak Dr., Jan-Marco	_____
Steinbach, Erika	_____	Monstadt, Dietrich	_____
Veith, Oswin	_____	Sensburg Dr., Patrick	_____
Warken, Nina	_____	Strobl (Heilbronn), Thomas	_____
Wendt, Marian	_____	Ullrich Dr., Volker	_____
Woltmann, Barbara	_____	Wellenreuther, Ingo	_____
Zertik, Heinrich	_____	Wittke, Oliver	_____

Stand: 8. Dezember 2015

Referat ZT 4-Zentrale Assistenzdienste, Luisenstr. 32-34, Telefon: +49 30 227-32659, Fax: +49 30 227-36339



Tagungsbüro

Seite 2

**Sitzung des Innenausschusses (4. Ausschuss)**

Montag, 14. Dezember 2015, 14:00 Uhr

**Anwesenheitsliste**

gemäß § 14 Abs. 1 des Abgeordnetengesetzes

Ordentliche Mitglieder	Unterschrift	Stellvertretende Mitglieder	Unterschrift
<b>SPD</b>		<b>SPD</b>	
Castellucci Dr., Lars		Fechner Dr., Johannes	
Fograscher, Gabriele		Gerster, Martin	
Grötsch, Uli		Heidenblut, Dirk	
Gunkel, Wolfgang		Högl Dr., Eva	
Hartmann, Sebastian		Juratovic, Josip	
Lischka, Burkhard		Kolbe, Daniela	
Mittag, Susanne		Lühmann, Kirsten	
Özdemir (Duisburg), Mahmut		Poschmann, Sabine	
Reichenbach, Gerold		Rix, Sönke	
Schmidt (Berlin), Matthias		Spinrath, Norbert	
Veit, Rüdiger		Yüksel, Gülistan	
<b>DIE LINKE.</b>		<b>DIE LINKE.</b>	
Jelpke, Ulla		Dagdelen, Sevim	
Korte, Jan		Hahn Dr., Andre	
Renner, Martina		Karawanskij, Susanna	
Tempel, Frank		Pau, Petra	
<b>BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN</b>		<b>BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN</b>	
Amtsberg, Luise		Haßelmann, Britta	
Beck (Köln), Volker		Künast, Renate	
Lazar, Monika		Mutlu, Özcan	
Mihalic, Irene			
Notz Dr., Konstantin von			

Stand: 8. Dezember 2015

Referat ZT 4-Zentrale Assistenzdienste, Luisenstr. 32-34, Telefon: +49 30 227-32659, Fax: +49 30 227-36339



**Anwesenheitsliste für Abgeordnete mitberatender Ausschüsse**  
**Öffentliche Anhörung des Innenausschusses am Montag, 14. Dezember 2015**  
**Parteiengesetz**

Name  
(bitte in Druckschrift)

Unterschrift

Nord, Gerd  
Max Straußinger MdB

Nord  
M Straußinger



29

Tagungsbüro



Deutscher Bundestag

**Sitzung des Innenausschusses (4. Ausschuss)**

Montag, 14. Dezember 2015, 14:00 Uhr

	Fraktionsvorsitz	Vertreter
CDU/CSU	_____	_____
SPD	_____	_____
DIE LINKE.	_____	_____
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN	_____	_____

**Fraktionsmitarbeiter**

Name (Bitte in Druckschrift)	Fraktion	Unterschrift
HINZE	CDU/CSU	<i>J. Hinze</i>
Burczyk, Dirk	DIE LINKE	<i>Dirk Burczyk</i>
LECHLEITNER	SPD	<i>M. Lechleitner</i>
_____	_____	_____
_____	_____	_____
_____	_____	_____
_____	_____	_____
_____	_____	_____
_____	_____	_____
_____	_____	_____

Stand: 20. Februar 2015  
Referat ZT 4 – Zentrale Assistenzdienste, Luisenstr. 32-34, Telefon: +49 30 227-32659, Fax: +49 30 227-36339



### Fraktionsmitarbeiter

Name (bitte in Druckschrift)

Fraktion

Unterschrift

Katja Heck	B90/Grüne	K. Heck
RENKEN, Marion	CDU	Renken

Stand: 20. Februar 2015  
Referat ZT 4 – Zentrale Assistenzdienste, Luisenstr. 32-34, Telefon: +49 30 227-32659, Fax: +49 30 227-36339



Ministerium bzw. Dienststelle (bitte in Druckschrift)	Name (bitte in Druckschrift)	Unterschrift	Amts- bezeichnung
BDr	Dr. Boehl		BDr
BK	Seedorf		RD

Stand: 20. Februar 2015  
Referat ZT 4 – Zentrale Assistenzdienste, Luisenstr. 32-34, Telefon: +49 30 227-32659, Fax: +49 30 227-36339





---

## Liste der Sachverständigen

Öffentliche Anhörung am Montag, 14. Dezember 2015, 14.00 Uhr

---

**Dr. Christina Deckwirth**

LobbyControl – Initiative für Transparenz und Demokratie e.V., Köln

**Prof. Dr. Bernd Grzeszick**

Universität Heidelberg

Institut für Staatsrecht, Verfassungslehre und Rechtsphilosophie

**Dr. Michael Koß**

Ludwig-Maximilians-Universität München

Geschwister-Scholl-Institut für Politikwissenschaft

**Prof. Dr. Martin Morlok**

Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf

Direktor des Instituts für Deutsches und Internationales Parteienrecht und Parteienforschung

**Prof. Dr. Foroud Shirvani**

Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn

Rechts- und Staatswissenschaftliche Fakultät



## Sprechregister der Sachverständigen und Abgeordneten

<u>Sachverständige</u>	<u>Seite</u>
Dr. Christina Deckwirth	12, 25, 32
Prof. Dr. Bernd Grzeszick	14, 23, 30, 32, 35
Dr. Michael Koß	16, 23, 29, 34
Prof. Dr. Martin Morlok	17, 22, 28, 29, 34
<u>Abgeordnete</u>	
Vors. Ansgar Heveling (CDU/CSU)	12, 14, 16, 17, 19, 22, 26, 27, 32, 34, 35
Abg. Dr. Bernd Fabritius (CDU/CSU)	27
Abg. Michael Frieser (CDU/CSU)	19, 32
BE Abg. Gabriele Fograscher (SPD)	21
Abg. Burkhard Lischka (SPD)	27
BE Abg. Halina Wawzyniak (DIE LINKE.)	20, 26, 27, 33
Abg. Volker Beck (Köln) (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)	27, 29
BE Abg. Britta Haßelmann (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)	21, 34



a) Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD

### **Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes**

#### **BT-Drucksache 18/6879**

b) Antrag der Abgeordneten Halina Wawzyniak, Jan Korte, Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

### **Parteispenden von Unternehmen und Wirtschaftsverbänden verbieten, Parteispenden natürlicher Personen begrenzen**

#### **BT-Drucksache 18/301**

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Meine lieben Kolleginnen und Kollegen, sehr geehrte Damen und Herren Sachverständige, meine sehr geehrten Damen und Herren Zuschauerinnen und Zuschauer, ich möchte gerne die 64. Sitzung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages eröffnen. Wir führen heute eine Anhörung durch zum einem zum Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD, zum „Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes“ auf der BT-Drucksache 18/6879 sowie zum Antrag der Abgeordneten der Fraktionen DIE LINKE., „Parteispenden von Unternehmen und Wirtschaftsverbänden verbieten, Parteispenden natürlicher Personen begrenzen“, BT-Drucksache 18/301. Ich danke Ihnen, sehr verehrte Damen und Herren Sachverständige, dass Sie unserer Einladung nachgekommen sind, um die Fragen der Kolleginnen und Kollegen aus dem Innenausschuss und gegebenenfalls auch der mitberatenden Ausschüsse zu beantworten. Das Ergebnis der Anhörung dient dazu, die Beratungen zu den Vorlagen vorzubereiten, die dann im Innenausschuss des Deutschen Bundestages stattfinden werden. Ich darf die Bundesregierung sehr herzlich begrüßen. Für die Bundesregierung ist Herr Ministerialdirektor von Knobloch hier anwesend. Die Sitzung wird im Parlamentsfernsehen des Deutschen Bundestages übertragen. Schriftliche Stellungnahmen waren nicht zwingend erbeten, ich danke dennoch allen Damen und Herren Sachverständigen, dass Sie schriftliche Stellungnahmen vorgelegt haben. Ganz herzlichen Dank, dass Sie trotz der Kürze der Zeit diese Stellungnahmen beigebracht haben. Sie sind an die Mitglieder des Innenausschusses und der mitberatenden

Ausschüsse verteilt worden und werden im Übrigen dem Protokoll der heutigen Sitzung beigelegt. Und ich gehe davon aus, dass Ihr Einverständnis zur öffentlichen Durchführung der Anhörung auch die Aufnahme der Stellungnahmen in eine Gesamtdrucksache umfasst. Da sehe ich keinen Widerstand, dann machen wir das so. Von der heutigen Anhörung wird überdies ein Wortprotokoll gefertigt. Dazu erfolgt eine Bandabschrift. Das Protokoll wird den Damen und Herren Sachverständigen dann zur Korrektur übersandt. Die weitere Behandlung wird im Anschreiben erläutert. Die Gesamtdrucksache besteht dann aus Protokoll und schriftlichen Stellungnahmen und wird dann auch ins Internet eingestellt. Zum zeitlichen Ablauf darf ich anmerken, dass insgesamt eine Zeit bis 16 Uhr für die Anhörung vorgesehen ist. Bei den Sachverständigen hat sich ergeben, dass Herr Prof. Dr. Shirvani, der als Sachverständiger eingeladen war, sehr kurzfristig erkrankt ist, was in diesen Tagen nicht ganz außergewöhnlich ist. Er bittet, ihn zu entschuldigen. Einleitend haben die Damen und Herren Sachverständigen die Gelegenheit, in einem Statement, das fünf Minuten nicht überschreiten sollte, und da gilt die Uhr des Vorsitzenden, zum Beratungsgegenstand Stellung zu nehmen. Danach würden wir dann mit der Befragung der Sachverständigen durch die Berichterstatterinnen und Berichterstatter sowie die weiteren Abgeordneten beginnen, wobei ich die Kolleginnen und Kollegen bereits jetzt bitten darf, die Sachverständigen ausdrücklich zu benennen, an die dann eine Frage gerichtet wird. Soweit zum Verfahren, dann könnten wir auch direkt einsteigen in alphabetischer Reihenfolge und insofern darf ich Ihnen, Frau Dr. Deckwirth, als erste für das Statement das Wort erteilen.

Sve **Dr. Christina Deckwirth** (LobbyControl – Initiative für Transparenz und Demokratie e. V., Köln): Guten Tag auch von mir nochmal. Vielen Dank für die Einladung und die Möglichkeit, unsere Position zu der geplanten Gesetzesänderung hier vortragen zu dürfen. Bevor ich zum eigentlichen Gesetzentwurf und zu unseren Handlungsempfehlungen komme, lassen Sie mich noch zwei Vorbemerkungen machen. Erstens, Parteienfinanzierung ist ein wichtiges gesellschaftliches Thema, das offenbar viele Bürgerinnen und Bürger umtreibt. Man sieht es hier, dass durchaus viele Personen anwesend sind, doch bei einem so trockenem Thema, und wir haben es auch gemerkt



an dem Appell, den wir kurz vor der Anhörung nochmal neu gestartet haben, unser Appell gegen geheime Lobbygelder an Parteien. Dort haben wir 15.000 Unterschriften gesammelt. Die Parteienfinanzierung ist ein Thema und vor allem die Frage der Transparenz, die viele Menschen interessiert. Auch für uns als LobbyControl ist das Thema Parteienfinanzierung eine Frage, mit der wir uns seit unserem zehnjährigen Bestehen intensiv auseinandersetzen. Die Ausgestaltung der Parteienfinanzierung entscheidet darüber, wie unabhängig Parteien gegenüber finanzstarken Lobbyakteuren sind. Transparenz ist für uns ein wichtiges Thema, denn Transparenz ist nötig, um mögliche Zusammenhänge zwischen Geldflüssen und politischer Einflussnahme sichtbar zu machen – also Parteienfinanzierung ein wichtiges gesellschaftliches Thema. Zweitens, bei der Weiterentwicklung der Regeln für die Parteienfinanzierung herrscht trotz Kritik von vielen Seiten seit Jahren Stillstand bei den Fragen der Transparenz oder auch bei Schranken, Obergrenzen zum Beispiel. Das ist bedauerlich und gefährlich für die Demokratie, denn immer wieder sorgen Zuwendungen an Parteien für öffentliche Empörung, die Rüttgers-Affäre vor fünf Jahren als Beispiel, die Quandt-Spenden im Wahlkampf 2013 etwa. Es gibt also viele politische Diskussionen über schärfere Transparenzpflichten und Obergrenzen, doch es fehlt der politische Wille zum Handeln. Und beim Partei-Sponsoring zeigt sich dieser politische Stillstand besonders deutlich. Nach der Rüttgers-Affäre vor fünf Jahren steht das intransparente Sponsoring in der Kritik, und dennoch müssen Parteien bis heute nicht offenlegen, welcher Sponsor ihnen welche Summen zukommen lässt. Das Parteisponsoring bleibt ein Schlupfloch für intransparente Geldflüsse an Parteien. Wir fragen uns, warum passiert hier nichts? Die SPD hat noch als Oppositionspartei den Reformunwillen der schwarz-gelben Koalition deutlich kritisiert, mehr Transparenz bei Sponsoring gefordert. Bundestagspräsident Prof. Dr. Lammert hat dieses Thema immer wieder angesprochen, andere Unionspolitiker auch, Ingo Wellenreuther zum Beispiel, Armin Schuster, GRECO hat das Thema angesprochen. Deswegen ist es für uns sehr bedauerlich, und ich muss auch sagen frustrierend, dass gerade bei diesem Thema Sponsoring offenbar immer noch kein Wille da ist, dieses Thema anzugehen, wie der vorliegende

Gesetzentwurf zeigt.

Nun zur Gesetzesänderung: Die vorgeschlagenen Änderungen im Parteiengesetz begrüßen wir. Da möchte ich nicht missverstanden werden. Die Aufnahme der Mitgliedsbeiträge unter die Veröffentlichungspflichten schafft mehr Transparenz, das ist gut. Die getrennte Saldierung in Unternehmenstätigkeiten stopft ein Schlupfloch für fragwürdige Finanzierungsmethoden, auch das ist natürlich sehr gut, dass dieses Schlupfloch geschlossen wird. Wir kritisieren allerdings scharf, dass die vorliegende Reform weitere, seit Jahren bekannte Missstände und Lücken einfach unbearbeitet lässt. Das gilt vorrangig für das Parteisponsoring, aber auch andere Aspekte, wie Obergrenzen für Parteispenden, niedrigere Veröffentlichungsschwellen oder die Verbesserung der Kontrolle. Das sind die Themen, die fehlen. Hier sehen wir die Koalition und auch Bundestagspräsident Prof. Dr. Lammert in der Pflicht, hier schnellstmöglich eine neue, eine weitere Reform auszuarbeiten. Hier wird ein Lex AfD geschaffen, ohne die eigenen Probleme zu bearbeiten. Damit ich nicht falsch verstanden werde, die AfD-Tricksereien auszuräumen ist sehr gut und richtig. Dennoch ein solcher Ansatz kann möglicherweise die bestehende Politikverdrossenheit und die Rede von der käuflichen Politik, die nicht vor der eigenen Tür aufräumt, weiter verstärken, wenn eben nur dieses Einzelproblem angegangen wird.

Damit komme ich zu unseren Handlungsempfehlungen. Der vorliegende Gesetzentwurf der Koalition greift zu kurz. Konkret empfehlen wir das Parteiengesetz in folgenden Punkten zu reformieren: Erstens, das Sponsoring: Die Offenlegung der Herkunft und der Höhe von Parteisponsoring ist im Parteiengesetz nicht geregelt. Daher haben wir dieses Schlupfloch, das geschlossen werden muss. Es ist ein Schlupfloch, mit dem sämtliche Offenlegungspflichten umgangen werden können. Wir fordern, das Parteisponsoring den gleichen Transparenzpflichten zu unterwerfen wie die Parteispenden. Das Sponsoring sollte auf 50.000 Euro pro Sponsor und Jahr begrenzt werden. Ich kann Ihnen sagen, das ist ein Thema, wo wir auf jeden Fall nicht locker lassen werden.

Mehr Transparenz ist unsere zweite Forderung: Mit den derzeitigen Regeln müssen nur etwa ein Drittel aller Spenden von juristischen Personen



offengelegt werden. Das zeigen die Rechenschaftsberichte. Wir haben es also mit zwei Dritteln intransparenter Spendengelder von Unternehmen und Verbänden zu tun. Das ist eine sehr hohe Zahl, eine hohe Summe an Spendengeldern. In den Rechenschaftsberichten sollten daher bereits alle Spenden ab 2.000 Euro mit dem Namen des Spenders angezeigt werden. Bei Parteispenden sollte außerdem offengelegt werden, an welche Untergliederungen der Partei eine Spende ging, weil gerade auf kommunaler Ebene solche Spenden auch durchaus eine hohe Bedeutung haben können. Und die Grenze von 50.000 Euro für die sofortige Offenlegung von Spenden ist zu hoch. Wir fordern eine Herabsetzung dieser Grenze auf 10.000 Euro.

Drittens, Obergrenzen: Mehr Transparenz reicht nicht, wir brauchen auch klare Grenzen für Parteispenden und auch Sponsoring. In anderen Ländern gibt es Grenzen, in Belgien und Spanien zum Beispiel, in zehn EU-Staaten gibt es Grenzen für Parteispenden. Eine Deckelung von Parteispenden wirkt einem Machtgefälle zwischen finanzstarken und finanzschwachen Interessengruppen entgegen. Wenn wir keine Deckelung haben, können Großspender einen substanziellen Einfluss nehmen auf die finanzielle Ausstattung einer Partei, was insbesondere im Wahlkampf zu Verzerrungen führen kann.

Ich komme zum letzten Punkt: Zuständigkeit und bessere Kontrolle: Die Aufsicht der Parteienfinanzierung liegt beim Bundestagspräsidenten. Dieser gehört in der Regel einer Fraktion, einer Partei an, so dass ein struktureller Interessenkonflikt naheliegt. Hier hat selbst Bundestagspräsident Prof. Dr. Lammert Reformen gefordert. Es kann nicht sein, dass jemand, der einer Partei angehört, für die Parteienfinanzierung zuständig ist. Die Kontrolle des Parteiengesetzes sollte daher auf ein unabhängiges Gremium verlagert werden, das auch umfassende Ermittlungskompetenzen braucht und die Ergebnisse von Prüfverfahren der Öffentlichkeit darlegen sollte. Das sind unsere vier Vorschläge, vier Forderungen, wie das Parteiengesetz verändert werden sollte. Wie gesagt, die aktuelle Reform reicht uns da bei Weitem nicht aus. Vielen Dank.

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Vielen Dank, Frau Dr. Deckwirth. Herr Professor Grzeszick, Sie haben als nächster das Wort.

**SV Prof. Dr. Bernd Grzeszick** (Universität Heidelberg, Institut für Staatsrecht, Verfassungslehre und Rechtsphilosophie): Vielen Dank für die Einladung zu diesem Thema, was einige Besonderheiten hat. Eines möchte ich vorab skizzieren. Einige oder viele der Regelungen, die im Parteienrecht und Parteienfinanzierungsrecht eine Rolle spielen, sind deswegen immer wieder in der Diskussion, weil nicht immer zwischen dem, was rechtlich geboten oder unzulässig ist, und dem, was rechtspolitisch wünschenswert ist, unterschieden wird. Und ich werde mich bemühen, hier die Grenze soweit es geht relativ scharf zu ziehen und die juristischen Aspekte in den Vordergrund zu stellen. Was ist neu, was ist groß neu? Groß neu ist, dass der Verlust der Eigenschaft als Partei angeordnet werden kann, wenn sechs Jahre lang kein Rechenschaftsbericht eingereicht wird und wenn auf die dementsprechenden Ordnungsgelder nicht reagiert worden ist. Das ist der zentrale Aspekt, der auch vielleicht rechtlich einer der interessantesten Aspekte ist und bei dem sich dann die Frage stellt, ob dieses so ohne weiteres zulässig ist. Im Prinzip zunächst einmal ja, denn diese derartigen Regelungen zielen darauf, Transparenz herzustellen und da eine Sanktionenlücke zu schließen, die darin besteht, dass die Parteien, die so klein sind oder so wenige Stimmen bekommen, dass sie nicht an der staatlichen Finanzierung teilnehmen, letztendlich bislang in dem Bereich ohne Sanktionen dastehen. Und da gibt es wohl einige und darauf soll eben auf diese Art und Weise reagiert werden. Die Frage ist, würde dann nicht bei diesen Parteien auch eventuell allein die Verhängung von Ordnungsgeldern reichen? Nun, wenn man sich das Verhalten anschaut, ist es eine unklare Prognose. Bislang war es so, dass bei den größeren Parteien, um die es hier geht, bereits die Drohung des Verlustes der Finanzierungszuschüsse dann zu relativ konformen Verhalten geführt hat. Ob das bei diesen Parteien der Fall sein wird, ist schwierig, lässt sich nicht vorhersagen. Anders gewendet: der Gesetzgeber ist da nicht ausgeschlossen, auch schärfere Maßnahmen bereitzuhalten, wenn er sie dann braucht. Reagieren die Parteien darauf, reichen Sie innerhalb der sechs Jahre ein. Reagieren sie auch auf die Ordnungsgelder, ist es gut, kommt es erst gar nicht zu der Maßnahme. Insoweit dient die Maßnahme einem legitimen Ziel und ist, wenn denn die Eskalation in die Illegalität bis dahin



fortgeschritten ist, auch denke ich insoweit erforderlich.

Frage: Ist diese Regel noch angemessen, sind die widerstreitenden Verfassungsgüter, Parteienfreiheit auf der einen Seite, Transparenzgebot und Chancengleichheit des Wettbewerbs der Parteien auf der anderen Seite, in ein angemessenes Verhältnis zueinander gestellt? Und das ist eine Frage, die zu Bewertungsentscheidungen führt, weil die Positionen zu vermessen, zu bewerten und abzuwägen sind. Und es ist etwas komplex, weil es in dem Bereich keine Präzedenzentscheidungen gibt, lediglich Literatur, das ist ein immer neuer Entwurf und deswegen ist das sozusagen der Versuch einer Näherung. Auf den ersten Blick scheinen die Regelungen hier vielleicht problematisch zu sein, weil sie mit der Volllösung dann gleich daherkommen, nämlich der Parteienstatus wird entzogen. Auf den zweiten Blick ist es nicht ganz so dramatisch, denn vorher geht sechs Jahre lang Verstoß gegen die Rechenschaftspflichten und sechs Jahre lang Non-Compliance, also Nichtbefolgen auch der mit Ordnungsgeld bewehrten Sanktionen, das heißt, wir haben es hier mit Parteien zu tun, die sich lange Zeit relativ hartnäckig dem geltenden Recht verweigert haben, was die Abwägung schon ein wenig insoweit vorkonteriert. Die Frage ist dann, ob der Eingriff nicht ganz so dramatisch ist, weil die Partei, sobald sie wieder einen Rechenschaftsbericht eingereicht hat, dann doch wieder legalis den Parteienstatus behält. Das geltende Recht, so wie es aussieht, schließt dies wohl nicht aus. Vielleicht wäre es schön, dies eventuell durch eine Erwägung zumindest im Rahmen der Begründung klarzustellen. Da wüsste man, wie intensiv dauerhaft der Eingriff wirkt. Auf der letzten Ebene, wenn es denn so ist, dass die Partei auf die Ordnungsgelder nicht reagiert, kann so vorgegangen werden. Zwei Argumente stehen noch im Raum, das eine ist, man könnte es versuchen, durch mildere Teilentzüge der einzelnen Privilegierungstatbestände zu machen, dass zum Beispiel steuerrechtliche Privilegierung wegfällt, dass Sendezeiten wegfallen, dass Wahlteilnahmerechte wegfallen. Und zum zweiten, ob es nicht zumindest eine Ermessensentscheidung sein soll. Zum ersten Aspekt, die Teilwegnahme: Teilwegnahmen oder Teilsanktionen im finanziellen Bereich, da bin ich etwas skeptisch. Ich glaube, das kann der Regelung nicht entgegeng gehalten werden, weil sich vorher

schon gezeigt hat, dass die Partei, die hier widerborstig ist, auch auf Ordnungsgelder nicht reagiert. Und dann nochmal mit einer finanziellen Sanktion zu kommen, scheint mir insoweit nicht zwingend notwendig zu sein. Das, finde ich, ist kein durchschlagendes Argument. Dementsprechend auch der Teilentzug, der Teilentzug der finanziell besserstellenden Rechte dürfte in dem Fall auch kein Mittel sein, was dagegensteht, weil sich gezeigt hat, dass die Partei hier eben nicht reagiert. Und wie sieht es aus mit den weiteren Rechten, die eine derartig kleine Partei haben kann, vor allem die Rechte, am Wahlkampf teilnehmen zu können und sich zur Wahl stellen zu können. Wäre das ein entsprechender Teilentzug? Und da würde man sagen, wäre es einer, aber mit Verlaub, der kommt vom Ergebnis her in der Schwere doch letztendlich dem kompletten Statusentzug gleich, wenn das, was noch verbleibt, nämlich sich zur Wahl stellen zu dürfen als Partei, wegfällt, dann haben wir in der Sache keinen Unterschied mehr. Und dann bleibt es nur noch bei der Frage, ist der Komplettentzug nach allem noch verfassungsgemäß oder schon grob übermäßig? Und dann kommt es dann auf das Bundesverfassungsgericht an, und hier ist die Prognose so, dass es wohl gut aussieht, aber man kann es nicht hundertprozentig sagen, weil das Bundesverfassungsgericht sich überlegt hat, dass Entscheidungen des Gesetzgebers, die die politische Konkurrenz beeinflussen, besonders intensiv kontrolliert werden müssen, weil es Entscheidungen in eigener Sache seien, so die Formulierung eines Kollegen, die das Gericht aufgenommen hat, weshalb es an der Stelle dazu tendiert, seine Abwägungsentscheidungen, seine subjektiven Wertungen an die Stelle der Wertung des Gesetzgebers zu stellen. Das heißt aber nicht, dass diese Regelung dann ganz groß bedenklich wäre, denn, wenn man schaut, was hier passiert, trifft die Sanktion eine Partei, die ihrerseits sich dem fairen Wettbewerb nicht stellt, die ihrerseits intransparent ist und die ihrerseits die Regelungen, die den politischen Wettbewerb herstellen sollen, nämlich zu zeigen, wo die Gelder herkommen, sich gerade sechs Jahre lang verweigert hat. Und insoweit wäre es ein stückweit selbst widersprüchlich, wenn das Bundesverfassungsgericht mit dieser Formel diese Sanktionen ohne weiteres verwerfen würde. Deswegen denke ich, sprechen gute Gründe dafür, dass diese Regelung wohl noch angemessen ist. Eine sichere Prognose möchte ich



nicht wagen, weil es in dem Bereich eben an Präzedenzen fehlt. Auf dieses Risiko muss man sich insoweit halt ein Stückweit einlassen.

Zu den weiteren Punkten mit Blick auf die Uhr, die Zeit läuft in wenigen Sekunden ab, im Weiteren habe ich versucht, das schriftlich aufzuarbeiten. Ich sehe eigentlich in allen weiteren Aspekten keine verfassungsrechtlichen Probleme, so wie es jetzt geplant ist. Es bewegt sich im Spielraum, den der Gesetzgeber hat. Es gibt ein oder zwei Aspekte, bei den Dingen, die beim Antrag auf BT-Drucksache 18/301 eine Rolle spielen. Da muss man vielleicht konzidieren, dass das Bundesverfassungsgericht davon ausgeht, dass auch die Parteienfinanzierung vorwiegend auf privaten Füßen stehen soll und soweit parteienrechts- und auch für die Geldgeber grundrechtsgetragen ist, aber auf diese Positionen kann ich dann gerne vielleicht im Rahmen der weiteren Anhörung noch eingehen. Ich bedanke mich für Ihre Aufmerksamkeit.

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Vielen Dank für Ihren Beitrag. Der nächste Sachverständige ist Herr Dr. Koß.

SV **Dr. Michael Koß** (Ludwig-Maximilians-Universität München, Geschwister-Scholl-Institut für Politikwissenschaft): Vielen Dank auch von mir. Die Vorschläge im Gesetzentwurf von CDU/CSU und SPD sind aus meiner Sicht nicht zu beanstanden. Ich will die hier auch gar nicht im Einzelnen diskutieren, verweise dafür auf meine schriftliche Stellungnahme. In der Gesamtschau entsteht aus meiner Perspektive aber der Eindruck dessen, was Friedhelm Boyken in seiner Monographie zur Parteienfinanzierung in Deutschland mal den Haarwassereffekt genannt hat, hilft nicht, schadet nicht, riecht aber gut. Der Grund, warum die Vorschläge nicht wirklich helfen, ist in meinen Augen der, dass zwar ein Geben und Nehmen vorgeschlagen wird seitens der Koalitionsfraktionen, aber das Geben nahezu vollständig an Dritte ausgelagert werden soll, nämlich an nicht im Bundestag vertretene Parteien. Bei diesen Dritten handelt es sich konkret um sehr kleine Parteien, die eben keine Teilhabe an der staatlichen Teilfinanzierung haben, oder Parteien mit substantiellen Einnahmen ohne Gewinn, also auf Deutsch, die AfD. Von den sechs vorgeschlagenen Änderungen des Entwurfs hat nur eine potentiell überhaupt nachteilige Folgen für die im Bundestag vertretenen Parteien, das ist die Ausweitung der

Publizitätspflicht auf Mitgliedsbeiträge. Und diese negativen Folgen treten eigentlich auch nur in dem sehr unwahrscheinlichen Fall auf, dass Mitglieder, die zuvor einen außerordentlich hohen Beitrag gezahlt haben, fortan auf die Zuwendung verzichten, weil sie eben die Publizitätspflicht, die neu einzuführende Publizitätspflicht scheuen. Da reden wir wahrscheinlich von Einnahmen der Parteien im unteren Promillebereich, die davon betroffen sind. Und alle anderen vorgeschlagenen Änderungen betreffen entweder die im Bundestag vertretenen Parteien nicht, haben keine negativen Auswirkungen oder eben sogar positive Auswirkungen, wie die Erhöhung der Beiträge aus der staatlichen Teilfinanzierung. Wenn man das vor dem Hintergrund der immer häufigeren Diagnosen einer pauschalen Krise der Demokratie, der ich hier gar nicht das Wort reden möchte, aber sie sind nichtsdestotrotz da diese Diagnosen, und zwar innerhalb der Wähler als auch der Wissenschaft. Dann sollte sich vor diesem Hintergrund eigentlich die Notwendigkeit aufdrängen, dass die Parteien im Bundestag ein Interesse daran haben, den Eindruck einer einseitigen Reform zu ihren Gunsten zu verhindern.

Dazu, das muss ich allerdings auch sagen, ist der Antrag der Fraktion DIE LINKE. nur bedingt geeignet. Zwei Gründe dafür: Ein pauschales Verbot von Unternehmensspenden, wie es da vorgesehen ist, zielt in meinen Augen nicht auf das Kernproblem der Parteienfinanzierung, das ist nämlich die Höhe der Zuwendung, sondern eben auf ein Nebenproblem ihrer Herkunft. Meines Erachtens nach ist es nicht die Herkunft, sondern die Höhe einer Spende, die ihre Legitimität untergräbt. Beim Verbot des Sponsorings kann man sagen, dass es in der Tat eine Gegenleistung voraussetzt, anders als eine Spende. Das macht aber noch deswegen lange nicht deren Verbot oder Untersagung notwendig, einfach weil Sponsoring per se auch immer erstmal öffentlich ist. Ich komme darauf zurück, denn in meinen Augen lassen sich vor dem Hintergrund des Antrags der Linkspartei zwar weniger, ich würde sagen, invasive Reformen skizzieren, die auch die im Bundestag vertretenen Parteien zumindest zu moderaten Gegenleistungen für die Vorteile, die sich aus der avisierten Reform des Parteiengesetzes ergeben, verpflichten würden. Und das wäre einmal eine bessere Transparenz für die Einnahmen aus Sponsoring-Aktivitäten, also nicht



verbieten, aber offenlegen. Das ist allein deshalb geboten, weil man erst dann die Verhältnismäßigkeit von Leistungen des Sponsors und Gegenleistungen der Partei überhaupt beurteilen kann, denn auch in dem aktuellen Gesetzesrahmen ist es, wenn ich da der juristischen Literatur richtig folge, völlig unumstritten, dass der sogenannte überschießende Teil von Sponsoring, also die eben nicht in einem Verhältnis zur Gegenleistung stehende Leistung, als Spende anzusehen ist und dementsprechend eben vom sponsernden Unternehmen nicht steuerlich abgesetzt werden kann. Das wäre zum Beispiel der Fall, wenn bei einem Parteitag die Standmieten weit über dem Durchschnitt dessen liegen, was bei vergleichbar großen Messen an Standmieten gezahlt wird. Das aber momentan zu überprüfen, wie sich die Verhältnismäßigkeit eigentlich ausgestaltet, ist gar nicht möglich, weil die einzelnen Posten des Sponsorings schlicht und ergreifend nicht in den Rechenschaftsberichten ausgewiesen werden. Und das sollte geschehen, und zwar analog zu Spenden, im Fall von Leistungen von mehr als 10.000 Euro mit dem Namen des Sponsors. Das wäre eine simple Analogie, die juristisch und logisch in meinen Augen, und politisch damit auch, geboten ist.

Zweiter, in meinen Augen wichtigerer Punkt, wäre die Einführung einer Obergrenze von Spenden. Die würde ich wiederum nicht, wie DIE LINKE, fordert, bei 25.000 Euro festlegen, das erschiene mir als zu einseitiger Eingriff zu Lasten von Parteien, die eben finanzstärkeren Interessen nahestehen, aber bei 50.000 Euro, da wäre es machbar, und es täte eigentlich gar nicht weh und würde, so mein Argument, das Ansehen der Politik in jedem Fall erhöhen. Ich habe einfach einmal in die Rechenschaftsberichte geschaut: im Zeitraum 2002 bis 2010 liegt der Anteil von Großspenden über 50.000 Euro bei den im Bundestag vertretenen Parteien bei 0,8 Prozent. Das gestaltet sich aus von 0,1 Prozent für die Linkspartei, sollte jetzt nicht jeden überraschen, bis zu 2,1 Prozent für die FDP, die Älteren werden sich erinnern, dazwischen liegt das lediglich. Und wenn man dann sieht, dass man die Spenden nur bei 50.000 Euro begrenzen soll, dann wären das noch nicht einmal die Verluste, die die im Bundestag vertretenen Parteien gewärtigen müssten, denn bis 50.000 Euro könnte gespendet werden. Das habe ich für die CDU einmal ausgerechnet, die sozusagen großspendenauffin-

im Bundestag vertretene Partei. Im Jahr 2013 hätte sich der Verlust, wenn man alle Spenden bei 50.000 Euro kappt, auf 1,2 Prozent der Einnahmen der Partei belaufen. Das war ein Wahljahr. Ich habe es auch einmal für das Nichtwahljahr 2012 errechnet. Da hätte es bei 0,4 Prozent gelegen. Und angesichts des Legitimitätsgewinns durch eine Begrenzung von Spenden erscheint mir so eine Reform hinnehmbar. Vielen Dank.

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Vielen Dank. Und last but not least Professor Morlok, bitte sehr.

SV **Prof. Dr. Martin Morlok** (Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf, Direktor des Instituts für Deutsches und Internationales Parteienrecht und Parteienforschung): Herr Vorsitzender, meine sehr geehrten Damen und Herren Abgeordnete, meine Damen und Herren, Juristen stehen im Rufe, dass sie auf Fragen ganz unterschiedlich antworten. Sie kennen alle das Wort „Zwei Juristen, drei Meinungen“. Ich bin sehr glücklich, dass wir dieses Vorurteil heute widerlegen können. Wenn ich das richtig sehe, sind sich nämlich die juristischen Gutachter weitgehend einig. Ich darf mich im Folgenden, was den Koalitionsentwurf anbelangt, auf drei kritische Punkte beschränken. Zum ersten den Wegfall des Parteistatus nach § 2 Abs. 2 Nr. 2. Das ist sicher ein Eingriff in die Parteienfreiheit. Als solcher bedarf er eines legitimen Grundes und er muss den Anforderungen der Verhältnismäßigkeit entsprechen. Einen legitimen Grund kann man sicher im Transparenzgebot des Grundgesetzes sehen. Verhältnismäßigkeit: zunächst einmal muss der Eingriff geeignet sein. Nun, wenn ich innerhalb von sechs Jahren irgendwann einmal oder auch mehrfach einen Rechenschaftsbericht nicht abgebe, aber dann wieder einen abgebe, so kann man sich über die ganze Zeit hinschleppen. Alle fünf Jahre mache ich einen Rechenschaftsbericht und dann wieder nicht, ich habe schon Zweifel an der Geeignetheit. Ich mache natürlich immer dann keinen Rechenschaftsbericht, wenn ich eine heikle Spende bekomme, das ist klar. Zur Erforderlichkeit, milderes Mittel, Herr Kollege Grzeszick hat das schon angesprochen, wir haben jetzt das neue Instrument des Zwangsgeldes, wie es der Gesetzentwurf vorsieht. Das hätte man vielleicht noch gesetzestechnisch besser aufeinander abstimmen können. Muss man nicht, das ist eine Ermessensvorschrift im Gesetzentwurf, muss man





nicht sagen: dem Verlust des Parteistatus muss auf alle Fälle eine solche Maßnahme vorangehen. Auch erörtert wurde, auch in der Literatur, auch vom Bundesrechnungshof schon vorgeschlagen, mit dem Entzug der Möglichkeiten zu reagieren, steuerbegünstigte Parteispenden entgegenzunehmen. Da kann man sich auch fragen, ob es nicht mildere Mittel gibt. Aber nicht zuletzt möchte ich mich auch konzentrieren auf die Frage der Proportionalität. Ist die Einbuße an Parteifreiheit wirklich das wert, was man hier gewinnt? Verfassungsrechtlich scheint es mir nicht notwendig zu sein, auf alle Fälle bei allen Parteien auf einem Rechenschaftsbericht zu bestehen. Es gilt auch hier ein Wesentlichkeitsvorbehalt. Das Bundesverfassungsgericht hat dies ausdrücklich auch gesagt. Die Transparenzvorschrift von Art. 21 Abs. 1 Satz 4 soll Einflussnahmen auf die Politik mit finanziellen Mitteln offenlegen. Aber wer keinen politischen Einfluss hat, ist nicht unbedingt einer solchen Offenlegungspflicht zu unterwerfen. Wie gesagt, das Bundesverfassungsgericht hat das selbst für kleine politische Gruppen auch dargestellt.

Nicht zuletzt noch zwei Punkte: das eine ist die Revitalisierungsfrage. Wie kann eine Partei, die den Status als solche verloren hat, wieder Partei werden? Die Gesetzesbegründung stellt wohl zu Recht klar, dass diese Vereinigung als normaler Verein weiter existiert. Dann genügt einfach eine Mitgliederversammlung und die beschließt, wir wollen Partei sein. Die Möglichkeit, dass man einen Rechenschaftsbericht abgibt und dann wieder in den Status kommt, sehe ich mit Skepsis, denn eine Nichtpartei kann keinen Parteirechenschaftsbericht abgeben, diese hat Mitglieder, aber keine Parteimitglieder. Die unterliegt nicht den Anforderungen von § 25 Abs. 2, Spendenverbote. Wie wird man wieder eine Partei? Dies scheint mir ziemlich ungelöst zu sein.

Schließlich eine nichtrechtliche Überlegung, die gilt den Funktionen kleiner Parteien. Wir haben über 100 Parteien mit Parteistatus, da fließt politische Energie rein. Wollen wir die Leute wirklich alle vor den Kopf stoßen? Da werden politische Ideen produziert, die die großen dann aufnehmen, und nicht zuletzt wird da Unzufriedenheit mit dem politischen System absorbiert. Und es macht sich einfach auch schlecht, wenn die erfolgreichen Parteien den

anderen auch noch den Parteistatus entziehen. Aus rechtlicher Sicht halte ich es keinesfalls für geboten, aus politischer Sicht heraus eher für zweifelhaft, zu diesem Instrument zu greifen.

Mein zweiter Punkt betrifft die Dynamisierung der staatlichen Zuwendungen an die Parteien. Ich habe kein Problem damit, dass der sogenannte Wählerstimmenanteil indexiert wird, aber ich habe größte Probleme damit, dass auch der sogenannte Zuwendungsanteil indexiert wird. Im Ergebnis bedeutet der Gesetzentwurf, wie er jetzt dasteht, nämlich eine doppelte Indexierung. Wenn wir Preissteigerungen haben, so ist nach aller Erfahrung die Folge, dass auch die Spendenzuwendungen, die Mitgliedsbeiträge steigen, das heißt, ich habe die Indizierung sozusagen in der Bezugsgröße. Und wenn jetzt obendrauf nochmal eine Dynamisierung des Betrages kommt, dann stellt das eine doppelte Indexierung dar. Das ist überhaupt nicht zu rechtfertigen, hat analog auch die Konsequenz, dass der Zuwendungsanteil weit überproportional steigt. Die Diskussion über das Verhältnis Zuwendungsanteil und Wählerstimmenanteil möchte ich hier nicht wiederholen, aber nur darauf hinweisen, dass der Zuwendungsanteil jedenfalls mehr Probleme aufweist als der Wählerstimmenanteil, und wenn der doppelt so schnell wächst, ist das keine gute Idee.

Schließlich noch zu § 18 Abs. 3, dynamisiert wird nur der Bundesanteil, der Anteil, den die Bundesparteien bekommen. Der Anteil der Landesverbände bleibt hier auf 50 Prozent eingefroren. Ob man auf Dauer das wirklich möchte? Wir sind ein Bundesstaat und die föderalen Strukturen haben wir auch in den Parteien, im Parteiengesetz im § 7 sogar als Rechtsgebot. Insofern sollte man nicht langfristig die Landesverbände aushungern und die Bundesverbände stärker machen.

Die Antwort auf die AfD-Praxis, nennen wir es beim Namen, also in § 19a Abs. 4 Satz 2, die ist richtig, stellt allerdings die Frage der Abgrenzung in § 24 Abs. 4 Nr. 5 zu Nr. 7. Darauf können wir vielleicht nachher in der Diskussion noch eingehen.

Mein dritter Punkt, wo ich Probleme habe, das sind die Übergangsregelungen. Wir haben drei Sätze zu Übergangsregelungen. In den beiden Fällen, wo auch die Bundestagsparteien betroffen sind, haben wir Übergangsregelungen, dass es erst in der



Zukunft beginnt. Die 19a-Klausel, also die Saldierung von Einnahmen mit Ausgaben, die soll gelten für den Rechenschaftsbericht 2016. Tatsächlich betrifft es aber das Jahr 2015. Man könnte daran schon eine unechte Rückwirkung sehen, wenn man wohlwollend ist. Das ist eine unechte Rückwirkung und die verlangt eben eine Abwägung des dahinterstehenden Interesses, nämlich mit Vertrauensschutz Gesichtspunkten. Und das scheint mir hier ziemlich schwer zu wiegen, denn immerhin hat die Partei, um die es geht, die AfD, wenn ich das richtig sehe, von der Bundestagsverwaltung – die einzige Stelle im Land, die verbindlich Auskunft geben kann – zugesichert bekommen, dass ihre Praxis Geld gegen Gold dem Parteiengesetz entspreche und sie damit ihr Ziel verfolgen könne. Angesichts eines solchen individualisierten Vertrauenstatbestandes habe ich größte Probleme, ob hier die Rückwirkungsproblematik nicht zur Verfassungswidrigkeit führt, auch im Hinblick auf den Punkt, den Herr Grzeszick schon benannt hat, nämlich die scharfe Kontrolle des Verfassungsgerichts in Fragen des politischen Wettbewerbsrechts.

Zwei Worte zum Gesetzentwurf der Linken. Die Deckelung von Parteispenden, der Ausschluss von Unternehmen, ist eher internationaler Standard. Die deutsche Lösung ist eher selten. Die deutsche Lösung lässt sich damit rechtfertigen, dass Geld wie Wasser immer seinen Weg findet. Und zur Rechtfertigung unserer Praxis kann man eben anführen, lieber lassen wir solche Spenden zu und sie werden offengelegt, als dass wir sie in die Illegalität abdrängen. So lange die deutsche Praxis nicht ersichtlich keinen Erfolg hat, halte ich sie für verfassungsmäßig. Ob sie politisch wünschenswert ist, das ist eine ganz andere Frage. Sponsoring zu verbieten, nein, das ist legitime Parteitätigkeit. Man muss nicht immer nur an den BMW-Stand denken für zigtausend Euro. Wenn der Metzger Müller das Grillfest seiner Partei sponsert und die Würste spendet und dann „Metzger Müllers Würste sind die besten“ auf den Stand schreibt, das muss nicht verboten werden. So viel fürs erste.

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Vielen Dank, Herr Professor Morlok. Vielen Dank, meine sehr geehrten Damen und Herren Sachverständige, Sie haben sich cum grano salis an die Zeit gehalten, aber wir haben heute Nachmittag sicherlich Zeit genug, jetzt auch im Detail noch in Fragen

einzusteigen, so dass wir nun zur ersten Fraktionsrunde kommen. Herr Kollege Frieser hatte sich für die CDU/CSU zu Wort gemeldet. Ich bitte die Fragen möglichst direkt zu adressieren.

Abg. **Michael Frieser** (CDU/CSU): Vielen herzlichen Dank. Wir endeten Gott sei Dank noch mit Herrn Müllers Würstchen, das ist ganz wichtig, gerade, was die Veranstaltungen von Parteien anbetrifft. Mein Dank an die Sachverständigen vorweggenommen. Mit dem letzten Gedanken, Professor Morlok, bei Ihnen angefangen, wenn Sie das vielleicht nochmal in einem Satz erläutern. Eine Auskunft des Bundestagspräsidenten zum geltenden Recht, ich beziehe mich auf die Anfrage zum Thema Goldgeschäfte der AfD, kann immer nur den Zeitpunkt des geltenden Rechts begreifen. Er kann niemals sagen, wenn theoretisch aber die Parteien irgendwann mal das Gesetz ändern, dann könnte theoretisch ein Vertrauensschutz eintreten. Deshalb das Thema unechtes Rückwirkungsgebot bei der Frage, ist der Vertrauensschutz da, nur weil das Bundestagspräsidium sagt, das, was ihr da macht, ist im Augenblick tatsächlich noch im Rahmen dessen, was man akzeptieren könnte. Da bitte ich doch noch um eine Klarstellung. In Ihrer Stellungnahme liest es sich etwas dezidiierter.

Herr Professor Grzeszick, zu der Frage Privileg, Parteienprivileg und Aberkennung: Wir greifen in eines der wichtigsten Privilegien, welches das Grundgesetz tatsächlich festschreibt, ein, wenn wir jemanden vor uns haben, der sich wiederholt gezielt dieser Frage dessen, was eine Partei eben ausmacht, widersetzt. Es handelt sich nicht nur um eine einfache gesetzliche Maßgabe – wir hätten ganz gern irgendwann einmal einen Rechenschaftsbericht – sondern es handelt sich um ein Verfassungsgebot, das im Grunde direkt nach der Privilegierung der Parteien auch so formuliert ist. Und deshalb vielleicht nochmal zur Frage: Wir wollen schon eine verfassungsrechtliche – zwar nicht Zusage, dass das ein Verfassungsgericht nicht angreift, aber doch eine Aussage zu der Gerechtigkeit. Ist es denn so, dass wir sagen können, dieser Verstoß – wie beim Aberkennen bei sechs Jahren nicht teilnehmen an einer Wahl, auch bei der Frage des nicht Vorlegens – ob es denn einen Unterschied macht, ob eine Partei sich auch aus öffentlichen Mitteln finanziert oder ohnehin doch nur aus privaten Spenden. Schon der Unterschied, glauben Sie, dass diese Maßgabe, dieses



verfassungsmäÙe Gebot zur Rechenschaftslegung auch auf diese Parteien, die gegebenenfalls nur von dritter Seite, aber nicht an staatlicher Teilfinanzierung teilnehmen, anzuwenden wäre. Und dann ein Gedanke zur Frage der mildereren Mittel, die in diesem Kontext eine wesentliche Rolle spielen soll. Sie haben einige angesprochen, quasi als ein Minus in der Frage der Sanktionen. Ist es denn so, dass es zum Beispiel beim Antreten von Wahlen nicht nur ein entweder/oder gibt, sondern gegebenenfalls zu sagen, nur das Antreten mit Listen bei Wahlen könnte eine Reduktion sein, könnte eine Sanktion sein, aber zum Beispiel das Antreten in anderen Wahlmodi möglich machen, zum Beispiel Einzelkandidaturen o. ä. Gebe das einen Sinn? Ist die Frage des Privilegs, Steuerbescheinigungen ausstellen zu dürfen, ein Punkt, der ein milderes Mittel darstellt? Und letztendlich geht es nun darum, dass wir uns der Tatsache schon bewusst sind, wie schwierig diese Frage ist, jemand, der sich bei diesem so wesentlichen Punkt der Rechenschaftslegung schwierig anstellt und dem entzieht, natürlich, wenn er innerhalb dieser Frist, die gesetzt ist, wieder einen zulässigen, einen aussagekräftigen Rechenschaftsbericht vorlegt, tatsächlich sich dieser Sanktion begeben könnte. Ja, natürlich, aber ein gewisser Zeitraum muss klar sein. Und worum ging es uns bei der Frage? Ja doch um das Thema, möglichst Geldströme von dritter Seite, vielleicht zum Beispiel aus dem Ausland über längere Phasen hinweg, zu unterbinden. In der Sicht dessen die Frage, ist das Ganze tatsächlich noch als verfassungsgemäÙ zu bezeichnen und wie sinnvoll, wie möglich und wahrscheinlich wären dafür mildere Mittel geeignet? Und ein letzter Gedanke, auch an Sie, Herr Professor Grzeszick, die Frage, ich war etwas irritiert, weil so genau habe ich beim Thema GRECO-Bericht das Anmerken, dass Sponsoring Teufelszeug sei, nun wirklich nicht gelesen. Wie lesen Sie diese Maßgaben und halten Sie es jetzt in der Gesamtsicht bei der Frage Parteiengesetz auf der einen Seite, aber vor allem durch die Änderungen des Themas Sponsoring für überhaupt nicht gewährleistet, überhaupt nicht reglementiert oder gänzlich unreglementiert, denn der Eindruck ist bisher zumindest hier entstanden. Für die erste Runde soweit. Danke.

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Vielen Dank, Herr Kollege Frieser. Frau Kollegin Wawzyniak.

BE Abg. **Halina Wawzyniak** (DIE LINKE.): Gut, ich sage einmal vorab, dass jeder eine Frage abkriegt, mancher auch zwei, will aber zunächst nochmal sagen, wir haben bereits am 17. Januar 2014 einen Antrag eingebracht, der vorsah, dass politische Parteien keine Spenden juristischer Personen entgegennehmen dürfen, dass wir Sponsoring untersagen wollen und dass wir Spenden natürlicher Personen auf 25.000 Euro begrenzen wollen. Und weil es ein paar Fragen gibt, dann zu genau diesen Sachen, will ich kurz erläutern, wie wir darauf gekommen sind. Es ist nämlich aus meiner Sicht durchaus eine verfassungsrechtliche Argumentation, nämlich die, dass wir die staatliche Parteifinanzierung der Parteien so haben, dass sie auf die Verankerung in der Bevölkerung abstellt. Deswegen gibt es Cent-Beträge auf Wählerstimmen und deswegen gibt es Cent-Beträge auf Zuwendungen natürlicher Personen bis 3.300 Euro. Allerdings kriegt man die Kohle nur, wenn man im Rahmen der relativen Obergrenze auch sonstige Einnahmen in der Höhe hat, wie es an Kohle von staatlicher Seite gibt. Wenn wir jetzt aber Spenden juristischer Personen zulassen oder wenn wir Sponsoring zulassen, dann wird es unlogisch im Hinblick auf die Verankerung der Parteien in der Bevölkerung, weil Spenden juristischer Personen und Sponsoring kommen gerade nicht von der Bevölkerung, sondern kommen von juristischen Personen, wegen mir auch Inhabern von Betrieben. Vor diesem Hintergrund, und dass das Parteiengesetz auch ausdrücklich schreibt, Parteien sind Vereinigungen von Bürgerinnen und Bürgern oder Einwohnerinnen und Einwohnern, glauben wir, dass ein Einfluss auf die Finanzierung von Parteien, der sich indirekt dann doch wieder darauf speist, dass sie eben gerade nicht von Bürgerinnen und Bürgern Zuwendungen bekommen, haben wir diesen Antrag gestellt. Jetzt will ich aber einzeln die Fragen stellen, damit ich nicht zu lang werde. Die erste Frage geht an Frau Dr. Deckwirth. Immer wenn ich höre, Ermittlungskompetenzen, gehen bei mir Alarmglocken an. Insofern sagen Sie, Sie hätten gern, dass diese Behörde, diese unabhängige Behörde – den Gedanken finde ich spannend – Ermittlungskompetenzen haben soll. Jetzt würde mich schon interessieren welche und nach welcher Verfahrensordnung, weil man irgendwie festschreiben muss, was die dürfen, was die nicht dürfen, also wo würden Sie sich da anlehnen? An Herrn Professor Grzeszick habe ich zwei Fragen.



Die eine vor dem Hintergrund der kurzen verfassungsrechtlichen Ausführung, die ich eben gemacht habe, ob Sie vielleicht noch was sagen können zum Antrag der Linken. Und die zweite Frage: Ich habe aus Ihrem Vortrag entnommen, dass Sie tendenziell auch eher dafür sind, dass die Zwangsgelder bei Nichteinlegung eines Rechenschaftsberichtes nicht ins Ermessen gestellt werden, sondern dass es quasi eine Pflicht zu Zwangsgeldern gibt; Herr Professor Morlok hatte das ausgeführt in seinem Gutachten, vielleicht können Sie dazu noch etwas sagen. Herrn Dr. Koß würde ich fragen, Sie haben gesagt, Sie würden Sponsoring nicht verbieten wollen, haben zu Recht, wie ich finde, darauf hingewiesen, dass Sponsoring immer was mit Gegenleistung zu tun hat. Dann wäre jetzt aber meine Frage: am Ende müsste Sponsoring, selbst nach Ihrem Vorschlag, als Einnahmen aufgeführt werden. Und wenn ich nur ordentlich genug Stände auf dem Parteitag habe, kann ich möglicherweise meinen ganzen Parteitag damit refinanzieren, dass ich genügend Spendeneinnahmen habe, also Sponsoringeinnahmen habe. Ob Sie vor diesem Hintergrund vielleicht doch nochmal was sagen könnten, ob das Verbot vom Sponsoring nicht vielleicht doch ganz abwegig ist. Und an Herrn Professor Morlok habe ich auch zwei Fragen. Das eine ist, Sie haben zu Recht oder Sie haben angesprochen das Problem, dass nicht ganz klar ist, wenn man die Parteieigenschaft aberkennt, wie dann eine Partei, die keine Parteieigenschaft mehr hat, diesen Status wiedererlangt. Jetzt würde ich einfach fragen, haben Sie eine Idee, weil das, was Sie gesagt haben, dass man dann nach sechs Jahren dann vielleicht im siebten Jahr einen Rechenschaftsbericht abgibt, das fand ich relativ überzeugend. Und das zweite ist, wegen der unechten Rückwirkung, die Sie angesprochen haben. Wäre es nicht argumentativ durchhaltbar zu sagen, da das erst für den Rechenschaftsbericht 2016 gilt und die Abschlagszahlungen dann erst in 2017 auf diesem Rechenschaftsbericht 2016 basieren. Kann man sich nicht darauf einstellen und könnte das den von Ihnen angedeuteten unechten Rückwirkungstatbestand nicht abmildern, wenn nicht sogar ausschließen?

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Vielen Dank, Frau Kollegin Wawzyniak. Dann Frau Kollegin Fograscher.

BE Abg. **Gabriele Fograscher** (SPD): Vielen Dank. Ich hätte an Herrn Professor Morlok nochmal die Frage: § 18, die staatliche Teilfinanzierung, also die Zuwendung nach Wählerstimmen, und warum es gerechtfertigt ist, die Zuwendung an Spenden nicht zu indexieren und deshalb wieder rauszunehmen aus der Regelung, so wie sie jetzt drinsteht. Und vielleicht auch nochmal das zu begründen, was Frau Wawzyniak jetzt gerade gefragt hat, ob es nicht eine unterschiedliche Gewichtung dadurch gibt. Und dann haben Sie angesprochen § 19a, also AfD, die Wiedereinführung der Saldierung und die Auswirkungen auf den § 24. Sie hatten angedeutet, da würden Sie gerne nochmal mehr erläutern dazu und dazu will ich Ihnen jetzt einfach Gelegenheit geben. Danke.

BE Abg. **Britta Habelmann** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Vielen Dank den Sachverständigen. Ich habe drei Fragen. Zum einen nochmal, Frau Dr. Deckwirth an Sie, grundsätzlich ist aus unserer Sicht klar, dass Parteien finanzielle Mittel brauchen, die ihnen zur Verfügung gestellt werden, damit sie ihre Aufgaben wahrnehmen können. Ich sehe das auch für unsere Fraktion und Partei nicht so, dass Sponsoring verboten werden soll, sondern ich glaube, dass es wichtig ist, Sponsoring als das zu behandeln, was es ist, nämlich eine Spende im eigentlichen Sinne, wenn man sieht, wie die Praxis verläuft. Und deshalb, auch Sie haben das angesprochen in Ihrem Beitrag gerade, auch in der schriftlichen Stellungnahme, es geht eigentlich darum, Transparenz auch im Bereich Sponsoring einzuführen. Das ist unser Anknüpfungspunkt, damit ersichtlich wird, welche Unterstützung an eine Partei über Sponsoring möglich wird. Da würde ich Sie eigentlich bitten, nochmal etwas dazu zu sagen, wie Sie sich das vorstellen, wie wir dazu beitragen können, Sponsoring an der Stelle transparent zu machen. Meine zweite Frage richtet sich an Sie, Herr Professor Morlok. Sie haben gerade im Hinblick auf den § 18 Abs. 3 zwei Themen angesprochen, das eine die doppelte Indexierung. Diese Einschätzung teile ich, dass durch den jetzt eingeschlagenen und vorgeschlagenen Weg eigentlich die doppelte Indexierung vorhanden ist und dann noch die Erhöhung des Cent-Betrages. Aber Sie haben einen anderen, sehr relevanten Punkt angesprochen, wo Sie sagten, da gehe ich jetzt mal nicht näher drauf ein und führe den nicht weiter aus. Das ist nämlich das, was wir eigentlich in der 14. Legislatur-



periode, vor meiner Zeit im Deutschen Bundestag, mit der Änderung zum Parteiengesetz unter Rot-Grün verändert haben, nämlich die Frage des Zuwendungs- und Wählerstimmenanteils. Und eigentlich ist da eine Änderung vorgenommen worden aus meiner Sicht, die durch die jetzige Änderung konterkariert wird. Da würde ich Sie fragen, teilen Sie diese Auffassung, denn, wenn man sich die Begründung der Drucksache 14/7778 nochmal ansieht, dann wird insbesondere im Absatz 3 formuliert, damals, bei der letzten Änderung, dass es uns sehr darauf angekommen ist, ein ausgeglicheneres Verhältnis zwischen Zuwendungs- und Wählerstimmenanteil zu erzielen. Dazu war seinerzeit extra eine unabhängige Kommission eingesetzt worden, die sich mit diesem Thema befasst hat. Und meine Frage wäre jetzt, ist jetzt durch die vorgesehene § 18 Abs. 3 Änderung nicht eigentlich das Gegenteil erwirkt, Stichwort jetzt doppelte Indexierung? Und meine dritte und letzte Frage: Da wir diesen Grundsatz so ernst nehmen, dass Parteien finanzielle Mittel zur Verfügung stehen müssen, um ihre Aufgaben wahrzunehmen, nochmal meine Frage auch an Sie, Herr Professor Morlok im Hinblick auf § 19a, kennen Sie eigentlich irgendeinen seriösen Schatzmeister einer Partei, der sich bislang diese Art von Einnahmeerzielung durch den Handel mit Gold oder anderen Geschäften zu eigen gemacht hat?

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Vielen Dank, Frau Kollegin Haßelmann. Damit wäre die erste Fragerunde der Fraktionen durch. Ich bitte die Sachverständigen jetzt darauf zu antworten. Wir gehen in der umgekehrten Reihenfolge des Alphabets vor, insofern erhalten Sie, Herr Professor Morlok als erster für die Beantwortung der Fragen das Wort. Die Fragen sind genau adressiert worden, und ich bitte auch die Sachverständigen, die an Sie gestellten Fragen zu beantworten, auch wenn die Verlockung groß sein mag, andere Fragen zu beantworten, aber es ist auf die Fragen orientiert, die an Sie gestellt worden sind. Herr Professor Morlok, bitte.

SV **Prof. Dr. Martin Morlok** (Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf, Direktor des Instituts für Deutsches und Internationales Parteienrecht und Parteienforschung): Es wurden an mich mehrfach dieselben Fragen gestellt, insofern kann ich das bündeln. Das eine betrifft die Frage der

Rückwirkung bei den Übergangsbestimmungen § 19a. Natürlich, Herr Friese, Sie haben Recht, zunächst einmal kann eine Auskunft nur dem geltenden Recht gelten und das Vertrauen auf den Fortbestand der Rechtslage wird nicht geschützt. Aber, nehmen Sie das bitte nicht übel, Frau Wawzyniak, dass es um den Rechenschaftsbericht für das Jahr 2016 geht und die Gelder 2017 fließen sollen, das ist fast juristische Rabulistik. Tatsache ist, dass die Rechtsänderung sich auf das bezieht, was im Jahre 2015 tatsächlich geschehen ist und dieses Jahr ist schon fast vorbei. Und wenn das, was ich im Jahr 2015 gemacht habe, nachträglich anders bewertet wird, dann ist das eine Rückwirkung. Mit viel gutem Willen kann man sagen, es ist unechte Rückwirkung, weil spätestens von dem Moment an, wo das Gesetzesvorhaben bekannt ist, der betroffene Bürger davon weiß, aber an einer unechten Rückwirkung führt glaube ich kein Weg vorbei. Und wenn man dann noch hinzunimmt, dass die Bundestagsverwaltung gesagt hat, ja, und sie haben ihre Praxis darauf eingerichtet, dann ist das schon ein höchst problematischer Fall. Ich habe Verständnis dafür, dass die Bundestagsverwaltung diese Auskunft gegeben hat. Als Rechtswissenschaftler kann man freier argumentieren, ich hätte schon seinerzeit gesagt, die Praxis der AfD entspricht ganz offensichtlich nicht dem Sinn der gesetzlichen Regelungen. Aber als Wissenschaftler ist man eben freier und es ist sicher richtig, dass die Bundestagsverwaltung sich hier an den Wortlaut des Gesetzes gehalten hat. Und das hat die Partei eben auch gemacht und nachträglich wird das, was sie gemacht hat, eben ins Abseits, ins Unrecht gestellt. Das war, glaube ich, der eine Block. Wiedererlangung des Parteistatus – wie? Ich weiß, ich habe keine gute Antwort darauf. Partei wird man dadurch, dass eine Vereinigung beschließt, künftig als Partei aufzutreten. Und wenn der Verein dies anstrebt, dann fasst er einfach den Beschluss, wir wollen wieder Partei sein, meinethalben beschließt er das Parteiprogramm nochmal, wählt nochmal den bisherigen Vorsitzenden zum Parteivorsitzenden und verabschiedet nochmal das Programm. Aber meine Antwort auf das Problem ist einfach: Finger weg, lassen Sie den § 2 Abs. 2 Satz 2 einfach weg. Der Gewinn ist relativ gering und das Ungemach, das man sich einhandelt, ist relativ groß, wie gesagt, das schadet unserer politischen Kultur, wenn man die kleinen Parteien



bedrängt. Lassen Sie es mich plastisch machen, wenn man irgendwelchen Geisteshüpfern den Parteistatus entzieht, ist das wirklich notwendig?

Doppelte Indexierung: In der Tat stellte die Dynamisierung des Betrages für Zuwendungen eine doppelte Indexierung dar, das muss ich nicht wiederholen. Das Problematische daran ist, dass der Zuwendungsanteil nicht dieselbe Solidität, dieselbe Legitimität hat, wie der Wählerstimmenanteil. Der Staat darf die vorgefundene Wettbewerbslage zwischen den Parteien nicht verzerren. Es ist nicht der Staat, sondern die Bürger, die die relative Stärke der Parteien bestimmen sollen und das kann man zuverlässig messen mit Wählerstimmen. Darüber hinaus hat man auch eine gute Überlegung getan, ein Bürger öffnet erst den Geldbeutel, wenn er das Gefühl hat, die Partei kümmert sich um seine Anliegen. Insofern ist eine solche Zuwendungsregelung nicht falsch, und das Verfassungsgericht hat gesagt, relative Obergrenze, die Hälfte der Einnahmen muss selbst erwirtschaftet sein. Und der § 19a verweist auf § 24 Abs. 4 Nr. 1 bis 7. Mitgliedsbeiträge sagen etwas aus über die Verwurzelung der Partei bei den Bürgern, Spenden auch, aber Einnahmen aus Unternehmenstätigkeit, Einnahmen aus Beteiligungen, Einnahmen aus sonstigem Vermögen, das sind doch eigentlich keine Indikatoren für eine Verwurzelung der Partei im Volk. Insofern ist der Zuwendungsanteil doch ein bisschen problematischer als der Wählerstimmenanteil, und wenn man den dann noch aufbläht, so dass à la longue der größer würde als der Wählerstimmenanteil, das ist überhaupt keine gute Idee.

Ob ich Kenntnis habe von einer anderen Partei? Ich kenne nur die AfD-Geschichte und von der Partei Die PARTEI, sonst weiß ich nichts Weiteres dazu. Das Problem ist eben klar, dass das Gesetz darauf abzielt, dass man tatsächlich Geldzuwendungen bekommt und nicht reine Umsatzgeschäfte macht. Und das ist eben auf diese Art und Weise gelungen und das sollte man richtigerweise untersagen und unterbinden.

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Vielen Dank, Herr Professor Morlok. Dann Herr Dr. Koß.

SV **Dr. Michael Koß** (Ludwig-Maximilians-Universität München, Geschwister-Scholl-Institut für Politikwissenschaft): Danke schön. Frau Wawzyniak, Sie haben die Frage aufgeworfen, kann

man ganze Parteitage letztlich durch Sponsoring finanzieren. Meine erste Antwort wäre: das wüsste ich auch gerne und genau deswegen die Forderung, Einnahmen aus Sponsoring als separaten Einnahmeposten in den Rechenschaftsberichten festzuhalten. Gespräche mit Schatzmeistern unabhängig vom ideologischen Spektrum ergeben für mich, dass das ein frommer Wunsch ist, das zu tun, aber wie gesagt, wissen kann ich es gar nicht, selbst wenn ich wollte, und ich würde es gerne wissen. Für mich ist genau das das Argument, dann kann ich über ein Verbot gegebenenfalls nachdenken, aber vorher möchte ich doch erstmal wissen, was überhaupt passiert. Und nach den wenigen Anhaltspunkten, die da sind, ist der Umfang des Sponsorings ohnehin sehr gering und deswegen irritiert mich auch so, warum es nicht einfach transparenter gestaltet werden kann in den Rechenschaftsberichten.

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Vielen Dank, Herr Dr. Koß. Herr Professor Grzeszick.

SV **Prof. Dr. Bernd Grzeszick** (Universität Heidelberg, Institut für Staatsrecht, Verfassungslehre und Rechtsphilosophie): Es sind einige Fragen aufgelaufen; wenn ich bei der Antwort das eine oder andere unterschlagen habe, bitte fragen Sie mich nochmal. Ich versuche da nicht zu kneifen, sondern ich habe es schlicht in der Menge dann übersehen. Gut, fange ich mal an. Der erste in der zeitlichen Reihenfolge war der Herr Frieser, der mich gefragt hatte. Ein Teil war zunächst einmal die Frage, wie sieht es denn aus mit dem Entzug des Parteienprivilegs, eben dieser Rechte, die da drinstehen und dann die Frage, wie weit greift das Transparenzgebot, Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG in Bezug auf privates Geld. Das ist relativ klar, so lange und so weit das Geld in privater Hand ist, greift es nicht. Es gibt keine Transparenzpflicht Privater. Kein Gericht Deutschlands hat das bisher judiziert, das passt nicht darunter, wird da überwiegend abgelehnt. Sobald es in der Parteikasse ist, ist es klar, unterfällt das Geld dem Transparenzgebot und hier ist relativ egal, ob es direkt nur um privates geht, um weitergegebenes, um aufgewertetes durch staatliche Zuschüsse. Parteien müssen sich offenlegen und auch, wenn sie eben nur mit privaten Geldern leben, das ist jedem klar. Die Frage, wie schaut es aus mit der Sanktion durch das Ordnungsgeld oder Entzug des Steuerprivilegs als milderes Mittel? Klar, das liegt relativ nahe,



allerdings haben wir es hier mit einer Partei dann zu tun, bei der der Entzug, oder der Wegfall des Status dogmatisch richtig ausgedrückt, ansteht, die eben sechs Jahre lang nicht eingereicht hat und bei der auch bisher zu verhängende Ordnungsgelder nicht gefruchtet haben, die also gegenüber finanziellen Sanktionen anscheinend immun ist im Ergebnis. Man kann zu Ende denken, wohl weil sie privat genug Gelder bekommt, dass sie das nicht zu fürchten braucht, aus welchen Quellen auch immer, das spielt keine Rolle, aber das müsste so ungefähr die Konstellation sein. Und wenn man sechs Jahre lang dann nicht mit finanziellen Sanktionen Erfolg gehabt hat, dann muss man eben in Ruhe über andere Mittel nachdenken. Sind die im Ergebnis dann vielleicht doch übermäßig, Herr Professor Morlok hat da weiterhin Bedenken, ich habe auch ausgeführt, ganz so einfach ist das nicht, mangels Präzedenz und der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. Und Herr Professor Morlok hat dann noch einmal nachgelegt und gesagt, es sei doch schade, wenn man hier die Kleinen verbietet, die nicht schaden, aber Anstoßfunktion haben. Gegenfrage: Wenn die kleinen Parteien Anstoßfunktion haben, möchte ich wissen, wer hinter dem Anstoß steht. Das ist doch gerade ein Grund dafür auch in dem Bereich Transparenz herzustellen, mit Verlaub. Haben Sie eine Bedeutung, dann Funktion, eine bereichernde politische, dann möchte ich das eben sehen. Und deswegen ist es schwer, da ohne auszukommen. Der reale Anwendungsbereich, ich vermute, ich hoffe, der tendiert gegen null oder ist null, aber das von vornherein zu lassen für den Gesetzgeber, wie gesagt, es gibt Gründe, das eben im Ergebnis vielleicht dann doch zu machen. Auch vor dem letzten Hinterpunkt, Herr Professor Morlok, Sie haben es ausgeführt, auch wenn man davon ausgeht, dass nicht mit dem Einreichen eines Rechenschaftsberichts automatisch die Parteieigenschaft wiederauferlebt, die Anforderungen sich dann nochmal im Vereinslokal zu treffen und nochmal abzustimmen, alles zu machen, das ist dann nicht so dramatisch. Dann hat man den Status eben insoweit tatsächlich wieder, das heißt die Intensität des Eingriffs hält sich doch dann in gewissen Grenzen, sagen wir mal. Ganz so dramatisch ist es nicht. Wie gesagt, das Bundesverfassungsgericht kontrolliert sehr intensiv, setzt eigene Wertungen. Es bleibt ein gewisses Verwerfungsrisiko bei intensiven Eingriffen dieser

Art, klar, aber zumindest legitime Gründe, verfassungsgetragene Gründe, kann man dafür doch, denke ich, vortragen und das gilt dann auch wohl für die Rückwirkung, weil man doch unterscheiden muss zwischen zwei Dingen. Erstens, Verstoß gegen Transparenzpflicht Ausweisung, zweitens Verbot der Einnahme an sich und das ist ein Unterschied. Das Verbot der Einnahme wird nicht berührt, der Status bleibt und damit auch das, was man in 2015 macht. Was man möchte, ist, darüber eine Ausweisung zu haben und das greift eben erst im Jahr 2016, was den Fokus dort wieder etwas mehr in Richtung unechte Rückwirkung verschiebt. Im Übrigen bleibt die Abgrenzung eben problematisch und auch wieder einer der Fälle, wo man nicht genau weiß, wohin dann die Roulettekugel vor dem jeweiligen Senat dann eben fallen wird, aber es gibt noch ein weiteres Argument, was dazu führen kann.

Sponsoring. Ist eine sehr interessante Frage, vor allem in Bezug auf den GRECO-Bericht, der immer wieder vorgebracht wird. Und das Interessante ist, wenn man sich den Bericht selber anschaut, seit 2011 taucht dieser Aspekt im GRECO-Bericht nicht mehr auf. Warum? Wohl, weil im Jahre 2010 in diesem Ausschuss die entsprechende Anhörung stattgefunden hat und gesagt wurde, das Problem ist geregelt. Wir haben entweder ein Erwerbsgeschäft mit Einnahme, was ausgewiesen werden muss, oder wenn es eben jenseits der Marktpreise erfolgt, eine Spende. Das heißt, wir haben hier ein bestehendes Regularium. Und da muss es auftauchen, es muss verbucht werden, das ist voll justiziabel. Die Verwaltung muss damit umgehen. Wenn Fehler sind, kann sie es markieren, wenn es nicht in Ordnung ist, dann geht das auch vor Gericht, das sind harte Kriterien, die da zugrunde liegen und dementsprechend haben wir das. Und seitdem das so klar ist, taucht es auch im GRECO-Bericht nicht mehr auf. Der Bericht des Bundespräsidenten von 2013, Bundespräsidialamt, hat das leider nicht mitaufgegriffen, aber die andere Lage GRECO-Bericht ist seitdem eine andere. Das heißt wir haben schon ein Regularium, ob man mehr haben möchte, darüber mag man rechtspolitisch streiten, aber es gibt schon eine Vorschrift, die das hat und deswegen verfassungsrechtlich zwingend mehr zu machen – auf keinen Fall. Ob es geboten ist, wie gesagt vor dem Hintergrund, da kann man drüber diskutieren, aber es ist erfasst und es ist auch voll kontrollierbar.



Deswegen sehe ich das nicht ganz so dramatisch an der Stelle. Ich hoffe, ich habe alles beantwortet, wie gesagt, wenn nicht, gerne nochmal.

Frau Wawzyniak, Sie hatten nachgefragt, wie sieht es denn aus mit den Punkten, die dem Antrag der Linken entsprechen. Generell vorweg, ich bin deswegen darauf nicht so intensiv eingegangen, weil das auch schon Gegenstand in weiten Teilen war, die in der Anhörung 2010 stattgefunden haben und das gleiche, inhaltlich dasselbe, nochmal zu sagen, mit Verlaub, das mache ich nicht so gerne. Und die Rechtslage, auch die Verfassungsrechtslage hat sich nicht geändert, das heißt, man kann relativ schlicht auf das verweisen, was damals gesagt wurde. So war das bei mir an der Stelle hier gemeint. Ein generelles Verbot von Spenden juristischer Personen bleibt eben danach problematisch, vor allem wenn man sich anschaut, wie das Bundesverfassungsgericht Parteienpartizipation und Parteienfinanzierung konstruiert. Und da ist es so, dass man sieht, dass das Bundesverfassungsgericht davon ausgeht, dass die Parteien zunächst einmal in weiten Teilen gesellschaftlich verhaftet bleiben und sich aus der gesellschaftlichen Akzeptanz tragen müssen, und das betrifft insbesondere auch ihre Finanzierung. Und deswegen gibt es ein Problem, wenn der Staatsanteil zu groß wird. Das führt zu großen Problemen, das heißt, die möchten gerade privates Geld haben, der erste Schritt, und der zweite Schritt, die Urteile sprechen nicht von Wahlvolk, sondern immer vom Bürgerstatus. Und der Bürgerstatus ist deutlich weiter als der des Wahlvolkes, der betrifft auch die in Deutschland wohnenden Ausländer, die nicht wählen dürfen, aber Spendensachen machen dürfen, aber auch die juristischen Personen, die darüber hinaus in dem Bereich den vollen Grundrechtsschutz genießen aus Art. 12 und 14, vielleicht aus Art. 2 Abs. 1. Insoweit ist das gerade die Kompensation dafür, dass diese sich nicht direkt beteiligen können an der Wahl, aber es bleibt ein Zeichen der gesellschaftlichen Verankerung, auch im verfassungsrechtlichen Sinne. Und darauf legt das Bundesverfassungsgericht Wert und es hätte ein Problem, wenn man mehr in Richtung Staatsfinanzierung geht und das gilt auch für die weiteren Aspekte der Finanzierung. Wenn der Staatsanteil steigt, entfernen wir uns von der Grundkonzeption, die das Bundesverfassungsgericht in seinen Entscheidungen der Partei und

der Parteienfinanzierung letztendlich dann zugrunde legt.

Die zweite Frage zur Verhängung von Ordnungsgeldern, eine strikte Pflicht, die sehe ich jetzt so im Gesetz nicht angelegt, mir fehlt sie aber auch nicht, aus dem Grunde, weil wenn man zu intensiveren Maßnahmen greift, aus dem allgemeinen Prinzip der Verhältnismäßigkeit, was im subsidiären Verwaltungsrecht geregelt ist, darüber hinaus verfassungsrechtlich ohnehin gilt, die Pflicht vorher resultieren kann, mildere Maßnahmen auszuprobieren. Und dazu gehört dann ein Ordnungsgeld, was wiederholt dann auch gesteigert werden kann bis zur gesetzlichen Grenze, heißt, wenn man irgendwann den Status wegfallen lassen würde oder der Wegfall greift nach sechs Jahren, dann kann es aus dem Gebot der Verhältnismäßigkeit folgen, dass man es vorher zumindest ein, zwei, drei Jahre lang mit Ordnungsgeldern probiert haben muss. Man muss es aber deswegen auch nicht ins Gesetz hineinschreiben, weil diese Pflicht dann ohnehin rückwirkend insoweit oder sich auswirkend dann eben äußert. Und deswegen habe ich mit der Formulierung, wie sie jetzt dasteht, keine Probleme, weil sie genau dies ermöglicht und deswegen sehe ich da nicht so viel Schwierigkeit. Danke.

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Vielen Dank. Dann Frau Dr. Deckwirth.

Sve **Dr. Christina Deckwirth** (Lobby Control – Initiative für Transparenz und Demokratie e. V., Köln): An mich gingen zwei Fragen. Zum einen die Frage von Frau Wawzyniak zur Aufsicht und Kontrolle und Ermittlungskompetenz. Ich muss zugeben, wir haben da nicht ein ausgearbeitetes, mehrseitiges Papier zu dem Thema. Wir kritisieren vor allem, dass die Aufsicht eben beim Bundestagspräsidenten liegt, der einer Partei angehört, was es schwierig macht für jemanden, der einer Partei angehört, gleichzeitig über die Finanzen seiner eigenen Partei mit zu entscheiden. Das ist einfach ein potentieller struktureller Interessenskonflikt. Unser Vorschlag oder unsere Überlegungen gehen in die Richtung, dass es vielleicht sinnvoll wäre, einen Beauftragten des Bundestages einzurichten, der auch über einen eigenen Stab, über ein eigenes Referat verfügt, was vielleicht auch etwas größer ist, als das derzeitige, um einfach zu gewährleisten, dass es eine vernünftige, eine wirklich





funktionierende Aufsicht gibt. Ermittlungskompetenz könnte da so etwas wie Auskunftsrechte bedeuten. Wir hatten das Problem zum Beispiel der intransparenten Geschäfte der FDP mit Gauselmann, das war so ein Thema, wo wir uns mehr Auskunft, mehr Information erwünscht hätten. Auch wenn es um den Verdacht auf Einflussspenden geht, ist es wichtig, dass dort eine vernünftige Kontrolle vorhanden ist. Wir hatten erst jüngst den Fall der Spenden an den kürzlich verstorbenen Politiker Philipp Mißfelder, wo es den Verdacht gab, dass es dort Parteispenden in Gegenleistung von Vermittlung von Kontakten gab. Das konnte nie aufgeklärt werden, der Verdacht steht im Raum, es gab Zeitungsartikel von *Stern* und *Spiegel* dazu, aber ob es tatsächlich so war, können wir nicht wissen. Und da wäre es eben wichtig, eine gute Kontrolle zu haben, weil gerade der Verdacht auf Einflussspenden doch ein sehr schwerwiegender ist. Das zu dieser Frage.

Dann zur Frage des Sponsorings von Frau Haßelmann, wie stellen wir uns da Transparenz vor? Das wichtigste ist natürlich die getrennte Aufführung in den Rechenschaftsberichten. Es ist jetzt nur ein Sammelposten, es wurde schon mehrfach erwähnt, dass wir einfach gar nicht wissen, was an Sponsoring-Geschäften da überhaupt läuft. Jetzt auf den Parteitag war es wieder zu sehen, die riesigen Messestände, wie mir berichtet wurde. Von BMW wissen wir, dass sie ihre Parteispenden oder ihre Form der Parteienfinanzierung umgestellt haben auf vermehrtes Sponsoring. Das wissen wir, weil BMW darüber Auskunft gibt, aber das wissen wir nicht etwa, weil sie dazu verpflichtet sind, dazu Auskunft zu geben. Das heißt, wir sind da auf das Wohlwollen derjenigen angewiesen, die den Parteien Gelder zukommen lassen. Wie sollte das Sponsoring transparent gestaltet werden? Unsere Vorstellung ist, dass es genauso passiert, wie bei den Parteispenden, dass Sponsoring ab 10.000 Euro sofort offengelegt werden sollte und ab 2.000 Euro in den Rechenschaftsberichten. Das sind unsere Forderungen für Parteispenden, die sollten für Sponsoring ganz genauso gelten. Wir fordern auch eine Obergrenze von 50.000 Euro, auch hier sollte das Sponsoring begrenzt sein. Es ist also wichtig, nicht nur über Transparenz zu reden, sondern auch immer wieder die Frage der Grenzen, der Schranken auf die Tagesordnung zu bringen. Zum GRECO-Bericht, es stimmt, dass GRECO nicht

gefordert hat, das Sponsoring zu verbieten oder hat auch noch nicht einmal gefordert, es transparenter zu gestalten, sondern tatsächlich das einfach neu zu regeln und das hat dann der Innenausschuss durch diese Anhörung mal so eben abgehakt. Das finde ich durchaus schwierig, weil dieses Sponsoring doch zu so viel Kritik geführt hat, dass sich das nicht einfach so abhandeln lässt, ja, das ist irgendwie geregelt, das wird unter den Einnahmen da aufgeführt. Hier scheint es sich doch um ein politisch schwerwiegenderes Problem zu handeln, was ernst genommen werden sollte und was endlich doch wirklich vernünftig geregelt werden sollte, dass hier eben mehr Transparenz geschaffen werden sollte.

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Vielen Dank, Frau Dr. Deckwirth. Dann wäre die erste Runde durch. Wir kämen zur zweiten Runde der Fraktionen. Herr Kollege Fabritius.

Abg. **Dr. Bernd Fabritius** (CDU/CSU): Vielen Dank. Ich hätte die erste Frage an Sie, Herr Professor Morlok, ich würde sie aber gerne auch noch an Herrn Professor Grzeszick weitergeben. Sie haben sich dafür ausgesprochen, die Offenlegungspflicht nicht anzuwenden, wenn das Wesentlichkeitsgebot dies nicht gebieten soll. Sehen Sie da keine Probleme, wenn es um öffentliche Mittel geht, speziell, wenn diese auch nur durch einen steuerlichen Vorteil betroffen sind? Zweite Frage und zweiter Ansatz für Sie, Herr Dr. Koß. Sie sprachen von einer Demokratiekrise. Ich tue mich ein bisschen schwer, das nachzuvollziehen und auch noch in der Verbindung zur Parteienfinanzierung. Wie haben Sie denn das gemeint? Danke.

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Vielen Dank. Frau Kollegin Wawzyniak.

BE Abg. **Halina Wawzyniak** (DIE LINKE.): Zunächst will ich klarstellen, weil ich nicht weiß, ob das vorhin richtig angekommen ist. Auf gar keinen Fall sprechen wir uns für ein Mehr an staatlicher Teilfinanzierung oder staatlicher Finanzierung aus. Nicht, dass das hier falsch rüberkommt, sondern wir sagen, bei dieser Teilfinanzierung soll es bleiben. Und meine Argumentation vorhin bezog sich nur darauf, dass wir das, was wir an staatlichen Mitteln direkt bekommen, also die Cent-Beträge, sich zum einen auf die Wählerstimmen und zum anderen aber auf



die Zuwendungen natürlicher Personen bis 3.300 Euro beziehen. Das ist das, was ich an direkter Zuwendung in Höhe von Cent-Beträgen bekomme. Mein Einwand – und da will ich jetzt nochmal auf eins meiner Lieblingsthemen, die Unternehmensspenden, zurückkommen – ist, dass im Rahmen der relativen Obergrenze, also bei den sonstigen Einnahmen, eben auch Unternehmensspenden möglich sind. Dass das möglich ist, bestreitet keiner und mein Einwand war jetzt, dass das eine Schräglage mit sich bringt. Und jetzt hat Herr Professor Grzeszick argumentiert und gesagt, naja mit den Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichtes wird gesagt, Bürger und/oder Verankerung in der Gesellschaft und nicht nur auf den Wählenden bezogen. Das ist richtig, das will ich auch gar nicht bestreiten. Der Ansatzpunkt ist aber der: Bei dem Einpersonenunternehmen, also der berühmte Fleischer mit den Würstchen, die offensichtlich überall vorkommen, wo man über Unternehmensspenden redet, da ist es am Ende völlig wurscht, ob er als Fleischermeister spendet oder als Person. Wenn ich aber eine juristische Person habe, also ein Unternehmen, was nicht ein Einpersonenunternehmen ist, dann entscheidet am Ende die Unternehmensführung, wer auch immer, darüber, an wen gespendet wird. Diejenigen, die das aber erwirtschaftet haben, was gespendet wird, die reden überhaupt nicht mit. Und da ist für mich der Ansatzpunkt, wo ich sage, da wird es schwierig bei Unternehmensspenden. Und deswegen würde ich schon gerne nochmal vor dem Hintergrund dessen, was Sie zum Bundesverfassungsgericht gesagt haben, nachfragen wollen, ob diese Verankerung in der Gesellschaft tatsächlich heißen kann, dass Firmen in Größenordnungen spenden – wenn ich das richtig sehe, sind alle Parteien, die hier sitzen, betroffen von Unternehmensspenden, außer wir – dass es wirklich sein kann, dass die Verankerung in der Gesellschaft sich daran festmacht, dass ich, um im Rahmen der relativen Obergrenze diese Grenze auch zu erreichen, Spenden von Unternehmen entgegennehmen kann?

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): An wen haben Sie die Frage gerichtet, Frau Kollegin Wawzyniak?

Abg. **Halina Wawzyniak** (DIE LINKE.): An Herrn Professor Grzeszick.

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Gut, vielen Dank. Herr Kollege Lischka.

Abg. **Burkhard Lischka** (SPD): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Herr Professor Morlok, ich muss Sie nochmal mit der Doppelindexierung ein bisschen nerven. Was mir noch nicht ganz klar geworden ist: Sind das jetzt zunächst praktische politische Probleme, die Sie schildern, oder handfeste rechtliche Probleme? Halten Sie das, so wie es geregelt ist, für rechtmäßig oder rechtswidrig? Und wenn rechtswidrig, aus welchen Gründen? Und die gleiche Frage würde ich an Herrn Professor Grzeszick auch richten, weil Sie haben das in Ihrer schriftlichen Stellungnahme auch angedeutet, dass Sie das zumindest als problematisch ansehen. Sind das aus Ihrer Sicht handfeste rechtliche Probleme oder eher allgemeine Erwägungen?

Abg. **Volker Beck** (Köln) (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Vielen Dank. Zwei Fragen an Frau Dr. Deckwirth und Professor Morlok, einmal zum Thema des Einnahmenbegriffs im § 24 Abs. 4 des geltenden Parteiengesetzes. Da wird unter Ziffer 5 – das, was jetzt auch klargestellt werden soll durch den Gesetzentwurf – gesagt: Einnahmen aus Unternehmenstätigkeit und Beteiligungen. Der Begriff Einnahmen taucht hier noch mehrmals auf, Einnahmen aus sonstigem Vermögen und sonstige Einnahmen. Ist es denn überhaupt rechtlich klar, dass man unter Einnahmen aus Unternehmenstätigkeit zwingend den Umsatz des Unternehmens fasst, weil das das ist, was die AfD jetzt so macht. Die sagt nicht, es kommt gar nicht darauf an, ob ich hier einen Gewinn oder einen Verlust mache, sondern es kommt nur darauf an, dass ich Geld bekomme dafür, dass ich jemandem etwas gebe. Im Zweifelsfall wäre es sogar möglich, dass die AfD ihr Gold teilweise verschenkt, also nur 90 Prozent des Wertes von ihren Kunden verlangt, weil sie weiß, dass sie die Differenz der zehn Prozent locker ausgleicht mit dem, was sie dafür als Einnahmen über das Parteiengesetz für sich generieren kann. Und ergibt sich aus dieser Überlegung nicht offensichtlich, dass es sich um eine völlig rechtsmissbräuchliche Praxis handelt, wo ich auch erstaunt bin, dass der Präsident der AfD eine Auskunft gegeben haben soll, dass es irgendwie rechtlich in Ordnung geht. Ich halte es rechtlich für zweifelhaft; das ist klar, der Einnahmebegriff im § 24 ist etwas schillernd. Ich meine aber, dass aus dem Kontext eigentlich, wir sind hier nicht im Strafrecht, sondern im Parteiengesetz, klar hervorgeht, dass Einnahmen aus Unternehmenstätigkeit und Beteiligung eigentlich nur die



Gewinne, die erzielten Einnahmen, sein können und nicht womöglich sogar Geld, was ihnen zugeflossen ist im Rahmen eines offensichtlichen Verlustgeschäftes, welches sich dann auch noch positiv auf die staatliche Parteienfinanzierung auswirken kann. Das kann eigentlich denklogisch nicht sein. Es zeigt allenfalls ein bisschen, wie viel vom Unternehmertum bei der AfD verstanden wird, wenn sie auf die Idee kommen, auch Verlustgeschäfte könnten Einnahmen sein, mit denen man reicher wird. Das macht einem auch ansonsten natürlich Sorgen, wenn so jemand sich um politische Zustimmung bewirbt. Der zweite Punkt für mich wäre die Frage des Sponsoring. Es ist so in einem Sponsor-Geschäft: der berühmte BMW-Stand auf dem Parteitag, ich vermiete meinen Parteistand als Partei zu einem marktüblichen Preis, dann ist das ein ordentliches Sponsoring-Geschäft. Der Sponsor bekommt eine Werbeleistung, ich als Partei bekomme Einnahmen und das befindet sich im marktüblichen Rahmen. Ich mache als Partei da auch einen Gewinn, ich bekomme nicht nur das Geld dafür, dass ich den Tisch hinstelle und was ich selber als Raummiete zahle, ich biete auch eine Veranstaltung drum herum, die einen attraktiven werblichen Rahmen darstellt und damit auch einen Wert, und das will ich zum Teil über das Sponsoring refinanzieren. Das geht insoweit in Ordnung. Es kann aber sein, dass ich bei einem einzelnen Sponsor, der mir besonders gewogen ist, aber nicht mehr spenden will, das zehnfache für den gleichen Parteistand kriege, wo der Konkurrent daneben nur ein Zehntel dafür bezahlt. Und dann wäre das eine versteckte Spende im Sponsoring, die der Schatzmeister ehrlichkeitshalber deklarieren müsste. Aber wie kann der Präsident, wenn der Schatzmeister es eben nicht deklarieren mag und nicht deklariert, überhaupt erkennen bei einem nichtdeklarierten Sponsoring-Geschäft, dass sich in diesem Sponsoring-Geschäft eine Spende verbirgt, so lange wir das Sponsoring selber nicht zum Gegenstand von Veröffentlichungspflichten machen? Ich finde es völlig unsinnig, Sponsoring-Leistungen für Parteien zu verbieten, weil da eine ganze Menge Möglichkeiten an gesellschaftlichem Handeln von Parteien nicht mehr möglich ist. Und ich meine bloß, dass man sehr genau draufschauen können muss, ob es mit rechten Dingen zugeht oder eben nicht. Das wäre meines Erachtens durch Transparenz ohnehin schon zu gewährleisten, aber

das ist gegenwärtig nicht der Stand der Gesetzgebung und nach dem Willen der Großen Koalition soll sich an dieser Intransparenz auch nichts ändern. Deshalb wollte ich Sie beide fragen, wie erkennt denn der Präsident heute, vielleicht kann auch jemand anders noch einen Beitrag dazu leisten, dass in einem Sponsoring-Geschäft in Wirklichkeit sich eine Spende versteckt hat oder müssen wir darauf warten, dass irgendein Betriebsprüfer beim Unternehmen entdeckt, dass da etwas schief gelaufen ist und zur Staatsanwaltschaft geht und dann aus den staatsanwaltschaftlichen Ermittlungen der Präsident schließlich erkennt, dass er hier in die Akten schauen muss?

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Vielen Dank, Herr Kollege Beck. Dann kämen wir zur Beantwortungsrunde. Herr Professor Morlok.

SV **Prof. Dr. Martin Morlok** (Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf, Direktor des Instituts für Deutsches und Internationales Parteienrecht und Parteienforschung): Die erste Frage galt den kleinen Parteien, ob nicht eine Rechenschaftslegung geboten sei, insbesondere im Hinblick darauf, dass es auch um öffentliche Mittel gehe. Die Parteien, von denen wir reden, die bekommen keine Staatsmittel. Die öffentlichen Mittel, um die es geht, liegen im Steuerverzicht für möglicherweise eingehende Parteispenden. Also gar keine Frage, Art. 21 Abs. 1 Satz 4 sagt hier: grundsätzlich wollen wir Publizität haben und das ist auch gut so. Die Frage, die ich mir stelle, ist nur, ob man hier Bagatellgrenzen, Minimalitäten einführt, weil man auf der anderen Seite einfach politischen Goodwill in der Bevölkerung zerschlägt, wenn man solchen Parteien den Parteistatus entzieht. Ich sehe also den Nutzen für relativ gering an. An der Rechtmäßigkeit habe ich wenig Zweifel, aber die Frage ist einfach: ist das wirklich erforderlich, hundert Parteien – und von den meisten von denen hat man noch nie etwas gehört, ich habe mir nochmal die Liste angeguckt – ist das nicht schädlich für die politische Kultur, wenn man denen den Stuhl vor die Tür stellt? Das ist eigentlich meine Frage.

Dann die Doppelindexierung. Mir geht es zunächst einmal darum, dass man sich klarmacht, dass es sich um eine solche Doppelindexierung handelt. Möglicherweise, ich weiß nicht, was hinter der Gesetzesformulierung stand, dachte man einfach,



wir indexieren das und hat das Problem der Doppelindexierung nicht richtig in den Blick genommen. Die Doppelindexierung ist zunächst einmal nicht rechtswidrig, aber man muss sehen, was das auf Dauer bedeutet. Und auf Dauer ist das eben ein überproportionales Wachstum des Zuwendungsanteils und da gibt es allmählich Rechtmäßigkeitsprobleme, weil die Aussagekraft von Zuwendungen über den Rückhalt in der Bevölkerung deutlich geringer ist, als die Aussagekraft von Wählerstimmen. Und wenn der sichere Indikator quantitativ zweitrangig wird gegenüber dem ungewissen, mit anderen Problemen belasteten, von mir aus auch Unternehmensspenden dabei, dann gibt es irgendwo eine Grenze, die ich nicht quantifizieren kann, wo ich sagen würde, das ist dann rechtswidrig, weil ich eben Staatsfinanzierungen an Gegebenheiten knüpfe, die nur sehr, sehr unscharf den Rückhalt in der Bevölkerung widerspiegeln.

Herr Beck, Ihre Ausführungen zu Sinn und Zweck der Vorschrift, es geht um § 19a, sind mir sehr sympathisch, leuchten ein, ich möchte aber leider ganz technisch antworten und sagen, der Einnahmebegriff ist ein technischer. Der meint nicht Gewinn, sondern wir haben hier offensichtlich einen Vorgang der Buchführung und Einnahme wird hier eben verstanden als Einzahlung auf dem Konto oder Erwerb von Forderungen, sowie umgekehrt.

Abg. **Volker Beck** (Köln) (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Darf ich eine Nachfrage stellen, denklogisch? Wenn ich als Partei ein Unternehmen gründe, dann fließt mir als Einnahme aus der unternehmerischen Tätigkeit nur der Gewinn aus dem Unternehmen zu und ich kann mir den Umsatz des Unternehmens nicht zurechnen lassen, auch wenn ich einen Unternehmensanteil besitze, verhält es sich so. Wenn ich die unternehmerische Tätigkeit aber selber ausführe, soll etwas anderes gelten, das ist doch zumindest nicht logisch.

SV **Prof. Dr. Martin Morlok** (Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf, Direktor des Instituts für Deutsches und Internationales Parteienrecht und Parteienforschung): Die Überlegung, die Sie anstellen, trifft in der Tat zu, aber ändert nichts daran, dass der Einnahmebegriff in der Rechnungslegung einfach technisch ist, und wenn ich Einnahmen aus Unternehmenstätigkeit habe, dann erfolgt die Saldierung eben im Unternehmen und

dann haben wir auch kein Problem damit. Wie gesagt, Einnahmen sind einfach Zahlungsverbuchungen auf dem Konto und Erwerb von Forderungen, so wie Ausgaben eben Abflüsse vom Konto bzw. Eingehen von Verpflichtungen sind. Und insofern ist das relativ klar. Sponsoring war Ihre zweite Frage. In der Tat bedarf Sponsoring, so mein wirklich dringendes Plädoyer, einer gesetzlichen Regelung. Dafür gibt es mehrere Gründe. Neben den hier schon angesprochenen, möchte ich noch darauf hinweisen, Sponsoring-Ausgaben können steuerlich abgesetzt werden als Betriebsausgaben, das ist attraktiv für Unternehmen. Parteispenden können nicht steuerlich abgesetzt werden. Die Entscheidungsmacht über Betriebsausgaben liegt an anderer Stelle als über Spenden. Das läuft problemloser in Unternehmen durch, als wenn ich eine Spende machen will. Da liegt wirklich ein Problem. Eines ist klar: wenn es einen marktüblichen Preis gibt und der Sponsor zahlt mehr als den marktüblichen Preis, ist der Überschuss eine Spende. Nur wir haben das Problem, es gibt keinen richtigen Markt dafür, es ist ein sehr begrenzter Markt dafür. Und deswegen meine ich, muss man Publizität hier fordern, damit sich auch die Öffentlichkeit eine Meinung darüber bilden kann. Die Frage, ist das noch legitimes Sponsoring oder Spende, ist eben häufig nicht exakt zu beantworten. Und deswegen glaube ich, gibt es zum einen die sinnvolle Forderung nach einer gesetzlichen Regelung, die insbesondere Publizität einschließt, und zum anderen sollte man auch an Obergrenzen denken, die könnte man ruhig höher ansetzen als 50.000 Euro, wenn eine vernünftige Gegenleistung dahintersteckt, damit jetzt nicht große Summen auf diesen Weg geleitet werden. Das waren, glaube ich, die Fragen.

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Vielen Dank. Herr Dr. Koß.

SV **Dr. Michael Koß** (Ludwig-Maximilians-Universität München, Geschwister-Scholl-Institut für Politikwissenschaft): Vielen Dank. Herr Dr. Fabritius, die Frage nach der Demokratiekrise. Ich würde sagen, ohne Sie jetzt hier mit akademischen Vorträgen langweilen zu wollen, kann man nur auf drei Ebenen, wie soll man das nennen, zunehmendes Unbehagen an der Demokratie feststellen. Einmal den normativ gemeinten politik- (wissenschaftlichen) Analysen, das bekannteste



von Colin Crouch, der die Diagnose einer Postdemokratie, in Deutschland macht das Wolfgang Streeck, immerhin Direktor des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung, also nicht irgendwelche randständigen Esoteriker, die diese Diagnosen wirklich, würde ich sagen, in die Mitte der Öffentlichkeit im Sinne von publizistischen Beiträgen hereintragen. Was ich damit nicht sagen will ist, dass ich dem anhängen. Ich will nur sagen, das ist das Umfeld, in dem auch diese Reform stattfindet. Nun kann man argumentieren, nichtsdestotrotz müssen Akademiker auch irgendwelche Märkte mit ihrer Forschung bedienen und die neigen dann vielleicht auch mal zu Kassandrarufer, klar ist aber auch, seit es in den 70er Jahren so eine Debatte über Unregierbarkeit, Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus, so heißt das damals, gab, sind nicht mehr so viele, auch wissenschaftliche, Veröffentlichungen zu dem Thema einfach erschienen, so dass sich da schon diese Krisendiagnose sehe. Dann etwas näherkommend an einen empirischen Bereich, mittelbar vielleicht, in Umfragen. Wenn Sie sich die Zustimmungswerte anschauen zu zentralen Institutionen der Demokratie, ich habe hier gerade so eine Kompilation vor mir – detaillierte Daten gibt es oft erst seit den frühen 90er Jahren – da gehen die Kurven für Regierung, Parlament im Gegensatz zu anderen, nichtmajoritären, also nicht gewählten Institutionen, wie Militärpolizei, Justiz, in diesen 15, 20 Jahren in einen permanenten Sinkflug. Ausnahme sind die Parteien, die sind allerdings schon ganz unten, da ist nicht mehr viel Bewegung drin, die gehen aber auf niedrigem Niveau leicht nach oben. Da kann man immer noch sagen, wenn man Leute fragt, kriegt man auch ganz häufig die Antwort nach der man fragt: Sind Sie zufrieden mit Ihrem Abgeordneten? Es spricht vielleicht mehr dafür für jemanden, der das gefragt bekommt, „nein“ zu antworten, aus vielleicht ganz persönlichen Gründen. Aber dann gibt es eben noch unmittelbare empirische Trends und das sind einfach die Zustimmungsergebnisse in Wahlen, also wirklich in manifeste Akte der Beteiligung zu Parteien, die ich jetzt hier mal, obwohl ich den Begriff überhaupt nicht sinnvoll finde, als populistisch bezeichnen möchte. Mein Standpunkt ist da, bei Parteien, die einfach sagen „Wir sind anders als alle anderen – eine Aussage, die ich per se einfach nicht vollumfänglich zu glauben bereit bin – die sich abgrenzen, die sagen,

man müsse Dinge fundamental anders machen, zum Beispiel durch eine rassistisch konnotierte Ausgrenzung bestimmter Leute aus politischen Systemen oder so ähnliche Dinge. Deren Wahlergebnisse gehen einfach seit den 1990er Jahren stetig bergauf und das ist auch, genau wie das, was ich vorher skizziert habe, ein europäischer Trend. Nochmal ganz deutlich, ich sage überhaupt nicht, dass die Parteien an sich für dieses Phänomen verantwortlich sind, schon gar nicht die deutschen Parteien, schon gar nicht Parteien, deren Vertreter hier in diesem Raum sitzen. Was ich sage ist, dass es diese Diagnosen gibt, dass sie einfach, egal in welchen Bereich man schaut, stark zunehmen, dass es eine steigende Unzufriedenheit gibt, welche Gründe auch immer die hat, und dass diese Unzufriedenheit in meinen Augen zum Anlass genommen werden sollte, eben was ich ein Geben und Nehmen genannt habe, zu signalisieren, um eben sich nicht quasi weiter so, und in meinen Augen unnötig, angreifbar zu machen. Das ist mein Argument. Danke schön.

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Vielen Dank Herr Dr. Koß. Herr Professor Grzeszick bitte.

SV **Prof. Dr. Bernd Grzeszick** (Universität Heidelberg, Institut für Staatsrecht, Verfassungslehre und Rechtsphilosophie): Herr Dr. Fabritius, die Frage, wie sieht es denn aus, Offenlegung, Pflichten, a conto Wesentlichkeit, wie ist das mit den kleinen Parteien und muss man da operieren? Ich habe mich der Frage von einer anderen Warte genähert, nämlich der des Gesetzgebers oder der Kontrollfrage des Gerichts als Jurist, darf man so reagieren, wie Sie reagiert haben. Und da war die Antwort klar, es gibt zumindest sehr gute Gründe dafür. Das wird man nach dem Richterspruch, der vielleicht nie kommt, wissen, aber es gibt gute Gründe dafür, so zu reagieren, aus den eben dargelegten Gründen. Ob man das verfassungsrechtlich zwingend muss, das glaube ich wohl nicht. Dass man es kann, dafür gibt es gute Gründe und der Art. 21 Abs. 4, wie gesagt, stellt alles unter Transparenzanforderungen, egal wo die Gelder herkommen. Dass bei der Verwendung öffentlicher Mittel hier auch ein gesteigertes politisches Interesse bestehen kann, ist überhaupt keine Frage, das liegt relativ nahe, aber wir sind ohnehin schon im Bereich des verfassungsrechtlich geschützten Gutes, also da angekommen, wo man dann hinkommen muss, um auch schwere Eingriffe zu



rechtfertigen, und deswegen geht das so weit schon in Ordnung, dass man sich Gedanken über eine derartige Regelung macht und dann nach sechs Jahren und Ordnungsgeldern, die nicht greifen, auch vorschlägt, da kann man schon gute Argumente dafür finden.

Frau Wawzyniak, dann habe ich mich vielleicht falsch ausgedrückt. Sie beziehen sich natürlich auf die Anteile innerhalb des staatlichen Teils, das ist klar, da liegt die Verschiebung jetzt nicht zwischen staatlichem und dem privaten Teil, aber da ist es so, dass die Logik, die hinter den Teilen steckt, eine verschiedene ist. Das eine ist im staatlichen Teil angekoppelt an den Wahlerfolg, das andere sind die weiteren gesellschaftlichen, sagen wir mal, Rückkoppelungen im weiteren Sinne, um jetzt im politikwissenschaftlichen Bereich dann eben zu bleiben. Und wie sieht es denn da aus, welche Konzeption fällt da das Bundesverfassungsgericht? Ich glaube, wie gesagt, rechtlich ist es klar, wenn der Bürgerstatus der entscheidende ist, dann nicht der Status „Mitglied des Wahlvolkes“. Interessant ist auch, man findet auch Ausführungen zu den weiteren Dingen und eine Entscheidung in den Passagen, ich habe eine aufgeführt bei mir, ich kann es nochmal vorlesen, damit man sieht, wie die Idee dahinter ist. Insoweit hat das Gericht eben ausgeführt, „[...] dass das Grundgesetz es grundsätzlich der Verantwortung der Parteien überlässt, den möglicherweise sachwidrigen Einfluss finanzkräftiger Interessen von sachgerechten zu unterscheiden und einem auf sie eindringenden sachwidrigen Druck zu widerstehen.“ Und dieses dem Wähler offenzulegen, dazu bedarf es der Transparenz, dazu genügt aber auch die Transparenz, sprich der Mittelzufluss selber, auch in divergierender Höhe, auch von diesen Teilen, ist verfassungsrechtlich erst einmal legitim. Da ist von vornherein nichts Illegitimes dran. Er ist grundrechtsgeschützt, er ist nicht außen vorgenommen. Wie man damit politisch umgeht, das wird dann erstmal politisch entschieden, damit der Wähler darauf praktisch reagieren kann, dazu muss Transparenz hergestellt werden. Und diese Transparenz, die haben wir dann in diesem Bereich, ob mehr oder weniger, darüber streiten wir, aber die gibt es. Und das ist tatsächlich das Denkmodell, zunächst einmal Verortung in der Gesellschaft und auch für den staatlichen Zuschuss eine Verortung in der Gesellschaft. Verschiebt sich das, muss Transparenz hergestellt werden,

politische Verantwortlichkeit hergestellt werden. Ich glaube, man kommt erst dann verfassungsrechtlich in Probleme, wenn die Verhältnisse sich massivst verschieben, wenn also die Parteien dazu tendieren würden, dieses System zu einem Selbstbedienungsladen umzubauen und dann durch Erhöhung der Mitgliedsbeiträge und anderer Dinge noch weiter als eine doppelte, also eine sozusagen gedoppelte oder Dreifach-Indexierung anzustreben, dann kommt man in die Region, da kann man mal überlegen, wenn das massiv verschoben wird, ob das verfassungswidrig sein würde. Das ist den Regelungen aber so nicht beigegeben und man würde hier wohl von Seiten des Bundesverfassungsgericht eventuell mit einer Beobachtungspflicht des Gesetzgeber, einer möglichen Reaktionspflicht hantieren, aber sicher nicht die jetzigen Regelungen als nur annähernd verfassungsrechtlich problematisch bewerten. In dem Bereich kommt immer wieder das Diktum auch des Gerichts; diese Regelung der politischen Konkurrenz oder des Wahlrechts sind im Kontext zu verstehen unter den realen Wirkungsbedingungen und man muss sie so sehen, wie zurzeit die Gelder fließen und da ist das schon letztendlich in Ordnung.

Herr Lischka, wie sieht es aus, das ist dann auch zugleich die Antwort auf Ihre Frage, nämlich die, wie sieht es aus mit der Anteilsverschiebung der doppelten Indexierung und diesen Grenzen. Ich glaube eben, in der Sache haben wir hier tatsächlich dann kein Problem. In Bezug darauf nicht eben, weil diese Anteile gleich bleiben und die Größenordnung nicht zu groß in Systemen der Verschiebung angelegt ist. Ich glaube sogar, es wären noch Regelungen, auch verfassungsrechtlich, zulässig, die noch einen Schritt weitergehen, aber die Frage stellt sich eben nicht; umgekehrt relativ klar, es besteht keine Pflicht, derzeit diesen Anteil zurückzuschrauben. Davon ist man auch sehr weit entfernt und deswegen war meine Antwort im ersten Zugriff: man bewegt sich im Spielraum dessen, was hier verfassungsgemäß ist. Und wenn man sieht, dass das Bundesverfassungsgericht zum ersten private Rückkoppelung haben möchte, die auch durch Spenden eben erfolgen kann, und zweitens Kontrolle durch Transparenz auf der politischen Ebene vorsieht, dann glaube ich, sind die Bausteine geliefert, um auch diese Frage zu beantworten. Danke schön.



SV **Dr. Christina Deckwirth** (Lobby Control – Initiative für Transparenz und Demokratie e. V., Köln): An mich richtet sich noch die Frage nach dem Sponsoring, die jetzt schon teilweise beantwortet wurde. Da ging es darum, wie kann der Bundestagspräsident überhaupt feststellen, ob es sich bei einer Sponsoring-Zahlung noch um Sponsoring handelt oder ob es schon in eine Spende überginge, was dann eine verdeckte Parteienfinanzierung wäre. Das ist natürlich eine Frage, die muss Herr Prof. Dr. Lammert beantworten und die hat er auch tatsächlich teilweise beantwortet in seinem Bericht über die Parteienfinanzierung, der Anfang 2014 erschienen ist, das ist ein zweijährlicher Bericht. Da schreibt er, daraus möchte ich zitieren. Beim Partei-Sponsoring ließe sich, Zitat "[...] der Verdacht, dass sich in auffällig hohen Anzeigenpreisen oder Standmieten verdeckte Spendenanteile befinden, oftmals weder beweisen noch vollständig ausräumen." Es läge daher, so Prof. Dr. Lammert, im "Eigeninteresse der Parteien", für mehr Transparenz zu sorgen. Prof. Dr. Lammert fordert, das Partei-Sponsoring eigens in den Rechenschaftsberichten auszuweisen und es solle erwogen werden, die Sponsoren namentlich auszuweisen. Das ist eine klare Antwort von Herrn Prof. Dr. Lammert. Ja, ich finde, wir sollten den Bundestagspräsidenten, der dafür zuständig ist, in dieser Frage doch wirklich ernst nehmen. Wenn schon der Bundestagspräsident, ein Unionspolitiker, das fordert, ist es mir wirklich unverständlich, warum dieses Thema hier jetzt offenbar auf Widerstand gestoßen ist. Aber dieses Zitat gibt mir eben auch die Hoffnung, dass sich vielleicht da jetzt in diesem Bereich noch etwas bewegt, weil eben auch, wie ich es am Anfang schon gesagt hatte, auch Herr Wellenreuther und Herr Schuster aus Unionskreisen gefordert hatten, durchaus das Partei-Sponsoring klarer zu regeln. Das als Antwort auf Ihre Frage.

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Ganz herzlichen Dank. Dann schaue ich mal in die Runde. Wir haben zwei Fragerunden hinter uns. Herr Beck verlässt schon den Saal, insofern sehe ich, dass es keine weiteren Fragen gibt. Der Kollege Frieser hat noch eine ganz kurze Frage.

Abg. **Michael Frieser** (CDU/CSU): Ich wollte gerade sagen, jeder auf der Welt hat das verfassungsgemäße Recht zu irren, sogar, wenn er nur zum Teil

zitiert wird. Ich will nur noch einmal eine Frage stellen: Wir haben eine kleine Änderung, nur wollen wir nicht so tun, als ob wir die nicht beachtet hätten. Das Geld, das wir zurückfordern von denjenigen, die sich gegen Rechenschaftspflichten sanktionstechnisch vergehen, das soll zukünftig nicht mehr in andere Kanäle, sondern es soll entschieden werden, dass das auch dem Bundeshaushalt wieder zur Verfügung steht. Herr Professor Grzeszick, glauben Sie, dass das eine Änderung ist, die im Sinne des Gesetzgebers dann auch sinnvoll ist, oder haben wir da etwas zu befürchten, was in eine falsche Richtung deutet? Und ich will doch nochmal von Ihnen auch eine kurze Aussage zu der Frage Dispositionsfreiheit, bei der Frage Unternehmer ja oder nein, oder Privatperson, natürliche Person oder juristische Person, wo ist der Unterschied oder die verfassungsgemäße Möglichkeit, einem Unternehmer zu versagen, ihn in dieser Frage anders zu behandeln? Da bin ich noch nicht ganz dahinter gestiegen. Unsere Diskussionen selber haben da auch nicht weitergeführt, deshalb frage ich Sie an dieser Stelle.

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Ich sehe jetzt aber keine weiteren Fragen, vielleicht nach der Antwort, noch haben wir auch Zeit. Insofern gebe ich die Möglichkeit zur Beantwortung.

SV **Prof. Dr. Bernd Grzeszick** (Universität Heidelberg, Institut für Staatsrecht, Verfassungslehre und Rechtsphilosophie): Wenn ich den Gesetzentwurf richtig gelesen habe, ist wohl der entscheidende Grund zur Verlagerung der Entscheidung über die Verwendung der Mittelrückflüsse derjenige, dass man eben ein Stückweit davon wegkommen möchte, dass jemand, der selber politisch agiert hat und auch noch Politiker ist, eben da über Gelder entscheiden soll. Und das kann man im Prinzip ohne weiteres machen in den Grenzen, so dass demokratische Legitimation und Rechtsbindung gewahrt wird. Ich habe immer ein Problem damit, wenn diese ganz, mit Verlaub, unabhängigen Stellen kommen, das ist immer schön und gut, aber wir kommen dann in Probleme mit der demokratischen Legitimation, da muss man sich auch drüber im Klaren sein. Hier soll es aber die ganz normale Verwaltung eben insoweit geben und deswegen sehe ich da verfassungsrechtlich keinerlei Probleme. Umgekehrt kann ich jetzt aus der Parallelwertung



der Nichtpolitikersphäre auch nicht die Probleme der bisherigen Praxis sehen, ich kann aber verstehen, dass vielleicht der Präsident sich auch nicht dem möglichen Ruch oder Anschein aussetzen möchte, bestimmte Vereinigungen besonders zu fördern. Das Problem ist bekannt bei den Geldern der Auflagen, die die Gerichte zu verteilen haben und eine Liste von gemeinnützigen Vereinigungen da ist, und dann eben entschieden wird – da gibt es eine Parallelproblematik, das ist dann, wenn es einseitig gehandhabt wird, ein Problem. Ich glaube, hier war es nicht der Fall, aber diese Regelung schneidet das Problem von vornherein ab. Deswegen kann man das ohne weiteres so machen, denke ich. Da sehe ich kein Problem. Die Frage, wie sieht es denn aus mit den Unternehmensspenden? Das war der Bereich, der intensiv, glaube ich, in der Anhörung 2010 auch Gegenstand war und da war es ganz überwiegend so, dass gesagt wurde, dass es Ausübung der grundrechtlich zugeordneten Freiheit ist, die juristischen und natürlichen Personen gleichermaßen zukommt. Es ist relativ klar, der Art. 19, Abs. 3 GG ist hier die Bindungsnorm, die stellt das eben her und deswegen besteht die Freiheit, dies zu tun. Der Gesetzgeber kann darüber hinaus aus Gründen der Rückkoppelung eben nochmal den Wähleranteil besonders betonen. Er hat da einen großen Spielraum, das zu machen. Er kann aber auch diesen Teil fördern, das Modell, das ist das eben zitierte der beiden Entscheidungen, Transparenz herstellen und die politische Verantwortlichkeit zu ermöglichen, was die Partei mit diesen angebotenen Geldern macht. Das ist der entscheidende Faktor, auf den stellt das Gericht in diesem Maße eben ab. Und dass die Rückkoppelung funktionieren kann, hat man dann vielleicht doch an größeren Ereignissen gesehen. Wenn sie nicht immer funktioniert, liegt es vielleicht daran, dass die Erwartungshaltung der Partei, die dann gerade auf der anderen Seite steht, eben nicht so bedient wird. Interessant ist aber, das haben wir auch bei der letzten Frage gesehen, dass das hier ein Thema ist, was anscheinend innerhalb der Partei nicht nach dem klassischen einheitlichen Blockschema rechts gegen links, oben gegen unten oder wie, verhandelt wird, sondern in den Parteien selber auch verschieden gehandhabt wird und da kann man sich aber aus der Situation rausziehen und hier ist der Standpunkt klar, diese Freiheiten sind grundrechtlich geschützt, der

Private darf das. Man käme eher in ein Problem, wenn man dies verbieten oder auch durch feste Obergrenzen eingrenzen würde. Das wäre der zu rechtfertigende Eingriff in die Grundrechte, so ist die Verteilung im Grundgesetz angelegt.

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Antworten provozieren Fragen. Frau Kollegin Wawzyniak.

Abg. **Halina Wawzyniak** (DIE LINKE.): Ich will das gleich nutzen, um vorhin vielleicht ein kleines Missverständnis auszuräumen. Ich habe nochmal nachgeguckt, wir hatten als Partei im Rechenschaftsbericht 2013 Spenden juristischer Personen in Höhe von 85.000 Euro, wobei wir zwei Landesverbände hatten, die über 15.000 Euro hatten, der Rest waren immer 10.000 Euro. Wir haben jetzt aber unsere Satzung geändert. Wir haben jetzt ein grundsätzliches Verbot, Spenden juristischer Personen anzunehmen. Wenn man das anders sieht, müssen die Entscheidungen der jeweiligen Gremien her, also des Landesvorstandes bzw. des Parteivorstandes. Wir haben eine Satzungsänderung gemacht.

Ja, die Antwort hat mich jetzt nochmal gereizt und damit aber auch die anderen noch zum Zuge kommen, stelle ich Frage jetzt nochmal an Herrn Professor Grzeszick, Herrn Dr. Koß und Herrn Professor Morlok. Ja, es gibt die Freiheit natürlicher und juristischer Personen, aber Freiheit gilt nie unbeschränkt. Immer gibt es Einschränkungen von Freiheit, an jeder Stelle. Und deswegen nochmal explizit die Frage: Vor dem Hintergrund, dass Parteien Vereinigungen von Bürgerinnen und Bürgern sind, ich glaube § 2 ist es im Parteiengesetz, der sagt, Vereinigung von Bürgerinnen und Bürgern, die auf die politische Willensbildung Einfluss nehmen wollen. Ich habe es versucht, vorhin schon anzudeuten, dass die staatliche Teilfinanzierung, die keiner in Frage stellt, die ich ein sehr, sehr gutes Instrument finde und wo ich immer finde, wer das in Frage stellt, dem muss man ordentlich Kontra geben, dass diese bei den Cent-Beträgen abstellt auf natürliche Personen und auf Wählerstimmen. Und eine Verankerung in der Bevölkerung oder in der Gesellschaft, die kann ich doch nicht ernsthaft davon abhängig machen, ob ich irgendwie von Rheinmetall oder E.ON, oder was weiß ich von wem, Spenden bekomme, die dazu führen, dass ich tatsächlich bis zur relativen Obergrenze komme. Diese Freiheit muss ich doch einschränken können und dass es derzeit





verfassungsrechtlich nicht verboten ist, da sind wir uns auch einig. Die Frage, um sie konkret zu formulieren: Wäre es aus Ihrer Sicht verfassungsrechtlich verboten, Spenden juristischer Personen zu untersagen?

Abg. **Britta Haßelmann** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Nur noch eine ganz kurze Frage an Herrn Professor Morlok, Sie hatten vorhin in Ihrer Antwortrunde gesagt, dass Sie für Sponsoring eine gesetzliche Regelung für sinnvoll und notwendig hielten, insbesondere im Hinblick auf die Frage Publizität und Offenlegung. Meine Frage wäre: Hätten Sie da einen Vorschlag oder wie würden Sie den Vorschlag finden, den wir gemacht haben in § 24 Abs. 4, den Nr. 4 wie folgt zu fassen, dass wir da eben einfügen, „Einnahmen aus Sponsoring, wenn diese nicht Spenden sind“, und damit eine ähnliche Regelung, wie bzgl. Offenlegung und Transparenz, wie sie auch für Spenden gilt. Können Sie sich das vorstellen?

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Vielen Dank. Jetzt sehe ich keine weiteren Fragen mehr, deswegen schließe ich die Fragerunde und wir kommen noch zur Beantwortung. Herr Professor Morlok.

SV **Prof. Dr. Martin Morlok** (Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf, Direktor des Instituts für Deutsches und Internationales Parteienrecht und Parteienforschung): Die erste Frage, Frau Wawzyniak, wäre ein Verbot von Unternehmensspenden verfassungsmäßig? meines Erachtens eindeutig ja. Natürlich sind Unternehmensspenden grundrechtlich geschützt, aber wie Sie richtig gesagt haben, man kann eben grundrechtliche Aktivitäten auch beschränken bei hinreichendem Grund. Und die Rechtfertigung dafür liegt darin, dass Demokratie eine egalitäre Veranstaltung ist. Das gleiche Wahlrecht für alle ist der Kern und das Problem, das wir haben, ein ernstes, strukturelles Problem, ist, dass wir in einer Gesellschaft von Ungleichheit leben. Das ist erwünscht und auch nicht vermeidbar, aber was wir vermeiden müssen ist, dass die gesellschaftliche Ungleichverteilung durchschlägt auf das politische System. Und deswegen sind Regelungen zur Parteienfinanzierung nicht nur möglich, sondern sogar geboten. Wie man die im Einzelnen ausgestaltet, da gibt es natürlich Spielräume für den Gesetzgeber. Aber ich möchte nochmal auf das Ausland gucken. Wenn ich das nicht völlig falsch sehe, gibt es ganz

überwiegend entweder Verbote für Unternehmensspenden oder Obergrenzen. Natürlich kann man sagen, das deutsche Recht ist anders als das ausländische Recht, aber im Grunde genommen geht es doch um dieselben grundlegenden rechtsstaatlichen demokratischen Postulate. Und unsere Maßstabsbildung darf sich durchaus anregen lassen von dem, was in anderen Ländern geschieht. Im Moment, wie gesagt, halte ich das Fehlen von solchen Regelungen auch für verfassungskonform. Das ändert sich dann, wenn wir sehen müssen, dass es Spenden gibt, die eben nicht offengelegt werden, wenn das bisherige System nicht funktioniert. Das bisherige System funktioniert. Ich darf diese berühmt berüchtigte Hotelier-Spende an die FDP erwähnen, das hat der Partei ungeheuer geschadet. Der Mechanismus, auf den wir bisher setzen, der scheint mir noch zu funktionieren, aber das ist der Prüfstein, ob dieser Mechanismus funktioniert oder nicht funktioniert. Dafür braucht man aber eben dann auch Kenntnis dessen, was passiert. Jetzt bin ich beim Sponsoring. Der Vorschlag, den Sie gemacht haben, der leuchtet mir sehr ein, dass man einfach als eigene Einnahmekategorie Sponsoring aufführt, allerdings in der Weise, dass Leistung und Gegenleistung genannt werden, denn der Vergleich zwischen dem, was eigentlich eine Gegenleistung der Partei ist, und dem, was der Sponsor gibt, der verlangt eben, dass ich beides kenne. Das wäre das. Und wie gesagt, wegen des Fehlens von Vergleichspreisen wäre ich auch dafür, dass man eine durchaus recht hoch anzusetzende Obergrenze einführt, dass man nicht massenhaft Spendengelder auf diese Schiene schiebt, auch wie gesagt wegen der steuerlichen Seite. Danke.

SV **Dr. Michael Koß** (Ludwig-Maximilians-Universität München, Geschwister-Scholl-Institut für Politikwissenschaft): Ich kann mich da eigentlich wirklich nur Herrn Professor Morlok anschließen. Ich sehe überhaupt keinen Hinderungsgrund, Unternehmensspenden zu verbieten. Das ist schlussendlich eine politische Frage und da scheint mir auch das Problem zu liegen. Es ist nicht gewollt, aber es ist auch auf keinen Fall verboten, auch allein vor dem Hintergrund der Grundgesetzmaßgabe „Parteien legen über die Herkunft ihrer Mittel Rechenschaft ab“. Der Hintergrund dessen waren die arkanen Unternehmensspenden an die NSDAP, das hat die ganze Sache überhaupt erst auch auf die juristische



Tagesordnung gebracht. Und wenn man sich dann noch anschaut, wie die Anfangsjahre der Bundesrepublik, die staatsbürgerlichen Vereinigungen... Gründe gibt es viele. Ich habe mich in meiner Stellungnahme auch nicht gegen ein Verbot von Unternehmensspenden ausgesprochen, eher nur einfach die wichtigeren Probleme genannt und wollte auch einen Kompromissvorschlag machen und nicht hier nur meine Wunschliste aufbereiten. Ich bin da ganz bei Herrn Professor Morlok.

**SV Prof. Dr. Bernd Grzeszick** (Universität Heidelberg, Institut für Staatsrecht, Verfassungslehre und Rechtsphilosophie): Kurz gefasst, weil das Thema schon ein paarmal von verschiedenen Seiten bewendet wurde. Beide Quellen der parteilichen Einnahmen sind gleich legitim, Spenden von natürlichen wie Spenden von juristischen Personen – verfassungsrechtlich gleich legitim, grundrechtlich geschützt. Sie haben in der prinzipiellen Zugriffsweise im Verfassungsrecht eigentlich zunächst einmal keinen Unterschied. Die Frage ist, gibt es dann Gründe zu differenzieren oder zu beschränken? Da kann man diese Gründe eben Revue passieren lassen, ob man das System in die Richtung verschieben möchte. Wir kommen dann genau an die Frage, die wir an anderer Stelle heute schon beraten haben, die Frage der Verhältnismäßigkeit und die des mildereren Mittels. Da stellt sich ganz einfach die Frage, gibt es ein ziemlich ähnlich wirksames, aber milderer Mittel? Und das ist das, was das Gericht angeboten hat und was wir haben, nämlich die Frage der Transparenz und Herr Professor Morlok hat gerade selber das wohl prägnanteste Beispiel gezeigt, wie die Transparenz effektiv wirkt. Und so lange wir derartige effektive Mechanismen haben, sind strengere, striktere Mittel schlicht übermäßig und geraten damit in die Nähe der Verfassungswidrigkeit. Da haben wir wieder die Verhältnismäßigkeitsdiskussion, das ist der entscheidende Punkt. Und die Kultur wirkt eben so weit, die mag nicht immer die Hoffnung erfüllen, die gerade die politische Gegenseite daran hat; je nachdem, Sie haben jetzt das Problem eines Sie möglicherweise in Bredouille bringenden Angebotes einer Großspende der SolarWorld umgangen, indem Sie das eben anders geregelt haben, aber wenn das grosso modo wirkt, wir ein milderer Mittel haben, was funktioniert, dann ist der Griff zu den strengeren Mitteln, zu den giftigen Sachen verfassungsrechtlich erst einmal versperrt und

steht unter hohen Rechtfertigungslasten. Und die sehe ich im Moment nicht unbedingt erfüllt. Das ist im Übrigen auch der Stand in der Literatur. Es ist tatsächlich so und die Anhörung hat das ergeben, dass es wohl überwiegend bei den derzeitigen Randbedingungen als nicht verfassungsgemäß angesehen wird. Es ist in der Debatte offen, kann man überall nachlesen, aber es gibt eben gute Gründe, dass es derzeit nicht geht.

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Ganz herzlichen Dank. Dann sind vielleicht nicht alle Fragen erschöpfend beantwortet oder nicht alles erschöpfend behandelt worden, was das Parteienrecht angeht, denn dieses ist nun schon seit Beginn der Bundesrepublik ein immer sehr intensiv diskutiertes Thema. Ich darf den Damen und Herren Sachverständigen sehr herzlich für Ihre Beiträge danken und schließe die Sitzung.

Schluss der Sitzung: 16:00 Uhr



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“<sup>1</sup>. 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“<sup>2</sup>.

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.

---

<sup>1</sup> BVerfGE 85, 264 (321; 24; 300; 356)

<sup>2</sup> 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.





RUPRECHT-KARLS-UNIVERSITÄT HEIDELBERG  
INSTITUT FÜR STAATSRECHT  
VERFASSUNGSLEHRE UND RECHTSPHILOSOPHIE  
Prof. Dr. Bernd Grzeszick, LL.M.

**Deutscher Bundestag**  
Innenausschuss

Ausschussdrucksache  
18(4)462 B

**Stellungnahme**  
**zu den Gesetzesentwürfen**  
**BT-Drs. 18/6879, 18/301**

**- Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages am 14.12.2015 -**

## Gliederungsübersicht

<b>A. Sanktionen von Verstößen gegen Pflicht zur öffentlichen Rechenschaftslegung .....</b>	<b>3</b>
<b>I. Derzeitige Rechtslage: Sanktionenlücke .....</b>	<b>3</b>
<b>II. Neu: Verlust der Eigenschaft als Partei .....</b>	<b>4</b>
<b>III. Verfassungsrechtliche Bewertung .....</b>	<b>4</b>
<b>1. Art. 21 GG .....</b>	<b>4</b>
<b>2. Charakter der Anordnung des Verlustes der Parteieigenschaft .....</b>	<b>4</b>
<b>3. Verhältnismäßigkeit .....</b>	<b>8</b>
<b>a) zur Förderung legitimer Ziele geeignet .....</b>	<b>8</b>
<b>b) Erforderlichkeit .....</b>	<b>8</b>
<b>c) Angemessenheit .....</b>	<b>9</b>
<b>B. Keine Erhöhung der relativen Obergrenze durch nicht mit Ausgaben verrechnete Einnahmen aus Unternehmenstätigkeit .....</b>	<b>14</b>
<b>C. Berücksichtigung von Mitgliedsbeiträgen bei den Publizitätspflichten .....</b>	<b>16</b>
<b>D. Ausdehnung der Vereinfachungsregelung zur Nichterfassung der von Mitgliedern für Parteien üblicherweise unentgeltlich erbrachten Leistungen auf Nichtmitglieder .....</b>	<b>18</b>
<b>E. Anpassung der Beträge im Rahmen der staatlichen Teilfinanzierung der Parteien .....</b>	<b>18</b>
<b>F. Verwendung von Mittelrückflüssen und Zahlungen wegen Verstößen .....</b>	<b>19</b>
<b>G. Zu den Vorschlägen von DIE LINKE .....</b>	<b>19</b>
<b>I. Verbot von Spenden juristischer Personen .....</b>	<b>19</b>
<b>II. Spendenobergrenzen .....</b>	<b>20</b>
<b>III. Frage nach einem expliziten Ausweis von Sponsoring .....</b>	<b>21</b>

## A. Sanktionen von Verstößen gegen Pflicht zur öffentlichen Rechenschaftslegung

### I. Derzeitige Rechtslage: Sanktionenlücke

Die Pflicht der Parteien aus Artikel 21 Abs. 1 S. 4 GG, über die Herkunft und Verwendung ihrer Mittel sowie über ihr Vermögen öffentlich Rechenschaft zu geben, ist bisher nur durch den Wegfall der Ansprüche auf Mittel der staatlichen Parteienfinanzierung (§ 19a Abs. 3 PartG) gegenüber den Parteien sanktioniert, die wegen eines Wahlerfolgs von über 0,5% der Stimmen bei Europa- oder Bundestags beziehungsweise über 1% der Stimmen bei Landtagswahlen überhaupt an der staatlichen Parteienfinanzierung teilnehmen können.<sup>1</sup> Die Bedeutung des Transparenzgebotes im demokratischen Staat ist dabei nicht zu unterschätzen. So entsteht ein durchaus erheblicher Nachteil für den demokratischen Staat und die Gesellschaft durch falsche oder unterlassene Rechnungsberichte.<sup>2</sup> Deshalb besteht Einigkeit, dass die Veröffentlichungspflicht unabhängig vom Anspruch auf staatliche Finanzierung alle Parteien bindet.<sup>3</sup>

Der Bundestagspräsident hat im Parteienfinanzierungsbericht 2013<sup>4</sup> darauf hingewiesen, dass zwar nahezu alle Parteien, die Ansprüche auf staatliche Mittel geltend machen können, aber bei weitem nicht alle Parteien, die sich bei Landtags-, Bundestags- und Europawahlen den Bürgerinnen und Bürgern zur Wahl stellen, entsprechend der verfassungs- und parteirechtlichen Pflicht Rechenschaftsberichte einreichen und dass darum aus seiner Sicht die einfachgesetzliche Regelungslage der fundamentalen Bedeutung der verfassungsrechtlichen Transparenzverpflichtung politischer Parteien nicht gerecht wird.<sup>5</sup> So haben in den Jahren von 1993-2000 beispielsweise weniger als die Hälfte aller Parteien einen den Vorschriften des Parteiengesetzes entsprechenden Rechenschaftsbericht eingereicht.<sup>6</sup> In der Periode von 2010-2011 sind sogar knapp zwei Drittel aller politischen Parteien dem Transparenzgebot des Grundgesetzes nicht gefolgt.<sup>7</sup>

Problematisch erweist sich, dass die Parteien, die unter der Zuwendungsgrenze bleiben, gegenwärtig offensichtlich nicht genügend Handlungsanreize haben, um einen Rechenschaftsbericht einzureichen. Zwar wird eine politische Abstrafung für fehlende oder fehlerhafte Rechenschaftsberichte der Parteien häufig angenommen.<sup>8</sup> Indes scheint dieser demokratische Haftungsmechanismus nicht ausreichend zu wirken. Dies gilt umso mehr, als sich eine Partei, die überhaupt keinen Bericht einreicht, auch dem Sanktionsregime für fehlerhafte Berichte entziehen kann.

Der einzige mögliche Handlungsanreiz besteht gegenwärtig möglicherweise über § 31c Abs. 1 S. 2 PartG (Nichtveröffentlichung von Spenden über 10.000 €). Allerdings ist nicht ohne weiteres klar, ob die Vorschrift auch dann Anwendung findet, wenn überhaupt kein Rechenschaftsbericht eingereicht wurde.<sup>9</sup> Dafür ließe sich anführen, dass es problematisch

---

<sup>1</sup> Gesetzesbegründung, S. 1.

<sup>2</sup> Vgl. *Krumbholz*, Finanzierung und Rechnungslegung, 2010, S. 346; BT-Drs. 14/8778, S. 17.

<sup>3</sup> *Krumbholz*, Finanzierung und Rechnungslegung, 2010, S. 350 m.w.N.

<sup>4</sup> BT-Drs. 18/100, S. 6, 10.

<sup>5</sup> Gesetzesbegründung, S. 8.

<sup>6</sup> Bundespräsidialamt (Hrsg.), Bericht der Kommission unabhängiger Sachverständiger zu Fragen der Parteienfinanzierung, S. 121.

<sup>7</sup> BT-Drs. 18/100, S. 10 f

<sup>8</sup> *Krumbholz*, Finanzierung und Rechnungslegung, 2010, S. 344.

<sup>9</sup> Vgl. *Krumbholz*, Finanzierung und Rechnungslegung, 2010, S. 350.



wirkt, wenn eine Partei, die gar nichts einreicht, gegenüber einer solchen Partei privilegiert erscheinen könnte, die der Rechenschaftspflicht zwar grundsätzlich, aber fehlerhaft nachkommt.<sup>10</sup>

Unabhängig hiervon ist für Parteien, die unter der Zuwendungsgrenze der staatlichen Parteienfinanzierung bleiben, das gegenwärtige Sanktionssystem als insoweit nicht hinreichend wirkungsvoll gegenüber unterlassenen Rechenschaftsberichten anzusehen.

## **II. Neu: Verlust der Eigenschaft als Partei**

Deshalb sieht der Gesetzesentwurf vor, dass eine Vereinigung ihre Rechtsstellung als Partei verliert, wenn sie sechs Jahre in Folge entgegen der Pflicht zu öffentlicher Rechenschaftslegung aus § 23 PartG keinen Rechenschaftsbericht eingereicht hat.

Wenn eine politische Vereinigung im sechsten Jahr in Folge bis zum Ablauf der Frist des § 19a Abs. 3 S. 1 PartG – bzw. im Fall einer Verlängerung der Frist durch den Bundestagspräsidenten nach § 19a Abs. 3 S. 2 PartG bis zum Ablauf dieser Frist – keinen Rechenschaftsbericht eingereicht hat, verliert sie damit automatisch die Rechtsstellung als Partei. Dabei werden die Fristen des § 19a Abs. 3 S. 1 und 2 PartG wegen der in § 2 Abs. 2 S. 2 PartG angeordneten entsprechenden Geltung des § 19a Abs. 3 S. 5 PartG unabhängig von der inhaltlichen Richtigkeit eines fristgerecht beim Bundestagspräsidenten eingereichten Rechenschaftsberichts gewahrt, wenn der Rechenschaftsbericht der in § 24 vorgegebenen Gliederung entspricht und den Prüfvermerk gemäß § 30 Abs. 2 PartG trägt. Nur die andauernde Nichterfüllung der nach Artikel 21 Abs. 1 S. 4 GG einer Partei obliegenden Pflicht zur öffentlichen Rechenschaft über Herkunft und Verwendung ihrer Mittel und ihres Vermögens, nicht Fehler bei der Rechenschaftslegung führen also zum Verlust der Rechtsstellung als Partei.<sup>11</sup>

## **III. Verfassungsrechtliche Bewertung**

### **1. Art. 21 GG**

Der Status als Partei ist verfassungsrechtlich über Art. 21 GG geschützt. Ein Entzug desselben kann sich als Eingriff in das Recht der Partei darstellen, der dann aus verfassungsrechtlichen Gründen gerechtfertigt sein muss.

### **2. Charakter der Anordnung des Verlustes der Parteieigenschaft**

Zunächst ist zu fragen, ob es sich in diesem Sinne tatsächlich um eine Sanktionsregelung handelt, oder ob der Entzug des Parteistatus nicht vielmehr aus der mangelnden Rechenschaftslegung bereits insoweit folgt, als in diesem Sinne keine Partei mehr gegeben ist. Dazu ist zu untersuchen, ob die Parallele<sup>12</sup> zum Mechanismus des gegenwärtigen § 2 Abs. 2 PartG trägt. Hier stellt sich die Lage wie folgt dar: Die Nichtteilnahme an Wahlen begründet eine unwiderlegbare gesetzliche Fiktion für die fehlende Ernsthaftigkeit gemäß § 2 Abs. 1 Satz 1 PartG. Der Fristbeginn für die Sechs-Jahres-Frist ist die letzte Wahlteilnahme. Für neugegründete Parteien ist Fristbeginn die Gründung. Wahlteilnahme setzt die Beteiligung

---

<sup>10</sup> *Krumbholz*, Finanzierung und Rechnungslegung, 2010, S. 350.

<sup>11</sup> Gesetzesbegründung, S. 12.

<sup>12</sup> So die Gesetzesbegründung, S. 12.

mit eigenen Wahlvorschlägen, die nach den Vorschriften des Wahlrechts zugelassen und öffentlich bekannt gemacht worden sind, voraus.<sup>13</sup>

Dazu hat das BVerfG ausgeführt (BVerfGE 24, 260, 265):

„Auch § 2 Abs. 2 PartG, nach dem eine Vereinigung ihre Rechtsstellung als Partei verliert, ‚wenn sie sechs Jahre lang weder an einer Bundestagswahl noch an einer Landtagswahl mit eigenen Wahlvorschlägen teilgenommen hat‘, ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Gehört es zum Parteibegriff des Art. 21 Abs. 1 GG, daß sich eine politische Partei an den Wahlen in Bund und Ländern beteiligt, so ist es nur konsequent, daß eine Partei ihren Parteicharakter verliert, wenn sie über eine längere Zeit hinaus sich an solchen Wahlen nicht beteiligt. Wie lang dieser Zeitraum bemessen ist, ergibt sich nicht unmittelbar aus Art. 21 Abs. 1 GG. Vorausgesetzt wird nur, daß eine Partei ihre Aufgabe, an der Willensbildung des Volkes durch Beteiligung an Wahlen mitzuwirken, innerhalb einer vernünftigen Zeitspanne erfüllen muß.“

Angeknüpft wird also weniger an eine Form der Bestrafung, sondern an die konstitutiven Parteimerkmale. Parteien sind körperschaftlich organisierte Vereinigungen natürlicher Personen (Strukturelement), die auf die politische Willensbildung Einfluss nehmen wollen, insb. durch gewählte Repräsentanten in Volksvertretungen (Zielelement), soweit sie nach dem Gesamtbild der tatsächlichen Verhältnisse diese Zielsetzung ernstlich verfolgen (Erfordernis der Ernsthaftigkeit).<sup>14</sup> Durch die mangelnde Wahlteilnahme entfällt aber eine konstitutive Voraussetzung der Partei. Daher könnte man § 2 Abs. 2 PartG in gewisser Hinsicht eine deklaratorische Natur zuschreiben, bzw. ihn als gesetzliche Fiktion fehlender Parteimerkmale ansehen.

Fraglich ist aber, ob selbiges auch für die Rechenschaftspflicht angenommen werden kann. In diesem Sinne könnte argumentiert werden, dass zu den konstitutiven Elementen des Parteienbegriffs des Grundgesetzes für Parteien neben ihrer Mitwirkung bei der politischen Willensbildung des Volkes, ihrer Gründungsfreiheit und dem Gebot einer inneren Ordnung, die demokratischen Grundsätzen entspricht, auch gehört, dass Parteien über die Herkunft und Verwendung ihrer Mittel sowie über ihr Vermögen öffentlich Rechenschaft geben müssen. Eine politische Vereinigung, die die Merkmale einer Partei im Sinne des Artikels 21 Absatz 1 GG nicht erfüllt und die darum die aus dieser Rechtsstellung folgenden besonderen Rechte und Pflichten einer Partei nicht wahrnehmen kann, könne sich dann in der Konsequenz gegenüber einer Feststellung, dass sie nicht Partei i.S.d. Art. 21 GG ist, möglicherweise nicht ohne weiteres auf den Schutz des Art. 21 GG berufen.

Ob die Rechenschaftslegungspflicht tatsächlich ein konstitutives Merkmal der Partei ist, kann aber Zweifeln unterliegen.

Zwar ist zutreffend, dass das Grundgesetz kein Recht der Parteien schützt, sich aus geheimen Quellen finanzieren oder ohne Transparenz für den Bürger an der politischen Willensbildung des Volkes mitwirken zu können; vielmehr ordnet Artikel 21 Absatz 1 GG unmittelbar die

---

<sup>13</sup> Morlok, Parteiengesetz, 2. Aufl., 2013, § 2 Rn. 11.

<sup>14</sup> Morlok, Parteiengesetz, 2. Aufl., 2013, § 2 Rn. 2.

Pflicht der Parteien zu öffentlicher Rechenschaft über Herkunft und Verwendung von Mitteln und Vermögen an.<sup>15</sup>

Daraus allein ergibt sich jedoch nicht, dass die Befolgung der Rechenschaftspflicht ein konstitutives Merkmal des Parteienbegriffs darstellt und damit die Parteieigenschaft mit seiner Nichtbefolgung entfällt. Grundsätzlich ist einzustellen, dass der Parteibegriff konkurrenzfreundlich ist und daher eine offene und eher weite Definition vorzugswürdig scheint. Deshalb ist tendenziell Zurückhaltung bei Verneinung der Parteieigenschaft zu fordern.<sup>16</sup> Art. 21 GG entfaltet eine besondere Sicherungsfunktion der Verfassung gegenüber dem einfachen Gesetzgeber<sup>17</sup> sowie den Eigeninteressen der Mehrheit oder genereller der Parlamentsparteien überhaupt.<sup>18</sup> Das Parteienverständnis des Grundgesetzes ist stets auf politische Zwecksetzung der Partei zurückzuführen,<sup>19</sup> die gleichzeitig deren verfassungsrechtliche Legitimation und Stellung begründet. Ihre primäre verfassungsmäßige Funktion ist dabei die Mitwirkung an der politischen Willensbildung<sup>20</sup>. Die Partei hat demnach eine kommunikative Scharnierfunktion zwischen Gesellschaft und Staat.

Innerhalb der anerkannten Merkmale ließe sich die Nichtbefolgung der Rechenschaftspflicht im Übrigen möglicherweise nur unter das Merkmal (fehlender) Ernsthaftigkeit fassen.<sup>21</sup> Danach sollen vom Parteibegriff nur ernsthafte politische Vereinigungen und keine Zufallsbildungen von kurzer Lebensdauer geschützt werden.<sup>22</sup> Weiterhin entfällt die Ernsthaftigkeit, sofern eine bloße Scherzpartei gegeben ist, oder wirtschaftliche Interessen im Vordergrund stehen,<sup>23</sup> bzw. wenn offensichtlich kein Einfluss auf Willensbildung genommen werden kann.<sup>24</sup>

Dabei ist allerdings zu beachten, dass nicht jede Pflichtverletzung ausreichend ist, um die Ernsthaftigkeit zu verneinen. So ist beispielsweise die Nichteinreichung von Satzung und Programm beim Wahlleiter (Pflicht aus § 6 Abs. 3 PartG) kein Indiz für mangelnde Ernsthaftigkeit,<sup>25</sup> denn die Parteieigenschaft ist zwar Voraussetzung der Pflicht, deren Nichterfüllung lässt aber umgekehrt keinen Rückschluss auf den fehlenden Parteicharakter zu.

Im Rahmen der Ernsthaftigkeit ist vielmehr eine Gesamtbetrachtung anzustellen. Soll aber allein auf die Nichteinreichung des Rechenschaftsberichts die gesetzliche Fiktion des Entfalls der Ernsthaftigkeit gestützt werden, ist dies im Vergleich zur Nichtteilnahme an Wahlen zweifelhafter. Denn die Partei kann weiterhin aktiv an Wahlen teilnehmen und nachweisen, dass sie nicht vorwiegend von wirtschaftlichen Motivatoren getrieben wird, sondern politisch Einfluss nehmen möchte. Sofern diese Merkmale vorliegen, erscheint es zu

---

<sup>15</sup> Gesetzesbegründung, S. 14.

<sup>16</sup> *Blasche*, VR 2001, 407, 414 f.

<sup>17</sup> *Wißmann*, in: Kersten/Rixen (Hrsg.), PartG, § 2, Rn. 12.

<sup>18</sup> *Streinz*, in: Mangoldt/Klein/Stark, GG, Art. 21, Rn. 49.

<sup>19</sup> *Blasche*, VR 2001, 407, 408.

<sup>20</sup> *Blasche*, VR 2001, 407, 408.

<sup>21</sup> Zur Ernsthaftigkeitsklausel grundlegend BVerfGE 91, 262, 271. Zum Ernsthaftigkeitsbegriff und dem weiten Einschätzungsspielraum, sowie dessen Gefahren *Wietschel*, ZRP 1996, 208 ff.

<sup>22</sup> *Wißmann*, in: Kersten/Rixen (Hrsg.), PartG, § 2, Rn. 40 ff. m.w.N.

<sup>23</sup> *Kunig*, Jura 1991, 247, 250; *Wietschel*, ZRP 1996, 208, 210 f.

<sup>24</sup> Vgl. BVerfGE 91, 262, 272.

<sup>25</sup> BVerwG, NJW 1993, 3213, 3214; *Lenski*, PartG, § 2, Rn. 31.

weitgehend, nur wegen der Verweigerung der Rechenschaftsberichte – bei all ihrer Bedeutsamkeit – eine Fiktion des Entfalls der Ernsthaftigkeit anzunehmen.

Die mögliche verfassungsrechtliche Qualität der Transparenzpflichten ändert diese Bewertung nicht grundsätzlich. Die Rechenschaftspflicht betrifft mit dem Transparenzgebot wohl einen verfassungsrechtlich fundierten Wert und dient darüber hinaus auch der Chancengleichheit der Parteien.<sup>26</sup> Zwar betreffen Art. 21 Abs. 1 S. 3 und 4 GG lediglich inneren Aufbau, nicht aber Parteibegriff selbst.<sup>27</sup> Dennoch hat die Rechenschaftspflicht der Parteien hohen Rang.<sup>28</sup> Durch sie soll die Unabhängigkeit der Parteien gegenüber finanzstarken Spendern und Mitgliedern geschützt und damit sowohl die institutionelle Parteifreiheit als auch die Chancengleichheit der Bürger gewährleistet werden, da ansonsten einzelne Bürger mit Hilfe hoher finanzieller Zuwendungen den parteiinternen Willensbildungsprozess beeinflussen können.<sup>29</sup>

Allein dies führt aber noch nicht dazu, dass es sich bei dieser Pflicht um das zentrale Institut des Rechts der Parteienfinanzierung handelte, dem sich die übrigen für die Parteienfinanzierung erheblichen verfassungsrechtlichen Grundsätze unterzuordnen hätten, und bei deren Nichtbeachtung es ohne weiteres bereits an der Eigenschaft einer Partei i.S.v. Art. 21 GG fehlte. Für einen derartigen Rückschluss liefert die Verfassung keine unmittelbar hinreichenden Anhaltspunkte. Zutreffend ist wohl vielmehr, dass dort, wo diese Grundsätze mit dem Transparenzgebot in Konflikt geraten können, vom Gesetzgeber Lösungen erwartet werden, die jedem der einander widersprechenden Prinzipien zu optimaler Wirkung verhelfen.<sup>30</sup>

Ein anderslautender Ansatz setzt konstruktiv voraus, dass im Wege einer Interpretation die Rechenschaftspflicht nicht nur zum zentralen Rechtsinstitut der Parteienfinanzierung erklärt wird, sondern zudem diese Stellung unmittelbar aus dem Grundgesetz folgt, weshalb das Interesse von Spendern und Parteien an der Nichtoffenlegung von vornherein als von der Verfassung nicht schutzwürdig anzusehen sei.<sup>31</sup> Dieser Ansatz findet aber weder in einer systematischen Auslegung des Grundgesetzes noch in den entsprechenden BVerfG-Entscheidungen eine hinreichende Annahme. Nur ergänzend sei darauf hingewiesen, dass als Konsequenz dieses Ansatzes zahlreiche weitere Regelungen des gegenwärtigen Parteienrechts verfassungswidrig wären.<sup>32</sup>

Im Ergebnis ist deshalb der vorgeschlagene Entzug der Parteieigenschaft wohl nicht als gesetzlich normierter Fall des Fehlens eines konstitutiven Parteimerkmal zu begreifen, sondern als gesetzliche Sanktion für die Nichtbefolgung von Pflichten.

---

<sup>26</sup> Vgl. BVerfGE 24, 300, 332 f.: „Zum verfassungsrechtlichen Status einer Partei (Art. 21 Abs. 1 GG) gehört das Recht, im Rahmen des Möglichen feststellen zu können, ob und in welchem Umfang private Geldgeber auf andere Parteien durch Spenden einzuwirken suchen. Die von Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG geforderte Transparenz der Parteifinanzierung dient der Sachgerechtigkeit und Offenheit der Wahlentscheidung und kann sich damit auf den Wahlerfolg der einzelnen Parteien auswirken.“ Ebenso BVerfGE 85, 264, 320; 111, 54, 83.

<sup>27</sup> *Blasche*, VR 2001, 407, 408 m.w.N.

<sup>28</sup> *Ipsen*, in: Sachs (Hrsg.), GG, Art. 21 Rn. 107.

<sup>29</sup> BeckOK GG/*Kluth*, GG, Art. 21 Rn. 200.

<sup>30</sup> Maunz/Dürig/Klein, GG, Art. 21 Rn. 470.

<sup>31</sup> So *Ipsen*, in: Sachs (Hrsg.), GG, Art. 21 Rn. 112.

<sup>32</sup> Vgl. *Ipsen*, in: Sachs (Hrsg.), GG, Art. 21 Rn. 111 ff. m.N.

### 3. Verhältnismäßigkeit

Vor diesem Hintergrund ist die Verhältnismäßigkeit der Regelung zu betrachten.

#### a) zur Förderung legitimer Ziele geeignet

Die Regelung dient der Transparenz sowie der Chancengleichheit der Parteien und damit verfassungsrechtlich legitimen Zielen. Auch ist sie zur Erreichung dieser Ziele wohl geeignet.

#### b) Erforderlichkeit

Fraglich ist, ob die Anforderungen der Erforderlichkeit gewahrt sind. Der Entzug des Parteienstatus ist – bis auf das nicht ernsthaft für diese Fälle erwogene Parteiverbot – die schärfste und umfassendste Sanktion des Parteienrechts, die zahlreiche Eskalationsstufen impliziert, denn entfällt der Status als Partei, dann mit ihm auch notwendigerweise sämtliche an die Eigenschaft als Partei anknüpfenden besonderen, insbesondere steuerrechtlichen Rechte.

Als mildestes Mittel käme zunächst in Betracht, vollständig auf die demokratischen Mechanismen zu vertrauen. Idealerweise würde nämlich bereits eine mit der Verweigerung eines Rechenschaftsberichts einhergehende Missbilligung durch den Wähler und seine Wahlentscheidung eine hinreichende Sanktion bilden.<sup>33</sup> Indes zeigt die Praxis, dass dies nicht der Realität entspricht. Dies mag mit daran liegen, dass die Nichtabgabe des Rechenschaftsberichts kaum publik gemacht wird. Insbesondere werden nur die eingereichten Berichte veröffentlicht, nicht aber eine Liste der fehlenden – was insbesondere für den Fall einer Abstrafung durch den Wähler wohl notwendig wäre.<sup>34</sup> Für die Annahme, dass unter dieser Voraussetzung die Wähler sich von einer Partei abwenden, fehlen aber weiter hinreichende Anhaltspunkte, so dass auch dann nicht von einer vergleichbaren Wirksamkeit auszugehen ist.

Weiter könnten als mildere Mittel die steuerliche Privilegierung von Spenden an Parteien (§ 10 b und § 34 g EStG) an die Voraussetzung eines Rechenschaftsberichts gekoppelt werden,<sup>35</sup> eine Beschränkung des Rechts zur Ausstellung von Spendenbescheinigungen oder ein Verlust der Befreiung der Partei von der Körperschaftssteuerpflicht<sup>36</sup> vorgesehen oder der Ausschluss der Wählbarkeit geregelt werden.<sup>37</sup> Schließlich ist an ein Ordnungs- oder Zwangsgeld als alleinige Sanktion zu denken, welches der Entwurf kumulativ vorsieht.<sup>38</sup> Hierfür kann auch der Vergleich zum Handelsrecht und dem § 335 HGB herangezogen

---

<sup>33</sup> Klein, in: Bundespräsidialamt (Hrsg.), Bericht der Kommission unabhängiger Sachverständiger zu Fragen der Parteienfinanzierung, S. 200.

<sup>34</sup> Krumbholz, Finanzierung und Rechnungslegung, 2010, S. 350 f.

<sup>35</sup> Bundesrechnungshof, BT-Drs 11/3056, Nr. 34; Herzog-Kommission, BT-Drs. 14/637, S. 38; Bundespräsidialamt (Hrsg.), Bericht der Kommission unabhängiger Sachverständiger zu Fragen der Parteienfinanzierung, S. 121.

<sup>36</sup> Klein, in: Bundespräsidialamt (Hrsg.), Bericht der Kommission unabhängiger Sachverständiger zu Fragen der Parteienfinanzierung, S. 208.

<sup>37</sup> Vgl. Gesetzesbegründung, S. 13.

<sup>38</sup> Befürwortet auch von Krumbholz, Finanzierung und Rechnungslegung, 2010, S. 351 in Anlehnung an Küstermann, Das Transparenzgebot des Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG, 2003, S. 103, der sich auf einen Gesetzesentwurf aus 1959 bezieht.

werden, der ebenfalls ein Ordnungsgeld vorsieht, wenn der Jahresabschluss nicht veröffentlicht wird.

Diese Mittel müssten gleich wirksam sein wie der Verlust der Eigenschaft als Partei. Dies ist aber nach aller Voraussicht nicht der Fall. Finanzielle und steuerrechtliche Sanktionen würden nicht ohne weiteres das politische Agieren der Partei ausschließen. Je nach Zielsetzung der Partei scheint durchaus denkbar, dass eine Partei auch erhebliche finanzielle Risiken in Kauf nähme, bevor sie ihre Transparenzpflichten erfüllte.<sup>39</sup> Deshalb bestünde weiterhin die Möglichkeit, dass die politische Meinungsbildung und insbesondere Wahlen durch Parteien beeinflusst werden, deren Finanzierung vollkommen intransparent ist.

Die Alternative der Suspendierung des aus der Parteieigenschaft fließenden Rechts auf Teilnahme an Wahlen würde zwar den verfassungsrechtlich unerwünschten Zustand einer Wahlbeteiligung von Wahlvorschlagsträgern, deren Finanzen für die Bürger und Wähler nicht transparent sind und die damit mit pflichtgemäß handelnden Parteien in eine ungleiche Konkurrenz um politischen Einfluss und Mandate eintreten, beenden.<sup>40</sup> Allerdings wäre eine steuerrechtliche Privilegierung der Spenden weiterhin möglich, sodass zumindest gewisse weitere finanzielle Motivatoren wirken könnten, die dazu führen könnten, dass die Partei weiterhin existiert und außerhalb von Wahlen Einfluss auf die politische Meinungsbildung nehmen kann.

Der Ansatz, die finanziellen und steuerrechtlichen Sanktionen mit einem Entzug von politischen Rechten der Partei<sup>41</sup> zu kombinieren, würde dieser Lücke vorbeugen damit eine dem Verlust der Parteieigenschaft vergleichbare Wirksamkeit erreichen, sieht sich aber dem Problem ausgesetzt, dass der derart weitgehende Entzug der Rechte einer Partei in der Sache einem Verlust der Parteieigenschaft nahe- bzw. gleichkommt und deshalb insoweit kein milderes Mittel ist.

Mithin erscheint die Regelung im Ergebnis auch erforderlich.

### **c) Angemessenheit**

Fraglich ist, ob der Gesetzesentwurf die widerstreitenden Verfassungsgüter des Parteienstatus und der mit ihm verbundenen Privilegien auf der einen Seite und des Transparenzgebotes und der Chancengleichheit auf der anderen in einen angemessenen Ausgleich bringt.

Insbesondere, da der Entzug der Parteieigenschaft sämtliche milderen Maßnahmen impliziert, können Zweifel erwachsen, ob ein schonender Ausgleich gelingt, denn der Parteienstatus genießt strengen verfassungsrechtlichen Schutz. Teilweise wird bereits das Anknüpfen finanzieller Nachteile an die Nichteinreichung des Rechenschaftsberichts für

---

<sup>39</sup> So auch die Gesetzesbegründung, S. 15: „Die neu geschaffene Möglichkeit eines Zwangsgeldes ist aber allein kein hinreichendes Mittel zu Sanktionierung der verfassungs- und parteirechtlichen Rechenschaftspflicht, denn eine illegal finanzierte Partei könnte den Nachteil auch wiederholt verhängter Zwangsgelder gegenüber den Konsequenzen der vom Grundgesetz primär angeordneten öffentlichen Transparenz der Parteifinanzen vorziehen.“

<sup>40</sup> Gesetzesbegründung, S. 13 f.

<sup>41</sup> Hierzu dürften auch die verbleibenden Privilegien wie die Inanspruchnahme kostenloser Sendezeiten in den Medien und das gegenüber sonstigen Vereinigungen erschwerte Verbot zählen.

verfassungsrechtlich bedenklich gehalten.<sup>42</sup> So soll ein Ordnungs- oder Bußgeld nicht so hoch sein dürfen, dass der Fortbestand der Partei dadurch nachhaltig gefährdet wird.<sup>43</sup> Umso mehr müssen hohe Anforderungen an den Entzug des Parteienstatus geknüpft werden, da er in seinen Wirkungen über finanzielle Sanktionen hinausgeht und die politischen Aktionsmöglichkeiten unmittelbar beschränken kann.<sup>44</sup>

Haben vor Einführung des gegenwärtigen Sanktionssystems die meisten Parteien gegen ihre Rechenschaftspflichten zumindest teilweise verstoßen, ist seitdem eine weitestgehende Regelbefolgung der Parteien zu beobachten, die sich für staatliche Zuschüsse qualifizieren. Insofern reichte ein drohender Entfall von Zuschussmitteln – also in diesem Sinne noch nicht einmal einen Eingriff in bestehende Mittel –, um den Parteien einen ausreichenden Handlungsanreiz zu vermitteln.<sup>45</sup>

Alle Parteien, die der Pflicht zur Rechenschaftsablegung nicht nachkommen, werden zwar von diesem Sanktionsmechanismus schlicht nicht erfasst. Die vorstehenden dargelegten Erfahrungen mit der Streichung von Zuschüssen legen aber nahe, dass Parteien grundsätzlich relativ rasch zur Beachtung der Transparenzregeln zu motivieren sind, sofern empfindliche finanzielle Einbußen auf sie zukommen. Dabei muss einbezogen werden, dass bei kleineren Parteien bereits ein vereinfachter Bericht ausreichen kann, um der Rechenschaftspflicht nachzukommen, sodass Interessenlage und Handlungsmöglichkeiten auch der kleineren Parteien angemessen berücksichtigt werden können.

Abstand genommen werden sollte aber von einer pauschalen Unterstellung unlauterer Motive. So konstatierte auch der Bundeswahlleiter, dass der mittelverwaltenden Behörde die Motivation für die Nichteinreichung eines Rechenschaftsberichts nicht bekannt ist, da zu diesen teilweise sehr kleinen Parteien zumeist kein Kontakt besteht.<sup>46</sup> Der Entzug von Steuerprivilegien oder aber schlicht die finanzielle Sanktionierung der Nichteinreichung des Berichts könnten daher in der Realität ausreichen, um die Parteien zur Erfüllung der Transparenzpflichten anzuhalten. Voraussetzung dabei ist lediglich, dass die Ordnungsgelder die potenziellen Gewinne übersteigen. Dies mag bei einer Höhe von maximal 10.000 €

---

<sup>42</sup> Klein, in: Bundespräsidialamt (Hrsg.), Bericht der Kommission unabhängiger Sachverständiger zu Fragen der Parteienfinanzierung, S. 208.

<sup>43</sup> Krumbholz, Finanzierung und Rechnungslegung, 2010, S. 351.

<sup>44</sup> Zu den Unterschieden zu einem Parteiverbot und dessen Wirkungen siehe Gesetzesbegründung, S. 14.

<sup>45</sup> Vgl. BeckOK GG/Kluth, GG, Art. 21 Rn. 203: „Die Einhaltung der rigiden Vorgaben für die Parteienfinanzierung hat der Gesetzgeber mit ebenso scharfen Sanktionen bewehrt (Morlok NJW 2000, 761 ff; Lenz NVwZ 2002, 769, 776 ff; Krüger NVwZ 2004, 310 ff; Merten NVwZ 2005, 287 ff). Damit hat er auf die Erkenntnis weit reichender und nachhaltiger Verstöße gegen die gesetzlich vorgegebenen Grundsätze reagiert, von denen praktisch alle bedeutsamen politischen Parteien erfasst waren und damit die Glaub- und Vertrauenswürdigkeit des Parteiwesens stark beschädigt haben.“

<sup>46</sup> BT-Drs. 18/100, S. 10 f. Dazu weiter „Falls eine Partei wegen möglicherweise auftretender Schwierigkeiten bei der Erstellung eines Rechenschaftsberichts Sorge hat, einer Sanktionierung von Unrichtigkeiten ausgesetzt zu sein, sollte sie den Kontakt zu den zuständigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Bundestagsverwaltung suchen. Im Vordergrund der behördlichen Bemühungen steht, größtmögliche Transparenz durch eine vollständige und korrekte Rechnungslegung der sich zur Wahl stellenden Parteien zu gewährleisten. Dies schließt Beratung und rechtliche Hilfestellung im Vorfeld der Abfassung eines Rechenschaftsberichts ein.“ In diese Richtung gehend auch Klein, in: Bundespräsidialamt (Hrsg.), Bericht der Kommission unabhängiger Sachverständiger zu Fragen der Parteienfinanzierung, S. 194: „Die Behauptung, der zwischenparteiliche Wettbewerb werde durch Manipulation des Rechenschaftsberichts aus dem Gleichgewicht gebracht, ist zwar in abstracto zutreffend, in concreto allerdings nur spekulativ“.

zweifelhaft scheinen, könnte aber durch eine gestaffelte Erhöhung der Strafzahlungen ermöglicht werden.

Bei dieser Betrachtung müssen auch die gegenwärtigen Sanktionsmechanismen mit einbezogen werden. Denn erfüllt eine Partei nicht die Voraussetzungen – insbesondere die der Ernsthaftigkeit – entfällt automatisch ihr Status. Sie ist schlicht keine Partei mehr, da ihr eine konstitutive Voraussetzung fehlt. Im Umkehrschluss heißt dies aber, dass jede Partei, die von den Sanktionsfolgen der unterlassenen Rechenschaftslegung unterfallen soll, die Merkmale der Ernsthaftigkeit erfüllen muss. Daher dürfen wirtschaftliche Interessen nicht im Vordergrund stehen und sie muss aktiv an dem politischen Geschehen teilnehmen können und wollen.

Um einen Entfall des Parteistatus rechtfertigen zu können, müsste eine Partei daher gegenüber finanziellen Sanktionen weitestgehend immun sein. Ein solcher Fall ist zwar nicht ohne weiteres vorstellbar, aber auch nicht auszuschließen, da politische Motivationen von finanziellen Interessen unabhängig sein können. Allerdings nimmt die geplante Regelung auch dieses insoweit vorweg, als vor dem Entfall des Parteistatus die betroffene Partei sechs Jahre lang gegen die Vorlagepflicht verstoßen und auch auf entsprechende Ordnungsgelder nicht reagiert hat, was nahelegt, dass finanzielle Sanktionen alleine nicht zum Ziel führen.

In derartigen Extremsituationen erscheint es daher nicht grundsätzlich ausgeschlossen, dass als ultima ratio der Entfall des Parteistatus angeordnet werden kann, um die verfassungsrechtlichen Güter der Transparenz der Parteienfinanzierung sowie der Chancengleichheit der Parteien<sup>47</sup> zu schützen.

Zu diskutieren ist im Rahmen der Abwägung zum einen die Frage, ob der Parteistatus durch rechtskonformes Verhalten ohne weiteres wiedererlangt werden kann, was die Schwere des Eingriffs reduzieren würde. So wird im Hinblick auf den gegenwärtigen § 2 Abs. 2 PartG vertreten, ein Verein könne seinen Parteistatus wiedererlangen, wenn sich sein Wille zur Wahlteilnahme hinreichend – beispielsweise durch eine Beteiligungsanzeige nach § 18 BWahlG – manifestiert habe.<sup>48</sup> Vergleichbar dazu könnte nach einem Entfall weiterhin die Möglichkeit bestehen, im nächsten Jahr einen Rechenschaftsbericht einzureichen und damit sogleich wieder als Partei mit den entsprechenden Rechten agieren zu dürfen.

Jedoch scheint bereits vom Wortlaut der Regelungen her zweifelhaft, ob eine solche „Heilungsmöglichkeit“ auch bei der vorgeschlagenen Neuregelung besteht. Denn im Ergebnis liefe dies darauf hinaus, dass der Parteistatus nur unter der aufschiebenden Bedingung der Einreichung eines Rechenschaftsberichts suspendiert würde. Vor diesem Hintergrund scheint es naheliegender, die Parteieigenschaft als Grundvoraussetzung für die damit verbundenen Rechte und Pflichten – insbesondere auch die Rechenschaftslegung – anzusehen. Entfällt sie, dann mit ihr auch die Pflicht und das Recht zur Rechenschaftslegung. Ebenso wie eine „Nicht-Partei“ nicht an Wahlen teilnehmen kann, könnte sie auch keine Rechenschaft über ihre finanziellen Zuflüsse mehr abgeben. Ähnlich formulierte auch das BVerfG im Hinblick auf die mangelnde Wahlteilnahme: Der Antragsteller habe seine Rechtsstellung als politische Partei verloren und damit auch die Fähigkeit, seine Rechte im

---

<sup>47</sup> Vgl. auch *Kohler*, Politikfinanzierung, 2010, S. 181; Bundespräsidialamt (Hrsg.), Bericht der Kommission unabhängiger Sachverständiger zu Fragen der Parteienfinanzierung, S. 128.

<sup>48</sup> *Lenski*, PartG, § 2, Rn. 38.



Organstreit vor dem Bundesverfassungsgericht geltend zu machen.<sup>49</sup> Hinzu tritt, dass das bloße Genügenlassen der Einreichung eines Rechenschaftsberichts die Sanktionswirkung des Entfallens der Parteieigenschaft deutlich schmälern würde. Sollte dies vom Gesetzgeber tatsächlich so beabsichtigt sein, empfiehlt sich eine klarstellende Formulierung im Gesetzeswortlaut. Alternativ hierzu verbliebe indes nur die Neugründung der Partei, die mit einem erheblichen Aufwand verbunden wäre und in der Wählerschaft aller Wahrscheinlichkeit nach Zweifel an der politischen Integrität der Partei aufkommen lassen könnte.

Das verbleibende Argument, dass auch bei gegenüber finanziellen Sanktionen unempfindlichen Parteien darüber nachgedacht werden sollte, bei fehlender Wirksamkeit finanzieller Sanktionen nicht stets den Status als Partei zu entziehen, sondern auch die Möglichkeit des Entzugs einzelner Rechte vorzusehen und insoweit eine Staffelung der materialen Sanktionen jenseits der finanziellen Sanktionen zu ermöglichen,<sup>50</sup> sowie bzw. stattdessen den Status nicht als zwingende Regelfolge vorzusehen („verliert“), sondern als Möglichkeit auszugestalten („kann Verlust angeordnet werden“), sieht sich drei Einwänden ausgesetzt.

Zum einen wird in der Gesetzesbegründung zutreffend darauf hingewiesen, dass mit Blick auf den Schutz des Art. 21 GG und die Frage der Angemessenheit von Sanktionen wegen Verstößen gegen Transparenzpflichten die Situation einer Partei, der zwar der Status als Partei grundsätzlich erhalten bleibt, die sich aber neben den bereits aufgelaufenen erheblichen Ordnungsgeldern auch dem Entzug zentraler politischer Rechte ausgesetzt sieht, sich von dem Entzug des Status als Partei nicht maßgeblich unterscheidet.<sup>51</sup>

Zum anderen wird das Vorsehen des Entfallens nach sechs Jahren in der jetzigen Regelung des § 2 Abs. 2 PartG ganz überwiegend als verfassungsgemäß angesehen,<sup>52</sup> was nahe legt, dass dies auch für die Neuregelung so gesehen werden könnte. Sicher absehbar ist dies nicht, da das jetzige Entfallen auf eine Voraussetzung der Parteieigenschaft bezogen ist, nicht auf eine Sanktion. Da aber für eine Feststellung des Fehlens der Voraussetzung die Erwägungen der Verhältnismäßigkeit gleichfalls anzuwenden sind, stellt sich die Lage insoweit als vergleichbar dar.

Gegen eine Vergleichbarkeit der Regelungen könnte allerdings folgender Gedanke ins Feld geführt werden. Die Knüpfung des Entfalls der Parteieigenschaft an die fehlende Wahlteilnahme könnte zumindest dergestalt gedeutet werden, dass nicht so sehr in die politische Handlungsfähigkeit der Partei eingegriffen wird, sondern aufgrund der mangelnden Intention, diese wahrzunehmen, gewissermaßen nur die sekundären (also: finanziellen) mit dem Parteistatus einhergehenden Privilegierungen entzogen werden.<sup>53</sup> Anders liegt es aber, wenn an die Rechenschaftspflicht angeknüpft wird, denn hierbei wird

---

<sup>49</sup> BVerfGE 24, 260, 267.

<sup>50</sup> Am wirkungsvollsten und damit auch bedenklichsten wäre der Entzug der Wählbarkeit. Hingegen fallen Privilegien wie die Inanspruchnahme kostenloser Sendezeiten in den Medien und das gegenüber sonstigen Vereinigungen erschwerte Verbot wohl nicht entscheidend ins Gewicht.

<sup>51</sup> So die Gesetzesbegründung, S. 14 oben.

<sup>52</sup> Vgl. BVerfGE 24, 260, 265 f.; 24, 300, 361; *Wißmann*, in: Kersten/Rixen (Hrsg.), PartG, § 2, Rn. 47 m.w.N.

<sup>53</sup> Vgl. in diese Richtung gehend BVerfGE 24, 300, 361: „Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil vom 17. Oktober 1968 (BVerfGE 24, 260 ff.; betreffend das Organstreitverfahren über den Antrag des Bundes der Deutschen) ausgeführt, daß nur politische Vereinigungen, die sich an Parlamentswahlen beteiligen wollen, an den besonderen Rechten teilhaben können, welche die Parteien für sich in Anspruch nehmen können.“

letztlich einer Partei die Einflussnahme auf die politische Willensbildung untersagt, obschon sie dieser eigentlich nachkommen will. Droht aber ein Eingriff, der die politische Handlungsfreiheit der von der Sanktion betroffenen Partei empfindlich zu beeinträchtigen oder gar zu lähmen geeignet ist, gerät er in Widerspruch zur Parteienfreiheit und verstößt möglicherweise gegen Art. 21 Abs. 2 GG, der nur einen Weg kennt, eine Partei durch hoheitlichen Zugriff aus dem Prozess der politischen Willensbildung auszuschalten: Den des dem BVerfG vorbehaltenen Verbots bei Vorliegen der nötigen Voraussetzungen; und zu diesen gehört der Verstoß gegen die Transparenzpflicht nicht.<sup>54</sup> Dieses Spannungsfeld intensiviert sich weiterhin, wenn man die Möglichkeit in Betracht zieht, dass auch eine Partei von der Sanktion erfasst würde, die keinerlei rechtswidrige Gelder angenommen hat, sondern schlicht ihrer Veröffentlichungspflicht nicht nachgekommen ist.<sup>55</sup> Insofern könnten weiterhin Zweifel bestehen, ob von der Verfassungsmäßigkeit des gegenwärtigen § 2 Abs. 2 PartG unmittelbare Rückschlüsse auf die vorgeschlagenen Regelungen gezogen werden können.

Schließlich stellt sich das Problem, dass beim Entzug einzelner aus dem Status als Partei folgender Rechte der Grundsatz der Gleichbehandlung zu beachten ist, der im Parteienrecht durch den Aspekt der Chancengleichheit der Parteien weiter aufgewertet wird, und der eine differenzierte Anwendung der teilweisen Entziehung von Rechten verfassungsrechtlich anspruchsvoll und fehleranfällig werden lassen könnte. Eine Ermessensvorschrift würde der über die Entziehung entscheidenden Stelle erhebliche Macht über die konkrete politische Wettbewerbssituation einräumen. Bei der geplanten Neuregelung werden diese Probleme vermieden, indem die Rechtsfolge nach der sechsjährigen Verstoßzeit feststeht.

Abschließend ist darauf hinzuweisen, dass Fragen des Übermaßverbotes in erheblichen Teilen von subjektiv-politischen Bewertungen abhängen, die nur begrenzt verfassungsrechtsdogmatisch aufzufangen und zu rationalisieren sind. Dies trifft insbesondere zu, wenn für einen neuen Regelungsansatz keine Gerichtsentscheidungen vorliegen, die als Präzedenzfall dienen oder zumindest eine hinreichend gesicherte Dogmatik zur Beurteilung der neuen Regelung bereitstellen könnten. Im Bereich des „politischen“ Parteien- und Wahlrechts neigt das BVerfG in seiner jüngeren Rechtsprechung vor allem dann zu einer intensiven Kontrolle des Gesetzgebers, falls dessen Entscheidung den politischen Wettbewerb berührt und insoweit als Entscheidungen der Mehrheit in eigener Sache verstanden werden kann. Als Konsequenz dieser intensiven Kontrolle tendiert das Gericht dann dazu, den Abwägungsspielraum des Gesetzgebers zu erheblich verringern und seine Wertungen an die Stelle derjenigen des Gesetzgebers zu setzen. In der vorliegenden Konstellation richtet sich die Sanktion des Verlustes des Parteistatus zwar gegen Parteien, die ihrerseits die Voraussetzungen eines transparenten politischen Wettbewerbs unterlaufen, und möchte eben den fairen Wettbewerb herstellen. Auch ist nicht auszuschließen, dass die die Bundestagsmehrheit bildenden Parteien in den Anwendungsbereich der neuen Regelung geraten können. Allerdings bleibt der Verlust des Parteistatus ein erheblicher Eingriff in den politischen Wettbewerb zu Lasten der davon betroffenen Parteien. Mit Blick auf diese Überlegungen und angesichts der Bedeutung, die

---

<sup>54</sup> *Klein*, in: Bundespräsidialamt (Hrsg.), Bericht der Kommission unabhängiger Sachverständiger zu Fragen der Parteienfinanzierung, S. 193.

<sup>55</sup> Für ein System, dass nach der Schwere der Verstöße differenziert auch *Morlok*, in: Bundespräsidialamt (Hrsg.), Bericht der Kommission unabhängiger Sachverständiger zu Fragen der Parteienfinanzierung, S. 286. Es müsse grundlegend unterschieden werden zwischen „Nichtpublikation von Finanztransaktionen, die als solche rechtmäßig sind, nur eben einer Publikationspflicht unterliegen, und solchen, die von Rechts wegen verboten sind.“

das Grundgesetz den Parteien zumisst,<sup>56</sup> ist deshalb bei derart eingriffsintensiven Maßnahmen, wie sie der Entzug der Parteieigenschaft darstellt, die Möglichkeit einer Normverwerfung in einem verfassungsgerichtlichen Verfahren nicht auszuschließen.

## **B. Keine Erhöhung der relativen Obergrenze durch nicht mit Ausgaben verrechnete Einnahmen aus Unternehmenstätigkeit**

Nach überwiegender Auffassung sollen sich Parteien aus dem Motiv der Staatsferne zumindest teilweise selbstständig finanzieren. Denn „der Grundsatz der Staatsfreiheit erlaubt [...] nur eine Teilfinanzierung der allgemeinen Tätigkeit der politischen Parteien aus staatlichen Mitteln. Er wird durch die Gewährung finanzieller Zuwendungen dann verletzt, wenn durch sie die Parteien der Notwendigkeit enthoben werden, sich um die finanzielle Unterstützung ihrer Aktivitäten durch ihre Mitglieder und ihnen nahestehende Bürger zu bemühen“<sup>57</sup>.

Dieses Gleichgewicht zwischen privater und staatlicher Finanzierung wird durch die relative Obergrenze gewahrt. Durch sie haben Parteien aber ein natürliches Interesse daran, ihre Einnahmen so hoch wie möglich auszuweisen. Dies ist ein grundsätzlich wünschenswerter Effekt, da so Parteien zur Steigerung ihrer selbst erwirtschafteten Mittel angehalten werden.<sup>58</sup>

Zur Eigenfinanzierung können aber nicht alle Einnahmen ausreichen. Vielmehr müssen diese tatsächlich den Rückhalt der Partei in der Bevölkerung widerspiegeln, dem unter anderem auch durch finanzielle Unterstützung Ausdruck verliehen wird. Daher müssen Missbräuche verhindert werden. Deswegen können beispielsweise Kredite nicht als „Einnahmen“ berücksichtigt werden. Dies ergibt insofern Sinn, als sonst die Parteien mit relativ geringem finanziellem Aufwand (Zinsen) ihre Einnahmen aufblähen könnten.<sup>59</sup> Dazu hat das BVerfG ausgeführt (BVerfGE 85, 264, 289):

„Die Einnahmen aus Krediten haben dabei außer Betracht zu bleiben, da anderenfalls die Parteien durch ihre Haushaltswirtschaft einen nicht an ihrer politischen Leistung orientierten Einfluß auf den Umfang der ihnen zufließenden staatlichen Mittel nehmen könnten.“

Dass nach der geltenden Rechtslage dennoch nur die Einnahmen ungeachtet der dafür aufgewandten Ausgaben berücksichtigt werden, ist nur vor dem Hintergrund des Transparenzgebots verständlich. Um größtmögliche Transparenz über die Einnahmen, aber auch die Ausgaben der Parteien zu ermöglichen, wurde das Verrechnungsgebot eingeführt.<sup>60</sup> Dieses hatte aber nicht den Zweck, die Einnahmen zu erhöhen, um das Erreichen der relativen Obergrenze zu erleichtern. Zwar führt das Verrechnungsverbot denotwendig zum Anstieg der Einnahmen. Bereits die Rau-Kommission wies allerdings darauf hin, eine solche Erhöhung würde ohne große praktische Auswirkung bleiben, da die relative Grenze

---

<sup>56</sup> Vgl. *Wißmann*, in: Kersten/Rixen (Hrsg.), PartG, § 2, Rn. 12; *Blasche*, VR 2001, 407, 414 f.; *Streinz*, in: Mangoldt/Klein/Stark, GG, Art. 21, Rn. 49.

<sup>57</sup> BVerfGE 85, 264, 264 f.

<sup>58</sup> *Krumbholz*, Finanzierung und Rechnungslegung, 2010, S. 105

<sup>59</sup> Vgl. *Krumbholz*, Finanzierung und Rechnungslegung, 2010, S. 105

<sup>60</sup> Vgl. *Krumbholz*, Finanzierung und Rechnungslegung, 2010, S. 244 f. m.w.N.

meistens ohnehin schon überschritten sei.<sup>61</sup> Dabei hat sie aber die gegenwärtig auftretenden Konstellationen nicht im Blick gehabt.

Aus dem dargestellten Spannungsfeld lässt sich ableiten, dass die entsprechenden Praktiken der PARTEI und AfD dem Gedanken der Regelungen widersprechen. Denn der Bürger erbringt in diesem Sinne kein finanzielles Opfer, das einen Rückhalt der Partei in der Bevölkerung signalisieren würde, gleichzeitig können die Parteien sich durch diese Art von Einnahmen auch nicht finanzieren, werden also nicht unabhängiger vom Staat.

Zur Abhilfe dieses Problems bieten sich grundsätzlich mehrere Lösungsmöglichkeiten an. Allen ist aber gemein, dass – sofern Einnahmen und Ausgaben im Rechenschaftsbericht getrennt aufgeführt werden – die das Verrechnungsverbot ursprünglich begründende Transparenz unberührt bleibt.<sup>62</sup>

Insofern scheint der Vorschlag einer Saldierung von Einnahmen und Ausgaben aus der Unternehmenstätigkeit grundsätzlich sinnvoll und gegenüber einer vollständigen Nichtberücksichtigung der Einnahmen aus Unternehmenstätigkeiten oder gar aus allen sonstigen Einnahmen als milderer Mittel.<sup>63</sup> Denn eine vollständige Nichtberücksichtigung wäre wohl allein zur Vermeidung von Finanzierungsmissbrauch ein zu scharfes Schwert und würde die Parteien besonders hart treffen, die sich über Unternehmenseinnahmen finanzieren. Das System der Parteienfinanzierung will aber gerade einen gewissen Pluralismus: Spenden und Mitgliedsbeiträge sind nicht in diesem Sinne wichtiger als erwirtschaftete Mittel.

Fraglich ist indes, ob die Saldierung allein von Unternehmenseinnahmen tatsächlich die gegenwärtigen Probleme löst. Maßgeblich hierfür erweist sich, welche Tätigkeiten von § 24 Abs. 4 Nr. 5 PartG erfasst werden. Zunächst werden Unternehmenseinnahmen nicht weiter im Gesetz definiert. Indes soll laut der Literatur eine unternehmerische Tätigkeit vorliegen, wenn die betreffende Person selbstständig mittels einer auf Dauer angelegten organisierten Wirtschaftseinheit anderen Marktteilnehmern wirtschaftlich werthaltige Leistungen anbietet.<sup>64</sup>

Besondere Abgrenzungsschwierigkeiten ergeben sich dabei zu § 24 Abs. 4 Nr. 7 PartG, also zu Einnahmen aus sonstiger mit Einnahmen verbundener Tätigkeit. Nicht zur Abgrenzung herangezogen werden kann mangels Stütze im Wortlaut, ob tatsächlich ein rechtlich verselbstständigtes Unternehmen vorliegt.<sup>65</sup> Vielmehr wird nach dem Schwerpunkt der Tätigkeit entschieden. Dient diese allein der Erzielung eines wirtschaftlichen Gewinns, dann liegt eine unternehmerische Tätigkeit vor. Steht sie dagegen im Zusammenhang mit der originären politischen Parteilarbeit und werden dadurch als Zusatznutzen auch Einnahmen für die Partei erzielt<sup>66</sup>, soll § 24 Abs. 4 Nr. 7 PartG einschlägig sein. Er umfasst also Tätigkeiten, die dem eigentlichen politischen Aufgabenbereich der Parteien unterfallen,

---

<sup>61</sup> Bundespräsidialamt (Hrsg.), Bericht der Kommission unabhängiger Sachverständiger zu Fragen der Parteienfinanzierung, S. 101.

<sup>62</sup> Gesetzesbegründung, S. 15.

<sup>63</sup> Gesetzesbegründung, S. 15 f.

<sup>64</sup> *Lenski*, PartG, § 24, Rn. 36; *Ipsen*, PartG, § 24 Rn. 34.

<sup>65</sup> *Lenski*, PartG, § 24, Rn. 37.

<sup>66</sup> *Lenski*, PartG, § 24, Rn. 37.

aufgrund ihrer konkreten Ausgestaltung aber auch Einnahmen mit sich bringen.<sup>67</sup> Eine Gewinnerzielungsabsicht ist nicht notwendig, lässt aber auch Einordnung nicht entfallen.<sup>68</sup>

Angesichts dieser Überlegungen scheint eine Zuordnung der Fälle von PARTEI und AfD nicht eindeutig vorzunehmen zu sein. So mag man im Hinblick auf die PARTEI daran zweifeln, „ob eine ernstliche Gewinnerzielungsabsicht vorlag. Denn die direkte Gewinnmarge blieb ja nicht nur bei einem guten Promille, sondern eine geringe Gewinnspanne war auch im Vorhinein absehbar. Ob aber geringe Gewinnerwartungen bereits ausreichen, um die Absicht auszuschließen, Gewinne zu erzielen, ist fraglich. Jedenfalls liegt dann eine Gewinnerzielungsabsicht vor, falls man die absehbaren indirekten Gewinne mit einbezieht, die für Die PARTEI darin bestehen, dass ihre Ansprüche auf staatliche Finanzierung als Folge der "Kauf-Geld"-Aktion erheblich anwachsen.“<sup>69</sup> Vor dem Hintergrund wird deutlich, dass auf den Schwerpunkt der Tätigkeit abzustellen ist.

Ob dieser tatsächlich rein wirtschaftlich ist, darf für die vorstehend angesprochenen Tätigkeiten zumindest in Frage gestellt werden. Hinsichtlich des geforderten politischen Charakters kann allerdings möglicherweise vertreten werden, dass er sowohl im Falle der Polit-Postkarten, also auch der eurokritischen Goldmark vorliegt,<sup>70</sup> womit diese Einnahmen nach dem Entwurf nicht dem Saldierungsgebot unterfallen.

Um Abgrenzungsschwierigkeiten vorzubeugen, scheint es allerdings weiterhin rechtskonstruktiv auch denkbar, schlicht sämtliche zuschussauslösenden Einnahmen mit den jeweiligen Ausgaben zu saldieren. Da keine Transparenznachteile drohen, scheinen die Nachteile überschaubar. Jedenfalls würde dann die Zuordnung der Einnahmen keine so weitreichenden finanziellen Auswirkungen entfalten.

Die vorgeschlagene Neuregelung erscheint auch in Hinsicht auf die Frage der Rückwirkungsgrenzen unproblematisch. Zum einen gilt sie nur für die künftig einzureichenden Rechenschaftsberichte, weshalb sie wohl auch in Bezug auf bereits begonnene Abrechnungszeitabschnitte als unechte Rückwirkung einzustufen ist, die angesichts der Bedeutung der Rechenschaftsberichte zulässig ist.

### **C. Berücksichtigung von Mitgliedsbeiträgen bei den Publizitätspflichten**

§ 25 Absatz 3 Satz 1 sieht eine Pflicht zur Veröffentlichung von Zuwendungen, deren Gesamtwert in einem Kalenderjahr 10 000 Euro übersteigt, unter Identifizierung des Zuwenders im Rechenschaftsbericht einer Partei vor. Bei der Berechnung des Gesamtwerts der Zuwendung werden bislang nur Spenden und Mandatsträgerbeiträge einbezogen. Durch Artikel 1 Nr. 5 des Entwurfs werden Mitgliedsbeiträge einbezogen. Dadurch wird verhindert, dass hohe Zuwendungen an eine Partei nicht in die Berechnung des das Publikationserfordernis begründenden Gesamtwerts nach § 25 Absatz 3 Satz 1 einbezogen werden, weil sie als Mitgliedsbeitrag gezahlt werden.<sup>71</sup>

---

<sup>67</sup> Lenski, PartG, § 24, Rn. 41.

<sup>68</sup> Lenski, PartG, § 24, Rn. 41.

<sup>69</sup> Roßner, Geld für Geld vom Staat, unter: <http://www.lto.de/recht/hintergruende/h/parteien-finanzierung-die-partei-aktion-afd-unsinn-absurd/2/>

<sup>70</sup> Roßner, Geld für Geld vom Staat, unter: <http://www.lto.de/recht/hintergruende/h/parteien-finanzierung-die-partei-aktion-afd-unsinn-absurd/2/>

<sup>71</sup> Gesetzesbegründung, S. 16.

Zwar sind nach § 27 Abs. 1 PartG Mitgliedsbeiträge nur solche regelmäßigen Geldleistungen, die ein Mitglied auf Grund satzungsrechtlicher Vorschriften entrichtet. Das heißt, dass eine Überbezahlung kein Mitgliedsbeitrag mehr, sondern eine Spende ist. Deshalb könnte an der Notwendigkeit einer Einbeziehung der Mitgliedsbeiträge gezweifelt werden.

Indes lässt das gegenwärtige System eventuell auch atypisch hohe Mitgliedsbeiträge zu, die eine Umgehung der Veröffentlichungspflicht möglich erscheinen lassen. Denn die Beitragsregelungen in den Finanzordnungen der großen Parteien sind durchweg so gestaltet, dass eine einkommensabhängige Staffelung der Mindestbeitragspflicht und eine Selbsteinstufung der Mitglieder vorgesehen sind. Es gibt keine Vorgabe, über welchen Zeitraum hinweg mindestens eine bestimmte, von einem Mitglied mitgeteilte Beitragshöhe gelten soll. Freiwillige, über dem geschuldeten Mindestbeitrag liegende Beitragszahlungen können demnach in beliebiger Höhe von einem Mitglied angewiesen werden. Solange diese Zahlungen als Mitgliedsbeiträge deklariert sind, werden sie in den Schatzmeistereien nicht mit den Spendenzahlungen und ggf. Mandatsträgerbeiträgen dieser Mitglieder addiert um festzustellen, ob eine Überschreitung der Jahressumme von 10.000 Euro vorliegt. Somit können Parteimitglieder Einfluss darauf nehmen, ob ihr Name und ihre Anschrift sowie der Betrag ihrer Zuwendung veröffentlicht werden müssen. Falls sie Diskretion wünschen, können sie anstelle einer Spende vorübergehend einfach ihren Beitrag höher festsetzen; steuerlich und im Hinblick auf die Bezuschussung dieser Zuwendungen im Rahmen der staatlichen Parteienfinanzierung macht dies keinen Unterschied, da insoweit Beiträge und Spenden wieder gleich behandelt werden.<sup>72</sup>

Vor diesem Hintergrund hat der Präsident des Deutschen Bundestages in seinem Bericht über die Rechenschaftsberichte 2010 und 2011 der Parteien sowie über die Entwicklung der Parteienfinanzen gemäß § 23 Abs. 4 des Parteiengesetzes angeregt, bei Berechnung der Gesamthöhe der Zuwendungen für die Publikationspflicht des § 25 Abs. 3 S. 1 auch die im Rechnungsjahr gezahlten Mitgliedsbeiträge zu berücksichtigen.<sup>73</sup>

Der Gesetzesentwurf folgt diesem grundsätzlich sinnvollen Vorschlag und bringt gleichzeitig keine schwerwiegenden Nachteile mit sich. Zwar greift die Pflicht zur Offenlegung von Namen und Adressen der Spender in deren Recht auf informationelle Selbstbestimmung ein, aber dieser Eingriff ist aufgrund des Transparenzgebotes gerechtfertigt, sofern die Veröffentlichungsgrenze nicht zu tief angesetzt wird.<sup>74</sup> Wird die diese im Vergleich zur geltenden Rechtslage auch effektiv um den Mitgliedsbeitrag verringert, ist nicht davon auszugehen, dass die Grenzen damit zu niedrig wären. Auch dürfte sich die Einbeziehung der Mitgliedsbeiträge weiter transparenzfördernd erweisen und den Verwaltungsaufwand nicht so weit erhöhen, dass eine Überlastung drohte, wie beispielsweise im Falle einer generellen Veröffentlichungspflicht.<sup>75</sup>

---

<sup>72</sup> Bundestagsdrucksache 18/100, S. 36 f.

<sup>73</sup> Gesetzesbegründung, S. 9.

<sup>74</sup> *Lenski*, PartG, § 25, Rn. 85 m.w.N.; *Kersten* in: *Kersten/Rixen* (Hrsg.), PartG, § 25, Rn. 123; *Morlok*, NJW 2000, 761, 764.

<sup>75</sup> Vgl. dazu BVerfGE 85, 264, 318 ff., wonach mit 10.000€ tendenziell eher eine Obergrenze, denn eine Untergrenze erreicht ist. So wurde eine Erhöhung auf 20.000€ im Hinblick auf das Transparenzgebot für verfassungswidrig gehalten.

#### **D. Ausdehnung der Vereinfachungsregelung zur Nichterfassung der von Mitgliedern für Parteien üblicherweise unentgeltlich erbrachten Leistungen auf Nichtmitglieder**

Grundsätzlich scheint es wenig überzeugende Gründe dafür zu geben, Mitglieder und Nichtmitglieder hinsichtlich derselben Leistungen unterschiedlich zu behandeln. Die Spendenrückführungsregeln scheinen insgesamt sinnvoll und geeignet, eine künstliche Erhöhung der Parteieinnahmen zu verhindern. Zudem entfällt für die Parteien der Aufwand der Erfassung, Bewertung und Verbuchung üblicherweise unentgeltlicher Leistungen auch bei Nichtmitgliedern.

#### **E. Anpassung der Beträge im Rahmen der staatlichen Teilfinanzierung der Parteien**

Die Anpassung der pro gültiger Stimme zustehenden Zuschüsse überzeugt grundsätzlich.<sup>76</sup> Denn geht es um inflationsbedingte Mehrkosten der Parteien, dann sollte nicht nur der Gesamtbetrag (absolute Obergrenze), sondern auch der Auszahlungsbetrag erhöht werden.

Fraglich vor diesem Hintergrund allerdings, ob sich die Erhöhung der stimmenunabhängigen Zuwendungen als problematisch erweisen könnte. Bereits im Bezug auf die geltende Rechtslage wurde bemerkt, dass ein inflationsbedingter Ausgleich für die zuwendungsbezogenen Zahlungen dadurch automatisch erfolgt, dass die Höhe des auszahlenden Betrages an die Höhe der eingenommenen monetären Zuwendungen gebunden ist<sup>77</sup>. Zudem ist nicht auszuschließen, dass die Mitgliedsbeiträge durch die Parteien ohnehin regelmäßig erhöht werden, und dass auch die Spenden höher ausfallen als früher. Hinsichtlich der Spendenhöhe ist zu bemerken, dass sie theoretisch proportional zur Inflationsrate steigen müsste, da der Verlust auf Seiten des Spenders damit identisch bliebe.<sup>78</sup> Nimmt man aber die Mitgliedsbeiträge in den Blick, wird eine mögliche Dopplung deutlich, denn es steht den Parteien frei, die Beiträge im Sinne eines Inflationsausgleichs zu erhöhen. Wird dieser dann aber auch auf Ebene der Zuwendungen unternommen, droht durch die Art doppelter Indexierung eine überproportionale Betonung der wahlerfolgsunabhängigen Zuwendungen.

Bereits die gegenwärtige Lage führt dazu, dass das Verhältnis der finanziellen Wertigkeit von Wählerstimmen und privaten Zuwendungen sich im Laufe der Zeit zunehmend zugunsten der Zuwendungen verschieben kann.<sup>79</sup> Dem könnte man mit einer Indexierung allein der stimmenbezogenen Anteile entgegenwirken – bezieht man indes auch die monetären Einnahmen mit ein, verspielt man diese Chance. Zudem begünstigt dieser Mechanismus tendenziell Parteien, die stärker von Spenden und Mitgliedsbeiträgen oder sonstigen Einnahmen profitieren als von Wählerstimmen.

Allerdings ist festzuhalten, dass die vorstehenden Effekte wegen ihrer recht geringen Größe insgesamt derzeit kaum geeignet sind, Verstöße gegen den Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien zu begründen; die vorstehenden Überlegungen sind daher derzeit alleine rechtspolitischer Natur.

---

<sup>76</sup> Vgl. zur absoluten Obergrenze BVerfGE 85, 264, 291; *Kohler*, Politikfinanzierung, 2010, S. 250.

<sup>77</sup> *Lenski*, PartG, § 18, Rn. 52.

<sup>78</sup> Dies setzt voraus, dass auch innerhalb der Gehälter ein adäquater Inflationsausgleich berücksichtigt wird. Ob dies tatsächlich der Fall ist, kann nur schwer ermittelt werden; jedenfalls der Anstieg der Spendengelder spricht aber prima facie möglicherweise dafür.

<sup>79</sup> *Lenski*, PartG, § 18, Rn. 52.

Entsprechendes trifft auch auf mögliche Bedenken im Hinblick auf den Grundsatz der Staatsferne zu. Nach diesem Grundsatz „darf das Volumen staatlicher Finanzaufwendungen nicht die Summe selbst erwirtschafteter Beiträge überschreiten“<sup>80</sup>. Projiziert man den Inflationsausgleich in die ferne Zukunft, ist irgendwann möglicherweise der Punkt erreicht, an dem für jeden eingenommenen Euro mehr als ein Euro an staatlichem Zuschuss gewährt werden muss. Aus dieser Perspektive wird das Problem der doppelten Indexierung besonders deutlich. Dem Grundsatz einer maximal hälftigen Finanzierung mag durch Kappungsgrenzen und anderen Mechanismen Geltung verschafft werden. Da der Punkt, an dem die staatliche Zuwendung die Einnahme überschreitet, angesichts der gegenwärtigen Inflationsraten noch in weiter Ferne liegt und die meisten Parteien von einer gemischten Finanzierung profitieren, erscheint das Szenario, in dem die staatlichen Zuschüsse die Eigenfinanzierung überschreiten tendenziell sehr unwahrscheinlich.

Mögen die vorstehend erläuterten Effekte verfassungsrechtlich nicht bzw. noch nicht virulent sein, so erscheinen sie dennoch auf rechtspolitischer Ebene bedenkenswert. Denn tendenziell werden damit zuwendungsbezogene Mittel immer höher gegenüber den wahlerfolgsbezogenen gewichtet. Bezieht man mit ein, dass sich die unterschiedlichen Parteien durchaus aus unterschiedlichen Quellen finanzieren, scheint es vorteilhaft, einen Inflationsausgleich nur bei den wahlerfolgsbezogenen Zuwendungen vorzunehmen.

## **F. Verwendung von Mittelrückflüssen und Zahlungen wegen Verstößen**

Sachliche Kriterien für die Auswahl der Begünstigten aus den nach § 31c Absatz 2 als Begünstigte in Frage kommenden Einrichtungen und für die Bemessung der Höhe des einzelnen Einrichtungen zufließenden Betrags sind derzeit nicht geregelt. Für den Präsidenten und das Präsidium des Deutschen Bundestags ist es daher mit nicht unerheblichen Schwierigkeiten verbunden, sachgerechte Auswahlentscheidungen zu treffen. Da die Maßstäbe der Entscheidungen mangels festgelegter sachlicher Kriterien für die Öffentlichkeit nicht transparent sind, kann zudem der Eindruck entstehen, dass die Entscheidungen willkürlich getroffen werden.

Diese Probleme werden vermieden, wenn die beim Präsidenten des Deutschen Bundestags von den Parteien eingegangenen Gelder dem Bundeshaushalt zugeführt werden. Dies erscheint auch deshalb sachgerecht, weil die Parteien die Zahlungen nach §§ 31b, 31c PartG an den Bundestagspräsidenten aus dem Parteivermögen und damit auch aus Mitteln leisten, die sie im Rahmen der staatlichen Teilfinanzierung der Parteien erhalten haben.<sup>81</sup>

## **G. Zu weiteren Vorschlägen**

### **I. Verbot von Spenden juristischer Personen**

Ein generelles Verbot von Spenden juristischer Personen wurde bereits häufiger erwogen und wird beispielsweise in Frankreich praktiziert. Dahinter steckt der Gedanke, dass die Politik nicht von „großen Geldern“ beherrscht werden soll.<sup>82</sup>

---

<sup>80</sup> Schwarz, in: Kersten/Rixen (Hrsg.), PartG, § 18 Rn. 40. Vgl. BVerfGE 85, 264, 293.

<sup>81</sup> Gesetzesbegründung, S. 20 f.

<sup>82</sup> Bundespräsidialamt (Hrsg.), Bericht der Kommission unabhängiger Sachverständiger zu Fragen der Parteienfinanzierung, S. 67 f.



Zunächst ist allerdings zu konstatieren, dass für ein Verbot nicht allein der Umfang der Spende ausschlaggebend sein kann, da Großspenden auch von Privatpersonen möglich sind.

Das Hauptargument stützt sich auf das Wahlrecht, welches auf natürliche Personen beschränkt ist. Daraus könnte man versuchen abzuleiten, dass die politische Willensbildung letztlich ihren maßgeblichen Ausdruck vor allem im Wahlakt finden sollte. Das bedeutet im Umkehrschluss aber nicht, Unternehmen sollen deshalb vollständig von der Einflussnahme auf die politische Willensbildung ausgeschlossen werden. Vielmehr soll – wenn sie schon nicht an Wahlen teilnehmen dürfen – zumindest die Unterstützung von Parteien möglich sein, die ihre Ziele verfolgen.

Nicht dagegen vorgebracht werden kann, dass auch die hinter den Unternehmen stehenden Privatpersonen spenden könnten, denn deren Ziele sind nicht notwendigerweise identisch mit denen des Unternehmens.

Weiter würden durch ein Spendenverbot zum einen möglicherweise diejenigen Parteien besonders stark betroffen, die sich politisch für die Interessen von Wirtschaftsunternehmen oder -verbänden einsetzen. Zum anderen könnten neue Parteien besonders benachteiligt werden, soweit sie noch über kein Vermögen verfügen und deshalb in besonders hohem Maße auf Spenden angewiesen sind.<sup>83</sup> Eine solche Einflussnahme des Staates und die daraus folgende Verzerrung der vorgefundenen Wettbewerbslage zwischen den Parteien sind aber bedenklich.

Vor diesem Hintergrund sollte von einem generellen Spendenverbot Abstand genommen werden.<sup>84</sup> Entsprechende verfassungsrechtliche Eckpunkte sind neben der Freiheit und Gleichheit der Parteien die Grundrechte der spendenden Unternehmen. Insoweit hat das BVerfG insgesamt zutreffend ausgeführt, dass das Grundgesetz es grundsätzlich der Verantwortung der Parteien überlässt, den sachwidrigen Einfluss finanzkräftiger Interessen von sachgerechten zu unterscheiden und einem auf sie eindringenden sachwidrigen Druck zu widerstehen.<sup>85</sup>

Insgesamt wurde dieser Punkt schon sehr häufig diskutiert und die wesentlichen Argumente häufig ausgetauscht; insofern sei auf die vorhergehenden Debatten verwiesen, in deren Rahmen ein Verbot von Parteispenden durch Unternehmen bzw. juristische Personen ganz überwiegend als verfassungsrechtlich unzulässig angesehen wurde.

## II. Spendenobergrenzen

Ähnliches lässt sich zu der Spendenobergrenze für Privatpersonen sagen. Die Verfassung verbietet noch nicht einmal eine mögliche Abhängigkeit der Parteien von ihren Spendern; diese muss nur offengelegt werden, um dem Wähler eine mündige Entscheidung zu ermöglichen. Insofern muss auch Höchstgrenzen – die nichts anderes als partielle Spendenverbote darstellen – mit größter Skepsis begegnet werden.

---

<sup>83</sup> Vgl. Bundespräsidialamt (Hrsg.), Bericht der Kommission unabhängiger Sachverständiger zu Fragen der Parteienfinanzierung, S. 68.

<sup>84</sup> Vgl. dazu vor allem, Bundespräsidialamt (Hrsg.), Bericht der Kommission unabhängiger Sachverständiger zu Fragen der Parteienfinanzierung, S. 65 f., sowie die beiden Bundestagsdebatten.

<sup>85</sup> BVerfGE 20, 56, 105; 52, 63, 87.

Deutlich fallen dazu die entsprechenden Passagen in der einschlägigen Entscheidung des BVerfG aus, die im Folgenden kurz wiedergegeben werden.

BVerfGE 85, 264, 287:

„Einer Gefahr mittelbarer Einflußnahme durch finanzielle Leistungen ist allerdings durch die Art und Weise zu begegnen, in der der Staat solche Leistungen an die Parteien erbringt. Die vom Grundgesetz vorausgesetzte Staatsfreiheit der Parteien erfordert indes nicht nur die Gewährleistung ihrer Unabhängigkeit vom Staat sondern auch, daß die Parteien sich ihren Charakter als frei gebildete, im gesellschaftlich-politischen Bereich wurzelnde Gruppen bewahren (vgl. BVerfGE 20, 56 [101]). Die Parteien müssen nicht nur politisch sondern auch wirtschaftlich und organisatorisch auf die Zustimmung und Unterstützung der Bürger angewiesen bleiben. Durch öffentliche Mittel darf den einzelnen Parteien daher das Risiko des Fehlschlagens ihrer Bemühungen um eine hinreichende Unterstützung in der Wählerschaft nicht abgenommen werden (vgl. BVerfGE 73, 40 [86] m.w.N.).“

BVerfGE 85, 264, 288:

„Würde der Finanzbedarf der Parteien vorwiegend oder gar völlig aus öffentlichen Mitteln gedeckt, wären die Parteien in verfassungsrechtlich nicht mehr hinnehmbarer Weise vom Staat abhängig (vgl. BVerfGE 20, 56 [102]; 73, 40 [86]).“

BVerfGE 85, 264, 289:

„Die Selbstfinanzierung der Parteien hat Vorrang vor der Staatsfinanzierung. Der Grundsatz der Staatsfreiheit der Parteien gestattet daher die Zuführung staatlicher Mittel nur bis zur Höhe einer relativen Obergrenze, die für jede Partei nach dem Verhältnis der von ihr selbst erwirtschafteten zu den ihr unmittelbar aus staatlichen Quellen zufließenden Einnahmen zu bestimmen ist. Das Gesamtvolumen solcher staatlicher Zuwendungen an eine Partei darf die Summe ihrer selbst erwirtschafteten Einnahmen (vgl. § 24 Abs. 2 Nr. 1 bis 4 und 8 PartG) nicht überschreiten.

Vor diesem Hintergrund wurde und wird in der rechtswissenschaftlichen Diskussion Spendenobergrenzen mit Zurückhaltung begegnet.<sup>86</sup> In den bereits mehrfach geführten Diskussionen wurde und wird zudem überwiegend vertreten, dass auch hohe Spenden verfassungsrechtlich zumindest zulässig seien, eine Senkung der Publizitätsgrenzen sowie eine gesonderte Veröffentlichungspflicht für Wahlkampfakten nicht erforderlich sei, eine Erhöhung, Dynamisierung oder Indexierung der Obergrenze für die staatliche Teilfinanzierung der Parteien ist zulässig sei, und eine Prüfung der Rechenschaftsberichte der Parteien durch den Bundesrechnungshof statt durch den Bundestagspräsidenten nicht zwingend verlangt werden könne.

### **III. Frage nach einem expliziten Ausweis von Sponsoring**

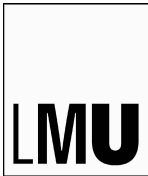
Soweit von einem umfassenden Verbot von Unternehmensspenden abgesehen wird, könnte sich weiterhin die Frage stellen, ob „Sponsoring“ im Rahmen der Transparenzregelungen

---

<sup>86</sup> S. dazu Gutachten von *Klein* und *Morlok*, in: Bundespräsidialamt (Hrsg.), Bericht der Kommission unabhängiger Sachverständiger zu Fragen der Parteienfinanzierung, S. 172, 269.

explizit ausgewiesen werden sollte. Da es nur um den Ausweis geht, könnte man derartigen Regelungen zugute halten, dass sie die Transparenz erhöhen. Notwendig scheinen sie aber nicht, wohl auch nicht mehr aus Sicht der GRECO-Berichte. Insgesamt wurde dieser Punkt schon sehr häufig diskutiert und die wesentlichen Argumente häufig ausgetauscht; insofern sei auch hier auf die vorangegangenen Debatten und deren Ergebnisse verwiesen.

*Bernd Grzeszick*



**Deutscher Bundestag**  
Innenausschuss

Ausschussdrucksache  
18(4)462 C

Dr. Michael Koß  
Schumpeter-Fellow der VolkswagenStiftung

Nachwuchsgruppe „Was machen eigentlich Parlamente?“  
Oettingenstr. 67  
D-80538 München

Tel.: +49-89-2180-9046

Fax.: +49-89-2180-9042

[mkoss@gsi.lmu.de](mailto:mkoss@gsi.lmu.de)

München, den 11.12.2015

## **Schriftliche Stellungnahme zur Vorbereitung der öffentlichen Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages zu den Anträgen auf BT-Drucksache 18/6879 und BT-Drucksache 18/301**

### **1. Zusammenfassung**

Gegen die im Gesetzesentwurf der CDU/CSU und der SPD vorgeschlagenen Änderungen ist nichts vorzubringen. Allerdings sollten die im Bundestag vertretenen Parteien entschiedener dem Eindruck entgegentreten, ihnen läge zuvorderst am Nehmen und weniger am Geben. Auch wenn die Vorschläge im Antrag der Linkspartei zu weitreichend sind, können sie doch als Ausgangspunkt für mögliche Kompromisse über weitere Reformen dienen, die der Novelle des Parteiengesetzes einen ausgewogeneren Charakter verleihen würden. Zwei solche Reformen werden hier skizziert: die explizite Ausweisung der Einnahmen aus Sponsoring in den Rechenschaftsberichten der Parteien und eine Obergrenze für Parteispenden von EUR 50.000.

### **2. Gesetzesentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD (BT-Drucksache 18/6879)**

Gegen die Reformvorschläge der beiden Fraktionen ist nichts vorzubringen:

- Der Versuch, Verstöße gegen das Parteiengesetz unabhängig davon zu ahnden, ob Parteien an der staatlichen Parteienfinanzierung partizipieren, beinhaltet keine Beschränkung des politischen Wettbewerbs. Im Gegenteil, der mögliche Verlust der Rechtsstellung als Partei und die Möglichkeit für den Bundestagspräsidenten, ein Zwangsgeld festzulegen, halten Parteien dazu an, die Ernsthaftigkeit ihrer politischen Ziele durch ihr Verhalten zu untermauern.

- Geldwerte Leistungen durch Nichtmitglieder von Parteien nicht als Einnahmen zu berücksichtigen, erscheint deshalb unproblematisch, weil zwischen Nichtmitgliedern und Mitgliedern von Parteien solange eine hinreichende Analogie besteht, wie beide ehrenamtlich handeln. Dasselbe gilt ohnehin bei der Behandlung von Spenden von Mitgliedern und Nichtmitgliedern von Parteien.
- Die Vereinnahmung von Strafzahlungen nach dem Parteiengesetz in den Bundeshaushalt entbindet das Bundestagspräsidium von der Entscheidung, an welche gemeinnützigen Einrichtungen Strafzahlungen fließen sollen und delegiert sie an die geeignete Instanz: den Gesetzgeber.
- Die Berücksichtigung von Mitgliedsbeiträgen bei den Publizitätspflichten stellt eine sinnvolle Weiterentwicklung des Transparenzgebots dar.
- Die Erhöhung der staatlichen Mittel ist angesichts der ohnehin bestehenden Dynamisierung der Gesamthöhe der staatlichen Parteienfinanzierung nicht zu beanstanden.
- Ebenso wenig ist etwas gegen die Nichtberücksichtigung von Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit ohne Gewinn für Ermittlung der relativen Obergrenze einzuwenden. Ziel der relativen Obergrenze ist es ja, die finanzielle Unterstützung der Parteien durch die Wählerschaft sicherzustellen. Eine solche Unterstützung ist kaum gegeben, wenn Parteien von Seiten ihrer Anhänger kein Geld überlassen wird (wie dies bei Spenden oder Mitgliedsbeiträgen unmittelbar und bei Gewinnen aus unternehmerischer Tätigkeit mittelbar der Fall ist). Reine Einnahmen, die Parteien durch nicht auf die Erzielung von Gewinnen angelegte Aktivitäten (z.B. den Kauf von Gold, das bei anderen Anbietern zu ähnlichen Preisen gehandelt wird) generieren, können schwerlich als Indikator einer finanziellen Unterstützung angesehen werden. In diesem Fall kann von einer Eigenfinanzierung aus nichtstaatlichen Mitteln schwerlich die Rede sein. Deshalb erscheint bei unternehmerischer Tätigkeit die Saldierung von Einnahmen und Ausgaben geboten.

In der Gesamtschau muten die avisierten Reformen allerdings etwas unausgewogen an. Die Politikwissenschaftlerin Susan Scarrow hat treffend die staatliche Parteienfinanzierung als „Karotte“ bezeichnet, deren Erhöhung in der Regel mit neuen und „weniger willkommenen“ Transparenzregeln einhergeht (Sarrow 2006: 636). Dieser Zusammenhang ist auch demokratietheoretisch wichtig: Parteien akzeptieren staatliche Gelder und sind im Gegenzug zu einer strikte(re)n Regulierung ihrer Finanzierung bereit. Daraus sollte folgen, dass bei jeder

Ausweitung der staatlichen Mittel (und sei es nur eine Anpassung ihrer Einkünfte an die Preisentwicklung, in deren Genuss ebenfalls nicht alle Bürger kommen) auch die Transparenz der Parteienfinanzierung verbessert werden sollte.

Zwar beinhaltet auch der Entwurf ein Geben und Nehmen, Ersteres wird allerdings nahezu vollständig an Dritte ausgelagert, namentlich an die nicht im Bundestag vertretene Parteien, die entweder nicht an der staatlichen Parteienfinanzierung teilhaben oder über substantielle Einnahmen verfügen, ohne Gewinne zu erzielen (ergo: die AfD). Von den sechs im Entwurf der CDU/CSU und SPD vorgeschlagenen Änderungen hat nur eine einzige (die Ausweitung der Publizitätspflicht auf Mitgliedsbeiträge) potenziell finanziell nachteilige Folgen für die im Bundestag vertretenen Parteien bzw. erhöht die Transparenz von deren Finanzgebaren. Negative finanzielle Folgen treten auch nur in dem unwahrscheinlichen Fall auf, dass Parteimitglieder, die bislang einen außerordentlich hohen Beitrag zahlen, fortan auf diesen Betrag verzichten, um der Pflicht zur Veröffentlichung ihrer Zuwendung zu entgehen.

Abgesehen von dieser einen (nur im Eventualfall greifenden) Ausnahme betreffen alle anderen vorgeschlagenen Änderungen entweder die im Bundestag vertretenen Parteien nicht (Verlust der Parteieigenschaft bei Nichteinreichung von Rechenschaftsberichten) oder haben keine negativen (Berücksichtigung von Einnahmen einer Partei aus Unternehmenstätigkeit; Vereinnahmung der von Parteien geleisteten Zahlungen in den Bundeshaushalt) bzw. sogar positive Auswirkungen (Ausdehnung der Nichtberücksichtigung an Parteien üblicherweise unentgeltlich erbrachter Leistungen als Parteieinnahmen auf Nichtmitglieder; Erhöhung der Beträge aus der staatlichen Teilfinanzierung).

Vor diesem Hintergrund sollten die den Gesetzesentwurf tragenden Parteien ein Interesse daran haben, den Eindruck einer einseitigen Reform zu ihren Gunsten zu vermeiden. In diese Richtung zielt der Antrag der Fraktion Die Linke.

### **3. Antrag der Fraktion die Linke (BT-Drucksache 18/301)**

Die drei Vorschläge der Linken gehen allerdings zu weit. Erstens erscheint ein pauschales Verbot von Spenden juristischer Personen wenig sinnvoll: zumindest im Fall von eigentümergeführten Unternehmen kann niemand den Unternehmern verbieten, als Privatpersonen zu spenden. In diesem Fall würde das Transparenzniveau sogar sinken, weil die Spende nicht mehr so leicht mit dem betreffenden Unternehmen in Zusammenhang gebracht werden kann. Spenden juristischer Personen können ohnehin nicht steuermindernd geltend

gemacht werden. Zentral ist jedoch der Einwand, dass nicht die Herkunft einer Spende, sondern die Höhe ihre Legitimität untergräbt.

Zweitens scheint es ebenso überzogen, Parteisponsoring per se zu verbieten. Grundsätzlich können Einnahmen aus Sponsoringaktivitäten durchaus als Indikator für die gesellschaftliche Verwurzelung und Akzeptanz von Parteien angesehen werden. Sponsoring setzt zwar eine Gegenleistung voraus, geschieht aber anders als Spenden stets öffentlich. Deshalb ist ein pauschales Verbot von Sponsoring nicht geboten, wohl aber eine erweiterte Transparenzpflicht (siehe unten 4.1).

Die drittens vorgeschlagene Spendenobergrenze stellt ein sinnvolles Instrument dar, um die Glaubwürdigkeit der Politik zu erhöhen. Allerdings ist die Spendenobergrenze mit EUR 25.000 so niedrig veranschlagt, dass von einer einseitigen Schwächung der Parteien die Rede sein muss, die finanzstarken Spendern nahestehen. Die Obergrenze für Spenden sollte deshalb auf EUR 50.000 festgelegt werden, denn in diesem Fall sind die finanziellen Einbußen auch für wirtschaftsnahe Parteien gering (siehe unten 4.2).

#### **4. Reformvorschläge**

Dass an die Seite der „Karotte“ der staatlichen Parteienfinanzierung eine verbesserte Transparenz der Parteifinzen gestellt wird, ist vor allem angesichts der zunehmenden Unzufriedenheit mit den etablierten Parteien geboten. Inwiefern diese Unzufriedenheit begründet ist, steht in diesem Zusammenhang nicht zur Debatte. Fest steht, dass sowohl (Politik-)Wissenschaft als auch Bürger „die“ Politik zusehends kritisch beurteilen. Aus der Perspektive der empirischen Demokratieforschung finden sich europaweit Anzeichen für „ein Nachlassen der Partizipation, eine ansteigende soziale Selektion in der politischen Beteiligung sowie ein sinkendes Vertrauen in die Kerninstitution der repräsentativen Demokratie“ (Merkel & Krause 2015: 64). Eine Auswertung von 78 Umfragen in 26 EU-Staaten zeigt, dass das Vertrauen in die Demokratie und in Parlamente im Zuge der Eurokrise nochmals abgenommen hat (Armingeon & Guthmann 2014). Zu diesem Vertrauensverlust gesellt sich die große Resonanz fatalistischer Zeitdiagnosen wie derjenigen der „Postdemokratie“ (Crouch 2004) oder „Fassadendemokratie“ (Streeck 2013: 241). Ein zentraler Topos dieser Krisendiagnosen ist der Vorrang von Kapitalinteressen gegenüber anderen im politischen Wettbewerb (für einen Überblick über die diskutierten Zeitdiagnosen s. Merkel 2015: 27–30). Hinzu kommen Befunde wie der einer „Kartellisierung“ von Parteiensystemen, demzufolge die etablierten

„Kartellparteien“ danach streben, sich gegenüber potenziellen Konkurrenten abzuschotten (Katz & Mair 1995, 2009).

Unabhängig davon, ob die etablierten Parteien ursächlich für die (vermeintlichen) Missstände verantwortlich sind oder nicht: die weit verbreitete Skepsis gegenüber „der“ Politik sollten die im Bundestag vertretenen Parteien zum Anlass nehmen, den Anschein der „Käuflichkeit“ und der Abschottung gegenüber potenziellen Konkurrenten zu vermeiden. Daraus folgt, dass jedwede Inanspruchnahme staatlicher Leistungen durch einen Verzicht auf umstrittene Zuwendungen und/oder von einer Erhöhung der Transparenz zu begleitet werden sollte. Geschieht dies nicht, leisten Parteien ihrem Ansehensverlust weiter Vorschub, und zwar – das sei nochmals betont – unabhängig davon, inwiefern die oben genannten Diagnosen überhaupt zutreffen. Deshalb sollte der Gesetzesentwurf der CDU/CSU und der SPD erweitert werden. Im Folgenden skizziere ich zwei Reformen, die untermauern würden, dass auch den im Bundestag vertretenen Parteien im Hinblick auf ihre Finanzierung an einem Geben und Nehmen gelegen ist.

#### *4.1. Erweiterte Transparenzpflicht für Einnahmen aus Sponsoring*

Bei der Regulierung des Sponsoring liegt der paradoxe Fall vor, dass das Parteiengesetz zwar einerseits implizit Obergrenzen vorsieht, diese aber bislang faktisch nicht greifen, da keinerlei Transparenz existiert. Stehen nämlich die Leistung eines Sponsors und die Gegenleistung einer Partei in keinem Verhältnis zueinander (werden z.B. auf Parteitag überhöhte Standmieten gezahlt), so ist der „überschießende“ Anteil des Sponsoring bereits nach geltendem Recht als Spende zu behandeln (Heinig 2010). Damit entfällt die steuerliche Absetzbarkeit als Betriebsausgabe für das Unternehmen. Allerdings setzt diese effektive Form der Begrenzung voraus, dass Leistung und Gegenleistung bekannt sind, damit überprüft werden kann, ob sie in einem angemessenen Verhältnis zueinander stehen. Zu diesem Zweck müssen die Einnahmen aus Sponsoring als eigenständige Kategorie in den Rechenschaftsberichten ausgewiesen werden. Einnahmen aus Sponsoring ließen sich im Parteiengesetz definieren als Leistungen, die Parteien erbracht werden und für die eine Gegenleistung vorgesehen ist, die „auf einen werblichen Vorteil für das Unternehmen des Sponsors angelegt ist“ (Hey 2006: 112). Analog dazu sollten Spenden die Einnahmen aus Sponsoringaktivitäten, die den Betrag von EUR 10.000 überschreiten, unter Nennung der Leistung und des Namens des Sponsors in den Rechenschaftsberichten aufgeführt werden. Erst dann ist es überhaupt möglich, zu



beurteilen, ob Leistung und Gegenleistung in einem angemessenen Verhältnis zueinander stehen.

#### *4.2. Obergrenze für Spenden bei EUR 50.000*

Aus juristischer Perspektive lassen sich Argumente für und gegen eine Begrenzung von Parteispenden anführen (siehe die Diskussion im Bericht der Kommission unabhängiger Sachverständiger 2001: 80–2). Aus politischer Sicht spricht aber nur sehr wenig gegen und viel für eine solche Begrenzung, deren „Schaden“ (finanzielle Einbußen) für alle Parteien gering wäre. Zudem ließe sich durch eine Begrenzung von Spenden glaubhaft zeigen, dass den im Bundestag vertretenen Parteien daran gelegen ist, den Anschein der „Käuflichkeit“ von Politik zu vermeiden. Auch wenn es sehr zweifelhaft ist, dass Spenden (mögen sie von Unternehmen oder Privaten kommen) per se diesen Anschein erwecken, gilt dies empirischen Analysen zufolge sehr wohl für *Großspenden*. In Umfragen werden staatliche Zuwendungen an Parteien in der Regel ebenso abgelehnt wie *Großspenden*. In Großbritannien wurden aber so genannte Fokusgruppeninterviews durchgeführt, in denen die Befragten untereinander diskutieren können. Dabei traten Befragte im Anschluss an solche Diskussionen am häufigsten für eine staatliche Parteienfinanzierung ein und sahen die staatlichen Zuwendungen als ein im Vergleich zu *Großspenden* geringeres Übel an (Koß 2008: 163).

Für Deutschland liegen zwar keine ähnlichen Untersuchungen vor, allerdings lassen sich das negative Image und der potenziell schädliche Effekt von *Großspenden* am Beispiel der Spende über EUR 1,1 Mio. der Substantia AG an die FDP 2009 illustrieren. Bei dieser später polemisch als „Mövenpick-Spende“ bezeichneten Zuwendung haben die politische Nachteile des Ansehensverlustes die finanziellen Vorteile mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit überwogen. Selbst im Archiv der keiner antibürgerlicher Tendenzen verdächtigen Frankfurter Allgemeinen Zeitung finden sich für den Begriff der „Mövenpick-Spende“ im Zeitraum 2010 bis zur Bundestagswahl 2013 immerhin 16 Treffer. Nun ließe sich einwenden, dass die Empfänger von *Großspenden* in guter liberaler Manier dieses Risiko selbst tragen müssen. Angesichts der eingangs erwähnten Krisendiagnosen in Gesellschaft und Wissenschaft greift dieses Argument allerdings zu kurz, denn der Ruch der Käuflichkeit bleibt eben nicht nur an den Empfängern umstrittener *Großspenden* haften, sondern dient zur Bestätigung von Klischees über „die“ Politik im Allgemeinen und die etablierten Parteien im Besonderen.

Diese Form der Selbstdelegitimierung ließe sich durch einen Verzicht auf Spenden über EUR 50.000 umgehen. Diese Grenze erscheint deshalb angezeigt, weil die mit ihr einhergehenden

finanziellen Verluste denkbar gering wären: der Anteil von Großspenden ab 50.000 EUR an den Einnahmen der (damals) im Bundestag vertretenen Parteien lag im Zeitraum 2002–2010 durchschnittlich bei 0,8 Prozent. Für die einzelnen Parteien ergeben sich Anteile zwischen 0,1 (Linke) und 2,1 Prozent (FDP). Angesichts dieser überschaubaren Anteile erscheint eine Begrenzung von Parteispenden auf EUR 50.000 nicht nur als demokratietheoretisch wünschbar, sondern auch faktisch zumutbar. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn man berücksichtigt, dass die faktischen finanziellen Verluste der Parteien durch eine Spendenobergrenze noch geringer lägen als die genannten Durchschnittswerte, da es jedem Spender unbenommen bliebe, EUR 50.000 zu spenden. Dazu nur eine Modellrechnung am Beispiel der CDU 2013: In diesem Bundestagswahlkampfjahr erhielt die CDU den überdurchschnittlich hohen Anteil von Großspenden (über EUR 50.000) an ihrem Gesamteinkommen von 2,4 Prozent.<sup>1</sup> Hätte jeder Spender seine finanzielle Zuwendung auf EUR 50.000 beschränkt, hätte sich dieser Anteil von 2,4 Prozent für das Jahr 2013 nochmals um 1,2 Prozentpunkte verringert. Die CDU hätte also unter den Bedingungen einer Spendenobergrenze von EUR 50.000 selbst im Wahlkampfjahr 2013 eine faktische Einbuße von lediglich 1,2 Prozent ihres Einkommens hinnehmen müssen. Angesichts der im Gesetzesantrag der CDU/CSU und SPD avisierten Erhöhung und Dynamisierung der staatlichen Parteienfinanzierung erscheint dies verkraftbar.

## 5. Literaturverzeichnis

Armingeon, Klaus & Kai Guthmann (2014): Democracy in crisis? The declining support for national democracy in European countries, 2007–2011, in: *European Journal of Political Research* 53, 423–42.

Crouch, Colin (2004): *Post-Democracy*. Cambridge: Polity Press.

Heinig, Hans Michael (2010): Sponsoring von Parteiveranstaltungen. Verfassungsrechtliche Vorgaben und parteiengesetzliche Konkretisierungen, in: *JuristenZeitung*, S. 485–95.

Hey, Johanna (2006): Parteisponsoring aus steuerrechtlicher Sicht, in: Martin Morlok, Ulrich von Alemann & Thilo Streit (Hrsg.), *Sponsoring – Ein neuer Königsweg der Parteienfinanzierung*. Baden-Baden: Nomos, 107–18.

Katz, Richard S. & Peter Mair (1995): Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party, in: *Party Politics* 1, 5–28.

Katz, Richard S. & Peter Mair (2009): The Cartel Party Thesis: A Restatement, in: *Perspectives on Politics* 7, 753–66.

---

<sup>1</sup> Der durchschnittliche Anteil von Großspenden am Gesamteinkommen der CDU lag im Zeitraum von 2002–2010 bei nur 1,1 Prozent.

Kommission unabhängiger Sachverständiger (2001): *Bericht der Kommission unabhängiger Sachverständiger zu Fragen der Parteienfinanzierung*. Berlin: Bundespräsidialamt.

Koß, Michael (2008): *Staatliche Parteienfinanzierung und politischer Wettbewerb. Die Entwicklung der Parteienfinanzierungsregimes in Deutschland, Schweden, Großbritannien und Frankreich*. Wiesbaden: Springer VS.

Merkel, Wolfgang (2015): Die Herausforderungen der Demokratie, in: Wolfgang Merkel (Hrsg.), *Demokratie und Krise. Zum schwierigen Verhältnis von Theorie und Empirie*. Wiesbaden: Springer VS, 7–42.

Merkel, Wolfgang & Werner Krause (2015): Krise der Demokratie? Ansichten von Experten und Bürgern, in: Wolfgang Merkel (Hrsg.), *Demokratie und Krise. Zum schwierigen Verhältnis von Theorie und Empirie*. Wiesbaden: Springer VS, 43–65.

Scarrow, Susan (2006): Party Subsidies and the Freezing of Party Competition: Do Cartel Mechanisms Work? In: *West European Politics* 29, 619–39.

Streeck, Wolfgang (2013): *Gekaufte Zeit. Die vertagte Krise des demokratischen Kapitalismus*. Berlin: Suhrkamp.



## **Stellungnahme zur Anhörung zur Änderung des Parteiengesetzes im Innenausschuss des Deutschen Bundestags 14. Dezember 2015 (BT-Drucksachen 18/00301 und 18/06879)**

### **Vorbemerkung**

Die Art und Weise der Parteienfinanzierung ist eine zentrale Frage der Lobbyregulierung. Die Ausgestaltung der Parteienfinanzierung entscheidet darüber, wie unabhängig Parteien gegenüber finanzstarken Lobbyakteuren sind. Zudem ist Transparenz nötig, um mögliche Zusammenhänge zwischen Geldflüssen und politischer Einflussnahme sichtbar zu machen und öffentliche Kritik und Kontrolle zu ermöglichen. Die große Unterstützung, die unser jüngster Appell für mehr Transparenz bei der Parteienfinanzierung erfahren hat ([www.lobbycontrol.de/parteispenden](http://www.lobbycontrol.de/parteispenden)), zeigt, dass eine transparente Parteienfinanzierung vielen Bürgerinnen und Bürgern wichtig ist.

Immer wieder sorgen Zuwendungen an Parteien für öffentliche Empörung und Kritik - seien es die Rüttgers-Affäre vor fünf Jahren, die Quandt-Spenden im Wahljahr 2013 oder die fragwürdigen Spenden an Philipp Mißfelder 2014/2015. Seit Jahren gibt es Diskussionen über schärfere Transparenzpflichten und Obergrenzen. Doch es fehlt offenbar der politische Wille zum Handeln. Beim Parteisponsoring zeigt sich der politische Stillstand besonders deutlich. Das intransparente Sponsoring etwa durch teure Stände auf Parteitagen oder andere Formen der Veranstaltungsunterstützung steht seit mehreren Jahren in der Kritik - Stichwort „Rüttgers-Affäre“. Bis heute müssen Parteien nicht offenlegen, welcher Sponsor ihnen welche Summen zukommen lässt. Parteisponsoring bleibt ein Schlupfloch für intransparente Geldflüsse an Parteien.

Die SPD hatte noch als Oppositionspartei den Reformunwillen der schwarz-gelben Koalition deutlich kritisiert und mehr Transparenz über Sponsoringeinnahmen gefordert. Auch Bundestagspräsident Lammert und andere Unionspolitiker mahnten Reformen beim Sponsoring an. Die Staatengruppe gegen Korruption des Europarats (GRECO) hatte bereits im Jahr 2009 gefordert, das Parteisponsoring zu überdenken und mehr Transparenz bei der Parteienfinanzierung allgemein angemahnt. Eine Anhörung im Jahr 2010, bei der die Sachverständigen mehrheitlich Reformen beim Parteisponsoring anregten, fand keinen gesetzgeberischen Widerhall. Daher ist es sehr bedauerlich, dass es auch derzeit - wie der vorliegende Gesetzesentwurf nahelegt - offenbar keine Anzeichen in der Großen Koalition gibt, bei diesem Thema voranzukommen.

Die vorgeschlagenen Änderungen im Parteiengesetz begrüßen wir. Die Aufnahme der Mitgliedsbeiträge unter die Veröffentlichungspflichten schafft mehr Transparenz, die getrennte Saldierung bei Unternehmenstätigkeit stopft ein

Schlupfloch für fragwürdige Finanzierungsmethoden. Wir kritisieren allerdings scharf, dass die vorliegende Reform weitere seit Jahren bekannte Missstände und Lücken unbearbeitet lässt. Das gilt vorrangig für das Parteisponsoring, aber auch für andere Aspekte wie Obergrenzen, niedrigere Veröffentlichungsschwellen oder die Verbesserung der Kontrolle. Hier sehen wir die Koalition und Bundestagspräsident Norbert Lammert in der Pflicht, schnellstmöglich eine weitere Reform auszuarbeiten.

## Handlungsempfehlungen

Der vorliegende Gesetzesentwurf von CDU/CSU und SPD greift zu kurz. Konkret empfehlen wir, das Parteiengesetz in folgenden Punkten zu reformieren:

1. *Sponsoring*: Die Offenlegung der Herkunft und Höhe von Parteisponsoring ist im Parteiengesetz nicht geregelt. Das Sponsoring ist daher ein Schlupfloch, um sämtliche Offenlegungspflichten zu umgehen. Wir fordern, das Parteisponsoring den gleichen Transparenzpflichten zu unterwerfen wie die Parteispenden. Das Sponsoring sollte auf 50.000 Euro pro Sponsor und Jahr begrenzt werden.
2. *Mehr Transparenz*: Die Grenze von 50.000 Euro für die sofortige Offenlegung von Spenden ist zu hoch. Wir fordern die Herabsetzung dieser Grenze: Spenden über 10.000 Euro sollten umgehend veröffentlicht werden. In den Rechenschaftsberichten sollten bereits alle Spenden ab 2.000 Euro mit dem Namen des Spenders angezeigt werden. Bei Parteispenden sollte außerdem offengelegt werden, an welche Untergliederungen der Partei die Spende ging.
3. *Obergrenzen*: Mehr Transparenz reicht allerdings nicht, auch klare Grenzen sind vonnöten. Im Gegensatz zu anderen Ländern gibt es in Deutschland keine Obergrenzen für Parteispenden. Eine Deckelung wirkt hier dem Machtgefälle zwischen finanzstarken und finanzschwachen Interessengruppen entgegen. Zudem können Großspender einen substanziellen Einfluss auf die finanzielle Ausstattung einer Partei nehmen, was insbesondere im Wahlkampf zu Verzerrungen führen kann.
4. *Zuständigkeit und bessere Kontrolle*: Die Aufsicht über die Parteienfinanzierung liegt beim Bundestagspräsidenten. Dieser gehört jedoch in der Regel einer Partei an, so dass ein struktureller Interessenkonflikt naheliegt. Die Kontrolle des Parteiengesetzes sollte daher auf ein unabhängiges Gremium verlagert werden. Dieses Gremium bräuchte umfassende Ermittlungskompetenzen und müsste die Ergebnisse von Prüfverfahren der Öffentlichkeit darlegen.

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](mailto: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).