



---

**Ausarbeitung**

---

**Zulässigkeit und Durchsetzbarkeit von Mandatsträgerbeiträgen**

**Zulässigkeit und Durchsetzbarkeit von Mandatsträgerbeiträgen**

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 155/16  
Abschluss der Arbeit: 17.06.2016  
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung

---

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

---

## Inhaltsverzeichnis

<b>1.</b>	<b>Fragestellung</b>	<b>4</b>
<b>2.</b>	<b>Zulässigkeit von Mandatsträgerbeiträgen</b>	<b>4</b>
2.1.	Gesetzliche und satzungsrechtliche Regelungen	4
2.2.	Zulässigkeit von Mandatsträgerbeiträgen	5
2.2.1.	Kritik in der (vorwiegend älteren) Literatur	6
2.2.2.	Gegenauffassung der herrschenden Meinung in der (vorwiegend neueren) Literatur	7
2.2.3.	Zwischenergebnis	8
2.3.	Begrenzung der Höhe von Mandatsträgerbeiträgen	9
2.3.1.	Bestimmung einer unzulässigen Höhe	9
2.3.2.	Berücksichtigung aller Zahlungen von Abgeordneten an Partei und Fraktion	10
2.4.	Zahlungen an unterschiedliche Parteebenen	10
<b>3.</b>	<b>Parteiausschluss und Einklagbarkeit bei Nichtleistung</b>	<b>10</b>
3.1.	Parteiausschluss	10
3.2.	Einklagbarkeit von Mandatsträgerbeiträgen	12
<b>4.</b>	<b>Ergebnis</b>	<b>12</b>

## 1. Fragestellung

In der vorliegenden Ausarbeitung geht es um die Frage, ob die so genannten Mandatsträgerbeiträge,<sup>1</sup> die von den Mitgliedern des Bundestages an ihre Parteien gezahlt werden, nach dem Grundgesetz zulässig sind und ob die Zahlungen von den Parteien durchgesetzt werden können. Besonders betrachtet werden soll auch die Frage, ob unterschiedliche Parteiebenen jeweils eigene Mandatsträgerbeiträge fordern dürfen und ob es eine Obergrenze für solche Beiträge gibt.

Die Wissenschaftlichen Dienste haben im Jahr 2005 bereits ein Gutachten zu Mandatsträgerbeiträgen verfasst, das ebenfalls die Fragen der Zulässigkeit und die Durchsetzung von Mandatsträgerbeiträgen zum Gegenstand hat.<sup>2</sup> Das Gutachten kam damals unter anderem zu dem Ergebnis, dass die Mandatsträgerbeiträge verfassungsrechtlich zulässig sind. Die herrschende Meinung der neueren verfassungsrechtlichen Literatur teilt dieses Ergebnis. Daher beruht diese Arbeit in Teilen auf den Ausführungen der Arbeit aus dem Jahr 2005, wobei vorliegend insbesondere die neuere verfassungsrechtliche Literatur berücksichtigt wurde.

## 2. Zulässigkeit von Mandatsträgerbeiträgen

### 2.1. Gesetzliche und satzungsrechtliche Regelungen

Seit der Änderung des Parteiengesetzes (PartG)<sup>3</sup> im Jahre 2002<sup>4</sup> werden Mandatsträgerbeiträge in diesem Gesetz ausdrücklich erwähnt.<sup>5</sup> In § 27 Abs. 1 Satz 2 PartG ist der Begriff der Mandatsträgerbeiträge definiert. Danach handelt es sich dabei um regelmäßige Geldleistungen, die ein Inhaber eines öffentlichen Wahlamtes (Mandatsträger) über seinen Mitgliedsbeitrag hinaus an seine Partei leistet. Mitgliedsbeiträge sind demgegenüber regelmäßige Geldleistungen, die jedes Mitglied aufgrund satzungsrechtlicher Vorschriften entrichtet (§ 27 Abs. 1 Satz 1 PartG). In den anderen Vorschriften des PartG, die sich mit den Mandatsträgerbeiträgen befassen, sind die Rechenschaftspflichten der Parteien in Bezug auf die Mandatsträgerbeiträge geregelt. Die genannten Vorschriften des PartG äußern sich nicht zur Zulässigkeit der Mandatsträgerbeiträge, ihre Erhebung wird vielmehr unterstellt. Dennoch muss wohl davon ausgegangen werden, dass der Gesetzgeber von ihrer Zulässigkeit ausgegangen ist.<sup>6</sup>

---

1 Die Mandatsträgerbeiträge werden auch als Sonderbeiträge, Mandatsabgaben oder Parteisteuern bezeichnet.

2 Wissenschaftliche Dienste, Mandatsträgerbeiträge, 6. Dezember 2005, Az.: 2. WF III G – 348/05 (<https://www.bundestag.de/blob/412770/6ca127edf161be4f72eca468866a80da/wf-iii-348-05-pdf-data.pdf>).

3 Parteiengesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 31. Januar 1994 (BGBl. I S. 149), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 22. Dezember 2015 (BGBl. I S. 2563) geändert worden ist.

4 Gesetz vom 28. Juni 2002, BGBl. I S. 2268.

5 § 24 Abs. 4 Nr. 2, § 25 Abs. 3, § 27 Abs. 1 PartG.

6 Kühr, Legalität und Legitimität von Mandatsträgerbeiträgen, 2014, S. 26; Lontzek, Die Sonderbeiträge von Abgeordneten an Partei und Fraktion, 2012, S. 61, jeweils m.w.N.

Die Satzungen von allen im 18. Deutschen Bundestag über ihre Fraktionen vertretenen Parteien sehen die Verpflichtung zur Entrichtung von Mandatsträgerbeiträgen vor.<sup>7</sup> Die jeweilige Höhe der Sonderbeiträge ist außer bei der CSU (6,5 % der Abgeordnetenentschädigung) in keiner dieser Satzungen bestimmt, sondern wird von bestimmten Organen der entsendenden Gliederungen festgelegt (CDU und SPD), von der Bundesversammlung der Partei bestimmt (Bündnis 90/Die Grünen) oder mit den Betroffenen vereinbart (Die Linke). Es wird grob geschätzt, dass sich die Höhe der Mandatsträgerbeiträge bei den verschiedenen Parteien in einem Rahmen zwischen 500 und 1.500 Euro pro Monat bewegt.<sup>8</sup> Auch die Bedeutung der Mandatsträgerbeiträge für die Finanzen der Parteien ist unterschiedlich. Der Anteil der Mandatsträgerbeiträge an den Gesamteinnahmen variierte im Jahr 2011 bei den genannten Parteien von 8,23 % (CSU) bis 20,95 % (Bündnis 90/Die Grünen).<sup>9</sup>

## 2.2. Zulässigkeit von Mandatsträgerbeiträgen

Das Bundesverfassungsgericht hat sich zur Zulässigkeit von Mandatsträgerbeiträgen bisher noch nicht ausdrücklich geäußert. Daher kann die aufgeworfene Frage nicht abschließend und verfassungsgerichtlich abgesichert beantwortet werden. Das Gericht hat allerdings in einer Entscheidung, bei der es u.a. um die rechtliche Einordnung der Mandatsträgerbeiträge für den damals gesetzlich vorgesehenen Chancenausgleich für „spendenschwache“ Parteien ging, die Zulässigkeit solcher Beiträge jedenfalls nicht in Abrede gestellt.<sup>10</sup> Damit hat das Gericht zwar die Zulässigkeit auch nicht ausdrücklich bejaht, die Mandatsträgerbeiträge aber nicht unmittelbar verworfen.

Vor diesem Hintergrund konzentriert sich die Frage um die Zulässigkeit der Mandatsträgerbeiträge auf die Diskussion in der verfassungsrechtlichen Literatur. Dort besteht seit langem Streit zu diesem Thema.<sup>11</sup> Gerade in der älteren Literatur wurden vielfach Zweifel an den Mandatsträgerbeiträgen geäußert. In jüngerer Zeit haben sich zwei Monographien ausführlich mit dieser Frage befasst.<sup>12</sup> Beide Arbeiten kommen zu dem Ergebnis, dass die Beiträge mit den verfassungsrechtlichen Vorgaben des Grundgesetzes vereinbar sind. Spätestens mit dem Erscheinen dieser

---

7 CDU: § 10 Finanz- und Beitragsordnung (vgl. <https://www.cdu.de/system/tdf/media/statutenbroschuere.pdf?file=1>); CSU: § 8 Beitragsordnung (<http://www.csu.de/common/csu/content/csu/hauptnavigation/partei/satzung/CSU-Satzung-Nov2015-ES.pdf>); SPD: § 2 Finanzordnung (vgl. <https://www3.spd.de/linkableblob/1852/data/Organisationsstatut.pdf>); Bündnis 90/Die Grünen: § 6 Abs. 3 Satzung des Bundesverbandes ([https://www.gruene.de/fileadmin/user\\_upload/Dokumente/Satzung/20160409\\_Satzung\\_Bundesverband.pdf](https://www.gruene.de/fileadmin/user_upload/Dokumente/Satzung/20160409_Satzung_Bundesverband.pdf)); Die Linke: § 4 Bundesfinanzordnung (<https://www.die-linke.de/partei/dokumente/bundesfinanzordnung-der-partei-die-linke/>).

8 Kühr, Legalität und Legitimität von Mandatsträgerbeiträgen, 2014, S. 65.

9 Kühr, Legalität und Legitimität von Mandatsträgerbeiträgen, 2014, S. 63.

10 BVerfGE 85, 264, 311.

11 Vgl. zum Überblick über den Streitstand Lontzek, Die Sonderbeiträge von Abgeordneten an Partei und Fraktion, 2012, S. 83 ff., insbesondere S. 83 Fn. 246 bis 248.

12 Lontzek, Die Sonderbeiträge von Abgeordneten an Partei und Fraktion, 2012; Kühr, Legalität und Legitimität von Mandatsträgerbeiträgen, 2014.

---

Monographien dürfte die Auffassung, dass die Mandatsträgerbeiträge verfassungsrechtlich zulässig sind, als herrschende Meinung in der Literatur anzusehen sein.

### 2.2.1. Kritik in der (vorwiegend älteren) Literatur

Gegen die verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Mandatsträgerbeiträge werden im Wesentlichen zwei Hauptargumentationslinien angeführt. Zum einen geht es um die Unabhängigkeit des Abgeordneten, die durch die Mandatsträgerbeiträge unzulässig eingeschränkt werde und damit gegen das freie Mandat (Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG) und die angemessene Entschädigung der Abgeordneten (Art. 48 Abs. 3 Satz 1 GG) verstoße. Zum anderen geht es um das Verbot einer versteckten staatlichen Parteienfinanzierung (Art. 21 Abs. 1 GG), das die Mandatsträgerbeiträge verletzen würden.<sup>13</sup>

Art. 48 Abs. 3 GG, der den Mitgliedern des Bundestages eine angemessene, ihre Unabhängigkeit sichernde Entschädigung garantiere, ergänze die Freiheit des Mandats gemäß Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG in wirtschaftlich-finanzieller Hinsicht. Durch die Mandatsträgerbeiträge werde jedoch die Abhängigkeit der Abgeordneten zu ihren Parteien vertieft. Denn die Mandatsträger könnten sich in der Praxis der Entrichtung der Mandatsträgerbeiträge kaum entziehen, da sie Gefahr liefen, nicht wieder aufgestellt oder aus ihrer Partei ausgeschlossen zu werden. Dadurch bestehe ein faktischer Zwangscharakter. Zudem werde den Abgeordneten ein Teil ihrer Diäten vorenthalten, obwohl die Abgeordnetenentschädigung der Finanzierung einer der Bedeutung des Amtes angemessenen Lebensführung dienen solle. Daher würden die Mandatsträgerbeiträge die genannten Verfassungsvorschriften verletzen.<sup>14</sup>

Es handele sich außerdem um eine Art Staatsfinanzierung der Parteien „durch die Hintertür“. Nach dem „Diäten-Urteil“ des Bundesverfassungsgerichts von 1975<sup>15</sup> müsse die Höhe der Entschädigung so bemessen werden, dass sie den Abgeordneten eine der Bedeutung ihres Amtes angemessene Lebensführung gestattet. Anderen Zwecken, beispielsweise dem der Mitfinanzierung der Partei, dürfe sie nicht dienen. Die Mandatsträgerbeiträge blieben bei der Bemessung der Diäten, die die Abgeordneten in eigener Sache festlegten, jedoch nicht unberücksichtigt, sie würden vielmehr in

---

13 Neben diesen Hauptargumenten wird gegen die Mandatsträgerbeiträge noch vorgebracht, dass sie gegen den Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien verstoßen würden, weil außerparlamentarische und neu gegründete Parteien auf diese Art der Finanzierung nicht zurückgreifen könnten. Außerdem bedeute die Erhebung von Mandatsträgerbeiträgen eine sachlich nicht gerechtfertigte Ungleichbehandlung von Mandatsträgern gegenüber anderen Parteimitgliedern. Aber auch diese Argumente werden von der herrschenden Meinung überzeugend widerlegt, vgl. zu diesen Argumenten ausführlich Lontzek, Die Sonderbeiträge von Abgeordneten an Partei und Fraktion, 2012, S. 142 ff. und S. 164 ff. m.w.N.

14 Zum ganzen Absatz: Gegen die Verfassungsmäßigkeit von Mandatsträgerbeiträgen argumentiert vor allem von Arnim in verschiedenen Publikationen; z.B. von Arnim, Parteienfinanzierung, 1982, S. 122 f.; ders., Anmerkung zu BVerfG, DÖV 1983, 155, 156; ders., Schneider/Zeh, Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, 1989, § 16 Rdnr. 98 f.; ders., Die Partei der Abgeordnete und das Geld, 1996, S. 315; ders., Die neue Parteienfinanzierung, DVBl. 2002, S. 1065-1078; ders./Drytsch, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 149. Aktualisierung (Stand: Dezember 2010), Art. 48 Rdnr. 289. Im Ergebnis ebenso: Klatt, Die Abgaben von Mandatsinhabern an Partei und Fraktion, ZParl 1976, 64; Becker, Die unzulässigen Sonderzahlungen der Abgeordneten an Fraktionen und Partei, ZParl 1996, 377, 378; Drytsch, Die steuerfreie Kostenpauschale für Bundestagsabgeordnete – ein verfassungswidriges Privileg!, DStR 2008, 1217, 1218; verfassungsrechtliche Zweifel bei Streinz. in: von Mangoldt/Klein/Starck, Kommentar zum Grundgesetz, Band II, 6. Auflage 2010, Art. 21 Abs. 1 Rdnr. 194.

15 BVerfGE 40, 296, 316.

die Diäten eingerechnet. Folglich würden die den Abgeordneten gewährten öffentlichen Mittel teilweise doch den Parteien zufließen. Dadurch würde gegen das Verbot mittelbarer staatlicher Parteienfinanzierung verstoßen.<sup>16</sup>

### 2.2.2. Gegenauffassung der herrschenden Meinung in der (vorwiegend neueren) Literatur

Die herrschende Meinung in der Literatur hält die Mandatsträgerbeiträge heute hingegen für verfassungsrechtlich zulässig.<sup>17</sup>

Dem ersten Argument der Kritiker der Mandatsträgerbeiträge, dass diese die Freiheit des Abgeordneten verletzen, werden folgende Ausführungen entgegengehalten: Auch dann, wenn man die Beiträge aufgrund der satzungsmäßigen Regelung nicht als freiwillig, sondern als verpflichtend ansieht, bleibe die Leistung insoweit „freiwillig“, als der Parteibeitritt bzw. der Verbleib in der Partei freiwillig erfolge. Selbst dem Mandatsträger sei es (rechtlich) möglich, ohne Verlust des Mandats aus der Partei auszutreten.<sup>18</sup> Entscheidend für ihre Vereinbarkeit mit der Freiheit des Mandats sei aber letztlich, dass sich die Verpflichtung zur Zahlung der Beiträge nicht auf ein bestimmtes parlamentarisches Verhalten beziehe.<sup>19</sup> Das verfassungsrechtlich geschützte Abgeordnetenmandat akzeptiere die Wechselwirkung zwischen Abgeordneten und Parteien als Teil der Machausübung. Wer immer sich um ein öffentliches Wahlamt bemühe, werde sich einer Vielzahl von Erwartungen ausgesetzt sehen. Der Typ des Repräsentanten, den das Grundgesetz voraussetze, sei einer, der diesen Druck aushalte.<sup>20</sup> Man werde von den Abgeordneten auch erwarten

- 
- 16 Zum ganzen Absatz: von Arnim, in: Schneider/Zeh, Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, § 16 Rn. 97 ff.; ders., Die neue Parteienfinanzierung, DVBl. 2002, S. 1065, 1071 ff.; Klatt, Die Abgaben von Mandatsinhaber an Partei und Fraktion, ZParl 1976, S. 64; Kunig, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Band III, 2. Auflage 1995, § 40 Rdnr. 114; kritisch auch: Volkmann, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz, Parlamentsrecht, 1. Auflage 2016, § 4 Rdnr. 18. Vgl. auch die weiteren Nachweise bei Lontzek, Die Sonderbeiträge von Abgeordneten an Partei und Fraktion, 2012, S. 84 Fn. 249, 250 und 251.
- 17 Lontzek, Die Sonderbeiträge von Abgeordneten an Partei und Fraktion, 2012, S. 175 ff.; Kühr, Legalität und Legitimität von Mandatsträgerbeiträgen, 2014, S. 301 ff.; Helmes, Spenden an politische Parteien und an Abgeordnete des Deutschen Bundestages, 2014, S. 50 ff.; Henke, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 63. Aktualisierung (Stand: September 2001), Art. 21 Rdnr. 117; Jochum, in: Ipsen, Parteiengesetz Kommentar, 2008, § 27 Rdnr. 4 ff.; Wefelmeier, Zulässigkeit von Mandatsträgerabgaben, NdsVBl 2003, 28; Klein, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, Loseblattsammlung, 74. Ergänzungslieferung (Stand: Dezember 2014), Art. 12 Rdnr. 411 f. m.w.N.; ders. Gutachten zum Bericht der Kommission unabhängiger Sachverständiger zu Fragen der Parteienfinanzierung, BT-Drs. 14/6711, S. 3, 6; Hölscheidt, Die Finanzen der Bundestagsfraktionen, DÖV 2000, 712, 713 f.; für das teilweise parallele Problem der Fraktionsbeiträge ebenso: ders., Das Recht der Parlamentsfraktionen, 2001, S. 654 f.
- 18 Lontzek, Die Sonderbeiträge von Abgeordneten an Partei und Fraktion, 2012, S. 115; Helmes, Spenden an politische Parteien und an Abgeordnete des Deutschen Bundestages, 2014, S. 52; Kühr, Legalität und Legitimität von Mandatsträgerbeiträgen, 2014, S. 301.
- 19 Helmes, Spenden an politische Parteien und an Abgeordnete des Deutschen Bundestages, 2014, S. 52; Kühr, Legalität und Legitimität von Mandatsträgerbeiträgen, 2014, S. 301 f.
- 20 Zu dem Spannungsverhältnis zwischen dem freien Mandat der Bundestagsabgeordneten und ihrer Bindung an Partei und Fraktion: Klein, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, Loseblattsammlung, 60. Ergänzungslieferung (Stand: Oktober 2010), Art. 38 Rdnr. 302 f. und Rdnr. 214 ff.

dürfen, dass sie notfalls die Courage besitzen, sich gegen ihre Partei zu stellen.<sup>21</sup> Die Gefahr, als Mandatsträger durch ein bestimmtes Tun oder Unterlassen der eigenen Partei nicht zu gefallen und nicht wieder aufgestellt zu werden, sei insbesondere keine Einschränkung oder Beeinträchtigung des freien Mandats, sondern eine notwendige Folge davon, dass Wahlämter in aller Regel auf Zeit vergeben werden.<sup>22</sup>

Im Grundsatz liege in den Mandatsträgerbeiträgen auch keine verfassungswidrige Unterschreitung der Abgeordnetenentschädigung (Art. 48 Abs. 3 Satz 1 GG). Die Gewährleistung des Art. 48 Abs. 3 Satz 1 GG richte sich nur an den Staat, der mit der Zahlung von Diäten die ihm obliegende Pflicht erfülle. Sich daran anschließende von den Abgeordneten veranlasste Zahlungen an politische Parteien seien von dieser Verfassungsnorm nicht mehr erfasst.<sup>23</sup> Der Abgeordnete sei berechtigt, die Zahlung privatautonom zu verwenden und daher auch seiner Partei zuzuwenden.<sup>24</sup>

Die herrschende Meinung wendet sich auch gegen die zweite Hauptargumentationslinie der Kritiker, nach der bei der Festlegung der Höhe der Diäten die Mandatsträgerbeiträge bereits eingerechnet würden, wodurch diese Beiträge in Wahrheit eine indirekte Staatsfinanzierung der Parteien seien. Zunächst gebe es keine Hinweise darauf, dass diese Beiträge in die Höhe der Diäten tatsächlich eingerechnet seien.<sup>25</sup> Gemäß § 11 Abs. 1 AbgG<sup>26</sup> habe sich die Abgeordnetenentschädigung an der Besoldung eines Richters bei einem obersten Gerichtshof des Bundes bzw. der eines kommunalen Wahlbeamten auf Zeit zu orientieren. Durch diesen objektiven Vergleichsmaßstab sei die Gefahr, dass die Mandatsträgerbeiträge in die Entschädigung hineingerechnet werden, gemindert.<sup>27</sup> Träfe diese These der Kritiker zu, so würde dies im Übrigen allein zur Verfassungswidrigkeit der Höhe der Diäten und gerade nicht der Mandatsträgerbeiträge führen.<sup>28</sup>

### 2.2.3. Zwischenergebnis

Die herrschende Meinung in der Literatur sieht die Mandatsträgerbeiträge im Grundsatz als verfassungsgemäß an. Dies wird insoweit durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts

---

21 Lontzek, Die Sonderbeiträge von Abgeordneten an Partei und Fraktion, 2012, S. 115.

22 Wefelmeier, Zulässigkeit von Mandatsträgerabgaben, NdsVBl 2003, 286, 290.

23 Vgl. allerdings zu dem Streit über eine uneingeschränkte Verfügungsberechtigung der Mitglieder des Deutschen Bundestages innerhalb der herrschenden Meinung unten Ziff. 2.3.1.

24 Kühr, Legalität und Legitimität von Mandatsträgerbeiträgen, 2014, S. 302; Lontzek, Die Sonderbeiträge von Abgeordneten an Partei und Fraktion, 2012, S. 176; Jochum, in: Ipsen, Parteiengesetz Kommentar, 2008, § 27 Rdnr. 6.

25 Helmes, Spenden an politische Parteien und an Abgeordnete des Deutschen Bundestages, 2014, S. 53; Lontzek, Die Sonderbeiträge von Abgeordneten an Partei und Fraktion, 2012, S. 176; Jochum, in: Ipsen, Parteiengesetz Kommentar, 2008, § 27 Rdnr. 7.

26 Abgeordnetengesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 21. Februar 1996 (BGBl. I S. 326), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 11. Juli 2014 (BGBl. I S. 906) geändert worden ist.

27 Klein, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, Loseblattsammlung, 74. Ergänzungslieferung (Stand: Dezember 2014), Art. 12 Rdnr. 412.

28 Lontzek, Die Sonderbeiträge von Abgeordneten an Partei und Fraktion, 2012, S. 176; Wefelmeier, Zulässigkeit von Mandatsträgerabgaben, NdsVBl 2003, 286, 291.



gestützt, als dass das Gericht die Beiträge in einer Entscheidung nicht von vornherein als verfassungswidrig eingestuft hat, wobei es in diesem Verfahren diese Frage nicht abschließend zu entscheiden hatte.

### 2.3. Begrenzung der Höhe von Mandatsträgerbeiträgen

#### 2.3.1. Bestimmung einer unzulässigen Höhe

Innerhalb der herrschenden Meinung in der Literatur, die die Mandatsträgerbeiträge im Grundsatz für verfassungsmäßig hält, wird diskutiert, ob sie jedoch ab einer bestimmten Höhe verfassungswidrig werden können. Dies könnte für die Mitglieder des Bundestages der Fall sein, wenn die Beiträge eine Höhe erreichen, die ihre Entschädigung so weit reduziert, dass sie den Abgeordneten keine angemessene Lebens- und Amtsführung mehr gestattet, wie dies von Art. 48 Abs. 3 Satz 1 GG garantiert wird. Der verfassungsmäßige Zweck des Entschädigungsanspruchs der Mitglieder des Bundestages besteht darin, ihnen und ihren Familien einen angemessenen Lebensunterhalt zu sichern und ihnen so eine finanzielle Unabhängigkeit zu ermöglichen.<sup>29</sup>

Gegen die Möglichkeit, dass die Mandatsträgerbeiträge eine verfassungswidrige Höhe erreichen können, wird vorgetragen, dass die Entschädigung mit deren Auszahlung in die private Verfügungsgewalt der Abgeordneten übergehe und Art. 48 Abs. 3 Satz 1 GG im Hinblick auf ihre Ausgabeentscheidungen keine Schutzwirkung entfalte.<sup>30</sup> Hiergegen wird jedoch nach hiesiger Auffassung zu Recht auf die Regelung des § 31 S. 3 AbgG verwiesen. Danach ist der Anspruch der Mitglieder des Bundestages auf Abgeordnetenentschädigung nach § 11 AbgG nur bis zur Hälfte auf Dritte übertragbar. Auch eine solche Übertragung kann auf privatrechtlicher Grundlage erfolgen,<sup>31</sup> so dass das einfache Recht die Verfügungsgewalt der Abgeordneten insoweit tatsächlich beschneidet. Zwar kann diese einfachgesetzliche Regelung des § 31 S. 3 AbgG nicht die Auslegung und Reichweite der Verfassungsvorschrift in Art. 48 Abs. 3 Satz 1 GG bestimmen, ihr Grundgedanke kann jedoch für die vorliegende Frage fruchtbar gemacht werden.<sup>32</sup> Der einfache Gesetzgeber hat im Rahmen von § 31 S. 3 AbgG angenommen, dass die Existenzgrundlage und damit Unabhängigkeit der Abgeordneten nicht mehr gesichert ist, wenn er über weniger als 50% seiner Entschädigung verfügen kann.<sup>33</sup> Überträgt man diesen Gedanken auf die Frage der zulässigen Höhe von Mandatsträgerbeiträgen ergibt sich folgendes: Nähert sich die Höhe der Beiträge, die ein Abgeordneter an seine Partei zahlt, dieser 50%-Grenze an, so steigen die Zweifel an ihrer verfassungsrechtlichen Zulässigkeit. Überschreiten sie diese Grenze, dürfte von ihrer Verfassungswidrigkeit auszugehen sein.

---

29 BVerfGE 40, 296, 311; aus der Literatur siehe statt aller: Achterberg/Schulte, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Kommentar zum Grundgesetz, Band II, 6. Auflage 2010, Art. 48 Abs. 3 Rdnr. 48 m.w.N.

30 Kühr, Legalität und Legitimität von Mandatsträgerbeiträgen, 2014, S. 158 ff.

31 Braun/Jantsch/Klante, Abgeordnetengesetz Kommentar, 2001, § 31 Rdnr. 13.

32 Henke, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 63. Aktualisierung (Stand: September 2001), Art. 21 Rdnr. 117; Lontzek, Die Sonderbeiträge von Abgeordneten an Partei und Fraktion, 2012, S. 178.; Hölscheidt, Die Parlamentsfraktion, 2000, S. 656.

33 Braun/Jantsch/Klante, Abgeordnetengesetz Kommentar, 2001, § 31 Rdnr. 13.

### 2.3.2. Berücksichtigung aller Zahlungen von Abgeordneten an Partei und Fraktion

Bei der Berechnung der tatsächlichen Höhe der Belastung und damit auch der Prüfung ihrer Zulässigkeit, sind alle Mandatsträgerbeiträge eines Abgeordneten, die er gegebenenfalls an verschiedene Parteiebenen entrichtet, sowie die Fraktionsbeiträge zusammenzurechnen.<sup>34</sup> Nur soweit die Summe dieser Zahlungen unter der 50%-Grenze bleibt, können sie als verfassungsgemäß angesehen werden. Der Abgabenhöhe wären dann allerdings auch alle Entschädigungsansprüche, die dem Abgeordneten ggf. aus unterschiedlichen Mandaten, d.h. nicht nur die Abgeordnetenentschädigung aus dem Bundestagsmandat, zustehen, gegenüberzustellen.

Dies hat zur Folge, dass das Verhältnis von Entschädigungsansprüchen und Zahlungen an Partei und Fraktion für die Abgeordneten abhängig von der Zahl ihrer Ämter unterschiedlich sein kann. Somit können einzelne Verpflichtungen von Abgeordneten gegenüber einer bestimmten Parteiebene für einen Abgeordneten mit bisher wenigen Verpflichtungen (weit unter 50%) zulässig, für einen anderen mit bereits vielen Verpflichtungen (nahe der 50%-Grenze) unzulässig sein. Es kommt mithin auf die individuelle Belastung der Mitglieder des Bundestages an.<sup>35</sup>

### 2.4. Zahlungen an unterschiedliche Parteiebenen

Verfassungsrechtlich unproblematisch erscheint hingegen die wohl übliche Praxis innerhalb der Parteien, dass Mandatsträgerbeiträge an unterschiedliche Parteiebenen gezahlt werden.<sup>36</sup> Nach der dargestellten herrschenden Meinung sind diese Beiträge im Grundsatz verfassungsrechtlich zulässig, dürfen nur zusammengerechnet nicht eine Belastung darstellen, die die Existenz und Unabhängigkeit des Abgeordneten (Art. 38 Abs. 1 Satz 2, Art. 48 Abs. 3 Satz 1 GG) gefährdet, wofür – wie dargelegt – eine Richtgröße von 50% anzunehmen ist. Das Grundgesetz trifft hingegen keine Aussage darüber, wie viele Parteiebenen von demselben Mandatsträger (ggf. für unterschiedliche Mandate) Beitragszahlungen fordern dürfen.

## 3. Parteiausschluss und Einklagbarkeit bei Nichtleistung

### 3.1. Parteiausschluss

Es ist bisher – soweit ersichtlich – kein Fall bekannt geworden, in dem ein Mandatsträger aus seiner Partei ausgeschlossen werden sollte, weil er die Zahlung von Mandatsträgerbeiträgen verweigert hat.

Neben der Verpflichtung, Mandatsträgerbeiträge zu leisten, sieht der überwiegende Teil der Parteisatzungen auch Sanktionen für den Fall der Nichtleistung von Beiträgen aus. Direkter Bezug zu den

---

34 Lontzek, Die Sonderbeiträge von Abgeordneten an Partei und Fraktion, 2012, S. 178; Hölscheidt, Das Recht der Parlamentsfraktionen, 2001, S. 656.

35 Siehe zu den unterschiedlichen Belastungen der Abgeordneten mit Mandatsträgerabgaben die entsprechenden Angaben der Mitglieder der Fraktion Die Linke auf ihrer Internetseite: <http://www.linksfraktion.de/abgeordnete/>.

36 Vgl. zu dieser Praxis die Zahlen bei Lontzek, Die Sonderbeiträge von Abgeordneten an Partei und Fraktion, 2012, S. 43 ff., und Kühn, Legalität und Legitimität von Mandatsträgerbeiträgen, 2014, S. 62 ff., hier auch die Beispielsrechnung unter Berücksichtigung unterschiedlicher Ämter bzw. Mandate und der jeweils dafür abzuführenden Mandatsträgerbeiträge, S. 54.

Mandatsträgerbeiträgen findet sich allerdings nur im Statut der CDU.<sup>37</sup> In § 6 Abs. 5 Satzung der CSU<sup>38</sup> ist geregelt, dass die Mitgliedschaft ruht, wenn ein Mitglied seine Beiträge schuldhaft nicht zahlt. Bei der SPD und der Partei Die Linke gilt die Nichtzahlung von Beiträgen trotz entsprechender Mahnungen nach einer bestimmten Frist als Austrittserklärung.<sup>39</sup> Unklar ist allerdings, ob in diesen Regelungen der Begriff „Beiträge“ – im Unterschied zu dem Begriff „Mitgliedsbeiträge“ – auch die Mandatsträgerbeiträge umfasst. Im Übrigen sehen alle Parteien in ihren Satzungen bei Satzungsverstößen im Rahmen der Ordnungsmaßnahmen auch den Parteiausschluss vor.<sup>40</sup>

Parteien sind in ihrer Gründung frei (Art. 21 Abs. 1 Satz 2 GG). Ihre innere Ordnung muss demokratischen Grundsätzen entsprechen (Art. 21 Abs. 1 Satz 2 GG), wie sie im PartG näher konkretisiert sind. Nach § 10 Abs. 4 PartG kann ein Mitglied aus der Partei ausgeschlossen werden, wenn es vorsätzlich gegen die Satzung oder erheblich gegen Grundsätze oder Ordnung der Partei verstößt und ihr damit erheblichen Schaden zufügt. Ob sich für die Partei allerdings aus der Nichtzahlung von Mandatsträgerbeiträgen erheblicher Schaden ergeben kann, ist nicht zweifelsfrei, wird im Ergebnis aber von den Umständen des Einzelfalles abhängen.<sup>41</sup> Staatliche Gerichte sind bei der Nachprüfung eines Parteiausschlusses darauf beschränkt, ob die verhängte Maßnahme eine Stütze im Gesetz oder der Satzung hat, ob das satzungsmäßig vorgeschriebene Verfahren beachtet ist, sonst keine Gesetzes- oder Satzungsverstöße vorgekommen sind und ob die Maßnahme nicht grob unbillig oder willkürlich ist.<sup>42</sup>

Vor diesem Hintergrund begegnet ein Parteiausschluss bei Nichtzahlung von Mandatsträgerbeiträgen keinen verfassungsrechtlichen Bedenken, soweit der Ausschluss die genannten Vorgaben beachtet, insbesondere wenn der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz und die Gleichbehandlungspflicht der Partei gegenüber ihren Mitgliedern gewahrt bleiben.<sup>43</sup> Ein Parteiausschluss zieht dabei nicht den Verlust des Mandats im Deutschen Bundestag nach sich (Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG: „repräsentatives Mandat“).<sup>44</sup>

---

37 § 9 Abs. 2 des Statuts der CDU (s.o. Fn. 7) sieht für den Fall eines neunmonatigen Zahlungsverzuges der Mandatsträgerbeiträge und entsprechender Mahnungen den automatischen Verlust der Parteimitgliedschaft vor, der anschließend noch von dem zuständigen Kreisvorstand festzustellen ist. Nach § 13 des Statuts der CDU gilt die Verweigerung von Sonderbeiträgen der Mandatsträger als ein erheblicher Verstoß gegen die Ordnung der Partei, wegen dem der Betreffende nach § 11 Abs. 1 aus der Partei ausgeschlossen werden kann.

38 S.o. Fn. 7.

39 § 1 Abs. 5 Finanzordnung der SPD (s.o. Fn. 7); § 3 Abs. 3 Satzung der Partei Die Linke (s.o. Fn. 7). Dazu allerdings kritisch Kühr, Legalität und Legitimität von Mandatsträgerbeiträgen, 2014, S. 69 f.

40 Vgl. dazu die Nachweise bei Lontzek, Die Sonderbeiträge von Abgeordneten an Partei und Fraktion, 2012, S. 67.

41 Für Kühr kann in der Nichtzahlung von Mandatsträgerbeiträgen durchaus ein schwerer Schaden für die Partei im Sinne von § 10 Abs. 4 PartG entstehen: Kühr, Legalität und Legitimität von Mandatsträgerbeiträgen, 2014, S. 69.

42 BGH NJW 1980, S. 443, 444; NJW 1988, S. 552; NJW 1994, S. 2610 f., OLG Köln NVwZ 2005, 480 ff.

43 Kühr, Legalität und Legitimität von Mandatsträgerbeiträgen, 2014, S. 67; so im Ergebnis wohl auch Lontzek, Die Sonderbeiträge von Abgeordneten an Partei und Fraktion, 2012, S. 67 f.

44 Dazu statt aller Achterberg/Schulte, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Kommentar zum Grundgesetz, Band II, 6. Auflage 2010, Art. 38 Abs. 1 Rdnr. 51 ff. m.w.N.

### 3.2. Einklagbarkeit von Mandatsträgerbeiträgen

Auch hinsichtlich der Einklagbarkeit von Mandatsträgerbeiträgen ist – soweit ersichtlich – noch kein Fall bekannt geworden, in dem eine Partei ein Klageverfahren gegen einen ihrer Mandatsträger auf Zahlung dieser Beiträge geführt hat.

Festzuhalten ist jedoch, dass sich aufgrund der parteiinternen Regelungen (Satzungen etc.) oder aufgrund der individuellen Vereinbarungen zwischen Partei und Mandatsträgern<sup>45</sup> entsprechende rechtliche Zahlungspflichten ergeben.<sup>46</sup> Daraus folgt, dass auf der Basis der satzungsrechtlichen Regeln, aber auch der individuellen Vereinbarung, die beide als zivilrechtlich zu qualifizieren sind, ein zivilrechtlicher Zahlungsanspruch der Partei gegen ihr Mitglied besteht. Daher kann die Partei gegen den Mandatsträger auch ein zivilprozessuales Verfahren, d.h. etwa ein Mahnverfahren (§§ 688 ff. ZPO) oder ein Klageverfahren (§§ 253 ff. ZPO), anstrengen.<sup>47</sup> Somit sind die Zahlungspflichten auf dieser Basis als bindend und einklagbar zu bewerten.

## 4. Ergebnis

Auch wenn sich das Bundesverfassungsgericht noch nicht abschließend dazu geäußert hat, hält die herrschende Meinung in der Literatur die Mandatsträgerbeiträge von Mitgliedern des Bundestages für verfassungsgemäß. Die Höhe der Mandatsträgerbeiträge, die ein Abgeordneter insgesamt, d.h. auch an verschiedene Parteiebenen, zu zahlen hat, sollte jedoch die Grenze von 50% aller Entschädigungszahlungen, die der Abgeordnete als Mandatsträger erhält, nicht überschreiten, da sie andernfalls erheblichen verfassungsrechtlichen Bedenken ausgesetzt sind. Verfassungsrechtlich unbedenklich ist jedoch die wohl übliche Praxis, dass verschiedene Parteiebenen von einem Mandatsträger Mandatsträgerbeiträge fordern, soweit die erwähnte 50%-Grenze in der Summe nicht überschritten wird. Auch die Sanktionsmöglichkeiten der Parteien bei Nichtzahlung erscheinen verfassungsgemäß. Dies gilt auch für einen Parteiausschluss, soweit alle dafür geltenden Voraussetzungen gewahrt bleiben. Die Vereinbarung der Zahlung von Mandatsträgerbeiträgen zwischen Mandatsträger und Partei begründet ein zivilrechtliches Schuldverhältnis, das die Partei auch mit zivilprozessualen Maßnahmen, insbesondere einer Zahlungsklage, durchsetzen kann.

Ende der Bearbeitung

---

45 Vgl. zu den Rechtsquellen die Nachweise oben in Fn. 7.

46 Kühr, Legalität und Legitimität von Mandatsträgerbeiträgen, 2014, S. 138; andere Ansicht noch das Gutachten der Wissenschaftlichen Dienste zum Thema aus dem Jahr 2005, S. 14, vgl. oben Fn. 2.

47 Kühr, Legalität und Legitimität von Mandatsträgerbeiträgen, 2014, S. 138