



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 Parteimerkmals 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 parteienrechtlichen 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 Finanzausgaben 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*