



75 Jahre
Demokratie
lebendig



Deutscher Bundestag
Wissenschaftliche Dienste

Ausarbeitung

Einzelfragen zum Umgang mit politischen Parteien

Einzelfragen zum Umgang mit politischen Parteien

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 046/24; WD 4 - 3000 - 018/24
Abschluss der Arbeit: 26.07.2024
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung
WD 4: Haushalt und Finanzen

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

1.	Einleitung	4
2.	Anknüpfen an politische Ausrichtung einer Partei im Gefahrenabwehrrecht (WD 3)	4
3.	Umgang mit Parteispenden und Auskunftsverlangen des BfV durch Banken	6
3.1.	Elektronische Erfassung bestimmter Parteispenden (WD 3)	6
3.1.1.	Organisatorische Pflichten im Zahlungsverkehr - Interne Verfahren und Kontrollsysteme (WD 4)	6
3.1.2.	Diskriminierungsverbote (WD 3)	8
3.1.2.1.	Staatsgleiche Pflichtenstellung	8
3.1.2.2.	Mittelbare Drittwirkung der Grundrechte	9
3.1.3.	Datenschutzrechtliche Aspekte (WD 3)	9
3.2.	Umgang von Banken mit Auskunftsverlangen des BfV (WD 3)	10
4.	Verpflichtung staatlicher Zuwendungsempfänger auf politisch neutrale Umsetzung geförderter Projekte (WD 3)	11

1. Einleitung

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages wurden gebeten, einige anlässlich der Vorstellung des **Maßnahmenkatalogs „Rechtsextremismus entschlossen bekämpfen“**¹ des Bundesministeriums des Innern und für Heimat (BMI) aufgeworfene Fragestellungen zu prüfen.

Die Fragen sind zum einen verfassungsrechtlicher Natur und betreffen die Zulässigkeit der Anknüpfung an die politische Ausrichtung einer Partei bei der Auslegung und Anwendung des Gaststätten-, Gewerbe- und Ordnungsrechts (siehe 2.) sowie die Bindung nicht-staatlicher Zuwendungsempfänger an den Gleichbehandlungsgrundsatz (siehe 4.).

Zum anderen geht es um banken- und datenschutzrechtliche Fragen im Zusammenhang mit dem Umgang mit Spenden an politische Parteien durch Banken (siehe 3.1.) und die Behandlung von Auskunftsverlangen des Bundesamtes für Verfassungsschutz (BfV) (siehe 3.2.).

2. Anknüpfen an politische Ausrichtung einer Partei im Gefahrenabwehrrecht (WD 3)

Gefragt wurde zunächst danach, ob die **politische Ausrichtung einer Partei als solche** bei der **Auslegung und Anwendung des Gaststätten-, Gewerbe- und Ordnungsrechts** (z.B. im Zusammenhang mit der Vermietung von Veranstaltungsräumen) berücksichtigt werden darf, selbst wenn die Partei **nicht rechtskräftig als verfassungswidrig verboten** wurde und es auch **keine Hinweise auf strafbare Handlungen** der Parteimitglieder oder der Gewerbetreibenden gibt.

In derartigen Konstellationen gewinnt die herausgehobene Stellung, die den Parteien gemäß Art. 21 Abs. 1 Satz 1 Grundgesetz (GG)² im demokratischen Rechtsstaat für die politische Willensbildung zukommt, besondere Bedeutung. Während Vereinigungen, die sich gegen die verfassungsmäßige Ordnung richten, gemäß Art. 9 Abs. 2 GG, § 3 Abs. 1 Satz 1 Vereinsgesetz (VereinsG)³ durch behördliche Verfügung verboten werden können, kann die Verfassungswidrigkeit einer politischen Partei gemäß Art. 21 Abs. 2, 4 GG allein durch das Bundesverfassungsgericht ausgesprochen werden. Diese als Reaktion auf die Verbotspraxis während der Weimarer Republik geschaffene Sonderstellung politischer Parteien wird als „**Parteienprivileg**“ bezeichnet.⁴

Aus dem Parteienprivileg leitet die Rechtsprechung eine **Sperrwirkung für Maßnahmen anderer staatlicher Stellen gegen eine Partei** ab, soweit diese Maßnahmen allein auf das Argument

1 Bundesministerium des Innern und für Heimat, Maßnahmenkatalog „Rechtsextremismus entschlossen bekämpfen“ vom 13. Februar 2024, ([pdf](#), [Erläuterungen](#)).

2 Grundgesetz ([GG](#)) in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 19. Dezember 2022 (BGBl. I S. 2478).

3 Vereinsgesetz ([VereinsG](#)) vom 5. August 1964 (BGBl. I S. 593), zuletzt geändert durch Artikel 5 des Gesetzes vom 30. November 2020 (BGBl. I S. 2600).

4 Ipsen/Koch, in: Sachs, GG, 9. Aufl. 2021, Art. 21, Rn. 149.

gestützt werden, dass die Ziele einer politischen Partei gegen die verfassungsmäßige Ordnung gerichtet seien.⁵ Das BVerfG führt hierzu aus:

Die verbindliche Feststellung, daß eine Partei verfassungswidrig ist, kann nach Art. 21 Abs. 2 Satz 2 GG nur das Bundesverfassungsgericht in dem dafür vorgesehenen Verfahren [...] treffen. Das Entscheidungsmonopol des Gerichts schließt ein administratives Einschreiten gegen den Bestand einer politischen Partei schlechthin aus, mag sie sich gegenüber der freiheitlichen demokratischen Grundordnung noch so feindlich verhalten [...]. Bis zur Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts kann deshalb niemand die Verfassungswidrigkeit einer Partei rechtlich geltend machen [...]; das heißt, gegen die Partei, ihre Funktionäre, Mitglieder und Anhänger dürfen wegen ihrer mit allgemein erlaubten Mitteln arbeitenden parteioffiziellen Tätigkeiten keine rechtlichen Sanktionen angedroht oder verhängt werden.⁶

Nach Auffassung des Gerichts **verbieten** sich also **jegliche** auf die (vermeintlich) **verfassungswidrige Ausrichtung** einer politischen Partei **gestützten staatlichen Maßnahmen**, egal ob gegen die Partei selbst oder ihre Mitglieder, auch wenn diese Maßnahmen unterhalb der Schwelle eines Parteiverbots (Art. 21 Abs. 2 GG) oder eines Finanzierungsausschlusses (Art. 21 Abs. 3 GG) liegen. Solange das Bundesverfassungsgericht die Verfassungswidrigkeit einer Partei nicht festgestellt hat, bewirkt das Parteienprivileg also ein **umfassendes Anknüpfungsverbot** für alle rechtlichen Folgen der behaupteten Verfassungswidrigkeit.⁷

Das Anknüpfungsverbot erstreckt sich auf **sämtliche von Art. 21 Abs. 1 GG geschützten Tätigkeiten** der Parteien und ihrer Mitglieder, so etwa auf die Benutzung öffentlicher Räume, die Durchführung von Versammlungen oder die Verteilung von Rundfunksendezeiten.⁸ Das gefahrenabwehrrechtliche Vorgehen gegen eine Partei oder ihre Mitglieder setzt demnach stets voraus, dass **unabhängig von der politischen Ausrichtung** diejenigen Umstände vorliegen, die die **Tatbestandsmäßigkeit der Ermächtigungsgrundlage** begründen⁹. Bei ordnungsbehördlichen Maßnahmen gegen Parteien muss zudem die **besondere Bedeutung**, die den Parteien gemäß Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG für die **politische Willensbildung** des Volkes zukommt, angemessen berücksichtigt werden. Das Bundesverfassungsgericht konstatiert insoweit:

Die Partei kann zwar politisch bekämpft werden. Sie soll aber in ihrer politischen Aktivität von jeder rechtlichen Behinderung frei sein, soweit sie mit allgemein erlaubten Mitteln

5 Streinz, in: Huber/Voßkuhle, GG, 8. Auflage 2024, Art. 21 Rn. 216 ff; Klein, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 103. EL Januar 2024, Art. 21 Rn. 571.

6 BVerfG, Beschluss vom 29. Oktober 1975 - 2 BvE 1/75 -, BVerfGE 40, 287 (291) [Auslassungen durch Verf.].

7 Morlok, in: Dreier, GG, 3. Auflage 2015, Art. 21 Rn. 157, m.w.N.

8 Morlok, in: Dreier, GG, 3. Auflage 2015, Art. 21 Rn. 158, m.w.N.

9 BVerfG, Beschluss vom 1. Mai 2001 - 1 BvQ 22/01, in: NJW 2001, 2076 (2077); Siegel/Hartwig, „Die zweite Stufe des Parteiverbotsverfahrens“, NVwZ 2017, 590 (595); Honer, „Grund und Grenzen des Parteienprivilegs“, NVwZ 2024, 705 (706 f.).

arbeitet [...]. Das Grundgesetz nimmt die Gefahr, die in der Tätigkeit einer Partei bis zur Feststellung ihrer Verfassungswidrigkeit besteht, um der politischen Freiheit willen in Kauf [...].¹⁰

Nicht ausgeschlossen sind hingegen exekutive Maßnahmen zur **Vorbereitung eines Parteiverbotsverfahrens**, da ein Antrag auf ein Parteiverbotsverfahren zwingend einer Begründung und der Angabe von Beweismitteln bedarf.¹¹ Da die Sperrwirkung zudem reflexartig aus den Zuständigkeits- und Verfahrensregelungen der Art. 21 Abs. 2 - 4 GG entspringt, werden rein **mittelbare Belastungseffekte**, die eine Partei aufgrund einer rechtmäßigen, gegen sie oder Dritte gerichteten gefahrenabwehrrechtlichen Verfügung treffen, **nicht** von ihr **erfasst**, etwa wenn die Mitgliedschaft in einer Partei oder ihre politische Ausrichtung lediglich Anlass für das behördliche Tätigwerden waren.¹² Gegenüber solchen Maßnahmen könnte sich eine Partei jedoch, wie vereinzelt vorgeschlagen¹³, auf die **Betätigungsfreiheit und Chancengleichheit politischer Parteien** aus Art. 21 Abs. 1 GG berufen. Diese Rechtsposition würde zwar keine Sperrwirkung entfalten, aber eine Einzelfallabwägung erforderlich machen.

3. Umgang mit Parteispenden und Auskunftsverlangen des BfV durch Banken

Ein weiterer Fragenkomplex, zu dem die Wissenschaftlichen Dienste um Stellungnahme gebeten wurden, betrifft den **Umgang von Banken mit Spenden an bestimmte politische Parteien** (siehe 3.1.) und mit **Auskunftsverlangen des BfV** (siehe 3.2.).

3.1. Elektronische Erfassung bestimmter Parteispenden (WD 3)

Im Folgenden wird zunächst darauf eingegangen, inwieweit es Banken nach gegenwärtiger Rechtslage erlaubt ist, gezielt **Spenden an politische Parteien elektronisch zu erfassen** und zu diesem Zweck auch **personenbezogene Daten der Spender zu verarbeiten**, ohne dass die Spender in dieses Vorgehen eingewilligt haben. Hierzu wird nach einer Darstellung der bankenrechtlichen Pflichten im Zahlungsverkehr auch auf verfassungs- und datenschutzrechtliche Aspekte eingegangen.

3.1.1. Organisatorische Pflichten im Zahlungsverkehr - Interne Verfahren und Kontrollsysteme (WD 4)

Nach § 25g Abs. 2 des Gesetzes über das Kreditwesen (KWG)¹⁴ muss ein Kreditinstitut über interne Verfahren und Kontrollsysteme verfügen, die unter anderem die Einhaltung der Pflichten nach der Verordnung (EU) 2015/847 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Mai

10 BVerfG, Beschluss vom 1. Mai 2001 - 1 BvQ 22/01, NJW 2001, 2076 (2077) [Auslassungen durch Verf.].

11 Vgl. hierzu mit weiteren Ausführungen: Honer, Grund und Grenzen des Parteienprivilegs, NVwZ 2024, 705 (706 f., Fußnote 30).

12 Honer, Grund und Grenzen des Parteienprivilegs, NVwZ 2024, 705 (708).

13 Honer, a.a.O.

14 Kreditwesengesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 9. September 1998 (BGBl. I S. 2776), das zuletzt durch Artikel 6 des Gesetzes vom 22. Dezember 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 411) geändert worden ist.

2015 über die Übermittlung von Angaben bei Geldtransfers und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 1781/2006 (Geldtransferverordnung)¹⁵ gemäß § 25g Abs. 1 Nr. 1 KWG gewährleisten.

Gegenstand der Geldtransferverordnung sind Vorschriften zu den notwendigen Angaben zu Auftraggebern und zu Begünstigten, die für die Zwecke der Verhinderung, Aufdeckung und Ermittlung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung bei Geldtransfers zu übermitteln sind.¹⁶

Dabei wird in Art. 15 Abs. 2 Geldtransferverordnung ausdrücklich festgelegt, dass personenbezogene Daten von Zahlungsdienstleistern auf Grundlage der Geldtransferverordnung ausschließlich für Zwecke der Verhinderung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung verarbeitet werden dürfen. Insbesondere ist die Verarbeitung für kommerzielle Zwecke untersagt. Damit besteht eine enge Zweckbindung der Daten. Sofern anderweitig ausdrückliche gesetzliche oder auf Einwilligung des Betroffenen basierende Erlaubnistatbestände vorliegen, finden diese allerdings weiter Anwendung. Dies kann beispielsweise für die Verarbeitung der personenbezogenen Daten zur Erfüllung des Zahlungsdienstvertrages oder zur Verhinderung sonstiger strafbarer Handlungen, die zu einer Gefährdung des Vermögens des Instituts führen können, gelten.¹⁷

Weiterhin haben nach § 25h Abs. 2 KWG Kreditinstitute Datenverarbeitungssysteme zu betreiben, mittels derer sie in der Lage sind, Geschäftsbeziehungen und einzelne Transaktionen im Zahlungsverkehr zu erkennen, die im Verhältnis zu vergleichbaren Fällen besonders komplex oder groß sind, ungewöhnlich ablaufen oder ohne offensichtlichen wirtschaftlichen oder rechtmäßigen Zweck erfolgen. Diese sollen von nicht relevanten Fällen separiert werden, um dann im Hinblick auf das Risiko strafbarer Handlungen einschließlich der Erstattung einer Strafanzeige untersucht zu werden. Als auffällige Geschäftsbeziehungen und Transaktionen gelten solche, bei denen für den zuständigen Mitarbeiter eines Instituts aufgrund seines bankgeschäftlichen Verständnisses oder seines Erfahrungswissens ohne weiteres, das heißt ohne weitere Aufbereitung, Abklärung oder Anreicherung des Sachverhalts erkennbar ist, dass Abweichungen vom üblichen Geschäftsmuster oder Verhalten der am Vorgang Beteiligten (Kunden oder Dritte) vorliegen, ohne dass bereits ein strafprozessualer Anfangsverdacht vorliegen muss. Konkrete Anhaltspunkte können sich dabei insbesondere aus dem eigenen Erfahrungswissen des Kreditinstituts und einschlägigen Veröffentlichungen nationaler und internationaler Behörden und Standardsetzer ergeben. Dazu gehören unter anderem die Bundeslagebilder Wirtschaftskriminalität und Korruption des Bundeskriminalamtes (BKA), Jahresberichte, Newsletter und Anhaltspunktepapiere der Financial Intelligence Unit (FIU), Lagebilder zur Finanzkriminalität und Geldwäsche der Landeskriminalämter oder Typologiepapiere der Financial Action Task Force (FATF) und der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin). Richtigkeit und Aktualität von verwendeten Indizien, Anhaltspunkten, aber auch Regeln, Schwellenwerten, Scores oder Risikoklassifizierungen müssen regelmäßig und anlassbezogen überprüft werden. Im Rahmen von Datenverarbeitungssystemen

¹⁵ Verordnung (EU) 2015/847 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Mai 2015 über die Übermittlung von Angaben bei Geldtransfers und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 1781/2006 (ABl. L 141 vom 5.6.2015, S. 1), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A02015R0847-20200101&qid=1718614950535>, abgerufen am 17. Juni 2024.

¹⁶ Achtelik, in: Fischer/Schulte-Mattler, KWG, CRR-VO, 6. Aufl. 2023, KWG § 25g Rn. 5.

¹⁷ Achtelik, in: Fischer/Schulte-Mattler, KWG, CRR-VO, 6. Aufl. 2023, KWG § 25g Rn. 22.

können derartige Anhaltspunkte auch unmittelbar mit einem „Internet-Screening“ oder Medienauswertungen zur Beschaffung weiterer Informationen verbunden werden.¹⁸

Die Kreditinstitute dürfen dabei gemäß § 25h Abs. 2 Satz 2 KWG personenbezogene Daten verarbeiten, soweit dies zur Erfüllung dieser Pflicht erforderlich ist. Die Regelung soll Ausdruck einer gesetzesimmanenten Interessenabwägung zwischen den Allgemeininteressen an der Stabilität und Integrität des Finanzplatzes Deutschland einschließlich den Interessen einzelner Institute, sich vor ungewollten Beteiligungen an Straftaten und den damit verbundenen Risiken und Schäden zu schützen, und den Interessen des Kunden sein, keiner Überwachung seiner Transaktionen und der damit verbundenen Daten unterzogen zu werden.¹⁹

3.1.2. Diskriminierungsverbote (WD 3)

Die elektronische Erfassung von Spenden an bestimmte politische Parteien kann nur dann zulässig sein, wenn sie nicht gegen **Vorschriften zum Schutz vor ungerechtfertigter Diskriminierung** verstößt.

3.1.2.1. Staatsgleiche Pflichtenstellung

Während **öffentlich-rechtliche Finanzinstitute** einer strikten Grundrechtsbindung unterliegen und deshalb dem Grundsatz der **Chancengleichheit der Parteien** sowie dem daraus resultierenden **Neutralitätsgebot** verpflichtet sind²⁰, entfalten die Grundrechte ihre Wirkung **zwischen privaten Rechtsträgern**, z.B. zwischen einer politischen Partei und einem privaten Geldinstitut, grundsätzlich **nicht unmittelbar**.²¹

Nach neuerer Rechtsprechung des BVerfG sind allerdings auch Private dem Gleichheitssatz unmittelbar verpflichtet, wenn ihnen eine **staatsgleiche Pflichtenstellung** zukommt.²² Hat der Verpflichtete eine **besondere faktische Machtstellung** inne und besitzt die betroffene Ware oder Leistung eine **erhebliche Bedeutung für das gesellschaftliche Leben** des Berechtigten, so hat der Verpflichtete gegenüber dem Berechtigten den Gleichheitssatz dann wie eine staatliche Stelle zu beachten, falls der Berechtigte dadurch mit einer **Ausweglosigkeit** konfrontiert wird, die es ihm in seiner spezifischen Situation **erheblich erschwert oder unmöglich macht**, die gewünschte Ware oder Leistung anderweitig zu beziehen.

Ob und inwieweit diese Kriterien gegeben sind, hängt von den Umständen des Einzelfalls ab. Handelt es sich bei dem im Einzelfall betroffenen Konto um ein **übliches Girokonto**, so dürften die Voraussetzungen für die Annahme einer **Ausweglosigkeit** allerdings kaum gegeben sein.

¹⁸ Achtelik, in: Fischer/Schulte-Mattler, KWG, CRR-VO, 6. Aufl. 2023, KWG § 25h Rn. 10.

¹⁹ Achtelik, in: Fischer/Schulte-Mattler, KWG, CRR-VO, 6. Aufl. 2023, KWG § 25h Rn. 14.

²⁰ Vgl. hierzu ausführlich Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Zum Umgang öffentlich-rechtlicher Finanzinstitute mit Zahlungsaufträgen zugunsten politischer Parteien, Sachstand vom 10.04.2024, [WD 3 – 3000 – 027/24; WD 4 – 3000 – 018/24](#).

²¹ BVerfG, Beschluss vom 6.11.2019 – 1 BvR 16/13, NJW 2020, 300 (Rn. 76).

²² BVerfG, Beschluss vom 11.4.2018 – 1 BvR 3080/09, NJW 2018, 1667 (Rn. 41).

Gemäß § 31 Abs. 1 Zahlungskontengesetz (ZKG)²³ besteht ein allgemeiner Anspruch auf Eröffnung eines **Basiskontos** i.S.d. § 30 Abs. 2 ZKG, das gemäß § 32 ZKG ein benachteiligungsfreies Leistungsangebot umfassen muss. Daher besteht grundsätzlich also immer die Möglichkeit, die gewünschte Leistung (Kontoführung) auch anderweitig zu beziehen.²⁴

Handelt es sich bei dem im Einzelfall betroffenen Konto bereits um ein Basiskonto, so gilt für dieses gemäß § 3 ZKG ein **allgemeines Benachteiligungsverbot**, das sich auf sämtliche in Art. 21 Grundrechte-Charta (GRCh)²⁵ genannten Merkmale, mithin auch auf politische Anschauungen, erstreckt. Im Rahmen der Führung eines Basiskontos verstieße die gezielte elektronische Erfassung von Spenden an bestimmte politische Parteien daher gegen § 3 ZKG.

3.1.2.2. Mittelbare Drittwirkung der Grundrechte

Obwohl die Grundrechte grundsätzlich nicht unmittelbar zwischen Privaten gelten, strahlen sie gleichwohl auf die privatrechtlichen Rechtsbeziehungen aus und sind von den Fachgerichten bei der Auslegung zivilrechtlicher Normen, insbesondere im Hinblick auf **Generalklauseln** und **unbestimmte Rechtsbegriffe**, zu berücksichtigen.²⁶ Dabei müssen die Gerichte kollidierende Grundrechtspositionen in ihrer Wechselwirkung erfassen und nach dem **Grundsatz der praktischen Konkordanz** dergestalt in Ausgleich bringen, dass sie für alle Beteiligten möglichst weitgehend wirksam werden.²⁷

Inwieweit demnach Rechtspositionen der Spender bzw. der Parteien die berechtigten Interessen der Banken überwiegen, wenn diese Spenden an bestimmte Parteien elektronisch erfassen, ist eine Frage der Gegebenheiten und der Abwägung im Einzelfall und kann daher nicht pauschal beantwortet werden.

3.1.3. Datenschutzrechtliche Aspekte (WD 3)

Die gezielte Erfassung von Spenden an bestimmte politische Parteien durch Banken und die damit verbundene Verarbeitung personenbezogener Daten könnte darüber hinaus in datenschutzrechtlicher Hinsicht Probleme aufwerfen. Eine rechtmäßige Datenverarbeitung setzt gemäß **Art. 6 Abs. 1 Datenschutz-Grundverordnung (DS-GVO)**²⁸ voraus, dass mindestens eine der dort genannten Bedingungen gegeben ist. Hat die betroffene Person nicht in die Verarbeitung ihrer personenbezogenen Daten eingewilligt (Art. 6 Abs. 1 Buchst. a DS-GVO), kann die Datenverarbeitung also

23 Zahlungskontengesetz ([ZKG](#)) vom 11. April 2016 (BGBl. I S. 720), zuletzt geändert durch Artikel 26 des Gesetzes vom 11. Dezember 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 354).

24 Diese Argumentation findet sich etwa bei AG Mannheim, Urt. v. 21.07.2017 – 3 C 3902/16.

25 Charta der Grundrechte der Europäischen Union ([GRCh](#)), ABl. C 326 vom 26.10.2012, S. 391.

26 BVerfG, Beschluss vom 6.11.2019 – 1 BvR 16/13, NJW 2020, 300 (Rn. 76).

27 BVerfG, a.a.O.

28 Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (Datenschutz-Grundverordnung).

nur noch dann rechtmäßig sein, wenn mindestens eine der in Art. 6 Abs. 1 Buchst. b – f DS-GVO genannten Bedingungen vorliegt. Inwieweit dies der Fall ist, hängt von den Gegebenheiten des Einzelfalls ab. Insbesondere bei Prüfung der Frage, ob die Verarbeitung gemäß Art. 6 Abs. 1 Buchst. f DS-GVO zur **Wahrung der berechtigten Interessen** des Verantwortlichen oder eines Dritten erforderlich ist, muss eine umfassende Abwägung mit den Interessen, Grundrechten und Grundfreiheiten der betroffenen Person vorgenommen werden.

3.2. Umgang von Banken mit Auskunftsverlangen des BfV (WD 3)

Das BfV darf gemäß § 8a Abs. 1 Nr. 2 Bundesverfassungsschutzgesetz (BVerfSchG)²⁹ im Einzelfall Auskunft einholen **bei Kreditinstituten, Finanzdienstleistungsinstituten, Wertpapierinstituten und Finanzunternehmen zu Konten, Konteninhabern und sonstigen Berechtigten** sowie weiteren am Zahlungsverkehr Beteiligten und zu Geldbewegungen und Geldanlagen, insbesondere über **Kontostand** sowie **Zahlungsein- und -ausgänge**, soweit dies zur Sammlung und Auswertung von Informationen erforderlich ist und Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass **schwerwiegende Gefahren für die in § 3 Abs. 1 BVerfSchG genannten Schutzgüter** vorliegen. § 3 Abs. 1 BVerfSchG nennt enumerativ insoweit

- Bestrebungen, die gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung, den Bestand oder die Sicherheit des Bundes oder eines Landes gerichtet sind oder eine ungesetzliche Beeinträchtigung der Amtsführung der Verfassungsorgane des Bundes oder eines Landes oder ihrer Mitglieder zum Ziele haben (§ 3 Abs. 1 Nr. 1 BVerfSchG),
- sicherheitsgefährdende oder geheimdienstliche Tätigkeiten im Geltungsbereich dieses Gesetzes für eine fremde Macht (§ 3 Abs. 1 Nr. 2 BVerfSchG),
- Bestrebungen im Geltungsbereich dieses Gesetzes, die durch Anwendung von Gewalt oder darauf gerichtete Vorbereitungshandlungen auswärtige Belange der Bundesrepublik Deutschland gefährden (§ 3 Abs. 1 Nr. 3 BVerfSchG),
- Bestrebungen im Geltungsbereich dieses Gesetzes, die gegen den Gedanken der Völkerverständigung (Artikel 9 Abs. 2 des Grundgesetzes), insbesondere gegen das friedliche Zusammenleben der Völker (Artikel 26 Abs. 1 des Grundgesetzes) gerichtet sind (§ 3 Abs. 1 Nr. 4 BVerfSchG).

In **Fällen des § 3 Abs. 1 Nr. 1 BVerfSchG** gelten **erhöhte Anforderungen** und das Auskunftsverlangen darf gemäß § 8a Abs. 1 Satz 2 BVerfSchG nur gestellt werden, wenn es um Bestrebungen geht, die bezwecken oder auf Grund ihrer Wirkungsweise geeignet sind, zu Hass oder Willkürmaßnahmen gegen Teile der Bevölkerung aufzustacheln oder deren Menschenwürde durch Beschimpfen, böswilliges Verächtlichmachen oder Verleumdungen anzugreifen und dadurch die Bereitschaft zur Anwendung von Gewalt zu fördern und den öffentlichen Frieden zu stören oder Gewalt anzuwenden oder vorzubereiten, einschließlich dem Befürworten, Hervorrufen oder

29 Bundesverfassungsschutzgesetz ([BVerfSchG](#)) vom 20. Dezember 1990 (BGBl. I S. 2954, 2970), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 6. Mai 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 149).

Unterstützen von Gewaltanwendung, auch durch Unterstützen von Vereinigungen, die Anschläge gegen Personen oder Sachen veranlassen, befürworten oder androhen.

§ 8b BVerfSchG enthält neben Einzelheiten zum Verfahren auch die **Befugnis der Stelle**, an die das Auskunftsverlangen gerichtet wurde, die jeweiligen **Daten an das BfV zu übermitteln**. Gemäß § 8b Abs. 6 BVerfSchG sind die in § 8a Absatz 1 Satz 1 BVerfSchG genannten Stellen verpflichtet, die Auskunft unverzüglich und vollständig und in dem durch entsprechende Bestimmungen vorgeschriebenen Format zu erteilen. Diese Regelung trägt dem verfassungsrechtlichen Erfordernis Rechnung, dass sowohl das Auskunftersuchen als auch die diesem nachkommende Datenübermittlung jeweils einer eigenständigen Rechtsgrundlage bedürfen.³⁰

Inwieweit Auskunftsverlangen des BVerfSchG gegenüber einer Bank geeignet sind, bei Spendern oder Spendenempfängern **Einschüchterungseffekte** hervorzurufen, kann im Rahmen dieser Ausarbeitung nicht abschließend beurteilt werden. Allerdings legt der Umstand, dass Anordnungen und übermittelte Daten gemäß **§ 8b Abs. 4 Satz 2 BVerfSchG** dem Betroffenen oder Dritten vom Verpflichteten nicht mitgeteilt werden dürfen, nahe, dass es bereits mangels Kenntnis nicht zu solchen Einschüchterungseffekten kommen wird.

4. Verpflichtung staatlicher Zuwendungsempfänger auf politisch neutrale Umsetzung geförderter Projekte (WD 3)

Des Weiteren wurde gefragt, ob private Rechtsträger, die staatliche Zuwendungen zu dem Zweck erhalten, „Hass im Netz“ zu bekämpfen, im Zuwendungsverhältnis auf eine **politisch neutrale Umsetzung** ihres Projektes zu verpflichten sind.

Für staatliche Stellen selbst folgt das **Gebot politischer Neutralität** aus dem in Art. 21 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 3 Abs. 1 GG verankerten Grundsatz der Chancengleichheit von Parteien.³¹ Anders als Private unterliegen Gesetzgebung, vollziehende Gewalt und Rechtsprechung nach Art. 1 Abs. 3 GG einer **unmittelbaren und umfassenden Bindung an die Grundrechte** und nach Art. 20 Abs. 3 GG an sonstige verfassungsrechtliche Gewährleistungen. Diese Bindungswirkung kann der Staat nicht dadurch ablegen, dass er seine Aufgaben im Wege einer privatrechtlichen Handlungsform wahrnimmt.³²

Davon zu unterscheiden sind die Fälle, in denen der Staat sich nicht unmittelbar selbst einer privatrechtlichen Handlungsform bedient, sondern von ihm **unabhängige private Projektträger** zu einem bestimmten Zweck im Wege **staatlicher Mittelzuwendungen** finanziell fördert. Diese privaten Projektträger unterliegen nicht den verfassungsrechtlichen Verpflichtungen zu parteipolitischer Neutralität. Vielmehr treten diese privaten Projektträger dem Staat selbst als **mit eigenen Grundrechten ausgestattete Rechtsträger** gegenüber. Wollte der Staat also die Verwendung einer Zuwendung über den eigentlichen Zuwendungszweck hinaus einschränken oder determinieren,

30 Sog. „Doppeltür-Modell“, vgl. Mallmann, in: Schenke/Graulich/Ruthig, Sicherheitsrecht des Bundes, 2. Auflage 2019, BVerfSchG § 8b Rn. 7; BVerfG, Beschluss vom 24.01.2012 - 1 BvR 1299/05, abgedruckt in BVerfGE 130, 151 (184).

31 Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, 18. Aufl. 2024, Art. 21 Rn. 23.

32 F. Kirchhof, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 103. EL Januar 2024, Art. 83 Rn. 138.

so könnte diese Vorgabe die Grundrechte der Zuwendungsempfänger tangieren. Inwieweit tatsächlich ein Eingriff oder eine Verletzung eines Grundrechts vorliegen, ist wiederum eine Frage des Einzelfalls. Eine **staatliche Pflicht**, Zuwendungsempfänger über die Festlegung des Förderzwecks hinaus auf eine **politisch neutrale Umsetzung** geförderter Projekte zu **verpflichten**, besteht hingegen **nicht**. Aufgrund seiner eigenen unmittelbaren Bindung an die Grundrechte (Art. 1 Abs. 3 GG) und sonstige verfassungsrechtliche Gewährleistungen (Art. 20 Abs. 3 GG) darf der Staat mit der Förderung seinerseits selbstverständlich keine verfassungswidrigen Ziele verfolgen. Verwenden hingegen einzelne Zuwendungsempfänger eine zu einem grundsätzlich zulässigen Förderzweck gewährte staatliche Leistung konkret für Tätigkeiten, die dem Förderzweck zuwiderlaufen oder nicht entsprechen, so können die Zuwendungsbescheide aufgehoben und die Leistungen zurückgefordert werden. Zur Problematik und zur Zulässigkeit der sogenannten „Extremismusklauseln“ oder „Bekennnisklauseln“ haben sich die Wissenschaftlichen Dienste bereits mehrfach geäußert. Zur Vermeidung von Wiederholungen wird insoweit auf diese Arbeiten verwiesen.³³

Im juristischen Schrifttum wird zur Frage der Grundrechtsbindung darüber hinaus eine weitere **Konstellation der staatlichen Förderung privaten Informationshandelns** diskutiert. Finanziert der Staat ein durch private Stellen betriebenes **Online-Portal für Verbraucherinformationen**, so sollen die Grundrechtsbindungen nach h.M. jedenfalls dann auch für den Betrieb des Portals gelten, falls der Staat „**maßgeblichen Einfluss auf die operative Handhabe**“ nehme und gleichsam „**in mittelbarer Täterschaft**“ handle.³⁴

33 Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, „Rechtlicher Rahmen für Bekennnisklauseln bei der Vergabe öffentlicher Fördermittel“, Sachstand vom 7. Dezember 2017, [WD 3 - 3000 - 245/17](#); Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Extremismusklausel im Zuwendungsbereich - Verfassungsmäßigkeit des Verlangens eines Bekenntnisses zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung von Trägern von Projekten des Programms „Toleranz fördern – Kompetenz stärken“, Ausarbeitung vom 1. Februar 2011, [WD 3 – 3000 – 20/11](#).

34 Schoch, Informationsfreiheitsgesetz, 2. Auflage 2016, Einleitung, Rn. 386 f.; Martini/Kühl, Der informierende Staat als Katalysator der Meinungsbildung im digitalen Zeitalter, DÖV 2013, 573 (580).