

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

Deutscher Bundestag  
Innenausschuss

Ausschussdrucksache  
18(4)899 D

PRuF

Prof. Dr. Martin Morlok  
stv. Direktor

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

Düsseldorf, 26.05.2017

## Stellungnahme für die Öffentliche Anhörung im Innenausschuss des Deutschen Bundestages am 29.05.2017 zu Gesetzentwürfen zur Änderung von Art. 21 GG und weiterer Gesetze

### I. Anlass der Neuregelungen

Anlass der ins Auge gefassten Neuregelungen ist die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 17.01.2017 im Verfahren über ein Verbot der NPD. Bekanntlich hat das Bundesverfassungsgericht die Voraussetzungen für ein Parteiverbot aufgehoben. In der Folge kann es sein – so wie jetzt im Falle der NPD –, dass vom Bundesverfassungsgericht festgestellt wird, dass eine Partei es betreibt, die freiheitliche demokratische Grundordnung zu beeinträchtigen oder zu beseitigen, dass diese Partei aber mangels politischer Erfolgsaussichten nicht verboten wird. Damit tritt die Situation ein, dass eine festgestelltermaßen verfassungswidrige Partei weiterhin staatliche Mittel erhält. Dies wird – zu Recht – als eine kaum erträgliche Situation empfunden. Um diese Lücke im Instrumentarium der wehrhaften Demokratie zu schließen, hat das Bundesverfassungsgericht selbst angeregt, der Gesetzgeber möge über einen Ausschluss von verfassungsfeindlichen Parteien von der staatlichen Parteienfinanzierung nachdenken. Die Ergebnisse dieses Nachdenkens liegen in den hier zu betrachtenden Gesetzentwürfen vor.



Heinrich-Heine-Universität  
Düsseldorf

Universitätsstraße 1  
40225 Düsseldorf  
Gebäude 23.31  
Ebene 01 Raum 35

www.uni-duesseldorf.de  
www.pruF.de

### II. Änderung von Art. 21 GG

1. **Verfassungsrechtliche Zulässigkeit der vorgesehenen Änderung**
  - a. Der Ausschluss einer Partei von der staatlichen Parteienfinanzierung beeinträchtigt deren Chancengleichheit. Bisher galt, dass alle nicht verbotenen Parteien rechtlich strikt gleich zu behandeln waren, und zwar ungeachtet ihrer politischen Ziele. Der Ausschluss von der staatlichen Parteienfinanzierung, auch von steuerlichen Begünstigungen, ist von Rechts wegen nur nach einer Änderung des Grund-

gesetzes möglich. Wenn das Grundgesetz selbst diese Sanktionsmöglichkeit vorsieht, kann eine solche Regelung nicht verfassungswidrig sein.

- b. Jede Verfassungsänderung muss sich an Art. 79 Abs. 3 GG messen lassen. Als Maßstab kommt hier das Demokratieprinzip aus Art. 20 Abs. 1, 2 GG in Betracht. Das Demokratieprinzip bedarf der Ausgestaltung. Das Grundgesetz selbst hat in Form der sogenannten wehrhaften Demokratie eine bestimmte Ausgestaltung des Demokratieprinzips normiert, es sieht die Möglichkeit eines Verbots verfassungswidriger Parteien in Art. 21 Abs. 2 GG vor. Die Einfügung einer weiteren Sanktionsmöglichkeit verstößt nicht gegen das grundgesetzliche Demokratieprinzip, zumal ein Ausschluss von der staatlichen Finanzierung ein milderer Mittel gegenüber einem Verbot darstellt.
- c. Im Ergebnis gilt dieser Befund der Unbedenklichkeit der geplanten Verfassungsänderung auch in Ansehung dessen, dass ein Ausschluss von der Zuwendung staatlicher Mittel für eine Partei existenzkritisch ist. Regelmäßig leben die Parteien ja rund zur Hälfte von staatlichen Mitteln. Aber auch hier ist wieder auf die grundsätzliche Möglichkeit eines Parteiverbotes hinzuweisen, außerdem aber auch darauf, dass die Parteien grundsätzlich gesellschaftliche Vereinigungen sind, die auch von gesellschaftlichen Kräften getragen und finanziert werden. Die sogenannte relative Obergrenze bei der Staatsfinanzierung (§ 18 Abs. 5 Satz 1 PartG) macht dies deutlich. Das verfassungsrechtlich gewährte Bündel an Rechten der Parteien umfasst – jedenfalls nach herrschender Auffassung – nicht die staatliche (Teil)Finanzierung.
- d. Allerdings ist im Weiteren zu beachten, dass durch einen Ausschluss von der staatlichen Finanzierung auch die *Bürger* betroffen sind, die hinter einer Partei stehen und sich für diese in der einen oder anderen Form engagieren. Wenn den Bürgern einer verfassungsfeindlichen Partei diese als Instrument ihrer politischen Aktivität genommen wird, so ist dies ohne Weiteres von Art. 21 Abs. 2 GG gedeckt. Allerdings ist auch an weitere Dimensionen der bürgerschaftlichen Dimension von Art. 21 Abs. 1 GG zu denken: Mitgliedsbeiträge und Spenden, aber auch Stimmen in Wahlen für eine Partei sind grundsätzlich von Art. 21 geschützte Formen der parteipolitischen Betätigung. Das Vorgehen gegen eine Partei betrifft die Wähler und Spender einer Partei auch in dieser Hinsicht. Darauf ist unten (III.2. und 3) noch einzugehen.

## **2. Zuweisung der Entscheidung über die Verfassungsfeindlichkeit an das Bundesverfassungsgericht**

Richtigerweise sehen die Gesetzentwürfe vor, dass die Feststellung der Verfassungsfeindlichkeit einer Partei und damit einhergehend die Sperrung der finanziellen Begünstigungen für eine Partei durch das Bundesverfassungsgericht getroffen wird. Die in einem früheren Stadium gemachten Vorschläge seitens des Bundesrates wurden zu Recht nicht weiter verfolgt. Maßnahmen gegen eine politische Partei stehen in der Gefahr, jedenfalls mag dieser Eindruck entstehen, dass sie politisch durch die Konkurrenzparteien motiviert sind. Deswegen ist es richtig, dass diese Entscheidung von einer politikfernen Instanz getroffen wird. Die Feststellung der Verfassungsfeindlichkeit und die Sperrung der staatlichen Finanzmittel gehört ebenso behandelt wie das Parteiverbot. Auch ist zu sehen, dass die Zuweisung an eine andere Instanz oder ein anderes Gericht letztlich doch wieder zum Bundesverfassungsgericht geführt hätte.

## **3. Formulierung und Gestaltung der Verfassungsänderung**

- a. Die Entwürfe des Bundesrates und der Koalitionsfraktionen unterscheiden sich in ihrer Formulierung. Hier ist deutlich der Entwurf der Koalitionsfraktionen zu empfehlen: Er nimmt auch für die Finanzsanktion die Formulierung aus Art. 21 Abs. 2 Satz 1 GG auf. Der Bundesratsentwurf wählt hingegen in Art. 21 Abs. 3 (neu) eine abweichende Formulierung. Dies kann zu Verunsicherungen darüber führen, ob die Voraussetzungen für die Finanzsanktion anders zu interpretieren sind als für ein Verbot. Um solche Ungewissheiten zu vermeiden, ist zum Koalitionsentwurf zu raten.
- b. Auch wenn ich keine Bedenken gegen die verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Neuregelung von Art. 21 GG habe, so habe ich doch einen starken Einwand gegen die von beiden Entwürfen beabsichtigte *Struktur von Art. 21 GG*. Nach der Neuregelung sollen drei von fünf Absätzen von Art. 21 GG sich um Parteien drehen, welche die freiheitliche demokratische Grundordnung bekämpfen. Damit wird ein falsches Symbol gesetzt! Wenn die Mehrzahl derjenigen Artikel des Grundgesetzes, die von den Parteien handeln, verfassungswidrigen oder verfassungsfeindlichen Parteien gelten, so ist dies durchaus unangebracht und verzerrt völlig die Gewichte zwischen der normalen Parteitätigkeit und dem Ausnahmefall einer gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung gerichteten Parteitätigkeit.

Ich empfehle also dringend, die neu aufzunehmenden Sätze in einem Absatz 2 zu konzentrieren!

### III. Ausgestaltung auf einfachgesetzlicher Ebene

#### 1. Bundesverfassungsgerichtsgesetz

- a. Die vorliegenden Gesetzentwürfe haben zum einen technisch-redaktionelle Änderungen zum Inhalt, gegen die nichts zu erinnern ist.
- b. Richtigerweise wird der Kreis der Antragsteller für ein Verfahren auf Ausschluss von der staatlichen Parteienfinanzierung auf dieselben Verfassungsorgane begrenzt wie beim Antrag auf ein Parteiverbot. Diese haben für die neue Sanktion ein politisches Ermessen – in ihrer Verantwortung als Verfassungsorgan.
- c. Die gefundene Ausgestaltung derart, dass der Ausschluss von der staatlichen Finanzierung auch als Hilfsantrag in einem Verbotsverfahren gestellt werden kann, leuchtet ein angesichts der Ungewissheit, ob einem Antrag auf Parteiverbot Erfolg beschieden sein wird. Um in einem Falle, wie jetzt dem der NPD, kein separates Verfahren beginnen zu müssen, empfiehlt sich die gefundene Lösung.

Einer eigenen Erwähnung wert ist es, ob ein reines Verfahren der Finanzsperre, also unabhängig vom Antrag auf ein Verbot, nötig ist. Angesichts der „bekannten Zweischnidigkeit“ eines Parteiverbots, das ja einen Fremdkörper in einer freiheitlichen Demokratie darstellt, mag der Ausschluss von der staatlichen Finanzierung als milderes Mittel seinen Platz im Instrumentenkasten der wehrhaften Demokratie haben. Auch in Hinblick auf die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte zu Parteiverboten liegt dies nahe.

- d. Richtigerweise ist an die Möglichkeit einer Rehabilitierung einer verfassungsfeindlichen Partei gedacht worden. Diese Möglichkeit mildert die Schwere der verhängten Sanktion und fällt auch bei der Beurteilung der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit ins Gewicht.

Vor allen Dingen stellt die Möglichkeit, wieder staatliche Mittel zu erhalten, einen Anreiz für eine Partei dar, sich von ihren verfassungsfeindlichen Zielen abzuwenden. Die Demokratie baut auf die Veränderbarkeit von Überzeugungen. Es ist auch für die demokratische Stabilität hilfreich, Bürgern, die sich auf einem Irrweg befanden, eine Möglichkeit zur Umkehr in den chancengleichen politischen Wettbewerb anzubieten.

Die Neuorientierung einer Partei braucht Zeit. Ob man die Überprüfung der Verfassungsfeindlichkeit nach vier oder fünf oder sechs Jahren ansetzt, ist nicht zwingend zu entscheiden. Für die Sechsjahresfrist spricht die Regelung in § 2 Abs. 2 PartG, für eine kürzere Frist die stärkere Anreizwirkung. Eine allzu kurze Frist ist abzulehnen, auch wegen der Problematik der gebotenen Staatsfreiheit

der Leitungsebene einer Partei im Verbotsverfahren, die in einem Verfahren auf Ausschluss von der staatlichen Finanzierung in gleicher Weise gilt.

## **2. Steuerrecht**

- a. Zu den steuerrechtlichen Veränderungen ist wenig zu bemerken.
- b. Hinzuweisen ist allerdings auf die *Mehrjährigkeit* in der Basis der staatlichen Parteienfinanzierung: Das Parteiengesetz unterscheidet zwischen dem Rechnungsjahr (§ 19a Abs. 2 Satz 1 am Ende), dem Anspruchsjahr (§ 19a Abs. 2 Satz 1 am Anfang) und dem Einnahmehjahr (§ 19a Abs. 1) – die Abschlagszahlungen gemäß § 20 PartG seien ausgeklammert. Eine Spende an die NPD im Jahr 2016 wird für die staatlichen Mittelzuweisungen an die Partei erst im Jahre 2018 wirksam. Diese Diskrepanz gilt es zu berücksichtigen. Zuwendungen an die NPD im Jahre 2016 sind deswegen nach den geltenden gesetzlichen Bestimmungen steuerlich zu berücksichtigen. Anderes gilt erst für Zuwendungen nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts und wohl auch erst nach der Verabschiedung der geplanten Neuregelungen.
- c. Nicht geregelt ist die Frage der steuerlichen Behandlung von Parteien, die mangels Wahlerfolg (§ 18 Abs. 4 PartG) keine staatlichen Zuwendungen erhalten. Hier ist eine ausdrückliche Regelung nahelegend. Freilich: Gegen solche Parteien wird wohl kein Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht angestrengt werden.
- d. Der Bundesratsentwurf zu § 34g EStG sieht in Satz 1b einen Ausschluss von der Steuerbegünstigung auch von Vereinen ohne Parteicharakter vor. Hier fehlt es an einer Regelung, wer die Feststellung über die Verfolgung verfassungsfeindlicher Bestrebungen trifft. Soll dies die Steuerverwaltung entscheiden?

## **3. Parteiengesetz**

- a. Ob der Ausschluss von der staatlichen Parteienfinanzierung in § 18 Abs. 7 oder Abs. 8 geregelt wird, ist äquivalent.
- b. Die Erstreckung auf Nachfolgeparteien in § 33 des Entwurfs des Bundesrates ist zu erwägen.
- c. Die vorliegenden Gesetzentwürfe haben der Bedeutung der Chancengleichheit in der parteipolitischen Betätigung der *Bürger* zu wenig Beachtung geschenkt. Nicht nur die Parteien, sondern auch deren Mitglieder und Unterstützer sind im politischen Wettbewerb gleich zu behandeln. Zuwendungen an Parteien lösen bei diesen einen Zufluss staatlicher Mittel nach § 18 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 PartG aus. Auf Seiten der Bürger sind solche Zuwendungen auch als ge-

geschützte Betätigung im politischen Wettbewerb zu werten und stehen unter dem Schutz der Chancengleichheit.

Zuwendungen an eine Partei, deren Verfassungsfeindlichkeit festgestellt ist, nicht finanzwirksam werden zu lassen, ist unproblematisch. Wegen des Auseinanderfallens von „Rechnungsjahr und Einnahmejahr“ bei der Partei (s.o. 2.b.) gilt es hier aber, Besonderheiten zu beachten. Zuwendungen an eine Partei im „Rechnungsjahr“ können aber nach der später erfolgenden Feststellung ihrer Verfassungsfeindlichkeit keine Erhöhung der staatlichen Mittel bewirken; dieser Beitrag des zuwendenden Bürgers wirkt sich im politischen Wettbewerb nicht aus: Weil die Partei später von der staatlichen Finanzierung ausgeschlossen wurde. Gegenüber einem solchen Bürger, der etwa im Jahre 2016 an die NPD gespendet hat, und die 2018 keine staatlichen Mittel mehr erhält, entfaltet die beabsichtigte Regelung *Rückwirkung*. Rückwirkende belastende Gesetze sind problematisch. Das hier skizzierte Problem kann entweder dadurch beseitigt werden, dass man die finanziellen Auswirkungen solcher Zuwendungen aus einer Zeit vor Feststellung der Verfassungsfeindlichkeit für die Parteien noch wirksam werden lässt oder aber, man akzeptiert diesen Rückwirkungseffekt sehenden Auges. Es dürfte sich hier um eine sogenannte unechte Rückwirkung handeln, also um eine Regelung, die einem in der Vergangenheit liegenden un abgeschlossenen Vorgang gilt, der für die Zukunft rechtlich neu geregelt wird. Diese Rückwirkung wird wohl als zulässig zu erachten sein wegen des Gewichts des öffentlichen Interesses, eine verfassungsfeindliche Partei nicht mit Haushaltsmitteln zu finanzieren.

- d. Entsprechendes gilt für die Auswirkung von Zuwendungen auf die relative Obergrenze. Auch die Anhebung der Obergrenze durch eine private Zuwendung stellt einen Beitrag eines Bürgers zum politischen Wettbewerb – hier zwischen den Bürgern – dar, der nachträglich in Hinblick auf die Finanzwirksamkeit bei der Partei entwertet wird. Die rechtliche Lage ist ebenso einzuschätzen wie bei der Bedeutung der Zuwendung für die staatliche Leistung nach § 18 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 PartG.
- e. Bei genauer Betrachtung hat auch die Wählerstimme ihre finanziellen Auswirkungen nach § 18 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 und 2 PartG. Ein nach einer Wahl in späteren Jahren erfolgender Ausschluss einer Partei von der staatlichen Finanzierung nimmt dem Bürger diese Dimension seiner Wählerstimme, und zwar wiederum mit Rückwirkung.

Dies dürfte allerdings ein verfassungsrechtlich hinzunehmendes Risiko darstellen. Die finanzielle Bedeutsamkeit einer Wählerstimme dürfte regelmäßig nicht für die Stimmabgabe motivierend sein, sondern eine von der Intention des Wählers kaum gedeckte Nebenfolge der Wahlentscheidung sein.