



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

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Inneres und Heimat

Ausschussdrucksache
19(4)64 C

Stellungnahme
zum Gesetzesentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD
zur Änderung des Parteiengesetzes und anderer Gesetze
BT-Drs. 19/2509

- Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages am 11.6.2018 -

A. Gegenstand der Stellungnahme

Gegenstand der Stellungnahme ist der oben bezeichnete Gesetzesentwurf. In der Sache wird darin zum einen die absolute Obergrenze der jährlichen staatlichen Mittel, die allen Parteien insgesamt ausgezahlt werden dürfen, von derzeit ca. 165 auf 190 Millionen Euro ab dem Jahr 2019 angehoben. Zum anderen werden die Staatsleistungen für Wahlkreisbewerber nach § 49b des Bundeswahlgesetzes (im Folgenden: BWahlG) und für politische Vereinigungen nach § 28 des Europawahlgesetzes (im Folgenden: EuWahlG) angehoben, sowie an künftige Anhebungen der Höhe der Parteienfinanzierung gekoppelt.

B. Inhalt und Hintergrund des Gesetzesentwurfes

Hintergrund des Gesetzesentwurfes sind allgemeine Preisentwicklungen, Änderungen im Wahlverhalten der Bürger sowie Änderungen bei den Aufwendungen der und Erwartungen an die Parteien.

I. Staatsleistungen für andere Kreiswahlvorschläge und sonstige politische Vereinigungen

Zum einen wurden die Staatsleistungen für andere Kreiswahlvorschläge nach § 49b BWahlG und für sonstige politische Vereinigungen nach § 28 EuWahlG, die in Anlehnung an die im Rahmen der staatlichen Teilfinanzierung der Parteien pro Stimme – ohne Berücksichtigung der möglichen Kürzungen nach § 18 Abs. 5 S. 2 des Parteiengesetzes (im Folgenden: PartG) – zustehenden Beträge festgelegt worden sind, in den letzten Jahren nicht entsprechend der Preisentwicklung angehoben.

Darauf reagiert der Gesetzesentwurf, indem nun die Staatsleistungen für Wahlkreisbewerber nach § 49b BWahlG und für politische Vereinigungen nach § 28 EuWahlG angehoben, sowie an künftige Anhebungen der Höhe der Parteienfinanzierung gekoppelt werden.

II. Absolute Obergrenze

Zum anderen waren bei der letzten Festsetzung der staatlichen Mittel für das Jahr 2017 am 22. Februar 2018 die für die einzelnen Parteien errechneten Beträge in Höhe von insgesamt ca. 188,7 Mio. Euro proportional zu kürzen, weil die Gesamtfinanzierungssumme die absolute Obergrenze nicht überschreiten durfte. Wegen der gegenwärtigen Höhe der absoluten Obergrenze des § 18 Abs. 2 S. 1 PartG sind im Jahr 2018 für das Anspruchsjahr 2017 Ansprüche, die sich nach der Zahl der in den letzten Bundestags-, Europa- und Landtagswahlen von den Parteien erzielten Wählerstimmen und aufgrund der durch Mitgliederbeiträge und Spenden erwirtschafteten Eigenfinanzierung nach § 18 Abs. 3 PartG

ergeben, in Höhe eines Betrags von rund 27 Mio. Euro durch proportionale Kürzung nach § 19a Abs. 5 S. 2 PartG nicht entstanden.

Laut Gesetzesbegründung beruht dies zum einen darauf, dass der mehrfach angepasste Ausgangsbetrag, der durch die Erhöhung der absoluten Obergrenze nach § 18 Abs. 2 S. 2 PartG nur bezüglich der Geldwertentwicklung, nicht wegen des Entstehens neuer Aufgaben oder sonstiger einschneidender Veränderungen der Verhältnisse korrigiert wird, die aktuellen Erfordernisse und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen bei der Erfüllung der von der Verfassung in Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG den Parteien bei der Willensbildung des Volkes aufgetragenen Aufgaben nicht mehr gerecht zu werden vermag. Insbesondere durch die Digitalisierung der Kommunikationswege und Medien hat sich eine Vielzahl neuer politischer Foren entwickelt, auf denen die Parteien entsprechend der von der Verfassung übertragenen Aufgabe der Mitwirkung an der politischen Willensbildung des Volkes im heutigen Umfeld präsent sein müssen. Gestaltung, ständige Aktualisierung und Moderation interaktiver Internetauftritte sowie Präsenz auf den Social Media-Plattformen erfordern unter den Rahmenbedingungen der Erfüllung der aktuellen Anforderungen an die Datensicherheit der Teilnehmer und die Sicherung eigener Auftritte und Kommunikationsbeiträge vor digitalen Angriffen aus dem Netz und kommunikativen Angriffen durch Desinformation und Fake News im Rahmen hybrider Strategien von außen hohe Einstiegs- und Betriebsinvestitionen.

Hinzu kommen jenseits des Inflationsausgleichs durch Veränderung der politisch-kulturellen und der rechtlichen Rahmenbedingungen bedingte Kosten neuer innerparteilicher Partizipationsinstrumente (Mitglieder- statt Delegiertenparteitage, Mitgliederentscheide) und erhöhter Transparenz- und Rechenschaftsanforderungen, die für alle Parteien erhebliche Kosten neuer Quantität und Qualität verursachen, wenn sie unter einschneidend veränderten Verhältnissen ihren Verfassungsauftrag im Sinne der freiheitlichen demokratischen Grundordnung in Zukunft effektiv erfüllen wollen.

Damit die durch das 10. Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes vom 22.12.2016 vorgenommene Anpassung der Beträge im Rahmen der staatlichen Teilfinanzierung der Parteien nach § 18 Abs. 3 PartG nicht dadurch konterkariert wird, dass ein sich nach den angehobenen Beträgen rechnerisch ergebender Anspruch der Parteien wegen der proportionalen Kürzung der Beträge nach § 19a Abs. 5 S. 1 PartG wegen Überschreitung der unter den Verhältnissen des Jahres 1992 festgelegten und seitdem nur fortgeschriebenen absoluten Obergrenze tatsächlich den Parteien nicht ausgezahlt werden kann, ist eine einmalige Anhebung der absoluten Obergrenze des § 18 Abs. 2 S. 1 PartG nötig, damit die den Parteien pro Wähler zustehenden Beträge bei steigender Wahlbeteiligung (2009: 70,8 %; 2013: 71,5 %; 2017: 76,2 %) nicht nur im Gesetz grundsätzlich vorgesehen, sondern den Parteien auch tatsächlich zufließen können.

Dem entsprechend wird durch den Entwurf das jährliche Gesamtvolumen der staatlichen Mittel, das allen Parteien insgesamt ausgezahlt werden darf, in § 18 Abs. 1 S. 1 PartG von derzeit 165.363.194 Euro auf 190 Millionen Euro angehoben. Die neue Obergrenze gilt erstmals bei der Festsetzung nach § 19a Abs. 1 PartG zum 15. Februar 2019 für das Anspruchsjahr 2018; danach erhöht sie sich jährlich nach den Regeln des § 18 Abs. 2 S. 2 bis 5 PartG.

Dass die vorgeschlagene Neuregelung sich mit dem Zeitpunkt des Jahres 2019 auf das Festsetzungsjahr bezieht und nicht auf das Anspruchsjahr, ergibt sich auch aus der Gesetzesbegründung. In dieser wird explizit ausgeführt, dass die neue Obergrenze erstmals bei der Festsetzung im Februar 2019 für das Anspruchsjahr 2018 gelten soll (BT-Drs. 19/2509, S. 6 oben). Zudem wird als letzter Zeitabschnitt, für den die bisherigen Regelungen noch greifen sollen, das Anspruchsjahr 2017 mit der entsprechenden Festsetzung am 22. Februar 2018 Bezug genommen (BT-Drs. 19/2509, S. 5 Mitte).

B. Relevante verfassungsrechtliche Aspekte

Verfassungsrechtlich zu thematisieren ist die Frage, ob die entsprechenden Vorgaben für die staatliche Finanzierung von Parteien eingehalten sind.

Hinsichtlich der Anhebung und Dynamisierung der Staatsleistungen für andere Kreiswahlvorschläge und sonstige politische Vereinigungen sind insoweit Bedenken, die eine intensivere Diskussion als geboten erscheinen lassen könnten, nicht ersichtlich.

Hinsichtlich der Anhebung der absoluten Obergrenze könnte dies anders gesehen werden, weshalb die weiteren Ausführungen in der Stellungnahme darauf fokussiert sind.

I. Verfassungsrechtliche Maßstäbe

1. Einschlägige Vorgaben in Rspr. des BVerfG

Das Grundgesetz enthält zur Zulässigkeit oder Unzulässigkeit staatlicher Finanzierung der Parteien keine expliziten Festlegungen. Die Rechtsprechung des BVerfG zu diesen Fragen hat mehrfach gewechselt. Maßstab für die verfassungsrechtlichen Grundlagen und Grenzen der Parteienfinanzierung sind die Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts (im Folgenden: BVerfG) im weiterhin grundlegenden Urteil vom 9. April 1992 (BVerfGE 85, 264 ff.; dazu sowie zum Folgenden nur *Klein*, in: Maunz-Dürig, GG, Art. 21 [Stand: September 2017] Rn. 452 ff. m.w.N.).

2. Grundsätzliche Zulässigkeit einer allgemeinen staatlichen Teilfinanzierung der Parteien

Grundlage dieses Urteils ist die Überlegung, dass die Sicherung der verfassungsrechtlichen Stellung der Parteien dazu führen kann, dass der Staat die Umstände zu schaffen hat, die für ein Funktionieren des Parteiensystems unerlässlich sind. Hierzu zählt vor allem die Gewährleistung einer materiellen Mindestausstattung der Parteien im Hinblick auf den Kernbereich ihrer Betätigung. Im Urteil gelangt das BVerfG hinsichtlich der unmittelbaren Finanzierung der Parteien aus öffentlichen Mitteln deshalb zu der Erkenntnis, dass der Staat nicht gehindert ist, den Parteien Mittel für die Finanzierung der allgemein ihnen nach dem Grundgesetz obliegenden Tätigkeit zu gewähren; es dürfen also nun – anders als in den vorausgehenden Entscheidungen des BVerfG – nicht mehr nur die notwendigen Kosten eines angemessenen Wahlkampfs erstattet werden. Das BVerfG begründet diese Entscheidung insbesondere damit, dass die Parteien nicht nur Wahlvorbereitungsorganisationen sind, sondern auch zwischen den Wahlen wichtige staatspolitische Aufgaben haben (BVerfGE 85, 264, 284).

Der verfassungsrechtliche Grundsatz der Staatsfreiheit erlaubt jedoch nur eine Teilfinanzierung der Parteien aus staatlichen Mitteln. Der Gefahr einer Einflussnahme auf die Parteien ist durch die Art und Weise der Mittelgewährung zu begegnen. Der Grundsatz der Staatsfreiheit erfordert neben der Unabhängigkeit der Parteien vom Staat auch, dass sie nicht nur politisch, sondern auch wirtschaftlich und organisatorisch auf die Zustimmung und Unterstützung der Bürger angewiesen bleiben. Staatliche Finanzhilfen sind deshalb so zu gewähren, dass der politische Prozess offen, der Parteienwettbewerb erhalten und die Rückbindung der Parteiführungen an ihre gesellschaftliche Basis erhalten bleiben (BVerfGE 85, 264, 287 ff.).

3. Gebot einer relativen Obergrenze

Daraus folgert das BVerfG im Urteil zum einen eine relative Obergrenze der staatlichen Teilfinanzierung. Das Gesamtvolumen staatlicher Zuwendungen darf die Summe der von den Parteien jeweils selbst erwirtschafteten Einnahmen nicht überschreiten. Die Selbstfinanzierung der Parteien hat Vorrang vor der Staatsfinanzierung. Es ist nicht geboten, in den staatlichen Anteil der Parteienfinanzierung diejenigen Vorteile einzubeziehen, die den Parteien aus einer verfassungsrechtlich unbedenklichen steuerlichen Begünstigung von Mitgliedsbeiträgen und Spenden zufließen.

4. Gebot einer absoluten Obergrenze

Zum anderen formuliert das BVerfG eine absolute Obergrenze. Grund dafür ist, dass bei einer bloßen relativen Obergrenze die Parteien durch eine Steigerung der eigenen Einnahmen auch die staatlichen Zuwendungen beliebig erhöhen könnten, so dass der Staat

finanziell ausgebeutet werden und der Bürger den Eindruck gewinnen könnte, die Parteien bedienen sich aus der Staatskasse, was zu einer Verminderung ihres Ansehens führen und letztlich ihre Fähigkeit beeinträchtigen würde, die ihnen von der Verfassung zugewiesenen Aufgaben zu erfüllen (dazu sowie zum Folgenden BVerfGE 85, 264, 290 f.). Dagegen hat das BVerfG als weiteres Sicherungsinstrument eine absolute Obergrenze eingeführt. Danach muss der Umfang der Staatsfinanzierung sich auf das beschränken, was zur Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit der Parteien unerlässlich ist und von den Parteien nicht selbst aufgebracht werden kann. Der Staat darf den Parteien nicht mehr zuwenden, als sie unter Beachtung des Gebots sparsamer Verwendung öffentlicher Mittel zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötigen. Der Umfang der Staatsfinanzierung muss sich auf das beschränken, was zur Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit der Parteien unerlässlich ist und von ihnen selbst nicht aufgebracht werden kann.

5. Konkretisierung der absoluten Obergrenze für das Jahr 1992

Auf dieser Grundlage kam dann das BVerfG im Urteil zu dem Schluss, dass die absolute Obergrenze mit dem Gesamtvolumen der den Parteien in den Jahren 1989 bis 1992 im Jahresmittel zugeflossenen Summen – etwa 230 Millionen DM – erreicht sei. Dieser Betrag wird als das Gesamtvolumen im Sinne einer absolute Obergrenze der staatlichen Mittel angesehen, die den Parteien äußerstenfalls von Bund und Ländern insgesamt zugewendet werden dürfen (BVerfGE 85, 264, 290 f.).

6. Voraussetzung gleichbleibender Verhältnisse

Allerdings steht diese aus dem in Artikel 21 Abs. 1 GG wurzelnden Grundsatz der Freiheit der Parteien vom Staat abgeleitete (BVerfGE 85, 264, 283 ff.) absolute Obergrenze für das Gesamtvolumen der staatlichen Teilfinanzierung der Parteien nach dem Urteil unter der Voraussetzung gleichbleibender Verhältnisse (BVerfGE 85, 264, 291). Das BVerfG räumt zudem ausdrücklich ein, dass im Weiteren sowohl der Entwicklung des Geldwerts und der für die Erfüllung der Aufgaben der Parteien relevanten Preise Rechnung getragen werden könne (BVerfGE 85, 264, 291 f.). Damit bleibt es dem Gesetzgeber auch unbenommen, für die mit Rücksicht auf Veränderungen des Geldwertes notwendigen Anpassungen der absoluten Obergrenze staatlicher Zuwendungen an die Parteien einen Index festzulegen, der sich auf die Entwicklung der für die Erfüllung der Aufgaben der Parteien relevanten Preise bezieht.

II. Entwicklungen der einschlägigen einfachgesetzlichen Regelungen

Das Parteiengesetz begrenzt seit dem Gesetz zur Neufassung des Parteiengesetzes vom 31. Januar 1994 in seinem § 18 Abs. 2 S. 1 entsprechend den Vorgaben des Urteils des BVerfG

das jährliche Gesamtvolumen staatlicher Mittel, das allen Parteien im Rahmen der Teilfinanzierung der Parteien höchstens ausgezahlt werden darf. Von der Möglichkeit einer betragsmäßigen Anpassung wegen einschneidender Veränderung der Verhältnisse hat der Gesetzgeber 1999, 2002 und 2011 und von der Möglichkeit der Indexierung der absoluten Obergrenze seit 2012 Gebrauch gemacht.

III. Gesetzesentwurf beachtet verfassungsrechtliche Vorgaben

Der Gesetzesentwurf beachtet die einschlägigen verfassungsrechtlichen Vorgaben.

An der durch das Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes und des Abgeordnetengesetzes vom 23. August 2011 geschaffenen Koppelung der absoluten Obergrenze an den gemäß § 18 Abs. 2 PartG jährlich festgestellten Preisindex der für eine Partei typischen Ausgaben hält der vorliegende Gesetzesentwurf fest.

Geändert werden soll aber einmalig der Betrag der – dann weiter fortzuschreibenden – Obergrenze: Dieser soll von ca. 165 auf 190 Millionen Euro angehoben werden.

1. Veränderung von für die Festlegung der Obergrenze relevanten Verhältnissen

Dieser Betrag bewegt sich innerhalb der verfassungsrechtlichen Vorgaben. Ausgangspunkt der Überlegungen ist, dass der derzeitige Betrag von 165 Mio. Euro insoweit auf dem in BVerfGE 85, 264 ff. bestimmten Betrag beruht, als er im Wesentlichen durch Steigerungen geschaffen wurde, die mit der allgemeinen Preisentwicklung begründet sind, die zunächst durch einzelne Anpassungsschritte (1999, 2002, 2011) und dann ab 2012 durch eine Indexierung abgebildet wurde.

Dagegen wurden bislang nicht bzw. nicht hinreichend berücksichtigt die weiteren, in der Gesetzesbegründung angeführten Entwicklungen, die gleichfalls Veränderungen der für die Festlegung der absoluten Obergrenze relevanten Verhältnisse sind. Dies ist zum einen der bei den letzten Bundestagswahlen zu verzeichnende Anstieg der Wahlbeteiligung, der dazu führt, dass den Parteien hinsichtlich der pro Wähler zustehenden Beträge insoweit grundsätzlich höhere Ansprüche zustehen.

Zum anderen haben sich die Erfordernisse und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen bei der Erfüllung der von der Verfassung den Parteien bei der Willensbildung des Volkes aufgetragenen Aufgaben gewandelt. Durch die Digitalisierung der Medien haben sich zahlreiche neue politische Foren entwickelt, auf denen die Parteien entsprechend der von der Verfassung übertragenen Aufgabe der Mitwirkung an der politischen Willensbildung des Volkes präsent sein müssen. Gestaltung, Aktualisierung und Moderation interaktiver Internetauftritte sowie die Präsenz auf Social Media-Plattformen erfordern bei Erfüllung der

Anforderungen an die Datensicherheit der Teilnehmer und die Sicherung eigener Auftritte und Kommunikationsbeiträge deutlich gestiegene Mittelaufwendungen auf Seiten der Parteien.

Hinzu kommen Kosten neuer innerparteilicher Partizipationsinstrumente, insbesondere der Übergang zu Mitgliederparteitagen statt Delegiertenparteitagen sowie das Abhalten von Mitgliederentscheide, verbunden mit erhöhte Anforderungen an die Transparenz und Rechenschaftspflicht. Diese Anforderungen bringen erhebliche Kostensteigerungen mit sich, insbesondere deshalb, weil diese Anforderungen in großen Teilen zu den bestehenden Aufgaben und Anforderungen hinzugekommen sind, diese aber nicht ersetzen.

Insgesamt wird somit deutlich, dass eine Berücksichtigung der für Parteien erheblich gestiegenen Kosten verfassungsrechtlich zulässig ist, da diese Kosten an die von der Verfassung vorgesehenen Funktionen und Aufgaben der Parteien anknüpfen und die Parteien in die Lage versetzen sollen, ihren Verfassungsauftrag im Sinne der freiheitlichen demokratischen Grundordnung auch unter den zum Teil erheblich veränderten Verhältnissen in Zukunft effektiv erfüllen zu können.

2. Orientierung an der Festsetzung der staatlichen Mittel im Übrigen

Dass der Betrag von 190 Mio. Euro keine übermäßige oder gar beliebig gegriffene Erhöhung darstellt, zeigt sich weiter daran, dass dieser Betrag sachlich bezogen und damit eingegrenzt ist durch eine Orientierung an den bei der letzten Festsetzung der staatlichen Mittel für das Jahr 2017 am 22. Februar 2018 die für die einzelnen Parteien errechneten Beträge in Höhe von insgesamt 188,7 Mio. Euro.

Damit wird deutlich, dass zwar proportionale Kürzungen dieser Beträge und der daraus resultierenden Ansprüche nach gegenwärtigem Stand wohl vermieden werden können, eine erhebliche Ausweitung darüber hinaus aber gerade nicht erfolgt. Damit bleibt sichergestellt, dass die staatlichen Finanzhilfen so gewährt werden, dass der politische Prozess offen sowie der Parteienwettbewerb und die Rückbindung der Parteiführungen an ihre gesellschaftliche Basis erhalten bleiben.

3. Verfassungsrechtlicher Zweck der absoluten Obergrenze gewahrt

Schließlich zeigt sich auch bei einer über die vorstehenden Überlegungen hinausgehenden Gesamtbetrachtung, dass die vorgeschlagene Änderung des Betrags der absoluten Obergrenze deren verfassungsrechtlichen Zweck nicht konterkariert.

In der Rspr. des BVerfG wird das Erfordernis einer absoluten Obergrenze damit begründet, dass bei einer bloßen relativen Obergrenze die Parteien durch eine Steigerung der eigenen

Einnahmen auch die staatlichen Zuwendungen beliebig erhöhen könnten, was letztlich dazu führen könnte, dass die Fähigkeit der Parteien, die ihnen von der Verfassung zugewiesenen Aufgaben zu erfüllen, beeinträchtigt werden kann (dazu BVerfGE 85, 264, 290 f.). Die hinter der Erhöhung der Obergrenze im vorliegenden Gesetzesentwurf stehenden Gründe und Beträge sind aber solche, die nicht auf der Steigerung der eigenen Einnahmen der Parteien beruhen, sondern auf dem Anstieg der mit der Funktion der Parteien verbundenen Ausgaben sowie auf einer gestiegenen Wahlbeteiligung. Dies bestätigt das Ergebnis, dass die vorgeschlagene Anhebung der absoluten Obergrenze verfassungsrechtlich zulässig ist.

C. Gesamtbewertung des Gesetzesvorschlags

Insgesamt erweist sich der Gesetzesvorschlag als verfassungsgemäßer Weg, die in Folge der Änderung der Verhältnisse notwendig gewordenen Anpassungen der Regelungen über die staatliche Teilfinanzierung der Parteien vorzunehmen. Sollten dennoch mit Blick auf die Bezugnahme auf 2019 als Festsetzungsjahr Bedenken bestehen, kann dem durch eine entsprechende Ergänzung des Gesetzestextes Rechnung getragen werden, ohne den Inhalt der vorgeschlagenen Regelungen zu verändern.

Bernd Grzeszick