



Wortprotokoll der 16. Sitzung

Ausschuss für Inneres und Heimat

Berlin, den 11. Juni 2018, 10:00 Uhr
10557 Berlin
Konrad-Adenauer-Str. 1
Paul-Löbe-Haus, Raum 4 900

Vorsitz: Andrea Lindholz, MdB

Öffentliche Anhörung

Einzigiger Tagesordnungspunkt

Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und
SPD

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Parteien- gesetzes und anderer Gesetze

BT-Drucksache 19/2509

Federführend:

Ausschuss für Inneres und Heimat

Mitberatend:

Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz
Haushaltsausschuss (§ 96 GO)

Berichterstatter/in:

Abg. Ansgar Heveling [CDU/CSU]

Abg. Mahmut Özdemir [SPD]

Abg. Jochen Haug [AfD]

Abg. Dr. Christian Wirth [AfD]

Abg. Linda Teuteberg [FDP]

Abg. Martina Renner [DIE LINKE.]

Abg. Britta Haßelmann [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]



Inhaltsverzeichnis

	<u>Seite</u>
I. Anwesenheitslisten	3
II. Sachverständigenliste	11
III. Sprechregister der Sachverständigen und Abgeordneten	12
IV. Wortprotokoll der Öffentlichen Anhörung	13
V. Anlagen	39
<u>Stellungnahmen der Sachverständigen</u>	
Dr. Michael Koß	19(4)64 A 39
Prof. Dr. Michael Brenner	19(4)64 B 44
Prof. Dr. Bernd Grzeszick	19(4)64 C 56



Öff

19. Wahlperiode



Deutscher Bundestag

Sitzung des Ausschusses für Inneres und Heimat (4. Ausschuss)
Montag, 11. Juni 2018, 10:00 Uhr

Ordentliche Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift	Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift
CDU/CSU		CDU/CSU	
Amthor, Philipp		Berghegger Dr., André	_____
Bernstiel, Christoph	_____	Gnodtke, Eckhard	_____
Brand (Fulda), Michael	_____	Gröhler, Klaus-Dieter	_____
Henrichmann, Marc		Harbarth Dr., Stephan	_____
Irmer, Hans-Jürgen	_____	Hauer, Matthias	_____
Kuffer, Michael	_____	Heil, Mechthild	_____
Lindholz, Andrea		Heveling, Ansgar	
Middelberg Dr., Mathias		Hoffmann, Alexander	_____
Müller, Axel	_____	Länert Dr., Silke	_____
Nicolaisen, Petra	_____	Luczak Dr., Jan-Marco	_____
Oster, Josef	_____	Pantel, Sylvia	_____
Schuster (Weil am Rhein), Armin	_____	Schimke, Jana	_____
Seif, Detlef	_____	Sensburg Dr., Patrick	
Throm, Alexander	_____	Ullrich Dr., Volker	_____
Vries, Christoph de	_____	Veith, Oswin	_____
Wendt, Marian	_____	Wellenreuther, Ingo	_____

8. Juni 2018

Anwesenheitsliste

Referat ZT 4 - Zentrale Assistenzdienste, Tagungsbüro
Luisenstr. 32-34, Telefon: +49 30 227-32251, Fax: +49 30 227-36339

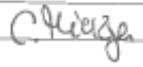
Seite 1 von 4



off

19. Wahlperiode

Sitzung des Ausschusses für Inneres und Heimat (4. Ausschuss)
Montag, 11. Juni 2018, 10:00 Uhr

Ordentliche Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift	Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift
SPD		SPD	
Castellucci Dr., Lars	_____	Fechner Dr., Johannes	_____
Eskon, Saskia	_____	Gerster, Martin	_____
Grötsch, Uli	_____	Högl Dr., Eva	_____
Hartmann, Sebastian	_____	Juratovic, Josip	_____
Heinrich, Gabriela	_____	Kolbe, Daniela	_____
Kaiser, Elisabeth		Lühmann, Kirsten	_____
Lindh, Helge	_____	Poschmann, Sabine	_____
Lischka, Burkhard		Rix, Sönke	_____
Mittag, Susanne	_____	Rüthrich, Susann	_____
Özdemir (Duisburg), Mahmüt		Vöpel, Dirk	_____
AfD		AfD	
Baumann Dr., Bernd		Elsner von Gronow, Berengar	_____
Curio Dr., Gottfried	_____	Harder-Kühnel, Mariana Iris	_____
Haug, Jochen		Hilse, Karsten	_____
Herrmann, Lars	_____	Maier, Jens	_____
Hess, Martin	_____	Reusch, Roman Johannes	_____
Wirth Dr., Christian	_____	Storch, Beatrix von	_____
Seitz, Thomas		Conina Kröze	



97

19. Wahlperiode

Sitzung des Ausschusses für Inneres und Heimat (4. Ausschuss)
Montag, 11. Juni 2018, 10:00 Uhr

Ordentliche Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift	Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift
FDP		FDP	
Höferlin, Manuel		Beeck, Jens	
Kuhle, Konstantin		Ruppert Dr., Stefan	
Schulz, Jimmy		Strack-Zimmermann Dr., Marie-Agnes	
Strasser, Benjamin		Thomae, Stephan	
Teuteberg, Linda		Toncar Dr., Florian	
<i>Dr. Solms</i>			
DIE LINKE.		DIE LINKE.	
Hahn Dr., André		Dağdelen, Sevim	
Jelpke, Ulla		Movassat, Niema	
Pau, Petra		Nastic, Zaklin	
Renner, Martina		Straetmanns, Friedrich	
BÜ90/GR		BÜ90/GR	
Amtsberg, Luise		Bayram, Canan	
Lazar, Monika		Brugger, Agnieszka	
Notz Dr., Konstantin von		Häselmann, Britta	
Polat, Filiz			



JH.

19. Wahlperiode

Sitzung des Ausschusses für Inneres und Heimat (4. Ausschuss)
Montag, 11. Juni 2018, 10:00 Uhr

Beratendes Mitglied des Ausschusses	Unterschrift
<u>Fraktionslos</u>	
Petry, Dr. Frauke	

~~24. Mai 2018~~
8. Juni 2018

Anwesenheitsliste
Referat ZT 4 - Zentrale Assistenzdienste, Tagungsbüro
Luisenstr. 32-34, Telefon: +49 30 227-32251, Fax: +49 30 227-36339

Seite ~~7~~ von ~~2~~
4 4
geändert Hinweis



SH.

Tagungsbüro



Deutscher Bundestag

Sitzung des Ausschusses für Inneres und Heimat (4. Ausschuss)

Montag, 11. Juni 2018, 10:00 Uhr

	Fraktionsvorsitz	Vertreter
CDU/CSU	_____	_____
SPD	_____	_____
AFD	_____	_____
FDP	_____	_____
DIE LINKE.	_____	_____
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN	_____	_____

Fraktionsmitarbeiter

Name (Bitte in Druckschrift)	Fraktion	Unterschrift
HINZE	CDU/CSU	<i>J. Hinze</i>
FRANZ	FDP	<i>F. Franz</i>
HECK	B90/Grüne	<i>C. Heck</i>
<i>Bauer</i>	LINKE	<i>B. Bauer</i>
WILL	SPD	<i>Will</i>
Leopold	Grüne	<i>Leopold</i>
_____	_____	_____
_____	_____	_____
_____	_____	_____

Stand: 20. Februar 2015
Referat ZT 4 – Zentrale Assistenzdienste, Luisenstr. 32-34, Telefon: +49 30 227-32659, Fax: +49 30 227-36339



ÖH.

Tagungsbüro

Sitzung des Ausschusses für Inneres und Heimat
(4. Ausschuss)
Montag, 11. Juni 2018, 10:00 Uhr

Seite 3

Bundesrat

Land	Name (bitte in Druckschrift)	Unterschrift	Amtsbezeichnung
Baden-Württemberg			
Bayern			
Berlin	Liepert	Liepert	ORP
Brandenburg			
Bremen			
Hamburg			
Hessen	Sven-Uwe Schulz	Sven-Uwe Schulz	
Mecklenburg-Vorpommern	Pauch	PAUCH	
Niedersachsen			
Nordrhein-Westfalen			
Rheinland-Pfalz			
Saarland			
Sachsen			
Sachsen-Anhalt			
Schleswig-Holstein			
Thüringen	Mittendorf	Mittendorf	ORP

Stand: 20. Februar 2015
Referat ZT 4 – Zentrale Assistenzdienste, Luisenstr. 32-34, Telefon: +49 30 227-32659, Fax: +49 30 227-36339



Liste der Sachverständigen

Öffentliche Anhörung am Montag, 11. Juni 2018, 10.00 bis 12.00 Uhr

Prof. Dr. Michael Brenner

Rechtswissenschaftliche Fakultät
Friedrich-Schiller-Universität Jena

Professor Dr. Bernd Grzeszick, LL.M. (Cambridge)

Institut für Staatsrecht, Verfassungslehre und Rechtsphilosophie
Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Internationales Öffentliches Recht,
Allgemeine Staatslehre und Rechtsphilosophie
Universität Heidelberg

Dr. Michael Koß

Geschwister-Scholl-Institut für Politikwissenschaft
Ludwig-Maximilians-Universität München

Dr. Heike Merten

Institut für Deutsches und Internationales Parteienrecht
und Parteienforschung
Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf

Prof. Dr. Karl Albrecht Schachtschneider

Berlin

Prof. Dr. Sophie Schönberger

Lehrstuhl für Staats- und Verwaltungsrecht, Medienrecht, Kunst- und Kulturrecht
Universität Konstanz

Prof. Dr. Wolfgang Zeh

Direktor des Deutschen Bundestages a. D.


Sprechregister der Sachverständigen und Abgeordneten

<u>Sachverständige</u>	<u>Seite</u>
Prof. Dr. Michael Brenner	13, 23, 30
Prof. Dr. Bernd Grzeszick	22
Dr. Michael Koß	15, 28
Dr. Heike Merten	16, 27, 36
Prof. Dr. Karl Albrecht Schachtschneider	18, 24, 32, 33
Prof. Dr. Sophie Schönberger	19, 29, 36, 37, 38
Prof. Dr. Wolfgang Zeh	21, 25, 29, 34
<u>Abgeordnete</u>	
Vors. Andrea Lindholz (CDU/CSU)	13, 15, 16, 18, 19, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29 30, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38
BE Abg. Ansgar Heveling (CDU/CSU)	30
Abg. Dr. Mathias Middelberg (CDU/CSU)	22
BE Abg. Mahmut Özdemir (SPD)	25, 34
BE Abg. Jochen Haug (AfD)	34
Abg. Thomas Seitz (AfD)	24, 25, 32
Abg. Dr. Stefan Ruppert (FDP)	35, 36
Abg. Dr. Hermann Otto Solms (FDP)	26
Abg. Dr. Friedrich Straetmanns (DIE LINKE.)	27, 37
BE Abg. Britta Haßelmann (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)	28, 38



Einzigster Tagesordnungspunkt

Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes und anderer Gesetze

BT-Drucksache 19/2509

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Meine sehr geehrten Damen und Herren. Es ist fünf nach 10:00 Uhr, ich würde damit gerne die Sitzung des Innenausschusses, die öffentliche Anhörung, eröffnen. Es ist unsere 16. Sitzung. Ich darf Sie alle ganz herzlich heute Morgen begrüßen. Mein Name ist Andrea Lindholz. Ich bin die Vorsitzende des Ausschusses für Inneres und Heimat und werde die Sitzung heute leiten. Ich bedanke mich zunächst einmal bei allen Sachverständigen, die heute gekommen sind, und uns zur Unterrichtung zur Verfügung stehen, teilweise auch schon Berichte jetzt vorab an uns versandt haben, und sich dann auch noch den Fragen der Kolleginnen und Kollegen aus dem Innenausschuss und mitberatenden Ausschüssen stellen. Ich begrüße auch ganz herzlich für die Bundesregierung den Parlamentarischen Staatssekretär Günter Krings. Die Sitzung wird wie üblich im Parlamentsfernsehen des Deutschen Bundestages übertragen und es wird auch wie üblich ein Wortprotokoll von der heutigen Anhörung mittels einer Bandabschrift gefertigt. Das Protokoll wird Ihnen zur Korrektur übersandt. Im Anschreiben werden Ihnen dann auch die Details zur weiteren Behandlung mitgeteilt. Die Gesamtdrucksache bestehend aus dem Protokoll und der schriftlichen Stellungnahme wird im Übrigen wie immer auch ins Internet eingestellt. Als Zeitablauf oder als Zeitfenster haben wir heute eingeladen von 10:00 Uhr bis 12:00 Uhr. Auch bei dieser Anhörung werde ich wieder den Sachverständigen die Gelegenheit geben, zunächst in fünf Minuten zum Beratungsgegenstand Stellung zu beziehen. Anschließend treten wir dann in die Fragerunde der Fraktionen ein. Die Fragesteller bitte ich dann auch wiederum direkt mitzuteilen, an welchen Sachverständigen sie ihre Fragen richten wollen. Die Obleute hatten sich – und das gilt dann auch für diese Anhörung – einvernehmlich darauf verständigt, dass wir immer nach der bewährten Regel verfahren, jeder Fragesteller richtet entweder zwei Fragen an einen Sachverständigen oder eine Frage an zwei Sachverständige. Und dann wird unmittelbar geantwortet und

dann kommt die nächste Fraktion dran. So, es regt sich kein Widerspruch, alle einverstanden. Dann würde ich jetzt in alphabetischer Reihenfolge beginnen, wobei ich nur kurz anmerken darf, dass Herr Grzeszick ungefähr eine halbe Stunde später eintreffen wird. Wir beginnen jetzt mit Herr Prof. Dr. Brenner, bitteschön.

SV **Prof. Dr. Michael Brenner** (Friedrich-Schiller-Universität Jena): Ja, vielen Dank, Frau Vorsitzende, meine sehr verehrten Damen und Herren. Ich will ganz kurz auf den Inhalt des Gesetzentwurfs und auf die verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen eingehen, bevor ich dann eine verfassungsrechtliche Bewertung des Gesetzesvorschlags vornehmen will. Wir reden also hier über die Tatsache, dass den Parteien für das Jahr 2017 eigentlich aus der staatlichen Parteienfinanzierung ein Betrag in Höhe von 188 Millionen Euro zugestanden hätte. Das ist der sogenannte relevante Additionsbetrag. Aufgrund der in § 18 Abs. 2 und § 19a Abs. 5 des Parteiengesetzes enthaltenen sogenannten absoluten Obergrenze reduziert sich dieser Betrag auf 161 Millionen Euro. Das heißt also, dass die Parteien aufgrund dieser absoluten Höchstgrenze etwa 27 Millionen Euro weniger bekommen, als ihnen eigentlich zustehen würde. Die Frage stellt sich mit Blick hierauf, was die verfassungsrechtlichen Leitlinien sind, die das Bundesverfassungsgericht aufgestellt hat und die dann eine Bewertung dieses Gesetzesvorschlags ermöglichen. Das Gericht hat vor allem in seiner Parteienfinanzierungsentscheidung, die Ihnen allen ja bekannt ist, klargestellt, dass eine vollumfängliche Alimentierung der Parteien durch den Staat mit dem Grundgesetz nicht vereinbar ist. Das hat es begründet mit der Gewährleistung der Unabhängigkeit der Parteien. Die Parteien sollen sich also im gesellschaftlich-politischen Bereich bewähren und nicht gewissermaßen am Tropf des Staates hängen. Gleichwohl hat das Gericht gesagt, dass eine staatliche Finanzierung, die aber immer nur eine Teilfinanzierung sein kann, vom Grundgesetz nicht ausgeschlossen ist. Das heißt, der Staat zeigt also auch sein Interesse an den Parteien und macht durch diese staatliche Teilfinanzierung deutlich, wie wichtig dem Staat die Parteienarbeit ist, zumal sie ja auch in Artikel 21 des Grundgesetzes niedergelegt ist. Und diese Rechtsprechung ist durch zwei Leitplanken gekennzeichnet: Die relative Obergrenze zum einen, wonach die staatlichen Zuwendungen an eine



Partei die Summe ihrer selbst erwirtschafteten Einnahmen nicht überschreiten dürfen. Und zum anderen ist die zweite Leitplanke die schon erwähnte absolute Obergrenze, was also bedeutet, dass die Summe der staatlichen Zuwendungen an die Parteien eine bestimmte, im Gesetz niedergelegte absolute Obergrenze nicht übersteigen darf. Diese absolute Obergrenze ist in den vergangenen Jahren – und Jahrzehnten, kann man eigentlich sagen – permanent erhöht worden. Es ist also jetzt nicht so ein Hauruck-Verfahren. Wir hatten 2002 eine absolute Obergrenze in Höhe von 133 Millionen Euro, die ist dann für das Jahr 2011 auf 141,9 Millionen Euro angehoben worden, 2012 betrug sie 150 Millionen, 2017 161 Millionen und aufgrund der im Gesetz enthaltenen Indexierung beträgt diese absolute Höchstgrenze für das Jahr 2018 165 Millionen. Was sind nun die Kriterien für eine Änderung oder eine Anpassung dieser absoluten Höchstgrenze? Das Bundesverfassungsgericht hat einige Punkte in der Parteienfinanzierungsentscheidung aufgeschlüsselt. Ich will vor allem zwei hervorheben: Es hat das Gericht formuliert, dass eine einschneidende Veränderung der bestehenden Verhältnisse konstatiert werden muss, damit eine Erhöhung der absoluten Höchstgrenze in Betracht kommt; es hat aber zugleich auch gesagt, dass diese Höchstgrenze dafür sorgen können muss, dass die Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit der Parteien gesichert ist. Und zudem hat es klargestellt, dass die Mittel von den Parteien nicht selbst aufgebracht werden können. Und wenn man mit Blick auf diese Kriterien nun durchdekliniert, ob vor allem die Rahmenbedingungen für die politische Tätigkeit der Parteien sich geändert haben – und wir reden ja hier immerhin über einen Zeitraum von etwa 25 Jahren, die das Parteienfinanzungsurteil des Bundesverfassungsgerichts alt ist – dann meine ich, kann man sehr wohl konstatieren, dass sich zwischenzeitlich grundlegende Veränderungen der Rahmenbedingungen für die politische Arbeit der Parteien ergeben haben.

Ich will einige wenige Punkte hervorheben, immer vor dem Hintergrund des Artikels 21 Abs. 1 des Grundgesetzes, der den Parteien ja zur Aufgabe macht, an der politischen Willensbildung des Volkes mitzuwirken. Wir müssen konstatieren, dass sich seit diesem Parteienfinanzungsurteil eine Vielzahl neuer, und vor allem finanzintensiver Aufgaben ergeben haben, erstes Stichwort hier etwa

Cyberangriffe und die Abwehr von solchen Auspähaktionen, die Abwehr von Angriffen von Hackern, diese ganzen Abwehrmaßnahmen, denen sich die Parteien genauso ausgesetzt sehen, wie der Deutsche Bundestag im vergangenen Jahr. Diese ganzen Aufgaben haben eine Vielzahl von finanziellen und auch personellen Aufwendungen zur Folge: Errichtung von Büros zur Bekämpfung solcher Auspähaktionen, Anschaffung des entsprechenden Equipments und vieles mehr. Dann muss den Parteien zweitens das Recht zugestanden werden, auch auf sogenannte falsche Nachrichten, diese Fake News, die ja zum Teil bewusst gestreut werden, angemessen reagieren zu können; vor allem in Wahlkampfzeiten mag das eine besondere Bedeutung erlangen. Auch diese Möglichkeit kostet Geld. Ein dritter Punkt ist die Digitalisierung einer Vielzahl neuer Kommunikationswege. Ich war im vergangenen Jahr Mitglied des Bundeswahlausschusses und konnte dort selber erleben, dass eine Vielzahl der politischen Vereinigungen, die sich beworben haben für die Teilnahme an der Bundestagswahl, ihre politischen Aktivitäten dargelegt haben unter Bezugnahme auf Aktivitäten im Netz, im Internet. Es war ganz auffällig, dass viele Parteien argumentiert haben: Wir sind in der virtuellen Welt ganz präsent, wir haben eigene Kanäle, einen eigenen YouTube Kanal, wir haben die Notwendigkeit, permanent unsere Homepages zu aktualisieren, wir müssen in den sozialen Medien permanent präsent sein – und das ist auch eine neue Funktionsbedingung, die zum Zeitpunkt des Urteils des Bundesverfassungsgerichts noch nicht zu konstatieren war und die eben auch sehr finanzintensiv ist. Das kostet alles Geld. Und schließlich haben wir dann auch noch neue Formen basisdemokratischer Partizipation, eine Vielzahl von Parteitagen, eine Vielzahl von partizipativen Mitwirkungsformen in den Parteien. Auch das kostet Geld, ist aber natürlich zu unterstützen, weil das auch der Verankerung und der Verwurzelung der Parteien in der Bevölkerung dient. Wenn man also diese vier genannten Aspekte zusammennimmt, dann meine ich, ist der Schluss sehr wohl gerechtfertigt, dass die Bedingungen, die das Bundesverfassungsgericht für eine Anhebung dieser absoluten Höchstgrenze formuliert hat, erfüllt sind. Die Parteien müssen die Aufgaben auch im Jahr 2018 unter diesen geänderten Rahmenbedingungen erfüllen können und dazu zählt eben auch eine Erhöhung dieser absoluten Höchstgrenze. Insbesondere, das darf vielleicht



auch noch erwähnt werden, führt diese Erhöhung der Höchstgrenze ja nicht zu einem Verstoß gegen den Grundsatz der Staatsfreiheit der Parteien. Die Parteien hängen ja deswegen nicht am finanziellen Band des Staates. Sie müssen ja nach wie vor mindestens die Hälfte ihrer Einnahmen durch Spenden, durch Mitgliedsbeiträge, und ähnliches erwirtschaften. Also: Der Vorwurf, dass die Unabhängigkeit der Parteien gefährdet wäre durch eine solche Erhöhung der Obergrenze, der geht in die Leere. Und dann, das soll mein letzter Punkt sein, muss vielleicht auch gesagt werden, dass unserem freiheitlichen Staat die Parteien, die Parteienlandschaft etwas Wert sein müssen, Artikel 21 des Grundgesetzes formuliert die Verpflichtung der Parteien, an der politischen Willensbildung des Volkes mitzuwirken – und das heißt auch: Für die Sicherung, für die Aufrechterhaltung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung einzutreten. Und ich meine, dass diese Aufgabe dem Staat durchaus 190 Millionen Euro im Jahr Wert sein soll und auch Wert sein muss. Und wenn man die absolute Höhe betrachtet – 190 Millionen – so hat mein Düsseldorfer Kollege Martin Morlok diese Summe in der Presse – wie ich meine: Mit Recht – als doch „recht bescheiden“ bezeichnet. Man könnte, das vielleicht ein kleiner Abschluss oder eine kleine Empfehlung an den Gesetzgeber, aber vielleicht noch eine sprachliche Klarstellung vornehmen. Das Ganze soll ja ab dem Jahr 2019 gelten; um aber sicherzustellen, dass das auch tatsächlich umgesetzt werden kann, würde ich vorschlagen, dass die Formulierung entsprechend geändert wird, und § 18 Abs. 2 wie folgt formuliert wird: Das jährliche Gesamtvolumen staatlicher Mittel, das allen Parteien höchstens ausgezahlt werden darf, beträgt – und jetzt kommt die Ergänzung – für die im Jahr 2019 vorzunehmende Festsetzung 190 Millionen Euro. Das war es von meiner Seite, vielen Dank.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): So, dann kämen wir zu Dr. Koß.

SV **Dr. Michael Koß** (Ludwig-Maximilians-Universität München): Vielen Dank. Ich möchte voranschicken, dass ich die Erhöhung der staatlichen Parteienfinanzierung für ein durchaus diskussionswürdiges Anliegen halte. Die prozedurale Umsetzung dieses konkreten Reformvorschlags und auch seine inhaltliche Ausgestaltung lassen bei mir allerdings eher den Eindruck entstehen, dass die Koalitionsfraktionen nach dem Motto verfahren: „Als

wir das Ziel aus den Augen verloren, verdoppelten wir die Anstrengungen.“ Warum ist das so? Auf der prozeduralen Ebene habe ich zwei Dinge zu beanstanden, nämlich Hinwegsetzung über informelle Normen, die eigentlich im Bereich der Parteienfinanzierung und auch im Bundestag so vorherrschen, dass zum einen die informelle Regel, das sei explizit gesagt, die Regel, dass seit 1966 substanzielle Reformen der Parteienfinanzierung eigentlich immer im Einvernehmen zumindest der etablierten Parteien, also im Bundestag vertretenen koalitionswilligen Parteien, vorgenommen werden. Das ist hier offensichtlich nicht der Fall. Es gibt großen Widerstand, das Ganze ist sehr kurzfristig – sagen wir mal – angesetzt worden und es gibt für mich keine Anzeichen, dass sich die Mühe gemacht wurde, diese substanzielle Erhöhung um 18 Prozent der staatlichen Parteienfinanzierung vorher mit anderen Parteien, die nicht in der Regierung vertreten sind, zu besprechen. Ganz ähnlich verlief das Verfahren dann auch im Bundestag, wo die Regel doch ist, dass parlamentarische Geschäftsführer Benehmen herstellen über die Tagesordnung. Das Ganze ist aber am Dienstagabend durch diese deutsche Tageszeitung bekannt geworden, am Donnerstag meines Wissens oder erst am Freitag dann aufgesetzt worden auf die Tagesordnung per Mehrheitsbeschluss, es gab da also auch wieder keineswegs auch nur den Versuch, ein informelles Einvernehmen über diese ja mit einer Erhöhung von 18 Prozent doch recht substanzielle Reform herzustellen.

Auf der inhaltlichen Ebene muss ich bei allem Respekt sagen, dass ich die Begründung nicht nachvollziehen kann. Wenn diese Digitalisierung von Parteien so wahnsinnig finanzträchtig ist, frage ich mich doch, warum das die Oppositionsparteien nicht auch merken und da eben auch Geld investieren müssen. Das scheint zumindest dem Vernehmen nach hier nicht der Fall zu sein, also stehen da CDU/CSU und SPD recht allein mit ihrem Finanzproblem, das möglicherweise ganz andere, aber darüber möchte ich nicht spekulieren, Ursachen hat. Gleichzeitig stellt sich doch eigentlich eine Kampagne in den sozialen Medien als recht – finanziell zumindest – günstig dar, sonst würde jetzt die AfD wahrscheinlich nicht im Bundestag sitzen, weil, die hatte jetzt nicht so wahnsinnig viel staatliches Geld, um in den sozialen Medien auf eine Art und Weise, die man sehr kritisch diskutieren kann,



ja, aber eben erfolgreich zu sein, das könnten andere Parteien auch, ohne dafür staatliches Geld in großem Umfang in Anspruch zu nehmen. Gleichzeitig, würden Parteiorganisationen tatsächlich – was man ja aus dem Antrag auch, der da ja nicht vollkommen explizit und klar ist, das kann man aber auch rauslesen – würde das Geld verwendet werden, um interne Parteiabläufe zu modernisieren, zu beschleunigen, dann stellt sich für mich die Frage, warum man diese Effekte nicht auch nutzt, um mehr Transparenz in der Parteienfinanzierung herzustellen. Da bin ich bei meinem zweiten inhaltlichen Punkt, den ich moniere an dem Gesetzesentwurf: Es gibt einfach den Eindruck, dass hier nur ein Nehmen stattfindet, aber überhaupt kein Geben, die substanzielle Erhöhung ist nicht flankiert durch irgendwelche begleitenden Reformen, die Transparenz in der Parteienfinanzierung erhöhen. Ich will nur zwei hier explizit ansprechen, die von der Group of States against Corruption (GRECO) des Europarats seit 2009, also seit neun Jahren permanent angemahnt werden, nämlich eine Behandlung des Sponsorings analog zu Parteispenden, sodass man einfach sieht, wer sponsert Parteien, gleichzeitig eine Absenkung der Obergrenze, ab der Parteispenden unverzüglich auf der Homepage des Bundestags eingesehen werden können. Da sagen insbesondere die großen Parteien immer, das können wir nicht, bei uns geht noch der Kassierer mit dem Klingelbeutel rum und das ist dann alles schwierig. Sollte das nicht dann durch diese Digitalisierung, die hier versucht wird, sich mal ändern, dann ist das doch technisch vielleicht möglich, und dann drängt sich der Eindruck auf, dass der Wille fehlt und nicht die Möglichkeit.

Ich komme zum Schluss. Zynisch könnte man ja sagen, dass Sozialwissenschaftler eigentlich eher Bücher schreiben als Bücher lesen, aber es gibt tatsächlich ein Buch, das all meine Kollegen gerade lesen, das heißt: Wie Demokratien sterben. Das haben zwei Kollegen aus Harvard geschrieben, und die bezeichnen in diesem Buch eigentlich die Bereitschaft der etablierten Parteien, sich nicht mehr an informelle Regeln zu halten, sondern mit – wie sie es nennen – harten Bandagen zu spielen, als einen ganz wichtigen Punkt auf dem Weg – ich will nun wirklich nicht gleich den Demokratieverfall hier in Deutschland prophezeien, überhaupt nicht – aber als einen ganz wichtigen Schritt auf einem Weg, wo dann auf einmal demokratisch harte Insti-

tutionen unterminiert werden. Genau diese Bereitschaft, harte Bandagen zu zeigen, anzuwenden, den entdecke ich hier in dem Gesetzesentwurf und deswegen sehe ich ihn überaus kritisch. Vielen Dank.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): So, vielen Dank. Dann kommen wir jetzt zu Frau Dr. Merten bitte.

SVe **Dr. Heike Merten** (Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf): Ja, Frau Vorsitzende, meine Damen und Herren, vielen Dank. Ich möchte auf zwei Punkte eingehen. Das ist einmal natürlich die Anhebung der sogenannten absoluten Obergrenze, was sicherlich der größere Punkt in dem Gesetzesentwurf ist, möchte aber auch dann am Schluss nochmal ein bisschen was zu den Änderungen im Wahlgesetz sagen, die es ja auch noch enthält, so als Beigabe, aber vielleicht noch den einen oder anderen wichtigen Punkt bringen. So, wenn man sich jetzt die absolute Obergrenze anschaut, wir haben ja schon die Ausführungen dazu gehört, darauf kann ich da nochmal verweisen, da möchte ich vielleicht nochmal einen Punkt setzen, und zwar ist der Gesetzgeber ja im Jahre 2015 hingegangen und hat die Beträge des Wählerstimmen- und des Zuwendungsanteils heraufgesetzt und dynamisiert, also indexiert, hat aber die gesamte Obergrenze, also die absolute Obergrenze nicht weiter angehoben. Und das führt natürlich jetzt zu der Problemlage auch, das erklärt vielleicht nochmal das eine oder andere. Dass diese absolute Obergrenze außerhalb der Preisentwicklung jetzt angehoben werden muss, ist einfach dem geschuldet, dass wir jetzt eine extreme Kürzung haben. Also vor dieser Erhöhung dieser Wählerstimmen- und Zuwendungsanteile, ich habe das nochmal nachgeschaut, gab es einen Kürzungsbetrag von etwa sieben Millionen, danach waren es dann schon 37 Millionen, ein Kürzungsbetrag durch die absolute Obergrenze. Und die im Parteiengesetz aus Transparenzgründen natürlich genannten, oder wie der Gesetzesentwurf es sagt, ausgelobten Beträge für den Wählerstimmen- und den Zuwendungsanteil spiegeln somit tatsächlich die gezahlten Beträge nicht mehr wider, weil es angesichts der absoluten Obergrenze zu den erheblichen Kürzungen kommt. Aus Gründen der Rechtswahrheit und der Rechtsklarheit ist es daher durchaus angebracht, dieses Missverhältnis zu beheben, aber damit stellt sich natürlich die Frage, ob der Gesetzgeber nun völlig frei darin ist, mit den gesetzgeberischen Mehrheiten die Obergrenze anzupassen.



Dazu hat Herr Professor Brenner ja schon einige Ausführungen gemacht. Das Grundgesetz sagt, die Parteien müssen staatsfrei sein, also wir brauchen Staatsfreiheit und dies schließt eine staatliche Finanzierung der Parteien für die ihnen allgemein nach dem Grundgesetz und dem Parteiengesetz aufgegebenen Aufgaben nicht aus, gleichzeitig setzt es aber enge Grenzen. Das ist nochmal wichtig. Fraglich ist, ob diese Grenzen durch die geplante Anhebung der absoluten Obergrenze außerhalb des Preisindex, der ist ja im Gesetz drin, überschritten sein könnten hier mit diesem Verfahren. Die Normierung der absoluten Obergrenze geht unmittelbar auf die letzte Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Parteienfinanzierung im Jahre 1992 zurück und das Gericht folgerte aus dem verfassungsgerichtlichen Grundsatz der Staatsfreiheit der Parteien, dass die Selbstfinanzierung der Parteien zunächst einmal Vorrang hat vor der Staatsfinanzierung, ein ganz wichtiger Punkt, also Selbstfinanzierung ist absolut vorgängig. Der Staat dürfte den Parteien nicht mehr zuwenden, als sie unter Beachtung des Gebots der sparsamen Verwendung öffentlicher Mittel zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötigen. Der Umfang muss sich auf das beschränken, was zur Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit der Parteien unerlässlich ist. Auch zum Verfahren hat das Verfassungsgericht etwas gesagt, nämlich zu den Erhöhungsmöglichkeiten. Dazu macht es Vorgaben, denn – und ich zitiere – gewönne der Bürger den Eindruck, die Parteien bedienten sich aus der Staatskasse, so führte dies notwendig zu einer Verminderung ihres Ansehens, was gerade auch schon angeklungen ist. Das Vertrauen in die demokratischen Institutionen ist wesentlicher Bestandteil einer parlamentarischen Demokratie, was Herr Koß gerade ausgeführt hat. Eine Anpassung mit Rücksicht auf Veränderung des Geldwertes durch die Indexierung hat das Bundesverfassungsgericht dabei bereits selbst angeregt im Urteil. Der Gesetzgeber hat davon Gebrauch gemacht – wie auch schon gesagt wurde. Zunächst durch Anhebung der Gesamtsumme um die Preisindexierung und als letztes durch die automatische Indexierung. Soweit ist der Gesetzgeber dem Urteil gefolgt. Erhöhungsmöglichkeiten außerhalb der Entwicklung des Preisindexes sieht das Bundesverfassungsgericht dann, wenn sich die Verhältnisse entscheidend geändert haben. Unter welchen Voraussetzungen von einer einschneidenden Veränderung auszugehen ist, ist eine Wertungsfrage, die zu

allererst in den Händen des Gesetzgebers liegt, das ist auch ganz klar. Der hat dabei sicherlich einen nicht unerheblichen Beurteilungsspielraum. Da aber dem Gesetzgebungsverfahren in diesem Bereich regelmäßig das korrigierende Element gegenläufiger politischer Interessen fehle, so Zitat des Bundesverfassungsgerichts, liege es nahe, dem durch die Einschaltung objektiver Sachverständiger abzuhelpen, so hat es das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung vorgeschlagen. Diese Möglichkeit eröffnet auch das Parteiengesetz im Übrigen, nämlich in § 18 Abs. 6 ausdrücklich. Diese Empfehlung ist auch dem letzten Bericht der unabhängigen Sachverständigenkommission, der einige Jahre schon zurückliegt, im Jahre 2000 war es, zu entnehmen. Ist bei einer einschneidenden Veränderung eine Anhebung der Obergrenze grundsätzlich nicht zu beanstanden, so ist der Gesetzgeber dennoch nicht gänzlich frei. Die Funktionsfähigkeit der Parteien, der Vorrang der Selbstfinanzierung vor der Staatsfinanzierung und die Art und Weise des Verfahrens, und das ist ein wesentlicher Punkt, sind die grundsätzlichen Determinanten, an denen sich der Gesetzgeber orientieren muss, an denen er schauen muss, wie er das Verfahren durchführt.

So, jetzt komme ich noch kurz auf die Begründung der Anhebung, warum höhere Kosten entstanden sind, dazu haben wir schon einiges gehört. Mein Punkt wäre an der Stelle noch, dass man auch darüber diskutieren muss, dass wir viele dieser Verfahren, die jetzt mehr Geld kosten, im Parteiengesetz so gar nicht wiederfinden. Das heißt, wir müssten an sich zunächst einmal diskutieren, inwieweit diese Formen der neuen Beteiligungen im Parteiengesetz überhaupt etabliert werden können. Denn solche Dinge, wie basisdemokratische Form der Willensbildung, sind nicht eindeutig geregelt im Parteiengesetz. Also dort haben wir eigentlich nur die Möglichkeit, das durchzuführen bei Parteiverschmelzungen, so sagt es jedenfalls § 6 Abs. 2 Nr. 6. Also die Ermöglichung basisdemokratischer Abstimmungen müsste eigentlich erstmal normiert werden im Parteiengesetz. Man kann nicht erst das Geld dafür haben wollen, aber dann eigentlich nicht die Möglichkeiten schaffen, Stichwort hier auch internetgestützte Parteitage, Online-Parteitage, also diese Diskussionen müssten geführt werden, um das vielleicht auch entsprechend umzusetzen.

Ich komme zu meinem zweiten Punkt, ganz kurz nur, die Änderung im Wahlgesetz. Da haben wir ja



einmal die Anpassung der staatlichen Mittel für parteilose Kreiswahlvorschläge von 2,80 Euro auf dann 3,23 Euro. Die Erhöhung ist notwendig, fällt allerdings nicht zu üppig aus – darüber kann man auch wieder diskutieren. Anzumerken sei an dieser Stelle aber, dass der Verlust an Transparenz einerseits durch die Verweisungstechnik, andererseits durch die Indexierung natürlich entsteht, das heißt keine Beträge mehr im Gesetz drinstehen.

Zweiter Punkt an der Stelle wäre noch, diese Mittel werden dann ausgezahlt an diese unabhängigen Bewerber ohne jegliche Verpflichtung der Rechenschaft über die Mittel. Also, es ist keine Verpflichtung da, Rechenschaft zu legen über die Mittel, das heißt, man weiß gar nicht, woher kommen die Mittel für den Wahlkampf eigentlich? Sind die alle selbst aufgebracht? Welche Spender stecken dahinter? Welche Spendenhöhe oder wie werden diese Kandidaten finanziert? Das hätte man oder sollte man vielleicht noch mit regeln.

Der zweite Punkt im Europawahlgesetz, auch hier die Anpassung – da kann ich nach oben verweisen – aber hier haben wir eine Rechnungslegungspflicht. Im Unterschied zu § 49b regelt das das Europawahlgesetz, das heißt, da wird verwiesen auf die Bestimmung des Parteiengesetzes. An der Stelle könnte man aber vielleicht auch nochmal diskutieren, ob man nicht vielleicht diese Vereinigungen mit unter den Begriff des Parteibegriffs des § 2 des Parteiengesetzes nehmen muss, also diese Diskussion aufgreifen, inwieweit es denn noch richtig sein kann, dass wir diese Vereinigungen aus dem Parteienbegriff des § 2 herausnehmen. Wenn wir sie mit reinnehmen würden wie auch die kommunale Ebene, dann würden wir uns da vielleicht einige Problematiken ersparen. Ja, herzlichen Dank.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): So, dann kämen wir zu Herrn Prof. Dr. Schachtschneider, bitte.

SV Prof. Dr. Karl Albrecht Schachtschneider (Berlin): Danke. Wir leben im Parteienstaat. Der hat durchaus demokratische Elemente, nämlich die Wahlen. Aber Wahlen alleine reichen nicht, um dem demokratischen Prinzip zu genügen. Das Wahlsystem müsste bürgernäher sein, insbesondere die Kandidatenaufstellung. Notwendig, um Deutschland eine Demokratie zu nennen, sind plebiszitäre Elemente, die ja im Grundgesetz angezeigt sind. Denn die Staatsgewalt soll nicht nur durch

Wahlen, sondern auch durch Abstimmungen ausgeübt werden. Auf Bundesebene sind die bisher immer vermieden worden. Insbesondere ist die Integration Deutschlands in die Europäische Union nicht gerade eine Stärkung des demokratischen Prinzips, ganz im Gegenteil – die Europäische Union hat ein unüberholbares demokratisches Defizit. Vor diesem Hintergrund ist die Parteienfinanzierung zu diskutieren. Es geht nicht, den Parteienstaat zu rechtfertigen mit dem Griff, Deutschland sei eine repräsentative Demokratie. Davon steht nichts im Grundgesetz. Das ist alles Bundesverfassungsgericht. Auch der Bundestag, habe ich den Eindruck, unterwirft sich immer dem Bundesverfassungsgericht. Aber es ist so, der Bundestag ist die unmittelbare Vertretung des Volkes und kann durchaus auch einmal eigenständig etwas konzipieren. Das ganze Parteifinanzierungsrecht ist einzig und allein Gesetzgebung – in Anführungsstrichen – des Bundesverfassungsgerichts. Dem muss man sich nicht unterwerfen mit solchen Begriffen, die das beschönigen. Die Verfassungsgrundlage vermissen ich. Es gibt keine Regelung über die Parteifinanzierung im Grundgesetz – ganz im Gegenteil – Artikel 21, wie schon gesagt, verpflichtet die Parteien, über Herkunft und Verwendung ihrer Mittel sowie über ihr Vermögen, öffentlich Rechenschaft abzugeben. Das wäre doch wohl die Stelle gewesen, wo hätte gesagt werden können, die Parteien werden zum Teil vom Staat finanziert. Das ist gerade nicht geschehen. Und wenn man die Rechtsprechung anguckt, gerade die frühere, dann hat das Bundesverfassungsgericht im 8. Band plötzlich so Sätze gemacht, die den Parteien die Rechtfertigung gegeben haben, Parteifinanzierung anzuwenden.

Das war Gerhard Leibholz bekanntlich, der ein großer Kündler des Parteienstaates war, den er für eine Verwirklichung der plebiszitären Demokratie gehalten hat, also, ich kann dem nicht folgen. Nein, da hätte dann stehen müssen: Der erste Schritt, der gemacht werden müsste, vom Gesetzgeber durch eine verfassungsändernde Gesetzgebung, wäre eine Regelung im Grundgesetz über die Parteienfinanzierung, damit man überhaupt einen Ansatz hat. Ganz im Gegenteil. Das Urteil, das bedeutende Urteil im 20. Band 1966, an dem ja Gerhard Leibholz nicht mehr mitwirken durfte wegen Befangenheit, hat ja sehr große Skepsis gezeigt gegenüber der Parteifinanzierung und hat herausgestellt, eine Verpflichtung zur Parteienfinanzierung besteht nicht. Ich denke, der Senat war kurz davor zu sagen, es



besteht auch gar keine Berechtigung dazu. Diese Berechtigung verfassungsrechtlicher Art, die muss erst einmal bei dieser wichtigen Frage, weil ja die Parteienfinanzierung das Staatswesen völlig verändert, nachgeschoben werden. Das Gericht hat ja sehr deutlich ausgeführt, dass man den Bürgern zutrauen kann, zutrauen muss, dass sie auch selbst politisch aktiv werden. Das wäre also nachzuholen, um überhaupt Grundlagen für die Parteienfinanzierung zu regeln. Jetzt zur Regelung, die das Bundesverfassungsgericht aus dem Nichts – aus dem verfassungsrechtlichen Nichts – getroffen hat. Einige Bemerkungen – und dazu muss ich erst einmal sagen, Parteienfinanzierung besteht ja nicht nur aus den unmittelbaren Zuschüssen nach § 18 des Parteiengesetzes, sondern dazu gehört natürlich die Fraktionsfinanzierung, dazu gehört insbesondere die Finanzierung der Stiftung. Das ist das Vielfache insgesamt.

Hans Herbert von Arnim hat das immer hinreichend deutlich kritisiert und völlig Recht, jedenfalls zu meiner Überzeugung. Da kommt das Gericht mit dem Begriff der Staatsfreiheit und es wurde gesagt, das ist ein Verfassungsprinzip. Wo steht das? Es ist grob falsch. In einer Republik ist die zentrale Figur des Gemeinwesens der Bürger. Und der Bürger ist eine staatliche Figur, der ist Citizen, und er ist nicht irgendein Bourgeois, der privat da existiert und von dem die Staatsgewalt ausgeht. Nein, er ist eine staatliche Figur und Bürger tun sich zusammen, um die Politik zu beeinflussen in Parteien. Das ist eine Bürgervereinigung im Bürgerstaat und genau dabei bleibt der Staat. Das sind keine Staatsorgane, das ist eine andere Frage. Aber es ist staatlich. Das Ganze ist staatlich und dieser Staat hat auch Staatsorgane gemäß Artikel 20 und wenn die Bürgerschaft der Meinung ist, die Parteien sollen bezuschusst werden, dann sei es so, wenn man eine verfassungsrechtliche Grundlage hat. Also, ich sehe, der Begriff der Staatsfreiheit, der zu einem Häufigkeitsprinzip führt in gewisser Weise, um noch irgendeine Unabhängigkeit der Parteien vom Staat zu gewährleisten, das ist ein völlig schiefer Ansatz. Warum eine Unabhängigkeit? Die Bürger sind der Staat. Wir sind der Staat. Jeder Einzelne und wir haben Vertreter des ganzen Volkes im Bundestag, unter anderem da besonders wichtig. Und die Finanzierung ist dann eine Großfrage, weil natürlich die Finanzierungsart wie schon gesagt, das Parteienwesen und das Staatswesen wesentlich beeinflusst. Also, was notwendig

ist, und da darf man diesen Gesetzgebungsvorschlag mal als Anlass nehmen, die Grundsatzfrage zu stellen, wäre, dass aus dem Bundestag heraus, eine Initiative kommt zu einer grundsätzlichen Regelung des Parteiwesens im Grundgesetz.

Das Bundesverfassungsgericht ist nicht der Verfassungsgeber. Es hat sich dazu mehr und mehr aufgespielt und die Parlamentarier unterwerfen sich dem in viel zu hohem Maße. Da gibt es noch viele andere Bereiche. Und das Bundesverfassungsgericht hat gesagt, das ist ja noch viel wichtiger als wenn der liebe Gott gesprochen hat. Das kann nicht richtig sein.

Also, ich bin der Meinung, die Höhe ist nicht der Punkt, wie Herr Brenner richtig gesagt hat. Ob nun 183 Millionen oder 190 Millionen oder weniger, am besten gar nichts zunächst einmal, bis eine Regelung getroffen ist, das lese ich aus dem Grundgesetz heraus. Ich folge dem Grundgesetz, nicht dem Bundesverfassungsgericht wie gesagt. Und da muss die gesamte staatliche Finanzierung – Fraktion, Stiftung usw. – einbezogen werden. Lassen wir es bis dahin bei § 18 und der Indexierung, das wäre möglich, und initiieren eben eine Verfassungsgebung und beziehen dann in dem Verfahren die Bürgerschaft ein, am besten durch Volksentscheidung. Es geht einfach nicht mehr weiter. Wir können unser Land nicht Demokratie nennen, solange es keine Volksentscheidung über solche zentralen Fragen gibt. Herzlichen Dank.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): So, vielen Dank Herr Prof. Dr. Schachtschneider. Gott und das Bundesverfassungsgericht würde ich gerne weder in einer Ebene nebeneinander noch übereinander noch untereinander stellen. So, Frau Prof. Dr. Schönberger, bitte.

Sve **Prof. Dr. Sophie Schönberger** (Universität Konstanz): Ja, vielen Dank, Frau Vorsitzende, meine sehr verehrten Damen und Herren. Um wieder auf den Gesetzentwurf zurückzukommen. Das ganze Problem dieses Entwurfs zeigt sich meiner Meinung nach schon im ersten Absatz, in der Problemanalyse. Da wird nämlich etwas als Problem beschrieben, die Kürzung durch die absolute Obergrenze, was kein Problem ist, sondern zum Einen die geltende Rechtslage und nicht irgendeine geltende Rechtslage, sondern diejenige, die nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts verfassungsrechtlich geboten ist.



Diese absolute Obergrenze, die existiert und das Bundesverfassungsgericht hat sie entwickelt in seiner Rechtsprechung aus zwei Gründen, die wir schon gehört haben. Zum einen ist es die Gewährleistung der Staatsfreiheit der Parteien, das hat Herr Brenner schon ausgeführt und zum anderen, das ist ein wesentlicher Punkt, der auch hier eine große Rolle spielt, ist es das Ansehen der Parteien im Hinblick auf das Dilemma der Entscheidung in eigener Sache. Denn die Parteien bzw. Vertreter der Parteien entscheiden im Grunde selber über die Mittel, die ihnen gesetzlich zustehen. Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts hat deswegen ausgeführt, dass die staatliche Parteienfinanzierung, die überhaupt erst seit 1992 als solche für zulässig erachtet wird, auf das absolute Mindestmaß zu begrenzen ist, das zur Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit unerlässlich ist. Das ist ein relativ enger Rahmen und die Anhebung, auch das haben wir schon gehört, ist nur bei einschneidenden Veränderungen der bestehenden Verhältnisse möglich.

Die Grenze, die das Bundesverfassungsgericht 1992 gesetzt hat, indem sie eben den Status Quo der Finanzierung eingefroren haben, natürlich mit der Möglichkeit einer Kaufkraftanpassung, die ist natürlich nicht rechnerisch begründbar. Das Bundesverfassungsgericht hat keinen Warenkorb oder Ähnliches angeführt, sondern dieses Einfrieren ist vor allen Dingen als prozedurale Maßnahme zu verstehen, um diese Entscheidung in eigener Sache zu legitimieren und genau deswegen ist diese absolute Obergrenze vor allen Dingen zu verstehen als eine besondere Darlegungs- und Begründungslast, die dem Gesetzgeber obliegt, wenn er eben diese Obergrenze, diesen absoluten Betrag der staatlichen Parteienfinanzierung erhöhen will.

Wenn wir jetzt vor diesem Hintergrund uns den vorgelegten Gesetzesentwurf anschauen, dann sind im Grunde schon die angeführten Begründungen nicht besonders einleuchtend. Dass die Digitalisierung sehr viel mehr Geld kostet und zwar in diesem Umfang von fast 20 Prozent finde ich schon per se etwas kontraintuitiv. Es gibt sicherlich Kosten, die durch die Digitalisierung entstehen. Das will ich gar nicht in Abrede stellen. Aber es gibt auch viele Bereiche, in denen die Digitalisierung sehr viel Geld spart. Das müsste man jedenfalls erst einmal gegeneinander stellen. Über die neuen Partizipationsformen ist auch schon einiges gesagt

worden. Frau Dr. Merten hat völlig Recht, die sind im Parteiengesetz selber so nicht verankert. Deswegen sind es vor allen Dingen Entscheidungen der Parteien, die davon ja auch in unterschiedlicher Weise Gebrauch machen – manche Parteien machen das schon länger und intensiver, manche Parteien machen das bis heute relativ wenig – insofern kann daraus per se kein erhöhter Finanzbedarf für alle Parteien pauschal hergeleitet werden. Schließlich nennt der Gesetzentwurf auch noch die erhöhten Transparenz- und Rechenschaftsanforderungen seit jüngerer Zeit. Ich habe schlicht und ergreifend nicht verstanden, was damit gemeint sein soll. Die sehe ich jedenfalls in dieser Form gar nicht.

Darüber hinaus ist die erforderliche Darlegungslast, die dem Gesetzgeber obliegt, wenn er hier die absolute Obergrenze erhöhen möchte, in keiner Weise erfüllt. Es gibt keinerlei Berechnung, keinerlei Zahlen, die in irgendeiner Form diese konkrete Summe, diese konkrete Anhebung belegen würden. Die Begründung, ich hatte es schon gesagt, ist eher diffus, ist relativ knapp. Es wird mit pauschalen Verweisen auf aktuelle Entwicklungen agiert. Hinzu kommt das parlamentarische Hauruck-Verfahren, in das ja auch wir Sachverständigen jetzt in einer relativ kurzfristig angesetzten Anhörung eingebunden sind. Das ist alles geschäftsordnungsgemäß, das steht überhaupt nicht zur Debatte, aber es entspricht nicht ohne Weiteres den parlamentarischen Gepflogenheiten und es gefährdet, insbesondere, wenn man daran denkt, dass wir hier in einem sehr sensiblen Bereich sind, der immer in Gefahr ist, die Akzeptanz der Parteien in der Bevölkerung in Hinblick auf eine sogenannte Selbstbedienungsmentalität. Gerade dann muss man hier sensibel vorgehen und insbesondere eine intensive Beratung und eine intensive Kommunikation auch nach außen vornehmen. All das ist hier in diesem Fall nicht geschehen.

Schließlich ist es so, dass die angestrebte Erhöhung der absoluten Obergrenze sich nicht an den tatsächlichen Veränderungen bzw. konkret dargelegten Finanznotwendigkeiten orientiert sondern einfach nach der tatsächlich vorgenommenen Kappung richtet. Frau Dr. Merten hat das schon erwähnt. Es ist widersprüchlich, die einzelnen Zuwendungssätze immer schrittweise zu erhöhen mit der Begründung: „Naja, die absolute Obergrenze greift ja.“ Und dann zu sagen: „Jetzt sind aber die Zuwendungssätze so hoch, dass die absolute Obergrenze



immer ganz doll greift, jetzt müssen wir die absolute Obergrenze erhöhen.“ Das ist widersprüchlich. Im Ergebnis haben wir hier also genau das, was das Bundesverfassungsgericht verhindern wollte, als es 1992 die absolute Obergrenze eingeführt hat. Wir haben praktisch ein Paradebeispiel von dem, was man verhindern wollte. Ich halte den Gesetzesentwurf in dieser Form für verfassungswidrig.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): So, vielen Dank, Frau Prof. Schönberger. Jetzt kommen wir noch zu Herrn Prof. Dr. Zeh.

SV **Prof. Dr. Wolfgang Zeh** (Direktor des Deutschen Bundestages a. D.): Frau Vorsitzende, meine Damen und Herren. Man kann natürlich viele andere Gesetze wünschen und Vorschläge sammeln, wie es auch die öffentliche Debatte tut und wie es auch hier in unserem Kreis teilweise geschehen ist. Wer das möchte, muss ein entsprechendes Gesetz beantragen und dann kann man sehr ausführlich und sehr grundsätzlich und sehr differenziert über alle Möglichkeiten reden. Nur, wir sprechen hier über einen konkreten Gesetzesentwurf und im Großen und Ganzen will ich mich auch eingangs darauf beschränken, nur eine Vorbemerkung vielleicht zum Sinn von Artikel 21. Es ist nicht gut, wenn unter dem Eindruck von Internet, Partizipationsforderungen und vielen medialen Diskussionen der Eindruck entsteht, auf die Parteien komme es ja dann vielleicht doch nicht mehr so an, wie seinerzeit mal gedacht. Das Gegenteil ist der Fall.

Der Artikel 21 – wenn wir seinen historischen und verfassungspolitischen Kontext einmal kurz uns wieder ins Gedächtnis rufen – hatte den Zweck, die typische Parteienprüderie der Weimarer Zeit endlich zu überwinden. Es geht nicht darum, im Artikel 21 GG nur zu lesen, Parteien sind offenbar ein notwendiges Übel, also dürfen sie sein. Sondern, was dort steht, ist eine Gewährleistungspflicht des Staates dafür, dass die Parteien, die ihnen nach wirklich historischen und bitteren Erfahrungen zukommende Aufgabe auch tatsächlich erfüllen können. Das ist der Hintergrund und so muss auch die verfassungsgerichtliche Rechtsprechung gesehen werden. Das ist nicht eine nach wie vor abwehrende Grundposition, als ob die Parteien erst mal schauen müssen, ob sie nicht überhaupt sich selber finanzieren, und allenfalls notfalls und sekundär und wenn es gar nicht anders geht, gibt es noch staatliche Zuschüsse. So ist das nicht zu verstehen.

Das Modell, grob gesagt, Fifty-Fifty-Modell, des Parteiengesetzes ist übrigens auch beim Blick über die Grenzen hinweg außerordentlich vorzugswürdig. Wenn Sie Staaten sehen, USA, Japan, andere, in denen die Schwerpunktsetzung generell für die Finanzierung des politischen Geschäfts in privaten Händen liegt, dann sehen Sie ja, was dabei herauskommt und ob das begrüßenswert wäre, dass dann eben die finanziell starken Teile der Gesellschaft den Prozess im Wesentlichen beherrschen, das kann ja nun nicht der Sinn sein. Und umgekehrt, in Ländern, in denen der staatliche und gleichzeitig sozusagen lizenzierende Anteil der Parteienfinanzierung überwiegt, ist es ebenso schlecht. Deshalb ist es ein ganz ausgezeichnetes Modell, was hier gefunden worden ist.

Faktisch ist es übrigens so, dass der Gedanke, erst einmal selbst nach Zuschüssen und nach Zustimmung auch finanzieller Art Ausschau zu halten, ja verwirklicht ist. Die 50/50 sind ja in der Praxis gar nicht mal erreicht. Sondern, so sehe ich in allen Berichten des Bundestagspräsidenten seit vielen Jahren, der Anteil der staatlichen Alimentation liegt unter dem der privat aufgebracht Beiträge und Spenden. Auch das muss man vielleicht sehen. Damit dürfte dem Rechnung getragen sein, was unter der Marke „Staatsfreiheit“ gemeint ist. Wenn ich mir den konkreten Entwurf dann von diesen Prämissen anschau, dann finde ich keinerlei verfassungsrechtliche Bedenken. Was geschehen ist oder was geschehen soll an dieser Stelle ist lediglich die Guillotine der absoluten Obergrenze zu lockern, die ja bisher dazu führt, dass egal, was man erreicht von privaten Spenden, von Beiträgen, von staatlichen Zuschüssen aufgrund von Wählerstimmen in dem Maße, in dem es besser wird, in dem man es steigern kann, jedes Mal wieder abgeschnitten wird. Was Sie als inneren Widerspruch betrachten, Frau Schönberger, das kann man und würde ich auch gerne genau umgekehrt sehen. Alle Versuche, die Parteien für die auf sie zukommenden auch wachsenden Aufgaben in einer immer stärker medial strukturierten und sich beteiligenden Gesellschaft zu verbessern, scheitern jedes Mal wieder daran, dass die Guillotine der absoluten Obergrenze eingreift. Deshalb will der Entwurf nichts anderes, als an dieser Stelle gewissermaßen diese Grenze nachzufahren. Deshalb sehe ich nicht, wieso das dem Gesetzgeber verboten sein sollte. Es ist interessant, dass man an dieser Stelle dann von



Selbstbedienung spricht. Die Finanzierung der Parteien auch unter veränderten medialen Voraussetzungen ist keine Selbstbedienung. Es ist doch nicht so, dass irgendwelche Mitglieder von Parteien sich Geld in die Taschen stecken, wie das in den Medien und der Presse zum Teil insinuiert wird, sondern es geht um zusätzliches Personal, zusätzliche Veranstaltungen, zusätzliche Technik, zusätzliche Notwendigkeiten, um mithalten zu können, mit dem, was in der Öffentlichkeit sich abspielt, um dem gerecht werden zu können. Das ist alles. Und vor diesem Hintergrund ist das ein eher bescheidener Betrag, der hier vorgeschlagen wird. Und deshalb kann ich nicht erkennen, wo hier die Verfassung verletzt sein könnte. Vielen Dank.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Ja, vielen Dank Herr Prof. Dr. Zeh. Das war in Hinblick auf den jetzt hinzustoßenden Herrn Prof. Grzeszick – herzlich willkommen auch Ihnen – eine Punktlandung, sodass ich jetzt direkt aus dem Flieger heraus – – kurze Verschnaufpause. Ich würde Ihnen eigentlich jetzt direkt das Wort erteilen. Es liegt uns ja von Ihnen auch ein schriftlicher Bericht vor. Eine kurze Einführung noch, dann geht es in die Fragerunde.

SV **Prof. Dr. Bernd Grzeszick** (Universität Heidelberg): Gut, ja. Zunächst, Entschuldigung bitte, der Flieger war überpünktlich, aber die restliche Strecke war sehr zäh, aber es hat ja ganz knapp gepasst. Ich weiß ja nicht, was gesagt worden ist, aber ich vermute, dass das meiste schon thematisiert wurde. Ganz kurz, ganz zentral, ich habe mich konzentriert auf die Anhebung der absoluten Obergrenze und die verfassungsrechtlich untersucht. Mein Ausgangspunkt war das Urteil von 1992 und ich habe auch die dort niedergelegte Zahl sozusagen zugrunde gelegt, dann mir die Fortschreibung über die Zeit angeschaut und wenn man das tut, dann stellt man fest, dass dann größtenteils ein Inflationsausgleich stattgefunden hat, der aber nur teilweise. Was bislang nicht wirklich stattgefunden hat, ist die Anpassung an sogenannte veränderte Verhältnisse. Das Bundesverfassungsgericht hat in einem eigenen Abschnitt in der Entscheidung von 1992 auch gesagt, dass dementsprechend der Gesetzgeber handeln kann. Die Summe steht unter der Voraussetzung gleichbleibender Verhältnisse und wenn man sich den Gesetzentwurf ansieht, hat sich einiges geändert.

Das Eine ist die Wahlbeteiligung, die ist gestiegen, dementsprechend die relativen Ansprüche. Dann

die Aufwendungen: Wenn von Parteien erwartet wird, dass sie politische Rückkopplung gewährleisten, aktiv auftreten, junge Wähler ansprechen usw. usf. muss sich das Verhaltensbild auch dementsprechend anpassen in Teilen. Dazu kommen neue partizipative Instrumente, die die Mitglieder insgesamt angehen. Auch das ist ja an der Stelle dementsprechend angeführt. Und das sind Gründe, die im Ergebnis wohl veränderte Umstände im Sinne der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sind. Was dann hinzukommt, sind noch zwei weitere Dinge. Das Eine ist, dass man ja den Betrag von 190 Millionen nicht blind gegriffen hat, sondern sich schon an dem orientiert hat, was sonst im Übrigen, wenn denn nicht der Deckel, der ja zu tief sitzt, griffe, ungefähr ausgeschüttet würde. Da käme man bei 188 Millionen ungefähr heraus. Dementsprechend hat man sich daran sachlich orientiert und möchte nicht mehr haben als relativ im Ergebnis hier an Finanzierungsansprüchen den Parteien zusteht. Die Gesamtstaatsquote, die entsprechenden Berichte des Bundestagspräsidenten führen das ja jeweils am Ende aus, bleibt im Ergebnis wohl auch deutlich, auch mit der neuen Deckelung, unter 50 Prozent. Und der Zweck der Obergrenze, in der Entscheidung 1992 wurde dies ja ausgeführt, war ja zu verhindern, dass die Parteien sich abkoppeln von allgemeinen Entwicklungen in der Art und Weise, dass sie im Ergebnis durch eine Steigerung der eigenen Einnahmen auch die staatlichen Zuwendungen beliebig erhöhen könnten. Auch der Zweck der Deckelung ist daher hier im Ergebnis gewahrt, denn die Gründe für höhere Aufwendungen sind anderer Art. Und deswegen komme ich zu dem Ergebnis, dass das Gesetz verfassungsgemäß ist – mit einer kleinen Anmerkung: Wenn man den genauen Bezug auf das Festsetzungsjahr noch einmal textlich aufgreifen möchte, könnte man das tun. Ich halte aber die Gesetzesbegründung für eindeutig, wie ich in Bezug auf die Drucksache in meiner Stellungnahme bereits aufgeführt habe. Dementsprechend ist das Gesetz, so wie es hier vorliegt, im Ergebnis verfassungsgemäß. Danke.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Vielen Dank auch Ihnen noch zum Abschluss. So, wir steigen dann ein in die Fragerunde und beginnen mit Herrn Dr. Middelberg.

Abg. **Dr. Mathias Middelberg** (CDU/CSU): Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Wir sind ja jetzt zum Schluss noch einmal durch Herrn Grzeszick auf des



Pudels Kern, sage ich mal, zurückgekommen, nämlich auf die Frage, ob die verfassungsrechtlichen Erfordernisse hier – – ich meine, wir haben ja viele interessante Aspekte der Parteienfinanzierung auch diskutiert, aber ich will das doch noch einmal auf den Punkt jetzt zurückführen. Es gibt ja klare Vorgaben aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, die den Artikel 21 und andere Vorschriften auslegt und an denen, denke ich, sollten wir uns im Kern auch orientieren. Vielleicht können Sie noch mal deutlich – – Ich würde die Frage an Herrn Brenner richten. Vielleicht können Sie noch einmal deutlich machen, wie sich diese Diskrepanz ergibt. Also, wie ergibt sich der Betrag von 188 Millionen, den auch Sie angesprochen haben? Und welche Funktion hat im Verhältnis dazu die Obergrenze oder, ich sage mal, diese Deckelung und was spricht vor dem Hintergrund dafür oder was rechtfertigt die Anhebung dieses Deckels, um ihn gewissermaßen zu einem atmenden Deckel zu machen? Vielleicht können Sie auch noch auf den speziellen Aspekt, den ich interessant fand von Frau Prof. Schönberger eingehen, dass diese Erfordernisse des Bundesverfassungsgerichts im Hinblick auf Veränderungen der Rahmenbedingungen eine Darlegungslast oder erhöhte Begründungslast an den Gesetzgeber erfordern, selbst wenn jetzt hier in der Begründung – – man kann immer darüber streiten, ob die ein oder andere gesetzgeberische Begründung hinlänglich ist – – aber letztendlich müssen ja für die Anforderung, ich sag mal, der verfassungsrechtlichen Anforderung kommt es ja auf die materielle Situation an. Also haben sich Rahmenbedingungen wirklich verändert? Was sind die präzisen Vorgaben des Verfassungsgerichts dazu? Vielleicht könnten Sie da noch einmal materiell darauf eingehen, inwieweit sich die Rahmenbedingungen geändert haben.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): So, die Fragen richteten sich an Herrn Prof. Brenner. Ich hätte jetzt gleich sofort die Antwort vorgeschlagen.

SV **Prof. Dr. Michael Brenner** (Friedrich-Schiller-Universität Jena): Ja, vielen Dank. Ich fange vielleicht mal mit dem letzten Aspekt an, dieser Darlegungslast, Herr Dr. Middelberg.

Ich meine, dass der Gesetzgeber nachvollziehbar dartun muss, warum er diese absolute Höchstgrenze anheben will und es ist in den Stellungnahmen der anderen Sachverständigen, glaube ich, hinreichend klar geworden, was der Grund für

diese Erhöhung ist – und im Übrigen, wie ich meine, auch im Gesetzentwurf. Frau Schönberger, ich glaube schon, dass die Ausführungen im Gesetzentwurf hinreichend dartun, warum der Gesetzgeber diese absolute Höchstgrenze anheben will. Was, glaube ich, nicht zutreffend ist, ist, wie Sie es ausformuliert haben, dass der Gesetzgeber sich externer Hilfe bedienen muss oder möglicherweise ein Sachverständigengremium einsetzen muss oder ähnliches; ich glaube, der Gesetzgeber ist, salopp gesprochen, Manns genug, eine entsprechende Begründung darzutun und Herr Grzeszick hat gerade auch noch einmal dargelegt, dass diese Begründung, die im Gesetzentwurf dargelegt wurde, eine hinreichende ist. Es ist auch von Herrn Kollegen Zeh ja deutlich gesagt worden, dass diese Guillotine der absoluten Obergrenze – das fand ich ganz eindrucksvoll dargelegt – einfach „runtergeht“ und damit im Grunde genommen die Anstrengungen der Parteien fast ermüden lässt, eigene Einnahmen zu erzielen, sei es durch Mitgliedsbeiträge, durch Mandatsbeiträge oder auch durch Spenden. Und wenn diese Bereitschaft der Parteien aufgrund dieser Guillotine erlahmt, sich weiter in der Gesellschaft zu verankern und zu betätigen, dann meine ich, tut man den Parteien und auch der Gesellschaft keinen Gefallen. Also, ich sehe in der Tat ebenfalls die Gefahr, dass bei einer Beibehaltung dieser absoluten Höchstgrenze die Aktivitäten der Parteien erlahmen könnten. Sie werden ja geradezu bestraft durch diese Höchstgrenze, obgleich sie, wie Sie auch zu Recht gesagt haben, in der Vergangenheit immer mehr private Mittel eingeworben haben als sie vom Staat bekommen haben.

Also deswegen, um Ihre zweite Frage zu beantworten, Herr Dr. Middelberg, würde ich ohne weiteres sagen, dass der Gesetzgeber seiner Darlegungslast hinreichend Rechnung getragen hat und dieser auch nachgekommen ist. Weitere Aspekte sind nach meiner Auffassung nicht erforderlich. Der Gesetzgeber ist hier Herr des Verfahrens, er hat hinreichend dargetan, warum die Erhöhung stattfinden soll und mehr kann man ihm als Darlegungslast auch nicht abverlangen.

Die erste Frage, die Sie angesprochen haben, betrifft noch einmal die Funktion der Obergrenze. Es sind ja diese zwei Leitplanken, wie ich es auch in meiner schriftlichen Stellungnahme formuliert habe, die maßgeblich sind: Die relative und die absolute Obergrenze. Wenn man die Rechtsprechung



des Verfassungsgerichts anschaut, ist es so ein bisschen eine Mischung. Die Staatsfreiheit soll einerseits gewahrt werden, die Parteien sollen nicht zu sehr am Tropf des Staates hängen. Sie sollen aber auch motiviert werden, hinreichende eigene Beiträge einzuwerben, um ihrer gesellschaftlichen Verankerung hinreichend Rechnung zu tragen und die auch unter Beweis zu stellen. Und wenn man das sieht und diese zwei Leitplanken interpretiert, dann meine ich, ist es ohne weiteres gerechtfertigt, diese Deckelung durch die absolute Obergrenze anzuheben, um die Bestrebungen der Parteien, sich weiterhin in der Bevölkerung zu betätigen und auf Eigeninitiative zu setzen, nicht zu konterkarieren oder, wie es zutreffend gesagt worden ist, mit der Guillotine abzutöten. Vielen Dank.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): So, wir kommen dann zur Fraktion der AfD. Herr Seitz, bitte.

Abg. **Thomas Seitz** (AfD): Herr Prof. Schachtschneider, an Sie richtet sich meine erste Frage. Ich beziehe mich zunächst auf das Diäten-Urteil von 1975. Da hat das Verfassungsgericht ausgeführt, dass der gesamte Willensbildungsprozess für den Bürger durchschaubar sein muss und das Ergebnis vor den Augen der Öffentlichkeit beschlossen werden muss und zwar, warum? Weil dies die einzige Form von Kontrolle ist, die es überhaupt gibt. Und da stellt sich jetzt für mich die Frage, wird diese verfassungsgerichtliche, verfassungsrechtliche Voraussetzung nicht durch das Verfahren hier konterkariert und kontaminiert? Wir haben die Situation, da werden Sachverständige oder da beginnen die Fraktionen am Mittwochnachmittag sich nach Sachverständigen umzuschauen, die am kommenden Montag hier vor dem Ausschuss reden sollen. Ein Zeitablauf, der es schlicht und ergreifend nicht möglich macht, sich seriös auf diese Anhörung vorzubereiten. Man bekommt rein zeitlich gesehen nicht ohne weiteres den Sachverständigen vielleicht, der der Prädestinierteste dafür wäre, einfach deswegen, weil sein Zeitplan das nicht hergibt. Wir haben hier auch nur von drei von sechs Sachverständigen, oder sieben Sachverständigen, schriftliche Stellungnahmen erhalten. Die kamen heute Morgen um 9:30 Uhr an. Die Frage: Ist hier das Verfahren nicht kontaminiert und verfassungsrechtlich schon aus diesem Grunde – unabhängig, ob man das in einem korrekten Verfahrensgang vielleicht auch mit der gewählten Begründung rechtfertigen

könnte – nicht schon aus diesem Grunde angreifbar? Es ist unstrittig, dass die formalen Voraussetzungen der Geschäftsordnung eingehalten sind.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): So, dann kommen wir direkt zur Antwort, bitte.

SV **Prof. Dr. Karl Albrecht Schachtschneider** (Berlin): Ja. Ich kann Ihnen nur zustimmen. Es geht um die Willensbildung des Volkes. Das ist die Aufgabe der Parteien, an der wirken sie mit, nach Artikel 21. Die politische Willensbildung des Volkes. Es muss aber auch einmal die Willensbildung des Volkes bleiben und bei einer Mitwirkung der Parteien bleiben. Also ein politisches System, in dem praktisch nur noch die Organe des Staates, ja, und die Parteien, die ja da den allergrößten Einfluss auf die Organe haben, in einer die Gewaltenteilung gefährdenden Art, eine Rolle spielen, die das Volk überhaupt gar nicht mehr mitmacht, ist jedenfalls nicht der Bürgerstaat, den das Grundgesetz will.

In jeder Weise muss der öffentliche Diskurs des ganzen Volkes angeregt werden. Ich meine, die Trägheit des Volkes ist mir auch klar, aber die ist ja auch gefördert in jeder Weise durch die Abgehobenheit des politischen Systems insgesamt. Das geht ja auch ganz anders. Unser Nachbarland ist die Eidgenossenschaft, die Schweiz. Also auch ohne große finanzielle Förderung sind da substantielle Verfassungsentscheidungen möglich und Gesetzgebung möglich, eben weil die direkte Demokratie haben. Also, ich habe es ja schon gesagt, ohne direkte Demokratie geht es gar nicht, weil über repräsentative Demokratie nichts drinsteht. Wenn das Verfahren so abläuft wie dieses, in aller Kürze, so knapp wie möglich, im Hintergrund die Fußballweltmeisterschaft, die natürlich unendlich viel mehr interessiert als die Parteifinanzierung oder so eine vergleichsweise mäßige, wenn auch vielleicht verfassungswidrige Erhöhung, ja, dann kann man sagen, dieser öffentliche Diskurs findet so eklatant – – also vermieden geradezu, dass das jedenfalls keine Willensbildung des Volkes mehr ist und sofern auf sehr grundsätzliche verfassungsrechtliche Bedenken in einem Bürgerstaat, der wir eigentlich sein wollen und kein Parteienstaat, eben nicht mehr tragfähig ist. Und deswegen meine ich auch, dass es grundsätzlich diskutiert werden muss und da gibt es auch noch viele andere Aspekte. Ich weiß nicht, ob ich noch einmal zu Worte kommen kann, aber ich darf kurz mal sagen: Man könnte ja auch



einmal überlegen, ob man die Spenden aus der Plutokratie, aus der Industrie, auch von den Reichen nicht einmal drastisch beschränkt. Nicht nur die Öffentlichkeit der Spenden ist ja geregelt, aber – – sondern einfach die Höhe der Spenden. Das führt ja zu einer ganz erheblichen Ungleichheit der Parteien. Die Chancengleichheit ist da meines Erachtens in keiner Weise verwirklicht.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Gut.

Abg. **Thomas Seitz** (AfD): Vielen Dank.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Dann kämen wir jetzt zu Herrn Özdemir.

Abg. **Thomas Seitz** (AfD): Eine oder zwei Fragen?

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Ja, die stellen Sie zusammen, das habe ich ja gesagt. Sie haben Ihre Frage gestellt und die Antwort ist da. Die Fragen werden sofort und gebündelt gestellt und danach gibt es eine zweite Runde. Ich dachte, das hatte ich klar kommuniziert. So ist das in jeder Anhörung. Deswegen kommt jetzt Herr Özdemir dran.

BE Abg. **Mahmut Özdemir** (SPD): Ich möchte meine Fragen an Herrn Prof. Zeh richten und habe einen Fragenkomplex, der vier kurze Fragen umfasst.

Sie haben gerade sehr eindrucksvoll den Sinn und Zweck des Artikels 21 Grundgesetz geschildert. Was wäre eigentlich ohne eine Parteienfinanzierung? Ist meine erste Frage und wieso sollten wir unbedingt an diesem System der – –

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Ich – Zwei Fragen.

BE Abg. **Mahmut Özdemir** (SPD): Also, jaja.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Jaja vielleicht.

BE Abg. **Mahmut Özdemir** (SPD): Es ist eine.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Habe ich auch was auf dem Ohr gehabt, okay.

BE Abg. **Mahmut Özdemir** (SPD): Die zweite Frage ist eine Teilfrage, ich will da auch nicht kleinlich sein.

Wieso sollten wir an der 50/50-Finanzierung festhalten und hat diese relative und absolute Obergrenze nicht eine überschießende Innentendenz?

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Und flott. So, dann richtet sich die Frage an Herrn Prof. Dr. Zeh.

SV **Prof. Dr. Wolfgang Zeh** (Direktor des Deutschen Bundestages a. D.): Ja, vielen Dank, Herr Abgeordneter Özdemir. Ich muss praktisch verweisen, auf was ich bereits gesagt habe. Ich halte das Modell Fifty-Fifty im Prinzip, welches ja in der Wirklichkeit sogar zugunsten der Eigenfinanzierung der Parteien ausschlägt, für ein relativ gutes – jedenfalls im Vergleich zu allen anderen denkbaren Möglichkeiten – vorzugswürdiges Modell.

Zur Frage, was wäre ohne dieses Modell: Entweder eine sehr stark auf private Zuschüsse abgestellte Finanzierung, vielleicht mit der Vorstellung, es sollte am besten überhaupt kein Steuergeld für die Parteien geben. Das ist glaube ich, nicht realistisch, nicht sinnvoll und nicht verfassungsrechtlich akzeptabel. Die Wirklichkeit wäre so, dass auf die eine oder andere Art, wenn wir keine Regelung hätten, dennoch Parteienfinanzierung stattfindet. Das hatten wir ja parallel auch in der Diätenfrage. Immer dann, wenn man dort nicht tätig wird, hat man keine demokratischen Verhältnisse. Wenn Sie sich die Bismarck-Verfassung von 1871 mit dem Diätenverbot anschauen, dann sehen Sie ganz klar, was der Zweck der Übung war: Die Abgeordneten durften keine Besoldung bekommen, damit nur diejenigen nach Berlin kommen können und teilnehmen können im Reichstag, die selbst Geld mitbringen. Ganz einfach. Das richtet sich gegen einen Teil des politischen Spektrums, insbesondere gegen jenen Teil, der damals sich historisch und von den ökonomischen Veränderungen her entwickelt hat: Die Sozialdemokratie. Sie hat bis 1906 gebraucht, bis es eine Mehrheit gab, um das Diätenverbot zu beseitigen.

Das ist ganz ähnlich bei der Parteienfinanzierung. Man kann natürlich immer sagen, wieso muss da der Staat Geld geben, das erhöht die Gefahr der Staatsabhängigkeit. Aber wenn man sich dort fernhält als Staat, dann hat man eben Wildwuchs und das, glaube ich, will niemand. Deshalb denke ich, es gibt keine wirklich sinnvolle Alternative zu dem Modell, das wir haben. Natürlich kann man sagen, wir steigen nur insofern ein, als wir die Spenden von – wie sagten Sie? – „Plutokraten“ limitieren und sagen: Es darf jeder nur als natürliche Person bis zum Betrag von X – wir haben ja eine ähnliche Regelung im Parteiengesetz – spenden und Firmen, Verbände und Organisationen sind ausgeschlossen. Das Beispiel der USA zeigt, wie leicht man das umgehen kann. Das ist überhaupt gar kein Problem,



wenn man eine solche Regelung hat, auf andere Weise die Finanzierung zu erzeugen. In der Weimarer Zeit gab es die sogenannten Privatbeamten, das waren von der Industrie finanzierte Mitarbeiter, die für die entsprechenden Funktionen eben dann zur Verfügung standen. Es gibt da Möglichkeiten und ich halte es für richtiger und für überzeugender, auch für transparenter, wenn man eine Regelung wie die hier vorhandene trifft.

Das ist jetzt alles mehr zum Grundsatz, weil Sie grundsätzlich gefragt hatten. Zur Frage, ob die zusätzlichen 25 Millionen viel oder wenig sind, habe ich gesagt, ich halte sie für bescheiden und ich halte sie für notwendig. Aber der Hintergrund, nach dem Sie gefragt haben, der scheint mir ganz eindeutig zu sein. Da sehe ich keine Möglichkeit und keine sinnvolle Perspektive, etwas zu ändern. Im Übrigen ist ja jede Fraktion befugt, jede Art von ausführlicherem Parteiengesetzentwurf einzubringen und in eine Diskussion zu bringen. An der Stelle hängt ja wahrscheinlich auch die aktuelle Kritik wegen zu schnell und Hauruck-Verfahren und dergleichen. In Wirklichkeit ist in diesem Gesetzentwurf keine schwierige Substanz enthalten, über die man Wochen und Monate diskutieren muss. Sondern das muss man nur dann, wenn man ein anderes Gesetz will. Wenn man also zum Beispiel möchte, dass alle möglichen Gesichtspunkte, die Sie erwähnt haben und die von anderer Seite erwähnt worden sind, die in der öffentlichen Diskussion laufen, alle mitgeregelt haben will, okay, dann muss man aber ein anderes Gesetz vorlegen. Und dann kann man nicht sagen: „Das Gesetz ist verfassungswidrig, weil es meine weiteren Wünsche zum Parteienrecht nicht auch umfasst.“. Dankeschön.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): So, dann kommen wir jetzt zur Fraktion der FDP und zu – also jetzt doch – Herrn Dr. Solms.

Abg. **Dr. Hermann Otto Solms** (FDP): Ja, vielen Dank, dass ich die Gelegenheit habe, Fragen zu stellen. Ich richte sie an Frau Dr. Merten. Zwei Fragen. Die erste noch einmal im Zusammenhang mit dem Verfassungsgerichtsurteil von 1992. Da wurde ja die relative und die absolute Obergrenze eingeführt und das Verfassungsgericht hat damals gesagt, dass als Maßstab für die Verteilung der staatlichen Mittel gelten muss, die Wahlerfolge und die Erfolge bei Spenden und Beiträgen in der förderungsbe-

grenzten Höhe bei pro Person 3.300 Euro ist bezuschussungsfähig. Das heißt doch, dass wenn die Ergebnisse in diesen drei Bereichen zunehmen, man einen höheren Anteil staatlicher Finanzierung beanspruchen kann, also diese Partei, und wenn die abnehmen wie bei den beiden Koalitionsfraktionen – Parteien – bei der letzten Bundestagswahl, dass entsprechend die staatliche Finanzierung sinken muss. Ein zwingendes Ergebnis, und das kann doch nicht konterkariert werden dadurch, dass man dann einfach die absolute Obergrenze anhebt, um sich dieser Konsequenz zu entziehen.

Zweite Frage: Wir haben ja die absolute Obergrenze 2011, das heißt, der Deutsche Bundestag hat 2011 noch einmal festgelegt und indiziert mit einer Kostenstatistik, die die parteitypischen Kosten beinhaltet und die jedes Jahr vom Statistischen Bundesamt festgelegt werden. Damals waren wir der Meinung – weil ich ja an dieser Diskussion teilgenommen habe, weiß ich das noch so gut – dass damit die Sache geregelt ist und wir das nicht jede Legislaturperiode wieder aufmachen müssen. Denn die absolute Obergrenze wächst genau mit den Kosten, mit denen sich die Parteien zu befassen haben. Nun kommt der Antrag – die Begründung des Antrags jetzt, in dem man zwei Elemente anführt, nämlich die Digitalisierung der Kommunikationswege und Medien ganz allgemein und die neuen innerparteilichen Partizipationsinstrumente wie Mitgliederbefragung und ähnliches. Zum zweiten: Mitgliederbefragung und innerparteiliche Kommunikationsinstrumente sind jedenfalls vom Parteiengesetz nicht gedeckt. Es gibt keine Norm dafür und diese Begründung scheint mir deswegen auch nicht stichhaltig zu sein. Wir hatten solche Instrumente auch vorher. Die hat dann jede Partei auch selbst bezahlt. Wir hatten mehrere Mitgliederbefragungen, die haben wir als Partei natürlich selbst bezahlt, ohne zu klagen. Das kann eigentlich kein Argument sein.

Und das Zweite sind die Kommunikationswege. Wäre da nicht der richtige Weg, dass dann das Statistische Bundesamt bewegen würde, hier die Statistik zu ändern, auf deren Basis die absolute Obergrenze angehoben wird, statt dass man einfach freimütig mit einem willkürlichen Betrag die absolute Obergrenze anhebt, wofür es ja keine Berechtigungsgrundlage gibt? Das ist nur reine Willkür. Vielen Dank.



Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Frau Dr. Merten, bitte.

SVe **Dr. Heike Merten** (Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf): Ja, vielen Dank für die Nachfragen. Ich beginne mit der ersten Nachfrage. Da ging es darum, dass die einzelnen Beträge angehoben worden sind, nämlich dass man, wenn man mehr Wahlerfolg hat, auch mehr Anspruch auf die staatliche Parteienfinanzierung hätte. Das hat man gemacht, indem man diese Beträge angepasst hat. Die logische Folge wäre daraus, dass man dann auch tatsächlich mehr Geld bekommt, hätten wir nicht die absolute Obergrenze, die das an dieser Stelle wieder deckelt und damit diese Beträge deutlich heruntersetzt. Das heißt, wir haben ein Missverhältnis in diesem System, das entstanden ist dadurch, dass wir die Einzelbeträge, die man pro Wählerstimme bekommt, anheben, aber trotzdem den Deckel oben drauf haben. Das liegt einfach daran, dass der Deckel an die Preissteigerungen angelehnt worden ist und dadurch nur langsam ansteigt, aber mit diesem stärkeren Anstieg durch die einzelnen Wählerstimmenanteile einfach nicht mithalten kann. Der Gesetzgeber hätte im Prinzip, als er 2015 diese Beträge angehoben hat, für die einzelne Wählerstimme, die man zahlt, auch daran denken müssen, bei der absoluten Obergrenze von der Indexierung einmal wegzugehen und zu sagen: „Wir müssen die Beträge hier auch anheben.“ Das hat er aber so in der Art und Weise nicht getan. Dadurch haben wir jetzt dieses krasse Missverhältnis.

So, jetzt stellt sich natürlich die Frage: Ist in der Kostenstatistik, also im Preisindex, inbegriffen diese neuen Formen der Beteiligungen, also Digitalisierung und ähnliche Dinge? Rechnet das Statistische Bundesamt diese Teile mit ein? Wenn man sich das nochmal so anschaut, ist das im Preisindex so nicht direkt zu erkennen. Es sind ja tarifliche Monatsverdienste mit eingerechnet, die entsprechend steigen, aber nicht, dass man dadurch einen gewissen Mehraufwand hat. Also im Preisindex ist das nicht mit abgedeckt. Vermutlicherweise müsste man aber nochmal genauer untersuchen, indem man das Statistische Bundesamt dazu vielleicht nochmal befragt oder eben auch anregt, dass man das auch mit reinrechnet. Damit kriegt man aber den Unterschied nicht mehr eingeholt im Endeffekt. So, jetzt stellt sich aber die Frage: Sind dadurch die einschneidenden Veränderungen jetzt auch zu rechtfertigen? Also, wir haben ja darüber

gesprochen, man bekommt jetzt das Geld nicht mehr, auf das man eigentlich den Anspruch hätte nach dem Parteiengesetz, haben wir dadurch auch einschneidende Veränderungen, die gegeben sind und damit komme ich zu Ihrem zweiten Punkt, nämlich dass Sie gesagt haben, dass wir die Digitalisierung, neue Partizipationsformen als Begründung haben, diese neuen Partizipationsformen sich im Parteiengesetz an sich aber so nicht wiederfinden. Also, wir haben jetzt im Prinzip durch diesen Gesetzesentwurf die Situation herumgedreht. Man sagt, man benötigt das Geld für Formen, die man jedenfalls nach dem Parteiengesetz so gar nicht durchführen kann als Partei. Es wird natürlich gemacht teilweise und dann eben aus der Eigenfinanzierung erreicht. Also, ich frage nochmal: Haben wir einschneidende Veränderungen, die eine Anhebung außerhalb des Preisindex rechtfertigen würden? Die die Anhebung der absoluten Obergrenze rechtfertigen würden, und dazu kann man eigentlich, so wie Frau Schönberger es ja auch gesagt hat, sagen: „Naja, so klar dargelegt ist es in der Begründung des Gesetzesentwurfes jedenfalls nicht.“ Es gibt keine Berechnungen dazu, keine genaueren Zahlen, dass es die Parteien wirklich aus diesem Grunde in finanzielle Nöte, sage ich jetzt mal, bringt. Die Funktionsfähigkeit der Parteien ist nicht eingeschränkt – das ist nur ein Kriterium, was das Verfassungsgericht in seinem Urteil genannt hat – und die Art und Weise des Verfahrens, die ja auch im Urteil zu finden ist, bei einer Anhebung der Obergrenze außerhalb der Indexierung, die ist ja auch nicht eingehalten worden, die findet sich aber auch gerade nicht im Gesetzentwurf. Das ist ja das Überraschende. Im Gesetzentwurf ist zitiert worden, welche Bedingungen das Bundesverfassungsgericht gesetzt hat zur Anhebung, aber nur in Bezug auf die Indexierung, eben nicht auf die Anhebung außerhalb dieser Indexierung bei Änderung einschneidender Maßnahmen, nämlich das, was ich eben auch schon angesprochen hatte, dass man in diesem Falle auf jeden Fall Sachverstand einholen sollte über eine Kommission oder auf andere Art und Weise, weil es eben eine deutliche Veränderung mit sich bringt.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): So, dann kommen wir jetzt zu Herrn Dr. Straetmanns.

Abg. **Dr. Friedrich Straetmanns** (DIE LINKE): Ja, vielen Dank, Frau Vorsitzende. Die Linke gehört, das ist ja klar, zu der Kritikerin des Verfahrens und



des Inhalts des Gesetzesvorhabens und die Frage an Dr. Koß ist deshalb: Sie haben in Ihren einleitenden Worten auf die AfD Bezug genommen und den von der AfD geführten Wahlkampf in den sozialen Medien und daran schließt sich für mich die erste Frage an. Wenn dieser Wahlkampf so erfolgreich war, braucht man dann überhaupt für die Arbeit in den sozialen Medien mehr Geld oder reicht vielleicht sogar eine Umwidmung von Ressourcen aus dem Printmedienbereich aus, um das aufzufangen bzw. brauchen wir dann nicht in diesem Bereich der sozialen Medien auch insgesamt mehr Transparenz wegen der Gefahr der Manipulationen in diesem Bereich? Social Bots und ähnliches wurde schon angesprochen. Das war die erste Frage.

Die zweite Frage: Die Fraktionen des Bundestages erhalten ja insgesamt Mittel zur Unterstützung ihrer Öffentlichkeitsarbeit, die allein die parlamentarische Tätigkeit zum Gegenstand haben darf und keinesfalls als Parteienwerbung genutzt werden darf. Da gibt es deshalb strengere Regelungen, bis zu welchem Zeitpunkt vor den Bundestagswahlen die Fraktionen überhaupt noch Mittel für Öffentlichkeitsarbeit verwenden dürfen. Das hat ja einen Hintergrund, einen historischen, die FDP hat ja in dem Bereich schon einmal überzogen. Nun ist im Bereich der Social Media mit Absicht häufig ununterscheidbar, ob sich ein Promi in einem YouTube-Video als Partei- oder Fraktionsvorsitzender an die Wählerinnen und Wähler wendet. Wenn die Parteien also mehr Geld für ihre Social Media-Auftritte erhalten, müsste dann nicht auch bei den Fraktionen auf eine Regelung geachtet werden, sei es im gesetzlichen Bereich oder untergesetzlichen Bereich, wie dort genau agiert werden darf?

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): So, das waren die beiden Fragen, bitteschön.

SV **Dr. Michael Koß** (Ludwig-Maximilians-Universität München): Ja, vielen Dank für die Fragen. Zu den Kosten der Digitalisierung: Ich denke – ich will mal anders anfangen. Ich würde Herrn Zeh tatsächlich zustimmen, das Gesetz sei gar nicht substanzhaft genug, um es so ausführlich zu diskutieren. Es stimmt, weil es gibt auch einfach keine Substanz. Ich sehe das eher als Problem an. Es ist einfach mal unklar. Eigentlich kann ich diese Frage Ihnen seriös nicht beantworten und darüber müsste man sich unterhalten und dazu müsste man ein Verfahren dieser Reform organisieren, das den Verfahrensansprüchen des Bundestages und des Politikfeldes

Parteienfinanzierung – und das möchte ich eingangs vielleicht nochmal wiederholen – genügt. Das gesagt, habe ich den Eindruck aufgrund einer etwas kurzfristigen Übersicht über die Literatur, die es dazu gibt, dass die Einsparungen die Kosten überwiegen – nach meinem Dafürhalten mit allen Vorbehalten – einfach, weil Sie im Internet und sozialen Medien im Allgemeinen wahrscheinlich eher ein Thema als Geld brauchen, um Publizität zu erzeugen.

Sie haben dann auch gefragt nach der Regulierung des Ganzen. Und da glaube ich, dass das tatsächlich nicht genuin mit dem Feld der Parteienfinanzierung in Einklang zu bringen ist, einfach deshalb weil wir da einfach – Stichwort Fake News, Social Bots – was Sie angesprochen haben, weil wir da einfach im politischen Diskurs sind. Das einzuhegen ist sicherlich eine Aufgabe des Gesetzgebers. Das auch noch mit dem Parteiengesetz zu tun, halte ich für nicht zielführend, sagen wir so. Die Fraktionsmittel als Ihre zweite Frage: Ich glaube, dass das Phänomen der Digitalisierung jetzt nochmal einen weiteren Schritt dazu beiträgt, diese formaljuristische Trennung zwischen Fraktions- und Parteienfinanzierung noch ein Stück weiter ad absurdum zu führen. Es soll ja Pläne einer Fraktion im Bundestag zu einem sogenannten „Newsroom“ geben. Ich denke, dann wird das Ganze einer Art weiteren juristischen Prüfung unterzogen, die dann wahrscheinlich wieder ausgeht wie das Hornberger Schießen. Da kann ich einfach nur sozusagen dazu appellieren, politische Probleme auch stärker politisch anzugehen und sich da möglicherweise von Fiktionen zu befreien, die einem dann immer wieder auf die Füße fallen. Das ist ja so das Kernargument meines Beitrages, ja. Ich habe kein Problem mit dieser Erhöhung aber mit der Tatsache, dass sie singular dasteht und prozedural durchgedrückt wird, glaube ich, hat man es hier mit einem Trick 17 mit Selbstüberlistung zu tun, der insbesondere den Urhebern dieses Verfahrens auf die Füße fallen wird. Das ist mein Punkt.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Dann kommen wir für diese Runde abschließend zu Frau Haßelmann.

BE Abg. **Britta Haßelmann** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Ja, vielen Dank, Frau Vorsitzende, vielen Dank auch an die Sachverständigen. Kurze Vorbemerkung: Aus meiner Sicht ist die staatliche Teilfi-



nanzierung eine der Errungenschaften und elementarer Bestandteil unserer Demokratie. Ich sage das auch deshalb ganz bewusst, weil wir als Fraktion und Partei diesen Grundsatz so sehr verteidigen, auch gegen parteien- und demokratieverächtliche Debatten und Einstellungen, die im Kontext der Parteiengesetzänderungen sehr oft ihren Niederschlag in der Öffentlichkeit finden. Wir haben darüber ja auch hier gerade schon gehört.

Zweiter Punkt: Ich hätte mir gewünscht, dass das Thema Parteiengesetz dann auch in Gänze betrachtet worden wäre. Das ist auf die Kürze der Zeit und im Vorschlag der Koalitionsfraktion nicht vorgesehen. Mehr Transparenz, klare Regeln beim Sponsoring, die Frage der Obergrenzen, was Veröffentlichungspflichten angeht, den Goldhandel für die AfD haben wir schon verboten bei der letzten Parteiengesetzänderung, aber auch über dubiose Vereinsfinanzierungsfragen hätten wir zu diskutieren. All das ist nicht Gegenstand des Gesetzentwurfes.

Nun meine beiden Fragen zum Gesetzentwurf 19/2509 an die Sachverständige Prof. Dr. Schönberger.

Erste Frage: Sind im Sinne der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtes aus Ihrer Sicht eigentlich hinreichende Fakten – und das müssten ja wesentliche Änderungen der tatsächlichen Verhältnisse, darauf haben mehrere der Sachverständigen gerade rekurriert – valide vorgetragen, die verfassungsrechtlich eine Durchbrechung des alten Deckels rechtfertigen? Das ist meine erste Frage.

Meine zweite Frage: Sowohl in der Einbringungsdebatte des Deutschen Bundestages als auch hier zum Teil von Sachverständigen wird immer wieder so argumentiert, 2015 ist ja die letzte Änderung erfolgt, da sind die Zuwendungssätze um rund 20 Prozent erhöht worden. Damals war eine der Begründungen – weil, öffentlich ist ja eine Erhöhung nie besonders vertretbar oder kommt nicht ohne Widerspruch rüber. Damals war eine der Begründungen: „Ja, aber wir haben doch die absolute Obergrenze.“ Jetzt ist das knapp drei Jahre her und man geht jetzt sozusagen hin und erhöht um 25 Millionen. Und von daher tut man jetzt so, als müsse man zwangsläufig erhöhen und deshalb nochmal meine Frage: Das Bundesverfassungsgericht hat doch die relative Obergrenze und die absolute Obergrenze unabhängig voneinander begrün-

det und nicht in einen Kausalzusammenhang gesetzt, wie das jetzt die Begründung und auch die Aussprache im Parlament durch die Koalitionsfraktion deutlich gemacht hat.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Bitteschön.

SVe **Prof. Dr. Sophie Schönberger** (Universität Konstanz): Ja, vielen Dank. Ich fange mit der zweiten Frage an, weil das etwas aufgreift, was mich hier in der Debatte tatsächlich etwas irritiert hat. Die absolute Obergrenze tut im Moment genau das, was sie soll. Sie kappt nämlich den Betrag und zwar auch dann, wenn die Einzelzuwendungshöhen eben schrittweise angehoben werden. Sie macht genau das, was das Bundesverfassungsgericht verordnet hat. Sie sagt, ab irgendeinem Betrag ist Schluss, selbst, wenn Ihr an den einzelnen Zuwendungszahlen vielleicht noch flexibel etwas machen könnt. Insofern habe ich auch das Plädoyer von Herrn Brenner eher als ein Plädoyer gegen die absolute Obergrenze verstanden. Aber die ist eben vom Bundesverfassungsgericht meiner Meinung nach auch aus sehr guten Gründen genau dafür entwickelt worden, um genau diese schrittweise, schleichende Anhebung – erst erhöhe ich mal die Sätze, dann erhöht sich natürlich die rechnerische Gesamtsumme, und dann sage ich: „Oh, jetzt muss ich aber noch die absolute Obergrenze erhöhen“ – zu verhindern. Um genau diesen Mechanismus zu verhindern, hat das Bundesverfassungsgericht diese absolute Obergrenze entwickelt. Sie tut genau das, was sie soll –

SV **Prof. Dr. Wolfgang Zeh** (Direktor des Deutschen Bundestages a. D.): In dieser Höhe?

SVe **Prof. Dr. Sophie Schönberger** (Universität Konstanz): Auch in dieser Höhe, ja.

SV **Prof. Dr. Wolfgang Zeh** (Direktor des Deutschen Bundestages a. D.): Und die soll für alle Zeiten so bleiben?

SVe **Prof. Dr. Sophie Schönberger** (Universität Konstanz): Sie ist ja angepasst worden. Sie ist nicht auf dem Stand von 1992, sie ist dieses Jahr um 2,2 Prozent erhöht worden. Also, es ist nicht so, dass wir einen eingefrorenen Betrag auf dem Stand von 1992 haben, sondern sie wird angepasst an die normalen Preissteigerungen und tut genau das, was sie tun soll.

Die Frage, und das führt mich dann zu Ihrer ersten



Frage zurück: Wie ist das mit besonderen Umständen? Da hat das Bundesverfassungsgericht sich sehr klar geäußert. Einschneidende Veränderungen der bestehenden Verhältnisse müssen vorliegen und es darf auch im Endeffekt das Mindestmaß gegeben werden, das zur Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit unerlässlich ist. Das heißt nicht, dass man die absolute Obergrenze nicht erhöhen könnte. Und ich bin hier die Letzte, die gegen die staatliche Parteienfinanzierung argumentieren will. Die ist in der Tat auch meiner Ansicht nach eine große Erregungenschaft, aber es sind hier eben hohe prozedurale Hürden vom Bundesverfassungsgericht gesetzt worden, gerade eben vor diesem Hintergrund des Dilemmas, dass diejenigen, die von den Zahlungen profitieren auch hierüber entscheiden – denn das Geld landet erstmal bei den Parteien, auch wenn es nicht in den Privattaschen von einzelnen Parteimitgliedern landet, das hat niemand behauptet – aber es gibt eben eine institutionelle Verquickung zwischen den Profiteuren der staatlichen Parteienfinanzierung und den Entscheidungsträgern. Und um genau dieses Dilemma zu lösen, gibt es diese absolute Obergrenze. Wir haben in der Demokratie keine andere Lösung, wir können das nicht einfach alles den Experten geben. Am Ende müssen die Parlamentarier darüber entscheiden. Aber damit da kein Ungleichgewicht entsteht, damit dieses Dilemma irgendwie verfassungsrechtlich eingefangen wird, gibt es diese absolute Obergrenze und gibt es eben dann prozedurale Pflichten, um besonders gut und besonders intensiv zu begründen, warum diese besonderen Verhältnisse sich geändert haben und ich bin inhaltlich noch nicht davon überzeugt, dass das tatsächlich vorliegt, kann es aber tatsächlich – und Herr Koß hat das ja auch ganz gut gesagt – auf der Grundlage dieses Gesetzesentwurfs letztlich auch nicht beurteilen. Es gibt überhaupt keine Zahlen, es gibt überhaupt keine Beispielrechnung, es gibt nur dieses „Oh, es werden ja 25 Millionen Euro weggekürzt. Die legen wir jetzt einfach mal drauf.“ Es gibt also überhaupt keine Verbindung zwischen der Behauptung der veränderten Verhältnisse und der konkreten Erhöhung der Summe und das wird den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts jedenfalls nicht gerecht.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Gut, dann haben wir auch noch ausreichend Zeit für eine weitere Fragerunde. Ich blicke nach rechts zur Fraktion der CDU. Ansgar Heveling, bitte.

BE Abg. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Vielen Dank. Ich hätte zwei Fragen an Herrn Prof. Brenner. Zunächst die erste Frage: Frau Dr. Merten hat ja in ihren beiden Statements bzw. im Statement in der Beantwortung der Frage sinngemäß darauf rekurriert, es seien eben wesentliche Punkte, die als Begründung für die Anhebung der absoluten Obergrenze jetzt dienen sollen im Parteiengesetz nicht ausreichend geregelt, um es salopp zu sagen, es müsste jetzt eigentlich erst die Leistung erbracht werden im Parteiengesetz und dann das Geld entsprechend nachfließen. Da möchte ich doch nochmal nachhören zu Ihrer Position, denn es geht ja gerade darum, dass das für uns die elementare Begründung ist, die wir im Gesetzentwurf wiederfinden, dass sich eben die Verhältnisse geändert haben und ob da eben nicht eigentlich die Aussagen des Artikel 21 des Grundgesetzes schon ausreichend sind, die ja davon sprechen, dass die innere Ordnung der Parteien demokratisch sein muss. Aber wie das dann eben letztlich im Präzisen ausgeführt ist, ist das wahrscheinlicher so, dass es da auch eine Bandbreite gibt. Also, da würde ich Sie bitten, nochmal drauf einzugehen, um zu klären, ob das, was eben jetzt hier in der Begründung des Gesetzentwurfes steht, ausreichend ist, um das tatsächlich zu tun.

Die zweite Frage geht ein bisschen auf das ein, was Herr Prof. Zeh gesagt hat, als er von der Guillotine sprach, die die Parteien lähmt, eigene Aktivitäten zu entwickeln. Jetzt setzen wir mit einer Begründung die absolute Obergrenze ein Stück weit hinauf. Damit machen wir die Guillotine sicherlich stumpfer, aber die Frage ist, ob wir die Klinge damit endgültig wegnehmen und darauf zielt meine Frage. Sicherlich reicht das, was wir jetzt regeln, vollkommen aus, um in der Situation auch wohlbe-gründet die entsprechende Anhebung vorzusehen, aber ist die Frage nicht, müssten wir eigentlich nicht mehr tun oder eben eine abstrakte Matrix finden, um für zukünftige Entwicklungen entsprechend auf abstrakter Ebene Regeln gefunden zu haben?

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): So, dann kommen wir direkt zur Beantwortung der beiden Fragen.

SV **Prof. Dr. Michael Brenner** (Friedrich-Schiller-Universität Jena): Ja, vielen Dank, Frau Vorsitzende. Herr Heveling, ich bin Ihnen vor allem für die erste Frage dankbar. Es ist ja hier immer so im



Raum mittelbar geäußert worden, dass wir erstmal das Parteiengesetz ändern müssten, um irgendwelche partizipativen Formen gewissermaßen zu legitimieren oder vor dem Auge des Grundgesetzes als verfassungsmäßig auszugestalten. Das ist natürlich nicht so. Es sind ja bekanntlich die Parteien als Vereine organisiert und solange die Vereine den Vorgaben des Vereinsgesetzes und vor allem den Vorgaben des Parteiengesetzes und insbesondere den Vorgaben des Artikels 21 des Grundgesetzes Rechnung tragen, kann doch der Gesetzgeber nicht vorschreiben, wie ich parteiintern die Meinung bilde. Solange also die Willensbildung von unten nach oben in den Parteien stattfindet, keine Führerpartei entsteht, solange demokratische Grundsätze in den Parteien verwirklicht werden und gelebt werden, die auch im Parteiengesetz ausformuliert sind, solange ist doch alles verfassungsrechtlich in Ordnung. Wir brauchen doch jetzt nicht im Parteiengesetz niederzulegen, wie sich die Meinungsbildung in den Parteien zu vollziehen hat. Das ist doch von der Gestaltungsfreiheit, von der Vereinsfreiheit der Parteien mit umfasst. Wir wollen – auch wenn das typisch deutsch ist – doch bitte nicht auch noch regeln, wie die Parteien die Meinungsbildung von unten nach oben und in welchen Formen zum Tragen bringen sollen. Das würde, meine ich, viel zu weit gehen und wäre, glaube ich, auch mit dieser Vorgabe des Artikels 21 des Grundgesetzes gar nicht vereinbar. Der sagt ja, dass die Parteien an der politischen Willensbildung des Volkes mitwirken. Aber wie sie das machen, in welchen Formen sie das machen, ob in partizipativen Formen Mitglieder befragen oder wie auch immer, das muss doch bitteschön den Parteien überlassen bleiben und kann nicht durch das Parteiengesetz auch noch ausbetoniert werden. Ich glaube, da würden wir den Parteien keinen Gefallen tun, wenn wir ihnen ein solches Korsett anlegen würden, dass also auch im Gesetz noch drinsteht, wie sich diese Meinungsbildung und in welchen Formen vollziehen soll. Das war Ihre erste Frage, Herr Heveling. Also, klare Antwort: eine Novellierung ist nicht erforderlich, um möglicherweise diese Anhebung der absoluten Obergrenze zu verwirklichen. Die Begründung hierfür ist deswegen ausreichend, es muss also nicht erstmal im Parteiengesetz gewissermaßen der Boden bereitet werden, damit diese Begründung hier tragfähig wird.

Die zweite Frage, die Sie angesprochen haben, betraf dann die Perspektiven für die Zukunft. Ich

meine, dass wir uns alle klar darüber sein sollten, dass die Parteien in der Bundesrepublik Deutschland eine ganz wesentliche Funktion haben. Und ich habe manchmal den Eindruck, diese Funktion wird hier ein bisschen kleingeredet. Wir reden hier über eine Summe, die absolut überschaubar ist. Und diese Summe wird ja nicht, wie es zu Recht gesagt wurde, in die Taschen von irgendwelchen Funktionsträgern gegeben, sondern dient dazu, dem Verfassungsauftrag des Artikels 21 des Grundgesetzes Rechnung zu tragen. Und deswegen ist das jetzt letztlich eine singuläre Frage, ob diese absolute Obergrenze erhöht wird. Eine andere Frage wäre, ob man bei einer grundsätzlichen Novellierung des Parteiengesetzes möglicherweise in Zukunft mal überlegt, wie für die nächsten zwanzig, dreißig Jahre die Parteienfinanzierung in Deutschland ausgestaltet sein sollte. Aber da wird auch immer zu berücksichtigen sein dieses Urteil des Bundesverfassungsgerichts und ich würde mich da, glaube ich, allen Sachverständigen hier dahingehend anschließen, dass die Ausgestaltung der Parteienfinanzierung, so wie wir sie in Deutschland im Moment haben, eine gelungene ist. Wir wollen doch bitteschön nicht das Parteigeschehen hier in der Bundesrepublik Deutschland in die Hände von irgendwelchen solventen Industriellen geben, wie das in anderen Ländern – Herr Zeh, Sie haben das angesprochen – der Fall ist. Bitteschön nicht, das will doch keiner. Und wenn wir das nicht wollen und wenn wir die Parteien so, wie sie jetzt im Moment ausgestaltet sind und ihre Verantwortung gegenüber dem und ihre Verortung im Volk haben, wenn wir die weiterhin so haben wollen, dann meine ich, muss uns das auch etwas wert sein. Und diese 25 Millionen, über die wir hier reden, meine ich, sind doch die Sache wert. Wir investieren das Geld doch in die Parteien, in deren verfassungsrechtliche Pflicht und Aufgabe, an der politischen Willensbildung des Volkes mitzuwirken.

Mir kommt diese Kritik, die hier geäußert wird, manchmal ein bisschen kleinkariert vor, weil wir das Geld doch nicht mit offenen Händen zum Fenster rauswerfen, sondern dafür Sorge tragen wollen, dass die Parteien auch weiterhin an der Erhaltung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung teilhaben wollen und dafür eintreten wollen – und dass das nicht für null Euro zu haben ist, das muss doch jedem hier klar sein.

Deswegen auch hier die klare Antwort: Ich halte



diese Anhebung für absolut verfassungsgemäß und für hinreichend begründet. Wenn der Bundestag irgendwann einmal ein größeres Fass aufmachen will und das Parteiengesetz, die Parteienfinanzierung, neu durchdenken will, auf neue Beine stellen will, dann kann er das natürlich jederzeit tun, aber diese singuläre Erhöhung würde, glaube ich, nicht den Raum bieten, um jetzt dieses große Fass tatsächlich aufzumachen. Vielen Dank.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Ja, vielen Dank. Wir kommen dann zur Fraktion der AfD. Herr Seitz.

Abg. **Thomas Seitz** (AfD): Vielen Dank. Herr Prof. Schachtschneider, zwei Fragen an Sie von meiner Seite. Die erste Frage bezieht sich auf die tatsächlichen Voraussetzungen für eine Änderung der absoluten Obergrenze nach Maßgabe der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. Wir brauchen hierfür ja gravierende, einschneidende Veränderungen in den tatsächlichen Verhältnissen. Das geht sicherlich nicht so weit wie ein Wegfall der Geschäftsgrundlage, aber wir müssen doch schon deutliche Änderungen haben im Aufgabenfeld einer Partei, die notwendig sind, um im politischen Wettbewerb zu bestehen und da ist meine Frage, ob es denn ausreichen kann, dass einfach hier im Gesetzentwurf pauschale Behauptungen über zusätzlichen Finanzbedarf für neue Aufgabenfelder ausreichen können oder ob das in der Tat einer wissenschaftlichen, tragfähigen Aufarbeitung bedarf. Also, ein ganz einfaches Beispiel: Hat man früher 500.000 Mitglieder anschreiben wollen, hat man Briefe verschickt mit dem entsprechenden Aufwand. Heute verschickt man 100.000 Briefe und für die anderen 400.000 Mitglieder genügt ein Mausklick, weil die das per E-Mail bekommen. Also, das heißt, ich hab ja dann auch Bereiche, die abschmelzen. Und das zweite ist, ich glaube, Herr Brenner hat in der Antwort mehr vernebelt als erklärt, es geht ja nicht darum, was Parteien dürfen, sondern darum, was der Staat finanzieren muss. Das Bundesverfassungsgericht hat ja auch auf den Wettbewerb der Parteien abgestellt, dass sie sich eben dem Wähler stellen müssen und auch mit den Ergebnissen leben müssen. Und heißt es nicht auch, dass die Parteien Schwerpunkte setzen müssen, wofür sie ihr Geld ausgeben wollen und eben nicht breit alles das bespielen können, was vielleicht möglich ist und nach dem Motto „Wir wissen zwar nicht, was das Beste ist, aber da nehmen wir einfach mal

alles und der Staat soll das bezahlen.“

Die zweite Frage ist bisschen komplexer. Ich geh mal aus: In der Entscheidung von 1966 zur Parteienfinanzierung hat das Bundesverfassungsgericht das Verbot der kompletten Finanzierung der politischen Arbeit der Parteien postuliert. Daraus folgt dann unser heutiges System mit der offenen Parteienfinanzierung durch die staatliche Teilfinanzierung und der verdeckten Parteienfinanzierung durch die Finanzierung der parteinahen Stiftungen. Die Mandatsträgerabgaben lassen wir etwas weg. Und dann ist die Frage: Ist die ganze Diskussion um die Obergrenze hier nicht eigentlich ein riesiger Etikettenschwindel? Weil in die echte Obergrenze müssten ja auch die weitaus um ein Vielfaches höheren Leistungen an die parteinahen Stiftungen mit einbezogen werden. Also haben wir nicht längst staatliche Parteien, die ganz überwiegend sich nur noch aus dem Staatstopf aus Steuergeldern finanzieren? Ist es hier nicht auch manipulativ, wenn Parteien zunächst einmal die Stimmenwerte für die erzielten Stimmen erhöhen, was natürlich dazu führt, dass die Unterdeckung der Obergrenze zunimmt und dann im nächsten Schritt sagen: „So, und jetzt müssen wir das wieder ausgleichen.“ Man könnte nämlich alternativ auch sagen: „Weil das Stück vom Kuchen kleiner geworden ist, sind wir jetzt gezwungen, den Kuchen zu erhöhen“, um eben nicht das, was das Bundesverfassungsgericht wollte, nämlich das Wahlergebnis dann auch finanziell dann entsprechend erdulden zu müssen.“

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): So, dann geht es bitte direkt in die Beantwortung.

SV **Prof. Dr. Karl Albrecht Schachtschneider** (Berlin): Danke. Ich darf da mal sagen, der Gesetzgeber hat immer die Möglichkeit der verfassungsändernden Gesetzgebung. Das steht über dem Bundesverfassungsgericht, dass er diese Ordnung geschaffen hat ohne jede Grundlage. Das ist für mich ein wichtiges Anliegen, so eine Grundlage zu erstellen, aber wenn man § 1 Parteiengesetz anschaut, also den ich nicht kritisieren möchte, wonach die Parteien ein verfassungsrechtlicher und notwendiger Bestandteil der freiheitlichen demokratischen Grundordnung sind, ja, und dass sie mit ihrer freien, dauernden Mitwirkung an der politischen Willensbildung des Volkes eine ihnen nach dem Grundgesetz obliegende und von ihnen verbürgte öffentliche Aufgabe erfüllen, ja. Da teile ich die Auffassung



von Herrn Brenner, das bedarf natürlich der Finanzierung. Und die vermeintliche Abhängigkeit vom Staat ist vielleicht nicht so schlimm wie die undurchsichtige Abhängigkeit von dem, was ich Plutokratie nenne. Denn ich bin schon der Meinung, dass wir in der Gegenwart nicht in einer Demokratie leben, sondern in einer Plutokratie. Ich erinnere da an Oswald Spengler. Dem entgegenzuwirken ist gerade eine Frage der Finanzierung, und wenn diese Aufgabe besteht – und deshalb geht's ja im Wesentlichen darum, die Bürgerschaft einzubinden in den politischen Diskurs – dann bedarf das auch der Finanzierung. Aber die muss eben eine Grundlage haben und muss transparent sein und da liegen ja gerade auch Probleme in der Pauschalierung. Also, ich muss ehrlich sagen, die Summe, die jetzt genannt wird, irritiert mich auch nicht, ja?

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Herr Prof. Schachtschneider, ich hätte noch eine Zwischenfrage.

SV **Prof. Dr. Karl Albrecht Schachtschneider** (Berlin): Ja?

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Vielleicht geht es nur mir so, aber können Sie vielleicht mal erläutern, was Sie jetzt hier bei Ihren Ausführungen mit dem Begriff „Plutokratie“ eigentlich genau meinen, was Sie jetzt genau darunter verstehen? Mir erschließt sich das nur bruchstückhaft und ich denke, für das Protokoll wäre es auch ganz gut, wenn wir das einfach – –

SV **Prof. Dr. Karl Albrecht Schachtschneider** (Berlin): Ja, gut, gerne. Ich sage nur, Plutokratie heißt, dass die Reichen und der Abstand zwischen der breiten Bevölkerung im Vermögen und im Einkommen zu den Wenigen in der Welt und in Deutschland, die außerordentliche Gewinne durch das gegenwärtige System haben, das nennt man die Reichen, allgemein und das ganze System ist vermittelt über die Medien dann eine Plutokratie. Es ist eine Bezeichnung, die sehr staatsrechtlich üblich ist.

Gut, darf ich da wieder weiterführen? Das politische Engagement der Bürger muss gestützt werden, das ist Sache der Parteien, denn Parteien sind Bürgervereinigungen, aber das setzt auch voraus die Offenheit der Parteien für die Bürger, das setzt auch voraus innere Demokratie in den Parteien. Steht ja auch im Grundgesetz. Darum ist es ja nun wirklich mehr als schlecht bestellt. Der Sache nach

hat schon – wurde schon immer diskutiert – haben wir ein System der Führung und Gefolgschaft in den Parteien, mehr und mehr. Man sieht's ja auch an der konkreten Politik in Deutschland. Der Bundestag ist zum Beispiel Angela Merkel nicht in den Arm gefallen, als sie die Grenzen offen gehalten hat. Das ist Führung und Gefolgschaft und das alles gehört mit dazu, um mit gutem Gewissen die Parteien vom Staat finanzieren zu lassen.

Dann näher hin zu Ihrer Frage. Zunächst ist ja völlig augenscheinlich, warum man mehr braucht, weil ja eine Partei, die früher Volkspartei genannt wurde, doch durchaus in finanzieller Not ist, weil sie nicht mehr so viel vom Kuchen abbekommt wie früher und sie hat ja einen großen Apparat, der finanziert werden will. Aber notwendig ist, wegen der Transparenz, die Orientierung an den wirklichen Kosten. Das Bundesverfassungsgericht hatte ja zu Recht im 66er-Urteil die Finanzierung auf die Wahlkampfkostenerstattung erstreckt, aber es muss auch Erstattung von Wahlkampfkosten sein. Die müssen ja in irgendeiner Weise realistisch nachgewiesen sein und das muss genau untersucht werden durch entsprechende Gremien, die also betriebswirtschaftlich eben prüfen mit konkreten Rechnungswesen, welche Ausgaben notwendig sind, welche getroffen wurden und welche davon notwendig sind. Daran sollte sich dann die Wahlkampfkostenerstattung orientieren. Eine allgemeine pauschale Parteienfinanzierung und sei es auch nur im Sinne der Deckelung halte ich für nicht begründbar. Ja, dieses ganze Argument der Staatsfreiheit ist völlig daneben, das habe ich gesagt, verkennt die Staatlichkeit der Bürger und der Parteien und damit auch durchaus eine Notwendigkeit der Finanzierung. Ja, es ist richtig, dass im Sinne der Chancengleichheit ein fairer Wettbewerb der Parteien auch finanziell hergestellt werden muss. Ich hab dazu ja gesagt, findet ja vielleicht sogar gewisse Zustimmung, dass man nicht nur die Spenden, das Sponsoring, durchsichtig machen muss und die steuerlichen Entlastungen hat man ja begrenzt, sondern dass man überhaupt dieses Sponsoring also in Grenzen halten muss, weil das natürlich die Gleichheit der Bürger in ihrer Freiheit und damit in ihrer politischen Tätigkeit ganz erheblich einschränkt. Also, es ist eine Grundsatzarbeit meines Erachtens, die hier nötig ist und die bei dieser Frage der überproportionalen Erhöhung eben dann aufgeworfen wird.



Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Ich finde es ja jede Sitzungswoche spannend, wie wir ja doch wirklich zu jedem Thema die Grenzöffnungsdebatte reinkriegen, sogar bei der Parteienfinanzierung. Das war dann der Überraschungseffekt für mich in dieser Woche. Jetzt geht es dann weiter mit der nächsten Fraktion, das ist die SPD und nochmal Herr Özdemir – –

BE Abg. **Jochen Haug** (AfD): Frau Vorsitzende, könnten Sie eine neutrale Versammlungsleitung, Sitzungsleitung hier anwenden, wir würden das bitte gern in der Zukunft monieren.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Das dürfen Sie gerne, aber auch eine Vorsitzende darf gelegentlich mal ihre Meinung äußern. Das werde ich mir auch nicht verbieten lassen.

BE Abg. **Jochen Haug** (AfD): Dann will ich eine Unterbrechung, um – –

BE Abg. **Mahmut Özdemir** (SPD): Wir sehen das – – Wir sehen das als verfahrensleitende Hinweise, um die Anhörung auf den Sachgrund zu beschränken und bedanken uns bei der Vorsitzenden zunächst. Ich möchte an Herrn Prof. Zeh meine abschließenden beiden Fragen richten – –

BE Abg. **Jochen Haug** (AfD): Entschuldigung, da möchte ich jetzt ganz explizit doch nochmal auf – –

BE Abg. **Mahmut Özdemir** (SPD): Jetzt habe ich das Wort.

BE Abg. **Jochen Haug** (AfD): Sie eingehen, Frau Vorsitzende – –

BE Abg. **Mahmut Özdemir** (SPD): Ich hab das Wort.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Er hat das Wort.

BE Abg. **Jochen Haug** (AfD): Ich bin stellvertretender Vorsitzender – –

BE Abg. **Mahmut Özdemir** (SPD): Frau Vorsitzende, könnte ich bitte das Wort – – könnten Sie bitte der Ordnung nachkommen – –

BE Abg. **Jochen Haug** (AfD): Da erwarte ich, dass wir eine kurze Sitzungsunterbrechung machen und die Sache diskutieren.

BE Abg. **Mahmut Özdemir** (SPD): Frau Vorsitzende, würden Sie bitte für die Ordnung im Saal sorgen, dass ich meine Fragen ausrichten kann, vielen Dank.

Herr Prof. Zeh, ich würde Sie nochmal gerne fragen zur Systematik relative und absolute Grenze. Wir sind ja in dieser Situation nur, weil die relative Obergrenze eine überschießende Innentendenz hat und die absolute Grenze dadurch reißt und wie sehen Sie die Funktion der absoluten Obergrenze? Das Bundesverfassungsgericht hat ja ausgeführt, dass wesentliche Veränderungen und Rahmenbedingungen der Parteiarbeit eigentlich die absolute Obergrenze tragen sollten. Sehen Sie das nicht eher als eine funktionale Grenze und weniger als eine rechnerische Grenze? Und die zweite Frage möchte ich Ihnen dahingehend widmen, dass Sie vielleicht nochmal auf die Ausführungen Ihres Vorredners, Prof. Schachtschneider und die steilen Thesen nochmal eingehen, insbesondere auch auf das Argument Plutokratie und dass dies die Parteidemokratie anscheinend verdrängt. Da haben wir anscheinend eine verdrehte Wahrnehmung der Öffentlichkeit hier, deshalb würde ich insbesondere zu dem Punkt und auch zu den anderen Thesen, zu denen Sie gerne Stellung nehmen möchten, gerne fragen, was Sie davon halten. Vielen Dank.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): So, Herr Prof. Zeh, bitte.

SV **Prof. Dr. Wolfgang Zeh** (Direktor des Deutschen Bundestages a. D.): Zur letzten Frage will ich es kurz machen, weil ich mich nicht in Gänze jetzt damit auseinandersetzen kann. Das Parteiengesetz und der Artikel 21 und so viele andere Regelungen verfassungsrechtlicher und parlamentsrechtlicher Art haben genau das Ziel, Plutokratie nicht entstehen zu lassen. Wir sind in einem historischen Kontext, nicht nur Historie von Europa, von Mitteleuropa, sondern weltweit, in dem das ein Thema ist. Ich denke, das was die Verfassungslage und die Gesetzeslage der Bundesrepublik auszeichnet ist gerade, dass Plutokratie so nicht entsteht, sondern dass immer wieder verhindert wird – und gerade auch in der Parteiengesetzgebung sehr erfolgreich verhindert wird – dass die, die am meisten Geld und Vermögen und wirtschaftlichen Einfluss haben, die Dinge lenken und bestimmen. Dazu kann man andere Theorien haben, wir hatten das schon mal in den 60er-Jahren, das hieß Stamokap, Staatsmonopolistischer Kapitalismus. Man kann solche Thesen natürlich immer vertreten, wir haben ja Meinungsfreiheit; auch eine Errungenschaft besonderer Bedeutung. Ich kann nur sagen, in dem Kontext, in dem wir hier reden, hat es keinen Zweck,



überhaupt zu argumentieren zum Parteiengesetz, wenn man der Meinung ist, dass dieses Gesetz es nicht schafft, Plutokratie einzudämmen oder jedenfalls diesen Ausdruck als nicht angemessen erscheinen zu lassen. So viel dazu.

Noch eine andere Bemerkung, weil Sie gerade zum Gesetz mit dem Verfassungsgerichtsurteil von '66 immer argumentieren. Wir haben keine Wahlkampfkostenerstattung mehr. Das hat Karlsruhe selbst gesagt damals und hat deshalb die spätere Rechtsprechung anders begründet. Wahlkampfkostenerstattung, zu der man ausrechnen kann, wieviel man da einsetzen darf – Sie erinnern sich, da gab es Wahlkampfkostenbegrenzungsabkommenversuche zwischen den Parteien usw. – das ist vorbei. Wir haben jetzt eine Parteienfinanzierung, die auf anderen Grundlagen und anderen Motiven beruht. Das Hauptmotiv ist eben eine Fähigkeit und damit eine Aufgabe, eine verfassungsrechtliche Aufgabe, der Parteien, an der öffentlichen, gesellschaftlichen Willensbildung in der Form teilzunehmen wie sie stattfindet. Und da können wir auch nicht sagen, damit müssen wir jetzt verbleiben in den 90er-Jahren oder wann auch immer, wenn wir jetzt andere mediale und kommunikative Techniken, aber auch Usancen, Beteiligte und Methoden haben. Dann ist es legitim, dass die Parteien dazu instandgesetzt werden, hier in adäquater Weise mitzuwirken. Und ich sage nochmal, es geht nicht um Geld als solches, es geht um Personal. Es geht um Leute, die das können, um Leute, die das machen, es geht um technische Apparaturen, es geht um Strukturen. Die sind es, die finanziert werden. Und da so zu tun, als besorgt sich jemand in eigener Angelegenheit Geld, das ist inadäquat.

Die Verbindungen zwischen relativer und absoluter Obergrenze haben Sie ja, finde ich, zutreffend skizziert. Hier gibt es einen Punkt, in dem ich Herrn Schachtschneider gern zustimmen möchte: Die Obergrenze ist eine Erfindung Karlsruhes, was aber nicht heißt, dass die in der Verfassung ungefähr so stehen müsste. Das ist eine Erfindung Karlsruhes. Nur es gibt dafür ja ganz vernünftige Gründe. Das Gericht hat geglaubt, und das kann man doch vertreten, dass man sowohl das Eine wie das Andere nicht zulassen darf. Also, eine stark vom Staat gesteuerte und damit – ich sagte das vorhin schon – mehr oder weniger lizenzierte Betätigungsmöglichkeit der politischen Partei, das wollen wir nicht. Und wir wollen umgekehrt eben die von Ihnen

„Plutokratie“ genannte Herrschaft des Geldes auch nicht. Und deshalb hat man diese Lösung gefunden und die passt natürlich nicht immer gut zusammen, wenn die relative Obergrenze jeder Partei nach innen zeigt und die absolute auf die Gesamtzahl aller Parteien im Verhältnis zu den öffentlichen Mitteln. Wenn vorausgesetzt werden muss, nach den Formulierungen des Bundesverfassungsgerichts, dass sich maßgebliche Änderungen der Parteaufgaben gezeigt haben müssen, dann kann das meiner Ansicht nach nicht so gedeutet werden, dass man warten muss, bis die Funktionsunfähigkeit der Parteien eintritt und dann ist der Beweis erbracht, dass es notwendig gewesen wäre, den maßgeblichen Änderungen Rechnung zu tragen. Sondern das ist eine, wie ich doch plädieren möchte, eine lebenspraktische, vernünftige Überlegung. Und wenn es Gründe gibt und wenn es ohne buchhalterischen Einzelnachweis Erkenntnisse darüber gibt, dass es schwierig wird, in der vorhandenen kommunikativen Situation ausreichend mitzuwirken, dann reicht das meiner Ansicht nach und dann gibt es über das hinaus keine Darlegungspflichten des Gesetzgebers, wo er mithilfe von Studien, Gutachten und Berechnungen nun nachweisen müsste, wie genau und welcher Betrag ganz genau von welchem Computer verbraucht und erzeugt wird. Das ist nicht nötig. Insofern reicht meiner Ansicht nach diese Begründung aus und reicht sie auch aus unter den methodischen Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts, da gibt es ja in den letzten Jahren einige Entscheidungen, auf die man achten muss. Aber meiner Ansicht nach ist das hier innerhalb des Beurteilungs- und Einschätzungsbereichs des Gesetzgebers. Danke.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): So, dann kommen wir zu Herrn Dr. Ruppert, bitte.

Abg. **Dr. Stefan Ruppert** (FDP): Ja, vielen Dank. Ich stelle nur eine Frage, die sich aber an Frau Prof. Schönberger und Frau Dr. Merten richtet. Man kann ja die Gesetzesänderung des Jahres 2015 als eine Art Vorbereitungshandlung der Gesetze, die wir jetzt vor uns liegen haben, betrachten. Damals hob man die Leistungsumfänge an, die dann an die Obergrenze stießen. In der Begründung allerdings ist ein gewisser intellektuell beleidigender Zirkelschluss über die Funktion, damals der Obergrenze, heute zur Frage, wie diese Leistungen wirken. Aber meine Frage geht dahin, ist das denn wirklich verfassungswidrig? Sie sagten in Ihrem letzten Satz,



Frau Prof. Schönberger, dass das verfassungswidrig sei. Ich finde, es ist eine Ungeheuerlichkeit, wie die SPD und die CDU/CSU mit den Rechten der Opposition und dem Verfahren umgegangen sind in einer solchen sensiblen Frage, weil wir natürlich als Anhänger der bestehenden Parteifinanzierung in eine Rechtfertigungslage kommen, die uns allein die Koalition eingebrockt hat, aber die Frage, ist das nicht ein politisch zu beurteilender Sachverhalt und weniger ein Sachverhalt der Verfassungswidrigkeit?

Bemerkenswert fand ich noch – aber das nur als Bemerkung – die Fundamentalkritik von Herrn Prof. Schachtschneider an der AfD, was diese Vereinsfinanzierung, die er plutokratisch nennt, angeht, wo ja wirklich eine echte Intransparenz vielleicht von den einzigen Parteien hier im Raum auch zu bemerken ist. Aber meine Frage – wie gesagt – an die beiden – an die beiden Vertreterinnen, Frau Prof. Schönberger und Frau Dr. Merten.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Ja, Frau Prof. Schönberger, fangen Sie an und dann Frau Dr. Merten?

SVe **Prof. Dr. Sophie Schönberger** (Universität Konstanz): Ja, vielen Dank. Mit der Verfassungswidrigkeit ist das ja immer so eine Sache und Herr Prof. Schachtschneider hat schon sehr auf das Bundesverfassungsgericht heute eingeschlagen. Natürlich sind die Maßstäbe, die ich hier als verfassungsrechtliche Maßstäbe ausgewiesen habe, die aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts kommen. Die kann man wissenschaftlich kritisieren, die kann man juristisch kritisieren. Ich habe sie jetzt einfach mal als gegeben angenommen, weil das der Rahmen ist, in dem wir uns bewegen und meine Aussage, dass ich das für verfassungswidrig halte, ist insofern auch eine Prognoseentscheidung dessen, was ich glaube, wie das Bundesverfassungsgericht – –

Abg. **Dr. Stefan Ruppert** (FDP): Das Gesetz genügt dem nicht, würden Sie sagen?

SVe **Prof. Dr. Sophie Schönberger** (Universität Konstanz): Da würde ich sagen, das Gesetz genügt dem nicht. Das Bundesverfassungsgericht hat klare Maßstäbe über die absolute Obergrenze aufgezeigt. Das Gesetz genügt dem meiner Meinung nach nicht. Herr Prof. Zeh hat von Erkenntnissen gesprochen, die das rechtfertigen. Genau diese Erkenntnisse sehe ich nicht. Ich sehe Behauptungen, ich

sehe Stichworte wie „Digitalisierung“ und „andere Partizipationsformen“, aber gerade die Erkenntnisse, dass sich die Umstände tatsächlich so geändert haben, die kann ich tatsächlich dem Gesetzesentwurf nicht entnehmen und damit sind meiner Meinung nach die Darlegungslasten, die verfassungsrechtlich notwendig wären, nicht erfüllt.

SVe **Dr. Heike Merten** (Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf): Ja, daran kann ich dann unmittelbar direkt anschließen. Es ist wirklich so eine Sache mit den verfassungsrechtlichen Maßstäben. Was ich ja auch ausgeführt habe ist, dass der Gesetzgeber eigentlich einen beachtlichen Beurteilungsspielraum hat, auch das sagt das Bundesverfassungsgericht ja immer wieder und deswegen hängt es einfach daran, ob diese Begründung so ausreichend ist. Da habe ich in gewisser Weise also auch meine Zweifel, aber vielleicht etwas geringer. Mein Problem, das habe ich ja jetzt auch schon mehrfach gesagt, ist tatsächlich, dass wo man anhängen könnte, ist dass man vielleicht nicht doch erstmal die Verfahren schaffen würde im – die man braucht im Parteiengesetz und da möchte ich – das tue ich ungerne – Herrn Prof. Brenner doch deutlich widersprechen. Politische Parteien sind selbstverständlich Vereine, sie haben aber eine besondere Funktion, deswegen muss man das, was man normalerweise an Kriterien an Vereine anlegt, nochmal deutlich variieren und anpassen, und das, was Artikel 21 den Parteien an Sonderaufgaben gibt – sie haben spezielle Aufgaben und dies wird ja ausgeführt im Parteiengesetz und wenn man da hineinschaut, findet man eben bestimmte Voraussetzungen nicht. Also nehmen wir mal das klare Beispiel: In § 9 des Parteiengesetzes steht ganz viel drin zu Mitglieder- und Vertreterversammlungen und da steht drin – das zitiere ich jetzt – § 9 Absatz 1, Satz 3:

Die Parteien treten mindestens in jedem zweiten Kalenderjahr einmal zusammen.

Treten zusammen heißt eigentlich „Sie kommen zusammen“. Das ist das sogenannte Versammlungsprinzip, was beim Parteiengesetz und bei den Parteien nun mal gegeben ist. Und ein Online-Parteitag, um das auf den Punkt zu bringen, ist nun mal nicht ein Zusammentreten. Man kann natürlich Voraussetzungen dafür schaffen, dass man das durchaus machen kann und muss es mal den aktuellen Verhältnissen anpassen, aber das muss man dann



auch tun. Und das ist genau der Punkt, den ich nannte. Man muss doch vielleicht auch erstmal hineinschauen, dass man dieses Verfahren schafft und nicht immer nur auf den Finanzierungsteil des Parteiengesetzes schauen und den immer wieder anpassen und anpassen, aber die innere Ordnung, für die es ganz viele Regelungen im Parteiengesetz auch gibt, nicht anpasst. Und das finde ich gerade bei diesem Gesetz – man hat jetzt eine Begründung gefunden, warum das alles teurer wird, aber hat vielleicht nicht den Gesamtkomplex erfasst. Natürlich beurteilen wir nur einen Gesetzesentwurf, der sich jetzt mit der Erhöhung der Obergrenze befasst, aber man darf doch das Umliegende auch nicht außer Betracht lassen. Und deswegen ist mein Plädoyer einfach, zu sagen, naja, bevor man das Geld dafür gibt und sagt, das ist jetzt eine parteipolitische Aufgabe, wir müssen das erhöhen, weil das Geld kostet, müssen wir aber die Verfahren jedenfalls im Parteiengesetz erstmal schaffen. Oder Klarheit darüber schaffen. Es wird ja diskutiert: Kann man das jetzt schon darunter interpretieren oder kann man das nicht? Und das war jetzt nur ein Beispiel an diesem Online-Parteitag. Das kann man mit vielen anderen Dingen auch tun, zum Beispiel mit der Mitgliederbefragung, also dieser Urabstimmung. Die Urabstimmung ist auch nur in einem einzigen Falle im Parteiengesetz vorgesehen für die Verschmelzung nämlich und nicht für all die anderen Dinge. Natürlich haben die Parteien die Möglichkeit, Verfahren zu schaffen, aber man muss natürlich auch im Parteiengesetz das mit anpassen. Und das war einfach der Ansatzpunkt nochmal, und da sehe ich ein bisschen ein Problem bei der Gesetzesbegründung, weil das da einfach nicht rauskommt an dieser Stelle und da reicht mir einfach diese pauschale Angabe, dass sich die Aufgaben verändert haben, nicht aus. Ob das Verfassungsgericht das so sehen würde, das mag ich natürlich nicht beurteilen. Das weiß man nicht. Herzlichen Dank.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): So, dann kommen wir zur Fraktion der Linken. Herr Straetmanns, bitte.

Abg. **Dr. Friedrich Straetmanns** (DIE LINKE): Ja, danke sehr, Frau Vorsitzende. Ich habe zwei Fragen an Frau Prof. Dr. Schönberger. Wir hatten jetzt gerade schon explizit diese Frage der FDP zur Verfassungswidrigkeit, da möchte ich nochmal ein Detail nachfragen. Wir haben gerade von Frau Dr. Merten

nochmal die Bezugnahme auf die Gesetzesbegründung gehört und ich denke, wegen dieses sehr sensiblen Bereiches der Parteienfinanzierung wird das Verfassungsgericht bei einer eventuellen Überprüfung ja auch gerade auf die Begründung besonderen Wert legen. Da frage ich mich, ist Ihnen, so kurz die Vorbereitung war, es möglich gewesen, nochmal so durch eine Einsichtnahme in Rechenschaftsberichte auch nochmal den Bereich der Großspenden und Einzelspenden pro Partei da mit einzubeziehen? Der wird ja komplett in der Begründung ausgeblendet. Und dazu dann die zweite Frage: Das ist ja, was ich gerade gefragt habe, schon eine Frage der Transparenz und die Angabe, dass Spenden ab 10.000 Euro im Rechenschaftsbericht auftauchen müssen, meine ich spielt auch in diesem Zusammenhang – in der zweiten Reihe der Begründung müsste das doch eine Rolle spielen, dass man sagt, wenn ich ein Gesetz zur Anhebung vorlege und das begründe mit Kostensteigerungen, dann müsste ich doch auch transparenter sein in dem Bereich, der bisher namentlich überhaupt nicht aufgeführt werden muss. Ich hoffe, Sie können das so ein bisschen nachvollziehen.

Sve **Prof. Dr. Sophie Schönberger** (Universität Konstanz): Also, es ist tatsächlich so, dass der Gesetzesentwurf, der uns vorliegt, ja wirklich nur einen sehr kleinen Bereich des Parteienrechts regelt, obwohl der Reformbedarf sehr intensiv diskutiert wird immer wieder an verschiedenen Punkten. Großspenden und Transparenz sind genau die Punkte, die ja auch international für Deutschland gerügt werden und das ist sicherlich ein Bereich, an den man auch adressieren müsste. Insofern will ich vielleicht nochmal kurz auf etwas zurückkommen, das Herr Prof. Brenner gesagt hat. Er sagte, die Parteien haben ja gar keinen Anreiz, selber Mittel zu erwirtschaften, wenn es nicht vergoldet wird durch staatliche Mittel. Das ist ja nur ein sehr kleiner Bereich. Also, wir haben die Wählerstimmen, die tatsächlich honoriert werden und dann haben wir Spenden von natürlichen Personen, die zurechenbar sind bis zu einer Höhe von 3.300 Euro. Also, so Dinge wie Großspenden, zum Beispiel, führen ja gar nicht dazu, dass sich die Parteienfinanzierung substanziell erhöht und dann die absolute Obergrenze gerissen wird. Aber natürlich gibt es ein ganz zentrales Interesse der Parteien daran, solche Großspenden einzuwerben und zu bekommen, weil man – da hat man vielleicht nicht die staatliche Vergoldung, aber man hat die Mittel, die



ja ganz erheblich sein können. Wie gesagt, diese ganze Frage der Transparenz, der verzögerten Rechenschaftsberichte, der Grenzen zur Veröffentlichung, das sind Bereiche, die sehr umstritten sind, wo auf alle Fälle Reformbedarf besteht, wo – wie gesagt – auch von internationaler Seite Deutschland immer wieder kritisiert wird und die Debatte, die teilweise jetzt geführt wurde, ob man das Eine mit dem Anderen nicht verquicken könnte, ob man nicht sagen könnte, man hebt die absolute Obergrenze an, wenn man dafür andere Einnahmequellen, zum Beispiel von Großspenden, kappt. Das ist sicherlich etwas, worüber man reden könnte. Aber das sind eben Dinge, die hier in dieser Kürze und Knappheit, in der einfach nur die Obergrenze bis dahin angehoben wird, wo sie greift, also genau ihre Aufgabe erfüllt. Das ist hier eben alles nicht mit drin.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): So, dann kommen wir noch zu Frau Haßelmann.

BE Abg. **Britta Haßelmann** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Ja, vielen Dank, Frau Vorsitzende. Mit Blick auf unseren Zeitrahmen mache ich es ganz schnell. Auch meine Frage an Frau Prof. Schönberger, eine Frage möchte ich noch stellen. Sowohl Sie als auch Frau Dr. Merten haben ja sehr intensiv über diese Frage der Darlegungslast oder Begründungslast, die beim Gesetzgeber liegt, gesprochen und deutlich gemacht, dass sie nicht erfüllt ist. Können Sie sich vorstellen, dass dieser Gesetzentwurf, der jetzt vorliegt, wenn man mal alle Transparenz- und anderen Regelungsfragen beiseitelegt, dass dieser Gesetzentwurf noch bis zu seiner zweiten, dritten Lesung am Freitag dieser Woche noch irgendwie verbessert werden könnte, auf seine Verfassungsmäßigkeit hin, wenn man in dem Begründungsteil nachliefert oder wie auch immer?

SVe **Prof. Dr. Sophie Schönberger** (Universität Konstanz): Die Zeit ist natürlich sehr kurz, insofern ist das so ein bisschen die Frage an die Leistungsfähigkeit der Mitarbeiter der Fraktionen, ob man das so kurz noch hinbekommen könnte. Meiner Meinung nach müsste man wirklich sehr intensiv nachlegen, wirklich in Hinblick darauf, wie genau haben sich die Umstände verändert und welche Kosten sind den Parteien dadurch entstanden? Ich halte es für unplausibel, dass man, selbst wenn man da entsprechende Studien heranzieht – meiner Meinung nach muss das nicht unbedingt ein Sachverständigengrremium sein, man kann auch einfach

aus anderen empirischen Quellen ein bisschen das ganze unterfüttern – selbst dann halte ich es für sehr unwahrscheinlich, dass genau diese Grenze von 25 Millionen Euro dabei rauskommt. Insofern könnte man das sicherlich mit sehr viel Aufwand und sehr viel Arbeit noch verbessern. Ob es am Ende wirklich zu diesem Ergebnis führen würde, wage ich aber sehr zu bezweifeln.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Frau Haßelmann hat es angesprochen. Wir haben zwar keine feste Zeit, aber wir haben jetzt 10 nach 12. Wenn sich keine dringenden Fragen mehr aufdrängen – ich blicke in die Runde – dann würde ich die Sitzung hiermit beenden. Ich pack schon alles zusammen und möchte mich ganz herzlich bedanken, auch bei den Sachverständigen für ihr kurzfristiges Kommen und die Zeit, die Sie sich genommen haben. Vielen Dank.

Schluss der Sitzung: 12:10 Uhr



Andrea Lindholz, MdB
Vorsitzende



LUDWIG-
MAXIMILIANS-
UNIVERSITÄT
MÜNCHEN

GESCHWISTER-SCHOLL-INSTITUT
FÜR POLITISCHE WISSENSCHAFT



Deutscher Bundestag
Ausschuss für Inneres und Heimat

Ausschussdrucksache
19(4)64 A

Dr. Michael Koß
Akademischer Oberrat und Schumpeter-Fellow der VolkswagenStiftung

Geschwister-Scholl-Institut für Politikwissenschaft
Ludwig-Maximilians-Universität München
Oettingenstr. 67
D-80538 München

Tel.: +49-89-2180-9046

Fax.: +49-89-2180-9042

mkoss@gsi.lmu.de

München, den 9.6.2018

Schriftliche Stellungnahme zur Vorbereitung der öffentlichen Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages zu BT-Drucksache 19/2509

1. Zusammenfassung

In der Sache erscheint das zentrale Anliegen der Koalitionsfraktionen, die Ausweitung der staatlichen Parteienfinanzierung, durchaus diskussionswürdig. So wie der Gesetzentwurf aber inhaltlich begründet wird und prozedural umgesetzt werden soll, stellt er sich als problematisch dar. Die demokratietheoretischen Implikationen des Entwurfs sind schlicht verheerend.

2. Prozedurale Ebene

Die Fraktionen von CDU/CSU und SPD setzen sich in der avisierten Reform des Parteiengesetzes über zwei informelle Normen des Bundestages hinweg.

2.1. Fehlendes Einvernehmen in einer Reform der Parteienfinanzierung

Im Bereich der Parteienfinanzierung ist es seit Verabschiedung des Parteiengesetzes die (informelle) Regel, dass substanzielle Reformen nur im Einvernehmen der maßgeblichen (sprich der etablierten) Parteien verabschiedet werden (vgl. dazu Koß 2011, Kap. 7). Beim vorliegenden Versuch, den Umfang der staatlichen Parteienfinanzierung um rund 18 Prozent zu erhöhen, ist dies in eklatanter Weise nicht der Fall. Das Vorhaben wurde am Dienstag, den 5. Juni 2018 bekannt und die Entscheidung über die Erhöhung der staatlichen Parteienfinanzierung soll am Freitag, den 15. Juni 2018 fallen. Eine Einbeziehung der Opposition in der Frage der

Parteienfinanzierung, wie sie seit 1966 üblich ist, ist damit weder möglich noch scheint sie gewollt.

2.2 Fehlendes Einvernehmen im Gesetzgebungsverfahren

Insbesondere die Aufsetzung des Gesetzesentwurfs der Koalitionsfraktionen am Freitag, den 8. Juni gegen den Willen der Oppositionsfraktionen auf die Tagesordnung des Bundestages verstößt gegen die informelle Norm des Bundestages, nach der die Tagesordnung einvernehmlich im Ältestenrat des Bundestages bzw. im Benehmen der Parlamentarischen Geschäftsführer formuliert wird (vgl. dazu Koß 2018, Kap. 4.5 u. 6.4.2). Auch hier entsteht der Eindruck, dass die Mehrheit mit harten Bandagen spielt und sich nicht an informelle Normen gebunden fühlt – zulasten Dritter.

Die den Gesetzesentwurf tragenden Parteien sollten ein Interesse daran haben, den Eindruck einer einseitigen Reform zu ihren Gunsten zu vermeiden. Damit dies der Fall ist, sind inhaltliche Änderungen am Gesetzesentwurf unabdinglich.

3. Inhaltliche Ebene

Gegen eine Erhöhung der staatlichen Zuwendungen als beste aller schlechten Lösungen für das Problem der Parteienfinanzierung ist grundsätzlich nichts einzuwenden. Parteipolitik kostet Geld, die Einnahmen aus Kleinspenden und Mitgliedsbeiträge (als wünschenswertere Formen der Parteienfinanzierung) sind bei den meisten Parteien seit Jahrzehnten rückläufig. Fragwürdig ist allerdings die Begründung des Gesetzesentwurfs und die Tatsache, dass die Erhöhung der staatlichen Zuwendungen ohne verbesserte Transparenz in der Parteienfinanzierung beschlossen werden soll.

3.1 Wenig stichhaltige Begründung der Reform

Die Fraktionen von CDU/CSU und SPD bringen ihren Antrag explizit mit den Anforderungen der Digitalisierung in Verbindung. So diene die Erhöhung der staatlichen Parteienfinanzierung der „Gestaltung, ständige[n] Aktualisierung und Moderation interaktiver Internetauftritte sowie Präsenz [der Parteien] auf den Social Media-Plattformen“ (BT-Drucksache 19/2509, 6). Damit sind zumindest implizit zwei Ziele angedeutet: Erstens die verbesserten Kommunikation der Parteien in den sozialen Medien. Sollte dies allerdings an die Bereitstellung umfangreicher staatlicher Mittel gekoppelt sein, so stellt sich die Frage, warum es im Wahlkampf ausgerechnet die AfD war, die einer Forscherin des Oxford Internet Institute zufolge im Vergleich zu den

anderen Parteien „strategisch vieles richtig“ gemacht habe (vgl. Jabs 2017). Als nicht im Bundestag vertretene Partei ist die AfD mitnichten als finanzstärkste Partei in den Wahlkampf gezogen. Dies legt nahe, dass nicht Geld, sondern eine Strategie nötig ist, um in den sozialen Medien erfolgreich zu sein. Im Vergleich zu anderen Kommunikationsstrategien können Soziale Medien als kostengünstig gelten. Eine Ausweitung der staatlichen Parteienfinanzierung erscheint also wenig aussichtsreich, um dieses Ziel zu erreichen.

Wird die Ausweitung der staatlichen Parteienfinanzierung benutzt, um zweitens generell die organisatorischen Abläufe innerhalb von Parteien stärker zu digitalisieren, so stellt sich die Frage, warum diese Form der Modernisierung nicht auch dazu genutzt werden sollte, die Transparenz in der Parteienfinanzierung zu erhöhen. Insbesondere sollten auf diese Weise auch die beiden großen Parteien CDU und SPD in der Lage sein, schneller über ihre Einkünfte Auskunft zu geben. Zu dieser Frage findet sich in dem Gesetzesentwurf aber nichts.

3.2 Anschein des reinen Nehmens ohne Geben

Die Politikwissenschaftlerin Susan Scarrow hat treffend die staatliche Parteienfinanzierung als „Karotte“ bezeichnet, deren Veränderung (zumeist: Erhöhung) in der Regel gemeinsam mit neuen und „weniger willkommenen“ Transparenzregeln einhergehen sollte (Scarrow 2006, 636). Dieser Zusammenhang ist auch demokratietheoretisch wichtig: Parteien akzeptieren staatliche Gelder und sind im Gegenzug zu einer strikte(re)n Regulierung ihrer Finanzierung bereit. Daraus sollte folgen, dass bei jeder Ausweitung der staatlichen Mittel auch die Transparenz der Parteienfinanzierung verbessert werden sollte. Genau dies ist im vorliegenden Gesetzesentwurf erneut nicht der Fall.

Insbesondere zwei Reformen, die die Transparenz der Parteienfinanzierung erhöhen würden, bieten sich in diesem Zusammenhang an: Erstens sollte eine Offenlegung der Einnahmen aus Sponsoringaktivitäten analog zu Spenden eingeführt werden. Zweitens sollte die Obergrenze, von der an Spenden an Parteien unverzüglich offenzulegen sind, von derzeit EUR 50.000 auf beispielsweise EUR 10.000 abgesenkt werden. Beide Reformen mahnt die *Group of States against Corruption* (GRECO) des Europarats bereits seit 2009 erfolglos für Deutschland an (vgl. zuletzt GRECO 2017).

4. Fazit: Demokratietheoretische Implikationen

Dass an die Seite der „Karotte“ der staatlichen Parteienfinanzierung eine verbesserte Transparenz der Parteifinzen gestellt wird, ist vor allem angesichts der zunehmenden Unzufriedenheit mit den etablierten Parteien geboten. Inwiefern diese Unzufriedenheit begründet ist, steht hier nicht zur Debatte. Fest steht, dass sowohl (Politik-)Wissenschaft als auch Bürger „die“ Politik zusehends kritisch beurteilen. Aus der Perspektive der empirischen Demokratieforschung finden sich europaweit Anzeichen für „ein Nachlassen der Partizipation, eine ansteigende soziale Selektion in der politischen Beteiligung sowie ein sinkendes Vertrauen in die Kerninstitution der repräsentativen Demokratie“ (Merkel und Krause 2015, 64). Eine Auswertung von 78 Umfragen in 26 EU-Staaten zeigt, dass das Vertrauen in die Demokratie und in Parlamente im Zuge der Eurokrise nochmals abgenommen hat (Armingeon und Guthmann 2014). Zu diesem Vertrauensverlust gesellt sich die große Resonanz fatalistischer Zeitdiagnosen wie derjenigen der „Postdemokratie“ (Crouch 2004) oder „Fassadendemokratie“ (Streeck 2013: 241). Hinzu kommen Befunde wie der der „Kartellisierung“ von Parteiensystemen, nach denen die etablierten „Kartellparteien“ danach streben, sich gegenüber potenziellen Konkurrenten abzuschotten (Katz und Mair 1995; 2009).

Angesichts der zunehmenden Kritik, der sich die etablierten Parteien ausgesetzt sehen, erscheint es als falsches Signal, dass die Fraktionen von CDU/CSU und SPD willens sind, gegen den Willen der Opposition eine substanzielle Ausweitung der staatlichen Parteienfinanzierung mit einer fragwürdigen Begründung und ohne jede flankierende Reform durchzusetzen, die die Transparenz in der Parteienfinanzierung erhöhen würde. In ihrem vielbeachteten Buch „Wie Demokratien sterben“ identifizieren die Politikwissenschaftler Steven Levitsky und Daniel Ziblatt (2018, v.a. 115–38) die Bereitschaft der etablierten Parteien, mit „harten Bandagen“ zu kämpfen und die „Leitplanken der Demokratie“ auszutesten, als einen wesentlichen Schritt des Verfalls demokratischer Normen, in dessen Folge dann die demokratischen Strukturen an sich unterhöhlt werden können. Einen solchen Leitplankentest stellt der vorliegende Gesetzesentwurf dar.

5. Literaturverzeichnis

Armingeon, Klaus & Kai Guthmann (2014), Democracy in crisis? The declining support for national democracy in European countries, 2007–2011, in: *European Journal of Political Research* 53, 423–42.

Crouch, Colin (2004), *Post-Democracy* (Cambridge: Polity Press).

GRECO (2017), *Dritte Evaluierungsrunde. Nachtrag zum zweiten Umsetzungsbericht zu Deutschland: „Kriminalisierung (SEV Nrn. 173 und 191, Leitlinie 2)“ und „Transparenz der Parteienfinanzierung“* (Berlin: Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz) s. http://www.bmju.de/SharedDocs/Downloads/DE/Fachinformationen/GRECO_Zweiter_%20Umsetzungsbericht.pdf?__blob=publicationFile&v=2.

Jabs, Thorsten (2017), "AfD hat 30 Prozent des Social-Media-Traffics ausgemacht", *Interview Deutschlandfunk Kultur* v. 23.9., s. http://www.deutschlandfunkkultur.de/rueckblick-auf-den-wahlkampf-im-netz-afd-hat-30-prozent-des.1008.de.html?dram:article_id=396594.

Katz, Richard S. & Peter Mair (1995), Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party, *Party Politics* 1, 5–28.

Katz, Richard S. & Peter Mair (2009), The Cartel Party Thesis: A Restatement, *Perspectives on Politics* 7, 753–66.

Koß, Michael (2011), *The Politics of Party Funding: State Funding to Political Parties and Party Competition in Western Europe* (Oxford: Oxford University Press).

Koß, Michael (2018), *Parliaments in Time. The Evolution of Legislative Democracy in Western Europe* (Oxford: Oxford University Press).

Levitsky, Steven und Daniel Ziblatt (2018), *Wie Demokratien sterben: Und was wir dagegen tun können* (München: DVA).

Merkel, Wolfgang und Werner Krause (2015), Krise der Demokratie? Ansichten von Experten und Bürgern, in: Wolfgang Merkel (Hrsg.), *Demokratie und Krise. Zum schwierigen Verhältnis von Theorie und Empirie* (Wiesbaden: Springer VS), 43–65.

Scarrow, Susan (2006), Party Subsidies and the Freezing of Party Competition: Do Cartel Mechanisms Work? *West European Politics* 29, 619–39.

Streeck, Wolfgang (2013): *Gekaufte Zeit. Die vertagte Krise des demokratischen Kapitalismus* (Berlin: Suhrkamp).

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Inneres und Heimat

Ausschussdrucksache
19(4)64 B



**FRIEDRICH-SCHILLER-
UNIVERSITÄT
JENA**

Rechtswissenschaftliche Fakultät
Lehrstuhl für
Deutsches und Europäisches
Verfassungs- und Verwaltungsrecht

Universität Jena · Rechtswissenschaftliche Fakultät · 07737 Jena

Sekretariat des
Ausschusses für Inneres und Heimat
Deutscher Bundestag
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Professor Dr. Michael Brenner
Universitätsprofessor

Carl-Zeiß-Straße 3
07743 Jena

Telefon: 0 36 41 9-42240
Telefax: 0 36 41 9-42242
E-Mail: Michael.Brenner@uni-jena.de

Jena, am 10. Juni 2018

Vorab per E-Mail: innenausschuss@bundestag.de

Vorab per Fax: 030/227-36994

Stellungnahme zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes und anderer Gesetze (BT-Drucks. 19/2509)

Sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

zu dem o. g. Gesetzentwurf nehme ich wie folgt Stellung:

1. Der Gesetzesvorschlag

a. Der Gesetzesvorschlag sieht in seinem Art. 1 vor, dass das jährliche Gesamtvolumen der staatlichen Mittel, das allen Parteien höchstens ausgezahlt werden darf, für die im Jahr 2019 vorzunehmende Festsetzung für das Anspruchsjahr 2018 190 Mio. Euro beträgt und sich in den folgenden Jahren nach Maßgabe der in § 18 Abs. 2 S. 2 – 5 PartG enthaltenen Dynamisierung jährlich erhöht. Eine aus der Gesetzesänderung folgende Erhöhung der staatlichen Zuwendungen an die Parteien aufgrund

der gesetzlich fixierten Indexierung würde mithin ab dem Anspruchsjahr 2019 greifen.

b. Darüber hinaus sieht Art. 3 des Gesetzentwurfs vor, dass durch eine Änderung des § 49b Abs. 1 BWahlG nicht von Parteien nominierte Wahlkreisbewerber, die mindestens 10 % der in einem Wahlkreis abgegebenen gültigen Erststimmen erreicht haben, statt bislang 2,80 Euro je gültige Stimme zukünftig das Vierfache von 0,83 Euro, mithin 3,32 Euro erhalten. Zu berücksichtigen ist insoweit, dass § 18 Abs. 3 S. 3 PartG, auf den der neugefasste § 49b Abs. 1 BWahlG zukünftig verweist, eine Dynamisierung enthält, die sich an den Kriterien der Berechnung der absoluten Obergrenze ausrichtet. Dies bedeutet, dass sich der Erstattungsbetrag von 3,32 Euro jährlich nach Maßgabe der Dynamisierungsregel des § 18 Abs. 2 Satz 2 bis 5 PartG erhöht.

c. Schließlich sieht Art. 3 des Gesetzesvorschlags vor, dass sich für sonstige politische Vereinigungen, die sich an der Wahl der Abgeordneten des Europaparlaments beteiligen und dabei mindesten 0,5 % der im Wahlgebiet abgegebenen gültigen Stimmen erzielt haben, ebenfalls die staatlichen Zuwendungen erhöhen. Wurde bislang pro gültige Stimme 0,70 Euro (§ 28 Abs. 1 S. 1 EuWG) und für bis zu 4 Millionen Stimmen 0,85 Euro je Stimme erstattet (§ 28 Abs. 1 S. 2 EuWG), so soll sich dieser Betrag zukünftig auf 0,83 Euro pro Stimme bzw. 1 Euro pro Stimme erhöhen, jeweils versehen mit der Dynamisierung, die in § 18 Abs. 3 S. 3 i. V. m. § 18 Abs. 2 Sätze 2 bis 5 PartG enthalten ist.

Der Grund für die beiden letztgenannten vorgeschlagenen Änderungen ist darin zu sehen, dass die Staatsleistungen für nicht von Parteien vorgeschlagene Wahlkreisbewerber bei der Bundestagswahl und die Staatsleistungen für politische Vereinigungen, die an der Europawahl teilnehmen, in den vergangenen Jahren nicht erhöht wurden.

2. Der den Parteien zustehende Zuwendungsbetrag ohne Berücksichtigung der absoluten Obergrenze

Vorliegend ist von Bedeutung, dass den Parteien für das Jahr 2017 aus der staatlichen Parteienfinanzierung an sich ein Betrag in Höhe von rd. 188 Mio. zugestanden hätte (relevanter Additionsbetrag)¹. Dieser Betrag ergibt sich aus der Berücksichtigung des Wähleranteils nach § 18 Abs. 3 S. 1 Nr. 1 und Satz 2 PartG und aus dem Zuwendungsanteil nach § 18 Abs. 3 S. 1 Nr. 3 PartG; er darf indes nicht höher sein als die von den Parteien erwirtschafteten Eigeneinnahmen des Vorjahres (§ 19a Abs. 4 PartG). Aus diesem Grund ist ein Abgleich dieser staatlichen Zuwendungen, die für das Jahr 2017 bei rd. 194 Mio. Euro lagen, mit den Eigeneinnahmen der Parteien vorzunehmen, um so die relative Obergrenze erfassen zu können. Der sich aus diesem Abgleich ergebende sog. relevante Additionsbetrag staatlicher Zuwendungen an die Parteien beträgt für das Jahr 2017 rd. 188 Mio. Euro. Aufgrund der in § 18 Abs. 2, § 19a Abs. 5 PartG enthaltenen absoluten Obergrenze reduziert sich dieser Betrag indes auf rd. 161 Mio. Euro. Nach § 19a Abs. 5 PartG ist bei der Festsetzung zunächst für jede Partei die relative Obergrenze und sodann die absolute Obergrenze einzuhalten. Überschreitet die Summe der errechneten staatlichen Mittel die absolute Obergrenze, besteht der Anspruch der Parteien auf staatliche Mittel nur in der Höhe, der ihrem Anteil an diesem Betrag entspricht.

Im Ergebnis bedeutet die Regelung, dass die Parteien für das Jahr 2017 aufgrund der proportionalen Kürzung in § 19a Abs. 5 S. 2 PartG rd. 27 Mio. weniger an staatlicher Zuwendung erhalten, als sie – wohlgermerkt unter Wahrung der relativen Obergrenze – eigentlich bekommen würden.

Mit Blick auf konkrete Zahlen heißt das, dass für das Jahr 2017 der CDU rd. 8 Mio. Euro mehr zustünden, der SPD ebenfalls rd. 8 Mio. mehr, den GRÜNEN rd. 2,7 Mio.

¹ Vgl. hierzu Deutscher Bundestag, PM 3, Festsetzung der staatlichen Mittel für das Jahr 2017 (Stand: 22. Februar 2018), S. 2 ff. sowie Anlage 2.

Euro mehr, der LINKEN rd. 2 Mio. Euro mehr, der FDP rd. 2 Mio. Euro mehr, der CSU rd. 2 Mio. Euro mehr und der AfD rd. 1,3 Mio. Euro mehr.

3. Die Ausgestaltung der Parteienfinanzierung nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts: Der verfassungsrechtliche Rahmen

§ 18 PartG statuiert in Umsetzung des Parteienfinanzierungsurteils des Bundesverfassungsgerichts vom 9. April 1992² die Grundsätze und den Umfang der staatlichen Finanzierung der Parteien. Die Bestimmung trägt der Vorgabe des Bundesverfassungsgerichts Rechnung, dass im Gegensatz zu einer Teilfinanzierung eine vollumfängliche Alimentierung der Parteien durch den Staat mit dem Grundgesetz nicht vereinbar ist. Dies liegt in der vom Grundgesetz vorausgesetzten Staatsfreiheit der Parteien begründet, die nicht nur die Gewährleistung der Unabhängigkeit der Parteien vom Staat erfordert, sondern zugleich sicherstellen will, das sich die Parteien ihren Charakter als frei gebildete, im gesellschaftlich-politischen Bereich wurzelnde Gruppen bewahren³.

Gleichwohl schließt es das Grundgesetz nicht aus, den Parteien Mittel für die Finanzierung der allgemein ihnen nach dem Grundgesetz obliegenden Tätigkeit zu gewähren. Jedoch erlaubt der Grundsatz der Staatsfreiheit nur eine Teilfinanzierung der allgemeinen Tätigkeit der politischen Parteien aus staatlichen Mitteln; diese dürfen nicht der Notwendigkeit enthoben werden, sich um die finanzielle Unterstützung ihrer Aktivitäten durch ihre Mitglieder und ihnen nahestehende Bürger zu bemühen. Dabei hat sich die Teilfinanzierung am Erfolg der Parteien bei Wahlen, an den Mitglieds- und Mandatsträgerbeiträgen und am Umfang der eingeworbenen Spenden auszurichten.

Gekennzeichnet ist die Parteienfinanzierung durch zwei „Leitplanken“. Zum einen bestimmt die sog. „relative Obergrenze“, dass das Gesamtvolumen der staatlichen

² BVerfGE 85, 264.

³ BVerfGE 85, 264, Ls. 1, unter Bezugnahme auf BVerfGE 20, 56/101.

Zuwendungen an eine Partei die Summe ihrer selbsterwirtschafteten Einnahmen nicht überschreiten darf. Zum anderen enthält die sog. „absolute Obergrenze“ die Vorgabe, dass der Umfang der den Parteien aus öffentlichen Kassen zugeflossenen Mittel – mithin das jährliche Gesamtvolumen, das allen Parteien höchstens ausbezahlt werden darf – eine bestimmte Summe nicht überschreiten darf.

Seit dem Achten Änderungsgesetz zum Parteiengesetz vom 28. Juni 2002 bestand eine „absolute Obergrenze“ in Höhe von 133 Mio. Euro. § 18 Abs. 2 in der Fassung des Änderungsgesetzes vom 23. August 2011⁴ sah für das Jahr 2011 die Anhebung der absoluten Obergrenze auf 141,9 Mio. Euro, für das Jahr 2012 die Anhebung auf 150,8 Mio Euro vor. Ab dem Jahr 2013 enthält das Gesetz mit Blick auf die absolute Obergrenze eine Dynamisierung in Gestalt einer jährlichen Anpassung entsprechend dem Preisindex der für eine Partei typischen Ausgaben. Für das Jahr 2017 beträgt die absolute Obergrenze 161.803.517 Euro. Für das Jahr 2018 erhöht sich die absolute Obergrenze aufgrund der im PartG enthaltenen Indexierung um 2,2 Prozent und beträgt damit 165.363.194 Euro.

4. Verfassungsrechtliche Maßstäbe für die Erhöhung staatlicher Zuwendungen

a. Die Kriterien des Bundesverfassungsgerichts

In seinem Parteienfinanzierungsurteil aus dem Jahr 1992 hat das Bundesverfassungsgericht ausgeführt, dass die Selbstfinanzierung der Parteien Vorrang vor der Staatsfinanzierung hat, dass aber eine Steigerung der selbsterwirtschafteten Einnahmen nicht ohne weiteres dazu führen darf, dass der Umfang der Staatsfinanzierung der Parteien weiter anschwillt. In diesem Kontext hat das Gericht ausgeführt:

„Der Umfang der Staatsfinanzierung muss sich auf das beschränken, was zur Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit der Parteien unerlässlich ist und von den Parteien selbst nicht aufgebracht werden kann.“⁵ Und weiter:

⁴ BGBl. I S. 1748.

⁵ BVerfGE 85, 264/290.

„Der Staat darf den Parteien nicht mehr zuwenden, als sie unter Beachtung des Gebots sparsamer Verwendung öffentlicher Mittel (...) zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötigen“.⁶

Als wesentliches Kriterium für eine Erhöhung des Umfangs der den Parteien aus öffentlichen Kassen zufließenden finanziellen Mittel hat das Bundesverfassungsgericht eine „einschneidende Veränderung der bestehenden Verhältnisse“ identifiziert⁷. Dabei hat das Gericht auch klargestellt, dass notwendige Anpassungen der absoluten Obergrenze auch mit Rücksicht auf Veränderungen des Geldwerts vorgenommen werden können, was die Möglichkeit einer Indexierung beinhaltet⁸.

Maßgebliche Kriterien für eine Anhebung des Betrags der absoluten Obergrenze sind mithin

- die Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit der Parteien;
- die Mittel können von den Parteien selbst nicht aufgebracht werden;
- die Wahrung des Gebots sparsamer Verwendung öffentlicher Mittel;
- eine gegenüber der bisherigen Rechtslage zu konstatierende einschneidende Veränderung der bestehenden Verhältnisse, sowie
- Anpassungen der absoluten Obergrenze, die durch eine Veränderung des Geldwerts bedingt sind; solche Anpassungen sind zulässig.

b. Folgerungen

Mit Blick auf diese Vorgaben ist zunächst zu konstatieren, dass die letztgenannte Variante – durch Veränderungen des Geldwerts bedingten Anpassungen – im vorliegenden Kontext ohne Bedeutung sind, da Veränderungen des Geldwerts bereits mit der im Gesetz enthaltenen Indexierung Rechnung getragen wird.

⁶ BVerfGE 85, 264/290.

⁷ BVerfGE 85, 264/291.

⁸ BVerfGE 85, 264/291.

Es kommt daher vorrangig darauf an, ob sich gegenüber der bisherigen Rechtslage **grundlegende Veränderungen** der bestehenden Rechtslage ergeben haben, die eine Anhebung des Betrags der staatlichen Zuwendungen auf 190 Mio. Euro rechtfertigen können. Bei der Beurteilung dieser Frage ist **zugleich** die verfassungsrechtliche Vorgabe des **Art. 21 Abs. 1 GG** zu beachten, wonach die Parteien bei der politischen Willensbildung des Volkes mitwirken, da die Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit der Parteien ein Kriterium ist, das auch nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts die Erhöhung staatlicher Zuwendungen rechtfertigen kann.

Insoweit ist von Bedeutung, dass sich für die Parteien in der vergangenen Jahren eine **Vielzahl neuer und insbesondere finanzintensiver Aufgaben** ergeben haben. Ebenso wie sich der Deutsche Bundestag im vergangenen Jahr massiven **Cyberangriffen** ausgesetzt sah, was erhebliche und kostenintensive Maßnahmen zur Schadensbeseitigung und zur Verhinderung zukünftiger Angriffe dieser Art nach sich gezogen hat, geraten auch die politischen Parteien der Bundesrepublik Deutschland zunehmend in den Fokus von **Ausspähaktionen** namentlich ausländischer Geheimdienste wie auch von sog. Hackern. Die zur Abwehr solcher Angriffe erforderlichen Schutzmaßnahmen erfordern eine Erhöhung personeller wie auch sachlicher Mittel und bedingen damit erhebliche finanzielle Aufwendungen – Einstellung von technischem Fachpersonal, Errichtung von Büros zur Bekämpfung solcher Ausspähaktionen, Anschaffung entsprechenden technischen Equipments –, die in dem bisherigen Gesamtvolumen der staatlichen Zuwendungen nicht berücksichtigt waren.

Darüber hinaus sehen sich die Parteien zunehmend mit der in jüngster Zeit mehr und mehr zu konstatierenden Herausforderung konfrontiert, auf **bewusst gestreute Fehlinformationen (fake news)** – insbesondere in Wahlkampfzeiten – angemessen reagieren zu müssen, um zu verhindern, dass sich solche Falschnachrichten im Bewusstsein der Bevölkerung festsetzen. Die insoweit erforderlichen Maßnahmen erfordern ebenfalls erhebliche finanzielle Aufwendungen von den Parteien, die bis vor kurzem von diesen nicht aufzubringen waren.

Von Bedeutung ist darüber hinaus, dass sich aufgrund der **Digitalisierung** eine Vielzahl neuer Kommunikationswege für die Parteien ergeben haben. So haben beispielsweise bei den Sitzungen des **Bundswahlausschusses**, der über die Zulassung politischer Vereinigungen zur Bundestagswahl 2017 zu befinden hatte, eine Vielzahl von politischen Vereinigungen ihre politischen Aktivitäten, die dann in eine Zulassung zur Bundestagswahl münden sollten, mit dem Argument untermauert, dass sie im Internet und den sozialen Medien präsent sind und sich ihre Aktivitäten vielfach in der **virtuellen Welt** entfalten. Dies macht besonders anschaulich deutlich, dass sich die Mitwirkung der politischen Parteien an der Willensbildung des Volkes mittlerweile zu einem ganz wesentlichen Teil in **neuen Kommunikationsformen** vollzieht, was wiederum erhebliche finanzielle Konsequenzen nach sich zieht: Gestaltung und permanente Aktualisierung von Homepages, die Einrichtung interaktiver Internetauftritte, die Einrichtung eigener Partei-YouTube-Kanäle und eine ständig zu aktualisierende Präsenz in den sozialen Medien verschlingen mittlerweile viel Geld, sind aber für die Mitwirkung der Parteien an der politischen Willensbildung des Volkes zwischenzeitlich unentbehrlich.

Schließlich führen auch **neue Formen basisdemokratischer Partizipation** zu erheblichen Mehrausgaben, die bis vor wenigen Jahren nicht zu erbringen waren. Zu diesen neuen Mitwirkungsformen zählen außerordentliche Parteitage, Mitgliederbefragungen und Mitgliederentscheide sowie Regionalkonferenzen. Dass diese Mitwirkungsformen, die letztlich auch zu einer Verwurzelung der Parteien in der Bevölkerung ganz erheblich beizutragen vermögen, mit erheblichen Kosten verbunden sind, versteht sich von selbst.

Zusammenfassend kann daher konstatiert werden, dass sich die **Funktionsbedingungen** für die Tätigkeit der Parteien in den vergangenen Jahren gegenüber der bisherigen Praxis **ganz wesentlich verändert** haben, und zwar in einem Maße, das auch mit Blick auf die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts eine Erhöhung des

jährlichen Gesamtvolumens der den Parteien gewährten finanziellen Mittel in dem vorgeschlagenen Umfang als gerechtfertigt erscheinen lässt. Das vom Gericht geforderte Kriterium einer einschneidenden Veränderung der bestehenden Verhältnisse kann mit Blick auf die **veränderten Rahmen- und Funktionsbedingungen für die Betätigung der politischen Parteien** wie auch das **erheblich erweiterte Aufgabenspektrum** daher ohne Vorbehalt bejaht werden.

Dies steht in engem Zusammenhang mit der gleichfalls vom Bundesverfassungsgericht aufgestellten Maxime, dass die absolute Höchstgrenze der Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit der Parteien dienen muss. Gerade in Zeiten wachsender Politikverdrossenheit sichert und unterstützt die Anhebung der absoluten Höchstgrenze die verfassungskräftig verbürgte Aufgabe und Verpflichtung der politischen Parteien, an der politischen Willensbildung des Volkes mitzuwirken. Nur wenn den Parteien hinlängliche finanzielle Mittel zuwachsen, sind sie in der Lage, für die Wahrung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung einzutreten und diese offensiv zu verteidigen. Die Anhebung der absoluten Obergrenze dient mithin der finanziellen Unterstützung der Parteien bei der **Erfüllung der diesen durch ihren verfassungsrechtlichen Status zugewiesenen Aufgaben**, sichert aber zugleich auch die **freiheitliche demokratische Grundordnung**.

Auch die weiteren Voraussetzungen, die vom Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung zur Parteifinanzierung aufgestellt worden sind, können als gegeben angesehen werden. So lässt sich eine Erhöhung der Eigenmittel der Parteien kaum realisieren, da die Parteien auf den Eingang von Spenden letztlich keinen Einfluss haben. Auch eine Erhöhung von Mitgliedsbeiträgen dürfte auf erhebliche Vorbehalte bei den Parteimitgliedern stoßen und stellt daher letztlich ebenfalls keine taugliche Alternative dar.

Dass die Parteien mit den Mitteln sparsam umgehen, darf unterstellt werden.

c. Kein Verstoß gegen den Grundsatz der Staatsfreiheit

Darüber hinaus verstößt die Erhöhung des Betrags der absoluten Obergrenze nicht gegen den verfassungsrechtlichen Grundsatz der Staatsfreiheit. Der Grundsatz der Staatsfreiheit der Parteien wird durch die Gewährung finanzieller Zuwendungen dann, aber eben erst dann verletzt, wenn hierdurch die Parteien der Notwendigkeit enthoben werden, sich um die finanzielle Unterstützung ihrer Aktivitäten durch ihre Mitglieder und ihnen nahestehende Bürger zu bemühen. Indes besteht diese Gefahr ausweislich der vorgelegten Zahlen gerade nicht, haben doch die Parteien in der Vergangenheit finanzielle Mittel in einem Umfang eingeworben, der weit über der Summe lag, die ihnen aufgrund der absoluten Höchstgrenze zugewiesen wurde. Eine Erhöhung der absoluten Höchstgrenze in dem vorgesehenen Umfang führt mithin keinesfalls dazu, dass dem Staat zukünftig eine Einflussnahme auf die Parteien und damit auf den Prozess der politischen Willensbildung zuwachsen würde, die das Maß des verfassungsrechtlich Zulässigen überschreiten würde. Die Erhöhung der absoluten Höchstgrenze verletzt damit nicht die vom Grundgesetz vorausgesetzte Staatsfreiheit der Parteien⁹.

d. Wahrung der relativen Obergrenze

Wie die Zahlen für die jüngere Vergangenheit und insbesondere für das Jahr 2017 zeigen, besteht durch die Erhöhung der absoluten Obergrenze nicht die Gefahr, dass das Gesamtvolumen staatlicher Zuwendungen an die Parteien die Summe ihrer selbst erwirtschafteten Einnahmen übersteigt. Die Parteien hätten für das Jahr 2017 unter Wahrung der relativen Obergrenze rd. 27 Mio. Euro mehr an staatlichen Zuwendungen erhalten können, würde es die absolute Höchstgrenze nicht geben. Dies bedeutet, dass auch bei einer Anhebung der absoluten Obergrenze auf 190 Mio. nicht die Gefahr besteht, dass der staatliche Anteil an der Parteienfinanzierung in verfassungswidrige Sphären vorstößt. Würden freilich die eigenerwirtschafteten Mittel einer Partei unter den auf diese Partei entfallenden Anteil der absoluten Ober-

⁹ Vgl. zu diesem Aspekt BVerfGE 85, 264/287.

grenze von 190 Mio. fallen, so müsste der Anteil der staatlichen Finanzierung für diese Partei in einem Umfang gekürzt werden, dass die relative Obergrenze – nicht mehr staatliche Mittel als eigenerwirtschaftete Mittel – eingehalten wird; nur auf diese Weise könnte der verfassungsgerichtlichen Vorgabe Rechnung getragen werden, dass das Gesamtvolumen der staatlichen Zuwendungen an eine Partei die Summe ihrer selbst erwirtschafteten Mittel nicht überschreiten darf¹⁰. Indes ist dieser Mechanismus bereits im Gesetz enthalten.

d. Verhältnismäßigkeit der Erhöhung der absoluten Obergrenze

Schließlich muss hervorgehoben werden, dass die Anhebung der absoluten Obergrenze auf 190 Mio. Euro – mithin um einen Betrag von ca. 25 Mio. Euro, der sämtlichen Parteien, die bei Bundestags-, Europa und Landtagswahlen Erfolge verbuchen konnten, zugute kommt – als in jeder Hinsicht angemessen und verhältnismäßig erscheint.

190 Mio. Euro pro Jahr aus staatlichen Mitteln für die Arbeit der politischen Parteien, deren Mitwirkung an der politischen Willensbildung des Volkes und damit letztlich für die dauerhafte Sicherung der grundgesetzlich verfassten **freiheitlichen demokratischen Grundordnung** aufzuwenden, sollte im wohlverstandenen Interesse des politischen Gemeinwesens liegen. Gemessen an anderen Ausgabenposten ist diese Summe mit Blick auf die zentrale Aufgabe der politischen Parteien von dem anerkannten Düsseldorfer Parteienrechtler Martin Morlok mit Recht als „**doch recht bescheiden**“ bezeichnet worden.

5. Ggf. sprachliche Klarstellung

Zwar erschließt sich aus der Gesetzesbegründung, dass die neue Obergrenze erstmals bei der Festsetzung nach § 19a Abs. 1 PartG zum 15. Februar 2019 für das Anspruchsjahr 2018 gilt. Doch lässt sich dies nicht zwingend der vorgeschlagenen

¹⁰ BVerfGE 85, 264/289.

Gesetzesformulierung entnehmen, da sich die zukünftige Festsetzung am 15. Februar 2019 nicht auf das Anspruchsjahr 2019, sondern auf das Anspruchsjahr 2018 bezieht.

Aus Gründen der sprachlichen Klarheit könnte daher darüber nachgedacht werden, diese Unklarheit zu beseitigen und eine entsprechende Klarstellung in der Gesetzesformulierung vorzunehmen.

§ 18 Abs. 2 S. 1 PartG könnte daher wie folgt formuliert werden:

„Das jährliche Gesamtvolumen staatlicher Mittel, das allen Parteien höchstens ausgezahlt werden darf, beträgt *für die im Jahr 2019 vorzunehmende Festsetzung* 190 Millionen Euro“.

gez. M. Brenner

Professor Dr. Michael Brenner



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 Wahlkampfes 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 bedienten 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