



Sachstand

Staatliche Finanzierung und Rechenschaftspflichten von kommunalen Wählergruppen im Vergleich zu politischen Parteien

Staatliche Finanzierung und Rechenschaftspflichten von kommunalen Wählergruppen im Vergleich zu politischen Parteien

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 087/20
Abschluss der Arbeit: 7. Mai 2020
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

1. Fragestellung

Der Sachstand vergleicht staatliche Finanzierungshilfen und Rechenschaftspflichten von kommunalen Wählergruppen und politischen Parteien in den einzelnen Bundesländern und geht der Frage der Gesetzgebungskompetenz für diesen Regelungsbereich im Hinblick auf kommunale Wählergruppen nach.

2. Zur Abgrenzung von Parteien und kommunalen Wählergruppen

2.1. Politische Parteien

Art. 21 Abs. 1 S. 1 Grundgesetz (GG) setzt den Begriff Partei voraus, ohne diesen zu definieren. Nach § 2 Abs. 1 Parteiengesetz (PartG) sind Parteien

„Vereinigungen von Bürgern, die dauernd oder für längere Zeit für den Bereich des Bundes oder eines Landes auf die politische Willensbildung Einfluss nehmen und an der Vertretung des Volkes im Deutschen Bundestag oder einem Landtag mitwirken wollen, wenn sie nach dem Gesamtbild der tatsächlichen Verhältnisse, insbesondere nach Umfang und Festigkeit ihrer Organisation, nach der Zahl ihrer Mitglieder und nach ihrem Hervortreten in der Öffentlichkeit eine ausreichende Gewähr für die Ernsthaftigkeit dieser Zielsetzung bieten. Mitglieder einer Partei können nur natürliche Personen sein.“

2.2. Kommunale Wählergruppen

Der Begriff der Wählergruppe wird im Grundgesetz nicht erwähnt. Es handelt sich bei den Wählergruppen um Gruppierungen, die zu Wahlen antreten, **ohne politische Partei** zu sein.¹ An der Parteieigenschaft fehlt es gemäß § 2 Abs. 1 S. 1 PartG, wenn die Gruppierungen **ausschließlich kommunalpolitische Ziele** verfolgen und sich dementsprechend auch nur auf kommunaler Ebene an Wahlen beteiligen.² Zudem kann es im Einzelfall auch an der nach § 2 Abs. 1 S. 1 PartG geforderten **Dauer oder Festigkeit der Organisation** fehlen.³ Wählergruppen sind in den Kommunalwahlgesetzen aller Bundesländer verankert, wobei zum Teil anstelle des Begriffs der Wählergruppe auch die Begriffe der Wählervereinigung bzw. der Wählergemeinschaft verwendet werden.⁴ Vereinfachend werden hier die verschiedenen Begriffe unter dem Begriff der Wählergruppe zusammengefasst.

1 Morlok/Merten, Partei genannte Wählergemeinschaft, DÖV 2011, 125 (128).

2 Zur Übereinstimmung der Legaldefinition des § 2 Abs. 1 S. 1 PartG mit dem verfassungsrechtlichen Parteibegriff vgl. BVerfGE, 69, 92, 104; zur Kritik daran siehe Ipsen, Parteiengesetz, 2. Auflage 2018, § 2 Rn. 6 ff.

3 Klein, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 89. EL Oktober 2019, Art. 21 Rn. 238; Ipsen, Parteiengesetz, 2. Auflage 2018, § 2 Rn. 6 ff.

4 Siehe dazu die Zusammenstellung bei Naumann, Wählergemeinschaften in einer Parteiendemokratie. 1. Auflage 2012, 25.

Das Selbstverständnis einer Gruppierung ist für ihre Unterordnung unter den Parteibegriff nicht ausschlaggebend. Sobald Gruppierungen auf Landes- oder Bundesebene an Wahlen teilnehmen, kann es sich bei ihnen um eine Partei handeln, wenn die weiteren Kriterien des Parteienbegriffs erfüllt sind.⁵

3. Staatliche Finanzierungshilfen

3.1. Für politische Parteien

Parteien im Sinne des Parteiengesetzes erhalten Finanzierungshilfen durch den Bund in Form der **staatlichen Teilfinanzierung** gemäß §§ 18 ff. PartG. Maßstäbe für die Verteilung der staatlichen Mittel bilden der Erfolg, den die Partei bei den Wählern bei den Europa-, Bundestags- und Landtagswahlen erzielt, die Summe ihrer Mitglieds- und Mandatsbeiträge sowie der Umfang der von ihr eingeworbenen Spenden.⁶

Für politische Parteien gelten **erbschaft- und schenkungsteuerliche Erleichterungen**: Zuwendungen an sie bleiben nach § 13 Abs. 1 Nr. 18 a) ErbStG steuerbefreit. Zudem greifen für Spenden und Mitgliedsbeiträge an politische Parteien **Steuerbegünstigungen** gemäß § 10b Abs. 2 EStG und § 34g S. 1 Nr. 1 EStG.

3.2. Für kommunale Wählergruppen

3.2.1. Kein Anspruch auf staatliche Teilfinanzierung gemäß § 18 Abs. 1 PartG

§ 18 Abs. 1 S. 1 PartG setzt voraus, dass es sich bei der Vereinigung um eine Partei handelt. Kommunale Wählergruppen sind keine Parteien und können demnach auch **keine staatliche Teilfinanzierung** nach dem **Parteiengesetz** beanspruchen.

Das Bundesverfassungsgericht hat den Gesetzgeber bereits in seiner Leitentscheidung vom 2. April 1992 dazu aufgefordert, die bestehenden Regelungen zum Ausschluss von Wählergruppen von der staatlichen Finanzierung zu überprüfen.⁷ Es sei zu berücksichtigen, dass die staatliche Teilfinanzierung der allgemeinen Tätigkeit der politischen Parteien auch deren Wirken auf kommunaler Ebene zugutekomme. Das Bundesverfassungsgericht hat in dieser Entscheidung allerdings zugleich deutlich gemacht, dass eine Gleichstellung mit den politischen Parteien angesichts der begrenzten politischen Zielsetzung kommunaler Wählervereinigungen verfassungsrechtlich nicht zwingend sei.⁸

5 Vgl. dazu Morlok/Merten, Partei genannte Wählergemeinschaft, DÖV 2011, 125 (134).

6 Siehe auch die Ausarbeitung der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages, Staatliche Finanzierung freier Wählergemeinschaften, WD 3 - 3000 - 297/10 vom 22. Juni 2010, 3.

7 BVerfGE 85, 264 (328).

8 BVerfGE 85, 264 (328).

3.2.2. Staatliche Teilfinanzierung bzw. Wahlkostenerstattung nach Landesgesetz

Verschiedene Landeswahlgesetze bzw. Landeswahlkampfkostenerstattungsgesetze treffen Regelungen bezüglich der Finanzierung von Wählergruppen, die sich an den **Landtagswahlen beteiligen**.

In Bayern erhalten Wählergruppen, welche mit eigenen Wahlvorschlägen an der Landtagswahl beteiligt sind und nach dem endgültigen Wahlergebnis mindestens 1,0 vom Hundert der abgegebenen gültigen Gesamtstimmen erzielt haben, für jede Stimme 1,28 Euro, vgl. Art. 61 Abs. 1 LWG Bayern⁹.

In Bremen erhalten Wählergruppen, die bei der Wahl zur Bürgerschaft mindestens 1 vom Hundert der im Land abgegebenen gültigen Stimmen erreicht haben, für jede für den jeweiligen Wahlvorschlag und seine Bewerberinnen und Bewerber abgegebene Stimme 40 Cent, vgl. § 1 WählVFinG¹⁰.

In Hamburg sind gemäß § 1 Abs. 1 HgbWahlkkostErstG¹¹ Wählervereinigungen die notwendigen Kosten eines angemessenen Wahlkampfes zu erstatten. Wählervereinigungen, für die eine Landesliste zugelassen war, erhalten für jede für sie abgegebene gültige Gesamtstimme 0,70 Euro, wenn sie nach dem endgültigen Wahlergebnis mindestens 1,5 vom Hundert der für die Landeslisten insgesamt abgegebenen gültigen Gesamtstimmen erreicht haben, vgl. § 1 Abs. 2 HgbWahlkkostErstG. Wählervereinigungen, für die keine Landesliste zugelassen war, erhalten für jede für sie abgegebene gültige Wahlkreisstimme 0,70 Euro, wenn sie nach dem endgültigen Wahlergebnis mindestens 10 vom Hundert der im jeweiligen Wahlkreis insgesamt abgegebenen gültigen Wahlkreisstimmen erreicht haben, vgl. § 1 Abs. 3 HgbWahlkkostErstG.

In Hessen erhalten Wählergruppen, welche sich mit einer Landesliste an der Landtagswahl beteiligen und mindestens 1 vom Hundert der gültigen Landesstimmen erreicht haben, für jede auf ihre Liste entfallende Stimme grundsätzlich zwei Euro, vgl. § 54 Abs. 1 LWG Hessen¹². Zudem erhalten Wählergruppen, für die keine Landesliste zugelassen war und die mindestens 10 vom Hundert der in einem Wahlkreis abgegebenen gültigen Wahlkreisstimmen erreicht haben, für jede der in diesem Wahlkreis für sie abgegebene gültige Wahlkreisstimme grundsätzlich zwei Euro, vgl. § 54 Abs. 2 LWG Hessen. § 54 Abs. 3 ff. LWG Hessen regeln diesbezüglich weitere Vorgaben.

9 Landeswahlgesetz (LWG) Bayern in der Fassung der Bekanntmachung vom 5. Juli 2002 (GVBl. S. 277, 620, BayRS 111-1-I), zuletzt geändert durch § 1 des Gesetzes vom 24. Juli 2019 (GVBl. S. 342).

10 Gesetz zur Finanzierung von Wählervereinigungen Bremen vom 23. Februar 1995 (Brem.GBl. S. 118, ber. S. 126), zuletzt geändert durch Art. 1 ÄndG vom 17.12.2019 (Brem.GBl. S. 815).

11 Gesetz über die Erstattung der Wahlkampfkosten von Bürgerschaftswahlen an Wählervereinigungen und Einzelbewerberinnen und Einzelbewerber Hamburg vom 15. Juli 2015 (HmbGVBl. S. 187).

12 Gesetz über die Wahlen zum Landtag des Landes Hessen (Landtagswahlgesetz - LWG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 7. April 2006 (GVBl. I S. 110, 439), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 30. Oktober 2019 (GVBl. S. 310).

In Nordrhein-Westfalen erhalten Wählergruppen, die mindestens 10 vom Hundert der in einem Wahlkreis abgegebenen gültigen Erststimmen erreicht haben, je gültiger von ihnen erzielter Erststimme 3,50 Euro, vgl. § 42 LWahlG Nordrhein-Westfalen¹³.

In Rheinland-Pfalz werden Wählergruppen die notwendigen Kosten eines angemessenen Wahlkampfes erstattet, vgl. § 60a LWahlG Rheinland-Pfalz¹⁴. Zudem erhalten Wählergruppen, die nach dem endgültigen Wahlergebnis der Landtagswahl mindestens 1 vom Hundert der im Land abgegebenen Landesstimmen erhalten haben, einen Betrag von 2,80 Euro für jede für sie abgegebene Stimme, vgl. § 60 Abs. 2 LWahlG Rheinland-Pfalz.

Im Saarland erhalten Wählergruppen, die sich an der Landtagswahl mit eigenen Wahlvorschlägen beteiligen und nach dem endgültigen Wahlergebnis mindestens 1,0 vom Hundert der abgegebenen gültigen Gesamtstimmen erzielt haben, für jede erzielte gültige Stimme 51 Cent, vgl. § 2 Abs. 1 WahlKostG Saarland¹⁵.

Brandenburg hat sein Wahlkampfkostenerstattungsgesetz¹⁶, in dem auch Wählergruppen berücksichtigt wurden, im Jahr 2018 aufgehoben.

Für **Kommunalwahlkämpfe** gibt es **keine** Wahlkampfkostenerstattung.¹⁷

3.3. Steuerrechtliche Begünstigungen

Die für politische Parteien geltenden erbschaft- und schenkungsteuerlichen Erleichterungen gelten gemäß **§ 13 Abs. 1 Nr. 18 b) ErbStG** auch für Wählergruppen. Wählergruppen sind insofern den politischen Parteien gleichgestellt worden. Die alte Fassung des § 13 Abs. 1 Nr. 18 ErbStG, in welcher nur Parteien im Sinne des § 2 PartG begünstigt wurden, hatte das Bundesverfassungsgericht im Jahr 2008 für verfassungswidrig erklärt.¹⁸

13 Gesetz über die Wahl zum Landtag des Landes Nordrhein-Westfalen (Landeswahlgesetz) in der Fassung der Bekanntmachung vom 16. August 1993, zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 11. April 2019 (GV. NRW. S. 202).

14 Landeswahlgesetz (LWahlG) Rheinland-Pfalz in der Fassung vom 24. November 2004, zuletzt geändert durch Gesetz vom 26.09.2019 (GVBl. S. 297).

15 Gesetz über die Erstattung der Wahlkampfkosten von Landtagswahlen Saarland (Wahlkampfkostenerstattungsgesetz) Gesetz Nr. 941, in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. Mai 1999 (Amtsbl. S. 958), geändert durch Artikel 1 Abs. 3 des Gesetzes vom 7. November 2001 (Amtsbl. S. 2158).

16 Gesetz über die Erstattung der Wahlkampfkosten für die Landtagswahlen an politische Vereinigungen, Listenvereinigungen und Einzelbewerber sowie über Zahlung von Mitteln nach dem Parteiengesetz Brandenburg (Wahlkampfkostenerstattungsgesetz - WKKG) vom 4. Juli 1994 (GVBl. I S. 261) Sa BbgLR 111-02, aufgehoben durch Art. 4 Satz 2 G zur Änd. parlamentsrechtlicher Vorschriften vom 7.3.2018 (GVBl. I Nr. 3).

17 Siehe auch Morlok/Merten, Partei genannte Wählergemeinschaft, DÖV 2011, 125 (131).

18 BVerfG v. 17.4.2008 – 2 BvL 4/05, DStRE 2008, 1206.

Auch im Hinblick auf die **Steuerbegünstigungen nach § 34g EStG** sind die Wählergruppen den politischen Parteien gleichgestellt, vgl. § 34g S. 1 Nr. 2 EStG. Im Unterschied zu politischen Parteien fallen Wählergruppen **nicht** unter die steuerliche Begünstigungsnorm des **§ 10b Abs. 2 EStG**. Der Bundesfinanzhof sieht darin keine Verletzung der Chancengleichheit im politischen Wettbewerb gemäß Art. 3 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 9 Abs. 1 und Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG.¹⁹

4. Rechenschaftspflichten

4.1. Für Parteien

Parteien sind gemäß Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG verpflichtet, **öffentlich Rechenschaft** über die **Herkunft** und **Verwendung** ihrer Mittel zu geben. Näheres regelt das Parteiengesetz in den §§ 23 ff. PartG. Danach müssen die Parteien dem **Präsidenten des Deutschen Bundestages** in dem jährlich vorzulegenden Rechenschaftsbericht Angaben über ihre Einnahmen, Ausgaben, ihr Vermögen sowie die Schulden der Partei machen. Dieser wird vom Bundestagspräsidenten als Bundestagsdrucksache veröffentlicht, vgl. § 23 Abs. 1 und 2 PartG.

Geprüft wird der Bericht vor Einreichung beim Bundestagspräsidenten durch einen **Wirtschaftsprüfer** oder eine **Wirtschaftsprüfungsgesellschaft** und anschließend durch den Bundestagspräsidenten, vgl. §§ 23 Abs. 3 S. 1 und 23a PartG.

Für **Spenden** gelten die Transparenzpflichten des § 25 Abs. 3 PartG. Übersteigen Spenden die Höhe von 50.000 Euro, sind sie dem Bundestagspräsidenten unverzüglich anzuzeigen, welcher die Zuwendung unter Angabe des Spenders zeitnah im Internet als Bundestagsdrucksache veröffentlicht.

4.2. Für kommunale Wählergruppen

Kommunale Wählergruppen unterliegen nach dem **Parteiengesetz** grundsätzlich keinen Rechenschaftspflichten bezüglich der Herkunft und Verwendung ihrer Mittel.²⁰ Es gelten für sie auch nicht die Transparenzpflichten bezüglich Spenden gemäß § 25 Abs. 3 PartG.

Wählergruppen unterliegen auch in den meisten **Bundesländern** keinerlei Rechenschaftspflichten.²¹ Ausnahmen stellen insoweit Art. 61 Abs. 2 und 3 LWG Bayern, § 4 WählVFinG Bremen und § 54 Abs. 4 LWG Hessen dar;²² § 2 Abs. 1 S. 2 HgbWahlkostErstG fordert zwar keinen Rechenschaftsbericht aber Nachweise für die im Wahlkampf aufgewendeten Kosten.

19 BFH, Urt. v. 20.3.2017 – X R 55/14, NVwZ-RR 2018, 241; siehe auch FG Düsseldorf, Urt. v. 10.9.2014 – 15 K 1532/13 E, DStRE 2015, 1484.

20 Klein, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 89. EL Oktober 2019, Art. 21 Rn. 239.

21 Morlok/Merten, Partei genannte Wählergemeinschaft, DÖV 2011, 125 (131).

22 Siehe dazu auch Merten, Institutionelle Rahmenbedingungen Kommunaler Wählergemeinschaften – Der Einfluss des Parteienrechts, in: Morlok/Poguntke/Walther (Hrsg.), Politik an den Parteien vorbei, 2012, 104 und 106.

5. Gesetzgebungszuständigkeit

Für das Kommunalrecht einschließlich des Kommunalwahlrechts liegt die grundsätzliche Gesetzgebungszuständigkeit bei den Ländern, vgl. Art. 30, 70 GG. Die Ausgestaltung des Parteienrechts gehört gemäß Art. 21 Abs. 5 GG zur ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz des Bundes. Die Regelung der staatlichen Finanzierungshilfen für Parteien sowie damit einhergehender Rechenschaftspflichten fällt nach einhelliger Ansicht nicht unter das Wahlrecht, sondern unter das Parteienrecht und damit unter die Bundeskompetenz.²³ Kommunale Wählergemeinschaften gehören zwar nicht zu den Parteien im Sinne des Art. 21 GG. Da die Regelung einer staatlichen Teilfinanzierung dieser Gruppierungen jedoch in engem Zusammenhang mit der staatlichen Parteienfinanzierung steht, dürfte eine **Annexkompetenz des Bundes** gegeben sein. Dies schließt aber nicht aus, dass die bundesgesetzliche Regelung nur die Grundsätze für die Parteienfinanzierung auf kommunaler Ebene festlegt und der Landesgesetzgeber nach Art. 71 GG ermächtigt wird, die Einzelheiten zu regeln.²⁴

* * *

23 Vgl. bspw. Morlok, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, 3. Auflage 2015, Art. 21 Rn. 164; Streinz, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Grundgesetz, 7. Auflage 2018, Art. 21 Rn. 254.

24 So auch schon Ausarbeitung der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages, Staatliche Finanzierung freier Wählergemeinschaften, WD 3 - 3000 - 297/10 vom 22. Juni 2010, 5.