



Ausarbeitung

Verfassungsmäßigkeit des § 2 Abs. 2 S. 2 Parteiengesetz
Verlust der Rechtsstellung als Partei wegen fehlender
Rechenschaftsberichte

Verfassungsmäßigkeit des § 2 Abs. 2 S. 2 Parteiengesetz

Verlust der Rechtsstellung als Partei wegen fehlender Rechenschaftsberichte

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 135/21
Abschluss der Arbeit: 20.07.2021
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. Einleitung

Nach § 23 Parteiengesetz (PartG) hat der Vorstand einer Partei über die Herkunft und die Verwendung ihrer Mittel sowie über das Parteivermögen zum Ende des Kalenderjahres einen Rechenschaftsbericht abzugeben. Im Dezember 2015 wurde in das PartG die Regelung des § 2 Abs. 2 S. 2 aufgenommen, wonach Parteien, die sechs Jahre in Folge keinen Rechenschaftsbericht abgegeben haben, ihre Rechtsstellung als Partei verlieren.¹ Die Verfassungsmäßigkeit dieser Regelung und damit zusammenhängende Fragen werden nachfolgend behandelt.

2. Vereinbarkeit mit Art. 21 Abs. 1 GG

Art. 21 Abs. 1 GG enthält die Gewährleistungen der Freiheit und der Gleichheit der Parteien sowie die grundsätzliche Aussage der Stellung der Parteien als Beteiligte an der politischen Willensbildung. Es besteht ein Anspruch auf Gleichbehandlung durch den Staat. Diese Rechte der Parteien werden nach Art. 21 Abs. 1 S. 2 und 3 GG bereits immanent beschränkt durch das Gebot einer demokratischen Innenorganisation sowie das Transparenzgebot, wonach die Parteien über ihre Mittel und ihr Vermögen Rechenschaft ablegen müssen. Diese verfassungsrechtlichen Schranken hat der Gesetzgeber entsprechend des Gestaltungsauftrags aus Art. 21 Abs. 5 GG einfachgesetzlich zu konkretisieren. Die konkretisierende Regelung des § 2 Abs. 2 S. 2 PartG beeinträchtigt die Gleichheit der Parteien, indem die Parteieigenschaft von der Vorlage von Rechenschaftsberichten abhängig gemacht wird. Sie stellt damit einen Eingriff in das Grundrecht des Art. 21 Abs. 1 GG dar, der aber gerechtfertigt ist, wenn der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz beachtet wird.² Dies setzt voraus, dass die Regelung einen legitimen Zweck verfolgt und zum Erreichen dieses Zwecks geeignet und erforderlich sowie angemessen ist.

2.1. Legitimer Zweck

Der legitime Zweck dieser Beeinträchtigung ergibt sich bereits aus Art. 21 Abs. S. 4 GG, dem Gebot an die Parteien, über ihre Mittel und Vermögen Rechenschaft abzulegen. Das Transparenzgebot zielt darauf ab, eine Mitwirkung an der politischen Willensbildung nur solchen Parteien zu ermöglichen, deren Finanzierung bekannt und für die Öffentlichkeit zugänglich ist. So soll der demokratische Prozess geschützt werden.

2.2. Geeignetheit

Gegen die Geeignetheit von § 2 Abs. 2 S. 2 PartG könnte man anführen, dass die Regelung und damit ihr Ziel umgangen werden könnte, beispielsweise indem ein Rechenschaftsbericht in einem Jahr mit einer problematischen oder illegalen Spende absichtlich ausgelassen wird, dies in den übrigen Jahren aber ordnungsgemäß erfolgt. Die Partei könnte so die Sanktion vermeiden.³ Für die Geeignetheit ist es allerdings ausreichend, wenn die Maßnahme den legitimen Zweck zumindest

1 Gesetz vom 22.12.2015 - BGBl. I 2015, Nr. 55 30.12.2015, S. 2563.

2 Shirvani, Das „scharfe Schwert“ des parteirechtlichen Transparenzgebots, NVwZ 2017, 1321.

3 Morlok, Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Fraktion der CDU/CSU und SPD / BT-DRS. 18/6879, <https://www.bundestag.de/resource/blob/399288/13f3b8f0548491289a816136f0fd6cb2/18-4-462-A-stellungnahme-data.pdf>, S. 2.

fördert. Das ist hier anzunehmen, da die Regelung zumindest einen Anreiz darstellt, nicht durchgehend die Einreichung von Rechenschaftsberichten zu unterlassen.

2.3. Erforderlichkeit

Die Erforderlichkeit ist gegeben, wenn kein gleich geeignetes, aber milderes Mittel zur Verfügung steht. Die Verhängung eines Zwangsgelds nach § 38 Abs. 2 S. 1 PartG könnte ein solches milderes Mittel darstellen. Durch dieses entfällt nämlich nicht die Parteieigenschaft. Gerade für kleine Parteien kann ein Zwangsgeld faktisch aber schwerer wiegen, sodass schon fraglich ist, ob das Mittel tatsächlich milder wäre. Alternativ könnten steuerliche Privilegien für Spenden von der rechtzeitigen Einreichung des Rechenschaftsberichts abhängig gemacht werden oder es könnten bei mehrfachen Versäumnissen bei den Rechenschaftsberichten nur bestimmte politische Rechte entzogen werden.

Diese Mittel müssten aber zur Erreichung des Ziels auch gleich geeignet sein wie der Verlust der Parteieigenschaft. Das kann hier nicht angenommen werden. Eine finanzielle Belastung der Parteien ist nicht gleich effektiv, die demokratische Willensbildung zu schützen, wie es der Entzug politischer Rechte ist.⁴ Und auch der Entzug bestimmter Rechte ist nicht gleich wirksam wie der Entzug der Parteistellung, also der gesamten politischen Rechte. Die Regelung des § 2 Abs. 2 S. 2 PartG dürfte daher erforderlich sein.

2.4. Angemessenheit

Sie müsste allerdings auch angemessen sein. Dazu müssen die Rechte der Parteien aus Art. 21 Abs. 1 GG mit den staatlichen Interessen in Ausgleich gebracht werden. Mit der Regelung soll nicht nur dem Transparenzgebot zu Effektivität verholfen und damit dem demokratischen Prozess mehr Kreditabilität verliehen werden, sondern auch die Ernsthaftigkeit der Beteiligung am politischen Prozess sichergestellt werden. Die „Ernsthaftigkeit der Zielsetzung“ stellt ein konstitutives Merkmal des einfachgesetzlichen Parteibegriffs des § 2 Abs. 1 PartG dar und beurteilt sich nach dem Gesamtbild der tatsächlichen Verhältnisse.⁵

Zunächst ist die Schwere des Eingriffs zu betrachten. So verlieren die Parteien im Fall des § 2 Abs. 2 S. 2 PartG nicht nur bestimmte politische Rechte, sondern gleich ihren Status – und damit die Zugangsberechtigung zum politischen Wettbewerb – und werden zum rein zivilrechtlichen Verein. Dies gilt aber nicht endgültig; die Parteistellung kann vielmehr wiedererlangt werden. Ob dafür ein schlichter Beschluss der Partei zur Neugründung oder die Einreichung eines Rechenschaftsberichts ausreicht oder weitere Schritte nötig sind, ist derzeit mangels Beispielen aus der Praxis ungeklärt. Die Gesetzgebungsmaterialien legen aber nahe, dass keine großen Hürden an die

4 Grzeszick, Stellungnahme zu den Gesetzesentwürfen BT-Drs. 18/6879, 18/301, <https://www.bundestag.de/resource/blob/399290/66e655c1b963fba32aa8e8b49f091bc9/18-4-462-B-stellungnahme-data.pdf>, S. 8 f.

5 Ipsen, ParteiG, 2. Aufl. 2018, § 2 Rn. 4.

Wiedererlangung der Parteieigenschaft zu stellen sind.⁶ Dennoch stellt der Verlust der Parteistellung einen schweren Eingriff für Parteien dar, sodass deren Interessen mit den durch die Regelung bezweckten abgewogen werden müssen.

Für die Angemessenheit der Regelung spricht die Tatsache, dass sie erst im Falle eines mehrjährigen Verstoßes gegen die Rechenschaftspflicht anwendbar ist. Wird sechs Jahre lang kein Rechenschaftsbericht abgegeben, so kann von einem Versäumnis kaum mehr ausgegangen werden, vielmehr legt die wiederholte Missachtung dieser Pflicht eine absichtliche Unterlassung nahe. Dies stellt einen schweren Verstoß dar, da die Pflicht zur öffentlichen Rechnungslegung nach § 23 PartG nicht nur eine bloße Verfahrens- oder Ordnungsvorschrift darstellt, sondern vielmehr eine grundlegende Voraussetzung des demokratischen Prozesses normiert, nämlich die Möglichkeit der Bürger, die Finanzierung der Parteien zu erfahren und an dieser Grundlage ihre politische Meinung und letztlich das Wahlverhalten auszurichten.

Die Regelung des § 2 Abs. 2 S. 2 PartG könnte aber kleineren Parteien gegenüber unangemessen sein. Diese erfassen vielfach die politischen Stimmungen, die in den großen Parteien nicht oder untergeordnet vertreten sind, und überführen diese in organisatorische und politische Strukturen. Bei diesen kleinen und Kleinstparteien besteht häufig kein bzw. nur ein kleiner hauptamtlicher Apparat, der mit der Abgabe von Rechenschaftsberichten überfordert sein könnte, sodass diese Gruppe von Parteien übermäßig betroffen sein könnte. Für den Erhalt der Parteistellung reicht es aber aus, dass ein Rechenschaftsbericht überhaupt eingereicht wird, dieser muss nicht inhaltlich richtig oder vollständig sein. Er muss lediglich der in § 24 PartG vorgegebenen Gliederung entsprechen und den Prüfvermerk gemäß § 30 Abs. 2 PartG enthalten.⁷ Hinzu kommt der recht lange Zeitraum von sechs Jahren, währenddessen der Aufbau der erforderlichen Strukturen erreichbar sein sollte. Außerdem haben Parteien dieser Größe meist geringere Umsätze, sodass der Aufwand für die Erstellung eines Rechenschaftsberichts reduziert ist.

Eine Unverhältnismäßigkeit könnte sich zuletzt daraus ergeben, dass die Regelung keine Ausnahmen für verspätet eingereichte Rechenschaftsberichte vorsieht. Insofern ist zu beachten, dass nach § 19a Abs. 3 S. 1 PartG eine Fristverlängerung möglich ist. Zudem handelt es sich bei der Voraussetzung, dass ein Rechenschaftsbericht sechs Jahre lang nicht eingereicht wurde, bereits um eine insofern großzügige Regelung, als eine verspätete Einreichung fünf Jahre lang nicht sanktioniert wird, solange im sechsten Jahr der Bericht rechtzeitig eingeht. Weitergehende Maßnahmen oder Härtefallregelungen dürften daher nicht erforderlich sein.

* * *

6 BT-Drs. 18/6879, S. 8: „Sie kann sich vielmehr unmittelbar nach dem Verlust der Rechtsstellung unter gleichem oder neuem Namen als Partei neu gründen, an Wahlen beteiligen und auch die übrigen Rechte und Pflichten einer Partei wahrnehmen, wenn sie dazu willens und in der Lage ist.“

7 BT-Drs. 18/6879, S. 7.