



Wortprotokoll der 61. Sitzung

Ausschuss für Inneres und Heimat

Berlin, den 27. November 2023, 11:00 Uhr
10557 Berlin
Konrad-Adenauer-Str. 1
Paul-Löbe-Haus, Raum 4 900

Vorsitz: Dr. Konstantin von Notz, MdB

Tagesordnung - Öffentliche Anhörung

Tagesordnungspunkt 1

Seite 5

Gesetzentwurf der Fraktionen SPD, CDU/CSU,
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP

Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Par- teiangesetzes

BT-Drucksache 20/9147

Federführend:

Ausschuss für Inneres und Heimat

Mitberatend:

Rechtsausschuss

Haushaltsausschuss (mb und § 96 GO)

Berichterstatter/in:

Abg. Sebastian Hartmann [SPD]

Abg. Alexander Hoffmann [CDU/CSU]

Abg. Ansgar Heveling [CDU/CSU]

Abg. Dr. Irene Mihalic [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]

Abg. Stephan Thomae [FDP]

Abg. Jochen Haug [AfD]

Abg. Petra Pau [DIE LINKE.]



Inhaltsverzeichnis

	<u>Seite</u>
I. Teilnehmerliste	3
II. Sachverständigenliste	4
III. Wortprotokoll der Öffentlichen Anhörung	5
IV. Anlagen	26
<u>Stellungnahmen der Sachverständigen</u>	
Prof. Dr. Sophie Schönberger , Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf (HHU)	20(4)340 A 26
Prof. Dr. Kyrill-Alexander Schwarz , Julius-Maximilians-Universität Würzburg (JMU)	20(4)340 B 36
Prof. Dr. Michael Koß , Leuphana Universität Lüneburg	20(4)340 C 41
Prof. Dr. Karsten Schneider , Johannes-Gutenberg-Universität Mainz (JGU)	20(4)340 D 49
Prof. Dr. Joachim Wieland, LL.M. , Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer	20(4)340 E 60
Prof. Dr. Foroud Shirvani , Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn	20(4)340 F 62
Prof. Dr. Isabelle Borucki , Philipps-Universität Marburg	20(4)340 G 72
Prof. Dr. Pia A. Lange, LL.M. (UCT) , Universität Bremen	20(4)340 H 77
PD Dr. Ulrich Vosgerau , Rechtsanwalt, Berlin	20(4)340 I 83
<u>Unangeforderte Stellungnahme</u>	
Transparency International Deutschland e. V.	20(4)344 89



Anwesende Mitglieder des Ausschusses

Fraktion	Ordentliche Mitglieder	Stellvertretende Mitglieder
SPD	Hartmann, Sebastian	Wiese, Dirk
CDU/CSU	Amthor, Philipp Oster, Josef	Brehm, Sebastian Heveling, Ansgar
BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN	Notz, Dr. Konstantin von	Mihalic, Dr. Irene
FDP	Thomae, Stephan	Link, Michael
AfD		Haug, Jochen
DIE LINKE	Pau, Petra	Bürger, Clara
fraktionslos		



Liste der Sachverständigen

Öffentliche Anhörung am Montag, 27. November 2023, 11.00 Uhr
„Parteiengesetz“

Prof. Dr. Isabelle Borucki¹⁾

Institut für Politikwissenschaften - Philipps-Universität Marburg

Prof. Dr. Michael Koß³⁾

Zentrum für Demokratieforschung & Institut für Politikwissenschaft
Leuphana Universität Lüneburg

Prof. Dr. Pia Annika Lange, LL.M.¹⁾

Fachbereich Rechtswissenschaft - Universität Bremen

Prof. Dr. Karsten Schneider²⁾

Fachbereich Rechts- und Wirtschaftswissenschaften - Johannes Gutenberg-Universität Mainz

Prof. Dr. Sophie Schönberger³⁾

Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Kunst- und Kulturrecht - Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf

Prof. Dr. Kyrill-Alexander Schwarz²⁾

Institut für Staats- und Verwaltungsrecht - Julius-Maximilians-Universität Würzburg

Prof. Dr. Foroud Shirvani⁴⁾

Professur für Öffentliches Recht, Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn

Priv.-Doz. Dr. Ulrich Vosgerau⁵⁾

Berlin

Prof. Dr. Joachim Wieland¹⁾

Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer

1) Vorschlag SPD

2) Vorschlag CDU/CSU

3) Vorschlag BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

4) Vorschlag FDP

5) Vorschlag AfD



Tagesordnungspunkt 1

Gesetzentwurf der Fraktionen SPD, CDU/CSU, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP

Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes

BT-Drucksache 20/9147

AVors. **Dr. Konstantin von Notz** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Meine sehr verehrten Damen und Herren, es ist 11:00 Uhr und 25 Sekunden. Es gibt glaube ich nichts, was uns davon abhalten kann, diese Anhörung zu beginnen und deswegen begrüße ich Sie meine Damen und Herren und liebe Kolleginnen und Kollegen ganz herzlich zur 61. Sitzung des Ausschusses für Inneres und Heimat. Mein Name ist Konstantin von Notz. Ich vertrete den amtierenden Vorsitzenden des Ausschusses für Inneres und Heimat und werde die öffentliche Anhörung von Sachverständigen hier heute leiten. Ich danke Ihnen, sehr geehrte Sachverständige, ganz herzlich, dass Sie unserer Einladung nachgekommen sind und uns mit Ihrer Expertise zur Verfügung stehen, um die Fragen der Kolleginnen und Kollegen aus dem Ausschuss für Inneres und Heimat und der mitberatenden Ausschüsse zu beantworten. Ich begrüße daher zunächst die von den Fraktionen benannten und hier anwesenden Sachverständigen Herrn Professor Michael Koß, die Professorin Pia Annika Lange, Herrn Professor Karsten Schneider, Herrn Professor Foroud Shirvani und Herrn Dr. Ulrich Vosgerau. Ich möchte auch die per Videokonferenz zugeschalteten Sachverständigen Frau Professorin Isabelle Borucki, die Professorin Sophie Schönberger, Herrn Professor Kyryll-Alexander Schwarz und Herrn Professor Joachim Wieland ganz herzlich willkommen heißen. Vielen Dank, dass Sie da sind. Per Videokonferenz ist auch die Abgeordnete Wittmann zugeschaltet. Auch die begrüße ich. Und dann darf ich zu meiner linken ganz herzlich für die Bundesregierung die Ministerialdirigentin Corinna Rebohle begrüßen. Schön, dass Sie da sind, auch aus dem BMI.

Die Sitzung wird, das ist hier allen bewusst, live im Parlamentsfernsehen und auf der Homepage des Deutschen Bundestages übertragen und ab morgen über die Mediathek für die Öffentlichkeit

zum Abruf bereitgestellt. Wir hatten schriftliche Stellungnahmen erbeten und ich möchte für die eingegangenen Stellungnahmen ganz herzlich danken. Sie sind an die Ausschussmitglieder verteilt worden und werden dem Protokoll über diese Sitzung beigelegt. Ich gehe davon aus, dass Ihr Einverständnis zur Durchführung der öffentlichen Anhörung auch die Aufnahme der Stellungnahmen in eine Gesamtdrucksache umfasst. Von der heutigen Anhörung wird ein Wortprotokoll erstellt und Ihnen zur Korrektur übersandt. Im Anschreiben werden wir Ihnen Details zur Behandlung mitteilen. Die Gesamtdrucksache bestehend aus Protokoll und den schriftlichen Stellungnahmen wird im Übrigen auch ins Internet eingestellt. Für die Anhörung ist die Zeit von 11:00 Uhr bis 13:00 Uhr heute vorgesehen. Einleitend möchte ich jede Sachverständige und jeden Sachverständigen bitten, eine kurze Einleitung, die drei Minuten nicht überschreiten sollte, zum Beratungsgegenstand Stellung zu beziehen. Ich bitte Sie ausdrücklich sich Angesichts der Vielzahl von Sachverständigen an dieses Zeitfenster zu halten, damit wir ausreichend Zeit für Fragen durch die Abgeordneten haben und überhaupt hier eine intensive und gute und inhaltlich dichte Sitzung hinbekommen. Ihre umfassenden schriftlichen Stellungnahmen sind ja den Ausschussmitgliedern zugegangen und bekannt. Nach den Eingangsstatements werden wir orientiert an Fraktionsrunden mit der Befragung der Sachverständigen beginnen. Ich bitte, dass die Fragesteller diejenigen Sachverständigen ausdrücklich benennen, an die sie die Frage richten wollen. Zu den Frageregeln gilt: In der ersten Fraktionsrunde kann jeder Fragesteller entweder zwei Fragen an einen Sachverständigen oder je eine Frage an zwei Sachverständige richten. Für die Fragen gilt eine zwei Minuten Zeitbegrenzung. Die bitte ich einzuhalten. Die Auskunftsperson antwortet unmittelbar auf die Frage. Für die Antwort auf jede Frage stehen ebenfalls zwei Minuten zur Verfügung. In der zweiten Fraktionsrunde würde ich dann das so ein bisschen danach halten, wie wir noch Zeit haben, ob wir dann weiterhin zwei oder nur noch eine Frage pro Fraktion sehen, das machen wir dann situativ. Fühlen sich alle wohl mit diesem Ablauf und hört sich das gut an? Gibt es Widerspruch gegen diese Verfahrensweise? Das



ist nicht der Fall, herzlichen Dank für diese Konstruktivität – dann würden wir in alphabetischer Reihenfolge anfangen und ich gebe Frau Professorin Borucki für ihr Eingangsstatement das Wort.

SV Prof. Dr. Isabelle Borucki (Philipps-Universität Marburg): Herr MdB Dr. von Notz. Ich mache es wie gesagt kurz und versuche es auf den Punkt zu bringen. Wir haben es, das habe ich ja auch in meiner Stellungnahme formuliert und das sehen wir ja auch im Gesetzestext, mit vielschichtigen Veränderungen der Kommunikationsumwelt von Parteien, von Politik, von Kommunikation und aber eben auch insgesamt zu tun, was letztendlich unsere Lebenswelten durchdringen. Und diese Tragweite der digitalen Transformation, wie wir es in der Forschung, in der Politikwissenschaft und auch an der Grenze zur Kommunikationswissenschaft beschreiben, hat letztendlich bisher noch keine Finalität – oder wir können diese Finalität nicht absehen bislang. Zumindest so der Stand der Forschung. Wir wissen aber oder wir können sagen, dass diese Transformation quer liegt zu allen Politikfeldern, zu unseren Lebenswelten und letztendlich hier auch noch weitere Veränderung nach sich ziehen wird, die wir noch nicht sicher prognostizieren oder gar abschätzen können. Jetzt in Bezug auf den vorliegenden Gesetzentwurf, den Vorschlag, ist aus meiner Sicht zu differenzieren bzw. sehen wir eine Divergenz verschiedener Logiken, wie ich auch versucht habe in meiner Stellungnahme deutlich zu machen. Und zwar zwischen den dreien Logiken der Organisation, der Kommunikation und der Partizipation, die alle drei von dieser gerade kurz grob skizzierten digitalen Transformation affiziert werden und insofern hier auch eine gewissermaßen Notwendigkeit der Parteien und des Parteiensystems als Grundpfeiler einer ja demokratischen Grundordnung bzw. eines repräsentativen demokratischen Systems zu sehen sind. Damit verbunden ist eine Multidimensionalität in der Anspruchs- ja, sollte ich sagen fast schon Anspruchshaltung der Bürgerinnen und Bürger in Kontakt zu treten mit Vertreterinnen und Vertretern des Staats, der Regierungen, der Parteien und es hat sich eben nicht nur insofern um, Doppelstrukturen und Doppelbelastungen zu handeln, sondern wir haben es mit Mehrfachstrukturen und

Mehrfachbelastungen zu tun, denen sich die Parteien hier im Falle ausgeliefert sehen oder dem sie sich stellen müssen, dem sie begegnen müssen, wo sie im Grunde multidimensional aufgestellt sein müssen. Das hat auch damit zu tun bzw. zur Folge, dass sich das Parteiensystem an sich verändert: Durch veränderte Partizipationserwartungen, veränderte Partizipationsnormen und auch hier eine gewisse Öffnung von Parteien und ihrer innerparteilichen Demokratie erwartet und gesehen wird, wie auch in meiner Stellungnahme angedeutet. Ich gehe da auch gerne in der Befragungsrunde nochmal darauf ein, aber dabei belasse ich es. Vielen herzlichen Dank.

AVors. Dr. Konstantin von Notz (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Ganz herzlichen Dank, Frau Professorin Borucki für Ihr Eingangsstatement. Wir gehen in alphabetischer Reihenfolge vor und als nächster hat das Wort Herr Professor Koß.

SV Prof. Dr. Michael Koß (Leuphana Universität Lüneburg): Auch von mir ganz herzlichen Dank für die Einladung, eine Stellungnahme abgeben zu können. In aller Kürze einmal durchgegangen: Digitale Parteitage: ich bin nicht dagegen, sehe auch keine politischen – ich will auf die und kann auf die juristischen Aspekte viel weniger eingehen – keine politischen Probleme damit. Würde höchstens die Parteien ein bisschen wie auch im Bereich der Parteienfinanzierung, wenn man so will, vor sich selbst schützen wollen und würde mich aussprechen für Regelungen, die es nicht einfach ins Belieben der Parteivorstände stellen, ob man auf digital bei einem Parteitag schalten will, unabhängig von der Wahl von Kandidaten – das ist ja ein anderer Bereich, oder nicht? – das sollten Parteitage anders regeln, während mein Petitum und generell ist zu sagen, dass es glaube ich aus Sicht einer Partei fatal wäre, dauerhaft den digitalen Weg zu gehen. Ich hoffe aber, das versteht sich eigentlich von selbst, weil die Parteien von der von Frau Schönberger ja auch so benannten explizit angesprochenen Zigarettenpause durchaus leben. Es darf sicher auch ein Apfel sein.

Obergrenze der staatlichen Parteienfinanzierung: die zu erhöhen finde ich grundsätzlich angemessen und richtig. Sie rückwirkend zu erhöhen finde



ich aus einer Legitimitätsperspektive schwierig bis sehr schwierig. Einfach, weil man ja 2018 mit diesem Hauruck-Versuch, wie ich den mal nennen möchte, gescheitert ist. Das zu heilen, indem man den Parteien, ich formuliere es ein bisschen drastisch, 100 Millionen rückwirkend hinterherwirft, halte ich für einfach unangemessen. Insbesondere vor dem Hintergrund der Tatsache, dass offensichtlich gespart werden muss, wenn ich die Tageszeitungsberichterstattung der letzten Tage und Wochen richtig verstehe und dass das eben auch ganz explizit beispielsweise die Bundeszentrale für politische Bildung, also auch eine im Sinne der Demokratiebildung sehr wichtige Institution – meinetwegen nicht so wichtig, wie die Parteien, aber eben doch sehr wichtige Institution – betrifft. Das Sponsoring: die Regelung finde ich gut, richtig gut muss ich sagen. Wieder eine Ausnahme, also das man das so angeht, dass man die Grenzen so festlegt, wie man sie festlegt, damit habe ich kein Problem. Allerdings erschließt sich mir nicht, warum die 6.000 € als sozusagen Obergrenze für kumulierte Kleinsponsorings, ab denen veröffentlicht werden muss, auf Gebietsverbände beziehen. Es wurde ja beim Sponsoring, so mein Verständnis, immer sehr viel über die Wurst-Unternehmer, die Bratwurst im Ortsverein gesprochen und gibt es auch bundesweit operierende Wurst-Unternehmer und die könnten damit, die Zahlen finden Sie alle in der Stellungnahme, tatsächlich beträchtliche Sponsorings, wenn man Gebietsverbände so versteht, dass das eben auch Ortsvereine sind, beträchtliche Sponsorings nach wie vor anonym von sich finanzieren und das würde ich einfach unangemessen finden. Deswegen sollte man diese Grenzen eigentlich, wenn nicht bundesweit, so doch meinetwegen landesweit, gelten lassen, die da vorgesehen sind. Die Parallelaktion: kann ich mich ganz kurz fassen, finde ich eine angemessene Regelung, die das schwierig zu definierende: was sind Werbemaßnahmen? Das wird wahrscheinlich am Ende die Gerichte beschäftigen – und negative Kampagnen, die sind einfach tatsächlich auch, ich wüsste nicht wie schwer zu regulieren, die kommen nicht vor, aber alles andere finde ich an dem Teil gut. Die Veröffentlichungspflicht: 35.000 € finde ich einfach zu hoch, weil zum einen damit beträchtlichen Einfluss genommen werden kann

mit einer Spende von 34.999 € und zum anderen weil es auch keinen Anlass zu der, die würde ich ja für begründet halten, Sorge gibt, dass dann irgendwie die Spenden wegbrechen, weil die Großspender doch lieber so ein bisschen anonym bleiben wollen, zumindest die zwei Jahre, die beträchtliche Zeitspanne, die es dauert, bis so ein Rechenschaftsbericht dann mal vorliegt, lang, das ist einfach nicht der Fall. Die Großspender nehmen zu und deshalb sehe ich da kein Problem. Und dann könnte man, letzter Satz, dann könnte man eben auch bei den Spenden, die im Rechenschaftsbericht mit dem zeitlichen Abstand zu veröffentlichen sind, so wie in Ihrem Koalitionsvertrag vorgesehen, auf 7.500 € gehen. Ich entschuldige mich für die 20 Sekunden länger und danke.

AVors. **Dr. Konstantin von Notz** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Danke Ihnen sehr herzlich, Herr Professor Koß. Jetzt hat die Professorin Lange das Wort.

SV **Prof. Dr. Pia Annika Lange** (Universität Bremen): Vielen Dank. Ich werde versuchen das wieder reinzuarbeiten. Ich möchte hinsichtlich der Anhebung der absoluten Obergrenze auf zwei verfassungsrechtliche Aspekte ganz kurz eingehen. Zum einen bin ich der Auffassung, dass der Gesetzgeber mit dem nunmehr vorgelegten Gesetzentwurf den statuierten Begründungsanforderungen, die das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom Januar dieses Jahres herausgearbeitet hat, vollumfänglich nachgekommen ist. Es werden sowohl die Anhebung der rechtfertigenden einschneidenden Veränderung in Gestalt einmal der Digitalisierung und zweitens des verstärkten Einsatzes innerparteilicher Partizipationsinstrumente umfassend begründet. Ferner wird daraus auch nachvollziehbar der zusätzliche unerlässliche Finanzbedarf der Parteien herausgearbeitet. Einschließlich etwaiger Einsparpotentiale, die jedoch nach den Ausführungen dort nicht gesehen werden. Auch noch nachvollziehbar und positiv zu bewerten finde ich die Offenlegung der Rechenmethode und die dargestellten Zahlen einschließlich der Bezugsjahre auf die sich diese Überlegungen stützen. Etwas an Stringenz verliert aus meiner Sicht die Begründung auf Seite 23 des Gesetzentwurfes, wenn dort dann aus dieser errechneten



Summe auf einmal Kürzungen vorgenommen werden. Also, ich kann noch nachvollziehen, dass man eine Kürzung von 50 Prozent im Hinblick darauf vorsieht, dass man sagt, der andere Anteil muss sozusagen aus den Eigenmitteln der Parteien kommen. Für mich nicht ganz nachvollziehbar war dann, warum dies dann noch um 5 Prozent gekürzt wird und dort insbesondere der Bezug auf § 18 des Parteiengesetzes. Ich kann nicht ermes- sen, inwieweit das Bundesverfassungsgericht oder prognostizieren inwieweit, wie streng es dort sein wird, aber das wäre möglicherweise ein Ansatz- punkt, wo man noch nacharbeiten müsste, wobei ich der Auffassung wäre, dass es eigentlich im Ge- staltungsspielraum des Gesetzgebers liegt und er ja das, was gefordert ist, nämlich die Prozedualisie- rung und die Gründe dort abwägt und nachvoll- ziehbar macht.

Ganz kurz nur zur Rückwirkung: aus verfassungs- rechtlicher Sicht halte ich sie nicht für problema- tisch. Es ist eine echte Rückwirkung, die aber in dem Fall zulässig ist, weil eine nichtige Norm durch eine verfassungsgemäße ersetzt wird. Es war auch mit einem zweiten Anlauf des Gesetzgebers zu rechnen und Vertrauensgesichtspunkte der Par- teien, die ja begünstigt werden, spielen auch keine Rolle. Dann noch ganz kurz zur Ausweitung der digitalen Partizipationsinstrumente in der Partei- arbeit: diese würde ich aus verfassungsrechtlicher Sicht begrüßen. Ich denke, dass es die Arbeit der Parteien in Hinblick auf ihren Verfassungsauftrag aus Artikel 21 Absatz 1 Satz 1 GG stärken würde und ich sehe auch nicht, dass man den Grundsatz der Öffentlichkeit der Wahl unbesehen in voller Strenge auch auf innerparteiliche Entscheidungen und Wahlen anwenden kann. Der Gesetzentwurf klammert ganz klar die Aufstellung von Wahlbe- werbern aus und dementsprechend sehe ich dort keine Probleme. Danke schön.

AVors. Dr. Konstantin von Notz (BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN): Frau Professorin Lange, ganz herz- lichen Dank für Ihr Eingangsstatement, das Wort hat Herr Professor Schneider.

SV Prof. Dr. Karsten Schneider (JGU Mainz): Sehr geehrter Herr Vorsitzender, meine Damen und

Herren, vielen Dank. Das Bundesverfassungsge- richt hat mit seinem Urteil vom 24. Januar 2023 sehr deutlich gemacht, dass Erhöhungen der abso- luten Obergrenze staatlicher Parteienfinanzierung sorgfältige Darlegungen im Gesetzgebungsverfah- ren erfordern. Das Gericht kontrolliert die Nach- vollziehbarkeit der Begründung eines Gesetzent- wurfs und beanstandet auch kleinere Ungenauig- keiten und missverständliche Formulierungen. Darlegungsmängel haben zur Feststellung der Nichtigkeit von Artikel 1 des Gesetzes zur Ände- rung des Parteiengesetzes vom 10. Juli 2018 ge- führt. Zusätzlich, und das war bemerkenswert, hat der Zweite Senat das genannte Gesetzgebungsver- fahren zum Anlass genommen, sich vertieft mit der Thematik sog. Eilgesetzgebung zu befassen. Also mit der Frage, wie zügig ein parlamentari- sches Verfahren betrieben werden darf und wie ausgedehnt Einarbeitungszeiten für Mitglieder des Deutschen Bundestages bemessen sein müssen, die mit den Sachfragen noch nicht vertraut sind. Nach einer Verfahrensdauer von fast 5 Jahren und auf der Grundlage einer immerhin zweitägigen mündlichen Verhandlung ließ der Senat eine for- melle Verfassungswidrigkeit der damaligen Ände- rung des Parteiengesetzes zwar im Ergebnis offen, die Begründung des Urteils durfte aber als Ankün- digung des Gerichts gelesen werden, Eilgesetzge- bungen ab sofort kritischer zu prüfen. Vor diesem Hintergrund ist der vorliegende Gesetzentwurf zu beurteilen, auf dessen Begründung der Anhebung der absoluten Obergrenze ich mich konzentrieren möchte. Die überaus sorgfältigen Darlegungen in der Begründung erfüllen aus meiner Sicht sämtli- che Anforderungen, die sich aus der Rechtspre- chung des Bundesverfassungsgerichts ableiten las- sen. Einige subtile Details der Begründung haben Klarstellungspotential, auf das ich in meiner schriftlichen Stellungnahme eingegangen bin. Eine verfassungsrechtliche Problematik der Eilgesetzge- bung stellt sich aus meiner Sicht nicht erneut. Die- ser Ausschuss hat eine großzügig bemessene Vor- bereitungszeit eingeräumt, um sämtliche Details des Entwurfes angemessen würdigen zu können.

Hervorheben möchte ich wenige Einzelheiten. Die Darlegungen sind nachvollziehbar. Insbesondere lassen sie den methodischen Ansatz erkennen, der



den zusätzlichen Finanzbedarf aus Sicht des Gesetzgebers substanziiert. Gleichzeitig führt die Abstützung auf Zahlen zu tatsächlichen budgetären Entwicklungen dazu, dass die ermittelten Zahlen unter dem tatsächlichen Finanzbedarf liegen. Der darin liegende Umstand, dass der verfassungsrechtliche Spielraum nicht ausgeschöpft werden soll, könnte noch deutlicher markiert werden. Die rückwirkende Reparatur der Rechtslage nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 24. Januar 2023 erscheint verfassungsrechtlich vorzuzugswürdig. Der Gesetzgeber erweist der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts Respekt, indem die bemakelte Begründung korrigiert und ersetzt wird. Für die Wahrnehmung des Gesamtvorgangs in den Augen der Öffentlichkeit macht dies einen relevanten Unterschied aus. Die rückwirkende Änderung der Rechtslage ist daher vor dem Hintergrund von Artikel 21 Absatz 1 Satz 1 GG zwar wahrscheinlich nicht zwingend geboten, aber ganz sicher zu begrüßen. Vielen Dank.

AVors. **Dr. Konstantin von Notz** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Herr Professor Schneider, ganz herzlichen Dank. Das Wort hat die Professorin Schönberger, die uns per Video zugeschaltet ist.

SV **Prof. Dr. Sophie Schönberger** (HHU Düsseldorf): Vielen Dank. Ich will mich vor allem auf die Punkte jenseits der absoluten Obergrenze konzentrieren und anfangen mit den digitalen Parteitag, die jetzt sehr weitgehend geregelt werden sollen. Es ist ja bisher schon so, dass Parteitage durchaus digital abgehalten werden können nach der jetzigen Rechtslage, und zwar unbestritten, wenn es um Beschlussfassungen jenseits von Satzungen, Wahlen und Programmen geht. Das soll jetzt erweitert werden, indem eben auch diese ganz zentralen, neuralgischen Punkte digital ermöglicht werden sollen. Das ist tatsächlich sowohl verfassungsrechtlich als auch verfassungspolitisch problematisch. Zur verfassungsrechtlichen Lage wird man die Frage beantworten müssen, inwiefern man die Grundsätze insbesondere zur Öffentlichkeit der Wahl, die das Bundesverfassungsgericht aufgestellt hat, auf die innerparteilichen Wahlen übertragen kann. Dazu gibt es noch keine Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. Jeden-

falls in der letzten Legislaturperiode ging jedenfalls der Bundestag selber noch davon aus, dass man sie übertragen müsse. Ich würde das grundsätzlich auch unterstützen, aber wie gesagt: Rechtsprechung dazu haben wir noch nicht. Der andere Punkt ist der verfassungspolitische Punkt. Was passiert, wenn man tatsächlich die Möglichkeit schafft, die Parteiarbeit im Grunde fast vollständig ins Digitale zu verlagern. Die Zigarettenpause, in der man natürlich auch die Zigarette weglassen und einen Apfel essen kann, wird eben dann nicht mehr stattfinden können. Michael Koß hat völlig zu Recht gesagt: es ist den Parteien sehr zu raten, davon nicht exzessiv Gebrauch zu machen. Das würde ich unterstützen, aber die Frage ist, inwiefern man da tatsächlich von diesem Leitbild der Anwesenheitspartei wirklich gesetzlich abrücken sollte. Ich sehe das sehr problematisch und die Erfahrungen in der Pandemie haben sehr deutlich gezeigt, dass solche digitalen Formate es jedenfalls deutlich erleichtern, autoritäre Mechanismen in innerparteiliche Willensbildung reinzubringen.

Sponsoring: Die Regelung ist grundsätzlich sehr zu begrüßen, allerdings bleiben die Abgrenzungsprobleme zwischen Sponsoring und Parteispenden bestehen, weswegen ich dafür plädiere würde, das Sponsoring als solches noch stärker auch an die Parteispenden regelungstechnisch anzuknüpfen. Zu den Parallelaktionen: Auch das ist ein großer Fortschritt, dass man die jetzt ins Gesetz schreiben will. Das ist sehr zu begrüßen. Die Regelung als solche besitzt aber im Einzelnen noch Defizite. Zum Beispiel beim Spendenannahmebegriff, der nicht entsprechend angepasst wird. Zum Beispiel auch bei der Bestimmtheit hinsichtlich der zeitlichen Rahmen, wann etwas angezeigt werden muss, wann etwas weitergeleitet wird. Da das zum Teil ordnungswidrigkeitenbewehrt ist, gibt es da dann tatsächlich auch verfassungsrechtliche Probleme, wenn das nicht hinreichend bestimmt ist. Aber die Richtung ist auf alle Fälle sehr gut, aber man sollte an der einen oder anderen Stelle noch nachjustieren. Vielen Dank.

AVors. **Dr. Konstantin von Notz** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Vielen Dank, Frau Professorin Schönberger. Das Wort hat Herr Professor



Schwarz, der uns auch per Videokonferenz zugeschaltet ist. Herr Professor Schwarz, bitte.

SV Prof. Dr. Kyrill-Alexander Schwarz (JMU Würzburg): Herr von Notz, meine sehr geehrten Damen und Herren Abgeordneten, ganz herzlichen Dank für die Gelegenheit zur Stellungnahme. Ich hoffe, Sie können mich auch digital hören. Ich möchte zunächst einmal darauf hinweisen, das erscheint mir ein ganz zentraler Punkt, dass das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung vom 24. Januar des Jahres nicht etwa festgestellt hat, dass es sich im Jahr 2018 um eine unangemessene Erhöhung der absoluten Obergrenze gehandelt hat, sondern, dass das Gericht eben tatsächlich einen Mangel an entsprechender Begründung vor allem festgestellt hat. Das heißt, es geht um eine jetzt allerdings nachgeholte ausreichende Begründung für die Erhöhung der absoluten Obergrenze. Aus meiner Sicht vielleicht der zentrale Punkt ist tatsächlich die Frage, ob diese Erhöhung eigentlich nur Pro futuro oder auch rückwirkend erfolgen konnte. Ich habe das ja auch bereits schriftlich dargelegt, möchte das aber jetzt gerne noch einmal ausführen, dass nämlich hier die rückwirkende Erhöhung der absoluten Obergrenze keinen durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken begegnet, sondern sie vielmehr tatsächlich zulässig ist. Es handelt sich letzten Endes mit dieser rückwirkenden Erhöhung um die Herstellung eines jetzt von Anfang an rechtmäßigen Zustandes. Daran ist auch der Gesetzgeber nicht unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gehindert. Es handelt sich, wenn Sie so wollen, auch um einen Aspekt oder um einen Gedanken der Heilung, die man ja aus dem Verwaltungsverfahrensrecht kennt, der hier eigentlich übernommen wird. Eine von Anfang an für nichtig angesehene Regelung wird jetzt durch einen rechtmäßigen Zustand beseitigt. Das kann man auch materiellrechtlich begründen, wenn man nämlich davon ausgeht, dass die Parteien ja tatsächlich einen Anspruch auf eine angemessene und auskömmliche Finanzierung für die Wahrnehmung der ihnen von Verfassungswegen zustehenden Aufgaben oder zugewiesenen Aufgaben auch zukommt.

Und vor dem Hintergrund ist das natürlich bei Berücksichtigung aller Staatsferne, die natürlich eingehalten werden muss, nicht etwa einem Generaltitel, mit dem die Parteien selbst darüber entscheiden können, in welchem Umfang die Mittel geboten sind. Aber die Begründungslasten, die das Bundesverfassungsgericht auch inhaltlich aufgestellt hat, dass es nämlich einschneidende Veränderungen der relevanten Verhältnisse gegeben hat, dass die Mittel auf das für die Erfüllung des Auftrages erforderliche und unerlässliche Maß begrenzt sind. All das ist hier gegeben und damit haben die politischen Parteien im Deutschen Bundestag, die sich hier für die Gesetzentwurf ausgesprochen haben, bzw. diesen vorgelegt haben, auch die ihnen nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichts obliegenden Begründungspflichten eingehalten. Der Gesetzentwurf ist von dem entsprechenden gesetzgeberischen Gestaltungsspielraum hinreichend gedeckt. Ganz herzlichen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.

AVors. Dr. Konstantin von Notz (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Vielen Dank Ihnen ganz herzlich, Herr Professor Schwarz, für Ihre Ausführungen. Das Wort hat jetzt Herr Professor Shirvani, der hier im Raum ist. Herr Shirvani.

SV Prof. Dr. Foroud Shirvani (Universität Bonn): Vielen Dank. Vor etwa 30 Jahren wurde die staatliche Parteienfinanzierung durch den Bundesgesetzgeber grundlegend neu strukturiert. Seitdem haben sich die rechtlichen Grundkoordinaten der staatlichen Parteienfinanzierung und ihre Grenzen nicht wesentlich verändert. Das ist insgesamt kein schlechter Befund für eine Materie, die in besonderer Weise auf gesellschaftliche Akzeptanz angewiesen ist. Der heute zu verhandelnde Gesetzentwurf ist prinzipiell zu begrüßen, weil er im Unterschied zur Parteiengesetzesnovelle 2018 nicht lediglich das Volumen der staatlichen Parteienfinanzierung erhöht, sondern auch für eine stärkere Transparenz der Parteienfinanzen sorgen will. Gewisse Ergänzungen des Entwurfs erscheinen aus meiner Sicht allerdings angezeigt. Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil vom Januar dieses Jahres vom Gesetzgeber eine nachvollziehbare Begründung der Erhöhung der absoluten Obergrenze gefordert. Hier könnte der Gesetzgeber



noch Ergänzungen vornehmen und konkretisieren, wie er die Erhöhung des Anpassungsvolumens ermittelt hat. Die Bezugnahme auf den Zuwendungsanteil der staatlichen Parteienfinanzierung im Entwurf ist jedenfalls interpretationsbedürftig. Der Gesetzgeber kann seinen Gestaltungsspielraum auch dahingehend ausüben, dass er die absolute Obergrenze nur um einen bestimmten Anteil der Mehrkosten für Digitalisierung und Partizipation erhöht. Da das Bundesverfassungsgericht mit Blick auf das Einsparpotential der Parteien ausdrücklich eine Gegenüberstellung und Quantifizierung der Mehrkosten und Einsparungen verlangt, könnte der Gesetzgeber die Begründung auch insoweit ergänzen.

Die Bestimmungen über Sponsoring und Werbemaßnahmen anderer Personen sowie über digitale Parteitage sind sinnvoll. Die Vorschrift über Werbemaßnahmen könnte allerdings jedenfalls klarstellend dahingehend ergänzt werden, dass die Partei eine unverzügliche Anzeigepflicht gegenüber dem Bundestagspräsidenten hat, wenn die Werbemaßnahme als Spende angenommen wird und der Schwellenwert der Großspende erreicht wird. In den Bestimmungen über digitale Parteitage und digitale Stimmabgabe sollte nicht der Vorstand, sondern die Mitgliederversammlung ermächtigt werden, die Möglichkeiten digitaler Partizipation zu erweitern. Will man ein vorläufiges Fazit ziehen, kann man festhalten: Bei dem Entwurf handelt es sich um eine grundsätzlich sinnvolle Ergänzung des Parteienfinanzierungsrechts, der Gesetzgeber könnte allerdings gewisse Überarbeitungen und Klarstellungen vornehmen, auch um verfassungsrechtliche Risiken zu verringern. Vielen Dank.

AVors. Dr. Konstantin von Notz (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Vielen Dank, Herr Professor Shirvani, für Ihre Ausführungen. Als nächstes hat das Wort Herr Dr. Vosgerau.

SV PD Dr. Ulrich Vosgerau (Berlin): Schönen guten Morgen meine Damen und Herren, vielen Dank. Das Kernproblem – verfassungsrechtliche Kernproblem – dieses Entwurfs ist natürlich das Problem der Rückwirkung hier. Es geht also nicht

einfach nur um das, was in der verfassungsrechtlichen Literatur unter dem Stichwort Normwiederholung diskutiert wird, dass der Gesetzgeber also versucht, einen für die Vergangenheit mal als verfassungswidrig erkannten Rechtszustand zukunftsgerichtet – und diesmal mit besserer Begründung – neu wiederherzustellen, da geht dann in der Tat die Literatur überwiegend davon aus, dass es im Großen und Ganzen im Allgemeinen wohl zulässig ist. Vielfach werden dann besondere Begründungs- und Argumentationspflichten angenommen, aber hier geht es doch nochmal um eine ganz andere Konstellation, weil ja das Gesetz rückwirkend ab 2018 gelten soll. Das heißt, es soll ja der ursprüngliche Zustand, der eigentlich gescheiterte Zustand, wiederhergestellt werden. Das heißt, der Gesetzgeber berührt sich hier eines umfassenden Rechts zur Folgenbeseitigung unliebsamer Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts. Wir sehen sofort die interessante Parallele zum eigentlich großen Thema dieser Tage, nämlich dem Versuch, für das Haushaltsjahr 2023, das in sechs Wochen sowieso abläuft, rückwirkend einen Haushaltsnotstand dann feststellen zu lassen, um wiederum die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 15. November aus der Welt schaffen zu können. Und ich halte das hier für problematisch, also das scheint so eine Praxis bei der Ampel zu sein. Ich halte das für ein Problem der Gewaltenteilung. Wenn es ausschließlich zukunftsgerichtet ist, dann mag das in der Tat, wenn es hinlänglich begründet ist, okay sein, aber hier will eben der Gesetzgeber eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, die ihm nicht passte, rückwirkend aus der Welt schaffen. Ich hatte ja damals versucht, das im Wege des einstweiligen Rechtsschutzes ganz zu stoppen, was dann im Wege der Organstreitklage dann angeblich nicht ging. Ich halte das für ein Gewaltenteilungsproblem und übrigens selbst wenn ich mich irren sollte und wenn im Ergebnis das Bundesverfassungsgericht dann feststellt, es geht doch so grade eben, würde ich es Ihnen trotzdem nicht empfehlen, weil es natürlich ein Legitimitätsproblem entfaltet, wenn die Politik offensichtlich versucht, sich über Urteile so hinwegzusetzen.



Weiterhin, was über die Werbung in §§ 27, 27a neue Fassung gesagt wird, finde ich problematisch, da werde ich nicht richtig klug daraus. Also ich bin zum Beispiel häufig bei Studentenverbindungen, erzähle da über meine verfassungsgerichtlichen Verfahren, da kommt dann sogar der Name AfD vor. Ich weiß nicht, ob es dann eine Werbeveranstaltung ist. Oder Peter Hahne predigt gelegentlich in Mecklenburg-Vorpommern in einer Kirche, da kommt das Wort AfD dann nicht vor, aber er sagt gelegentlich Sachen, die die AfD nicht rundheraus zurückweisen würde. Frage: ist das dann eine Werbeveranstaltung? Das heißt, durch diese Vorschrift, dass eine Werbeveranstaltung angeblich auch sein kann, wo der Name der Partei gar nicht genannt wird, wenn es eben mit dieser seltsamen objektivierenden Formulierung über die „normale Willensbildung“ hinausgeht. Das wird nur Anlass zu Konflikten geben und ich halte es auch insofern für problematisch, weil ich die Parallele sehe, das habe ich im Gutachten ausgeführt, zur neuen Vorschrift § 6 des Stiftungsfinanzierungsgesetzes, wo die Stifter allein der DES e.V., die anderen öffentlich finanzierten parteinahen Stiftungen haben ja gar keine Spender, weil sie öffentlich finanziert werden, an die Öffentlichkeit gebracht werden sollen, das ist eine Transparenz, die nicht der Kontrolle der Herrschenden dient, sondern der Unterdrückung oppositioneller Aktivitäten. Danke.

AVors. Dr. Konstantin von Notz (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Vielen Dank, Herr Dr. Vosgerau. Last but not least hat Herr Professor Wieland, der uns per Videokonferenz zugeschaltet ist, das Wort für sein Eingangsstatement.

SV Prof. Dr. Joachim Wieland (Universität Speyer): Vielen Dank, Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren Abgeordnete, ich will mich auf zwei Punkte beschränken angesichts der knappen Zeit, die aber ein bisschen umstritten sind. Das eine ist die Frage: Erhöhung der Obergrenze? Da halte ich es für verfassungsrechtlich völlig unbedenklich, dass der Gesetzgeber den formalen Fehler beseitigt, den das Bundesverfassungsgericht gerügt hat. Schon in der Verhandlung vor dem Verfassungsgericht war auch zwischen Antragstellern und Antragsgegnern unstreitig, dass ein erhöhter

Finanzbedarf der Parteien besteht, und zwar ab 2018. Ich sehe nichts, was verfassungsrechtlich entgegensteht, dass das rückwirkend beseitigt und geheilt wird. Die Begründung, die jetzt gegeben wird, dürfte den Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts eindeutig entsprechen. Der Finanzbedarf der politischen Parteien war 2018 schon da und es ist nur angemessen, dass das jetzt rückwirkend repariert wird. Mein zweiter Punkt betrifft die Frage digitale Mitgliederversammlungen und Parteitage. Das halte ich für angemessen. Aus meiner Sicht ist sicher zu berücksichtigen, dass die Stellung des Vorstands dadurch gestärkt wird, aber man gewinnt auf der anderen Seite viel mehr Teilnahmemöglichkeiten von Menschen, die es sonst möglicherweise zeitlich überhaupt nicht schaffen könnten, zu einem Parteitag zu fahren. Sie könnten sich beteiligen, die Allgemeinheit der Beteiligung wird gesteigert und das ist in einem demokratischen Parteienwesen durchaus wünschenswert. Ich halte diese Möglichkeit, die den Parteien eröffnet wird, für ganz im Sinne der Verfassung und glaube, man kann darauf vertrauen, dass die Parteien das schon sinnvoll machen werden. Es wird nicht zukünftig nur noch digitale Parteitage geben. Das halte ich für verfehlt und ich sehe auch nicht, dass die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Grundsatz der Öffentlichkeit staatlicher Wahlen hier einschlägig wäre, zudem sind 15 Jahre vergangen, die Welt hat sich verändert, ich bin nicht sicher, ob das Bundesverfassungsgericht, wenn es nochmal mit der Frage befasst würde, wie 2009, im Jahre 2023 oder 2024 zum gleichen Ergebnis käme. Vielen Dank.

AVors. Dr. Konstantin von Notz (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Herr Professor Wieland, ganz herzlichen Dank für Ihre Ausführungen. Damit kommen wir jetzt in die erste Fragerunde. Die Logik dieses Hauses hat folgende Reihenfolge dafür vorgesehen: zunächst die SPD, dann die CDU/CSU-Fraktion, dann die Fraktion der Grünen, der AfD, der FDP und abschließend der Linken. Ich würde jetzt für die erste Fragerunde, zwei Minuten Fragezeit, zwei Minuten Antwortzeit, Einsparungen sind gern gesehen, das Wort an die SPD-Fraktion, an den Kollegen Hartmann geben.



Abg. **Sebastian Hartmann** (SPD): Sehr geehrter Herr amtierender Vorsitzender, herzlichen Dank für die Einleitung in die Logik, die sich ja kausal auf Wahlergebnisse in diesem Land zurückführen lässt und nach Fraktionsstärke nun dazu führt, dass die SPD beginnen darf. Ich möchte mich zunächst einmal ganz herzlich im Namen meiner Fraktion an allen demokratischen Parteien ganz herzlich bedanken, weil über die Grenzen irgendeiner Regierungs- oder Oppositionslogik hinweg die Parteien das Urteil gemeinsam gelesen haben, interpretiert haben und zu einem sehr breiten Konsens gekommen sind. Dafür unser herzlicher Dank nochmal. Wir wollen in dieser Anhörung nun angesichts der Vielzahl der Regelungspunkte darlegen: es geht nicht ausschließlich um die Abarbeitung dessen, was das Verfassungsgericht uns als sehr starke Hausaufgabe gegeben hat, sondern es wurden gleichzeitig weitere Regelungspunkte – digitale Parteitage sind genannt – angesprochen. Deswegen werden wir im zweiten Teil die digitalen Beteiligungsformen nochmal zum Schwerpunkt machen, möchten allerdings in der ersten Fragerunde nochmal den großen Punkt der Anhebung der Parteienfinanzierung durch die staatlichen Finanzierungsinstrumente betrachten. Es geht hier um die Anhebung der absoluten Obergrenze. Es ist nun ermittelt worden durch Anschreiben an die Parteien, eine Zahl der Parteien hat geantwortet, dass gerade aus dem Bereich der Datensicherheit, der Digitalisierung, der Partizipation sich ein Mehrbedarf ergibt. Dieser wird überwölbt auf alle 20 Parteien, die in den Genuss der staatlichen Parteienfinanzierung kommen können.

Deswegen möchten wir die ersten beiden Fragen an zwei Sachverständige richten und zwar an Frau Professorin Lange und Herrn Professor Wieland. Sie haben beide das Urteil in Ihren Eingangsstatements ausgelegt. Welche anderen Varianten wären denkbar gewesen mit dem Urteil – Stichwort Rückwirkung ab 2018, wenn überhaupt? Also einen neuen Verwaltungsakt erlassen, neue Finanzierung berechnen und der zweite Punkt: die Übertragung dessen, dass ein Teil der Parteien geantwortet hat, was sie an Mehrbedarfen hat, auf andere Parteien, immerhin 24 Prozent rund, wären

andere Möglichkeiten zur Berechnung zur absoluten Obergrenze denkbar gewesen? Hat das Verfassungsgericht dazu Hinweise gegeben? Danke.

AVors. **Dr. Konstantin von Notz** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Vielen Dank, Herr Kollege Hartmann, das war geschickt unterteilt in zwei Stränge. Diese eine Frage, die das eigentlich ist. Deswegen hat jetzt die Professorin Lange zunächst das Wort.

SV **Prof. Dr. Pia Annika Lange** (Universität Bremen): Vielen Dank. Was die Übertragung auf die anderen Parteien angeht, finde ich das Überzeugend. Das Gericht kann ja nicht mehr verlangen, als den Parteien und dem Bundestag möglich ist. Wenn keine Zahlen zur Verfügung stehen, ist das ein probates Mittel, dass man diese Hochrechnung vornimmt. Und wie ich auch schon anfangs ausgeführt habe, ich denke auch, dass diese Berechnung, insbesondere auch diese Prognose in die Zukunft, wie der Bedarf noch steigen wird, das fand ich in weiten Teilen nachvollziehbar. Vielleicht wie Herr Shirvani auch schon, er hat ja darauf hingewiesen, der letzte Schritt, diese Kürzung, die müsste man eventuell noch etwas substantiieren, das möchte ich nochmal hervorheben. Das Bundesverfassungsgericht hat in dem Urteil, in Randnummer 161, eben auch dargelegt, dass selbst, wenn man von dem Bedarf nach unten hin abweicht, obliegt das einer Begründungsanforderung und dementsprechend wäre das vielleicht eine Stelle, an der man noch etwas nachliefern sollte, um dem Gericht nicht auch dort einen Ansatzpunkt zu geben. Danke.

AVors. **Dr. Konstantin von Notz** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Herzlichen Dank. Herr Professor Wieland.

SV **Prof. Dr. Joachim Wieland** (Universität Speyer): Ich kann mich dem voll und ganz anschließen. Aus meiner Sicht ist es unproblematisch, dass nicht alle Parteien geantwortet haben, der Gesetzgeber kann eh nicht mehr tun als das, was ihm praktisch ermöglicht wird. Das Bundesverfassungsgericht verlangt auch nicht mehr. Was die Kürzung angeht, so glaube ich, dass in der gegenwärtigen Situation, die ja eben geregelt ist, auch von Anfang, es nachvollziehbar ist, warum



der Gesetzgeber Kürzungen vornimmt, das würde nicht schaden, wenn das nochmal ausdrücklich genannt würde, aber zwingend erforderlich ist das nicht. Ich sehe mit der Rückwirkung überhaupt kein Problem, weil das erstens zu erwarten war und zweitens der Bedarf ja tatsächlich unbestritten seit 2018 bestand. Darauf darf der Gesetzgeber selbstverständlich reagieren. Es gibt keinerlei verfassungsrechtliche Sätze, die ihm das verwehren würden. Vielen Dank.

AVors. **Dr. Konstantin von Notz** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Herzlichen Dank. Für die CDU/CSU-Fraktion stellt die Fragen der Kollege Brehm.

Abg. **Sebastian Brehm** (CDU/CSU): Herr Vorsitzender, vielen Dank. Meine sehr geehrten Damen und Herren, liebe Kolleginnen und Kollegen, zunächst auch mal ein Dankeschön an alle Mitwirkenden für diesen gemeinsamen Entwurf des Gesetzes. Ich denke, die Ansprüche an Transparenz und an die Fragen Sponsoring, Parallelaktion und alle anderen, die in den Gesetzentwurf eingearbeitet sind, sind gut und richtig und es ist letztlich ein Gesetz auch zur Erhaltung der demokratischen Strukturen in unserem Land. Deswegen nochmal einen Dank an alle Beteiligten.

Meine zwei Fragen richten sich an Professor Schwarz. Nochmal zu dem Thema Rückwirkung. Für die Neuregelung gab es ja zwei Lösungsmöglichkeiten: eine rückwirkende Neuregelung der Obergrenze ab 2018, die sich an den echten Kostensteigerungen der Parteien orientiert, verbunden mit einer unveränderten Erhöhung in den Folgejahren, also gekoppelt an die Preisindizes. Die zweite Möglichkeit war die Neuregelung der Obergrenze für die Zukunft. Das war ja die Diskussionsgrundlage. Wir haben uns in dem Gesetzentwurf für den ersten Weg, also für die Rückwirkung entschieden. Ist dieser Weg verfassungsrechtlich und insbesondere vor dem Hintergrund der verfassungsrechtlichen Rechtsprechung aus Ihrer Sicht gangbar? Das ist ja in den Eingangsstatements auch diskutiert worden zwischen den Professoren. Die zweite Frage wäre auch an Professor Schwarz: den Begründungszusammenhang bei der Anhebung der Obergrenze, der war ja verfassungsrechtlich

nicht ausreichend vom Gesetzgeber dargelegt, obwohl die Kostensteigerungen ja plausibel waren bzw. auch vom Bundesverfassungsgericht als plausibel, zumindest dem Grunde nach, gewesen sind. Wie beurteilen Sie vor diesem Hintergrund den neuen Entwurf zum Parteienfinanzierungsgesetz und liegt aus Ihrer Sicht nun eine rechtssichere Begründung vor?

AVors. **Dr. Konstantin von Notz** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Vielen Dank, Herr Kollege Brehm. Die beiden Fragen gingen an Herrn Professor Schwarz. Er hat das Wort.

SV **Prof. Dr. Kyrill-Alexander Schwarz** (JMU Würzburg): Herr Abgeordneter Brehm, ganz herzlichen Dank für Ihre beiden Fragestellungen. In der Tat hätte es zwei Möglichkeiten gegeben und ich glaube, der Gesetzgeber hat sich aus guten Gründen dann im Rahmen seines gesetzgeberischen Gestaltungsspielraums bei der Frage der Rückwirkung für eine tatsächlich echte Rückwirkung hier entschieden. Maßgeblicher Aspekt dabei dürfte tatsächlich sein, dass das hier der deutlich realitätsgerechtere Weg ist, um abzubilden, welche Kostensteigerungen, die ja tatsächlich vorhanden waren, die eben bloß defizitär begründet waren, sich seit 2018 dann auch entsprechend abgebildet haben und eben einen entsprechenden Parteienfinanzbedarf dann auch tatsächlich gerechtfertigt haben. Also vor diesem Hintergrund bin ich der Auffassung: der Gesetzgeber war nicht etwa gehalten oder wäre verpflichtet gewesen, nur eine Anhebung pro Futuro vorzunehmen, sondern er hat tatsächlich eine reale Korrektur der Verhältnisse vorgenommen bzw. jetzt die Rechtslage den tatsächlichen Gegebenheiten angepasst und das ist ein gangbarer Weg. Da gibt es, und das ist ja heute auch hier im Rahmen der Sachverständigenanhörung von anderen Sachverständigen bereits ebenfalls dargelegt worden, keinerlei verfassungsrechtliche Bedenken gegen diese Form der Rückwirkung.

Was die Darlegungslasten anbelangt, Herr Abg. Brehm, in der Tat, das Bundesverfassungsgericht hat vor allem neben dem prozeduralen Aspekt der Schnelligkeit des Gesetzgebungsverfahrens auch



deutlich gemacht, dass eben die prozeduralen Begründungslasten, die eben auch nachvollziehbar machen sollen, warum dieser Finanzbedarf in der Höhe nun tatsächlich gegeben ist, dass denen das Gesetz 2018 nicht genügt hat. Wenn ich mir den jetzigen Gesetzentwurf in seiner Ausführlichkeit anschau, dann ist natürlich Ausführlichkeit als solches jetzt noch kein Kriterium dafür, ob der Gesetzgeber auch seine Pflichten tatsächlich genügt hat oder nicht, aber wenn ich mir anschau, wie der Gesetzgeber hier sowohl das gewählte Prozedere als auch die dafür maßgeblichen Parameter sowie dann im Einzelnen dargelegt hat, für welche Bereiche im Einzelnen jetzt welche Kostensteigerungen tatsächlich gegeben sind, dann glaube ich kaum, dass man noch wesentlich mehr von einem Gesetzgeber erwarten kann, um darzulegen, welche finanziellen Aspekte für eine angemessene und sachgerechte Parteienfinanzierung überhaupt erforderlich sind.

AVors. Dr. Konstantin von Notz (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Danke Ihnen. Jetzt ist die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN am Zug und dafür erteile ich der Kollegin Mihalic das Wort.

Abg. Dr. Irene Mihalic (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Vielen Dank, Herr Vorsitzender und von meiner Seite auch nochmal ganz herzlichen Dank an alle Sachverständigen für die umfangreichen, überaus interessanten Stellungnahmen. Für meine Fraktion liegt der Erfolg des Gesetzentwurfs vor allen Dingen darin, dass die Anhebung der staatlichen Teilfinanzierung mit einer Verbindung von verbesserten Transparenzregeln verbunden ist. In der Verbindung liegt sozusagen der Erfolg, dass wir die Transparenzregeln eben gleichzeitig verbessern, so wie wir das auch schon lange gefordert haben. Und zu diesen Transparenzregeln will ich einmal fragen, und zwar möchte ich zwei Sachverständige fragen: Herrn Professor Koß und Frau Professorin Schönberger. Jeweils eine Frage und die erste Frage an Herrn Professor Koß: Mit der vorliegenden Gesetzesänderung führen wir einen verpflichtenden Sponsoringbericht als Teil des Rechenschaftsberichts ein. Deswegen möchte ich Sie fragen, welcher Mehrwert aus Ihrer Sicht der verpflichtende Sponsoringbericht hat und was bewirken die Schwellenwerte von 750 € im Einzelfall

bzw. 6.000 € kumuliert in diesem Zusammenhang? Wenn Sie das einmal bewerten könnten mit Blick auf die Offenlegung möglicher Einflussnahmen und deren Willensbildung. Frau Professorin Schönberger möchte ich fragen: in Ihrer Stellungnahme begrüßen Sie, ebenso wie Herr Professor Koß, die Einführung der Regelung für einen solchen gesonderten Sponsoringbericht und Sie führen allerdings an, dass es weiterhin zu einem Abgrenzungsproblem zwischen Sponsoring und der Parteispende kommen könnte. Da wäre ich Ihnen dankbar, wenn Sie dieses Problem noch etwas näher erläutern könnten.

AVors. Dr. Konstantin von Notz (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Ganz herzlichen Dank, Frau Kollegin. Wir machen das in der Reihenfolge. Herr Professor Koß mit der ersten Frage.

SV Prof. Dr. Michael Koß (Leuphana Universität Lüneburg): Vielen Dank von mir auch für die Frage. Der Mehrwert ist groß, um gleich Zeit wieder reinzuholen, die ich vorhin geschunden habe, einfach aus dem Grund, weil im Sponsoring sehr viele Vermutungen ins Kraut geschossen sind, man nie wirklich nachvollziehen konnte, welche Summen für welche Partei wie aufgewendet wurden. Mit Ausnahme der Parteien natürlich, die das von sich aus immer schon veröffentlicht haben. Aber naturgemäß interessiert man sich mehr für die, die es nicht veröffentlichen, deswegen halte ich den Mehrwert eben für groß und da auch sehr gespannt bin, quasi jetzt aus politikwissenschaftlicher Perspektive. Die Schwellenwerte, wie gesagt, ich halte die grundsätzlich für angemessen. Ich finde eben nur das als ein Problem, dass sie auf den Ortsverein runtergebrochen werden. Ich führe das aus in der Stellungnahme. Die CDU hat tatsächlich knapp 11.500 Ortsvereine, zumindest 2008 gehabt, und da kommen dann wirklich Summen zustande. Wenn man nur bei den Einzelsponsorings bleibt und das ist, zumindest grundsätzlich ja möglich, die Bratwurst in jedem einzelnen Ortsverein, da sind wir bei 8,5 Millionen €. Wenn man jetzt einwendet, dass sei alles unrealistisch, dann würde ich dann aber sagen, ja, dann kann man es ja erst recht nicht mehr pro Gliederung – Verbandsgliederung – runterbrechen bei den Parteien, sondern schlicht und ergreifend bundesweit



oder das deutsche politische System lebt von Kompromissen, meinetwegen landesverbandsweit machen. Dann käme man da immer noch auf ein wesentlich höheres Transparenzniveau als mit diesen Schwellenwerten. Genau dasselbe wäre denkbar bei Unternehmen, die Autos zum Leasen anbieten. Auch das ist eine Form des Sponsorings, die mal praktiziert wurde. Das ließe sich ja auch in eine Gliederung... Ich glaube, es wird klar. Vielen Dank.

AVors. **Dr. Konstantin von Notz** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Ganz herzlichen Dank. Für die zweite Frage hat Frau Professorin Schönberger das Wort.

SV Prof. Dr. **Sophie Schönberger** (HHU Düsseldorf): Vielen Dank. Das Sponsoring hat ja eine merkwürdige Zwischenstellung, weil es auf der einen Seite einen Gegenwert gibt für die Leistung des Sponsors, auf der anderen Seite aber trotzdem einen Fördereffekt für die Partei. So ist es halt jetzt auch explizit in der Legaldefinition des Sponsorings angelegt. Und die Abgrenzungsfrage, die sich stellt zwischen reiner Wirtschaftsleistung und Sponsoring und Parteispende ist: in welchem Verhältnis stehen die Geldleistungen des Sponsors und die werbende Gegenleistung der Partei. Wenn es sozusagen völlig außer Verhältnis steht, ist es eine Parteispende. Wenn es nicht völlig außer Verhältnis steht, aber auch nicht äquivalent ist, ist es Sponsoring und wenn es absolut äquivalent ist, ist es gar kein Sponsoring, sondern ein wirtschaftlicher Austausch. Und diese Frage: steht es im Verhältnis oder völlig außer Verhältnis, also vor allen Dingen in der Abgrenzung Spende und Sponsoring ist die natürlich im Einzelfall schwierig zu beantworten. Und in diesem Entwurf sind aber sehr unterschiedliche Rechtsfolgen daran geknüpft, weil das Sponsoring eben nicht den Parteispenden gleichgestellt ist, sondern in größerem Rahmen zulässig ist als die Parteispenden, weil insbesondere die Parteispendenannahmeverbote nicht gelten. Da sehe ich insbesondere auch in der praktischen Durchsetzung Probleme, weil es für die Bundestagsverwaltung mit den personellen Ressourcen, die sie hat, glaube ich, sehr schwierig wird, da im

Einzelnen tatsächlich trennscharf diese Abgrenzung: steht es nicht völlig außer Verhältnis oder doch, tatsächlich sinnvoll vorzunehmen.

AVors. **Dr. Konstantin von Notz** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Ganz herzlichen Dank. Wir kommen zur AfD-Fraktion und der Kollege Haug hat das Wort.

Abg. **Jochen Haug** (AfD): Danke schön. Ich möchte zwei Fragen an Herrn Dr. Vosgerau stellen. Und zwar zunächst eine Frage zum Themenkomplex digitale Parteitage: wir hatten ja auch von Frau Schönberger hier gerade einige Ausführungen dazu gehört und auch die Differenzierung zwischen verfassungsrechtlich vielleicht schwierig und verfassungspolitisch. Dazu meine Frage an Sie: wie beurteilen Sie diesen Entwurf einerseits verfassungsrechtlich und andererseits verfassungspolitisch? Vor allem auch im Hinblick auf die Frage, dass der Vorstand als Entscheidungsorgan vorgesehen ist und nicht die Mitgliederversammlung. Das wäre Frage eins und die Frage zwei geht zu dem Begriff Werbeeinnahmen in § 27, die Sie gerade auch schon angesprochen haben und gesagt haben, dass Sie die für schwierig nachvollziehbar halten in der konkreten Anwendung. Deshalb meine Frage: ist Ihrer Auffassung nach der Begriff in seiner Ausformung in diesem Paragrafen - wird dem Bestimmtheitsgebot genüge getan? Danke schön.

AVors. **Dr. Konstantin von Notz** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Vielen Dank. Herr Dr. Vosgerau mit zwei Fragen.

SV PD **Dr. Ulrich Vosgerau** (Berlin): Also erstens finde ich die Ausführungen der Kollegin Schönberger sehr interessant, sehr gut, sehr richtig und würde mich dem im Großen und Ganzen anschließen. Es ist in der Tat im Grundgesetz vorgesehen, dass die Entscheidungsfindung in Parteien, jedenfalls der wesentlichen Grundidee nach, das gilt nicht für jede Art der Entscheidungsfindung in der Tat, ein Parteigericht könnte auch digital tagen, aber dass Entscheidungsfindungen, die man typischerweise mit Parteitag in Verbindung bringt, wie etwa die Programmdebatte, dass da eine physische Anwesenheit grundsätzlich vorgesehen ist



und ich wäre sehr dafür, dies unbedingt beizubehalten. Es ist jetzt natürlich nicht ganz einfach zu entscheiden, wo hier die verfassungspolitische Erwägung endet und die verfassungsrechtliche Erwägung beginnt. Ich habe mich in früheren Zeiten ja auch, das ist noch gar nicht so lange her, teilweise sehr stark mit der CDU-Satzung auseinandergesetzt. Die CDU ist eine Partei, die im Inneren ziemlich autoritär organisiert ist, durch das Delegiertensystem und durch Vorbehaltsrechte der Vorstände. Ob das nun verfassungswidrig ist, das weiß ich nicht. Verfassungspolitisch wäre es wohl vorzugswürdig, wenn die Willensbildung, weil das eigentlich der Demokratie entspricht, das steht ja auch in jedem Kommentar über das Grundgesetz: demokratische Willensbildung bedeutet immer von unten nach oben und gerade nicht umgekehrt. Insofern wäre es vorzugswürdig, wenn man hier eine Mitgliederversammlung danach befragen würde und es nicht der Vorstand von oben dekretieren darf, wie weit die Öffentlichkeit jetzt bei der nächsten Versammlung eigentlich gehen darf. Aber wo die Rechtspolitik endet und das Verfassungsrecht beginnt, ist schwer anzugeben, weil Parteien ja andererseits auch im Rahmen eben des Demokratiegebots eine gewisse Freiheit im Innern haben müssen, sich selber zu organisieren, solange eben diese innere Organisation das Wort demokratisch noch im weiteren Sinne verdient.

§§ 27 und 27a in der vorgeschlagenen Fassung, da denke ich in der Tat, dass diese Formulierung dem Bestimmtheitsgebot des Grundgesetzes eindeutig nicht genügt, denn Bestimmtheit heißt, dass der Rechtsbetroffene seine Handlung im Vorhinein planen kann, weil er jedenfalls im Großen und Ganzen selber einschätzen wird, wie denn eine bestimmte Aktion rechtlich zu beurteilen/zubegutachten sein wird und das ist hier eben nicht der Fall. Eine Werbemaßnahme soll eben auch das sein, darüber hatte ich bereits gesprochen, was den Namen der Partei gar nicht beinhaltet. Hier stellt sich schon auf der rein sprachlichen und semantischen Ebene die Frage: warum ist das dann Werbung, wenn der Name der Partei nicht beinhaltet wird? Wie kann das dann sprachlich noch als Werbung gelten? Und es soll eben dann, steht hier weiter, als Werbung dennoch gelten, wenn

aufgrund ihrer Gesamterscheinung nach ihrer Gestaltung oder ihrer Inhalte eben dies als Werbemaßnahme aufzufassen ist. Und dann ist immer die juristische Frage: Wer entscheidet das? Wer soll denn das entscheiden? Auf jeden Fall nicht der Handelnde, auf jeden Fall nicht der Betroffene, sondern offenbar das Bundestagspräsidium glaube ich, soll dann also, da kommt ja hinzu, das sind häufig die politischen Gegner einer bestimmten politischen Partei. Die politischen Gegner sollen entscheiden, ob irgendeine öffentliche Veranstaltung mit irgendwelchen Äußerungen nun als eine Werbemaßnahme aufzufassen ist. Ich glaube nicht, dass das dem Bestimmtheitsgebot genügt. Es wird jedenfalls Anlass zu endlosen Prozessen geben und hier ist meine Kritik wieder bereits geäußert: Ich glaube gar nicht, dass dieser Gesetzentwurf dazu geschrieben ist, damit die Bundestagsverwaltung am Ende hoffentlich ihre Prozesse gewinnt oder so. Die muss gar nicht gewinnen, es geht darum, fürchte ich jedenfalls, ähnlich wie § 6 des neuen Stiftungsfinanzierungsgesetzes, dass eben bestimmte Personen, die sich irgendwie offiziell eingelassen haben, in die Öffentlichkeit gezerrt werden, mit irgendwas in Verbindung gebracht werden, dass da ein Abschreckungseffekt erreicht werden soll. Im Übrigen: man denkt ja manchmal, dass das politische Programm des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, auch übrigens weite Teile des Unterhaltungsprogramms eine Art Werbemaßnahme für die Partei Die Grünen sind. Ich weiß nicht genau, ob das hier vom Gesetzentwurf umfasst ist. Es ist wohl nicht so gemeint, aber man könnte auf die Idee kommen. Nein, also im Ergebnis, es genügt dem Bestimmtheitsgebot nicht.

AVors. **Dr. Konstantin von Notz** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Danke. Wir sind bei der FDP-Fraktion und das Wort hat der Kollege Thomae.

Abg. **Stephan Thomae** (FDP): Vielen Dank für das Wort, Herr Vorsitzender, vielen Dank meine Damen und Herren, dass Sie sich heute Vormittag zur Verfügung stellen als Sachverständige für dieses Thema. Und ich möchte sehr gerne in der ersten Runde zwei Fragen Herrn Professor Shirvani stellen. Meine erste Frage bezieht sich auf Ihre Ausführungen in der mündlichen Einleitung. Sie



sagten, dass die Anpassung des Finanzierungsvolumens vielleicht noch etwas detaillierter hätte dargestellt werden können und man daraufhin die Begründungen noch etwas ergänzen könnte. Meine Frage ist nun, ob diese Unschärfe von Ihnen als Problem angesehen wird. Jede mathematische Lösung, jedes Vorrechnen bildet ja nun seinerseits wieder Nachfragen, kann zu Nachfragen führen. Man wird auch nie von allen Parteien, es sind ja auch die kleinen davon umfasst, umfassendes Zahlenmaterial erhalten können und deswegen ist meine Frage, ob nicht der Sicherheitsabschlag, der ja in nicht ganz unerheblichem Maße vorgenommen wird, ein Ausgleich für diese Unschärfe darstellt? Könnte damit eventuellen Bedenken begegnet werden? Das ist meine erste Frage. Und die zweite Frage betrifft das hier schon mehrfach pronunzierte Thema der Rückwirkung. Das Problem nach der Entscheidung des Gerichtes vom Januar war ja, dass der Gesetzgeber der Begründungslast nicht hinreichend Genüge getan hat. Und da ist nun meine Frage, ob jetzt nach Ihrer Auffassung der Mehrbedarf für die Vergangenheit, das ist die entscheidende Frage, hinreichend dargetan worden ist. Und dann wäre die Frage, ob diese Nachholung der Begründung diese Rückwirkung rechtfertigen würde.

AVors. Dr. Konstantin von Notz (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Vielen Dank, Herr Kollege Thomae. Das Wort hat Herr Professor Shirvani.

SV Prof. Dr. Foroud Shirvani (Universität Bonn): Schönen Dank für die beiden Fragen. Ja, Sie haben von Unschärfen gesprochen. So kann man das auch formulieren. Für mich war der Anknüpfungspunkt die Feststellung des Bundesverfassungsgerichts, dass sich die Pflicht des Gesetzgebers, eine nachvollziehbare Begründung zu liefern und zu dokumentieren, nicht nur im Hinblick auf die äußeren Umstände bezieht, die die Anhebung der staatlichen Parteienfinanzierung rechtfertigen, sondern auch hinsichtlich des Anpassungsvolumens. Und deswegen dachte ich, ist es vielleicht durchaus sinnvoll, dass man auch im Hinblick auf die Höhe des Anpassungsvolumens nochmals eine gewisse Ergänzung oder eine gewisse Klarstellung vornimmt, weil, darauf hat ja auch die Kollegin

Lange hingewiesen, dieser Rekurs auf den Zuwendungsanteil der staatlichen Parteienfinanzierung gewisse Fragen aufwerfen könnte. Wenn der Gesetzgeber aber eben valide Zahlen vorlegt und nachvollziehbar darlegt, dass die Kosten gestiegen sind, dann liegt das in seinem Gestaltungsspielraum eben mit Blick auf das Gebot der sparsamen Verwendung öffentlicher Mittel, sich dafür zu entscheiden, dass er nicht den vollen Betrag der Mehrkosten ersetzt und die absolute Obergrenze um diesen Betrag erhöht, sondern nur einen Anteil der Mehrkosten für Digitalisierung und Partizipation ersetzt. Das liegt sicherlich im Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers. Das hat ja auch das Bundesverfassungsgericht im Urteil so festgehalten.

Zur Rückwirkungsthematik: Ich halte es für nicht verfassungsrechtlich problematisch, wenn der Gesetzgeber rückwirkend die absolute Obergrenze anhebt. Der Gesetzgeber kann ja, das ist Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, für in der Vergangenheit liegende, bestandskräftige Entscheidungen, eine andere Regelung vorsehen und zwar auch zu Gunsten des Beschwerten. Das hat das Bundesverfassungsgericht ja auch mehrmals betont. Wenn der Gesetzgeber jetzt Zahlmaterial liefert und sagt, dass bereits in der Vergangenheit die Mehrkosten gestiegen sind in einem nachvollziehbaren Umfang, so halte ich es nicht für verfassungsrechtlich problematisch, wenn rückwirkend die absolute Obergrenze um diesen ermittelten Betrag angehoben wird.

AVors. Dr. Konstantin von Notz (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Ganz herzlichen Dank für die Beantwortung der zwei Fragen der FDP-Fraktion. Wir sind jetzt bei der Fraktion DIE LINKE. Das Wort hat die Kollegin Büniger.

Abg. Clara Büniger (DIE LINKE.): Vielen Dank, Herr Vorsitzender, ich habe eine Frage an zwei Sachverständige. Eine an Frau Schönberger und eine an Herrn Koß. Es geht auch uns um die Frage von § 27. Wir hingegen finden das gut, dass das geregelt wird. Wollen das auch noch mal klarstellen, dass es dann auch da kein Missbrauch gibt und wir sehen auch kein Lex AfD, wie das hier von manchen – von einem Sachverständigen –



hier auch in unterschiedlichen Anhörungen regelmäßig proklamiert wird. Es handelt sich um eine ganz abstrakte Regelung. Das ist unsere Auffassung, aber sie muss natürlich gut sein und deshalb meine Frage an die beiden Sachverständigen, ob mit der Formulierung in § 27 in dem neu zu entstehenden Absatz 1a Satz 5, das ist glaube ich der ganz konkrete Satz, ob es gelungen ist, da eine Abgrenzung zur Frage, ob Meinungsfreiheit bzw. allgemeine politische Willensbildung da auch nicht eingeschränkt sein könnte, so zu konkretisieren, ob das gelungen ist? Und wenn ja, wenn es gelungen ist, ist das natürlich gut und wenn es noch nicht abschließend gelungen ist, wie man diese Fragestellung dazu noch ausräumen könnte. Vielen Dank.

AVors. Dr. Konstantin von Notz (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Vielen Dank, Frau Kollegin Bün-ger. In der Reihenfolge zuerst Frau Professorin Schönberger und dann Herr Professor Koß, bitte.

SV Prof. Dr. Sophie Schönberger (HHU Düsseldorf): Vielen Dank für die Frage. Es geht um die Abgrenzung zu normalem politischem Diskurs, der auch natürlich irgendwie werbend ist. Wir erinnern uns lange zurück: Heidi Kabel, die sagte: ich wähle SPD. Das wird davon nicht erfasst, das ist nach wie vor möglich. Insofern finde ich die Regelung insofern durchaus gelungen. Natürlich wie bei jeder juristischen Regelung wird es Abgrenzungsprobleme geben. Das ist der Gegenstand von Recht, dass man Abgrenzungen einfügt, die im Einzelnen immer auch Schwierigkeiten hervorrufen können, aber wenn man das scheuen würde, dürfte man gar nichts regeln. Insofern sehe ich da diese Grenze gewahrt. Ich sehe die Probleme tatsächlich eher auf technischer Ebene an einzelnen anderen Stellen, dass da die ein oder andere Regelung vielleicht noch etwas genauer sein könnte, um das Ganze wasserfest und auch in der Praxis gut handhabbar zu machen. Vielen Dank.

AVors. Dr. Konstantin von Notz (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Vielen Dank. Herr Professor Koß.

SV Prof. Dr. Michael Koß (Leuphana Universität Lüneburg): Vielen Dank. Ich kann mich eigentlich nur anschließen. Ich halte die vorgesehene Rege-

lung für hinreichend genau, bin aber auch gleichzeitig völlig illusionslos im Hinblick darauf, dass eine Partei, welche auch immer, die sich sozusagen dort übervorteilt sieht, den Rechtsweg einschlagen wird und dort dann gerichtlich zunächst und am Ende höchstgerichtlich – so geht es in der Parteienfinanzierung seit den Zeiten selbst bevor es das Parteiengesetz gab schon. Ja, darauf wird es hinauslaufen. Ich sehe aber nicht aus meiner Sicht als Erfahrungsjurist, der ich bin, ich bin ja Politikwissenschaftler, wie man es besser/schärfer fassen könnte, um dieses Problem, dass es am Ende bei Gerichten landet, dem zu entgehen. Danke.

AVors. Dr. Konstantin von Notz (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Ganz herzlichen Dank für diese erste Runde. Wir liegen zeitlich sehr gut. Danke für die Disziplin an alle Seiten. Sodass man jetzt in der zweiten Runde durchaus noch zwei Fragen stellen kann, aber nicht muss. Ja, es muss nicht sein, aber wenn es noch Aufklärungsbedarf gibt und wenn es der Wahrheitsfindung dient, dann ist es gern gesehen. Wir gehen in derselben Reihenfolge vor und das Wort hat die SPD-Fraktion. Kollege Hartmann.

Abg. Sebastian Hartmann (SPD): Sehr geehrter Herr amtierender Vorsitzender, herzlichen Dank auch für die verfahrensleitenden Hinweise. So werden wir von unseren zwei Fragen dann tatsächlich eine Fragemöglichkeit nutzen, auch im Sinne des Verfahrenslaufs hier. Wir haben in der ersten Runde, und da knüpfe ich an die Kollegin Mihalic an, nochmal über die Finanzierung, die Herleitung der Obergrenze gesprochen und auch über eine Transparenz. Deswegen finde ich es auch ganz wichtig noch zu ergänzen, dass natürlich auch aus der Schatzmeisterei der AfD ein Hinweis zur Finanzierungsnotwendigkeit aus staatlichen Mitteln vorlag. Das glaube ich gehört sich in einer öffentlichen Anhörung so, sodass es nicht nachher heißt: Wasch mir den Pelz, aber mach mich nicht nass. Dennoch gibt es ja eine Herleitung der Anhebung der absoluten Obergrenze aus der Digitalisierung der Parteiarbeit. Und in den ersten Statements und auch den – dafür danke ich ausdrücklich nochmal – sehr umfangreichen Stellungnahmen. Es sind ja durchaus kritische Hin-



weise gegeben worden. Auch zum Spannungsverhältnis zwischen digitalen Parteitagungen, digitalen Abstimmungen und den Folgewirkungen. Es gab Bezugspunkte auch zum Vereinsrecht, den Möglichkeiten von Corona, das vorweggeschickt möchte ich die Frage an Frau Professorin Dr. Borucki richten. Sie haben lange schon zu politischen Organisationen, insbesondere bei Parteien vor dem Hintergrund der Demokratie im digitalen Wandel geforscht, veröffentlicht und nun haben wir vor allen Dingen aus verfassungsrechtlicher Sicht und aus der praktischen Parteiarbeit gehört, zu welchen Spannungsverhältnissen es kommen kann. Wie bewerten Sie denn aus politwissenschaftlicher Sicht, um daran anzuknüpfen, was zuletzt gesagt worden ist, dass diese Parteien auch einer Pflicht zur Einstellung auf diesen digitalen Wandel unterliegen. All das, was in der weiten Welt des digitalen Raums möglich ist, erfasst ja auch die Parteien. Stichwort Partizipation und Möglichkeiten. Welche Formen der Kommunikation sind dort und welche Formen der innerparteilichen Partizipation sind notwendig. Wie beurteilen Sie die Abbildung in den nun vorgelegten Regelungsvorschlägen?

AVors. **Dr. Konstantin von Notz** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Vielen Dank, Herr Kollege Hartmann. Frau Professorin Borucki.

SV **Prof. Dr. Isabelle Borucki** (Philipps-Universität Marburg): Vielen herzlichen Dank, Herr Abgeordneter, für die Frage. Die Bewertung aus politikwissenschaftlicher Sicht ist ganz klar. Die Parteien können, sollen, dürfen sich diesen Veränderungen nicht verschließen. Wir sehen bislang ja ein Hinterherlaufen der sowieso schon gesellschaftspolitisch relevanten und tragfähigen Prozesse. Insofern kann ich da nur unterstützen und unterstreichen, dass es eine gewisse Pflicht zur Einstellung auf den schon stattfindenden Wandel gibt. Die Formen der Kommunikation sehen wir seit, im Grunde könnte ich jetzt sagen drei Jahrzehnten, sie ändern sich kontinuierlich diesbezüglich, dass wir zunächst ja das Web 1.0 hatten mit Website-Auftritten, die die Parteien ja auch jeweils schon befüllt und bedient haben und wir sehen jetzt mit der Veränderung von Social Media, mit der zunehmenden Kapitalisierung von Social Media und

eben der Plattformisierung von Kommunikation noch gar nicht wirklich, wo das hingehen kann. Es gibt eine Tendenz in Richtung Verlagerung der Kommunikation in private Messenger-Apps. Und auch da ist es wichtig, dass die Parteien den Kontakt nicht verlieren, aber den bekommen sie eben nicht ausschließlich über digitale Kanäle und deswegen möchte ich nochmal diese Doppelstrukturen und Mehrfachstrukturen betonen, dass Parteien einfach den Kontakt auf vielen Kanälen bedienen müssen, und das eben nicht nur im Äußeren, nicht nur mit potentiellen Wählersegmenten, sondern eben auch im Inneren mit den Mitgliedern und da die Formen abzubilden in den verschiedenen Kanälen, ist eben äußerst anspruchsvoll, äußerst schwierig und da müssen Parteien eben kompetent gemacht werden, um entsprechend ausgerüstet und aufgestellt zu sein. Vielen Dank.

AVors. **Dr. Konstantin von Notz** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Ganz herzlichen Dank. Jetzt sind wir bei der CDU/CSU-Fraktion und das Wort hat der Kollege Heveling.

Abg. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Herr Vorsitzender, vielen Dank. Ich bleibe bei zwei Fragen, die allerdings im relativ engen Zusammenhang stehen, an Professor Schneider. Und zwar geht es um Fragen im Zusammenhang mit Rückwirkung und Nachschieben von Gründen. Sie hatten zum Thema Rückwirkung eben in Ihren mündlichen Ausführungen ausgeführt, dass durch die rückwirkende Reparatur dem Bundesverfassungsgericht durch den Gesetzgeber geradezu Respekt erwiesen werde, indem eben die defizitäre Begründung des damaligen Gesetzes jetzt ersetzt wird. In der schriftlichen Stellungnahme haben Sie auch noch weiter ausgeführt, was eben im Zusammenhang für die Wahrnehmung des Gesamtvorgangs in den Augen der Öffentlichkeit auch noch wichtig sei. Wenn Sie das noch einmal verfassungsrechtlich etwas konturieren und vertiefen könnten, dass es zwar vielleicht nicht zwingend geboten, aber eben auch verfassungsrechtlich vorzugswürdig ist, den Weg der rückwirkenden Reparatur zu nehmen und warum das dann eben auch sinnvoll ist. Und bezüglich des Nachschiebens von Gründen, das ist ja etwas, was uns im Verfahren beschwert hat, dass



das Bundesverfassungsgericht sehr klar gesagt hat, dass es eben im Verfahren nicht möglich ist, Gründe nachzuschieben, aber dass das und warum es jetzt im Gesetzgebungsverfahren eben möglich und auch sinnvoll ist. Danke.

AVors. Dr. Konstantin von Notz (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Vielen Dank, Herr Kollege Heveling. Das Wort hat Herr Professor Schneider.

SV Prof. Dr. Karsten Schneider (JGU Mainz): Vielen Dank für die Frage, Herr Abgeordneter Heveling. Ich habe die rückwirkende Belastbarkeit der Zahlen für die Jahre 2018 bis 2023 näher thematisiert, die aus den Ist-Zahlen für 2021 sehr genau gegriffen werden. Hier habe ich eher den Beurteilungsspielraum des Gesetzgebers stark gemacht, um nicht in die Nähe einer „Unterhaltsbedarfsberechnung“ zu kommen. Die gesetzgeberische Einschätzung der Größenordnung kann man stark machen, was die absolute Zahl angeht. Die Tragfähigkeit des Arguments „Aufrechterhaltung für die Vergangenheit“ ist allerdings nicht ganz unproblematisch, weil sich die Aufrechterhaltung einer Funktionsfähigkeit in der Vergangenheit jedenfalls nicht gefahrenabwehrrechtlich erklären lässt. Die bloße Möglichkeit wäre dann nur pro futuro. Aber hier liegt es jetzt so, dass wir bei diesem „Eindruck der Größenordnung“ vor allen Dingen auch die Rechtsprechung des Gerichts dafür haben, dass der Eindruck einer Selbstbedienung der Parteien ausgeräumt werden soll. Die Größenordnung dient in dem Sinne also (auch) einen „bereicherungsrechtlichen“ Gedanken der Angemessenheit. Das ist eine doppelte verfassungsrechtliche Fundierung, sodass man das auch für die Vergangenheit stark machen kann. Es ist kurz darauf hingewiesen worden: letztlich liebe sich der Vergangenheitsaspekt pro futuro abzinsen, indem man den Bedarf für die Zukunft rechnerisch höher ansetzen würde. Das wäre rechnerisch, mathematisch, ökonomisch gleichwertig darzustellen, aber die Reparatur des Gesetzes habe ich Eingang als "Ausdruck des Respekts" bezeichnet. Die Reparatur des Gesetzes ist aus meiner Sicht die verfassungsrechtlich angemessene Form des Umgangs und der Reaktion auf die Entscheidung. Auch auf den Eindruck der mündlichen Verhandlung, in der ja sehr deutlich schon vor dem Senat dieser

Bedarf dargelegt worden ist. Ausdruck des Respekts, dass die bemakelte Entscheidung korrigiert wird. Denn das Gericht hat nicht gesagt, dass der Bedarf nicht besteht. Ganz im Gegenteil. Das Gericht hat auch nicht gesagt, dass sich der Bedarf nicht darlegen lässt, sondern das Gericht hat deutlich gemacht, dass die kurze schriftliche Darlegung damals noch nicht ausgereicht hat. Und das ist jetzt, vor allem wenn wir den Blick weiten, jenseits des Gerichts, vor allen Dingen für die Öffentlichkeit. Die Reparatur des Gesetzes, die als Signal deutlich macht, dass der im ersten Zugriff gewählte Betrag zwar zunächst nicht ganz zutreffend und angemessen begründet war, aber begründbar ist. Und das wird jetzt nachgeholt. Das glaube ich, ist für die Verwurzelung der Parteien in der Öffentlichkeit –und dann sind wir beim Schutzgut von Artikel 21 Absatz 1 Satz 1 GG – ein auch verfassungsrechtlich relevanter Gesichtspunkt. Dass man versucht, an dieser Stelle den Eindruck klarzustellen und zu korrigieren, der eintreten würde, wenn sich der Gesetzgeber nun an einer Nichtigkeitsfeststellung des Gerichts festhalten lassen müsste. Diese Reparaturmöglichkeit besteht. Der Umstand, dass jetzt der – aus meiner Sicht gelungene – parteienübergreifende Versuch unternommen wird, repariert den bestehenden Eindruck für das Gericht und für die Öffentlichkeit. Also die demokratische Verantwortung wird übernommen für den bereits im ersten Zugriff vertretbar bemessenen Finanzbedarf. Und das ist dann Ihr zweiter Aspekt gewesen, lieber Herr Heveling: Darin liegt dann auch kein „Nachschieben von Gründen“ oder eine Missachtung des Gerichts. Das Nachschieben von Gründen möchte das Verfassungsgericht nicht im Gerichtsverfahren sehen. Die dort vorgebrachten, ausführlichen Darlegungen waren plausibel, aber an der falschen Stelle. Die Herzkammer der Demokratie, der Deutsche Bundestag, ist der Ort, wo das erörtert werden soll, vor den Augen der Öffentlichkeit. Und damit ist dieses spätere Gesetzgebungsverfahren eben der richtige Ort, an dem jetzt die Reparatur vorgenommen worden ist. Das sind „gut nachgeschobene Gründe“, nicht im Sinne des Verbots eines Nachschiebens von Gründen im Prozess. Vielen Dank.

AVors. Dr. Konstantin von Notz (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Ganz herzlichen Dank. Wir sind



bei der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Das Wort hat die Kollegin Mihalic.

Abg. Dr. Irene Mihalic (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Vielen Dank, Herr Vorsitzender, ich hätte noch eine Frage an Frau Professorin Schönberger. Und zwar geht es hier um die Parallelaktion und wir schließen in dem Gesetzentwurf ja eine Gesetzeslücke dazu und Sie bezeichnen den Mechanismus der Zurechnung zur Partei über eine Anzeigepflicht als zielführend und sachgerecht in Ihrer Stellungnahme, aber Sie stellen noch einige Regelungslücken im Bereich der Parallelaktion fest. Deswegen würde ich Sie gerne fragen, ob Sie noch einmal erklären könnten, warum die Regelung von Parallelaktionen sinnvoll und notwendig ist und welche Verbesserungsvorschläge Sie in diesem Zusammenhang noch haben. Dann habe ich noch eine Frage an Herrn Professor Koß. Und zwar geht es um die Sofortveröffentlichungsgrenze von Großspenden, die wir abgesenkt haben und Sie haben ja eben auch noch mal in Ihren einleitenden Worten gesagt, dass 35.000 € eigentlich immer noch zu hoch sind und Sie fordern eine Herabsenkung auf 10.000 €. Vielleicht auch noch eine Frage der Definition von Großspenden könnte ich mir vorstellen. Könnten Sie Ihre Forderung dahingehend noch weiter erläutern und dabei auch auf die Entwicklung der Spendeneinnahmen der Parteien in den letzten Jahren einmal eingehen? Vielen Dank.

AVors. Dr. Konstantin von Notz (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Vielen Dank, Frau Kollegin Mihalic. In der Reihenfolge: Frau Professorin Schönberger, bitte.

SV Prof. Dr. Sophie Schönberger (HHU Düsseldorf): Vielen Dank für die Frage. Ich muss es kurz machen in der Zeit. Grundsätzlich sind diese Parallelaktionen im Moment so ein Loch im Regelungsgefüge der Parteienfinanzierung, weil es im Moment so ist, dass der Begriff der Spendenannahme, wie er im Parteiengesetz definiert ist, sehr eng ist und weil man deswegen für die, die jeweils verantwortlich sind, einen sehr engen Kenntnis- und Zurechnungszusammenhang zu einzelnen Mitgliedern, der Partei braucht. Insofern ist das auf alle Fälle eine sinnvolle Regelung. Man muss da irgendwie drankommen. Wie macht man das

am einfachsten? Indem man sagt, wenn die Partei eben durch eine solche Parallelaktion erstmal außen vor ist, dann muss man eben rechtliche Regelungen schaffen, wodurch sie in diese Parallelaktion miteingebunden wird und genau das macht dieser Gesetzentwurf, indem er einfach eine solche ordnungswidrigkeitenbewehrte Anzeigepflicht vorsieht. Ein Manko der Regelung ist, dass diese Anzeigepflicht selber, was die Fristen angeht, noch nicht hinreichend genau ist. Das andere Manko ist, dass der Unterlassungsanspruch, der im Gesetz völlig richtigerweise drin ist, noch ein bisschen unklar ist, ob er auch gerichtlich durchgesetzt werden kann und ggf. wo. Möglicherweise würde sich empfehlen, das an die Verwaltungsgerichte zu geben. Unklar ist auch, wann es unzumutbar sein soll, Unterlassung zu verlangen. Das sieht der Gesetzentwurf vor. Mir ist nicht ersichtlich, an welche Fallkonstellation da gedacht ist. Und vor allen Dingen sollte man aber generell in diesem Aufwasch die Definition der Spendenannahme noch einmal revidieren, weil hier im Moment ein leichter Bruch entsteht, weil sich eben die Regelungen zu den Parallelaktionen mit der allgemeinen Regel, wann eine Parteispende angenommen ist, nicht ganz verträgt. Vielen Dank.

AVors. Dr. Konstantin von Notz (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Ganz herzlichen Dank. Herr Professor Koß.

SV Prof. Dr. Michael Koß (Leuphana Universität Lüneburg): Auch von mir vielen Dank für die Frage. Definition Großspende: in der Politikwissenschaft wird da schon bei 4.000 € angefangen, wobei es natürlich, wie in jeder Debatte, verschiedene Positionen gibt, aber das scheint mir die am häufigsten vertretene zu sein. Deswegen habe ich mit der Forderung bei 10.000 €, würde ich sagen, schon so ein bisschen Spielraum für Kompromisse eingebaut. Ich würde auch davon abraten, zwischen Spenden von Privaten und Unternehmen zu differenzieren, einfach weil das sowieso umgangen werden kann. Natürlich können Unternehmer auch als Privatleute spenden. Das spielt für mich keine Rolle. Zum Niveau: ich hatte ausgeführt und nehme die Gelegenheit gern wahr, auch nochmal weiter darauf einzugehen. Die Großspenden, gleich wie man sie definiert – 10.000 €, 50.000 € –



steigen. Das Argument, dass aufgrund der Tatsache, dass man eine Veröffentlichungspflicht gegenwärtig, dass man einfach davon zurückschreckt, Spenden an Parteien zu geben, hat für Deutschland keine empirische Basis. Ich habe es in der Stellungnahme für zwei Zeiträume, in denen jeweils drei Bundestagswahlen liegen – 2002 bis 2011 und 2012 bis 2021 – ausgerechnet: 5,7 Millionen € jährliches Durchschnittspendenvolumen bei den Spenden über 50.000 € im ersten Zeitraum und dann 2012 bis 2021 steigt auf 6,4 Millionen. Das scheint mir ein klares Bild zu sein, dass nichts rückläufig ist. Und dasselbe gilt für die Spenden ab 10.000 €, die ja dann mit einer gewissen Verzögerung, ich bin darauf eingegangen, auch sichtbar sind. Da haben wir im Zeitraum 2010 bis 2019 einen Durchschnitt von 4,2 Prozent, jetzt muss ich mich mal auf die Prozent runter kaprizieren, der Parteieinnahmen der liegt in den ersten fünf Jahren deutlich unter vier, genauer reicht mir die Zeit nicht, und steigt dann auf deutlich über vier an. Also, alle Spenden, die wir namentlich nachvollziehen können, steigen an. Deswegen nochmal: ich sehe keinen Grund, die Veröffentlichungsschwellen nicht weiter abzusenken. Vielen Dank.

AVors. **Dr. Konstantin von Notz** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Herzlichen Dank. Wir sind bei der AfD-Fraktion, der Kollege Haug hat das Wort.

Abg. **Jochen Haug** (AfD): Danke schön. Ich will noch einmal abschließend Herrn Vosgerau auf das Problem der rückwirkenden Erhöhung der Obergrenze ansprechen. Wir hatten ja jetzt mitbekommen, die anderen Sachverständigen sehen die Problematik der Rückwirkung anders. Deswegen zwei kurze Fragen dazu nochmal. Erstens: glauben Sie, dass mit diesem neuen Gesetzentwurf jetzt der Begründungslast, die vom Bundesverfassungsgericht gefordert wurde, Genüge getan wurde? Und zweitens: Könnten Sie Ihre Auffassung, dass es eben verfassungsrechtlich eine problematische Rückwirkung sein könnte, nochmal darlegen? Danke schön.

SV PD **Dr. Ulrich Vosgerau** (Berlin): Vielen Dank. Ich bin in der Tat nicht restlos überzeugt. Es ist ja so, was das Rückwirkungsproblem angeht: es mag

ja durchaus angehen, dass es in der Vergangenheit schon für verfassungsrechtlich gerechtfertigt gehalten worden ist, wenn der Gesetzgeber auch ex post eine neue Rechtslage herstellt, die den ehemals durch die Rechtslage Beschweren nunmehr ins Recht zu setzen scheint. Wir haben es aber doch nochmal mit einer anderen Problemdimension zu tun. Das ist die Grundlinie dieses Falles. Die Grundlinie ist ja die, es geht hier bei der staatlichen Parteienfinanzierung um Gesetzgebung in eigener Sache. Und das ist ja der Grund, warum das Bundesverfassungsgericht im Ausgangsverfahren überhaupt so sorgfältig alles prüfen konnte, weil nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts im Falle der Gesetzgebung in eigener Sache, die einfache Bundestagsmehrheit, die ja sehr wohl da war, eben nicht genügt, sondern in diesem Fall: Bei Gesetzgebung in eigener Sache prüft das Bundesverfassungsgericht eben auch den politischen Willen dieser Mehrheit oder jedenfalls die Gründe, die für ihn ins Feld geführt werden. Und deswegen halte ich es für überhaupt noch nicht entschieden, ob wirklich auch in der Konstellation der Gesetzgebung in eigener Sache der Gesetzgeber berechtigt sein soll, nicht nur zukunftsgerichtet, ex nunc, zu versuchen, seinen ehemaligen politischen Willen mit nunmehr besserer Begründung, zukunftsgerichtet doch noch ins Werk zu setzen, sondern ob auch in den Fällen der Gesetzgebung in eigener Sache der Gesetzgeber berechtigt sein soll, eine für Nichtigerklärung des Bundesverfassungsgerichts ex post und vergangenheitsgerichtet im Sinne einer Folgenbeseitigung endgültig aus der Welt zu schaffen, also einen Zustand herzustellen, als hätte es gar kein Bundesverfassungsgericht gegeben. Und diese Rechtsfrage für die Gesetzgebung in eigener Sache halte ich für rechtlich ganz ungeklärt und mir ist fachlich nicht ganz klar, wo eben zum Beispiel die Kollegen Shirvani oder Schwarz ihre absolute Sicherheit, die von keinerlei Zweifel angekränkt zu sein scheint, eigentlich hernehmen. Ich kann Ihnen also keine absolute Sicherheit hier offerieren, aber ich kann begründet angeben, dass ich vor dem Hintergrund des Gewaltenteilungsgrundsatzes in dieser bislang völlig ungeklärten Rechtsfrage gewisse Zweifel an der verfassungsrechtlichen Rechtfertigung habe und es ist rechtlich teilweise



der bessere Einstieg in die Prüfung. Ob es materiell begründet ist, würde ein bisschen weit führen. Ich denke eigentlich nicht. Ich denke eigentlich, dass sich die Begründung an der ursprünglich für 2018 mal geplanten Begründung nicht übermäßig viel ändert, aber dazu habe ich nicht die Zeit, dies im Einzelnen herzuleiten. Ich habe ja mal eine Klage dagegen begründet. Ich denke eigentlich nicht, dass hinlänglich dargetan ist, dass durch die Umstellung auf die Internetverwaltung, die ganze elektronische Kommunikation derart höhere Kosten entstehen. Unser Grundgedanke war seiner Zeit ja auch, als ich seiner Zeit die Klage dagegen begründet habe, dass die Kosten ja sinken dürften. Also bin ich da nicht restlos überzeugt, aber im Kern dürfte es eben um die Rechtsfrage gehen, ob hier eine universale Folgenbeseitigung auch in Fällen der Gesetzgebung in eigener Sache möglich ist und daran habe ich große Zweifel.

AVors. Dr. Konstantin von Notz (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Vielen Dank. Wir sind bei der FDP-Fraktion und das Wort für Fragen hat der Kollege Thomae.

Abg. Stephan Thomae (FDP): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Ich möchte auch in der zweiten Runde zwei Fragen Herrn Professor Shirvani stellen, und zwar zu den Themenkomplexen Sponsoring und Parallelaktionen. Erster Themenkomplex, die Sponsoring-Frage: Erscheint Ihnen diese Regelung hinreichend Transparenz zu schaffen? Sponsoring ist ja ohnehin per se vom Sinn des Vertrages her auf Öffentlichkeit angelegt. Also, eine Sponsoringaktion, von der niemand bemerkt, wer der Sponsor ist, wäre keine gute Sponsoringaktion, weil die Gegenleistung, die Öffentlichkeitswirksamkeit verschwindet, aber natürlich der Wert einer Sponsoringaktion ist für die Öffentlichkeit in der Regel nicht erkennbar, also der Preis sozusagen der Öffentlichkeitswirksamkeit. Von daher die Frage, ob das transparent ist, aber auch praktikabel, man darf ja auch nie vergessen, dass die Kreischatzmeister und Ortsschatzmeister in aller Regel Ehrenamtler sind, die am Feierabend oder Wochenende ihrer Arbeit nachgehen und das Ganze muss ja auch noch ehrenamtlich darstellbar sein. Das wäre also meine erste Frage und die zweite ist eine ganz ähnliche zur Parallelaktion: Herr Dr.

Vosgerau hat ja in seinem Eingangsstatement erläutert, dass für ihn die Veröffentlichung oder das Thema Parallelaktion nicht sehr praktikabel sei. Das wäre meine Frage an Sie. Glauben Sie, dass die Regelung, die wir getroffen haben, hinreichend praktikabel und handhabbar ist für die Schatzmeister?

AVors. Dr. Konstantin von Notz (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Vielen Dank, Herr Kollege Thomae. Das Wort hat Herr Professor Shirvani.

SV Prof. Dr. Foroud Shirvani (Universität Bonn): Vielen Dank für die beiden Fragen. In der Tat ist es ja so, dass beim Sponsoring derjenige, der Veranstaltungen anbietet als Sponsor, der sucht ja die Öffentlichkeit und hat ja im Unterschied vielleicht zu einem, der eine geringfügige Spende der Partei zukommen lässt, nichts dagegen, dass sein Name öffentlich bekannt gemacht wird. Die jetzige Regelung führt allerdings dazu, dass das Sponsoring und Parteispenden unterschiedlichen Transparenzanforderungen unterliegen. Im Falle des Sponsorings muss bereits bei einem Bruttobetrag von 750 € der Zuwendende mit Namen und Anschrift im Rechenschaftsbericht aufgeführt werden. Bei der Parteispende ist es erst bei einem Betrag von 10.000 € der Fall. Zwar will der Zuwendende, wie bereits erwähnt, im Rahmen des Sponsorings selbst Öffentlichkeitsarbeit leisten und von der Öffentlichkeit wahrgenommen werden. Die Regelungen im Gesetzentwurf könnten aber dazu führen, dass diejenigen, die durch finanzielle Zuwendungen politischen Einfluss ausüben wollen, dies eher über Parteispenden vornehmen werden. Man muss aber auch sagen und das spricht für die Regelung im Entwurf, dass man den Aufwand in Rechnung stellen muss. Vor allem, wenn der Wert des Sponsorings im niedrigen Bereich anzusiedeln ist. Dann sprechen eben auch Praktikabilitätsgründe dafür, dass man diese Schwellenwerte einführt und nicht jede Sponsoringmaßnahme sofort in den Rechenschaftsbericht aufnimmt. Zu den Werbemaßnahmen anderer bzw. Parallelaktionen: Ich glaube, dass man prinzipiell und das ist der Unterschied zur bisherigen Rechtslage, durchaus eine Regelung gefunden hat, die erstmal legal definiert, was Werbemaßnahmen anderer bzw. Parallelaktio-



nen sind. Das ist ein Fortschritt gegenüber der bisherigen Rechtslage. Und dass man andererseits auch im Gesetz Abgrenzungen vorgenommen hat, wann werbende Äußerungen eben bloße Meinungsäußerungen sind im Rahmen der allgemeinen Willensbildung und nicht Parallelaktionen. Das hätte man auch in die Gesetzesbegründung aufnehmen können, aber der Gesetzgeber hat hier ausdrücklich auch Regelungen vorgesehen, sodass nicht jeder Beitrag in der öffentlichen Diskussion, im Diskurs, in Wahlkampfzeiten beispielsweise, bereits als Werbemaßnahme aufzufassen ist mit all den Konsequenzen, die das Gesetz in § 27a vorsieht. Ich würde auch die Pflichten der Parteien nicht so weitreichend sehen, dass wenn eine Partei Unterlassung fordert, dass die Partei im nächsten Schritt dann gleich Klage erhebt. Ich glaube, da würde man wahrscheinlich auch die Anforderungen ein bisschen überspannen., Ich denke, dass die Regelung eine sachgerechte Lösung ist, um ein Phänomen juristisch einzuhegen, das bislang eben noch nicht geregelt worden ist.

AVors. **Dr. Konstantin von Notz** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Herr Professor Shirvani, ganz herzlichen Dank für die Beantwortung der zwei Fragen der FDP-Fraktion. Die Fraktion DIE LINKE., die Kollegin Büniger hat keine weiteren Fragen. Damit wären wir am Ende dieser Anhörung. Ich möchte ganz herzlich danken den Damen und Herren Professoren, die uns hier mit ihrem Sachverstand und ihrer Expertise kritisch und konstruktiv beraten in dieser Sache.

Weil es vorhin anklang, dass das ja irgendwie eine Geschichte ist in eigener Sache, möchte ich sagen, das kann ich insofern nachvollziehen, ich komme aus einer Messehalle, in der ich jetzt vier Tage war, insofern: die Möglichkeit von digitalen Parteitagen übt auf mich derzeit einen gewissen Zauber aus. Trotzdem ist es so, dass wenn man genau hinguckt, trotz eigener Sache, die ja eigentlich bei jedem Gesetzgebungsverfahren hier für die Abgeordneten in Anspruch genommen werden sollte, ist es gelungen, hier in einer sensitiven Materie in Reaktionen auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts einen sehr weitgehenden Konsens zwischen Fraktionen und Parteien herzustellen, die sehr unterschiedliche Perspektiven auf

dieses Thema haben und dafür ist es ganz wichtig, dass wir diesen Sachverstand von außen bekommen und uns damit kritisch auseinandersetzen können. Deswegen möchte ich nochmal ganz herzlich für Ihre Expertise danken. Ich danke den Kolleginnen und Kollegen für die sehr konzentrierte und gute Sitzung und dann bin ich mir sehr sicher, dass dieses Gesetzgebungsverfahren auf einem guten Weg ist. Herzlichen Dank, allen einen erfolgreichen und schönen Montag. Tschüss.

Schluss der Sitzung: 12:31 Uhr

Dr. Konstantin von Notz, MdB
Altersvorsitzender

Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes

Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung am 27.11.2023

Der Gesetzentwurf nimmt Änderungen am Parteienrecht in fünf Bereichen vor. Zum einen wird die Möglichkeit geschaffen, Parteitage und Mitgliederversammlungen in digitaler bzw. hybrider Form abzuhalten (dazu unter I.). Zum anderen wird die absolute Obergrenze der Parteienfinanzierung erhöht (dazu unter II). Zum dritten werden explizite Regelungen zur Transparenz des Parteisponsorings eingeführt (dazu unter III.). Darüber hinaus werden die sogenannten „Parallelaktionen“ einer neuen Regelung unterzogen (dazu unter IV.). Schließlich gibt es noch einige kleinere Anpassungen im Hinblick auf die Finanzen der politischen Parteien (dazu unter V.).

Düsseldorf, 20.11.2023

Heinrich-Heine-Universität
Düsseldorf
Universitätsstraße 1
40225 Düsseldorf
Gebäude 37.03
Ebene 00 Raum 20
www.hhu.de

I. Möglichkeit von digitalen und hybriden Mitgliederversammlungen

Durch Artikel 1 Nr. 1 und 2 des Änderungsgesetzes wird die Möglichkeit geschaffen, Parteitage und Mitgliederversammlungen in digitaler bzw. hybrider Form abzuhalten und Abstimmungen und Wahlen in elektronischer Form durchzuführen. Diese Änderung ist sowohl verfassungsrechtlich als auch verfassungspolitisch höchst problematisch.

Parteien leben von Anwesenheit.¹ Wie bei jeder entsprechenden Organisation beruhen ihre Entscheidungsprozesse zu einem nicht unwesentlichen Teil auf informellen Prozessen im Rahmen persönlicher Begegnungen: dem gemeinsamen Kaffee, dem gemeinsamen Bier, der gemeinsamen Zigarettenpause. Diese Mechanismen sind nicht nur immer wieder Gegenstand von Kritik, da sie insbesondere Frauen, die in Familien- und



¹ S. hierzu und zum Folgenden S. Schönberger, MIP 2021, 22 ff.

Pflegearbeit eingebunden sind und deshalb oft gerade für das „gemeinsame Bier“ keine Zeit mehr finden, den Weg zu innerparteilichen Machtpositionen erschweren. Sie stellen gleichzeitig auch einen wesentlichen Anreiz dafür da, in eine Partei einzutreten.² Politische Parteien sind nämlich zu einem wesentlichen Teil auch soziale Gemeinschaften, die ihren Mitgliedern neben politischer Mitwirkung auch persönliche Kontakte und soziale Eingebundenheit offerieren.

Diese Unverzichtbarkeit körperlicher Präsenz ist in einem Parteiensystem wie dem deutschen nicht nur deshalb besonders ausgeprägt, weil die deutschen Parteien trotz beständigen Mitgliederschwunds immer noch über mehr als 1,3 Millionen Mitglieder verfügen, d.h. immerhin etwa 1,5 % der Bevölkerung in einer politischen Partei organisiert ist.³ Auch das Parteienrecht operiert bisher mit einem Leitbild von Parteien, das diese sowohl als Mitgliederparteien als auch als Anwesenheitsparteien begreift und konstituiert.⁴

Das Parteiengesetz stellt innerhalb der Parteien die Mitgliederversammlung ins Zentrum der innerparteilichen Willensbildung. Sie ist nicht nur gem. § 8 Abs. 1 PartG notwendiges Organ jeder Partei, sondern gem. § 9 Abs. 1 PartG oberstes Organ jeder Gliederungsebene der Partei. In den überörtlichen Verbänden kann gem. § 8 Abs. 1 S. 2 PartG an die Stelle der Mitgliederversammlung eine Delegiertenversammlung treten, wenn die Satzung dies bestimmt. Diese Delegierten müssen allerdings auch – ggf. in einem mehrstufigen, durch weitere Delegiertenversammlung gemittelten Verfahren – durch Mitgliederversammlungen bestimmt werden. Mit dieser zentralen Rolle eines gestuften Systems von Mitglieder- bzw. Delegiertenversammlungen korrespondiert auch die Anforderung des Parteiengesetzes, die von Parteien eine gebietliche Gliederung verlangt.⁵ Diese Gliederung muss nach § 7 Abs. 1 S. 3 PartG soweit ausgebaut sein, dass den einzelnen Mitgliedern eine angemessene Mitwirkung an der Willensbildung möglich ist.

Mit dieser räumlichen Vorstellung von Parteiarbeit korrespondiert auch die bisherige Terminologie des Parteiengesetzes im Übrigen, die ausdrücklich von „Versammlungen“ spricht, die, wie § 9 Abs. 1 S. 3 PartG es formuliert, „zusammentreten“. Diese Formulierung ist nicht allein zufällig bzw. dem historischen Entstehungszeitpunkt des Parteiengesetzes weit vor Entwicklung der heutigen digitalen Möglichkeiten geschuldet. Innerparteiliche Versammlungen in Präsenz gewährleisten von der Mitgliederversammlung auf

² Laux, in: Spier u.a. (Hrsg.), *Parteimitglieder in Deutschland*, 2011, S. 61 (67 f.).

³ Die Summe beruht auf den Mitgliederzahlen, die die Parteien in ihren Rechenschaftsberichten veröffentlichen.

⁴ Vgl. dazu S. Schönberger, in: Brichzin/Siri (Hrsg.), *Soziologie der Parteien*, 2021, S. 165 ff.

⁵ Vgl. Becker, ZParl 1996, 712 (714).

Ortsebene bis zum Delegiertenparteitag auf Landes- oder Bundesebene einen engen räumlich-zeitlichen und personellen Zusammenhang von Beratung und Beschluss.⁶ Auf diese Weise ist eine einheitliche Form von Diskussion und Willensbildung möglich, die insbesondere das aus Art. 21 Abs. 1 S. 2 GG folgende verfassungsrechtliche Gebot einer demokratischen Binnenstruktur umsetzt.

In der Vergangenheit wurde allerdings vereinzelt diskutiert, ob den Vorgaben des Parteiengesetzes nicht auch durch virtuelle Versammlungen Genüge getan werden kann. Dabei ist allerdings eine wesentliche Unterscheidung zu beachten, die in der Debatte mitunter verloren geht: Innerparteiliche Beschlüsse, die nicht nach § 9 Abs. 3-5 PartG der Mitgliederversammlung bzw. dem Parteitag vorbehalten sind, d.h. alle Entscheidungen jenseits von Entschlüssen über das Parteiprogramm, die Satzung, die Beitragsordnung, die Schiedsgerichtsordnung, die Auflösung sowie die Verschmelzung mit anderen Parteien und jenseits der dem Parteitag vorbehaltenen Personenwahlen, konnten schon vorher in anderer Weise als durch Parteitage erfolgen – und damit grundsätzlich auch in einem frei zu bestimmenden Online-Format. Anders ist die Situation hingegen dort, wo das Parteiengesetz die oben genannten Regelungen über „Versammlungen“ trifft. Auch wenn vereinzelt immer wieder argumentiert wurde, dass der Wortlaut vor allen Dingen aus seinem historischen Kontext zu interpretieren sei, da bei Erlass des Parteiengesetzes Online-Parteitage technisch noch nicht vorstellbar gewesen seien, und im Übrigen keine wesentlichen funktionalen Unterschiede der Willensbildung zwischen physisch präsenten und virtuell verbundenen Parteimitgliedern bestehe,⁷ geht die herrschende Meinung bisher davon aus, dass Mitglieder- und Vertreterversammlungen im Sinne des Parteiengesetzes nur unter Anwesenden durchgeführt werden können, da nur sie eine direkte Interaktion ermöglichen, bei der eine umfassende, weil unmittelbare, nicht technisch vermittelte Kommunikation stattfinden kann.⁸

Neben der grundsätzlichen Frage, welche Bedeutung man der Kommunikation unter Anwesenden als Voraussetzung für einen gleichberechtigten demokratischen Willensbildungsprozess beimessen will,⁹ hat dieser Streit noch eine andere verfassungsrechtliche Dimension. Denn wenn Versammlungen der Parteien in die digitale Welt verlagert werden, so folgen dieser Verlagerung in der Regelung auch die entsprechenden Abstimmungs- und

⁶ C. Schönberger, JZ 2016, 486 (489).

⁷ Sadowski, MIP 2008/2009, 60 ff.; von Notz, Liquid Democracy, 2020, S. 228 ff.; Osegge, Das Parteienrechtsverhältnis, 2012, S. 207 ff.

⁸ Augsberg, in: Kersten/Rixen (Hrsg.), PartG, § 9 Rn. 19; Morlok, PartG, § 9 Rn. 12; Riegler, Virtuelle Parteiverbände, S. 163 ff.; C. Schönberger, JZ 2016, 486 (491).

⁹ Dazu umfassend C. Schönberger, JZ 2016, 486 ff.

Entscheidungsmodalitäten der Gremien. Für solche digitalen Entscheidungsmechanismen hat allerdings das Bundesverfassungsgericht – jedenfalls bezogen auf staatliche Wahlen – engste Grenzen im Hinblick auf die Vereinbarkeit mit dem Demokratieprinzip aufgestellt. Nur durch die Möglichkeit einer Kontrolle, ob die Wahl den verfassungsrechtlichen Wahlgrundsätzen entspricht, kann sichergestellt werden, dass die Delegation der Staatsgewalt an die Volksvertretung, die den ersten und wichtigsten Teil der ununterbrochenen Legitimationskette vom Volk zu den mit staatlichen Aufgaben betrauten Organen und Amtsträgern bildet, nicht an einem Defizit leidet. Die demokratische Legitimität der Wahl verlangt nach Kontrollierbarkeit des Wahlvorgangs, damit Manipulation ausgeschlossen oder korrigiert und unberechtigter Verdacht widerlegt werden kann. Daraus folgt, dass alle wesentlichen Schritte der Wahl öffentlicher Überprüfbarkeit unterliegen, soweit nicht andere verfassungsrechtliche Belange eine Ausnahme rechtfertigen. Beim Einsatz elektronischer Wahlgeräte müssen daher die wesentlichen Schritte der Wahlhandlung und der Ergebnisermittlung vom Bürger zuverlässig und ohne besondere Sachkenntnis überprüft werden können.¹⁰

Genau an einer solchen Überprüfbarkeit der Ergebnisermittlung fehlt es aber bei einer rein elektronischen Wahl, da bei elektronischen Abstimmungssystemen ohne Kenntnis und Verständnis des verwandten Algorithmus die konkrete Abstimmungssituation nicht nachvollzogen werden kann. Darüber hinaus ist durch elektronische Entscheidungsfindungen innerhalb von Parteien aber auch die im Demokratieprinzip wurzelnde Gleichheit der Teilnahme am Entscheidungsverfahren herausgefordert. Es ist insofern kaum vorstellbar, dass Regelungen gefunden werden können, bei denen alle Parteimitglieder in gleicher Weise unabhängig etwa vom Vorhandensein privater elektronischer Endgeräte oder dem Vorhandensein, der Schnelligkeit und Störanfälligkeit eines privaten Internetanschlusses an einer solchen elektronischen Entscheidungsfindung teilnehmen könnten. Die Frage, inwiefern man daher schon aus verfassungsrechtlichen Gründen entsprechende Entscheidungsmechanismen in digitalen Parteien für rechtswidrig hält, hängt davon ab, wie man den Begriff der „demokratischen Grundsätze“ auslegt, denen die innere Ordnung der Parteien gem. Art. 21 Abs. 1 S. 2 GG genügen muss, welche Elemente des Demokratieprinzips, die für den staatlichen Bereich gelten, man also von Verfassungs wegen auch auf die Parteien übertragen will. Zählt man auch die Transparenz und Nachprüfbarkeit des Entscheidungsprozesses zu den demokratischen Grundsätzen, denen der innerparteiliche Prozess genügen muss, so müssen elektronische Willensbildungsprozesse nach dem jetzigen Stand

¹⁰ BVerfGE 123, 39 (69 ff.).

der Technik weitestgehend bei der demokratischen Willensbildung der Parteien ausscheiden.¹¹

Dass durch die Abhaltung von Parteitag in Präsenz nicht nur die Anschauung der Demokratie lebendig bleibt, sondern durch das direkte, persönliche Zusammentreffen auch die Einhaltung demokratischer Verfahren gesichert wird, zeigt anschaulich ein Seitenblick auf die Situation der politischen Parteien und ihrer Parteitage während der Corona-Pandemie.¹² In dieser Phase ermöglichte es der Gesetzgeber den Parteien für einen befristeten Zeitraum, ihre Parteitage auch in digitalen bzw. hybriden Formaten abzuhalten und dabei etwa auch Vorstandswahlen durchzuführen – sofern das Ergebnis später durch eine Briefwahl bestätigt wurde.¹³ Von dieser Möglichkeit machte etwa die CDU Gebrauch, als sie Anfang des Jahres 2021 einen neuen Vorsitzenden wählte. Nachdem Angela Merkel sich von der Parteispitze zurückgezogen hatte und Annegret Kramp-Karrenbauer nach einem eher glücklosen Jahr als Vorsitzende ursprünglich von diesem Amt zurücktreten wollte, aufgrund der Corona-Pandemie aber noch fast ein weiteres Jahr als Interimsvorsitzende bis zum nächsten regulären Parteitag im Amt geblieben war, handelte es sich um eine politisch höchst entscheidenden Wahl – nicht zuletzt deshalb, weil mit dem CDU-Vorsitz eine gewisse Anwartschaft auf die Kanzlerkandidatur der Union bei der Bundestagswahl im selben Jahr verbunden war. Anders als bei den meisten vorherigen Parteitagen, bei denen die Vorsitzendenfrage bereits durch Absprachen im Vorfeld des Parteitags faktisch geklärt war, gab es hier deshalb auch ein offenes Rennen mit drei Kandidaten, über die im demokratischen Verfahren bestimmt werden musste.

Der Parteitag, als hybride Veranstaltung inszeniert, bei der allein die Parteispitze und die Kandidaten in einer Messehalle anwesend waren, die Delegierten aber nur online teilnehmen konnten, hinterließ am Ende allerdings eher den Eindruck einer Fernsehshow aus dem Abendprogramm der alten Bundesrepublik als den einer demokratischen Veranstaltung. Der damalige Generalsekretär Paul Ziemiak führte im Stile eines Fernsehmoderators auf einer Bühne durch die Veranstaltung und sagte herkömmliche Tagesord-

¹¹ In die Richtung einer weitestgehenden Übertragung der Wahlrechtsgrundsätze aus Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG auf die innerparteilichen Wahlen deutet BVerfG, Beschluss v. 1.4.2015, Az. 2 BvR 3058/14, Rn. 25, unter Verweis auf *Morlok*, in: Dreier (Hrsg.), GG, 2. Aufl. 2006, Art. 21 Rn. 137; *Streinz*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, 6. Aufl. 2010, Art. 21 Rn. 151. Dabei bleibt allerdings offen, wie sich diese Auffassung zu dem an gleicher Stelle gemachten Postulat verhält, dass dies nach verbreiteter Auffassung Quotenregelungen bei der Wahl zu Parteiämtern als Inanspruchnahme der Freiheit der Partei, die demokratische Ordnung ihren programmatischen Zielen anzupassen, nicht grundsätzlich ausschließt.

¹² S. hierzu und zum Folgenden *Schönberger*, Zumutung Demokratie, 2023, S. 110 ff.

¹³ Vgl. zum rechtlichen Hintergrund und zur rechtlichen Kritik an dieser Regelung *Schönberger*, Zeitschrift für Parteienwissenschaften (MIP) 2021, 22 ff.

nungspunkte genauso launig an wie die immer wieder eingespielten Videoclips. „Live aus dem CDU-Studio in Berlin!“, schallte es als Zwischenansage immer wieder durch das Programm. Die Bekanntgabe des Wahlergebnisses der Vorsitzendenwahl erinnerte stark an das Telefonvoting von Samstag-Abend-Shows, nur, dass eben nicht Deutschlands nächster Superstar gekürt wurde, sondern der Vorsitzende der Christlich Demokratischen Union. Sehr grundlegende demokratische Mindeststandards wie die Wahl des Tagungspräsidiums, die Abstimmung über die Tagesordnung oder die Wahl einer Kommission, die die Stimmabgabe kontrolliert, wurden hingegen schlicht von der Tagesordnung gestrichen, obwohl sie nicht nur demokratisch erforderlich sind, sondern auch von den eigenen Binnenregeln der Partei explizit gefordert werden.¹⁴ Ohne in der Tagesordnung explizit erwähnt zu werden, wurden alle notwendigen Abstimmungen (rechtlich durchaus zweifelhaft) in einem einzigen Vorgang zusammengefasst und den Delegierten zur Entscheidung vorgelegt – nicht ohne zu betonen, dass Wortmeldungen hierzu in der 75-jährigen Geschichte der Partei ein absolutes Novum wären.

Dieses Beispiel zeigt, wie das Fehlen der direkten Begegnung und der direkten Auseinandersetzung tendenziell autoritäre und undemokratische Strukturen begünstigt, weil mit dem fehlenden Aufeinandertreffen der eigentlichen demokratischen Entscheider untereinander und der damit verbundenen Vereinzelung offensichtlich sowohl das Gefühl für demokratische Routinen als auch der Wille, Widerstand gegen entsprechende von oben oktroyierte Verfahren zu leisten, mindestens geschwächt werden. In rein praktischer Hinsicht kommt hinzu, dass auch die tatsächliche Möglichkeit, gegen ein solches Vorgehen zu protestieren, technisch bei nahezu null liegt. Denn während bei einem Präsenzparteitag den Delegierten ein breites Spektrum an Mechanismen zur Verfügung steht, um ihren Unmut kundzutun, indem sie sich – auch gegen den Willen der Parteitagsregie – durch Murren, Tuscheln, Rufen, Buhen oder Ähnliches körperlich bemerkbar machen, ist in einem digitalen Format die Möglichkeit, sich Gehör zu verschaffen, uneingeschränkt davon abhängig, dass man vom Host der Veranstaltung für einen Beitrag freigeschaltet wird. Auf diese Weise wird die Menge, die ja gerade nur noch eine Vielzahl von Einzelnen ist, hervorragend kontrollierbar.

Nun wird man diese zweifelhaften Entwicklungen gewiss nicht allein auf das Medium schieben können. So lassen sich bei der CDU auch schon bei den rein analogen Parteitagstraditionen ausmachen, die nicht unbedingt

¹⁴ § 8 Abs. 2 der Geschäftsordnung der CDU bestimmt, dass vor Eintritt in die Tagesordnung vom Bundesparteitag ein Tagungspräsidium gewählt wird. Nach § 9 Abs. 1 ist die Tagesordnung vom Bundesparteitag zu genehmigen. Gem. § 10 Abs. 2 bestellt der Bundesparteitag auf Vorschlag des Bundesvorstandes eine Stimmzählkommission.

emblematisch für ein offenes demokratisches Verfahren stehen, etwa, wenn bei der Vorsitzendenwahl der Vorschlag (und nur im absoluten Ausnahmefall: die Vorschläge) vom Parteitagspräsidium schlicht verkündet werden, ohne den Vorschlagenden zu benennen und ohne dass weitere, spontane Kandidaturen ausgeschlossen sind. Umgekehrt führten sowohl SPD als auch Die Linke im Jahr 2021 ihre Bundesparteitage inklusive Neuwahl der Vorsitzenden in einem Hybridformat durch, ohne dass auf entsprechende demokratische Verfahren und ihre Aufnahme in die Tagesordnung verzichtet wurde.¹⁵ Auch das übrige Arrangement war hier deutlich stärker an herkömmliche Parteitagsstrukturen angelehnt und in viel geringerem Maße an die mediale Logik der audiovisuellen Übertragung angepasst. Allerdings waren bei diesen beiden Parteitagen auf der linken Seite des Parteienspektrums auch nicht konsequent alle Teilnehmer und Teilnehmerinnen jenseits von Präsidium und Vorsitzendenkandidaten aus der Parteitagshalle verbannt, so dass jedenfalls in sehr kleinem Umfang ein Publikum vor Ort die Veranstaltung in Präsenz begleitete. Der formale Abbau demokratischer Standards ist daher zwar nicht zwingend im Medium selbst angelegt, wird aber durch das fehlende tatsächliche Aufeinandertreffen deutlich begünstigt.

Redaktionell ist anzumerken, dass die Neuregelung ausschließlich von der Teilnahme von Mitgliedern spricht. Daher stellt sich die Frage, inwiefern die Regelung auch auf Delegiertenversammlungen Anwendung findet. Hier wäre eine Klarstellung hilfreich

II. Erhöhung der absoluten Obergrenze

Mit Urteil vom 24.1.2023 hat das Bundesverfassungsgericht die im Jahr 2018 erfolgte Erhöhung der absoluten Obergrenze der Parteienfinanzierung für verfassungswidrig erklärt.¹⁶ Dabei hat das Gericht festgehalten, dass ausgehend von den Darlegungen des Gesetzgebers im Gesetzgebungsverfahren anzunehmen ist, dass eine einschneidende Änderung der Verhältnisse eingetreten ist, die dem Grunde nach eine Anhebung der absoluten Obergrenze zu rechtfertigen vermag. Allerdings genügte die im seinerzeitigen Gesetzgebungsverfahren angeführte Begründung nicht, um den verfassungsrechtlichen Anforderungen im Hinblick auf Art. 21 GG Rechnung zu tragen.

¹⁵ Allerdings wurde etwa beim SPD-Parteitag das Tagungspräsidium durch Akklamation auf Vorschlag des Parteivorsitzenden Walter-Borjans gewählt. Er fragte, ob es Widerspruch gegen den Vorschlag des Vorstands gebe und sah das Präsidium mangels solchen Widerspruchs als gewählt – ein Vorgehen, das auf analogen Parteitagen absolut üblich ist. Wie im technischen Sinne Wortmeldungen (und daher auch Widerspruch) erhoben werden können, wurde aber erst nach der Wahl des Präsidiums überhaupt erläutert,

¹⁶ BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 24. Januar 2023, Az. 2 BvF 2/18.

Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf nimmt der Gesetzgeber nun erneut eine Erhöhung der absoluten Obergrenze vor, begründet diese aber sowohl der Höhe als auch der Sache nach ausführlicher. Insofern erscheinen die verfassungsrechtlichen Anforderungen grundsätzlich als gewahrt.

Irritierend ist allerdings, dass die Regelung für Festsetzungen ab dem Anspruchsjahr 2018 gelten soll. Denn die Festsetzungen für die Anspruchsjahre 2018 bis 2022 sind bereits erfolgt und (soweit nicht im Einzelfall gerichtlich angegriffen) bestandskräftig. Insofern besteht keinerlei Notwendigkeit für eine rückwirkende Änderung. Sollte damit beabsichtigt sein, die Bundestagspräsidentin von der Entscheidung über die Frage zu entlasten, ob sie die bestandskräftigen, aber rechtswidrigen Bewilligungsbescheide auf der Grundlage der verfassungswidrig erhöhten absoluten Obergrenze nach § 48 VwVfG zurücknehmen will oder nicht, da die Rücknahme in ihrem Ermessen steht. Rechtlich ist allerdings überaus zweifelhaft, ob diese gewünschte Folge eintreten kann. Denn für die Beurteilung der Rechtswidrigkeit des Verwaltungsakts i.S.d. § 48 VwVfG kommt es grundsätzlich auf den Erlasszeitpunkt an.¹⁷ Die rückwirkende Gesetzesänderung läuft daher ins Leere.

III. Transparenz des Parteisponsorings

Der Gesetzentwurf sieht erstmals gesonderte Transparenzregeln für das Parteisponsoring vor. Entsprechende Einnahmen einer Partei sollen nun – jenseits von Bagatellgrenzen – in einem gesonderten Sponsoringbericht als Anlage zum Rechenschaftsbericht veröffentlicht werden.

Diese Regelung ist im Grundsatz sehr zu begrüßen. Sie schließt eine seit langem bestehende und immer wieder kritisierte Lücke im Hinblick auf die Transparenz der Parteifinancen. Allerdings wird sich auch weiterhin das Abgrenzungsproblem zu Parteispenden stellen, da hierfür die Frage entscheidend ist, ob Leistung und Gegenleistung „nicht außer Verhältnis“ stehen. Insofern schiene es sinnvoller, die Sponsoringleistungen insgesamt den Spenden gleichzustellen. Auf diese Weise würden auch die Spendenannahmeverbote aus § 25 Abs. 2 PartG entsprechend Anwendung. Da das Sponsoring nach der Legaldefinition im neuen § 27 Abs. 1 b ausdrücklich auch der Förderung der Partei dienen soll, ist nicht ersichtlich, warum die Spendenannahmeverbote nicht auf das Sponsoring erstreckt werden sollten.

¹⁷ BVerwG, NVwZ-RR 2015, 753 (755) m.w.N.; *Sachs*, in: Stelkens/Bonk/Sachs (Hrsg.), VwVfG, 10. Aufl. 2023, § 48 Rn. 53; *Schoch*, in: Schoch/Schneider (Hrsg.), Verwaltungsrecht, § 48 VwVfG Rn. 88.

IV. „Parallelaktionen“

Mit der Regelung der Parallelaktionen schließt der Gesetzentwurf eine Gesetzeslücke. Die Regelung ist daher im Grundsatz sehr zu begrüßen. Auch der gesetzgeberische Mechanismus, eine Zurechnung zur Partei über eine Anzeigepflicht zu lösen, ist zielführend und sachgerecht. Allerdings enthält der Gesetzentwurf noch einige Regelungslücken, welche in der Anwendung für deutliche Probleme sorgen könnte.

- § 27 Abs. 1a PartG n.F. enthält zwar eine erweiterte Definition der Parteispende. Allerdings wird die Definition der Spendenannahme in § 25 Abs. 1 PartG nicht entsprechend angepasst, sondern nur eine Spezialregelung in § 27a PartG n.F. vorgesehen. Dies führt weiterhin zu Auslegungsschwierigkeiten.
- In § 27a Abs. 1 PartG bleibt unklar, in welcher Form die Partei Unterlassung verlangen muss, d.h. insbesondere, ob ein entsprechender Unterlassungsanspruch ggf. auch gerichtlich durchgesetzt werden muss. Falls eine gerichtliche Durchsetzung verlangt werden soll, wäre eine Klarstellung hilfreich, vor welchen Gerichten dies erfolgen soll. Eine Zuweisung an die Verwaltungsgerichte erschiene hier sinnvoll.
- Es ist unklar, in welcher Konstellation es einer Partei unmöglich oder unzumutbar sein soll, Unterlassung zu verlangen. Die Systematik des Abs. 3 lässt zudem offen, ob die Zuwendung in diesen Fällen trotzdem als angenommen gilt (der Wortlaut legt dies nahe).
- Die Fristenregelungen sind unklar. Der Veranstalter der Parallelaktion muss die Anzeige so rechtzeitig vornehmen, dass „dass die Partei rechtzeitig vor der Durchführung über die Annahme als Spende entscheiden kann“. Diese muss ggf. unverzüglich Unterlassung verlangen. Da ein Verstoß eine Ordnungswidrigkeit darstellt, ist überaus fraglich, ob diese Zeitangaben den Anforderungen des Bestimmtheitsgrundsatzes genügen.
- Damit die Parteien als Spende angenommene Parallelaktionen ordnungsgemäß im Rechenschaftsbericht verbuchen können, benötigen Sie Informationen über die Herkunft der Gelder. Ein entsprechender Auskunftsanspruch sollte normiert werden.
- Warum die Fraktionen von der Regelung ausgenommen sind, erschließt sich nicht. Da parteiwerbende Maßnahmen der Fraktionen gegen Art. 21 GG verstoßen, können „Parallelaktionen“ durch die Fraktionen erst gar nicht entstehen, wenn diese sich rechtskonform verhalten. Insofern existiert keine Notwendigkeit für eine Ausnahme vom Anwendungsbereich.

V. Kleinere Anpassungen im Hinblick auf die Finanzen der politischen Parteien

Kleinere Anpassungen im Gesetzentwurf betreffen insbesondere die Herabsetzung der Grenze für die ad-hoc-Veröffentlichungspflicht von Spenden auf 35.000 €, die Möglichkeit, Transparenz von Parteispenden auch ohne Veröffentlichung der Privatanschrift des Spenders herzustellen sowie eine Bagatellgrenze für die Korrektur kleinster Unrichtigkeiten im Rechenschaftsbericht. Die Regelungen sind insgesamt zu begrüßen.



Prof. Dr. Kyrill-A. Schwarz, Domerschulstraße 16, 97070 Würzburg

An den stellvertretenden
Vorsitzenden des Ausschusses für Inneres
und Heimat des Deutschen Bundestages
Herrn Professor Dr. Lars Castellucci, MdB

per Mail: innenausschuss@bundestag.de

97070 Würzburg
Domerschulstraße 16
Telefon: (0931) 31-8 82335
E-Mail: Kyrill-alexander.schwarz@uni-wuerzburg.de
Sekretariat: E. Fickenscher

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Inneres und Heimat

Ausschussdrucksache
20(4)340 B

Würzburg, den ~~22.11.2023~~

Sachverständige Stellungnahme zum

Geszentwurf der Fraktionen SPD, CDU/CSU, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes“ vom 7.11.2023, BT-Drs. 20/9147

Sehr geehrter Herr Castellucci, sehr geehrte Damen und Herren,

mit Schreiben vom 17.11.2023 bin ich um die Abgabe einer sachverständigen Stellungnahme zu dem o.g. Geszentwurf gebeten worden. Dieser Bitte komme ich mit der nachfolgenden Stellungnahme gerne nach.

I. Vorbemerkung

Die beabsichtigte Änderung des Parteiengesetzes, die zum einen eine Reaktion des demokratisch legitimierten Gesetzgebers auf die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Verfassungswidrigkeit der Höchstgrenze der Parteienfinanzierung

- *BVerfG, NVwZ 2023, 407 ff.* -

darstellt und zum anderen Forderungen nach vermehrter Transparenz im Finanzgebaren und bei der privaten Finanzierung durch eine Spenden gleichwertige Unterstützung politischer Parteien aufgreift, zielt in erster Linie auf die Funktionsfähigkeit des demokratischen Verfassungsstaates ab, der den politischen Parteien – wie dies auch § 1 Abs. 1 Satz 1 PartG zum Ausdruck bringt – eine zentrale Rolle im konstituierten Gemeinwesen zuweist.

- vgl. nur *Heintzen*, in: Stern/Sodan/Möstl, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, 2. Aufl., 2022, Bd. 2, § 32 Rn. 1, 28 „Unentbehrlichkeit politischer Parteien für das Funktio-

nieren einer parlamentarischen Demokratie“; siehe ferner auch: *Klafki*, in: v. Münch/Kunig, GG, 7. Aufl., 2021, Art. 21 Rn. 1; *Klein*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 73. Ergl., 2014, Art. 21 Rn. 150 ff.; *Kluth*, in: Epping/Hillgruber, GG, 3. Aufl., 2020, Art. 21 Rn. 187; *Kunig*, in: Isensee/Kirchhof, HdbStR III, 2005, § 40 Rn. 16 ff.; *Schröder*, in: Merten/Papier, HdbGR V, 2013, § 119 Rn. 9 ff.; *Streinz*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Aufl. 2018, Art. 21 Rn. 30, 182; *Volkmann*, in: Friauf/Höfling, Berliner Kommentar zum GG, 3. Ergl., 2001, Art. 21 Rn. 12 ff., 17 ff.; grundlegend zur Problematik schon *BVerfGE* 1, 208 (224); zuletzt *BVerfGE* 162, 207 (228) -

Die beabsichtigte Neuregelung dient der Wahrnehmung der den politischen Parteien von Verfassungen wegen obliegenden Aufgaben und greift die grundlegende Kritik der Judikatur des Bundesverfassungsgerichts einerseits auf, wonach die damalige Begründung des Gesetzes nicht den verfassungsrechtlichen Anforderungen genügte, bringt aber andererseits auch – in Übereinstimmung mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts – zum Ausdruck, dass jedenfalls eine Erhöhung, so sie denn auf hinreichend tragfähige Gründe gestützt wird, keinen verfassungsrechtlichen Bedenken begegnet.

Die nachfolgende Stellungnahme beschränkt sich auf die folgenden, aus der Sicht des Unterzeichners zentralen Gesichtspunkte: Dies betrifft zum einen die Frage nach einer „Entscheidung in eigener Sache“, zum anderen nach der rückwirkenden Bewilligung einer Erhöhung der absoluten Obergrenze und zuletzt nach dem gebotenen Ausmaß der durch den Gesetzgeber angeführten Begründung für die Erhöhung.

II. Zentrale Fragestellungen des Gesetzentwurfs

1. Die „Entscheidung in eigener Sache“

Die gesetzliche Regelung eines staatlichen „Zuschusses“ an politische Parteien unter Beachtung weiterer, im Gesetz konkretisierter Voraussetzungen, kann man als Beispiel für eine „Entscheidung des Parlaments in eigener Sache“ bezeichnen.

- *BVerfGE* 40, 296 (327) – die Entscheidung bezieht sich indes ausdrücklich auf die Abgeordneten; siehe ferner auch v. *Arnim*, NVwZ 2011, 3013 (3015) -

Das ist aber schon deshalb problematisch, weil der Vorwurf nahezu willkürlich verwendet werden kann und keiner Limitierung unterliegt; auch ist seine Instrumentalisierung als Kampfbegriff – oder moderner formuliert: als Mittel der politischen Skandalisierung – offensichtlich. Indes greift dieser Einwand zu kurz: Politische Parteien leisten eine wichtige Arbeit bei der politischen Willensbildung und erfüllen damit einen Verfassungsauftrag;

- so ausdrücklich *BVerfG*, NVwZ 2023, 407 (409 f.); im Schrifttum wird auch zu Recht von Parteien als Trägern demokratischer Verantwortung gesprochen, vgl. nur *Kunig*, in: Isensee/Kirchhof, HdbStR III, 2005, § 40 Rn. 16 ff.; *Volkmann*, in: Friauf/Höfling, Berliner Kommentar zum GG, 3. Ergl., 2001, Art. 21 Rn. 22 -

sie bieten damit auch Bürgern die Möglichkeit, im politischen Prozess mitwirken zu können und sich mit gesellschaftlich relevanten Themen zu beschäftigen. Ihre Arbeit kommt der demokratischen Gesellschaft in ihrer Gesamtheit durch die Bündelung und Artikulation unterschiedlicher politischer Strömungen zu Gute.

Aber auch in Sache greift der Hinweis auf „Entscheidungen in eigener Sache“ nicht durch. Das Grundgesetz kennt aus guten Gründen keine Befangenheitsregelungen für die Legislative, setzt vielmehr auf eine gemeinwohlorientierte Sachentscheidung im Wege des transparenten Diskurses. Aber selbst wenn in einzelnen, besonders missbrauchsanfälligen Bereichen ein strukturelles Kontrolldefizit bestehen sollte, schließt dies die Entscheidungsfindung nicht etwa aus, sondern erhöht nur die Begründungs- und Transparenzanforderungen, um eine nachvollziehbare Kontrolle durch die Öffentlichkeit zu ermöglichen.

- so auch schon *BVerfGE* 40, 296 (327) -

Auch wenn zunächst eine Beschränkung der staatlichen Zuwendungen auf das zur Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit der Parteien Unerlässliche geboten ist,

- dazu *BVerfGE* 85, 264 (290), zuletzt *BVerfG*, NVwZ 2023, 407 (412) -

so besteht gleichwohl ein gesetzgeberischer Gestaltungsspielraum bei der Ermittlung des entsprechenden Finanzbedarfs, der allerdings durch Begründungspflichten begrenzt ist, die ihrerseits ihren Inhalt aus der Bestimmung des Art. 21 GG gewinnen.

- vgl. nur *BVerfG*, NVwZ 2023, 407 (413) -

Dabei erkennt das Bundesverfassungsgericht durchaus an, dass sowohl die Auswirkungen der Digitalisierung als auch der verstärkte Einsatz innerparteilicher Partizipationsinstrumente zu einem erhöhten Finanzbedarf im Sinne einer einschneidenden Veränderung der Verhältnisse führen können,

- *BVerfG*, NVwZ 2023, 407 (414 f.) -

der dann auch im Rahmen der staatlichen Finanzierung zu berücksichtigen ist, wobei der Staat den Parteien wiederum nicht mehr zuwenden darf, als sie unter Beachtung des Gebots sparsamer Verwendung öffentlicher Mittel zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötigen.

- vgl. insoweit auch aus der Rechtsprechung *BVerfG*, NVwZ 2023, 407 (410); früher schon *BVerfGE* 85, 264 (290) -

Dabei ist allerdings auch zu berücksichtigen, dass gerade hier sich die Gefahren einer Fixierung des Bundesverfassungsgerichts auf eine absolute Obergrenze zeigen:

- hierzu und zum Folgenden die Kritik bei *Lenz/Gerhold*, NVwZ 2023, 375 (378 f.) -

Wenn nämlich die Parteien ihr Angebot ausweiten wollen, um damit ihrer Stellung in der Gesellschaft auch unter veränderten Rahmenbedingungen gerecht werden zu können, dann bedürfen sie zu diesem Zweck erheblicher Investitionsmittel; gleichzeitig sollen diese Mittel aber nur bis zu einer Höhe gewährt werden können, die bei einer sparsamen Verwendung zur Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit des Parteiensystems notwendig sind. Das führt im

Ergebnis zu einer Versteinerung des politischen Systems, weil ein berechtigter Zusatzbedarf an der Hürde der absoluten Obergrenze scheitert.

2. Die Zulässigkeit einer rückwirkenden Erhöhung der absoluten Obergrenze

Ausweislich der beabsichtigten Neuregelung in § 18 Abs. 2 PartG soll die absolute Obergrenze rückwirkend erhöht werden. Dies begegnet – wie auch die Entwurfsbegründung zutreffend erkennt –

- BT-Drs. 20/9147, S. 24 -

keinen verfassungsrechtlichen Bedenken. Gerade in Ansehung der Tatsache, dass das Bundesverfassungsgericht die Nichtigkeit des Gesetzes an der fehlenden bzw. unzureichenden Begründung, nicht aber an der fehlenden Begründbarkeit festgemacht hat, ist der Gesetzgeber aber in den Fällen, in denen er eine nichtige Regelung durch eine verfassungskonforme Regelung ersetzt, nicht gehindert, dies auch mit Wirkung für die Vergangenheit anzuordnen.

- vgl. insoweit nur *BVerfGE* 7, 89 (94); 13, 261 (282); 50, 177 (193 f.); 72, 200 (260) – std.

Rspr. -

Insoweit kann der Gesetzgeber nunmehr auch für in der Vergangenheit liegende rechts- oder bestandskräftige Entscheidungen eine andere Regelung vorsehen.

- so auch *BVerfGE* 94, 241 (266 f.); 111, 115 (146); 132, 72 (99) -

3. Das gebotene und ausreichende Maß an Begründung durch den Gesetzgeber

Wenn damit aber das rückwirkende Gesetz den formellen und materiellen Anforderungen des Verfassungsrechts genügen muss, dann muss der Gesetzgeber vor allem eine einschneidende Veränderung der Verhältnisse nachweisen und im Gesetzgebungsverfahren darlegen.

- *BVerfG*, NVwZ 2023, 407 (413 f.) -

Der Gesetzentwurf greift zunächst ausführlich den Transformationsprozess politischer Parteien auf und rekurriert hier vor allem auf den Strukturwandel der Öffentlichkeit.

- BT-Drs. 20/9147, S. 14 ff. -

In der Folge legt der Gesetzentwurf umfassend – bei Offenlegung der gewählten Methodik – dar, wie sich die Ausgaben in den Einzelbereichen Digitalisierung, Datenschutz und Datensicherheit und Partizipation entwickelt haben;

- BT-Drs. 20/9147, S. 18 ff. -

Anschließend legt der Gesetzentwurf für die einzelnen vorgenannten Bereiche die einzelnen Investitionsnotwendigkeiten näher dar.

- BT-Drs. 20/9147, S. 20 ff. -

Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts aufgreifend setzt sich der Gesetzentwurf aber neben der Einnahmeseite und den vorhandenen Kosten auch mit möglichen Einsparpotentialen politischer Parteien auseinander und macht hier deutlich, dass die behaupteten Einsparpotentiale in der Praxis weitaus geringer sind als dies behauptet wird.

- BT-Drs. 20/9147, S. 22 f. -

Insgesamt hat der Gesetzgeber damit eine den Anforderungen der Rechtsprechung genügende Plausibilisierung des Finanzbedarfs vorgelegt und damit den Begründungsanforderungen auch hinreichend Rechnung getragen.

III. Abschließende Bemerkungen

Der Gesetzentwurf begegnet keinen verfassungsrechtlichen Bedenken; das Gesetzgebungsverfahren sollte daher fortgesetzt werden.

gez. Prof. Dr. *Kyrill-A. Schwarz*

24. November 2023

Schriftliche Stellungnahme zur Vorbereitung der öffentlichen Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages zu BT-Drucksache 20/9147

Prof. Dr. Michael Koß

Professur „Politisches System der Bundesrepublik Deutschland und der Europäischen Union“

Leuphana Universität Lüneburg
Zentrum für Demokratieforschung
& Institut für Politikwissenschaft
Universitätsallee 1
21335 Lüneburg

Fon 04131.677-2480
Fax 04131.677-2474
mkoss@leuphana.de

www.leuphana.de/institute/ipw/personen/michael-koss.html

1. Zusammenfassung

Gegen eine Erhöhung der staatlichen Zuwendungen als beste aller schlechten Lösungen für das Problem der Parteienfinanzierung (Koß 2018) ist grundsätzlich ebenso wenig einzuwenden wie gegen digitale Parteitage. Parteipolitik kostet Geld, die Einnahmen aus Kleinspenden und Mitgliedsbeiträgen (als wünschenswertere Formen der Parteienfinanzierung) sind bei den meisten Parteien seit Jahrzehnten rückläufig. Zumindest im Vergleich zu Großspenden bringt eine staatliche Parteienfinanzierung weniger normative Probleme mit sich, denn Spenden unterminieren in zweierlei Hinsicht das für die Demokratie fundamentale Prinzip der Gleichheit: Zum einen fördern Spenden die Ungleichheit zwischen Bürgern mit unterschiedlichen finanziellen Ressourcen und zum anderen die Ungleichheit zwischen gewählten Repräsentanten, deren Fähigkeit, autonome Entscheidungen zu treffen durch mittlere und große Spenden beeinträchtigt wird (Birch 2022).¹

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 (Sarrow 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 ließe sich im vorliegenden Gesetzesentwurf über die vorgesehenen Reformen hinaus verbessern, vor allem dadurch, dass die namentliche Veröffentlichungspflicht für Spenden stärker ausgeweitet wird. Darüber hinaus ist es bedauerlich, dass die

¹ Angemerkt sei, dass diese Position innerhalb der Politikwissenschaft durchaus umstritten ist, vgl. dazu Abschnitt 3.



Kontrolle über die Einhaltung der Regeln der Parteienfinanzierung weiterhin bei der Bundestagspräsidentin, also einer Parteipolitikerin, verbleibt.

2. Digitale Parteitage

Aus politikwissenschaftlicher Perspektive spricht nichts gegen die Möglichkeit digitaler Parteitage. Im Gegenteil, es besteht sogar die Möglichkeit, dass digitale Formate den Trend der seit langer Zeit abnehmenden parteipolitischen Partizipation abfedern oder sogar umkehren (Bieber et al. 2022). Am hier vorgelegten Gesetzesentwurf irritiert auf den ersten Blick allein, dass es die Parteivorstände sind, die über die Abhaltung digitaler Parteitage bestimmen (§ 9 Satz 5). Auf diese Weise wird der Parteispitze sehr viel Macht eingeräumt. Der Eindruck, die Parteispitze versuche, sich in digitale Formate davonzuschleichen, wäre fatal. Allerdings ist dieser Passus an die Satzung der Parteien gebunden, so dass es schlussendlich im Belieben (analoger) Parteitage liegt, ob sie den Vorstand über die Abhaltung digitaler Parteitage entscheiden lassen wollen. Parteitage sollten diese Entscheidung sorgsam treffen. Positiv hervorzuheben ist ferner, dass die Kandidatenaufstellung weiterhin analogen Parteitagen obliegt.

3. Anhebung der staatlichen Parteienfinanzierung

Grundsätzlich spricht aus zwei Gründen ebenfalls nichts gegen die vorgesehene Anhebung der absoluten Obergrenze der staatlichen Parteienfinanzierung: Zum einen wurde anders als beim letzten Reformversuch von 2018 die (informelle) Regel, dass substantielle Reformen der Parteienfinanzierung nur im Einvernehmen der im Bundestag vertretenen Parteien verabschiedet werden (vgl. dazu Koß 2011, Kap. 7), wieder eingehalten. Zum anderen wird der Bedarf detailliert begründet. Kritikwürdig sind nichtsdestotrotz die Rückwirkung der Erhöhung und ihre einseitige Begründung.

Die Mehrheit des Bundestages war 2018 nicht in der Lage, eine verfassungskonforme Erhöhung der staatlichen Parteienfinanzierung zu verabschieden. Zur Erinnerung: Das damalige Vorhaben wurde am Dienstag, den 5. Juni 2018 bekannt und die Entscheidung über die Erhöhung der staatlichen Parteienfinanzierung



fiel am Freitag, den 15. Juni 2018. Ist es die richtige Konsequenz aus diesem eklatanten Bruch mit den bisherigen Gepflogenheiten im Bereich der Parteienfinanzierung, die 2023 zu verabschiedende Erhöhung rückwirkend für die vergangenen fünf Jahre gelten zu lassen, wofür Mehrkosten von mehr als 100 Millionen Euro entstehen? Die haushaltspolitisch dramatische Lage spricht ebenso gegen eine solche „Heilung“ damaliger Verfahrensfehler wie die avisierten Kürzungen bei der Bundeszentrale für politische Bildung (BpB), deren Etat 2024 um 20 Prozent von 96 Mio. Euro auf 76 Mio. Euro sinken soll (MDR 2023). Bei der BpB handelt es sich ebenfalls um eine für unsere Demokratie wichtige Institution (namentlich im Kampf gegen Fake News und für das Grundverständnis der Verfassungsordnung der Bundesrepublik); zudem dürften auch ihre Aktivitäten durch die Digitalisierung (die im vorliegenden Gesetzesentwurf als Grund für die Erhöhung der staatlichen Parteienfinanzierung angeführt wird) ebenfalls teurer werden. Hier wird der fatale Eindruck erweckt, es werde mit zweierlei Maß gemessen und die Parteien selbst seien gegen die Krisen des Landes immun.

Die im Gesetzesentwurf vorgelegte Begründung für die rückwirkende Erhöhung der staatlichen Parteienfinanzierung ist einerseits übergenau und andererseits lückenhaft. Der erhöhte Bedarf wird auf acht Seiten detailliert erläutert, auf die neuen Transparenzregeln entfallen zwei Seiten – das legt nahe, dass die eingangs erwähnte Karotte den Parteien deutlich mehr am Herzen liegt als der Stock. Es ist zu begrüßen, dass die finanzielle Situation der Parteien bei den Schatzmeistern explizit abgefragt wurde – wen wundert es aber, dass eine Abfrage des Bedarfs (Einsparpotenziale scheinen bestenfalls implizit abgefragt worden zu sein) bei Schatzmeistern zum Resultat führt, dass ebenjener Bedarf vorhanden ist? Zwar wird „mittelfristig auch“ Einsparpotenzial gesehen (BT-Drs. 20/9147, S. 7), aber hier bleiben die ansonsten nachgerade ausschweifenden Ausführungen des Entwurfs sehr unkonkret. Zeitigt die Digitalisierung keine kostensenkenden Folgen für die Mitarbeiter- und Personalverwaltung? Alle Zweifelnden mögen bitte „Kostensenkung Personal Digitalisierung“ in die Internet-Suchmaschine ihres Vertrauens eingeben; man kommt ob der Ergebnisse doch arg ins Grübeln.

Es lässt sich auch hinterfragen, ob finanzielle Mittel wirklich der Schlüssel zum Erfolg einer Partei in den sozialen Medien sind. Ausweislich der



Rechenschaftsberichte der Parteien verfügte die AfD im Zeitraum 2013–2016 jährlich über durchschnittlich 12,7 Mio. Euro; bei FDP, Linkspartei und Grünen waren es 32,3 Mio. Euro (BT-Drs. 19/30520, S. 58). Dessen ungeachtet war die AfD bereits im Bundestagswahlkampf 2017 in den sozialen Medien wesentlich erfolgreicher als die anderen Parteien (Jabs 2017). Dies legt nahe, dass nicht Geld, sondern vor allem eine Strategie nötig ist, um in den sozialen Medien erfolgreich zu sein.

Schließlich stützen die Ausführungen des Gesetzesentwurfs sich ausschließlich auf diejenige (vor allem politikwissenschaftliche) Literatur, die einen erhöhten Einkommensbedarf der Parteien bejaht. Wie bereits erwähnt, hängt auch der Verfasser dieser Stellungnahme der Auffassung an, dass eine staatliche Parteienfinanzierung, insbesondere gegenüber Großspenden, deutliche Vorteile aufweist (Koß 2018). Wenn im Entwurf allerdings vollmundig „Alternativen keine“ (BT-Drs. 20/9147, S. 2) verkündet wird, dann wünscht man sich doch eine ausgewogenere Abwägung der Argumente. Mit keinem Wort erwähnt wird etwa die sehr einflussreiche politikwissenschaftliche These, dass eine staatliche Finanzierung Parteien von ihren Spendern entfremde und es etablierten Parteien ermögliche, ein doppeltes Kartell zu bilden: zum einen gegen Wettbewerber, also neue Parteien und zum anderen gegen die Wünsche der eigenen Basis (Katz & Mair 1995, 2009). Der Verfasser dieser Stellungnahme lehnt die These von den Kartellparteien vehement ab (zuletzt Koß 2023); sie gehört aber in die hier zu führende Debatte, eben weil es durchaus Argumente gibt, die gegen eine Erhöhung der staatlichen Parteienfinanzierung sprechen. Stattdessen stützt sich die Argumentation des Gesetzesentwurfs auf ein von CDU/CSU und SPD anlässlich des verfassungswidrigen Versuchs einer Erhöhung der absoluten Obergrenze der staatlichen Parteienfinanzierung in Auftrag gegebenes Gutachten („Veränderte Rahmenbedingungen...“), das dann kaum überraschend den Finanzbedarf bejaht. Dieses Gutachten wird in dem Entwurf 17-mal zitiert.

4. Neugestaltung der Transparenzregeln

4.1 Sponsoring

Über das Thema Sponsoring wird schon seit fast zwanzig Jahren eine intensive Debatte geführt (vgl. nur die Beiträge in Morlok et al. 2006). Deshalb ist es sehr



zu begrüßen, dass die Mehrheit des Bundestages sich jetzt der allseits erhobenen Forderung danach, Sponsoringaktivitäten in den Rechenschaftsberichten der Parteien auszuweisen, angeschlossen hat. Die Festlegung der Bagatellgrenzen von 750 Euro für Einzelsponsorings und 6.000 Euro für kumulierte erscheint ebenfalls sinnvoll. Nicht nachvollziehbar ist allerdings, warum eine Veröffentlichung nur vorgesehen ist, wenn die Summe von Einzelsponsorings in nur einem Gebietsverband die Schwelle von 6.000 Euro überschreitet (§ 8a). Um nur das oft angeführte Beispiel des Bratwurstsponsorings im Ortsverein anzuwenden: Die vorgesehene Regelung ermöglicht es einem bundesweit aktiven Wurstunternehmen, die 11.489 Ortsvereine der CDU² in einer Höhe von mehr als 8,5 Mio. Euro ($11.489 * \text{EUR } 749 = \text{EUR } 8.605.261$) unerkannt zu sponsern. Faktisch ließe sich jeder Ortsverein sogar bis EUR 5.999 anonym sponsern, was dann auf zehn Einzelsponsorings je unter EUR 750 hinausläufe. In diesem Fall wäre ein Gesamtsponsoring von knapp 69 Mio. Euro nicht anzeigepflichtig. Auch wenn dieser Fall wenig realistisch ist, sollte doch deutlich werden, dass hier ein viel zu großes Schlupfloch für anonymes Sponsoring verbleibt. Klüger wäre es, die Grenzen von 750 Euro für Einzelsponsorings und von 6.000 Euro für kumulierte Sponsorings unabhängig von den Parteigliederungen gelten zu lassen.

4.2 Parallelaktionen

Die Regelungen, die dazu vorgesehen sind, sogenannte Parallelaktionen zu unterbinden, sind rundum zu begrüßen. Auch wenn es wenig wahrscheinlich sein dürfte, dass für bestimmte Parteien werbende Dritte mit ausgeprägtem Bedürfnis nach Anonymität ihrer in §27a neu geschaffenen Verpflichtung nachkommen, die von ihnen begünstigte Partei über ihr Ansinnen zu informieren: Medien und politische Konkurrenten dürften dies durchaus tun und die Strafbewehrung der Regel sorgt dafür, dass die in Kenntnis gesetzte Partei die Parallelaktion auch als Spende verbucht und ggf. veröffentlicht. Was genau als „Werbemaßnahme“ zu verstehen ist, dürfte mittelfristig Gerichte beschäftigen; dennoch liefert §27 Ia und Ib eine hinreichend präzise Definition. Bedauerlich ist, dass gegen bestimmte Parteien gerichtete negative Kampagnen weiterhin nicht

² Stand 2008, s. <https://www.kas.de/de/web/geschichte-der-cdu/kreisverbaende>.



anzeigepflichtig sind, allerdings scheint hier die Frage der nutznießenden Partei, die eine solche Parallelaktion als Spende zu verbuchen hätte, in der Tat nicht auflösbar.

4.2 Veröffentlichungspflicht für Großspenden

Angesichts des Ziels des Gesetzesentwurfs, eine „mögliche Einflussnahme von Dritten transparent zu machen“ (BT-Drs. 9147, S. 8), erscheint die vorgesehene unmittelbare Veröffentlichungspflicht von Spenden über 35.000 Euro als zu hoch angesetzt. Je nach Adressat und Ebene des politischen Systems können auch Spenden von 10.000 Euro mit erheblichem Einfluss verbunden sein, beispielsweise auf der Länder- oder kommunalen Ebene. Zwar müssen auch Spenden ab 10.000 Euro veröffentlicht werden, aber eben nicht unmittelbar, sondern in den Rechenschaftsberichten. Der Gesetzesentwurf ist ein gutes Beispiel dafür, dass damit eine zu lange Frist verbunden ist: Auch der vorliegende Entwurf muss sich mit knapp zwei Jahre alten Daten aus dem Jahr 2021 begnügen (BT-Drs. 9147, S. 23). Dieser Zeitraum ist einfach zu lang und sollte mit den neu bereitgestellten Geldern zur Bewältigung der Digitalisierung dringend verkürzt werden.

Bedenken, dass eine weitere Absenkung der Schwelle für die unmittelbare Veröffentlichung von Spenden eine abschreckende Wirkung haben, sind unbegründet: Der jährliche Durchschnitt von Spenden über 50.000 Euro lag im Zeitraum 2002–11 bei 5,7 Mio. Euro und stieg im Zeitraum 2012–21 auf 6,4 Mio. Euro (Lobbypedia 2023). Wenn also schon die staatlichen Zuwendungen erhöht werden, sollte damit auch noch mehr Transparenz einhergehen als der Gesetzesentwurf es vorsieht. Dies böte der Koalition auch Anlass, die von ihr selbst im Koalitionsvertrag vorgesehene Absenkung der Schwelle für eine namentliche Veröffentlichung der Spender für Spenden ab 7.500 Euro (SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP 2021, S. 10) umzusetzen.

5. Literaturverzeichnis

Bieber, Christoph, Isabelle Borucki, Daniel Ruttloff, Kristina Weissenbach, Stine Ziegler (2022), *Digital, divers, dynamisch. Perspektiven der Parteiendemokratie, Aus Politik und Zeitgeschichte* 10–11, S. 35–41.



Birch, Sarah (2022), Private electoral finance and democratic theory, *Constellations* 29/4, S. 492–506.

BT-Drs. 19/30520 (2021), Bericht über die Rechenschaftsberichte 2015 bis 2019 der Parteien sowie über die Entwicklung der Parteienfinanzen gemäß § 23 Absatz 4 des Parteiengesetzes. <https://dserver.bundestag.de/btd/19/305/1930520.pdf>.

Engels, Jens Ivo (2019), *Alles nur gekauft? Korruption in der Bundesrepublik seit 1949*, Darmstadt: wbg Theiss.

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). 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. 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), Die beste aller schlechten Lösungen. Plädoyer für eine Ausweitung der staatlichen Parteienfinanzierung, *Der Staat* 57/3, S. 387–406.

Koß, Michael (2023), Fehler und Versuch. Parteispenden und ihre Regulierung, in: Andreas Polk & Karsten Mause (Hrsg.), *Handbuch Lobbyismus*, Wiesbaden: Springer VS, S. 283–306.

Lobbypedia (2023), Parteispenden-Datenbank. <https://lobbypedia.de/wiki/Parteispenden-Datenbank>.



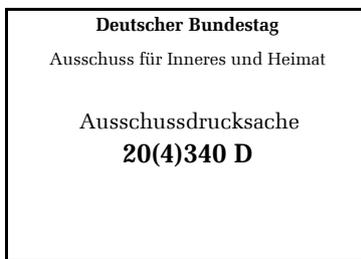
MDR (2023). Streit um Geld für politische Bildung geht weiter, 10. September. <https://www.mdr.de/nachrichten/deutschland/politik/kuerzungen-politische-bildung-bundes-haushalt-100.html#:~:text=Bei%20der%20Bundeszentrale%20drohen%20nun,auf%20dann%2076%20Millionen%20Euro>.

Morlok, Martin, Ulrich von Alemann & Thilo Streit (Hrsg.) (2006), *Sponsoring – Ein neuer Königsweg der Parteienfinanzierung*. Baden-Baden: Nomos.

Polk, Andreas (2020), What do we know about lobbying in Germany? *Review of Economics* 71, S. 43–79.

Scarrow, Susan (2006), Party Subsidies and the Freezing of Party Competition: Do Cartel Mechanisms Work? *West European Politics* 29/4, S. 619–39.

SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP (2021), Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit. <https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/gesetzesvorhaben/koalitionsvertrag-2021-1990800>.



JOHANNES GUTENBERG-UNIVERSITÄT MAINZ - 55099 Mainz

Herrn stellvertretenden Vorsitzenden
des Ausschusses für Inneres und Heimat
Prof. Dr. Lars Castellucci
Deutscher Bundestag
Ausschuss für Inneres und Heimat

Per E-Mail:
innenausschuss@bundestag.de

FACHBEREICH 03
Öffentliches Recht, internationales Recht,
Rechtstheorie

Universitätsprofessor
Dr. Karsten Schneider

Johannes Gutenberg-Universität Mainz
Jakob-Welder-Weg 9
55128 Mainz

Tel. +49 6131 39-29377
Fax +49 6131 39-28172

kschneider@uni-mainz.de

Mainz, 24.11.2023

Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Inneres und Heimat des Deutschen Bundestages am 27. November 2023

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,
sehr geehrte Mitglieder des Innenausschusses,

gerne nehme ich zur Vorbereitung der oben genannten öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Inneres und Heimat des Deutschen Bundestages wie folgt schriftlich Stellung.

Stellungnahme

zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes
BT-Drucksache 20/9147

I. Verfassungsrechtliche Anforderungen an eine Anhebung der absoluten Obergrenze der staatlichen Parteienfinanzierung

Mit Urteil vom 24. Januar 2023¹ hat das Bundesverfassungsgericht seine bisherige Rechtsprechung zu den verfassungsrechtlichen Anforderungen an Anhebungen der absoluten Obergrenze der staatlichen Parteienfinanzierung bestätigt und präzisiert.

¹ BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 24. Januar 2023 – 2 BvF 2/18.

1. Kein Ausschluss staatlicher Teilfinanzierung

Danach ist der Staat nicht daran gehindert, den Parteien Mittel für die Finanzierung der ihnen nach dem Grundgesetz obliegenden Tätigkeit zu gewähren. Er ist insbesondere nicht auf die Erstattung der im Wahlkampf getätigten Ausgaben beschränkt.²

2. Grundsatz der Staatsfreiheit als verfassungsrechtliche Grenze

Bei der Gewährung finanzieller Mittel ist der Staat nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts an den verfassungsrechtlichen Grundsatz der Staatsfreiheit der Parteien gebunden. Dieser untersagt ihm eine Einflussnahme auf die Willensbildung in den Parteien und damit auf den Prozess der politischen Willensbildung insgesamt. In der parlamentarischen Demokratie des Grundgesetzes muss sich die politische Willensbildung von den Bürgerinnen und Bürgern zu den Staatsorganen vollziehen und nicht umgekehrt. Dies setzt die Staatsfreiheit der Parteien voraus, welche nicht nur die Gewährleistung der Unabhängigkeit der politischen Parteien vom Staat erfordert, sondern auch, dass diese sich ihren Charakter als frei gebildete, im gesellschaftlich-politischen Bereich wurzelnde Gruppen bewahren.³

3. Gewährleistung der Staatsfreiheit bei Anhebungen der absoluten Obergrenze

Der Grundsatz der Staatsfreiheit ist nach Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts bei jeder Anhebung der absoluten Obergrenze staatlicher Parteienfinanzierung zu beachten.⁴ Danach kommt eine Anhebung nur bei einer einschneidenden Veränderung der für die Wahrnehmung des Verfassungsauftrags der Parteien relevanten Verhältnisse in Betracht (a). Jede Anhebung ist auf das für die Erfüllung dieses Auftrags unerlässliche Maß zu begrenzen (b). Zudem hat der Gesetzgeber in formeller Hinsicht das Vorliegen der Voraussetzungen einer Anhebung der absoluten Obergrenze (c) sowie den daraus resultierenden Finanzbedarf zur Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit des Parteiensystems darzulegen (d).

a) Einschneidende Veränderung der für die Wahrnehmung des Verfassungsauftrags der Parteien relevanten Verhältnissen

Eine im Sinne der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts einschneidende Veränderung der Verhältnisse, die eine Anhebung der absoluten Obergrenze zu rechtfertigen vermag, liegt vor, wenn im Vergleich zum maßgeblichen Zeitpunkt der letztmaligen Bestimmung der Höhe der absoluten Obergrenze Umstände eingetreten sind, die die Parteien in ihrer Gesamtheit betreffen, von außen auf die Parteien einwirken sowie den Bedarf an personellen und sachlichen Ressourcen zur Erfüllung der den Parteien durch Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG übertragenen Aufgaben nachhaltig in einem deutlich spürbaren und von den Parteien aus eigener Kraft nicht leistbaren Umfang erhöhen.⁵

² BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 24. Januar 2023 – 2 BvF 2/18, Rdnr. 107 unter Verweis auf BVerfGE 85, 264 (285); zuvor noch anders BVerfGE 20, 56 (97 ff.); 41, 399 (414).

³ BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 24. Januar 2023 – 2 BvF 2/18, Rdnr. 108 unter Verweis auf BVerfGE 85, 264 (287).

⁴ BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 24. Januar 2023 – 2 BvF 2/18, Rdnr. 119.

⁵ BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 24. Januar 2023 – 2 BvF 2/18, Rdnr. 122.

b) Begrenzung auf „das für die Erfüllung dieses Auftrags unerlässliche Maß“

Im Falle einschneidender Veränderungen der Verhältnisse im Sinne der Rechtsprechung darf eine Anhebung der absoluten Obergrenze nur in dem Maße erfolgen, wie es zur Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit des Parteiensystems unerlässlich ist. Jede Anhebung ist auf denjenigen Finanzbedarf zu beschränken, der sich als Folge der Veränderung der Verhältnisse dauerhaft ergibt und von den Parteien nicht selbst aufgebracht werden kann.⁶

c) Darlegung des Vorliegens der Voraussetzungen einschneidender Veränderungen der für die Wahrnehmung des Verfassungsauftrags der Parteien relevanten Verhältnisse

Bei einer hiernach zulässigen Anhebung der absoluten Obergrenze staatlicher Parteienfinanzierung sind nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zusätzlich prozedurale Sicherungen zu beachten. Diese dienen der Einhegung des Entscheidungsspielraums des Gesetzgebers durch die Verpflichtung des Gesetzgebers, sich der Einhaltung der verfassungsrechtlichen Vorgaben aus Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG selbst zu vergewissern.⁷

Für das gesetzgeberische Handeln leitet die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts aus dem Prozeduralisierungsgebot spezifische Begründungspflichten im Gesetzgebungsverfahren ab.⁸ Danach ist der Gesetzgeber gehalten, bereits im Gesetzgebungsverfahren eine Anhebung der absoluten Obergrenze nachvollziehbar zu begründen. Die Ermittlung und Abwägung der berücksichtigten Bestimmungsfaktoren für das Vorliegen einer einschneidenden Veränderung der Verhältnisse müssen nachvollziehbar dargelegt werden.⁹

d) Darlegung des aus diesen Veränderungen resultierenden Finanzbedarfs zur Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit des Parteiensystems

Zusätzliche Darlegungen sind nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts erforderlich mit Blick auf das nach den verfassungsrechtlichen Vorgaben aus den einschneidenden Veränderungen abgeleitete Anpassungsvolumen.¹⁰ Es muss erkennbar sein, welche Faktoren für die Annahme ausschlaggebend sind, dass der festgelegte Betrag für die Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit der

⁶ BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 24. Januar 2023 – 2 BvF 2/18, Rdnr. 126 unter Verweis auf BVerfGE 85, 264 (290).

⁷ BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 24. Januar 2023 – 2 BvF 2/18, Rdnr. 128 unter Verweis auf BVerfGE 155, 1 (47 Rdnr. 96).

⁸ BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 24. Januar 2023 – 2 BvF 2/18, Rdnr. 129 unter Verweis auf BVerfGE 130, 263 (302); 139, 64 (126 f. Rdnr. 129); 140, 240 (296 Rdnr. 112); 149, 382 (395 Rdnr. 21); 155, 1 (48 Rdnr. 97).

⁹ BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 24. Januar 2023 – 2 BvF 2/18, Rdnr. 130, 134 unter Verweis auf BVerfGE 155, 1 (48 Rdnr. 97).

¹⁰ BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 24. Januar 2023 – 2 BvF 2/18, Rdnr. 119, 130.

Parteien unerlässlich ist. Entscheidend ist dabei eine das Parteiensystem als Ganzes in den Blick nehmende Betrachtung.¹¹

4. Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers

Das Bundesverfassungsgericht erkennt ausdrücklich an, dass dem Gesetzgeber bei der Konkretisierung der verfassungsrechtlichen Vorgaben ein Gestaltungsspielraum zukommt.¹²

a) Bestandsaufnahme über die politische Lebenswirklichkeit, ihre Bewertung und die Entwicklung von Konzepten zur Reaktion hierauf als grundsätzliche Aufgabe der Legislative

Hiernach ist es prinzipiell dem demokratisch legitimierten Gesetzgeber vorbehalten, darüber zu entscheiden, wie er auf veränderte Anforderungen reagiert.¹³ Das Bundesverfassungsgericht weist namentlich die Aufgaben der Bestandsaufnahme über die politische Lebenswirklichkeit, ihre Bewertung und die Entwicklung von Konzepten zur Reaktion hierauf der Legislative zu.¹⁴

b) Zurückhaltender verfassungsgerichtlicher Kontrollmaßstab der Vertretbarkeit der einfachgesetzlichen Regelungen

Hinsichtlich der einfachgesetzlichen Regelungen beschränkt das Bundesverfassungsgericht seine Prüfungsdichte auf eine zurückhaltende Vertretbarkeitskontrolle und wahrt hierdurch den gesetzgeberischen Gestaltungsspielraum.¹⁵ Insbesondere erkennt das Gericht an, dass sich für die Höhe der Anpassung kein fester oder exakt bezifferbarer Betrag der Verfassung entnehmen lässt, und überlässt die Berechnung im Einzelnen dem Gesetzgeber.¹⁶

II. Verfassungsrechtliche Einordnung der Darlegungen in der Begründung des Gesetzentwurfs

An diesen Maßstäben sind die Darlegungen in der Begründung des Gesetzentwurfs¹⁷ zu messen.

¹¹ BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 24. Januar 2023 – 2 BvF 2/18, Rdnr. 130.

¹² BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 24. Januar 2023 – 2 BvF 2/18, Rdnr. 105.

¹³ BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 24. Januar 2023 – 2 BvF 2/18, Rdnr. 134.

¹⁴ BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 24. Januar 2023 – 2 BvF 2/18, Rdnr. 134 unter Hinweis auf BVerfGE 77, 84 (104); 110, 141 (159); 111, 10 (38 f., 43); 121, 317 (356).

¹⁵ BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 24. Januar 2023 – 2 BvF 2/18, Rdnr. 132, 134; vgl. zur Formel der „Nachvollziehbarkeit und Vertretbarkeit der Einschätzungen und Beurteilungen des Gesetzgebers“ auch BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 15. November 2023 – 2 BvF 1/22, Rdnr. 142, 149, 153 f.

¹⁶ BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 24. Januar 2023 – 2 BvF 2/18, Rdnr. 134 unter Hinweis auf BVerfGE 125, 175 (225 f.); 132, 134 (165 Rdnr. 77 f.); 137, 34 (74 Rdnr. 80); 155, 1 (15 Rdnr. 26).

¹⁷ BT-Drs. 20/9147.

1. Form der Darlegungen (Nachvollziehbarkeit, Erkennbarkeit, Umfang, Gliederung, Stringenz und Widerspruchsfreiheit)

Die formellen Anforderungen an die Darlegungen des Gesetzgebers „im Gesetzgebungsverfahren“ hat das Bundesverfassungsgericht bislang nicht näher konkretisiert.¹⁸ Die beiden allgemeinen Erfordernisse der „Nachvollziehbarkeit“¹⁹ der Begründung sowie der „Erkennbarkeit“²⁰ ihrer ausschlaggebenden Faktoren legen formelle Anforderungen nahe, denen Umfang, Gliederung, Stringenz und Widerspruchsfreiheit der Begründung genügen müssen.

Grundsätzlich geht das Bundesverfassungsgericht – wohl – davon aus, dass Darlegungen im Sinne der Rechtsprechung auch mündlich, etwa durch Wortbeiträge in Plenardebatten des Deutschen Bundestages ergänzt werden können.²¹ Unter dem Gesichtspunkt der Nachvollziehbarkeit erscheint es jedoch vorzugswürdig, alle erforderlichen Darlegungen möglichst bereits in der Begründung des Gesetzentwurfs zu linearisieren und zu konsolidieren.

Anforderungen an Umfang und Gliederung der Darlegungen hat das Bundesverfassungsgericht ebenfalls bislang nicht näher konkretisiert. Beide Aspekte dürften sich maßgeblich daran zu orientieren haben, dass die Darlegungen dazu dienen, dass sich der Gesetzgeber der Einhaltung sämtlicher verfassungsrechtlicher Vorgaben selbst vergewissern kann.²² Gleiches gilt mit Blick auf die Wahrnehmbarkeit und die Wahrnehmung des Gesetzgebungsverfahrens in der Öffentlichkeit, denn die nachvollziehbare Einhaltung der verfassungsrechtlichen Vorgaben dient insoweit (auch) der Vermeidung des Eindrucks „der Selbstbedienung der Parteien aus öffentlichen Kassen“.²³

Vor diesem Hintergrund erscheint der Umfang der Darlegungen angemessen.²⁴ Die ausführlichen Darlegungen, die ihrerseits zahlreiche Verweisungen insbesondere auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, auf politikwissenschaftliche Monographien, wissenschaftliche Zeitschriftenbeiträge, Fachgutachten und Online-Studien enthalten, würden aus Sicht der interessierten Öffentlichkeit womöglich sogar dann weniger nachvollziehbar werden, wenn Umfang oder wissenschaftliche Vertiefung an dieser Stelle der Begründung noch weiter ausgebaut würden.

Die Struktur der Darlegungen stützt sich auf insgesamt 13 Zwischenüberschriften, die sich über zwei Gliederungsebenen erstrecken, und auf akzentuierende Unterstreichungen. Dies erleichtert den niederschweligen Zugriff auf die Darlegungen und erscheint angemessen. Hilfreich könnten ergänzende tabellarische Übersichten sein, die insbesondere absolute Beträge, damit korrespondierende Prozentangaben und erläuternde Jahresvergleiche noch leichter erschließen.

¹⁸ BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 24. Januar 2023 – 2 BvF 2/18, Rdnr. 130; vgl. deutlich ausführlicher die Ausführungen zu den Anforderungen BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 15. November 2023 – 2 BvF 1/22, Rdnr. 149 - 154.

¹⁹ Vgl. BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 24. Januar 2023 – 2 BvF 2/18, Leitsatz 4, Rdnr. 129 f., 134, 136, 143, 146 f., 150 f., 154, 159, 161.

²⁰ Vgl. BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 24. Januar 2023 – 2 BvF 2/18, Rdnr. 130, 159.

²¹ Vgl. BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 24. Januar 2023 – 2 BvF 2/18, Rdnr. 153.

²² Vgl. BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 24. Januar 2023 – 2 BvF 2/18, Rdnr. 128.

²³ Vgl. BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 24. Januar 2023 – 2 BvF 2/18, Rdnr. 117.

²⁴ BT-Drs. 20/9147, S. 13 - 25.

Stringenz der Darstellung und formale Widerspruchsfreiheit dürften als Anforderungen aus dem Merkmal der Nachvollziehbarkeit abzuleiten sein. Beidem genügt die Begründung des Gesetzentwurfs sehr weitgehend. Terminologisch nicht ganz einheitlich scheint der Begriff „Datenschutz“²⁵ jeweils in Verbindung mit „Datenschutz/Datensicherheit“²⁶ und „Datensicherheit und Datenschutz“²⁷ verwendet zu werden. Auffällig sind auch Unterschiede zwischen den drei Abschnitten zu „Budgetären Entwicklungen“: Während die beiden Teilabschnitte „Digitalisierung“²⁸ und „Partizipation“²⁹ jeweils Gesamtbeträge ausweisen, verzichtet der Teilabschnitt „Datenschutz/Datensicherheit“³⁰ – „wegen der Sensibilität des Themas“ – auf die Nennung eines Betrages, der sich womöglich dennoch aus der Begründung ergibt, denn der Gesamtbetrag der „Aufwendungen für Digitalisierung, Datenschutz und Partizipation“ wird in dem vorangestellten Überblicksabschnitt genannt, lässt also rechnerische Rückschlüsse zu. Die Unklarheit, ob dies beabsichtigt ist oder nicht, sollte behoben werden, etwa durch die Klarstellung, dass der genannte Gesamtbetrag niedriger ausgewiesen wird als die tatsächlichen Kosten, die er abbildet.

2. Darlegung der Voraussetzungen einschneidender Veränderungen

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil vom 24. Januar 2023 festgestellt, dass der Gesetzgeber bereits nachvollziehbar begründet hat, dass die Erweiterung der Kommunikationswege und -möglichkeiten im Zuge der Digitalisierung sowie der verstärkte Einsatz innerparteilicher Partizipationsinstrumente eine einschneidende Veränderung der Verhältnisse für die Wahrnehmung des den Parteien durch Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG zugewiesenen Verfassungsauftrags darstellen.³¹

Nicht geklärt in der Rechtsprechung ist die damit verbundene Folgefrage, ob Darlegungen dieser Art wiederholt werden müssen, wenn sich – zu einem späteren Zeitpunkt – in einem anderen Gesetzgebungsverfahren Darlegungspflichten des Gesetzgebers zu ähnlichen oder identischen Aspekten ergeben. Nicht völlig eindeutig ist insoweit die Reichweite von § 31 Abs. 1 BVerfGG.³²

Vor dem Hintergrund der oben genannten doppelten Funktion der Darlegungserfordernisse (Selbstvergewisserung des Gesetzgebers und Transparenz für die Öffentlichkeit), dürfte es naheliegen, dass auch die bereits nachvollziehbar begründeten einschneidenden Veränderungen in einem eventuellen späteren Gesetzgebungsverfahren erneut zu begründen sind.

So liegt hier der Fall. Die Begründung des Gesetzentwurfs wiederholt und vertieft die Darlegungen, die das Bundesverfassungsgericht bereits überprüft hat, in sorgfältiger Weise und setzt sich dabei auch nicht in Widerspruch zu vorherigen Darlegungen des Gesetzgebers oder zu Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts (Fragen der Reichweite von § 31 Abs. 1 BVerfGG stellen sich also nicht).³³

²⁵ Vgl. BT-Drs. 20/9147, S. 17.

²⁶ Vgl. BT-Drs. 20/9147, S. 19.

²⁷ Vgl. BT-Drs. 20/9147, S. 21.

²⁸ Vgl. BT-Drs. 20/9147, S. 18.

²⁹ Vgl. BT-Drs. 20/9147, S. 19.

³⁰ Vgl. BT-Drs. 20/9147, S. 19.

³¹ BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 24. Januar 2023 – 2 BvF 2/18, Rdnr. 136.

³² Zur Relevanz von Änderungen des rechtlichen Umfeldes *Heusch*, in: Burkiczak/Dollinger/Schorckopf (Hrsg.), BVerfGG, 2. Auflage 2022, § 31 Rdnr. 59.

³³ Vgl. BT-Drs. 20/9147, S. 13 - 17.

Nicht klar sind die Darlegungen in der Begründung des Gesetzentwurfs lediglich in den beiden letzten Absätzen des Abschnitts, soweit die – detailreich begründete und gut nachvollziehbare – Einschätzung von *Frank Decker* zu weiteren Entwicklungen paraphrasiert wird, die ihrerseits als einschneidende Veränderungen im Sinne der Rechtsprechung betrachtet werden könnten.³⁴ Verweise des Gesetzgebers auf Einschätzungen Dritter dürften die verfassungsrechtlichen Anforderungen unterschreiten, die „eigene Darlegungen“ im Sinne der Rechtsprechung auszeichnen. Danach weist das Bundesverfassungsgericht die Aufgabe der Bestandsaufnahme über die politische Lebenswirklichkeit und deren Bewertung ausdrücklich der Legislative zu.³⁵ Die Begründung des Gesetzentwurfes sollte an dieser Stelle in noch deutlicherer Form die Einschätzung entweder als eigene Bewertung kennzeichnen oder sichtbar machen, dass im Gesetzgebungsverfahren noch keine Bestandsaufnahme und keine Bewertung dieses Aspekts vorgenommen wird. Verbleibende Mehrdeutigkeiten der Darlegungen an dieser Stelle könnten in zukünftigen Konstellationen das Problem aufwerfen, ob und in welchem Umfang dann bereits die vorliegende Anhebung der absoluten Obergrenze (auch) die paraphrasierten „zusätzlichen einschneidenden Veränderungen“ berücksichtigt und hierdurch als möglichen Rechtfertigungsgrund konsumiert haben wird.

3. Darlegung des zusätzlichen, aus eigenen Mitteln nicht aufzubringenden Finanzbedarfs der politischen Parteien

In seinem Urteil vom 24. Januar 2023 hat das Bundesverfassungsgericht festgestellt, dass der Gesetzgeber im damaligen Gesetzgebungsverfahren nicht ausreichend dargelegt hatte, dass der zusätzliche, aus eigenen Mitteln nicht aufzubringende Finanzbedarf der politischen Parteien eine Anhebung der absoluten Obergrenze der staatlichen Parteienfinanzierung auf 190 Millionen Euro erforderte.³⁶

Das Gericht hat nicht festgestellt, dass ein Finanzbedarf in diesem Umfang nicht besteht. Und das Gericht hat auch nicht festgestellt, dass ein Finanzbedarf in diesem Umfang nicht in einer den verfassungsrechtlichen Anforderungen genügenden Weise darlegbar ist. Die (wiederholenden und vertiefenden) Darlegungen im vorliegenden Gesetzgebungsverfahren setzen sich also nicht in Widerspruch zum genannten Urteil (vgl. § 31 Abs. 1 BVerfGG).

a) Vorhandene Darlegungen

Die vorliegende Begründung legt den zusätzlichen, aus eigenen Mitteln nicht aufzubringenden Finanzbedarf detailreich und widerspruchsfrei dar.³⁷

Die Darlegungen sind nachvollziehbar, insbesondere lassen sie den methodischen Ansatz erkennen, der den zusätzlichen Finanzbedarf aus Sicht des Gesetzgebers substantieren soll.³⁸ Der klar benannte Umstand, dass die gewählte Datengrundlage nicht ganz vollständig auf Zahlen gestützt werden kann, die von sämtlichen der im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien zur Verfügung gestellt wurden,

³⁴ BT-Drs. 20/9147, S. 17.

³⁵ BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 24. Januar 2023 – 2 BvF 2/18, Rdnr. 134 unter Hinweis auf BVerfGE 77, 84 (104); 110, 141 (159); 111, 10 (38 f., 43); 121, 317 (356).

³⁶ BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 24. Januar 2023 – 2 BvF 2/18, Rdnr. 136.

³⁷ BT-Drs. 20/9147, S. 17 - 25.

³⁸ BT-Drs. 20/9147, S. 17.

steht der Nachvollziehbarkeit der Ausführungen nicht entgegen.³⁹ Das methodische Vorgehen der „Projizierung“, also der Übertragung auf das Parteiensystem im Übrigen,⁴⁰ ist ausdrücklich benannt und plausibel. Dass die Darlegungen der Begründung an dieser Stelle keine (noch) genaueren Ausführungen zur Wahl und methodischen Abstützung der konkreten Umrechnungsschritte enthalten, ist unschädlich. Denn das Bundesverfassungsgericht weist die Aufgabe der Bestandsaufnahme über die politische Lebenswirklichkeit der Legislative zu.⁴¹ Als Instrument der Selbstvergewisserung des Gesetzgebers und zur Herstellung der Transparenz für die Öffentlichkeit liegt der Vorzug des hier gewählten methodischen Ansatzes darin, dass die Größenordnung des Finanzbedarfs gerade dadurch nachvollziehbar ist, weil auf überspezifische Details der Methodik nicht näher eingegangen wird.

Gleichzeitig führt der methodische Ansatz der Abstützung auf Zahlen zu den tatsächlich nachweisbaren budgetären Entwicklungen (Digitalisierung, Datenschutz, Partizipation)⁴² dazu, dass die dergestalt ermittelten Zahlen unter dem tatsächlichen Finanzbedarf liegen, also niedriger ausfallen und geringer erscheinen müssen als der in Wahrheit bestehende Bedarf anzeigen würde. Denn unter Bedingungen fehlender Finanzmittel konnten die budgetären Entwicklungen nur teilweise – und nur durch Kürzungen an anderer Stelle – an die einschneidenden Veränderungen angepasst werden. Die Begründung führt diesen Aspekt an („Dementsprechend standen notwendige Ausgaben immer unter Vorbehalt, obwohl sie als unerlässlich erachtet wurden.“⁴³), verwendet das darin liegende Argument aber nicht als einen selbstständigen, den Finanzbedarf erhöhenden Faktor, obwohl sich diese Konsequenz aufdrängt.⁴⁴ Die Kalkulation der Begründung kürzt sogar den – sich an sich bereits zu niedrig ergebenden – Betrag ausdrücklich noch stärker („aufgrund der angespannten Haushaltslage“⁴⁵).

Der darin liegende – bemerkenswerte – Umstand, dass der Gesetzgeber den an sich bestehenden verfassungsrechtlichen Spielraum bewusst nicht ausschöpfen möchte, könnte noch deutlicher markiert werden, was die Transparenz des Vorgangs in der Wahrnehmung der Öffentlichkeit noch weiter verbessern würde. Gleichzeitig liegt es nahe, eine Wechselbeziehung zwischen dem Grad der Ausschöpfung des verfassungsrechtlichen Spielraums einerseits und den Anforderungen an die Begründungstiefe der Darlegungen andererseits anzunehmen.⁴⁶ Danach wären die Darlegungen der vorliegenden Begründung insofern noch nachvollziehbarer, als der sich ergebende verfassungsrechtliche Spielraum einer Anhebung nicht ausgeschöpft wird.

b) Drei Klarstellungsmöglichkeiten

Drei Klarstellungen bieten sich für die Darlegungen in ihrer derzeitigen Form an, um eventuell diskutierbare Mehrdeutigkeiten noch weiter zu verringern.

³⁹ BT-Drs. 20/9147, S. 17.

⁴⁰ Vgl. BT-Drs. 20/9147, S. 23.

⁴¹ BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 24. Januar 2023 – 2 BvF 2/18, Rdnr. 134 unter Hinweis auf BVerfGE 77, 84 (104); 110, 141 (159); 111, 10 (38 f., 43); 121, 317 (356).

⁴² Vgl. BT-Drs. 20/9147, S. 18 f.

⁴³ Vgl. BT-Drs. 20/9147, S. 20.

⁴⁴ Vgl. BT-Drs. 20/9147, S. 23.

⁴⁵ BT-Drs. 20/9147, S. 23.

⁴⁶ Vgl. in diesem Sinne nunmehr BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 15. November 2023 – 2 BvF 1/22, Rdnr. 151.

Gut nachvollziehbar – und nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts auch zwingend erforderlich⁴⁷ – sind die Darlegungen hinsichtlich etwaiger Einsparungspotentiale.⁴⁸ Das Bundesverfassungsgericht hat zwar in seinem Urteil vom 24. Januar 2023 an mehreren Stellen lediglich auf die „durch den Prozess der Digitalisierung eröffnete Einsparpotentiale“ abgestellt,⁴⁹ nach Sinn und Zweck der Saldierung von Einsparpotentialen kommt es aus Sicht des Gerichts jedoch auf die Einsparpotentiale insgesamt an. Die Begründung des Gesetzentwurfs geht in spezifischer Weise auf die „durch den Prozess der Digitalisierung eröffneten Einsparpotentiale“ ein. Ausdrückliche Hinweise darauf, dass im Übrigen – also jenseits der Digitalisierungsaspekte – auch keine sonstigen Einsparpotentiale entstanden sind, fehlen bislang, auch wenn es naheliegt, das Schweigen der Darlegungen in diesem Sinne zu deuten. Wenn diese Interpretation der Darlegungen zu den Einsparpotentialen zutreffend sein sollte (was durch die allgemein gehaltene Überschrift plausibel ist),⁵⁰ wäre es unter Klarstellungsgesichtspunkten zu empfehlen, einen salvatorischen Satz zu „fehlendem Einsparpotential im Übrigen“, etwa am Ende des Abschnitts,⁵¹ noch zu ergänzen.

Eine weitere Klarstellung bietet sich hinsichtlich der Formulierung an, die Erhöhung der absoluten Obergrenze weise „einen prognostischen Faktor“⁵² auf. Das Bundesverfassungsgericht stellt zwar in seinem Urteil vom 24. Januar 2023 – vergleichend – auf seine Rechtsprechung zu gesetzgeberischen Prognoseentscheidungen ab.⁵³ Es bestehen aber keine Anhaltspunkte dafür, dass das Gericht nicht lediglich den Ist-Zustand als maßgeblich erachten würde, sondern auch Prognosen zukünftiger Finanzbedarfe zulassen könnte. Denn für die regelmäßigen Anpassungen an zukünftige Finanzbedarfe ist die Säule der allgemeinen Preisentwicklung vorgesehen.⁵⁴ Die verfassungsrechtliche Maßgeblichkeit des Ist-Zustands lässt sich den Formulierungen entnehmen, wonach es um die „Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit“ des Parteiensystems geht.⁵⁵ Dies lässt keine vorbeugende Bildung vorsorglicher Finanzpuffer zu. Eine Gesamtwürdigung der Darlegungen in der Begründung legt ohnehin nahe, dass der hier gewählte Betrag niedriger ausgefallen ist als derjenige Ist-Bedarf, der verfassungsrechtlich hätte ausgeschöpft werden können. Als Formulierungsänderung bietet sich an dieser Stelle an, den Begriff des „prognostischen Faktors“ zu ersetzen durch einen „Faktor der demokratisch verantwortlichen Einschätzung“. Diese Formulierung trifft den Kern der bereits in der Sache ausgeführten Darlegungen und kann die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Einschätzungsspielraum des Gesetzgebers organisch aufnehmen.⁵⁶

⁴⁷ BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 24. Januar 2023 – 2 BvF 2/18, Rdnr. 126.

⁴⁸ BT-Drs. 20/9147, S. 22 f.

⁴⁹ Vgl. BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 24. Januar 2023 – 2 BvF 2/18, Rdnr. 150, 156.

⁵⁰ In diesem Sinne können detaillierte Begründungsanforderungen umgekehrt auch entfallen, wenn die geltend gemachten Veränderungen im Wesentlichen allgemeinkundig sind, dazu BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 24. Januar 2023 – 2 BvF 2/18, Rdnr. 130.

⁵¹ BT-Drs. 20/9147, S. 22.

⁵² BT-Drs. 20/9147, S. 24.

⁵³ BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 24. Januar 2023 – 2 BvF 2/18, Rdnr. 133 unter Hinweis auf BVerfGE 50, 290 (332 f.); 83, 130 (140 f.); 88, 203 (262 f.); 106, 1 (16 f.); 106, 62 (150 ff.).

⁵⁴ Dazu BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 24. Januar 2023 – 2 BvF 2/18, Rdnr. 119 f.

⁵⁵ BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 24. Januar 2023 – 2 BvF 2/18, Rdnr. 113 unter Hinweis auf BVerfGE 85, 264 (290).

⁵⁶ BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 24. Januar 2023 – 2 BvF 2/18, Rdnr. 134 unter Hinweis auf BVerfGE 77, 84 (104); 110, 141 (159); 111, 10 (38 f., 43); 121, 317 (356).

Eine letzte Klarstellung bietet sich schließlich dahingehend an, das „Parteiensystem in seiner Gesamtheit“ als maßgeblichen Bezugspunkt auszuweisen.⁵⁷ Die Darlegungen der Begründung des Gesetzentwurfs nennen im Einzelnen nahezu ausschließlich „die Parteien“. Aus dem Kontext ist zwar zu erschließen, dass das „Parteiensystem in seiner Gesamtheit“ gemeint ist. Eine kurze Klarstellung dahingehend, dass der Begriff „Parteien“ im vorliegenden Zusammenhang das „Parteiensystem in seiner Gesamtheit“ adressiert, würde hier möglicherweise konstruierbare Mehrdeutigkeiten vermeiden.

III. Belastbarkeit der Darlegungen für den Zeitraum der Jahre 2018 bis 2023

Die Darlegungen für den Zeitraum der Jahre 2018 bis 2023 sind ebenfalls nachvollziehbar und belastbar.⁵⁸ Zur Vermeidung möglicher Missverständnisse erscheint es jedoch angezeigt, hinsichtlich der Größenordnung des Finanzbedarfs im Jahr 2018 nicht überspezifisch auf „die Ist-Zahlen [...] aus dem Jahr 2021“ abzustellen.⁵⁹ Weniger missverständlich wäre etwa die Formulierung „Größenordnung der Ist-Zahlen aus dem Jahr 2021“. Hierdurch würde im Vorfeld möglichen Einwänden begegnet, wonach die wahren Ist-Zahlen des Jahres 2018 durch die Neuregelung überschritten sein könnten. Die Übertragung der Größenordnung der Ist-Zahlen des Jahres 2021 ist ihrerseits tragfähig vor dem Hintergrund der oben genannten – deutlichen – Unterschreitung der wahren Ist-Zahlen in Verbindung mit dem Aspekt der demokratisch verantwortlichen Einschätzung des Gesetzgebers.⁶⁰

IV. Tragfähigkeit des Arguments der Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit des Parteiensystems auch „in der Vergangenheit“

Eine bislang verfassungsrechtlich nicht geklärte Frage der Anhebung der absoluten Obergrenze „zur Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit des Parteiensystems“⁶¹ betrifft Anhebungen, die Zeiträume in der Vergangenheit adressieren.

Eine rein gefahrenabwehrrechtliche Deutung dieser Schlüssel-Formel des Bundesverfassungsgerichts könnte nahelegen, einen Anwendungsbereich des Konzepts der „Aufrechterhaltung“ lediglich *pro futuro* anzunehmen, ihn also zukünftigen Zeiträumen vorzubehalten, in denen durch staatliche Leistungen (noch) etwas gesichert werden kann. „Sicherung“ und „Aufrechterhaltung“ von Leistungsmerkmalen des Parteiensystems in der Vergangenheit wären in diesem Sinne ausgeschlossen.

Dies erscheint aber nicht überzeugend. Die Formel des Bundesverfassungsgerichts hat neben ihrer zukunftsgerichteten, „gefahrenabwehrrechtlichen“ Dimension auch die Aufgabe einer Einhegung und Plausibilisierung der Größenordnung staatlicher Parteienfinanzierung. In diesem Sinne geht es um

⁵⁷ Vgl. BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 24. Januar 2023 – 2 BvF 2/18, Rdnr. 117, 119, 123, 126, 143, 145 f., 150, 155 f., 159 sowie Leitsätze 1 bis 3.

⁵⁸ BT-Drs. 20/9147, S. 24.

⁵⁹ So aber BT-Drs. 20/9147, S. 24.

⁶⁰ Vgl. BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 24. Januar 2023 – 2 BvF 2/18, Rdnr. 134 unter Hinweis auf BVerfGE 77, 84 (104); 110, 141 (159); 111, 10 (38 f., 43); 121, 317 (356).

⁶¹ Vgl. BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 24. Januar 2023 – 2 BvF 2/18, Rdnr. 126 unter Verweis auf BVerfGE 85, 264 (290).

die Vermeidung des Eindrucks einer Selbstbedienung der Parteien, letztlich also um einen bereicherungsrechtlichen Gedanken, der die Angemessenheit der Finanzierung absichert und dabei seinerseits nicht spezifisch zukunftsgerichtet ist. Eine weitere Überlegung stützt dieses Argument: Denn eine (grundsätzlich mögliche) Korrektur der staatlichen Leistungen für die Vergangenheit wäre zu berücksichtigen bei der Bemessung zukünftiger Finanzbedarfe, müsste also dadurch ausgeglichen werden, dass die Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit des Parteiensystems in Zukunft teurer würde. Vor diesem Hintergrund wären rechnerisch beide Regelungsvarianten gleichwertig. In der vorliegenden Konstellation dürfte sich die rückwirkende Reparatur der Rechtslage nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 24. Januar 2023 aber als die verfassungsrechtlich vorzugswürdige Variante darstellen: Der Gesetzgeber erweist hiermit zunächst der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts höchsten Respekt, indem die mit dem Urteil der Verfassungswidrigkeit bemakelte Begründung seines damaligen Gesetzes korrigiert und ersetzt wird. Vor allem aber für die Wahrnehmung des Gesamtvorgangs in den Augen der Öffentlichkeit und damit für die gesellschaftliche Verwurzelung der Parteien insgesamt – einem Schutzgut von Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG – macht es einen relevanten Unterschied aus, dass der Gesetzgeber seine zunächst unzureichenden Darlegungen ergänzen und ausbauen kann. In der Gesamtschau kann damit die demokratische Verantwortung für einen schon im ersten Zugriff vertretbar bemessenen Finanzbedarf übernommen werden, der zunächst nicht hinreichend begründet, wohl aber begründbar war. Die rückwirkende Änderung der Rechtslage ist vor dem Hintergrund von Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG zwar wahrscheinlich nicht zwingend geboten, aber ganz sicher zu begrüßen.

V. Kein Nachschieben von Gründen

Die rückwirkende Gesetzgebung verstößt auch nicht gegen das Verbot des Nachschiebens von Gründen. Das Bundesverfassungsgericht hat zwar betont, dass eine bloße Begründbarkeit der gesetzgeberischen Entscheidung zur Anhebung der absoluten Obergrenze staatlicher Parteienfinanzierung nicht genügt.⁶² Insbesondere reichen Darlegungen nicht aus, die erst in einem späteren Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht vorgetragen werden. Davon nicht erfasst sind aber solche Darlegungen, die – wie im vorliegenden Zusammenhang – in einem späteren Gesetzgebungsverfahren demokratisch verantwortet werden. Der mit der Ausgleichsfunktion der Prozeduralisierung angestrebte Rationalisierungsgewinn kann hierdurch nämlich effektiv erreicht werden, weil alle erforderlichen Sachverhaltsermittlungen und Abwägungen im Gesetzgebungsverfahren erfolgen und dementsprechend dokumentiert werden.

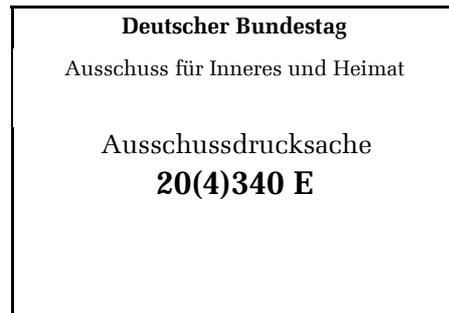
gez. Prof. Dr. Karsten Schneider

⁶² BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 24. Januar 2023 – 2 BvF 2/18, Rdnr. 131.

Prof. Dr. Joachim Wieland, LL.M.

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Inneres und Heimat
Herrn Vorsitzenden
Prof. Dr. Lars Castellucci, MdB

Per Mail: innenausschuss@bundestag.de



24. November 2023

Schriftliche Stellungnahme
zur Vorbereitung der öffentlichen Anhörung des
Ausschusses für Inneres und Heimat des Deutschen Bundestages
am 27. November 2023 zu dem Entwurf eines
Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes
Bundestagsdrucksache 20/9147

I. Virtuelle und hybride Versammlungen (§ 9 Abs. 1 Satz 4 f.)

Die Ermöglichung einer digitalen Teilhabe durch die Einführung der Zulässigkeit virtueller und hybrider Versammlungen stärkt die Parteien in ihrer Mitwirkung bei der politischen Willensbildung des Volkes. Sie entspricht dem verfassungsrechtlichen Gebot, dass die innere Ordnung der Parteien demokratischen Grundsätzen entsprechen muss (Art. 21 Abs. 1 Satz 1 und 2 GG). Der Gesetzentwurf geht zutreffend davon aus, dass die elektronische Kommunikation die Chance bietet, Parteimitglieder leichter und umfassender in die Parteiarbeit einzubinden und Hürden abzubauen. Die Möglichkeit einer breiten Teilhabe an demokratischen Willensbildungsprozessen ist aus verfassungsrechtlicher Sicht positiv zu bewerten. Den Parteien ist es freigestellt, auf der Grundlage einer Abwägung der Vor- und Nachteile von virtuellen und Präsenzversammlungen die ihnen als sachgerecht erscheinende Lösung zu wählen. Die neue Regelung ist auch mit dem Urteil des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts vom 3. März

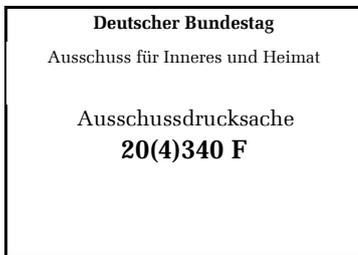
2009 zum Grundsatz der Öffentlichkeit der Wahl (BVerfGE123, 39) vereinbar. Die Entscheidung betrifft nur staatliche Wahlen und erstreckt sich nicht auf Wahlen in politischen Parteien. Zudem ist zu berücksichtigen, dass sich in den letzten 15 Jahren die Digitalisierung von Teilhabeprozessen deutlich weiterentwickelt hat.

II. Absolute Obergrenze der Parteienfinanzierung (§ 18 Abs. 2)

Die Erhöhung der absoluten Obergrenze der Parteienfinanzierung ist zu begrüßen. Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil vom 24. Januar 2023 nur beanstandet, dass die in dieser Entscheidung für verfassungswidrig erklärte Erhöhung der absoluten Obergrenze vom Gesetzgeber nicht hinreichend begründet worden sei (2 BvF 2/18). Das Gericht hat aber festgestellt, dass auf der Grundlage der Darlegungen des Gesetzgebers im Gesetzgebungsverfahren von einer einschneidenden Änderung der Verhältnisse auszugehen ist, die eine Anhebung der absoluten Obergrenze rechtfertigt. Der Gesetzgeber ersetzt mit dem vorliegenden Gesetz die ursprünglich nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts unzureichende Begründung der Erhöhung durch eine den Anforderungen im Urteil genügende Begründung.

Es ist sachgerecht, dass die Erhöhung der absoluten Obergrenze rückwirkend erfolgt, weil der Finanzbedarf der politischen Parteien sich unbestritten seit 2018 aus den im Gesetzentwurf genannten Gründen deutlich erhöht hat. Die Bundestagspräsidentin wird die rückwirkende Erhöhung bei ihrer Ermessensentscheidung über die Rücknahme der bisherigen Bewilligungsbescheide zu berücksichtigen haben. Soweit die Rücknahme reicht, bedarf es keiner Aufhebung der Bewilligungsbescheide, um eine materiell rechtmäßige Lage herzustellen.

Wieland



Rheinische
Friedrich-Wilhelms-
Universität Bonn

Rechts- und Staats-
wissenschaftliche Fakultät
Rechtswissenschaft

universität **bonn** · Prof. Dr. F. Shirvani · Adenauerallee 24-42 · 53113 Bonn

Prof. Dr. Foroud Shirvani
Professur für Öffentliches
Recht

Gottfried-Meulenbergh-
Stiftungsprofessur

Postanschrift:
Adenauerallee 24-42
53113 Bonn

Hausanschrift:
Adenauerallee 44

shirvani@jura.uni-bonn.de

www.jura.uni-bonn.de/shirvani

Bonn, 24.11.2023

Stellungnahme zum Gesetzentwurf BT-Drs. 20/9147

der Fraktionen SPD, CDU/CSU, Bündnis 90/DIE GRÜNEN und FDP

„Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes“

I. Inhalt des Gesetzentwurfs

Der Gesetzentwurf in der BT-Drs. 20/9147 enthält Änderungen mehrerer Vorschriften des Parteiengesetzes und ist insbesondere eine Reaktion auf das jüngste Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 24.1.2023¹ über die Anhebung der absoluten Obergrenze für die staatliche Teilfinanzierung der politischen Parteien. In diesem Urteil hat das Karlsruhe Gericht es für verfassungswidrig erklärt, dass der Gesetzgeber im Jahr 2018² die absolute Obergrenze der staatlichen Parteienfinanzierung für die für das Anspruchsjahr 2018 vorzunehmende Festsetzung auf 190.000.000 Euro erhöht hatte. Das Gericht monierte insbesondere, dass der Gesetzgeber nicht ausreichend begründet und dargelegt habe, weshalb eine Anhebung der absoluten Obergrenze aufgrund veränderter Verhältnisse erforderlich sei.³

¹ BVerfG, Urt. v. 24.1.2023, 2 BvF 2/18, NJW 2023, 672 ff.; s. dazu etwa *Kluth*, NVwZ 2023, 648 ff.; *Morlok*, JZ 2023, 677 ff.; *Schwarz*, NVwZ 2023, 1207 ff.

² Vgl. Art. 1 Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes und anderer Gesetze vom 10. Juli 2018, BGBl. 2018 I, S. 1116.

³ BVerfG, NJW 2023, 672 Rn. 135 ff.

Der Gesetzentwurf erhöht erneut die absolute Obergrenze für die für das Jahr 2018 vorzunehmende Festsetzung und will die verfassungsgerichtlich geforderte Begründung „nachliefern“. Der Entwurf geht davon aus, dass die Anhebung „mit Blick auf die erweiterten Anforderungen an die politische Arbeit und die gestiegenen Partizipationsansprüche innerhalb der Parteien geboten“ sei.⁴ Er sieht einen finanziellen Mehrbedarf der Parteien namentlich wegen der Kosten für Internetauftritte, für Datenschutz- und IT-Sicherheitsmaßnahmen und wegen Aufwendungen für Mitgliederbefragungen als Instrumente innerparteilicher Willensbildung.⁵ Die Höhe der Aufwendungen der an der staatlichen Parteienfinanzierung teilnehmenden Parteien für Digitalisierung, Datenschutz und Partizipation werden für das Jahr 2021 mit 43.179.174 Euro beziffert.⁶ Der Gesetzentwurf stellt auf 45 Prozent dieser Mehrkosten ab und will rückwirkend für das Jahr 2018 auf die bisherige absolute Obergrenze 19.430.628 Euro anrechnen, mithin als neue absolute Obergrenze für das Anspruchsjahr 2018 einen Betrag in Höhe von 184.793.822 Euro festlegen (§ 18 Abs. 2 S. 1 PartG-E).⁷

Darüber hinaus will der Gesetzentwurf die Transparenz der Parteienfinanzen erhöhen. Demnach soll – erstens – der Schwellenwert für ad hoc Meldungen von Großspenden an den Bundestagspräsidenten von 50.000 auf 35.000 Euro gesenkt werden (§ 25 Abs. 3 S. 2 PartG-E). Zweitens sollen Einnahmen aus Sponsoring im Rechenschaftsbericht der Parteien aufgeführt werden (§ 24 Abs. 8a PartG-E). Und drittens sollen Personen, die Werbemaßnahmen zugunsten einer Partei durchführen wollen (sog. „Parallelaktionen“), diese der Partei möglichst frühzeitig anzeigen (§ 27a Abs. 1 PartG-E).

Schließlich sollen die Möglichkeiten der digitalen Beteiligung der Parteimitglieder an der Parteiarbeit erweitert werden. Das soll insbesondere durch die Ermöglichung digitaler Parteitage und Hauptversammlungen und durch die digitale Ausübung von Mitgliedschaftsrechten erfolgen (§§ 9 Abs. 1 S. 4, 15 Abs. 2a PartG-E).⁸

⁴ BT-Drs. 20/9147, S. 7.

⁵ BT-Drs. 20/9147, S. 7.

⁶ BT-Drs. 20/9147, S. 17, 23.

⁷ BT-Drs. 20/9147, S. 23, 4.

⁸ BT-Drs. 20/9147, S. 9.

II. Anhebung der absoluten Obergrenze

1. Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Anhebung der absoluten Obergrenze

Das Bundesverfassungsgericht bestätigt in seinem Urteil vom 24.1.2023 prinzipiell die bisherigen verfassungsrechtlichen Grundsätze über die staatliche Parteienfinanzierung. Demnach ist eine staatliche Teilfinanzierung der Parteien von Verfassungs wegen zwar nicht ausgeschlossen, allerdings ergeben sich aus dem Grundsatz der Staatsfreiheit der Parteien verfassungsrechtliche Grenzen.⁹ Eine maßgebliche Grenze ist die absolute Obergrenze, die sich danach bestimmt, „was zur Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit sowie zur Erfüllung des Verfassungsauftrags der Parteien unerlässlich ist und von ihnen nicht selbst aufgebracht werden kann“.¹⁰ Eine Anhebung der absoluten Obergrenze ist insbesondere zulässig, wenn „sich die äußeren Rahmenbedingungen für die Mitwirkung der Parteien an der politischen Willensbildung des Volkes in einschneidender Weise“ geändert haben und „dadurch ein nachhaltiger finanzieller Mehrbedarf begründet“ wird, „der von den Parteien aus eigenen Mitteln nicht leistbar ist“.¹¹ Eine einschneidende Veränderung der Verhältnisse im soeben bezeichneten Sinne liegt nur vor, „wenn im Vergleich zum maßgeblichen Zeitpunkt der letztmaligen Bestimmung der Höhe der absoluten Obergrenze [...] Umstände eingetreten sind, die die Parteien in ihrer Gesamtheit betreffen (1), von außen auf die Parteien einwirken (2) sowie den Bedarf an personellen und sachlichen Ressourcen zur Erfüllung der den Parteien durch Art. 21 I 1 GG übertragenen Aufgaben nachhaltig in einem deutlich spürbaren und von den Parteien aus eigener Kraft nicht leistbaren Umfang erhöhen (3)“.¹²

Liegen die erwähnten Voraussetzungen der Erhöhung der absoluten Obergrenze vor, ist es Aufgabe des Gesetzgebers, den zusätzlichen Finanzbedarf festzustellen und eine Anpassung vorzunehmen.¹³ Der Gesetzgeber hat hierbei einen Gestaltungsspielraum, unterliegt aber Begründungspflichten, die bereits im Gesetzgebungsverfahren einzuhalten sind.¹⁴ Er muss insbesondere die „Bestimmungsfaktoren für

⁹ BVerfG, NJW 2023, 672 Rn. 105.

¹⁰ BVerfG, NJW 2023, 672 Rn. 113.

¹¹ BVerfG, NJW 2023, 672 Rn. 121.

¹² BVerfG, NJW 2023, 672 Rn. 122.

¹³ BVerfG, NJW 2023, 672 Rn. 127.

¹⁴ BVerfG, NJW 2023, 672 Rn. 127, 130.

das Vorliegen einer einschneidenden Veränderung der Verhältnisse“ nachvollziehbar ermitteln und abwägen. Gleiches gilt für das Anpassungsvolumen.¹⁵

Soweit es um die 2018 vorgenommene Erhöhung der absoluten Obergrenze für die staatliche Parteienfinanzierung ging, hat das Gericht zwar anerkannt, dass die Erweiterung der digitalen Kommunikationsmöglichkeiten und der verstärkte Einsatz innerparteilicher Partizipationsinstrumente eine einschneidende Veränderung der Verhältnisse für die Mitwirkung der Parteien an der politischen Willensbildung darstellen.¹⁶ Den Gesetzesmaterialien lassen sich nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts aber keine „nachvollziehbare[n] Anhaltspunkte für die Bestimmung der Höhe des [...] zusätzlichen Finanzbedarfs der politischen Parteien“ entnehmen. Auch findet „eine Gegenrechnung mit durch den Prozess der Digitalisierung eröffneten Einsparpotenzialen nicht statt“.¹⁷

2. Ermittlung des finanziellen Mehrbedarfs der Parteien

Der Gesetzentwurf sieht die digitale Transformation, die Datensicherheit und die geänderten innerparteilichen Partizipationsanforderungen als Faktoren an, die eine einschneidende Veränderung der mitwirkungsrelevanten Verhältnisse bewirkt haben.¹⁸ Zur Ermittlung des finanziellen Mehrbedarfs der Parteien wird der Zeitraum zwischen 2015 bis 2021 gewählt, da für diesen Zeitraum verlässliche Daten vorlägen.¹⁹ Demnach seien die Aufwendungen der an der staatlichen Parteienfinanzierung teilnehmenden Parteien für Digitalisierung, Datenschutz und Partizipation seit 2015 gestiegen. Für das Jahr 2021 würden die Ausgaben bei 43.179.174 Euro liegen.²⁰

Das Referenzjahr 2021 und die ermittelten Ausgaben in den erwähnten drei Bereichen sind zunächst nachvollziehbar. Auch der Vergleich mit dem Jahr 1992 ist plausibel, da bei der Festlegung der absoluten Obergrenze 1992 keine nennenswerten Ausgaben in den Bereichen Digitalisierung und Partizipation berücksichtigt werden mussten.²¹

¹⁵ BVerfG, NJW 2023, 672 Rn. 130.

¹⁶ BVerfG, NJW 2023, 672 Rn. 136 ff.

¹⁷ BVerfG, NJW 2023, 672 Rn. 150.

¹⁸ BT-Drs. 20/9147, S. 17.

¹⁹ BT-Drs. 20/9147, S. 17.

²⁰ BT-Drs. 20/9147, S. 17, 23.

²¹ BT-Drs. 20/9147, S. 23.

Nicht ganz nachvollziehbar ist allerdings die weitere Argumentation, wonach mit Blick auf den Zuwendungsanteil der staatlichen Finanzierung (§ 18 Abs. 3 S. 1 Nr. 3 PartG) nur auf 45 Prozent der Mehrkosten abzustellen sei.²² Der Zuwendungsbetrag betrifft genauso wie die im Gesetzentwurf erwähnte relative Obergrenze (§ 18 Abs. 5 S. 1 PartG) die Einnahmenseite der Parteien, nicht ihre Ausgabenseite. Wenn eine Partei etwa in einem Anspruchsjahr enorme Ausgaben in den Bereichen Digitalisierung, Datenschutz und Partizipation hat, aber nur geringe Einnahmen aus Mitgliedsbeiträgen und Spenden, werden die Eigeneinnahmen und der staatliche Zuschuss womöglich gar nicht ausreichen, um den Mehrbedarf in diesen Bereichen zu decken. Zudem ist nicht ohne weiteres erkennbar, warum das Jahr 2018 als Referenzjahr erkoren wird, aber nicht das Jahr 2021, für das die Mehrkosten beziffert werden.²³ Prinzipiell sollten die Kosten aus dem Jahr 2018 zugrunde gelegt werden, wenn verlässliche Daten vorliegen und man den hier beschrittenen Weg zur Ermittlung der Mehrkosten gehen will.

Wie erwähnt, ist der Gesetzgeber nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts verpflichtet, bei der Erhöhung der absoluten Obergrenze auch die Ermittlung des Anpassungsvolumens nachvollziehbar zu begründen.²⁴ Daher könnte der Gesetzgeber ergänzend klarstellen, wie er die Erhöhung des Anpassungsvolumens ermittelt hat. Der Gesetzgeber kann auch seinen Gestaltungsspielraum dahingehend ausüben, dass er die absolute Obergrenze wegen des Gebots der sparsamen Verwendung öffentlicher Mittel nur um einen bestimmten Anteil der tatsächlichen Mehrkosten erhöht.

3. Einsparpotenziale infolge Digitalisierung

Das Bundesverfassungsgericht legt in seinem Urteil vom 24.1.2023 dar, dass die Erhöhung der absoluten Obergrenze eine nachhaltige und erhebliche Erhöhung des Finanzbedarfs der Parteien voraussetze. Daher seien die „finanziellen Bedarfe und Einsparpotenziale [...] bei der Feststellung der absoluten Obergrenze gegenüberzustellen und zu saldieren“.²⁵ Das Gericht nimmt ferner an, dass im Zuge der Digitalisierung Einsparpotenziale etwa im Bereich der innerparteilichen Kommunikation „auf der

²² BT-Drs. 20/9147, S. 23.

²³ BT-Drs. 20/9147, S. 23.

²⁴ BVerfG, NJW 2023, 672 Rn. 130.

²⁵ BVerfG, NJW 2023, 672 Rn. 126.

Hand“ lägen.²⁶ Es rügt zugleich, dass der Gesetzgeber bei der Parteiengesetznovelle 2018 eine „Gegenüberstellung“ des zusätzlichen Finanzbedarfs „mit den durch die Digitalisierung verursachten Einsparpotenzialen einschließlich deren Quantifizierung“ nicht vorgenommen habe.²⁷

Der Gesetzentwurf geht zunächst auf die Thematik der Einsparpotenziale ein und führt aus, dass die Parteien „einer Doppelbelastung durch analoge und digitale Kommunikations- und Partizipationsstrukturen“ ausgesetzt seien.²⁸ Parteien müssten sowohl diejenigen erreichen, die das klassische analoge Angebot präferierten, wie auch diejenigen, die sich digital beteiligen wollten.²⁹ Zwar sei im Parteiapparat teilweise Personal abgebaut worden. Dies habe aber nicht zu einer linearen Kostenreduktion geführt, was auch mit den Gehaltsstrukturen im IT- und Datenschutzbereich zusammenhänge.³⁰

Der Gesetzentwurf setzt die verfassungsgerichtlichen Vorgaben insoweit um, als er erörtert, ob und inwieweit es Einsparmöglichkeiten in den Parteiapparaten im Digitalisierungsprozess gibt. Es fehlen allerdings Zahlenangaben, die belegen, welche Zusatzkosten, etwa im Bereich des Personals, den Parteien entstanden und in welcher Höhe Einsparungen vorgenommen worden sind. Da das Gericht explizit auch eine „Gegenüberstellung“ und „Quantifizierung“ der Mehrkosten und Einsparungen verlangt, sollte der Gesetzgeber die Begründung insoweit ergänzen.

III. Werbemaßnahmen anderer

Eine weitere wesentliche Ergänzung ist die Bestimmung über die Werbemaßnahmen anderer bzw. sog. Parallelaktionen (§ 27a PartG-E). Dabei geht es um Personen, die eigenmächtig unmittelbar für eine Partei werben.³¹ Nach § 27a Abs. 1 PartG-E müssen diese Personen der Partei die beabsichtigte Werbemaßnahme unter Angabe ihres Werts, Inhalts und Umfangs so frühzeitig anzeigen, dass die Partei rechtzeitig vor der Durchführung über die Annahme als Spende entscheiden kann. Durch die Regelung

²⁶ BVerfG, NJW 2023, 672 Rn. 156.

²⁷ BVerfG, NJW 2023, 672 Rn. 156.

²⁸ BT-Drs. 20/9147, S. 22.

²⁹ BT-Drs. 20/9147, S. 22.

³⁰ BT-Drs. 20/9147, S. 22.

³¹ BT-Drs. 20/9147, S. 8.

soll gerade im Vorfeld von Wahlkämpfen verhindert werden, dass durch Parallelaktionen die Spendenregelungen des Parteiengesetzes umgangen werden.³²

Die Regelung ist unter Transparenzgesichtspunkten sachgerecht. Sie sollte allerdings unter zwei Gesichtspunkten ergänzt werden. Nach § 27a Abs. 2 S. 1 PartG-E gilt die Werbemaßnahme als Spende angenommen, wenn die Partei nicht unverzüglich nach Kenntnisnahme ihre Unterlassung verlangt. In diesem Fall wird die Partei, wenn es sich etwa um eine teure, in den Leitmedien platzierte Werbung in Wahlkampfzeiten handelt und hierbei die relevante Grenze für die ad hoc Mitteilung bei Großspenden erreicht wird, die Spende unverzüglich dem Bundestagspräsidenten anzeigen müssen.³³ Dieser wird die Zuwendung unter Angabe des Zuwendenden zeitnah veröffentlichen.³⁴ Die Anzeigepflicht der Partei gilt also nicht nur im Falle des § 27a Abs. 3 S. 2 PartG-E. Dies könnte klarstellend in § 27a Abs. 2 PartG-E normiert werden.

Soweit im Übrigen § 27a Abs. 3 S. 1 PartG-E auf die Möglichkeit und Zumutbarkeit des Unterlassungsverlangens abstellt, geht weder aus dem Gesetz noch aus der Gesetzesbegründung hervor, in welchen Fällen diese Tatbestandsmerkmale erfüllt sind. Hier könnte der Gesetzgeber, etwa durch Regelbeispiele, nachjustieren.

IV. Sponsoring

Das Sponsoring ist im Parteienfinanzierungsrecht bislang nicht ausdrücklich geregelt. Das wird mitunter mit Blick auf die für Parteispenden und Sponsoring geltenden unterschiedlichen Transparenzregelungen kritisch bewertet.³⁵ Der Gesetzentwurf will hier Abhilfe schaffen und regelt einerseits, was unter Einnahmen aus Sponsoring überhaupt zu verstehen ist (§ 27 Abs. 1b PartG-E). Andererseits sollen Einnahmen aus Sponsoring im Rechenschaftsbericht der Parteien in einem gesonderten Teil aufgeführt werden (§ 24 Abs. 8a PartG-E).

Nach § 27 Abs. 1b S. 1 PartG-E sind Einnahmen aus Sponsoring Zuwendungen zur Förderung einer Partei, mit denen der Zuwendende als Gegenleistung eine Förderung eigener Ziele der Werbung oder

³² BT-Drs. 20/9147, S. 7.

³³ § 25 Abs. 3 S. 2 PartG.

³⁴ § 25 Abs. 3 S. 3 PartG.

³⁵ Vgl. *Boehme-Neßler*, NVwZ 2017, 528 (529 f.).

Öffentlichkeitsarbeit verfolgt. Dabei darf die Höhe der jeweiligen Zuwendung nicht außer Verhältnis zur von der Partei erbrachten Gegenleistung stehen (§ 27 Abs. 1b S. 2 PartG-E). Die „Förderung eigener Ziele der Werbung“ kann auch mit klassischer Lobbyarbeit im Bereich der Politik einhergehen. Die Lobbyarbeit wird verfassungskonform nicht untersagt, sondern Transparenzvorgaben unterworfen. Nach dem Gesetzentwurf unterliegt Sponsoring nun aber zum Teil strengeren Transparenzanforderungen als Parteispenden: Während der Zuwendende im Falle des Sponsorings bereits ab einem Bruttobetrag von 750 Euro mit Namen und Anschrift im Rechenschaftsbericht aufzuführen ist,³⁶ erfolgt dies bei der Parteispende erst ab 10.000 Euro.³⁷ Zwar will der Zuwendende im Rahmen des Sponsorings selbst Öffentlichkeitsarbeit leisten und von der Öffentlichkeit wahrgenommen werden. Die Regelung im Gesetzentwurf kann aber dazu führen, dass diejenigen, die durch finanzielle Zuwendungen politischen Einfluss ausüben wollen, sich künftig eher für Parteispenden entscheiden werden.

V. Senkung der Grenze für ad hoc Meldungen von Großspenden

Der Gesetzentwurf will daneben die Grenze für ad hoc Meldungen von Großspenden von 50.000 auf 35.000 Euro senken (§ 25 Abs. 3 S. 2 PartG-E). Dadurch sollen die Bürger frühzeitig Kenntnis über eine künftig größere Zahl von Großspendern erhalten.³⁸ Denn nach § 25 Abs. 3 S. 3 PartG müssen Großspenden zeitnah als Bundestagsdrucksache veröffentlicht werden. Mit Blick auf das Transparenzprinzip nach Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG ist gegen die beabsichtigte Neuregelung verfassungsrechtlich nichts zu erinnern. Allerdings kann § 25 Abs. 3 S. 2 PartG-E – wie auch die bisherige Regelung – leicht dadurch umgangen werden, dass Spenden gestückelt und zeitlich gestreckt in mehrere Beträge unter 35.000 Euro aufgeteilt werden.³⁹ Der Mehrwert der neuen Regelung dürfte begrenzt sein.

³⁶ § 24 Abs. 8a S. 1 und 2 PartG-E.

³⁷ § 25 Abs. 3 S. 1 PartG.

³⁸ BT-Drs. 20/9147, S. 8.

³⁹ Vgl. *Jochum*, in: Ipsen (Hrsg.), Parteiengesetz, 2. Aufl. 2018, § 25 Rn. 55; *Kersten*, in: Kersten/Rixen (Hrsg.), Parteiengesetz und europäisches Parteienrecht, 2009, § 25 Rn. 148.

VI. Digitale Parteitage und digitale Stimmabgabe

§§ 9 Abs. 1 S. 4, 15 Abs. 2a PartG-E sollen die digitale Beteiligung an der Parteilarbeit fördern. Daher sieht § 9 Abs. 1 S. 4 Nr. 2 und 3 PartG-E die Möglichkeit virtueller oder hybrider Parteitage vor. § 9 Abs. 1 S. 5 PartG-E ermächtigt den Vorstand, die jeweilige Form der Durchführung des Parteitags zu bestimmen, soweit die Satzung nichts anderes bestimmt. Nach § 15 Abs. 2a S. 1 und 2 PartG-E entscheidet der Vorstand, vorbehaltlich anderweitiger satzungsrechtlicher Bestimmung, darüber, ob die Stimmabgabe elektronisch erfolgen kann.

Da das Parteiengesetz in einem systematischen Zusammenhang mit dem privaten Vereinsrecht des BGB steht,⁴⁰ bietet es sich an, den neu eingefügten § 32 Abs. 2 BGB in Blick zu nehmen, der die Möglichkeit hybrider oder virtueller Mitgliederversammlungen der privaten Vereine regelt. Nach § 32 Abs. 2 S. 2 BGB können die Mitglieder beschließen, dass künftige Versammlungen auch als virtuelle Versammlungen einberufen werden können. Darüber hinaus kann die Vereinssatzung nach § 32 i. V. m. § 40 S. 1 BGB generell virtuelle Mitgliederversammlungen vorsehen.⁴¹

Das Parteiengesetz sollte sich an diesem Regelungsmodell prinzipiell orientieren. Da die Durchführung digitaler Parteitage und digitale Beschlussfassungen bzw. Wahlen für die innerparteiliche Willensbildung und die Mitwirkungsrechte der Parteimitglieder wesentliche Aspekte sind, sollten diese Aspekte durch die Mitglieder- oder Vertreterversammlung (Parteitag) geregelt werden, etwa im Rahmen der Parteisatzung. Das Parteiengesetz sieht in Übereinstimmung mit den Grundsätzen innerparteilicher Demokratie vor, dass die Mitglieder- oder Vertreterversammlung als oberstes Parteiorgan fungiert.⁴² §§ 9 Abs. 1 S. 4, 15 Abs. 2a PartG-E sollten daher nicht den Vorstand, sondern die Mitglieder- oder Vertreterversammlung autorisieren, die Möglichkeiten digitaler Partizipation zu erweitern.

VII. Fazit

Will man ein vorläufiges Fazit ziehen, kann man Folgendes festhalten:

⁴⁰ Vgl. *Rixen*, in: Kersten/Rixen (Hrsg.), Parteiengesetz und europäisches Parteienrecht, 2009, § 37 Rn. 12.

⁴¹ *Schöpflin*, in: BeckOK BGB, 67. Ed., Stand: 1.8.2023, § 32 Rn. 54.

⁴² § 9 Abs. 1 S. 1 PartG; s. dazu auch *Augsberg*, in: Kersten/Rixen (Hrsg.), Parteiengesetz und europäisches Parteienrecht, 2009, § 9 Rn. 4.

Insgesamt ist die Gesetzesnovelle mit Blick auf eine stärkere Transparenz der Parteienfinanzen zu begrüßen. Punktuell könnten die Regelungen über sog. Parallelaktionen und Sponsoring ergänzt werden. Aufgrund der verfassungsgerichtlich angeordneten Begründungspflicht sollte der Gesetzgeber zudem ergänzend klarstellen, wie er die Erhöhung des Anpassungsvolumens ermittelt hat. Der Gesetzgeber kann seinen Gestaltungsspielraum dahingehend ausüben, dass er die absolute Obergrenze nur um einen bestimmten Anteil der Mehrkosten für Digitalisierung, Datenschutz und Partizipation erhöht. In den Bestimmungen über digitale Parteitage und digitale Stimmabgabe sollte nicht der Vorstand, sondern die Mitgliederversammlung autorisiert werden, die Möglichkeiten digitaler Partizipation zu erweitern.

Prof. Dr. Isabelle Borucki - Philipps-Universität - Institut für Politikwissenschaft - 35032 Marburg

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Inneres und Heimat Herrn Vorsitzenden
Prof. Dr. Lars Castellucci, MdB

Per Mail: innenausschuss@bundestag.de

Fachbereich
Gesellschaftswissenschaften und
Philosophie
Institut für Politikwissenschaft
Prof. Dr. Isabelle Borucki
Tel.: 06421-28-24974
Fax: 06421-28-28991
E-Mail: isabelle.borucki@uni-marburg.de
Sek.: Britta Agel
Tel.: 06421-28-24389
E-Mail: agelb@staff.uni-marburg.de
Anschrift: Ketzlerbach 63
35032 Marburg

Marburg, 24.11.2023

Schriftliche Stellungnahme Öffentliche Anhörung am Montag, 27. November 2023, 11.00 Uhr „Parteiengesetz“

Zusammenfassung

Die Auswirkungen der Digitalisierung erstrecken sich über verschiedene Dimensionen der Parteiarbeit, von der Kommunikation über die Wahrnehmung von Mitgliederrechten bis zur Aufstellung und Rekrutierung von Kandidaten. Es ist notwendig, Konvergenz und Hybridisierung verschiedener Formate in digitalen Kanälen bei gleichzeitiger Aufrechterhaltung analoger Vorgängerformate zu berücksichtigen. Instrumente und Anschaffungen sind nicht als Ersatz, sondern als zusätzliche Maßnahmen anzusehen. Die Betonung der höheren Ausstattung der Parteien unterstreicht die Anforderungen, um in verschiedenen kommunikativen und partizipativen Dimensionen präsent zu sein. Die Dauerhaftigkeit dieses Zustands ist schwer abzuschätzen, und eine finale Bewertung der digitalen Transformation bleibt unsicher. Hierzu ist es wichtig, eine Definition von Digitalisierung voran zu stellen: Digitalisierung als die rein technische Übersetzung von analog in digital, als sozialer und politischer Prozess oder als konstruktive Veränderung und Umgestaltung unserer Lebenswelten. Für die Parteien stellt diese digitale Transformation eine große Herausforderung dar. Um den damit zusammenhängenden Veränderungen zu begegnen, ist eine professionelle Aufstellung der Parteien wichtig und unerlässlich, was im Gesetzesentwurf entsprechend berücksichtigt wird. Mit der digitalen Transformation sind auch Veränderungen der Mitgliedschaft verbunden, mitsamt einem Verwischen der Grenzen von Mitgliedschaft und damit verbundenen Ängsten.

Die folgenden Ausführungen sind gegliedert in Kommentare zu den Antworten des Gesetzes auf die 1) veränderten Rahmenbedingungen für Kommunikation, Organisation und Partizipation von Parteien, die 2) Anforderungen an die Ausübung von Mitgliederrechten sowie die Möglichkeiten zur Teilhabe und Partizipation.

1. Anpassung an veränderte Rahmenbedingungen: Einschneidende Veränderungen

Das Kommunikationsdilemma von Politik im Allgemeinen und Parteien im Speziellen zwischen verschiedenen Formaten und Plattformen ist nicht nur zweigleisig, sondern hybrid und

vermischt sich je nach Zielgruppen, Zeitpunkten, Formaten und Themen. Wie im Gesetzentwurf und im Gutachten des Kollegen Decker zusammenfassend formuliert, gehen die Medialisierung der Politik, ihre daraus folgende Professionalisierung und der damit erhöhte Kostendruck nicht spurlos an den Parteien vorbei (s. Decker-Gutachten; vgl. auch Borucki 2014, 2023). Hier beobachtet die Forschung seit 40 Jahren eine Intensivierung, Ausdifferenzierung, Fragmentierung und Individualisierung der Kommunikation und Medialität, die sich in der Digitalität (Stalder 2016) äußert.

Auf Parteien bezogen bedeutet die digitale Transformation eine Veränderung „auf allen Ebenen und in allen Dimensionen, in ihrer Kommunikation, dem Schaufenster nach außen wie nach innen, ihrer Organisation, dem strukturellen und institutionellen Teil einer Partei und der Partizipation als Kern der innerparteilichen Demokratie, der Beteiligung und Mitwirkung ermöglicht. Die Entzauberung des Digitalen meint insofern die Eröffnung eines Möglichkeitsraumes für die Gestaltung von Wandel im Wandel“ (Borucki 2023, 217). Parteien müssen also in die Lage versetzt werden, flexibel auf die noch nicht absehbaren Folgen der Digitalisierung und der damit verbundenen Transformation reagieren und insbesondere auch agieren zu können.

Die Nutzung von Medien in der Bevölkerung passt sich stetig den Anforderungen der Plattformen an. Hier wären im Gesetz noch aktuellere Zahlen als die aus 2020 zu nennen (vgl. Drs. 20/9147, S. 15), da sich in den vergangenen drei Jahren die Nutzungsmuster noch weiter von klassischen Medien weg hin zu den so genannten neuen Medien verschoben haben.

Im Kontext der begrenzten Mittel der Parteien, insbesondere im Vergleich zu anderen Ländern, sind Mechanismen notwendig, um Frustration und Abschreckung bereits gebundener Wählergruppen zu verhindern. Die verfassungsgemäßen Aufgaben von Parteien haben sich durch veränderte Partizipationsnormen, vor allem im Zeitalter neuer Medien, erheblich gewandelt. Parteien müssen in einer unübersichtlichen Medienlandschaft nicht nur an ihrer eigenen Basis arbeiten, sondern auch klassische Öffentlichkeitsarbeit mit der Nutzung verschiedener Plattformen und dem Aufbau eigener Kommunikationsinfrastrukturen kombinieren. Dieses Faktum ist zwar im Gesetz entsprechend gewürdigt (zu Nummer 3, §18), die weitere Entwicklung, gerade in Bezug auf die zunehmende Durchdringung kommunikativer Umwelten mit generativen Sprachmodellen oder generativen Audiovisualisierungen in Verbindung mit Microtargeting und Ansprache von Zielgruppen insbesondere in Wahlkämpfen ist bis dato in der Richtung der Entwicklung kaum abschätzbar oder gar prognostizierbar – zumal Fragen der Erreichbarkeit zu Aktivierung und Mobilisierung nach wie vor aktuell sind (Haller et al. 2023). Dennoch ist es gegeben und im Gesetzesentwurf auch folgerichtig adressiert, die notwendigen Gegenmaßnahmen gegen Fake News und Desinformationskampagnen ergreifen und hierzu auf entsprechende Mittel (Personal, Infrastruktur, Ressourcen) bauen zu können.

Neben der Ansprache der eher jüngeren, aktiveren und diverseren Anhänger- und Unterstützerschaft darf man nicht die älteren und bestehenden Gruppen von Mitgliedern und Wählern vernachlässigen oder gar vergessen, angesichts der schier Vielfalt von Social Media Plattformen in Wahlkämpfen (Ziegler 2023). Gerade ältere Personen können für Parteien wahlentscheidend sein und fühlen sich schnell abgehängt oder ausgeschlossen, wenn ihre Bedürfnisse in der digitalen Kommunikation nicht angemessen berücksichtigt werden. Ohnehin ist es dringend geboten, Mechanismen vorzuhalten und einzubauen, die eine Frustration und eine Abschreckung bereits gebundener Wählergruppen verhindert und deren Potenziale nicht verschenkt. Daher ist eine ausgewogene Kommunikationsstrategie wichtig, die sowohl die Anforderungen der neuen Medien als auch die Bedürfnisse der bestehenden Zielgruppen berücksichtigt, die Form der integrierten Kampagne mag hierzu ein Anknüpfungspunkt sein. Die Doppelbelastung und Verschränkung verschiedener Kommunikationsformen, die im Gesetzesentwurf sowohl im Bereich der Investitionsnotwendigkeiten als auch den Einsparpotenzialen adressiert werden, sollte in einer verschränkten und teilweise sich gegenseitig aufhebenden Interaktion ganzheitlich betrachtet

werden. Gerade bei Aufstellungsverfahren zu Wahlverfahren sind hier Grenzen des Gesetzentwurfs gegeben.

2. Erfordernisse der Ausübung von Mitgliederrechten und Ermöglichung von Teilhabe und Partizipation

Die Einbindung und Ermöglichung der Ausübung der Rechte von Parteimitgliedern auf dem Wege der innerparteilichen demokratischen Willensbildung gem. Art. 21 GG muss nach wie vor gewährleistet sein. Dies ist durch die Erweiterung der Teilhaberechte von Parteimitgliedern über digitale und hybride Lösungen, etwa zu Parteitagen oder der digitalen Vernetzung verschiedener physischer Veranstaltungen gegeben.

Die verfassungsgemäßen Aufgaben von Parteien haben sich aufgrund veränderter Partizipationsnormen, insbesondere im Zeitalter der sogenannten neuen Medien, erheblich gewandelt. Obwohl diese Medien mittlerweile nicht mehr als neu gelten, ist der mit ihnen verbundene Konvergenzaufwand immens. Die traditionelle Parteiarbeit, die sich auf Basisarbeit, Öffentlichkeitsarbeit und Wahlkämpfe beschränkte, wird nun durch vielfältige Herausforderungen in der digitalen Ära erweitert.

In einer unübersichtlichen und sich ständig wandelnden Medienlandschaft müssen Parteien heute nicht nur an ihrer eigenen Basis arbeiten. Klassische Öffentlichkeitsarbeit und die Zusammenarbeit mit Journalisten über Geschäftsstellen sind nach wie vor wichtig, aber es kommen neue Dimensionen hinzu. Dazu gehören das Social Media Campaigning mit dem Betreiben von permanenten Kampagnen, die Außenkommunikation und Präsentation auf diversen Plattformen wie Webseiten, Social Media, Google und Youtube, sowie der Aufbau eigener Kommunikationsinfrastrukturen zur Mitgliederpflege und -koordination in Untergliederungen.

Parallel dazu stehen klassische Parteiarbeiten, etwa die Organisation von Aufstellungsveranstaltungen und Parteitagen, weiterhin im Fokus. Doch im Zeitalter der Digitalisierung nutzen Parteien Social Media oft nicht im Einklang mit den eigentlichen Logiken dieser Plattformen. Interaktion und Feedback werden vernachlässigt, und viele Parteien betrachten Social Media und Webseiten eher als Schaufenster für ihre Botschaften als als aktive Interaktionsflächen für die Nutzer.

Die begrenzten Mittel der Parteien, insbesondere im Vergleich zu Ländern wie den USA, wo Super PACs und outsider spending massive Kampagnen ermöglichen, begrenzen auch die Möglichkeiten der Parteien im Online-Wahlkampf. Die Regulierung dieses Bereichs ist unzureichend, was zu unterschiedlichen Ansätzen der Parteien führt. Die Lernfähigkeit und Experimentierfreude im Umgang mit neuen Medien und Plattformen variieren stark zwischen den Parteien, von starken Präsenzen auf einzelnen Plattformen bis zu breit angelegten Versuchen, verschiedene Netzwerke anzusprechen.

Denn je größer und professioneller eine Partei ist, desto höher ist auch ihr Finanzbedarf, wie j auch der Abschnitt zur budgetären Entwicklung des Gesetzentwurfs zeigt. Dies ist durch die Digitalisierung nochmals gesteigert, weil bspw. digitale Parteitage kein vollständiges Substitut darstellen, sondern zusätzlich zu den ohnehin notwendigen Präsenzparteitagen abgehalten werden müssen und hier ein immenser technischer Aufwand vonnöten ist, der auch professionell geschultes und hochqualifiziertes Personal notwendig macht. Professionell in dem Sinne, dass die Menschen entsprechend qualifiziert sein müssen, und aber auch in angemessenem Ausmaß vorhanden sein müssen. Die Betreuung eines Mitgliederchats parallel zur technischen und organisatorischen Koordination eines Parteitages gelingt nicht einer Person allein. Diese genannten Erfordernisse der Mehrfachbelastung sind nun adäquat abgebildet im Gesetzentwurf.

Die Folge ist die notwendige Etablierung von Doppelstrukturen, einmal im Digitalen und einmal im Analogen, denen jeweils Folge geleistet werden muss. Allerdings ist der Kostenaufwand und insbesondere der Aufwand für Absicherung und Sicherheit dieser Veranstaltungen

langfristig nicht absehbar, was sich auch künftig, wie im Entwurf vermerkt, nicht einschätzen lassen wird. Gerade, was die Absicherung gegen Fake News, Desinformation und insbesondere Deep Fakes angeht, ist der entsprechende personelle und technische Aufwand für Infrastruktur und deren Betreuung nicht zu unterschätzen.

Die vorgeschlagenen Wege zur digitalen Teilhabe von Mitgliedern und Interessierten an Parteitag sind inklusiv gestaltet und entsprechen dem Urteil des BVerfG vom 24. Januar 2023.

Hierbei greift der Gesetzentwurf mitunter zu stark in die innerparteilichen Willensbildungsprozesse ein, als eine Einberufung digitaler Parteitage nur durch den Vorstand, nicht aber durch Voten von Untergliederungen erfolgen kann. Für Parteitage auf der Bundesebene und deren Organisation mag das folgerichtig erscheinen, es sollten jedoch nicht zu enge und insbesondere direktive Ausgestaltungen der innerparteilichen Demokratie suggeriert werden, die die Potenziale digitaler Kommunikation nicht ausschöpfen bzw. sie auf den jeweiligen Untergliederungsebenen gar verhindern. Eine derartige direktive Steuerung steht der Demokratisierung und breiten Anbindung einer Partei und ihrer Untergliederungen im Sinne des Art. 21 GG entgegen bzw. schränkt die demokratische Willensbildung in der Partei ein. Dass bereits vor der Pandemie Zentralisierungstendenzen zu beobachten waren, soll an dieser Stelle angemerkt sein (Kruschinski et al. 2018).

Zu Nummer 2 (§15, 2a) ist diesem Zusammenhang anzumerken, dass auch die elektronische und digitale Stimmabgabe im Rahmen der Aufstellung von Wahlbewerbern nach Paragraph 17 PartG ermöglicht werden sollte. Die bisherige Formulierung des §15 sieht eine Ermöglichung in einer direktiven Top-down-Logik vor. Zu diskutieren ist, ob die Untergliederungen entsprechend der gleichen Rechte zur Digitalisierung ihrer Wahl- und Entscheidungsprozesse erhalten. Da dies durch die entsprechend geltenden Wahlgesetze abgedeckt ist, sollte langfristig auch eine Aktualisierung dieser überlegt werden, um möglichen Ungleichgewichten zwischen den auf Bundesebene stattfindenden digitalen und analogen Wahlverfahren in der Zukunft entgegen zu wirken.

Referenzen

- Borucki, I. (2014). *Regieren mit Medien: Auswirkungen der Medialisierung auf die Regierungskommunikation der Bundesregierung von 1982-2010*. Budrich. http://deposit.d-nb.de/cgi-bin/dokserv?id=4664498&prov=M&dok_var=1&dok_ext=htm
- Borucki, I. (2023). Die Entzauberung des Digitalen: Wie Parteien die digitale Transformation (üb)erleben und ihre Basis erreichen. In K.-R. Korte, P. Richter, & A. von Schuckmann (Eds.), *Regieren in der Transformationsgesellschaft: Impulse aus Sicht der Regierungsforschung* (pp. 215–221). Springer Fachmedien. https://doi.org/10.1007/978-3-658-41285-2_24
- Haller, A., Kruschinski, S., Günther, J., Michelberger, S., Uhlich, M., & Thoß, L. (2023). Willst du uns im Wahlkampf unterstützen? Bitte bestätige deine E-Mail-Adresse. In M. Fuchs & M. Motzkau (Eds.), *Digitale Wahlkämpfe: Politische Kommunikation im Bundestagswahlkampf 2021* (pp. 101–120). Springer Fachmedien. https://doi.org/10.1007/978-3-658-39008-2_7

Michels, D., & Borucki, I. (2021). Die Organisationsreform der SPD 2017–2019: Jung, weiblich und digital?

Politische Vierteljahresschrift, 62(1), 121–148. <https://doi.org/10.1007/s11615-020-00271-1>

Kruschinski, S., & Haller, A. (2018). Wahlparteitage, Veranstaltungsmanagement und Parteitagsregie. In M.

Oswald & M. Johann (Eds.), *Strategische Politische Kommunikation im digitalen Wandel:*

Interdisziplinäre Perspektiven auf ein dynamisches Forschungsfeld (pp. 289–317). Springer

Fachmedien. https://doi.org/10.1007/978-3-658-20860-8_13

Stalder, F. (2016). Kultur der Digitalität. Suhrkamp Verlag.

Zerback, T., Marschall, S., Kleinen-von Königslöw, K., & Borucki, I. (2022). Politische

Kommunikationsforschung im Wandel. In I. Borucki, K. Kleinen-von Königslöw, S. Marschall, & T.

Zerback (Eds.), *Handbuch Politische Kommunikation* (pp. 1–23). Springer Fachmedien.

https://doi.org/10.1007/978-3-658-26242-6_56-1

Ziegler, S. (2023). Watching the digital grassroots grow: Assessing party members' social media campaigning during the 2021 German Bundestag election. *Policy Studies*, 0(0), 1–21.

<https://doi.org/10.1080/01442872.2023.2229248>

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Inneres und Heimat
Herrn Stell. Vorsitzenden
Prof. Dr. Lars Castellucci, MdB

Per E-Mail: innenausschuss@bundestag.de

Bremen, den 25. November 2023

Fachbereich 06
Fachbereich Rechtswissenschaft

Prof. Dr. Pia A. Lange, LL.M. (UCT)

Professorin für Öffentliches Recht,
Europarecht, Sozialrecht, Geschlechter- und
Vielfaltsdimensionen im Recht

**Direktorin des Zentrums für Europäische
Rechtspolitik**

Universitätsallee, GW1
28359 Bremen

Tel. 0421 218 -66083

E-Mail pialange@uni-bremen.de

Sekretariat: Emmanuelle Goodwin

Tel: 0421 218 – 66026

Fax: 0421 218 – 9866026

E-Mail: egoodwin@uni-bremen.de

**Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Inneres
und Heimat des Deutschen Bundestages am 27. November 2023 zu dem Entwurf eines
Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes
Bundestagsdrucksache 20/9147**

I. Vorbemerkung:

Mit Urteil vom 24. Januar 2023 hat der Zweite Senat des Bundesverfassungsgerichts die durch Art. 1 des Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes und anderer Gesetze vom 10. Juli 2018 (PartGuaÄndG 2018) erfolgte Anhebung der absoluten Obergrenze der unmittelbaren staatlichen Parteienfinanzierung auf 190 Millionen Euro zum Anspruchsjahr 2018 für mit dem Grundgesetz unvereinbar und nichtig erklärt.¹ In dem Urteil hat das Gericht zunächst (erneut) hervorgehoben, dass eine Anhebung der absoluten Obergrenze der Parteienfinanzierung über den in § 18 Abs. 2 PartG vorgesehenen Inflationsausgleich hinaus nur bei einer „einschneidenden Veränderung der Verhältnisse“ zulässig ist.² Gleichzeitig hat es anerkannt, dass die vom Gesetzgeber im Gesetzgebungsverfahren angeführte Erweiterung der Kommunikationswege und -möglichkeiten im Zuge der Digitalisierung sowie der verstärkte Einsatz innerparteilicher Partizipationsinstrumente eine solch einschneidende Veränderung

¹ BVerfG, 2 BvF 2/18.

² BVerfG, 2 BvF 2/18, Rn. 121 ff. sowie BVerfGE 85, 265 (291).

der Verhältnisse für die Wahrnehmung des den Parteien durch Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG zugewiesenen Verfassungsauftrags darstellen.³

Den damit dem Grunde nach bestehenden Rechtfertigungsgrund für eine Anhebung der absoluten Obergrenze habe der Gesetzgeber in seiner Höhe jedoch nicht hinreichend begründet.⁴ Eine Anhebung der absoluten Obergrenze darf nach ihrer vom Bundesverfassungsgericht getroffenen Bestimmung⁵ trotz einer eingetretenen einschneidenden Veränderung der Verhältnisse nur in dem Maße erfolgen, wie es zur Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit des Parteiensystems unerlässlich ist.⁶ Der Gesetzgeber hätte daher im Gesetzgebungsverfahren einerseits begründen müssen, warum die relevanten veränderten einschneidenden Verhältnisse durch die Anhebung der absoluten Obergrenze um rund 15 % angemessen ausgeglichen werden und andererseits, warum damit dennoch die staatliche Parteienfinanzierung auf das zur Erhaltung der Funktionsfähigkeit des Parteiensystems unerlässliche Maß beschränkt wird.⁷ Insbesondere sei es Sache des Gesetzgebers gewesen, zumindest die Größenordnung des zusätzlichen Finanzbedarfs darzulegen, der sich bei der Mitwirkung der Parteien an der politischen Willensbildung des Volkes aufgrund der Digitalisierung und der innerparteilichen Partizipationserwartung ergibt.⁸ Für die Bestimmung des für die Erhaltung des Parteiensystems unerlässlichen Maßes staatlicher Finanzierung hätte es nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts im Rahmen der Gesetzesbegründung darüber hinaus nicht nur einer Darlegung und Begründung des durch die einschneidende Veränderung der Verhältnisse verursachten zusätzlichen Finanzbedarfs, sondern auch einer Gegenüberstellung mit den durch die Digitalisierung verursachten Einsparpotenzialen einschließlich deren Quantifizierung bedurft.⁹ In zeitlicher Hinsicht hätten die Darlegung und Begründung zudem bereits im Gesetzgebungsverfahren selbst erfolgen müssen.¹⁰

Der nunmehr vorgelegte Gesetzesentwurf enthält drei wesentliche Regelungsinhalte, die Gegenstand der nachfolgenden (verfassungs-)rechtlichen Bewertung sind: Neben der Erweiterung digitaler Partizipationsmöglichkeiten in der Parteiarbeit, sieht das geplante

³ BVerfG, 2 BvF 2/18, Leitsatz 5, Rn. 135 ff.

⁴ BVerfG, 2 BvF 2/18, Rn. 130 f. sowie 150 ff.

⁵ BVerfGE 85, 264 (290).

⁶ BVerfGE 85, 264 (290); BVerfG, 2 BvF 2/18, Leitsatz 3, Rn. 113, 150.

⁷ BVerfG, 2 BvF 2/18, Rn. 119, 151, zu den Begründungsanforderungen Rn. 129 ff.

⁸ BVerfG, 2 BvF 2/18, Rn. 154.

⁹ BVerfG, 2 BvF 2/18, Rn. 156.

¹⁰ BVerfG, 2 BvF 2/18, Rn. 128 ff. Kritik daran bei *Volkmann*, Ein bisschen kleinlich: Zum jüngsten Urteil des Bundesverfassungsgerichts in Sachen Parteienfinanzierung, *VerfBlog*, 2023/1/27, <https://verfassungsblog.de/ein-bisschen-kleinlich/>, DOI: 10.17176/20230130-202701-0 (letzter Aufruf am 25.11.2023) und *Lenz/Gerhold*, *NvWZ* 2023, 375 (378 f.).

Gesetz vor allem eine Erhöhung der absoluten Obergrenze der Parteienfinanzierung vor. Mit dem Ziel, die Transparenz finanzieller Belange der Parteien zu verbessern, werden darüber hinaus erstmals Regelungen zum Parteiensponsoring und zu den sog. „Parallelaktionen“ getroffen.

II. Bewertung der vorgeschlagenen Änderungen des Parteiengesetzes

1. Erhöhung der absoluten Obergrenze der Parteienfinanzierung

Der Gesetzesentwurf sieht in Art. 1 Nr. 3 eine Anhebung der absoluten Obergrenze der staatlichen Parteienfinanzierung (rückwirkend) für die ab dem Jahr 2018 vorzunehmende Festsetzung vor. Im Gesetzesentwurf werden sowohl die einschneidenden Veränderungen der bestehenden Verhältnisse in Gestalt der nach außen gerichteten Kommunikationsformen und die Mittel der Wählerinnen- und Wähleransprache und der Instrumente der innerparteilichen Partizipation der Parteien als auch die aus diesen einschneidenden Veränderungen resultierende konkrete Höhe des Finanzbedarfs der Parteien ausführlich erörtert. Insbesondere wird unter Offenlegung der zum Einsatz gebrachten Methodik eine konkrete Quantifizierung des finanziellen Bedarfs der Parteien im Hinblick auf Digitalisierung, Datenschutz und Datensicherheit sowie Beteiligungs- und Partizipationsprozesse einschließlich anstehender Investitionsnotwendigkeiten vorgenommen und diesen etwaige durch die Digitalisierung verursachte Einsparpotentiale gegenübergestellt, die jedoch – angesichts der geschilderten Notwendigkeit der Aufrechterhaltung digitaler und analoger Doppelstrukturen, den Vorgaben der Wahlgesetze, technischer Ausstattung, qualifizierter Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie Datenschutzerfordernissen – als gering eingeschätzt werden. Auch die Heranziehung der Gesamtkosten für Digitalisierung und Partizipation aus dem Jahr 2021 als veranschlagte Mehrkosten wird im Gesetzesentwurf ebenso nachvollziehbar erläutert (BT-Drs. 20/147, S. 23) wie die Beschränkung der Anhebung auf 45 % dieses Wertes aufgrund der angespannten Haushaltslage, wengleich sich der Zusammenhang zu § 18 Abs. 3 Nummer 3 PartG nicht unmittelbar erschließt. Die letztlich gewählte Summe ist daher ebenfalls als hinreichend substantiiert anzusehen.¹¹ Damit kommt der Gesetzgeber den eingangs geschilderten verfassungsgerichtlich statuierten Darlegungs- und Begründungsanforderungen vollumfänglich nach.

Die vorgesehene rückwirkende Anhebung der absoluten Obergrenze ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Die rechtskräftige Verwerfung der Norm hindert den formellen

¹¹ Siehe BVerfG, 2 BvF 2/18, Rn. 161, wonach auch eine von den durch die einschneidenden Veränderungen der Verhältnisse hervorgerufenen Mehrkosten nach unten abweichende Anhebung der absoluten Obergrenze für den Gesetzgeber begründungspflichtig ist.

Gesetzgeber zunächst nicht daran, das beanstandete Gesetz erneut zu erlassen.¹² Es gilt kein Normwiederholungsverbot, so dass der Gesetzgeber auch eine inhaltsgleiche oder inhaltsähnliche Norm beschließen kann.¹³ Insbesondere in Fällen, in denen das Gesetz allein aufgrund einer mangelhaften Begründung für nichtig erklärt wurde, hat der Gesetzgeber ein „Recht auf zweiten Anlauf“.¹⁴ Für die Zulässigkeit und das Inkraftsetzen einer rückwirkenden Regelung spricht sodann, dass die angeführten einschneidenden Veränderungen der bestehenden Verhältnisse auch im Jahr 2018 bereits vorlagen. Gesichtspunkte des Vertrauensschutzes der Parteien sind demgegenüber aufgrund der sie begünstigenden Anhebung der absoluten Obergrenze der staatlichen Parteienfinanzierung von vornherein nicht berührt. Darüber hinaus war nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts aus dem Januar 2023 mit einem erneuten Regelungsanlauf zu rechnen und der Gesetzgeber beabsichtigt, eine nichtige Norm durch eine verfassungskonforme zu ersetzen.¹⁵

2. Erweiterung der digitalen Partizipationsmöglichkeiten

Der Entwurf schafft in Art. 1 Nr. 1 die Möglichkeit, Parteitage und Hauptversammlungen in rein digitaler oder hybrider Form durchzuführen. Die Entscheidung über die Form des Parteitags soll hierbei dem Vorstand obliegen, sofern in der Satzung keine anderweitigen Regelungen oder Einschränkungen getroffen werden. Darüber hinaus wird durch Art. 1 Nr. 2 die rein elektronische Stimmabgabe der Mitglieder bei Entscheidungen über innerparteiliche Angelegenheiten erlaubt. Auch hier wird die Entscheidung, ob eine elektronische Stimmabgabe durchgeführt und welches Kommunikationsmittel konkret verwendet werden soll, bei Nichtvorliegen einer entsprechenden Regelung oder Einschränkung in der Satzung der Partei dem Vorstand überantwortet. Die Ausweitung der Möglichkeiten digitaler Partizipation der Mitglieder ist als ein sachgerechtes „in die Zeit stellen“ der Parteiarbeit zu befürworten und aus verfassungsrechtlicher Sicht nicht zu beanstanden. Insbesondere ist die Neuregelung mit dem Grundsatz der Öffentlichkeit der Wahl, welcher sich aus Art. 38 i.V.m. Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG ergibt, nicht verletzt. Die Wahlrechtsgrundsätze aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG finden für Abstimmungen und Wahlen in den Parteien zwar grundsätzlich Anwendung¹⁶, können aber, soweit es nicht um die Aufstellung von Wahlbewerberinnen und Wahlbewerbern geht¹⁷, keine uneingeschränkte Anwendbarkeit beanspruchen. Für den Grundsatz der Öffentlichkeit der Wahl, der anders als die anderen Wahlrechtsgrundsätze

¹² BVerfGE 77, 84 (103 f.); 96, 260 (263); 98, 265 (320 f.); 102, 127 (141 f.); 135, 259 (281); *Bethge*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, BVerfGG, Werkstand: 62. EL Januar 2022, § 31 Rn. 71.

¹³ BVerfGE 98, 265 (321).

¹⁴ *Bethge*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, BVerfGG, Werkstand: 62. EL Januar 2022, § 31 Rn. 71.

¹⁵ *Grzeszick*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG-Kommentar, 101. EL Mai 2023, Rechtsstaat, Art. 20 Rn. 86.

¹⁶ BVerfG, Beschluss vom 1. April 2015, 2 BvR 3058/14, Rn. 25, juris.

¹⁷ Vgl. *Morlok*, in: Dreier, GG-Kommentar, 3. Aufl. (2015), Art. 38 Rn. 64.

seine verfassungsrechtliche Grundlage nicht allein in Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG findet, und in Bezug auf die Wahl der Volksvertretung als grundlegendem Legitimationsakt der repräsentativen Demokratie die Ordnungsgemäßheit und Nachvollziehbarkeit der Wahlvorgänge sichert und damit wesentliche Voraussetzung für ein begründetes Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in den korrekten Ablauf der staatlichen Wahl bietet,¹⁸ gilt dies in besonderem Maße. An innerparteiliche Entscheidungen und Wahlen sind von vornherein nicht die gleichen Legitimationsanforderungen zu stellen wie an Entscheidungen, die das Wahlverfahren betreffen. Darüber hinaus gilt es zu beachten, dass der Grundsatz der Öffentlichkeit der Wahl eine digitale Stimmabgabe nicht per se verbietet, sondern lediglich bestimmte Anforderungen an deren Ausgestaltung stellt¹⁹ und der Gesetzesentwurf das konkret zu verwendende Kommunikationsmittel insoweit ausdrücklich dem Vorstand der Parteien überlässt. Letztlich ist in die verfassungsrechtliche Wertung auch miteinzustellen, dass eine Einschränkung der Wahlrechtsgrundsätze durch andere Rechtsgüter von Verfassungsrang möglich ist. Die Ausweitung digitaler Teilhabemöglichkeiten dient dazu, den Verfassungsauftrag der Parteien aus Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG zu erfüllen und könnte zudem zu einer höheren Beteiligung von Personen führen, denen die Möglichkeit der Mitwirkung in Präsenz aufgrund der Wahrnehmung von Pflege- oder Betreuungsarbeit ansonsten nicht möglich ist. Dies sind zu einer überwiegenden Anteil Frauen, so dass die vorgenommene Regelung damit auch der Umsetzung des Staatszielbestimmung des Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG dient.

3. Verbesserte Transparenz der Parteienfinanzierung

Abschließend enthält der Gesetzesentwurf eine Vielzahl neuer Vorschriften, die auf eine verbesserte Transparenz der Parteienfinanzierung abzielen. Neben kleineren Veränderungen etwa in Bezug auf die Absenkung der Grenze für ad hoc Meldungen von Großspenden, betreffen die Regelungen vor allem das Parteiensponsoring und die sog. „Parallelveranstaltungen“. Hervorzuheben ist insbesondere die Verpflichtung der Parteien, Einnahmen aus Sponsoring künftig in einem gesonderten Sponsoring-Bericht im Rechenschaftsbericht aufzuführen. Schließlich versucht der Entwurf mit der Einführung einer Anzeigepflicht bei „Parallelaktionen“, eine Umgehung der Spendenregelungen des Parteiengesetzes zu verhindern. Die vorgesehenen Änderungen sind ausnahmslos zu begrüßen, da sie teilweise vorhandene Regelungslücken schließen und die Finanzquellen der politischen Parteien in größerem Umfang als bisher für die Öffentlichkeit offenlegen. Die in § 27 Abs. 1a Satz 4 und 5 PartG n.F. getroffene Unterscheidung zwischen Werbemaßnahmen anderer, die einer Partei zuzurechnen sind und solchen, die als allgemeine

¹⁸ BVerfGE 121, 266 (291).

¹⁹ BVerfGE 123, 39 (72 ff.).

Meinungsäußerungen und Bekundungen zu einer Partei nicht als Werbemaßnahmen gelten, könnte allerdings in ihrer praktischen Anwendung Abgrenzungsprobleme aufwerfen. Die in § 27 Abs. 1a Satz 6 PartG n.F. vorgesehene Geringfügigkeits-Wertgrenze erscheint vor diesem Hintergrund in jedem Fall als sinnvoll. Die in § 27a PartG n.F. verwendeten Rechtsbegriffe erscheinen demgegenüber in der Rechtsanwendung überwiegend handhabbar, sollten indes um eine Rechtswegzuweisung für den in § 27a Abs. 2 PartG n.F. als etwaige Rechtsfolge enthaltenen Unterlassungsanspruch sowie einen gesetzlichen Auskunftsanspruch gegenüber dem Werbenden ergänzt werden, damit die Parteien den vorgesehenen Anzeige- und Rechenschaftspflichten auch nachkommen können. Da § 27a Abs. 2 Satz 1 PartG n.F. für das Unterlassungsbegehren keine bestimmte Form vorschreibt, reicht für das Auslösen der Rechtsfolgen zunächst jedwede Geltendmachung der Unterlassung, was auch sachgerecht erscheint. Auf eine gerichtliche Durchsetzung ihres Unterlassungsanspruchs muss die Partei nur in den Fällen des § 27a Abs. 2 Satz 2 PartG n.F. zwingend zurückgreifen.

Lange

An den
Deutschen Bundestag
Ausschuß für Inneres und Heimat
Platz der Republik 1

11011 Berlin

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Inneres und Heimat

Ausschussdrucksache
20(4)340 I

26. November 2023

per E-Mail: innenausschuss@bundestag.de

**Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Fraktionen der SPD, CDU/CSU,
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP: „Entwurf eines Gesetzes zur Ände-
rung des Parteiengesetzes“, BT-Drucks. 9147**

Anhörung des Innenausschusses am 27. November 2023

I. Ausgangspunkt: der Verfassungsstaat im Übergang zur Postdemokratie

Die verfassungsmäßige Ordnung der Bundesrepublik Deutschland – im Sinne der Realverfassung¹ – befindet sich Jahren in einem raschen Umbruch, den man als Übergang von der Demokratie zu einer Postdemokratie beschreiben kann. In einer funktionierenden Demokratie stehen sich ein Regierungslager und ein oppositionelles Lager gegenüber; beide gelten als politisch gleichermaßen legitim. Ein Wechsel der Mehrheiten bei Wahlen führt nicht nur einer Auswechslung des exekutiven Führungspersonals, sondern v.a. zu einem Wechsel der Politik selbst.

In der Bundesrepublik Deutschland ist seit geraumer Zeit ein Übergang von der verfassungsmäßig vorgesehenen Regierungsform, die ein auch *materielles* Gegengeneinander von Regierung und Opposition im Sinne eines verfassungsrechtlich angeleiteten Ideen- und Politikwettstreits voraussetzt und daher billigt, zu einer Staatsleitung im Elitenkonsens zu beobachten. Bei diesem Übergang und der laufenden Stiftung des Elitenkonsenses scheinen die Medien, v.a. der öffentlich-rechtliche Rundfunk, eine entscheidende Rolle gespielt zu haben und zu spielen. Die ehemals konkurrierenden politischen Lager sind sich nun in allen wesentlichen Fragen (wie z.B. Förderung der Einwanderung aus anderen Erdteilen, Dekarbonisierung auch um den Preis weitgehender Deindustrialisierung, gleichzeitig aber auch Atomausstieg, immer weitergehende Abtretung von Regelungskompetenzen an die EU...) einig. Der politische Wettbewerb dreht sich dann z.B. um die Frage, wer schneller aus der Kernkraftnutzung aussteigt. Die Frage, ob überhaupt aus der Kernkraftnutzung ausgestiegen werden sollte oder ob der Ausstieg rückgängig gemacht werden muß, werden politisch nicht mehr thematisiert und medial nicht mehr vermittelt.

Die politisch-medialen Eliten bezeichnen den Elitenkonsens mit dem Begriff „Demokratie“. Taucht nun doch eine oppositionelle Bestrebung auf, die den Elitenkonsens materiell in Frage stellt, statt nur für sich in Anspruch zu nehmen, dessen Ziele schneller und gründlicher zu verwirklichen – also: Atomkraft ja, Einwanderung nein, EU weniger statt mehr – so wird diese Bewegung nicht mehr als verfassungsrechtlich vorgesehene und demokratisch notwendige Opposition angesehen, sondern ihr wird vorgeworfen, nicht „demokratisch“ zu sein bzw. „die Demokratie abschaffen“ zu wollen. In der Folge wird die Opposition konsequent als verfassungsfeindliche Bestrebung bzw. nach Art eine illegalen Struktur behandelt; es ist bezeichnend, daß über die „Verfassungsfeindlichkeit“ etwa einer politischen Partei in der Postdemokratie offenbar nicht mehr in dem verfassungsrechtlich hierfür vorgesehenen Verfahren entschieden wird (Art. 21 Abs. 4 und 5 GG i.V.m. §§ 43 BVerfGG), sondern, wie über alles andere auch, im Wege eines medial vermittelten Elitenkonsenses. Und es ist besonders bemerkenswert, daß das selbst das Bundesverfassungsgericht dies mitträgt und nicht gegenüber der Politik an sein verfassungsrechtlich vorgesehenes Entscheidungsmonopol erinnert (wofür es schon mehrere Gelegenheiten gegeben hätte).

¹ Die Unterscheidung zwischen Legalverfassung und Realverfassung wird allgemein auf *Ferdinand Lasalle* zurückgeführt, vergl. ders., *Reden und Schriften* (1987), S. 120 (125 ff.);

II. Umdeutung der Verfassung in der beginnenden Postdemokratie

Der Übergang in die Postdemokratie wird von einem grundlegenden Verfassungswandel begleitet, der praktisch ohne Änderung des Verfassungstextes auskommt, sondern auf der völligen Umdeutung des bisherigen Verfassungstextes beruht. Diese Umdeutung geht nun nicht etwa auf eine Art zivilreligiöse Graswurzelbewegung aus der Bevölkerung selbst zurück und sie ist auch keine akademische Mode der Rechtswissenschaftler, sondern sie wird durch den „zweiten öffentlichen Dienst“, d.h. staatlich finanzierte „NGOs“, bewußt und eifrig herbeigeschrieben. Besonders tut sich ja dabei das – wohl vollumfänglich aus jährlich durch den Deutschen Bundestag bewilligten Bundesmitteln finanzierte – sogenannte „Deutsche Institut für Menschenrechte“ hervor. Dieses verlangt in immer neuen sogenannten „Gutachten“ im Namen der Menschenrechte nicht etwa eine Beschränkung der Macht des Staates, sondern vielmehr ein sofortiges Verbot der Opposition (!), da deren Existenz und Wirken angeblich der „Menschenwürde“ zuwiderlaufe.

Das „Deutsche Institut der Menschenrechte“ sieht die Grundrechte nämlich nicht als Abwehrrechte des Bürgers gegen den Staat an, sondern sieht vielmehr *den Bürger* als durch die Grundrechte verpflichtet an, die dadurch zu einer Art zivilreligiösem Katechismus werden, über dessen Beachtung durch jedermann der Staat wacht. Speziell den Inhalt der Menschenwürde setzt das sogenannte „Deutsche Institut für Menschenrechte“ weiterhin mit dem Diskriminierungsverbot aus Art. 3 Abs. 3 GG gleich. So wird aus dem Regelungsgehalt des Art. 1 Abs. 1 Satz 1 GG – in etwa: „das Grundgesetz verbietet dem Staat Folter und vergleichbar entwürdigende Praktiken“ – nun auf einmal: „das Grundgesetz gebietet es jedermann, radikaler Egalitarist und unbedingter Einwanderungsbefürworter zu sein, worüber staatliche Stellen, wie etwa das Bundesamt für Verfassungsschutz, jederzeit wachen“. Bemerkenswert ist daran v.a., daß insbesondere Verfassungsschutzbehörden sich diese Sichtweise zunehmend zu eigen machen. Mit einem liberalen Verfassungsstaat, der die natürliche Freiheit des Bürgers voraussetzt und in dem das rechtsstaatliche Verteilungsprinzip gilt, hat dies freilich nichts mehr zu tun; sondern hier agiert erkennbar bereits ein Erziehungsstaat.

Von erheblicher praktischer Bedeutung war weiterhin die Umdeutung der Meinungs- wie der Versammlungsfreiheit von staatsgerichteten Abwehrrechten, die der Natur der Sache nach v.a. der Opposition zugute kommen – natürlich kann man sie auch nutzen, um die *für* die Regierung zu demonstrieren, hierzu wird es aber regelmäßig eines grundrechtlichen Schutzes nicht bedürfen, weil die Regierung dies ohnehin duldet – zu privaten Eingriffstiteln von Bürgern, die ideell und häufig auch finanziell vom Staat dabei unterstützt werden, Kundgebungen der Opposition zu behindern oder zu verunmöglichen („Gegendemonstration“, Blockade von Kundgebungsrouten usw.).

Ein funktionierender freiheitlicher Verfassungsstaat organisiert keine politischen Demonstrationen, ruft nicht zu ihnen auf und finanziert auch keine privatrechtsförmigen Vereinigungen, die solches tun; im freiheitlichen Verfassungsstaat ist die politische Meinungsbildung und

-kundgabe ausschließlich Sache der Bürger und der Gesellschaft². Die Störung einer nichtverbotenen Kundgebung ist eine Straftat (§ 21 VersammlG) und wird nicht etwa durch Meinungs- und Versammlungsfreiheit der Störer „gerechtfertigt“; diese Grundrechte bilden als staatsgerichtete Abwehrrechte niemals „gleichrangige Gegenrechte“ regierungstreuer Bürger gegen Kundgebungen der Opposition. Genau so werden sie aber – ohne nachvollziehbaren Bezug zum formell nach wie vor geltenden Recht, aber eben im Elitenkonsens und mit Unterstützung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks – bereits seit dem sogenannten „Aufstand der Anständigen“ (2000) gehandhabt.

So werden Meinungs- und Versammlungsfreiheit – deren grundlegende Bedeutung für eine demokratisches Regierungssystem das Bundesverfassungsgericht in wichtigen Entscheidungen besonders betont hatte³ – in der Postdemokratie von Grundrechten, die die oppositionelle Betätigung von Bürgern gerade *ermöglichen* sollen, zu privaten Eingriffstiteln zumeist staatlich finanzierter NGOs, oppositionelle Betätigung möglichst zu verhindern.

III. Die Forderung nach „Transparenz“ – herrschaftskritisch oder herrschaftsstabilisierend?

Parallel wird auch das Verfassungsgebot der Transparenz politischer Entscheidungsfindung – die eine ergebnisoffene Diskussion über die Legitimität politischer Einflußnahme etwa durch private Akteure unter den Bürgern ermöglichen soll – in der beginnenden Postdemokratie dergestalt umfunktioniert, daß es nicht mehr der Sichtbarmachung möglicherweise illegitimer Ingerenz auf die Herrschenden dient, sondern der Ermöglichung der Verfolgung ihrer Kritiker.

Eindrucksvolles Beispiel hierfür ist etwa die Vorschrift aus § 6 des neuen „Stiftungsfinanzierungsgesetzes“, die politische Stiftungen zwingen soll, die Namen größerer Spender zu veröffentlichen. In der Sache betrifft diese Regel *allein* die oppositionell gesonnene Desiderius-Erasmus-Stiftung, da die übrigen politischen Stiftungen mit rund 700 Millionen Euro im Jahr staatlich unterstützt werden und daher private Spenden ebensowenig benötigen (und normalerweise erhalten) wie z.B. der öffentlich-rechtliche Rundfunk.

Die einzige oppositionelle politische Stiftung, eben die Desiderius-Erasmus-Stiftung, ist hingegen auf private Spender existentiell angewiesen, da sie andere Geldquellen nicht hat. Wenn deren Identität nun zwangsweise öffentlich bekanntgemacht werden soll, so hat dies erkennbar den Zweck, diese Spender öffentlicher Verleumdung, geschäftlichen Boykottaufrufen und gewaltsamer Nachstellung auszusetzen, die nicht selten von Personen und Stellen ausgehen wird, deren Lebensunterhalt ohnehin vom Staat (etwa durch das „Mehr-Demokratie“-Programm) getragen wird. Weiterhin soll die Desiderius-Erasmus-Stiftung gezwungen wer-

² Ausnahme war zwar die seinerzeit durch den Berliner Senat veranstaltete Demonstration gegen den Bau der Mauer; dies war aber eben ein Ausnahmefall, weil bundesdeutsche wie Westberliner Stellen gegen den Mauerbau faktisch vollkommen machtlos waren, so daß eben nur die Appell an die Westmächte blieb, diesen nicht hinzunehmen.

³ BVerfGE 7, 198 ff. – *Lüth*; E 69, 315 ff. – *Brokdorf*.

den – obwohl sie weiterhin keinerlei staatliche Förderung erhält, also in der Sache bis auf weiteres eine rein private Veranstaltung bleibt! – im Sinne vermeintlicher „Transparenz“ gleichwohl die Mitglieder ihrer satzungsmäßigen Gremien öffentlich bekanntzumachen. Die Desiderius-Erasmus-Stiftung verzichtet bekanntlich seit einiger Zeit darauf, die Namen der Mitglieder ihres Kuratoriums zu veröffentlichen, um diese u.a. vor gewalttätiger Nachstellung im privaten Bereich wie an den Universitäten zu schützen. Dies soll jetzt ebenfalls unmöglich gemacht werden, indem die Desiderius-Erasmus-Stiftung durch das „Stiftungsförderungsgesetz“ quasi zur öffentlichen Angelegenheit erklärt wird, außer eben, was die Finanzierung angeht, die bleibt privat.

In der beginnenden Postdemokratie bedient sich der – ansonsten kulissenhaft weiterbestehende, am Verfassungstext wird ja nichts geändert – Verfassungsstaat der Hilfe eines (durch staatliche Finanzierung teils erst künstlich herangezüchteten) linken Gewaltpöbels, um oppositionelle Bestrebungen zu verhindern, indem diese zur Gefahr für Leib und Leben ihrer Träger werden. „Transparenz“ dient in der beginnenden Postdemokratie nicht mehr der Ermöglichung der Kontrolle der Mächtigen, sondern soll es umgekehrt der Opposition unmöglich machen, sich vor gewaltsamer Nachstellung zu schützen.

Ganz ähnlich Zwecke verfolgen aber auch die nun vorgeschlagenen Vorschriften über größere „Transparenz“ im Hinblick auf Parteispenden, „Werbung“ und „Sponsoring“.

IV. Rückwirkung und Normbestätigung

Der abermalige Versuch des Gesetzgebers, die staatliche Parteienfinanzierung beträchtlich auszuweiten und in diesem Sinne die „absolute Obergrenze“ aus § 18 ParteienG anzuheben, reagiert auf das Scheitern eines gleichsinnigen Gesetzes, das im Sommer 2018 binnen weniger Tage parallel zur Fußballweltmeisterschaft durch den Bundestag gebracht worden war. Nunmehr wurde die seinerzeit jedenfalls unzureichende Begründung nachgebessert.

Auffallend ist, daß die Erhöhung rückwirkend seit 2018 vollzogen werden soll. D.h., der Gesetzgeber will nicht etwa unter Beachtung der Vorgaben aus der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 24. Januar 2023 (2 BvF 2/18) zukunftsgerichtet einen „neuen Anlauf“ starten, sondern die gesetzgeberische Aktivität ist *direkt gegen* die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts gerichtet, diese soll eben nicht nur „ex nunc“, sondern „ex tunc“ wieder aus der Welt geschafft werden; d.h., der Gesetzgeber berüht sich hier eines umfassenden Rechts auf Folgenbeseitigung im Hinblick auf ihm nicht genehme bundesverfassungsgerichtliche Entscheidungen. Dies erinnert strukturell an den nun aktuellen Plan der Bundesregierung, durch „rückwirkende“ ex-post-Verkündung einer angeblichen „außergewöhnlichen Not-situation“ i.S.v. Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG im eigentlich fast abgelaufenen Haushaltsjahr

2023, von der bisher noch niemand etwas bemerkt hatte, die Folgen der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 15. November 2023 wieder aus der Welt zu schaffen.⁴

Das Problem der „Normwiederholung“ ist in der Literatur mit unterschiedlichen Ergebnissen ventilert worden.⁵ Aus hiesiger Sicht dürfte die Annahme einer gesetzgeberischen Befugnis nicht nur zur Schaffung von neuen, zukunftsgerichteten, besser begründeten Gesetzen, die auf eine künftige Neuherstellung einer in der Vergangenheit als verfassungswidrig erkannten Rechtslage hinauslaufen, sondern darüberhinaus auch zur umfassenden „Folgenbeseitigung“ verfassungsgerichtlicher Urteile auch im Hinblick auf die Vergangenheit vor dem Hintergrund des Gewaltenteilungsgrundsatzes problematisch sein.

V. Werbung

Nach dem Gesetzentwurf sollen „Werbemaßnahmen“ für eine Partei Parteispenden gleichgestellt werden, und zwar auch dann, wenn diese „nicht den Namen einer Partei beinhalten“, aber „aufgrund ihrer Gesamterscheinung nach ihrer Gestaltung oder ihrer Inhalte als Werbemaßnahme aufzufassen sind“, weil sie sich nicht „im Rahmen der allgemeinen politischen Willensbildung halten“ (§§ 27, 27a ParteienG Vorschlags-Fassung).

Hier bleibt freilich etwas unklar, was damit gemeint sein soll. So könnte ein unvoreingenommener Mensch ohne weiteres auf den Gedanken kommen, das politische Programm der öffentlich-rechtlichen Rundfunksender (und auch nicht wenige von deren Unterhaltungssendungen) „aufgrund seiner Gesamterscheinung und nach der Gestaltung seiner Inhalte“ weitgehend als Werbemaßnahme für die Partei „Die Grünen“ aufzufassen (auch wenn deren Partei-name im allgemeinen insofern nicht direkt genannt wird). Es ist unklar, ob ca. 8 Milliarden Euro Rundfunkgebühren nun als zwangsweise Parteispende für die „Grünen“ zu gelten hätten.

Es bleibt weiter unklar – und dürfte wohl auch nicht dem Bestimmtheitsgebot genügen – wie denn „Werbemaßnahmen“ auch dann welche sein können, wenn sie den Namen der beworbenen Partei „nicht beinhalten“. Die Formulierung, dies gelte dann, wenn diese eben so „aufzufassen seien“, verschleiern, daß dieser Erkenntnisprozeß häufig durch die politischen Gegner einer bestimmten politischen Partei erfolgen wird, weswegen sich von vornherein ein Konflikt mit dem grundgesetzlichen Willkürverbot und dem Gebot der parteipolitischen Neutralität des Staates ergibt.

Insgesamt trägt der Gesetzentwurf wenig zur Wiederherstellung einer funktionierenden verfassungsstaatlichen Demokratie bei, sondern soll offenbar schon wieder zur Benachteiligung der politischen Opposition beitragen. Und: mehr Geld hilft den Parteien auch nichts; was fehlt, ist die Wahrnehmung von Legitimität ihrer Politik, und diese wird sich nicht erkaufen lassen.

⁴ Hierzu bereits *Vosgerau*, TE 25. November 2023 (<https://www.tichyseinblick.de/gastbeitrag/die-notwendigkeit-eines-notstandes/>).

⁵ Vergl. etwa *Thorsten Bauer*, Die produktübergreifende Bindung des Bundesgesetzgebers an Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (2003); unentschlossen etwa *Lenz/Gerhold*, NVwZ 2023, 375 (379).

Stellungnahme von Transparency International Deutschland e.V.

anlässlich der Anhörung zum Parteiengesetz, BT-Drucksache 20/9147
am Montag, 27. November 2023, 11 Uhr im Deutschen Bundestag

Berlin, den 27. November 2023

Über Transparency International Deutschland e.V.

Transparency Deutschland arbeitet deutschlandweit an einer effektiven und nachhaltigen Bekämpfung und Eindämmung der Korruption. Dazu müssen Staat, Wirtschaft und Zivilgesellschaft zusammenarbeiten und Koalitionen bilden. Transparency Deutschland ist als gemeinnützig anerkannt und arbeitet politisch unabhängig. Grundprinzipien sind Integrität, Verantwortlichkeit, Transparenz und Partizipation der Zivilgesellschaft. Ziel ist es, das öffentliche Bewusstsein über die schädlichen Folgen der Korruption zu schärfen und Integritätssysteme zu stärken. Transparency Deutschland ist das nationale Chapter der Dachorganisation Transparency International.

Vorbemerkung

Entsprechend der Tätigkeitsfelder von Transparency Deutschland beschränkt sich diese Stellungnahme auf diejenigen inhaltlichen Fragestellungen, die im Kontext der Prävention von Korruption und der Schaffung von Transparenz von besonderer Bedeutung sind. Dies betrifft die sechs Themenfelder Parteispenden, Prüfung der Rechenschaftsberichte und Verhinderung von Geldwäsche, Parteisponsoring, Parallelaktionen, unabhängige Kontrolle sowie Rechenschaftslegung.

1. Parteispenden

Transparency Deutschland fordert, dass die Namen von Spender:innen ab 10.000 Euro pro Jahr unmittelbar auf der Webseite des Deutschen Bundestages zu nennen sind. Ab 2.000 Euro pro Jahr müssen die Namen von Spender:innen in den Rechenschaftsberichten genannt werden. Parteispenden sollten insgesamt nur bis zu einer Obergrenze von 50.000 Euro pro Jahr möglich sein.

Vor diesem Hintergrund ist die vorgesehene Absenkung der unmittelbaren Veröffentlichungspflicht auf 35.000 Euro (§ 25 Abs. 3 Satz 2) ein Schritt in die richtige Richtung, reicht jedoch bei weitem nicht aus. Insbesondere auf der kommunalen, aber auch Landesebene kann auch mit Spenden ab 10.000 Euro erheblich Einfluss genommen werden, weshalb eine zeitnahe Anzeige relevant ist. Summen ab 10.000 Euro müssen zwar in den Rechenschaftsberichten offengelegt werden, jedoch geschieht dies mit einer erheblichen Verzögerung von bis zu eineinhalb Jahren zwischen einer Spende und deren Veröffentlichung in den Rechenschaftsberichten. Neben einer Absenkung der Schwellenwerte sollten daher auch Möglichkeiten zur Absenkung der zeitlich verzögerten Anzeige z.B. mittels digitaler Tools verfolgt werden.

Bedauerlich ist, dass die im Koalitionsvertrag angekündigte Absenkung der Veröffentlichungsschwelle in den Rechenschaftsberichten von 10.000 Euro auf 7.500 Euro im vorliegenden Entwurf keine Berücksichtigung gefunden hat. Wie beschrieben, wäre hier aus Sicht von Transparency Deutschland eine Absenkung auf 2.000 Euro angemessen. Dies hätte auch den wichtigen Effekt der Erschwerung der Spendenstückelung.

2. Prüfung der Rechenschaftsberichte und Verhinderung von Geldwäsche

Unabhängig von der Festsetzung der Schwellenwerte ist durch effektivere Überwachung sicherzustellen, dass die von den Parteien beauftragten Wirtschaftsprüfer oder Wirtschaftsprüfungsgesellschaften ihren gesetzlichen Prüfungspflichten nach § 23 Abs. 2 ParteienG nachkommen – insbesondere in Bezug auf die Fälle der Finanzierung der Parteien aus dem Ausland. Entsprechendes gilt für die staatlichen Steuerbehörden im Hinblick darauf, dass keine Steuerhinterziehung vorliegt, beispielsweise durch die Ausstellung von Spendenbescheinigungen für unzulässige Spenden.

Es gibt keine inhaltliche Begründung dafür, dass es für die Mandate der Abschlussprüfung von Parteien keine zeitliche Begrenzung und keine Pflicht zur Prüferrotation gibt, wie sie für öffentliche Unternehmen vorgeschrieben ist. Die Regelungen des Parteiengesetzes sollten daher an die für öffentliche Unternehmen geltenden Vorschriften angepasst werden. Zudem sollten auch bei Wirtschaftsprüfern und Wirtschaftsprüfungsgesellschaften von Parteien die Regelungen der Abschlussprüfung angewandt werden, mit denen Interessenkonflikte infolge gleichzeitiger Erteilung von Beratungsmandaten verhindert werden sollen.

Es ist zu gewährleisten, dass die zeitnahe Erfüllung dieser Prüfungen so rechtzeitig erfolgt, dass unter Verstoß gegen illegale Parteienfinanzierung finanzierte Parteien nicht an Wahlen teilnehmen können.

Auch ist bei den Parteien sicherzustellen, dass durch die Möglichkeit der Entgegennahme von Barspenden durch die Parteien nach § 25 Abs. 1 Satz 2 ParteienG keine Geldwäsche möglich ist.

3. Parteisponsoring

Transparency Deutschland begrüßt, dass endlich eine Regulierung des Sponsorings vorgesehen ist. Transparency vertritt seit vielen Jahren die Sichtweise, dass Sponsoring und Spenden vergleichbare Formen der Einflussnahme auf Parteien darstellen. Vor diesem Hintergrund war es bisher nicht nachvollziehbar, dass für das Sponsoring andere Regeln als für die Parteispenden gelten sollten.

Der vorliegende Gesetzentwurf greift dabei etwas zu kurz. Analog zu den Forderungen im Bereich Spenden sollten aus Sicht von Transparency die Namen von Sponsor:innen unmittelbar ab 10.000 Euro auf der Webseite des Deutschen Bundestages genannt werden. Die Namen von Sponsor:innen sollten kumuliert ab 2.000 Euro pro Jahr für die Partei in den Rechenschaftsberichten genannt werden. Parteisponsoring sollte zudem nur bis zu einer Obergrenze von 50.000 Euro pro Jahr möglich sein.

Sinnvollerweise sieht der Gesetzentwurf vor, Bagatellgrenzen einzuführen (§ 24 Abs. 8a Satz 1). Diese Bagatellgrenzen sollten jedoch für die Parteien insgesamt und unabhängig von den Parteigliederungen erfolgen, um kein neues Schlupfloch für anonymes Sponsoring durch breite Aufteilung in der Fläche zu schaffen. An dieser Stelle sollte der vorliegende Gesetzentwurf angepasst werden.

4. Parallelaktionen

Transparency Deutschland begrüßt die Regelungen zur Unterbindung sogenannter Parallelaktionen (§ 27a). Zu Recht wird im Gesetzentwurf darauf hingewiesen, dass vereinzelte Werbeaktionen für Parteien durch undurchsichtige Vereine für die Umgehung der Spendenverbote missbraucht worden sind. Es erscheint zielführend, dass ein Dritter, der eigenmächtig für eine Partei werben möchte, dazu verpflichtet wird, dies der entsprechenden Partei vorab verpflichtend anzeigen zu müssen. Schließlich schafft dies die Möglichkeit für die Partei, entweder Unterlassung zu verlangen oder die Werbung als Spende anzunehmen und entsprechend zu behandeln.

Hierbei müssten jedoch auch die Zuwendungen an organisierte Strömungen der Parteien (bspw. der Seeheimer Kreis der SPD) bzw. parteinahe Organisationen (bspw. der Wirtschaftsrat der CDU e.V.) Berücksichtigung finden.

5. Unabhängige Kontrolle

Transparency Deutschland begrüßt, dass laut Koalitionsvertrag die Bundestagsverwaltung personell und finanziell besser ausgestattet werden soll, um so ihrer Kontrollfunktion im Bereich der Parteienfinanzierung besser nachkommen zu können. Angesichts der Weisungsgebundenheit der Bundestagsverwaltung gegenüber dem Bundestagspräsidenten und Erfahrungen aus der jüngeren Vergangenheit mit Blick auf

einen teils sehr zurückhaltenden Umgang bei konkreten Verdachtsmomenten (genannt seien beispielsweise die Fälle Amthor sowie Gruner), setzt sich Transparency jedoch für eine strukturelle Veränderung ein.

Sinnvoller wäre es, die Kontrolle im Bereich der Parteienfinanzierung einem weisungsunabhängigen Kontrollgremium zu übertragen, zum Beispiel durch die Einführung einer/s unabhängigen Lobbybeauftragten nach dem Beispiel des Datenschutzbeauftragten. Die/der Lobbybeauftragte müsste auf eigene Initiative hin tätig werden dürfen und mit ausreichenden Mitteln, dem nötigen Personal und eigenen Ermittlungskompetenzen für das Themenfeld ausgestattet werden. Zu den wesentlichen Aufgaben der/s Lobbybeauftragten sollten neben der Kontrolle der Parteifinanzierung auch die Überwachung und Sicherung der Einhaltung der Umsetzung aller im Bereich Lobbyismus relevanten Gesetze bei Legislative und Exekutive – Erfassung und Sanktionierung von Verstößen gegen die Regeln des Lobbyregisters, des exekutiven Fußabdrucks (nach dessen Einführung) und der Interessenoffenlegung (inkl. Nebentätigkeiten und sog. „Drehtüreffekte“) – sowie die Präsentation eines regelmäßigen öffentlichen Berichts gehören.

6. Rechenschaftslegung

Bereits 2001 wurde ein umfassender „Politikfinanzierungsbericht“ von der vom damaligen Bundespräsidenten Johannes Rau eingesetzten Kommission zur Reform der Parteienfinanzierung vorgeschlagen. Transparency Deutschland unterstützt diese Idee und setzt sich dafür ein, dass politische Akteure in regelmäßigen Abständen in einem Politikfinanzierungsbericht über das Gesamtvolumen ihrer staatlichen Finanzierung berichten. Neben den Parteien sollten auch die Einnahmen und Ausgaben der Bundestagsfraktionen und der parteinahen Stiftungen (hier insbesondere im Hinblick auf die sogenannten Globalzuschüsse) in einem solchen Politikfinanzierungsbericht ausgewiesen werden. Dies würde auch dem im Koalitionsvertrag vorgesehenen Ziel, mehr Transparenz in die Finanzierung der parteinahen Stiftungen zu bringen, Genüge tun. In Wahljahren sollten darüber hinaus, wie beispielsweise in Großbritannien, Daten zur Wahlkampffinanzierung veröffentlicht werden.