

Beschlussempfehlung und Bericht

des Ausschusses für Inneres und Heimat (4. Ausschuss)

**zu dem Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD
– Drucksache 19/2509 –**

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes und anderer Gesetze

A. Problem

Die den Parteien zur Erfüllung ihrer von der Verfassung vorgesehenen Aufgaben bei der politischen Willensbildung nach Artikel 21 Absatz 1 Satz 1 des Grundgesetzes nach den Grundsätzen des § 18 des Parteiengesetzes zustehenden Mittel aus der staatlichen Teilfinanzierung der Parteien werden nach § 19 Absatz 5 Satz 2 des Parteiengesetzes für alle anspruchsberechtigten Parteien gekürzt, wenn sie zusammen das jährliche Gesamtvolumen staatlicher Mittel überschreiten, das nach § 18 Absatz 2 des Parteiengesetzes allen Parteien höchstens ausgezahlt werden darf.

Die Staatsleistungen für andere Kreiswahlvorschläge nach § 49b des Bundeswahlgesetzes und für sonstige politische Vereinigungen nach § 28 des Europawahlgesetzes, die in Anlehnung an die im Rahmen der staatlichen Teilfinanzierung der Parteien pro Stimme – ohne Berücksichtigung der möglichen Kürzungen nach § 18 Absatz 5 Satz 2 des Parteiengesetzes – zustehenden Beträge festgelegt worden sind, wurden in den letzten Jahren nicht entsprechend der Preisentwicklung angehoben.

B. Lösung

Das jährliche Gesamtvolumen der staatlichen Mittel, das allen Parteien insgesamt ausgezahlt werden darf (absolute Obergrenze) in § 18 Absatz 1 Satz 1 des Parteiengesetzes wird von derzeit 165 auf 190 Millionen Euro ab dem Jahr 2019 angehoben.

Die Staatsleistungen für Wahlkreisbewerber nach § 49b des Bundeswahlgesetzes und für politische Vereinigungen nach § 28 des Europawahlgesetzes werden angehoben und an künftige Anhebungen der Höhe der Parteienfinanzierung gekoppelt.

Annahme des Gesetzentwurfs in geänderter Fassung mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen AfD, FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.

C. Alternativen

Ablehnung des Gesetzentwurfs.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Die Regelungen des Entwurfs haben für den Bund höhere Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand zur Folge, deren Höhe nicht bekannt ist, da sie von der Höhe der Zahl der von den Parteien in Zukunft in den Bundestags-, Europa- und Landtagswahlen gewonnenen Wählerstimmen und von der Wahlbeteiligung bei diesen Wahlen sowie von Aufkommen an Spenden und Mitgliederbeiträgen in der Zukunft abhängt.

Die Haushalte der Länder werden nicht belastet, da der nach § 19a Absatz 6 Satz 1 in Verbindung mit § 21 Absatz 1 Satz 1 des Parteiengesetzes von den Ländern auszahlende Betrag für bei den Landtagswahlen erzielte Stimmen nicht erhöht wird.

E. Erfüllungsaufwand

E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Keiner.

E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Erfüllungsauswand für die Wirtschaft entsteht nicht.

E. 3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Für den Präsidenten des Deutschen Bundestages erhöht sich der Erfüllungsaufwand durch die Berücksichtigung einer betragsmäßig erhöhten absoluten Obergrenze und der erhöhten Beträge bei der Berechnung der Ansprüche der Parteien und sonstigen Berechtigten nicht.

F. Weitere Kosten

Keine.

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

den Gesetzentwurf auf Drucksache 19/2509 mit folgender Maßgabe, im Übrigen unverändert anzunehmen:

Artikel 1 wird wie folgt gefasst:

,Artikel 1

Änderung des Parteiengesetzes

§ 18 Absatz 2 des Parteiengesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 31. Januar 1994 (BGBl. I S. 149), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 18. Juli 2017 (BGBl. I S. 2730) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. In Satz 1 werden die Wörter „für das Jahr 2011 141,9 Millionen Euro“ durch die Wörter „für die im Jahr 2019 vorzunehmende Festsetzung 190 Millionen Euro“ ersetzt und werden die Wörter „und für das Jahr 2012 150,8 Millionen Euro“ gestrichen.
2. In Satz 2 werden die Wörter „, jedoch erstmals für das Jahr 2013,“ gestrichen.

Berlin, den 13. Juni 2018

Der Ausschuss für Inneres und Heimat

Andrea Lindholz
Vorsitzende

Ansgar Heveling
Berichterstatter

Mahmut Özdemir (Duisburg)
Berichterstatter

Jochen Haug
Berichterstatter

Dr. Christian Wirth
Berichterstatter

Linda Teuteberg
Berichterstatterin

Martina Renner
Berichterstatterin

Britta Haßelmann
Berichterstatterin

Bericht der Abgeordneten Ansgar Heveling, Mahmut Özdemir (Duisburg), Jochen Haug, Dr. Christian Wirth, Linda Teuteberg, Martina Renner und Britta Haßelmann

I. Überweisung

Der Gesetzentwurf auf **Drucksache 19/2509** wurde in der 37. Sitzung des Deutschen Bundestages am 8. Juni 2018 an den Ausschuss für Inneres und Heimat federführend sowie an den Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz zur Mitberatung überwiesen. Dem Haushaltsausschuss wurde der Gesetzentwurf gemäß § 96 GO-BT überwiesen.

II. Stellungnahmen der mitberatenden Ausschüsse

Der **Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz** hat in seiner 16. Sitzung am 13. Juni 2018 empfohlen, den Gesetzentwurf auf Drucksache 19/2509 in der Fassung des Änderungsantrages auf Ausschussdrucksache 19(4)67 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen AfD, FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN anzunehmen.

Der **Haushaltsausschuss** wird seinen Bericht gemäß § 96 GO-BT gesondert abgeben.

III. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im federführenden Ausschuss

Die Koalitionsfraktionen der CDU/CSU und SPD haben in der 13. Sitzung des Ausschusses für Inneres und Heimat am 6. Juni 2018 die Beschlussfassung über die Durchführung einer öffentlichen Anhörung für den 11. Juni 2018 beantragt. Der Antrag wurde mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen AfD, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, die einen mit einer größeren Vorbereitungszeit verbundenen Anhörungstermin forderten, angenommen.

Die öffentliche Anhörung, an der sich sieben Sachverständige beteiligt haben, hat der Ausschuss für Inneres und Heimat in seiner 16. Sitzung am 11. Juni 2018 durchgeführt. Hinsichtlich des Ergebnisses der Anhörung wird auf das Protokoll der 16. Sitzung (Protokoll 19/16) verwiesen.

Der **Ausschuss für Inneres und Heimat** hat den Gesetzentwurf auf Drucksache 19/2509 in seiner 18. Sitzung am 13. Juni 2018 abschließend beraten und empfiehlt die Annahme des Gesetzentwurfs auf Drucksache 19/2509 in der aus der Beschlussempfehlung ersichtlichen Fassung mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen AfD, FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Der Änderungsantrag der Koalitionsfraktionen auf Ausschussdrucksache 19(4)67 wurde zuvor mit demselben Stimmenergebnis angenommen.

IV. Begründung

1. Zur Begründung allgemein wird auf Drucksache 19/2509 hingewiesen. Die auf Grundlage des Änderungsantrags der Koalitionsfraktionen auf Ausschussdrucksache 19(4)67 vorgenommene Änderung begründet sich wie folgt:

Durch die Änderung wird im Lichte der Anhörung entsprechend der Begründung zu Artikel 1 des Entwurfs klargestellt, dass die absolute Obergrenze in § 18 Absatz 2 Satz 1 des Parteiengesetzes für die Festsetzung im Jahr 2019 angehoben wird.

2. Die **Fraktion der CDU/CSU** lobt das ausdifferenzierte und daher notwendig komplexe Parteienfinanzierungsprinzip der Bundesrepublik, das eine kluge Balance zwischen eigenständiger Mittelwerbung der Parteien und staatlicher Finanzierung wahre. Das Bundesverfassungsgericht habe mehrfach zur Parteienfinanzierung Stellung

bezogen und Leitlinien aufgestellt, die den Gesetzgeber bänden. Innerhalb dieser Leitlinien sei das Parteiengesetz bereits mehr als zehn Mal geändert und zuletzt die Indexierung der Mittel für den Inflationsausgleich festgelegt worden. Das Bundesverfassungsgericht ermögliche bei einer wesentlichen Änderung der Verhältnisse eine Anhebung der absoluten Obergrenze. Dass sich der politische Willensbildungsprozess seit Gründung der Bundesrepublik bis zum heutigen Tage wesentlich und insbesondere durch die Digitalisierung und die digitale Partizipation in den Parteien verändert habe, sei offensichtlich. Die geplante Anhebung der Obergrenze von 165 auf 190 Millionen sei, wie der Gesetzentwurf zeige, gut begründet und entspreche einer Steigerung von 15 Prozent. Auch die öffentliche Anhörung habe die hierin liegende maßvolle und gut begründete Anhebung bestätigt, die das grundsätzliche Prinzip der staatlichen Teilfinanzierung nicht antaste.

Die **Fraktion der SPD** stellt klar, dass gute Gesetze nicht notwendig auch viel Zeit benötigen. Die durch die Opposition geäußerte Kritik an der Verfahrensweise sei nicht nachvollziehbar. Der Regelungsgehalt des Gesetzes sei sehr gut überschaubar und begrenzt, es werde lediglich die Obergrenze staatlicher Parteienfinanzierung angehoben. In der öffentlichen Anhörung hätten zahlreiche Sachverständige den Entwurf als maßvoll und bescheiden bestätigt, einige Sachverständige jedoch wohl den Unterschied zwischen relativer und absoluter Höchstgrenze nicht verstanden. Wenn die relative Höchstgrenze überschneidender Innentendenz regelmäßig die absolute Höchstgrenze überschreite und gekappt werden müsse, gefährde dies das verfassungsrechtliche Prinzip der staatlichen Teilfinanzierung. Der Gesetzentwurf genüge der durch das Bundesverfassungsgericht vorgeschriebenen Darlegungslast. Auch hier habe die öffentliche Anhörung gezeigt, dass einer regelmäßig überschneidenden Innentendenz begegnet werden müsse, um zu verhindern, dass sich die Parteien weg von staatlicher Finanzierung immer weiter hin zu privaten Spenden bewegten. Im Übrigen sei die Anhebung mit der Digitalisierung durchaus konkret begründet. Hierzu müssten nicht einzelne Kostenfaktoren minutiös aufgezählt werden, sondern müsse die Lebensrealität der Menschen herangezogen werden, die trotz immer weiter fortschreitender digitalisierter Teilhabe und Meinungsbildung weiterhin analoge Strukturen nutzten. Parteien seien verpflichtet, sich auf die Begehren der Menschen einzulassen, also die Fülle direktdemokratischer Entwicklungen aufzunehmen und gleichzeitig hergebrachte Kommunikationswege beizubehalten. Dies treibe Kosten in die Höhe. Der Gesetzentwurf enthalte einen maßvollen und bescheidenen Anstieg, entspreche der Systematik der Parteienfinanzierung und sei daher anzunehmen.

Die **Fraktion der AfD** betont grundlegende formale und materielle Mängel. Für die abschließende Ausschussberatung lägen weder das Protokoll der öffentlichen Anhörung noch schriftliche Stellungnahmen aller sieben Sachverständigen vor, was eine seriöse Debatte auf Grundlage der Erkenntnisse der öffentlichen Anhörung unmöglich mache. Des Weiteren habe das Bundesverfassungsgericht in seinem Diäten-Urteil aus 1975 klargestellt, dass bei Entscheidungen des Parlaments in eigener Sache immer das Prinzip der Öffentlichkeit besonders beachtet werden müsse, um dem Rechtsstaatsprinzip aus Art. 20 GG zu genügen und den Eindruck einer Selbstbedienungspolitik zu vermeiden. Das gelte für die Parteienfinanzierung in gleicher Weise. Dieses für derartige Entscheidungen in eigener Sache durch das Bundesverfassungsgericht als einzig wirksame Kontrolle vorgeschriebene Öffentlichkeitsprinzip werde vorliegend angesichts des in nur einer Woche durchzuziehenden Hau-Ruck-Verfahrens mit abschließender Plenumsdebatte nach dem Eröffnungsspiel der Fußball-Weltmeisterschaft missachtet. Eine Einhaltung der Mindestvorgaben der GO-BT genüge aus verfassungsrechtlicher Sicht nicht. Materiell werde der Gesetzentwurf der ebenfalls durch das Bundesverfassungsgericht vorgeschriebenen besonderen Darlegungslast für die Erhöhung mit dem pauschalen Verweis auf drei Gründe, von denen einer die Digitalisierung sei, nicht gerecht. Die auch Kosteneinsparungen ermöglichende Digitalisierung werde ohne weitere Konkretisierung herangezogen, um eine ansonsten nicht weiter begründete Summe in den Raum zu stellen, die zufällig ungefähr dem Kappungsbetrag entspreche. Der aus formalen und materiellen Gründen verfassungswidrige Gesetzentwurf werde daher abgelehnt.

Die **Fraktion der FDP** lehnt den Gesetzentwurf ab. Die Freien Demokraten hätten seiner Überweisung an den Ausschuss für Inneres und Heimat in der Hoffnung zugestimmt, dass sich die Koalitionsfraktionen im Ausschussverfahren auf gründliche Beratungen über insgesamt notwendige Reformen des Parteiengesetzes einlassen würden. Diese Beratungen könnten angesichts des vorgesehenen nur einwöchigen Verfahrens nicht geführt werden. Hinzu komme, dass die Koalition durch dieses Vorgehen mit einer althergebrachten Parlamentstradition breche, über Änderungen der Parteienfinanzierung vorab Einvernehmen mit allen betroffenen Parteien herzustellen. Gerade die in der öffentlichen Anhörung angesprochenen Erfahrungen der Weimarer Republik verdeutlichten, wie wichtig bei so sensiblen Entscheidungen wie der Parteienfinanzierung ein öffentliches und transparentes Verfahren sei.

Die **Fraktion DIE LINKE**. kritisiert den Gesetzentwurf ebenfalls grundlegend. Einerseits brächen die Koalitionsfraktionen mit ihrem Vorgehen ein althergebrachtes Procedere der konsensualen Abstimmung mit allen Parteien, wenn sie in diesem Schnellverfahren mit Beschlussfassung über öffentliche Anhörungen vor Überweisung, Ladung von Sachverständigen innerhalb von vier Tagen und den Abschluss der gesamten Beratungen innerhalb von einer Woche durchsetze. Dies verstärke in der Öffentlichkeit den Eindruck einer Selbstbedienungsmentalität der Parteien und sei nicht akzeptabel. Zum anderen missachte der Gesetzentwurf den durch das Bundesverfassungsgericht vorgeschriebenen Ausgleich zwischen dynamischer Finanzierung und absoluter Deckelung. Die Anhebung der absoluten Obergrenze könne nicht mit dem pauschalen Verweis auf die gestiegenen Anforderungen der Digitalisierung verfassungsrechtlich zulässig begründet werden. Aus der Gesetzesbegründung sei nicht ersichtlich, wieso die Digitalisierung den Mehrausgleich rechtfertige. Wirklich notwendig wäre eine transparente Debatte über grundlegende Themen der Parteienfinanzierung, insbesondere die Parteispendenregelungen, die die Koalitionsfraktionen mit ihrem Vorgehen unmöglich machten.

Die **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** zeigt sich zutiefst irritiert über das Vorgehen der Koalitionsfraktionen, die die öffentliche Darlegungspflicht in Angelegenheiten der Parteienfinanzierung schlicht ignorierten und denen die Meinung der Öffentlichkeit offensichtlich gleichgültig sei. Im direkten Bruch der bisherigen parlamentarischen Praxis, derartige Angelegenheiten mit allen demokratischen Parteien zu besprechen und sich um Konsens zu bemühen, sei der Gesetzentwurf ohne Vorwarnung oder auch nur den Versuch der Kontaktaufnahme mit anderen Fraktionen überraschend eingebracht worden und werde nun nur binnen einer Woche durch das Parlament gejagt. Die 2011 eingeführte, seriöse und begründete Erhöhung der absoluten Obergrenze hätten FDP, Union, Grüne und SPD gemeinsam nach konstruktiven Debatten beschlossen, um die deutliche Botschaft zu senden, mit so viel Transparenz wie möglich gemeinsam für die Bedeutung der Parteien in einer lebendigen Demokratie zu kämpfen. In der Sache sei enttäuschend, dass die Koalitionsfraktionen 2015 den Zuwendungsanteil der staatlichen Mittel pro Stimme um etwa 20 Prozent erhöht und Kritik hieran mit dem Hinweis auf die absolute Obergrenze zurückgewiesen hätten, nunmehr aber gleichwohl diese absolute Obergrenze mit dem Hinweis auf die gestiegenen Mittel pro Stimme erhöhten. Hinzu komme, dass der Gesetzentwurf in keiner Weise den durch das Bundesverfassungsgericht für die Parteienfinanzierung aufgestellten Begründungsanforderungen genüge. Für die konkrete Zahl der Erhöhung um 25 Millionen finde sich keine sachliche Grundlage. Dieses Verhalten der Koalition schade allen Parteien und sei absolut inakzeptabel.

Berlin, den 13. Juni 2018

Ansgar Heveling
Berichtersteller

Mahmut Özdemir (Duisburg)
Berichtersteller

Jochen Haug
Berichtersteller

Dr. Christian Wirth
Berichtersteller

Linda Teuteberg
Berichterstellerin

Martina Renner
Berichterstellerin

Britta Haßelmann
Berichterstellerin

