

## **Beschlussempfehlung und Bericht**

### **des Ausschusses für Inneres und Heimat (4. Ausschuss)**

#### **zu dem Gesetzentwurf der Fraktionen SPD, CDU/CSU, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP**

#### **– Drucksache 20/9147 –**

### **Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes**

#### **A. Problem**

Parteien sind nicht nur politisch und soziologisch, sondern auch rechtlich relevante Organisationen, die nach Artikel 21 Absatz 1 Satz 1 des Grundgesetzes mit Verfassungsrang an der Willensbildung des Volkes mitwirken. Das Bundesverfassungsgericht erkennt in ihnen integrierende Bestandteile des Verfassungsaufbaus und des verfassungsrechtlich geordneten politischen Lebens (BVerfGE 1, 208 (225)). Aufgrund dieser wesentlichen Rolle der Parteien für unser Staatswesen ist ihre Arbeit und das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger hierin entscheidend für ihre Integrationsfunktion im demokratischen Willensbildungsprozess.

Die Finanzierung der parteipolitischen Arbeit ist immer wieder Gegenstand öffentlicher Diskussionen. Insbesondere über das Parteiengesetz ist im vergangenen Jahrzehnt diskutiert worden, ohne dass es zu entscheidenden Änderungen gekommen ist. Skandale Einzelner haben wiederholt ein schlechtes Bild auf die politischen Parteien insgesamt geworfen und trüben das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in ihre Arbeit. Transparenzdefizite wurden z. B. beim Sponsoring festgestellt, das Parteien bereits seit vielen Jahren als ein Mittel der Teilfinanzierung von Veranstaltungen dient. Anders als bei Spenden gibt es bisher keinerlei parteirechtliche Regelung zum Sponsoring, die aber gerade in Abgrenzung zu diesen für erforderlich gehalten werden kann. Vereinzelt Werbeaktionen für Parteien durch undurchsichtige Vereine (sogenannte „Parallelaktionen“), die zur Umgehung der Spendenverbote missbraucht wurden, haben Regelungslücken offenbart. Die Staatengruppe gegen Korruption des Europarats (GRECO) mahnt bereits seit langem eine Herabsetzung der Grenze für die unverzügliche Anzeige (ad hoc) und zeitnahe Veröffentlichung von Großspenden an, um eine transparentere Parteienfinanzierung, insbesondere in Wahlkampfzeiten zu etablieren.

Auch im Hinblick auf die digitale Teilhabe ist eine Modernisierung des Parteiengesetzes (PartG) dringend notwendig. Die COVID-19-Pandemie hat gezeigt, dass digitale Parteitage und Beschlussfassungen in derartigen Ausnahmesituationen

nur aufgrund von Ausnahmeregelungen möglich sind. Elektronische Kommunikationsmittel bieten jedoch auch generell die Chance, Parteimitglieder leichter und umfassender in die Parteiarbeit einzubinden und Hürden abzubauen. Diese Möglichkeiten einer breiten Teilhabe an demokratischen Willensbildungsprozessen sollten den Parteien und ihren Mitgliedern auch unabhängig von einer Ausnahmesituation offenstehen.

Zudem wird die staatliche Teilfinanzierung, die den Parteien für die Erfüllung ihrer verfassungsmäßigen Aufgaben zusteht, aufgrund einer geänderten Wirklichkeit nicht mehr dem tatsächlichen Bedarf gerecht. Nach § 19 Absatz 5 Satz 2 des Parteiengesetzes werden die staatlichen Mittel für alle anspruchsberechtigten Parteien gekürzt, wenn sie zusammen das jährliche Gesamtvolumen staatlicher Mittel überschreiten, das nach § 18 Absatz 2 des Parteiengesetzes (PartG) allen Parteien höchstens ausgezahlt werden darf (absolute Obergrenze). Die letzte Anhebung der absoluten Obergrenze durch Artikel 1 des Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes und anderer Gesetze vom 10. Juli 2018 (BGBl. I S. 1116) wurde vom Bundesverfassungsgericht (Urteil des Zweiten Senats vom 24. Januar 2023 – 2 BvF 2/18) aufgrund einer als mangelhaft erkannten Begründung im Gesetzgebungsverfahren und eines damit verbundenen Verstoßes gegen den Grundsatz der Staatsfreiheit der Parteien für verfassungswidrig und damit nichtig erklärt.

## B. Lösung

Um die Integrität des politischen Willensbildungsprozesses zu stärken, schafft das Gesetz mehr Transparenz. „Sponsoring“ wird erstmalig ab einer Bagatellgrenze in einem gesonderten Teil im Rechenschaftsbericht veröffentlichungspflichtig – und damit parteiübergreifend für eine breite Öffentlichkeit nachvollziehbar. „Parallelaktionen“ werden zukünftig sachgerecht in die Spendenregelungen einbezogen. Zudem wird die Grenze für die unverzügliche Anzeige (ad hoc) und zeitnahe Veröffentlichung von Großspenden abgesenkt.

Das Gesetz versetzt Parteien weiterhin auf den Stand der Zeit, indem digitale Versammlungen und Beschlussfassungen ermöglicht werden.

Die bedarfsgerechte Finanzierung der Parteien zur Ermöglichung einer effektiven Mitwirkung an der politischen Willensbildung wird durch die Anhebung der absoluten Obergrenze sichergestellt. Die Anhebung beschränkt sich dabei auf den – entsprechend den verfassungsrechtlichen Vorgaben dargelegten – nachhaltigen finanziellen Mehrbedarf.

Der Ausschuss für Inneres und Heimat hat beschlossen, den Gesetzentwurf im Wesentlichen um folgende Maßnahmen abzuändern und zu ergänzen:

- Klarstellung, dass relevante Sponsoring-Einnahmen der Parteien in deren Rechenschaftsberichten sowohl in dem neu geregelten Teil „Sponsoring-Bericht“ als auch – wie bisher – im Einnahmenteil des Rechenschaftsberichts zu berücksichtigen sind;
- Sicherstellung, dass bei „Parallelaktionen“ neben Wert, Inhalt und Umfang auch die Finanzierung einer solchen Werbeaktion eines Dritten zu Gunsten einer Partei offengelegt wird.

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

### **C. Alternativen**

Keine.

### **D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand**

Die Regelungen des Entwurfs haben für den Bund höhere Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand zur Folge, da eine Kürzung der sich nach den Regeln des § 18 Absatz 3 bis 5 PartG nach der Zahl der zu berücksichtigenden Wählerstimmen, Mitgliedsbeiträge und Spenden unter Berücksichtigung der Höhe der Einnahmen (relative Obergrenze) ergebenden Ansprüche nach § 19a Absatz 5 Satz 2 PartG wegen Überschreitung der absoluten Obergrenze des § 18 Absatz 2 PartG in Zukunft erst ab einem höheren Betrag erfolgen würde.

Die Höhe der Mehrausgaben für die Zukunft ist nicht prognostizierbar, da sie insbesondere von der Entwicklung des Preisindex der für eine Partei typischen Ausgaben (§ 18 Absatz 2 Satz 2 ff. PartG), der Wahlbeteiligung bei Bundestags-, Europa- und Landtagswahlen und dem Aufkommen an Spenden und Mitgliederbeiträgen in der Zukunft abhängt. Für die Vergangenheit entstehen schätzungsweise zusätzliche Kosten in Höhe von 19.430.628 Euro für das Jahr 2018, in Höhe von 19.799.810 Euro für das Jahr 2019, in Höhe von 20.195.807 Euro für das Jahr 2020, in Höhe von 20.458.353 Euro für das Jahr 2021 und in Höhe von 20.969.812 Euro für das Jahr 2022. Für das Jahr 2023 entstehen schätzungsweise zusätzliche Kosten in Höhe von 22.039.273 Euro.

Zudem können nicht bezifferbare höhere Haushaltsausgaben durch die Kopplung der Staatsleistungen für Wahlbewerber nach § 49b des Bundeswahlgesetzes (BWahlG) und sonstige politische Vereinigungen nach § 28 des Europawahlgesetzes (EuWG) an die den Parteien nach § 18 Absatz 3 PartG zustehenden Beträge entstehen.

Die Haushalte der Länder werden nicht zusätzlich belastet, da der von den Ländern nach § 19a Absatz 6 Satz 1 in Verbindung mit § 21 Absatz 1 Satz 1 Alternative 1 PartG auszahlende Betrag von 0,50 Euro für jede bei der jeweils letzten Landtagswahl erzielte gültige Stimme nicht erhöht wird.

### **E. Erfüllungsaufwand**

#### **E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger**

Keiner.

#### **E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft**

Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft entsteht nicht.

#### **Davon Bürokratiekosten aus Informationspflichten**

Keine.

**E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung**

Für die Parteien erhöht sich der Erfüllungsaufwand durch die erweiterten Pflichten bei der Erstellung des Rechenschaftsberichts.

Für die Präsidentin 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 20/9147 mit folgenden Maßgaben, im Übrigen unverändert anzunehmen:

Artikel 1 wird wie folgt geändert:

1. Nummer 5 Satz 1 wird wie folgt gefasst:

„Einnahmen aus Sponsoring gemäß § 27 Absatz 1b sind neben der Berücksichtigung als Einnahme in einem gesonderten Teil im Rechenschaftsbericht aufzuführen (Sponsoring-Bericht), wenn der zugewendete Bruttobetrag im Einzelfall 750 Euro oder bei mehreren Zuwendungen der gleichen Person an den gleichen Gebietsverband im Rechnungsjahr 6 000 Euro übersteigt.“

2. In Nummer 9 Absatz 1 Satz 1 wird nach dem Wort „Inhalt“ das Wort „Finanzierung“ eingefügt.

3. Folgende Nummer 12 wird angefügt:

12. In § 37 wird die Angabe „§ 54 Satz 2 des Bürgerlichen Gesetzbuchs“ durch die Angabe „§ 54 Absatz 2 des Bürgerlichen Gesetzbuchs“ ersetzt.“

Berlin, den 13. Dezember 2023

## Der Ausschuss für Inneres und Heimat

**Dr. Lars Castellucci**

Stellvertretender Vorsitzender

**Sebastian Hartmann**

Berichterstatter

**Alexander Hoffmann**

Berichterstatter

**Josef Oster**

Berichterstatter

**Dr. Irene Mihalic**

Berichterstatterin

**Stephan Thomae**

Berichterstatter

**Dr. Christian Wirth**

Berichterstatter

## **Bericht der Abgeordneten Sebastian Hartmann, Alexander Hoffmann, Josef Oster, Dr. Irene Mihalic, Stephan Thomae und Dr. Christian Wirth**

### **I. Überweisung**

Der Gesetzentwurf auf **Drucksache 20/9147** wurde in der 134. Sitzung des Deutschen Bundestages am 9. November 2023 an den Ausschuss für Inneres und Heimat federführend sowie an den Rechtsausschuss und den Haushaltsausschuss zur Mitberatung überwiesen. Dem Haushaltsausschuss wurde der Gesetzentwurf zudem gemäß § 96 der Geschäftsordnung überwiesen.

### **II. Stellungnahmen der mitberatenden Ausschüsse**

Der **Rechtsausschuss** hat in seiner 80. Sitzung am 13. Dezember 2023 mit den Stimmen der Fraktionen SPD, CDU/CSU, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP gegen die Stimmen der Fraktion der AfD die Annahme des Gesetzentwurfs auf Drucksache 20/9147 in geänderter Fassung empfohlen.

Der **Haushaltsausschuss** hat in seiner 71. Sitzung am 13. Dezember 2023 mit den Stimmen der Fraktionen SPD, CDU/CSU, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP gegen die Stimmen der Fraktion der AfD die Annahme des Gesetzentwurfs auf Drucksache 20/9147 in geänderter Fassung empfohlen. Seinen Bericht nach § 96 der Geschäftsordnung wird er gesondert abgeben.

### **III. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im federführenden Ausschuss**

Der Ausschuss für Inneres und Heimat hat in seiner 58. Sitzung am 8. November 2023 auf Antrag der Fraktionen der SPD, CDU/CSU, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP einvernehmlich beschlossen, zum Gesetzentwurf auf Drucksache 20/9147 eine öffentliche Anhörung durchzuführen. Die öffentliche Anhörung, an der sich neun Sachverständige beteiligt haben, hat der Ausschuss für Inneres und Heimat in seiner 61. Sitzung am 27. November 2023 durchgeführt. Hinsichtlich des Ergebnisses der Anhörung wird auf das Protokoll der 61. Sitzung (Protokoll 20/61) verwiesen.

Der **Ausschuss für Inneres und Heimat** hat den Gesetzesentwurf auf Drucksache 20/9147 in seiner 66. Sitzung am 13. Dezember 2023 abschließend beraten und empfiehlt die Annahme des Gesetzentwurfs in der aus der Beschlussempfehlung ersichtlichen Fassung mit den Stimmen der Fraktionen SPD, CDU/CSU, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP gegen die Stimmen der Fraktion der AfD.

Die Änderungen entsprechen dem Änderungsantrag der Fraktionen SPD, CDU/CSU, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP auf Ausschussdrucksache 20(4)361, der zuvor einstimmig angenommen wurde.

### **IV. Begründung**

1. Zur Begründung allgemein wird auf Drucksache 20/9147 verwiesen. Die vom Ausschuss für Inneres und Heimat auf Grundlage des Änderungsantrags der Fraktionen SPD, CDU/CSU, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP auf Ausschussdrucksache 20(4)361 vorgenommenen Änderungen begründen sich wie folgt:

#### **Zu Nummer 1**

Die Änderung dient der Klarstellung, dass Einnahmen aus Sponsoring neben der Veröffentlichung im Sponsoring-Bericht auch weiterhin nach § 24 Absatz 4 des Parteiengesetzes zu berücksichtigen sind.

**Zu Nummer 2**

Die Änderung soll sicherstellen, dass Personen, die beabsichtigen, eine Werbemaßnahme zugunsten einer Partei durchzuführen, auch deren Finanzierung offenlegen müssen, um unzulässige Strohmann-, Auslands- oder Einfluss Spenden zu erkennen.

**Zu Nummer 3**

§ 37 des Parteiengesetzes erklärt § 54 Satz 2 des Bürgerlichen Gesetzbuchs (BGB) für nicht anwendbar und schließt damit die persönliche Haftung des Handelnden bei Abschluss eines Rechtsgeschäfts für die Partei aus. Durch Artikel 1 Nummer 2 des Gesetzes zur Modernisierung des Personengesellschaftsrechts (Personengesellschaftsrechtsmodernisierungsgesetz – MoPeG) vom 10. August 2021 (BGBl. I, S. 3436) wurde § 54 BGB mit Wirkung zum 1. Januar 2024 neu gefasst und der Rechtsgedanke des bisherigen § 54 Satz 2 BGB in einen neuen Absatz 2 verschoben. Die Änderung des Verweises in § 37 des Parteiengesetzes ist eine Folgeänderung.

2. Die **Fraktion der SPD** betont, dass es eine gute Beratung und Abstimmung unter den demokratischen Fraktionen gegeben habe. Hintergrund des vorliegenden Gesetzentwurfs sei die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, durch die man sehr genaue Vorgaben erhalten habe. Die Parteien hätten hierzu in Abstimmung mit den Fraktionen im Deutschen Bundestag ihre entsprechenden Bedarfe mitgeteilt. Hierbei seien zwei herausgehobene Bedarfe identifiziert worden: die Digitalisierung der Parteiarbeit und der Bereich der Cybersicherheit. Mit dem Gesetz gehe man auch das Ziel einer größeren Transparenz an und widme sich insbesondere den Parallelaktionen und Sponsoring. Die öffentliche Anhörung habe deutlich gemacht, dass die gewählte Form der Rückwirkung verfassungsrechtlich zulässig sei. Durch den Änderungsantrag greife man Anregungen der Anhörung auf und schaffe im Bereich Sponsoring und Parallelaktionen weitere Klarstellungen.

Die **Fraktion der CDU/CSU** hebt die wichtige und nicht hinwegzudenkende Servicefunktion der Parteien für die Demokratie hervor. Diese sei gerade in der heutigen Zeit, in der von vielen Seiten eine Delegitimierung demokratischer Strukturen festzustellen sei, von unschätzbarem Wert. Es sei daher wichtig, dass durch diese Reform parteiübergreifend in breitem Konsens die Arbeit von Parteien gestärkt werde. Unbestreitbar habe sich die Art der politischen Agitation in den letzten Jahren durch die fortschreitende Digitalisierung gewandelt, sodass sich die Parteien hier entsprechend anders aufstellen müssten. Dies betreffe sowohl den Bereich der IT-Sicherheit als auch der Bereich der politischen Kommunikation, was entsprechenden Finanzbedarf aufwerfe. Zu begrüßen seien die getroffenen Regelungen zur Rechenschaft über Einnahmen aus Sponsoring, wodurch neben einem Rechenschaftsbericht künftig auch ein Sponsoringbericht vorzulegen sei. Auch die Absenkung der Schwellenwerte schaffe Transparenz und notwendiges Vertrauen der Bevölkerung in die Arbeit von Parteien. Durch die Reform setze man die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts nach einer ausreichenden Begründung des Finanzbedarfs um. Durch die konstruktive Beratung des Gesetzentwurfs und die gute Zusammenarbeit seien alle Beteiligten ihrer demokratischen Verantwortung gerecht geworden.

Die **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** dankt den beteiligten Parteien und Fraktionen für den gemeinsam auf den Weg gebrachten Gesetzentwurf und betont die Bedeutung der Parteien für das demokratische Gemeinwesen und für die politische Auseinandersetzung im demokratischen Diskurs. Hierfür müssten Parteien ausreichend finanziell ausgestattet sein. Das der Reform zugrunde liegende Urteil des Bundesverfassungsgerichts habe die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN erstritten, daher freue man sich nun über die Umsetzung, die dem Auftrag des Gerichts gerecht werde und gleichzeitig die Bedarfe der Parteien berücksichtige. Wichtig sei zu betonen, dass eine Erhöhung der Parteienfinanzierung nur mit einer gleichzeitigen Erhöhung der Transparenz einhergehen könne. Daher seien die betroffenen Regelungen zur Stärkung der Transparenz von besonderer Bedeutung. Dies habe auch die öffentliche Anhörung deutlich gemacht. Durch den Änderungsantrag greife man dies weiter auf und schaffe im Bereich Sponsoring und Parallelaktionen weitere Verbesserungen der Transparenz, um unzulässige Strohmann- oder Auslandsspenden besser zu erkennen. Damit schiebe man insbesondere verdeckter Parteienfinanzierung einen Riegel vor und stärke auch dort Transparenz.

Die **Fraktion der FDP** dankt für die gute und lang andauernde parlamentarische Beratung. Hierdurch werde der Gesetzgeber seinem Auftrag gerecht und Sorge für diese Gesetzgebung in eigener Sache für die vom Bundesverfassungsgericht angemahnte ausreichende Begründung der Erhöhung der Parteienfinanzierung. Durch die Reform schaffe man die notwendige Basis, die Parteiarbeit in die Zukunft zu führen. Digitale Parteitage würden künftig zwar ermöglicht, um auf bestimmte Erfordernisse reagieren zu können. Diese sollten jedoch auch künftig nicht die Regel werden. Die Digitalisierung bringe neben möglichen Ersparnissen auch Kostensteigerungen mit sich,

insbesondere in den Bereichen IT-Sicherheit und der politischen Kommunikation. Diese Einsparungen und Mehrausgaben würden im Gesetzentwurf detailliert aufgeführt und gegenübergestellt, wodurch der Begründungspflicht der Erhöhung der Parteienfinanzierung Rechnung getragen werde. Die rückwirkende Erhöhung begegne keinen tiefgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken, da durch diese Reform eine nichtige Norm durch eine verfassungsmäßige Norm ersetzt werde. Es sei zulässig, Gründe hierfür im Gesetzgebungsverfahren – anders als im Gerichtsverfahren – nachzuschieben, sodass der ursprüngliche formale Fehler durch diese Reform nunmehr beseitigt werde. Beim Sponsoring und bei Parallelaktionen schaffe man weitere Transparenz und Sorge gleichzeitig dafür, Bürokratie zu vermeiden, da viele der Schatzmeister auf Kreis- oder Ortsebene Ehrenamtler seien, die ihre Arbeit in ihrer Freizeit wahrnahmen. Dies müsse auch weiter leistbar bleiben.

Die **Fraktion der AfD** kritisiert die rückwirkende Erhöhung der Parteienfinanzierung. Diese sei, wenn nicht gar verfassungsrechtlich unzulässig, jedenfalls aber moralisch und ethisch verwerflich und zeuge von einer Selbstbedienungsmentalität. Dies lehne man entschieden ab. Die Veränderungen bei den Transparenzregeln könne man hingegen unterstützen und man begrüße, dass Zuwendungsgeber durch die Nichtveröffentlichung ihrer Anschrift geschützt würden. Die Abgrenzung von Sponsoring und Werbemaßnahmen durch Dritte werde jedoch in der Praxis für Abgrenzungsprobleme sorgen. Durch wortgenaue Auslegung könnten hiervon sogar zivilgesellschaftliche Meinungsbildungsprozesse umfasst sein. Hierdurch schaffe man unnötige Rechtsunsicherheit und Belastung der Bundestagsverwaltung. Die ermöglichte Form der Digitalisierung von Parteiarbeit sei dem Grunde nach zu begrüßen, dürfe jedoch in der Praxis die Partizipation vor Ort nicht ersetzen, dies insbesondere vor dem Umstand, dass die Entscheidung hierüber in die Hand der Parteivorstände gelegt werde.

Berlin, den 13. Dezember 2023

**Sebastian Hartmann**  
Berichtersteller

**Alexander Hoffmann**  
Berichtersteller

**Josef Oster**  
Berichtersteller

**Dr. Irene Mihalic**  
Berichterstellerin

**Stephan Thomae**  
Berichtersteller

**Dr. Christian Wirth**  
Berichtersteller