

Gesetzentwurf

des Bundesrates

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes zum Zweck des Ausschlusses extremistischer Parteien von der Parteienfinanzierung

A. Problem und Ziel

Mit Urteil vom 17. Januar 2017, Az. 2 BvB 1/13, hat das Bundesverfassungsgericht den Antrag auf Feststellung der Verfassungswidrigkeit der Nationaldemokratischen Partei Deutschlands (NPD) abgelehnt und sich damit gegen ein Parteiverbot nach Artikel 21 Absatz 2 des Grundgesetzes ausgesprochen.

Gleichwohl hat das Bundesverfassungsgericht festgestellt, dass die Ziele der NPD und das Verhalten ihrer Anhänger gegen die Menschenwürde und den Kern des Demokratieprinzips verstoßen und dass sie Elemente der Wesensverwandtschaft mit dem historischen Nationalsozialismus aufweisen. Zudem sei die Programmatik der NPD auf die Beseitigung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung gerichtet (vgl. Rn. 634 des Umdrucks). Im Ergebnis ist die Partei wegen ihres eigenen politischen Misserfolgs und der derzeit geringen politischen Einflussnahme nicht verboten worden.

Auch wenn das Bundesverfassungsgericht die NPD mit seinem jüngsten Urteil nicht als Partei verboten hat, gibt es andere Reaktionsmöglichkeiten, um aufzuzeigen, dass in Parteien kein Platz für Rassismus, Antisemitismus und Demokratiefeindlichkeit ist.

Das kann wirkungsvoll mithilfe eines Ausschlusses extremistischer Parteien von der Parteienfinanzierung erreicht werden. Eine wehrhafte Demokratie muss es nämlich nicht hinnehmen, dass die Grundprinzipien der Verfassung mit ihren eigenen Mitteln untergraben werden. Die verfassungsrechtlich gebotene Toleranz anderer Meinungen und Ziele endet dort, wo konkrete extremistische Bestrebungen zum Kampf gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung genutzt werden.

Solche konkreten Bestrebungen gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung sollen zukünftig Tatbestandsvoraussetzung für einen Ausschluss politischer Parteien von der staatlichen Parteienfinanzierung sein. Die Parteienfinanzierung soll für verfassungsfeindliche Parteien so weit wie möglich, insbesondere über eine Änderung des Grundgesetzes, eingeschränkt werden.

Gemäß Artikel 79 Absatz 3 des Grundgesetzes sind Änderungen des Grundgesetzes nur zulässig, wenn nicht die Gliederung des Bundes in Länder, die grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung oder die in den Artikeln 1 und 20 des Grundgesetzes niedergelegten Grundsätze berührt werden. Einige wichtige

Grundprinzipien des Grundgesetzes sind somit einer Verfassungsänderung entzogen. Die Chancengleichheit der Parteien, die durch einen Ausschluss extremistischer Parteien von der Parteienfinanzierung beeinträchtigt wäre, ist indes weder ein Grundsatz des Artikels 1 des Grundgesetzes noch des Artikels 20 des Grundgesetzes. Es handelt sich dabei vielmehr um eine Konkretisierung des durch Artikel 79 Absatz 3 des Grundgesetzes absolut geschützten Demokratiegrundsatzes. Die Chancengleichheit der Parteien ist insofern einer systemimmanenten Modifizierung zugänglich, die durch besondere zwingende Gründe getragen sein muss. Einen solchen zwingenden Grund stellt die verfassungsrechtliche Grundentscheidung für eine wehrhafte Demokratie dar, die in den Entscheidungsgründen des jüngsten Urteils des Bundesverfassungsgerichts eindringlich belegt wird.

Nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts ergibt sich unmittelbarer gesetzgeberischer Handlungsbedarf.

B. Lösung

Durch eine Grundgesetzänderung und entsprechende Folgeänderungen einfachgesetzlicher Normen wird die staatliche Teilfinanzierung für verfassungsfeindliche Parteien ausgeschlossen.

Zu den Einzelheiten wird auf den beigelegten Gesetzesantrag an den Bundesrat Bezug genommen.

C. Alternativen

Keine.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Der Gesetzentwurf hat auf die öffentlichen Haushalte keine näher bezifferbaren Auswirkungen.

E. Erfüllungsaufwand

E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger entsteht nicht.

E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft entsteht nicht.

E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Erfüllungsaufwand für die Verwaltung entsteht nicht.

F. Sonstige Kosten

Es sind keine Auswirkungen zu erwarten.

BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND
DIE BUNDESKANZLERIN

Berlin, 26. April 2017

An den Präsidenten des
Deutschen Bundestages
Herrn Prof. Dr. Norbert Lammert Platz der Republik 1
11011 Berlin

Sehr geehrter Herr Präsident,

hiermit übersende ich gemäß Artikel 76 Absatz 3 des Grundgesetzes den vom Bundesrat in seiner 954. Sitzung am 10. März 2017 beschlossenen

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes zum Zweck des Ausschlusses extremistischer Parteien von der Parteienfinanzierung

mit Begründung und Vorblatt (Anlage 1).

Ich bitte, die Beschlussfassung des Deutschen Bundestages herbeizuführen. Federführend ist das Bundesministerium des Innern.

Die Auffassung der Bundesregierung zu dem Gesetzentwurf ist in der als Anlage 2 beigefügten Stellungnahme dargelegt.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Angela Merkel

Anlage 1

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes zum Zweck des Ausschlusses extremistischer Parteien von der Parteienfinanzierung

Vom ...

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen; Artikel 79 Absatz 2 des Grundgesetzes ist eingehalten:

Artikel 1**Änderung des Grundgesetzes**

Artikel 21 des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 23. Dezember 2014 (BGBl. I S. 2438) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. Absatz 2 Satz 2 wird aufgehoben.
2. Nach Absatz 2 werden die folgenden Absätze 3 und 4 eingefügt:

„(3) Parteien, die Bestrebungen gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung oder den Bestand der Bundesrepublik Deutschland verfolgen, sind von einer staatlichen Teilfinanzierung oder steuerlichen Begünstigung ausgeschlossen.

(4) Über die Frage der Verfassungswidrigkeit einer Partei nach Absatz 2 sowie den Ausschluss einer Partei von einer Teilfinanzierung aus staatlichen Mitteln nach Absatz 3 entscheidet das Bundesverfassungsgericht.“
3. Der bisherige Absatz 3 wird Absatz 5.

Artikel 2**Inkrafttreten**

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Begründung

A. Allgemeines

Mit seinem am 17. Januar 2017 verkündeten Urteil (Az. 2 BvB 1/13) hat der Zweite Senat des Bundesverfassungsgerichts ein Verbot der Nationaldemokratischen Partei Deutschlands (NPD) gemäß Artikel 21 Absatz 2 des Grundgesetzes abgelehnt, weil die NPD mangels konkreter Anhaltspunkte für das Vorliegen eines Gewichts, das es möglich erscheinen lässt, dass ihr Handeln zum Erfolg führt, nicht – wie von Artikel 21 Absatz 2 Satz 1 des Grundgesetzes gefordert – „darauf ausgeht“, die freiheitliche demokratische Grundordnung zu beeinträchtigen oder zu beseitigen. Gleichwohl hat es die Feststellung getroffen, dass die NPD ihren Zielen und dem Verhalten ihrer Anhänger nach danach strebe, die freiheitliche demokratische Grundordnung zu beseitigen (vgl. Leitsatz 9 zum Urteil). Vor diesem Hintergrund hat das Gericht darauf hingewiesen, dass es dem verfassungsändernden Gesetzgeber freistehe, neben dem Parteiverbot weitere, abgestufte Sanktionsmöglichkeiten gegenüber Parteien mit verfassungsfeindlicher Zielsetzung zu schaffen (BVerfG, Ur. v. 17.1.2017 – 2 BvB 1/13 Rn. 625). Diesen Hinweis greift der vorliegende Gesetzentwurf auf.

Es besteht länderübergreifend Einigkeit, dass das Wirken von Parteien, die sich gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung als ein Fundament des Staates sowie den Bestand der Bundesrepublik Deutschland wenden, nicht aus staatlichen Mitteln mitfinanziert oder auf andere Weise vonseiten des Staates begünstigt werden soll. Das Bundesverfassungsgericht hat dem Gesetzgeber den Weg aufgezeigt, auf welchem er der wehrhaften Demokratie als einem der Verfassung inhärenten Gedanken Ausdruck verleihen kann. Es hat ausgeführt, dass es für die Verhängung anderer Sanktionen gegen Parteien als eines Parteiverbots einer Änderung des Grundgesetzes bedarf. Diesem Gesichtspunkt wird mit vorliegendem Gesetzentwurf entsprochen. Zu ändern ist Artikel 21 des Grundgesetzes.

Parteien genießen in einer parlamentarischen Demokratie einen nicht zu unterschätzenden Stellenwert. Die Verfassung erkennt dies an und gewährt ihnen in Artikel 21 GG sowie den diese Bestimmung ausführenden Gesetzen – allen voran dem Parteiengesetz – gewichtige Privilegien. Hierzu gehört etwa die Teilhabe an einer staatlichen Teilfinanzierung. Auch auf andere Weise wird die Tätigkeit von Parteien gesetzlich gefördert. So sind Parteien etwa von der Pflicht zur Entrichtung von Körperschaftssteuer befreit. Private Personen, die einer Partei Zuwendungen zukommen lassen, werden einkommensteuerrechtlich günstiger gestellt. Mittelbar wird auf diese Weise ebenfalls eine Förderung der begünstigten Partei bewirkt. Parteien, die Bestrebungen gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung oder den Bestand der Bundesrepublik Deutschland verfolgen und damit der Beseitigung genau der Ordnung Vorschub leisten wollen, von der sie profitieren, sollen jedoch nicht länger finanzielle Privilegien genießen dürfen.

Einer Entscheidung über den Ausschluss einer Partei von staatlicher Teilfinanzierung kommt erhebliche Bedeutung zu. Der Wegfall einer aus verfassungsrechtlicher Perspektive geduldeten (vgl. BVerfG, Ur. v. 9.4.1992 – 2 BvE 2/89, BVerfGE 85, 264, 285 ff.) staatlichen Teilfinanzierung kann, sofern die als verfassungsfeindlich einzustufende Partei nicht über finanzstarke Förderer aus dem privaten Bereich verfügt, zu einer Existenzbedrohung für diese Partei werden. Auch die Chancengleichheit der Parteien bei einer Wahl zum Land- oder Bundestag wird von einem Ausschluss aus der staatlichen Teilfinanzierung in erheblichem Maße berührt. Eingriffe in diese dürfen nur ganz ausnahmsweise vorgenommen werden. Das Grundgesetz als Gegenentwurf zum nationalsozialistischen Unrechtssystem erfordert insoweit eine besondere Sensibilität. Dabei muss jeder Verdacht, dass ein solcher Ausschluss einer Partei von staatlicher Teilfinanzierung aus politischen Motiven erfolgt, schon im Ansatz vermieden werden. Daher sollte nicht die Verwaltung eine solche Entscheidung treffen dürfen. Eine Entscheidung der (Bundestags-)Verwaltung hätte zudem im hier gegebenen Kontext den Nachteil, dass sie aufgrund Artikel 19 Absatz 4 des Grundgesetzes als Akt öffentlicher Gewalt der gerichtlichen Kontrolle unterläge. Würde eine Partei durch die Verwaltung von einer Teilhabe an staatlicher Teilfinanzierung ausgeschlossen und ergäbe sich nach gerichtlicher Überprüfung, dass die diesbezügliche Entscheidung der Verwaltung aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen keinen Bestand haben kann, könnten etwa zwischenzeitlich abgehaltene Wahlen wegen Verstoßes gegen den Grundsatz der Chancengleichheit zu wiederholen sein. Vor diesem Hintergrund, angesichts der verfassungsrecht-

lichen Bedeutung eines rechtsstaatlichen Maßstäben entsprechenden Ausschlussverfahrens und dessen tatsächlicher und rechtlicher Komplexität sowie seinen Bezügen zu Parteiverbotsverfahren ist es geboten, nicht zunächst Verwaltung und Fachgerichte, sondern allein das Bundesverfassungsgericht mit Entscheidungen über den Ausschluss von Parteien aus staatlicher Teilfinanzierung zu befassen.

Der Gesetzentwurf steht mit dem Grundgesetz, insbesondere Artikel 79 Absatz 3 GG, Völkerrecht, insbesondere den Vorgaben der Europäischen Menschenrechtskonvention, sowie dem Recht der Europäischen Union in Einklang.

B. Einzelbegründung

Zu Artikel 1 (Änderung des Grundgesetzes)

Mit den Änderungen des Artikels 21 des Grundgesetzes werden die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen für einen Ausschluss verfassungsfeindlicher Parteien von der staatlichen Teilfinanzierung geschaffen.

Zu Nummer 1 (Artikel 21 Absatz 2 Satz 2)

Hierbei handelt es sich um eine redaktionelle Folgeänderung zu Nummer 2 des vorliegenden Gesetzentwurfs. Der neu einzufügende Artikel 21 Absatz 4 fasst die Zuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts zur Entscheidung über die Verfassungswidrigkeit von Parteien mit der Folge eines Parteiverbots (bisher Absatz 2 Satz 2) sowie die neu geschaffene Zuständigkeit zur Entscheidung über den Ausschluss einer Partei von der Teilfinanzierung aus staatlichen Mitteln in einer Bestimmung zusammen. Artikel 21 Absatz 2 Satz 2 des Grundgesetzes kann daher aufgehoben werden.

Zu Nummer 2 (Artikel 21 Absatz 3 und 4)

Mit Absatz 3 wird der vom Bundesverfassungsgericht gegebene Hinweis auf weitere Möglichkeiten einer Sanktionierung verfassungsfeindlicher Parteien auf grundgesetzlicher Ebene umgesetzt. Verfassungsrechtlich zulässig ist es danach, verfassungsfeindliche Parteien von staatlicher Teilfinanzierung auszuschließen. Das gegenwärtige System staatlicher Teilfinanzierung von Parteien ist in § 18 Parteiengesetz niedergelegt. Die staatliche Förderung kann indes auch auf mittelbarem Weg erfolgen, etwa durch die Gewährung steuerlicher Begünstigungen von Parteien selbst oder denjenigen, die Parteien Zuwendungen zukommen lassen. Die Verhängung von Sanktionen kommt aufgrund des hohen Gewichts der Parteien in einer parlamentarischen Demokratie indes nur gegenüber solchen Parteien in Betracht, die als verfassungsfeindlich einzustufen sind, d.h. solchen, die Bestrebungen gegen die freiheitlich demokratische Grundordnung oder den Bestand der Bundesrepublik Deutschland verfolgen.

Das Bundesverfassungsgericht hat das verfassungsrechtliche Schutzgut der freiheitlichen demokratischen Grundordnung klar konturiert: Es sind „jene zentralen Grundprinzipien, die für den freiheitlichen Verfassungsstaat schlechthin unentbehrlich sind“ (vgl. BVerfG, Urt. v. 17.1.2017 – 2 BvB 1/13, Leitsatz 3). Darunter fasst das Gericht die Garantie der Menschenwürde des Artikel 1 Absatz 1 Grundgesetz, insbesondere die Wahrung personaler Individualität, Identität, Integrität und die elementare Rechtsgleichheit, das in Artikel 20 Absatz 1 und 2 des Grundgesetzes verankerte Demokratieprinzip, insbesondere die Möglichkeit gleichberechtigter Teilnahme aller Bürgerinnen und Bürger am Prozess der politischen Willensbildung und die Rückbindung der Ausübung der Staatsgewalt an das Volk, sowie die im Rechtsstaatsprinzip wurzelnde Rechtsbindung der öffentlichen Gewalt (Artikel 20 Absatz 3 des Grundgesetzes), die Kontrolle dieser Bindung durch unabhängige Gerichte und die verfassungsrechtlich garantierte Freiheit des Einzelnen, dass die Anwendung physischer Gewalt den gebundenen und gerichtlicher Kontrolle unterliegenden staatlichen Organen vorbehalten ist. Auch das weitere verfassungsrechtliche Schutzgut ist klar umrissen: Der Bestand der Bundesrepublik Deutschland betrifft ihre Freiheit von fremder Herrschaft, ihre staatliche Einheit und territoriale Integrität.

Parteien verfolgen Bestrebungen gegen die genannten Schutzgüter, wenn ihre politische Zielsetzung darin besteht, die freiheitliche demokratische Grundordnung zu beeinträchtigen oder zu beseitigen oder den Bestand der Bundesrepublik Deutschland zu gefährden. Verzichtet wird an dieser Stelle bewusst auf das Erfordernis des „Darauf-Ausgehens“, das Voraussetzung für ein Parteiverbot ist (vgl. Artikel 21 Absatz 2 Satz 1 des Grundgesetzes), um für den Ausschluss einer Partei von staatlicher Teilfinanzierung bzw. steuerlichen Begünstigungen niedrigere

Voraussetzungen zu schaffen als für ein Verbot. Dadurch wird ein abgestuft ausdifferenziertes System an Sanktionsmöglichkeiten im Hinblick auf Parteien mit verfassungsfeindlicher Grundtendenz geschaffen. Ausschlaggebend für den Ausschluss einer Partei von der staatlichen Teilfinanzierung sowie von steuerlichen Begünstigungen ist damit ihre Zielsetzung und nicht, ob in tatsächlicher Hinsicht ein Potenzial der Partei vorhanden ist, diese Zielsetzung im politischen Raum wirksam umsetzen zu können.

Gesetzliche Folge ist zum einen der Ausschluss der jeweiligen Partei von der nach § 18 des Parteiengesetzes vorgesehenen staatlichen Teilfinanzierung. Zum anderen schließt das Grundgesetz steuerliche Begünstigungen der jeweiligen Partei aus, seien sie unmittelbar oder nur mittelbar. Dahinter steht der Gedanke einer wehrhaften Demokratie, aus dem folgt, dass mit öffentlichen Mitteln eines demokratischen Gemeinwesens keine politische Partei gefördert werden soll, deren Zielsetzung sich gegen den Kern eben jenes Gemeinwesens richtet. Eine verfassungsfeindliche Partei, die die genannten Voraussetzungen erfüllt, soll zukünftig für ihre wirtschaftliche Existenzsicherung auf sich allein gestellt sein.

Der Ausschluss einzelner Parteien von staatlicher Teilfinanzierung sowie von steuerlichen Begünstigungen berührt die Chancengleichheit der Parteien im demokratischen Prozess. Parteien werden nach dem Inhalt ihrer Zielsetzungen unterschiedlich behandelt. Für eine verschiedenartige Behandlung im Grundgesetz liegt indes ein – von der Verfassung selbst geforderter (vgl. BVerfG, Urt. v. 29.9.1990 – 2 BvE 1, 3, 4/90, 2 BvR 1247/90, BVerfGE 82, 322 [338]; BVerfG, Beschl. v. 17.6.2004 – 2 BvR 383/03, BVerfGE 111, 54 [105]; BVerfG, Beschl. v. 21.4.2009 – 2 BvC 2/06, BVerfGE 124, 1 [20]) – besonderer, zwingender Grund und damit ein sachgebundenes Unterscheidungskriterium vor, welches geeignet ist, eine solch unterschiedliche Behandlung von Parteien mit Blick auf ihre Förderung staatlicherseits zu rechtfertigen, denn dieses liegt gerade darin, dass die davon ausgeschlossenen bzw. ungünstiger behandelten sich gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung oder den Bestand der Bundesrepublik Deutschland richten, mithin das System, auf dessen Beseitigung die Partei ausgerichtet ist. Für sie darf der Gesetzgeber zum Schutze der Verfassung andere Regeln vorgeben als für Parteien, die diese verfassungsrechtlichen Schutzgüter höchsten Ranges beachten.

Für die Entscheidung über den Ausschluss einer Partei von einer staatlichen Teilfinanzierung soll nach Absatz 4 allein das Bundesverfassungsgericht zuständig sein. Dies trägt dem erheblichen Gewicht einer solchen Entscheidung in einer parlamentarischen Demokratie Rechnung (siehe oben Allgemeines). Zudem gebietet die Komplexität der Verfahren eine Befassung des höchsten deutschen Gerichtes. Vermieden wird so zudem, dass eine Verwaltungsentscheidung zunächst durch die Fachgerichte überprüft werden müsste und unter Umständen Wahlen wegen Verstoßes gegen die Chancengleichheit der Parteien wiederholt werden müssten.

Der Ausschluss steuerlicher Vergünstigungen für Parteien, die Bestrebungen gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung oder den Bestand der Bundesrepublik Deutschland verfolgen, bedarf nicht in gleicher Weise einer Entscheidung durch das höchste deutsche Gericht. Vielmehr kann die Entscheidung hierüber als der über den Ausschluss von staatlicher Teilfinanzierung akzessorisch ausgestaltet und der Finanzverwaltung überantwortet werden. Da nur das Bundesverfassungsgericht über den Ausschluss von staatlicher Teilfinanzierung entscheiden darf, ist der Finanzverwaltung insoweit ein fester und praktikabler Maßstab vorgegeben, an den sie ihre Entscheidung knüpfen kann. Daher kann sich eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts darauf beschränken, den gesetzlich eintretenden Ausschluss einer Partei von staatlicher Teilfinanzierung festzustellen.

Zu Nummer 3 (Artikel 21 Absatz 5)

Es handelt sich um eine redaktionelle Folgeänderung zu Nummer 2. Die Binnensystematik des Artikels 21 des Grundgesetzes, welche die Kompetenz des Bundes zum Erlass konkretisierender Bestimmungen an das Ende der Vorschrift stellt, wird damit beibehalten.

Zu Artikel 2 (Inkrafttreten)

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten des Gesetzes. Um den mit diesem Gesetz verfolgten Zielen schnellstmöglich Wirksamkeit zu verleihen, wird dessen Inkrafttreten auf den Tag nach der Verkündung festgelegt.

Anlage 2

Stellungnahme der Bundesregierung

Die Bundesregierung äußert sich zu dem Gesetzentwurf des Bundesrates wie folgt:

Die gesetzliche Ausgestaltung des Parteienrechts einschließlich des Rechts der Parteienfinanzierung wird nach der Staatspraxis vom Deutschen Bundestag auf der Grundlage eigener Initiativen wahrgenommen. Die Bundesregierung enthält sich daher einer Bewertung.

