

Gesetzentwurf

der Fraktionen der CDU/CSU und SPD

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 21)

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) zurückgewiesen und damit kein Parteiverbot nach Artikel 21 Absatz 2 des Grundgesetzes ausgesprochen.

In dem Urteil hat das Bundesverfassungsgericht allerdings 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 Urteils). Es fehlten lediglich die zur Erfüllung der tatbestandlichen Voraussetzungen eines Parteiverbots erforderlichen konkreten Anhaltspunkte von Gewicht, die einen Erfolg des gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung oder den Bestand der Bundesrepublik Deutschland gerichteten Handelns zumindest möglich erscheinen lassen. Im Ergebnis ist die Partei somit nur wegen ihres eigenen politischen Misserfolgs und der derzeit geringen politischen Einflussmöglichkeiten nicht verboten worden.

In dem Urteil hat das Gericht zugleich darauf hingewiesen, dass es dem verfassungsändernden Gesetzgeber freistehe, neben dem Parteiverbot weitere, abgestufte Sanktionsmöglichkeiten gegenüber Parteien mit verfassungsfeindlicher Zielsetzung zu schaffen (vgl. Rn. 527, 625 des Urteils).

In diesem Sinne soll eine gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung oder den Bestand der Bundesrepublik Deutschland gerichtete Zielsetzung zukünftig alleinige Tatbestandsvoraussetzung für einen Ausschluss politischer Parteien von der staatlichen Parteienfinanzierung sein, ohne dass es auf die Wahrscheinlichkeit eines Erfolgs ankommen würde. Parteien, die zielgerichtet die freiheitliche demokratische Grundordnung oder den Bestand der Bundesrepublik Deutschland bekämpfen und damit der Beseitigung der Ordnung Vorschub leisten wollen, von der sie profitieren, sollen nicht länger finanzielle Zuwendungen seitens des Staates genießen dürfen. Im Falle des Ausschlusses sollen auch die steuerlichen Privilegien für die Parteien und für Zuwendungen an diese Parteien entfallen.

B. Lösung

Der Ausschluss verfassungsfeindlicher Parteien von der staatlichen Finanzierung und von steuerlichen Begünstigungen bedarf einer Änderung des Grundgesetzes.

C. Alternativen

Keine.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Die Änderungen des Grundgesetzes haben grundsätzlich keine unmittelbaren Auswirkungen für die öffentlichen Haushalte.

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

Keiner.

E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Der Wirtschaft und insbesondere den mittelständischen Unternehmen entstehen durch dieses Gesetz keine Kosten. Durch das Gesetz werden keine Informationspflichten eingeführt oder abgeschafft.

Davon Bürokratiekosten aus Informationspflichten

Keine.

E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Die Änderungen des Grundgesetzes haben keine unmittelbaren Auswirkungen für den Erfüllungsaufwand der Verwaltungen von Bund, Ländern und Gemeinden. Dieser ist von der einfachgesetzlichen Ausgestaltung und der Wahrnehmung der eingeräumten Kompetenzen abhängig.

F. Weitere Kosten

Auswirkungen auf Einzelpreise, das allgemeine Preisniveau und das Verbraucherpreisniveau sind nicht zu erwarten.

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 21)

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 III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch ... (BGBl. I S. ...) 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 nach ihren Zielen oder dem Verhalten ihrer Anhänger darauf ausgerichtet sind, die freiheitliche demokratische Grundordnung zu beeinträchtigen oder zu beseitigen oder den Bestand der Bundesrepublik Deutschland zu gefährden, sind von staatlicher Finanzierung ausgeschlossen. Wird der Ausschluss festgestellt, so entfällt auch eine steuerliche Begünstigung dieser Parteien und von Zuwendungen an diese Parteien.

(4) Über die Frage der Verfassungswidrigkeit nach Absatz 2 sowie über den Ausschluss von staatlicher Finanzierung nach Absatz 3 entscheidet das Bundesverfassungsgericht.“

3. Der bisherige Absatz 3 wird Absatz 5.

Artikel 2

Inkrafttreten

Das Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Berlin, den 16. Mai 2017

Volker Kauder, Gerda Hasselfeldt und Fraktion
Thomas Oppermann und Fraktion

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelungen

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 GG abgelehnt, weil die NPD mangels konkreter Anhaltspunkte von Gewicht, die es möglich erscheinen lassen, dass ihr Handeln zum Erfolg führt, nicht – wie von Artikel 21 Absatz 2 Satz 1 GG gefordert – „darauf ausgeht“, die freiheitliche demokratische Grundordnung zu beeinträchtigen oder zu beseitigen. Gleichwohl hat es die Feststellung getroffen, dass die NPD nach ihren Zielen und dem Verhalten ihrer Anhänger danach strebe, die freiheitliche demokratische Grundordnung zu beseitigen und auch planvoll und qualifiziert auf die Erreichung ihrer gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung gerichteten Ziele hinarbeite (vgl. Leitsatz 9 zum Urteil).

In seinem Urteil hat das Gericht zugleich darauf hingewiesen, dass es dem verfassungsändernden Gesetzgeber freistehe, neben dem Parteiverbot weitere, abgestufte Sanktionsmöglichkeiten gegenüber Parteien mit verfassungsfeindlicher Zielsetzung zu schaffen (vgl. Rn. 527, 625 des Urteils).

In diesem Sinne soll eine gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung oder den Bestand der Bundesrepublik Deutschland gerichtete Zielsetzung zukünftig Tatbestandsvoraussetzung für einen Ausschluss politischer Parteien von der staatlichen Parteienfinanzierung sein. Parteien, die zielgerichtet die freiheitliche demokratische Grundordnung oder den Bestand der Bundesrepublik Deutschland bekämpfen und damit der Beseitigung der Ordnung Vorschub leisten wollen, von der sie profitieren, sollen nicht länger finanzielle Zuwendungen des Staates genießen dürfen. Im Falle des Ausschlusses sollen auch die steuerlichen Privilegien für die Parteien und für Zuwendungen an diese Parteien entfallen.

II. Wesentlicher Inhalt des Entwurfs

Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf sollen Parteien, die nach ihren Zielen oder dem Verhalten ihrer Mitglieder darauf ausgerichtet sind, die freiheitliche demokratische Grundordnung zu beeinträchtigen oder zu beseitigen oder den Bestand der Bundesrepublik Deutschland zu gefährden, von staatlicher Finanzierung und steuerlicher Begünstigung ausgeschlossen werden.

Parteien genießen in einer parlamentarischen Demokratie einen hohen 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 der staatlichen Teilfinanzierung nach § 18 PartG. Neben dieser direkten Finanzierung wird die Tätigkeit von Parteien finanziell auch indirekt einfachgesetzlich gefördert. So sind Parteien etwa von der Pflicht zur Entrichtung von Körperschaftsteuer 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.

Einer Entscheidung über den Ausschluss einer Partei von der staatlichen Teilfinanzierung kommt erhebliche Bedeutung zu, unabhängig davon, ob es sich dabei um das jetzige Modell einer Teilfinanzierung oder eine andere Form unmittelbarer staatlicher Zuwendungen handelt. Der Wegfall einer aus verfassungsrechtlicher Perspektive zulässigen (vgl. 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 von der staatlichen Teilfinanzierung in erheblichem Maße berührt. Ein Ausschluss von steuerlicher Begünstigung beeinträchtigt sowohl die Chancengleichheit der Parteien als auch das Recht des einzelnen Bürgers zur gleichberechtigten politischen Teilhabe. Eingriffe in diese Rechte dürfen nur ausnahmsweise vorgenommen werden. Das Grundgesetz als Gegenentwurf zum nationalsozialistischen Unrechtssystem

(vgl. BVerfGE 124, 300, 328) erfordert insoweit eine besondere Sensibilität. Dabei muss jeder Verdacht, dass ein solcher Ausschluss einer Partei von staatlicher Teilfinanzierung und steuerlicher Begünstigung aus politischen Motiven erfolgt, schon im Ansatz vermieden werden. Angesichts der verfassungsrechtlichen Bedeutung eines rechtsstaatlichen Maßstäben entsprechenden Ausschlussverfahrens und seiner Bezüge zu Parteiverbotsverfahren ist es sachgerecht, unmittelbar das Bundesverfassungsgericht mit Entscheidungen über den Ausschluss von Parteien aus einer staatlichen Finanzierung zu befassen.

III. Alternativen

Keine.

IV. Gesetzgebungskompetenz

Die Zuständigkeit des Bundes für die Änderung des Grundgesetzes folgt aus Artikel 79 Absatz 1 GG.

V. Vereinbarkeit mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen

Das Gesetz steht mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen in Einklang.

VI. Gesetzesfolgen

1. Rechts- und Verwaltungsvereinfachung

Aspekte der Rechts- und Verwaltungsvereinfachung sind nicht betroffen.

2. Nachhaltigkeitsaspekte

Das Gesetz entfaltet keine Wirkungen, die im Widerspruch zu einer nachhaltigen Entwicklung im Sinne der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung stehen.

3. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Die Änderungen des Grundgesetzes haben grundsätzlich keine unmittelbaren Auswirkungen für die öffentlichen Haushalte. Diese sind in der Regel von der einfachgesetzlichen Ausgestaltung und der Wahrnehmung der eingeräumten Kompetenzen abhängig.

4. Erfüllungsaufwand

Ein Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger bzw. für die Wirtschaft ist nicht zu erwarten. Insoweit werden keine Vorgaben neu eingeführt, geändert oder abgeschafft. Für die Verwaltung werden keine Informationspflichten eingeführt oder abgeschafft.

5. Weitere Kosten

Auswirkungen auf Einzelpreise, das allgemeine Preisniveau und das Verbraucherpreisniveau sind nicht zu erwarten.

6. Weitere Gesetzesfolgen

Keine.

VII. Befristung; Evaluation

Keine.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1

Mit den Änderungen des Artikels 21 GG wird verfassungsunmittelbar ein Ausschluss verfassungsfeindlicher Parteien von staatlicher Finanzierung geregelt. Hiernach von der staatlichen Finanzierung ausgeschlossene Parteien und Zuwendungen an solche Parteien sollen künftig auch nicht mehr steuerlich begünstigt sein.

Zu Nummer 1 (Aufhebung von Artikel 21 Absatz 2 Satz 2)

Es handelt es sich um eine redaktionelle Folgeänderung zu Nummer 2 des vorliegenden Gesetzentwurfs. Der neu einzufügende Artikel 21 Absatz 4 – neu – GG fasst die Zuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts zur Entscheidung über die Verfassungswidrigkeit von Parteien mit der Folge eines Parteiverbots (bisher Artikel 21 Absatz 2 Satz 2 GG) sowie die neu geschaffene Zuständigkeit zur Entscheidung über den Ausschluss einer Partei von staatlicher Finanzierung in einer Bestimmung zusammen. Artikel 21 Absatz 2 Satz 2 GG ist daher aufzuheben.

Zu Nummer 2 (Artikel 21 Absatz 3 und 4 – neu –)

Das gegenwärtige System einer unmittelbaren staatlichen Finanzierung von Parteien ist in § 18 PartG niedergelegt. Die staatliche Förderung kann zudem auch auf mittelbarem Weg erfolgen, etwa durch die Gewährung steuerlicher Begünstigungen von Parteien selbst oder von denjenigen, die Parteien Zuwendungen zukommen lassen. Die Verhängung von Sanktionen kommt aufgrund des hohen Gewichts der Parteienfreiheit in einer parlamentarischen Demokratie indes nur gegenüber solchen Parteien in Betracht, die nach ihren Zielen oder dem Verhalten ihrer Mitglieder darauf ausgerichtet sind, die freiheitliche demokratische Grundordnung zu beeinträchtigen oder zu beseitigen oder den Bestand der Bundesrepublik Deutschland zu gefährden.

Parteien sind darauf ausgerichtet, die freiheitliche demokratische Grundordnung zu beeinträchtigen oder zu beseitigen oder den Bestand der Bundesrepublik Deutschland zu gefährden, wenn dies ihrer politischen Zielsetzung entspricht und sie durch aktives Handeln und planvolles Vorgehen im Sinne einer qualifizierten Vorbereitungshandlung auf die Beeinträchtigung der genannten Schutzgüter hinwirken und so die Schwelle zur Bekämpfung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung überschreiten. Mit dem Tatbestandsmerkmal „darauf ausgerichtet sind“, wird ein Gleichlauf zu den Anforderungen an ein Parteiverbot nach Artikel 21 Absatz 2 GG hergestellt und bewusst (nur) auf das nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts insoweit zusätzlich erforderliche Vorliegen konkreter Anhaltspunkte von Gewicht, die einen Erfolg des gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung oder den Bestand der Bundesrepublik Deutschland gerichteten Handelns zumindest möglich erscheinen lassen, verzichtet. Für den Ausschluss einer Partei von der staatlichen Teilfinanzierung und steuerlichen Begünstigungen gelten damit niedrigere Voraussetzungen als für ein Parteiverbot. 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 verfassungsfeindliche Zielsetzung und Betätigung und nicht, ob in tatsächlicher Hinsicht ein Potenzial der Partei vorhanden ist, diese Zielsetzung im politischen Raum wirksam umsetzen zu können. Die Durchführung eines Ausschlussverfahrens ist dabei – wie beim Verbotverfahren – von einem Antrag auf Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts nach Artikel 21 Absatz 4 – neu – GG abhängig. Ob ein solcher gestellt wird, steht grundsätzlich im Ermessen der Antragsberechtigten.

Unmittelbar verfassungsrechtlich angeordnete Folge ist der Ausschluss der jeweiligen Partei von direkter staatlicher Finanzierung (gegenwärtig Teilfinanzierung nach § 18 PartG). Kommt es zu einem Ausschluss, so bewirkt dies zudem auch den Ausschluss von steuerlichen Begünstigungen, 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 der staatlichen Parteienfinanzierung 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. BVerfGE 82, 322, 338; 111, 54, 105; 124, 1, 20) – besonderer, zwingender Grund und damit ein sachgebundenes Unterscheidungskriterium vor, welches geeignet ist, eine solche unterschiedliche Behandlung von Parteien mit Blick auf ihre staatliche Förderung zu rechtfertigen. Denn dieses liegt gerade darin, dass die davon ausgeschlossenen Parteien sich gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung oder den Bestand der Bundesrepublik Deutschland richten. Für sie darf der Gesetzgeber zum Schutze der Verfassung andere Regeln vorgeben als für Parteien, die diese verfassungsrechtlichen Schutzgüter höchsten Ranges beachten. Entsprechendes gilt für die mit dem Ausschluss einer steuerlichen Begünstigung von Zuwendungen an solche Parteien verbundene Beeinträchtigung der gleichberechtigten politischen Teilhabe von Bürgerinnen und Bürgern.

Für die Entscheidung über den Ausschluss einer Partei von staatlicher Finanzierung soll nach Artikel 21 Absatz 4 – neu – GG allein das Bundesverfassungsgericht zuständig sein. Dies trägt dem erheblichen Gewicht einer solchen Entscheidung in einer parlamentarischen Demokratie Rechnung. Insbesondere die Nähe zum Parteiverbot legt eine Befassung des höchsten deutschen Gerichts nahe. 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.

Die in Artikel 21 Absatz 3 Satz 2 GG verfassungsunmittelbar vorgegebene Rechtsfolge, dass die von staatlicher Finanzierung ausgeschlossenen Parteien und Zuwendungen an diese Parteien steuerlich nicht begünstigt sind, ist akzessorisch zu der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts über den Ausschluss der jeweiligen Partei von staatlicher Finanzierung. Dies gilt unabhängig davon, ob die betroffene Partei Mittel aus der staatlichen Finanzierung (gegenwärtig Teilfinanzierung) erhält. Gegen Parteien, deren Wahlerfolge nicht ausreichen, um in den Genuss direkter Finanzierung zu gelangen, kann kein isoliertes Verfahren zum Entzug der nur mittelbaren steuerlichen Förderung geführt werden. Die nähere Ausgestaltung des Wegfalls der steuerlichen Begünstigung bleibt gesetzlicher Regelung nach Artikel 21 Absatz 5 – neu – GG vorbehalten.

Zu Nummer 3 (Artikel 21 Absatz 5 – neu –)

Es handelt sich um eine redaktionelle Folgeänderung zu Nummer 2.

Zu Artikel 2

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten.

