

16.02.00

Gesetzesantrag
des Saarlandes**Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes****A. Zielsetzung**

Durch das Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes und anderer Gesetze vom 28. Januar 1994 (BGBl. I S. 142), wurde die Finanzierung der politischen Parteien aus staatlichen Mitteln neu geregelt. Grundlage war insbesondere die zu Artikel 21 Abs. 1 des Grundgesetzes ergangene Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes, vor allem seine Entscheidung vom 09. April 1992 (BVerfGE 85, 264 ff). Durch dieses Gesetz wurde auch die Sanktion für rechtswidrig erlangte oder nicht den Vorschriften des Parteiengesetzes entsprechend im Rechenschaftsbericht veröffentlichte Spenden erweitert: Statt des Verlustes der Wahlkampfkosten in zweifacher Höhe des Betrages der betreffenden Spende kommt es nunmehr in dieser Höhe zum Verlust des Anspruchs auf staatliche Finanzierung. Außerdem sind rechtswidrig angenommene Spenden - wie nach zuvor geltender Rechtslage auch - an das Präsidium des Deutschen Bundestages abzuführen.

Vorschriften, nach denen Personen bestraft werden können, die gegen die im Parteiengesetz vorgeschriebene Pflicht zur Aufnahme von Spenden in den Rechenschaftsbericht verstoßen oder die rechtswidrige Spenden annehmen, finden sich dagegen bislang im Parteiengesetz nicht. Nach dem geltenden Strafbuch bestehen keine Erfolg versprechenden Sanktionsmöglichkeiten: Eine Bestrafung der handelnden Personen wegen Betrugs (§ 263 des Strafbuches) oder Untreue (§ 266 des Strafbuches) setzt den Nachweis eines vorsätzlichen Handelns zum Nachteil der Partei oder eines Dritten voraus, der im Einzelfall schwer zu führen ist. Eine Ahndung wegen Geldwäsche bzw. Verschleierung unrechtmäßig erlangter Vermögenswerte (§ 261 des Strafbuches) kommt nur für Personen in Betracht, die an den genannten Vorfällen strafrechtlich nicht beteiligt sind.

Dass die Rechtsfolgen dementsprechend, von Ausnahmen abgesehen, lediglich die politische Partei als solche treffen, ist wegen des Stellenwertes der Parteien in der politischen und gesellschaftlichen Gegenwart und der damit einher gehenden Bedeutung der Parteienfinanzierung unbefriedigend. Es dient nicht dem Vertrauen des Bürgers in die nach Artikel 21 Abs. 1 Satz 1 des Grundgesetzes als Mittler bei der politischen Willensbildung vorgesehenen Parteien, wenn sich rechtswidriges Verhalten lediglich auf die Partei als Vereinigung auswirkt, sich der Einzelne jedoch seiner Verantwortung entziehen kann. Zudem dürften sich durch die Einführung einer persönlichen, strafrechtlichen Verantwortlichkeit Missbrauch und Manipulation künftig eher verhindern lassen.

B. Lösung

Einfügung einer Strafvorschrift in das Parteiengesetz

C. Alternativen**1. Verschärfung der bestehenden Sanktionsmöglichkeiten des Parteiengesetzes**

Auch eine Verschärfung des bisherigen Instrumentariums hätte keine durch den Staat veranlassten Folgen für die rechtswidrig handelnden oder in anderer Form für einen Verstoß gegen das Parteiengesetz verantwortlichen Personen. Es bliebe also bei den dargestellten, unbefriedigenden Rechtsfolgen im Falle eines Gesetzesverstoßes.

2. Aufnahme einer Norm in das Strafgesetzbuch

Gegen die Erweiterung des Strafgesetzbuches spricht der enge Zusammenhang des strafbaren Verhaltens mit dem Parteiengesetz: Der Tatbestand, der letztlich zur Bestrafung führen soll, ist im Parteiengesetz vorgegeben. Eine eigenständige Regelung in Gestalt eines Straftatbestandes und einer entsprechenden Rechtsfolge im Strafgesetzbuch bedeutete demgegenüber eine unnötige Komplizierung und Unterbrechung des Zusammenhangs. Zudem ist sog. „Nebenstrafrecht“ der Rechtsordnung nicht fremd; ein für die Praxis sehr bedeutsames Beispiel findet sich in § 21 des Straßenverkehrsgesetzes.

D. Kosten der öffentlichen Haushalte

Es besteht die Möglichkeit, dass für Polizei und Staatsanwaltschaften ein erhöhter Ermittlungs- und Verfahrensaufwand durch eine neue Strafnorm entsteht. Die entsprechenden Kosten lassen sich jedoch nicht beziffern.

E. Sonstige Kosten

Keine

16.02.00

Gesetzesantrag des Saarlandes

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes

Saarland Staatskanzlei
Der Ministerpräsident des Saarlandes

Saarbrücken, den 16. Februar 2000

An den
Präsidenten des Bundesrates
Herrn Ministerpräsidenten
Prof. Dr. Kurt Biedenkopf

Sehr geehrter Herr Bundesratspräsident,

die Regierung des Saarlandes hat beschlossen, den als Anlage mit Begründung
beigefügten

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes

dem Bundesrat mit dem Antrag zuzuleiten, seine Einbringung beim Deutschen Bundestag gemäß Art. 76 Abs. 1 des Grundgesetzes zu beschließen.

Ich bitte, den Gesetzentwurf gemäß § 36 Abs. 2 der Geschäftsordnung des Bundesrates zur Beratung in die Tagesordnung der nächsten Bundesratssitzung aufzunehmen und ihn anschließend den Ausschüssen des Bundesrates zur Beratung zuzuleiten.

Mit freundlichen Grüßen

Pete Wells

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Änderung des Parteiengesetzes

Das Gesetz über die politischen Parteien (Parteiengesetz) in der Fassung der Bekanntmachung vom 31. Januar 1994 (BGBl. I S. 149), zuletzt geändert durch das Gesetz vom 17. Februar 1999 (BGBl. I S. 146), wird wie folgt geändert:

Nach § 28 wird folgender § 28a eingefügt:

„§ 28a Strafvorschriften

- (1) Mit Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zu fünf Jahren wird bestraft, wer
1. als Mitglied des Vorstandes der in § 23 Abs. 1 begründeten Pflicht zur ordnungsgemäßen Rechenschaftslegung, insbesondere der in § 25 Abs. 2 begründeten Verpflichtung zuwiderhandelt oder
 2. als sonstiges Parteimitglied, das nach der Satzung mit Zuständigkeit für die ordnungsgemäße Rechenschaftslegung oder die Buchführung ausgestattet ist oder solche Aufgaben tatsächlich wahrnimmt, an einer Zuwiderhandlung gemäß Nummer 1 mitwirkt oder
 3. entgegen § 25 Abs. 1 Satz 2 für eine Partei Spenden annimmt oder
 4. als Mitglied des Vorstandes das Führen von Büchern, zu dem die Partei nach § 28 verpflichtet ist, unterlässt oder diese so führt oder verändert, dass die Übersicht über den Vermögensstand der Partei erschwert wird, um der Partei hierdurch einen Vorteil zu verschaffen.
- (2) Neben der Freiheitsstrafe kann das Gericht die Fähigkeit, öffentliche Ämter zu bekleiden, und die Fähigkeit, Rechte aus öffentlichen Wahlen zu erlangen, aberkennen (§ 45 Abs. 2 des Strafgesetzbuches).“

Artikel 2

In-Kraft-Treten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach seiner Verkündung in Kraft.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Zielsetzung

Parteien haben nach Artikel 21 des Grundgesetzes eine grundlegende Funktion im politischen Gefüge der Bundesrepublik Deutschland. Derzeit findet nahezu die gesamte Repräsentation der Bürger in den parlamentarischen Organen des Bundes und der Länder durch Parteien und ihre Mitglieder statt. Dementsprechend hoch ist das Interesse der Allgemeinheit daran, dass sich Parteien ordnungsgemäß und transparent finanzieren. Dieses Interesse soll das Parteiengesetz wahren.

Die Parteispendenaffären Ende der siebziger Jahre, deren Bewältigung bis weit in die achtziger Jahre hinein andauerte, aber auch die neuerlichen Diskussionen um die rechtmäßige oder rechtswidrige Finanzierung von Parteien haben aufgezeigt, dass das bisher zur Verfügung stehende Instrumentarium des Parteiengesetzes nicht ausreichend ist. Es wird in der Öffentlichkeit zunehmend als unbefriedigend empfunden, dass die Folgen von Verstößen gegen das Parteiengesetz nicht die jeweils verantwortlichen Personen, sondern - allenfalls - die Parteien als Organisationen treffen. Dies dürfte auch einen Verlust an Vertrauen in die Struktur der Demokratie in der Bundesrepublik Deutschland und eine zunehmende „Politikverdrossenheit“ des Bürgers mit sich bringen.

Um dem entgegenzuwirken, ist es erforderlich, die jeweils handelnden oder verursachenden Personen in die Verantwortung zu nehmen. Dadurch könnte nicht nur erreicht werden, dass Rechtsverstöße mit den jeweiligen Tätern, und nicht nur mit der Partei als solcher verbunden werden. Es wäre auch möglich, das bei den Bürgern vorhandene Bild einer ungerechtfertigten Privilegierung namentlich hoher Parteimitglieder zu berichtigen.

II. Inhalt

Außerhalb des Strafgesetzbuches können Strafvorschriften normiert werden, wenn sie sich an bestimmte Personengruppen richten, für abgegrenzte Sachgebiete gelten sollen oder sich nur unter Bezugnahme auf außerstrafrechtliche Normen regeln lassen. Jeder dieser Gesichtspunkte spricht dafür, eine Strafvorschrift in das Parteiengesetz einzuführen.

Adressat einer Sanktionsnorm sind die handelnden und die im Sinne des Parteiengesetzes verantwortlichen Personen. Es wird ein Verhalten unter Strafe gestellt, das darauf abzielt - entgegen den Vorschriften des Parteiengesetzes - die Finanzierung einer politischen Partei durch Spenden und deren Herkunft zu verschleiern. Dementsprechend müssen Verstöße gegen § 23 Abs. 1 (Pflicht zur

öffentlichen Rechenschaftslegung), § 25 (Spenden) und § 28 (Pflicht zur Buchführung) strafrechtlich sanktioniert werden.

Eine Bereicherung der Handelnden selbst oder eines Dritten wird mit dem neuen § 28a nicht erfasst. Insoweit können jedoch die Vorschriften des Strafgesetzbuches eingreifen.

Durch den neuen § 28a Abs. 2 wird von der Möglichkeit des § 45 Abs. 2 des Strafgesetzbuches Gebrauch gemacht und die Aberkennung der Fähigkeit geregelt, öffentliche Ämter zu bekleiden und Rechte aus öffentlichen Wahlen zu erlangen.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1

Zu § 28a Abs. 1:

Zu Nummer 1

Der objektive Tatbestand ist so formuliert, dass grundsätzlich jedes Verhalten, das einer ordnungsgemäßen Rechenschaftslegung im Sinne des § 23 Abs. 1 des Parteiengesetzes zuwiderläuft, erfasst wird. Hierzu gehört z.B., wenn Einnahmen der Partei nicht in dem nach § 23 Abs. 1 des Parteiengesetzes zu erstellenden Rechenschaftsbericht oder nicht in dem Kalenderjahr, in dem die Mittel der Partei zufließen, aufgeführt sind. Verantwortlich nach Nummer 1 sind die vorsätzlich handelnden Vorstandsmitglieder, die nach § 23 Abs. 1 des Parteiengesetzes zur Rechenschaftslegung in einem Rechenschaftsbericht verpflichtet sind.

Zu Nummer 2

Da die tatsächliche Erstellung einer Rechnungslegung zumindest bei großen Parteien wohl nicht von den Vorstandsmitgliedern selbst wahrgenommen wird, ist es notwendig, jedes an einem rechtswidrigen Rechenschaftsbericht mitarbeitende Parteimitglied für seinen Beitrag persönlich verantwortlich zu machen. Dadurch soll auch das Bewusstsein eines solchen Parteimitglieds für die Anforderungen des Parteiengesetzes an die ordnungsgemäße Finanzierung der Parteien geschärft werden.

Außerdem soll durch diese Strafandrohung verhindert werden, dass Parteien den Tatbestand unter Nummer 1 umgehen können: Die innere Ordnung der Parteien wird durch Artikel 21 Abs. 1 Satz 3 des Grundgesetzes, die Vorschriften des Parteiengesetzes und ergänzend durch die vereinsrechtlichen Vorschriften des Bürgerlichen Gesetzbuches geregelt. In der weiteren Ausgestaltung sind die Parteien frei. Hinsichtlich der Zusammensetzung des Parteivorstands trifft das Parteiengesetz lediglich in § 6 Abs. 2 Nr. 7, § 9 Abs. 4 und § 11 Regelungen, aus welchen als gesetzliche Vorgaben nur die Erforderlichkeit von Regelungen über die Zusammensetzung und Befugnisse des Vorstandes und das Kollegialitätsprinzip bei der Vorstandsbildung (mindestens 3 Mitglieder) zu

entnehmen sind. Auch die vereinsrechtlichen Vorschriften des Bürgerlichen Gesetzbuches (§§ 21 ff) liefern keine weiteren Vorgaben. Das Gesetz bestimmt insoweit nur die Verpflichtung der Partei zur inhaltlichen Regelung in ihrer Satzung ohne nähere Vorgaben für die Ausgestaltung im Einzelnen. Demnach steht es den Parteien frei, die Zusammensetzung des Parteivorstandes durch Satzung zu bestimmen. Es wäre daher verhältnismäßig leicht, die Verantwortlichen durch entsprechende Satzungsregelungen aus dem Risiko der Strafbarkeit nach Nummer 1 auszunehmen.

Zu Nummer 3

Mit der Regelung in Nummer 3 soll bereits die vorsätzliche Annahme unzulässiger Spenden nach § 25 Abs. 1 Satz 2 des Parteiengesetzes vermieden werden. Daher wird ein Verstoß gegen § 25 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 3 des Parteiengesetzes strafrechtlich sanktioniert.

Vom Tatbestand werden auch Personen erfasst, die nicht dem Parteivorstand angehören. Tatbestandshandlung ist nach dem objektiven Tatbestand lediglich, dass eine gemäß § 25 Abs. 1 Satz 2 des Parteiengesetzes unzulässige Spende für die Partei angenommen wird.

Zu Nummer 4

Diese Regelung soll - ähnlich wie in § 283 Abs. 1 Nr. 5, § 283b Abs. 1 Nr. 1 des Strafgesetzbuches - die hierfür verantwortlichen Vorstandsmitglieder (§ 11 des Parteiengesetzes) dazu anhalten, der sich aus § 28 des Parteiengesetzes ergebenden Pflicht, die (internen) Bücher ordnungsgemäß zu führen, nachzukommen und Veränderungen an diesen zum Vorteil der Partei zu verhindern. Denn nur durch die Bücher ist es möglich, die im Rechenschaftsbericht angegebenen Einnahmen zu überprüfen, um insbesondere nach dem Parteiengesetz unzulässige und damit rechtswidrige finanzielle Vorteile und Manipulationen zu erkennen.

Da nicht jeder Verstoß gegen die Pflicht zur ordnungsgemäßen Rechenschaftslegung eine strafrechtliche Sanktion zur Folge haben und auch nicht die bloße Vorstandsmitgliedschaft zu einer strafrechtlichen (Mit-)Haftung führen soll, wurde eine weitere subjektive Komponente in den Tatbestand aufgenommen. Damit wird klargestellt, dass nicht allein das Zuwiderhandeln gegen § 23 Abs. 1 des Parteiengesetzes sanktionswürdig ist. Eine Strafandrohung ist nur dann gerechtfertigt, wenn die Partei durch den Verstoß gegen die in § 23 Abs. 1 des Parteiengesetzes begründete Pflicht einen Vorteil erlangen soll.

Vorteil ist jede unentgeltliche Leistung materieller oder immaterieller Art, die den Täter besser stellt und auf die er keinen rechtlich begründeten Anspruch hat. Dieses Verständnis des Vorteilsbegriffs entspricht der Begriffsbestimmung bei den Straftaten im Amt im Strafgesetzbuch, wie z.B. der Vorteilsnahme (§ 331), der Bestechlichkeit (§ 332), der Vorteilsgewährung (§ 333) und der Bestechung (§ 334). Durch die Anlehnung an diese Vorschriften wird die Vergleichbarkeit des Unwertgehaltes verdeutlicht: Sowohl der jeweilige Tatbestand bei den Straftaten im Amt im Strafgesetzbuch als auch derjenige der Strafvorschrift im Parteiengesetz betrifft eine Verhaltensweise, die das Vertrauen der Allgemeinheit in die Lauterkeit des Täters ge- bzw. enttäuscht hat.

Die Strafandrohung orientiert sich am Strafraumen der Straftaten im Amt des Strafgesetzbuches.

Zu § 28a Abs. 2:

Art. 21 Abs. 1 des Grundgesetzes weist den Parteien eine besondere Aufgabe bei der politischen Willensbildung des Volkes zu. Dieser herausgehobenen Stellung der Parteien entspricht die verfassungsrechtlich verankerte Verpflichtung über die Herkunft und Verwendung ihrer Mittel sowie über ihr Vermögen öffentlich Rechenschaft zu geben. Wer dieser Pflicht zuwiderhandelt, soll nicht weiterhin in öffentlichen Ämtern bleiben oder als Mandatsträger in Betracht kommen, wenn er sich als ungeeignet erwiesen hat zur Wahrnehmung von Verrichtungen, die sich aus der Staatsgewalt ableiten und staatlichen Zwecken dienen. Diese Entscheidung bleibt dem pflichtgemäßen Ermessen des Gerichtes überlassen.

Zu Artikel 2

Er regelt das In-Kraft-Treten des Gesetzes.