

Die Verletzung von Pflichten nach dem Parteiengesetz und deren Folgen

Thorsten Koch¹

Die Vorschriften des Parteiengesetzes über die staatliche Parteienfinanzierung sind im Jahre 2002 grundlegend umgestaltet² worden.³ Hiervon betroffen waren insbesondere die Regelungen über die Rechtsfolgen der Einreichung unzulänglicher Rechenschaftsberichte, nachdem sich das zuvor geltende Normengefüge als widersprüchlich und unpräzise erwiesen hatte, was entsprechende Auslegungsschwierigkeiten auslöste.⁴ Ein Kernstück dieser Reform bildeten die neu in das Gesetz eingefügten Regelungen der §§ 31a bis 31c PartG, mit denen Rechtsfolgen an Unrichtigkeiten des Rechenschaftsberichts oder Verstöße gegen Spendenannahmeverbote geknüpft werden. § 31a PartG regelt zunächst die Folgen einer unrichtigen Festsetzung staatlicher Mittel, die auf einem fehlerhaften Ausweis von Zuwendungen beruht, §§ 31b und 31c PartG enthalten die (Sanktions-)Regelungen, mit denen auf Fehler bei der Rechenschaftslegung bzw. eine rechtswidrige Spendenannahme oder unrichtige Spendenveröffentlichung reagiert wird. Damit erfolgte zugleich eine deutliche Trennung der Rechtsfolgen fehlerhafter Rechenschaftsberichte von den Folgen der Nichtabgabe eines Rechenschaftsberichts, die sich auf den Verlust von Ansprüchen auf staatliche Mittel beschränken (§ 19a Abs. 3 Satz 3 und 4 PartG).

In den ersten Jahren nach ihrem Inkrafttreten haben die neuen (Sanktions-)Regelungen nur geringe praktische Bedeutung erlangt. Erste einschlägige Entscheidungen befassen sich primär mit deren rückwirkender Geltung im Zusammenhang mit Vorkommnissen, die sich vor Schaffung der neuen Vorschriften

ereigneten. So hat das Bundesverwaltungsgericht alsbald klargestellt, dass sich der Anwendungsbereich von § 31c PartG in zeitlicher Hinsicht nur auf Sachverhalte erstreckt, die sich nach dessen Inkrafttreten zugetragen haben;⁵ damit ist zugleich einer etwaigen Rückwirkungsproblematik in Bezug auf die Sanktionsregelungen die Grundlage entzogen.⁶ Desgleichen ist die 10-Jahres-Frist für die Rücknahme von Zuwendungsbescheiden (§ 31a PartG) und eine Festsetzung von Sanktionen bei Verstößen gegen Spendenannahmeverbote oder Veröffentlichungspflichten (§ 31c Satz 4 i.V.m. § 31a Abs. 2 PartG) nicht auf die Anordnung von Sanktionen nach früherem Recht anzuwenden.⁷ Etwas anderes gilt aber beispielsweise für die Regelung über die sanktionsbefreiende Wirkung einer „Selbstanzeige“ (§ 23b Abs. 2 Satz 1 PartG), da diese Vorschrift einen ausschließlich die Normadressaten begünstigenden Inhalt hat und deshalb keine Abweichung von dem Grundsatz veranlasst ist, dass es für Anfechtungsklagen auf die Sach- und Rechtslage im Zeitpunkt der letzten behördlichen Entscheidung ankommt.⁸

Mittlerweile existieren jedoch auch Entscheidungen, die sich mit den tatbestandlichen Voraussetzungen namentlich der Sanktionsregelungen bei unrichtigen Rechenschaftsberichten oder einer unzulässigen Spendenannahme (§§ 31b und 31c PartG) und deren Verfassungsmäßigkeit unter Aspekten der Verhältnismäßigkeit sowie der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit der unterschiedlichen Rechtsfolgen befassen. Danach erweisen sich – wie vorweggenommen sei – die betreffenden Regelungen bei entsprechend restriktiver Interpretation als grundsätzlich verfassungsgemäß.

1. Der Umfang der Zahlungspflichten nach dem Parteiengesetz

Das Parteiengesetz normiert mit §§ 31a bis 31c PartG unterschiedliche Reaktionen auf Fehler der politischen Parteien bei der Rechenschaftslegung sowie der Verwaltung der ihr zugeflossenen Mittel, namentlich von Spenden. Im Ausgangspunkt unproblematisch ist dabei die Regelung in § 31a PartG: Da

¹ Prof. Dr. Thorsten Koch ist apl. Professor an der Universität Osnabrück und Gastprofessor an der Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin.

² So BVerwG, Urt. v. 26.07.2006 – 6 C 20.05, Rn. 83 = BVerwGE 126, 254 (266 f.).

³ Aches Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes v. 28.06.2002 – BGBl. I 2002, S. 2268.

⁴ Vgl. dazu *M. Cornils*, VerwArch 91 (2000), S. 327 ff.; *O. Depenhauer/B. Grzeszick*, DVBl. 2000, S. 736 ff.; *M. Heinig/Th. Streit*, Jura 2000, S. 393 ff.; *H. H. Klein*, NJW 2000, S. 1441 ff.; *Th. Koch*, AöR 127 (2002), S. 165 ff.; *ders.*, NJW 2000, S. 1004 ff.; *J. Masing*, NJW 2001, S. 2353 ff.; *H. Merten*, MIP 9 (1999), Sonderbeilage, S. 11 ff.; s. ferner BVerfG, Beschl. v. 17.06.2004 – 2 BvR 383/03, Rn. 181 ff. = BVerfGE 111, 54 ff. (87 ff.), krit. dazu *Th. Koch*, in: Ipsen (Hrsg.), PartG, 1. Aufl. 2008, § 19a Rn. 11 ff.

⁵ BVerwG, Urt. v. 26.07.2006 – 6 C 20.05, Rn. 83 = BVerwGE 126, 254 (266 f.); BVerwG, Urt. v. 25.04.2013 – 6 C 5.12, Rn. 16 = BVerwGE 146, 224 (227).

⁶ Vgl. BVerwG, Urt. v. 26.07.2006 – 6 C 20.05, Rn. 83 a.E. = BVerwGE 126, 254 (266 f.); s. ferner (zu § 31b PartG) BVerfG, Beschl. v. 09.07.2019 – 2 BvR 547.13, Rn. 50.

⁷ BVerwG, Urt. v. 25.04.2013 – 6 C 5.12, Rn. 32 f. = BVerwGE 146, 224 (233 f.).

⁸ BVerwG, Urt. v. 25.04.2013 – 6 C 5.12, Rn. 59 a.E. = BVerwGE 146, 224 (248 f.).

die in einem Rechenschaftsbericht ausgewiesenen Zuwendungen (Mitgliedsbeiträge, Mandatsträgerbeiträge und Spenden) eine der Grundlagen der staatlichen Mittelzuweisung bilden (§ 18 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 PartG), führen berücksichtigungsfähige Zuwendungen im Falle einer zu Unrecht erfolgten Ausweisung zwangsläufig zu einer rechnerisch unrichtigen Höhe der grundsätzlich zu beanspruchenden Mittel aus der staatlichen Parteienfinanzierung, die sich auf den Betrag der relativen Obergrenze (§§ 18 Abs. 5 Satz 1, 19a Abs. 4 Satz 1 PartG) und die relative Beteiligung am Volumen der absoluten Obergrenze (§ 19a Abs. 5 Satz 2 PartG) auswirkt.⁹ Die Festsetzung ist daher rechtswidrig und entsprechend zu korrigieren; eine Überzahlung wird erstattet oder verrechnet (§ 31a Abs. 3 PartG). Demgegenüber bleiben die Festsetzungen „an die übrigen Parteien“ unverändert (§ 31a Abs. 4 PartG). Damit wird verhindert, dass eine politische Partei die unrichtige Festsetzung zugunsten einer anderen Partei deshalb angreifen kann, weil die Höhe der den verschiedenen Parteien zustehenden Mittel aufgrund der Regelungen über die absolute Obergrenze typischerweise voneinander abhängig ist und deshalb eine zu hohe Festsetzung zugunsten einer Partei tendenziell jeweils zu niedrige Festsetzungen zu Lasten anderer Parteien bewirkt.¹⁰

Bei § 31a PartG handelt es sich demnach um eine Spezialregelung zur (teilweisen) Herstellung rechtmäßiger Zustände bei der Gewährung der Mittel aus der staatlichen Parteienfinanzierung in Bezug auf eine Partei, die – gleichviel aus welchen Gründen – unzutreffende Angaben über Zuwendungen in ihrem Rechenschaftsbericht gemacht hat. Ebenfalls an unrichtige Angaben in einem Rechenschaftsbericht knüpft auch § 31b PartG an; ein Bezug zur staatlichen Parteienfinanzierung besteht dabei indes nicht. Der objektive Tatbestand von § 31b PartG setzt daher allein voraus, dass sich in einem abgegebenen Rechenschaftsbericht einer politischen Partei unrichtige Angaben finden, die bei der Prüfung eines abgegebenen Rechenschaftsberichts (§ 23a PartG) festgestellt werden und nicht zuvor von der Partei aus eigenem Antrieb offengelegt und korrigiert wurden (§ 23b Abs. 2 Satz 1 PartG).¹¹

Obwohl die (Sanktions-)Regelung in § 31b PartG insofern eine Parallele zu der Rückforderung zu Unrecht erhaltener Mittel gem. § 31a PartG aufweist, als jeweils an Unrichtigkeiten im Rechenschaftsbericht angeknüpft wird, sollen die Rechtsfolgen dieser Normen unabhängig voneinander und damit auch unabhängig von einer Teilhabe der betreffenden Partei an der staatlichen Parteienfinanzierung eintreten; die Verpflichtung zur Rückzahlung zu Unrecht erlangter Mittel aus der staatlichen Parteienfinanzierung (§ 31a PartG) einerseits und die Sanktion einer „Strafzahlung“ (§ 31b PartG) stehen danach unverbunden nebeneinander. So führt das Bundesverfassungsgericht in einem Nichtannahmebeschluss vom 9. Juli 2019 aus, mit § 31b PartG habe ein „eigenständiger Sanktionstatbestand“ geschaffen werden sollen, der „unabhängig vom Rückforderungstatbestand des § 31a PartG anwendbar“ sei.¹² Soweit eine Partei auch Anspruch auf staatliche Mittel hat, muss sie daher nicht nur zu Unrecht erhaltene Mittel zurückführen, sondern *zusätzlich* einen weiteren Betrag in Höhe des Zweifachen des den unrichtigen Angaben entsprechenden Betrages zahlen.

Unrichtigkeiten im Rechenschaftsbericht müssen indes nicht notwendig die für die Parteienfinanzierung relevanten Einnahmen (§ 24 Abs. 4 Nr. 1 bis 7 PartG) betreffen; sie können sich vielmehr auf beliebige Positionen beziehen. Soweit Unrichtigkeiten der Vermögensbilanz (§ 24 Abs. 6 PartG) oder des Erläuterungsteils (§ 24 Abs. 7 PartG) in Bezug auf Haus- und Grundvermögen oder Unternehmensbeteiligungen in Rede stehen, ist statt des Doppelten des Wertes unrichtiger Angaben die Zahlung eines Betrages in Höhe von 10 Prozent der nicht oder unrichtig angegebenen Vermögenswerte geschuldet. Hierin liegt eine Ungleichbehandlung in Anknüpfung an den Bezugspunkt der unrichtigen Angaben, die mit Blick auf den allgemeinen Gleichheitssatz beanstandet worden ist.¹³ In Übereinstimmung mit dem überwiegenden Schrifttum¹⁴ halten sowohl das Bundesverwaltungsgericht¹⁵ als auch das Bundesverfassungsgericht¹⁶ diese Unterscheidung aber unter Hinweis auf das Verhältnismäßigkeitsprinzip für (noch)

⁹ Näher *Th. Koch*, in: Ipsen (Hrsg.), PartG, 2. Aufl. 2018, § 31a Rn. 5.

¹⁰ Eine entsprechende (Teil-) Anfechtung im Umfang entgangener Mittel wurde nach früherem Recht als möglich angesehen, vgl. OVG NW, Urt. v. 04.05.1999 – 5 A 5682/97, Rn. 7 ff. = NVwZ 2000, S. 336; weitergehend *A. Bäcker*, NVwZ 2000, S. 284 ff.

¹¹ Vgl. BVerwG, Urt. v. 12.12.2012 – 6 C 32.11, Rn. 61 = BVerwGE 145, 194 (223 f.).

¹² BVerfG, Beschl. v. 09.07.2019 – 2 BvR 547/13, Rn. 38 = NVwZ 2019, S. 1432 (1435).

¹³ *Ch. Lenz*, NVwZ 2002, S. 769 (776 f.).

¹⁴ Vgl. *S. Rixen*, in: Kersten/Rixen, PartG, 2009, § 31b Rn. 21 f.; *S.-C. Lenski*, PartG, 2011, § 31b Rn. 10; *Th. Koch*, in: Ipsen (Hrsg.), PartG, 2. Aufl. 2018, § 31b Rn. 8.

¹⁵ BVerwG, Urt. v. 12.12.2012 – 6 C 32.11, Rn. 64 = BVerwGE 145, 194 (224).

zulässig. Der sachliche Grund für die Differenzierung ergebe sich aus dem Risiko hoher und möglicherweise existenzgefährdender Sanktionszahlungen bei Unrichtigkeiten in Bezug auf Grundeigentum oder Unternehmensbeteiligungen, die nach dem ausdrücklichen Willen des Gesetzgebers¹⁷ zur Vermeidung eines unverhältnismäßigen Haftungsrisikos ausgeschlossen werden sollten.¹⁸

Allerdings ist – wie das Bundesverwaltungsgericht hervorgehoben hat¹⁹ – die finanzielle Sanktion bei Unrichtigkeiten in Bezug auf Grundstücke oder Unternehmensbeteiligungen mit 10 Prozent des Wertes der Unrichtigkeit (§ 31b Satz 2 PartG) um den Faktor 20 niedriger als bei anderen Unrichtigkeiten, bei denen das Doppelte des Wertes der unrichtigen Angaben abzuführen ist (§ 31b Satz 1 PartG). Auch hat ein Fehler in diesem Bereich nicht automatisch zur Folge, dass für die Höhe einer Sanktion der Wert einer Immobilie oder Unternehmensbeteiligung maßgeblich ist, da allein der Wert des Fehlers und damit die Höhe der Fehlbewertung, nicht aber der jeweilige Immobilien- oder Beteiligungswert den Anknüpfungspunkt der gesetzlichen Regelung bildet. Angesichts des potentiell hohen Wertes von Grundvermögen oder Unternehmensbeteiligungen könnte eine unterbliebene Angabe gleichwohl die Handlungsmöglichkeiten einer Partei empfindlich beschränken, wenn das Zweifache dieses Wertes verwirkt wäre. Die darin liegende Beeinträchtigung der Parteifreiheit stünde mithin außer Verhältnis zu dem damit verfolgten Zweck einer zutreffenden und umfassenden Information der Öffentlichkeit über die Vermögensverhältnisse einer politischen Partei. Ist eine Differenzierung danach grundsätzlich zulässig, so ist der Gesetzgeber aber jedenfalls berechtigt, wenn nicht gezwungen, in typisierender Weise an generalisierende Tatbestandsmerkmale anzuknüpfen,²⁰ auch die Höhe der für Sonderfälle geschuldeten Zahlung steht grundsätzlich in seinem Ermessen. Im Ergebnis ist daher gegen die Sonderregelung in § 31b Satz 2 PartG von Verfassungen wegen nichts zu erinnern.

Eine weitere Differenzierung hinsichtlich der Rechtsfolgen ergibt sich aus der Spezialregelung für

¹⁶ BVerfG, Beschl. v. 09.07.2019 – 2 BvR 547/13, Rn. 42 = NVwZ 2019, S. 1432 (1435 f.).

¹⁷ Vgl. BT-Drs. 14/8778, S. 20.

¹⁸ BVerfG, Beschl. v. 09.07.2019 – 2 BvR 547/13, Rn. 42 = NVwZ 2019, S. 1432 (1435 f.).

¹⁹ BVerwG, Urt. v. 12.12.2012 – 6 C 32.11, Rn. 64 = BVerwGE 145, 194 (224); s. ferner *Ch. Lenz*, NVwZ 2002, S. 769 (777).

²⁰ BVerwG, Urt. v. 12.12.2012 – 6 C 32.11, Rn. 64 = BVerwGE 145, 194 (224); vgl. auch *S. Rixen*, in: Kersten/Rixen, PartG, 2009, § 31b Rn. 22.

Spenden in § 31c PartG. Diese Vorschrift enthält zwei zu unterscheidende Tatbestände: Zum einen regelt sie die Folgen der Entgegennahme einer nach Maßgabe von § 25 Abs. 2 PartG illegalen Parteispende, die nicht ordnungsgemäß an den Präsidenten oder die Präsidentin des Deutschen Bundestages abgeführt wurde (§ 31c Satz 1 PartG), zum anderen findet sich eine Vorschrift für den Fall der nicht ordnungsgemäßen Veröffentlichung einer Spende (§ 31c Satz 2 PartG). Im letztgenannten Fall liegt im Grunde eine Unrichtigkeit des Rechenschaftsberichtes vor,²¹ die tatbestandlich von § 31b Satz 1 PartG erfasst wird; aufgrund der ausdrücklichen Nachrangregelung in § 31b Satz 1 Hs. 2 PartG („... soweit kein Fall des § 31c vorliegt.“) ist aber ausschließlich § 31c Satz 2 PartG anzuwenden, der ebenfalls eine Zahlungsverpflichtung in Höhe des Zweifachen der Unrichtigkeit unter Anknüpfung an den Betrag der nicht ordnungsgemäß publizierten Spende vorsieht.

Anders verhält es sich im Falle der unterbliebenen Weiterleitung einer unzulässigen Spende, da hier ein Betrag in Höhe des Dreifachen des rechtswidrig Erlangten zu zahlen ist. Demgegenüber verlor eine Partei nach der vorangegangenen Regelung in § 23a PartG 1994 sowohl bei rechtswidrig erlangten und nicht weitergeleiteten als auch bei unrichtig publizierten Spenden den Anspruch auf staatliche Mittel jeweils in Höhe des Zweifachen der in Rede stehenden Spende. Mit der Umstellung von einem Anspruchsverlust auf eine Zahlungspflicht wurde dieser Betrag für nicht weitergeleitete Spenden auf das Dreifache erhöht; Ausführungen hierzu in der amtlichen Begründung des Änderungsgesetzes finden sich nicht.

Eine rechtfertigungsbedürftige Ungleichbehandlung einerseits nicht weitergeleiteter und andererseits nicht ordnungsgemäß veröffentlichter Spenden wurde damit aber nicht geschaffen, wie sich aus dem Anrechnungstatbestand des § 31c Satz 1 Hs. 2 PartG ergibt, dem zufolge auf die Verpflichtung zur Zahlung des Dreifachen des rechtswidrig erlangten Betrages „bereits abgeführte Spenden“ anzurechnen sind. Diese Regelung ist (einschränkend) dahin zu interpretieren, dass sie gerade jene Spende betreffen muss, deren rechtswidrige Annahme die Zahlungsverpflichtung ausgelöst hat.²² Diese Anrechnung kann etwa

²¹ Den Fall der nicht gesondert veröffentlichten Großspende (§ 25 Abs. 3 Satz 2 PartG) erfasst § 31c Abs. 1 Satz 2 PartG nach allg. Meinung nicht, vgl. *Th. Koch*, in: Ipsen (Hrsg.), PartG, 2. Aufl. 2018, § 31c Rn. 5a m.w.N.

²² Vgl. *J. Kersten*, in: Kersten/Rixen, PartG, 2009, § 31c Rn. 9; *S.-C. Lenski*, PartG, 2011, § 31c Rn. 4; *Th. Koch*, in: Ipsen (Hrsg.), PartG, 2. Aufl. 2018, § 31c Rn. 6.

dann erfolgen, wenn zum Zeitpunkt der Festsetzung der verwirkten „Strafzahlung“ die Weiterleitung der Spende bereits erfolgt ist, es sich aber nicht mehr um eine „unverzügliche“ Weiterleitung i.S.v. § 25 Abs. 4 PartG gehandelt hat.²³ Die Anrechnung einer illegalen aber (nachträglich) bereits weitergeleiteten Spende, die von der betreffenden Partei ohnehin nicht beansprucht werden konnte, verringert die geschuldete Zahlung mithin auf das Zweifache des Spendenbetrages, was mit Blick auf den Umstand, dass Verstöße gegen die Rechenschaftspflicht eine entsprechende Sanktion nach sich ziehen, als „systematisch konsequent“ gelten kann.²⁴ Allerdings folgt aus dieser Regelung nicht nur, dass eine noch nicht weitergeleitete Spende auch nicht anzurechnen ist. Vielmehr entspricht es der Systematik der Regelung, mit der Zahlung des dreifachen Betrages einer entgegengenommenen und (noch) nicht weitergeleiteten Spende die Weiterleitung als ebenfalls erledigt anzusehen. Die betreffende Partei schuldet danach stets die Abführung einer illegalen Spende sowie zusätzlich das Zweifache des Spendenbetrages.²⁵

Diese Auslegung ist verfassungsrechtlich geboten, da sonst das Ergebnis eintreten würde, dass neben dem Dreifachen des Spendenbetrages zusätzlich noch der nach § 25 Abs. 4 PartG grundsätzlich geschuldete Spendenbetrag und damit insgesamt das Vierfache der rechtswidrig erlangten Summe zu zahlen wäre. Eine solche Interpretation stünde nicht nur im Widerspruch zu dem Umstand, dass die Sanktionsregelungen des Parteiengesetzes durchgängig die Abführung eines rechtswidrigen Vermögensvorteils zuzüglich des Zweifachen der jeweiligen Bezugsgröße vorsehen. Vielmehr wäre sie auch im Übrigen sachwidrig. Zwar stehen bei unrichtigen Angaben über Spenden in Rechenschaftsberichten einerseits und nicht weitergeleiteten Spenden andererseits auf den ersten Blick unterschiedliche Rechtsgüter im Raum: Mit unrichtigen Angaben in einem Rechenschaftsbericht auch in Bezug auf Spenden wird die Verpflichtung der politischen Parteien verletzt, die Öffentlichkeit über die Herkunft ihrer finanziellen Mittel zu unterrichten. Demgegenüber verschafft sich eine Partei im Falle der Nichtweiterleitung einer illegalen Parteispende sogar einen unmittelbaren finanziellen Vorteil im politischen Wettbewerb.

Auf der anderen Seite handelt es sich bei dem (Transparenz-)Gebot um einen Belang von Verfassungsrang (Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG). Das Grundgesetz entlässt die Parteien nicht aus der Verantwortung für ihre Finanzierung,²⁶ eine Unabhängigkeit von privater Finanzierung ist daher verfassungsrechtlich weder gewährleistet noch geboten.²⁷ Aus diesem Umstand wird mit der Rechenschaftspflicht die notwendige Konsequenz der Offenlegung der eine Partei finanzierenden Kräfte gezogen.²⁸ Zudem können auch unrichtige Angaben in einem Rechenschaftsbericht zu unrichtig überhöhten Festsetzungen staatlicher Mittel – zugleich zu Lasten anderer Parteien – führen, da die Höhe der im Rechenschaftsbericht ausgewiesenen Beiträge und Spenden die Bemessungsgrundlage für den rechnerischen Zuwendungsanteil bildet (§ 18 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 PartG) und im Übrigen nach Maßgabe dieser und weiterer Einnahmen die relative Obergrenze bestimmt wird (§ 18 Abs. 5 Satz 1 i.V.m. § 24 Abs. 4 Nr. 1 bis 7 PartG). Die Bedeutung zutreffender Angaben in einem Rechenschaftsbericht manifestiert sich denn auch darin, dass § 31d Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 PartG allein unrichtige Angaben über die Einnahmen und das Vermögen einer Partei in einem Rechenschaftsbericht pönalisiert, nicht aber die Nichtweiterleitung einer unzulässigen Spende. Ein triftiger Grund, gerade die Nichtweiterleitung einer Spende in besonderer Weise zu sanktionieren, ist daher nicht ersichtlich.

2. Voraussetzungen der Zahlungspflicht

Verhältnismäßigkeitserwägungen und Gleichbehandlungspflichten als Determinanten rechtsstaatlicher Gesetzgebung steuern nicht nur die Rechtsfolgen, sondern auch die Tatbestandsseite der Regelungen über das Reaktionssystem bei einer Verletzung der den politischen Parteien nach dem Parteiengesetz obliegenden Pflichten. Eine in diesem Zusammenhang in der Vergangenheit verschiedentlich diskutierte und in der Rechtsprechung nunmehr auch aufgegriffene Frage ist, inwieweit es geboten ist, den objektiven Tatbestand der Normen betreffend die Reaktionen des Parteiengesetzes auf Pflichtverletzungen politischer Parteien um subjektive Elemente – Vorsatz oder Fahrlässigkeit – zu ergänzen und damit eine schuldhaftige Pflichtverletzung zu fordern.

²³ Beispiel nach *J. Kersten*, in: *Kersten/Rixen*, PartG, 2009, § 31c Rn. 9.

²⁴ So *J. Kersten*, in: *Kersten/Rixen*, PartG, 2009, § 31c Rn. 9.

²⁵ *S.-C. Lenski*, PartG, 2011, § 31c Rn. 4; s. ferner *J. Kersten*, in: *Kersten/Rixen*, PartG, 2009, § 31c Rn. 9.; *M. Morlok/H. Merten*, Parteienrecht, 2018, S. 196.

²⁶ Vgl. BVerfG, Beschl. v. 17.06.2004 – 2 BvR 383/03, Rn. 214 m.w.N. = BVerfGE 111, 54 (99).

²⁷ Näher zum Vorrang der Selbstfinanzierung vor der Staatsfinanzierung *R. Schwartmann*, Verfassungsfragen der Allgemeinfinanzierung politischer Parteien, 1995, S. 90 ff.; s. ferner *R. Streinz*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Aufl. 2018, Art. 21 Rn. 188; krit. *U. Volkmann*, ZRP 1992, S. 325 (328 f.).

²⁸ *J. Ipsen*, in: *Sachs* (Hrsg.), GG, 8. Aufl. 2018, Art. 21 Rn. 97.

Nicht der Fall ist dies zunächst, wie wohl unbestritten ist, bei der Regelung in § 31a PartG. Diese Norm reduziert den Anspruch einer Partei auf staatliche Mittel auf den Umfang, der ihr ohne die Unrichtigkeiten in einem Rechenschaftsbericht zusteht.²⁹ Auch unverschuldete Fehler bei der Rechenschaftslegung können aber keinen höheren Anspruch auf Mittel aus der staatlichen Parteienfinanzierung begründen, als eine Partei auf Basis der zutreffend ermittelten Zuwendungen erhalten kann. Allenfalls stellt sich bei unrichtigen Bewilligungen von Geldleistungen die Frage, ob ein schutzwürdiges Vertrauen von Betroffenen auf den Bestand der Bewilligung entstanden ist, das einer Rückforderung entgegensteht; die Berufung auf einen solchen Vertrauenstatbestand ist für die Rückforderung von Mitteln aus der staatlichen Parteienfinanzierung aber ausdrücklich ausgeschlossen (§ 31a Abs. 1 Satz 3 PartG).

Eine andere Frage ist, ob dies in gleicher Weise für die Sanktionsregelungen (§§ 31b und 31c PartG) zu gelten hat oder in diesen Fällen ein echtes vorsätzliches oder (zumindest) fahrlässiges Fehlverhalten zu fordern ist. In Literatur und Rechtsprechung wird dies überwiegend verneint.³⁰ Zur Begründung heißt es regelmäßig, dass diese Regelungen nicht als Strafvorschriften ausgestaltet worden seien, es sich vielmehr um auf Prävention angelegte verwaltungsrechtliche Sanktionsnormen handele.³¹ So meint das OVG Berlin-Brandenburg, eine „subjektive Vorwerfbarkeit in Form von Vorsatz oder Fahrlässigkeit“ sei auch nicht aus verfassungsrechtlichen Gründen geboten, weil das „für den Bereich des Kriminalstrafrechts verfassungsrechtlich gebotene Schuldprinzip“ in dem „auf Prävention angelegten verwaltungsrechtlichen Sanktionensystem des Parteienrechts“ nur dort Anwendung finde, wo dies vom Gesetzgeber ausdrücklich angeordnet werde.³² Demgegenüber hat das Bun-

desverwaltungsgericht in seiner Folgeentscheidung vom Dezember 2012 erkennbare Tendenzen in Richtung der Erforderlichkeit von Fahrlässigkeit zu erkennen gegeben, die Frage aber im Ergebnis dahingestellt sein lassen, weil in dem konkret entschiedenen Fall jedenfalls ein solcher Fahrlässigkeitsvorwurf zu erheben war.³³

Indes ist die Argumentation des Bundesverwaltungsgerichts zur Frage der Erforderlichkeit eines Verschuldens letztlich weder geradlinig noch folgerichtig. Das Gericht zieht zunächst die Auffassung des OVG Berlin-Brandenburg in Zweifel, § 31b Satz 1 PartG sei ohne Einschränkung verfassungsmäßig, ohne dass im Wege einer verfassungskonformen Auslegung als ungeschriebenes Tatbestandsmerkmal ein Verschulden der rechenschaftspflichtigen Partei gefordert werden müsse; diese Auffassung erscheine dem Senat „nicht zweifelsfrei“.³⁴ Ausdrücklich gefolgt wird hingegen der Auffassung des OVG Berlin-Brandenburg, dass das für den Bereich des Kriminalstrafrechts verfassungsrechtlich gebotene Schuldprinzip auf § 31b PartG keine Anwendung finde, weil es sich um eine auf Prävention angelegte verwaltungsrechtliche Sanktionsnorm handele, die vom Gesetz nicht als Strafvorschrift ausgestaltet sei.³⁵ Allerdings könne das Fehlen jeglicher subjektiver Tatbestandsmerkmale gegen das Verhältnismäßigkeitsprinzip verstoßen, wenn dies bei unverschuldeten Unrichtigkeiten in einem Rechenschaftsbericht dazu führe, dass die Höhe der Sanktion bei einer Gesamtbewertung außer Verhältnis zu dem verfolgten Zweck stehe.³⁶ Insofern wird als möglich angesehen, dass die konkreten Auswirkungen der Sanktionsregelung ohne das Korrektiv eines subjektiven Tatbestandsmerkmals in Einzelfällen zu einem Eingriff in den Schutzbereich der Betätigungsfreiheit der betroffenen Partei nach Art. 21 Abs. 1 Satz 2 GG führen könnten, dessen Schwere bei einer Gesamtabwägung außer Verhältnis zu dem Gewicht der ihn rechtfertigenden Gründe stehe.³⁷ Die Vorschrift sei aber nicht dahin auszulegen, dass sie nur bei vorsätzlichem Handeln eingreife, denn die Regelung ziele

²⁹ Vgl. S. Rixen, in: Kersten/Rixen, PartG, 2009, § 31b Rn. 17; F. Saliger, Parteiengesetz und Strafrecht, 2005, S. 582.

³⁰ Vgl. S. Rixen, in: Kersten/Rixen, PartG, 2009, § 31b Rn. 15; S.-C. Lenski, PartG, 2011, § 31b Rn. 8; F. Saliger, Parteiengesetz und Strafrecht, 2005, S. 587; OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 23.05.2011 – OVG 3a B 1.11, Rn. 66; anders Th. Koch, in: Ipsen (Hrsg.), PartG, 2. Aufl. 2018, § 31b Rn. 4 ff.; ders., DVBl. 2008, S. 601 (605 f.); einschr. auch M. Morlok/H. Merten, Parteienrecht, 2018, S. 197; s. ferner (zu § 31b PartG) VG Berlin, Urt. v. 15.05.2009 – 2 K 39.09, Rn. 85 ff.

³¹ Vgl. BVerwG, Urt. v. 12.12.2012 – 6 C 32.11, Rn. 65 = BVerwGE 145, 194 (225 f.); OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 23.05.2011 – OVG 3a B 1.11, Rn. 66 f.; VG Berlin, Urt. v. 09.01.2020 – 2 K 170.19, Rn. 45, 49 (zu § 31c PartG); S. Rixen, in: Kersten/Rixen, PartG, 2009, § 31b Rn. 1; s. ferner F. Saliger, Parteiengesetz und Strafrecht, 2005, S. 587.

³² OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 23.05.2011 – OVG 3a B 1.11, Rn. 66.

³³ BVerwG, Urt. v. 12.12.2012 – 6 C 32/11, Rn. 62 ff. = BVerwGE 145, 194 (224 ff.); ebenso die erstinstanzliche Entscheidung des VG Berlin, Urt. v. 15.05.2009 – 2 K 39.09, Rn. 84 ff.

³⁴ BVerwG, Urt. v. 12.12.2012 – 6 C 32/11, Rn. 63 = BVerwGE 145, 194 (224).

³⁵ BVerwG, Urt. v. 12.12.2012 – 6 C 32/11, Rn. 65 = BVerwGE 145, 194 (225 f.).

³⁶ BVerwG, Urt. v. 12.12.2012 – 6 C 32.11, Rn. 66 = BVerwGE 145, 194 (226).

³⁷ BVerwG, Urt. v. 12.12.2012 – 6 C 32.11, Rn. 66 = BVerwGE 145, 194 (226).

nach der gesetzlichen Konzeption auch auf einen Schutz der Öffentlichkeit und konkurrierender Parteien davor, „dass Rechenschaftsberichte unter Verstoß gegen Sorgfaltspflichten Unrichtigkeiten enthalten“.³⁸ Die Anwendung der Sanktionsnorm des § 31b Satz 1 PartG verstoße daher jedenfalls dann nicht gegen das verfassungsrechtliche Verhältnismäßigkeitsprinzip, wenn die verantwortlichen Personen einer rechenschaftspflichtigen und an der staatlichen Parteienfinanzierung teilnehmenden Partei bei besonnenem und gewissenhaftem Agieren die Unrichtigkeit des eingereichten Rechenschaftsberichts hätten erkennen und vermeiden können.³⁹

An dieser Argumentation irritiert nicht allein die Bezugnahme auf die Teilnahme an der staatlichen Parteienfinanzierung, auf die es für Zahlungspflichten nach Maßgabe von § 31b PartG wie auch § 31c PartG nicht ankommt. Nicht recht einzuleuchten vermag zudem, dass einerseits das Erfordernis eines Verschuldens ausdrücklich verneint wird, um dieses Ergebnis sodann durch Erwägungen zur Verhältnismäßigkeit der Sanktion zu relativieren, denn der im Rechtsstaatsprinzip wurzelnde Schuldgrundsatz („nulla poena sine culpa“) „deckt sich ... in seinen die Strafe begrenzenden Auswirkungen mit dem Verfassungsgrundsatz des Übermaßverbots“.⁴⁰

Aus rechtsstaatlicher Perspektive noch befremdlicher ist über den konkreten Zusammenhang mit der staatlichen Parteienfinanzierung hinaus der Versuch, eine als Sanktion für vorangegangenes (Fehl-)Verhalten gedachte Maßnahme mit Blick auf eine angeblich allein präventive Zielsetzung von einem Verschuldenserfordernis abzulösen. Zwar ist zunächst richtig, dass es sich bei § 31b PartG nicht um einen Straftatbestand handelt, denn als Strafnorm ist allein § 31d PartG ausgestaltet. Auch hat eine gesetzlich angeordnete Einbuße an Freiheit oder Vermögen nicht stets strafähnlichen Charakter, weil sie auch die Folge einer rein präventiven Maßnahme – etwa im Bereich der Gefahrenabwehr – sein kann.⁴¹ Des Weiteren mag anzunehmen sein, dass § 31b PartG ebenso wie § 31c PartG insofern auch eine präventive Zielsetzung eigen ist, als durch die Ahndung von Unregelmäßigkeiten bei der Rechenschaftslegung oder Mittelverwendung zugleich künftige Verstöße gegen die

einschlägigen Vorschriften vermieden werden sollen. Auf der anderen Seite ist nicht zweifelhaft, dass es sich bei § 31b PartG und auch § 31c PartG um Regelungen mit einem objektiv sanktionierenden Charakter handelt, indem an vorangegangene Sachverhalte jeweils nachteilige Rechtsfolgen in Form von einseitigen Zahlungsverpflichtungen geknüpft werden, die über die Abschöpfung eines rechtswidrig erlangten Vermögensvorteils hinausgehen und in Höhe des Zweifachen des Erlangten aus dem eigenen (vorhandenen) Vermögen zu erbringen sind. Das Bundesverwaltungsgericht bezeichnet § 31b PartG daher zu Recht als „verwaltungsrechtliche Sanktionsnorm“.⁴² Die Vorschrift weist objektiv „strafähnliche Elemente“⁴³ auf und hat insoweit repressiven Charakter,⁴⁴ mag mit ihr auch zugleich der Zweck verfolgt werden, die Parteien zur Einhaltung ihrer Rechenschaftspflicht anzuhalten;⁴⁵ in dem Begriff der „Präventionssanktionen“⁴⁶ wird der hybride Charakter der §§ 31b und 31c PartG treffend eingefangen.

Diesem Befund entspricht, dass die Zahlungsverpflichtung der politischen Parteien seitens des Gesetzgebers in einer zwar ungenauen, den sachlichen Kern aber gleichwohl treffenden Formulierung ausdrücklich als „Strafzahlung“ bezeichnet worden ist.⁴⁷ Danach ist nicht einmal richtig, dass mit den Sanktionsregelungen des Parteiengesetzes ausschließlich präventive Zwecke verfolgt würden. Nicht zu überzeugen vermag demgegenüber der Versuch, diese Formulierung als unrichtige⁴⁸ oder metaphorische⁴⁹ Kennzeichnung außer Betracht lassen zu wollen,⁵⁰ denn der Gesetzgeber ist selbstverständlich nicht gehindert, mit einer repressiv wirkenden Norm auch präventive Zwecke zu verfolgen. Strafnormen dienen im Übrigen (auch) dem Zweck, künftige Straftaten zu verhindern; repressiv wirkende Normen zielen danach auch auf general- und spezialpräventive Wir-

³⁸ BVerwG, Urt. v. 12.12.2012 – 6 C 32.11, Rn. 67 = BVerwGE 145, 194 (226 f.).

³⁹ BVerwG, Urt. v. 12.12.2012 – 6 C 32.11, Rn. 67 = BVerwGE 145, 194 (226 f.).

⁴⁰ BVerfG, Beschl. v. 14.01.2004 – 2 BvR 564/95, Rn. 57 = BVerfGE 110, 1 (13).

⁴¹ Vgl. BVerfG, Beschl. v. 14.01.2004 – 2 BvR 564/95, Rn. 59 = BVerfGE 110, 1 (13 f.).

⁴² BVerwG, Urt. v. 12.12.2012 – 6 C 32.11, Rn. 65 = BVerwGE 145, 194 (225 f.).

⁴³ VG Berlin, Urt. v. 15.05.2009 – 2 K 39.09, Rn. 88.

⁴⁴ Dies anerkennt auch das OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 23.05.2011 – 3a B 1.11, Rn. 67 („repressive Rechtsfolge“).

⁴⁵ So auch VG Berlin, Urt. v. 15.05.2009 – 2 K 39.09, Rn. 88.

⁴⁶ F. Saliger, Parteiengesetz und Strafrecht, 2005, S. 587.

⁴⁷ BT-Drs. 14/8778, S. 20.

⁴⁸ So F. Saliger, Parteiengesetz und Strafrecht, 2005, S. 587 (mit Fn. 378), der den primär präventiven Charakter der §§ 31b und 31c PartG nicht zuletzt damit begründen will, dass die staatlichen „Gegenansprüche“ verschuldensunabhängig entstünden.

⁴⁹ So S. Rixen, in: Kersten/Rixen, PartG, 2009, § 31b Rn. 5.

⁵⁰ So aber BVerwG, Urt. v. 12.12.2012 – 6 C 32.11, Rn. 65 = BVerwGE 145, 194 (225 f.).

kungen.⁵¹ An dem objektiv strafähnlichen Charakter einer Sanktionen für vorangegangenes Tun vorsehenden Norm vermag deren präventive Zielrichtung daher nichts zu ändern.

Hat eine Norm objektiv einen Sanktionscharakter, so kann es für die Frage, ob die Tatbestandsverwirklichung auch ein Verschulden voraussetzt, aber nicht entscheidend darauf ankommen, ob die betreffende Regelung als echte Strafnorm ausgestaltet worden ist. Die Auffassung, Anforderungen an das Strafrecht setzten „an der gesetzlichen Ausgestaltung eines Tatbestandes als Straftat“ an,⁵² kann sich auch nicht auf einschlägige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen im Bereich des Strafrechts berufen,⁵³ weil ihr nichts für die Frage zu entnehmen ist, ob bei Regelungen mit Sanktionscharakter auf das Erfordernis eines Verschuldens verzichtet werden kann. Vielmehr weist das Bundesverfassungsgericht in seinem Nichtannahmebeschluss vom 9. Juli 2019 zu Recht darauf hin, dass es auch bei einer „strafähnliche[n] Sanktion“ erforderlich sein kann, mit Blick auf den Schuldgrundsatz im Wege verfassungskonformer Auslegung ein ungeschriebenes Tatbestandsmerkmal eines schuldhaften Handelns hinzuzufügen.⁵⁴ Entgegen der Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts⁵⁵ lässt sich auch der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Fehlen eines Sanktionscharakters der Regelungen über die Einziehung von Taterträgen nicht entnehmen, dass eine – angeblich – ausschließlich präventive Zielsetzung einer objektiv ein vorangegangenes (Fehl-) Verhalten sanktionierenden Norm geeignet ist, ihr den strafähnlichen Charakter zu nehmen, da eigenständigen Regelungen über die Abschöpfung der durch eine Straftat erlangten Vermögensvorteile schon ein objektiver Sanktionscharakter fehlt, der Anlass gäbe, diese Frage zu thematisieren.⁵⁶

⁵¹ Die Diskussion über Strafzwecke kann hier nicht ansatzweise nachgezeichnet werden, vgl. nur *W. Joecks*, in: *Joecks/Maiwald* (Hrsg.), *Münchener Kommentar zum StGB*, Bd. 1, 3. Aufl. 2017, Einl. Rn. 75 ff.; *Th. Weigend*, in: *Leipziger Kommentar zum StGB*, 12. Aufl., Bd. 1, 2007, Einl. Rn. 58 ff. jew. m.w.N.

⁵² So OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 23.05.2011 – 3a B 1.11, Rn. 67.

⁵³ Vgl. BVerfG, Urt. v. 10.02.2004 – 2 BvR 834/02 u.a., Rn. 83 ff. = BVerfGE 109, 190 (211 ff.).

⁵⁴ BVerfG, Beschl. v. 09.07.2019 – 2 BvR 547/13, Rn. 39 = NVwZ 2019, S. 1432 (1435).

⁵⁵ BVerwG, Urt. v. 12.12.2012 – 6 C 32.11, Rn. 65 = BVerwGE 145, 194 (225 f.).

⁵⁶ Vgl. BVerfG, Beschl. v. 14.01.2004 – 2 BvR 564/95; Rn. 63 = BVerfGE 110, 1 (15), mit Blick auf § 31c PartG ist in diesem Zusammenhang die Feststellung von besonderem Interesse, dass

Im Ergebnis muss daher im Falle der Ahndung eines Verstoßes gegen eine Rechtsnorm das verfassungsrechtliche Verschuldenserfordernis eingreifen, ohne dass es noch entscheidend auf die gesetzgeberischen Zielsetzungen oder gar deren Schwerpunkt ankommen kann. Maßgeblich ist vielmehr die objektive Funktion einer Norm, mögen auch zu deren Ermittlung die gesetzgeberischen Intentionen mit in den Blick zu nehmen sein. Am strafähnlichen Charakter einer objektiv sanktionierenden Norm ändert es aber nichts, wenn damit zugleich präventive Zwecke verfolgt werden. Die Sanktionen bei Verstößen gegen die Vorschriften des Parteiengesetzes über die Rechenschaftslegung und die Abführung rechtswidriger Spenden gehen jedoch über Maßnahmen zur Beseitigung korrekturbedürftiger Störungen der Rechtsordnung hinaus, indem den Parteien über die Beseitigung eines rechtswidrig erlangten Vermögensvorteils hinaus zusätzliche Zahlungspflichten auferlegt werden.

Mit Blick auf die Sanktionsregelungen des Parteiengesetzes haben das Bundesverwaltungsgericht⁵⁷ wie auch das Bundesverfassungsgericht⁵⁸ die Frage nach der verfassungsrechtlichen Gebotenheit eines subjektiven Tatbestandsmerkmals aber letztlich dahingestellt bleiben lassen, da im konkreten Fall zumindest fahrlässiges Handeln vorgelegen habe und Fahrlässigkeit jedenfalls ausreichend sei.⁵⁹ Damit ist ein wichtiger Aspekt bezeichnet: Da nach Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts ein Fahrlässigkeitsvorwurf davon abhängig ist, dass für die Mittelverwaltung zuständige Personen einer politischen Partei bei besonnenem und gewissenhaftem Handeln die Unrichtigkeit eines Rechenschaftsberichts hätten erkennen und vermeiden können,⁶⁰ werden Verstöße gegen Vorschriften über die Rechenschaftslegung und Mittelverwendung typischerweise zumindest fahrlässig verschuldet sein. Etwas anderes kann allenfalls dann gelten, wenn sich eine Partei von den zuständigen Stellen in der Bundestagsverwaltung zuvor beraten ließ⁶¹ und der Rechenschaftsbericht in

es dem Gesetzgeber freistehe, „eine strafende Sanktion so zu bemessen, dass mir ihr zugleich die Abschöpfung des Gewinns sichergestellt wird“ (ebd.).

⁵⁷ BVerwG, Urt. v. 12.12.2012 – 6 C 32.11, Rn. 67 = BVerwGE 145, 194 (226 f.).

⁵⁸ BVerfG, Beschl. v. 09.07.2019 – 2 BvR 547/13, Rn. 39 = NVwZ 2019, S. 1432 (1435).

⁵⁹ Ebenso VG Berlin, Urt. v. 15.05.2009 – 2 K 39.09, Rn. 89 ff.

⁶⁰ BVerwG, Urt. v. 12.12.2012 – 6 C 32.11, Rn. 67 a.E. = BVerwGE 145, 194 (226 f.).

⁶¹ Die Bundestagsverwaltung bietet Beratung und rechtliche Hilfestellung im Vorfeld der Abfassung eines Rechenschaftsberichts ausdrücklich an, falls „eine Partei wegen möglicherweise auftretender Schwierigkeiten bei der Erstellung eines Re-

Übereinstimmung mit deren Empfehlungen aufgestellt wird.⁶² So hat das Verwaltungsgericht Berlin für einen fahrlässigen Verstoß gegen das Verbot der Annahme von Spenden unbekannter Herkunft (§ 25 Abs. 2 Nr. 6 PartG) bereits ausreichen lassen, dass eine für die Entgegennahme von Spenden zuständige Person sich bei der Annahme der Spende nicht „die erforderliche Gewissheit über die Person des Spenders und die Höhe der Spende“⁶³ verschaffte und aus diesem Grunde verkannt wurde, dass die leistungserbringende Stelle nur als Mittler für andere Personen fungierte.⁶⁴

Zumindest heute ist zudem der Auffassung zuzustimmen, dass die Anwendung der Sanktionsregelungen nicht unverhältnismäßig ist, wenn bei Beachtung der im Verkehr erforderlichen Sorgfalt die Unrichtigkeit des Rechenschaftsberichts vermeidbar gewesen wäre.⁶⁵ Der Zweck der Vorschrift, die Parteien zur vollständigen und wahrheitsgemäßen Erfüllung ihrer Offenlegungspflichten anzuhalten, rechtfertigt es, die Norm auch dann zur Anwendung kommen zu lassen, wenn die Unrichtigkeiten des Rechenschaftsberichts auf einer vermeidbaren Außerachtlassung der im Verkehr erforderlichen Sorgfalt beruhen.⁶⁶ Zum Zeitpunkt etwa der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts aus dem Jahre 2012 ergab sich an dieser Stelle indes ein weiteres Problem: Der im Jahre 2002 erfolgte „Systemwechsel“ von einem „Anspruchsverlustsystem“ auf ein „Sanktionensystem“⁶⁷ betraf allein die Reaktionen auf Unrichtigkeiten des Rechenschaftsberichts bzw. der Mittelverwendung. Für den Fall der Nichtabgabe eines Rechenschaftsberichts galt dies jedoch nicht. Nachteilige Rechtsfolgen hatte die Nichterfüllung der Pflicht zur Vorlage eines Rechenschaftsberichts daher nur für Parteien, die Anspruch auf Mittel aus der staatlichen Parteienfinanzierung hatten, da die nicht fristgerechte Abgabe zunächst zum Verlust des Zuwendungsanteils (§ 19a Abs. 3 Satz 3 PartG) und die Nichtabgabe innerhalb eines weiteren Jahres darüber hinaus zum Verlust des Wählerstimmenanteils führt (§ 19a Abs. 3 Satz 4 PartG). Dem entspricht, dass der Staat nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts

chenschaftsberichts Sorge hat, einer Sanktionierung von Unrichtigkeiten ausgesetzt zu sein“, vgl. BT-Drs. 18/100, S. 10 f.

⁶² Anders *M. Morlok/H. Merten*, Parteienrecht, 2018, S. 197.

⁶³ VG Berlin, Urt. v. 09.01.2020 – 2 K 170.19, Rn. 37.

⁶⁴ Vgl. VG Berlin, Urt. v. 09.01.2020 – 2 K 170.19, Rn. 41.

⁶⁵ So BVerfG, Beschl. v. 09.07.2019 – 2 BvR 547/13, Rn. 37 = NVwZ 2019, S. 1432 (1435).

⁶⁶ BVerfG, Beschl. v. 09.07.2019 – 2 BvR 547/13, Rn. 37 = NVwZ 2019, S. 1432 (1435).

⁶⁷ So *H. Merten*, NVwZ 2005, S. 287 (289).

zu einer Finanzierung von Parteien, die ihrer Rechenschaftspflicht nicht entsprechen, nicht einmal berechtigt ist.⁶⁸ Jenen Parteien, die aufgrund schwacher Wahlergebnisse keinen Anspruch auf staatliche Mittel haben, entstanden durch die Nichtbefolgung der Rechnungslegungspflicht hingegen keine rechtlichen Nachteile.⁶⁹ Die Annahme liegt nahe, dass damit eine schon im Ansatz unzulängliche und insofern „untermäßige“ Regelung zur einfach-gesetzlichen Gewährleistung des verfassungsrechtlichen Transparenzgebotes erfolgt war,⁷⁰ weil sie befürchten ließ, dass „nicht anspruchsberechtigte Parteien künftig im Hinblick auf drohende Sanktionen aus §§ 31b, c PartG erst recht keinen Rechenschaftsbericht mehr einreichen“.⁷¹ Auch besteht gerade bei kleineren Parteien ein höheres Risiko, dass weniger sorgfältig erstellte oder aufgrund der Ausnahmeregelung in § 23 Abs. 3 Satz 4 PartG ungeprüfte Rechenschaftsberichte eingereicht werden, die dann zu Sanktionen führende Fehler enthalten.⁷² Tatsächlich sind denn auch in der Folgezeit von nicht anspruchsberechtigten Parteien vielfach keine Rechenschaftsberichte eingereicht worden.⁷³

Blieb die Nichtabgabe eines Rechenschaftsberichts seinerzeit ohne jegliche Konsequenzen, so musste die Annahme, dass Unrichtigkeiten eines tatsächlich abgegebenen Rechenschaftsberichtes verschuldensunabhängig zu erheblichen Strafzahlungen führen, aber durchgreifenden Bedenken begegnen, denn eine solche Position bewirkte eine gleichheitswidrige Privilegierung der zwangsläufig stets vorsätzlichen Nichtabgabe eines Rechenschaftsberichts gegenüber der unverschuldeten Abgabe eines fehlerhaften Rechenschaftsberichts.⁷⁴ Auf diese Situation hat der Gesetzgeber jedoch reagiert, indem er Ende 2015⁷⁵ die Möglichkeit der Festsetzung von Zwangsgeldern bei Nichterfüllung der Rechenschaftspflicht einführt.

⁶⁸ BVerfG, Beschl. v. 17.06.2004 – 2 BvR 383/03, Rn. 213 = BVerfGE 111, 54 (98).

⁶⁹ Dies betonte der Präsident des Deutschen Bundestages in seiner Unterrichtung über die Rechenschaftsberichte für 2010 und 2011, vgl. BT-Drs. 18/100, S. 6, s. auch ebd., S. 10.

⁷⁰ Krit. auch *J. Ipsen*, in: Sachs (Hrsg.), GG, 8. Aufl. 2018, Art. 21 Rn. 114.

⁷¹ So *F. Saliger*, Parteiengesetz und Strafrecht, 2005, S. 586.

⁷² *F. Saliger*, Parteiengesetz und Strafrecht, 2005, S. 586.

⁷³ Dies betraf etwa in den Jahren 2010 und 2011 nahezu zwei Drittel aller Parteien, vgl. BT-Drs. 18/100, S. 10.

⁷⁴ Vgl. *Th. Koch*, DVBl. 2008, S. 601 (606); folgerichtig die Empfehlung von *S. Rixen*, in: Kersten/Rixen, PartG, 2009, § 31b Rn. 18, an Kleinstparteien zu prüfen, „ob sie überhaupt einen Rechenschaftsbericht abgeben“.

⁷⁵ BGBl. 2015 I, S. 2563.

te (§ 38 Abs. 2 PartG) und einen Verlust der Parteieigenschaft vorsah, wenn eine Partei sechs Jahre lang keinen Rechenschaftsbericht abgegeben hat (§ 2 Abs. 2 Satz 2 PartG).⁷⁶ Inwieweit eine verfassungskonforme Reduktion der §§ 31b und 31c PartG im Sinne der Erforderlichkeit eines vorsätzlichen Handelns seinerzeit geboten war, kann daher heute dahinstehen, da deren Notwendigkeit entfallen ist.

Die danach mit Blick auf Sanktionen zumindest einen Fahrlässigkeitsvorwurf erfordernde Verantwortlichkeit für die Richtigkeit eines Rechenschaftsberichts ist vertikal strukturiert: Die oberste (Bundes-) Ebene hat Rechenschaft über ihre eigenen Mittel zu geben und dafür Sorge zu tragen, dass der Rechenschaftsbericht der Gesamtpartei aus den Berichten verschiedener Verbandsebenen „zusammengefügt“ wird (§ 23 Abs. 1 Satz 6 PartG). Den zuständigen Organen der obersten Ebene ist aber naturgemäß nicht möglich, die Gewähr für die inhaltliche Richtigkeit der von den nachgeordneten Gebietsverbänden vorzulegenden (Teil-)Berichte zu übernehmen. Diese bleiben daher für ihre Rechenschaftspflicht selbst verantwortlich, wie sich an § 24 Abs. 3 PartG ablesen lässt. Dem entspricht, dass es sich bei einer politischen Partei strukturell um einen „Gesamtverein“⁷⁷ handelt;⁷⁸ typischerweise sind die verschiedenen Gebietsverbände daher selbst nicht rechtsfähige Vereine⁷⁹ mit eigenen Vorständen, die selbst außenvertretungsbefugt sind.⁸⁰ Dies hindert nicht, das Fehlverhalten eines Organs eines Gebietsverbandes der Gesamtpartei nach Maßgabe der parteiengesetzlichen Aufgabenverteilung zuzurechnen.⁸¹

⁷⁶ Dazu krit. *Th. Koch*, in: Ipsen (Hrsg.), PartG, 2. Aufl. 2018, § 19a Rn. 50 f.

⁷⁷ Vgl. dazu *K. Schmidt*, in: Martinek u.a. (Hrsg.), FS Reuter (2010), S. 345 (358 ff.).

⁷⁸ *J. Ipsen*, in: ders. (Hrsg.), PartG, 2. Aufl. 2018, § 7 Rn. 11.

⁷⁹ Vgl. BVerwG, Urt. v. 28.11.2018 – 6 C 2.17, Rn. 17 = NJW 2019, S. 1317 (1318).

⁸⁰ § 3 Satz 2 PartG begründet daher keine ausschließliche Beteiligunfähigkeit, näher *J. Ipsen*, in: ders. (Hrsg.), PartG, 2. Aufl. 2018, § 3 Rn. 8 ff.; s. ferner OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 13.10.2016 – OVG 3 B 10.15, Rn. 19; VG Arnsberg, Urt. v. 25.04.2019 – 6 K 3163/18, Rn. 22.

⁸¹ Vgl. (zur Spendenannahme) BVerwG, Urt. v. 26.07.2006 – 6 C 20.05, Rn. 92 = BVerwGE 126, 254 (272).