

## Transparenz für Wahlwerbung durch Dritte

Alexandra Bäcker<sup>1</sup>/Heike Merten<sup>2</sup>

### 1. Vorbemerkung

Die Problematik der Wahlwerbung durch Dritte, sog. Parallelaktionen, ist an sich kein neues Phänomen. Schon im Vorfeld des Erlasses des Parteiengesetzes fand die Problematik Widerhall in der Fachliteratur.<sup>3</sup> Unter der Geltung des PartG wurden dann schon früh zahlreiche Fälle von fragwürdigen Parallelaktionen angeprangert, mit denen die grundgesetzliche Offenlegungspflicht der Parteien beständig umgangen wurde.<sup>4</sup> Unzählige Werbemaßnahmen für die Ziele einer Partei – mit und ohne ausdrücklichen Bezug auf dieselbe – wurden seit den 60er Jahren von Dritten finanziert. In jüngster Zeit ist das Phänomen allerdings erneut verstärkt aufgetreten und der Ruf nach einer gesetzlichen Regulierung wird lauter.

Die wissenschaftliche Literatur begleitete das mit einer „Mängelberichterstattung“, ohne aber eine Gesamtlösung für die im Zusammenhang mit den Unterstützungsleistungen identifizierten Transparenzprobleme aufzuzeigen.

### II. Stand der Forschung

Die juristische Fachliteratur befasste sich zuletzt vornehmlich mit der Frage, welche Unterstützungsleistungen im Rahmen des heute geltenden Parteienrechts von der Transparenzpflicht miterfasst sein könnten. Diskutiert wird dies unter dem Stichwort der Auslegung des Tatbestandsmerkmals „Übernahme von Veranstaltungen und Maßnahmen durch andere“ im Rahmen des parteirechtlichen Einnahmegriffs (§ 26 Abs. 1 S. 2 PartG) und der Voraussetzungen der Spendenannahme sowie insbesondere des Begriffs „erlangt“ in § 25 Abs. 1 S. 4 PartG (sog. Plakatspenden). Dabei sind die Autoren regelmäßig zu der Erkenntnis gelangt, dass die gesetzliche Regelung aufgrund der unumgänglichen Zurechnung der Unterstützungsmaßnahmen zu einer Partei, mithin der zu beweisenden Verantwortlichkeit der Partei, selbst bei einer sehr weiten Auslegung der

Begriffe nicht hinreichend ist, um die mit dem Phänomen verbundenen Transparenzprobleme in Gänze einzuhegen.<sup>5</sup> Es wurden vielfach gesetzliche Neuregelungen angemahnt, aber nur vereinzelt konkrete Lösungsmöglichkeiten aufgezeigt, die zudem auch nur Teilaspekte des Problems erfassen.

*Klein* bezweifelt schon ganz grundlegend, ob Aktionen Dritter, die nicht von der Partei veranlasst wurden, überhaupt als Einnahme der begünstigten Partei anzusehen sind. Sofern sie jedoch einer Rechenschaftspflicht unterworfen werden sollen, schlägt *Klein* vor, „an ein – zugegebenermaßen äußerliches, aber – eindeutiges Merkmal“ anzuknüpfen, wie es mit der Formulierung „mit denen ausdrücklich für eine Partei geworben wird“ in § 26 Abs. 1 S. 2 PartG bereits enthalten ist.<sup>6</sup> Soweit ersichtlich werden an die Zurechnung der daraus resultierenden geldwerten Vorteile zur begünstigten Partei keine weiteren Anforderungen gestellt<sup>7</sup>, wengleich vorausgesetzt wird, dass es dann jedenfalls auch einer Vervollständigung der gesetzlichen Regelung dahingehend bedürfe, welche Aktionen in Höhe ihres Geldwerts als Einnahme der begünstigten Partei zu gelten haben.<sup>8</sup> An eigenen Vorschlägen für eine dahingehend aber für notwendig erachtete Ergänzung des Parteiengesetzes fehlt es.

Die Erfassung von Unterstützungsleistungen Dritter, mit denen ausdrücklich für eine Partei geworben wird, als rechenschaftspflichtige Erträge in einem neu zu fassenden § 26 Abs. 2 PartG und deren Einordnung als Spende, sofern es sich um geldwerte, unentgeltliche und freiwillige Zuwendungen handelt, in einem ebenfalls neu zu fassenden § 27 PartG schlägt *Lehmann* vor. Die Rechenschaftspflicht soll über eine Präzisierung des Begriffs „erlangt“ in einem neu zu fassenden § 26 Abs. 3 PartG ausgelöst werden. Danach sollen Spenden – also auch geldwerte, unentgeltliche und freiwillige Unterstützungsleistungen – von der Partei erlangt sein, wenn „sie in den Verfügungsbereich eines für die Finanzangelegenheiten zuständigen Vorstandsmitglieds oder eines

<sup>1</sup> Dr. Alexandra Bäcker ist wissenschaftliche Mitarbeiterin des PRuF, Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf.

<sup>2</sup> Dr. Heike Merten ist Geschäftsführerin und wissenschaftliche Mitarbeiterin des PRuF, Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf.

<sup>3</sup> *U. Dübber*, Parteienfinanzierung in Deutschland, 1962, S. 53 ff.

<sup>4</sup> Siehe *G. Wewer* (Hrsg.), Parteienfinanzierung und politischer Wettbewerb, 1990, S. 37 ff., der zahlreiche Beispiele aufzählt.

<sup>5</sup> Einen Überblick dazu geben etwa *M. Morlok/H. Merten*, Parteienrecht, 2018, S. 193 f.

<sup>6</sup> *H. H. Klein*, Vorschläge zur Neuregelung des Rechts der Parteienfinanzierung, BT Drucksache 14/6711, S. 13 f.

<sup>7</sup> Für Zuwendungen von Fraktionen stellen auch *U. Müller/S. Albrecht*, Fraktionen und Parteien: Getrennt durch den Spendenbegriff?, in: DVBl. 2000, S. 1315 (1324), lediglich auf den objektiv gegebenen Zufluss des geldwerten Vorteils bei der begünstigten Partei ab, wengleich ein (aber gleichermaßen bei der Fraktion wie bei der Partei schwer zu ermittelnder bzw. beweisbarer) subjektiver Bereicherungswille beim Zuwendungsgeber vorausgesetzt wird.

<sup>8</sup> *H. H. Klein*, Vorschläge zur Neuregelung des Rechts der Parteienfinanzierung, BT-Drucksache 14/6711, S. 14.

hauptamtlichen Mitarbeiters der Partei gelangt sind *oder eine solche Person hiervon billigende Kenntnis erlangt.*“ Die vorausgesetzte Kenntnis wird nach dem Neuregelungsvorschlag von *Lehmann* dann zu einer „billigenden“ Kenntnis, mit der Folge der dadurch ausgelösten Rechenschaftspflicht, wenn die verantwortlichen Personen (für Finanzangelegenheiten zuständiges Vorstandsmitglied oder hauptamtlicher Mitarbeiter) nicht unverzüglich nach Kenntnis eine „Zurückleitungsanweisung“ erteilen.<sup>9</sup> Was Inhalt einer solchen Zurückleitungsanweisung bei geldwerten Unterstützungsleistungen sein könnte und sollte, wird leider nicht weiter präzisiert.

Ein ähnliches Ergebnis erreicht *Hobusch* durch Auslegung schon auf Basis der aktuellen Gesetzeslage: Er schlägt vor, den Parteien bei nachweisbarer positiver Kenntnis von der Unterstützungsmaßnahme eine aktive Zurückweisung des geldwerten Vorteiles (wie bei Geldleistungen nach § 25 Abs. 1 S. 4 HS. 2 PartG) abzuverlangen.<sup>10</sup> Er führt hier an, dass parallel zur Duldungsvollmacht im Zivilrecht in der Untätigkeit der Partei eine Duldung der Werbung zu sehen sei. Selbst bei nachträglicher Kenntnis ist eine mangelnde Reaktion seiner Ansicht nach als konkludente Zustimmung zu werten.<sup>11</sup> Wohl um die Folgen dieses weiten Verständnisses der Zurechnung zu mildern, sollen ausschließlich diejenigen werbenden Maßnahmen vom Tatbestand erfasst sein, die „ausdrücklich“ Bezug auf die begünstigte Partei nehmen, indem etwa deren Name oder das Logo Verwendung findet. Als aktive Zurückweisung durch die Partei soll notwendig, aber auch hinreichend sein, zivilrechtlich gegen die Nutzung des Namens oder des Logos vorzugehen.<sup>12</sup>

Kritisch ist zu betrachten, dass ungefragte und ungewollte Wahlwerbung Dritter, anders als Geldleistungen, nicht schlicht „zurückgegeben“ werden kann. Allenfalls im Vorfeld von geplanten Werbeaktionen können diese unter Umständen von der Partei noch

verhindert werden, wenn dies auch durchaus mit Unwägbarkeiten hinsichtlich des Verhinderungserfolges belastet ist. Eine wie auch immer ausgestaltete Zurückweisung macht eine bereits ins Werk gesetzte Unterstützungsmaßnahme nicht ungeschehen. Soweit den Parteien die klageweise Geltendmachung eines Unterlassungsanspruches abverlangt wird, ist zu berücksichtigen, dass ihnen damit nicht nur ein beachtlicher Aufwand zur Abwehr unerwünschter Unterstützung aufgebürdet wird, sondern sie auch mit einem prozessrechtlichen Kostenrisiko belastet werden und zudem angesichts der durchschnittlichen Prozessdauer<sup>13</sup> eine zeitnahe Entscheidung und damit ein transparenznützlicher Effekt nicht zu erwarten steht. Auch kann, sofern die Partei eben nicht im Vorfeld bereits von einer beabsichtigten Unterstützungsmaßnahme Kenntnis erlangt, ein solcher Anspruch lediglich auf ein künftiges Unterlassen gerichtet sein. So oder so gleicht aber eine Rückweisung einer nicht in Geld erbrachten Unterstützungsleistung im Gegensatz zur Rückgabe einer Geldleistung den geldwerten Vorteil nicht aus. Im Gegenteil kann eine öffentliche Stellungnahme in einer Mediendemokratie die Öffentlichkeitswirkung sogar (ungewollt) steigern. Zudem kann die Regelung leicht umgangen werden, indem sich die zuständige Person in der Partei darauf beruft, keine Kenntnis gehabt zu haben, dementsprechend die Leistung auch nicht zurückweisen konnte. Der Nachweis positiver Kenntnis der verantwortlichen Personen trifft in der Praxis auf nicht unerhebliche Beweisschwierigkeiten, zumal die Beweiserhebungsmöglichkeiten der für die Kontrolle der Rechnungslegung zuständigen Bundestagsverwaltung als äußerst rudimentär zu bezeichnen sind.

Ein weiterer Vorschlag zum Umgang mit dem Phänomen im Rahmen der aktuell bereits geltenden Rechtslage stammt von *Morlok*, der eine zwar extensive, aber dennoch auf die Zurechnung bezogen zurückhaltendere Lesart des Gesetzestextes präferiert. Nach Ansicht von *Morlok* genügt für die Zurechnung der geldwerten Vorteile durch Wahlwerbung Dritter ein objektiver Nutzen allein nicht. Die Partei erlangt den Vorteil erst, wenn sie über den Einsatz der Mittel disponieren kann.<sup>14</sup> Die Dispositionsmög-

<sup>9</sup> *S. Lehmann*, Der Rechenschaftsbericht der politischen Partei, 2018, S. 475, mit ausführlichen Erläuterungen des Vorschlages zur Neufassung der Normen auf S. 212 ff.

<sup>10</sup> *A. Hobusch*, Parallelaktionen – ein Graubereich im Recht der Parteienfinanzierung, in: MIP 2019, S. 134 (136).

<sup>11</sup> *A. Hobusch*, Parallelaktionen – ein Graubereich im Recht der Parteienfinanzierung, in: MIP 2019, S. 134 (137). Für ein solches Begriffsverständnis verweist *Hobusch* auf *Jochum* in Ipsen (Hrsg.), Parteiengesetz, 2018, § 26 Rn. 5. Die genannte Quelle stützt ein solches Verständnis jedoch nicht, da *Jochum* eine konkludente Zustimmung ausschließlich für die Fälle annimmt, in denen die Partei selbst Einfluss auf die Durchführung der Werbemaßnahme genommen hat.

<sup>12</sup> *A. Hobusch*, Parallelaktionen – ein Graubereich im Recht der Parteienfinanzierung, in: MIP 2019, S. 134 (136).

<sup>13</sup> Nach Daten des BMJV aus dem Jahre 2013 dauern zivilgerichtliche Verfahren (bundes-)durchschnittlich zwischen 4,0 und 6,1 Monaten (Amtsgerichte) bzw. zwischen 6,9 und 12,5 Monaten (Landgerichte), 14,9 % der Prozesse vor den Landgerichten dauern mehr als 12 Monate und 7,0% mehr als 24 Monate; s. [https://www.bmjbv.de/DE/Themen/GerichtsverfahrenUndStreitschlichtung/SchutzUeberlangeVerfahren/SchutzUeberlangeVerfahren\\_node.html](https://www.bmjbv.de/DE/Themen/GerichtsverfahrenUndStreitschlichtung/SchutzUeberlangeVerfahren/SchutzUeberlangeVerfahren_node.html) (letzter Zugriff 20.11.2019).

<sup>14</sup> *M. Morlok*, Spenden – Rechenschaft – Sanktionen, in: NJW 2000, S. 761 (764).

lichkeit ist also das maßgebende Kriterium, wobei die zeitliche Platzierung der Aktivitäten und ihre Einfügung in eine übergreifende Werbekampagne Indizien liefert. Dies mag in der Praxis teilweise zu Beweisschwierigkeiten führen, ist aber nach *Morlok* die einzige Lösung, die der Parteienfreiheit auf der einen Seite und den Transparenzinteressen auf der anderen Seite jeweils noch ausreichend Rechnung trägt. Die Zuordnung jeder einer Partei nützlichen Kampagne als Spende würde einerseits die Parteienfreiheit empfindlich berühren und der Partei eine kaum einzulösende Beobachtungs- und Berichtspflicht über außerparteiliche Aktivitäten auferlegen und andererseits zu schwerwiegenden Abgrenzungsfragen führen.<sup>15</sup> Ähnlich sehen es *Küstermann*<sup>16</sup>, *Helmes*<sup>17</sup> und *Krumbholz*<sup>18</sup>.

Daneben gibt es weitere Ansätze. So stellt *Jochum* auf die „Zustimmung der Partei“ ab. Die Notwendigkeit einer über ein einverständliches Zusammenwirken hinausgehenden Einflussmöglichkeit auf die Durchführung lehnt sie ab.<sup>19</sup> *Lenski* (*S. Schönberger*) setzt für die Zurechnung sowohl eine Zustimmung der Partei als auch ein Mindestmaß an Einflussmöglichkeiten bei der Durchführung voraus.<sup>20</sup> Ähnlich sieht es *Kersten*.<sup>21</sup>

Möglichkeiten, über die existierenden bzw. zu konkretisierenden Regelungen in §§ 25, 26 PartG hinaus den parteipolitischen Wahlkampf durch Dritte Transparenzregeln zu unterwerfen, werden nur ansatzweise angesprochen.

*S. Schönberger* verweist etwa auf eine konsequente Umsetzung von Regelungen des Presse- und des Telemediengesetzes, um den Transparenzproblemen zu begegnen. Regelungen des Telemediengesetzes (TMG) erfassen jedoch die analogen Unterstützungsleistungen (Plakatwerbung, Flyer, etc.) nicht, sie gelten nur für elektronische Informations- und Kommunikationsdienste (§ 1 Abs. 1 TMG) und auch hier nur eingeschränkt. Erst gerade ist die Bundesnetzagentur mit dem Versuch gescheitert, Webdienste wie Googles

Gmail den deutschen Bestimmungen des Telekommunikationsgesetzes (TKG) zu unterwerfen. Derlei Dienste seien nach EU-Recht keine elektronischen Telekommunikationsdienste.<sup>22</sup> Das Pressegesetz NW sieht zwar vor, dass auf jedem Druckwerk „Name oder Firma und Anschrift des Druckers und des Verlegers“ genannt werden müssen. Diese Angaben gewährleisten jedoch nicht die notwendige Transparenz in der Frage, wer (finanziell) hinter der Unterstützungsleistung zugunsten einer politischen Partei steht. Hinzukommt, dass es an einer zentralen Meldepflicht bzw. einem öffentlichen Register fehlt.

Auch die von *S. Schönberger*<sup>23</sup> als eine von mehreren Problemlösungsstrategien vorgestellte Idee, im Wahlkampf solche Unternehmungen Dritter ganz zu verbieten<sup>24</sup>, stößt – jedenfalls in Deutschland – wohl auf rechtliche wie praktische Schwierigkeiten. Zunächst ist schon problematisch, abzugrenzen, wann Wahlkampfzeiten sind, stehen doch überaus regelmäßig immer irgendwo in Deutschland Wahlen an. Selbst sofern eine gesetzliche Konkretisierung des Begriffs „Wahlkampfzeit“ erfolgte, vermag eine Begrenzung des Verbotes auf das jeweilige Wahlgebiet bei Landtags- oder Kommunalwahlen allein die Plakatwerbung vor Ort wirksam zu begrenzen. Für Zeitungsannoncen etwa oder digitale Werbung könnten ohnehin lediglich bundesweite Werbeverbote einen Effekt haben, angesichts der Vielzahl an Wahlen eine bedenkliche Rechtsfolge. Führt ein solches Verbot zu einem Monopol der Wahlwerbung durch Parteien und im Umkehrschluss zu einem faktischen Verbot der politischen Beteiligung der Bürger (Dritter), stünde das Demokratieprinzip dem wohl entgegen.<sup>25</sup>

Wenngleich im Ausland durchaus von einer solchen Verbotskonstruktion in Wahlkampfzeiten Gebrauch gemacht wird, ist aber demgegenüber noch öfter eine Begrenzung der Unterstützungsleistungen der Höhe nach und auch der Adressaten dieser Pflicht nach vorgesehen.<sup>26</sup> Einer Übertragbarkeit dieser Regelung

<sup>22</sup> EuGH, Urt. v. 13.06.2019, Az. C-193/18.

<sup>23</sup> *S. Schönberger*, Die anonymen Gönner der AfD: Ist mehr Transparenz bei der Wahlwerbung von Dritten für Parteien möglich? Pro: Zunächst die bestehenden Transparenzpflichten durchsetzen!, in: RuP 2016, S. 212.

<sup>24</sup> Diese Regelung besteht in 24 Staaten, u.a. Kroatien, Estland, Russland, Südkorea, Luxemburg, Portugal, Spanien, u.v.m.

<sup>25</sup> In diesem Sinne auch schon *H. H. Klein*, Vorschläge zur Neuregelung des Rechts der Parteienfinanzierung, BT-Drucksache 14/6711, S. 13 f.

<sup>26</sup> Eine erste Recherche hat ergeben, dass die Länder entweder Parallelaktionen ganz verbieten, wie etwa Spanien und Portugal, oder Limits setzen. Verwendet wurde der Datensatz des IDEA „Political Finance Database“. Er umfasst 180 Länder, 74 Fragen in den Bereichen „Bans and limits on private

<sup>15</sup> BT-Drucksache 14/6711, S. 68.

<sup>16</sup> *B. Küstermann*, Das Transparenzgebot des Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG und seine Ausgestaltung durch das Parteiengesetz, 2003, S. 141.

<sup>17</sup> *S. Helmes*, Spenden an politische Parteien und an Abgeordnete des Bundestages, 2014, S. 95 ff.

<sup>18</sup> *A. Krumbholz*, Finanzierung und Rechnungslegung der politischen Parteien und deren Umfeld, 2010, S. 86 ff.

<sup>19</sup> *H. Jochum*, in: Ipsen (Hrsg.), Parteiengesetz, 2. Aufl. 2018, § 26 Rn. 5.

<sup>20</sup> *S.-Ch. Lenski*, PartG, 2011, § 26 Rn. 9.

<sup>21</sup> *J. Kersten*, in: Kersten/Rixen (Hrsg.), PartG, 2009, § 26 Rn. 8.

gen auf Deutschland steht aber vielfach die gänzlich verschiedene Ausgestaltung des Wahl- wie auch des Parteienfinanzierungssystems entgegen. Insbesondere etwa eine Anzeigepflicht für Unterstützungsleistungen von Privaten wie in Italien wird von den Wissenschaftlichen Diensten des Deutschen Bundestages kritisch betrachtet:

„Gesetzliche Regelungen zur Schaffung entsprechender Transparenzpflichten [Dritter] müssten den Spagat schaffen, einerseits den politischen Wettbewerb transparent zu halten, ohne ihn andererseits zu beeinträchtigen. Hinzu kämen zahlreiche grundrechtsrelevante Fragen bei den von einer Transparenzpflicht Betroffenen. Diese reichen von einer Vereinbarkeit einer solchen Regelung mit den Kommunikationsgrundrechten bis hin zu Fragen der Berufsfreiheit, soweit die Regelungen die Offenlegung von Mitteln aus dem beruflichen Kontext eines Betroffenen verlangen. Vor diesem Hintergrund sind entsprechende Regelungen zwar durchaus denkbar; diese müssten jedoch mit den genannten Verfassungsgütern in Einklang gebracht werden.“<sup>27</sup>

Insgesamt lässt sich festhalten, dass die bislang vorgeschlagenen Präzisierungen der bereits existierenden gesetzlichen Regelung zwar klarstellend sein können, die Fälle, in denen eine Zurechnung der geldwerten Vorteile zur begünstigten Partei aufgrund einer wie auch immer konstruierten Verantwortlichkeit für die Unterstützungsleistung Dritter möglich ist, aber nach verschiedenen Ansichten in der Literatur bereits mit einer anderen Auslegung der aktuellen Rechtslage erfasst werden können.

Ungelöst bleibt aber das Problem mangelnder Transparenz der den Parteien zugeflossenen geldwerten Vorteile, wenn ein solcher Verantwortungszusammenhang nicht besteht oder auch nur nicht beweisbar ist.

income“, „Public funding, Regulations on spending“, „Reporting, oversight and sanctions“ und wurde während der Jahre 2017 und 2018 erhoben. Datensatz online verfügbar unter: <https://www.idea.int/data-tools/data/political-finance-database>. Die zwei für die vorliegende Fragestellung interessanten Fragen aus dem Datensatz sind: „45. Are there limits on the amount that third parties can spend on election campaign activities?“ (Kategorie „Regulations of spending“) und „53. Do third parties have to submit financial reports on election campaigning?“ (Kategorie „Reporting, oversight and sanctions“). Lohnenswert ist derzeit ein näherer Blick auf Italien. Hier ist Anfang 2019 ein Gesetz in Kraft getreten zur Regulierung der Parallelaktionen. Die Namen der Unterstützer müssen veröffentlicht werden und Verstöße werden mit Sanktionen belegt.

<sup>27</sup> Ausarbeitung der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages vom 11.04.2018, Az. WD 3 – 3000 – 097/18, S. 11.

### III. Problemstellung einer rechtlichen Regulierung

Das Phänomen über die Regelungen der politischen Parteien zu lösen ist durchaus problematisch, sofern die Parteien für etwas in die Pflicht genommen werden, was sie nicht (zumindest mit-)veranlasst haben. Eine uneingeschränkte Rechenschaftspflicht sowohl für den konkreten Umfang der Unterstützungsleistung als auch die Herkunft der Mittel und die konkrete Höhe der Kosten birgt durchaus Schwierigkeiten. Die Parteien müssten die „Dritten“ auf Auskunft verklagen um herauszufinden, wer die Maßnahme bezahlt, gedruckt oder auch verbreitet hat, um dann gegenüber dem richtigen Beklagten einen Unterlassungsanspruch (entweder nach zivilrechtlichen Grundsätzen oder auch eines ggf. parteirechtlich dann geregelten) gerichtlich durchzusetzen. Dies dürfte in der praktischen Umsetzung, auch wenn man eine Auskunftspflicht und einen Unterlassungsanspruch ausdrücklich ins Gesetz aufnehmen würde, kaum einen zeitnahen und damit transparenznützlichen Effekt mit sich bringen.

Anders als bei der Pflicht zur Veröffentlichung der Spendernamen ab einer gewissen Spendenhöhe, hat die politische Partei eben nicht zwingend (es sei denn, die oben bereits geschilderten Kriterien der Zurechnung greifen) Zugriff auf die für die Herstellung der erwünschten Transparenz erforderlichen Informationen und kann sie auch nicht zeitnah beschaffen.

Lässt sich das Problem nicht vollständig, sondern nur teilweise (s. dazu noch unten, V.) beherrschen, indem die politischen Parteien in die Pflicht genommen werden, stellt sich die Frage, ob und wie eine Regelung an die „Unterstützer“ anknüpfen kann.

Zu bestimmen gilt es dann zunächst einmal, ein durchaus schwieriges Unterfangen, welche Unterstützungsleistungen eines Dritten einer Partei (zu denken ist hier insbesondere auch daran, Unterstützungsleistungen zugunsten der Abgeordneten, politischen Amtsträger oder Wahlbewerber einer Partei in den Regelungsbereich aufzunehmen) objektiv zugekommen.<sup>28</sup> In diesem Zusammenhang wäre nicht

<sup>28</sup> H. H. Klein, Die Rechenschaftspflicht der Parteien und ihre Kontrolle, in: NJW 2000, S. 1441 (1450), steht dem äußerst skeptisch gegenüber: „Parteienfinanzierung transparent zu machen, ist ein Ding der Unmöglichkeit. Einigermaßen mag es noch gelingen, Geldflüsse über (als solche identifizierbare!) Parteikonten unter Kontrolle zu nehmen. [...] Die Aufwendungen von Sponsoren der unterschiedlichsten Art, soweit sie nicht ausdrücklich, wohl aber der Sache nach für eine bestimmte Partei werben, werden von den Vorschriften des Parteiengesetzes nicht erfasst. Das ist auch schwierig, weil es Jedermann unbenommen bleiben muss, sein Geld für politische

nur näher zu klären was, sondern auch wann (Stichwort: Wahlkampfzeit), von wem und von wo (Stichwort: Ausland) geleistet werden darf.

Um die gewünschte Transparenz dann herzustellen, wäre eine irgendwie geartete Veröffentlichung der Zuwender notwendig. Dabei kommt es zu Eingriffen in Grundrechte der Beteiligten, die der verfassungsrechtlichen Rechtfertigung bedürfen.<sup>29</sup>

#### IV. Möglicher Regelungsort für eine unmittelbare Inpflichtnahme der Dritten

Es kommen durchaus im ersten Angang mehrere Regelungsorte für die Verankerung von unmittelbar sich an Dritte richtende Transparenzpflichten für Unterstützungsleistungen in Betracht, die es näher zu betrachten gilt.

##### 1. Wahlgesetze

Das Bundeswahlgesetz könnte als Regelungsort lediglich für Parallelaktionen mit Bezug auf die Bundestagswahl dienen. Es fehlt an einer Festlegung der Wahlkampfzeiten, die mit der Neuregelung zwingend zu definieren wäre, um die politische Beteiligung der Bürger nicht über Gebühr einzuschränken. Dabei scheint es bei erster Betrachtung durchaus im Ermessen des Gesetzgebers, auch einen Zeitraum von etwa sechs Monaten vor und drei Monate nach der Wahl festzuschreiben, um ggf. auch „Dankeschön“-Parallelaktionen transparent zu machen.

Die Länder müssten ggf. je eigene Regelungen in ihre Landeswahlgesetze aufnehmen. Es liegen unterschiedliche Gesetzgebungskompetenzen vor.<sup>30</sup>

##### 2. Vereinsgesetz

Das Vereinsgesetz könnte lediglich die Parallelaktionen erfassen, die von Vereinen getragen werden. Das Phänomen würde also lediglich unvollständig erfasst werden können und in großem Umfang Umgehungsmöglichkeiten belassen.

---

Zwecke, insbesondere für die Propagierung seiner politischen Meinung, auszugeben, und kaum handhabbare Kriterien entwickelt werden können, die eine eindeutige Entscheidung darüber erlauben, welcher Partei eine bestimmte Aktion direkt oder indirekt genützt hat oder zu nützen bestimmt war.“

<sup>29</sup> S. Ausarbeitung der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages vom 11.04.2018, Az. WD 3 – 3000 – 097/18, S. 11.

<sup>30</sup> Ein Vorschlag für eine wahlgesetzliche Regelung trotz der unterschiedlichen Gesetzgebungskompetenzen stammt etwa vom Bundestagspräsidenten, BT-Drucksache 18/10710, S. 50 und 117 f.

#### 3. Parteiengesetz

In das Parteiengesetz Regelungen aufzunehmen, durch die natürliche oder juristische Personen zur Transparenz verpflichtet werden, ist nur dann möglich, wenn der Anwendungsbereich des Art. 21 Abs. 5 GG nicht darauf beschränkt ist, unmittelbar die Tätigkeit politischer Parteien zu regeln, sondern die Gesetzgebungskompetenz sich auch darauf erstreckt, diejenigen Tätigkeiten mitzuregulieren, die von anderen als den politischen Parteien ausgeführt werden, aber inhaltlich parteipolitische Betätigung verfolgen. Notwendig wäre eine Einbeziehung jeglicher Art Mitwirkung an (partei-)politischer Willensbildung im Vorfeld staatlicher Wahlen, da Anknüpfungspunkt der Regelung – jedenfalls bei „aufgedrängten“ Unterstützungsleistungen, die nicht der Entscheidungs- und Verfügungsgewalt der politischen Partei unterliegen – eben nicht die Mitwirkung der politischen Partei an der politischen Willensbildung ist.

Die Gesetzgebungskompetenz für eine bundeseinheitliche Regelung ergäbe sich dann aus Art. 21 Abs. 5 GG. Diese Lösung hätte den Vorteil, dass man die Gesetzgebungskompetenz für die Regelung des Rechts der parteinahen Stiftungen dann ebenfalls aus Art. 21 GG konstruieren könnte.<sup>31</sup> Gerade diese hier als Vorteil verstandene Perspektive lässt rechtspolitisch – wie die Praxis der Stiftungsfinanzierung der vergangenen Jahrzehnte nahelegt – aber wohl eher Widerstand erwarten.

Eine verfassungsrechtliche Rechtfertigung der oben erwähnten Grundrechtseingriffe wäre dann wohl über Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG möglich. Jedoch steht die Möglichkeit einer Rechtfertigung über Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG vor dem Problem, dass dem Grunde nach nicht die Parteien Adressaten der Transparenzpflicht wären, aber Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG explizit die Parteien verpflichtet, „über die Herkunft und Verwendung *ihrer* Mittel sowie über *ihr* Vermögen öffentlich Rechenschaft“ zu geben. Diesem Problem ließe sich dadurch begegnen, dass die (näher zu bestimmenden) „Unterstützungsleistungen“ unabhängig von ihrer Annahme durch eine Partei als rechenschaftspflichtige geldwerte Vorteile der Parteien zu werten sind, weshalb die Offenlegungspflicht auch diejenigen trifft, die statt der Parteien selbst, aber für diese tätig werden. Gleichwohl lassen sich unproblematisch über Art. 21 GG nur Offenlegungspflichten

---

<sup>31</sup> Dazu jüngst *H. Merten*, Ist- und Soll-Zustand der Parteistiftungsfinanzierung. Ein Beitrag zur Ordnung des Parteienrechts, in: Krüper u.a. (Hrsg.), *Die Organisation des Verfassungsstaates*, FS Morlok, Tübingen 2019, S. 395 (406 ff.); s. auch schon *H. Merten*, *Parteiahe Stiftungen im Parteienrecht*, 1999, S. 127 ff.

der Parteien (dazu noch unten, V.), nicht aber der Dritten begründen.

#### 4. Transparenzgesetz für Wahlkampagnen

Für ein eigens geschaffenes „Wahlkampffinanzierungstransparenzgesetz“, um die Unterstützungsleistungen bei staatlichen Wahlen zu regulieren, stellt sich schon die grundlegende Frage, auf welchem Wege sich eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes konstruieren ließe.<sup>32</sup> Eine Zuordnung zu einem Kompetenztitel ist fraglich. Es kommen eigentlich nur Art. 38 GG, der aber lediglich eine Regelungsmöglichkeit für die Bundestagswahl eröffnet und daher zusätzliche Regelungen in den Landeswahlgesetzen erforderlich macht, oder Art. 21 GG mit den eben geschilderten Problemen in Betracht. Diese Lösung hätte aber den Vorteil, gleichzeitig die bisher unregelte und mehrfach angemahnte<sup>33</sup> Transparenz der Finanzierung von Wahlbewerbern normieren zu können, die nicht vom Regelungsbereich des Parteiengesetzes erfasst sind und infolgedessen auch nicht dessen Rechenschaftspflichten unterliegen.

#### V. Mögliche Regelungsinhalte des Parteiengesetzes

Spenden an politische Parteien sind als Ausfluss der politischen Betätigungsfreiheit der Bürger durch Artt. 21 Abs. 1, 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG verfassungsrechtlich geschützt. Unabhängig davon, ob dies auch für sonstige Unterstützungsleistungen zugunsten einer politischen Partei gilt, stehen den Unterstützern jedenfalls auch die Kommunikationsgrundrechte zur Seite, deren Freiheitsgewährleistungen für das bürgerschaftliche Engagement im Bereich der politischen Betätigung durch das Demokratieprinzip verstärkt werden. Handelt es sich um Zuwendungen juristischer Personen, die das Prinzip der Volkssouveränität unmittelbar nicht erfasst, steht diesen jedenfalls die allgemeine Handlungsfreiheit aus Art. 2 Abs. 1 S. 1 GG zur Seite.

<sup>32</sup> Näher zu den möglichen Inhalten eines solchen Gesetzes Lobby-Control, Eckpunkte für eine Regelung des Parteisponsoring und der indirekten Wahlkampffinanzierung, 23.08.2018, S. 6 ff., die u.a. eine Registrierungs- und Anzeigepflicht für Wahlkampagnen Dritter fordern, online abrufbar unter [https://www.lobbycontrol.de/wp-content/uploads/Eckpunkte\\_Sponsoring\\_LobbyControl.pdf](https://www.lobbycontrol.de/wp-content/uploads/Eckpunkte_Sponsoring_LobbyControl.pdf) (letzter Abruf 21.11.2019).

<sup>33</sup> OSZE-Bericht zur Bundestagswahl 2017 veröffentlicht am 23.11.2017, S. 7 (A.) und S. 10 (Empfehlung IX. 1.), online abrufbar unter <https://www.osce.org/de/odihr/elections/germany/363781?download=true> (letzter Abruf 18.11.2019); GRECO Third Evaluation Round, RC3 (2019) vom 22.03.2019 veröffentlicht am 04.07.2019, online abrufbar unter [https://www.bmjbv.de/SharedDocs/Downloads/DE/Fachinformationen/GRE\\_CO\\_3\\_Runde\\_2ndComplianceReport-2nd-addendum\\_englisch.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=4](https://www.bmjbv.de/SharedDocs/Downloads/DE/Fachinformationen/GRE_CO_3_Runde_2ndComplianceReport-2nd-addendum_englisch.pdf?__blob=publicationFile&v=4) (letzter Abruf 18.11.2019).

Von den Spenden unterscheiden sich die Unterstützungsleistungen in Gestalt sog. „Parallelaktionen“ vor allem dadurch, dass ein unmittelbarer Verantwortungszusammenhang mit den Parteien, denen solche Unterstützungsleistungen zugutekommen, nicht hergestellt werden kann, entweder, weil ein solcher tatsächlich nicht existiert oder jedenfalls nicht beweisbar ist. Ist eine begünstigte politische Partei verantwortlich in dem Sinne, dass die Unterstützungsleistungen in einem (wie auch immer verstandenen, s. dazu schon oben) Einvernehmen mit der Partei erbracht werden, gibt es keine Regelungslücke, da diese Unterstützungsleistungen bereits von der Rechenschaftspflicht für Spenden erfasst sind oder zumindest – durch oben bereits geschilderte Vorschläge zur Präzisierung der Normen – erfasst werden können.

Für darüberhinausgehende Unterstützungsleistungen in Gestalt sog. „echter“ **Parallelaktionen** bedarf es neuer Regeln. Ziel muss es dabei sein, Umgehungen der Rechenschaftspflichten der politischen Parteien möglichst zu verhindern und größtmögliche Transparenz der vor allem auch finanzkräftigen Einflussnahme auf den Parteienwettbewerb herzustellen.

Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG rechtfertigt Offenlegungspflichten der politischen Parteien. Ob der Geltungsbereich der Norm auch „Dritte“ erfasst, die selbst nicht politische Parteien sind, aber durch ihre nicht einvernehmlich mit den Parteien ins Werk gesetzten Unterstützungsaktionen Einfluss auf den Parteienwettbewerb nehmen, ist fraglich. Eine entsprechende verfassungsrechtliche Auslegung ist denkbar, aber angesichts der bisherigen Praxis, die den Geltungsbereich des Art. 21 Abs. 5 GG auf die Regelung der sog. „Parteikernorganisationen“ beschränkt, nicht unproblematisch.

Gesetzliche Regelungen, die nicht an den politischen Parteien selbst anknüpfen und stattdessen „Dritte“ in die Pflicht nehmen, wären daher mit dem Risiko behaftet, dass diese in Ermangelung einer Gesetzgebungskompetenz aus Art. 21 Abs. 5 GG und mangels Rechtfertigung durch die Rechenschaftspflicht aus Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG (müssen über die Herkunft und Verwendung *ihrer* Mittel sowie über *ihre* Vermögen öffentlich Rechenschaft geben) keinen Bestand haben könnten.

Nicht die politischen Parteien, sondern die „Unterstützer“ als Adressaten einer gesetzlichen Regelung zu wählen, birgt darüber hinaus weitere Unwägbarkeiten. Ein generelles Verbot etwa gerät mit den grundrechtlichen Gewährleistungen zugunsten der

„Unterstützer“ in Konflikt und lässt sich nur schwerlich rechtfertigen. Überdies würde die Durchsetzung eines solchen Verbots, dessen Kontrolle und Sanktionierung ganz erhebliche praktische Probleme bereiten: schon beginnend mit der Frage der Zuständigkeit (soll der Bundestagspräsident die Einhaltung des Verbots bundesweit selbst überwachen?) bis hin zu den dafür erforderlichen personellen Ressourcen. Auch eine Regelung, die den „Unterstützern“ Transparenzpflichten auferlegt, stieße an dieselben rechtspraktischen Grenzen wie das Verbot solcher Unterstützungsleistungen.

Offenlegungspflichten für die politischen Parteien selbst vorzusehen, ist unter den Gesichtspunkten der Gesetzgebungskompetenz wie auch der verfassungsrechtlichen Rechtfertigung einer solchen Regelung daher wohl der gangbarere Weg, der freilich auch mit dem Problem einer nur begrenzt herstellbaren Transparenz umgehen muss. Wie oben bereits dargelegt, handelt es sich bei den von der Neureglung zu erfassenden Unterstützungsleistungen in Gestalt „echter Parallelaktionen“ um solche, die nicht von der Partei zu verantworten sind und deren Ursprung die Partei möglicherweise tatsächlich nicht kennt, der sich möglicherweise auch nicht (in überschaubarem Zeitraum mit vertretbarem Aufwand) ermitteln lässt oder die jedenfalls nicht beweisbar einem bestimmten Unterstützer zugerechnet werden können. Die Ausdehnung der Veröffentlichungspflichten auf Parallelaktionen, selbst wenn die Namen der Unterstützer im Dunkeln bleiben, ist rechtlich vor dem Hintergrund von Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG aber nicht nur möglich, sondern sogar begrüßenswert. Es liegt sehr wohl auch im Interesse einer informierten demokratischen Öffentlichkeit, zu wissen, ob und in welchem Umfang eine politische Partei von anonym bleibenden Quellen unterstützt wird.

Um hier den Anreiz zur Verschleierung der Herkunft solcher Unterstützungsleistungen gering zu halten, sollte eine Pflicht der Partei zur Ausweisung der für die Unterstützungsleistung von dem Dritten tatsächlich aufgebrachtten Kosten (soweit ermittelbar und/oder bekannt) oder der kalkulatorischen Kosten (soweit der Unterstützer unbekannt oder nicht auskunftsgewillt ist) vorgesehen werden. Soweit alle relevanten Daten (Unterstützer und aufgewendete Kosten) bekannt sind, sind diese im Rechenschaftsbericht der begünstigten politischen Partei mit zu veröffentlichen, soweit nicht, wären die kalkulatorischen Kosten ergänzt um den ausdrücklichen Hinweis „unbekannter Unterstützer“ oder „keine Angaben des Unterstützers zur Höhe der aufgewendeten

Kosten“ im Rechenschaftsbericht oder – der Übersichtlichkeit halber – in einem gesonderten Anhang aufzunehmen.

Da auch Spenden, Mitgliedsbeiträge und Mandatsträgerbeiträge an eine Partei oder einen oder mehrere ihrer Gebietsverbände nur dann unter Angabe des Namens und der Anschrift des Zuwenders sowie der Gesamthöhe der Zuwendung im Rechenschaftsbericht zu verzeichnen sind, sofern deren Gesamtwert in einem Kalenderjahr (Rechnungsjahr) 10.000 € übersteigt (§ 25 Abs. 3 S. 1 PartG), sollten die Offenlegungspflichten auch hier nicht weiter reichen. Es empfiehlt sich aber, darüber nachzudenken, ob die Summen nicht geringer anzusetzen sein sollten.<sup>34</sup> Freilich sind die Rechenschaftsberichte immer erst sehr zeitverzögert öffentlich verfügbar. Daher sollte wie auch bei Spenden über 50.000 € (§ 25 Abs. 3 S. 2 PartG) eine ad-hoc-Veröffentlichungspflicht vorgesehen sein. Auch hier empfiehlt sich aber eine Korrektur der Summe, ab der die Pflicht greift, deutlich nach unten.<sup>35</sup> Als maßgeblicher Zeitpunkt für das Einsetzen der Pflicht zur Sofortveröffentlichung sollte nicht nur auf die nachweisbare positive Kenntnis der Finanzverantwortlichen der Partei abgestellt, sondern ähnlich wie bei der strafbefreienden Selbstanzeige für Unrichtigkeiten im Rechenschaftsbericht nach § 23b PartG festgelegt werden, dass es darauf ankommt, wann die Unterstützungsmaßnahme „öffentlich bekannt geworden“ ist. Da jedoch anders als bei Spenden, die zum maßgeblichen Zeitpunkt unzweifelhaft in den Verfügungs- und Verantwortungsreich einer politischen Partei gelangt sind, die begünstigte politische Partei bei Unterstützungsleistungen selbst noch Aufklärungsarbeit betreiben muss, ist wohl das Zugeständnis einer Prüfzeit angeraten. Insbesondere sofern die Parteien mangels kooperationswilliger Unterstützer darauf angewiesen sind, lediglich die kalkulatorischen Kosten ad hoc zu veröffentlichen, um ihrer Rechenschaftspflicht zu genügen, bedarf es eigener Erhebungen zum Umfang der Werbeaktion, für die ein Prüfzeitraum von etwa vier bis sechs Wochen angemessen scheint.

Auch die Spendenannahmeverbote sollten auf Unterstützungsleistungen durch „echte Parallelaktionen“ ausgeweitet werden. Wer nicht spenden darf, sollte auch keine anderen Unterstützungsleistungen erbrin-

<sup>34</sup> GRECO Third Evaluation Round, RC3 (2019) vom 22.03.2019 veröffentlicht am 04.07.2019, S. 5, online abrufbar unter [https://www.bmfv.de/SharedDocs/Downloads/DE/Fachinformationen/GRECO\\_3.Runde\\_2ndCompliancebericht-2nd-addendum\\_englisch.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=4](https://www.bmfv.de/SharedDocs/Downloads/DE/Fachinformationen/GRECO_3.Runde_2ndCompliancebericht-2nd-addendum_englisch.pdf?__blob=publicationFile&v=4) (letzter Abruf 18.11.2019).

<sup>35</sup> Ebd.

gen dürfen. Anderenfalls könnten die Spendenannahmeverbote allzu leicht umgangen werden. Zumindest in den Fällen, in denen sich Unterstützer ermitteln lassen, für die ein solches „Unterstützungsverbot“ gilt, sollten dann wohl auch entsprechende Sanktionsregelungen Platz greifen. Anders als bei Spenden, die in den Verfügungsbereich der Partei gelangt sind, kommt hier eine unverzügliche Rückzahlung an den Spender (§ 25 Abs. 1 S. 3 PartG) oder eine Weiterleitung an den Bundestagspräsidenten (§ 25 Abs. 4 PartG) jedoch nicht als sanktionsbefreiend in Betracht. Es stellt sich daher die Frage, auf welche Weise unzulässige Unterstützungsleistungen sanktioniert werden können und sollen. Dabei muss auch bedacht werden, dass „böswillige“ Unterstützer es unter Umständen auch gerade darauf absehen können, Sanktionen gegen eine Partei auszulösen. Selbst sofern ausschließlich eine Pflicht vorgesehen wird, den Betrag der tatsächlichen oder kalkulatorisch ermittelten Kosten der Unterstützungsleistung an den Bundestagspräsidenten weiterzuleiten, da die Partei ja insofern zumindest eigene Aufwendungen erspart hat, kann einer Partei gleichwohl etwas aufgedrängt werden, was sie selbst eventuell gar nicht oder jedenfalls nicht so beworben hätte. Schlimmstenfalls kann auf diese Weise der finanzielle Spielraum für zukünftige Maßnahmen deutlich beschränkt werden, so dass letztlich die Entscheidung für die Verwendung des (Werbe-)Ets der Partei jedenfalls teilweise nicht mehr diese selbst, sondern (ggf. auch unbekannte) Dritte treffen könnten.

Im Gesamtkonzept des Rechtes der Parteienfinanzierung sollte dann auch klargestellt werden, dass die den Parteien aus „echten Parallelaktionen“ zugutegekommenen geldwerten Vorteile bei der Berechnung des Eigenanteils im Rahmen der relativen Obergrenze (§ 18 Abs. 5 S. 1 PartG) keine Berücksichtigung finden. Wer bewusst und gewollt die Spendenregelungen des Parteiengesetzes nicht greifen lassen will, der soll auch nicht in den Genuss des für Spenden geltenden „Belohnungssystems“ gelangen bzw. soll solche Rechtsfolgen nicht auslösen können. Insgesamt erweist sich die Regelung des § 18 Abs. 5 S. 1 PartG i.V.m. § 24 Abs. 4 Nr. 1-7 PartG schon ganz grundsätzlich als wenig glücklich, da insbesondere die Einbeziehung der Nr. 5-7 sich kaum mit dem das Parteienfinanzierungssystem im Übrigen prägenden Gebot vereinbaren lässt, dass Maßstab für die Verteilung der staatlichen Mittel die Verwurzelung der Parteien in der Gesellschaft sein soll.<sup>36</sup> Einnahmen aus Unternehmenstätigkeit, aus Beteiligungen, aus

sonstigem Vermögen und sonstiger mit Einnahmen verbundener Tätigkeit drücken keinen Rückhalt in der Bevölkerung, sondern lediglich Finanzgeschick aus. Der Sache nach sollten derlei Einnahmen bei der Berechnung der relativen Obergrenze daher ohnehin keine Rolle spielen. Eine Änderung des § 18 Abs. 5 S. 1 PartG, durch den die zu berücksichtigenden Einnahmen auf die Nr. 1-4 des § 24 Abs. 4 PartG beschränkt werden, ist daher angeraten. Jedenfalls aber ist sicherzustellen, dass die Einnahmen aus „echten Parallelaktionen“ als sonstige Einnahmen (§ 24 Abs. 4 Nr. 9 PartG) zu verbuchen und damit von der Anrechnung auf die relative Obergrenze ausgeschlossen sind.

In der Sache könnte auch näher ausgestaltet werden, welche Unterstützungsleistungen von der Offenlegungspflicht betroffen sind. Hier sollte in erster Linie insbesondere die Werbung für eine politische Partei und deren Kandidaten von der Rechenschaftspflicht erfasst sein. Blieben explizit für die Wahlbewerber von Parteien erbrachte Unterstützungsleistungen außen vor, wäre der Umgehung der Offenlegungspflicht Tür und Tor geöffnet. Die in § 26 Abs. 1 S. 2 PartG verwendete Formulierung, wonach Leistungen erfasst sind, mit denen „ausdrücklich für eine Partei geworben wird“, erscheint klarstellungsbedürftig. Werbender Charakter und damit geldwerter Vorteil der begünstigten Partei ist auch dann anzunehmen, wenn auf Nennung des Namens, der Kurzbezeichnung oder auf Verwendung des Logos der beworbenen Partei verzichtet wird. Maßgeblich für eine Abgrenzung sollte hier der sich einem objektiven Dritten aufdrängende Gesamteindruck der Unterstützungsleistung sein. Erfasst werden sollten daher alle Maßnahmen, mit denen objektiv für eine Partei oder deren Wahlbewerber geworben wird.

Naheliegend ist es, die für „echte Parallelaktionen“ rechenschaftspflichtigen Parteien mit Reaktions- und Handlungsmöglichkeiten auszustatten, um ihrer Rechenschaftspflicht auch nachkommen zu können. So ist es etwa ratsam, die Parteien ausdrücklich im Parteiengesetz mit einem Unterlassungsanspruch gegen Dritte auszustatten, deren „Unterstützung“ sie nicht wollen. Um einen solchen Unterlassungsanspruch auch effektiv auszugestalten, empfiehlt es sich, auch ein flankierendes Recht auf rechtzeitige Unterrichtung über geplante Unterstützungsmaßnahmen zu regeln. Einem solchen korrespondiert notwendig eine entsprechende Pflicht der Dritten zur Anzeige geplanter Maßnahmen bei der Partei. Es reicht nicht, den Parteien lediglich zu ermöglichen, im Nachhinein wenigstens noch künftige „aufgedrängte Unter-

<sup>36</sup> BVerfGE 85, 264 (292).

stützungsleistungen“ zu verhindern, wenn die Rechenschaftspflicht eine Partei aus Transparenzgründen bei jeglicher Art „echter Parallelaktionen“ trifft. Dies ist wiederum Konsequenz des Umstandes, dass eine Zurückweisung von bereits ins Werk gesetzten Sachleistungen den geldwerten Vorteil nicht ausgleichen kann. Diese Inpflichtnahme Dritter stößt zwar schon an die Grenzen der unproblematisch von der Gesetzgebungskompetenz des Art. 21 Abs. 5 GG erfassten Regelungsbefugnis des Parteiengesetzgebers (dazu schon oben), liegt aber wohl angesichts des sehr engen Sachzusammenhangs mit der den Parteien auferlegten Offenlegungspflicht und deren Durchsetzung im Rahmen des Möglichen.

Letztlich ist eine solchermaßen ausgestaltete Transparenzpflicht für Unterstützungsleistungen durch Dritte als Anreizsystem zu verstehen, die Unterstützung – derer Parteien zweifelsohne auch in finanzieller Hinsicht bedürfen – auf dem eigentlich dafür vorgesehenen Weg zukommen zu lassen, der eben den notwendigen und auch unerlässlichen Rückhalt der Parteien in der Bevölkerung offen zum Ausdruck bringt: als Spende. Verschleierte und undurchsichtige Unterstützung untergräbt Vertrauen in einen offenen und demokratischen Willensbildungsprozess.

## VI. Prüf- und Ermittlungsbefugnisse

Das Parteiengesetz überträgt in § 23a Prüfungspflicht und -recht der vorgelegten Rechenschaftsberichte dem Bundestagspräsidenten und bestimmt gleichzeitig ein gestuftes Verfahren, in dem Prüfungsrecht und Prüfungspflicht durchgesetzt werden.

Eine erste Prüfung erfolgt, sobald der Rechenschaftsbericht beim Bundestagspräsidenten eingereicht wird. Geprüft wird, ob der Bericht gesetzeskonform zustande gekommen ist. Liegen „konkrete Anhaltspunkte“<sup>37</sup> dafür vor, dass Angaben unrichtig sind, wird die zweite Prüfungsstufe (§ 23a Abs. 2 PartG) eingeleitet. Dabei sieht das Gesetz zunächst eine Selbstaufklärungspflicht („Binnenüberprüfung“<sup>38</sup>) der Partei einschließlich der von ihr beauftragten Wirtschaftsprüfer vor (§ 23a Abs. 2 S. 1 PartG). Räumt die Stellungnahme die Zweifel nicht aus, so „kann“ die nächste Stufe greifen, die dann die Kon-

trollschärfe durch die Einschaltung von Fremdwirtschaftsprüfern erhöht (§ 23a Abs. 3 PartG). Diesem, im Einvernehmen mit der Partei bestellten, externen Prüfer hat die Partei Zugang und vollständige Einsicht in die zur Prüfung erforderlichen Unterlagen und Belege zu gewähren (§ 23a Abs. 3 S. 2 PartG). Nach Abschluss des Verfahrens stellt der Bundestagspräsident in einem Bescheid ggf. Art und Höhe der Unrichtigkeit des Rechenschaftsberichtes fest (§ 23a Abs. 4 PartG). Eine erneute Prüfung ist nur vor Ablauf von 10 Jahren zulässig (§ 23a Abs. 1 S. 3 PartG).

Schon die kurze Beschreibung dieses Prüfungsverfahrens offenbart dessen Schwächen.<sup>39</sup> Der Bundestagspräsident hat keinerlei eigenständige Ermittlungs- und Handlungsbefugnisse. Schon bei der Einleitung eines Prüfungsverfahrens, bei dem er zwar laut Gesetz das Initiativprüfungsrecht hat, ist er grundsätzlich abhängig von anderen staatlichen Stellen sowie Berichten in Presse, Rundfunk und Fernsehen, um mögliche Unrichtigkeiten aufzuzeigen. Widersprüchlich in sich ist auch, die Einsetzung eines externen Wirtschaftsprüfers zum einen in das Ermessen des Bundestagspräsidenten zu stellen und zum anderen dann das Einverständnis der Partei zu verlangen. Dass die Kosten des Prüfungsverfahrens dann gem. § 23a Abs. 3 S. 3 PartG der Präsident des Deutschen Bundestages zu tragen hat – und zwar immer, unabhängig davon, ob die zur Einleitung des Verfahrens berechtigenden Anhaltspunkte für Unrichtigkeiten im Rechenschaftsbericht sich bewahrheiten oder nicht – ist kritisch zu hinterfragen.

Die verfassungsrechtlich garantierte Staatsfreiheit der Parteien auf der einen Seite und die Befürchtung vor parteipolitischen Instrumentalisierungsversuchen auf der anderen Seite haben die gesetzgeberische Ausgestaltung des Prüfungsverfahrens geprägt und ein durchaus unbefriedigendes Ergebnis hervorgebracht. Hier gilt es deutlich nachzubessern.

Ansatzpunkte dafür sind zum einen, der Bundestagsverwaltung gesetzlich klar umrissene Ermittlungsbefugnisse zuzusprechen und die Abteilung personell besser auszustatten. Zum anderen ist darüber nachzudenken, die Mittelverwaltung aus der politiknahen Bundestagsverwaltung herauszulösen und einer unabhängigen Stelle zu übertragen.<sup>40</sup>

<sup>37</sup> Was konkrete Anhaltspunkte sind, bestimmt das Gesetz nicht. Die Gesetzesbegründung spricht davon, dass konkrete Anhaltspunkte „sich für den Bundestagspräsidenten insb. aufgrund von Zeugenaussagen z.B. in Untersuchungsausschüssen oder aufgrund von Ermittlungen von Staatsanwaltschaften bzw. von Steuerbehörden ergeben“ können, BT-Drucksache 14/8778, S. 18.

<sup>38</sup> S.-Ch. Lenski, PartG, 2011, § 23a Rn. 11.

<sup>39</sup> Siehe zur Kritik an der Regelung auch F. Saliger, Parteien-gesetz und Strafrecht, 2005, S. 557 ff.

<sup>40</sup> So auch GRECO Third Evaluation Round, RC3 (2019) vom 22.03.2019 veröffentlicht am 04.07.2019, S. 5, online abrufbar unter [https://www.bmjv.de/SharedDocs/Downloads/DE/Fachinformationen/GRECO\\_3.Runde\\_2ndCompliancebericht-2nd-addendum\\_englisch.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=4](https://www.bmjv.de/SharedDocs/Downloads/DE/Fachinformationen/GRECO_3.Runde_2ndCompliancebericht-2nd-addendum_englisch.pdf?__blob=publicationFile&v=4) (letzter

## VII. Weitere Regelungslücken

Die ergänzende Regelung von Transparenzpflichten für Unterstützungsleistungen Dritter im Parteiengesetz ist notwendig und möglich. Dies darf nicht den Blick dafür verstellen, dass das Parteiengesetz mit seinen zahllosen Änderungen und Ergänzungen des Finanzierungsrechts im Laufe der Jahrzehnte auf der einen Seite und der seit seines Inkrafttretens nahezu unangetastet gebliebenen Regelungen im Übrigen auf der anderen Seite mittlerweile – aus Sicht der in die Pflicht genommenen Parteien und ihrer ehrenamtlich tätigen Mitglieder gewiss – zu einem teilweise undurchdringlich scheinenden Paragraphenschlingel, teilweise rückständig anmutenden Rechtsfundus geworden ist. Eine Neufassung des Parteiengesetzes, die sich nicht nur Reparatur- und Nachbesserungsarbeiten im Detail, sondern einer an die heutigen Gegebenheiten angepassten Regelung aus einem Guss verpflichtet sieht, wäre wünschenswert, ist aber wohl unrealistisch. Jedoch lässt sich an vielen Stellen Reformbedarf erkennen.<sup>41</sup> An einigen, nachfolgend beispielhaft erwähnten Stellen sind Reformen ratsam.

### 1. Allgemeine Bestimmungen und innere Ordnung

Die Mitwirkung der politischen Parteien an der Willensbildung des Volkes auf europäischer Ebene hat bei den allgemeinen Bestimmungen keinerlei Eingang in den Gesetzestext gefunden, weder bei der Konkretisierung der verfassungsrechtlichen Stellung und der Aufgaben der Parteien (§ 1 PartG), noch im Rahmen des Parteibegriffs (§ 2 PartG). Allein bei der Verteilung der staatlichen Mittel haben die bei Europawahlen errungenen Stimmen Berücksichtigung gefunden. Die Mitwirkung bei der politischen Willensbildung des Volkes auf kommunaler Ebene ist hingegen als von den Parteien zu erfüllende Aufgabe in § 1 PartG festgeschrieben, ohne dass die Erfüllung dieser Aufgabe bei der Zuschreibung der Parteieigenschaft oder der Finanzierung eine Rolle spielt. Unter beiden Aspekten hält das Parteiengesetz mit den tatsächlichen gesellschaftlichen Entwicklungen nicht Schritt.

Die Auflösung einer Partei oder eines Gebietsverbandes, die Abspaltung von oder die Verschmelzung mit anderen Parteien findet in § 6 Abs. 2 Nr. 11 PartG lediglich Erwähnung. Rechtspraktisch stellen sich derlei rechtliche Umgestaltungen als durch die

allgemeinen zivil-, aber auch wahlrechtlichen (Stichwort: „politisches Kapital“ wie Rang auf dem Stimmzettel etc.) Regelungen nur gänzlich unzureichend erfasst dar. Auch wenn es nicht tägliches politisches Geschäft ist, so gab es in der Vergangenheit sehr wohl nicht unbedeutende Anwendungsfälle (Verschmelzung von Die Linke und WASG sowie die „Parteiwerdung“ der Freien Wähler), für die eine eindeutigere und den Besonderheiten des Parteienrechts gerecht werdende gesetzliche Ausgestaltung dieser Verfahren hilfreich gewesen wäre. Im Sinne der Parteien(gründungs- und -auflösungs)freiheit wären klarstellende gesetzliche Regelungen nützlich.

Dass zudem in § 6 Abs. 2 Nr. 11 PartG allein für die Fusion oder Auflösung einer Partei die Urabstimmung als mögliches innerparteiliches Entscheidungsverfahren Erwähnung findet, kann zudem angesichts der tatsächlichen Entwicklung und den Bedürfnissen einer sich immer weiter ausdifferenzierenden und mobiler werdenden Gesellschaft nur als rückständig und praxisfern bezeichnet werden. Basisdemokratische Entscheidungsverfahren und namentlich die Urabstimmung sollte das Parteiengesetz ausdrücklich ermöglichen, insbesondere hat sich in der Vergangenheit ein praktisches Bedürfnis gezeigt, auch eine verbindliche Wahl der Vorsitzenden per Urabstimmung neben der in § 9 Abs. 4 PartG vorgesehenen Wahl durch den Parteitag grundsätzlich zuzulassen.

Auch ein allzu striktes Festhalten an dem in § 7 Abs. 1 S. 1 PartG zum Ausdruck kommenden Wohnsitzprinzip ignoriert die Anforderungen an eine der mobilen Gesellschaft gerecht werdende Organisationsstruktur. Nicht nur eine größer gewordene Mobilität, sondern auch die steigende Zahl von Bürgern mit mehreren Wohnsitzen und die voraussichtlich künftig weiter ansteigenden Zahlen wahlberechtigter Auslandsdeutscher in Grenzregionen lassen Ausnahmen vom Wohnsitzprinzip sachgerecht erscheinen.<sup>42</sup>

Das in § 7 PartG (kleinteilige gebietliche Gliederung) und § 9 Abs. 1 S. 3 PartG („zusammentreten“) zum Ausdruck kommende Versammlungsprinzip bleibt im digitalen Zeitalter hinter den sich bietenden neuen Kommunikationsformen zurück. Solange sich Manipulationsmöglichkeiten nicht sicher ausschließen lassen und Geheimheit von Abstimmungen nicht zuverlässig gewährleistet werden kann, ist für grundlegende verbindliche Entscheidungen eine gänzliche Ersetzung des Versammlungsprinzips ver-

Abruf 18.11.2019). Als unabhängige Stelle kommt eine eigene Bundesbehörde, aber auch ein anderes unabhängiges Amt etwa nach dem Beispiel des Wehrbeauftragten in Betracht.

<sup>41</sup> S. etwa J. Prommer, Novellierungsbedarf im Parteienrecht, 2014, passim.

<sup>42</sup> Dazu schon M. Morlok/A. Bäcker, Zur Beteiligung von Auslandsdeutschen an der politischen Willensbildung in Deutschland, in: MIP 2013, S. 5 (18).

standen als Zusammenkunft von körperlich Anwesenden nicht sinnvoll. Jedoch sollte das Parteiengesetz den Einsatz moderner Kommunikationsformen ermöglichen und Formen digitaler Entscheidungsfindung ergänzen.

In anderer Weise den rechtstatsächlichen Entwicklungen nicht gerecht wird der in § 10 PartG geregelte Ausschluss von Parteimitgliedern. Zu Recht stellt § 10 Abs. 4 PartG hohe Anforderungen an den Ausschluss und legt in § 10 Abs. 5 PartG die Ausschlussentscheidung ausschließlich in die Hände der Parteischiedsgerichte.<sup>43</sup> Damit nicht zu vereinbarend halten viele Parteien an einer – bislang gleichwohl rechtswidrigen, aber nicht geahndeten – Praxis eines satzungsrechtlich<sup>44</sup> verankerten „automatischen Ausschlusses“ beitrags säumiger Mitglieder fest, ohne dass ein Parteischiedsgericht über den Ausschluss entscheiden müsste.<sup>45</sup> Bei Nichterfüllung der Beitragspflicht ermöglicht jedoch § 10 Abs. 2 PartG lediglich eine satzungsrechtliche Beschränkung der Ausübung des Stimmrechtes beitrags säumiger Mitglieder.<sup>46</sup> Es wäre wohl an der Zeit, der gelebten, aber derzeit noch rechtswidrigen Praxis den Charakter eines Rechtsbruches zu nehmen und eine Regelung in das Parteiengesetz aufzunehmen, wonach die Satzung auch einen automatischen Ausschluss vorsehen darf.

## 2. Parteienfinanzierung

Auch im Bereich der Parteienfinanzierung bleibt neben der Regelung der Unterstützungsleistungen Dritter noch gesetzgeberischer Handlungsbedarf. Das weite Feld des seit langem als unzureichend regle-

mentierten Sponsorings<sup>47</sup> ist hier zu nennen. Eine Regelung entsprechend der Regelung der Unterstützungsleistungen böte sich an.

Dass nach § 25 Abs. 1 PartG unzulässige Bargeldspenden (solche über 1.000 €) nach § 31c PartG sanktionslos bleiben, ist eine kaum hinnehmbare Regelungslücke.

Das Problem einer Umgehung der Parteispendenregelungen durch Spenden an Abgeordnete und Kandidaten der Parteien gilt es ebenfalls noch zu lösen. Ein geeigneter Regelungsort wäre § 25 Abs. 1 PartG. Direktspenden an Kandidaten, die (noch) keine Abgeordneten sind, unterfallen keinerlei Offenlegungspflichten. Bei Abgeordnetenspenden liegt es derzeit auf Bundesebene im Ermessen des Abgeordneten, ob er eine Spende an die Partei weiterleitet und damit als Spende an die Partei einstuft mit der (bis dahin aber umgangenen) Folge der Rechenschaftspflicht. Die Regelungen in den Verhaltensregeln der Abgeordneten sind vergleichsweise schwächer und können ggf. für eine Spende an den Abgeordneten sprechen. Aber wenn der Abgeordnete die Spende für den eigenen Wahlkampf im Namen der Partei verwendet, sollte dies Transparenzregeln unterworfen sein. Korrespondierende Regelungen im Parteien- und im Abgeordnetengesetz sollten hier ein einheitliches Transparenzregime gewährleisten.

Die Regelung der sog. „Strohmannspende“ in § 25 Abs. 2 Nr. 6 PartG hat sich als stumpfes Schwert der Spendenannahmeverbote erwiesen. Das Tatbestandsmerkmal „erkennbar“ ist regelmäßig nicht gegeben bzw. nicht beweisbar. In tatsächlicher Hinsicht haben sich hier zuletzt insbesondere die Aktivitäten von sog. „Spendensammelvereinen“ als problematisch gezeigt. Diesen transparenzschädlichen Entwicklungen sollte, wenn nicht bereits durch ein Verbot der Entgegennahme von Spenden solcher Vereine, dann jedenfalls durch eine Verpflichtung der Parteien entgegengewirkt werden, Spenden nur dann entgegenzunehmen zu dürfen, wenn die Namen der ursprünglichen Spender mitgeteilt und dann auch – bei Überschreiten der Grenzbeträge – im Rechenschaftsbericht genannt werden.

<sup>43</sup> S. dazu ausführlich *S. Roßner*, Parteiausschluss, Parteiordnungsmaßnahmen und innerparteiliche Demokratie, 2014, S. 184 ff.; *J. Risse*, „Streichung“ von Parteimitgliedern wegen Beitrags säumigkeit?, in: NVwZ 1983, S. 529 ff.

<sup>44</sup> Siehe § 5 Abs. 1 Nr. 7 der Bundessatzung der FDP in der Fassung vom 26. April 2019, wonach bei schuldhafter Unterlassung der Beitragszahlung die Mitgliedschaft endet; § 1 Abs. 10 der Finanzordnung der SPD in der Fassung vom 09.12.2017, wonach die Nichtzahlung des Beitrages nach Mahnung als Austrittserklärung gewertet wird; so auch § 2 Abs. 7 der Satzung der Grünen NRW, wobei die Bundessatzung keine entsprechende Regelung enthält; § 3 Abs. 3 der Bundessatzung der Linken in der Fassung vom 6. und 7.06.2015; § 6 Abs. 3 der Bundessatzung der AfD in der Fassung vom 29.11.2015, zuletzt geändert am 1. Juli 2018.

<sup>45</sup> Dazu etwa *S. Roßner*, Parteiausschluss, Parteiordnungsmaßnahmen und innerparteiliche Demokratie, 2014, S. 185 ff.

<sup>46</sup> § 7 Abs. 2 des Statuts der CDU von 25.02.2019 sieht zwar keinen „automatischen Ausschluss“ vor, entzieht aber nicht „nur“ das Stimmrecht, sondern lässt alle Mitgliedschaftsrechte ruhen, wenn ein Mitglied länger als 6 Monate mit der Beitragszahlung in Verzug ist.

<sup>47</sup> Zur Problematik s. *Martin Morlok/Ulrich von Alemann/Thilo Streit* (Hrsg.), Sponsoring – ein neuer Königsweg der Parteienfinanzierung?, 2006, passim; s. auch LobbyControl, Eckpunkte für eine Regelung des Parteispensoring und der indirekten Wahlkampffinanzierung, 23.08.2018, S. 1 ff., online abrufbar unter [https://www.lobbycontrol.de/wp-content/uploads/Eckpunkte\\_Sponsoring\\_LobbyControl.pdf](https://www.lobbycontrol.de/wp-content/uploads/Eckpunkte_Sponsoring_LobbyControl.pdf) (letzter Abruf 21.11.2019).

Für die in § 25 PartG aufgeführten Spendenannahmeverbote fehlt es an einer Klarstellung, ob diese auch kumulativ gelten. Nach bisheriger Rechtslage sind etwa Spenden unter 1000 € von ausländischen Fraktionen und Gruppen von kommunalen Vertretungen erlaubt, da entsprechende ausländische Vereinigungen nicht von § 25 Abs. 2 Nr. 1 PartG erfasst sind und aus dem Ausland generell Spenden bis zu einem Betrag von 1.000 € erlaubt sind (§ 25 Abs. 1 Nr. 3c PartG).

Eine aus Transparenzgesichtspunkten sinnvolle Senkung der für die Veröffentlichungspflicht der Spendernamen (jährlich und auch ad hoc) vorgesehenen Grenzbeträge wurde bereits oben erwähnt.<sup>48</sup> Im Zusammenhang damit sollte dann auch die in § 25 Abs. 3 PartG enthaltene ad-hoc-Veröffentlichungspflicht für Spenden in Höhe von 50.000 € dahingehend korrigiert werden, dass diese Pflicht nicht nur bei einer Einmalzahlung der Gesamtsumme greift. Auch hier ist – wie bei der Veröffentlichungspflicht der Spendernamen im jährlichen Rechenschaftsbericht ab einer Spende im Gesamtwert von 10.000 € – auf die in einem Kalenderjahr (Rechnungsjahr) geleisteten und aufzusummierenden Einzelspenden abzustellen.

Insgesamt lässt sich festhalten, dass gesetzgeberischer Handlungsbedarf vielerorts im Parteiengesetz auszumachen ist. Das Problem der derzeit noch fehlenden Transparenz für Wahlwerbung Dritter ist akuter Natur, in den übrigen Bereichen aber nicht weniger dringlich. Es bleibt zu hoffen, dass der Parteiengesetzgeber möglichst konsensgetragen eine konsistente Neuregelung des Rechtes der politischen Parteien in Angriff nimmt<sup>49</sup>, mindestens aber der verfassungsrechtlich gebotenen Transparenz im Bereich der Parteienfinanzierung auch auf dem Gebiet der Unterstützungsleistungen Geltung verschafft.

<sup>48</sup> Bei der Festlegung der Grenzwerte sollte auch berücksichtigt werden, dass je nach „Einflussgebiet“ der Spende unterschiedliche Beträge relevant sein können. Ein kleiner Ortsverein wird möglicherweise einen Betrag von 1.000 € bereits als „Großspende“ betrachten. Im Interesse der Anwendbarkeit der gesetzlichen Regelung, die sich immer auch noch als laientauglich erweisen sollte, ist die Festlegung abweichender Grenzwerte je nach Gliederungsebene eher nicht angeraten. Jedoch sollte bei der Bestimmung eines für alle Gliederungsebenen geltenden Durchschnittswertes die unter Umständen größere Wirkmächtigkeit auch kleinerer Geldspenden auf unteren Gliederungsebenen mitbedacht werden.

<sup>49</sup> Anzuraten ist die Einsetzung einer Enquete-Kommission, die Vorschläge für eine Neufassung des Parteiengesetzes erarbeitet.