

Die Lücke im System

Der Beitragspate im Parteispendenrecht

Aden Sorge¹

Wer zahlt, bestimmt. Die weniger charmante Entsprechung des englischen Sprichwortes *he who pays the piper calls the tune* verdichtet treffend den Sinn der umfassenden Publizitätspflichten, die das Parteiengesetz für die Finanzierung der politischen Parteien vorsieht. Wenngleich ihre in Art. 21 Abs. 1 S. 2 GG wurzelnde Freiheit die Finanzierungsfreiheit einschließt und Spenden an politische Parteien nicht nur erlaubt, sondern als Ausdruck ihrer gesellschaftlichen Verankerung geradezu erwünscht sind,² liegt jedenfalls in Geldzuwendungen jenseits einer für den durchschnittlichen Bürger erschwinglichen Größenordnung die Gefahr der verdeckten Einflussnahme auf die inhaltliche Ausrichtung einer politischen Partei und ihrer Gliederungen.³ Im Lichte dieser Gefahr für die innerparteiliche Demokratie ist § 25 Parteiengesetz (PartG) als einfachgesetzliche Konkretisierung des verfassungsrechtlichen Transparenzgebotes (Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG) zu verstehen, der den politischen Parteien nicht nur weite Publizitätspflichten auferlegt (§ 25 Abs. 3 PartG), sondern auch Spendenannahmeverbote (§ 25 Abs. 1 S. 2, Abs. 2 PartG) statuiert. Die Verfassungsmäßigkeit der Spendenannahmeverbote ist unbestritten, gleichwohl herrscht über die Frage, ob sie im Einzelnen restriktiv⁴ oder weit⁵ auszulegen sind, im Schrifttum Uneinigkeit.

Vor dem Hintergrund aktueller Diskussionen über die Resilienz des Rechts gegenüber autoritär-populistischen Kräften und dem vielfach auch rechtswissenschaftlich diskutierten Umgang mit einer autoritären Zumutung,⁶ soll dieser Beitrag ein

¹ Aden Sorge ist studentische Hilfskraft am Institut für Deutsches und Internationales Parteienrecht und Parteienforschung (PRUF) der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf.

² M. Morlok, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Band 2, 3. Auflage 2015, Art. 21 Rn. 68ff.; J. Kersten, in: Kersten/Rixen (Hrsg.), Parteiengesetz und europäisches Parteienrecht, 2009, § 25 Rn. 13, 16.

³ S.-Ch. Lenski, Parteiengesetz, 2011, § 25 Rn. 2; M. Morlok/H. Merten, Parteienrecht, 2018, S. 149f.

⁴ So: H. Jochum, in: Ipsen (Hrsg.), Parteiengesetz, 2018, § 25 Rn. 18.

⁵ So: J. Kersten, in: Kersten/Rixen (Hrsg.), Parteiengesetz und europäisches Parteienrecht, 2009, § 25 Rn. 48.

⁶ Vgl. die rund 90 interdisziplinären Beiträge im Rahmen des Forschungsprojekts des Verfassungsblogs zur Resilienz von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit in Deutschland („Thüringen-Projekt“, <https://verfassungsblog.de/thuringen-projekt/>), in dem erforscht wurde, welche Spielräume eine autoritär-populistische Partei auf Landesebene hätte, um ihre Macht zum Schaden der Demokratie einzusetzen und sich gegen rechtsstaatliche Bindungen und Kontrolle sowie den demokratischen Wettbewerb zu immunisieren. Ein Ergebnis des Forschungsprojekts ist die Erarbeitung

Schlaglicht auf eine Regelungslücke und damit verbundene Rechtsunsicherheiten im Parteispendenrecht werfen. Ungeachtet der bestehenden gesetzlichen Vorschriften ergibt sich für politische Parteien die bisher vom Gesetzgeber wohl übersehene Möglichkeit, die Regelungen des § 25 PartG vollständig zu umgehen. Der Normzweck des § 25 PartG kann in Gänze unterlaufen werden, Zuwendende können ihren Einfluss im Verborgenen ausüben und politische Parteien, durch die Berücksichtigung dieser Zuwendungen im Rahmen der staatlichen Teilfinanzierung der politischen Parteien, sogar zusätzlich profitieren. Die Kunst der Umgehung: Mitgliedsbeiträge – das Spenden, ohne zu spenden.

I. Die Spende, die keine ist

Vom Anwendungsbereich des § 25 PartG sind Spenden an eine politische Partei erfasst. Der Spendenbegriff des Parteiengesetzes bestimmt sich dabei einheitlich in Abgrenzung zu Mitglieds- und Mandatsträgerbeiträgen, also solchen regelmäßigen Geldleistungen, die ein Mitglied aufgrund satzungsrechtlicher Vorschriften entrichtet (§ 27 Abs. 1 S. 1 PartG) bzw. ein Inhaber eines öffentlichen Wahlamtes über seinen Mitgliedsbeitrag hinaus leistet (§ 27 Abs. 1 S. 2 PartG). Spenden sind in einem umfassenden Sinne alle über Mitglieds- und Mandatsbeiträge hinausgehende Geld- oder geldwerten Leistungen jeder Art (§ 27 Abs. 1a PartG), die freiwillig und unentgeltlich erfolgen.⁷

Sind Mitglieds- und Mandatsträgerbeiträge aber von den Beschränkungen des § 25 PartG ausdrücklich ausgenommen, besteht die Möglichkeit, direkte Geldzuwendungen an die politische Partei als Entrichtung eines Mitgliedsbeitrages für ein Parteimitglied zu tarnen. So werden finanzielle Zuwendungen von öffentlich-rechtlichen Körperschaften und Fraktionen (§ 25 Abs. 2 Nr. 1 PartG), gemeinnützigen Organisationen (§ 25 Abs. 2 Nr. 2 PartG), Zuwendungen aus dem Ausland (§ 25 Abs. 2 Nr. 3 PartG), von Berufsverbänden (§ 25 Abs. 2 Nr. 4 PartG), öffentlichen Unternehmen (§ 25 Abs. 2 Nr. 5), Gegenleistungs- und Entlohnungszuwendungen (§ 25 Abs. 2 Nr. 7 PartG), Provisionszuwendungen (§ 25 Abs. 2 Nr. 8) sowie Bargeldzuwendungen über 1.000 Euro (§ 25 Abs. 1 S. 2 PartG) denkbar, ohne dass die Sanktionsnorm des § 31c Abs. 1 S. 1 PartG Anwendung findet,

konkreter Handlungsempfehlungen, siehe *H. Beck/J. Jaschinski/K. Kordt/M. Müller-Elmalf. Talg: Rechtsstaatliche Resilienz in Thüringen stärken. Handlungsempfehlungen aus der Szenarioanalyse des Thüringen-Projekts*, in: *Verfassungsblog*, <https://doi.org/10.17176/20240416-103633-0>. Das Forschungsvorhaben wurde nunmehr erweitert und blickt unter dem Titel „Projekt Bundesrepublik“ auch auf die Frage, wie sich autoritär-populistische Strategien auf die Bundesebene auswirken könnten; siehe auch *M. Steinbeis*, *Die verwundbare Demokratie. Strategien gegen die populistische Übernahme*, 2021.

⁷ *H. Jochum*, in: *Ipsen* (Hrsg.), *Parteiengesetz*, 2018, § 27 Rn. 8f.; *J. Kersten*, in: *Kersten/Rixen* (Hrsg.), *Parteiengesetz und europäisches Parteienrecht*, 2009, § 27 Rn. 11; a.A. *S.-Ch. Lenski*, *Parteiengesetz*, 2011, § 27 Rn. 7, die das Merkmal der Freiwilligkeit der Zahlung für entbehrlich erachtet.

wonach gegen die politische Partei ein Anspruch in Höhe des Dreifachen des rechtswidrig erlangten Betrages entsteht. Überdies kann es gelingen, die Veröffentlichungspflicht im Rechenschaftsbericht bei Zuwendungen über 10.000 Euro (§ 25 Abs. 3 S. 1 PartG) sowie die Pflicht zu umgehen, Zuwendungen über 35.000 Euro der Präsidentin des Deutschen Bundestages unverzüglich anzuzeigen (§ 25 Abs. 3 S. 2 PartG). Wie dies möglich ist, wird im Folgenden aufgezeigt.

1. Die Tarnung der Zuwendung

Die Tarnung einer Zuwendung als Mitgliedsbeitrag gestaltet sich äußerst unkompliziert – gar mühelos. Ausgangspunkt ist die Entrichtung des Mitgliedsbeitrages durch einen Dritten. Entweder unmittelbar, indem der Dritte der politischen Partei den Mitgliedsbeitrag für das Parteimitglied zuwendet, oder mittelbar, indem er dem Parteimitglied den gezahlten Mitgliedsbeitrag nachträglich erstattet oder zuvor zur Verfügung stellt. In der politischen Praxis hat sich ein eingängiger Begriff für diese Form der Verschleierung ergeben: die Beitragspatenschaft. Funktions- und Mandatsträger einer politischen Partei oder sonstige Dritte, ohne mitgliedschaftlichen Bezug zu der politischen Partei, übernehmen die Entrichtung des Mitgliedsbeitrages für ein Parteimitglied. Regelmäßig wird zum Zeitpunkt des Parteieintritts oder ggf. nachträglich die Bankkontoverbindung des Beitragspaten bei der politischen Partei hinterlegt, sodass die monatliche Beitragspflicht des Parteimitglieds unmittelbar beim Beitragspaten durch Banklastschrift abgebucht wird.

Die ungewöhnlich anmutende Konstruktion der Übernahme der Beitragspflicht wird durch die rechtliche Ausgestaltung des Parteimitgliedschaftsverhältnisses möglich: Es ist zivilrechtlich geprägt.⁸ Nach Maßgabe des § 38 BGB ist zwar (auch) die Parteimitgliedschaft weder übertragbar noch vererblich und die Ausübung der Mitgliedschaftsrechte kann einem anderen nicht überlassen werden. Ob die Höchstpersönlichkeit der Mitgliedschaftsrechte auf die korrespondierenden Mitgliedschaftspflichten ausstrahlt, wird im Schrifttum jedenfalls mit Blick auf Beitragspflichten (sog. Wert-/Leistungspflichten) aber verneint.⁹ Fehlt es an der Höchstpersönlichkeit der Beitragspflicht, besteht gem. § 267 BGB sodann die Möglichkeit, dass ein Dritter anstelle des Schuldners die Leistung bewirkt. Die Regelung des § 267 BGB bringt das im Regelfall vorrangige Interesse des Gläubigers an der Bewirkung der Leistung unabhängig von der Person des Leistenden zum Ausdruck.¹⁰

⁸ J. Ipsen/T. Koch, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 9. Auflage 2021, Art. 21 Rn. 73f.; S.-Ch. Lenski, Parteiengesetz, 2011, § 10 Rn. 1.

⁹ L. Leuschner, in: MüKo BGB, 9. Auflage 2021, § 38 Rn. 78; H. Dörner, in: Handkommentar BGB, 12. Auflage 2023, § 38 Rn. 6; M. Schöpflin, in: BeckOK BGB, 71. Edition (2024), § 38 Rn. 34.

¹⁰ C. Bittner/S. Kolbe, in: Staudinger, BGB, 2019, § 267 Rn. 1.

2. Das Problem

Unter Zugrundelegung dieses zivilrechtlichen Verständnisses der Beitragspflicht als vertretbare Leistung, ergeben sich mit Blick auf die Publizitätspflichten des Parteiengesetzes einige Probleme – ein Beispiel: Möchte der Unterstützer einer politischen Partei, der selbst kein Parteimitglied ist (Dritter), einer politischen Partei im laufenden Kalenderjahr zur Unterstützung ihrer politischen Arbeit 99.999,99 Euro zukommen lassen, unterliegt diese Zuwendung den Spendenregelungen des § 25 PartG. Die Zuwendung würde bei einer einmaligen Zahlung an die politische Partei gem. § 25 Abs. 3 S. 2 PartG die Pflicht auslösen, die Spende der Präsidentin des Deutschen Bundestages unverzüglich anzuzeigen. Die Spende würde gem. § 25 Abs. 3 S. 3 PartG daraufhin zeitnah unter Angabe des Spenders als Bundestagsdrucksache veröffentlicht werden. Lässt der Dritte die 99.999,99 Euro der politischen Partei im Laufe des Kalenderjahres durch mehrere Teilzahlungen zukommen, die im Einzelnen nicht über 35.000 Euro liegen, entfällt die Pflicht zur Ad-hoc-Meldung der Spende. Die getätigten Einzelspenden wären aber gem. § 25 Abs. 3 S. 1 PartG unter Angabe des Namens und der Anschrift des Spenders sowie der Gesamthöhe der Zuwendung im Rechenschaftsbericht der politischen Partei zu verzeichnen. Im Rahmen der staatlichen Teilfinanzierung der politischen Parteien würde die Spende einmalig bis zur Höhe von 3.300 Euro mit 0,45 Euro für jeden Euro, also mit insgesamt 1.485 Euro berücksichtigt (vgl. § 18 Abs. 3 S. 1 Nr. 3 PartG).

Entschließt sich der Dritte, diese 99.999,99 Euro jedoch über das Modell der Beitragspatenschaft der politischen Partei zukommen zu lassen, also Mitgliedsbeiträge auf eigene Rechnung für ein Parteimitglied zu begleichen, ergibt sich eine ganz andere rechtliche Bewertung. Übernimmt der Dritte die Beitragspflicht von zehn unterschiedlichen Parteimitgliedern, die ihren individuellen Mitgliedsbeitrag auf jeweils 9.999,99 Euro pro Kalenderjahr festgelegt haben, überschreitet keine der einzelnen Zuwendungen die Erheblichkeitsschwelle des § 25 Abs. 3 S. 1 PartG, wonach Mitgliedsbeiträge an eine Partei nur dann im Rechenschaftsbericht zu verzeichnen sind, wenn deren Gesamtwert in einem Kalenderjahr 10.000 Euro übersteigt. Im Rahmen der staatlichen Teilfinanzierung der politischen Parteien würden die drittentrichteten Mitgliedsbeiträge gem. § 18 Abs. 3 S. 1 Nr. 3 PartG jeweils bis zur Höhe von 3.300 Euro mit 0,45 Euro für jeden Euro berücksichtigt werden. Die zehnmahlige Drittentrachtung des Mitgliedsbeitrages unterschiedlicher Parteimitglieder fände im Rahmen der staatlichen Teilfinanzierung eine Berücksichtigung in Höhe von insgesamt 14.850 Euro. Trotz gleicher Zuwendungssumme des Dritten entfallen alle vorgesehenen Transparenzregelungen des § 25 PartG. Die politische Partei profitiert finanziell, der Dritte und die Parteimitglieder müssen ihre Identität nicht offenbaren: Mehr Geld bei weniger Publizität.

Gerade im Parteienfinanzierungsrecht als „Parteienspendenskandalrecht“¹¹ ist angesichts der Bedeutung der Ressource Geld im politischen Wettbewerb um Handlungs- und Gestaltungsmacht nicht nach der Wahrscheinlichkeit, sondern schon nach der Möglichkeit verschleiernenden Vorgehens zu fragen. So stellt die Rekrutierung von nur zehn Parteimitgliedern einen geschickt agierenden Beitragspaten vor keine großen Herausforderungen. Die deutsche Parteiengeschichte kennt vor anderem Hintergrund durchaus umfassendere koordinierte Eintritte in politische Parteien.¹² Erst jüngst scheiterte der Versuch, rund 50 Neumitglieder in die Hamburger CDU eintreten zu lassen, nachdem aufgefallen war, dass alle Beitrittsinteressenten die identische Kontoverbindung und E-Mail-Adresse eines gemeinsamen Beitragspaten im Mitgliedsantrag angegeben hatten.¹³ In diesem Fall ergäbe sich bei der zuvor dargelegten, die Umgehung der Offenlegungspflichten maximal ausreizenden Beispielsrechnung bei einer Festlegung des individuellen Mitgliedsbeitrages auf 9.999,99 Euro insgesamt eine Zuwendungshöhe von 499.999,50 Euro an die politische Partei durch nur einen Beitragspaten. Im Rahmen der staatlichen Teilfinanzierung würden 50 Mal 3.300 Euro mit 0,45 Euro pro Euro, also insgesamt 74.250 Euro berücksichtigt und die politische Partei träfe keinerlei Publizitätsvorschriften.

Dem Beitragspaten kommt dabei eine dezentrale Organisation der Parteimitgliedschaft zugute. Zuständig für die Einziehung des Mitgliedsbeitrages durch Banklastschrift sind die Parteigliederungen in den Landesverbänden.¹⁴ Mangels bundesweiten Abgleiches der Bankkontodaten kann sich das Vorgehen des verschleiernenden Beitragspaten somit auch der Kenntnis der politischen Partei entziehen, sollten die jeweiligen Parteimitglieder unterschiedlichen Parteigliederungen eines Landesverbandes oder einem anderen Landesverband angehören. Jedenfalls wäre der politischen Partei eine Kenntnis des Vorgehens schwerer nachweisbar.

Hätte die politische Partei eine Spende des Zuwendenden aufgrund eines der in § 25 PartG normierten Spendenannahmeverbote überdies nicht annehmen dürfen, tritt dieses Unterlaufen des Normzwecks neben die Umgehung der Rechen-

¹¹ J. Kersten, in: Kersten/Rixen (Hrsg.), Parteiengesetz und europäisches Parteienrecht, 2009, § 25 Rn. 14.

¹² Zum Masseneintritt in die FDP in den späten 1990er-Jahren: H. Merten/A. Bäcker, Feindliche Übernahme der F.D.P. durch Studierende?, in: Mitteilungen des Instituts für Deutsches und Europäisches Parteienrecht (MIP), 7. Jahrgang 1997, S. 42f.

¹³ J. Meyer-Wellmann, Tricks und Manipulation in Hamburgs CDU? Chefs greifen ein, in: Hamburger Abendblatt, 28.06.2024, abrufbar unter: <https://www.abendblatt.de/hamburg/politik/article406671773/tricks-und-manipulation-in-hamburgs-cdu-chefs-greifen-ein.html>.

¹⁴ Beispielsweise bei der SPD die Bezirke, siehe: Finanzordnung der SPD, Fassung vom 25.04.2024, § 1 Abs. 12 S. 1, abrufbar unter: https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Parteiorganisation/SPD_Orgastatut_2024.pdf; bei der CDU die Kreisverbände, siehe: Statut der CDU, Fassung vom 09.09.2022, § 18 Abs. 3 S. 2, abrufbar unter: https://assets.ctfassets.net/nwnwnl7ifahow/7ahVvacG9CPJNwWdFRUGV0/a1aba41cb03894d1a7cb73f05adcfb4/KM_Statutenbroch_re_der_CDU_Deutschlands_2022.pdf.

schafts- und Publizitätspflichten des § 25 Abs. 3 PartG. Hervorzuheben ist angesichts der aktuell (wieder) kontrovers diskutierten Öffentlichkeitsarbeit der im Deutschen Bundestag vertretenen Fraktionen¹⁵ die Möglichkeit, das in § 25 Abs. 2 Nr. 1 PartG normierte Verbot zu umgehen, Spenden von öffentlich-rechtlichen Körperschaften, Parlamentsfraktionen und -gruppen sowie von Fraktionen und Gruppen kommunaler Vertretungen anzunehmen. Denkbar ist die Konstellation, dass eine im Deutschen Bundestag vertretene Fraktion oder Gruppe als Beitragspatin den Mitgliedsbeitrag für ein Parteimitglied der ihr nahestehenden politischen Partei entrichtet (dazu näher unten, IV.). Damit wäre die Umgehung der absoluten Obergrenze der staatlichen Teilfinanzierung der politischen Parteien und ein staatlicher Eingriff in die Chancengleichheit im politischen Wettbewerb zulasten anderer politischer Parteien verbunden.

Vor diesem Hintergrund drängen sich (mindestens) zwei Fragen auf, die für die rechtliche Einordnung des Modells der Beitragspatenschaft maßgeblich sind. Erstens, ob die zivilrechtliche Wertung, wonach Beitragspflichten keine höchstpersönliche Leistungspflichten darstellen, auch mit Blick auf das Mitgliedschaftsverhältnis in einer politischen Partei Bestand haben kann. Zweitens, ob in einer Gesamtschau und nach dem Sinn und Zweck der Spendenannahmeverbote – losgelöst vom Wortlaut des § 25 PartG – eine unterschiedliche rechtliche Behandlung von Spenden und Mitgliedsbeiträgen nicht ausgeschlossen ist, also auch Zuwendungen im Rahmen der Beitragspatenschaft den Regelungen des § 25 PartG unterliegen.

II. Die Beitragspflicht als höchstpersönliche Leistungspflicht

Zur Erinnerung: Die Regelung des § 267 BGB bringt das im Regelfall vorrangige Interesse des Gläubigers an der Bewirkung der Leistung unabhängig von der Person des Leistenden zum Ausdruck. Ob eine Leistung abweichend hiervon höchstpersönlich zu erbringen ist, bestimmt sich nach dem konkreten Einzelfall. So kann sich unter Zugrundelegung des jeweiligen Schuldverhältnisses sowohl aus dem Gesetz als auch aus dem erklärten oder dem zu vermutenden Willen der Parteien die Höchstpersönlichkeit der Leistungspflicht ergeben.¹⁶

Das Zivilrecht kennt nur wenige höchstpersönliche, d.h. nicht vertretbare Leistungen, die unmittelbar dem Gesetz zu entnehmen sind. Lediglich für den Dienstvertrag (§ 613 S. 1 BGB), den Auftrag (§ 664 Abs. 1 S. 1 BGB), die Verwahrung (§ 691 S. 1 BGB) und für den Pflichtenkreis des Vereinsvorstandes (§ 27 Abs. 3 BGB) und des Testamentsvollstreckers (§ 2218 Abs. 1 BGB) besteht eine konkrete gesetzliche Anknüpfung für die Annahme einer höchstpersönlichen Leistungs-

¹⁵ Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Abgeordnetengesetzes, BT-Drs. 20/11944.

¹⁶ C. Bittner/S. Kolbe, in: Staudinger, BGB, 2019, § 267 Rn. 4.

pflicht, die ihrerseits aber der Dispositionsfreiheit der Vertragsparteien unterliegt und damit abbedungen werden kann.¹⁷ Nicht einmal im Strafrecht begründet die Verurteilung zu einer Geldstrafe, trotz der individuellen Anpassung der Höhe der Tagessätze an das Einkommen des Verurteilten, eine höchstpersönliche Leistungspflicht. Die Geldstrafe des verurteilten Straftäters kann auch ein Dritter entrichten.¹⁸ Dem Parteiengesetz lässt sich für eine etwaige Höchstpersönlichkeit der Beitragspflicht nichts entnehmen.¹⁹

Aufschlussreicher könnte indes der erklärte oder der vermutete Wille der Vertragsparteien sein, der aber gegen die Annahme der Höchstpersönlichkeit der Beitragspflicht spricht. Am deutlichsten wird dies bei der CDU²⁰ und DIE LINKE.²¹, die ihre Mitgliedsanträge jeweils mit dem Hinweis versehen haben, dass – sofern Mitgliedsinteressent und Bankkontoinhaber nicht identisch sind – Vor- und Nachname des Bankkontoinhabers zusätzlich anzugeben sind. Im Mitgliedsantrag von DIE LINKE. ist zudem explizit vorgesehen, dass der jeweilige Bankkontoinhaber, der selbst nicht Parteimitglied werden soll, neben dem Mitgliedsinteressenten den Mitgliedsantrag unterzeichnen muss. Der Gestaltung der beiden Mitgliedsanträge lässt sich zwar entnehmen, dass beide Parteien in der Regel davon ausgehen, dass das Parteimitglied den Mitgliedsbeitrag selbst entrichtet, bei der CDU ist der entsprechende Abschnitt mit „Meine Kontoverbindung“ überschrieben, bei DIE LINKE. schließen sich die Daten zur IBAN und BIC unmittelbar an die persönlichen Daten des Mitgliedsinteressenten an, allerdings sehen beide Mitgliedsanträge ausdrücklich die Möglichkeit vor, dass auch Dritte die Entrichtung des Mitgliedsbeitrages für das Parteimitglied übernehmen können. Ein Blick auf die Mitgliedsanträge der anderen im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien führt zum gleichen Ergebnis. Dabei fällt auf, dass (auch räumlich) zwischen der Beitrittserklärung und der Erteilung des Lastschriftmandats differenziert wird. Die Unterschrift des Mitgliedsinteressenten unter dem Aufnahmeantrag hat

¹⁷ Vgl. C. Bittner/S. Kolbe, in: Staudinger, BGB, 2019, § 267 Rn. 4.

¹⁸ BGHSt 37, 226; M. Kranz, Bezahlung von Geldstrafen durch das Unternehmen, in: Zeitschrift für das Juristische Studium (ZJS), 2008, S. 471 (472).

¹⁹ Der Wortlaut des § 27 Abs. 1 S. 1 PartG, wonach Mitgliedsbeiträge nur solche regelmäßigen Geldleistungen sind, die ein Mitglied aufgrund satzungsrechtlicher Vorschriften entrichtet, bietet hierfür keinen hinreichenden Anhaltspunkt. Eine ausdrückliche Normierung der Höchstpersönlichkeit entsprechend der §§ 613 S. 1, 664 Abs. 1 S. 1, 691 S. 1 BGB besteht nicht, sodass der Wortlaut des § 27 Abs. 1 S. 1 PartG der zivilrechtlichen Regelvermutung der Vertretbarkeit der Leistung nicht entgegensteht. Zudem ist zu berücksichtigen, dass auch in den Fällen der §§ 613 S. 1, 664 Abs. 1 S. 1, 691 S. 1 BGB die Leistung nur „im Zweifel“ höchstpersönlicher Natur ist, also der Dispositionsfreiheit der Vertragsparteien unterliegt. Von dieser zivilrechtlichen Dispositionsfreiheit haben die politischen Parteien Gebrauch gemacht (dazu sogleich).

²⁰ Mitgliedsantrag CDU, abrufbar unter: https://www.cdu.de/assets/pdfs/CDU_Mitgliedsantrag_interaktiv.pdf.

²¹ Bankeinzugsermächtigung DIE LINKE., abrufbar unter: https://www.die-linke.de/fileadmin/user_upload/2024_Einzugserm%C3%A4chtigung.pdf.

Abschlussfunktion. Erst an diese Erklärung schließt sich die Erteilung des Lastschriftmandats an. Dort wird nicht mehr die Unterschrift des Mitgliedsinteressenten verlangt, sondern die des Bankkontoinhabers. Dass die persönlichen Daten des Bankkontoinhabers isoliert abgefragt werden, spricht für die Annahme, dass die politische Partei nicht zwingend von der Identität von Mitgliedsinteressenten und Bankkontoinhaber ausgeht.²² Anderweitige satzungsrechtliche Regelungen bestehen nicht. Zudem gilt es zu berücksichtigen, dass die politischen Parteien in der Vergangenheit das Modell der Beitragspatenschaft geduldet, vereinzelt sogar parteiintern beworben haben.²³

Mangels normativer Anknüpfung im Parteiengesetz und nach dem erklärten bzw. vermuteten Willen der Vertragsparteien lässt sich die persönliche Leistungspflicht des Parteimitglieds damit (derzeit) nicht konstruieren. Ungeachtet dessen wäre sie allerdings zur Sicherung des verfassungsrechtlichen Transparenzgebots ratsam. Mit Blick auf die Umgehung der Publizitätsvorschriften lässt sich im Bereich der politischen Parteien Art. 21 GG als Anknüpfungsnorm mit Ausstrahlungswirkung auf das zivilrechtliche Mitgliedschaftsverhältnis bemühen. Politische Parteien haben nicht nur den verfassungsrechtlichen Auftrag, an der politischen Willensbildung des Volkes mitzuwirken, ihnen obliegt zugleich die verfassungsrechtliche Verpflichtung, auch und insbesondere über die Herkunft ihrer Mittel öffentlich Rechenschaft abzulegen. Gerade für politische Parteien muss es also von großem Interesse sein, zu wissen, wer die Beitragspflicht erfüllt.

Hierin liegt auch der wesentliche Unterschied zur Zahlung eines Kaufpreises, der Entrichtung des Mietzinses oder des Mitgliedschaftsbeitrages im örtlichen Sport- oder Demokratieförderungsverein. Politische Parteien sind verpflichtet offenzulegen, ob und welche politischen Abhängigkeiten durch finanzielle Zuwendungen bestehen. Die Möglichkeit der Drittentrichtung des Mitgliedsbeitrages steht der Gewährleistung verfassungsrechtlich gebotener Transparenz diametral entgegen und birgt – wie oben dargestellt – eine hohe Missbrauchsgefahr. Dass durch die Übernahme einer Vielzahl von Beitragspatenschaften erhebliche Summen an politische Parteien fließen können, ohne dass dies Publizitätspflichten auslöst, ist nicht hinzunehmen. Es empfiehlt sich daher, einfachgesetzlich eine höchstpersönliche Leistungspflicht für die Entrichtung des Mitgliedschaftsbeitrages in einer politischen Partei im Parteiengesetz zu statuieren. Beispielsweise könnte

²² Siehe u.a. Beitrittserklärung der SPD, abrufbar unter: <https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/ServiceDokumente/Unterstuetzen/SPD-Beitrittserklaerung.pdf>; Aufnahmeantrag Bündnis90/Die Grünen, abrufbar unter: https://cms.gruene.de/uploads/assets/Mitgliedsantrag_GRUENE.pdf; Mitgliedantrag SSW, abrufbar unter: <https://www.ssw.de/aktiv-werden/mitglied-werden>.

²³ Die SPD bewarb die Beitragspatenschaft parteiintern als geeignete Maßnahme, um einzelnen Parteimitgliedern „durch die solidarische Übernahme [des Mitgliedsbeitrages] eine weitere Mitarbeit und Mitgliedschaft in der SPD zu ermöglichen.“, siehe: Finanzbericht der Schatzmeisterin 2007-2008, SPD, S. 9, abrufbar unter: https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Parteiorganisation/Finanzen/Finanzberichte/finanzbericht_07_08.pdf.

§ 27 Abs. 1 S. 1 PartG dahingehend ergänzt werden, dass Mitgliedsbeiträge nur solche regelmäßigen Geldleistungen sind, die ein Mitglied *in Person* aufgrund satzungsrechtlicher Vorschriften entrichtet.²⁴

Dies hätte auch das Ende des bisher in der Praxis gängigen Modells der Beitragspatenschaft durch Funktions- und Amtsträger der politischen Parteien zur Folge. Diese Form des innerparteilichen Einflussgewinns ist allerdings weder notwendig noch schutzwürdig. Die Höhe des Mitgliedsbeitrages bestimmt sich in der Praxis häufig nach der individuellen finanziellen Lage des Parteimitglieds. Eine Überprüfung seitens der politischen Partei findet nicht statt. Der monatliche Mindestbeitrag für die Mitgliedschaft in den im Deutschen Bundestag vertretenen politischen Parteien liegt im einstelligen Bereich. Die Möglichkeit parteipolitischer Partizipation ist damit unabhängig von der finanziellen Situation des Parteimitglieds gewährleistet. Überdies steht das Modell der Beitragspatenschaft im Widerspruch zur binnendemokratischen Organisation der politischen Parteien. Funktions- und Mandatsträger, die über Beitragspatenschaften ein Netzwerk an ihnen zugeweihten Parteimitgliedern aufbauen, beeinflussen den innerparteilichen Wettbewerb, den Diskurs und die Entscheidungsfindung nicht durch das bessere Argument, sondern durch intransparente finanzielle Einflussnahme.

Eine „Rettung“ der parteiinternen Beitragspatenschaft von Funktions- und Amtsträgern empfiehlt sich nicht. Beitragspaten, die aus dem Innenbereich der politischen Parteien stammen, zuzulassen und andere, die keinen mitgliedschaftlichen Bezug zur politischen Partei haben, nicht, ist keine Lösung des Problems. Zumindest natürlichen Personen steht es jederzeit frei, in die politische Partei einzutreten und damit als gleichberechtigtes Parteimitglied aus dem Innenbereich heraus Zuwendungen an die politische Partei als Mitgliedsbeitrag zu verschleiern. Auf der anderen Seite ist die Einflussnahme auf die innerparteiliche Willensbildung durch finanzielle Mittel und die Rekrutierung von Parteimitgliedern mit jedenfalls gefühlter Loyalität zum Beitragspaten nicht weniger problematisch, wenn sie aus dem Innenbereich der politischen Partei stammt.

III. Die Möglichkeit der Umgehung der Spendenannahmeverbote des § 25 PartG

Der Spendenbegriff des Parteiengesetzes bestimmt sich – wie oben bereits ausgeführt – in Abgrenzung zu Mitgliedsbeiträgen. Nicht nur der Wortlaut, sondern auch die Systematik des § 25 PartG steht einer unmittelbaren Anwendung der Spendenannahmeverbote auf Mitgliedsbeiträge ausdrücklich entgegen. Wollte der Gesetzgeber eine einheitliche rechtliche Regelung für Spenden und Mitglieds-

²⁴ Vgl. Wortlaut des § 613 S. 1 BGB, wonach der zur Dienstleistung Verpflichtete die Dienste im Zweifel in Person zu leisten hat. Der Zusatz „im Zweifel“ entfällt, da gerade nicht die Möglichkeit bestehen soll, die Höchstpersönlichkeit der Leistungspflicht abzubedingen.

beiträge schaffen, hätte er im Normtext des § 25 Abs. 1 und Abs. 2 PartG eine entsprechende Erwähnung der Mitglieds- und Mandatsträgerbeiträge eingefügt. Eine solche Regelung findet sich zum Beispiel in § 25 Abs. 3 PartG, der als einheitliche Transparenzvorschrift Offenlegungspflichten bei Überschreiten der Erheblichkeitsschwelle sowohl für Spenden als auch für Mitglieds- und Mandatsträgerbeiträge vorsieht.

Eine ähnliche Regelungslücke mit erheblichem Missbrauchspotential wird in der Rechtswissenschaft seit einiger Zeit mit Blick auf das Parteisponsoring diskutiert. Im Gegensatz zum Modell der Beitragspatenschaft ist die Möglichkeit der Umgehung des § 25 PartG durch das Parteisponsoring allerdings immer wieder Gegenstand rechtswissenschaftlicher Untersuchungen gewesen und angesichts fehlender Transparenzvorschriften oft kritisiert worden.²⁵ Mit der jüngsten Novelle des Parteiengesetzes Anfang 2024 sind erstmals gesetzliche Vorschriften zur Regelung des Parteisponsorings in das Parteiengesetz aufgenommen worden.²⁶ Der Begriff wird in § 27 Abs. 1b PartG legaldefiniert. Hiernach sind Einnahmen aus Sponsoring Zuwendungen zur Förderung einer Partei, mit denen der Zuwendende als Gegenleistung eine Förderung eigener Ziele der Werbung oder Öffentlichkeitsarbeit verfolgt. Dabei darf die Höhe der jeweiligen Zuwendung nicht außer Verhältnis zur von der Partei erbrachten Gegenleistung stehen.

Entgegen vieler Forderungen²⁷ ist eine Übertragung der Spendenannahmeverbote auf das Parteisponsoring nicht erfolgt, obgleich dies im Gesetzgebungsverfahren angemahnt²⁸ und zuvor auch vom Bundestagspräsidenten angeregt

²⁵ Vgl. die Beiträge in Morlok/von Alemann/Streit (Hrsg.), Sponsoring – ein neuer Königsweg der Parteienfinanzierung?, 2006; H.-M. Heinig, Sponsoring von Parteiveranstaltungen, in: Juristenzeitung (JZ), Jahrgang 65 (2010), S. 485ff.; H. Jochum, in: Ipsen (Hrsg.), Parteiengesetz, 2018, § 24 Rn. 37; auf den Reformbedarf hinweisend: Unterrichtung durch den Präsidenten des Deutschen Bundestages – Bericht über die Rechenschaftsberichte 2015 bis 2019 der Parteien sowie über die Entwicklung der Parteienfinanzen gemäß § 23 Absatz 4 des Parteiengesetzes, 2021, BT-Drs. 19/ 30520, S. 45; sowie die entsprechenden Berichte aus den Jahren 2016 (BT-Drs. 18/10710, S. 47f.), 2013 (18/100, S. 41f.), 2011 (BT-Drs. 17/8200, S. 33f.); diese Kritik jüngst bekräftigend: S. Schönberger, Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes – Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung am 27.11.2023, Ausschuss für Inneres und Heimat, Drs. 20(4)340 A, S. 8, abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/979344/d5a7efdbc6433674beec59d35173d05a/20-4-340-A.pdf>; S. Wannagat, Viel Geld für wenig Transparenz: Die geplanten Regelungen zum Parteisponsoring, in: Verfassungsblog, 14.12.2023, abrufbar unter: <https://doi.org/10.59704/2a0ddf1b0e306407>.

²⁶ Elftes Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes, BGBl. 2024 I Nr. 70.

²⁷ U.a.: M. Morlok, in: Morlok/von Alemann/Streit (Hrsg.), Sponsoring – ein neuer Königsweg der Parteienfinanzierung?, 2006, S. 1 (18f.); H. Jochum, in: Ipsen (Hrsg.), Parteiengesetz, 2018, § 24 Rn. 37; H.-M. Heinig, Sponsoring von Parteiveranstaltungen, in: Juristenzeitung (JZ), Jahrgang 65 (2010), S. 485 (492ff.).

²⁸ S. Schönberger, Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes – Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung am 27.11.2023, Ausschuss für Inneres und Heimat, Drs. 20(4)340 A, S. 8, abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/979344/d5a7efdbc6433674beec59d35173d05a/20-4-340-A.pdf>.

wurde²⁹. Eine Übertragung der Spendenannahmeverbote auf das Parteisponsoring hat der Gesetzgeber gerade nicht gewollt, obwohl die Umgehungsmöglichkeiten hinlänglich bekannt sind.³⁰ Dies lässt nur den Rückschluss zu, dass der Gesetzgeber in der Tat die in § 25 Abs. 1 S. 1 und Abs. 2 PartG normierten Spendenannahmeverbote als Ausnahmenorm konstruiert hat, die gerade nicht auf andere Formen der Zuwendungen angewendet werden soll.

Eine strenge Übertragung der einzelnen Spendenannahmeverbote wäre auch gar nicht möglich. Vielmehr offenbart sich hier erneut das durch den Gesetzgeber geschaffene Vakuum. Während politische Parteien gem. § 25 Abs. 1 S. 2 PartG nicht berechtigt sind, Bargeldspenden anzunehmen, die den Betrag von 1.000 Euro überschreiten, müssen Mitgliedsbeiträge selbstverständlich auch bar entrichtet werden können, zum Beispiel, wenn ein Mitglied ein Lastschriftmandat nicht erteilt.³¹ Dies schließt die Barenrückzahlung des Mitgliedsbeitrages durch den Beitragspaten ein.

Auch lassen sich die für das Parteisponsoring entwickelten Grundsätze zur teilweisen Anrechnung als Spende,³² sofern die Höhe der jeweiligen Zuwendung außer Verhältnis zur von der Partei erbrachten Gegenleistung stehen, nicht übertragen. Das Parteisponsoring und die Spende sind auf die freiwillige Förderung der Partei ausgerichtet. Die Entrichtung des Mitgliedsbeitrages erfolgt jedoch in Erfüllung einer zivilrechtlich begründeten Leistungspflicht und ist mit einem Bündel an Mitgliedschaftsrechten verbunden, die bei Nichtentrichtung des Mitgliedsbeitrages gem. § 10 Abs. 2 S. 2 PartG auch entzogen werden können.

Eine der § 27 Abs. 1b S. 2 PartG vergleichbare Form des groben Missverhältnisses zwischen Leistung des Mitglieds und Gegenleistung der Partei, die ggf. zu einer vergleichbaren rechtlichen Bewertung der überschießenden Zuwendung als Spende führen würde, lässt sich im Falle der Mitgliedsbeiträge nur schwerlich feststellen. Die vom Gesetzgeber festgelegte Publizitätsgrenze des § 25 Abs. 3 S. 1 PartG, wonach eine Veröffentlichungspflicht erst ab einem Mitgliedsbeitrag von 10.000 Euro besteht, verdeutlicht gerade, dass Mitgliedsbeiträge auch in sehr großer Höhe erlaubt sind.

²⁹ Unterrichtung durch den Präsidenten des Deutschen Bundestages – Bericht über die Rechenschaftsberichte 2015 bis 2019 der Parteien sowie über die Entwicklung der Parteienfinanzen gemäß § 23 Absatz 4 des Parteiengesetzes, 2021, BT-Drs. 19/30520, S. 45.

³⁰ Auf die Rechtslücke hinweisend: S. *Wannagat*, Viel Geld für wenig Transparenz: Die geplanten Regelungen zum Parteisponsoring, in: Verfassungsblog, 14.12.2023, abrufbar unter: <https://doi.org/10.59704/2a0ddf1b0e306407>.

³¹ Hierzu z.B.: Finanzordnung der SPD, Fassung vom 25.04.2024, § 1 Abs. 12 S. 2, abrufbar unter: https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Parteiorganisation/SPD_Orgastatut_2024.pdf.

³² S.-Ch. *Lenksi*, Parteiengesetz, 2011, § 27 Rn. 15; H.-M. *Heinig*, Sponsoring von Parteiveranstaltungen, in: Juristenzeitung (JZ), Jahrgang 65 (2010), S. 485 (490f.).

Finden die Spendenannahmeverbote keinerlei Anwendung, birgt die dadurch entstehende Rechtslücke erhebliches Missbrauchspotential. In der jüngeren Vergangenheit ist deutlich erkennbar geworden, dass destruktive Akteure im In- und Ausland ein nicht zu unterschätzendes Interesse daran haben, gezielt auf den politischen Wettbewerb in Deutschland Einfluss zu nehmen. Besonders die mediale Berichterstattung im Vorfeld der zurückliegenden Wahl zum Europäischen Parlament im Jahr 2024 hat zum Beispiel erhebliche Versuche der Einflussnahme auf die parteiinterne wie politische Willensbildung in Deutschland durch ausländische autoritäre Akteure offenbart.³³ Hierin ist eine ernstzunehmende Gefahr für die Integrität der politischen Willensbildung frei von unzulässiger (ausländischer) Beeinflussung zu sehen. Zum Teil besteht in diesem Zusammenhang der konkrete Verdacht, dass ausländische Akteure durch finanzielle Gefälligkeiten zugunsten einzelner Mandats- und Funktionsträger versucht haben, politische Parteien als Sprachrohr für ihre Interessen zu gewinnen.³⁴ Die Möglichkeit, dass z.B. finanzstarke ausländische Beitragspaten im großen Stil verdeckt Einfluss auf die innerparteiliche Willensbildung nehmen und durch intransparente finanzielle Zuwendungen einzelnen politischen Parteien einen Vorteil im Wahlwettbewerb sichern, der von dieser mit der Zusicherung honoriert wird, einzelne (ausländische) Interessen besonders unterstützen zu wollen, ist in keinem Fall hinzunehmen.

IV. Der Extremfall

Vor dem Hintergrund aktueller Diskussionen über die Resilienz des Rechts gegenüber autoritär-populistischen Kräften und der Frage, ob und inwieweit das geltende Recht dem Stresstest einer autoritären Zumutung standhält,³⁵ ließe sich der Extremfall konstruieren, dass eine im Deutschen Bundestag vertretene Fraktion oder Gruppe als Beitragspatin den Mitgliedsbeitrag für ein Parteimitglied der ihr nahestehenden politischen Partei entrichtet.

³³ Hierzu u.a.: *M. Baumgärtner/M. Becker/J. Diehl/M. Knobbe/T. Lehmann/A.-K. Müller/S. Röbel/M. Rosenbach/F. Schmid/W. Wiedmann-Schmidt/S. Winter*, Alternative gegen Deutschland, in: DER SPIEGEL, 26.04.2024, abrufbar unter: <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/afd-spionage-afaere-russland-und-china-im-fokus-neue-enthuellungen-belasten-die-partei-a-46042b96-2d61-4bb4-ac25-ead57d7d6285>; *T. Lange*, Der AfD-Russland-China-Komplex – Wie die AfD als Lobby von Russland und China in Europa auftritt, Lobbycontrol, 31.05.2024, abrufbar unter: <https://www.lobbycontrol.de/aus-der-lobbywelt/der-afd-russland-china-komplex-115749/>.

³⁴ Dazu u.a.: Aktuelle Stunde „Mögliche Verstrickungen und Kooperationen von Mitgliedern der AfD-Fraktion mit autoritären Regimen vollständig aufklären“, 163. Sitzung des 20. Deutschen Bundestages am 11.04.2024, Plenarprotokoll 20/163, S. 82ff., abrufbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btp/20/20163.pdf#P.20928>; *T. Lange*, Der AfD-Russland-China-Komplex – Wie die AfD als Lobby von Russland und China in Europa auftritt, Lobbycontrol, 31.05.2024, abrufbar unter: <https://www.lobbycontrol.de/aus-der-lobbywelt/der-afd-russland-china-komplex-115749/>.

³⁵ Siehe dazu Fn. 6.

Eine solche Beitragspatenschaft würde zunächst eine gem. § 58 Abs. 4 Abgeordnetengesetz (AbgG) sach- und damit rechtswidrige Verwendung der Fraktionsmittel darstellen. Zudem wäre mit der Zuwendung die Umgehung der absoluten Obergrenze bei der staatlichen Teilfinanzierung der politischen Parteien und damit ein verfassungswidriger Eingriff in die Chancengleichheit im politischen Wettbewerb (Art. 21 Abs. 1 GG) verbunden.

Dies wäre aber in erster Linie „nur“ als Fehlverhalten der Fraktion zu bewerten. Allein das rechts- und verfassungswidrige Verhalten der Fraktion führt allerdings noch nicht dazu, dass auch die politische Partei durch die Annahme der Zuwendung, die gerade keine Spende darstellt, ein sanktionswürdiges Verbot entsprechend des § 25 Abs. 2 PartG missachtet, das dem Sanktionsmechanismus des § 31c PartG unterliegt. Das Parteienfinanzierungsregime verhält sich nicht zu Fraktionszuwendungen, die keine Spenden sind. Demzufolge knüpft das Parteiengesetz an solche Zuwendungen auch keine Rechtsfolgen, sofern sie im Rechenschaftsbericht der politischen Partei ordnungsgemäß angegeben werden.³⁶ Für die politische Partei ist dies besonders günstig. Eine Finanzspritze durch die nahestehende Fraktion im Wege der Beitragspatenschaft könnte sie zum Beispiel im kostenintensiven Wahlwettbewerb im Vorfeld einer Bundestagswahl und darüber hinaus unmittelbar zu ihren Gunsten nutzen, ohne eine Sanktion nach § 31c PartG oder eine Rückzahlungspflicht zugunsten des Bundeshaushalts besorgen zu müssen. Der dadurch entstehende Vorteil im Wahlwettbewerb ist immens.

Bislang fehlte im Abgeordnetengesetz sogar eine Regelung, die eine Pflicht der Fraktionen zur Rückgewähr zweckwidrig verwendeter Fraktionsmittel explizit normiert. Von einer Rückforderung der staatlichen Fraktionsfinanzierung in Höhe der rechtswidrigen Ausgaben wurde daher bislang abgesehen.³⁷ Dies soll sich durch eine Neufassung³⁸ des § 58 AbgG ändern, die u.a. vorsieht, dass rechtswidrig verwendete Geld- und Sachleistungen an den Bundeshaushalt zurückzuführen sind (§ 58 Abs. 5 S. 4 AbgG n.F.) bzw. der zu erstattende Betrag mit zukünftigen Leistungen verrechnet werden kann (§ 58 Abs. 5 S. 5 AbgG n.F.). Ein Rückforderungstatbestand, der es ermöglichen würde, rechts- und verfassungswidrige Zuwendungen der Fraktionen, die unter Umgehung der absoluten Obergrenze bei der staatlichen Teilfinanzierung von der politischen Partei erlangt wurden, auch von der politischen Partei zurückzufordern, existiert allerdings nicht.

³⁶ Die Unrichtigkeit des Rechenschaftsbericht führt gem. § 31b S. 1 PartG zu einem Anspruch gegen die politische Partei in Höhe des Zweifachen des den unrichtigen Angaben entsprechenden Betrages. Im Falle einer durch die Fraktion übernommen Beitragspatenschaft sind die Zuwendungen aufgrund der zivilrechtlichen Konstruktion der Erfüllung der Beitragspflicht für das Mitglied durch einen Dritten (§ 267 BGB) schlicht als Mitgliedsbeiträge (vgl. § 24 Abs. 4 Nr. 1 PartG) aufzuführen.

³⁷ BT-Drs. 20/11944, S. 2.

³⁸ BT-Drs. 20/11944.

Dass eine Rückzahlung aber verfassungsrechtlich geboten ist, ergibt sich schon aus dem Umstand, dass die Umgehung der absoluten Obergrenze bei der staatlichen Teilfinanzierung und der damit verbundene Eingriff in die Chancengleichheit der politischen Parteien nicht fortwirken, also der finanzielle Vorteil nicht bei der politischen Partei verbleiben darf. Es bleibt aber offen, ob und wie sich im oben geschilderten Szenario eine Rückzahlungspflicht der politischen Partei konstruieren lässt.³⁹

Das Fehlen eines gegen die politische Partei gerichteten Rückforderungstatbestandes birgt weiteres Missbrauchspotential. Sowohl für die politische Partei als auch für die Fraktion kann es im Einzelfall von erheblichem Interesse sein, Fraktionsmittel in den Verfügungsbereich der politischen Partei zu verbringen. Schließlich ist das Finanzvolumen der Fraktionen keineswegs unerheblich.⁴⁰

Ist eine Fraktion absehbar nicht mehr im nächsten Deutschen Bundestag vertreten, laufen die Regelungen des § 58 Abs. 5 AbgG n.F. ins Leere. Für eine Fraktion, die ihre parlamentarische Arbeit in einer neuen Legislaturperiode nicht weiterführen können, stellt ein späterer Rückzahlungsanspruch und die nachträgliche Feststellung der rechtswidrigen Mittelverwendung keinerlei Nachteil mehr dar. Der Präventions- und Sanktionsgedanke hinter den Vorschriften des § 58 Abs. 5 AbgG n.F., die gerade bezwecken sollen, dass eine Fraktion von vornherein von der rechtswidrigen Verwendung der Fraktionsmittel absieht,⁴¹ weil eine spätere Rückzahlungspflicht Einfluss auf ihre weitere parlamentarische Arbeit hat, kommt nicht zum Tragen. Die Pflicht, rechtswidrig verwendete Fraktionsmittel gem. § 58 Abs. 5 S. 4 AbgG zurückzuzahlen, träfe in diesem Fall die nunmehr in Liquidation befindliche Fraktion, die über ihre Fraktionsmittel nicht mehr frei

³⁹ § 58 Abs. 5 S. 4 AbgG n.F. scheidet als Anspruchsgrundlage insofern aus, als nach dem Wortlaut und der Gesetzesbegründung erkennbar die Fraktion Adressat der Rückzahlungspflicht sein soll. Ein anderes Verständnis lässt die in § 58 Abs. 5 S. 5 AbgG vorgesehene Möglichkeit, dass der zu erstattende Betrag mit zukünftigen Leistungen verrechnet werden kann, nicht zu.

⁴⁰ Im Wahlkampfjahr 2021 wurde insgesamt 121.882.970,60 Euro an die sechs Fraktionen des Deutschen Bundestags nach § 58 Abs. 1 AbgG ausgezahlt. Dazu kommen erhebliche Rücklagen, die die Fraktionen im Laufe der Legislaturperiode aufgebaut haben, vgl. Unterrichtung durch die Präsidentin des Deutschen Bundestages, Bekanntmachung der geprüften Rechnungen der Fraktionen im Deutschen Bundestag für das Kalenderjahr 2021, BT-Drs. 20/3566, S. 2, 5, 8, 12, 16.

⁴¹ Vgl. BT-Drs. 20/11944, S. 5, wonach die Rückzahlungsverpflichtung sowie der Rückforderungsmechanismus die ordnungsgemäße Verwendung öffentlicher Gelder sichern soll; s. auch Bundesrechnungshof, Bericht nach § 99 BHO zur geplanten Reform der Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen, 5. September 2024, S. 13, abrufbar unter: https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Berichte/2024/reform-oea-fraktionen-volltext.pdf?__blob=publicationFile&v=6, in dem zum Ausdruck kommt, dass die Nachteile einer Sanktion die Vorteile einer regelwidrigen Verwendung von Fraktionsmitteln überwiegen sollten, um Fehlanreize entgegenzuwirken. Zudem wird hervorgehoben, dass die Veröffentlichung der rechtswidrigen Verwendung von Geld- und Sachleistungen in einer Bundestagsdrucksache geeignet sein könnte, präventiv regelwidrige Verwendungen von Fraktionsmitteln zu verhindern.

verfügen kann und deren verbleibendes Fraktionsvermögen ohnehin an den Bundeshaushalt zurückzuführen ist.⁴²

Selbst wenn eine Fraktion in der nächsten Legislaturperiode ihre Arbeit im Deutschen Bundestag voraussichtlich fortführen kann, könnte im Einzelfall das Interesse, die politische Partei im Wahlkampf finanziell zu unterstützen, derart überwiegen, dass eine Rückzahlung der rechtswidrig verwendeten Fraktionsmittel durch die Fraktion als „geringfügiges Übel“ schlichtweg akzeptiert wird. Dabei ist zu bedenken, dass die Fraktionen zwar einerseits gem. § 60 Abs. 1 AbgG verpflichtet sind, öffentlich Rechenschaft über die Herkunft und die Verwendung der Mittel abzulegen, die ihnen innerhalb eines Kalenderjahres zugeflossen sind. Andererseits müssen die geprüften Rechnungen der Präsidentin des Deutschen Bundestages erst bis zum Ende des sechsten Monats nach Ablauf des Kalenderjahres oder des Monats, in dem die Geldleistungen letztmals gezahlt wurden, vorgelegt werden (vgl. § 60 Abs. 4 S. 2 AbgG). Die rechtswidrigen Zuwendungen durch die Fraktion würden also erst mit einiger Verzögerung – bei Zuwendungen im Vorfeld einer Bundestagswahl erst weit nach dem Wahltermin – offenbar. Bis dahin hat sich der finanzielle Vorteil der politischen Partei im Wahlwettbewerb aber bereits endgültig und unumkehrbar manifestiert.

Es zeigt sich, dass das Abgeordneten- und Parteiengesetz in dieser Hinsicht einen Stresstest bei einer Belastung durch politische Parteien und Fraktionen, die bewusst destruktiv handeln, um aus bestehenden Rechtsunsicherheiten einen Vorteil zu ziehen, nicht standhalten kann. Wird die Entscheidung über die Feststellung der Rechtswidrigkeit der Verwendung von Geld- und Sachleistungen, wie in § 58 Abs. 5 S. 1 AbgG n.F. vorgesehen, zudem dem Ältestenrat überlassen, so ist jedenfalls zu bedenken, dass die Entscheidungen im höchsten Maße anfällig dafür sind, politisch beeinflusst zu werden.⁴³

V. Regelungsbedarf und Ausblick

Mit dem Modell der Beitragspatenschaft können sowohl die Publizitätspflichten als auch die Spendenannahmeverbote, die das Parteiengesetz in § 25 PartG vorsieht, legal umgangen werden. Die Regelungslücken offenbaren erhebliches Missbrauchspotential, das es – nicht nur, aber auch mit Blick auf das Wirken autoritär-

⁴² Zur Liquidation der Fraktion u.a. C. *Walldhoff*, in: Austermann/Schmahl (Hrsg.), Abgeordnetenrecht, 2. Auflage 2023, § 62 AbgG Rn. 9ff.

⁴³ Ähnlich Bundesrechnungshof, Bericht nach § 99 BHO zur geplanten Reform der Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen, 5. September 2024, S. 14, abrufbar unter: https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Berichte/2024/reform-oea-fraktionen-volltext.pdf?__blob=publicationFile&v=6, in dem angemahnt wird, dass offen bleibt, nach welchen Kriterien der Ältestenrat eine rechtswidrige Verwendung der Geld- und Sachleistungen festzustellen hätte und ob auch politische Erwägungen bei der Bewertung einer Maßnahme berücksichtigt werden können.

populistischer Kräfte im In- und Ausland – zu unterbinden gilt. Der Gesetzgeber ist im Gegensatz zu seiner bisherigen regulatorischen Tätigkeit im Parteienfinanzierungsrecht dazu angehalten, seinem Gestaltungsauftrag frühzeitig und präventiv nachzukommen, statt lediglich auf Parteienfinanzierungsskandale retrospektiv zu reagieren.

Die aufgezeigten Umgehungsmöglichkeiten ließen sich mit der einfachgesetzlichen Normierung der Höchstpersönlichkeit der Beitragspflicht des Parteimitglieds beseitigen. Das dargestellte Folgeproblem, dass neben den Publizitätspflichten des § 25 Abs. 3 PartG auch die in § 25 Abs. 1 S. 2 und Abs. 2 PartG normierten Spendenannahmeverbote umgangen werden können, würde sich nicht mehr ergeben.

Schafft es der Gesetzgeber nicht, sich von dem hier kritisierten, aber in der Praxis bewährten Modell der Beitragspatenschaft zu lösen, bedarf es einer umfassenden Novelle des Parteiengesetzes, die das Beitragspatenschaftsmodell besonderen Publizitätsvorschriften unterstellt. Insbesondere ist es angezeigt, Beitragspatenschaften im Rechenschaftsbericht transparent offenzulegen, um innerparteiliche Einflussnahmen durch Amts- und Funktionsträger oder sonstige Dritte aufzudecken.

Daran anknüpfend sollten die im Wege der Beitragspatenschaft zugewendeten Beträge an die politische Partei im Rahmen der staatlichen Teilfinanzierung nur bis zu einem Betrag von 3.300 Euro je Beitragspaten berücksichtigt werden. Für die in § 25 Abs. 3 PartG normierten Veröffentlichungspflichten sollte klarstellend gelten, dass Anknüpfungspunkt nicht die Höhe des einzeln entrichteten Mitgliedsbeitrages ist, sondern die Gesamthöhe aller entrichteten Mitgliedsbeiträge durch denselben Beitragspaten. Entrichtet der Beitragspate für ein Parteimitglied Mitgliedsbeiträge über 10.000 Euro, sollten sowohl der Name des Parteimitglieds als auch der Name des Beitragspaten im Rechenschaftsbericht angegeben werden. Schließlich wären § 25 Abs. 1 S. 2 und Abs. 2 PartG entsprechende Annahmeverbote zu normieren, um eine sachwidrige inhaltliche Einflussnahme mit öffentlichen Mitteln oder aus dem Ausland zu verhindern.

Für die politischen Parteien ergäbe sich insoweit zusätzlicher Handlungsbedarf, als eine gebietsübergreifende Infrastruktur aufgebaut werden müsste, die eine flächendeckende Überprüfbarkeit dahingehend ermöglicht, wie viele Parteimitglieder ihren Mitgliedsbeitrag durch einen (wohlmöglich denselben) Beitragspaten entrichten. Dies ist, wie oben dargestellt, derzeit nicht vorgesehen, sodass Beitragspaten die bestehenden Umgehungsmöglichkeit nutzen können, ohne dass die politische Partei davon Kenntnis erlangt.

Mit Blick auf das Abgeordnetengesetz gilt es, die Lücke bei den Rückforderungstatbeständen gegen eine politische Partei zu schließen. Angesichts der bisherigen Praxis, sogar von der Rückforderung rechtswidrig verwendeter Fraktions-

mittel mangels normierten Rückforderungstatbestandes abzusehen, bedarf es einer Rechtsgrundlage, die einen gegen die politische Partei gerichteten Rückzahlungsanspruch oder ggf. die Möglichkeit der Verrechnung mit künftigen Ansprüchen aus der staatlichen Teilfinanzierung der politischen Parteien vorsieht. Nur so kann sichergestellt werden, dass rechts- und verfassungswidrige Zuwendungen durch die Fraktionen nicht bei der politischen Partei verbleiben und von ihr im politischen Wettbewerb um Handlungs- und Gestaltungsmacht zu ihrem Vorteil genutzt werden.

Es bleibt zu hoffen, dass der Weg zur klarstellenden Gesetzgebung nicht erst beschritten wird, wenn eine politische Partei vom Missbrauchspotential Gebrauch gemacht hat. Dann werden sich zwangsläufig die Gerichte mit der Frage auseinandersetzen müssen, welche gesetzlichen Regeln auf das Modell der Beitragspatenschaft de lege lata Anwendung finden. Die Wirksamkeit der bestehenden Regelungen zeigt sich erst in ihrer praktischen Anwendung – oder, um ein weiteres englisches Sprichwort zu bemühen: *the proof of the pudding is in the eating.*