

Parallelaktionen – ein Graubereich im Recht der Parteienfinanzierung

Alexander Hobusch¹

Die AfD wirbelt seit einigen Jahren den politischen Betrieb gehörig durcheinander. Das ist zu erkennen an neuen Umgangsformen im Parlament, auch an Entgleisungen, Provokationen und Tabubrüchen, welche die Partei als Mittel der politischen Auseinandersetzung für sich nutzt² und worauf die politischen Gegner mitunter auf ähnliche Weise reagieren. Die Neulinge sind aber nicht nur im Parlamentsrecht ein spannender rechtlicher Betrachtungsgegenstand: Auch im Recht der Parteienfinanzierung muss man der AfD einen gewissen Einfallsreichtum attestieren. Jedenfalls wenn man die offensichtlichen Verstöße in der causa Weidel einmal beiseite lässt, so war der Gold-Verkauf eine dermaßen gewitzte Ausnutzung der Rechtslage zum Vorteil der Partei, dass daraufhin das Parteiengesetz geändert werden musste, um dieses unbeabsichtigte Schlupfloch zu schließen³.

Ein weiterer Graubereich, dem im Recht der Parteienfinanzierung im Zusammenhang mit der AfD wieder Aufmerksamkeit zuteilwird, ist die Frage nach der rechtlichen Verortung von sog. „Parallelaktionen“⁴. Das sind, vereinfacht gesagt, Werbemaßnahmen oder allgemein parteiunterstützende Maßnahmen für eine Partei, die aber nicht von der Partei vorgenommen werden, sondern von Dritten⁵. Weil die dafür verwendeten Gelder nicht den Parteikassen zufließen und nach überkommener Ansicht auch keine Spende vorliegt, taucht der der Partei jedenfalls mittelbar zufließende Vorteil in Gestalt selbst eingesparter Ausgaben für die Eigenwerbung nicht im Rechenschaftsbericht auf. Das ist, ohne übertreiben zu wollen, eine nicht von der Hand zu weisende Gefahr, die Transparenzvorschriften, gerade in Hinblick auf

hohe Summen im Vorfeld von Wahlkämpfen, vollständig und in nie da gewesener Höhe zu umgehen.

Der folgende Kurzbeitrag soll einige Denkanstöße zu dem Problem geben, erhebt aber keinen Anspruch darauf, eine endgültige Lösung aufzuzeigen.

I. Parallelaktionen

1. Sachverhalte

Bei der AfD gestaltet sich der Sachverhalt nach jetziger Kenntnis so: Der „Verein zur Erhaltung der Rechtsstaatlichkeit und bürgerlichen Freiheiten“ warb in gehörigem Umfang für die AfD und das sowohl bei Wahlen zu Land- als auch Bundestagen⁶. Umfasst waren die Herausgabe einer wöchentlichen Zeitschrift („Deutschland-Kurier“), Plakatkampagnen und einiges mehr. Die Veröffentlichungen, insb. die Plakate, hatten das *corporate design* (nicht aber das Logo) der AfD, insbesondere die Farbgebung war authentisch. Die Plakate enthielten Schlagworte wie „Asylbetrug beenden! AfD wählen!“ oder „Endlich konsequent abschieben! AfD wählen!“⁷. Die ersparten Aufwendungen lagen für die Partei wohl im Millionenbereich⁸. Offiziell wird von Seiten der AfD weiterhin behauptet, mit dem Verein gebe es keinerlei Absprachen, wobei an dieser Darstellung mittlerweile Zweifel aufkommen⁹. Gegen den Verein geht die AfD nun auch juristisch vor¹⁰.

⁶ Annette Sawatzki, Dubiose AfD-Wahlkampfhilfe: Warum nichts geklärt wird und was sich ändern muss, 2016 (www.lobbycontrol.de/2016/09/warum-die-dubiose-afd-wahlkampf-hilfe-unaufgeklaert-bleibt-und-was-sich-aendern-muss/) (geprüft am 08.03.2018).

⁷ Zu dem Unterstützerverein etwa Haupt, Mecklenburg-Vorpommern: Die geheimen Helfer der AfD, 21.8.2016 (www.faz.net/aktuell/politik/wahl-in-mecklenburg-vorpommern/afd-erhaelt-wahlunterstuetzung-von-verein-in-mecklenburg-vorpommern-14398142.html?printPagedArticle=true#pageIndex_2) (geprüft am 08.03.2018); NDR, Teure Wahlkampfhilfe für die AfD (www.ndr.de/nachrichten/schleswig-holstein/landtagswahl_2017/Teure-Wahlkampfhilfe-fuer-die-AfD,afd1092.html) (geprüft am 08.03.2018).

⁸ Annette Sawatzki, Parteienfinanzierung: Lammert fordert Licht (www.lobbycontrol.de/2017/02/lammerts-mahnbescheid-an-die-groko/).

⁹ Fiedler, Die mysteriösen Unterstützer der AfD, 21.11.2018 (www.tagesspiegel.de/politik/parteienfinanzierung-die-mysterioesen-unterstuetzer-der-afd/23665470.html) (geprüft am 21.1.2019); Pittelkow/Riedel, Die "Swiss Connection" der AfD, 18.1.2019 (www.tagesschau.de/inland/spenden-afd-101.html) (geprüft am 21.1.2019).

¹⁰ Bender, AfD distanziert sich von Unterstützerverein (www.faz.net/aktuell/politik/inland/erstmal-juristisches-vorgehen-afd-distanziert-sich-von-unterstuetzerverein-15703035.html) (geprüft am 12.08.2018); AfD klagt gegen Unterstützerverein (www.zeit.de/politik/deutschland/2018-08/parteienfinanzierung-afd-klage-wahlkampf-verdacht) (geprüft am 12.8.2018).

¹ Der Autor ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Öffentliches Recht an der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf (Prof. Dr. Sophie Schönberger).

² Schönberger/Schönberger JZ 2018, 105, 106.

³ Siehe etwa Leber, Wie die AfD das Parteiengesetz für sich nutzt, 4.11.2014 (<https://www.tagesspiegel.de/politik/umstrittener-handel-mit-gold-wie-die-afd-das-parteiengesetz-fuer-sich-nutzt/10926800.html>).

⁴ Die „Parallelaktionen“ sind indes kein neues Phänomen: Bereits Seifert, Die politischen Parteien im Recht der Bundesrepublik Deutschland, 1975, S. 319, erwähnt den Begriff und versteht darunter Werbemaßnahmen für die Ziele einer Partei ohne ausdrücklichen Bezug auf sie.

⁵ Vgl. etwa Kulitz, Unternehmerspenden an politische Parteien, 1983, S. 100 ff.

Historisch lassen sich aber auch noch weitere Beispiele für Parallelaktionen finden: Zu denken ist etwa an die Wahlkampagne des Unternehmers Maschmeyer, der dem damaligen Kanzlerkandidaten Schröder in Niedersachsen eine Plakatkampagne mit dem Slogan „Ein Niedersachse muss Kanzler werden“ spendierte, freilich war hier die Urheberschaft zunächst unklar¹¹. Zu nennen sind daneben die Unternehmervereine, die im Bundestagswahlkampf 1972 für den wirtschaftlichen Kurs der CDU warben, wengleich auch hier ohne explizite Nennung der Partei¹². Das Problem ist also kein Neues. Gelöst ist es immer noch nicht.

2. Rechtliche Einordnung

Zunächst könnte es sich bei den Werbeanzeigen, Plakatkampagnen und Druckwerken um *Spenden* an die Partei handeln. Was eine Spende ist, ergibt sich aus § 27 Abs. 1 S. 3 PartG: Danach sind alle über Mitglieds- und Mandatsabgaben hinausgehenden Zahlungen Spenden, wobei § 27 Abs. 1 S. 4 PartG jeden Geld- oder geldwerten Vorteil ausreichen lässt¹³.

Dass es sich bei den Werbemaßnahmen um geldwerte Vorteile handelt, ist unbestreitbar, womit es sich also dem reinen Wortlaut nach um eine Spende handelt.

Auch der Einnahmegriff des § 26 Abs. 1 S. 2 legt ein solches Verständnis nahe. Darin heißt es:

„(1) Einnahme ist, soweit für einzelne Einnahmearten (§ 24 Abs. 4) nichts besonderes gilt, jede von der Partei erlangte Geld- oder geldwerte Leistung. Als Einnahmen gelten auch die Freistellung von üblicherweise entstehenden Verbindlichkeiten, **die Übernahme von Veranstaltungen und Maßnahmen durch andere, mit denen ausdrücklich für eine Partei geworben wird**, die Auflösung von Rückstellungen sowie Wertaufholungen im Anlagevermögen. (...)“¹⁴

Ausgehend vom Wortlaut, erscheint die Subsumtion vergleichsweise einfach: „Maßnahmen“, die „ausdrücklich für eine Partei“ werben, liegen jedenfalls in den Fällen der AfD ohne Zweifel vor, wurde hier doch unter expliziter Nennung der Partei zu deren Wahl aufgerufen und zwar durch „Maßnahmen“, hier der Plakatierung und der Ausgabe von entsprechenden Druckwerken.

¹¹ Siehe beispielsweise *Schwabe*, Wahlkampf unter der Tarnkappe, 20.9.2002 (www.spiegel.de/politik/deutschland/raetseln-um-kanzler-anzeige-wahlkampf-unter-der-tarnkappe-a-214844.html).

¹² Zu diesem und weiteren Beispielen *Kulitz*, Unternehmensspenden an politische Parteien, 1983, S. 100 f.

¹³ Statt aller *Lenski*, Parteiengesetz und Recht der Kandidatenaufstellung, 2011, § 25 Rn. 5.

¹⁴ Hervorhebung durch den *Verfasser*.

II. Eine Frage der Zurechnung

Allerdings werden sowohl der Spenden- wie auch der Einnahmegriff in der Literatur durch das Merkmal der *Zurechnung* begrenzt. Die genauen Kriterien für die Annahme einer Zurechnung sind aber unklar.

1. Bisherige Ansätze

Morlok stellt darauf ab, ob die Partei wesentlichen Einfluss auf die „Art der Verwendung“ hat, entscheidend sei also eine „Dispositionsbefugnis oder Mitgestaltungsmöglichkeit“¹⁵. Auf den rein objektiven Nutzen soll es dagegen nicht ankommen, ansonsten könne der Partei eine Spende aufgedrängt werden¹⁶. *Klein* meint dagegen, das Kriterium der Dispositionsbefugnis bzw. Mitwirkungsbefugnis sei zu vage und würde die ansonsten bestehende Sanktionspflicht leeren lassen¹⁷, eine sachgerechte Lösung lasse sich vielmehr aus dem Begriff der „ausdrücklichen Werbung“ herleiten. Eine dritte Ansicht verwirft die beiden zuvor genannten als einerseits zu eng, andererseits zu weitgehend. Vielmehr komme es ausschließlich auf die objektive Nützlichkeit und die Zustimmung der Partei an¹⁸. Die übrigen Ansichten folgen weitestgehend *Morlok* und weichen höchstens von der Begrifflichkeit ab, nicht aber vom Inhalt¹⁹, for-

¹⁵ *Morlok*, NJW 2000, 761, 764.

¹⁶ *Ders.*, in: Bericht der Kommission unabhängiger Sachverständiger zu Fragen der Parteienfinanzierung (Hrsg.), Vorschläge zur Neuregelung des Rechts der Parteienfinanzierung, S. 49, 68; in dieser Richtung wohl auch *Roßner*, Wahlwerbung durch Wählerinitiativen: Einnahmen der Partei oder aufgedrängte Bereicherung, in: Legal Tribune Online, 07.05.2010, www.lto.de/persistent/a_id/495/ (abgerufen am: 04.02.2019).

¹⁷ *Klein*, in: Bericht der Kommission unabhängiger Sachverständiger zu Fragen der Parteienfinanzierung (Hrsg.), Vorschläge zur Neuregelung des Rechts der Parteienfinanzierung, S. 3, 14.

¹⁸ *Jochum*, in: Ipsen (Hrsg.), Parteiengesetz, ²2018, § 26 Rn. 5.

¹⁹ So stellte bereits *Seifert*, Die politischen Parteien im Recht der Bundesrepublik Deutschland, 1975, S. 319 auf eine „einstimmige Leistungsübernahme“ und ein Gelangen in den „Verfügungsbereich“ der Partei ab. Den fehlenden ausdrücklichen Bezug auf eine Partei bei einer Werbeaktion sieht er jedenfalls als Argument für das Fehlen der Einnahmeseigenschaft. Die ausdrückliche Werbung für die Partei durch eine Wählerinitiative stuft er daher als auszuweisende Einnahme ein. *Wettig-Danielmeier*, ZParl 32 (2001), 528, 532 meint dagegen pauschal, Parallelaktionen würden „in der Regel unabhängig von den Parteien“ durchgeführt und gehörten daher zur Meinungsäußerungsfreiheit. *Küstermann*, Das Transparenzgebot des Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG und seine Ausgestaltung durch das Parteiengesetz, 2003, S. 141 sieht ebenso die Gefahr einer aufgedrängten Spende und möchte auf eine Verfügungsmacht der Partei abstellen. Diese liege dann vor, wenn die Partei über Medium und Aussage etwa einer Anzeigenkampagne bestimmen könne. Auf ein Mindestmaß an Einfluss auf das „Ob und Wie“ kommt es auch *Lenski*, Parteiengesetz

dern also einen mehr oder minder starken Einfluss der Partei auf die Maßnahmen des Dritten.

2. Auseinandersetzung

Die Lösung der herrschenden Meinung begegnet bereits auf den ersten Blick *praktischen Schwierigkeiten*: Der Beweis einer Dispositionsbefugnis oder einer wesentlichen Mitwirkung ist nur schwerlich zu erbringen²⁰, gerade im vergleichsweise zurückhaltenen Prüfungsverfahren des Rechenschaftsberichts wird hier sehenden Auges die Büchse der Pandora geöffnet.

Das Argument der „aufgedrängten Bereicherung“ greift ebenso nicht durch: Die Argumentation geht dahin, dass der Partei etwas als Vorteil zufallen würde, was sie möglicherweise gar nicht (ggf. von dem Leistenden) annehmen wollte. Allerdings ist dies bei geldwerten Leistungen nicht anders als auch bei Spenden. Zwar gelten diese erst als erlangt, wenn sie in den Verfügungsbereich der Partei gelangt sind. Will die Partei aber von einem Spender keine Leistungen annehmen, so muss sie die Geldleistung unverzüglich zurückzahlen (§ 25 Abs. 1 S. 4 HS. 2 PartG). Auch hier wird also von der Partei eine eigene Aktivität erwartet, wenn sie die Zurechnung unterbrechen will. Insofern läuft das Argument der aufgedrängten Bereicherung/Spende bereits an dieser Stelle leer. Selbiges gilt im Übrigen auch für den Fall der „Freistellung von einer Verbindlichkeit“ (§ 26 Abs. 1 S. 2 PartG): Auch die Auflösung einer Verbindlichkeit ist für die Partei nicht erst dann eine Einnahme, wenn sie maßgeblich mitentscheidet oder bezüglich des „Ob und Wie“ eingebunden ist. Hier genügt auch ein Schweigen auf die Leistung des Dritten als „Annahme“.

Der Gedanke, die Partei müsse aktiv werden, um die aufgedrängte Werbung von sich zu weisen, lässt sich noch weiter verfolgen: Wenn die Partei durch Untätigkeit nicht auf eine für sie gestaltete Werbung reagiert, so liegt darin eine Art Duldung. Anleihen sind hier im Zivilrecht möglich. Bei der Duldungsvollmacht wird durch das mehrfache Auftreten für einen Dritten und dessen Kenntnis von dem Handeln des „Vertreters“ ein Rechtschein erzeugt²¹. Ausreichend ist also auch hier die Kenntnis von den Hand-

lungen des Dritten, wenn dieser das Auftreten des Dritten also wissentlich geschehen lässt. Mit anderen Worten: Wird auf Anzeigen unter expliziter Nennung einer Partei für diese geworben, so muss sich diese Partei die Werbung auch zurechnen lassen, wenn sie diese wissentlich geschehen lässt. Geht man davon aus, dass die Partei einer ausdrücklich für sie werbenden Kampagne nicht widerspricht, etwa zivilrechtlich gegen die Nutzung des Namens oder des Logos vorgeht, so könnte man hierin eine konkludente Einwilligung oder eine den Rechtschein auslösende Duldung der Partei erblicken²².

Zu hohe Anforderungen werden auch an die Art und Weise des Einflusses auf die Veröffentlichung gestellt. Ein geldwerter, messbarer Vorteil liegt für die begünstigte Partei auch dann vor, wenn keine größeren Einflussmöglichkeiten auf Werbemaßnahmen bestehen. Stimmt eine Partei zu, ein Dritter solle eine umfassende Werbekampagne für sie durchführen, es sollten aber bitte keine Details zu der Art der Veröffentlichung und zu den genauen Aussagen vereinbart werden, so würde nach herrschender Meinung wohl keine Einnahme vorliegen. (Bewusste?) Unwissenheit würde dann die Zurechnung unterbrechen können, weil der Partei ein Einfluss auf das „Wie“ nicht nachweisbar wäre.

Das zusätzliche, restriktive Merkmal der Mitgestaltungsmöglichkeit findet auch im Gesetzestext keinerlei Anklang. Der Wortlaut spricht vielmehr dafür, dass Maßnahmen Dritter, die ausdrückliche Werbung für eine Partei enthalten, eine Einnahme sind. Selbst wenn man an dem restriktiven Grundverständnis festhält, muss man sich möglicherweise fragen, ob für die ausdrückliche Werbung nicht anderes gelten muss.

Verfassungsrechtlich ist eine weite Auslegung des Einnahme- und Spendenbegriffs schon mit Blick auf den Verfassungsauftrag nach Herstellung von Transparenz der Parteifinanzien naheliegend, wenn nicht sogar geboten. Daneben ist die Aufnahme des geschätzten Gegenwerts der Werbeaktionen für die Partei kein Nachteil: Höhere Einnahmen steigern auch die relative Obergrenze und ermöglichen es einer Partei, in den Genuss höherer staatlicher Teilfinanzierung zu kommen. Gegen ihnen missliebige Werbende kann die Partei daneben auch vorgehen, wenn eine Nutzung des Logos, des Namens oder des sonstigen *corporate designs* vorliegt.

und Recht der Kandidatenaufstellung, 2011, § 27 Rn. 18 an, da ansonsten der Partei kein Werbewert zufließe. Ähnlich bereits Kersten, in: Kersten/Rixen (Hrsg.), Parteiengesetz (PartG) und europäisches Parteienrecht, 2009, § 27 Rn. 30.

²⁰ So bereits Klein, in: Bericht der Kommission unabhängiger Sachverständiger zu Fragen der Parteienfinanzierung (Hrsg.), Vorschläge zur Neuregelung des Rechts der Parteienfinanzierung, S. 3, 13 f.; Jochum, in: Ipsen (Hrsg.), Parteiengesetz, 2018, § 26 Rn. 5.

²¹ Weitere Nachweise bei Schäfer, in: Bamberger/Roth/Hau u.a. (Hrsg.), BeckOK BGB, § 167 Rn. 15.

²² Zur Unterscheidung im Zivilrecht siehe ders., in: Bamberger/Roth/Hau u.a. (Hrsg.), BeckOK BGB, § 167 Rn. 16 m.w.N.

3. Stellungnahme

Es spricht daher vieles dafür, die Anforderungen für eine Zurechnung einer Werbeaktion Dritter zur Partei deutlich abzuschwächen. Zunächst muss geprüft werden, ob wirklich „ausdrückliche Werbung für eine Partei“ vorliegt. Der Wortlaut des Gesetzes ist hier Ausgangspunkt der Überlegungen. Ein Auseinandersetzen mit einer Partei oder die Begrüßung von Inhalten ist noch keine Werbung²³. Ausreichend muss, neben dem Nachweis der Nützlichkeit für die Partei, bereits die Kenntnis der Partei von der Maßnahme sein. Auch eine nachträgliche Kenntnis schadet, wenn nicht unverzüglich reagiert wird, dann liegt nämlich eine konkludente Zustimmung vor²⁴. Weiß die Partei um die Maßnahme und lässt sie geschehen, muss sie sich diese zurechnen lassen. Dies bedeutet auch keine Verschärfung der Anforderungen für Parteien, sondern vielmehr einen Gleichlauf mit der bestehenden Regelung bei Geldspenden.

III. Ergebnis

Das Problem der Parallelaktionen wird auch zukünftig noch für Diskussionen sorgen. Es darf mit Spannung erwartet werden, wie sich der aktuelle Fall in Bezug auf den AfD-nahen Verein weiterentwickelt und auch, welchen Fortgang die rechtspolitische wie rechtswissenschaftliche Diskussion rund um diese Problematik nimmt. Der Beitrag zeigt auf, dass die herrschende Meinung die sich stellenden Probleme nur unzureichend lösen kann. Insofern ist der hier skizzierte Weg möglicherweise geeignet, die Problematik der Parallelaktionen ohne gesetzliche Änderungen zu lösen, wenngleich auch hier die Anforderungen noch näher auszuarbeiten sind. Eine Anpassung der gesetzlichen Vorschriften wäre allerdings ungeachtet dessen sinnvoll, um die bestehenden Unklarheiten aufzulösen und ein mögliches Schlupfloch der Parteienfinanzierung zu schließen.

²³ Helmes, Spenden an politische Parteien und an Abgeordnete des Deutschen Bundestages, 2014, S. 96.

²⁴ Zu dieser Möglichkeit Jochum, in: Ipsen (Hrsg.), Parteiengesetz, 2018, § 26 Rn. 5.