

Eckpunkte für eine Regelung des Parteisponsoring und der indirekten Wahlkampffinanzierung

Berlin, 21.12.2016 – Stand: 23.8.2018



A) Parteisponsoring gesetzlich regeln

Vor dem Hintergrund der Diskussion um käuflichen Zugang zu Politikern im Rahmen von Sponsoring-Vereinbarungen („Rent-a-Sozi“-Skandal)¹ bekräftigt LobbyControl die Forderung nach einer Regulierung des Parteisponsoring im Parteiengesetz. Ziel einer Änderung des Parteiengesetzes muss es sein, die Rechtswirklichkeit wieder dem Transparenzgebot des Artikel 21 GG anzunähern. Sponsoring als Form der Parteienfinanzierung muss daher rechtlich klar definiert und entsprechende Transparenzregeln eingeführt werden. Dabei muss nicht nur sichtbar werden, wie viel eine Partei insgesamt durch Sponsoring einnimmt, sondern auch, wer im Einzelnen welche Sponsorleistungen erbringt, sobald zu definierende Bagatellschwellen überschritten werden.

Eine Sonderrolle spielen in diesem Zusammenhang parteieigene Unternehmen, die Sponsoringeinnahmen im Zusammenhang mit Parteiaktivitäten erzielen. Das Transparenzgebot darf nicht umgangen werden, indem Sponsoring über ein parteieigenes Unternehmen abgewickelt wird.

1. Sachlage und Regelungsbedarf

Das Grundgesetz fordert in Art. 21 Abs. 1 Satz 4 klar, dass die Herkunft der Mittel der Parteien transparent sein muss. Dies ist durch die derzeitige Fassung des Parteiengesetzes nicht mehr gegeben.

Sponsoring wird in den Rechenschaftsberichten der Parteien bisher unter dem Sammelposten „Einnahmen aus Veranstaltungen, Vertrieb von Druckschriften und Veröffentlichungen und sonstiger mit Einnahmen verbundenen Tätigkeit“ ausgewiesen. Auch im Sammelposten „Einnahmen aus unternehmerischer Tätigkeit“ können Sponsoringzahlungen enthalten sein, soweit dieser Sponsorzahlungen an parteieigene Unternehmen erfasst. Für die Öffentlichkeit bleibt damit sogar unklar, wie groß der Anteil an Sponsoringeinnahmen bei den Parteien in der Summe ist. Sichtbar ist nur, dass die Sammelposten bei CDU, CSU und SPD deutlich größer sind als die Spenden von juristischen Personen.

Sponsoring ist, wie selbst stichprobenartige Recherchen immer wieder gezeigt haben, inzwischen eine beträchtliche Finanzierungsquelle für Parteien.² So sind die Ausgaben für Parteisponsoring bei Philip Morris inzwischen deutlich höher als die Parteispenden.³ BMW hat ganz von Spenden auf Sponsoring umgestellt.⁴ Gleiches gilt für den VW-Konzern, dessen jährliche

1 <https://www.lobbycontrol.de/2016/11/spd-sponsoring-skandal/>

2 So nahm die SPD in 2017 allein aus Veranstaltungen des SPD-Bundesvorstands 572.336 Euro Sponsorengeld ein. Mediensponsoring und Einnahmen aus Veranstaltungen der nachgeordneten Gliederungen, Parteifirmen und assoziierte Vereine sind in dieser Summe nicht enthalten.

3 Siehe LobbyControl-Artikel vom 5.12.2016: [Wie der Tabakkonzern Philip Morris die Parteien sponsert](https://www.lobbycontrol.de/2016/12/philip-morris/), <https://www.lobbycontrol.de/2016/12/philip-morris/>.

4 Siehe LobbyControl-Artikel vom 29.3.2015: „Rechenschaftsberichte: Wer finanzierte den Wahlkampf 2013?“, <https://www.lobbycontrol.de/2015/03/rechenschaftsberichte-wer-finanzierte-den-wahlkampf-2013/>

Sponsorzahlungen sich auf das Doppelte seiner früheren Spendentätigkeit belaufen.⁵

Das verbreitete Sponsoring von Parteiveranstaltungen oder Parteipublikationen zielt stets auch darauf, in Kontakt mit politischen Entscheidungsträgern zu treten, ihnen das Image und die politischen Anliegen des Sponsors zu kommunizieren. Dieser Bereich sollte vollständig transparent sein, damit nachvollziehbar wird, welche Unternehmen und Verbände mit welchem Einsatz versuchen, ihre Positionen gegenüber der Politik deutlich zu machen. Solche Transparenz von politischen und wirtschaftlichen Verflechtungen hat auch das Bundesverfassungsgericht bereits mehrfach gefordert.⁶

Sponsoring erlaubt heute intransparente Geldflüsse an Parteien in beliebiger Höhe. Solange das Sponsoring nicht geregelt ist, bietet es zudem eine Möglichkeit, die für Parteispenden geltenden Regeln zu umgehen.⁷ Dieser Zustand ist nicht tragbar und nicht mit dem Grundgesetz vereinbar. Es ist dringend notwendig, hier einen verfassungskonformen Zustand wiederherzustellen. Dies gilt umso mehr in einer Situation, in der die Integrität der Parteien aus Sicht vieler Bürgerinnen und Bürger durch eine lange Reihe von Spenden- und Sponsoraffären bereits beschädigt ist. Wenn der Gesetzgeber es noch länger unterlässt, tätig zu werden, verfestigt dies den fatalen Eindruck, dass Politik in Deutschland käuflich sei, und verschafft Demokratiegegnern noch mehr Zulauf.

2. Definition von Sponsoring im Parteiengesetz

Eine Definition von Sponsoring im Parteiengesetz sollte

- Sponsoring klar von Spenden abgrenzen
- klarstellen, welche Aktivitäten einer Partei durch Sponsoring unterstützt werden können
- die der Leistung des Sponsors gegenüberstehende Leistung der Partei eingrenzen.

Eine Formulierung⁸ könnte lauten:

5 https://lobbypedia.de/wiki/Volkswagen_AG#Parteispenden_und_Partiesponsoring

6 „Der Bestimmung des Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG liegt die Erwägung zugrunde, daß die politische Willensbildung innerhalb einer Partei von Personen oder Organisationen erheblich beeinflusst werden kann, die den Parteien in größerem Umfang finanzielle Mittel zur Verfügung stellen. Eine derartige Verflechtung von politischen und wirtschaftlichen Interessen soll offengelegt werden. Der Wähler soll sich über die Kräfte unterrichten können, die die Politik der Parteien bestimmen, und er soll die Möglichkeit haben, die Übereinstimmung zwischen den politischen Programmen und dem Verhalten derer zu prüfen, die mit Hilfe finanzieller Mittel auf die Parteien Einfluß zu nehmen suchen (BVerfGE 85, 264 [319]; s. a. BVerfGE 24, 300 [356]; s.a. BVerfGE 20, 56 [106]; 52, 63 [86 f.]“

7 Dieser Verdacht kam etwa auf, als eine Tochterfirma der FDP sechs Sponsoring-Rechnungen an eine Firma einer Lobbyagentur ausstellte, die sich zusammen genau auf 100.000 Euro beliefen. Siehe [Der Spiegel 13/2010: Teure Broschüren](http://spiegel.de/spiegel/print/d-69744003.html), <http://spiegel.de/spiegel/print/d-69744003.html>.

8 Unser Vorschlag greift u. a. zurück auf die geltende Regelung für das Behördensponsoring und auf Regelungen in anderen Ländern, insbesondere in Großbritannien:
Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Förderung von Tätigkeiten des Bundes durch Leistungen Privater (Sponsoring, Spenden und sonstige Schenkungen) vom 7. Juli 2003, Ziffer 3.4 c): „Alle Sponsoringvereinbarungen sind aktenkundig zu machen. Dabei soll schriftlich festgehalten werden, welche Tätigkeit gefördert wird, welche spezifischen Leistungen der Sponsor erbringt und welche Verpflichtungen die Dienststelle übernimmt. Als Verpflichtung der Dienststelle darf ausschließlich die Darstellung des Sponsors zugelassen werden, insbesondere die mündliche oder schriftliche Nennung des Namens, der Firma und der Marke des Sponsors sowie die Präsentation seines Logos und sonstiger Kennzeichen im Rahmen der Veranstaltung. Ausgeschlossen sind auch Vereinbarungen zur indirekten Koppelung von Leistung und Gegenleistung.“
http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/OED_Verwaltung/Korruption_Sponsoring/vvsponsoring.pdf?__blob=publicationFile

Sponsoring sind Einnahmen, die durch Geld- oder geldwerte Leistungen im Austausch erzielt werden mit einer Gegenleistung, welche durch die Partei, ihre Organe, Gliederungen oder Zusammenschlüsse erbracht werden. Als Gegenleistung ist ausschließlich die Darstellung des Sponsors zugelassen, insbesondere die mündliche oder schriftliche Nennung des Namens der Firma und der Marke des Sponsors sowie die Präsentation seines Logos und sonstige Kennzeichen.⁹ Für den Zweck der Darstellung können dem Sponsor Flächen am Veranstaltungsort zur Verfügung gestellt werden.

Sponsoring als Kostenbeitrag zu Veranstaltungen oder Publikationen ist grundsätzlich zulässig.

Sponsoring von dauerhafter Infrastruktur sowie Personal der Parteien ist unzulässig.¹⁰

Unzulässig ist ebenfalls die gezielte entgeltliche Vermittlung von nicht-öffentlichen Zugängen zu Amts-, Mandats- oder Funktionsträgern.

Diese Vorschriften gelten gleichermaßen für Sponsoring, das über parteieigene Firmen und assoziierte Vereine¹¹ vermittelt wird.

Die Eingrenzung der zulässigen Leistungen seitens der Parteien soll u. a. erreichen, dass gesonderte, nicht-öffentliche Gespräche mit Amts- oder Mandatsträgern sowie Funktionsträgern der Partei nicht als zulässige Gegenleistung für Sponsoring gelten können.¹²

Es muss klar sein, dass die Regeln für Sponsoring nicht umgangen werden können, indem das Sponsoring über parteieigene Unternehmen oder assoziierte Vereine, die ihren Daseinsgrund in einer Partei haben, abgewickelt wird.

Insoweit parteieigene Unternehmen durch Veranstaltungen oder Publikationen mit Bezug zur Partei oder ihren Mandats- und Amtsträgern, Kandidaten oder Funktionsträgern Sponsoringeinnahmen erzielen, sind o. g. Regeln ebenfalls einzuhalten und die Einnahmen offenzulegen.

Erzielen mit der Partei assoziierte Vereine Sponsoringeinnahmen, so sollen auch sie zur Einhaltung der genannten Grundsätze verpflichtet sein, auch wenn die Einnahmen nicht an die Partei weitergeleitet werden. Insbesondere dürfen gesonderte, nicht-öffentliche Gespräche mit Amts- oder Mandatsträgern sowie Funktionsträgern der Partei keinesfalls als zulässige Gegenleistung für Sponsoringeinnahmen des Vereins gelten.

Praxis-Leitfaden Sponsoring der britischen Electoral Commission:

http://www.electoralcommission.org.uk/_data/assets/pdf_file/0004/153859/fs-sponsorship.pdf

- 9 Der Satz ist angelehnt an die Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Förderung von Tätigkeiten des Bundes durch Leistungen Privater (Sponsoring, Spenden und sonstige Schenkungen) vom 7. Juli 2003, Ziffer 3.4 c.
- 10 Dies würde ein Sponsoring wie etwa im Fall der Geschäftsstelle der CDU/CSU-Mittelstandsvereinigung aus-schließen. Durch ein derartiges Sponsoring wird die Gefahr von Interessenkonflikten deutlich erhöht bzw. verstetigt.
- 11 Damit gemeint sind Vereine, die gezielt Mandatsträger oder Mitglieder einer Partei organisieren, z.B. als Verein einer Partei-Strömung, Partei-Gliederung oder von Mandatsträgern einer Partei. Beispiele wären u. a. Die Seehei-mer, der Verein zur Förderung der Arbeit des Parlamentskreises Mittelstand (CDU).
- 12 Die entgeltliche Kontaktabbauung zu politischen Entscheidern ist ein klassisches Beispiel für das Geschäft von Lobbyagenturen. Sie unterliegen bisher keiner gesetzlichen Kontrolle. Wir fordern, dass für alle Lobbyisten eine öffentliche Rechenschaftspflicht gelten muss, wie sie durch ein gesetzliches Lobbyregister gewährleistet würde. Dafür haben wir gerade in Zusammenarbeit mit Abgeordnetenwatch.de, namhaften Juristen und vielen interes-sierten Bürger/innen einen Gesetzentwurf erarbeitet (www.lobbyregister.org). Für Parteien müssen jedoch stren-gere Regeln gelten als für unabhängige Lobbyisten. Denn das Parteienprivileg im Grundgesetz verschafft ihnen Vorteile wie staatliche Teilfinanzierung, aber auch eine herausgehobene Stellung in der politischen Willensbil-dung, die mit besonderer Macht und Verantwortung einhergeht. Keinesfalls dürfen Parteien damit Geld verdie-nen, dass sie Zugang zu Entscheidungsträgern verschaffen – bereits der Eindruck, dass dies geschieht, beschä-digt nachhaltig die Demokratie.

3. Pflicht zur schriftlichen Sponsoringvereinbarung

Dem Sponsoring von Parteiaktivitäten sollte stets eine schriftliche Vereinbarung zwischen der Partei und dem Sponsor zugrunde liegen. Dies auch dann, wenn dieses Sponsoring über ein parteieigenes Unternehmen oder einen assoziierten Verein organisiert wird. Damit soll die klare Verantwortlichkeit der Partei gewährleistet werden.

Die Vereinbarung soll mindestens folgende Angaben enthalten:

- Geldwert der Leistung des Sponsors
- Spezifische Leistung des Sponsors
- Verpflichtung der Partei

Die Leistung des Sponsors und die dem gegenüberstehende Leistung der Partei müssen in einem angemessenen Verhältnis stehen (siehe auch Punkt 6).

4. Ausweisung von Sponsoringeinnahmen

Die Sponsoringbeziehung sollte im Rechenschaftsbericht der Partei ab einem Betrag der (kumulierten) Sponsoringleistung von mehr als 2.000 Euro ausgewiesen werden. Dabei müssen der Name des Sponsors, die geldwerte Höhe der erbrachten Sponsoringleistung sowie die dem gegenüberstehende Leistung der Partei benannt werden. Beträgt die Höhe einer Sponsoringleistung im Einzelfall mehr als 10.000 Euro, sollten diese Informationen an den Bundestagspräsidenten zum Zweck der unmittelbaren Veröffentlichung weitergeleitet werden.

Damit soll eine Angleichung an die für Parteispenden gelten Transparenzschwellen erreicht werden. LobbyControl setzt sich für eine Absenkung der in § 25 Abs. 3 PartG definierten Schwellen auf 2.000 Euro respektive 10.000 Euro ein. Die derzeit geltenden Offenlegungsschwellen ermöglichen die Verschleierung enormer Geldflüsse. Dies belegen die jüngsten Spendenskandale in Regensburg und Rheinland-Pfalz zum wiederholten Male. Zu berücksichtigen ist zudem, dass auf kommunaler Ebene bereits Summen im unteren vierstelligen Bereich großer Einfluss zukommen kann.

Darüber hinaus sollte in § 24 Abs. 4 PartG ergänzt werden, dass die Summe der Sponsoringeinnahmen gesondert ausgewiesen wird.

5. Bewertung von Sponsoringeinnahmen als Spenden

Da die Parteien nach unserem Vorschlag Angaben zur Höhe der Sponsoringeinnahme und der ihr gegenüberstehenden Leistung der Partei machen müssen, kann die Angemessenheit des Verhältnisses zwischen Sponsoringleistung und Gegenleistung betrachtet und überprüft werden. Ist diese Verhältnismäßigkeit nicht gegeben, soll der Bundestagspräsident die Möglichkeit bekommen, den überschüssigen Betrag als Spende zu werten. Die Bewertung soll sich an marktüblichen Preisen orientieren (z.B. Aussteller-Preise bei Industriemessen, Anzeigenpreise in Publikumszeitschriften).

B) Indirekte Wahlkampffinanzierung regeln

1. Die Problematik

Die umfangreiche Finanzierung von AfD-Wahlkämpfen durch unbekannte Dritte weist auf eine weitere Lücke in den derzeitigen Transparenzregeln hin. Über den „Verein zur Erhaltung der Rechtsstaatlichkeit und der bürgerlichen Freiheiten“ erhielt die AfD in den Jahren 2016 und 2017 Wahlkampfunterstützung im Wert von schätzungsweise 13 Millionen Euro, wobei die Herkunft dieser Gelder unbekannt bleibt.¹³ Zwar haben in der Vergangenheit auch andere Fälle indirekter Wahlkampfunterstützung (sogenannte „Parallelaktionen“) Schlagzeilen gemacht (z. B. „peerblog“ 2013), doch die Vorgänge in den letzten beiden Jahren, anlässlich von sieben Landtagswahlen und der Bundestagswahl, bewegen sich in einer bisher in Deutschland ungekannten Dimension. Das Parteiengesetz bietet bisher keine Möglichkeit, hier Transparenz herzustellen, solange die AfD bei der Aussage bleibt, die Geldgeber nicht zu kennen und ihr nicht nachgewiesen wird, an der Planung der Maßnahmen beteiligt gewesen zu sein. Der Nachweis gestaltet sich trotz zahlreicher Indizien und Belege schwierig. Ein wesentlicher Grund dafür liegt in den mangelnden rechtlichen Kompetenzen und Ressourcen der Bundestagsverwaltung. Diese gehören ausgebaut.

Doch auch abgesehen von der nachträglichen Aufklärung solcher Fälle wird es bei tatsächlichen und vermeintlichen „Parallelaktionen“ für Wählerinnen und Wähler zunehmend wichtig sein zu wissen, wer auf diese Weise auf ihre Entscheidungen Einfluss nehmen will. „Third Party Campaigns“ können, wie das AfD-Beispiel zeigt, auch in Deutschland einen signifikanten Umfang erreichen und erheblichen Einfluss auf den Wahlausgang haben.¹⁴ Eine Regelung ist deshalb dringend geboten. Zudem steht zu befürchten, dass anonym bleiben wollende Geldgeber künftig noch verstärkt auf solche „Spendenwaschanlagen“¹⁵ setzen. Ohne Transparenz über die Herkunft der finanziellen Mittel für solche Dritt-Kampagnen kann außerdem nicht ausgeschlossen werden, dass auch ausländische Akteure sich - unter Umgehung der für sie geltenden Spendenverbote und -grenzen - in bundesdeutschen Wahlkämpfen engagieren.

2. Lösungsansatz

Einen Lösungsansatz bietet die Rechtspraxis in anderen Ländern. In Großbritannien und Kanada müssen sich Dritte, die für Parteien oder Kandidat/innen Wahlkampfunterstützung leisten wollen, bei den die Wahlen sowie die Parteienfinanzierung beaufsichtigenden Behörden registrieren.¹⁶

- 13 Ein Überblick geben das LobbyControl-Hintergrundpapier https://www.lobbycontrol.de/wp-content/uploads/Hintergrundpapier_Verdeckte_Wahlhilfe_AfD.pdf (Stand September 2017) sowie die Lobbypedia-Artikel https://lobbypedia.de/wiki/Verein_zur_Erhaltung_der_Rechtsstaatlichkeit_und_der_b%C3%BCrgerlichen_Freiheiten und https://lobbypedia.de/wiki/Goal_AG
- 14 So lässt sich annehmen, dass die AfD ihren jeweils relativ knappen Sprung über die 5-Prozent-Hürde in NRW, dem Saarland, Niedersachsen und Schleswig-Holstein ganz wesentlich auch den massiven Drittkampagnen zu verdanken hatte. Allein die NRW-Kampagne wird auf 4 Millionen Euro geschätzt, und auch anderenorts äußerten Beobachter, dass vergleichbare „Materialschlachten“ nie zuvor auf Landesebene geführt worden seien.
- 15 Bericht des Bundestagspräsidenten über die Rechenschaftsberichte 2010 und 2011 der Parteien, S. 55 <http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/18/001/1800100.pdf>, vgl. auch den Bericht über die Jahre 2012-2014, S. 49 f. <http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/18/107/1810710.pdf>
- 16 Portal der Electoral Commission (UK) für Non-Party Campaigners/Third Party Campaigners: <http://www.electoralcommission.org.uk/i-am-a/party-or-campaigner/non-party-campaigners> Parteien haben dabei die Möglichkeit, Third Party Campaigners zu autorisieren oder auch nicht. Für die jeweilige Partei bietet dies den Vorteil, frei entscheiden zu können, ob sie eine „Parallelaktion“ Dritter dem öffentlichen Image und Verantwortungsbereich der Partei zurechenbar machen will oder nicht. Eine Transparenzpflicht hinsichtlich der Geldflüsse und Geldgeber ist jedoch in jedem Fall gegeben.
Portal des Chief Electoral Officer in Kanada: <http://www.elections.ca/content.aspx?>

Diese Registrierungspflicht gilt nur, sofern die beabsichtigten Ausgaben eine bestimmte Schwelle überschreiten. Ausländische Akteure dürfen sich nicht registrieren und sind damit von dem Recht, Wahlkampagnen zu führen, ausgeschlossen. Ist die Registrierung erfolgt, unterliegen die Dritt-Kampagnen im Prinzip denselben Transparenzvorschriften wie die Parteien. Sie müssen die Herkunft ihrer Mittel (etwa durch Geldspenden, Sachspenden, Sponsoring, Nutzungsrechte wie zB mietfreie Büroräume oder Kredite) oberhalb einer Bagatellschwelle offenlegen und die Geber namentlich nennen. Eine vergleichbare Regelung ist auch für Deutschland erforderlich.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass sich Regelungen in anderen Ländern nicht ohne weiteres auf Deutschland übertragen lassen, da die Rahmenbedingungen – insbesondere die Systeme der Parteien- und Wahlkampffinanzierung – sehr heterogen sind. So dürfen etwa in Kanada juristische Personen nicht an Parteien spenden, wodurch diese, sofern sie im Wahlkampf unterstützend eingreifen wollen, von vornherein auf die Rolle der Third Party verwiesen sind. Zudem sind sowohl in Kanada als auch in UK die Wahlkampfausgaben der Parteien, der Kandidat/innen und auch der Third Parties gesetzlich begrenzt, und zwar sowohl auf Wahlkreisebene als auch landesweit. Die Ausgabendeckel für Parteien erhöhen ebenfalls die Bedeutung von Third Party-Aktivitäten in Wahlkämpfen. Zugleich jedoch stecken Ausgabendeckel für Third Parties diesen zumindest im Prinzip einen deutlich engeren Handlungsrahmen als es im gegenwärtigen deutschen System - mit grundsätzlich unbegrenzt möglichen Parteispenden und Wahlkampfausgaben - vorstellbar ist.

Darüber hinaus sollten vor jedem Übertragungsversuch die aus demokratietheoretischer Sicht erheblichen Probleme kritisch beleuchtet werden, die in der britischen Praxis seit 2014 aufgetreten sind und dort kontrovers diskutiert werden. In Großbritannien hat die Reform der Third-Party-Regulierung aus dem Jahr 2000 durch den 2. Teil des Transparency of Lobbying Act von 2014 zu erheblichen Verwerfungen geführt, die bereits von zwei unabhängigen Enquete-Kommissionen sowie vom UN-Berichtersteller für das Recht auf Koalitionsfreiheit scharf gerügt wurden. Dazu gehören eine bürokratische Überforderung der Registrierungspflichtigen, die übermäßige Länge der Regulierungsperiode von einem Jahr, und vor allem eine zu weitreichende, schwammige Definition dessen, was eine „wahlbeeinflussende“ Aktivität ausmacht. Die Folgen sind eine erhebliche Rechtsunsicherheit und ein nachweisbarer „chilling effect“ auf die demokratische Debatte. Die zuletzt von der Hodgson-Kommission vorgelegten Reformvorschläge wurden von der britischen Regierung bisher nicht umgesetzt, können aber für eine deutsche Reformdebatte kritische Anregung bieten.¹⁷

3. Kriterien für eine Regulierung in Deutschland

Grundsätzlich ist bei einer Regulierung zu gewährleisten, dass durch eine Meldepflicht kampagnenführender Dritter das Grundrecht auf Meinungsfreiheit und die öffentliche Debatte über politische Themen nicht beeinträchtigt werden. Gerade vor Wahlen sind Meinungsbeiträge – auch kampagnenförmig organisierte - aus der Zivilgesellschaft, von Verbänden, Kirchen, Gewerkschaften und anderen Organisationen wie auch von einzelnen Bürgern und losen Zusammenschlüssen eine essentielle Voraussetzung der demokratischen Entscheidungsfindung. Wird der eine Registrierungspflicht auslösende Tatbestand zu weit definiert, kann dies zu unverhältnismäßigen Eingriffen in die Grundrechte führen und die demokratische

[section=pol&dir=thi&document=index&lang=e](http://www.elections.ca/content.aspx?section=pol&dir=thi&document=index&lang=e), die kanadischen Regelungen im Detail: <http://www.elections.ca/content.aspx?section=pol&dir=thi/ec20227&document=p2&lang=e#2.3>.

17 Siehe Harries Commission: <http://civilsocietycommission.info/reports/>, Hodgson Commission: <https://www.gov.uk/government/organisations/third-party-campaigning-review>, UN Special Rapporteur <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=19854&LangID=E>.

Auseinandersetzung erheblich beeinträchtigen.

Deshalb sollten bei einer deutschen Regelung folgende Gesichtspunkte berücksichtigt werden:

- die Definition des Tatbestands, der eine politische Kampagne zu einer registrierungspflichtigen Wahlkampf-Kampagne macht, muss eng und präzise gefasst werden (unmissverständlicher Wahlaufruf für bzw. gegen eine Partei oder einen Kandidaten/eine Kandidatin),
- die finanzielle Schwelle, ab der eine Registrierung erforderlich ist und Einzelspenden ausgewiesen werden müssen, sollte in ihrer Höhe angemessen sein (etwa 10.000 Euro),¹⁸
- die Phase, innerhalb derer sich Dritt-Kampagnen registrieren müssen, sollte angemessen lang sein, um alle registrierungspflichtigen Kampagnen erfassen, die Einhaltung der Regeln durch die jeweils Verantwortlichen überprüfen und die Veröffentlichung der Angaben in angemessener Frist vor dem Wahltermin gewährleisten zu können (etwa drei Monate vor dem Wahltermin),
- geplante Kampagnen und dafür vorhandenen bzw. eingehenden Zuwendungen sollten mit Beginn der Regulierungsphase unverzüglich angezeigt werden;
- die gesamte Bandbreite gängiger Wahlkampfmaßnahmen - von Plakaten und Anzeigen über Druckerzeugnisse und Werbemittel bis hin zu Veranstaltungen und Internetwerbung - muss erfasst werden,
- die offenzulegenden Angaben sollten auf das für den Nachvollzug der Finanzierung (Transparenz der Geldgeber oberhalb der definierten Schwelle) erforderliche Maß beschränkt bleiben.
- auch hier muss ein Spendenweiterleitungsverbot analog zum Parteiengesetz gelten, um u. a. das Finanzierungsverbot aus dem Ausland zu wahren,

Angesichts der zunehmenden Bedeutung von Bürger- und Volksentscheiden und der immer weitreichenderen Folgen, die diese Form direkter Demokratie haben kann (siehe Brexit), müssen vergleichbare Regelungen nicht nur für Wahlkämpfe, sondern auch für Kampagnen zu Bürger- und Volksentscheiden gelten.

C) Weitere Verbesserungen der Parteienfinanzierung

Aus unserer Sicht sollte bei einer Reform der Parteienfinanzierung auch den folgenden weiteren Missständen Rechnung getragen werden:

- Dazu gehört die bisher geltende Unbegrenztheit von finanziellen Zuwendungen. Dadurch kann gesellschaftliche Ungleichheit in viel zu hohem Maße in den politischen Bereich durchschlagen, in dem das Gleichheitsprinzip strikt zu gelten hat. Sowohl Spenden als auch Sponsoring sollten deshalb auf maximal 50.000 Euro pro Spender/Sponsor, Partei und Jahr begrenzt werden.
- Bei Spenden und Sponsorzahlungen oberhalb der Veröffentlichungsschwellen sollte Empfänger die jeweilige Parteigliederung genannt werden. Damit würde sehr viel klarer, wenn gezielt einzelne Politikerinnen oder Politiker gefördert werden und es womöglich Bezüge zu deren politischen Aktivitäten gibt.
- Spenden und Sponsorzahlungen an Parteien sollten sehr viel zeitnaher als bisher veröf-

¹⁸ [Die Schwelle, ab der Parteispenden unverzüglich angezeigt werden müssen, sollte ebenfalls auf 10.000 Euro gesenkt werden.](#) um die angemessene Informiertheit der Wählerinnen und Wähler vor dem Wahltag zu gewährleisten.

fentlicht werden. Derzeit haben die Parteien ein volles Jahr nach Ablauf des Rechnungsjahres Zeit, um ihren Rechenschaftsbericht an die Bundestagsverwaltung zu übermitteln, und diese lässt wiederum bis zu einem halben Jahr verstreichen, bevor die Öffentlichkeit von den Berichten Kenntnis erhält. Dadurch werden umfangreiche Zuwendungen an die Parteien teilweise erst über zwei Jahre nach Verbuchung öffentlich bekannt. Das ist im Computerzeitalter nicht rechtfertigbar.

- Spenden und Sponsorzahlungen sollten in einer öffentlich zugänglichen Datenbank veröffentlicht werden. Die derzeitige Praxis, eingescannte Bild-PDFs der Rechenschaftsberichte ins Internet zu stellen, errichtet eine erhebliche Barriere für Bürger/innen und Journalist/innen, die sich über finanzielle Einflussnahme informieren wollen. Die 2018 erstmals eingeführte Suchfunktion hat die Situation weiter verschlimmert, da diese nicht korrekt funktioniert und irreführende Ergebnisse liefert (Mehrfachspender werden nur einmal gefunden). In Anbetracht der technischen Möglichkeiten, die selbst Kleinstfirmen heute kostengünstig zur Verfügung stehen, erscheint diese Barriere fast als willkürliche Schikane, die einer kritischen Öffentlichkeit die Auswertung der Rechenschaftsberichte erschweren soll.
- Auch in Deutschland sollte (wie z. B. in Großbritannien oder Frankreich) die Aufsicht auf die Parteien- und Wahlkampffinanzierung einer unabhängigen Stelle übertragen werden, die nicht – wie jetzt – von der Möglichkeit eines Interessenkonflikts belastet ist. Auch der ehemalige Bundestagspräsident Lammert hat diesen Wunsch während seiner Amtszeit mehrfach vorgetragen.

Weitere Positionen von LobbyControl zum Thema Parteienfinanzierung finden Sie in unserem Positionspapier¹⁹ unter www.lobbycontrol.de/hintergrundpapiere sowie in unserer schriftlichen Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Innenausschusses am 14. Dezember 2015 (A-Drs. 18(4)462 D)²⁰

19 https://www.lobbycontrol.de/wp-content/uploads/Lobbyismus-und-Transparenz_Positionen-aktualisiert_Jan2016.pdf

20 <http://www.bundestag.de/blob/399310/c88adba0e92c301bd35115d6216581e5/18-4-462-d---sternungnahme-data.pdf>