Viel Geld für wenig Transparenz

Die geplanten Regelungen zum Parteiensponsoring

Simon Wannagat

14.12.2023 doi: 10.59704/2a0ddf1b0e306407

Dreißig Jahre ist es her, dass die Sachverständigenkommission des Bundestages zum ersten Mal eine Regelung des Parteiensponsorings angemahnt hat (BT-Drs. 12/4425, S. 18). Klassische Großspender wie VW oder Philip Morris haben den Fokus ihrer Parteienfinanzierung längst von Spenden auf Sponsoring verschoben. Nun haben sich endlich fünf der sechs Bundestagsfraktionen auf einen Entwurf einigen können (BT-Drs. 20/9147). Dessen Hauptziel ist allerdings die rückwirkende Erhöhung der staatlichen Parteienfinanzierung – die Transparenzregeln zum Sponsoring bilden nur einen kleinen Annex zum Entwurf. Diese Sondermaterie der privaten Parteienfinanzierung ist jedoch zu komplex, um sie wie ein Sonderangebot aus der Quengelzone nebenbei mitzunehmen.

Parteiensponsoring bildet inzwischen neben der Parteispende einen erheblichen Anteil der privaten Parteienfinanzierung. Im Unterschied zur Spende verpflichtet sich die Partei jedoch zu einer Gegenleistung für das erhaltene Geld. Diese liegt regelmäßig in der Gewährung von Raum für Werbung in Parteizeitschriften oder von Platz für einen Stand auf Parteiveranstaltungen – letzteres zu Quadratmeterpreisen weit jenseits dessen, was die exklusivsten Technikmessen verlangen. Das weckt den Verdacht, dass der Aussteller für mehr als die reine Präsentation seiner Produkte zahlt. Daher ist Transparenz im Parteiensponsoring dringend notwendig.

Vor allem im europäischen Vergleich wird die bisherige Regelungslücke deutlich: Beispielsweise existieren in Belgien, Frankreich und dem Vereinigten Königreich strikte Regelungen für Parteiensponsoring, -spende und sogar für Parteiendarlehen. Dies – und die Vereinbarung im Koalitionsvertrag von 2021 – mag Anstoß gewesen sein, die längst überfällige Regulierung des Sponsorings nun anzugehen. Dabei hat der Gegenstand den Bundestag schon häufiger beschäftigt: 2010 sind die Grünen und Linken mit zwei Anträgen im Bundestag (BT-Drs. 17/1169 und 17/892) gescheitert, ein Reformversuch der großen Koalition Ende der letzten Wahlperiode 2021 ist geplatzt und der dem jetzigen Entwurf stark ähnelnde Gesetzesentwurf der AfD von 2022 (BT-Drs. 20/4282) hat noch nicht einmal die erste Lesung passiert.

Ein fairer Deal?

Für den aktuellen Entwurf haben die erste Lesung und die Anhörung im zuständigen Ausschuss auffällig schnell stattgefunden, die zweite und dritte Lesung sind zeitnah auf den 15. Dezember terminiert. Treibstoff für dieses Hochgeschwindigkeitsverfahren ist jedoch nicht das hehre Ziel der Transparenz und Bürgernähe, sondern das Loch in den Parteikassen, das das Bundesverfassungsgericht mit seinem Urteil vom 24. Januar 2023 hineingerissen hat. Darin hat es die Erhöhung der staatlichen Parteienfinanzierung aus dem Jahr 2018 für verfassungswidrig erklärt, weil die Parteien damals nicht verfassungskonform dargelegt hätten, warum sich ihr Finanzbedarf so signifikant erhöht haben sollte. Sie versuchen nun – über ihre Fraktionen – im zweiten Anlauf die staatliche Finanzierung mit einer nachgebesserten Begründung rückwirkend ab 2018 erneut zu erhöhen. Dieser Trick soll den Zustand vor dem Bundesverfassungsgerichtsurteil wiederherstellen und das eigentlich verfassungswidrig erhaltene Geld der letzten fünf Jahre verfassungskonform werden lassen. Als Ausgleich für dieses „Zuckerbrot“ haben die Fraktionen auch eine kleine „Peitsche“ in Form der zusätzlichen Transparenzvorschriften in den Entwurf eingebaut – was, wie Michael Koß in seiner Sachverständigenstellungnahme formuliert,

„demokratietheoretisch wichtig“ sei. An dieser Beobachtung ist richtig, dass die Doppelregelung einen fairen Deal suggerieren soll: Die Parteien bekommen durch die Änderung des § 18 Abs. 2 PartG über 100 Millionen €, die Öffentlichkeit erhält durch die Einfügung des § 24 Abs. 8a PartG einen separaten Sponsoringbericht als Anhang zu den Rechenschaftsberichten, um die private Parteienfinanzierung besser nachvollziehen zu können. Dabei sollen Name und Anschrift sowie Höhe und Art des Sponsorings veröffentlicht werden; das Ganze ab einer Bagatellgrenze von 750 € im Einzelfall und 6.000 € kumuliert innerhalb eines Gebietsverbands.

Wie fair ist dieser Deal? Zunächst fehlt es an einer ausdifferenzierten Begründung der neuen Regeln. Gewiss belastet der erheblich gesteigerte Finanzbedarf der Parteien die Staatskasse – und damit letztlich den Steuerzahler – mehr als die neuen Transparenzregelungen und erfordert damit einen erhöhten Begründungsaufwand; gerade nach dem Rüffel durch das Bundesverfassungsgericht. Dies bedeutet jedoch nicht, dass die Transparenzregelungen keiner ausführlichen Begründung – und damit auch keiner intensiven Befassung – bedürfen. Nur weil die Regelung überfällig und außerparlamentarisch *in extenso* besprochen war, heißt es nicht, dass sie lapidar nebenher vorgenommen werden kann. Diese stiefmütterliche Behandlung des Parteiensponsorings im Entwurf wird der komplexen Interessenlage nicht gerecht: Der Entwurf wägt die Interessen der empfangenden Partei, der anderen Parteien, der Sponsoren und des Volkes nicht angemessen ab, was zu Regelungslücken führt. Deshalb ist die aktuell vorgesehene Regelung kein fairer Deal.

Kontrolle der Opposition oder durch die Opposition?

Der von der AfD benannte Sachverständige Ulrich Vosgerau bezeichnete die neuen Transparenzregeln als „postdemokratisch“. Ihm zufolge werden (oder sollen?) diese „[es] der Opposition unmöglich machen, sich vor gewaltsamer Nachstellung zu schützen“. Dass dies nicht gänzlich abwegig ist, zeigen Fälle wie die Veröffentlichung der Privatadressen hessischer AfD-Politiker durch die Antifa Frankfurt mit dem Aufruf, ihnen „das Leben zur Hölle“ zu machen. Solche Aktionen wären leichter, wenn persönliche Daten öffentlich aus dem Sponsoringbericht verfügbar wären. Diese Kritik, die das Bild vom Sponsoringbericht als Proskriptionsliste heraufbeschwört, kann jedoch nicht überzeugen: Die Parteispender werden bereits in gleicher Weise publiziert, Meldungen über gewaltsame Nachstellungen aufgrund der Spenderliste blieben jedoch bisher aus. Zudem verkennt Vosgerau, dass ein solches Handeln strafbar ist und in der Vergangenheit vom Staat scharf sanktioniert wurde – teilweise mit mehrjährigen Haftstrafen. Belästigungen unterhalb des Strafniveaus hingegen sind in einer Gesellschaft, die vom pluralistisch-demokratischen – teils auch intensiven – Diskurs in den weiten Grenzen der Meinungsfreiheit geprägt ist, hinzunehmen und kein Argument gegen erhöhte Transparenz.

Die Lücken im Regelungsentwurf

Stattdessen besteht das Hauptproblem darin, dass in den neuen Entwurf schlichtweg zu wenig Zeit und Energie hineingeflossen sind, um ein ausdifferenziertes und effizientes Regelungssystem aus dem Boden zu stampfen. Dies zeigt sich sich vor allem in den von der Parteispende verschiedenen, inkonsequenten und nur spärlich begründeten Rechtsfolgen. Während § 25 Abs. 2 PartG verschiedene Annahmeverbote für Parteispenden aufstellt, beispielsweise von Spenden aus dem Ausland oder durch öffentlich-rechtliche Unternehmen, fehlen für das Parteiensponsoring solche Regelungen gänzlich und ohne Erklärung.

Ebenso fehlen – ohne Begründung – gebietsverbandsübergreifende und *ad hoc*-Veröffentlichungspflichten, wie sie in § 25 Abs. 3 PartG für Spenden vorgesehen sind. Man könnte versuchen, diese Lücke mit der engeren Einzelveröffentlichungsgrenze zu begründen, die beim Sponsoring schon bei 750 € liegen soll, bei Spenden jedoch erst bei 10.000 €. Es bliebe jedoch beim Begründungsversuch: Denn durch diese Lücke könnten in jedem Gebietsverband bis zu 5.999 € anonym gesponsert werden, solange jedes Einzelsponsoring unter 750 € bleibt. Dadurch könnten, wie Koß berechtigterweise kritisiert, je nach Parteistruktur Summen im Millionenbereich zugunsten einer Partei

ausgegeben werden, ohne im Sponsoringbericht aufzutauchen.

Sponsoring gleich Spende als Lösung?

Ließen sich diese Lücken durch eine Gleichstellung von Spende und Sponsoring schließen, wie Sophie Schönberger und Transparency International in ihren Stellungnahmen vorschlagen? Durch einen Rechtsfolgenverweis auf § 25 PartG könnte beispielsweise auf das bereits recht ausdifferenzierte Transparenzsystem für Parteispenden zurückgegriffen werden. Ein solches uniformes Regelungssystem für private Parteienfinanzierung – wie im Vereinigten Königreich – würde künftige Reformen erheblich vereinfachen.

Eine Gleichstellung könnte schon deshalb notwendig sein, wenn die Abgrenzung beider Finanzierungsformen praktisch unmöglich und damit die konkrete Einordnung einer Finanzierung als Sponsoring oder Spende unvorhersehbar wäre – dies wäre aufgrund der unterschiedlichen Rechtsfolgen nicht mit dem Gebot der Rechtssicherheit vereinbar.

Die Abgrenzung ist tatsächlich kompliziert, weil als Abgrenzungskriterium nach § 27 Abs. 1b S. 2 des Entwurfes ein unbestimmter Rechtsbegriff dient: „Die Höhe der jeweiligen Zuwendung [darf] nicht außer Verhältnis zur von der Partei erbrachten Gegenleistung stehen“. Ist die Zuwendung unverhältnismäßig hoch, ist sie kein Sponsoring, sondern eine Spende. Die Sponsoringvereinbarung ist aber zuvorderst ein gegenseitiger Vertrag. Darin ist das Verhältnis von Leistung und Gegenleistung subjektiv geprägt; beispielsweise gehen die Standmieten auf Parteitagen von 1.000 € bis über 60.000 €. Ein *iustum pretium* ist objektiv also kaum bestimmbar.

Zur gängigsten Arbeit der Rechtsanwender gehört es jedoch, unbestimmte Rechtsbegriffe auszulegen – in Bereichen, die hohe Flexibilität erfordern, sind Generalklauseln und unbestimmte Rechtsbegriffe geradezu notwendig, um die generell-abstrakte Natur des Gesetzes zu wahren. Dies gilt auch für das Sponsoring, das eine Vielzahl an Formen annehmen kann und deshalb immer unter Berücksichtigung des Einzelfalles beurteilt werden muss. Kumulativ werden diese Einzelfälle dann, wie bei jedem unbestimmten Rechtsbegriff (man denke nur an § 138 oder § 242 BGB), zu einer rechtssicheren Konkretisierung führen, die eine Abgrenzung mit vorhersehbaren Ergebnissen ermöglicht. Reine Praktikabilitätserwägungen können die Gleichstellung von Parteispende und Parteiensponsoring also nicht rechtfertigen.

Die vergleichbare Interessenlage zwischen Spende und Sponsoring

Stattdessen ist eine solche Gleichstellung nur möglich, wenn die Interessenlage zwischen Sponsoring und Spende vergleichbar ist. Bei einer unterschiedlichen Interessenlage hingegen würde das Abwägungsergebnis anders ausfallen und kein vergleichbares Transparenz- und Verbotsinteresse bestehen.

Zwar ist Sponsoring natürlicherweise als Unternehmenswerbung auf eine besondere Öffentlichkeitswirksamkeit ausgelegt – man denke nur an die in Fußball-Pressekonferenzen vor den Spielern repräsentativ aufgereihte Softdrink- und Bierauswahl – und unterscheidet sich insoweit entschieden von der Parteispende. Die Öffentlichkeitswirksamkeit beim Parteiensponsoring ist jedoch anders als beim klassischen Sponsoring: Schließlich sind einerseits die konkreten Sponsoringvereinbarungen nicht offenzulegen, andererseits ist die Zielrichtung eine andere. Bei klassischem Sponsoring erhofft sich der Sponsor eine erhöhte Reichweite seiner Produkte bei Drittverbrauchern durch die Bekanntheit des Gesponserten: So möchte z.B. Coca-Cola beim Sponsoring von Sportgroßveranstaltungen wie der UEFA Nations League durch die Bekanntheit der dort präsenten Fußballstars seinen eigenen Absatz erhöhen. Der Parteiensponsor hingegen möchte primär sich selbst und der gesponserten Partei dienen: Ihm geht es regelmäßig nicht um die Erhöhung seiner Reichweite gegenüber Dritten oder eine Image-Aufbesserung durch das Sponsoring einer bestimmten Partei – im Gegenteil könnte dies sogar absatzhemmend sein, wenn politische Gegner der gesponserten Partei zum Boykott des Sponsors aufrufen. Stattdessen erhofft dieser sich durch die Nähe zu den Entscheidungsträgern der Partei die Möglichkeit politischer Einflussnahme; Werbung unter

den Parteimitgliedern, nicht jedoch darüber hinaus, ist allenfalls ein positiver Nebeneffekt.

Deshalb ist die Interessenlage des Parteiensponsors eher mit derjenigen des Parteispenders als der des klassischen Sponsors vergleichbar. Da das Hauptmotiv des Sponsors also regelmäßig die politische Einflussnahme ist, ist auch das Transparenzinteresse der Öffentlichkeit nicht anders zu beurteilen als bei der Parteispende. Eine weitere Publikationsgrenze als bei den Parteispenden ist deshalb nicht angezeigt. Im Gegenteil ist die im Entwurf vorgesehene strengere Publikationsgrenze für Einzelsponsoring ab 750 € durch die unterschiedliche Grundrechtsbetroffenheit der Finanziers gerechtfertigt: Während der Spender verdeckt bleiben möchte, wohnt auch dem Parteiensponsoring zumindest eine gewisse Öffentlichkeit inne. Damit ist das allgemeine Persönlichkeitsrecht des Sponsors aus Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG zur Selbstdarstellung in der Öffentlichkeit, wonach jeder über die Veröffentlichung privater Lebenssachverhalte selbst entscheiden können soll, weniger betroffen als das des Spenders. Diese Wertung verdeutlicht auch der Entwurf zu § 27 Abs. 1b S. 1 PartG, wonach der Sponsor eigene Ziele der Werbung und Öffentlichkeitsarbeit verfolgen muss. Daher mag die von Foroud Shirvani geäußerte Kritik, dass die 750 €-Grenze zu streng sei, zwar politisch berechtigt sein, kann aber rechtlich nicht überzeugen – dass auch die Regelungen zur Parteispende noch nachjustiert werden müssen, ist bereits bekannt.

Damit wäre vor dem Hintergrund der vergleichbaren Interessen und der schwächeren Grundrechtsbetroffenheit des Sponsors eine Gleichstellung von Spende und Sponsoring grundsätzlich denkbar. Diese würde die Unklarheiten des aktuellen Entwurfs hinsichtlich der Rechtsfolgen des Sponsorings zu großen Teilen beseitigen. Zudem würden Beschränkungen entsprechend § 25 Abs. 2 PartG die politische Einflussnahme durch Sponsoring in verfassungskonformen Grenzen halten.

Licht und Schatten

Das Tempo in diesem Gesetzgebungsverfahren ist zu hoch, als dass noch auf eine Änderung des faktisch nur halbfertigen Entwurfes gehofft werden darf, zumal der Innenausschuss des Bundestages ihn inzwischen in unveränderter Form bestätigt hat. Zwar ist es grundsätzlich leichter, Löcher in einem vorhandenen Netz zu flicken als ein neues zu knüpfen. Allerdings stünde eine solche (wirklich notwendige) nachträgliche Präzisierung auf der Prioritätenliste anschließend ganz unten – schließlich wäre das Versprechen aus dem Koalitionsvertrag eingehalten und auch ein löchriges Netz erfülle halbwegs seinen Zweck. So hat es nach Einführung des Parteiengesetzes 1967 noch einmal fast dreißig Jahre bis zu einer ausdifferenzierteren Regelung der Parteispende gedauert und selbst diese ist noch lückenhaft. Daher ist, wenn dieser Entwurf zum Gesetz gegossen wird, erfahrungsgemäß in den nächsten Jahrzehnten nicht mehr mit einer umfassenden Nachbesserung zu rechnen.

Dennoch ist der Entwurf differenziert zu beurteilen. Einerseits führen die uneinheitlichen Transparenzvorschriften und fehlenden Beschränkungen entsprechend § 25 Abs. 2 PartG zu Lücken und Umgehungsmöglichkeiten, die wahrscheinlich nicht mehr behoben werden. Anderseits ist zumindest der Regelungswille des Gesetzgebers positiv hervorzuheben. Würde der Entwurf also entsprechend einer juristischen Klausur zu bewerten sein, stünde vermutlich eine Floskel wie „Licht und Schatten“ darunter. Schließlich kann er in seinen Ansätzen überzeugen, bleibt im Ergebnis jedoch hinter den Erwartungen zurück.

AUTOR*IN

Simon Wannagat

Simon Wannagat, LLM (Durham), ist Akademischer Mitarbeiter am Institut für Staatsrecht, Verfassungslehre und Rechtsphilosophie der Universität Heidelberg (Lehrstuhl Prof. Dr. Borowski). Seine Dissertation befasst sich mit der Parteienfinanzierung aus dem Ausland, seine Forschungsschwerpunkte liegen im Staatsorganisations- und Völkerrecht.

EMPFOHLENE ZITATION

Wannagat, Simon: Viel Geld für wenig Transparenz: Die geplanten Regelungen zum Parteiensponsoring, Verfassungsblog, 14.12.2023, doi: 10.59704/2a0ddf1b0e306407.

Lizensiert unter CC BY-SA 4.0.

Langzeitarchiviert bei IntRechtDok unter: doi.org/10.17176/20231215-111230-0.