



LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
17. WAHLPERIODE

INFORMATION
17/225

Alle Abg

Rechtsgutachten

zur „Transparenz der Finanzierung von
Wählergruppen in NRW“

Bearbeitung: Dr. Heike Merten

Datum: 28. Februar 2020

Dieses Gutachten hat der Parlamentarische Beratungs- und Gutachterdienst im Auftrag des Abgeordneten Henning Höne erstellen lassen. Das Gutachten wurde durch den Abgeordneten zur Veröffentlichung freigegeben.

Die Gutachten des Parlamentarischen Beratungs- und Gutachterdienstes des Landtags Nordrhein-Westfalen sind urheberrechtlich geschützt. Die weitere Verarbeitung, Verbreitung oder Veröffentlichung - auch auszugsweise - ist nur unter Angabe der Quelle zulässig. Jede Form der kommerziellen Nutzung ist untersagt.

28. Februar 2020

Rechtsgutachten
zur „Transparenz der Finanzierung von Wählergruppen in NRW“

im Auftrag des Landes Nordrhein-Westfalen,
vertreten durch den Präsidenten des Landtages,
vertreten durch den Parlamentarischen Beratungs- und Gutachtendienst

erstattet von Dr. Heike Merten

Inhaltsverzeichnis

A.	Auftrag und Fragestellung.....	1
B.	Gutachten	1
I.	Parteien und Wählergruppen in NRW.....	1
1.	Einführung	1
a.	Gemeinsamkeit von Parteien und Wählergruppen	1
b.	Unterscheidung von Parteien und Wählergruppen.....	2
aa.	Politische Parteien	2
bb.	Wählergruppen	3
2.	Wahlteilnahme.....	4
a.	Kommunalwahlen.....	4
b.	Landtagswahlen	6
c.	Fazit	8
II.	Finanzierung	9
1.	Staatliche Finanzierung	10
a.	Parteien.....	10
aa.	Direkte staatliche Finanzierung	10
bb.	Indirekte staatliche Finanzierung	11
a.	Wählergruppen.....	12
aa.	Direkte staatliche Finanzierung	12
bb.	Indirekte staatliche Finanzierung	13
2.	Nichtstaatliche Einnahmen	15
a.	Parteien.....	15
b.	Wählergruppen.....	16
III.	Rechenschaftspflicht	17
1.	Rechenschaftslegung	17
a.	Politische Parteien.....	17
b.	Wählergruppen.....	18
c.	Unterschied insb. bei Spenden	18
2.	Fehlerfolgen	19
a.	Parteien.....	19
b.	Wählergruppen.....	21
IV.	Rechtspolitische Regelungsoptionen.....	22
1.	Verzerrung des politischen Wettbewerbs	22
2.	Regelungsmöglichkeiten und -orte	25

A. Auftrag und Fragestellung

Das Land Nordrhein-Westfalen hat mich beauftragt, ein Rechtsgutachten zur Thematik der „Transparenz der Finanzierung von Wählergruppen in NRW“ zu erstatten.

Auftragsgemäß umfasst das Gutachten die rechtliche Prüfung der Gleich- bzw. Ungleichbehandlung von Parteien und Wählergruppen in Finanzierungsfragen. Insbesondere wird darauf eingegangen, inwiefern es zwischen Parteien und Wählergruppen identische und differenzierte Rechte und Pflichten gibt, die auf den politischen Wettbewerb verzerrend wirken können. Besonderes Augenmerk wird auf die Transparenzpflichten im Hinblick auf eingehende Spenden zu richten sein. Abschließend werden landespolitische Handlungsoptionen aufgezeigt, um ggf. derzeit noch wettbewerbsverzerrend wirkende unterschiedliche rechtliche Anforderungen an Wählergruppen und politische Parteien anzugleichen.

B. Gutachten

I. Parteien und Wählergruppen in NRW

1. Einführung

a. Gemeinsamkeit von Parteien und Wählergruppen

Politische Parteien und Wählergruppen bzw. Wählergemeinschaften stehen in Nordrhein-Westfalen auf kommunaler und auf Landesebene miteinander in einem politischen Wettbewerb. Beide sind in der politischen Willensbildung aktiv und bemühen sich um Teilhabe an der politischen Macht. Beide wurzeln in der Gesellschaft.

Dem Volke und damit den Bürgern kommt bei der Rechtfertigung und inhaltlichen Bestimmung der staatlichen Gewalt die entscheidende Bedeutung zu. Dies bedarf der Organisation und Koordination. Folgerichtig werden in einer Massendemokratie auch Organisationen benötigt, welche die politische Willensbildung des Volkes ermöglichen und politisch zur Geltung bringen. Neben den insoweit als Spezialweckorganisationen zu bezeichnenden politischen Parteien sind auch Wählergruppen auf kommunaler und auch auf Landesebene wesentliche Faktoren der Willensbildung des Volkes.

b. Unterscheidung von Parteien und Wählergruppen

Politische Parteien und Wählergruppen unterliegen grundsätzlich unterschiedlichen rechtlichen Regelungen. Das Grundgesetz stattet die politischen Parteien in Art. 21 mit den notwendigen rechtlichen Sicherungen zur Erfüllung ihrer spezifischen verfassungsrechtlichen Funktionen aus. Diese Gewährleistungen gelten ausschließlich für politische Parteien und sind streng zu unterscheiden von den Gewährleistungen, die das Grundgesetz den sonstigen Vereinigungen in Art. 9 Abs. 1 GG zukommen lässt.

aa. Politische Parteien

Politische Parteien sind notwendige Bestandteile für die Verwirklichung eines parlamentarischen Regierungssystems. Sie sind die spezifischen Organisationen, deren Pflicht- und Daueraufgabe es ist, an Wahlen teilzunehmen und denen bei der Wahl eine zentrale Rolle zukommt.¹ Das Grundgesetz hat ihre hervorgehobene und demokratiesichernde Funktion mit Art. 21 GG einem besonderen Schutz unterstellt.

Politische Parteien sind rechtlich als eingetragene oder nicht eingetragene Vereine verfasst und müssen, um in den Genuss der besonderen Rechte des Parteienrechts zu kommen, die Kriterien des Parteibegriffs erfüllen. An diesen Status geknüpft sind aber auch Pflichten. Die Verfassung setzt den Begriff der Partei voraus, gibt selbst aber keine Definition vor, anders als § 2 PartG. Die Parteieigenschaft wird dort von folgenden fünf Merkmalen abhängig gemacht: Vereinigung von Bürgern, feste und dauerhafte Organisation, Ziel im Bundestag und/oder in einem Landtag mitzuwirken und die Ernsthaftigkeit dieser Zielsetzung. Neu hinzugetreten ist die Notwendigkeit, regelmäßig einen Rechenschaftsbericht beim Bundestagspräsidenten vorzulegen.²

Umstritten ist die einfachgesetzliche Beschränkung des Parteibegriffs auf die Teilnahme an Wahlen auf Bundes- und Landesebene. Dies führt zum Ausschluss derjenigen Organisationen aus dem Regelungsbereich des Parteiengesetzes, die lediglich auf der kommunalen Ebene agieren.³ Nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts⁴

¹ Siehe dazu ausführlich *H. Merten*, Nach der Wahl ist vor der Wahl, in: JöR 67 (2019), 107 (112 ff.).

² Zehntes Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes vom 22. Dezember 2015 (BGBl. I S. 2563 f.).

³ Nach dem Wortlaut des § 2 PartG sind auch diejenigen Organisationen nicht erfasst, die ausschließlich die Ausschließung an Wahlen zum Europäischen Parlament teilnehmen wollen.

⁴ BVerfGE 2, 1 (76); 6, 367 (373); 11, 266 (276); 11, 351 ff.); 69 92 (104, 110); 78, 350 (358 f.); 85, 264 (328); 87, 394 (398 f.); 99, 69 (78).

und eines Teils der Literatur⁵ ist dieser Ausschluss verfassungsgemäß, was in der Literatur aber seit Jahrzehnten auch auf deutlichen Widerspruch stößt.⁶

Unterliegen die Organisationen den Regelungen des Parteienrechtes, dann kommen ihnen besondere Rechte und Pflichten zu wie etwa das Listenprivileg, eine staatliche Finanzierung, Gründungsfreiheit, ein besonderer Bestandsschutz, aber auch eine Rechenschaftspflicht sowie die Verpflichtung zur innerparteilichen Demokratie. Die nähere Ausgestaltung findet sich im Parteiengesetz.

bb. Wählergruppen

All dies gilt zunächst für die Wählergruppen so nicht. Ihr besonderes Markenzeichen ist es oftmals, gerade keine Partei zu sein bzw. sein zu wollen. Damit werben sie um Wählerstimmen. Meistens, allerdings rechtlich nicht zwingend notwendig, sind Wählergruppen als eingetragener oder auch nicht eingetragener Verein organisiert. Die Gründung von Vereinigungen ist frei und unterliegt den verfassungsrechtlichen Sicherungen des Art. 9 Abs. 1 GG.

Trotz der tatsächlichen Bedeutung der Wählergruppen bei Kommunal-, aber auch bei Landtagswahlen gibt es keine spezifischen rechtlichen Grundlagen für die Tätigkeit der Wählergruppen. Als Rechtsform einer „mitgliedschaftlich organisierten Gruppe von Wahlberechtigten“ (so die Definition in § 17a Abs. 1 S. 1 LWahlG NRW und § 15 Abs. 1 S. 2 KWahlG NRW) kommt de facto ausschließlich ein (rechtsfähiger oder nicht rechtsfähiger) Verein in Betracht, alle anderen zivilrechtlich Organisationsformen werden dem Anspruch mitgliedschaftlicher Organisation auf der Grundlage gleichberechtigter, demokratisch ausgestalteter Mitwirkung der Mitglieder nicht gerecht. Als Vereine unterfallen sie u.a. dem Vereinsrecht und müssen daher, wie jeder andere Verein, sich ausschließlich gegenüber ihren Mitgliedern rechtfertigen. Auftretende rechtliche Probleme, die sich aus der gemeinsamen politischen Wettbewerbs-

⁵ *H. H. Klein*, in: Maunz/Dürig, GG, 88. Lfg., Art. 21 Rn. 238 ff.; *W. Henke*, in: BK-GG, 189. Lfg., Art. 21 Rn. 7; Bundespräsidialamt (Hrsg.), Bericht der Kommission unabhängiger Sachverständiger zur Frage der Parteienfinanzierung, 2001, S. 60; *Th. Streit*, Parteispenden, MIP 2004/2005, 79 ff.

⁶ *K. Hesse*, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 20. Aufl. 1995, Rn. 168; *M. Morlok*, in: Dreier, GG, Bd. II, 3. Aufl. 2015, Art. 21 Rn. 37; *W. Kluth*, in: BeckOK, GG, 42. Ed. 2019, Art. 21 Rn. 28 ff.; *H.-R. Lipphardt*, Die Gleichheit der politischen Parteien vor der öffentlichen Gewalt, 1975, S. 650 ff.; *J. Ipsen*, in: Sachs (Hrsg.), GG, 8. Aufl. 2018, Art. 21 Rn. 19 f.; *R. Streinz*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. II, 7. Aufl. 2018, Art. 21 Rn. 47; *S.-Ch. Lenski*, PartG, 2011, § 2 Rn. 13 f.; *F. Shirvani*, Das Parteienrecht und der Strukturwandel im Parteiensystem, 2010, S. 175 ff.; *M. Morlok/H. Merten*, Parteienrecht, 2018, S. 70 f.

lage mit den Parteien ergeben, werden von der Rechtsprechung in Einzelentscheidungen aufgearbeitet.⁷

Treten Wählergruppen mit eigenen Wahlvorschlägen zu Landtagswahlen an, dann erfüllen sie i.d.R. die Kriterien des Parteibegriffs gemäß § 2 PartG und sind als politische Parteien einzustufen, die dann selbstverständlich dem Parteienrecht unterliegen. Dies auch entgegen ihrer eigenen Überzeugung, keine politische Partei zu sein.⁸ Die faktische Erfüllung der in § 2 PartG niedergelegten Kriterien ist allein entscheidend für die Frage, ob einer Vereinigung der Parteistatus zukommt oder nicht.

Unterschiede ergeben sich daher ausschließlich bei Wählervereinigungen, die nicht dem Regelungsbereich des Parteienrechts unterliegen, weil eben ausnahmsweise trotz des Willens zur Mitwirkung an der Vertretung des Volkes im Bundestag oder in einem Landtag die Parteieigenschaft zu verneinen ist, sei es, weil sie etwa nicht dauernd oder für längere Zeit (sondern nur kurzfristig bzw. einmalig) an der Willensbildung teilnehmen (wollen) oder etwa auch, weil sie ihren Parteistatus aufgrund der Nichterfüllung der Rechenschaftspflicht nach § 2 Abs. 2 S. 2 PartG verloren haben.

2. Wahlteilnahme

Sowohl politische Parteien als auch Wählergruppen sind berechtigt, an Kommunal- und Landtagswahlen in NRW teilzunehmen. Damit ist eine funktionale Parallelität zwischen den politischen Parteien und den Wählergruppen offenkundig.

a. Kommunalwahlen

Bei den Kommunalwahlen in NRW können gemäß § 15 Abs. 1 S. 2 KWahlG NRW Wahlvorschläge von politischen Parteien, von mitgliedschaftlich organisierten Gruppen von Wahlberechtigten (sog. Wählergruppen) und von einzelnen Wahlberechtigten (sog. Einzelbewerbern) eingereicht werden. Sowohl politische Parteien als auch Wählergruppen sind zudem berechtigt, Bewerber für die Reserveliste zu benennen (§ 16 Abs. 1 S. 1 KWahlG NRW).

Die Voraussetzungen einer Beteiligung an der Kommunalwahl sind für politische Parteien und Wählergruppen weitgehend, aber nicht vollständig angeglichen. § 17 KWahlG NRW, der die Einzelheiten der rechtlichen Mindestanforderungen an die

⁷ Siehe dazu ausführlich *M. Morlok/H. Merten*, Parteien genannt Wählergemeinschaften, DÖV 2011, 125 (128 f.).

⁸ Siehe dazu *M. Morlok/H. Merten*, Parteien genannt Wählergemeinschaften, DÖV 2011, 125.

Kandidatenaufstellung regelt, unterscheidet nicht zwischen politischen Parteien und Wählergruppen. So darf nur, wer in einer Mitglieder- oder Vertreterversammlung im Wahlgebiet in geheimer Wahl aufgestellt wurde, als Bewerber einer Partei oder einer Wählergruppe in einem Wahlvorschlag benannt werden. Sowohl die Bewerber als auch die Vertreter für die Vertreterversammlungen sind in geheimer Wahl zu wählen, usw. Auch in der Anzahl der beizubringenden Unterstützungsunterschriften macht § 15 Abs. 2 KWahlG NRW keine Unterschiede.

Sowohl Parteien als auch Wählergruppen müssen zudem den Nachweis erbringen, dass sie einen nach demokratischen Grundsätzen gewählten Vorstand, eine schriftliche Satzung und ein Programm haben (§ 15 Abs. 2 KWahlG NRW). Jedoch sind politische Parteien nach § 6 Abs. 3 PartG verpflichtet, auch alle Änderungen der Satzung, des Programms sowie der Zusammensetzung des Bundes- und der Landesvorstände bis zum 31. Dezember des jeweiligen Kalenderjahres beim Bundeswahlleiter anzuzeigen. Die Wählergruppe trifft hingegen eine vergleichbare Pflicht zum Nachweis eines nach demokratischen Grundsätzen gewählten Vorstands, einer schriftlichen Satzung und eines Programmes nur dann, wenn sie in der im Zeitpunkt der Wahlausschreibung laufenden Wahlperiode nicht ununterbrochen in der zu wählenden Vertretung, in der Vertretung des zuständigen Kreises, im Landtag oder auf Grund eines Wahlvorschlages aus dem Land im Bundestag vertreten ist. Ist die Wählergruppe bereits vertreten, muss sie die Nachweise nicht erneut erbringen, insbesondere ist sie auch nicht zur kontinuierlichen Aktualisierung der Dokumente verpflichtet. Auch sind diese nach dem Kommunalwahlrecht zu erbringenden Nachweise nicht öffentlich verfügbar, anders als im Falle der politischen Parteien, deren Unterlagen beim Bundeswahlleiter von jedermann eingesehen werden können.

Darüber hinaus steht das Recht, Wahlvorschläge bei Kommunalwahlen einzureichen, jedem Staatsbürger, in der Regel aber nur im Zusammenwirken mit anderen Wahlberechtigten des Wahlkreises zu (§ 15 Abs. 1 S. 2 i.V.m. Abs. 2 Satz 3 Halbsatz 2 KWahlG NRW). Lediglich Einzelbewerber, die in der zu wählenden Vertretung einen Sitz auf Grund eines Wahlvorschlages haben, in dem sie als Einzelbewerber benannt waren, müssen danach den Wahlvorschlag nur selbst unterzeichnen. In allen anderen Fällen sind zur Einreichung des Wahlvorschlages Unterschriften von Wahlberechtigten des Wahlkreises erforderlich. Mit der Unterschriftsleistung werden die Unterzeichner – anders als bei Wahlvorschlägen politischer Parteien oder mitgliederschaftlich organisierter Wählergruppen – zugleich zu Wahlvorschlagsträgern. Der

Wahlvorschlag wird durch die Unterstützer so zum Gemeinschaftsvorschlag und von der Gesamtheit der Unterzeichner eingebracht⁹. Weder der Einzelbewerber noch diese ggf. anzunehmende „Wahlvorschlagsträgergemeinschaft“ sind Gegenstand dieses Rechtsgutachtens, das die Auswirkungen unterschiedlicher Finanzierungs- und Transparenzregelungen auf die Wettbewerbslage zwischen politischen Parteien und den (organisatorisch verfestigten) Wählergruppen in den Blick nehmen soll. Einzelbewerber, die weder von einer politischen Partei noch einer mitgliedschaftlich organisierten Wählergruppe aufgestellt wurden, haben im politischen Wettbewerb um Wählerstimmen in der Vergangenheit allerdings auch keine nennenswerte Rolle gespielt¹⁰, so dass keine – jedenfalls keine ernstzunehmenden – Wettbewerbsverzerrungen durch die Teilnahme von Einzelbewerbern zu befürchten sind. In der Frage der Transparenz der Finanzierung von Einzelbewerbern sind jedoch im Wesentlichen dieselben Unterschiede auszumachen wie sie im Verhältnis zwischen Wählergruppen und politischen Parteien noch aufgezeigt werden.

b. Landtagswahlen

Bei den Landtagswahlen in NRW können Kreiswahlvorschläge von Parteien, Wählergruppen (mitgliedschaftlich organisierte Gruppen von Wahlberechtigten) und Einzelbewerbern eingereicht werden (§ 17a Abs. 1 S. 1 LWahlG NRW); Landeslisten hingegen ausschließlich von politischen Parteien (§ 17a Abs. 1 S. 2 LWahlG NRW, sog. Listenprivileg).

Die Voraussetzungen einer Beteiligung an der Kommunalwahl mit eigenen Kreiswahlvorschlägen sind für politische Parteien und Wählergruppen weitgehend, aber nicht vollständig angeglichen. Auch bei den Landtagswahlen kann gemäß § 18 Abs. 1 LWahlG NRW als Bewerber einer Partei oder einer Wählergruppe in einem Kreiswahlvorschlag nur benannt werden, wer in einer Mitgliederversammlung oder in einer Vertreterversammlung des Wahlkreises hierzu gewählt worden ist. Die Einhaltung demokratischer Mindeststandards bei der Kandidatenaufstellung sowohl durch

⁹ Vgl. für das Bundestagswahlrecht *J. Hahlen*, in: W. Schreiber (Hrsg.), BWahlG, 10. Aufl. 2017, § 20 Rn. 15. Wenn in § 48 Abs. 2 BWahlG diese „Wahlvorschlagsträgergemeinschaft“ als „Wählergruppe“ bezeichnet wird, ist dieser Begriffsinhalt nicht identisch mit dem Begriff der „Wählergruppe“ im nordrhein-westfälischen Kommunalwahlgesetz. Die Legaldefinitionen in § 15 Abs. 1 S. 2 i.V.m. Abs. 2 Satz 2 KWahlG NRW erfasst ausschließlich mitgliedschaftlich organisierte Gruppen von Wahlberechtigten, die einen nach demokratischen Grundsätzen gewählten Vorstand, eine schriftliche Satzung und ein Programm haben. Überraschenderweise formuliert das nordrhein-westfälische Landwahlgesetz andere, weniger strenge Anforderungen, dazu im Folgenden I. 2. b.

¹⁰ S. nur die endgültigen Ergebnisse zu den Kommunalwahlen 2014, <https://www.wahlergebnisse.nrw/kommunalwahlen/2014/index.html> (zuletzt abgerufen am 12.02.2020).

die politischen Parteien als auch die Wählergruppen sichert § 18 Abs. 2 LWahlG NRW, indem sowohl für die Wahl der Bewerber als auch der Vertreter für die Vertreterversammlungen geheime Wahl und zwar nur durch die bei den Landtagswahlen auch wahlberechtigten Mitglieder der Wahlversammlungen vorgeschrieben ist. Flankierend werden das Wahlvorschlagsrecht der Mitglieder der Wahlversammlungen sowie das Vorstellungsrecht der Bewerber abgesichert.

Im Übrigen unterscheidet § 18 LWahlG NRW, der die Einzelheiten der rechtlichen Mindestanforderungen an die Kandidatenaufstellung regelt, aber zwischen politischen Parteien und Wählergruppen. So kann nach § 18 Abs. 3 S. 2 LWahlG NRW als Bewerber einer Partei nur gewählt werden, wer deren Mitglied ist und keiner anderen Partei angehört oder wer keiner Partei angehört. Diese Einschränkung der Wählbarkeit eines Kandidaten trifft Wählergruppen nicht. Auch den Nachweis eines nach demokratischen Grundsätzen gewählten Vorstands, eines Programms wie auch einer schriftlichen Satzung wie es das Parteiengesetz von den politischen Parteien und das Kommunalwahlgesetz auch von den Wählergruppen verlangt, sieht das LWahlG NRW nicht vor¹¹. Nach § 18 Abs. 7 LWahlG NRW ist es den Wählergruppen lediglich überlassen, das Nähere über die Wahl der Vertreter für die Vertreterversammlung, über die Einberufung und Beschlussfähigkeit der Mitglieder- oder Vertreterversammlung sowie über das Verfahren für die Wahl der Bewerber durch ihre Satzung zu regeln. Eine entsprechende Pflicht ist nicht geregelt und insbesondere ein entsprechender Nachweis wird nicht gefordert. Die Vorstandsbestellung ist ebenso wenig wie ein etwaiges Programm Gegenstand der Regelungen des LWahlG NRW. In der Folge sind diese Informationen sämtlich – anders als bei politischen Parteien (dazu schon oben) – selbstverständlich auch nicht öffentlich verfügbar. Lediglich in einem Punkt ist das LWahlG strenger gegenüber Wählergruppen als gegenüber politischen Parteien: Wahlvorschläge von Wählergruppen und Einzelbewerbern müssen stets von mindestens 100 Wahlberechtigten des Wahlkreises persönlich und handschriftlich unterzeichnet sein. Anders als im Kommunalwahlgesetz führt nach § 19 Abs. 2 S. 2 LWahlG NRW die Indizwirkung eines in der Vergangenheit bereits erzielten Wahlerfolgs für einen hinreichenden Rückhalt in der Bevölkerung nicht zu einer Befreiung von der Unterschriftenklausel.

¹¹ Nach § 17 a Abs. 2 a.E. LWahlG NRW und § 23 Abs. 4 LWahlO NRW sind lediglich den Beteiligungsanzeigen von (noch) nicht etablierten politischen Parteien die „schriftliche Satzung und das schriftliche Programm der Partei sowie ein Nachweis über einen nach demokratischen Grundsätzen gewählten Vorstand“ beizufügen. Wählergruppen sind von dieser Regelung nicht erfasst.

c. Fazit

Im Kommunalwahlgesetz, wie auch im Landeswahlgesetz finden sich mithin Vorgaben für ein demokratisches Verfahren bei der Aufstellung der Wahlbewerber, um nicht in einem undemokratischen Verfahren aufgestellte Wahlbewerber zulassen zu müssen. Die Kandidaten müssen von einer Mitglieder- oder Vertreterversammlung, deren Mitglieder wiederum ausschließlich die Wahlberechtigten des jeweiligen Wahlkreises sein dürfen, gewählt werden. Auch müssen die Wählergruppen ausdrücklich mitgliedschaftlich organisiert sein und dürfen mithin nicht lediglich als Dachverband verfasst sein. Diese Regelungen stellen – wenn auch nur, aber immerhin – im Rahmen der Wahlbeteiligung ein Äquivalent zu den verfassungsrechtlichen Anforderungen des Grundsatzes der innerparteilichen Demokratie aus Art. 21 Abs. 1 Satz 3 GG dar, der von politischen Parteien – für diese allerdings darüber hinausgehend für die gesamte Tätigkeit auch außerhalb der unmittelbaren Teilnahme an Wahlen – einen demokratischen Aufbau und damit Entscheidungsfindungsprozess verlangt. Insofern erfolgt in diesem Punkt der Kandidatenaufstellung durch die Wahlgesetze des Landes NRW eine faktische Gleichstellung mit den politischen Parteien.

Jedoch erfolgt bei der Möglichkeit der Aufstellung von Landeslisten bei der Landtagswahl keine Gleichstellung. Wählergruppen wird durch das Landeswahlgesetz ausdrücklich die Möglichkeit der Wahlteilnahme mit eigenen Listen verwehrt. Den politischen Parteien in Nordrhein-Westfalen kommt mithin das sog. Listenprivileg zu, wie wir es auch von der Bundestagswahl kennen. In diesem Bereich der Listen haben die Parteien sowohl auf Bundesebene als auch bei den Landtagswahlen in Nordrhein-Westfalen ein Wahlvorschlagsmonopol. Zudem entfällt ausschließlich bei bereits parlamentarisch vertretenen politischen Parteien das Erfordernis der Beibringung von Unterstützungsunterschriften. Bislang nicht im Sinne der Mandatserringung erfolgreiche politische Parteien müssen ebenso wie – auch die parlamentarisch vertretenen – Wählergruppen bei Landtagswahlen das Unterschriftenquorum stets erfüllen. Das Kommunalwahlgesetz stellt in dieser Frage hingegen politische Parteien und Wählergruppen gleich.

Zwar sind politische Parteien durch das Listenprivileg bei Landtagswahlen und zumindest die etablierten politischen Parteien durch die Befreiung vom Unterschriftenquorum bei Landtagswahlen gegenüber Wählergruppen bessergestellt. Soweit im Übrigen Unterschiede ausgemacht wurden, bevorzugen sie hingegen die Wähler-

gruppen. Dies betrifft vor allem die demokratische Organisation abseits der Kandidatenaufstellung und insbesondere auch die diesbezüglichen Nachweis- und Publizitätspflichten. Während das Kommunalwahlgesetz NRW wenigstens von parlamentarisch noch nicht vertretenen Wählergruppen den Nachweis eines nach demokratischen Grundsätzen gewählten Vorstands, einer schriftlichen Satzung und eines Programmes verlangt, ist eine entsprechende Pflicht im Landeswahlgesetz NRW nicht einmal vorgesehen. Und selbst das Kommunalwahlgesetz NRW gewährleistet nicht, dass die entsprechenden Dokumente öffentlich einsehbar sind, geschweige denn, dass die Nachweise aktuell gehalten werden.

Auf der anderen Seite besteht derzeit auch (noch) kein gesteigertes Bedürfnis nach entsprechend strengen Vorschriften. Mitgliedschaftlich organisierte Wählergruppen, die sich mit eigenen, nach demokratischen Grundsätzen zustande gekommenen Wahlvorschlägen an der Landtagswahl beteiligen, erfüllen regelmäßig ohnehin den Parteibegriff des Parteiengesetzes (§ 2 PartG) und unterfallen damit auch dem recht strengen, zahlreiche Pflichten, aber auch Rechte normierenden Parteienrechtsregime (s.o.). Dies ist bei mitgliedschaftlich organisierten Wählergruppen, die sich ausschließlich an Kommunalwahlen beteiligen, zwar nicht der Fall, da § 2 PartG diesen Organisationen den Parteienstatus vorenthält. Mitgliedschaftlich organisierte Wählergruppen, die zwar eine demokratische Kandidatenaufstellung betreiben, aber selbst im Übrigen nicht demokratisch organisiert sind, scheinen allerdings derzeit noch ein rein akademisches Problem zu sein. Jedenfalls ist die Teilnahme einer undemokratisch organisierten Wählergruppe an Kommunal- oder Landtagswahlen in NRW soweit ersichtlich bislang nicht Gegenstand öffentlicher Diskussion geworden.

II. Finanzierung

Damit die den politischen Parteien und den Wählergruppen zugedachten Aufgaben von diesen insb. auch bei Wahlen erfüllt werden können, benötigen diese Geld. Die finanzielle Ausstattung kann zum einen aus selbst erwirtschafteten Mitteln, zu denen auch Spenden gehören, bestehen und zum anderen aber grundsätzlich auch vom Staat, mittelbar oder unmittelbar, an die Organisationen fließen. Parteien und Wählergruppen unterliegen auch in diesem Bereich unterschiedlichen Regelungsregimen.

1. Staatliche Finanzierung

a. Parteien

Nach dem Parteiengesetz erhalten die politischen Parteien staatliche Mittel als Teilfinanzierung der allgemein den Parteien nach dem Grundgesetz obliegenden und im Parteiengesetz konkretisierten Aufgaben (§§ 18 ff. PartG).

aa. Direkte staatliche Finanzierung

Anspruch auf direkte staatliche Teilfinanzierung haben nach § 18 Abs. 4 PartG grundsätzlich diejenigen Parteien, die nach dem endgültigen Wahlergebnis der jeweils letzten Europa- oder Bundestagswahl mindestens 0,5 % oder bei den jeweils letzten Landtagswahlen ein Prozent der abgegebenen gültigen Stimmen für ihre Liste erreicht haben. Ist eine Liste für die Partei nicht zugelassen, entsteht ein Anspruch, wenn die Partei 10 % der in einem Wahl- oder Stimmkreis abgegebenen gültigen Stimmen erreicht. Anspruchsvoraussetzung ist darüber hinaus die Vorlage eines Rechenschaftsberichtes gemäß § 19a Abs. 1 und 3 PartG.

Für die Verteilung der staatlichen Mittel sind zwei Vergabekriterien erheblich: die erzielten Wählerstimmen (sog. Wählerstimmenanteil) und die selbst eingeworbenen Zuwendungen (sog. Zuwendungsanteil). Der Wählerstimmenanteil ergibt sich daraus, dass jede für eine Parteienliste in einer Europa-, Bundestags- oder Landtagswahl abgegebene Stimme mit derzeit 0,85 €¹² prämiert wird (§ 18 Abs. 3 S. 1 Nr. 1 PartG). Dieses Geld wird aber nicht vollumfänglich aus dem Bundeshaushalt an die Bundesparteien ausgezahlt. Gemäß § 19a Abs. 6 PartG wird von dem Gesamtbetrag für jede bei einer Landtagswahl erzielte gültige Stimme, die auf dem Stimmenkonto Berücksichtigung gefunden hat, 0,50 € an den entsprechenden Landesverband gezahlt. Aufgebracht werden diese Mittel gemäß § 21 PartG durch die entsprechenden Landeshaushalte. Es handelt sich mithin für diesen Teil um eine direkte staatliche Landesfinanzierung der Landesverbände der Bundespartei.

Der Zuwendungsanteil besteht in einer Zahlung von 0,45 € für jeden Euro Zuwendung in Form von Mitglieds-, Mandatsträgerbeiträgen und rechtmäßigen Spenden natürlicher Personen bis zu einer Höhe von 3.300 € je Person und Jahr. Diese Zahlungen erfolgen an die Bundespartei, zur Entgegennahme der Spenden sind aber

¹² Gemäß § 18 Abs. 3 S. 3 PartG unterliegen die Beträge einer Dynamisierung. Für die ersten 4 Mio. Stimmen einer Partei werden derzeit 1,03 € und darüber hinaus 0,85 € gezahlt.

auch die Untergliederungen berechtigt, unter den Voraussetzungen des § 25 PartG und mit den dort normierten Pflichten.

bb. Indirekte staatliche Finanzierung

Neben der unmittelbaren staatlichen Finanzierung der Parteien besteht auch eine mittelbare Finanzierung durch steuerliche Vergünstigungen. So sind Parteien von der Erbschafts- und Schenkungsteuer (§ 13 Abs. 1 Nr. 18a ErbStG) befreit. Wichtig ist etwa die Möglichkeit für natürliche Personen, Zuwendungen an die Parteien (sog. Parteispenden) steuerlich bis zu einer Höhe von 1.650 € bzw. bei zusammen veranlagten Ehegatten 3.300 € pro Jahr abzusetzen (§§ 10b Abs. 2; 34g EStG). Spenden natürlicher Personen, die über diesen Betrag hinausgehen, sind erlaubt, jedoch hinsichtlich des Mehrbetrages steuerlich nicht abzugsfähig. Spenden juristischer Personen sind ebenfalls zulässig, jedoch in keinem Falle steuerlich absetzbar. Grund hierfür ist einerseits, dass juristische Personen keinen staatsbürgerlichen Willen haben, andererseits aber auch, dass die hinter Ihnen stehenden natürlichen Personen so ihre Einflussmöglichkeiten vervielfachen und sich ein nicht vorgesehenes „Mitspracherecht“ verschaffen könnten. Diesen Personen würde dann eine zusätzliche vom Staat geförderte Möglichkeit der Einflussnahme auf die politische Willensbildung geboten, die anderen Bürgern vorenthalten bliebe.

Die genannten Beschränkungen resultieren aus dem Recht des Bürgers auf gleiche Teilhabe an der politischen Willensbildung sowie dem komplementären Recht der Parteien auf Chancengleichheit. Zweck ist die Verhinderung der staatlichen Bevorzugung von politischen Parteien, die mit ihrem Programm und ihrer Tätigkeit primär einkommensstarke Bevölkerungskreise ansprechen und deshalb über ein hohes Spendenaufkommen verfügen.¹³ Zudem muss sichergestellt werden – als Ausfluss des Grundsatzes der staatsbürgerlichen Gleichheit –, dass Spenden nur in einer Größenordnung steuerlich begünstigt werden, wie sie von durchschnittlichen Einkommensbezieheren erreichbar sind.¹⁴

¹³ Eindringlich zum Problem einer unerlaubten Bevorzugung einkommensstärkerer Kreise und ihrer Parteien BVerfGE 8, 51 (66); 24, 300 (357 ff.); 52, 63 (91); 85, 264 (313).

¹⁴ Siehe ausführlich zur Entwicklung der steuerrechtlichen Behandlung von Parteispenden im Lichte der Rechtsprechung des BVerfG S. *Helmes*, Spenden an politische Parteien und an Abgeordnete des Deutschen Bundestages, 2014, S. 244 ff.

a. Wählergruppen

aa. Direkte staatliche Finanzierung

Wählergruppen nehmen grundsätzlich nicht an der staatlichen Parteienfinanzierung teil. Da auf Landesebene das Listenprivileg gilt, können Wählergruppen ausschließlich mit eigenen Wahlkreiskandidaten antreten. Das LWahlG in Nordrhein-Westfalen sieht gemäß § 42 LWahlG NRW dafür folgende Wahlkampfkostenerstattung vor: Bewerber einer Wählergruppe, die mindestens 10 vom Hundert der in einem Wahlkreis abgegebenen gültigen Erststimmen erreicht haben, erhalten je gültige von ihnen erzielte Erststimme 3,50 Euro. Dies gilt für Einzelbewerber, die nicht von einer Wählergruppe aufgestellt wurden, entsprechend. Die Festsetzung und Auszahlung der staatlichen Mittel sind von dem Bewerber innerhalb von zwei Monaten nach Zusammentritt des Landtages beim Präsidenten des Landtags schriftlich zu beantragen; danach eingehende Anträge bleiben unberücksichtigt. Der Erstattungsbetrag wird vom Präsidenten des Landtags festgesetzt und ausgezahlt. § 42 Abs. 3 LWahlG NRW verweist auf eine entsprechende Anwendbarkeit des § 41 Abs. 3 LWahlG, wonach der Landesrechnungshof in seiner ursprünglichen Bedeutung prüft, ob der Präsident des Landtags die den politischen Parteien zustehenden staatlichen Mittel entsprechend den Vorschriften des Parteiengesetzes ausgezahlt hat.¹⁵

Diese Verweisnorm kann nach ihrem Sinngehalt aber keine entsprechende Geltung der Parteienfinanzierungsvorschriften des Parteiengesetzes für die Festsetzung und Auszahlung der staatlichen Mittel an Bewerber einer Wählergruppe beinhalten. Die zu § 42 LWahlG NRW formulierte Gesetzesbegründung ist denkbar knapp geraten und erläutert zwar den Grund der Einführung einer Wahlkampfkostenerstattung für nicht parteigetragene Wahlkreisbewerber, ist im Übrigen aber wenig erhellend.¹⁶ Zu der hier interessierenden Frage des Prüfungsumfanges des Landesrechnungshofes hinsichtlich der Mittelgewährung an Wählergruppen findet sich in der Gesetzesbegründung nichts. Auch, dass die Vorschrift ausweislich der Gesetzesbegründung

¹⁵ Soweit ersichtlich, ist ein solcher Fall bisher nicht eingetreten.

¹⁶ LT NRW, Drs. 12/3641, S. 19: „Die Vorschrift entspricht § 49b Abs. 1 und 2 des Bundeswahlgesetzes [...] und beruht letztlich auf der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (hier insbesondere BVerfGE 41, 339 ff), wonach aus dem Grundsatz der Wettbewerbs- und Chancengleichheit der Wahlbewerber folgt, dass auch parteifreie Einzelbewerber – ebenso wie politische Parteien – einen Anspruch auf Gewährung staatlicher Mittel (Wahlkampfkostenerstattung) haben. Nach § 49b a.a.O. erhalten Einzelbewerber, die bei der Bundestagswahl in einem Wahlkreis mindestens 10 v.H. der abgegebenen gültigen Stimmen erreicht haben, staatliche Mittel zur Abdeckung ihres Aufwandes. Entsprechend der Regelung im Bundeswahlgesetz und in Landeswahlgesetzen anderer Länder wird ein Betrag von 4,- DM je erreichte gültige Stimme als angemessen vorgeschlagen.“

§ 49b Abs. 1 und 2 des Bundeswahlgesetzes entsprechen sollte, lässt keine instruktiven Rückschlüsse zu, da diese Aussage gerade für den Verweis in § 42 Abs. 3 auf § 41 Abs. 3 LWahlG NRW unzutreffend ist. Weder die Anordnung einer Prüfung durch den Bundesrechnungshof, noch die Prüfung dahingehend, ob der Präsident des Bundestages die staatlichen Mittel für Einzelbewerber entsprechend den Vorschriften des Parteiengesetzes ausgezahlt hat, waren oder sind Inhalt des § 49b BWahlG. Einzig die Unanwendbarkeit der Vorschriften des Parteiengesetzes über die absolute und relative Obergrenze wurde und wird dort explizit genannt. Hinzu kommt, dass § 41 Abs. 3 LWahlG NRW die Vorschriften des Parteiengesetzes im Ganzen in Bezug nimmt, damit auch § 2 PartG, wonach eine Geltung des Parteiengesetzes und damit auch der Parteienfinanzierungsvorschriften für Wählergemeinschaften, die nicht den Parteibegriff erfüllen, gerade ausgeschlossen ist. Sinn und Zweck der Anordnung einer entsprechenden Geltung des § 41 Abs. 3 LWahlG NRW in § 42 Abs. 3 LWahlG NRW kann daher nur sein, dass der Landesrechnungshof prüft, ob der Präsident des Landtages die staatlichen Mittel entsprechend den Vorschriften des LWahlG NRW (genauer: des § 42 LWahlG NRW) ausgezahlt hat.

Bezogen auf den Umfang der Gewährung staatlicher Mittel fällt zweierlei auf: Die Wählergruppen erhalten bei der Landtagswahl auf die Wählerstimmen bezogen im Wahljahr einmalig deutlich mehr Geld als die politischen Parteien. Allerdings erhalten diese die staatlichen Mittel jährlich, wobei lediglich 0,50 € an die Landesebene fließt. Dies führt in diesem Bereich zu einer deutlichen Besserstellung der Wählergruppen, wenn sie die Anspruchsvoraussetzungen, also mindestens 10 % der in einem Wahlkreis abgegebenen gültigen Stimmen, erreicht haben. Diese Zugangshürde liegt allerdings wesentlich höher als die parteiengesetzliche Zugangshürde für die Teilhabe an der staatlichen Parteienfinanzierung.

Für den Kommunalwahlkampf gibt es hingegen gemäß § 48 KWahlG NRW ausdrücklich keine Wahlkampfkostenerstattung für Wählergruppen. Auch die Parteien erhalten für die bei Kommunalwahlen errungenen Stimmen kein Geld, allerdings ist nicht zu bestreiten, dass die politischen Parteien ihren kommunalen Untergliederungen Mittel aus der staatlichen Parteienfinanzierung zukommen lassen.

bb. Indirekte staatliche Finanzierung

Spenden an kommunale Wählervereinigungen sind, anders als Spenden an politische Parteien, nicht nach § 10b Abs. 2 des Einkommensteuergesetzes (EStG) be-

günstigt¹⁷. § 10b EStG verweist unmittelbar auf § 2 PartG und setzt die Erfüllung der dort genannten Kriterien des Parteibegriffs voraus. Nehmen Wählervereinigungen nicht an den Bundestags- oder Landtagswahlen teil (wie ausschließlich bei Kommunalwahlen antretende Wählergruppen) oder kommt ihnen der Parteienstatus (auch trotz der ihnen durch das LWahlG NRW ermöglichten Teilnahme an Landtagswahlen) aus anderen Gründen nicht zu, sind sie eben keine Parteien im Sinne des Parteiengesetzes. Spendern steht daher lediglich die Steuerermäßigung nach § 34g S. 1 Nr. 2 EStG zu. Danach ermäßigt sich die tarifliche Einkommensteuer bei Zuwendungen an politische Parteien und an unabhängige Wählervereinigungen um 50% der Ausgaben, höchstens jedoch jeweils 825 € und im Fall der Zusammenveranlagung von Ehegatten höchstens jeweils 1.650 Euro. Voraussetzung einer Ermäßigung der tariflichen Einkommensteuer durch Zuwendungen an Wählervereinigungen ist nach § 34g S. 1 Nr. 2 EStG jedoch, dass der Zweck des Vereins ausschließlich darauf gerichtet ist, durch Teilnahme mit eigenen Wahlvorschlägen an Wahlen auf Bundes-, Landes- oder Kommunalebene bei der politischen Willensbildung mitzuwirken, und der Verein auf Bundes-, Landes- oder Kommunalebene bei der jeweils letzten Wahl wenigstens ein Mandat errungen oder der zuständigen Wahlbehörde oder dem zuständigen Wahlorgan angezeigt hat, dass er mit eigenen Wahlvorschlägen auf Bundes-, Landes- oder Kommunalebene an der jeweils nächsten Wahl teilnehmen will. Ein darüberhinausgehender Abzug von Ausgaben für Wählervereinigungen als Sonderausgaben, wie er für Spenden an politische Parteien im Sinne des Parteiengesetzes nach § 10b Abs. 2 Satz 1 EStG vorgesehen ist, kommt nicht in Betracht.

Parteien sind, wie oben bereits dargelegt, von der Erbschafts- und Schenkungsteuer befreit. Das Gleiche gilt nun¹⁸ grundsätzlich auch für Vereine ohne Parteiencharakter, sofern der Zweck des Vereins ausschließlich darauf gerichtet ist, durch Teilnahme mit eigenen Wahlvorschlägen an Wahlen auf Bundes-, Landes- oder Kommunalebene bei der politischen Willensbildung mitzuwirken, § 13 Abs. 1 Nr. 18b aa) ErbStG. Darüber hinaus muss der Verein auf Bundes-, Landes- oder Kommunalebene bei der jeweils letzten Wahl wenigstens ein Mandat errungen oder dem zuständigen Wahlorgan angezeigt haben, dass er mit eigenen Wahlvorschlägen auf Bundes-, Landes- oder Kommunalebene an der jeweils nächsten Wahl teilnehmen will, § 13 Abs. 1 Nr. 18b aa) ErbStG. Es gilt hier zu beachten, dass die Steuerbefreiung rück-

¹⁷ BFH, Urteil vom 20. März 2017 – X R 55/14, in: NVwZ-RR 2018, 241 ff.

¹⁸ Im Nachgang zu BVerfGE 121, 108 ff.

wirkend wegfällt, sofern der Verein an der jeweils nächsten Wahl nach der Zuwendung nicht teilnimmt. Dagegen entfällt die Befreiung nicht, wenn sich der Verein ernsthaft um die Teilnahme bemüht hat, § 13 Abs. 1 Nr. 18b S. 2 ErbStG. Dies gilt sowohl für Zuwendungen unter Lebenden als auch für Zuwendungen von Todes wegen.

Spenden und Mitgliedsbeiträge an steuerbegünstigte und gemeinnützige Vereine, die ihre Arbeit etwa der allgemeinen Förderung des demokratischen Staatswesens (§ 52 Abs. 2 Nr. 24 AO) oder des bürgerschaftlichen Engagements (§ 52 Abs. 2 Nr. 25 AO) widmen, können bis zu einer Höhe von 20 % der gesamten Einkünfte in der Steuererklärung sofort geltend gemacht werden, § 10b EStG. Der Staat fördert damit indirekt die Tätigkeit der gemeinnützigen Vereine. Damit stellt sich die Frage, ob mitgliedschaftlich organisierte Wählergruppen den Gemeinnützigkeitsstatus erlangen können. Vereine, die auch politische Zwecke verfolgen sind nicht per se von der Anerkennung als gemeinnütziger Verein ausgeschlossen. Diese politischen Zwecke müssen allerdings deutlich in den Hintergrund treten und dürfen auch nicht nur auf den kommunalpolitischen Bereich beschränkt sein.¹⁹ Bei Wählergruppen stehen jedoch i.d.R. die politischen Zwecke deutlich im Vordergrund, selbst wenn sie nicht auf den kommunalpolitischen Bereich beschränkt sein sollten.

2. Nichtstaatliche Einnahmen

a. Parteien

Die nichtstaatlichen Einnahmen der politischen Parteien setzen sich zusammen aus Mitgliedsbeiträgen, Mandatsträgerbeiträgen, Spenden, Einnahmen aus Unternehmertätigkeit und -beteiligungen, Einnahmen aus sonstigem Vermögen sowie Einnahmen aus Veranstaltungen, Vertrieb von Druckschriften und Veröffentlichungen und sonstigen Einnahmen. Die von den Parteien jährlich einzureichenden Rechenschaftsberichte müssen nach diesen Einnahmearten gegliedert sein (§ 24 Abs. 4 PartG).

Einen zentralen Stellenwert nehmen aufgrund ihrer politischen Brisanz die privaten Parteispenden ein. Spenden an eine politische Partei sind in einer parlamentarischen Demokratie eine erwünschte Form des politischen Engagements und der politischen Partizipation. Auf der einen Seite haben politische Parteien daher ein prinzipielles Recht auf Annahme von Spendengeldern, auf der anderen Seite ist es verfassungs-

¹⁹ Anwendungserlass zur Abgabenordnung (AEAO), § 52 Nr. 15; siehe auch *J. Alvermann*, in: Reichert u.a. (Hrsg.), Vereins- und Verbandsrecht, 14. Aufl. 2018, Kapitel 5 Rn. 89 ff.

rechtlich aber unerwünscht, dass die Parteien in Abhängigkeit von einzelnen privaten Geldgebern oder Unternehmen geraten. Ausdruck dieser Zerrissenheit ist die Regelung in § 25 PartG, die zwar die grundsätzliche Berechtigung der Parteien zur Annahme von Spenden ausdrücklich betont (Abs. 1 S. 1), solche Spenden aber auf Seiten der Parteien gewissen Bedingungen (Abs. 3) oder gar Verboten (Abs. 2) unterwirft. Die nach § 25 Abs. 2 PartG verbotenen Spenden dürfen erst gar nicht angenommen werden, müssen jedenfalls unverzüglich an den Präsidenten des Deutschen Bundestages weitergeleitet werden (§ 25 Abs. 4 PartG).

b. Wählergruppen

Die nichtstaatlichen Einnahmen der Wählergruppen können genauso vielfältig sein wie die der politischen Parteien. Ein Großteil der Einnahmen wird vermutlich über Beiträge für die Vereinsmitgliedschaft und vor allem aus Spenden von natürlichen aber auch juristischen Personen erzielt.²⁰ Spenden können einerseits an den Verein der Wählergruppe aber andererseits auch an den Kandidaten direkt erfolgen. Sie sind für den Verein oder auch den Kandidaten nicht einkommenssteuerpflichtig. Sachlich sind Spenden von den Regelungen des EStG nicht erfasst, denn sie unterliegen keiner der sieben Einkommenssteuerarten des § 2 Abs. 1 Nr. 1-7 EStG, für welche Einkommensteuer erhoben wird.

Es handelt sich bei einer Spende gemäß § 516 BGB um eine Schenkung. Die Schenkung regelt Fälle, in denen der Zuwendende (Schenker) Vermögenswerte mit dem Ziel der endgültigen Übertragung unentgeltlich einem anderen (Beschenkten) zuwendet.²¹ Diese Zuwendungen sind in sachlicher Hinsicht grundsätzlich vom Anwendungsbereich des Schenkungssteuerrechts erfasst. Jedoch erfüllen Wählergruppen die Voraussetzungen des Steuerbefreiungstatbestandes des § 13 Abs. 1 Nr. 18b ErbStG (siehe dazu schon oben unter II. 1. B. bb.).

²⁰ S. dazu *M. Winter/P. Hinze*, Kommunale Wählergemeinschaften in Nordrhein-Westfalen, 2010, S. 16 f. Von den befragten Wählergruppen geben 0,5 % an, Spenden von mehr als 50.000,- € erhalten zu haben. Soweit ersichtlich mangelt es leider an neueren empirischen Zahlen zur Finanzierung von Wählergruppen.

²¹ S. hierzu *Saenger*, in: Schulze, BGB, 10. Aufl. 2019, § 516 Rn. 4.

III. Rechenschaftspflicht

1. Rechenschaftslegung

a. Politische Parteien

Die politischen Parteien müssen über die Herkunft und Verwendung ihrer Mittel sowie über ihr Vermögen gemäß Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG öffentlich Rechenschaft ablegen. Diese Verpflichtung besteht unabhängig davon, ob eine Partei einen Anspruch auf direkte staatliche Finanzierung hat oder ob sie tatsächlich staatliche Mittel in Anspruch nimmt, und zwar sowohl gegenüber der Parteiöffentlichkeit als auch gegenüber der allgemeinen Öffentlichkeit. Zweck ist es, der Öffentlichkeit und damit dem Wähler, aber auch den Parteimitgliedern die Möglichkeit zu geben, sich über die finanziellen Hintergründe der Partei, insbesondere über deren Geldgeber, zu informieren. Insofern erfüllt die Rechenschaftspflicht primär eine Kontrollfunktion, weil durch finanzielle Zuwendungen leicht politische Abhängigkeiten geschaffen werden, die den freien demokratischen Meinungs- und Willensbildungsprozess unterlaufen und manipulieren könnten.

Näher ausgestaltet ist die verfassungsrechtliche Rechenschaftsverpflichtung in §§ 23 ff. PartG. Um die Rechenschaftsberichte möglichst übersichtlich und damit vergleichbar zu halten, gibt § 24 PartG die Gliederung und Bestandteile des Rechenschaftsberichtes vor. Der Rechenschaftsbericht ist, nachdem er von einem Wirtschaftsprüfer oder einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft geprüft worden ist, beim Präsidenten des Deutschen Bundestages einzureichen und von diesem als Bundestagsdrucksache zu veröffentlichen (§ 23 Abs. 2 PartG). Verfügt eine „kleine“, bei der staatlichen Parteienfinanzierung nicht anspruchsberechtigte Partei weder über Einnahmen noch über ein Vermögen von mehr als 5.000 €, kann auch ein untestiert eingereichter Rechenschaftsbericht veröffentlicht werden, § 23 Abs. 2 S. 4 PartG.

Gemäß § 23a Abs. 1 PartG hat der Präsident des Deutschen Bundestages den Rechenschaftsbericht darauf zu prüfen, ob er den Vorschriften des 5. Abschnitts des Parteiengesetzes entspricht. Tauchen später konkrete Anhaltspunkte auf, dass im Rechenschaftsbericht einer Partei enthaltene Angaben unrichtig sind, findet eine weitere Prüfung, eine sog. „Verdachtsprüfung“, statt.²² Das Ergebnis der Prüfung wird in

²² Dabei wird, ggf. unter Hinzuziehung von unabhängigen Wirtschaftsprüfern, der Sachverhalt aufgeklärt. Staatliche Mittel dürfen dann nur vorläufig festgesetzt und gegen eine Sicherheitsleistung der Parteien in Höhe der möglichen Zahlungsverpflichtung ausgezahlt werden, § 19a Abs. 1 S. 3 PartG.

den Bericht über die Rechenschaftsberichte der Parteien aufgenommen und ebenfalls als Bundestagsdrucksache veröffentlicht.

b. Wählergruppen

Die Wählergruppen unterliegen nicht den Rechenschaftspflichten des Parteiengesetzes. Soweit sie Vereine sind, gilt für sie das Vereinsrecht, wonach grundsätzlich der Vorstand gem. § 27 Abs. 3 i.V.m. § 666 BGB verpflichtet ist, gegenüber der Mitgliederversammlung Rechenschaft über die Geschäftsführung abzulegen. Diese rein innerorganisatorische Pflicht trifft den Vorstand grundsätzlich am Ende seiner Amtszeit, deren Dauer sich nach der Satzung richtet, kann aber auch satzungsrechtlich periodisch vorgesehen werden. Jedenfalls aber hängen sowohl die Amtszeit als auch eine ggf. unabhängig von der Amtszeit vorgesehene periodische Rechenschaftspflicht allein von der autonomen satzungsrechtlichen Ausgestaltung ab. Der Umfang dieser Rechenschaftspflicht bestimmt sich nach § 259 Abs. 1 BGB und verlangt eine geordnete Zusammenstellung der Einnahmen und Ausgaben sowie das Vorhandensein von Belegen, soweit Belege erteilt zu werden pflegen.²³ Die Vereinssatzungen können bestimmen, dass eine vereinsinterne Prüfung der Vermögensverwaltung des Vorstandes durch Kassenprüfer, Revisoren oder Rechnungsprüfer zu erfolgen hat. Ihrem Inhalt nach ist eine solche vereinsinterne Prüfung zumeist aber auf eine Bestandskontrolle des Bargeldes und der Bankguthaben sowie eine Summenkontrolle sämtlicher Einnahmen und Ausgaben beschränkt.²⁴

c. Unterschied insb. bei Spenden

Politische Parteien sind nach § 25 und § 24 Abs. 3 PartG ausdrücklich dazu verpflichtet, den Erhalt von Spenden zu dokumentieren und je nach Höhe der Spende unmittelbar oder erst mit Einreichung des Rechenschaftsberichtes zu veröffentlichen. Spenden die im Einzelfall die Höhe von 50.000,- € übersteigen müssen unverzüglich dem Präsidenten des Bundestages angezeigt werden (§ 25 Abs. 3 S. 2 PartG). Dieser veröffentlicht die Spende unter Angabe des Zuwenders zeitnah als Bundestagsdrucksache. Eine Aufsummierung sieht die Regelung nicht vor, so dass es durchaus möglich ist, mehrfach Beträge knapp unterhalb der Grenze zu spenden um der direk-

²³ J. Wagner, in: Reichert u.a. (Hrsg.), Vereins- und Verbandsrecht, 14. Aufl. 2018, Kapitel 2 Rn. 1623, 2592.

²⁴ J. Wagner, in: Reichert u.a. (Hrsg.), Vereins- und Verbandsrecht, 14. Aufl. 2018, Kapitel 2 Rn. 2609.

ten Veröffentlichungspflicht, etwa in unmittelbarer zeitlicher Nähe zu einer konkreten Wahl, zu entgehen.

Erhält eine Partei von einem Spender in einem Kalenderjahr mehr als 10.000,- €, ggf. auch aufsummiert, ist dies unter Angabe des Spenders im Rechenschaftsbericht zu veröffentlichen. Diese Veröffentlichungspflicht ist mit dem Makel behaftet, dass die Spenden für die Öffentlichkeit erst sehr spät sichtbar werden. Werden diese Spenden den Untergliederungen der Partei für ihre politische Arbeit zugewendet, dann ist auch mit diesen vergleichsweise geringen Summen eine politische Einflussnahme durchaus denkbar, die dem Wähler vor seiner Wahlentscheidung bekannt sein sollte, um dem verfassungsrechtlichen Transparenzgedanken tatsächlich auch gerecht zu werden.

Wählergruppen unterliegen keinerlei Veröffentlichungspflichten von Spenden gegenüber der vereinsexternen Öffentlichkeit und auch gegenüber den Vereinsmitgliedern nur insoweit, als dies satzungsrechtlich bestimmt ist. Auch treffen sie keinerlei Spendenannahmeverbote, so dass theoretisch auch sehr hohe Summen von ggf. auch ausländischen Spendern unbemerkt fließen können.

2. Fehlerfolgen

a. Parteien

Verstoßen die politischen Parteien gegen die Publizitätspflichten des Parteiengesetzes, dann sind je nach Verstoß unterschiedliche Sanktionen in den §§ 31a bis 31d PartG vorgesehen. Zunächst ist die Verletzung der Publizitätspflicht bezüglich Großspenden im Rechenschaftsbericht in den Blick zu nehmen.

Hat eine Partei entgegen der Publizitätspflicht gemäß § 25 Abs. 3 PartG Spenden und Mandatsträgerbeiträge, deren Gesamtwert in einem Kalenderjahr 10.000,- € übersteigen, nicht unter Angabe des Namens oder der Anschrift des Zuwenders sowie der Gesamthöhe der Zuwendungen im Rechenschaftsbericht verzeichnet, entsteht gegen sie ein Anspruch in Höhe des Zweifachen des nicht veröffentlichten Betrages (§ 31c Abs. 1 S. 2 PartG). Dieser Rechtsfolge unterliegen die Parteien nicht, wenn sie die Unrichtigkeit unverzüglich dem Präsidenten des Deutschen Bundestages schriftlich zu einem Zeitpunkt angezeigt haben, in dem konkrete Anhaltspunkte für diese unrichtigen Angaben weder öffentlich noch dem Präsidenten des Deutschen Bundestages noch in einem anderen amtlichen Verfahren bekannt waren, und die Partei den Sachverhalt umfassend offenlegt und korrigiert (§ 23b PartG).

Gemäß § 25 Abs. 3 PartG sind Spenden an die Partei, die im Einzelfall die Höhe von 50.000,- € übersteigen, dem Präsidenten des Deutschen Bundestages unverzüglich und unabhängig von der späteren Rechnungslegung anzuzeigen, um sie unter Angabe des Zuwenders zeitnah in einer gesonderten Bundestagsdrucksache veröffentlichen zu können.²⁵ Verstößt die Partei gegen diese Anzeigepflicht, sieht das Gesetz allerdings keine Rechtsfolge vor.

Neben der fehlerhaften oder auch unterlassenen Ausweisung von größeren Spenden kann auch der Zuwendungsausweis des Rechenschaftsberichtes einer Partei gemäß § 24 Abs. 8 PartG unrichtig sein. Dieser ist Grundlage für die Berechnung der staatlichen Finanzierung. Sind der Partei dadurch überhöhte staatliche Mittel gewährt worden, wird die unrichtige Festsetzung zurückgenommen sowie der überhöhte Betrag zurückgefordert und gegebenenfalls mit den nächstfälligen Zahlungen verrechnet (§ 31a PartG). Die Festsetzungen und Zahlungen an die übrigen Parteien bleiben unverändert (§ 31a Abs. 4 PartG). Korrigiert die Partei die unrichtigen Zuwendungsausweise früherer Jahre durch entsprechend geringere Ausweise im nächstfälligen Rechenschaftsbericht, wird die jeweils unrichtige Festsetzung nicht zurückgenommen (§ 31a Abs. 1 Satz 2 PartG). Vielmehr werden für die Partei im Folgejahr entsprechend niedrigere Mittel festgesetzt, was sich wegen der regelmäßig notwendigen Kürzungen auf die absolute Obergrenze zugunsten der übrigen dann anspruchsberechtigten Parteien auswirkt.

Nehmen Parteien nach § 25 Abs. 2 PartG verbotene Spenden an und leiten diese nicht gemäß § 25 Abs. 4 PartG unverzüglich an den Präsidenten des Deutschen Bundestages weiter, entsteht gegen sie ein Anspruch in Höhe des Dreifachen des rechtswidrig erlangten Betrages (§ 31c Abs. 1 Satz 1 PartG).

Werden bei der Prüfung der Rechenschaftsberichte gemäß § 23a PartG Unrichtigkeiten festgestellt, entsteht gegen die jeweilige Partei gemäß § 31b PartG ein Anspruch in Höhe des Zweifachen des den unrichtigen Angaben entsprechenden Betrages. Dies allerdings nur dann, wenn kein Fall des § 31c PartG gegeben ist.²⁶

²⁵ vgl. das Fundstellenverzeichnis über die zeitnahe Veröffentlichung von Großspenden, <https://www.bundestag.de/parlament/praesidium/parteienfinanzierung/fundstellen50000>.

²⁶ Betreffen die Unrichtigkeiten das Haus- und Grundvermögen oder Beteiligungen an Unternehmen in der Vermögensbilanz oder im dazu gehörenden Erläuterungsteil, beträgt der Anspruch zehn Prozent des nicht aufgeführten oder der unrichtig angegebenen Vermögenswerte. Unter den Voraussetzungen des § 23b PartG besteht die Möglichkeit der strafbefreienden Selbstanzeige.

Das Parteiengesetz enthält auch individuelle Strafvorschriften. Wer absichtlich unrichtige Angaben bewirkt oder unterlässt wird nach § 31d PartG mit Freiheits- oder Geldstrafe belegt. Bei Vorliegen der gesetzlichen Voraussetzungen kann die Abgabe falscher Rechenschaftsberichte überdies eine Strafbarkeit nach dem Strafgesetzbuch, insbesondere wegen § 263 StGB (Betrug) oder § 266 StGB (Untreue), begründen.

b. Wählergruppen

Die Wählergruppen unterliegen grundsätzlich nicht dem Geltungsbereich des Parteiengesetzes, so dass dessen Sanktionsregelungen selbstverständlich auch nicht zur Anwendung gelangen. Das i.d.R. auf Wählergruppen anwendbare Vereinsrecht kennt entsprechende Regelungen nicht. Die vereinsinterne Prüfung der Vermögensverwaltung des Vorstandes dient der Vorbereitung der Entlastung des Vorstandes. Wann und durch wen ggf. über die Entlastung zu entscheiden ist, ist gesetzlich nicht näher geregelt und bleibt daher der satzungsrechtlichen Ausgestaltung durch die Vereine selbst überlassen. Mangels näherer Regelung in der Satzung, entscheidet darüber die Mitgliederversammlung.²⁷ Dabei ist die Entlastung eine Billigung der bisherigen Amtsführung und der Ausspruch des Vertrauens für die künftige. Mit der Entlastung verzichtet die Mitgliederversammlung für die Dauer des Entlastungszeitraumes auf alle Schadensersatz- und Bereicherungsansprüche gegenüber dem Vorstand, soweit diese bei sorgfältiger Prüfung erkennbar waren.²⁸ Die Haftung des Vorstandes gegenüber dem Verein ist allerdings auf schuldhaftes Verhalten beschränkt und umfasst bei unentgeltlich tätigen Vorständen lediglich Vorsatz und grobe Fahrlässigkeit.²⁹ In Ermangelung gesetzlicher Vorschriften, die die Einnahmenerzielung und -verwendung von Wählervereinigungen reglementieren, sind hiervon keine Haftungsfragen erfasst, die nicht auch jeden anderen Vereinsvorstand, auch die von politischen Parteien, betreffen.

²⁷ J. Wagner, in: Reichert u.a. (Hrsg.), Vereins- und Verbandsrecht, 14. Aufl. 2018, Kapitel 2 Rn. 2625.

²⁸ J. Wagner, in: Reichert u.a. (Hrsg.), Vereins- und Verbandsrecht, 14. Aufl. 2018, Kapitel 2 Rn. 5072.

²⁹ J. Wagner, in: Reichert u.a. (Hrsg.), Vereins- und Verbandsrecht, 14. Aufl. 2018, Kapitel 2 Rn. 5075.

IV. Rechtspolitische Regelungsoptionen

1. Verzerrung des politischen Wettbewerbs

Politische Parteien und Wählergruppen stehen miteinander im Wettbewerb. Sowohl bei Landtagswahlen als auch bei Kommunalwahlen kennzeichnet die Konkurrenz um Wählerstimmen dieses Wettbewerbsverhältnis, dessen Rahmenbedingungen durch das Recht allerdings unterschiedlich ausgestaltet werden. Wenn das Recht die Wettbewerbssituation von Teilnehmern an demselben Wettbewerb verschieden regelt, bleibt dies zwangsläufig nicht ohne Einfluss auf den Wettbewerb selbst. Aber nicht jede Einflussnahme bedingt Verzerrungen in dem Sinne, dass damit nicht zu rechtfertigende Ungleichbehandlungen einhergehen. Insbesondere darf eine identifizierte Ungleichheit im Detail nicht den Blick dafür verstellen, dass deren Rechtfertigung sich aus einem Zusammenspiel verschiedener Benachteiligungen und Bevorzugungen ergeben kann.

Dies vorangestellt lassen sich in dem Wettbewerbsverhältnis zwischen politischen Parteien und Wählergruppen aber durchaus potentiell wettbewerbsverzerrend wirkende rechtliche Ungleichbehandlungen feststellen. Dies hat seine Ursache darin, dass in dem Wettbewerb um Wählerstimmen dem einen Teilnehmer, nämlich den politischen Parteien, sehr weitgehende Transparenzpflichten – sowohl die Organisationsgrundlagen als auch die Finanzierung betreffend – auferlegt werden, die für die anderen Teilnehmer an demselben Wettbewerb, nämlich die Wählergruppen, nicht gelten.

Diese Ungleichheit im Wettbewerb resultiert für den Bereich der Kommunalwahlen maßgeblich aus der Regelung des § 2 PartG, die den sich ausschließlich auf kommunaler Ebene an Wahlen beteiligenden Gruppierungen den Parteienstatus schon von vornherein vorenthält. Dieser Umstand ist in der Rechtswissenschaft schon vielfach und seit langem kritisiert worden³⁰, gleichwohl hat der Bundesgesetzgeber bislang keine Abhilfe geschaffen. Dies zu ändern liegt allerdings nicht in den Händen des nordrhein-westfälischen Landesgesetzgebers. Das Parteienrecht zu regeln, liegt in der alleinigen Kompetenz des Bundesgesetzgebers (Art. 21 Abs. 5 GG). Möglichkeiten, hier gleichwohl für annähernd gleiche Wettbewerbsbedingungen zu sorgen, bietet in Nordrhein-Westfalen das Wahlrecht. Von dieser Möglichkeit hat der Landesgesetzgeber bislang jedoch nur unzureichend Gebrauch gemacht. Selbstverständlich kann und soll der Landesgesetzgeber nicht die komplexen und detailreichen Rege-

³⁰ Dazu die Nachweise in Fn. 6.

lungen des Parteiengesetzes³¹ auf Ebene des Wahlrechts für die sich ebenfalls an Wahlen beteiligenden Wählergruppen in Gänze nachvollziehen. Das für die Sichtbarkeit und Kontrolle der Wählergruppen durch den Wähler relevante Informationsinteresse, nämlich Kenntnis der Finanzierung der Wahlteilnahme und der wesentlichen Organisationsgrundlagen der Wählergruppe, sollte jedoch auf zumindest annähernd gleichem Niveau geschützt sein. In der Schaffung annähernd gleicher Wettbewerbsbedingungen für die sich an Kommunalwahlen beteiligenden politischen Parteien - wobei auch dies eine ihnen durch das Grundgesetz und insbesondere durch § 1 Abs. 2 PartG explizit zugewiesene Aufgabe ist – und den ausschließlich auf kommunaler Ebene agierenden Wählergruppen bleibt das Kommunalwahlgesetz jedoch hinter seinen Möglichkeiten zurück. Dies betrifft sowohl Publikationspflichten für die organisatorischen Grundlagen der Wählergruppen (Vorstandsmitglieder, Satzung, Programm), die weder öffentlich zugänglich gemacht werden, noch aktuell zu halten sind, als auch Offenlegungspflichten hinsichtlich ihrer Finanzierung, an denen es gänzlich mangelt.

Noch weiter hinter den für politische Parteien geltenden Transparenzpflichten bleiben die Regelungen des Landeswahlgesetzes zurück, die weder einen demokratisch gewählten Vorstand, noch den Nachweis einer Satzung oder eines Programms verlangen. Wie im Kommunalwahlrecht bleiben die Finanzen der Wählergruppen Terra incognita. Auf Ebene der Landtagswahlen stellt sich das Problem der unterschiedlichen Wettbewerbsbedingungen nicht in gleicher Weise wie bei Kommunalwahlen, da in der Regel sich an Landtagswahlen beteiligende Wählergruppen auch den Partei-begriff des § 2 PartG erfüllen und deshalb ohnehin dem Regelungsbereich des Parteiengesetzes unterfallen. Gleichwohl kann dies zukünftig durchaus zu einem Problem werden.

Denn auf der anderen Seite schafft der Landesgesetzgeber NRW sowohl im Landeswahlgesetz als auch im Kommunalwahlgesetz eine Möglichkeit zur Umgehung der Regelungen des PartG, indem unter anderem – und zwar unter erleichterten Bedingungen – auch solchen Gruppierungen die Teilnahme an der Wahl ermöglicht wird, die nur deshalb nicht den strengeren Transparenzpflichten des PartG unterlie-

³¹ Auch das Parteiengesetz gewährleistet trotz seiner Komplexität und seines Umfangs zudem auch keine allumfassende Transparenz, teilweise bewusst wie sich zum Beispiel an den erst ab bestimmten Summen greifenden Veröffentlichungspflichten für Spendernamen zeigt, teilweise aber auch ungewollt wie sich beispielsweise an den jüngst wieder verstärkt in die Kritik geratenen Parallelaktionen zeigt, dazu etwa A. Bäcker/H. Merten, Transparenz für Wahlwerbung durch Dritte, in: MIP 2019 (Heft 2), S. 235 ff.

gen, weil sie eben gerade wegen der Nichterfüllung ihrer Rechenschaftspflicht den Parteistatus verloren haben (§ 2 Abs. 2 S. 2 PartG). Sich der für Parteien geltenden Transparenzpflichten zu entziehen, um dann rechtlich legitimiert gleichwohl das „Geschäft“ politischer Parteien – sei es auf kommunaler oder auf Landesebene – zu betreiben, konterkariert das berechnete Anliegen des Bundesgesetzgebers, die grundgesetzlich in Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG festgeschriebene Pflicht, über Herkunft und Verwendung der Mittel sowie über das Vermögen öffentlich Rechenschaft zu geben, auf einfachgesetzlicher Ebene auch durchzusetzen. Das Kommunalwahlgesetz erlaubt den Konkurrenten der politischen Parteien sich den strengen Bedingungen des Parteienwettbewerbs zu entziehen freilich nur um den Preis, keinerlei staatliche Finanzierung zu erhalten. Das Landeswahlgesetz legt die Hürde für einen Wahlkampfkostenerstattungsanspruch immerhin recht hoch (10 % der Stimmen in einem Wahlkreis). Die Rechenschaftspflicht aus Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG, wie sie in §§ 18 ff. PartG näher ausgestaltet ist, soll indes nicht nur diejenigen treffen, die Finanzmittel aus der Staatskasse erhalten. Dies folgt schon daraus, dass Art. 21 Abs. 1 GG die Rechenschaftspflicht uneingeschränkt anordnet, aber keinen verfassungsrechtlichen Anspruch der politischen Parteien auf staatliche Zuwendungen beinhaltet.³² Das Transparenzgebot zielt vielmehr darauf, etwaige Abhängigkeiten und Verflechtungen politischer und wirtschaftlicher Interessen offenzulegen. „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“.³³ Es ist kein Grund ersichtlich, warum dieses Interesse der Wähler nicht auch gegenüber mitgliederschaftlich organisierten und damit in ähnlicher Weise institutionalisierten Wählergruppen zu schützen ist, zumal dann, wenn diese sich ihrer eigentlich bestehenden Rechenschaftspflicht lediglich entzogen haben.

Zwar sind mit der Flucht vor der Transparenz zumindest auf Landesebene wegen des Listenprivilegs politischer Parteien auch Einbußen verbunden: Die Wählergruppen können ausschließlich Bewerber um die Direktmandate in den Wahlkreisen ins Rennen um die politische Macht schicken. Bei Kommunalwahlen bestehen für politische Parteien und Wählergruppen jedoch keine Unterschiede bei der Möglichkeit zur Beteiligung an Wahlen. Wählergruppen können, auch wenn sie sich an Kommunal-

³² BVerfGE 20, 56 (101); BVerfGE 52, 63 (84).

³³ BVerfGE 85, 264 (319); 111, 54 (83).

wahlen beteiligen, durchaus landes- oder sogar bundesweit aktiv sein, wie sich schon daran zeigt, dass das Kommunalwahlgesetz sie mit einem Dispens vom Unterschriftenerfordernis belohnt, wenn sie im Landtag oder Bundestag vertreten sind. Selbst sofern Wählergruppen nur regional organisiert sind, ist kein maßgeblicher Unterschied hinsichtlich der auch für politische Parteien geltenden Transparenzinteressen der Wähler auszumachen. Dem geringeren Organisationsgrad und einer evtl. gegenüber politischen Parteien weniger professionellen Organisation kann durch die konkrete Ausgestaltung der Rechenschaftspflichten Rechnung getragen werden.

2. Regelungsmöglichkeiten und -orte

Der Gesetzgeber könnte die soeben aufgezeigte Verzerrung im politischen Wettbewerb normativ begrenzen.³⁴ Bevor man dafür geeignete Regelungsmöglichkeiten und -orte auslotet, lohnt sich zunächst ein kurzer Blick auf die Regelungen in den anderen Bundesländern. Dabei ist zwischen der Landes- und der Kommunalebene zu differenzieren.

In vier Bundesländern sehen die Landeswahlgesetze staatliche Mittel für Wählergruppen vor. In Bayern und Rheinland-Pfalz erhalten Wählergruppen, die 1 % der gültigen Stimmen erlangt haben, einmalig für jede erzielte Stimme 1,28 €³⁵ (Bayern) bzw. 2,80 €³⁶ (Rheinland-Pfalz). In Mecklenburg-Vorpommern erhalten Wählergruppen einmalig 1,02 € pro Stimme beim Erreichen von mindestens 10 % in einem Wahlkreis.³⁷ In Hessen wurde die 1 %-Regelung noch dadurch ergänzt, dass Wählergruppen, für die keine Liste zugelassen war und die in einem Wahlkreis mindestens 10 % der Stimmen erhalten haben, einmalig 2,00 € pro Stimme erhalten.³⁸ Die Zahlung der Mittel wird zudem von der Vorlage eines Rechenschaftsberichtes abhängig gemacht und der Gesamtbetrag darf die tatsächlich aufgewandten Wahlkampfkosten nicht übersteigen.³⁹ Zudem ist gesetzlich eine Veröffentlichungspflicht für den Rechenschaftsbericht vorgesehen: die Auszahlung der Mittel erfolgt unter der

³⁴ Siehe dazu auch die in der 12. Wahlperiode des Deutschen Bundestages eingesetzte Kommission unabhängiger Sachverständiger zur Parteienfinanzierung BT-Drs. 12/4425, S. 49 nach der Entscheidung des BVerfGE 85, 264 (328) und später nochmals in 87, 394 (398 f.) im Hinblick auf die kommunale Ebene.

³⁵ Art. 61 Abs. 1 LWahlG Bayern.

³⁶ § 60a Abs. 2 LWahlG Rheinland-Pfalz.

³⁷ § 50 LWahlG Mecklenburg-Vorpommern.

³⁸ § 54 Abs. 1 und 2 LWahlG Hessen.

³⁹ § 54 Abs. 4 und 5 LWahlG Hessen.

Auflage, den Rechenschaftsbericht innerhalb eines Monats nach der Auszahlung im Internet zu veröffentlichen.⁴⁰

Bremen hat eigens ein „Gesetz zur Finanzierung von Wählervereinigungen“ erlassen. Danach erhalten Wählervereinigungen, die 1 % der Stimmen errungen haben, 0,40 € je Stimme. Die Auszahlung kann auf Antrag einmalig oder in Teilbeträgen jährlich während der Wahlperiode erfolgen. Verlangt wird die Vorlage eines Rechenschaftsberichtes, der Spenden und Kreditzuflüsse von mehr als 511,29 € ausweisen muss. Gleichzeitig wird die Spendenvorschrift des Parteiengesetzes (§ 25 PartG) und damit auch dessen Annahmeverbote, aber nicht die Sanktionsnormen des Parteiengesetzes für anwendbar erklärt. Ähnlich ist auch Hamburg vorgegangen. Nach dem „Gesetz über die Erstattung der Wahlkampfkosten von Bürgerschaftswahlen an Wählervereinigungen und Einzelbewerberinnen und Einzelbewerber“ erhalten Wählergruppen, die 1,5 % der Wählerstimmen erlangt haben, einmalig 0,70 € pro Stimme; sofern keine Landesliste zugelassen wurde ist Anspruchsvoraussetzung, dass mindestens 10 % im Wahlkreis erreicht wurden. Hamburg normiert allerdings keine Rechenschaftspflicht, begrenzt die Zahlung aber der Höhe nach auf die tatsächlich aufgewandten und nachzuweisenden Wahlkampfkosten. Auch das Saarland regelt die Wahlkampfkostenerstattung durch ein eigenständiges Gesetz.⁴¹ Dort erhalten Wählervereinigungen bei Erreichen des 1% Mindestquorums für jede Stimme 0,51 €. Bereits parlamentarisch vertretene Wählergruppen können nach ihrer Zulassung für die nächste Wahl eine Abschlagszahlung in Höhe von 25 % des bei der letzten Wahl an sie ausgezahlten Erstattungsbetrages beantragen.

In sieben Bundesländern finden sich in den Landeswahlgesetzen keine Regelungen für Wählergruppen, sondern lediglich zu Parteien und Einzelbewerbern. Einen Sonderfall stellen §§ 21, 53 LWahlG Brandenburg dar, die zwar politischen Vereinigungen (die nicht Parteien sind) zusätzlich zu Einzelbewerbern ein eigenes Wahlvorschlagsrecht einräumen, aber staatliche Mittel nur für die jeweiligen Einzelbewerber vorsehen.

Auf Ebene der Kommunalwahlen werden keine staatlichen Mittel für die Wahlteilnehmer gewährt. Dies gilt zwar auch für die politischen Parteien, die aber bei Kommunalwahlkämpfen selbstverständlich finanziell von der Gesamtpartei unterstützt werden.

⁴⁰ § 54 Abs. 5 S. 4 LWahlG Hessen.

⁴¹ Gesetz über die Erstattung der Wahlkampfkosten von Landtagswahlen.

Auf Landesebene wird die Wahlvorschlagsberechtigung von Wählergruppen mitunter von keinerlei Voraussetzungen abhängig gemacht, wenn überhaupt, wird zumeist nur von parlamentarisch noch nicht vertretenen Wählergruppen die Vorlage einer Satzung verlangt, vereinzelt wird auch der Nachweis eines nach demokratischen Grundsätzen bestellten Vorstandes, manchmal auch nur eines satzungsgemäß bestellten Vorstandes verlangt, in einem Fall⁴² auch der Nachweis eines schriftlichen Programms. Im Kommunalwahlrecht sind die Vorschriften ähnlich divergierend. Allen gemein ist jedoch, dass – sofern entsprechende Nachweise überhaupt verlangt werden – jedenfalls keinerlei Publikationspflichten und insbesondere auch keine kontinuierliche Aktualisierung der Dokumente vorgesehen sind.

Die Unterschiede in Fragen der Transparenz von Wählergruppen auf der einen und politischen Parteien auf der anderen Seite haben Einfluss auf den Wettbewerb um Wählerstimmen. Während die Wähler – wenn nicht höchstselbst, dann durch aufmerksame Medien oder NGO's – in den Stand versetzt werden, die auf die Erringung staatlicher Macht ausgerichteten Organisationsgrundlagen und Finanzen der politischen Parteien zu kontrollieren und ggf. spätestens bei der nächsten Wahlentscheidung zu sanktionieren, ist ihnen diese Möglichkeit bei Wählergruppen versagt. Weder Satzung, noch Vorstandsbestellung, geschweige denn Programm der Wählergruppen und – was noch schwerer wiegt – auch nicht deren finanziellen Abhängigkeiten oder Verflechtungen unterliegen Transparenzpflichten. Letzteres ist vor dem Hintergrund, dass Wählergruppen – anders als politische Parteien – keinerlei Spendenannahmeverboten oder auch ad-hoc-Veröffentlichungspflichten bei Großspenden unterliegen, im Wettbewerb um Wählerstimmen nicht unerheblich.

Es könnten daher Regelungen geschaffen werden, die eine Veröffentlichung der Organisationsgrundlagen der Wählergruppen vorsehen. Dafür bietet sich entsprechend des hessischen Vorbilds⁴³ eine Pflicht zur Publikation im Internet an, es ist aber auch denkbar, diese auf den Seiten des Landeswahlleiters zu veröffentlichen, ähnlich der auf den Seiten des Bundeswahlleiters publizierten Unterlagen der politischen Parteien.

Die Frage, wie umfangreich eine Rechenschaftspflicht für Wählergruppen ausgestaltet sein soll, liegt in einem sehr weiten Gestaltungsspielraum des Landesgesetzge-

⁴² § 33 Abs. 1 S. 2 LWahlG Rheinland-Pfalz.

⁴³ § 54 Abs. 5 S. 4 LWahlG Hessen sieht dies zwar nur für die Publikation des einzureichenden, weitgehend der parteiengesetzlichen Rechenschaftspflicht angenäherten Rechenschaftsberichtes der Wählergruppen vor. Eine entsprechende Regelung bietet sich aber auch und gerade für eine Dokumentation der Organisationsgrundlagen an.

bers. Weitreichende Rechenschaftspflichten sehen etwa das LWahlG Hessen oder auch das Gesetz zur Finanzierung von Wählervereinigungen in Bremen vor, die sich von den parteiengesetzlichen Regelungen leiten lassen und insbesondere auch eine Publikation der Rechenschaftsberichte (im Internet oder durch die mittelverwaltende Stelle) geregelt haben. Der Gesetzgeber könnte bei der Ausgestaltung weitergehender Pflichten der Wählergruppen berücksichtigen, dass diese regelmäßig weniger professionalisiert und arbeitsteilig organisiert sind als kommunale Gliederungen politischer Parteien, die zumeist auf organisatorischen, finanziellen und rechtlichen Support der übergeordneten Gliederungsebenen zählen können. Sonst könnte das auch verfassungsrechtlich geschützte nicht partei-politische bürgerschaftliche Engagement durch ein zu enges Korsett an rechtlichen Regeln erstickt werden. Die Transparenzinteressen der Wähler sind vor allem darauf gerichtet, finanzielle Abhängigkeiten und finanzstarke Einflussnahmen auf die Wählergruppen, etwa durch Großspenden, erkennen zu können.

Der nordrhein-westfälische Gesetzgeber könnte die Rechte und Pflichten der Wählergruppen denen der politischen Parteien in größerem Umfang annähern, als es das Landeswahlgesetz und das Kommunalwahlgesetz bisher vorsehen.

Dafür eignet sich sowohl die von Bremen, Hamburg und dem Saarland gewählte Lösung, dies über ein eigenes Gesetz für Wählergruppen zu regeln. In einem solchen Gesetz könnten die Gewährung staatlicher Mittel, die Rechenschaftspflicht sowie vorzusehende Publikationspflichten sowohl für die Rechenschaftsberichte als auch die organisatorischen Grundlagen gemeinsam für Landtags- wie auch Kommunalwahlen geregelt werden.

Es können entsprechende Regelungen allerdings auch in das Landeswahlgesetz und in das Kommunalwahlgesetz eingefügt werden.