

Innenausschuss
Wortprotokoll
12. Sitzung

Öffentliche Anhörung

am Montag, 7. Juni 2010, von 14.00 Uhr bis ca. 16.30 Uhr
Paul-Löbe-Haus, Raum E 200
10557 Berlin, Konrad-Adenauer-Str. 1

Vorsitz: Wolfgang Bosbach, MdB

Öffentliche Anhörung von Sachverständigen zu
„Parteispenden, Parteien-Sponsoring“

- a) Antrag der Abgeordneten Halina Wawzyniak, Ulrich Maurer, Jan Korte, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Parteien-Sponsoring im Parteiengesetz regeln

BT-Drucksache 17/892

- b) Antrag der Abgeordneten Halina Wawzyniak, Jan Korte, Dr. Gesine Löttsch, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Parteispenden von Unternehmen und Wirtschaftsverbänden verbieten

BT-Drucksache 17/651

- c) Antrag der Abgeordneten Volker Beck (Köln), Kai Gehring, Ingrid Hönlinger, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Partei-Sponsoring transparenter gestalten

BT-Drucksache 17/1169

- d) Antrag der Abgeordneten Volker Beck (Köln), Ingrid Hönlinger, Memet Kilic, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Parteispenden begrenzen

BT-Drucksache 17/547

	<u>Seite</u>
I. Anwesenheitsliste	4
• Mitglieder des Deutschen Bundestages	
• Bundesregierung, Bundesrat, Fraktionen	
II. Sachverständigenliste	6
III. Sprechregister der Sachverständigen und Abgeordneten	7
IV. Protokollierung der Anhörung Bandabschrift	8
V. Anlage:	
Schriftliche Stellungnahmen der Sachverständigen - Ausschussdrucksachen-Nr.: 17(4)57 A ff -	
• Dr. Thomas Dehesselles Frankfurt am Main – 17(4)57 F	49
• Prof. Dr. Hans Michael Heinig Georg-August-Universität Göttingen – 17(4)57 A	53
• Prof. Dr. Hans Hugo Klein Pfinztal-Söllingen – 17(4)57 B	57
• Prof. Dr. Martin Morlok Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf – 17(4)57 C	62
• Prof. Dr. Martin Schulte Technische Universität Dresden – 17(4)57 D	68
• Dr. Foroud Shirvani Ludwig-Maximilians-Universität München – 17(4)57 G	71
• Prof. Dr. Uwe Volkmann Johannes Gutenberg-Universität Mainz 17(4)57 E	75

I. Anwesenheitsliste Mitglieder des Deutschen Bundestages

Bundesregierung

Bundesrat

Fraktionen und Gruppen

II. Liste der Sachverständigen für die Öffentliche Anhörung am 7. Juni 2010

- | | |
|----------------------------------|--|
| 1. Dr. Thomas Dehesselles | Frankfurt am Main |
| 2. Prof. Dr. Hans Michael Heinig | Georg-August-Universität Göttingen |
| 3. Prof. Dr. Hans Hugo Klein | Pfingsttal-Söllingen |
| 4. Prof. Dr. Martin Morlok | Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf |
| 5. Prof. Dr. Martin Schulte | Technische Universität Dresden |
| 6. Dr. Foroud Shirvani | Ludwig-Maximilians-Universität München |
| 7. Prof. Dr. Uwe Volkmann | Johannes Gutenberg-Universität Mainz |

III. Sprechregister der Sachverständigen und Abgeordneten

<u>Sachverständige</u>	Seite
Dr. Thomas Dehesselles	8, 32
Prof. Dr. Hans Michael Heinig	10, 23, 25, 26, 35, 39
Prof. Dr. Hans Hugo Klein	12, 23, 25, 44
Prof. Dr. Martin Morlok	14, 26, 36, 39, 44, 47
Prof. Dr. Martin Schulte	16, 28, 41, 43, 46
Dr. Foroud Shirvani	18, 29, 33, 42, 46
Prof. Dr. Uwe Volkmann	20, 33, 38, 43
<u>Abgeordnete</u>	
Vors. Wolfgang Bosbach	8, 22, 32, 41, 44, 48
Ingo Wellenreuther	22, 24, 25
Gabriele Fograscher	25, 47
Dr. Stefan Ruppert	27, 30
Raju Sharma	30
Volker Beck (Köln)	34, 37, 40
Dr. Dieter Wiefelspütz	44
Halina Wawzyniak	45

IV. Protokollierung der Anhörung am 7. Juni 2010

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Sehr geehrte Damen und Herren, liebe Kolleginnen und Kollegen, ich eröffne die 12. Sitzung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages in dieser Wahlperiode. Ich freue mich über jeden, der an dieser Anhörung Interesse zeigt und bedanke mich insbesondere bei den Sachverständigen, dass sie heute unserer Einladung gefolgt sind, um ihre Expertise abzugeben und die Fragen der Kolleginnen und Kollegen zu beantworten. Ich begrüße die Gäste, die Zuhörerinnen und Zuhörer der Veranstaltung. Für die Bundesregierung hat Dr. Boehl Platz genommen. Wir haben schriftliche Stellungnahmen der Sachverständigen, die Ihnen vorliegen; teilweise war das heute schon im „Spiegel“ nachzulesen. Die Stellungnahmen werden Bestandteil einer Bundestagsdrucksache zur Dokumentation der Anhörung und ihrer Ergebnisse. Wir werden darüber hinaus ein Wortprotokoll anfertigen, welches den Sachverständigen zur Korrektur übersandt wird. Alles, was angefertigt wird, wird auch in das Internet eingestellt und die Sitzung wird im Hausfernsehen des Deutschen Bundestages übertragen.

Wir haben uns vorgenommen, von 14.00 Uhr bis 17.00 Uhr maximal zu tagen, was nicht heißt, dass wir so lange tagen müssen, nur, dass wir so lange tagen dürfen. Wir geben jedem Sachverständigen zunächst zur Einführung die Gelegenheit, fünf bis sechs Minuten das Wichtigste, was schon schriftlich ausgeführt worden ist und was im Mittelpunkt steht, aus sachverständiger Sicht, zu beiden großen Komplexen zu erörtern, sowohl zum Thema Sponsoring als auch zum Thema Spenden. Wobei es für eine gute Erörterung sicher sinnvoll wäre, wenn wir danach bei der Fragerunde die beiden Komplexe voneinander trennen, damit nicht parallel mal zu Sponsoring und mal zu Spenden gefragt wird. Das ist natürlich ein politischer Gesamtzusammenhang, aber es sind zwei rechtlich verschiedene Regelungsbereiche. Zunächst die Sachverständigen, dann die Berichterstatte(r)innen und Berichterstatte(r) und danach treten wir in die allgemeinen Beratungen ein und warten ab, welcher Fragebedarf noch bei den Kolleginnen und Kollegen besteht.

Aufgerufen wird in alphabetischer Reihenfolge, damit beginnt Dr. Thomas Dehesselles, bitte.

SV **Dr. Thomas Dehesselles** (Rechtsanwalt, Frankfurt am Main): Sehr geehrte Damen und Herren, ich bedanke mich für die Gelegenheit, hier eine Position zu beziehen, die sich im weitesten Sinne um die Finanzierung von Parteien rankt, die allerdings von ihren Begrifflichkeiten durchaus weiter verbreitet ist, als nur aus dem Spektrum der Parteienfinanzierung. Der Begriff der Spende ist juristisch sehr präzise

definiert und im Rahmen von Parteispenden gibt es eine Fülle von Regelungen zur steuerlichen Abzugsfähigkeit und auch zur Transparenz, die gefordert ist. Anders verhält es sich mit dem Bereich „Sponsoring“. Da sind anhand von möglicherweise Missbrauchsfällen – der so genannte „Parteiensponsoring“-Skandal – Diskussionen in der Presse und Öffentlichkeit aufgeflammt, die allerdings in der Begrifflichkeit aus meiner Sicht zunächst fehlgehen. Bevor über Sponsoring und Parteiensponsoring gesprochen werden kann, bedarf es einer präzisen Definition, insbesondere auch einer Abgrenzung zu den Möglichkeiten lobbyistischer oder sonstiger Einflussnahme, die mit Sponsoring im eigentlichen Sinne nichts zu tun hat. Wenn Personen des öffentlichen Lebens, Politiker oder führende Beamte, ihr Ohr für eine Zeit zur Verfügung stellen und dafür über ihre Partei oder unmittelbar ein Entgelt bekommen, dann hat das mit dem Begriff des Sponsoring nichts zu tun. Sponsoring ist definiert als Tätigkeit, die Unternehmen nutzen, ihre eigene Wahrnehmung in der Öffentlichkeit zu verbessern, d. h., man lehnt sich an eine bekannte Persönlichkeit oder Institution an, um mit dem Imagewert dieser Persönlichkeit eigenes Image zu verbessern, zu verstärken und zu partizipieren. Ebenso ist dem Sponsoring immanent, dass eine Gegenleistung, die nach unterschiedlichen Kriterien gemessen, gefordert und auch umgesetzt wird. Das heißt, wenn wir an den Punkt kommen, dass Politiker dafür, dass sie Interessenverbänden oder Bürgern zuhören, Geld verlangen und das ein Gegenseitigkeitsverhältnis ist, wäre möglicherweise der Sponsoring-Begriff getroffen. Das ist aber nicht Sponsoring im engeren Sinne, sondern das ist nach meinem Verständnis für eine präzise Begrifflichkeit Lobbyismus und dann bezahlter Lobbyismus, wo sich die Politik und die Gesellschaft fragen müssen, in welchem Umfang das toleriert wird. Das wäre aus meiner Sicht aber kein Grund zu sagen, Sponsoring von Parteien oder Parteiveranstaltungen ist generell nicht möglich.

Ein weiterer wesentlicher Punkt ist, dass die werbetreibende Wirtschaft, die Sponsoring betreibt, es sind typischerweise werbende Unternehmen, keine inhaltliche Einflussnahme auf den Gesponserten als Institution oder Person nehmen wollen und sich insoweit auch selbst dazu verpflichtet haben. Vielmehr wird ausdrücklich die inhaltliche Einflussnahme ausgeschlossen. Was dazu führt, dass das, was in der Öffentlichkeit propagiert und in der Presse öffentlich gemacht worden ist, nicht mit den Begrifflichkeiten des Sponsoring vereinbar ist.

Komplex in diesem Zusammenhang ist allerdings, dass die Grenzen, wie man bei näherem Nachdenken feststellt, fließend sein können. Ob eine Partei per se als Sponsoringpartner taugt, weil das Image entsprechend ist, um eigene Imagewerte zu erhöhen oder zu verstärken, kann zumindest seriös angezweifelt werden. Inwieweit einzelne Politiker als „Testimonials“ – als Zielgruppe des Sponsoring und Sponsoring-Partner – infrage kommen, dürfte vor dem Hintergrund politischer Wahrnehmung auch äußerst zweifelhaft sein. Dann verbleiben letztlich Parteiveranstaltungen. Parteiveranstaltungen erfahren vielfältige Unterstützung auch durch die

werbetreibende Wirtschaft und Unternehmen. Wie diese Unternehmen ihre Leistungen gestalten, ist letztlich eine Vereinbarungssache. Aus meiner Sicht ein Kernproblem sind die so genannten Sachleistungen, auf neudeutsch „BARTER-Leistungen“ genannt. Ich statte Parteiveranstaltungen aus und erziele dafür einen Werbe- und Imagewert, indem ich auf dieser Veranstaltung präsent bin. Das sicher bekannteste Beispiel ist, wenn das Logo des Hotels am Mikrophon erscheint und die Tagesschau berichtet. Ein typischer Sponsoring-Fall, ich transportiere mein Unternehmenslogo in die Öffentlichkeit über die Parteiveranstaltung. Diese Form der Unterstützung ist aus meiner Sicht im Parteiengesetz aber auch durch steuerrechtliche Vorschriften bisher nur rudimentär erfasst und damit wenig transparent. Die Angelegenheit wird noch intransparenter, wenn Parteiveranstaltungen dazu übergehen, sich über Dritte zu organisieren und denen auch Rechnungslegung und Vermarktungsmöglichkeiten offerieren. In der sonstigen Wirtschaftswelt und bei Veranstaltungen ist es durchaus üblich, eine so genannte Agenturlösung zu wählen, nach der die Agentur die Komplettveranstaltung vermarktet, entsprechende Vermarktungserlöse einzieht und damit die Veranstaltung finanziert. Dies kann in der Praxis dazu führen, dass die Parteiveranstaltung für die Partei deutlich günstiger wird. Wenn wir den Sonderfall haben, dass das Unternehmen auf präsenste Werbung verzichtet, ist sogar die Sonderregelung im Parteiengesetz obsolet, weil diese Leistungen dann niemals in irgendeiner Rechenschaft so transparent auftauchen, dass nachzuvollziehen ist, welches Unternehmen in welchem Umfang gesponsert hat und welche Partei in welchem Umfang von solchen Leistungen profitiert. Die Regelung in § 26 Abs. 2 Parteiengesetz (PartG) ist daher für diese Fälle wenig gelungen.

Als Schlussfolgerung bleibt zu ziehen, dass zunächst die Begrifflichkeiten Spende/Mitgliedsbeitrag, Sponsoring und lobbyistische Aufwendungen strikter zu trennen sind und dass die bisherige Transparenz, die im Bereich der Parteispenden steuerlich aber auch parteigesetzlich nach der Rechnungslegung besteht, auf andere Bereiche auszuweiten wäre. Nur auf dieser Basis, wenn man tatsächlich befunden hat, in welchem Umfang so genanntes Sponsoring, das auch echtes Sponsoring ist, Parteien zufließt, ist zu einer Lösung und Regelung zu gelangen. Vielen Dank!

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Vielen Dank, Herr Dr. Dehesselles. Der zweite Sachverständige ist Prof. Dr. Heinig von der Georg-August-Universität Göttingen. Sie haben das Wort, bitte.

SV **Prof. Dr. Hans Michael Heinig** (Georg-August-Universität, Göttingen): Sehr geehrter Herr Vorsitzender, sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete, liebe Kolleginnen und Kollegen, meine Damen und Herren. Der Volksmund weiß: Zwei Juristen – drei Meinungen und heute erleben wir sieben Sachverständige – mindestens sieben Meinungen. Das ist Ihr tägliches Brot und für uns ist es in der Wissenschaft auch keine neue Erfahrung. Doch aus der Zusammenschau der

Sachverständigenstellungen lassen sich einige Zuspitzungen und Gemeinsamkeiten entnehmen, die vielleicht Ihrer Entscheidungsfindung helfen. Sechs Anmerkungen will ich im Folgenden machen.

Die erste: Die Grundsäulen des geltenden Parteienfinanzierungsrechts werden von keinem hier am Tisch und auch nicht durch den GRECO-Bericht (GRECO = Staatengruppe des Europarats gegen Korruption), auf den in einem der hier zu verhandelnden Anträge Bezug genommen wird, infrage gestellt. Die Parteienfinanzierung ruht auf dem Grundsatz der Finanzierungsfreiheit, die wiederum Ausgangspunkt für ein liberales System der Parteienfinanzierung ist, das einer freiheitlichen Demokratie entspricht. Transparenzgebot und staatliche Teilfinanzierung fungieren dann als Korrektiv, sie sichern die Erfüllung der verfassungsrechtlich den Parteien aufgegebenen Funktionen ab und entsprechen zugleich dem Ideal politischer Chancengleichheit.

Zweite Anmerkung: Einem generellen Verbot von Unternehmensspenden steht die Mehrzahl der Sachverständigen nach meinem Eindruck skeptisch gegenüber. Die Zuordnung freiheitlicher und gleichheitsrechtlicher Aspekte der Spendenregulierung geriete hier außer Balance. Schließlich trifft das geltende Parteienrecht mit der Einschränkung der steuerlichen Absetzbarkeit von Spenden und der staatlichen Teilfinanzierung von Parteien bereits bisher Maßnahmen, die der dezidierten Sicherung der Chancengleichheit von Parteien genügen. Auch die Transparenzpflichten lassen eine entsprechende Wirkung vermuten. Sie helfen, die Macht der Masse gegen die Macht des Geldes zu mobilisieren.

Dritte Anmerkung: Seit jeher umstritten sind Obergrenzen für Spenden, so auch zwischen den Sachverständigen heute. Gleichheitsgesichtspunkte tragen eine Einschränkung der Parteienfinanzierungsfreiheit an dieser Stelle nicht. Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hat sehr bewusst nur staatliche Eingriffe in die vorgefundene Wettbewerbslage durch staatliche Prämierung hoher Spenden verboten, nicht aber die hohen Spenden selbst. Deren Verbot würde seinerseits in die vorgefundene Wettbewerbslage eingreifen, sie jedenfalls berühren. Zulässig scheint aber, jedem bösen Anschein der Käuflichkeit von politischen Entscheidungen gegenzuwirken, insoweit gibt es auch verfassungsrechtliche Aspekte, die eine Obergrenze tragen, soweit diese relativ hoch angesetzt wird.

Vierte Anmerkung: Die Schärfung der vorhandenen Publizitätspflichten ist verfassungsrechtlich ohne Weiteres zulässig, also Senkung der Schwelle, ab der sofort publiziert werden muss und Senkung auch der namentlichen Verpflichtung. Ob sie generell einer effektiveren Kontrolle dienen würde, kann man allerdings bezweifeln, relevante Informationen lassen sich trefflich in Datenmüll verstecken.

Die fünfte Anmerkung: Im Hinblick auf den Regulierungsbedarf für das Sponsoring von Parteien lassen sich in den Stellungnahmen zwei Grundpositionen ausmachen: Die einen betonen die Ähnlichkeit von Spenden und Sponsoring und empfehlen einen weitreichenden Gleichlauf der Bestimmung für beide Formen der Parteienfinanzierung. Die anderen streichen die Unterschiede heraus. Sponsoring findet anders als die Spende per se in der Öffentlichkeit statt, weshalb die Transparenzanforderungen geringer sein können und der Sponsor erhält, anders als der Spender, eine Gegenleistung, einen werblichen Vorteil. Nur soweit ein solcher werblicher Vorteil auch vorhanden ist, redet man sinnvollerweise im Kontext von Parteien von Sponsoring, alles andere sind verschleierte Spenden. Anknüpfend an diese Merkmale lässt sich echtes Sponsoring von missbräuchlicher Umgehung geltender Bestimmungen für Parteispenden unterscheiden. Die Befürworter einer einheitlichen Regelung von Spenden und Sponsoring unterlaufen dieser dem jetzigen Recht zugrunde liegenden Unterscheidung ohne Grund und ohne Not mit Verweis auf Fallkonstellationen, die gerade kein Sponsoring darstellen, zuweilen auch mit recht gewagten Interpretationen verfassungsgerichtlicher Entscheidungen.

Zur sechsten und abschließenden Bemerkung: Gravierende Regelungslücken für das Sponsoring sind meines Erachtens nicht zu erkennen. Wenn der Gesetzgeber gleichwohl vor dem Hintergrund des GRECO-Berichts und des politischen Drucks der Öffentlichkeit, der zu beachten ist, tätig werden will, sollte er auf hinreichende Praktikabilität und Folgewirkungen achten. Das gilt sowohl für den bürokratischen Aufwand innerhalb der Parteien als auch für die Finanzausstattung der Parteien, die immer auch als Parteien ein Gegengewicht zu Fraktionen und der Macht von Fraktionen bildet. Wer die innerparteiliche Bürokratie nur mehrt und die Finanzausstattung politischer Parteien schwächt, der dient nicht unbedingt der demokratischen Willensbildung und der tragenden Rolle von politischen Parteien dabei. Vielen Dank!

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Wir danken Ihnen, Herr Prof. Heinig. Als nächster Sachverständiger bitte Herr Prof. Klein.

SV **Prof. Dr. Hans Hugo Klein** (Bundesverfassungsrichter a.D.): Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren Abgeordnete, meine Damen und Herren. Das Parteiensponsoring hat durch das Schreiben des Bundesfinanzministers von 1998 eine Definition erfahren, die sowohl der parteirechtlichen wie auch der steuerrechtlichen Praxis seither zugrunde liegt und wahrscheinlich auch schon vorher zugrunde gelegen hat. Will man diesem Phänomen heute eine gesetzliche Regelung angedeihen lassen, dann muss es der Gesetzgeber eindeutig regeln. Er muss zunächst einen eindeutigen Begriff des Sponsoring in das Gesetz aufnehmen. Das ist angesichts der vielfältigen Erscheinungsformen des Sponsoring eine nicht ganz einfache Aufgabe.

Zweitens: Die Einnahmen, die die Parteien aus den gängigen Formen des Parteinensponsoring erzielen, sind bisher fast zu vernachlässigen. Gravierende Missbräuche sind bislang auch nicht aufgetreten. Zu Recht hat Herr Dehesselles von dem so genannten Parteienskandal oder Sponsoringskandal in diesem Zusammenhang gesprochen.

Drittens: Gegen Einnahmen der Parteien aus Sponsoringverträgen ist verfassungsrechtlich nichts zu erinnern. Diese Form wirtschaftlicher Betätigung ist Teil der ihnen verfassungsrechtlich garantierten Finanzierungsfreiheit. Ein Verbot des Parteinensponsoring wäre ein Eingriff in die Finanzierungsfreiheit der Parteien. Herr Heinig hat dazu schon alles gesagt, einen rechtfertigen Grund für einen solchen Eingriff halte ich nicht für erkennbar. Gleiches gilt auch für eine Deckelung der Einnahmen aus Sponsoringverträgen. Ein Verkauf des Zugangs zum Machthaber, nachgewiesene Beispiele gibt es dafür nicht, wäre ja schon nach geltendem Recht unzulässig, darauf gerichtete Verträge wären nach § 134 Bürgerliches Gesetzbuch (BGB) nichtig. Was allerdings üblicherweise unter den Augen der Öffentlichkeit beim Auftritt eines Sponsors bei Parteiveranstaltungen abläuft, das ist rechtlich unbedenklich.

Sponsoring bedeutet weiterhin, dass sich der Sponsor eine Gegenleistung ausbedingt, die die Partei in Gestalt der Eröffnung von Werbemöglichkeiten erbringt. Leistung und Gegenleistung stehen nach den vorliegenden Erfahrungen regelmäßig in einem angemessenen Verhältnis. Der Sponsor verfolgt seinen eigenen Vorteil, der Spender den des Zuwendungsempfängers. Eine Spende ist ein Geschenk, Aufwendungen des Sponsors sind es nicht. Entspricht der Wert der Gegenleistung der Partei ausnahmsweise nicht dem Wert der Leistung, dann liegt die Annahme einer Umgehung der für Spenden geltenden parteien- und steuerrechtlichen Regelungen nahe. Um solchen Umgehungsversuchen zu begegnen, muss der Bundestagspräsident respektive die Verwaltung des Deutschen Bundestages in die Lage versetzt werden, die Angemessenheit der Gegenleistung der Partei zu prüfen. Will man diesen Weg zur Verbesserung der Transparenz gehen, dann wären die Parteien zur Vorlage von Einzelnachweisen im Rahmen ihrer Rechenschaftsberichte zu verpflichten. Auch das Steuerrecht bedürfte entsprechender Klarstellungen.

Letzte Bemerkung zum zweiten Thema: Ein Verbot von Spenden oder eine Begrenzung ihrer Höhe, sei es von natürlichen oder juristischen Personen, wäre aus meiner Sicht ein durch nichts zu rechtfertigender Eingriff in die Chancengleichheit der Parteien im politischen Wettbewerb. Ich danke Ihnen.

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Vielen Dank, Herr Prof. Klein. Von der Heinrich-Heine-Universität jetzt Herr Prof. Dr. Morlok, bitte.

SV Prof. Dr. Martin Morlok (Heinrich-Heine-Universität, Düsseldorf): Herr Vorsitzender, verehrte Abgeordnete, meine Damen und Herren. Erlauben Sie mir, dass ich die Gelegenheit für ein Plädoyer nutze, nicht nur punktuell über Spenden und Sponsoring im Parteiengesetz nachzudenken, sondern sich generell an eine Novelle der Gesetze zu wagen. Ich darf nur beispielshalber einen Punkt erwähnen: Wir hatten vor vielen Jahren eine Änderung des Gerichtsverfassungsgesetzes mit der Konsequenz, dass innerparteiliche Streitigkeiten nicht mehr zum Bundesgerichtshof (BGH) kommen können. Das scheint mir kein guter Zustand zu sein, dass die Rechtseinheit hier auf der Ebene der Oberlandesgerichte aufhört. Das zum Hintergrund.

Wir haben heute zwei Themenkomplexe: Zum einen den wohldiskutierten Themenkreis von Spenden und zum andern das nicht ganz so umfassend durchdachte Problem des Sponsoring, und dementsprechend meine Zweiteilung.

Zum Ersten, was die Spenden angeht: Dem Vorschlag, ein Verbot von Spenden juristischer Personen auszusprechen, möchte ich nicht beitreten. Das ist verfassungsrechtlich schwierig. Der entscheidende Gesichtspunkt scheint mir der zu sein, dass die Parteien eine unterschiedliche Struktur ihrer Finanzquellen haben. Es ist auch kein guter politischer Stil, dass die einen den anderen die Unternehmensspenden wegnehmen wollen, während umgekehrt die anderen sagen, ihr dürft euch aber nicht wirtschaftlich betätigen. Dieses Spiel könnte man einstellen.

Worüber man nachdenken kann, sind Obergrenzen für Spenden juristischer Personen. Das Problem ist nicht aus der Welt zu reden, dass politische Macht nicht gekauft werden soll. Von einer bestimmten Grenze an wird der Einfluss nämlich überproportional. Deswegen kann man auch mit verfassungsrechtlicher Unterstützung an eine Obergrenze denken. Notwendig ist sicherlich, dass man sie relativ hoch ansetzt, man könnte an 100.000 Euro denken. Wenn ich die Rechenschaftsberichte ansehe, gibt es nicht so viele Spenden, die davon erfasst würden. Wenn man die Grenze verdoppelt, ist es auch nicht schlimm. Auch Publizitätsgrenzen wurden wieder ins Gespräch gebracht. Ich glaube, dass die gegenwärtige Grenze von 10.000 Euro für die Veröffentlichung des Spendernamens eigentlich ganz richtig ist. Hier gilt auch: Mehr kann weniger sein. Auch das ist schon angeklungen. „Information Overload“ ist auch kontraproduktiv, schließlich kann man mit 2.000 Euro nicht so viel bewegen.

Anderes gilt aber für die kommunale Ebene. Auch in einem kleinen Bundesland kann man mit einer Spende, die nur halb so groß ist, etwas bewegen. Deswegen ist daran zu denken, dass man den Ausweis von Spendern für die nachgeordneten Gebietsverbände herabsetzt. Auch die Sofortmeldung, 50.000 Euro ist jetzt die Grenze von Spenden, könnte man etwas tiefer ansetzen. Insgesamt scheint mir zum

Bereich Spenden mit den genannten Einschränkungen kein dringender Regelungsbedarf zu bestehen.

Beim Bereich des Sponsorings verhält es sich anders. Wir haben alle eine ungefähre Sicht davon, was das Sponsoring bedeutet. Aber das Zentralproblem ist nicht nur die Unschärfe der Verwendung des Begriffs, dass Vorgänge als Sponsoring bezeichnet werden, die es nicht sind, sondern vor allen Dingen, der nur schwer messbare Kern des echten Sponsorings, Leistung gegen Gegenleistung. Die Vorschläge, die echtes Sponsoring für unproblematisch halten, haben im Ansatz Recht. Aber wie soll der angemessene Wert einer Kommunikationsmöglichkeit bestimmt werden? Meine These ist: Das Kernproblem des Sponsorings liegt darin, dass die Mitte dieses Verhältnisses, der Austausch von Leistung und Gegenleistung, nur schwer auf Angemessenheit geprüft werden kann. Um diese Unschärfe kreist mein Denken im Folgenden. Daraus sind rechtliche Konsequenzen zu ziehen.

Die Rechtsprobleme sind zum einen, dass über Sponsoring nicht die Publizitätsvorschriften für Spenden umgangen werden sollen. Zum anderen haben wir das rechtliche Problem, dass Spenden steuerlich nur sehr begrenzt abgesetzt werden können. Das ist alles unstrittig. Wenn man sich klar macht, dass die Angemessenheit beim Sponsoring nur schwer in den Griff zu bekommen ist, komme ich zu folgenden Vorschlägen:

Erstens: Kein Verbot des Sponsorings. Das wäre verfassungsrechtlich nicht zulässig, es handelt sich um eine zulässige wirtschaftliche Betätigung der Parteien. Im Übrigen wäre es auch widersprüchlich, wenn eine Partei in der Lage wäre, ohne Gegenleistung Geld entgegenzunehmen, während sie bei eigener Leistung kein Geld dafür erhalten darf. Die Juristen nennen das einen Wertungswiderspruch.

Zweiter Vorschlag: Wegen der Unschärfe dieser Sponsoring-Relation ist das Sponsoring unabweisbar in der Nähe der Spenden zu sehen. Deswegen sollten die Publizitätsregelungen für Spenden auch auf das Sponsoring übertragen werden. Das Argument, Sponsoring geschehe ohnehin in der Öffentlichkeit, trägt nicht weit, weil zum einen die Sponsoring-Öffentlichkeit zeitlich und örtlich verstreut ist und vor allen Dingen keine Summe nennt. Der Bürger hat nichts davon, wenn er weiß, dass ein gewisses Hotel den Parteitag beherbergt. Bevor mich die Schatzmeister der Parteien lynchen und sagen, unendlicher Bürokratieaufwand, ja, ich habe den Metzger Meier, der 1.000 Würste zum Sommergrillfest spendet, im Blick. Wenn der ein Schild aufstellt: „Meiers Würste munden am besten“, so darf er das machen. 5.000 Euro oder eine gegriffene Grenze als Untergrenze für die Publizitätspflicht von Sponsoringaktivitäten sind vernünftiger.

Wegen der Spendennähe muss man auch dringend darüber nachdenken, die Spendenannahmeverbote aus § 25 Abs. 2 Parteiengesetz (PartG) auf das Sponsoring zu übertragen. Wenn die Kreissparkasse nicht spenden darf, soll sie

auch nicht sponsern dürfen. Die Gründe sind hier die nämlichen. Schließlich zur steuerlichen Behandlung: Wir wollen nicht und das ist auch verfassungsgerichtliche Rechtsprechung, dass, von niedrigen Grenzen abgesehen, parteipolitische finanzielle Unterstützung steuerlich absetzbar ist. Echtes Sponsoring ist aber unbegrenzt als Betriebsausgabe absetzbar. Hier ist mindestens geboten, dass man einen strengen Maßstab anwendet und dass man sich klarmacht, das, was Steuerrechtler sonst in Sponsoring bei Kultur und Sport machen, reicht nicht aus für das Parteienrecht, weil wir zusätzliche verfassungsrechtliche Gesichtspunkte haben, insbesondere Chancengleichheit und die Publizität – also besonders strenger Maßstab.

Das Finanzgericht Baden-Württemberg hat in einem bestimmten Fall einmal so entschieden, dass das Unternehmen eine Darlegungslast für die Angemessenheit – von Leistung und Gegenleistung trifft. Das ist problematisch, weil wir keine richtigen „Marktpreise“ haben. Wenn das eingehalten wird, könnte man sagen, strenger Maßstab. Die Finanzverwaltung und die Bundestagsverwaltung müssten davon abgehen, dass, wenn ein unbalanciertes Verhältnis besteht, man einen Teil als Sponsoring anerkennt. Der überschießende Teil wäre dann nicht als Sponsoring anzuerkennen. Wenn man damit aber meint, das Problem nicht in den Griff zu bekommen, kann man darüber nachdenken, dass man den steuerlichen Vorteil des Sponsoring summenmäßig begrenzt. Dann müsste man sich darüber unterhalten, um welche Größenordnung es geht. Wir haben ungefähr 3.500 Euro pro Person, die steuerlich unterstützbar sind. Bei Sponsoring wird man vielleicht eine höhere Summe nehmen, weil auch ein tatsächlicher Leistungsaustausch dahinter steckt. Aber sehr viel weiter als 5.000 oder 10.000 Euro wird man sicher nicht gehen dürfen. Danke schön!

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Vielen Dank, Herr Prof. Morlok. Als nächster Sachverständiger bitte Prof. Schulte von der TU Dresden.

SV **Prof. Dr. Martin Schulte** (Technische Universität Dresden): Sehr geehrter Herr Vorsitzender, meine sehr geehrten Damen und Herren Abgeordnete, sehr geehrte Damen und Herren. Ich kann unmittelbar an die Ausführungen meines Kollegen und Vorredners anschließen und ihm in diesem Zusammenhang ganz dezidiert widersprechen. Ich sehe keinen Bedarf für eine grundlegende Novelle des Parteiengesetzes. Ich glaube, dass eine solche Novelle des Parteiengesetzes das Phänomen des Sponsoring auch nicht richtig in den Griff bekommen könnte und letztlich der Gesetzgeber auch insoweit überfordert wäre.

Zum Thema Spenden: Ich gehe davon aus, dass die auf Untersagung des Parteisponsoring und auf Untersagung von Spenden durch juristische Personen gerichteten Anträge aus meiner Sicht ein grundlegendes Missverständnis über die Bedeutung der Parteienfinanzierung im demokratischen Verfassungsstaat offenbaren. Die Spendenannahmefreiheit der Parteien resultiert aus der

Gründungsfreiheit. Aus der Gründungsfreiheit wiederum geht die Betätigungsfreiheit hervor und aus dieser wiederum die Finanzierungsfreiheit. Diese Finanzierungsfreiheit muss auch der Partei selbst überlassen, in welcher Weise sie sich finanziert. Dazu gehört auch die Möglichkeit, Spenden anzunehmen. Auf der anderen Seite korrespondiert dieser Spendenannahmefreiheit auch eine Spendenvergabefreiheit der Bürger. Dieses Recht des Bürgers resultiert wiederum aus ihrem Recht auf Teilhabe am parteipolitischen Geschehen und am politischen Willensbildungsprozess insgesamt.

Die beiden angesprochenen Bereiche „Spenden juristischer Personen“ und „Obergrenzen für Großspenden“ halte ich insgesamt, ich übernehme damit eine Formulierung des Kollegen Klein in seinen schriftlichen Ausführungen, für einen „alten Hut“. Diese Überlegungen lassen sich mehr als zehn Jahre zurückverfolgen, mindestens bis zur letzten Sachverständigenkommission. Aber auch davor sind sie schon diskutiert worden. Ich glaube, sie haben zu keinem Zeitpunkt dazu geführt, dass wir in irgendeiner überzeugenden Weise weitergekommen sind. Deswegen bin ich der Auffassung, dass das keine zielführende Maßnahme sein kann.

Zum Thema Sponsoring: Das große Problem beim Thema Sponsoring sehe ich in der Unterscheidung von Spende und Sponsoring. Vor allen Dingen sehe ich es in der Frage, wie ich diese Rechtsbegriffe dann in einem jetzt vorgeschlagenen novellierten Parteiengesetz begrifflich definiere und ausgestalte. Ich gehe zunächst verfassungsrechtlich davon aus, dass die grundgesetzliche Parteienfreiheit auch das Recht und die Freiheit zum Sponsoring umfasst. Wenn ich mir dann die beiden Elemente Spende und Sponsoring ansehe, dann sehe ich eine Unterscheidung darin, dass wir beim Sponsoring zum einen das Gegenseitigkeitsverhältnis haben, das in der Spende nicht zu finden ist, und zum anderen, und dem würde ich schon Bedeutung beimessen, berücksichtigen sollten, dass das Sponsoring sich regelmäßig in der Öffentlichkeit vollzieht. Es dringt geradezu darauf, in die Öffentlichkeit hinein zu wirken. Ich habe es in meinen schriftlichen Ausführungen so bezeichnet, dass das Sponsoring eigentlich dem ansonsten gesellschaftlich eher unfeinen Grundsatz entspricht „Tue Gutes und rede darüber!“ Das ist meines Erachtens das Kennzeichen und dieses Kennzeichen des Sponsoring kann auch dazu führen, dass wir vor dem Hintergrund des Transparenzgebotes zu Differenzierungen in der Transparenzdichte kommen. Wenn ohnehin schon eine gewisse Transparenz gewährleistet ist, kann man da auch Abstufungen vornehmen. Ich glaube, sie werden sich insbesondere in diesem Bereich ohnehin nur auf eine Missbrauchskontrolle begrenzen lassen. Worüber man nachdenken könnte, das wäre eine gesetzgeberische Randbegradigung. Eine Ausweitung der Publikationsanforderungen auf das Sponsoring hielte ich für einen durchaus denkbaren und sinnvollen Vorschlag. Zur Vermarktung von Gesprächen mit politischen Mandatsträgern würde ich klar in der Weise Stellung beziehen, dass, soweit hier ein Rechtsanspruch begründet wird, dies aus verfassungsrechtlicher

Sicht nicht zu akzeptieren ist. Das schöne Stichwort, das ich auch in den Unterlagen gelesen habe, „Rent a MP“, wäre sicherlich die Grenze. Diese Grenze darf nicht überschritten werden. Davon abzugrenzen sind, und das wäre dann Aufgabe einer solchen Novellierung, die vielfältigen Fälle der Dankeschön-Veranstaltungen, des Grußwortes und des Smalltalks. Ich glaube, dass das alles nur schwer möglich ist.

Zum letzten Punkt, rechtspolitischer Handlungsbedarf. Damit habe ich begonnen und will damit auch schließen: Der Ruf nach dem Gesetzgeber ist immer das Allererste, was kommt und auch vorliegend war das sofort ein Thema. Ich glaube, man sollte dabei immer auch die Risiken und Nebenwirkungen betrachten. Dabei wäre zunächst zu erörtern, wie hoch eigentlich die Potenziale etwaiger gesetzgeberischer Reformmaßnahmen im Bereich der Parteienfinanzierung durch Private sind. Ich würde sie eher gering ansetzen. Des Weiteren sollte man sich klarmachen, dass juristisch und tatsächlich äußerst komplexe Gemengelagen auch nicht einfach durch einen Federstrich des Gesetzgebers sinnvoll korrigiert werden können. Ich würde deswegen dabei bleiben und meine, dass das Parteiengesetz in diesem Sinne durchaus auf dem richtigen Weg ist, Transparenz und Publizität sollten die systemleitenden Beurteilungsmaßstäbe sein.

Als Resümee lassen Sie mich in der etwas derben Sprache meiner westfälischen Heimat etwas Politisches sagen: Ich glaube, nicht jedes Mal, wenn aus Anlass eines Wahlkampfes „irgendeine Sau durchs Dorf getrieben wird“, sollte dies gleichsam reflexhaft den Ruf nach dem Gesetzgeber auslösen. Ich meine, das unterschätzt, und gerade vorangegangene Wahlen könnten das gezeigt haben, ganz maßgeblich die Mündigkeit des Wahlbürgers, der sich durchaus sein Urteil zu bilden vermag. Vielen Dank!

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Vielen Dank, Herr Prof. Schulte. Als vorletzter Sachverständiger bitte Herr Dr. Shirvani.

SV **Dr. Foroud Shirvani** (Ludwig-Maximilians-Universität, München): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Meine Damen und Herren, ich möchte mein Statement in zwei Abschnitte unterteilen. Erstens möchte ich zur Thematik der Begrenzung von Parteispenden Stellung nehmen, zweitens zum Thema Sponsoring politischer Parteien. Sowohl Parteispenden als auch Sponsoring gehören grundsätzlich dem Bereich der Eigenfinanzierung der Parteien an. Auf die Finanzierungsfreiheit der Parteien als Ausfluss ihrer Betätigungsfreiheit wurde bereits hingewiesen. Ich möchte noch einen weiteren Punkt hinzufügen, und zwar aus demokratie-theoretischer Perspektive. Wenn man will, dass die Parteien – wie das BVerfG 1992 formuliert hat – ihren Charakter als in gesellschaftlich-politischem Bereich wurzelnde Gruppen bewahren, muss man auch darauf hinwirken, dass die Parteien wirtschaftlich und organisatorisch auf die Unterstützung der Bürger angewiesen bleiben. Das bedeutet zugleich, dass sich die Parteien um die aktive finanzielle Unterstützung durch die

Bevölkerung bemühen müssen. In diesem Zusammenhang, das ist der gemeinsame Oberpunkt von Sponsoring und Parteispenden, ist die Bemühung um Parteispenden und Sponsoring als eine legitime Methode der Eigenfinanzierung der Parteien anzusehen.

Nun zum Vorschlag des Verbots von Parteispenden juristischer Personen: Am politischen Willensbildungsprozess nehmen nicht nur natürliche Personen teil, sondern auch Organisationen, Verbände, gesellschaftliche Gruppierungen und juristische Personen. Diese Form politischer Partizipation ist grundrechtlich geschützt, und zwar durch Art. 9 Grundgesetz (GG) und Art. 5 GG in Verbindung mit Art. 19 Abs. 3 GG. Drückt sich die politische Partizipation von juristischen Personen in finanzieller Unterstützung der Parteien aus, ist dies verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Auch das BVerfG hat betont, dass Spenden juristischer Personen an politische Parteien – ich zitiere: „in beliebiger Höhe“ – zulässig seien. Daher ist von einem Verbot von Parteispenden juristischer Person abzuraten.

Die Begrenzung der Höhe von Parteispenden ist ein weiterer Aspekt. Der Ausgangspunkt ist meines Erachtens das Parteienbild des GG. Das GG geht vom Grundsatz der Parteienvielfalt und von einem Mehrparteiensystem aus. Die Parteien nehmen in der Regel die Interessen verschiedener Bevölkerungsgruppen wahr, die sich in ihrer finanziellen sowie ökonomischen Leistungsfähigkeit und ihrer Bereitschaft, die Parteien finanziell zu unterstützen, unterscheiden. Dadurch kommt es naturgemäß zu unterschiedlich hohen Finanzaufwendungen an die Parteien und zu unterschiedlichen Finanzierungsstrukturen. Diese unterschiedlichen Finanzierungsstrukturen der Parteien sind von Verfassungen wegen prinzipiell zu tolerieren. Die daraus resultierenden parteientypischen Unterschiede hinsichtlich der Finanzierungsstrukturen darf der Gesetzgeber nicht durch Eingriffe zu Lasten bestimmter Parteien einseitig nivellieren. Dann würde er mit dem Prinzip der Chancengleichheit der Parteien in Konflikt geraten.

Zum Thema Sponsoring: Sponsoring ist eine relativ neue Finanzierungs-kategorie für das Parteienrecht, auch wenn die Praxis das Thema Parteispensing seit längerem kennen mag. Parteispensing zeichnet sich dadurch aus, dass ein Unternehmen Finanz-, Sach- oder Dienstleistungen für eine Partei erbringt und als Gegenleistung einen Werbeeffect für sich erzielt. Parteispensing ist von Parteispenden begrifflich zu unterscheiden, darauf haben meine Vorredner bereits hingewiesen. Parteispenden sind unentgeltliche freiwillige Zuwendungen an eine Partei. Demgegenüber erfolgt Sponsoring auch nicht uneigennützig und in der Regel nicht unentgeltlich. Die Gegenleistung wird erbracht durch die Partei, wenn auch in immaterieller Form. Leistung und Gegenleistung stehen beim Sponsoring in der Regel in einem synallagmatischen Verhältnis zueinander. Allerdings kann dieses synallagmatische Verhältnis unangemessen und disproportional werden. In diesem Fall würde dann Parteispensing eine verpackte Parteispende darstellen und die

Gefahr bestehen, dass die Parteien die gesetzlichen Vorschriften über die Publikation von Spenden umgehen. Auf die steuerrechtlichen Komplikationen haben meine Vorredner bereits hingewiesen.

Damit diese Umgehungsgefahr beseitigt wird, zwei Vorschläge, die in eine Änderung des PartG münden sollten. Zum einen ist eine Legaldefinition in § 27 Abs. 1 PartG aufzunehmen, in der klargestellt wird, was Parteisponsoring bedeutet. Dazu sind entsprechende Vorschläge sowohl von den Sachverständigen hier als auch in der Fachliteratur gemacht worden. Zum anderen sehe ich auch eine Notwendigkeit, das PartG in diesem Punkt zu ergänzen, weil die Gefahr besteht, dass die Rechenschaftsberichte der Parteien im Falle verkappter Spenden unrichtig werden. Daher sollten die Einnahmen der Parteien aus Parteisponsoring in den Rechenschaftsberichten der Parteien eigens ausgewiesen werden. In diesem Zusammenhang sollte § 24 PartG, der die Rechenschaftsberichte der Parteien zum Gegenstand hat, um die Einnahmeart Sponsoring ergänzt werden. Zu den steuerlichen Aspekten kann ich im Zusammenhang mit Sponsoring später etwas sagen.

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Wir danken Ihnen, Herr Dr. Shirvani. Der letzte Sachverständige in der ersten Runde ist Prof. Volkmann, bitte.

SV **Prof. Dr. Uwe Volkmann** (Johannes-Gutenberg-Universität, Mainz): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Meine Damen und Herren, ich wollte zum Thema der Spenden gar nichts mehr sagen, weil ich mir dachte, das könnte eine Gespensterdebatte werden. Das ist ein Thema, das man seit 20 Jahren diskutiert, ob Spenden der Höhe nach begrenzt werden sollen oder nicht. Dass das diesmal passieren wird, halte ich für genauso unwahrscheinlich wie zu den vorherigen Zeiten. Da aber der Akzent in diese Richtung gesetzt worden ist, möchte ich die Thesen meiner Vorredner doch ein bisschen einschränken und so nicht ohne Weiteres stehen lassen. Das Problem der Sichtweisen, die die Spenden für völlig unproblematisch halten, liegt meines Erachtens darin, dass sie einseitig von der Seite der Parteien und ihrer Finanzierungsfreiheit her argumentieren. Ausgangspunkt muss aber zunächst die demokratische Bürgergleichheit sein. Das ist der Grund des demokratischen Versprechens, dass Bürger einander als Freie und Gleiche anerkennen. Das bedeutet nach dem klassischen Grundsatz „One man, one vote“, dass der Stimme jeden Bürgers der gleiche Einfluss auf die politische Willensbildung zukommen soll, unabhängig davon, ob er den politischen Intellekt von Jürgen Habermas hat oder den von Dieter Bohlen, unabhängig davon, ob er ein Hartz IV-Empfänger ist oder mehrfacher Millionär. Spenden lösen von einer gewissen Höhe ab diesen Zusammenhang zur demokratischen Gleichheit tendenziell auf. Das muss man als Problem sehen, weil und soweit sie Abhängigkeit begründen könnten. Das hat auch das BVerfG so gesehen. Sowohl, wenn die Spende gegeben wird, um bestimmte politische Vorstellungen in der Zukunft durchzusetzen – ich rede immer nur von den

hohen Spenden – aber auch dann, wenn sie gegeben werden, um die Durchsetzung eines bestimmten Programms in der Vergangenheit zu honorieren. Dann kommt es zu einem potenziellen Konflikt mit der demokratischen Bürgergleichheit, dann ziehen die Asymmetrien, wie wir sie in der Gesellschaft als Folge einer Marktwirtschaft haben, in den politischen Prozess ein, wo sie keinen Platz haben sollen. Ich selbst sehe deshalb keine verfassungsrechtlichen Einwände gegen eine Begrenzung und gegen eine Obergrenze für Parteispenden. Wenn man die bei etwa 100.000 Euro ansetzen könnte, so wie es einmal diskutiert wurde, sehe ich nicht, was sich dagegen verfassungsrechtlich sagen ließe. Das BVerfG, Herr Shirvani, hat zwar gesagt, Spenden sind in beliebiger Höhe zulässig, es hat aber hinzugefügt: nach der Rechtsordnung der Bundesrepublik Deutschland. Ob das eine normative Aussage war oder ob es lediglich eine Beschreibung der einfachgesetzlichen Ausgangslage war, das müsste man noch diskutieren. Damit wäre der Punkt Spenden erledigt.

Zum zweiten Punkt, der Verschärfung der Transparenzanforderungen in verschiedene Richtungen: Das ist meines Erachtens ein Punkt, über den man nachdenken sollte. Wir müssen sehen, dass die Grundlagen, die unsere derzeitigen Transparenzanforderungen – Veröffentlichungen, namentliche Ausweisung der Spenden ab einer bestimmten Höhe – mittlerweile 20 Jahre alt sind. Seitdem haben wir aber in allen Bereichen des öffentlichen Lebens verschärfte Anforderungen für Transparenz entwickelt. Wir sind gegenüber politischer Korruption sensibler geworden. Der GRECO-Bericht greift diese allgemeine Entwicklung und den Ruf nach verstärkter Transparenz auf. Ich meine, dass auch der Bundestag gut beraten wäre, wenn er sich diesen Ruf zu Eigen machte. Die Bundesrepublik Deutschland ist wegen verschiedener Regelungen des Parteiengesetzes nun in diesem GRECO-Bericht gerügt worden. Hier besteht durchaus Raum für Verbesserungen. Das könnte sich auf eine Verringerung oder Absenkung der Grenze beziehen, von der an Spenden namentlich auszuweisen sind. Diese ist schon seinerzeit von vielen Kritikern als zu hoch angesehen worden. Es könnte sich auch beziehen auf eine zeitigere Veröffentlichung der Wahlkampfkosten etc. – die Vorschläge sind ja diskutiert worden.

Zum dritten Punkt, dem Sponsoring: Das Sponsoring ist ein schwieriges Problem, weil im Sponsoring zwei Elemente zusammenkommen, die wir nicht auseinander halten können. Das eine Element ist nach dem Sponsoring-Erlass das Element der Förderung einer politischen Partei. Der Sponsor fördert eine politische Partei ebenso, wie der Sponsor einer kulturellen Veranstaltung, eines Sportvereins, diesen Sportverein oder diese kulturelle Veranstaltung fördert. Das verbindet das Sponsoring tendenziell mit der Spende. Dazu kommt als zweites zentrales Element auch nach dem Sponsoring-Erlass die Verfolgung eigener unternehmensbezogener Ziele der Werbung oder der Öffentlichkeit. Das verbindet das Sponsoring tendenziell mit der Betriebsausgabe. Dieser Doppelcharakter des Sponsoring macht seine rechtliche Erfassung außerordentlich schwierig, weil in ihm beide Seiten notwendig

zusammentreffen. Aus der Sicht des Parteienrechts und aus der Sicht des Verfassungsrechts scheint es mir aber zwingend, nicht von der Seite des für den Unternehmer möglicherweise erhofften oder bezweckten Vorteils her zu argumentieren, sondern von der Seite der Zuwendung an die politischen Parteien. Das macht eine Angleichung der Anforderungen an das Sponsoring mit denen für die Parteispende in verschiedenen Bereichen sinnvoll. Das betrifft zum einen wiederum die verbesserte Transparenz. Hier ist eine eigenständige Ausweisung anzuraten, also eine Ausweisung als eigenständige Kategorie. Die Kategorie der Einnahmen aus Veranstaltungen halte ich demgegenüber für viel zu unbestimmt, darunter kann sich viel verbergen, Einnahmen aus Eintrittsgeldern – für eine Parteiveranstaltung etwa. Es ist aber etwas ganz anderes, wenn ein Unternehmer eine ganze Parteiveranstaltung sponsert oder sie mit ausrichtet.

Der zweite Punkt der Angleichung könnte die Erstreckung der Spendenverbote des § 25 PartG auf das Sponsoring sein. Hier haben die Stellungnahmen der Sachverständigen ergeben, dass unterschiedliche Auffassungen dazu bestehen, ob diese Spendenverbote bereits jetzt anwendbar sind oder nicht. Hier wäre eine gesetzgeberische Klarstellung sinnvoll.

Der dritte Punkt ist die Begrenzung des Abzugs als Betriebsausgaben. Auch das ist ein Punkt, in dem die Sachverständigen weitgehend übereinstimmen. Es besteht ansonsten die Gefahr, dass die beschränkten Abzugsmöglichkeiten für die Parteispende umgangen werden. Diese Gefahr ist virulent, weil im Sponsoring immer das Element der Förderung einer Partei enthalten ist. Danke schön!

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Vielen Dank, Herr Prof. Volkmann. Das war die Runde der Sachverständigen. Wir kommen jetzt zu der Runde der Berichterstatterinnen und Berichterstatter. Hier steht zwar Wolfgang Wieland, das macht aber der Kollege Volker Beck (Köln) und Frau Pau hatte schon angekündigt, sie würde dem Kollegen Raju Sharma das Wort erteilen. Wir beginnen mit der Fraktion der CDU/CSU, Ingo Wellenreuther, bitte.

BE **Ingo Wellenreuther** (CDU/CSU): Herr Vorsitzender, vielen Dank. Auch vielen Dank, meine Herren Sachverständigen, für Ihre Ausführungen. Ich bin über zweierlei sehr froh. Erstens, dass noch einmal ausführlich dargelegt wurde, wie nach dem GG Parteienfinanzierung zu funktionieren hat, weil das bei der Debatte im Frühjahr nicht allen Beteiligten klar war. Es war auch für mich sehr erhellend, noch einmal den Unterschied zwischen Spenden und Sponsoring zu hören. Meines Erachtens war auch nicht allen geläufig, dass im Wesentlichen beim Sponsoring eine Gegenleistung im Unterschied zur Spende im Vordergrund steht, wenn es um Zuwendungen oder Geldflüsse an Parteien geht.

Meine erste Frage in dieser Runde geht an Prof. Klein und Prof. Heinig: Wenn man dem näher treten würde, dass man sagt, die Transparenzanforderungen bei Spenden werden auf das Sponsoring ausgedehnt und es wird gleich behandelt, müsste dann der Vertragspartner der Partei, der einen Geldfluss der Partei für die Werbemöglichkeit zuwendet, konkret im Rechenschaftsbericht genannt werden? Wie verhält es sich dann mit anderen Vertragspartnern der Parteien, bei denen die Leistung in einer Geldleistung besteht? Müsste man dann konsequenterweise auch einen normalen Kaufvertrag, wenn eine Partei bspw. ein Dienstfahrzeug verkauft und dafür Geldzuflüsse hat, konsequenterweise ebenso behandeln und ausweisen, oder kann man das rechtlich nur auf Sponsoringverträge, d. h., wo die Möglichkeit zu werben verkauft wird, beschränken?

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Vielen Dank! Herr Prof. Klein, bitte.

SV **Prof. Dr. Hans Hugo Klein**: Ich glaube schon, Herr Abg. Wellenreuther, dass hier Unterschiede bestehen. Ich bin zwar nicht der Meinung von Herrn Kollegen Morlok, dass ihrer Natur nach eine Nähe zwischen Spenden einerseits und Sponsoring andererseits besteht. Wohl aber, wie Sie auch meinen schriftlichen Ausführungen entnehmen konnten, dass bei Sponsoring eine gewisse Gefahr besteht, dass verdeckte Spenden zustande kommen können. Das ist ein Spezifikum von Sponsoringverträgen, das sich nicht einstellt, wenn eine Partei Büroutensilien für ihren Bedarf, Autos o.ä. kauft. Hier lassen sich Wert und Gegenwert sehr exakt und zuverlässig ermitteln. Ich bin zwar nicht der Meinung, dass das bei Sponsoringverträgen a priori ausgeschlossen ist, aber dass es schwieriger ist als in den genannten Fällen, scheint mir auf der Hand zu liegen. Deshalb sähe ich keinen Widerspruch darin, wenn man das Transparenzgebot auf Sponsoring-Verträge erstreckte, andere Verträge davon aber ausnimmt, bzw. das Transparenzgebot in der gleichen Schärfe nicht darauf erstreckte.

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Herr Prof. Heinig, bitte.

SV **Prof. Dr. Hans Michael Heinig**: Im Ergebnis würde ich das ähnlich sehen. Wir bewegen uns in einem Bereich, wo der Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers beachtlich ist, so dass er differenzieren darf. Ein Differenzierungskriterium wäre hier im Lichte des Art. 21 GG, was eigentlich besonders die Öffentlichkeit interessiert. Ungeachtet des Umstandes, dass wir sowohl bei einem Kaufvertrag als auch beim Sponsoringvertrag ein Synallagma haben, sind hier die einen Verträge für die Öffentliche interessanter als die anderen.

Weil hier häufig angesprochen wurde, dass der Wert einer Sponsoringvereinbarung so schwierig zu fassen ist, will ich an der Stelle noch einmal darauf aufmerksam machen, dass man auch beim Sponsoring, und das teilt es mit anderen Verträgen, doch eine gewisse Marktüblichkeit ausmachen kann. Deshalb besteht durchaus eine gewisse Vergleichbarkeit, die es bisher bereits der Bundestagsverwaltung

ermöglicht, Missbrauchsfälle zu identifizieren. Die Bundestagsverwaltung ist so in Bezug auf das Schalten von Anzeigen bei Parteizeitungen vorgegangen und die dafür entwickelte Argumentation lässt sich auf das Sponsoring übertragen. Man kann prüfen, was eine Partei von unterschiedlichen Sponsoren bei einer Parteiveranstaltung verlangt – da lassen sich Missbrauchspotenziale ausmachen. Was wird verlangt bei unterschiedlichen aber ähnlichen Veranstaltungen der gleichen Partei? Was wird verlangt bei gleich starken Parteien für das Sponsoring ähnlicher Veranstaltungen, bei großen Parteitagen oder beim Seniorenkongress? Was verlangt die CDU/CSU, was verlangt die SPD? Was wird verlangt bei anderen Organisationen, die gleichfalls Veranstaltungssponsoring kennen? Die Synode der Evangelischen Kirche in Deutschland (EKD) etwa. Ich will die nicht mit einem Parteitag vergleichen, aber bestimmte Merkmale und Korridore der Üblichkeit von Sponsoringvereinbarungen lassen sich über eine Vielzahl an Indikatoren festmachen. Es ist deshalb zwar schwierig, den Wert einer solchen Vereinbarung zu bestimmen, aber nicht unmöglich. Die Bundestagsverwaltung macht das schon. Die Kriterien, die ich genannt habe, zeigen auch, Marktüblichkeit lässt sich identifizieren innerhalb bestimmter Korridore. Das ist beim Autokauf auch nicht anders, da weiß man auch nicht, was ist der VW wert. Wenn Herr Ratzinger ihn gefahren hat, ist er plötzlich sehr viel mehr wert.

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Herr Abg. Wellenreuther, bitte.

BE **Ingo Wellenreuther**: Ich habe noch eine Nachfrage, vielleicht bin ich nicht ganz genau verstanden worden. Mir ging es nicht um das Problem, die Angemessenheit zu bestimmen und zu definieren. Mir ging es darum, wenn man diesem Gedanken folgt und sagt, der Grundgedanke im GG ist das Transparenzgebot, das heißt, man will wissen, wie die Parteien sich finanzieren, also wo das Geld herkommt, das den Parteien zufließt. Wenn man diesem Gedanken näher tritt, könnte man auf die Idee kommen, dass man dem auch Verträge unterwirft, die eine Gegenleistung zum Inhalt haben, nämlich Werbemöglichkeit gegen Geld. Dann frage ich, wenn man dem näher treten wollte, müsste man dann nicht konsequenterweise alle Verträge dem Transparenzgebot unterwerfen, in denen die Gegenleistungen des Vertragspartners in einer Geldleistung bestehen? Das heißt, wenn eine Partei ein Auto verkauft, egal welchen Wert es hat, und sie bekommt dafür Geld, dann müsste man eigentlich auch solche Verträge dem Transparenzgebot unterwerfen. Deswegen meine Frage: Wenn man diesem Gedanken näher tritt, dass man sagt, Sponsoring möchte ich gleich behandeln mit Spenden, dann müsste man alle Verträge, in denen die Parteien Geldleistungen bekommen, aus Gleichbehandlungsgrundsätzen gleich behandeln, ist das noch praktikabel?

Vors. **Wolfgang Bosbach**: An wen geht die Frage?

BE **Ingo Wellenreuther**: Die Frage geht an die beiden Herren Prof. Klein und Prof. Heinig.

SV **Prof. Dr. Hans Hugo Klein**: Herr Wellenreuther, natürlich kann man gesetzgeberischen Perfektionismus betreiben. Es ist doch nicht so, dass eine Partei in allen Fällen, in denen sie ein Geschäft abschließt, in dessen Rahmen die von ihrem Geschäftspartner erbrachte Gegenleistung in Geld besteht, in gleicher Weise wie bei diesen Vorgängen des Sponsoring in den Verdacht gerät. Es gilt im Interesse der Parteien, schon dem Verdacht zu wehren, sie habe möglicherweise eine verdeckte Spende eingestrichen. Wenn ein Gebrauchtwagen verkauft wird, der Dienstwagen z. B., den die Parteivorsitzende einige Jahre gefahren hat, dann ist der Gegenwert relativ zuverlässig festzustellen. Wenn irgendein Verdacht auftritt, wird die Bundestagsverwaltung dem nachgehen. Hier sehe ich nicht den politischen Bedarf für eine Offenlegung. Im Übrigen und um das klarzustellen, ich bin nicht der Meinung, dass diese Transparenzvorschriften, über die wir diskutieren, verfassungsrechtlich geboten sind. Die Frage ist, ob man sie politisch will, und das war Ihre Frage, ob man dann diesen Fall sinnvoll von anderen unterscheiden kann. Die Frage würde ich bejahen.

SV **Prof. Dr. Hans Michael Heinig**: Wäre eine umfassende Transparenz bei allen Verträgen einer Partei noch praktikabel? Nein! Wäre eine solche Differenzierung, wie Sie es skizzieren, zulässig? Ja, denn das Transparenzinteresse seitens der Öffentlichkeit ist unterschiedlich hoch. Es geht nicht nur um die Missbrauchspotenziale, sondern es geht auch darum, dass das Sponsoring dadurch auszeichnet, dass hier öffentliche Werbung gegen Förderung verkauft wird. Dieser Förderungsaspekt, auf den konzentriert sich sinnvollerweise die Transparenzpflicht. Der Bürger soll informiert sein, wer steht hinter einer Partei, wer fördert sie, und er kann das dann abgleichen mit den politischen Entscheidungen und dem politischen Programm einer Partei. Dieses Interesse ist beim Sponsoring schon anders ausgezeichnet als beim Kaufvertrag oder bei Mietverträgen u. ä.

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Vielen Dank! Frau Kollegin Fograscher, bitte.

BE **Gabriele Fograscher** (SPD): Ich will noch einen Schritt zurückgehen. Wir unterhalten uns über die Eigenfinanzierung der Parteien, sei es über Spenden, Sponsoring oder wirtschaftliche Aktivitäten. Ist aber nicht auch die Festlegung der staatlichen Finanzierung, die Obergrenze, die seit 2002 nicht mehr angepasst worden ist, ein Grund dafür, dass Parteien nach Wegen suchen, sich zu finanzieren? Deshalb richtet sich meine Frage an Herrn Prof. Heinig und an Herrn Prof. Morlok: Wie beurteilen Sie das und die Dynamisierung dieser Obergrenze der staatlichen Finanzierung der Parteien? Wie sehen Sie das verfassungsmäßig, oder beurteilen Sie das als verfassungskonform?

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Herr Prof. Heinig, bitte.

SV **Prof. Dr. Hans Michael Heinig**: Dem Gesetzgeber ist nach der momentanen Ausgestaltung des Parteiengesetzes anheim gestellt, eine solche Dynamisierung vorzunehmen. Wenn man sich die Entscheidung des BVerfG aus dem 85. Band ansieht, dann könnte man sogar daran denken, dass er auch in einer gewissen Pflicht steht, das sehr gewissenhaft ins Auge zu fassen, denn gefordert nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts ist durch die Teilfinanzierung ein Leistungsumfang, der unabdingbar ist für die Funktionsfähigkeit einer auf Parteien basierenden parlamentarischen Demokratie. Wenn die staatliche Finanzierung auf das unabdingbare Minimum begrenzt ist, die Kosten aber permanent steigen, dann liegt es auch nahe, dass der Gesetzgeber Anpassungen vorzunehmen hat.

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Herr Prof. Morlok, bitte.

SV **Prof. Dr. Martin Morlok**: Politische Parteien sind Gemeinwohleinrichtungen. Ich meine, dass es sogar eine verfassungsrechtliche Pflicht gibt, dass der Staat die Parteien mindestens teilweise finanziert. Das BVerfG hat sich seinerzeit dazu verstanden, eine Summe zu nennen. Ob es Aufgabe eines Gerichtes ist, eine solche Summe festzulegen, darüber kann man streiten. Wir haben aber jedenfalls einen Mechanismus, dass man von der damals genannten Summe ausgeht und die Erhöhungsbestimmungen des Parteiengesetzes haben einen Vergleichsmaßstab, einen Preisindex genannt. Es ist offensichtlich so, dass Sie, meine Damen und Herren Abgeordneten, nicht immer die Traute haben, das auch tatsächlich zu vollziehen. Die rechtliche Möglichkeit ist eingeräumt, dass man hier eine Anhebung der staatlichen Parteienfinanzierung vornimmt, aber man muss es eben auch wollen. Im Moment sieht es so aus, wenn man an allen möglichen Stellen sparen muss, hat man nicht den Mut, zu sagen, nein, wir wollen die notwendige Einrichtung Parteien auch finanziell leistungsfähig halten. So ist es nicht nur im Verhältnis von Politik zum Rest der Gesellschaft, aber auch da ist es wichtig. Das, was die Parteien und ihre Apparate nicht machen können, machen andere. Die Parteizentralen sind weniger stark ausgestattet als die Fraktionen. Die innerparteiliche Demokratie hat eigentlich andere Vorstellungen und zwar, dass nicht die Fraktion das Entscheidende ist, sondern dass die Partei mindestens ebenbürtig sprechen kann. Wenn die Parteien nicht die Apparate dazu haben, kommen die Vorschläge von der Bertelsmann-Stiftung aus Gütersloh oder von anderen. Man muss sehen, dass man die Parteien in der Lage hält, politisch konzeptionelle Arbeit zu leisten und nicht nur nachzuvollziehen, was anderwärts gemacht worden ist. Das ist zum Teil dramatisch. Vor einigen Jahren war ich Dekan meiner damaligen Universität und dann drückte mir der Direktor ein Papier der Bertelsmann-Stiftung in die Hand und sagte: „So wird es künftig kommen“. Ich fand das bemerkenswert. Es wäre mir lieber gewesen, wenn er mir ein Parteiprogramm o.ä. in die Hand gedrückt hätte. Darüber muss man

nachdenken. Meinen Segen haben Sie, wenn Sie sagen, ja, wir trauen uns etwas dazu. Springen aber muss man selber.

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Ist es so gekommen?

SV **Prof. Dr. Martin Morlok**: Ja sicher, durchweg in allen Bundesländern. Wir haben überall die Hochschulräte, das ist eine Idee, die von Bertelsmann stammt.

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Frau Fograscher, haben Sie noch Nachfragen? Nein. Herr Kollege Dr. Ruppert, bitte.

BE **Dr. Stefan Ruppert** (FDP): Herr Vorsitzender, vielen Dank. Zunächst eine kurze Vorbemerkung. Es ist erfreulich zu sehen, dass das bestehende Parteienrecht in punkto Transparenz hier mehrheitlich positiv bewertet worden ist. Ich knüpfe an die Bemerkung, die Herr Prof. Morlok gemacht hat, noch einmal an. Er forderte gleichsam, die Parteien in die Lage zu versetzen, dass sie ihren Aufgaben auch mit entsprechender Ausstattung nachkommen können. Wenn wir das aber nur dadurch tun, dass wir die staatlichen Parteienfinanzierungszuschüsse erhöhen, würden die Wertungsentscheidungen, die wir bisher in der Parteienfinanzierung haben, nämlich durchaus auch aus der Mitte der Gesellschaft zu ermöglichen, und zwar von juristischen und privaten Personenbeteiligungen, in gewisser Weise einseitig steigen. Während es, wenn man den Anträgen der Opposition Folge leisten würde, auf der anderen Seite eher minimiert würde, also die Gefahr, dass die Parteien zu Staatsagenturen oder staatsnahen und ausschließlich aus Staatsmitteln finanzierten Institutionen werden würden, würde deutlich wachsen.

Nach dieser Vorbemerkung habe ich einige technische Fragen, die sich an Herrn Prof. Schulte und Herrn Dr. Shirvani richten: Ich frage Sie, wenn man das Sponsoring besser fassen will, um es transparenter zu machen, wogegen ich gar nichts habe, wie soll das in Zukunft sein? Ich veranstalte eine Tagung oder einen Parteitag, miete in einer Messe einen Saal und sage dann der Messe-Eventagentur A, sie könne unter gewissen Vorgaben hier die Fläche bewirtschaften. Was wird dann veröffentlicht? Die Einnahme, die ich von der Messe-Eventagentur habe, die ja eigentlich nichts aussagt, die sind darauf spezialisiert, solche Leistungen zu erbringen. Oder werden die dahinter stehenden Zuwendungen veröffentlicht, wie sie die Flächen vermarktet haben? Es gibt sicher klassische Fälle, wo die Partei direkt an die Einzelnen herantritt, aber es könnte durch eine Zwischenschaltung eines weiteren Unternehmens durchaus umgangen werden. Wie könnte man das technisch genau erfassen?

Zur zweiten Frage: Wenn man die Spendenpraxis auf die Sponsoringpraxis überträgt: Ist Sponsoring eigentlich das adäquate Wort dafür? So wie wir alle schon Parteitage erlebt haben, sind es zum einen Firmen, durchaus aber Organisationen des öffentlichen Lebens im weitesten Sinne, von Gewerkschaften über Kirchen oder

dem Staat gehörende Unternehmen, die sich in einer gewissen Form dort präsentieren. Das dürften sie über die Spende derzeit nicht, während sie es über die Miete eines Standes dürften. Ich stelle das als Frage in den Raum, ohne es abschließend beantworten zu können. Ich sehe schon bei einer 1:1-Übertragung auch eine gewisse Problematik.

Eine letzte Frage: Wenn Sie die Obergrenzen für Parteien festlegen, macht man sich nicht automatisch angreifbar, je nachdem wie man diese Obergrenze wählt? Dass sie sich einseitig gegen einzelne Parteien wendet, während andere, die traditionell aus der mittelständischen Wirtschaft ihre Spenden bekommen, dadurch einseitig bevorzugt würden. Ist eine solche Grenzfestsetzung nicht ihrerseits wieder erheblich legitimierungsbedürftig? Danke schön!

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Die Fragen gingen an Herrn Prof. Schulte und Herrn Dr. Shirvani, bitte.

SV **Prof. Dr. Martin Schulte**: Vielen Dank für die Nachfrage. Zum einen gestatten Sie mir noch ein Wort vorweg, weil Sie damit eingestiegen sind, zum Verhältnis von Eigenfinanzierung und Staatsfinanzierung. Ich glaube, dass man bei dem Grundsatz der Eigenfinanzierung vor Staatsfinanzierung bleiben sollte und würde das vor allen Dingen überzeugend stützen wollen auf die Aussage des BVerfG, das in seiner Entscheidung im 85. Band ausdrücklich darauf hingewiesen hat: Nicht nur politisch, sondern auch wirtschaftlich müssen die Parteien auf die Zustimmung und Unterstützung der Bürger angewiesen bleiben. Ich finde es vom Grundsatz her bei allen Problemen, die wir haben, deshalb schon die richtige Richtung, dass die Eigenfinanzierung vor Staatsfinanzierung geht. Einen anderen Weg halte ich doch eher für bedenklich.

Zu Ihren drei Fragen: Die erste Frage, die Sie gestellt haben, verdeutlicht nur, wie breit das Spektrum von Sponsoringaktivitäten ist. Ich glaube, dass darin ein großes Problem liegt. Für mich übrigens ein Problem, das uns sehr zurückhaltend machen sollte im Hinblick auf die Absicht, diesen Sponsoringbereich nun möglichst perfekt gesetzgeberisch zu regeln. Ich glaube, die unterschiedlichen Phänomene, vom Smalltalk, vom Messestand, von den Dankesworten, vom Fundraising bis hin zu Fragen, wie ist das, wenn die Hochzeit eines Politikers ausgerichtet und gefördert wird, die lassen sich nicht in einer einheitlichen Definition begrifflich erfassen.

Zu Ihrem zweiten Punkt: Ich sehe Umgehungsmöglichkeiten, auch wenn man in einem breiten Rahmen die Überlegungen, die man zu den Spenden getroffen hat, nun auf das Sponsoring überträgt. Das wird nicht auszuschließen sein und deswegen würde ich Ihnen darin zustimmen, dass es nicht richtig sein kann, dass wir im Bereich des Spendenwesens eine eindeutige Regelung haben und die jetzt möglicherweise zu Umgehungsstrategien führen würde.

Zum letzten Punkt: Die Obergrenze für Großspenden. Da möchte ich gerne noch darauf hinweisen, dass ich das auch für bedenklich halte, weil ich glaube, ich habe es in meinen schriftlichen Ausführungen auch so genannt, verfassungsrechtlich ist eine solche Obergrenze unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Chancengleichheit der Parteien nicht zu rechtfertigen. Der Staat hat die unterschiedliche Wettbewerbssituation der Parteien zu respektieren und nicht zu nivellieren. Das ist nicht seine Aufgabe. Es kann auch nicht seine Aufgabe sein, deshalb parteitypische Unterschiede, auch in dem Personenkreis, den Parteien ansprechen, auszugleichen. Das ist ein verfehltes Verständnis vom Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien. Vielen Dank!

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Vielen Dank, Herr Prof. Schulte. Herr Dr. Shirvani, bitte.

SV **Dr. Foroud Shirvani**: Vielen Dank! Zunächst einmal eine Vorbemerkung, bevor ich auf die drei Fragen eingehe. Zum Thema der gesetzlichen Festlegung einer Obergrenze für die direkten staatlichen Finanzaufwendungen an die Parteien. Ich bin auch der Meinung von Herrn Schulte: Es gilt der Grundsatz der Eigenfinanzierung vor der Staatsfinanzierung. Zudem glaube ich nicht, dass der Staat verpflichtet ist, die Finanzierung der Parteien sicherzustellen. Das BVerfG hat das offen gelassen, wenn man seine Urteile bis in die 1950er Jahre zurückverfolgt, eine staatliche Finanzierungspflicht in der Regel verneint und betont, dass die Parteien das Risiko des Fehlschlagens eigener Bemühungen um die Finanzierung selbst tragen.

Zu Ihren Fragen, Herr Ruppert: Wie ist die Rechtslage, wenn Event-Agenturen auf Parteitag entsprechende Standflächen mieten, wie wird das in die Rechenschaftsberichte aufgenommen? Nach gegenwärtigem Recht wird dies in den Rechenschaftsberichten als „Einnahmen aus Veranstaltungen“ ausgewiesen. Wenn man das Parteiengesetz dahingehend änderte, dass Einnahmen aus Sponsoring eigenständig ausgewiesen würden, würde deutlich werden, dass die Event-Agentur die Leistungen erbracht hätte. Das Problem, wer hinter der Event-Agentur steht, stellt sich in begrenztem Umfang, weil man die Parteitagsöffentlichkeit und die Öffentlichkeit durch die Medien hat und dadurch in der Regel auch klar wird, in wessen Auftrag die Event-Agentur auf dem Parteitag Leistungen erbringt und wer die Event-Agentur finanziert.

Zum Thema Parteisponsoring durch staatliche Unternehmen: Das sehe ich auch kritisch. Nach § 25 Abs. 2 PartG gibt es ein Spendenannahmeverbot, wenn Spenden von öffentlich rechtlichen Körperschaften, Parlamentsfraktionen, Parlamentsgruppen usw. stammen. Dahinter steht das Prinzip der Chancengleichheit der Parteien, weil es zu Wettbewerbsverzerrungen kommt, wenn etwa Parteien, die im Parlament vertreten sind, von ihren Fraktionen – und damit aus öffentlichen Mitteln – Spenden erhalten, während andere Parteien, die im Parlament nicht vertreten sind, in der

Regel keine derartigen Finanzzuwendungen erhalten. Das gleiche Problem sehe ich auch bei Parteisponsoring. Deswegen wird diskutiert, ob man die Vorschriften über Spendenannahmeverbote im Falle des Parteisponsorings analog anwendet. Im Sinne der Rechtssicherheit und Rechtsklarheit wäre eine entsprechende gesetzliche Klarstellung ratsam.

Zur Frage einer Obergrenze für Parteispenden: Ich glaube, dass man sich bei dieser Frage auch über die verfassungsrechtlichen Grenzen klar sein sollte. Die Parteienfreiheit, zu der auch die Finanzierungsfreiheit der Parteien gehört, steht nicht unter einem allgemeinen Gesetzesvorbehalt. Art. 21 Abs. 3 GG, wonach das Nähere hinsichtlich Art. 21 Abs. 1 und 2 GG Bundesgesetze regeln, ist nicht im Sinne eines allgemeinen Gesetzesvorbehalts oder eines allgemeinen Einschränkungsvorbehalts zu verstehen. Die Parteienfreiheit steht vielmehr unter verfassungsimmanenten Schranken. Die erste wichtige verfassungsimmanente Schranke in Sachen Parteienfinanzierung ist das Transparenzgebot nach Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG. Dahinter steht die Entscheidung des Verfassungsgebers, in Finanzierungsfragen nicht in erster Linie zu begrenzen, sondern für mehr Transparenz zu sorgen.

BE Dr. Stefan Ruppert: Deswegen war für mich Sponsoring nicht das ganz adäquate Wort. Ich finde es durchaus sinnvoll, wenn ich z. B. mit dem DGB auf dem Bundesparteitag der FDP eine Diskussion führe, fände es aber sinnvoll, wenn dieser dann dafür aber auch ein paar Hundert Euro für diesen Stand bezahlt. Ich weiß nicht, ob wir dieses Phänomen damit ausreichend erfassen. Ich bin neu in diesen Zusammenhängen. Deswegen verschiebe ich meine weitere Frage an Herrn Prof. Dr. Heinig auf nachher.

Vors. Wolfgang Bosbach: Die Fraktion DIE LINKE., Kollege Sharma.

Abg. Raju Sharma (DIE LINKE.): Vielen Dank und danke auch allen Sachverständigen für ihre Ausführungen, die viel Klarheit gebracht haben. Ich habe drei Fragen. Die erste Frage betrifft Sponsoring und die Begrifflichkeit des „Sponsoring“. Diese Frage geht an Herrn Dr. Dehesselles. Die zweite Frage betrifft die Begrenzung von Parteispenden. Diese geht an Herrn Dr. Shirvani. Dann hätte ich noch eine Frage an Prof. Dr. Volkmann. Das betrifft den Komplex Transparenz-Kontrollmöglichkeiten. Zunächst einmal zum Sponsoring. Herr Dr. Dehesselles, habe ich Sie richtig verstanden, dass Sie vorhin gesagt haben, die Begrifflichkeit, die beim Mieten von Politikern angewandt worden ist, von Ministerpräsidenten Rüttgers und Tillich, das stundenweise Mieten von Politikern übrigens auch durchaus zu Preisen, die mit denen eines anspruchsvollen Escort-Services in Los Angeles mithalten könnten, das stundenweise Mieten von Politikern wäre kein typischer Fall des Sponsorings, das würde unter diese Begrifflichkeit nicht passen. Gleichwohl habe ich Sie so verstanden, dass man Parteien nicht sponsert,

weil Parteien grundsätzlich als Werbeträger ungeeignet sind, dass man aber Parteiveranstaltung aufsponsern könnte. Um das einmal an einem Beispiel deutlich zu machen: Ist es richtig, wenn Mövenpick der FDP ihre Spende nicht als Spende, also als Entgelt zukommen lässt, sondern stattdessen gesagt hätte, diese Million setzen wir ein, um einen schönen Parteitag mit allen Annehmlichkeiten zu finanzieren, die wir kennen, mit allem drum herum, nicht nur den Parteitag, sondern den Aufenthalt aller Delegierten und mit Annehmlichkeiten, wie wir sie auch vom VW-Aufsichtsrat kennengelernt haben. Das alles hätte auch Mövenpick machen können. Wäre in irgendeinem Rechenschaftsbericht der Partei so eine Leistung aufgetaucht und wenn nicht, würde sich folgende Frage anschließen: Müssten wir so etwas nicht regeln, damit wir dort Transparenz haben? Das wäre die Frage zum Sponsoring.

Dann hätte ich eine Frage an Herrn Dr. Shirvani. Diese betrifft die Begrenzung von Parteispenden. Sie hatten gesagt, das Parteienbild des Grundgesetzes ist ein Bild des Parteienpluralismus und hatten auch darauf hingewiesen, dass die unterschiedlichen Parteien auch unterschiedliche Bevölkerungsschichten repräsentieren. Das ist sicherlich auch richtig. Daraus hatten Sie abgeleitet, wäre es ein Eingriff in die Chancengleichheit der Parteien, wenn man bei Parteispenden Obergrenzen einführen würde oder Unternehmensspenden verbieten würde, weil dann auch Unternehmen, die sich eben durch bestimmte Parteien repräsentiert fühlen, das nicht zum Ausdruck bringen könnten durch ihre Spendenleistung. Würde bei einem Parteienverbot das Ausmaß Ihres Mitleides irgendwie beeinflusst werden, wenn Sie wüssten, dass DIE LINKE., die ja nun zu den Parteien gehört, die am ehesten die unteren Bevölkerungsschichten, also die einkommensschwächsten Bevölkerungsschichten repräsentiert und auch die Mitglieder sich aus den einkommensschwachen Bevölkerungsschichten rekrutieren, die Partei ist, die die höchsten Durchschnittsbeiträge aller im Bundestag vertretenen Parteien erhebt? Und wenn die Parteien wie CSU, SPD und CDU nur annähernd die gleichen Mitgliedsbeiträge durchschnittlich erheben würden wie DIE LINKE., dann hätten sie Einnahmenezuwächse im Jahr von 10 Millionen, 15 Millionen und 21 Millionen, sodass alles, was an Unternehmens- und Großspenden diesen Parteien verloren ginge, mühelos aufgefangen werden könnte, einfach durch Mitgliedsbeiträge, ohne dass man an staatlichen Zuschüssen etwas ändern würde? Würde sich dann das Ausmaß Ihrer Bedenken in irgendeiner Weise revidieren? Das wäre meine Frage an Sie.

Zum Schluss eine Frage an Herrn Prof. Dr. Volkmann. Wir, Vertreter von allen im Bundestag vertretenen Parteien, hatten vorhin eine Unterschriftenliste von verschiedenen NGOs bekommen, die sich für Transparenz in der Parteienfinanzierung einsetzen. Da wird unter anderem auch die Forderung erhoben, dass an Stelle des Bundestagspräsidenten ein unabhängiges Gremium zukünftig die Parteienfinanzierung kontrollieren und Einsicht in die Rechenschaftsberichte nehmen sollte. Aus meiner Sicht ist das erst einmal eher unbestimmt und ich würde Sie gerne um Ihren Rat bitten. Was hielten Sie davon, wenn die Rechnungshöfe dieses Gremium werden und frühzeitig in die Rechenschaftsberichte Einsicht nehmen könnten? Vielen Dank!

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Bisher war die Anhörung sehr sachlich und sehr schön. Es wäre schön, wenn das so bliebe, auch wenn es schwerfällt. Herr Dr. Dehesselles, ich glaube, die erste Frage ging an Sie.

SV **Dr. Thomas Dehesselles**: Vielen Dank, ich greife auf, was der Abg. Dr. Ruppert gesagt hat. Die Schwierigkeit besteht nicht allein darin, dass wir Spenden, die wir relativ gut, transparent und nachvollziehbar geregelt haben, erfassen. Die nächste Schwelle ist, das sogenannte Sponsoring zu erfassen und das ist aus meiner Sicht noch nicht deutlich hervor gekommen – die lobbyistische Einflussnahme. Wenn der Gewerkschaftsbund auf dem Parteitag welcher Partei auch immer einen Stand unterhält, um dort ins Gespräch zu kommen und dafür Geld zahlt, ist das nach meinem Verständnis kein Sponsoring, weil nicht der Gewerkschaftsbund sich in Verbindung mit der Partei und an das Image der Partei anlehnen und entwickeln will, sondern das ist die dritte Kategorie, die bisher noch gar nicht geregelt ist oder verboten ist, wenn man sagt, von diesen Institutionen darf nicht geleistet werden. Da bedarf es möglicherweise einer neuen Erfassung und Begrifflichkeit, wie man mit diesen Dingen umgeht. Dann ist möglicherweise das Thema Sponsoring auch leichter, weil das Sponsoring wieder auf die Fälle begrenzt ist, wo es echte Gegenleistungen im Sinne der werbetreibenden Wirtschaft gibt. Die lobbyistischen Bestrebungen müsste man aus meiner Sicht herausnehmen. Dann haben Sie Ihr Problem nicht, welches Sie geschildert haben, das Sponsoring muss ja möglich sein. Natürlich soll das möglich sein, dass sie da sind und am Willensbildungsprozess teilnehmen, aber es ist kein Sponsoring, wenn sie für den Stand zahlen. Das Transparenzproblem besteht formal nicht. Die Parteien sind verpflichtet, solche Sponsoring-Entgelte, wenn sie denn fließen, auszuweisen. Was tatsächlich ausgewiesen wird, entzieht sich meiner Kenntnis. Das Problem taucht dann auf, wenn es Sachleistungen sind. Ganz klar, diese müssten bewertet und im Wert aber so gar nicht eingestellt werden, weil es kein Zufluss ist. Das Problem parteiengesetzlich ist, ebenso wie steuerrechtlich, dass ich einen fiktiven Wert einsetzen müsste, meine Einnahmen erhöhen würde und fiktive Ausgaben entgegenrechne. Das passiert nach meiner Erfahrung in der Praxis höchst selten, sondern man nivelliert. Das berühmte Saldierungsverbot des Handelsrechts hat da Einzug gehalten. Nur der Zusatzaufwand oder der Zusatzzufluss wird so dargestellt, dass er erkennbar ist. Man müsste über den Rechnungskreis, den der Intermediär, der Veranstalter, für seine Veranstaltungen bildet, nachdenken. Er will ja, dass seine Rechnungen, die er stellt, bezahlt werden und dass seine Ausgangsrechnungen zugeordnet werden können. Dieser eigene Rechnungskreis, der typischerweise gebildet wird, könnte Grundlage für eine Transparentmachung sein. Es ist kein zusätzlicher Schritt aus meiner Sicht, weil die Parteien nach meiner Kenntnis ihre Veranstaltungsorte auch bezahlen und die Veranstaltung auch sozusagen eigenständig mit ihren Einnahmen darstellen. Ich möchte nicht weiter auf die Frage, was Politikerohren wert sind, eingehen. Ich freue mich, wenn ein Politiker mich hier

hört. Ich habe hierfür nichts bezahlt. Ich bekomme Geld dafür. Ich bin also nicht in der Situation, dass ich hier für Gehör zahlen muss. Das wäre auch aus meiner Sicht lobbyistischer Aufwand. Das hat nichts mit Sponsoring zu tun. Das Beispiel, das genannt wurde, wenn man einer Partei ermöglicht, Dinge an einem Ort zu tun, wofür sonst viel Geld fließen würde, ist das eben aufgegriffene Problem, dass die Hinzurechnung der Einnahmen gegen Abrechnung fiktiver Kosten im Regelfall nicht passieren wird oder jedenfalls nicht leicht erkennbar ist.

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Die zweite Frage ging an Herrn Dr. Shirvani.

SV **Dr. Foroud Shirvani**: Zum Thema Chancengleichheit. Ich glaube, man muss sich darüber klar werden, was zum einen Chancengleichheit bedeutet, und zum anderen, wer der Adressat des Prinzips der Chancengleichheit ist. Das Prinzip der Chancengleichheit ist ein Prinzip des Parteienverfassungsrechts. Dieses Prinzip wird unter anderem aus dem allgemeinen Gleichheitssatz und aus dem Grundsatz des Mehrparteiensystems abgeleitet. Klarzustellen ist, dass der Adressat des Prinzips der Chancengleichheit der Staat ist und nicht natürliche oder juristische Personen. Jeder natürlichen Person, jedem Wähler, jedem Bürger ist es unbenommen, für eine Partei „Partei zu ergreifen“. Das ist Ausfluss des politischen Partizipationsrechts. Entsprechendes gilt auch für juristische Personen. Daher muss man immer, wenn man mit dem Prinzip der Chancengleichheit argumentiert, aufpassen, dass man dessen Adressaten nicht verwechselt. Der Adressat ist eben der Staat, der Gesetzgeber und nicht die natürliche oder juristische Person. Sie haben, Herr Sharma, das Beispiel mit den Mitgliedsbeiträgen genannt. Ich glaube, dass Ihr Beispiel auch die These des Prinzips der Finanzierungsvielfalt im Parteiensystem stützt. Die einen haben ein Prä bei den Spenden, die anderen haben ein Prä bei den Mitgliedsbeiträgen. Daneben haben wir die staatliche Parteienfinanzierung, die durchschnittlich, wenn man die direkten staatlichen Zuschüsse an die Parteien ins Auge fasst, ein Drittel der Gesamteinnahmen der Parteien ausmacht. Das ist, glaube ich, so hinzunehmen. Die Finanzierungsvielfalt ist auch eine Ausprägung der Parteienvielfalt und des Parteienpluralismus. Daher bleibe ich bei meiner These, dass gesetzgeberische Eingriffe zur Veränderung der Finanzierungsstrukturen der Parteien besonders zu rechtfertigen sind.

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Vielen Dank! Herr Prof. Dr. Volkmann.

SV **Prof. Dr. Uwe Volkmann**: Bei mir war nur die Frage nach dem Rechnungshof. zu den Spenden sage ich dann gar nicht viel. Vielleicht nur als Hinweis: Sie haben bei mir gemerkt, dass ich dieser Vorstellung einer Obergrenze für Parteispenden ab einer gewissen Höhe durchaus Sympathie entgegenbringe. Das Problem ist nur, wenn man das so begründet, wie Sie das gerade gemacht haben, ist dieses der sicherste Weg, das zu verhindern. Deswegen muss man sich überlegen, worauf es einem ankommt, auf eine Lösung in der Sache oder auf ein politisches Scharmützel.

Das aber nicht als Sachverständigen-Wertung, sondern als Bewertung eines Staatsbürgers. Die Frage, ob der Rechnungshof für die Kontrolle der Parteifinzen zuständig sein sollte, ist eine Frage, die ebenfalls immer wieder diskutiert worden ist. Schon bei der letzten Parteienfinanzierungskommission war das ein Thema. Ich halte im Ergebnis wenig davon. Das liegt einmal daran, dass auch der Bundesrechnungshof nicht viel mehr machen kann, als Rechnungen zu prüfen. Das ist das, was die Wirtschaftsprüfer im Wesentlichen auch machen. Es gibt keinen Hinweis darauf, dass sie ihre Aufgabe nicht angemessen erfüllen. Und gegen „Schwarze Kassen“ und nicht vorgelegte Buchungsbelege hilft der Bundesrechnungshof ebenso wenig wie sie ein Wirtschaftsprüfer aufdecken kann. Darüber hinaus ist der Rechnungshof stärker spezialisiert worden, in der Vergangenheit so als ein Ratgeber für die ökonomische Erfüllung von Staatsaufgaben in verschiedenen Bereichen. Auch das passt meines Erachtens auf die Parteien nicht. Es gibt meines Erachtens auch keine Anhaltspunkte dafür, dass die Kontrolle durch die Bundestagsverwaltung nicht hinreichend funktioniert. Es gibt jetzt einen Fall, wo Herr Lammert die Kontrolle eines bestimmten Vorgangs in Nordrhein-Westfalen an seinen Stellvertreter delegiert hat. Das ist etwas, was man als eine systemimmanente Modifikation überlegen könnte, weil dieser Fall gesetzlich nicht geregelt ist. Kann er das? Wer macht das dann? Man könnte überlegen, ob man die Kontrolle nicht insgesamt dem Präsidium als Gesamtgremium anvertraut, statt dem Bundestagspräsidenten als Organ, der natürlich möglicherweise in einen Konflikt kommen kann. Aber die Verlagerung auf das Präsidium schiene mir durchaus als eine sinnvolle Entscheidung, über die man nachdenken könnte. In der Praxis macht es dann die Verwaltung weiter. Nur von oben bleibt dann eben das Präsidium insgesamt zuständig.

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Haben Sie noch eine Nachfrage? Das ist nicht der Fall. Zum Schluss BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Herr Kollege Beck, bitte.

Abg. **Volker Beck (Köln)** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Ich gehe davon aus, dass wir gerade beim Spendenpunkt sind. Die erste Frage wäre der Aspekt gewesen, den Herr Prof. Dr. Volkmann schon angesprochen hat. Da würde mich auch von Herrn Prof. Dr. Morlok und Herrn Prof. Dr. Heinig interessieren, wie Sie das sehen. Welche Änderungsmöglichkeiten gibt es bei der neutralen Überprüfung der Parteispendenpraxis? Das ist ein Punkt des GRECO-Berichts. Wir haben den GRECO-Bericht in unserem Antrag zur Grundlage genommen, in dem wir damals gerügt worden sind mit der Causa Becher, weil es denen komisch vorkam, wie das mit der Versetzung lief. Wir haben bei den letzten Parteispenden-Affären gemerkt, also CDU Sachsen, CDU NRW und ein SPD-Landesverband war betroffen, wo jedes Mal festgestellt wurde, da werden zwar Briefe geschrieben, die waren wohl nicht in Ordnung aber es gab offensichtlich keinen entsprechenden finanziellen Vorgang und dann wurde nicht sanktioniert. Damit kam es zu keinem Gerichtsverfahren und keiner – weil die Partei sich nicht beschwert hat, sie war nicht durch Sanktionen

beschwert – kann es sozusagen objektiv überprüfen, der Präsident darf nicht alles veröffentlichen, es bleibt so das unangenehme Gefühl übrig, egal, wer gerade der Bundestagspräsident ist, wenn er die Parteien nicht sanktioniert und es ist zufällig seine eigene dabei, gibt es immer Leute, die das mit einem Fragezeichen versehen und aus diesem Umstand müssen wir irgendwie herauskommen. Ich glaube nicht, dass da etwas verkehrt gelaufen ist, aber es ist für mich als Parlamentarier nicht nachvollziehbar. Ich darf auch im Ältestenrat nicht danach fragen. Das wurde zumindest von der Mehrheit so festgestellt. Es ist eine Verwaltungsentscheidung, die begünstigend sein kann, und wenn sie begünstigend ist, wird sie niemals von außen überprüfbar sein, weder durch parlamentarische Kontrolle noch durch irgendein anderes Instrument einer konkurrierenden Partei, die an der Konsequenz zweifelt. Was wären da Ihre Vorschläge, was man da machen kann? Ich denke, dass im Prinzip die Bundestagsverwaltung gar nicht so schlecht als Institution, aber verfahrensleitend vielleicht immer ein Mitglied des Präsidiums sein muss, das nicht der kontrollierten Partei angehört und vielleicht – das müsste man in die Begründung schreiben, weil wir das in der Geschäftsordnung und im Recht nicht kennen – der auch nicht der Seite des Hause angehört – sprich Koalition oder Opposition –, der diese Partei angehört, um eine gewisse Unabhängigkeit bei der Überprüfung hinzukriegen. Vielleicht darf das Präsidium noch einmal darauf schauen, vielleicht haben Sie einen ganz anderen Vorschlag? Beim Rechnungshof sehe ich auch das Problem, was Herr Prof. Dr. Volkmann angesprochen hat, dass der eigentlich ganz andere Aufgaben hat und auch zur Staatsferne der Parteien von seiner Denke, von seiner Aufgabenstellung usw. eigentlich nicht wirklich passt. Die andere Frage würde auch das Problem Causa Lammert lösen, wo er sich hätte selbst kontrollieren müssen. Der Fall ist im Parteiengesetz gar nicht vorgesehen. Wir handeln da vielleicht nicht contra legem, aber zumindest außerhalb dessen, was das Parteiengesetz da kodifiziert hat. Danach hätte ich noch zwei andere Fragen.

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Herr Prof. Dr. Heinig und Herr Prof. Dr. Morlok, Sie waren gefragt.

SV **Prof. Dr. Hans Michael Heinig**: Herzlichen Dank! Ich teile den Eindruck, dass die Bundestagsverwaltung nach gründlicher Überlegung – wer ist denn sonst ein denkbarer Akteur – doch die richtige Adresse ist. Es gab mal Überlegungen, die Verwaltung der staatlichen Teilfinanzierung beim Bundespräsidenten anzulagern. Für und Wider der Beauftragung des Rechnungshofes wurde gerade breit diskutiert. Die genannten Argumente finde ich sehr plausibel. Zuletzt wurde auch überlegt, ein neues unabhängiges Kontrollgremium zu schaffen, einen unabhängigen Beauftragten des Parlamentes. Letztlich scheinen mir Verwaltungsabläufe aber doch sinnvoll bei der Bundestagsverwaltung in der jetzigen Organisationsform aufgehoben zu sein. Welche sonstigen Möglichkeiten gibt es, die Kontrolle zu effektivieren? So ein Rotationssystem, wie es beschrieben wurde, oder jedenfalls Vorkehrungen für den Fall der institutionalisierten Befangenheit zu schaffen, das klingt gut. Abgeschafft

wurde bei der letzten Novellierung die Möglichkeit zu einer Art Konkurrentenklage vor den Verwaltungsgerichten, weil bis zur letzten Novellierung der Verlust der einen Partei der Gewinn der anderen war. Das ist mit dem Übergang vom Anspruchswegfallsystem hin zum Sanktionssystem mit aufgehoben worden, sodass die Parteien sich wechselseitig nur noch politisch kontrollieren, aber nicht mehr durch gerichtliche Klagemöglichkeiten. Man könnte überlegen, ob solche Drittklage-Rechte die Bundestagsverwaltung nicht effektiv kontrollieren helfen würden. Das wäre eine Variante, die das Kontrollpotential der Parteien untereinander schärft. Sie kann aber auch zu einer Vergiftung des politischen Klimas beitragen, es hat also auch Nachteile, die man wohl erwägen müsste. GRECO fordert eine Beschleunigung der Verfahren und einige zeitnähere Publikationspflichten. Das berührt aber unser jetzt behandeltes Problem nicht. Wenn ich die Problemlage in Bezug auf die Fälle, die Sie angesprochen haben, richtig sehe, müsste man auch über eine Intensivierung der Auskunftspflichten der Parteien gegenüber der Bundestagsverwaltung nachdenken. Die Fälle aus Nordrhein-Westfalen und Sachsen stellten Konstellationen dar, wo nicht nur der Öffentlichkeit unklar war, was da jetzt ganz genau gelaufen ist. Man hatte Schwierigkeiten, den genauen Sachverhalt überhaupt nachvollzuziehen. Es beruhigt, nein: Es beunruhigt mich, dass es den Abgeordneten nicht anders ging als mir als interessiertem Bürger. Doch auch die Bundestagsverwaltung hatte wohl Mühe, sich und Dritten hier hinreichende Klarheit zu verschaffen. Die problematischen Angebote wichen wohl von den tatsächlich geschlossenen Verträgen ab. Letztlich brauchen wir intensivere Kontrollmöglichkeiten der Bundestagsverwaltung und klarere Auskunftspflichten der Parteien gegenüber der Bundestagsverwaltung.

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Herr Prof. Dr. Morlok, bitte.

SV **Prof. Dr. Martin Morlok**: Das Leiden daran, dass der Bundestagspräsident die Kontrolle über die Finanzen der Parteien in der Hand hat, ist ja allseitig. Auf seiner Seite klagte er immer darüber – nicht nur der gegenwärtige. Die Öffentlichkeit hatte auch immer den Verdacht, dass da parteiisch gehandelt werde. Im Ergebnis finde ich die jetzige Lösung nicht so schrecklich falsch. Dass Politiker aus Parteien heraus kommen und Staatsämter besetzen, heißt nicht, dass sie ihr Amt nicht überparteilich und unparteilich ausüben können und sollen. Ich glaube, man muss immer wieder daran erinnern, dass die parteiliche Herkunft eben nicht disqualifiziert, richtige Entscheidungen zu treffen ggf. auch gegen die eigene Partei. Was als Problem immer noch bleibt, ist zweierlei: Zum einen das öffentliche Ansehen – der wird seinem Parteifreund schon nichts Böses wollen – und die Selbstbetroffenheit (wir brauchen nicht über personelle Konstellationen zu reden) und das andere ist die personelle Unabhängigkeit im Bereich der Bundestagsverwaltung. Darüber könnte man in der Tat nachdenken. Aber nochmals, völlig schräg finde ich die jetzige Regelung nicht. Wenn man über Anderes nachdenken möchte, kommt der Bundesrechnungshof in Betracht. Ich sehe das jetzt etwas anders als Herr

Prof. Volkmann. Ich sehe das nicht so kritisch. Die Mitglieder des Bundesrechnungshofes haben immerhin richterliche Unabhängigkeit. Das ist schon ein Pfund. Sie können auch mit Rechnungen umgehen. Dass der Bundesrechnungshof nur Staatseinheiten prüft und dass deswegen die Parteien in die Staatsnähe rückten, sehe ich eigentlich weniger. Im Moment haben wir jedenfalls Vorschriften, die die Zugriffsmöglichkeit der Bundestagsverwalter auf Interna der Parteien doch sehr stark begrenzen. Wenn man über stärkere Kontrollmöglichkeiten nachdenken wollte – Herr Prof. Heinig hat das gerade auch schon angesprochen –, dann über Auskunftsrechte. Wir sind in Deutschland da sehr zurückhaltend. Die Freiheit der Parteien wird hier sehr stark geschützt. Ein englischer Kollege hat mir gesagt, dass es dort eine entsprechende unabhängige Kommission gibt. Das wäre ein drittes Modell. Diese Kommission hat sämtliche Rechte, die sie sich selbst geben will. Sie hat mehr Rechte als Scotland Yard bei der Untersuchung eines Mordfalles. Das wollen wir nicht unbedingt so haben. Vielleicht funktioniert das auch nur in der alten englischen Rechtskultur einigermaßen zuverlässig. Aber über gesteigerte Auskunftsrechte könnte man durchaus nachdenken und – auch das hat Herr Prof. Heinig gerade schon angesprochen – das Instrument der Konkurrentenklage ist in anderen Bereichen durchaus ein hoffnungsvolles Instrument und man könnte darüber nachdenken, unabhängig von dem finanziellen Vorteil, den die Parteien haben. Der leitende Gesichtspunkt ist doch der: Ich halte mich an die Regeln und der böse Konkurrent hält sich nicht daran. Die allgemeine wettbewerbsrechtliche Maxime „Rechtsbruch darf einem keinen Vorsprung im Wettbewerb verschaffen“, die könnte man sich hier zum Vorbild nehmen. Man könnte überlegen, ob man bestimmte Konkurrentenklagerechte einräumen kann.

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Vielen Dank. Eine Nachfrage.

Abg. **Volker Beck (Köln)**: Wenn wir das Sponsoring mit hineinnehmen, mache ich das jetzt, ansonsten hätte ich das zurückgestellt. Da hätte ich eine Frage an Herrn Prof. Dr. Volkmann, Herrn Prof. Dr. Morlok und Herrn Prof. Dr. Heinig. Welchen Begriff würden Sie uns vorschlagen, um das Sponsoring genau zu fassen? Wir haben gesehen, man muss das abschichten gegenüber anderem wirtschaftlichen Handeln, sprich dem Einkauf, solange er zu Marktpreisen stattfindet und keine Sonderrabatte oder so etwas beinhaltet, die vom Marktüblichen abweichen. Und welche Mechanismen für die Überprüfung sind hier notwendig über das hinaus, was wir im Bereich der Spendenüberprüfung haben. Der Kollege Dr. Ruppert hat es vorhin angesprochen. Es gibt Parteien, die machen sowas alles selbst. Es gibt Parteien, die beauftragen Unternehmen. Es gibt Parteien, die gründen eigene Unternehmen zur Wahrnehmung solcher Aufgaben. Da wird dann ein Parteitag mit den Kosten für die Partei abgerechnet aber vorher darf eben dieses parteieigene Unternehmen noch Einnahmen aus Sponsoring erzielen, Vermieten von Ständen, Durchführung von Veranstaltungen, was natürlich, wenn das nicht überprüfbar ist, faktisch gar nichts aussagen würde. Wenn diese Event-Agentur dieser Partei gehört,

sagt man, hat sie so und so viel der Partei zur Verfügung gestellt oder an Leistungen nicht berechnet oder dergleichen, weil sie die Einnahmen anderweitig erzielt hat. Das müsste man irgendwie abschichten oder auch in die Transparenz miteinbeziehen. Da würde mich interessieren, was würden Sie uns da vorschlagen?

Vors. **Wolfgang Bosbach:** Herr Prof. Dr. Volkmann, bitte.

SV **Prof. Dr. Uwe Volkmann:** Zunächst noch einmal allgemein als Vorbemerkung: Was man im Parteienrecht ebenso wie in anderen Rechtsgebieten wie im Steuerrecht auch macht, ist im Grunde ein permanentes Nachjustieren. Es kommen also neue Entwicklungen wie das Sponsoring – das hatten wir vor 20 Jahren noch nicht – jetzt müssen wir irgendwie sehen, dass das bisher im Großen und Ganzen passabel funktionierende System auf diese Veränderungen eingestellt wird. Da bietet es sich an – das hat Herr Klein und das haben die anderen auch vorgeschlagen –, wenn man für die definitorische Erfassung des Sponsoring auf die Definition des Bundesministeriums der Finanzen abstellt und sie nur für die Parteien umschreibt; die lautet: „Gewährung von Geld oder geldwertem Vorteil durch Unternehmen zur Förderung von“ und da kommen dann Personen, Gruppen und/oder Organisationen im Sport, im kulturellen Bereich etc. Da setzt man einfach Parteien ein. Ich würde sagen: „Gewährung von Geld oder geldwertem Vorteil durch Unternehmen zur Förderung von Parteien“. Und dann kommt das zweite Element, mit der auch regelmäßig eigene unternehmensbezogene Ziele der Werbung und Öffentlichkeitsarbeit verfolgt werden. Da kriegt man schon einmal ein ganzes Bündel von Maßnahmen unter einen Hut, das man damit erfassen kann. Man erfasst nicht alles. Was z. B. herausfallen würde, wäre ein so genanntes Fundraising-Dinner. Hierzu werden Personen zu einem Essen eingeladen, bezahlen überhöhte Eintrittspreise, also mehr, als das Essen eigentlich wert ist, um die Partei zu unterstützen. Da würde es an diesem Element des eigenen werblichen Vorteils und der unternehmensbezogenen Öffentlichkeitsarbeit fehlen. Das würde nicht darunter fallen. Gleichwohl wäre auch das Fundraising-Dinner natürlich ein Vorgang, bei dem man sich überlegen müsste, ob er im Interesse von Transparenz-Anforderungen nicht verrechnet werden müsste. Man kann das insgesamt nur lösen, indem man entsprechende Fallgruppen bildet. Eine Fallgruppe wäre dann eben das „Sponsoring“. Da sind die Finanzbehörden mittlerweile einigermaßen im Umgang mit dem entsprechenden Erlass des Finanzministeriums erfahren. Daran kann man anknüpfen und dann muss man sich überlegen, weitere Kategorien zu bilden. Geschehen könnte dies, indem man einen entsprechenden Sponsoring-Bericht verlangt, also alle dem Sponsoring zuzurechnenden Aktivitäten gesondert ausweist, etwa als Anhang zu den Rechenschaftsberichten, in dem diese Aktivitäten festgehalten werden. Sobald eine bestimmte Größenordnung erreicht wird, muss dann ähnlich wie bei den Parteispenden auch eine namentliche Ausweisung erfolgen. Das ist auch im Parteiengesetz jetzt geregelt. Alle Einnahmen über 10.000 Euro aus privaten Quellen müssen offengelegt werden. Ob das im Sponsoring auch,

wenn man die verschiedenen Aktivitäten zusammenrechnet, immer der Fall ist, kann ich nicht sagen. Es gibt Stimmen, die sagen: Ganz richtig erfolgt das derzeit nicht.

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Prof. Dr. Morlok, bitte.

SV Prof. Dr. Martin Morlok: Man kann sicher Definitionen finden, die einigermaßen tauglich sind. In der Literatur gibt es auch schon das eine oder andere dazu. Randunschärfen lassen sich nie ganz vermeiden. Wichtig ist, dass man eben einen strengen Maßstab der Angemessenheit von Leistung und Gegenleistung findet. Anders als Herr Prof. Heinig bin ich da weniger optimistisch und glaube, dass es nicht so viele Vergleichsmöglichkeiten gibt. Das Beispiel des Zeitungsmarktes ist dafür aussagekräftig. Anzeigen in Zeitungen gibt es jede Menge, von allen Arten von Unternehmen, aber Sponsoring bei Parteitagungen oder Ähnliches ist ein ganz kleiner Marktsektor, wo es eben aus anderen Lebensbereichen keine Vergleichspreise gibt. Und die Sache wird noch komplizierter. Wir haben zwei etwas größere Parteien und drei etwas kleinere Parteien. Dürfen die Grünen genau so viel Geld nehmen wie die CDU? Das heißt, im Grunde genommen stellt jeder einen eigenen Markt dar. Aus diesen Gründen glaube ich eben nicht, dass wir darum herumkommen, Sponsoring-Aktivitäten wie Spenden zu behandeln. Deswegen müsste man diese hier offenlegen. Wenn die Offenlegung erfolgt, stellt sich die Frage, ob eine Agentur oder ein eigenes Unternehmen dazwischen geschaltet ist. Es macht natürlich keinen Sinn, wenn nur der Vertrag mit der Agentur publiziert wird. Wie bei den Spenden auch, müssen diese Zwischengeschalteten eben sagen, von welchen Unternehmen die eigentlichen Leistungen kommen, damit es keine anonymen Hintermänner gibt. So simpel darf man es nicht machen, sich dem zu entziehen.

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Herr Prof. Dr. Heinig.

SV Prof. Dr. Hans Michael Heinig: Vielen Dank! Man kann das alles so machen und dann wird es immer perfektionistischer, aber auch immer kasuistischer. Vielleicht sollten wir uns daran erinnern, dass der Gesetzgeber auch aus Gründen der Gewaltenteilung eben in der Regel nur generell-abstrakte Regelungen schafft, die eine bestimmte Grundlinie vorgeben. Jeder, der ein bisschen mit der Juristerei zu tun hat, etwa der Innenausschuss aber auch Rechtsprofessoren, weiß, dass das Leben bunt ist, dass es immer „krumme Hunde“ gibt – und der Rechtsalltag besteht aus all diesen „krummen Hunden“. Umgehungsmöglichkeiten wird man nie ganz vermeiden können. Das muss den Gesetzgeber nicht bekümmern, weil es neben der rechtlichen Sanktionierung von Fehlverhalten auch die politische Sanktionierung gibt, die wir in der Causa Rüttgers beobachten konnten und die wir auch bei den FDP-Spenden beobachten konnten, die doch völlig legal waren. An dem Beispiel sieht man, dass die Kontrolle durch Öffentlichkeit ein ganz gutes Instrument ist. Bevor man nun also versucht, einen gesetzlichen Idealzustand zu finden, in dem der Gesetzgeber wirklich an alle Konstellationen gedacht hat und damit den handelnden Akteuren aus den

Parteien ja immer auch hohe kriminelle Energie unterstellt, wie wir das sonst im Wirtschaftsleben eigentlich nicht machen, bevor man sich von einem solchen Perfektionsanspruch leiten lässt, sollte man dann einmal schauen, ob nicht die Gerichte und die Verwaltung auch aus den bestehenden generell-abstrakten Regeln etwas Sinnvolles machen können und im Übrigen das politische Skandalisierungspotential ausreicht.

Man sollte aber auch an die Folgeeffekte einer sehr detaillierten Regulierung denken. Nimmt man in das Parteiengesetz für den Rechenschaftsbericht eine Extrakategorie für Sponsoring auf, greift die für jede Form des Sponsorings. Das müsste man definieren. Vorschläge sind gemacht. Beachtlich scheint mir auch, was der Kollege gerade sagte, ob man hier nicht für das Lobbying noch einmal eine Extra-Flankierung einzeichnen müsste. Möglicherweise muss man dann einen parteirechtsspezifischen Sponsoring-Begriff einführen, der bestimmte Erscheinungen des Lobbyismus erfasst und andere wieder nicht. Jedenfalls müsste man sehr präzise und detailliert definieren. Aber was ist dann die Folge? Fallen auch Sponsoring-Zuwendungen, die ich als „verschleierte Spenden“ bezeichne, also wo ein grobes Missverhältnis besteht, unter diese Kategorie? Dann wäre die jetzige Rechtslage deutlich vorzuziehen. Genauso ist es mit dem Fundraising-Dinner, das hier eingeführt worden ist. Wenn eine Partei zu einem Essen einlädt und das mit der Erwartung verbindet, die Gäste schmeißen großzügig etwas in den Hut, handelt es sich um Spenden. Wird ein Eintritt verlangt, kann man auch hier fragen, was ist eigentlich ein adäquater Preis dafür, dass ich in so einem illustren Kreis wie beim Fundraising-Dinner sitzen darf? Da kann ich Vergleiche anstellen. Einige Parteien machen das, andere machen es nicht, da hatte ich mich einmal erkundigt. Gleichwohl kann ich auch hier feststellen: Essen plus soziales Ereignis hat einen bestimmten Wert. Der Rest darüber hinaus ist Spende. Dann greifen jedes Mal auch die Berichtspflichten für Spenden und damit die Sanktionierung und das ganze Instrumentarium für falsch, unzulänglich oder gar nicht im Rechenschaftsbericht ausgewiesene Spenden. Dieses Instrument entfällt, wenn man neue Einnahmekategorien pauschal für Sponsoring – unabhängig vom Wert der Leistung – einführt. Herr Kollege Dr. Shirvani hat völlig Recht. Die Parteien laufen jedes Mal Gefahr, dass ihr Rechenschaftsbericht unrichtig wird, wenn sie an der Stelle schludern. Herr Dr. Shirvani erklärt gerade das zu einem Problem und ich würde sagen, das ist das Intelligente an der bestehenden Systematik, dass hier die Parteien eben sehr bewusst aufpassen müssen, dass sie sich nicht selber eine Falle stellen.

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Vielen Dank! Herr Kollege Beck.

Abg. **Volker Beck (Köln)**: Wenn ich darf? Wir hatten uns mehr Zeit vorgenommen. Wir sind gerade bei 16 Uhr. Ich hatte noch eine Nachfrage zu den Äußerungen von Herrn Prof. Dr. Schulte und Herrn Dr. Shirvani. Ich möchte auch die Antwort von Herrn Prof. Dr. Volkmann bewerten lassen. Sie haben vorhin bei der Frage „Dürfen wir Unternehmensspenden und Privatspenden begrenzen und

Unternehmensspenden – wie DIE LINKE. es fordert – diese sogar verbieten?“ mit Freiheitsrechten argumentiert. Das hat mich nicht ganz überzeugt. Einmal würde ich gerne wissen, wie Sie die Praxis unter den Demokratieprinzipaspekten in einigen Ländern, die Unternehmensspenden oder Spenden von juristischen Personen verbieten, überhaupt bewerten. Sind wir da als Gesetzgeber nicht frei? Wir haben uns die Forderung in der Form gar nicht zu eigen gemacht, weil wir zu einem Fortschritt kommen wollen. Wir sind nicht grundsätzlich als Gesetzgeber frei. Ist es demokratiewertwidrig, was andere Staaten hier auch im Bereich der Europäischen Union machen? Muss man nicht bei diesem Freiheitsaspekt unterscheiden? Sie sagten vorhin, es gibt in manchen Parteimilieus die Bereitschaft zu Spenden, Herr Dr. Shirvani, und in anderen halt nicht. Ist es nicht deshalb auch ein Freiheitsproblem und ein Gleichheitsproblem, dass es die Bereitschaft vielleicht überall gleich verteilt gibt, aber die Fähigkeit dazu unterschiedlich stark verteilt ist. Dass deshalb eine Begrenzung zwar die Freiheit noch belässt aber die Ungleichheit, die eben bei der Reichtumsverteilung oder auch bei der Armutsverteilung in unserem Land besteht, dann ein Stück weit dämpft und ausgleicht und es nicht zu Wettbewerbsverzerrungen zwischen den Parteien kommt. Ist Ihrer Ansicht nach eine Begrenzung und ein Verbot von Spenden bei juristischen Personen verfassungswidrig oder ist es aus Ihrer Sicht politisch bloß nicht erwünscht? Wenn Sie ausgeführt haben, bitte ich Herrn Prof. Dr. Volkmann, das noch einmal zusammenfassend zu bewerten.

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Herr Dr. Shirvani und dann Herr Prof. Dr. Volkmann, bitte. Danach kommt die allgemeine Runde. Bitte? Herr Prof. Dr. Schulte, waren Sie auch angefragt? Wollen wir so anfangen? Herr Prof. Dr. Schulte, bitte.

SV **Prof. Dr. Martin Schulte**: Ich würde gerne zu dem Thema „Annahme-Verbot für Spenden von juristischen Personen“ etwas sagen. Ich glaube, das ist jedenfalls meine Überzeugung, dass es sich da nicht nur um einen verfassungspolitischen Gesichtspunkt handelt, sondern für mich ist es eine verfassungsrechtliche Bewertung, die ich da vorgenommen habe. Ich glaube, dass ein solches Verbot für Spenden von juristischen Personen verfassungsrechtlich tatsächlich nicht zu rechtfertigen ist, weil man immer sehen muss, dass letztlich bei einer juristischen Person – jedenfalls in einer Vielzahl von Fällen – auch ein Freiheitsaspekt auftauchen kann. Denn hinter einer juristischen Person stehen Bürger, die auf diesem Wege ihr verfassungsrechtlich verbürgtes Recht, am politischen Willensbildungsprozess teilzunehmen, wahrnehmen. Das wäre aus meiner Sicht ein Gesichtspunkt, der hier einen Eingriff in die Chancengleichheit der Parteien befürchten ließe, vor allem derjenigen Parteien, die sich etwa an Bürger wenden, die auch mit wirtschaftlich starken Unternehmen und Verbänden in Verbindung stehen. Das ist etwas, was durchaus legitim ist. Ich muss ganz ehrlich sagen, deswegen vielleicht auch etwas pointierter an dieser Stelle, mir sind die Ansätze – ich darf bei dieser Gelegenheit auch den Ansatz, den Sie gerade für die Fraktion DIE LINKE.

noch einmal vorgetragen haben, einbeziehen – einfach zu paternalistisch. Ich glaube, der Freiheitsaspekt unseres Grundgesetzes wirkt sich auch in diesem Bereich aus. Sie hatten das eben auch an dem Beispiel erwähnt: „Wieso erhöhen die Parteien nicht ihre Mitgliedsbeiträge?“ Meine Antwort: Wieso sollen sie verpflichtet sein, ihre Mitgliedsbeiträge zu erhöhen? Sie können das gerne tun. Sie können auch noch höhere Mitgliedsbeiträge nehmen. Aber ich glaube nicht, dass der Staat oder der Gesetzgeber verpflichtet wäre, verpflichtet ohnehin nicht, aber dass er gut daran tun würde, den Parteien vorzuschreiben, ihre Eigenfinanzierung in einem bestimmten Anteil aus Mitgliedsbeiträgen und aus sonstigen Spenden sowie sonstigen Einnahmen zusammenzusetzen. Da würde ich sagen, natürlich setzt er Mitgliedsbeiträge fest, aber er hat einen gewissen gesetzgeberischen Gestaltungsspielraum und den kann er ausnutzen und den hat er auch ausgenutzt. Im Hinblick auf die juristischen Personen, glaube ich eben, dass er insoweit auch mit Grund berücksichtigt, dass sich Parteien an unterschiedliche Personen und Interessengruppen richten, auch mit einem unterschiedlichen wirtschaftlichen Potential. Das ist etwas, was für mich, wenn wir uns zu einer sozialen Marktwirtschaft bekennen, dazugehört.

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Vielen Dank! Herr Dr. Shirvani.

SV **Dr. Foroud Shirvani**: Zu den Themen „Freiheitsrechte und Gleichheitsrechte“. Es ist in der Tat eine Frage, wie weit man politische Partizipationsrechte definiert. Wenn man argumentiert, dass an Wahlen nur natürliche Personen teilnehmen und dass deswegen die Spendenberechtigung sich auch nur auf die natürlichen Personen beschränken sollte, kommt man im nächsten Schritt zum Spendenverbot für juristische Personen. Das ist aber nicht das Partizipationsbild des Grundgesetzes. Auch Organisationen, Gewerkschaften, Arbeitgeberverbände oder Kirchen können sich – jenseits von Wahlen – am politischen Prozess beteiligen. Das Partizipationsverständnis des Grundgesetzes ist weit. Entsprechendes gilt auch für das Partizipationsverständnis des Grundgesetzes bei der Frage der Finanzierung des politischen Prozesses. Im Übrigen bin ich nicht der Ansicht, dass das, was andere Staaten praktizieren – z. B. gibt es in Frankreich in der Tat ein Verbot der Finanzierung von Wahlkämpfen durch juristische Personen – demokratiewidrig ist. Nur gibt es eben unterschiedliche demokratieverfassungsrechtliche Vorstellungen in den einzelnen Mitgliedstaaten der EU. Wir müssen zunächst vom Demokratieprinzip, wie es im Grundgesetz in Artikel 20 und in anderen Vorschriften geregelt ist, ausgehen und daraus unsere Konsequenzen ziehen. Abgesehen hiervon besteht das praktische Problem des Verbots von Spenden juristischer Personen darin, dass man Umgehungsmöglichkeiten Tür und Tor öffnet. Es gibt die Problematik der Strohmännchen-Spende. Da existiert eine Regelung im Parteiengesetz, in der es heißt: „Spendenannahmeverbot für eine Partei für den Fall, dass es sich erkennbar um die Weiterleitung einer Spende eines nicht genannten Dritten handelt.“ Aber es existieren auch Konstellationen jenseits der klaren Fälle der Strohmännchen-Spende,

wenn eine Person im Auftrag der juristischen Person eine Spende an eine Partei leistet. Dann müsste man auch diese Aufträge verbieten und man müsste das Ganze auch überwachen. Unter dem Aspekt der Praktikabilität würde ich ein zusätzliches Problem sehen.

SV Prof. Dr. Uwe Volkmann: Kurz noch einmal zu diesem Freiheitsaspekt. Das ist natürlich richtig, dass es eine Einschränkung der Freiheit der Parteien wäre. Man muss aber auch, das hat Herr Dr. Shirvani auch gesagt, sehen, dass Parteienfreiheit sich von normaler grundrechtlicher Freiheit unterscheidet. Der Bürger kann sich aus allen Quellen finanzieren, die ihm passen oder die er für richtig hält. Die Freiheit der Parteien ist im Wesentlichen eine funktionale Freiheit. Sie kommt den Parteien nicht um ihrer selbst willen zu, sondern wegen der Funktion, die sie für den politischen Prozess erfüllen. Deshalb sichern Gründe des Integritätsschutzes für diesen Prozess auch entsprechende Beschränkungen ab. Der andere Gesichtspunkt, der angeführt worden ist, Beeinträchtigung der Chancengleichheit der Parteien, die sich faktisch aus unterschiedlichen Quellen finanzieren, ist natürlich zu beachten. Aber man kann das einfach idealtypisch zuspitzen: Stellen wir uns eine Situation vor, da haben wir zwei Parteien, die eine Partei hat Hunderttausende von Mitgliedern, die andere Partei wird von einem Einzigen getragen, sie hat gerade so viele Mitglieder, wie sie braucht, um die Positionen im Staat zu besetzen. Dieser Eine, der die Partei trägt, verfügt aber sowohl über die Kontrolle über zentrale Massenmedien als auch über erhebliche finanzielle Mittel, die es der Partei erlauben, einen Wahlkampf zu betreiben, der es ihr ermöglicht, die nächste Wahl zu gewinnen. Wenn man dies nun beschränkt, liegt natürlich ein Eingriff in die Gleichheit der Parteien vor – von einer Seite aus gesehen. Auf der anderen Seite könnte man aber auch sagen, es werden jetzt erst einmal die demokratischen Grundregeln, die Regeln demokratischer Gleichheit hergestellt.

SV Prof. Dr. Martin Schulte: Ich würde noch gerne eine ganz kurze Ergänzung zu dem Thema „Spendenannahmeverbot“ im Hinblick auf juristische Personen machen wollen. Ich glaube, dass der richtige Weg eigentlich derjenige ist, den das Bundesverfassungsgericht gewählt hat, nämlich den Weg zu gehen, eben die Lösung des Problems darin zu sehen, dass nur Spenden natürlicher Personen steuerliche Begünstigung erfahren dürfen. Ich finde, das ist schon ein Aspekt, bei dem man sagen muss, da wird ein Stück weit diesem Umstand, den Sie zu Recht erwähnt haben, Rechnung getragen, aber er wird auf einer anderen Ebene abgefangen. Ich halte das für sachgerecht und wenn man jetzt mal, natürlich kann man das Parteiengesetz ändern, in dieses selbst hineinschaut, dann wäre noch der Hinweis auf § 25 Abs. 2 Nr. 5 zu machen. Da ist ausdrücklich von Spenden von Unternehmen, die ganz oder teilweise im Eigentum der öffentlichen Hand stehen, die Rede, die insoweit unter die Ausschlussklausel des § 25 Abs. 2 fallen. Man muss dann aber den Gegenschluss ziehen, dass man sagt: Damit sind Spenden von Unternehmen jedenfalls grundsätzlich zulässig. Nur diese eben nicht.

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Das war die Berichterstatterrunde. Wir kommen jetzt zu der allgemeinen Fragerunde. Ich weise noch einmal darauf hin, es gibt das Recht, Fragen zu stellen, keine Verpflichtung. Der Kollege Ingo Wellenreuther hält hier tapfer die Stellung der CDU/CSU, die jetzt in dieser Minute mit ihrer Fraktionssitzung beginnt. Ich bitte das als nicht mangelndes Interesse am Thema auszulegen. Herr Kollege Dr. Wiefelspütz.

Abg. **Dr. Dieter Wiefelspütz** (SPD): Ich habe eine knappe Frage an Herrn Prof. Dr. Klein und Herrn Prof. Dr. Morlok, bezogen auf den staatlichen Anteil der Parteienfinanzierung. Wir haben im Anschluss an die Frage von Frau Fograscher über die Obergrenze gesprochen. Halten Sie eine Indexierung der Obergrenze, also eine Anpassung, eine jährliche Anpassung für zulässig, für verfassungsgemäß? Eine Anpassung durch Gesetz natürlich aber aufgrund eines Indexes.

SV **Prof. Dr. Hans Hugo Klein**: Die Antwort ist kurz und bündig. Ja! Ich halte das für zulässig, möchte nur noch hinzufügen, das Stillhalten bei der absoluten Obergrenze seit nunmehr acht Jahren, wenn ich das richtig weiß, hat natürlich mit unserem Problem, mit dem hier heute diskutierten Problem, durchaus etwas zu tun. Denn, je stärker die Stagnation der absoluten Obergrenze ist, desto stärker ist die Versuchung der Parteien, sich anderweitig Mittel zu beschaffen. Aus diesem Grunde halte ich eine Anpassung der absoluten Obergrenze – sieht man mal von der augenblicklichen Situation ab, man hat ja günstigere Situationen vorübergehen lassen – an sich für angezeigt. Indexierung würde ich nicht für verfassungswidrig halten aber ich muss hinzufügen, dass sich das Bundesverfassungsgericht bei Indexierungen etwa auch bei den Abgeordnetenbezügen ausgesprochen skeptisch bis dato geäußert hat. Es kann durchaus passieren, niemand wagt das, vorherzusagen, dass es auch bei einer Indexierung der absoluten Obergrenze kritisch reagieren würde.

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Vielen Dank! Herr Prof. Dr. Morlok.

SV **Prof. Dr. Martin Morlok**: Prof. Klein hat gerade schon darauf hingewiesen, dass das ein schwieriges Thema ist. Wir haben seit 1975, seit der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts (im 40. Band) zu Abgeordnetendiäten den Satz stehen, dass solche Entscheidungen in aller Öffentlichkeit in eigener Entscheidung durch das Parlament getroffen werden müssen. Daraus leitete man ab, keine Anbindung an Richtergehälter, keine Indexierung. Vielleicht ist es hin und wieder gut, dass man nicht nur auf Nebensätze des Verfassungsgerichts guckt, sondern in die Verfassung selber. In der Verfassung selber steht eben, was hier einschlägig sein könnte, nur das Demokratieprinzip. Ich gehöre gewiss nicht zu denen, die überaus zurückhaltend sind mit Folgerungen aus dem Demokratieprinzip, aber man muss sich doch auch klar machen, dass man auf ganz konkrete gesetzgeberische Gestaltungen meistens keine ganz präzise Antwort aus dem Demokratieprinzip entwickeln kann. Wichtig ist

es, dass wir immer schauen, um welches Problem es sich handelt. Dieser Satz wurde im Verfassungsgerichtsurteil zu den Diäten geschrieben unter dem Gesichtspunkt, was man mittlerweile Populär-Entscheidungen in eigener Sache nennt. Da sagt man, diese Entscheidungen sind besonders heikel. Es gibt eine schöne Doktorarbeit von meinem früheren Mitarbeiter Thilo Streit, wo er herausgearbeitet hat, das Problem sei nicht die Entscheidung in eigener Sache. Demokratie heißt immer, dass wir selber entscheiden oder zur Not über unsere Volksvertreter. Das Problem ist vielmehr, dass es bei diesen Entscheidungen ein strukturelles Kontrolldefizit gibt. Jetzt wäre die Frage, ob eine Indexierung verboten ist, zu präzisieren. Gibt es hier Mechanismen, um diesen tendenziellen Kontrollausfall zu kompensieren? Ich meine, ja. Das ist genau das Instrument der Indexierung. Wir haben im Gesetz eine Regelung, die die Obergrenze an die Preisentwicklung angleicht. Damit ist eben eine übermäßige Selbstbedienung ausgeschlossen. Man kann natürlich immer noch sagen, wir hätten zur Zeit finanzielle Engpässe. Eine Indexierung würde es eben erlauben, dass man schlicht darüber hinweg geht. Wenn der Bundestag es möchte, kann man das auch wieder etwas ändern. Aber erlauben Sie mir noch vielleicht eine etwas kühne Überlegung: Rechtliche Vorschriften mache ich u. a. genau dann, wenn ich fürchte, dass eine ad-hoc-Entscheidung in der Situation jeweils bestimmte Gesichtspunkte tendenziell vernachlässigt, dass etwas zu kurz kommt, weil der Situationsdruck zu stark ist. Deswegen kann das Recht dafür Sorge tragen, bestimmte Aspekte auch zu berücksichtigen. Beispiel: Schuldenbremse. Selbstverständlich ist der Haushaltsgesetzgeber rechtlich in der Lage, einen ordentlichen Haushalt aufzustellen, der nicht zur übermäßigen Verschuldung führt. Aber rein tatsächlich müssen wir feststellen, dass die Politik dazu neigt, lieber Wohltaten zu verteilen, als die Leute zu zwacken. Aus diesem rein tatsächlichen Grund hat der verfassungsändernde Gesetzgeber gesagt, wir legen uns hier sozusagen Fesseln an. Der kühne Vergleich wäre jetzt, es gibt offensichtlich auch Tendenzen – wir haben es gehört – , dass über Jahre hin die Politik wegen einer realistischenweise zu erwartenden öffentlichen Schelte nicht an die Parteienfinanzierung herangeht. Deswegen könnte man auch dem Gedanken näher treten, zu sagen, eine solche Indexierung wäre hier möglich und das Mittel der Wahl. Ich halte das verfassungsrechtlich auch für zulässig.

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Vielen Dank! Frau Kollegin Wawzyniak, Sie haben das Wort.

Abg. **Halina Wawzyniak** (DIE LINKE.): Ich habe jeweils eine Nachfrage an Herrn Dr. Shirvani und eine an Herrn Prof. Dr. Schulte. Diese beziehen sich noch einmal auf Spenden juristischer Personen. Herr Dr. Shirvani, Sie haben vorhin gesagt, dass es eine Parteienfreiheit gibt, aus der folgert eine Parteienfinanzierungsfreiheit und die unterliegt dann verfassungsimmanenten Schranken. Wir haben auch im Grundgesetz zu stehen, dass die Parteien an der politischen Willensbildung mitwirken. Wir haben

des Weiteren im Parteiengesetz zu stehen, dass Mitgliedschaften in Parteien nur für natürliche Personen möglich sind. Meine Frage jetzt an Sie: Ergibt sich nicht aus diesem Zusammenhang möglicherweise eine verfassungsimmanente Schranke dergestalt, dass eben gerade nur natürliche Personen auch Einfluss auf Parteien nehmen sollten? Die Frage an Herrn Prof. Dr. Schulte. Herr Prof. Schulte, Sie haben gesagt, dass es zur Freiheit auch gehört, dass juristische Personen, Firmen sich zu Parteien bekennen können. Wenn ich diesem Gedankengang folge, stelle ich mir vor, ich wäre Aktionär in einer Aktiengesellschaft. Ich als Person. Welchen Einfluss hätte ich als Person, als reiner Aktionär, darauf, wie der Vorstand und der Aufsichtsrat meiner Aktiengesellschaft mit dem Gewinn, den möglicherweise mein Unternehmen gemacht hat, umgeht und an welche Partei meine Aktiengesellschaft das Geld spendet? Wie verbindet sich die Freiheit des Aktionärs bei der Frage – wenn wir die Spenden juristischer Personen zulassen – mit der Einflussnahme darauf, wie denn juristische Personen, an wen juristische Personen spenden? Ist denn da nicht möglicherweise auch noch ein Problem?

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Herr Dr. Shirvani und dann Herr Prof. Dr. Schulte.

SV **Dr. Foroud Shirvani**: Es ist in der Tat so, dass die Parteienfreiheit verfassungsimmanenten Schranken unterliegt. Die anerkannten verfassungsimmanenten Schranken sind eben das Transparenzgebot, auch das Gebot innerparteilicher Demokratie und der Chancengleichheitsgrundsatz. Ob man aus dem Befund, dass nur natürliche Personen Parteimitglieder sein können, eine zusätzliche weitere verfassungsimmanente Schranke ableiten könnte, bedürfte genauerer Prüfung. Selbst wenn dies der Fall wäre, glaube ich nicht, dass daraus ein Verbot der Finanzierung politischer Parteien durch juristische Personen abgeleitet werden könnte. Denn nach Ihrer These müsste man die Innensphäre der Parteien betrachten und feststellen, dass in den Parteien nur natürliche Personen Mitglieder sind und eben nur diese die Parteien finanziell unterstützen dürfen. Man würde aber die parteiexterne Sphäre außer Acht lassen. Diese Sphäre bildet aber nun den Fall, mit dem wir uns heute beschäftigen. Außerhalb von Parteien gibt es nun einmal Organisationen und juristische Personen, die die Parteien finanzieren. Die Schlussfolgerung, die Sie ziehen, wäre selbst dann nicht zwingend, wenn man aus dem Grundgesetz den Gedanken ableiten würde, nur natürliche Personen dürften Parteimitglieder sein. Die Idee ist charmant, nur lässt sie eben die parteiexterne Sphäre außer Betracht. Auch juristische Personen können politisch partizipieren. Daher würde ich die Schlussfolgerung als nicht zwingend ansehen.

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Herr Prof. Dr. Schulte, bitte!

SV **Prof. Dr. Martin Schulte**: Vielen Dank! Sie fragen jetzt nach den aktienrechtlichen Möglichkeiten. Nun bin ich von Hause aus kein Aktienrechtler, aber das, was mir so grob vor Augen schwebt, lässt sich hier durchaus geltend machen.

Es ist nicht so, dass ein Unternehmen, das Sie jetzt ansprechen, in der Größenordnung eine Einrichtung ist, bei der den Aktionären nun überhaupt keine Möglichkeiten zu Gebote stünden, um den Kurs dieses Unternehmens, ich meine den wirtschaftlichen und politischen Kurs, den dieses Unternehmen in der Zukunft beschreiten wird, zu beeinflussen. Ich würde mir das so vorstellen, dass ich als Aktionär etwa in der Aktionärsversammlung danach frage, wofür wir das Geld ausgegeben haben und wieso ist die und die Einrichtung etwa oder die Partei gefördert worden? Wenn ich dann mit den Antworten nicht einverstanden bin, dann ist es meine Aufgabe, wenn ich das verändern möchte, Mehrheiten zu sammeln. Ich muss Leute um mich scharen, die vielleicht genauso skeptisch sind wie ich im Hinblick auf diese Fragen. Ich muss dann eine Mehrheit organisieren, um möglicherweise in der Aktionärsversammlung andere Entscheidungen durchzusetzen oder eben versuchen, über eine grundlegende Änderung des Kurses dieses Unternehmens bis hin zu den Möglichkeiten, die Führungsspitze eines solchen Unternehmens anzugreifen, meiner Meinung zum Erfolg zu verhelfen. Da würde ich Ihnen gerne Recht geben, dass das ein oftmals sehr schwieriges Unterfangen ist. Aber das haben Sie in jedem Parlament und in jeder Einrichtung, die demokratische Verfahren zu Grunde legt und das wäre hier genauso. Ich sehe keine Gründe, warum es in einer Aktionärsversammlung nicht gelingen sollte, solche Praktiken, wie Sie sie beschreiben oder sich vorstellen, kritisch zu hinterfragen und zu einer Änderung des Bewusstseins in der Vergabe von finanziellen Mitteln beizutragen.

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Weitere Wortmeldungen? Frau Kollegin Fograscher.

BE **Gabriele Fograscher**: Ich wollte Herrn Prof. Dr. Morlok noch einmal fragen nach dem Thema Spenden juristischer Personen und insbesondere Verbandsspenden, ob das nicht auch bei Verbandsspenden dem Transparenzgebot widerspricht? Es taucht nur der Verband auf, aber es taucht nicht auf, welche Unternehmen mit welchem Anteil an dieser Spende beteiligt sind.

SV **Prof. Dr. Martin Morlok**: Grundsätzlich dürfen Verbände natürlich auch spenden. Wenn ein Interessenverband für das oder jenes spendet, ist dem Publizitätsinteresse genüge getan. Ein Problem haben wir natürlich bei Berufsverbänden. Da sagt das Parteiengesetz in § 25 Abs. 2 Nr. 4, dass Parteien von Berufsverbänden keine Spenden annehmen dürfen, wenn ihnen Mittel zugewandt worden sind, damit sie sie an Parteien weiterleiten. Aber so dusselig muss man es nicht anstellen. Der Punkt ist der: Berufsverbände genießen steuerliche Privilegien. Wir haben wieder das Problem, dass Parteispenden, die völlig legal sind, eben nicht vom Finanzamt unterstützt werden sollen. Die Leistung von Beiträgen an Berufsverbände können steuerlich abgesetzt werden. Deswegen muss man sich überlegen, ob man dieses Verbot von Parteispenden in § 25 Abs. 2 auf Berufsverbände generell ausweitet. Das liegt, glaube ich, in der Logik des bereits jetzt bestehenden Systems. Was andere Vereinigungen angeht, Aktiengesellschaften, erlauben Sie mir noch ein Wort dazu.

Mir scheint die Lösung nicht hinreichend stark zu sein, dass man darauf vertraut, dass einer den Finger hebt. Die Frage wäre, ob man nicht von Gesetzes wegen fordert, dass Parteispender einen vorgänglichen Hauptversammlungsbeschluss verlangen. Aktiengesellschaften oder anderen Vereinigungen soll nicht verboten werden, aber unternehmensinterne Transparenz hergestellt werden, so dass die Anteilseigner oder Mitglieder selbst entscheiden können, ob gespendet werden soll. Das wäre für andere Verbände genauso vorstellbar. Wir haben im Ausland zum Teil auch entsprechende Regelungen. Das könnte man sich auch für Gewerkschaften und andere Verbände vorstellen.

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Vielen Dank! Ich sehe keine Wortmeldungen mehr. Dann darf ich mich sehr herzlich bedanken in erster Linie bei den Sachverständigen, die uns heute zur Verfügung gestanden haben – ich wünsche noch eine gute Heimreise – und bei all denjenigen, die durch ihre Anwesenheit hier Interesse bekundet haben. In diesem Sinne noch eine schöne Woche!