

**Von:**

**Dr. Thomas Dehesselles, Arnecke Siebold Rechtsanwälte, Hamburger Allee 4,  
60486 Frankfurt**

**An:**

**Innenausschuss des Deutschen Bundestages**

**Zur Anhörung am Montag, den 7. Juni 2010 von 14:00 Uhr bis 17:00 Uhr**

**Deutscher Bundestag**

**Innenausschuss**

**Ausschussdrucksache**

**17(4)57 F**

<b>I. Einleitung</b>	Seite 2
<b>II. Rechtsvorschriften</b>	Seite 2
1. Spenden	Seite 2
2. Lobbying	Seite 3
3. Sponsoring	Seite 3
<b>III. Rechtstatsachen</b>	Seite 4
1. Spenden	Seite 4
2. Lobbyismus	Seite 4
3. Sponsoring	Seite 5
<b>IV. Resümee</b>	Seite 7

## **I. Einleitung**

Verschiedene gesellschaftliche Gruppen und Organisationen finanzieren sich nicht allein aus Mitgliedsbeiträgen. Sie vereinnahmen Spenden oder bieten (teil-)entgeltlich Leistungen an einem Markt an, beispielsweise Sponsoring. Grenzfälle und Überschreitung selbst- oder fremdgesetzter Regeln oder Standards können entweder systematisch und systembedingt sein – dann besteht gesetzgeberischer Handlungsbedarf – oder ohne Systemversagen durch Einzelfallmanipulation zustande kommen. Gegenstand der heutigen Erörterung und Auseinandersetzung ist, ob systematischer Handlungsbedarf besteht. Die Diskussion ist jedoch entbrannt an einem Einzelfall in einem einzelnen Bundesland, die sich schließlich in der Presse als „Parteiensponsoring“-Skandal darstellte. Ob und in welchem Umfang die Möglichkeit, Parteien Geld oder Sachleistungen zu schenken – spenden – oder durch Sponsoring zu unterstützen zukünftig möglich sein muss, soll oder kann, sollte vom beanstandeten Einzelfall gelöst und abstrakt betrachtet werden.

Zum einen ist, wie nachfolgend noch auszuführen sein wird, das „Sponsoring“ von Parteien semantisch zweifelhaft, zum anderen war im vorliegenden Fall keineswegs eine Förderung der Partei gewollt, sondern es wurde ein Entgelt verlangt und/oder bezahlt für die Möglichkeit, mit einem (einflussreichen) Politiker bzw. dem Ministerpräsidenten eines Bundeslandes ein Gespräch zu führen. Um zum Kern einer juristischen Diskussion über das Verhalten und die gesetzgeberisch zu ziehenden Konsequenzen vorzudringen, bedarf es einer schärferen Begrifflichkeit als gemeinhin in der Öffentlichkeit und vor Allem in der Presse verwendet wird. Für die Begrifflichkeit der „Spende“ gibt es dabei eine hinreichende Summe an zivil- und steuerrechtlichen Erkenntnisquellen und die Begrifflichkeit ist weitestgehend klar definiert. Anders verhält es sich mit dem aus dem Englischen stammenden Begriff des „Sponsoring“, da dieser aus einem anderen Rechtskreis stammt und deswegen nicht zwingend unter deutsche Rechtsvorschriften eindeutig subsummierbar ist.

Folgt man der Presse-Berichterstattung, ging es um Aktivitäten, die zwar umgangssprachlich – und unzutreffend – als Parteiensponsoring bezeichnet werden, es aber im Sinne der als professionelles Sponsoring bezeichneten Kommunikation nicht sind. Wenn schon Fachtermini verwendet werden, sollten die zutreffenderen Begriffe Lobbying (aus Sicht der Unternehmen) und Fundraising (aus Sicht der Partei) verwendet werden. Soweit also eine Gesetzesänderung zu diskutieren ist, muss semantisch getrennt werden zwischen Spenden/Mäzenatentum; Fundraising; Lobbying oder Sponsoring.

## **II. Rechtsvorschriften**

### **1. Spenden**

Spenden an Parteien oder andere (gemeinnützige) Organisationen sind einseitige, damit gegenleistungslose Zuwendungen. Eine Gegenleistung wird weder verlangt noch erwartet.

Eine bloße Danksagung an den großzügigen Gönner ist allerdings (steuerrechtlich) erlaubt, ohne dass damit die Grenze zur Gegenleistungsvereinbarung überschritten wird. Zivilrechtlich sind Auflagen und Rückforderungsvorbehalte möglich. Diese stellen im privaten Kreis eher gängige Gestaltungsmittel dar als im geschäftlichen/gewerblichen Umgang. Der solchermaßen sich großzügig zeigende Gönner einer Institution wird auch Mäzen, sein Wirken Mäzenatentum genannt. Nachfolgend wird der Begriff der Spende verwendet.

Spenden an Parteien sind sowohl im Parteiengesetz als auch steuerrechtlich geregelt. Für natürliche Personen besteht nach § 34 g Einkommenssteuergesetz eine Abzugsmöglichkeit (€ 825/€ 1650); für Unternehmen sind Parteispenden nicht abziehbar. Die Parteien müssen Spenden oberhalb des Schwellenwertes veröffentlichen. Das Prozedere, die einschlägigen Rechtsvorschriften und die Umsetzung dürften im Hause hinreichend bekannt sein, so dass auf eine erneute Wiedergabe verzichtet werden kann.

## 2. Lobbying

Lobbyismus ist inhaltlich geprägt und wird durch entsprechend spezialisierte Einzelpersonen oder von Organisationen ausgeübt. Besonders zu nennen sind hier die Interessenvertretungen der Wirtschaft, aber auch Gewerkschaften. Diese nehmen am politischen Bildungsprozess in regulierter Form teil und verschaffen zum Einen den Politikern notwendiges Experten- und Hintergrundwissen und bedienen zum Anderen ihre ureigene Klientel. In diesem Bereich dürfte regelmäßig neben Sachleistungen in Form von Essenseinladungen oder zu speziellen Veranstaltungen ein unmittelbares Entgelt für die Möglichkeit einer Gesprächsbeschaffung nicht verlangt oder gezahlt werden.

Die beteiligten Organisationen sind als Interessengemeinschaften bzw. Berufsverbände nach § 5 Nr. 5 Körperschaftsteuergesetz steuerbegünstigt. Die an diese Körperschaften erbrachten Leistungen bzw. bezahlten Beiträge sind regelmäßig steuerlich abzugsfähige Betriebsausgaben. Die beteiligten Körperschaften obliegen allgemeinen Rechnungslegungsvorschriften, weitergehende Transparenz wird insoweit nicht auferlegt.

## 3. Sponsoring

Sponsoring ist die Förderung unter anderem von Organisationen oder Veranstaltungen in Form von Geld-, Sach- und/oder Dienstleistungen verbunden mit der Erwartung, eine die eigenen Marketingziele unterstützende Gegenleistung zu erhalten. Sponsoring wird von Unternehmen als Marketinginstrument genutzt und ist im Kommunikationsmix der Unternehmen mit anderen Maßnahmen vernetzt. Es ist als moderne Werbeform mit größtmöglicher Breitenwirkung Bestandteil der Kommunikation von Unternehmen und dient der Erreichung bestimmter Kommunikationsziele bei gegenseitigem Nutzen. Nach dem Selbstverständnis der Sponsoringwirtschaft wird eine (inhaltliche) Einflussnahme auf den Gesponsorten ausdrücklich ausgeschlossen!

Sponsoring ist durch eine Vielzahl von Einzelerlassen in seinen ertrag- und umsatzsteuerlichen Konsequenzen reglementiert. Für das leistende Unternehmen stellen sich Sponsoringaufwendungen regelmäßig als Betriebsausgaben dar, die entsprechend steuerlich abzugsfähig sind.

### **III. Rechtstatsachen**

#### **1. Spenden**

Parteien vereinnahmen Spenden von Unternehmen und Privatpersonen und haben entsprechende Veröffentlichungspflichten. Der Umfang der erhaltenen Spenden ist höchst unterschiedlich. Hier ist auf das bekannte Tatsachenmaterial zu verweisen.

Da Unternehmen Parteispenden steuerlich nicht abziehen können, unterliegen die Verantwortlichen einer erhöhten Rechenschaftspflicht gegenüber ihren Anteilseignern, warum sie den belastenden, steuerlich nicht abzugsfähigen Aufwand getätigt haben. Hier wird mit der wichtigen Rolle der Parteien im demokratischen Gemeinwesen und ihrer Beteiligung am Prozess der demokratischen Willensbildung argumentiert. Die Unternehmen zeigen sich als „gute Bürger“ und unterstützen die entsprechenden Einrichtungen. Eine – strafrechtliche – über die bereits steuerlich bestehende - Sanktion hinaus für die einseitige, gegenleistungslose Zahlung an Parteien würde dazu führen, dass Parteispenden von Unternehmen ausbleiben und das bisherige Begründungsmuster infrage gestellt würde.

Daneben stellt sich die Frage, ob nicht im Rahmen der Regelung zu Spenden auch zugleich eine Regelung von Mitgliedsbeiträgen erfolgen müsste. Durch die Staffelung von Mitgliedsbeiträgen, freiwilligen Mitgliedsbeiträgen oder der Ermöglichung besonderer „Firmen“-Mitgliedschaften oder „Förder“-Mitgliedschaften könnte selbst bei Verbot oder Begrenzung der Zulässigkeit von Parteispenden auf diese Weise durch die nicht geregelten Mitgliedsbeiträge eine Umgehung eintreten. Die Regelung ist daher sinnvollerweise in einem Zusammenhang mit einer Regelung zur Höhe von Mitgliedsbeiträgen zu sehen. Darüber hinaus sind die durch (verdeckte) Sponsoringleistungen zu erzielenden Effekte unten noch näher auszuführen.

#### **2. Lobbyismus**

Lobbyistische Bemühungen im Rahmen von Parteispenden oder als Parteispenden „getarnt“ müssten zunächst rechtstatsächlich auf ihr Vorkommen hin untersucht werden. Die vorliegenden Initiativen befassen sich mit der Problematik nicht und wollen auch insoweit keine Änderung herbeiführen. Ob und in wie weit die Lobbyregister in Brüssel und Berlin, die Transparenz schaffen, als ausreichende Maßnahme angesehen werden oder Zuwendungen von Verbänden, Gewerkschaften etc. nicht weitergehend erfasst werden sollen und eine Erweiterung des § 25 Abs. 2 Nr. 4 Parteigesetz sinnvoll ist, wäre zu entscheiden

### 3. Sponsoring

Die Erscheinungsform des so genannten Sponsorings ist ebenso vielfältig, wie die dahinterstehenden Personen und Unternehmen kreativ. Bekannteste Beispiele sind sicherlich die Namensgebung an Spiel- und Veranstaltungsstätten, die Unterstützung kultureller Einrichtungen und Veranstaltungen, teilweise ebenfalls verbunden mit einem Namensbenennungsrecht oder aber eine auf vielfältige Weise mit einer Institution eingegangene partnerschaftlichen Verbindung, die in unterschiedlichen Formen eines gemeinsamen Auftritts gipfelt. Aus der unendlichen Vielzahl einschlägiger Beispiele seien hier genannt O2 Arena, Red Bull Stadion, Henninger Radrennen, Sparkassen Musikfestival, Gerolsteiner Rad Team, Bayern München/HypoVereinsbank Sparbuch/Geldkarte, Deutsche (Bank) Guggenheim, Bayer Leverkusen (Werkself), Salamander Kornwestheim (Handball), etc.

In allen Fällen ist zu beachten, dass eine jedenfalls vergleichbar hochwertige sportliche oder kulturelle Leistung ohne die jeweiligen (gewerblichen) Sponsoringpartner nicht oder kaum durchführbar wäre. Sponsoring ist daher aus Sicht der geförderten Einrichtungen, die teilweise gemeinnützig, teilweise gewerblich sind, unabdingbare Finanzierungsquelle. Ob und in welchem Umfang Parteien Geld- oder Sachleistungen aus Sponsoring erhalten, lässt sich, da eine vergleichbare Regelung wie für Spenden bzw. ein vergleichbarer Umgang, wie mit Spenden, derzeit nicht erkennbar ist, rechtstatsächlich noch nicht abschließend sicher beurteilen. Zu den Möglichkeiten einer weitergehenden Erfassung folgen später noch weitere Ausführungen.

Der Sponsor profitiert zum Einen von der medialen Präsenz durch Sichtbarkeit im Fernsehen, im Internet, in sonstigen Breitbandmedien, durch Nennung des Unternehmensnamens in der Berichterstattung und – bei entsprechend positiver Bewertung der geförderten Einrichtung oder Veranstaltung – die Verbindung mit dem positiven Image der Veranstaltung und damit die Steigerung oder Erhöhung des eigenen Images. Dies führt dazu, dass die besonders werthaltigen Imageträger im Rahmen des Sponsoring bei den Sponsoren entsprechend hohe Akzeptanz genießen, während Veranstaltungen und Einrichtungen, die nicht über entsprechend hohe eigene Imagewerte verfügen, von Sponsoren nicht oder nur gegen ganz erhebliche Preisminderungen als Sponsoringpartner akzeptiert werden.

Zweifelhaft ist, ob lobbyistische Bemühungen im Gewand eines so genannten „Sponsoring“ tatsächlich vorkommen können bzw. erfasst werden. Nach der oben genannten Definition von „Sponsoring“ kann dieser Begriff im Zusammenhang mit Parteien unmittelbar nicht verwendet werden. Derzeit dürfte kaum eine Partei in Deutschland, unabhängig von der individuellen politischen Bewertung, über ein Image verfügen, dass es für einen gewerblichen Partner interessant macht, als Sponsor gemeinsam mit dieser aufzutreten. Das langfristig angelegte „Namenssponsoring“ von Parteien scheidet aufgrund deren Eigenständigkeit ohnehin aus. Andere typische Mittel oder langfristige

Sponsoringpartnerschaften sind derzeit nicht bekannt bzw. so untergeordnet, dass sie nicht hinreichend bekannt werden und damit als Sponsoring zu akzeptieren sind. Zwar sind in den Randbereichen Beispiele denkbar (offizielle Versicherung der XY-Partei; offizieller Papierlieferant oder Ähnliches). Diese Aspekte stehen aber nicht im Fokus der heutigen Diskussion bzw. Gesetzänderungsinitiative und werden deshalb nicht weiter verfolgt.

Im Fokus steht vielmehr das Sponsoring von Partei- und sonstigen Veranstaltungen. Die Veranstaltung selbst hat durchaus die Möglichkeit, eine entsprechende Plattform für interessierte Partner zu schaffen und diesen Partnern durch die mediale Aufmerksamkeit, den große Parteiveranstaltungen genießen, einen entsprechenden Rückfluss an Werbewert zu generieren. Die Palette der möglichen Platzierung von Sponsorenlogos reicht hier vom Mikrofon über das Rednerpult bis hin zu Give-Aways auf den Plätzen der Delegierten oder Messeständen im Veranstaltungsbereich und Beflaggung vor dem Veranstaltungsort. Diese Maßnahmen ähneln denen der Sponsoren von Sport- und Kulturveranstaltungen. Sie sind nicht auf Parteien begrenzt, aber auch nicht typisch für Parteien. Bei entsprechender Aktivität lassen sich aber auf diese Weise erhebliche Einnahmen generieren bzw. durch Barterleistungen erheblicher Geldaufwand sparen. Wird beispielsweise die Essens- und Getränkeversorgung der Delegierten nicht extern entgeltlich eingekauft, sondern gegen entsprechende Werbeflächen „getauscht“, vermindert sich die finanzielle Belastung der Partei durch die Veranstaltung erheblich. Ähnliches gilt für die Vermietung der Veranstaltungshalle gegen Verrechnung mit Gewerbeständen, Beflaggung etc.

Zwar sind sämtliche dieser Leistungen auch aus steuerlichen Erwägungen grundsätzlich mit ihrem Sachwert zu erfassen. Zwar ist in § 26 Parteiengesetz ein entsprechender Ausweis gefordert. Dabei werden die üblichen steuerrechtlichen Vorgaben übernommen. In der Praxis sind jedoch Bewertungsfragen und Streitigkeiten sehr häufig und darüber hinaus ist mangels einer Kennzeichnung, ob und in welchem Umfang eine solche Bewertung vorgenommen worden ist, bei einer entsprechenden Vielzahl von Einnahmen eine Einzelprüfung eher die Ausnahme. Darüber hinaus ist die Regelung in § 26 Abs. 1 Satz 2 Parteiengesetz im Hinblick auf Sponsoring und Barterleistungen eher misslungen. Soweit neben der bloßen „Werbung“ auch sonstige kommunikative Maßnahmen erfasst werden sollen, wäre eine entsprechende textliche Anpassung vorzunehmen.

Wird die wirtschaftliche/organisatorische Abwicklung einer solchen Parteiveranstaltung nicht durch die Partei selbst, sondern durch ein Intermediär verantwortet, ist in den Parteifinancen ein entsprechender Zufluss nur mittelbar zu verzeichnen. Da es durchaus üblich ist, nicht alle Leistungen im Rahmen einer Veranstaltung von und durch Parteimitglieder unmittelbar erbringen zu lassen, sondern weitere Dienstleister zu beauftragen (Einlasskontrolle, Garderobe, Catering, Technik etc.), besteht insoweit ein Transparenzdefizit. Im Sport- und Kulturbereich durchaus üblich und bei Parteiveranstaltungen nicht ausgeschlossen ist die Möglichkeit, einen „Generalunternehmer“ mit der Ausrichtung eines Parteitages zu beauftragen. Dieser wird üblicherweise ein Entgelt oder einen angemessenen Anteil an den

erzielbaren Werbeeinnahmen vereinbaren (so genannte Agenturlösung). Diese allgemeinen Sponsoringprämissen vorausgesetzt, kann eine Parteiveranstaltung ohne oder mit nur geringem finanziellen Eigenaufwand unter Umständen „refinanziert“ werden, ohne dass entsprechende Rechenschaft und Rechnungslegung erkennbar vorliegt, da diese vollständig durch den eingeschalteten, aber steuer- und zivilrechtlich eigenständig handelnden „Subunternehmer“ erfolgt. Die Einladung von Delegierten oder einer Gruppe von Delegierten in beispielsweise ein Tagungshotel ohne eigene Werbeveranstaltung des Sponsors und anschließender inhaltlicher Tagung der Delegierten wäre ein Beispiel hierfür. So lange und so weit die Partei nicht als formeller Veranstalter agiert, hat sie aufgrund der Einladung keinen eigenen Aufwand, aber einen Vorteil, der nicht erfasst wird.

Das Transparenzdefizit besteht auch, wenn nicht durch fremde Dritte, sondern parteieigene oder -nahe Körperschaften oder Unternehmen tätig geworden wird. Parteien verfügen über Tochtergesellschaften, Beteiligungen an Personengesellschaften, treuhänderisch gehaltene Gesellschaftsanteile etc. Darüber hinaus gibt es bekannte Wirtschaftsunternehmen, die teilweise oder mehrheitlich im Besitz von Parteien sind. Auch durch diese können Leistungen erbracht werden und im Wege der „Verrechnung“ mit einem Sponsoringentgelt freigestellt sein. Zwar ist aus den oben dargestellten Erwägungen in diesem Zusammenhang auch wegen der Problematik einer verdeckten Gewinnausschüttung an den Gesellschafter eine vollständige Erfassung zum üblichen Abgabepreis geboten; ob und in welchem Umfang dieses tatsächlich stattfindet, lässt sich aber aus der Rechnungslegung bzw. Bilanz einer Partei alleine niemals ableiten. Diese Einrichtungen sollten gegebenenfalls weitergehende Regelungen zur Schaffung von Transparenz unterworfen werden. Nur wenn auch die in diesem Rahmen erbrachten Gegenleistungen von Unternehmen erfasst werden, lässt sich ein vollständiges Bild der Parteifinanzierung gewinnen. Insbesondere vor dem Hintergrund der angestrebten Limitierung bzw. dem Verbot von Parteispenden bietet sich das Sponsoring von Veranstaltungen oder Sonderereignissen als Umgehungstatbestand für Unternehmen an.

#### **IV. Resümee**

- Vor einer Regelung steht die präzise Definition der Begrifflichkeiten Spende-Sponsoring-Sonstiges.
- Das Selbstverständnis der Sponsoring treibenden Unternehmen schließt eine Einflussnahme auf den Gesponserten aus.
- Eine Regelung zu Spenden an Parteien sollte im Zusammenhang mit einer gleichlautenden Regelung zu Mitgliedsbeiträgen erfolgen, da anderenfalls Umgehungstatbestände zu befürchten sind.
- Eine Regelung zu Spenden sollte im Zusammenhang mit Regelungen zur erweiterten Transparenz beim Sponsoring von Parteiveranstaltungen erfolgen, da anderenfalls Umgehungstatbestände zu befürchten sind.

