



LUDWIG-
MAXIMILIANS-
UNIVERSITÄT
MÜNCHEN

INSTITUT FÜR POLITIK UND ÖFFENTLICHES RECHT
LEHRSTUHL PROF. DR. DRES. H.C. H.-J. PAPIER



Deutscher Bundestag
Innenausschuss

Ausschussdrucksache
17(4)57 G

PD Dr. Foroud Shirvani

Telefon +49 (0)89 2180-2883

Telefax +49 (0)89 2180-3199

Foroud.Shirvani@jura.uni-
muenchen.de

Postanschrift
Professor-Huber-Platz 2
80539 München

**Anhörung des Innenausschusses des
Deutschen Bundestages am 7. Juni 2010
Stellungnahme zu den Anträgen in den BT-Drs.
17/892, 17/651, 17/1169, 17/547**

I. Begrenzung von Parteispenden

1. Anträge in den BT-Drs. 17/651, 17/547

In den genannten Bundestagsdrucksachen werden unterschiedliche Vorschläge zur Begrenzung der Parteispenden unterbreitet. Dabei wird zum einen ein Verbot von Parteispenden juristischer Personen und Wirtschaftsverbänden gefordert. Zum anderen wird eine Begrenzung von Spenden natürlicher oder juristischer Personen verlangt. Daneben werden niedrigere Schwellenwerte für die Einzelpublikation von Spenden angeregt. De lege lata sind Spenden, deren Gesamtwert 10 000 Euro übersteigt, unter Angabe des Namens und der Anschrift des Spenders und der Gesamthöhe der Spende im Rechenschaftsbericht zu verzeichnen. Bei Spenden, die 50 000 Euro übersteigen, gilt die Ad-hoc-Anzeige- und Ad-hoc-Publikationspflicht (§ 25 Abs. 3 PartG). Diese Grenzen sollen künftig verringert werden.

2. Spenden als Einnahmequelle der Parteien

Neben den Mitgliedsbeiträgen und der staatlichen Finanzierung stellen die Spenden die dritte wesentliche Einnahmequelle der Parteien dar. Die politischen Parteien machen sich seit geraumer Zeit diese Finanzierungsart zunutze, nicht zuletzt, um den finanziellen Bedarf für ihre Organisations- und Wahlkampfkosten sowie ihre expan-

dierenden Aufgaben zu decken¹. Die Verfassung sieht Spenden als eine „geläufige Form zulässiger Interessenwahrnehmung“ an². Die Unterstützung einer Partei durch „kleine“ Spenden und Mitgliedsbeiträge wird nicht selten als eine wünschenswerte Form demokratischer Partizipation bewertet wird³. Die Parteien können sich bei der Akquisition von Spenden auf ihre Finanzierungsfreiheit stützen. Die Finanzierungsfreiheit ist Ausfluss der in Art. 21 Abs. 1 S. 2 GG verankerten Gründungs- und Betätigungsfreiheit der Parteien und gewährt ihnen das Recht, sich diejenigen Finanzquellen zu erschließen, die sie zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben benötigen. Wenn die Parteien ihren Charakter als im gesellschaftlich-politischen Bereich wurzelnde Gruppen wahren sollen, müssen sie wirtschaftlich und organisatorisch auf die Unterstützung der Bürger angewiesen bleiben⁴. Das bedeutet zugleich, dass sie sich um die aktive und auch finanzielle Unterstützung durch die Bevölkerung bemühen müssen. Die Bemühung um Parteispenden ist in diesem Zusammenhang als eine legitime Methode der Eigenfinanzierung anzusehen.

3. Zum Verbot von Parteispenden juristischer Personen

Parteispenden sind nicht selten der Kritik ausgesetzt. Die Kritik betrifft vor allem die Frage der Parteienfinanzierung durch Spenden juristischer Personen. So wird argumentiert, dass die politische Willensbildung des Volkes, an der die Parteien nach Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG mitwirken, ihren maßgeblichen Ausdruck im Wahlakt der Bürger finde. An den Wahlen zu den Parlamenten könnten aber nur natürliche Personen teilnehmen; auf diese sollte sich die Spendenberechtigung daher beschränken⁵. Eine derartige Argumentation übersieht allerdings, dass die Beteiligung an Wahlen zwar die wichtigste, aber nicht die einzige Form der politischen Partizipation in der repräsentativen Demokratie darstellt. Am politischen Willensbildungsprozess nehmen nicht nur natürliche Personen, sondern auch Organisationen, gesellschaftliche Gruppierungen und Verbände teil. Diese Form politischer Partizipation ist grundrechtlich insbesondere durch Art. 9 und 5 GG i. V. m. Art. 19 Abs. 3 GG geschützt⁶. Drückt sich die politische Partizipation in finanzieller Unterstützung der Parteien aus, ist dies von Verfassungs wegen nicht zu beanstanden. Auch das BVerfG betont, dass Spenden juristischer Personen an politische Parteien „in beliebiger Höhe zulässig“ seien⁷. Zwar

¹ Vgl. auch *Seifert*, Die politischen Parteien im Recht der Bundesrepublik Deutschland, 1975, S. 296.

² Vgl. *BVerfGE* 52, 63 (89).

³ Vgl. etwa *Naßmacher*, in: Gabriel/Niedermayer/Stöss (Hrsg.), *Parteiendemokratie in Deutschland*, 2. Aufl. 2001, S. 159 (168); *Cordes*, Die Finanzierung der politischen Parteien Deutschlands, Österreichs und der Niederlande, 2002, S. 11.

⁴ *BVerfGE* 85, 264 (287).

⁵ Vgl. Bundespräsidialamt (Hrsg.), Bericht der Kommission unabhängiger Sachverständiger zu Fragen der Parteienfinanzierung, 2001, S. 65.

⁶ *Klein*, in: Bundespräsidialamt (Hrsg.), Bericht der Kommission unabhängiger Sachverständiger zu Fragen der Parteienfinanzierung, 2001, S. 151 (176).

⁷ *BVerfGE* 85, 264 (315).

ist nicht die Gefahr von der Hand zu weisen, dass der Versuch unternommen wird, durch finanzielle Zuwendungen auf die längerfristige Zielsetzung oder Programmatik der begünstigten Partei Einfluss zu nehmen. Das Grundgesetz erkennt diese Gefahrenlage und reagiert darauf durch das Transparenzgebot in Art. 21 Abs. 1 S. 4, indem es anordnet, dass die Wähler über die Herkunft der Spenden informiert werden und darauf basierend sich ihr eigenes Urteil bilden⁸.

Im Übrigen stellt sich die Frage, ob ein Verbot von Spenden juristischer Personen nicht dadurch umgangen würde, dass Dritte im Auftrag der juristischen Person die Spende an die Partei weiterleiten. Das Parteiengesetz erkennt die Problematik der sog. „Strohmann-Spende“ in § 25 Abs. 2 Nr. 6 2. Alt.⁹, statuiert aber ein Spendenannahmeverbot für die Partei nur für den Fall, dass es sich erkennbar um die Weiterleitung eines nicht genannten Dritten handelt. Ein Verbot von Spenden juristischer Personen würde demnach auch Umgehungsmöglichkeiten hervorrufen.

4. Zur Begrenzung der Höhe von Parteispenden

In der rechtspolitischen Diskussion wird nicht selten eine Begrenzung von Großspenden verlangt. Zum Teil wird bei solchen Spenden nämlich die Gefahr gesehen, dass diese zu einer „Kapitalisierung der Einnahmestruktur“ der Parteien und einer Abhängigkeit der Partei von den Großspendern führten¹⁰. Zum Teil wird auch auf den „plutokratischen Charakter“ der Parteispenden hingewiesen, die ab einer bestimmten Größe wirtschaftliche Macht in politische Macht transformierten und den Grundsatz der politischen Gleichheit der Bürger unterminierten¹¹. Obgleich das Risiko der plutokratischen Finanzierung nicht fernliegend ist, müssen zwei Gesichtspunkte berücksichtigt werden: Zum einen sind die Motive einzelner Spender, insbesondere die tatsächliche oder vermeintliche Absicht sachwidriger irregulärer politischer Einflussnahme, für den Außenstehenden schwer zu beurteilen¹². Zum anderen nehmen die Parteien meist die Interessen verschiedener Bevölkerungsgruppen wahr, die sich in ihrer ökonomischen Potenz und ihrer Bereitschaft, die Parteiprogrammatik durch Spenden finanziell zu unterstützen, unterscheiden. Diese durch die unterschiedliche Programmatik und die gesellschaftliche Interessenstruktur bedingten Wettbewerbsvorteile und -nachteile sind prinzipiell zu tolerieren. Die daraus resultierenden parteientypischen Unterschiede darf der Gesetzgeber nicht durch Eingriffe zulasten bestimmter Parteien

⁸ BVerfGE 52, 63 (86 f.).

⁹ S. dazu Jochum, in: Ipsen (Hrsg.), ParteienG, 2008, § 25 Rn. 33 ff.

¹⁰ Landfried, Parteienfinanzen und politische Macht, 2. Aufl. 1994, S. 14.

¹¹ v. Arnim, Parteienfinanzierung, 1982, S. 33 f.; Schütte, Bürgernahe Parteienfinanzierung, 1993, S. 63 ff.; Naßmacher, APuZ B 16/2000, 15 (19).

¹² Vgl. Naßmacher, APuZ B 16/2000, 15 (19); BVerfGE 20, 56 (105); Hesse, VVDStRL 17 (1959), 11 (29).

einseitig nivellieren¹³. Würde man im Übrigen über eine Spendenobergrenze diskutieren, müsste man sich auch über die Frage Gedanken machen, bei welchem Betrag die Obergrenze liegen soll. Dabei zeigt sich, dass auch niedrige Parteispenden – etwa solche weit unterhalb der in BT-Drs. 17/547 vorgeschlagenen Spendenobergrenze – die politische Entscheidungsfindung in den Untergliederungen der Parteien, etwa auf kommunaler Ebene, beeinflussen können¹⁴. Die Festlegung der adäquaten Spendenobergrenze wäre also ein weiteres Problem.

5. Zur Senkung der Schwellenwerte für die Publikation von Spenden

Im Hinblick auf die Senkung der Schwellenwerte für die Publikation von Einzelspenden (vgl. § 25 Abs. 3 PartG) ist wiederum Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG in Blick zu nehmen. Zur Konkretisierung des in dieser Vorschrift enthaltenen Transparenzgebots hat der Gesetzgeber nach Art. 21 Abs. 3 GG einen Gestaltungsspielraum. Hierbei hat er einerseits zu berücksichtigen, ab welcher Höhe durch Zuwendungen politischer Einfluss ausgeübt werden kann. Zum anderen müssen auch die Aspekte der Praktikabilität der Rechenschaftslegung und Publikation berücksichtigt werden¹⁵. Aus diesem Blickwinkel obliegt es dem Gesetzgeber zu eruieren, ob sich die bisherigen Schwellenwerte bewährt haben oder ob etwaige finanzielle und politische Verflechtungen dem Bürger noch klarer oder zeitnaher offenbart werden müssen. Gegen eine Senkung der Publikationspflicht ist verfassungsrechtlich nichts zu erinnern. Dabei sollte bedacht werden, dass auch ein Übermaß an Informationen den Blick auf die wesentlichen finanziellen und politischen Verflechtungen verstellen könnte.

II. Sponsoring politischer Parteien

1. Anträge in den BT-Drs. 17/892, 17/1169

Die genannten Bundestagsdrucksachen beinhalten Vorschläge zur Regulierung und Reglementierung von Partei-Sponsoring. Dabei wird in BT-Drs. 17/892 beantragt, das Parteiengesetz zu novellieren, das Partei-Sponsoring zu untersagen und eine Unterscheidung zwischen Partei-Sponsoring und Parteispenden im Sinne einer Legaldefinition vorzunehmen. In BT-Drs. 17/1169 wird beantragt, Sponsoring und Spendeneinnahmen von Parteien in puncto Veröffentlichung gleich zu behandeln, eine Obergrenze für jährliche Einnahmen durch einen Sponsor einzuführen und den steuerlichen Abzug von Sponsoring-Ausgaben als Betriebsausgaben zu begrenzen.

¹³ Bundespräsidialamt (Hrsg.), Bericht der Kommission unabhängiger Sachverständiger zu Fragen der Parteienfinanzierung, 2001, S. 68.

¹⁴ Vgl. auch *BVerfGE* 85, 264 (322).

¹⁵ *BVerfGE* 85, 264 (321).

2. Kennzeichen und Erscheinungsformen von Sponsoring

Während in den Betriebswissenschaften das Sponsoring ein seit längerem bekanntes Managementkonzept ist, handelt es sich beim Partei-Sponsoring um eine für das Parteienrecht relativ neue Finanzierungskategorie. Im Allgemeinen zeichnet sich Sponsoring dadurch aus, dass ein Unternehmen Personen, Gruppierungen oder Organisationen aus dem sozialen, kulturellen oder sportlichen Bereich Finanz-, Sach- oder Dienstleistungen gewährt und im Gegenzug vertraglich die kommunikative Nutzung von Rechten des Gesponserten erhält¹⁶. Im Bereich der politischen Parteien tritt Sponsoring z. B. in Gestalt der kulinarischen Versorgung von Parteimitgliedern auf Parteitagen oder in Gestalt von Wohltätigkeitsessen („Fundraising-Dinner“) in Erscheinung¹⁷. Die Veranstaltungen haben für den Sponsor in diesen Fällen entweder den Zweck, für seine Produkte oder Dienstleistungen die nötige öffentliche Aufmerksamkeit zu erzielen. Oder der Sponsor will die Gelegenheit erhalten, mit politischen Amtsträgern oder Parteifunktionären während der Veranstaltung Kontakt aufzunehmen und ins Gespräch zu kommen¹⁸.

3. Abgrenzung zu Spenden

Das Partei-Sponsoring ist von Parteispenden begrifflich zu unterscheiden. Parteispenden sind Geldleistungen oder geldwerte Zuwendungen durch Dritte, die freiwillig und unentgeltlich erfolgen und über Mitglieds- und Mandatsträgerbeiträge hinausreichen (s. § 27 Abs. 1 S. 3 u. 4 PartG)¹⁹. Demgegenüber erfolgt Sponsoring nicht uneigennützig und auch nicht oder nicht ausschließlich unentgeltlich. Der Sponsor verfolgt eigene Interessen und erhält für seine Geld-, Sach- oder Dienstleistungen eine Gegenleistung, die sich in der Regel in einem Werbeeffect zugunsten seines Unternehmens ausdrückt²⁰. Freilich kann der Wert der Gegenleistung, also des Werbeeffectes, schwierig zu beziffern sein. Auch können Leistung und Gegenleistung in einem disproportionalen Verhältnis zueinander stehen, so dass das Sponsoring sich der Parteispende annähert bzw. letztlich eine verkappte Parteispende darstellt. Wenn dem so ist, besteht die Gefahr, dass die parteiengesetzlichen Vorschriften über die Publikation von Spenden (§ 25 Abs. 3 PartG) umgangen werden. Zudem besteht die Möglich-

¹⁶ *Roßner*, in: Morlok /v. Alemann/Streit (Hrsg.), Sponsoring – ein neuer Königsweg der Parteienfinanzierung, 2006, S. 69 (71).

¹⁷ *Roßner*, in: Morlok /v. Alemann/Streit (Hrsg.), Sponsoring – ein neuer Königsweg der Parteienfinanzierung, 2006, S. 69 (75 ff.); *Hey*, DB 2005, 1403 (1405 f.).

¹⁸ *Roßner*, in: Morlok /v. Alemann/Streit (Hrsg.), Sponsoring – ein neuer Königsweg der Parteienfinanzierung, 2006, S. 69 (74, 77).

¹⁹ *Kersten*, in: ders./Rixen (Hrsg.), Parteiengesetz (PartG) und Europäisches Parteienrecht, 2009, § 27 Rn. 11; *Küsternmann*, Die Rechenschaftspflicht der politischen Parteien, 2002, S. 174.

²⁰ *Heinig*, JZ 2010, 485 (486); *Hey*, DB 2005, 1403 (1405); *Ipsen*, in: Morlok /v. Alemann/Streit (Hrsg.), Sponsoring – ein neuer Königsweg der Parteienfinanzierung, 2006, S. 93 (94).

keit, dass der Sponsor seine Aufwendungen als Betriebsausgaben steuerlich in vollem Umfang absetzt (§ 4 Abs. 4 EStG), während er eine Parteispende als juristische Person steuerlich nicht absetzen könnte bzw. als natürliche Person den steuerlichen Höchstgrenzen für Parteispenden (§§ 10b Abs. 2, 34g EStG) unterläge²¹. Um diese Ungereimtheiten zu beheben, bedarf es gesetzgeberischer Maßnahmen.

4. Gesetzgeberischer Handlungsbedarf

Die Konsequenz aus dem soeben geschilderten Sachverhalt besteht nicht darin, das Partei-Sponsoring zu verbieten. Denn die Parteien können sich auch im Falle des Partei-Sponsoring auf ihre Finanzierungsfreiheit berufen, die Ausfluss der Gründungs- und Betätigungsfreiheit der Parteien ist (s. oben I. 2.). Vielmehr sollte das Partei-Sponsoring gesetzlich definiert werden, um diese Finanzierungs-kategorie einerseits gegenüber den Parteispenden abzugrenzen und andererseits die beschriebenen Wertungswidersprüche zu beheben. Partei-Sponsoring zeichnet sich aus durch eine vertragliche Vereinbarung zwischen der Partei und dem Sponsor, bei der der Sponsor Finanz-, Sach- oder Dienstleistungen erbringt und als Gegenleistung eine „werblichen Vorteil“ für sein Unternehmen erzielt²². Eine entsprechende Definition sollte in § 27 Abs. 1 PartG eingefügt werden.

Um für die Praxis die nötige Rechtssicherheit zu gewähren und auch die Risiken unrichtiger Rechenschaftsberichte zu beseitigen, sollten die Einnahmen aus Sponsoring unter einer eigenen Kategorie in den Rechenschaftsberichten ausgewiesen werden. Damit wird zum einem dem Umstand Rechnung getragen, dass auch Einnahmen aus Partei-Sponsoring dem Transparenzgebot des Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG zu genügen haben. Zum anderen müsste die Partei dann nicht die Sorge haben, dass es sich aufgrund der Disproportionalität von Leistung und Gegenleistung doch um eine Spende handelt und der Rechenschaftsbericht an dieser Stelle unrichtig ist. Aus diesem Grund ist § 24 Abs. 4 PartG um die Einnahmeart „Sponsoring“ zu ergänzen. Im Falle ausreichender Transparenz würde sich die Einführung von Höchstgrenzen für Einnahmen aus Partei-Sponsoring erübrigen.

5. Steuerliche Aspekte

Soweit beim Sponsoringvertrag Leistung und Gegenleistung in angemessenem Verhältnis zueinander stehen, können die Aufwendungen des Sponsors, soweit sie betrieblich veranlasst sind, als Betriebsausgaben steuerlich geltend gemacht werden (§ 4

²¹ Vgl. Hey, DB 2005, 1403.

²² Vgl. auch Hey, DB 2005, 1403 (1405).

Abs. 4 EStG). Soweit die Angemessenheit nicht gewahrt ist, kann es sich – jedenfalls zum Teil – um Aufwendungen zur Förderung staatspolitischer Zwecke im Sinne von § 10b Absatz 2 EStG handeln. Diese Aufwendungen sind nach § 4 Abs. 6 EStG keine Betriebsausgaben und können nicht steuerlich geltend gemacht werden. Die Frage der Begrenzung des steuerlichen Abzugs von Sponsoring-Aufwendungen als Betriebsausgaben stellt sich also primär beim „echten Sponsoring“. Ob die steuerliche Abzugsfähigkeit dieser Ausgaben beschränkt werden kann, bedarf genauerer steuerverfassungsrechtlicher Klärung. Das Bundesverfassungsgericht hat die Begrenzung des steuerlichen Abzugs von Aufwendungen nicht ausgeschlossen, dabei aber verlangt, dass besondere sachliche rechtfertigende Gründe vorliegen²³.

²³ BVerfGE 122, 210 (234).