



Georg-August-Universität Göttingen
Juristische Fakultät
Institut für Öffentliches Recht



Deutscher Bundestag

Innenausschuss

Ausschussdrucksache

17(4)57 A

PROF. DR. HANS MICHAEL HEINIG
Goßlerstr. 11
D-37073 Göttingen
Tel. +49 (0)551-3910602

- Geschäftsführender Direktor -

Göttingen, den 24. Mai 2010

Schriftliche Stellungnahme zur Vorbereitung der öffentlichen Anhörung des Deutschen Bundestages zu den Anträgen auf BT-Drucksache 17/892, BT-Drucksache 17/651, BT-Drucksache 17/1169 und BT-Drucksache 17/547

Die genannten Anträge werfen zwei grundsätzliche Fragen auf:

- 1.) Sind aus rechtspolitischer Sicht über die bestehende Gesetzeslage hinaus rechtliche Einschränkungen (Deckelungen und Verbote) bei Spenden von natürlichen und juristischen Personen zu empfehlen?
- 2.) Sind aus rechtspolitischer Sicht über die bestehende Gesetzeslage hinaus rechtliche Regelungen (Verbote, Publikationspflichten etc.) zum Parteiensponsoring zu empfehlen?

I. Vorbemerkung

These 1: Das geltende System der Parteienfinanzierung hat sich in seinen Grundstrukturen in der Praxis bewährt. Es vermag gerade in seiner austarierten Komplexität die vielfältigen involvierten Interessen verschiedener Parteitypen und verschiedener politischer Ausrichtungen angemessen zu berücksichtigen. Handlungsbedarf für grundlegende Änderungen ist nicht zu erkennen.

Bevor auf Einzelfragen eingegangen wird, sei kurz an die bewährten verfassungsrechtlichen und parteiengesetzlichen Grundprinzipien des gegenwärtigen Systems der Parteienfinanzierung erinnert:

- Art. 21 GG garantiert einen Status der Freiheit der Parteien. Dieser umfasst auch die Freiheit ihrer Finanzierung.

- Zugleich ist Parteienfreiheit eine funktionale Freiheit. Sie steht im Dienst der Mitwirkung an der politischen Willensbildung. Daran hat sich auch das Parteienfinanzierungsrecht auszurichten.
- Zur Sicherstellung der Mitwirkungsfunktion der Parteien verlangt das Grundgesetz Transparenz in Hinblick auf Herkunft und Verwendung ihrer Mittel und ihres Vermögens. Diese Rechenschaftspflicht erlaubt öffentliche Kontrolle und eine informierte Wahlentscheidung der Bürgerinnen und Bürger (BVerfGE 111, 54 [83]; 85, 264 [319], 24, 300 [356]).
- Zur Sicherung der Chancengleichheit sind der indirekten staatlichen Parteienfinanzierung Grenzen gesetzt. Spenden juristischer Personen können nicht steuermindernd geltend gemacht werden und Spenden natürlicher Personen nur in einem eingeschränkten Umfang (BVerfGE 85, 264 [313 ff.]).
- Zur Effektivierung der Parteienfreiheit und Chancengleichheit werden politischen Parteien staatliche Mittel gewährt. Die staatlichen Zuwendungen sind von Verfassungs wegen auf eine Teilfinanzierung beschränkt (BVerfGE 85, 264 [287 f.]). Die Höhe der staatlichen Zuwendungen bestimmt sich nach der Verwurzelung der Parteien in der Bevölkerung.

II. Spendenverbote und -beschränkungen

Die in den Anträgen auf BT-Drucksache 17/547 und BT-Drucksache 17/651 geforderten Einschränkungen der bestehenden Möglichkeiten natürlicher und juristischer Personen, politische Parteien in Form von Spenden zu unterstützen, sind immer wieder Gegenstand rechtspolitischer Erörterungen gewesen. Schon die sog. Fürst-Kommission, die die Flick-Affäre aufarbeiten sollte, widmete sich ausführlich diesen Fragen (Bericht zur Neuordnung der Parteienfinanzierung – Vorschläge der vom Bundespräsidenten berufenen Sachverständigen-Kommission, 1983). Zuletzt hat die Kommission unabhängiger Sachverständiger zu Fragen der Parteienfinanzierung 2001 dazu ausführlich Stellung bezogen. Die in deren Bericht vorgebrachten Argumente gegen weiterreichende Einschränkungen der Freiheit, Spenden anzunehmen (Bericht der Kommission unabhängiger Sachverständiger zu Fragen der Parteienfinanzierung, hrsg. vom Bundespräsidialamt, 2001, S. 65 ff.), sind weiterhin beachtlich.

These 2: In einem freiheitlichen Parteienwesen bedürfen Einschränkungen der Finanzierungsfreiheit politischer Parteien einer besonderen Rechtfertigung. Kontrolle durch Öffentlichkeit hat Vorrang vor Verboten. Ein generelles parteiengesetzliches Verbot, Spenden juristischer Personen anzunehmen, sähe sich beachtlichen verfassungsrechtlichen Anfragen ausgesetzt. Es ist nicht zu empfehlen.

Ein allgemeines Annahmeverbot bei Spenden juristischer Personen berührt die Parteienfreiheit und das Recht auf politische Betätigung juristischer Personen. Verfassungsrechtlich gerechtfertigt wäre es nur, wenn keine mildereren, gleichgeeigneten Mittel zur Verfolgung des Verbotszwecks zur Verfügung stünden. Gerade die in BT-Drucksache

17/547 und BT-Drucksache 17/651 angesprochenen Vorgänge (Spenden aus dem Hotelgewerbe) haben aber gezeigt, wie effektiv die bestehenden Publikationspflichten wirken: Die Öffentlichkeit wurde sensibilisiert, die Wähler wurden umfassend informiert und die betroffene Partei musste erklären, dass sie Spenden aufgrund ihrer politischen Präferenzen bekam und nicht bestimmte Präferenzen aufgrund des Eingangs von Spenden bildete. Das Skandalisierungspotential des Vorgangs veranschaulicht zugleich, wie die Öffentlichkeit des Finanzgebarens eine wechselseitige Kontrolle politischer Parteien im Wettbewerb um politische Zustimmung stimuliert. Der Gesichtspunkt der Chancengleichheit hingegen lässt sich sowohl für als auch gegen ein Verbot von Spenden juristischer Personen in Stellung bringen; er neutralisiert sich gleichsam selbst. Mit dem Verbot der steuerlichen Absetzbarkeit von Zuwendungen juristischer Personen an Parteien wird der Chancengleichheit zudem schon bisher Genüge getan. Dass Parteien Vereinigungen natürlicher Personen sind und nur diese wahlberechtigt sind, ändert an der skizzierten verfassungsrechtlichen Grundaufstellung (Parteienfinanzierungsfreiheit und Freiheit politischer Einflussnahme juristischer Personen) nichts. Der Gesichtspunkt vermag für sich Freiheitseinschränkungen nicht rechtfertigen. Gegen ein allgemeines Annahmeverbot von Spenden juristischer Parteien sprechen zudem pragmatische Gesichtspunkte. Dabei spielt die Umgehungsgefahr (kriminogene Wirkung) eine nachrangige Rolle, wiewohl sie rechtspolitisch berücksichtigt werden kann. Doch darf von politischen Parteien grundsätzlich Rechtstreue erwartet werden. Zudem könnte eine mögliche Umgehungsgefahr jedem Regulierungsversuch entgegengehalten werden. Wichtiger ist deshalb, dass die Effektivität bestehender Publizitätswirkungen bei einem generellen Verbot, Spenden von juristischen Personen anzunehmen, Schaden nehmen dürfte. Denn anstelle einer juristischen Person kann in zahlreichen Konstellationen auch eine natürliche Person als Spender in Erscheinung treten. Mit dessen Namen weiß die Öffentlichkeit jedoch weit weniger anzufangen als mit einem Firmennamen.

These 3: Eine Obergrenze für Spenden einer Person ist angesichts des bestehenden parteiengesetzlichen Verbots von Einfluss Spenden und der geltenden Publizitätsbestimmungen nicht zwingend, würde aber dem bösen Schein der Käuflichkeit politischer Entscheidungen entgegenwirken, hätte also einen gewissen institutionenschützenden Charakter.

Seit jeher werden Obergrenzen für Spenden an politische Parteien kontroverser diskutiert als Spendenverbote für juristische Personen (vgl. Bericht der Kommission unabhängiger Sachverständiger zu Fragen der Parteienfinanzierung, hrsg. vom Bundespräsidialamt, 2001, S. 67 ff.).

Mit einer solchen Obergrenze werden gemeinhin durchaus divergente Regelungsziele verbunden: Schutz vor unbotmäßiger Einflussnahme von Spendern auf politische Entscheidungen, Schutz der Parteien vor einer finanziellen Abhängigkeit von Großspendern, Absicherung der Chancengleichheit von Parteien, die keine Großspender ansprechen, Vermeidung des bösen Scheins der Käuflichkeit von Politik (also Schutz der Institution „parlamentarische Demokratie unter maßgeblicher Mitwirkung von Parteien“). Nicht jeder der genannten Zwecke begründet überzeugend die Forderung, eine Obergrenze für Spenden einzuführen:

- Einflussspenden sind schon nach geltendem Recht verboten (§ 25 Abs. 2 Nr. 7 ParteienG).
- Ein Schutz vor finanzieller Abhängigkeit ist ein paternalistischer Akt, der dem Grundsatz eines freiheitlichen Parteienwesens widerspricht. Parteien müssen nicht vor sich selbst geschützt werden, sondern Wählerinnen und Wähler müssen vor Parteien geschützt werden, die andere politische Inhalte versprechen als sie mit Rücksicht auf ihre Finanzinteressen verfolgen. Genau deshalb postuliert Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG aber die Rechenschaftspflicht politischer Parteien.
- Die politische Chancengleichheit wird schon bislang durch Regelungen zur direkten und indirekten staatlichen Parteienfinanzierung berücksichtigt, die einer Anrechnung von Spenden zwecks steuerlicher Absetzbarkeit und zwecks Berechnung der staatlichen Zuweisung enge Grenzen setzt. Spendenobergrenzen würden die Egalität der Bürgerinnen und Bürger in der Chance politischer Einflussnahme darüber hinaus erhöhen, zugleich aber die Wettbewerbslage der Parteien, die Interessen besonders finanzkräftiger Wählerinnen und Wähler vertreten, beeinträchtigen.
- Eine Obergrenze für Spenden an politische Parteien dürfte jedenfalls eine gewisse institutionenschützende Wirkung entfalten, indem einem bösen Schein der Käuflichkeit von politischen Entscheidungen entgegengewirkt wird. Bei der Festlegung einer solchen Obergrenze wäre der Parteienfreiheit und dem Recht auf politische Einflussnahme hinreichend Rechnung zu tragen. Sie wäre so zu beziffern, dass sie nicht niedriger als nötig ausfällt, zugleich aber noch dem genannten Zweck (Schutz des Ansehens der parlamentarischen Demokratie unter maßgeblicher Mitwirkung politischer Parteien) genügt. Zu denken wäre an eine Größenordnung von 150.000 - 250.000 €. Angesichts der bestehenden Bestimmungen zu Spendenverboten, Transparenzpflichten und Anrechnungsgrenzen für die staatliche Parteienfinanzierung hätte eine solche Obergrenze aber vorrangig symbolischen Wert – und Symbole sind bekanntlich stets mehrdeutig.

III. Parteiensponsoring

Das geltende Normgefüge trifft schon gegenwärtig eine Fülle grundsätzlich sinnvoller Regelungen für das Sponsoring von Parteien (vgl. Heinig, Sponsoring von Parteiveranstaltungen, in: JZ 2010, 485 ff. mit weit. Nachw.). Wenn die Anträge auf BT-Drucksache 17/892 und BT-Drucksache 17/1169 gravierende Regelungslücken ausmachen, erfassen sie die geltende Rechtslage wohl nur unvollständig. Die einzelnen in den Anträgen gemachten Regelungsvorschläge sind nicht zielführend.

These 4: Sponsoring von Parteiveranstaltungen ist parteirechtlich erlaubt, ja erwünscht.

Die Vermietung von Werbeflächen und andere Formen des Sponsorings von Parteiveranstaltungen sind von der Parteienfreiheit nach Art. 21 Abs. 1 GG geschützte und parteiengesetzlich zulässige Formen der Parteienfinanzierung. Das Grundgesetz fordert von den Parteien, dass sie eigene Einnahmen generieren und verbietet eine staatliche Vollfinanzierung (s.o.). Die Aktivitäten von Parteien zielen auf Öffentlichkeit. Sie erzeugen aber auch Öffentlichkeit. Wenn Parteien daraus Einnahmen erzielen (vgl. § 24 Abs. 4 Nr. 7

ParteienG), ist das im Hinblick auf die verfassungsrechtlichen Vorgaben zur Parteienfinanzierung zunächst einmal nicht problematisch, sondern im Gegenteil erwünscht. Denn wie Spenden bilden auch anderen Formen der Förderung von Parteien einen gewissen Indikator für ihre Verwurzelung und gesellschaftliche Akzeptanz (vgl. Heinig, Sponsoring von Parteiveranstaltungen, in: JZ 2010, 485 [487]).

These 5: Echtes Sponsoring und Spenden unterscheiden sich in Wirkungen und Erscheinungen. Dies rechtfertigt auch eine unterschiedliche Regelung der Publikationspflichten für beide Förderungsformen.

Sponsoring unterscheidet sich von Spenden dadurch, dass der Zuwendende eine Gegenleistung (Werbemöglichkeiten und Imageeffekte) erhält. Diese Gegenleistung erfolgt, anders als die Spende, ihrerseits öffentlich. Dies rechtfertigt eine unterschiedliche parteiengesetzliche Behandlung von Spenden und Einnahmen durch Sponsoring, solange Leistung des Sponsors und Gegenleistung durch die Partei in einem angemessenen Verhältnis zueinander stehen. Durch die Öffentlichkeit des Sponsorings ist bereits eine gewisse Transparenz gegeben, während diese für Spenden überhaupt erst durch die Rechenschaftspflichten hergestellt wird. Deshalb können die Anforderungen an die Detailliertheit der Rechenschaftslegung zwischen Sponsoring und Spenden differieren, soweit den Mindestanforderungen an die vom Grundgesetz verlangte Publizität für die Herkunft der Mittel einer Partei eingehalten sind (vgl. Heinig, Sponsoring von Parteiveranstaltungen, in: JZ 2010, 485 [487 f.]).

These 6: Stehen Leistung und Gegenleistung bei einer Sponsoring-Vereinbarung zwischen einer Partei und einem Unternehmen in erheblicher Diskrepanz, liegt im Hinblick auf den „überschießenden“ Leistungsanteil schon nach bisheriger Rechtslage eine verkappte Spende dar, die parteirechtlich als solche zu behandeln ist.

Ist ein Missverhältnis zwischen Leistung des Sponsors und Gegenleistung der Partei erkennbar, wird also tatsächlich durch eine Sponsoring-Vereinbarung eine Spende verschleiert, handeln die Vertragsparteien missbräuchlich. Der überschießende Anteil ist bereits nach dem geltenden ParteienG als Spende zu behandeln. Insoweit greifen dann die allgemeinen Annahmeverbote und Publikationsgebote für Spenden nach dem Parteiengesetz (vgl. Heinig, Sponsoring von Parteiveranstaltungen, in: JZ 2010, 485 [489, 490 f.] mit weit. Nachw.). Steuerrechtlich fällt dieser Teil zudem vollständig aus dem Anwendungsbereich steuermindernder Bestimmung heraus.

These 7: Politische Gespräche mit Regierungsmitgliedern sind untaugliche Gegenleistungen im Rahmen einer Sponsoring-Vereinbarung. Für solche Gespräche erzielte Einnahmen stellen schon bisher eine nach dem ParteienG verbotene Spende dar.

Das Verfassungsgebot politischer Gleichheit setzt der Vermarktung von Gesprächsgelegenheiten mit Parlamentariern und Regierungsmitgliedern enge Grenzen. Rechtsansprüche auf privilegierten Zugang überschreiten diese Grenze. Die zeitlichen

Ressourcen von Regierungsmitgliedern sind zudem von Verfassungen wegen keine handelbaren Güter, wie sich aus den Inkompatibilitätsvorschriften für Regierungsmitglieder nach dem Grundgesetz und den Verfassungen der Länder ergibt. Das politische Gespräch mit einem Mitglied einer Regierung hat von Rechts wegen zwar einen Wert, aber keinen Preis. Werden gleichwohl Verträge über Gesprächsverpflichtungen geschlossen und Zahlungen getätigt, handelt es sich um eine Einnahme, die parteiengesetzlich als Spende fingiert wird, für die ein Annahmeverbot besteht (§ 25 Abs. 2 Nr. 7 ParteienG). Zuwiderhandlungen sind nach dem geltenden Parteienrecht sanktions- und ggf. strafbewehrt (§ 31c und § 31 d ParteienG). Davon unberührt bleibt der in der Öffentlichkeit stattfindende Smalltalk als Geste des Dankeschöns beim Sponsor, der erlaubt ist (vgl. Heinig, Sponsoring von Parteiveranstaltungen, in: JZ 2010, 485 [492 f.]).

These 8: Für Körperschaften des öffentlichen Rechts sowie Fraktionen und Gruppen in Parlamenten und Kommunalvertretungen begründet das Grundgesetz selbst unmittelbar ein Verbot, Parteiveranstaltungen als Sponsoren zu unterstützen, wenn die begünstigte Partei an der staatlichen Teilfinanzierung nach dem ParteienG teilnimmt.

Die Spendenannahmeverbote nach § 25 Abs. 2 ParteienG sind nicht analogiefähig, finden also auf Sponsoring keine entsprechende Anwendung. Soweit Spendenannahmeverbote eine Umgehung von Publizitätspflichten verhindern sollen, passen sie auf echtes Sponsoring von Parteien auch nicht.

Ein Sponsoringverbot lässt sich schon bislang dem Grundsatz der „Staatsfreiheit“ der Parteien entnehmen, der einer staatlichen Finanzierung von Parteien Grenzen setzt. Um eine Umgehung dieser Begrenzung zu verhindern, verbietet das Grundgesetz öffentlich-rechtlichen Körperschaften sowie den direkt durch staatliche Zuweisungen finanzierten Fraktionen und Gruppen in den Parlamenten und Kommunalvertretungen, Spenden an politische Parteien zu entrichten. Gleiches gilt für Zuwendungen im Rahmen von Sponsoring-Vereinbarungen. Für das Sponsoring durch öffentliche Unternehmen besteht hingegen ein weiterreichender verfassungsrechtlicher Spielraum, den zu konkretisieren primär dem Gesetzgeber obliegt. Hier wäre an eine § 25 Abs. 2 Nr. 5 ParteienG entsprechende Regelung zu denken (vgl. Heinig, Sponsoring von Parteiveranstaltungen, in: JZ 2010, 485 [493 f.]).

These 9: Dringender Regelungsbedarf besteht für das Parteiensponsoring nicht. Soweit der Gesetzgeber gleichwohl tätig werden will, sollte er auf hinreichende Praktikabilität achten.

Sieht man von der Problematik des Sponsorings durch öffentliche Unternehmen ab, besteht im Grunde kein Regelungsbedarf, sondern allenfalls ein Klarstellungsinteresse für das Parteiensponsoring. Will der Gesetzgeber trotz bestehender Unterschiede zwischen Sponsoring und Spenden Regelungen für das Sponsoring in Anlehnung an die geltenden Bestimmungen für Spenden treffen, bieten sich drei Ansatzpunkte an:

- Aufnahme einer eigenständigen Kategorie für Einnahmen aus Sponsoring in die Publizitätsverpflichtungen nach § 24 Abs. 4 ParteienG. Dabei wäre auf eine hinreichende Praktikabilität zu achten. Um Parteifinzen kümmern sich nicht nur hauptamtliche

Parteimitarbeitende, sondern auch Ehrenamtliche. Deshalb sollte eine namentliche Publikationspflicht nur bei einem signifikanten Umfang greifen, die wegen der Öffentlichkeit des Sponsorings sinnvollerweise über der von Spenden liegt (etwa: 20.000 €). Auch sollte die – sehr aufwendige – Aggregation von Einzeleinnahmen aus Sponsoring über alle Parteigliederungen hinweg erst ab einem bestimmten Grenzwert erfolgen müssen (etwa: ab 5.000 €).

- *Begrenzung der Absetzbarkeit von Aufwendungen für Parteisponsoring.* Zur Effektivierung der politischen Chancengleichheit könnte man die steuerliche Absetzbarkeit von Aufwendungen für Parteisponsoring einschränken (etwa auf einen Gesamtwert von 20.000 € pro Jahr). Ein völliger Ausschluss würde verkennen, dass mit echtem Sponsoring Aufwendungen verbunden sind, die der Erzielung von zu versteuernden Einkünften dienen und aus Gründen der Steuergerechtigkeit auch in vernünftigem Maße bei der Berechnung der Steuerschuld Berücksichtigung erfahren müssen. Die steuerliche Geltendmachung solcher Aufwendungen darf nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts jedenfalls nicht beliebig vom Gesetzgeber beschnitten werden (BVerfGE 122, 210).

- *Klarstellung im Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Regierungsmitglieder.* Das Verbot der Vermarktung von politischen Gesprächen mit Regierungsmitgliedern könnte aus Gründen der Klarstellung in die Gesetze betr. die Rechtsverhältnisse der Regierungsmitglieder des Bundes und der Länder noch einmal ausdrücklich aufgenommen werden.

IV. Ausblick

These 10:

a) Parteien können die ihnen durch das Grundgesetz aufgebene Funktion nur erfüllen, wenn sie über hinreichende finanzielle Mittel verfügen. Wenn durch die Regulierung von Spenden und Sponsoring die Finanzkraft der Parteien bewusst gemindert wird, hat das Konsequenzen für die Parteidemokratie insgesamt. Es ist zu besorgen, dass die strukturelle Unterfinanzierung der Parteien im Vergleich zu den Fraktionen in Bundestag, Europaparlament und Landesparlamenten weiter zunimmt. In deren Gefolge wächst die Dominanz von Abgeordneten, Regierungsmitgliedern und Fraktionsmitarbeitern in den Parteien. Die Einflussmöglichkeiten für Personen, die Politik nicht zu ihrem Beruf machen, schwinden.

b) Gesetzgeberischer Aktivismus trotz ausreichender Regelungen kann zur Parteienverdrossenheit beitragen. Nicht jede Skandalisierung löst Handlungsbedarf des Gesetzgebers aus. Die öffentliche Aufmerksamkeit für die zuletzt in der Öffentlichkeit diskutierten Spenden- und Sponsoringvorgänge, die auch Anlass für die Anträge auf BT-Drucksache 17/892, BT-Drucksache 17/651, BT-Drucksache 17/1169 und BT-Drucksache 17/547 sind, zeigen, dass das geltende Recht, insbesondere das Publizitätserfordernis, effektiv wirkt und für hinreichende Kontrolle sorgt.