

Anhörung im Innenausschuss des Deutschen Bundestages

Anträge BT-Drucks. 17/892, 651, 1169, 547

Berlin, 7.6.2010

Thesen:

A. Parteienfinanzierung im demokratischen Verfassungsstaat

1. Parteien sind wichtige „Faktoren des Verfassungslebens“ (BVerfGE 1, 208, 227 in st. Rspr.) und Garanten der repräsentativen Demokratie grundgesetzlicher Prägung. In dieser sind Volkssouveränität (Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG) und politische Willensbildung des Volkes (Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG) ohne Parteien nicht wirksam (Di Fabio, Parteien und Gemeinwohl, in: Morlok/v. Alemann/Merten (Hrsg.), Gemeinwohl und politische Parteien, 2008, S. 38, 40).
2. Zur Erfüllung ihrer umfangreichen Aufgaben (§ 1 Abs. 2 PartG) sind Parteien zwingend auf eine angemessene finanzielle Ausstattung angewiesen. Dem Grundgesetz liegt kein bestimmtes System der Finanzierung politischer Parteien zugrunde (s. dazu i.e. Kunig, Parteien, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. III, 3. Aufl. 2005, § 40 Rn. 103 ff. m.w.N. insb. zur Rspr. des BVerfG).
3. Normative Regelungen der Finanzierung politischer Parteien sind verfassungsrechtlich an den Grundsätzen der Staatsfreiheit und der Chancengleichheit zu messen. Aus der Parteigründungsfreiheit des Art. 21 Abs. 1 S. 2 GG folgt, dass es grundsätzlich Sache der Parteien selbst ist, Sorge für ihre notwendige finanzielle Ausstattung zu tragen (Kunig, ebd., Rn. 102). Nicht nur politisch, sondern auch wirtschaftlich müssen sie auf die Zustimmung und Unterstützung der Bürger angewiesen bleiben (BVerfGE 85, 264, 287). Es gilt: Eigenfinanzierung vor Staatsfinanzierung! (ebenso Kluth, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), GG, 2009, Art. 21 Rn. 181 ff.).
4. Die Eigenfinanzierung der Parteien umfasst im Sinne des sog. Drei-Säulen-Systems primär Mitgliedsbeiträge, Mandatsträgerbeiträge, Spenden und Zuwendungen aus staatlichen Mitteln (Klein, in Maunz/Dürig, GG, Art. 21 Rn. 407). Neben den verfassungsrechtlich unbedenklichen Mitglieds- und Mandatsträgerbeiträgen stehen Spenden Privater nach wie vor und angesichts aktueller Vorkommnisse (z.B. 1,1 Mio € Spende der Substantia AG-Hotelkette zugunsten der FDP) mehr denn je im Streit.

B. Parteienfinanzierung durch Private

I. Spenden

5. § 27 Abs. 1 S. 3 PartG definiert Spenden als über Mitglieds- und Mandatsträgerbeiträge hinausgehende Zahlungen. Freiwilligkeit und Unentgeltlichkeit der Zahlung werden als ungeschriebene Tatbestandsmerkmale hinzugerechnet (Jochum, in: Ipsen (Hrsg.), Parteiengesetz-Kommentar, 2008, § 27 Rn. 8-10).
6. Die Gründungsfreiheit der Parteien würde ohne Garantie ihrer Betätigungsfreiheit leer laufen. Letztere umfasst u.a. auch die Finanzierungsfreiheit der Parteien (s. nur Streinz, in: v.Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG-Kommentar, Bd. 2, 5. Aufl. 2005, Art. 21 Rn. 107 m.w.N.). Daraus resultiert das verfassungsrechtlich und parteiengesetzlich (§ 25 Abs. 1 S. 1 PartG) garantierte Recht politischer Parteien, Spenden Privater anzunehmen. Anderenfalls wäre es kaum nachvollziehbar, mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts den Parteien „das Risiko des Fehlschlagens ihrer Bemühungen um eine hinreichende Unterstützung in der Wählerschaft“ auch wirtschaftlich aufzubürden (BVerfGE 85, 264, 287; Klein, ebd., Art. 21 Rn. 415).
7. Mit der Spendenannahmefreiheit der politischen Parteien korreliert das Recht des Bürgers, politische Parteien durch seine Spende zu unterstützen. Es ergibt sich verfassungsrechtlich als Konsequenz aus ihrem durch Art. 21 Abs. 1 S. 2 GG geschützten Recht auf parteipolitische Teilhabe (Jochum, ebd., § 25 Rn. 1). Spenden sind demnach „legitime Instrumente des parteipolitischen Engagements der Bürger und insofern Ausdruck des Rechts auf parteipolitische Betätigung.“ (Morlok, in: Dreier (Hrsg.), GG-Kommentar, Bd. II, 2. Aufl. 2006, Art. 21 Rn. 66)
8. Obwohl nach wie vor umstritten (s. dazu Klein, ebd., Art. 21 Rn. 421 f. m.w.N.), ist ein generelles Spendenannahmeverbot für Spenden von juristischen Personen verfassungsrechtlich nicht zu rechtfertigen, da der hinter der juristischen Person stehende Bürger auch auf diesem Wege sein verfassungsrechtlich verbürgtes Recht wahrnimmt, am politischen Willensbildungsprozess teilzunehmen. Des Weiteren wäre ein Eingriff in die Chancengleichheit derjenigen Parteien zu befürchten, die mit ihrem Programm gerade in der Regel als juristische Personen organisierte Wirtschaftsunternehmen und –verbände ansprechen. Und schließlich ist auch eine hohe Umgehungsgefahr durch den Einsatz von „Stroh Männern“, welche die Öffentlichkeit über die wahren Geldflüsse täuschen, nicht von der Hand zu weisen (so schon SV-Kommission Parteienfinanzierung BT-Drucks. 14/6710, S. 33 f.). Mit dem Bundesverfassungsgericht ist die Lösung des Problems deshalb darin zu suchen, dass nur Spenden natürlicher Personen steuerliche Begünstigung erfahren dürfen (BVerfGE 85, 264, 315). Alles andere wäre mit dem formalen Charakter des Gleichheitssatzes unvereinbar, weil die hinter den juristischen Personen stehenden natürlichen Personen ansonsten eine dem „normalen“ Bürger nicht zu Gebote stehende Möglichkeit erhielten, die politische Willensbildung zu beeinflussen (ebenso Morlok, ebd., Art. 21 Rn. 100). Diese verfassungsrechtliche Wertung findet in § 25 Abs. 2 PartG auch einfachgesetzliche Konkretisierung, indem dort ein Spendenannahmeverbot nur für Spenden von Unternehmen vorgesehen ist, die ganz oder teilweise im Eigentum der öffentlichen Hand stehen oder die von ihr verwaltet oder betrieben werden, sofern die direkte Beteiligung der öffentlichen Hand 25 % übersteigt (§ 25 Abs. 2 Nr. 5 PartG).

9. Ausgehend davon, dass private oder juristische Personen durch eine Großspende übermäßigen Einfluss auf eine Partei nehmen könnten, wird nach wie vor über eine Obergrenze für Großspenden gestritten (s. dazu schon SV-Kommission Parteienfinanzierung BT-Drucks. 14/6710, S. 34 ff.). Verfassungsrechtlich ist eine solche Obergrenze unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Chancengleichheit der Parteien nicht zu rechtfertigen, weil der Staat die unterschiedliche Wettbewerbssituation der Parteien zu respektieren und nicht zu nivellieren hat. Es kann nicht seine Aufgabe sein, parteitypische Unterschiede auszugleichen, die daraus resultieren, dass bestimmte Parteien vor dem Hintergrund ihrer politischen Zielsetzung und Programmatik eher finanzstärkere Bevölkerungsschichten ansprechen und von diesen erwartungsgemäß höhere finanzielle Unterstützung erfahren (ebenso schon SV-Kommission Parteienfinanzierung, ebd., S. 35; in jüngerer Zeit ebenso Klein, ebd., Art. 21 Rn. 418; Streinz, ebd., Art. 21 Rn. 196). Deshalb hat das Bundesverfassungsgericht die Problematik mit Grund über das Transparenzgebot des Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG bewältigt: „Art. 21 GG gewährleistet den Parteien Freiheit vom Staat, nicht jedoch absoluten Schutz vor dem Einfluss finanzkräftiger Einzelpersonen, Unternehmen und Verbände. Der Gefahr, dass anonyme Großspender durch ins Gewicht fallende finanzielle Zuwendungen auf die längerfristige Zielsetzung der Partei oder sie berührende innerparteiliche Entscheidungen von Einzelfragen einzuwirken versuchen, um so indirekt mehr oder minder großen Einfluss auf die staatliche Willensbildung zu gewinnen, begegnet das Grundgesetz durch das in Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG an die Parteien gerichtete Gebot, über die Herkunft ihrer Mittel öffentlich Rechenschaft zu geben.“ (BVerfGE 85, 264, 315; ebenso Jochum, ebd., § 25 Rn. 19).
10. Das Transparenzgebot des Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG wird durch die §§ 23 ff. PartG einfachgesetzlich konkretisiert. Die Vorschriften über die Rechenschaftslegung dürfen als durchaus kompliziertes, aber in sich geschlossenes System bezeichnet werden, das auch in seinen Sanktionen grundsätzlich den notwendigen Differenzierungsanforderungen gerecht wird (ebenso Huber, Das parteirechtliche Transparenzgebot und seine Sanktionierung, DÖV 2000, 745 ff.). Für die hier in Rede stehenden Großspenden gilt gem. § 25 Abs. 3 S. 1 PartG, dass sie im Falle eines Gesamtwerts von mehr als 10 T € in einem Kalenderjahr (Rechnungsjahr) unter Angabe des Namens und der Anschrift des Spenders sowie der Gesamthöhe der Spende im Rechenschaftsbericht zu verzeichnen sind. Spenden, die im Einzelfall die Höhe von 50 T € übersteigen, sind dem Präsidenten des Deutschen Bundestages unverzüglich anzuzeigen. Dieser veröffentlicht die Zuwendung unter Angabe des Zuwenders zeitnah als Bundestagsdrucksache (§ 25 Abs. 3 S. 2, 3 PartG). Die Verfassungsmäßigkeit des § 25 Abs. 3 S. 1 PartG ist nach wie vor umstritten (s. dazu m.w.N. Jochum, ebd., § 25 Rn. 51 f.), aber unter Verweis auf den auch Praktikabilitäts Gesichtspunkten zulässigerweise Rechnung tragenden gesetzgeberischen Einschätzungs- und Gestaltungsspielraum (vgl. dazu nur Sannwald, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf, GG-Kommentar, 11. Aufl. 2008, Art. 21 Rn. 87) zu rechtfertigen (BVerfGE 85, 264, 321; differenzierend mit Blick auf die kommunale Ebene Jochum, ebd., § 25 Rn. 52). Eine weitere Absenkung der Publizitätsgrenze von derzeit 10 T € ist demnach verfassungsrechtlich zwar nicht geboten, aber zulässig. Allerdings dürften die schon vor knapp zehn Jahren unter Bezugnahme auf die Geldwert- und Kaufkraftentwicklung geäußerten Zweifel an der Veranlassung zu einer Änderung des geltenden Rechts (Klein, Vorschläge zur Neuregelung des Rechts der Parteienfinanzierung, BT-Drucks. 14/6711, S. 17) heute mehr denn je Berechtigung besitzen.

II. *Sponsoring*

11. Im Gegensatz zur Spende ist das Sponsoring nicht legaldefiniert. Zur näheren Begriffsbestimmung lässt sich lediglich ein Runderlass des Bundesministeriums der Finanzen heranziehen: „Unter Sponsoring wird üblicherweise die Gewährung von Geld oder geldwerten Vorteilen durch Unternehmen zur Förderung von Personen, Gruppen und/oder Organisationen in sportlichen, kulturellen, kirchlichen, wissenschaftlichen, sozialen, ökologischen oder ähnlich bedeutsamen gesellschaftspolitischen Bereichen verstanden, mit der regelmäßig auch eigene unternehmensbezogene Ziele der Werbung oder Öffentlichkeitsarbeit verfolgt werden. Leistungen eines Sponsors beruhen häufig auf einer vertraglichen Vereinbarung zwischen dem Sponsor und dem Empfänger der Leistungen (Sponsoring-Vertrag), in dem Art und Umfang der Leistungen des Sponsors und des Empfängers geregelt sind.“ (BMF-Schreiben v. 18.2.1998, BStBl. I, 212; vgl. aus steuerrechtlicher Sicht auch Hey, Partesponsoring aus steuerrechtlicher Sicht, in: Morlok/v. Alemann/Streit (Hrsg.), Sponsoring – ein neuer Königsweg der Parteienfinanzierung?, 2006, S. 119 ff.; Stobbe, Spende oder Sponsoring – Merkmale für die steuerliche Einordnung – DStZ 1994, 583 ff.).
12. Zur weiteren Begriffsschärfung von Spende und Sponsoring lassen sich zwei Gesichtspunkte hervorheben, die – wie noch zu zeigen sein wird – auch die rechtliche Bewertung nicht unerheblich steuern. Zum einen ist hier der Gegenseitigkeitscharakter des Sponsorings zu nennen. Der Sponsor verpflichtet sich gegenüber der Partei zur Geldzahlung oder zu geldwerten Leistungen, woraus für die Partei die Verpflichtung resultiert, dem Sponsor Gelegenheit zur Präsentation zu geben und/oder auf die finanzielle Unterstützung öffentlichkeitswirksam hinzuweisen. Zum anderen erfährt das Sponsoring gerade durch seine Publizität sein spezifisches Gepräge. Es ist darauf ausgerichtet, in der Öffentlichkeit wahrgenommen zu werden. (Heinig, Sponsoring von Parteiveranstaltungen, JZ 2010, 485, 486 „Förderung gegen Öffentlichkeit“). Kurz gesagt gehorcht Sponsoring dem ansonsten gesellschaftlich eher unfeinen Motto „Tue Gutes und rede darüber!“
13. Wie bereits dargestellt folgt aus der Parteigründungsfreiheit des Art. 21 Abs. 1 S. 2 GG, dass es grundsätzlich Sache der Parteien selbst ist, Sorge für ihre notwendige finanzielle Ausstattung zu tragen. Verfassungsrechtlich findet ihre Finanzierungsfreiheit dabei lediglich an der Erfüllung der den Parteien grundgesetzlich übertragenen Funktionen ihre Grenze. Diese ist bei der Durchführung öffentlicher Veranstaltungen, die gleichsam zum „core business“ der Parteien zählen, zweifellos gewahrt. Den Parteien ist es deshalb letztlich selbst überlassen, ob sie von der Finanzierungsmethode des Sponsorings Gebrauch machen wollen oder nicht. Ihre grundgesetzlich garantierte Parteienfreiheit umfasst jedenfalls auch die „Freiheit zum Sponsoring“ (Heinig, ebd, 487).
14. Mit der Finanzierungsfreiheit der Parteien korrespondiert – insoweit mit der Spende vergleichbar – ein weitreichendes Transparenzgebot (Kunig, ebd., § 40 Rn. 38 ff.). Was die konkreten Anforderungen an das Sponsoring anbelangt, so darf der Gesetzgeber allerdings den bereits erwähnten Umstand berücksichtigen, dass dem Sponsoring jedenfalls eine gewisse Transparenz gleichsam wesensimmanent ist. Verfassungsrechtlich erscheinen deshalb im Vergleich zur Spende Differenzierungen in der Transparenzdichte durchaus zulässig, soweit diese sich unterhalb der Grenze einer Umgehung der für Spenden geltenden Regelungen halten (Heinig, ebd., 488).

15. Im Lichte des Grundsatzes politischer Chancengleichheit wird die Frage, ob Aufwendungen für Sponsoring einkommensteuerrechtlich als Betriebsausgaben anerkannt werden können, noch immer kontrovers beurteilt (in diesem Sinne Heinig, ebd., 489; Hey, ebd., 107 ff., 117; a.A. Ipsen, Partesponsoring als Spende?, in: Morlok/v. Alemann/Streit (Hrsg.), Sponsoring – ein neuer Königsweg der Parteienfinanzierung?, 2006, S. 93 ff.; s. dazu auch schon SV-Kommission Parteienfinanzierung, BT-Drucks. 14/6710, S. 43). Soweit Sponsoringaufwendungen wirtschaftliche bzw. werbliche Zwecke und Vorteile eines Unternehmens verfolgen, erscheint ihre Einordnung als Betriebsausgaben durchaus überzeugend. Dieses Ergebnis wird noch unterstrichen, wenn man berücksichtigt, dass sich die Beurteilungsmaßstäbe des Steuerrechts gegenüber denjenigen des Parteienrechts als strenger darstellen. Selbstverständlich ist der Gesetzgeber aber nicht gehindert, über eine Begrenzung der steuerlichen Abzugsfähigkeit solcher Aufwendungen nachzudenken.
16. Sponsoringleistungen unterfallen den Einnahmen aus Veranstaltungen, Vertrieb von Druckschriften und Veröffentlichungen und sonstiger mit Einnahmen verbundener Tätigkeit gem. § 24 Abs. 4 Nr. 7 PartG. Eine Spende im Sinne des Parteiengesetzes ist erst dann anzunehmen, wenn ein grobes Missverhältnis zwischen der Leistung des Sponsors und der Gegenleistung der Partei vorliegt (Jochum, ebd., § 24 Rn. 37 m.w.N.; Morlok, Sponsoring – ein neuer Königsweg der Parteienfinanzierung? – Einführung in die Thematik, in: Morlok/v. Alemann/Streit (Hrsg.), ebd., S. 9, 21). Geht man mit Grund davon aus, dass die Frage nach dem *iustum pretium* letztlich eine unbeantwortbare bleibt, wird es allerdings bei einer Missbrauchskontrolle sein Bewenden haben müssen (Morlok, ebd., S. 20 f.; Heinig, ebd., 491). Über eine Ausweitung der Publizitätsanforderungen für Spenden auf Sponsoringleistungen (z.B. Offenlegung der Sponsoringvereinbarung, namentliche Nennung des Sponsors etc.) könnte der Gesetzgeber *de lege ferenda* nachdenken (vgl. insoweit auch Jochum, ebd., § 24 Rn. 37, die dies bereits *de lege lata* durch die Anfertigung eines Sponsoringberichts im Rahmen des fakultativen Erläuterungsteils des Rechenschaftsberichts für möglich hält).
17. Soweit im Rahmen des Sponsorings eine Vermarktung von Gesprächen mit politischen Mandatsträgern (parteiangehörigen Abgeordneten und Regierungsmitgliedern) erfolgt, bewegen sich solche Vereinbarungen in einer juristisch komplexen Gemengelage. Mit den Grundsätzen demokratischer Willensbildung und demokratischer Gleichheit dürfte es jedenfalls nicht zu vereinbaren sein, dass eine Partei Rechtsansprüche auf Gespräche mit politischen Mandatsträgern einräumt. Davon zu unterscheiden sind aber sog. „Dankeschön-Veranstaltungen“, in denen eine Partei Gelegenheiten zur Begegnung ihrer politischen Mandatsträger mit Spendern schafft, um in Form eines persönlichen Dankeswortes, eines „Fundraising-Dinners“ oder eines „Messe-Rundgangs“ deren verständlicher sozialer Erwartung zu entsprechen (Heinig, ebd., 492 m.w.N.). Um es aber noch einmal in aller Klarheit zu sagen: Diese Grenze wäre im Falle des „Rent a MP“ eindeutig überschritten (zur Einordnung einer solchen Vereinbarung als verbotene Gegenleistungs- und Entlohnungsspende gem. § 25 Abs. 2 Nr. 7 PartG s. neuerdings Heinig, ebd., 492 f.).

C. Rechtspolitischer Handlungsbedarf

18. Kein Ruf ertönt schneller als derjenige nach dem Gesetzgeber. Dies gilt auch für die sog. „Sponsoring-Affären in Nordrhein-Westfalen und Sachsen“. Schon ist die Rede von einem dringend notwendigen „Sponsoringtransparenzgesetz“ (CSU-Landesgruppe im Bundestag, Welt-Online v. 8.3.2010). Aus der Sicht der Wissenschaft könnte etwas mehr Gelassenheit im Umgang mit der ohnehin notorisch skandalisierungsgeneigten Parteienfinanzierung ein besserer Ratgeber sein.
19. Auch für das Handeln des parlamentarischen Gesetzgebers gilt nämlich: „Zu Risiken und Nebenwirkungen fragen Sie ...“ In diesem Sinne wären zunächst einmal die vermeintlichen und die wirklichen Potenziale etwaiger gesetzgeberischer Reformmaßnahmen im Bereich der Parteienfinanzierung durch Private auszuloten. Dabei müsste zunächst Berücksichtigung finden, dass bereits das geltende Parteienrecht – auf verfassungsrechtlicher wie einfachgesetzlicher Ebene – durchaus sachgerechte und anwendungserprobte Regelungen enthält, mit denen sich auch neue Phänomene der Parteienfinanzierung (z.B. das Sponsoring) grundsätzlich bewältigen lassen. Des Weiteren sollte bedacht werden, dass sich juristisch komplexe Gemengelage (z.B. die Missbrauchskontrolle bei Sponsoringleistungen oder die Vermarktung von Gesprächen mit politischen Mandatsträgern) regelmäßig nicht durch einen Federstrich des Gesetzgebers werden auflösen lassen. Dies schließt selbstverständlich sinnvolle gesetzgeberische Randbegradigungen (z.B. eine Ausweitung der Publizitätsanforderungen auf Sponsoringleistungen) nicht aus (im Hinblick auf den gesetzgeberischen Reformbedarf insgesamt zurückhaltend auch Heinig, ebd., 495).
20. Vor allem aber sollte bei aller Leidenschaftlichkeit, mit der das neue Phänomen des Parteisponsoring gegenwärtig diskutiert wird, nicht aus dem Auge verloren werden, dass Sinn und Zweck des Art. 21 Abs. 1 GG, insbesondere des Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG und der ihn auf einfachgesetzlicher Ebene konkretisierenden §§ 23 ff. PartG, darin liegen, im Interesse eines freiheitlichen Parteienwesens soweit wie möglich auf Handlungsverbote zu verzichten und statt dessen auf Kontrolle durch Öffentlichkeit zu setzen. Transparenz und Publizität (s. dazu insb. Kluth, in: Epping/Hillgruber, ebd., Art. 21 Rn. 131 ff.; Streinz, in: v.Mangoldt/Klein/Starck, ebd., Art. 21 Rn. 176 ff.; Jochum, in: Ipsen, ParteienG, § 23 Rn. 1) sind deshalb die systemleitenden Beurteilungsmaßstäbe. Und hier wird man – vor allem im Vergleich mit dem Spendenwesen – berücksichtigen dürfen, dass dem Sponsoring der Drang in die Öffentlichkeit gleichsam wesensimmanent ist. Möglicherweise unterschätzt dann der (voreilige) Ruf nach dem Gesetzgeber die viel zitierte Mündigkeit des Wahlbürgers im demokratischen Verfassungsstaat.