

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 1265

**Spenden an politische Parteien
und an Abgeordnete
des Deutschen Bundestages**

Von

Sebastian Helmes



Duncker & Humblot · Berlin

SEBASTIAN HELMES

Spenden an politische Parteien und an Abgeordnete
des Deutschen Bundestages

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 1265

Spenden an politische Parteien und an Abgeordnete des Deutschen Bundestages

Von

Sebastian Helmes



Duncker & Humblot · Berlin

Die Juristische Fakultät der Humboldt-Universität zu Berlin
hat diese Arbeit im Jahre 2013 als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten
© 2014 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Fremddatenübernahme: Konrad Tritsch GmbH, Ochsenfurt
Druck: buchbücher.de gmbh, Birkach
Printed in Germany

ISSN 0582-0200
ISBN 978-3-428-14240-8 (Print)
ISBN 978-3-428-54240-6 (E-Book)
ISBN 978-3-428-84240-7 (Print & E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☼

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

*Meinen Eltern,
meiner Frau,
meinem Sohn*

Vorwort

Die Juristische Fakultät der Humboldt-Universität zu Berlin hat die vorliegende Arbeit im Sommersemester 2013 als Dissertation angenommen. Die Disputation fand im August 2013 statt.

Die Arbeit ist auf dem Stand ihrer Einreichung im April 2013. Seitdem ergangene Rechtsprechung – nach Abgabe der Arbeit haben das Bundesverwaltungs- und das Bundesverfassungsgericht einschlägige Entscheidungen getroffen – ist aber genauso berücksichtigt wie die neuen Verhaltensregeln für Mitglieder des 18. Deutschen Bundestages.

Mein besonderer Dank gilt Herrn Professor (em.) Dr. Dr. h.c. Ulrich Battis, der nicht nur die Anregung zu dieser Arbeit gegeben hat, sondern auch meine – beruflich bedingt – verlängerte Bearbeitungszeit mit großer Geduld begleitet hat. Herrn Professor Dr. Alexander Blankenagel danke ich für die schnelle Erstellung des Zweitgutachtens.

Ohne familiäre Unterstützung hätte ich dieses Projekt nicht zu einem erfolgreichen Ende bringen können. Deswegen widme ich die vorliegende Arbeit meinen Eltern, Karl Heinz und Jutta Helmes, meiner Frau, Eva Amelie Helmes, und unserem Sohn Jakob Leonard Helmes. Sie alle haben – auf ihre eigene Weise – einen wichtigen Anteil am Gelingen dieser Arbeit.

Berlin, im Dezember 2013

Sebastian Helmes

Inhaltsverzeichnis

| | |
|---------------------------------|----|
| Einleitung | 27 |
| I. Problemaufriss | 27 |
| II. Gang der Untersuchung | 28 |

Teil I

| | |
|---|----|
| Das Recht der Parteispenden | 30 |
| A. Spendenannahmefreiheit | 30 |
| I. Verfassungsrechtliche Grundlagen | 30 |
| 1. Status und Funktion der politischen Parteien | 31 |
| 2. Subjektiv-rechtliche Position der politischen Parteien | 32 |
| 3. Recht der politischen Partei auf Spendenannahme | 33 |
| a) Status der Öffentlichkeit/Transparenzgebot | 34 |
| b) Status der Freiheit | 35 |
| c) Status der Gleichheit | 38 |
| aa) Allgemein: Formelle, aber abgestufte Chancengleichheit | 39 |
| bb) Insbesondere: Einfluss auf Spendenannahmerecht | 40 |
| 4. Individualrecht des Spenders | 41 |
| II. Einfachgesetzliche Regelung des Spendenannahmerechts | 44 |
| III. Der Begriff der Parteispende | 45 |
| 1. Gesetzliche Begriffsbestimmung und Regulationsstruktur | 45 |
| 2. Negative Abgrenzung der Parteispende gegenüber anderen Einnahmeformen .. | 46 |
| a) Mitgliedsbeiträge | 46 |
| b) Mandatsträgerbeiträge | 48 |
| aa) Voraussetzungen | 48 |
| bb) Verfassungskonformität | 50 |

| | |
|--|----|
| c) Andere Einnahmenformen | 53 |
| aa) Einnahmen aus Unternehmenstätigkeit und Beteiligungen | 53 |
| bb) Einnahmen aus Veranstaltungen, Vertrieb von Druckschriften und Veröffentlichungen und sonstiger mit Einnahmen verbundener Tätigkeit .. | 55 |
| cc) Einnahmen aus sonstigem Vermögen | 56 |
| dd) Zuschüsse von Gliederungen | 56 |
| ee) Sonstige Einnahmen | 57 |
| ff) Staatliche Einnahmen | 58 |
| 3. Positive Tatbestandsmerkmale | 58 |
| a) Unentgeltlichkeit | 59 |
| b) Freiwilligkeit | 61 |
| c) Leistungen Dritter | 63 |
| 4. Geldwerte Leistungen als Spenden | 63 |
| a) Sachzuwendungen | 65 |
| b) Aufwandsspenden | 65 |
| c) Nutzungen | 67 |
| d) Leistungen | 68 |
| e) Aufwendungen und Leistungen von Parteimitgliedern | 68 |
| aa) Gesetzliche Struktur | 68 |
| bb) Vermutung der „Nicht-Leistung“ | 69 |
| cc) Tatbestandliche Voraussetzungen | 70 |
| dd) Verfassungsrechtliche Zulässigkeit | 71 |
| f) Bestimmung der Spendenhöhe | 72 |
| 5. Besondere Fallgruppen | 73 |
| a) Sonderumlagen und Sammlungen | 73 |
| b) Nicht: Erbschaften und Vermächtnisse | 74 |
| c) Aufnahmegebühren oder Aufnahmespenden | 75 |
| d) Spendenversprechen | 76 |
| 6. Zweifelsfälle | 76 |
| a) Scheinspenden | 77 |
| b) Verschleierte Spenden | 78 |

| | |
|--|-----|
| c) Teilentgeltliche Spenden | 80 |
| aa) Streitstand | 80 |
| bb) Eigene Auffassung | 80 |
| d) Einzelne Fallgruppen | 82 |
| aa) Darlehen | 83 |
| bb) Fundraising-Veranstaltungen | 84 |
| (1) Begriff und Umgang | 84 |
| (2) Gesetzgeberischer Handlungsbedarf | 86 |
| cc) Parteisponsoring | 86 |
| (1) Begriff | 87 |
| (2) Gegenleistung der Partei | 87 |
| (3) Kommunikative Funktion des Sponsoring | 88 |
| (a) Zielgruppe | 89 |
| (b) Werberische Maßnahme | 90 |
| (4) Praktische Behandlung des Partei-Sponsoring | 91 |
| (5) Gesetzgeberischer Handlungsbedarf | 92 |
| (a) Kein Verbot des Partei-Sponsoring | 92 |
| (b) Angleichung der Veröffentlichungspflichten | 92 |
| (c) Angleichung der Annahmeverbote | 94 |
| (d) Steuerrechtliche Beschränkungen | 95 |
| e) Werbung durch Dritte | 95 |
| f) Öffentlichkeitsarbeit von Fraktionen | 97 |
| 7. Ergebnis | 99 |
| IV. Zurechnung der Spende zur Partei | 99 |
| 1. Gegebenenfalls: Weiterleitungspflicht eines Parteimitglieds | 100 |
| a) Personeller Anwendungsbereich: Parteimitglieder | 100 |
| b) Sachlicher Anwendungsbereich: Parteispende | 101 |
| c) Rechtsfolge: Weiterleitungspflicht | 101 |
| aa) Weiterleitung | 101 |
| bb) Für Finanzangelegenheiten zuständiges Vorstandsmitglied | 102 |
| cc) Unverzüglichkeit | 103 |
| d) Zuwiderhandlung strafbar | 105 |
| aa) Objektiver Tatbestand | 105 |
| bb) Subjektiver Tatbestand | 106 |

| | |
|--|-----|
| cc) Strafbefreiende Selbstanzeige | 107 |
| 2. Erlangung der Spende durch die Partei | 108 |
| a) Zweck der Vorschrift | 109 |
| b) Personeller Anwendungsbereich | 109 |
| c) Sachlicher Anwendungsbereich | 111 |
| aa) Erlangung bei Sach- und Bargeldspenden | 112 |
| bb) Erlangung anderer geldwerter Zuwendungen | 113 |
| cc) Erlangung bargeldloser Zahlungen | 113 |
| d) Nichterlangungsfiktion | 114 |
| aa) Zweck der Vorschrift | 115 |
| bb) Zurückleitung an den Spender | 115 |
| cc) Unverzüglichkeit | 116 |
| V. Ergebnis | 117 |
| B. Transparenzgebot | 117 |
| I. Das Transparenzgebot in Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG | 117 |
| 1. Transparenz der Herkunft der Mittel | 119 |
| 2. Transparenz der Mittelverwendung | 121 |
| 3. Transparenz des Vermögens | 121 |
| 4. Verknüpfung von Rechenschaftspflicht und staatlicher Finanzierung | 122 |
| 5. Verfassungsrechtliche Grenzen des Transparenzgebots | 122 |
| II. Ausgestaltung der Rechenschaftspflicht im Parteiengesetz | 123 |
| 1. Die Rechenschaftsverpflichtung der politischen Parteien | 125 |
| a) Allgemeines | 125 |
| b) Besondere Rechenschaftspflichten für Spenden | 126 |
| aa) Gesamtausweisung der durch Spenden erlangten Einnahmen | 127 |
| bb) Transparenz des Spenders: Publikationspflichten des § 25 Abs. 3 PartG | 127 |
| (1) Veröffentlichungspflicht ab 10.000 Euro | 128 |
| (2) Ad hoc-Rechenschaftspflicht ab 50.000 Euro | 129 |
| (3) Keine Veröffentlichungspflicht unter 10.000 Euro | 130 |
| cc) Interne Meldepflichten aller Zuwendungen | 133 |

| | |
|---|-----|
| c) Andere Einzelausweisungspflichten | 134 |
| aa) Summe sonstiger Einnahmen | 134 |
| bb) Erbschaften und Vermächtnisse über 10.000 Euro | 135 |
| cc) Alle anderen Einnahmen über 10.000 Euro | 136 |
| 2. Prüfung des Rechenschaftsberichts | 137 |
| a) Prüfung durch Wirtschaftsprüfer | 137 |
| b) Prüfung durch den Präsidenten des Bundestages | 139 |
| aa) (Erst-)Prüfung des Bundestagspräsidenten | 139 |
| bb) Feststellender Bescheid | 139 |
| cc) Verfahren bei konkreten Anhaltspunkten für Unrichtigkeit | 140 |
| dd) Stellungnahme der Partei und Bestätigung durch Wirtschaftsprüfer | 140 |
| ee) Beauftragung eines weiteren Wirtschaftsprüfers | 141 |
| ff) Abschluss des Verfahrens durch Prüfungsbescheid | 142 |
| gg) Berichtungspflicht | 143 |
| hh) Sonstiges | 143 |
| c) Zeitlicher Ausschluss der Überprüfung | 143 |
| III. Sanktionen wegen Verstößen gegen Veröffentlichungspflichten | 144 |
| 1. Sanktionen bei Nichtveröffentlichung von Spenden | 144 |
| a) Sanktionszahlungspflicht, § 31c Abs. 1 S. 2 PartG | 144 |
| aa) Objektiver Tatbestand | 145 |
| bb) Subjektiver Tatbestand: Vorsatz | 147 |
| (1) Verfassungskonforme Auslegung als „Strafe“ | 147 |
| (2) Vorsatzzurechnung | 151 |
| cc) Rechtsfolge: Zahlungspflicht in Höhe des Zweifachen der Unrichtigkeit | 151 |
| dd) Verfahren | 152 |
| b) Strafbarkeit wegen Spendenstückelung, § 31d Abs. 1 Nr. 2 PartG | 153 |
| 2. Sonstige Fehler in der Einnahmerechnung | 154 |
| a) Sanktionszahlungspflicht | 154 |
| b) Strafbarkeit unrichtiger Angaben im Rechenschaftsbericht | 155 |
| 3. Sanktionsausschließende Selbstanzeige | 156 |
| a) Befreiung von der Sanktionszahlungspflicht | 156 |
| b) Persönlicher Strafaufhebungsgrund | 157 |

| | |
|--|-----|
| IV. Zusammenfassung | 158 |
| C. Inkompatibilitäten | 158 |
| I. Verfassungsrechtliche Grundlagen | 159 |
| 1. Funktion politischer Parteien, Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG | 159 |
| 2. Innerparteiliche Demokratie, Art. 21 Abs. 1 S. 3 GG | 159 |
| 3. Transparenzgebot, Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG | 160 |
| 4. Kein abstrakter Vorrang der Parteienfreiheit | 160 |
| II. Konkrete Spendenannahmeverbote im Parteiengesetz | 161 |
| 1. Unzulässigkeit von Barspenden über 1.000 Euro | 161 |
| a) Bagatellgrenze | 162 |
| b) Fehlende Sanktionierung | 163 |
| 2. Spendenannahmeverbote | 164 |
| a) Spenden von öffentlichen Körperschaften | 164 |
| b) Spenden von Fraktionen und Gruppierungen | 165 |
| aa) Regelungszwecke | 165 |
| bb) Personeller Anwendungsbereich | 166 |
| cc) Sachlicher Anwendungsbereich | 166 |
| c) Spenden von gemeinnützigen Institutionen | 169 |
| d) Spenden aus dem Ausland | 170 |
| aa) Gesetzeszweck | 170 |
| bb) Tatbestand und Ausnahmen | 171 |
| (1) Status-Deutsche nach Art. 116 GG | 171 |
| (2) Anghörige nationaler Minderheiten | 172 |
| (3) EU-Ausländer | 173 |
| e) Spenden von Berufsverbänden | 174 |
| f) Spenden von Unternehmen in öffentlicher Hand | 175 |
| g) Spenden unbekannter Herkunft | 178 |
| aa) Fehlende Feststellbarkeit des Spenders | 178 |
| (1) Nur echte Anonymität | 178 |
| (2) Kenntnis des zuständigen Vorstandsmitglieds | 179 |
| (3) Einschränkung bei kollusivem Zusammenwirken | 180 |
| (4) H. Lit: Kenntnis des Gesamtvorstands | 180 |

| | |
|---|-----|
| (5) Verbindende Auffassung wegen Auskunftsanspruchs | 180 |
| (6) Eigene Stellungnahme | 181 |
| (a) Wortlaut und Systematik | 182 |
| (b) Historie | 182 |
| (c) Sinn und Zweck | 183 |
| (7) Ergebnis | 185 |
| bb) „Strohmannspenden“ | 185 |
| cc) Bagatellgrenze | 186 |
| (1) Anwendungsbereich | 187 |
| (2) Anknüpfung an den Einzelfall | 187 |
| h) Gegenseitige Spenden | 189 |
| aa) Tatbestand | 189 |
| (1) Bestimmter wirtschaftlicher oder politischer Vorteil | 190 |
| (2) In Erwartung oder als Gegenleistung | 190 |
| (3) Erkennbarkeit | 191 |
| bb) Praktische Umsetzungsprobleme | 192 |
| i) Provisionsspenden | 193 |
| aa) Tatbestandliche Voraussetzungen | 194 |
| bb) Rechtspolitische Diskussion | 195 |
| III. Diskussion um weitergehende Annahmeverbote de lege ferenda | 195 |
| 1. Generelle Obergrenze für Spenden | 196 |
| a) Anschein der Käuflichkeit | 196 |
| b) Demokratische Gleichheit der Bürger | 197 |
| c) Chancengleichheit | 198 |
| d) Abwägung | 199 |
| 2. Annahmeverbot für Spenden juristischer Personen | 200 |
| a) Verfassungsrechtliche Diskussion | 200 |
| b) Einfachgesetzlicher Zielkonflikt | 201 |
| 3. Ergebnis | 202 |
| IV. Weiterleitungspflicht unzulässig angenommener Spenden | 202 |
| 1. Rechtsnatur | 202 |
| 2. Anwendungsbereich und Tatbestand | 203 |
| a) Spätestens mit Einreichung des Rechenschaftsberichts | 204 |

| | |
|---|-----|
| b) Verhältnis zu § 25 Abs. 1 S. 4 PartG | 205 |
| 3. Rechtsfolge | 206 |
| V. Sanktionen für rechtswidrig angenommene Spenden | 206 |
| 1. Strafzahlungspflicht nach § 31c Abs. 1 S. 1 PartG | 206 |
| a) Tatbestand | 206 |
| b) Rechtsfolge | 207 |
| aa) Anspruchshöhe | 208 |
| bb) Anspruchsgegner | 208 |
| cc) Verfahren | 209 |
| c) Sanktionsbefreiende Selbstanzeige | 209 |
| 2. Strafbarkeit bei Verstößen gegen Spendenannahmeverbote | 209 |
| a) Kein eigener parteiengesetzlicher Straftatbestand | 209 |
| b) Keine Abgeordnetenbestechung, § 108e StGB | 210 |
| c) Untreue, § 266 StGB | 211 |
| d) Zusammenfassung und rechtspolitische Bewertung | 212 |
| VI. Ergebnis | 212 |
| D. Verwendung der Spenden | 213 |
| I. Vereinbarte Verwendung | 213 |
| II. Gesetzliche Zweckbestimmung | 214 |
| 1. Unscharfer Aufgabenbegriff | 214 |
| 2. Anwendbarkeit der Zweckbindung auf Spenden | 215 |
| a) Wortlaut | 216 |
| b) Historie | 216 |
| c) Sinn und Zweck | 216 |
| d) Verfassungskonforme Auslegung | 217 |
| 3. Keine Rechtsfolge | 218 |
| E. Staatliche Förderung infolge eingemommener Spenden | 218 |
| I. Verfassungsrechtliche Vorgaben | 219 |
| 1. Historische Entwicklung der Parteienfinanzierung | 219 |
| 2. Materielle Grundsätze | 222 |

| | |
|--|-----|
| II. Einfach-gesetzlicher Anspruch auf staatliche Mittel | 223 |
| 1. Anspruch auf staatliche Zuwendungen | 224 |
| a) Anspruchsgrund | 224 |
| b) Anspruchshöhe | 224 |
| aa) Allgemeine Berechnung des Anspruchsumfangs | 225 |
| bb) Anspruchskürzung durch Obergrenzen | 225 |
| (1) Relative Obergrenze | 226 |
| (2) Absolute Obergrenze | 226 |
| 2. Verfahren | 227 |
| a) Antrag | 227 |
| b) Rechenschaftsbericht | 228 |
| c) Wählerstimmenkonto | 229 |
| d) Abschluss des Verwaltungsverfahrens durch Bescheid | 229 |
| e) Abschlagszahlungen | 230 |
| III. Rücknahme und Rückforderung staatlicher Mittel | 230 |
| 1. Rücknahme und Rückforderung gemäß § 31a PartG | 231 |
| a) Tatbestandliche Voraussetzungen | 231 |
| aa) Zu Unrecht ausgewiesene Zuwendung | 232 |
| bb) Unrichtige Festsetzung staatlicher Mittel | 232 |
| cc) Rechenschaftsberichtigung nach § 23a Abs. 5 S. 3 PartG | 232 |
| b) Rechtsfolge: Rücknahme und Rückforderung | 234 |
| c) Zeitlicher Ausschluss der Rücknahme | 236 |
| d) Keine Einschränkungen der Rücknehmbarkeit aus § 48 Abs. 2 VwVfG | 237 |
| e) Parallele Anwendung partei- und strafrechtlicher Sanktionen | 238 |
| 2. Aufhebung und Rückforderung nach §§ 48, 49, 49a VwVfG | 239 |
| 3. Keine Rückforderung bei „falscher“ Mittelverwendung | 240 |
| a) Zweckbindung bei staatlichen Zuwendungen | 240 |
| b) Keine behördliche Kontrolle | 240 |
| c) Keine Rechtsfolgen | 241 |
| F. Steuerrechtliche Behandlung von Parteispenden | 241 |
| I. Keine Steuerpflicht für eingenommene Parteispenden | 242 |

| | |
|--|-----|
| II. Steuerrechtlicher Umgang mit Parteispenden auf Seiten des Spenders | 242 |
| 1. Einkommensteuerliche Abzugsfähigkeit | 243 |
| 2. Zweifel an der Verfassungskonformität der Regelungen | 244 |
| a) Entwicklung im Lichte der BVerfG-Rechtsprechung | 244 |
| b) Verfassungswidrigkeit des § 10b Abs. 2 EStG | 247 |
| aa) Höhe der berücksichtigungsfähigen Parteispenden | 247 |
| bb) Progressionsabhängigkeit des § 10b Abs. 2 EStG | 250 |
| III. Auswirkungen der verfassungsrechtlichen Grenzen auf andere Einnahmeformen | 252 |
| G. Zusammenfassung | 253 |

Teil 2

Das Recht der Abgeordnetenspenden 254

| | |
|--|-----|
| A. Verfassungsrechtliche Implikationen | 255 |
| I. Verfassungsrechtliche Position des Abgeordneten | 255 |
| 1. Freiheit des Mandats, Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG | 257 |
| 2. Behinderungsverbot, Art. 48 Abs. 2 S. 1 GG | 259 |
| 3. Anspruch auf Entschädigung | 260 |
| 4. Status der Öffentlichkeit der Abgeordneten | 261 |
| 5. Geltung der Grundrechte | 261 |
| II. Konkrete verfassungsrechtliche Vorgaben für unentgeltliche Zuwendungen | 263 |
| 1. Offenlegungspflichten | 264 |
| a) Status der Öffentlichkeit? | 265 |
| b) Freiheit des Mandats und parteienrechtliches Transparenzgebot | 266 |
| c) Abwägung mit entgegenstehenden Rechtsgütern | 267 |
| 2. Verbote | 268 |
| B. Einfach-rechtliche Regelung von Abgeordnetenspenden | 269 |
| I. Mehrstufige Regelungsstruktur | 270 |
| II. Grundsatz: Zulässigkeit von Nebeneinkünften im Allgemeinen | 271 |
| 1. Anzeige von Tätigkeiten vor und neben dem Mandat sowie Einkünften | 272 |
| 2. Veröffentlichung von Tätigkeiten und Einkünften | 273 |

| | |
|---|-----|
| 3. Rechtsfolgen von Verstößen: Veröffentlichung, Ermahnung, Ordnungsgeld . . . | 274 |
| III. Ausnahme: Unzulässigkeit von Zuwendungen nach § 44 Abs. 2 AbgG | 277 |
| 1. Grundregelung: nur gesetzlich vorgesehene Zuwendungen zulässig | 277 |
| a) Objektiver Tatbestand: andere als gesetzlich vorgesehene Zuwendungen . . | 278 |
| b) Subjektiver Tatbestand: keine Absicht erforderlich | 279 |
| 2. Verbot von Zuwendungen für Interessenvertretung oder -durchsetzung | 281 |
| a) Objektiver Tatbestand: Nur konkrete Interessenvertretung | 282 |
| b) Subjektiver Tatbestand: Erwartungshaltung des Zuwenders | 283 |
| 3. Verbot von Leistungen ohne angemessene Gegenleistung | 283 |
| a) Objektive Voraussetzung: keine angemessene Gegenleistung | 284 |
| b) Kein Vorsatz erforderlich | 285 |
| 4. Rechtsfolgen von Verstößen | 286 |
| a) Veröffentlichung des Verstoßes | 286 |
| b) Abführungspflicht der Zuwendung | 286 |
| aa) Tatbestandliche Voraussetzungen | 287 |
| bb) Umfang des Herausgabeanspruchs | 287 |
| cc) Ausschluss | 288 |
| c) Verfahren zur Festsetzung und zur Veröffentlichung | 288 |
| IV. Rückausnahme: Zulässigkeit von Spenden | 290 |
| 1. Spendenannahmerecht | 291 |
| a) Anwendungsbereich | 291 |
| b) Zurechnung | 292 |
| 2. Transparenzvorschriften | 293 |
| a) Rechnungsführungspflicht | 293 |
| b) Anzeigepflicht | 293 |
| c) Veröffentlichung | 294 |
| d) Rechtsfolgen von Verstößen | 295 |
| 3. Spendenannahmeverbote | 296 |
| a) Geltung der Spendenannahmeverbote | 296 |
| b) Geltung der Weiterleitungspflicht | 297 |
| aa) Rechtsnatur | 297 |

| | |
|--|-----|
| bb) Anwendungsbereich und Tatbestand | 298 |
| cc) Rechtsfolge der Weiterleitung | 298 |
| c) Rechtsfolgendefizit bei Verstößen | 299 |
| aa) Veröffentlichung des Verstoßes | 299 |
| bb) Keine weitergehenden rechtlichen Sanktionen | 300 |
| cc) Kein Herausgabebanspruch | 300 |
| 4. Keine Verwendungskontrolle | 301 |
| V. Behandlung besonderer Geschenke | 302 |
| 1. Geldwerte Zuwendungen nach § 4 Abs. 5 lit. a VR MdB | 302 |
| 2. Gastgeschenke | 303 |
| C. Der abgeordnetenrechtliche Spendenbegriff | 303 |
| I. Verhältnis von Spenden und privaten Schenkungen | 304 |
| II. Verhältnis von Spenden und gegenleistungslosen Zuwendungen | 305 |
| 1. Vorgeschlagene Kriterien | 306 |
| 2. Eigene Auffassung | 307 |
| III. Verhältnis von Partei- und Abgeordnetenspenden | 309 |
| 1. Keine Geltung des Parteispendenrechts für Abgeordnetenspenden | 309 |
| a) Grammatische und systematische Auslegung | 310 |
| b) Historische Auslegung | 311 |
| aa) Vorschläge <i>M. Morloks</i> | 312 |
| bb) Vorschläge <i>H. H. Kleins</i> | 313 |
| cc) Vorschläge der <i>Kommission unabhängiger Sachverständiger</i> | 313 |
| dd) Zwischenfazit | 315 |
| c) Teleologische Auslegung | 315 |
| d) Keine analoge Anwendung | 316 |
| 2. Tatbestandliche Abgrenzung | 316 |
| a) Erste Ebene: Spenderwille | 316 |
| b) Zweite Ebene: Gesamtumstände der Zuwendung | 319 |
| c) Dritte Ebene: Zweifelsregelung oder faktischer Umgang | 322 |
| aa) „Im Zweifel Parteispende“ | 322 |

| | |
|---|-----|
| bb) Faktischer Umgang auf Empfängerseite | 324 |
| (1) Mangelnde Aussagekraft wegen Umgehungsgefahren? | 325 |
| (2) Geringe Aussagekraft des faktischen Umgangs | 326 |
| d) Zusammenfassung | 327 |
| D. Strafrechtliche Behandlung: Abgeordnetenbestechung | 328 |
| I. Tatbestand | 328 |
| II. Rechtsfolge | 330 |
| III. Rechtspolitische Kritik | 330 |
| E. Steuerrechtliche Behandlung von Abgeordnetenspenden | 332 |
| I. Keine ertragsteuerliche Berücksichtigung beim Spender | 332 |
| II. Grundsätzlich keine Einkommensteuerpflicht des Spendenempfängers | 332 |
| III. Schenkungsteuerpflicht | 333 |
| 1. Steuerpflicht | 333 |
| 2. Höhe der Steuer | 334 |
| 3. Anzeigepflicht | 335 |
| F. Rechtspolitischer Handlungsbedarf im Recht der Abgeordnetenspenden | 336 |
| I. Verbot von Abgeordnetenspenden | 337 |
| II. Reform des Abgeordnetenspendenrechts | 338 |
| 1. Verhältnis von Abgeordneten- und Parteispenden | 338 |
| 2. Reform der abgeordnetenrechtlichen Pflichten | 340 |
| a) Reformbedarf bei Spendenannahmeverboten | 340 |
| b) Pflichten im Umgang mit Spenden | 341 |
| aa) Neufassung der Pflichten | 341 |
| (1) Grenzen der Anzeige- und Veröffentlichungspflicht | 341 |
| (2) Sonstiges, insbesondere Rechnungsführung und Verwendung | 341 |
| (3) Formulierungsvorschlag | 342 |
| bb) Sanktionierung | 342 |
| c) Alternativ: Zusammenfassung in § 44b AbgG-E | 343 |

| | |
|--|------------|
| 3. Reform des § 108e StGB | 344 |
| a) Keine Anwendung der § 331 ff. StGB | 345 |
| b) Erweiterung des Tatobjekts des § 108e StGB | 346 |
| c) Erweiterung auf Dritt Vorteile | 347 |
| d) Erweiterung auf nachträgliche Entlohnungen? | 347 |
| e) Vergleich mit Straftatbestand der Bestechung ausländischer Abgeordneter | 347 |
| f) Zusammenfassung | 348 |
| G. Zusammenfassung | 349 |
| | |
| Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse | 350 |
| | |
| Literaturverzeichnis | 354 |
| | |
| Stichwortverzeichnis | 373 |

Abkürzungsverzeichnis

| | |
|-----------|---|
| a.A. | anderer Auffassung |
| AbgG | Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Deutschen Bundestages – Abgeordnetengesetz |
| Abs. | Absatz |
| AB VR MdB | Ausführungsbestimmungen zu den Verhaltensregeln für Mitglieder des Deutschen Bundestages, Stand Januar 2011 |
| a.D. | außer Dienst |
| a.F. | alte Fassung |
| AöR | Archiv des öffentlichen Rechts (Periodikum) |
| Banz | Bundesanzeiger (Periodikum) |
| BB | Betriebsberater (Periodikum) |
| Begr. | Begründer |
| BFH | Bundesfinanzhof |
| BGB | Bürgerliches Gesetzbuch |
| BGBI | Bundesgesetzblatt (Periodikum) |
| BGH | Bundesgerichtshof |
| BKA | Bundeskriminalamt |
| BMF | Bundesministerium der Finanzen |
| BMinG | Bundesministergesetz |
| BstBl | Bundessteuerblatt (Periodikum) |
| BT-Drs. | Bundestagsdrucksache |
| BVerfG | Bundesverfassungsgericht |
| BVerfGE | Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (Periodikum) |
| BVerwG | Bundesverwaltungsgericht |
| BVerwGE | Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts (Periodikum) |
| DB | Der Betrieb (Periodikum) |
| DÖV | Die öffentliche Verwaltung (Periodikum) |
| DStR | Deutsches Steuerrecht (Periodikum) |
| DStZ | Deutsche Steuerzeitung (Periodikum) |
| DVB1 | Deutsches Verwaltungsblatt (Periodikum) |
| DVR | Deutsche Verkehrsteuer-Rundschau (Periodikum) |
| EFG | Entscheidungen der Finanzgerichte (Periodikum) |
| EGStGB | Einführungsgesetz zum Strafgesetzbuch |
| ErbSt | Erbschaftsteuer- und Schenkungsteuergesetz |
| EStG | Einkommensteuergesetz |
| EuGRZ | Europäische Grundrechtezeitschrift (Periodikum) |
| F.A.Z. | Frankfurter Allgemeine Zeitung |
| FG | Finanzgericht |
| Fn. | Fußnote |
| FS | Festschrift |
| GA | Goltdammer's Archiv für Strafrecht (Periodikum) |

| | |
|------------|---|
| GG | Grundgesetz |
| h.A. | herrschende Auffassung |
| HessStGH | Hessischer Staatsgerichtshof |
| h.Lit. | herrschende Literatur |
| h.M. | herrschende Meinung |
| Hrsg. | Herausgeber |
| Hs. | Halbsatz |
| IntBestG | Gesetz zur Bekämpfung internationaler Bestechung |
| JA | Juristische Arbeitsblätter (Periodikum) |
| JURA | Juristische Ausbildung (Periodikum) |
| JZ | Juristenzeitung (Periodikum) |
| KommJur | Der Kommunaljurist (Periodikum) |
| KStG | Körperschaftsteuergesetz |
| LTO | Legal Tribune Online (Online-Periodikum) |
| MIP | Mitteilungen des Instituts für Deutsches und Internationales Parteienrecht und Parteienforschung (Periodikum) |
| m.w.N. | mit weiteren Nachweisen |
| NdsVBl | Niedersächsische Verwaltungsblätter (Periodikum) |
| n.F. | neue Fassung |
| NJW | Neue Juristische Wochenschrift (Periodikum) |
| NJW-RR | Neue Juristische Wochenschrift Rechtsprechungsreport (Periodikum) |
| NStZ | Neue Zeitschrift für Strafrecht (Periodikum) |
| NVwZ | Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (Periodikum) |
| NVwZ-RR | Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht Rechtsprechungsreport (Periodikum) |
| NWVBl | Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter (Periodikum) |
| NZG | Neue Zeitschrift für Gesellschaftsrecht (Periodikum) |
| OVG | Oberverwaltungsgericht |
| PartG | Gesetz über die politischen Parteien – Parteiengesetz |
| PuZ | Aus Politik und Zeitgeschichte (Periodikum) |
| Rn. | Randnummer |
| Rspr. | Rechtsprechung |
| RuP | Recht und Politik (Periodikum) |
| s. | siehe |
| S. | Satz/Seite |
| StGB | Strafgesetzbuch |
| St. Rspr. | Ständige Rechtsprechung |
| StV | Der Strafverteidiger (Periodikum) |
| VerwA | Verwaltungsarchiv (Periodikum) |
| VG | Verwaltungsgericht |
| VR MdB | Verhaltensregeln für Mitglieder des Deutschen Bundestages |
| VR MdL NRW | Verhaltensregeln für Mitglieder des nordrhein-westfälischen Landtages |
| VR MdL RP | Verhaltensregeln für Mitglieder des rheinland-pfälzischen Landtages |
| VVDStRL | Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer (Periodikum) |
| VwGO | Verwaltungsgerichtsordnung |
| VwVfG | Verwaltungsverfahrensgesetz |
| WiStra | Zeitschrift für Wirtschafts- und Steuerstrafrecht (Periodikum) |
| WPg | Die Wirtschaftsprüfung (Periodikum) |

| | |
|-------|---|
| ZG | Zeitschrift für Gesetzgebung (Periodikum) |
| ZParl | Zeitschrift für Parlamentsfragen (Periodikum) |
| ZRP | Zeitschrift für Rechtspolitik (Periodikum) |

Einleitung

I. Problemaufriss

Das Recht der Spenden an politische Parteien ist „Skandalrecht“.¹ Rückt eine Parteispende in den Fokus der Öffentlichkeit, so ist der Vorwurf der Käuflichkeit politischer Entscheidungen nicht weit.² Die bundesrepublikanische Geschichte blickt auf eine veritable Reihe sogenannter „Parteispendenskandale“ zurück, von denen die „Flick-Affäre“ in den siebziger Jahren des letzten Jahrhunderts und die „CDU-Spendenaffäre“ um den Bundeskanzler a.D. *Dr. Helmut Kohl* Anfang dieses Jahrhunderts nur die beiden bekanntesten, bei weitem aber nicht die einzigen sind.

Es sind diese Skandale, die die Parteispende – auch aus Sicht ihrer Empfänger – zu einer ambivalenten Angelegenheit werden lassen: Auf der einen Seite sind Parteispenden für die politischen Parteien eine alltägliche und gleichzeitig sehr bedeutende Einnahmequelle³ und überdies auch Ausfluss und Indikator ihres gesellschaftlichen Rückhalts. Auf der anderen Seite besteht die Gefahr einer Interessenverquickung von Spender und Empfänger – oder jedenfalls eines entsprechenden Verdachts in der Öffentlichkeit. Denn es ist nicht von der Hand zu weisen, dass Parteispenden einen „ökonomisch-finalen Charakter“ haben und regelmäßig interessengeleitet sind.⁴

Dass neben Parteispenden zudem auch Direktspenden an Politiker, namentlich an Abgeordnete des Bundestages, nach geltendem Recht möglich sind, ist der Öffentlichkeit weitgehend unbekannt. Es ist aber auszuschließen, dass solcherlei Direktspenden eine bessere Reputation als Parteispenden haben könnten.

¹ *U. Battis/J. Kersten*, JZ 2003, S. 655.

² Laut einer Umfrage des Meinungsforschungsinstituts Emnid im Auftrag des Fernsehsenders N24 vom 19. Januar 2010 gehen 81 Prozent der Befragten davon aus, dass sich eine große Zahl von Politikern durch Spenden beeinflussen lasse. Nur 15 Prozent glauben, dass Spenden auf die politische Entscheidungsfindung keinen Einfluss haben. (Quelle: <http://www.presseportal.de/pm/13399/1547814/n24> – zuletzt besucht am 21. April 2013).

³ So lag der Anteil von Spenden an den Gesamteinnahmen der im Bundestag vertretenen Parteien im Jahr 2011 zwischen 6,74 Prozent bei der Partei DIE LINKE (entspricht 1.934.772,75 Euro – davon Spenden von juristischen Personen: 29.070,64 Euro) und 19,27 Prozent im Falle der FDP (entspricht 6.609.199,35 Euro – davon Spenden von juristischen Personen: 1.738.362,29 Euro). Das absolut höchste Spendenaufkommen hatte in dem Jahr die CDU: Sie konnte Spenden in Höhe von insgesamt 21.818.750,43 Euro (davon Spenden von juristischen Personen: 7.265.832,24 Euro) verbuchen, was einem Anteil von 15,48 Prozent an ihren Gesamteinnahmen entspricht. Alle Angaben laut Rechenschaftsberichten der Parteien, BT-Drs. 17/12340.

⁴ *BVerfG*, Urteil vom 24. Juni 1958 – 2 BvF 1/57, NJW 1958, S. 1131 (1132).

Diese Gemengelage ist nicht zuletzt eine Herausforderung für die Rechtsordnung. Den Gefahren, die mit „politischen Spenden“ einhergehen, kann in rechtlicher Hinsicht prinzipiell auf zwei Wegen begegnet werden: Zum einen besteht die Möglichkeit, Spenden generell zu verbieten. So lassen sich die Gefahren unlauterer finanzieller Einflussnahmen von Privaten auf politische Entscheidungen reduzieren, allerdings stellt ein allgemeines Verbot einen massiven Eingriff in die Rechte von Spender und Empfänger dar und erhöht nicht zuletzt auch die Abhängigkeit von staatlichen Zuwendungen. Die andere Möglichkeit besteht darin, Spenden als geäußerte Einnahmeform grundsätzlich „hinzunehmen“⁵. Die deutsche Rechtslage hat sowohl bei Partei- als auch bei Abgeordnetenspenden der zweiten Möglichkeit den Vorrang gegeben. Die Hinnahme von politischen Spenden schließt es nicht aus, bestimmte Spenden – wie beispielsweise den „Stimmenkauf“ – zu verbieten. Noch wichtiger als Verbotstatbestände ist in diesem Fall aber, dass die zulässigen Spendenflüsse für die Öffentlichkeit nachvollziehbar sind.

Die rechtliche Behandlung von Spenden funktioniert in der Praxis nicht immer störungsfrei, was sich nicht zuletzt an den eingangs erwähnten „Parteispendenskandalen“ manifestiert. An deren Aufarbeitung müssen sich Partei- und Abgeordnetenspendenrecht messen lassen – und offenbaren in solchen Momenten ihrerseits Reformbedarf. Ob sich darin tatsächlich das Auseinanderfallen von rechtlicher Normativität und politischer Wirklichkeit manifestiert⁶, oder ob darin nicht viel eher ein Beleg für das genaue Gegenteil zu sehen ist⁷, bedarf an dieser Stelle keiner abschließenden Bewertung. Jedenfalls fristet das Parteispendenrecht, sieht man von den „Skandalen“ ab, im Vergleich zu anderen Aspekten des Parteienwesens traditionell in rechtswissenschaftlicher und rechtspolitischer Hinsicht ein „Schattendasein“⁸. Für das Recht der Direktspende an Politiker, namentlich der Abgeordnetenspende, gilt dies noch mehr. Das zu ändern, ist Ziel dieser Arbeit.

II. Gang der Untersuchung

Die Untersuchung widmet sich im ersten Teil dem Recht der Parteispenden. Dabei werden die drei (grund-)gesetzlichen Aspekte der Spendenannahmefreiheit, des Transparenzgebots und der flankierenden Spendenannahmeverbote jeweils gesondert dargestellt. Hinzu kommen die Rolle von Spenden im Rahmen der staatlichen Parteienfinanzierung sowie ihre steuerliche Behandlung.

⁵ St. Rspr.: *BVerfG*, Urteil vom 19. Juli 1966 – 2 BvF 1/65, NJW 1966, 1499 (1504); Urteil vom 24. Juli 1979 – 2 BvF 1/78, NJW 1979, S. 1815 (1817); Urteil vom 14. Juli 1986 – 2 BvE 2/84, 2 BvR 442/84, NJW 1986, S. 2487 (2489).

⁶ So ausdrücklich *J. Ipsen*, in: Ipsen, 40 Jahre Parteiengesetz (2009), S. 10.

⁷ In diesem Sinne: *M. Morlok*, MIP Beilage 1999, S. 48.

⁸ *U. Volkmann*, JZ 2000, S. 539.

Im zweiten Teil der Untersuchung wird die Rechtslage von Direktspenden an Politiker dargestellt. Die Rechtslage wird exemplarisch anhand der Abgeordneten des Bundestages untersucht, weil diese die wichtigste Gruppe von Politikern bilden, die als Spendenempfänger in Betracht kommen. Im Rahmen der Untersuchung liegt das Augenmerk unter anderem darauf, die Unterschiede zum Parteispendenrecht herauszuarbeiten. Einen weiteren Schwerpunkt bildet die Frage, wie Abgeordnetenspenden eigentlich im Einzelfall von Parteispenden abzugrenzen sind.

Auf Grundlage der gewonnenen Erkenntnisse werden abschließend Vorschläge zur Reform des geltenden Rechts gemacht, die sich sowohl mit einem möglichen Verbot von Abgeordnetenspenden als auch mit einer Überarbeitung des Abgeordnetenspendenrechts auseinandersetzen.