

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	27
I. Problemaufriss	27
II. Gang der Untersuchung	28
<i>Teil 1</i>	
Das Recht der Parteispenden	
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 Regelungsstruktur	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 Vermächnisse	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) Berichtigungspflicht	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 Einnahmerekchnung	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) Anhörige 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 eingekommener 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 parteien- 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 Herausgabeanspruch	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 abgeordnetenrechtlichen 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