

# Inhaltsverzeichnis

<b>Einleitung</b> .....	27
I. Problemaufriss .....	27
II. Gang der Untersuchung .....	28
<i>Teil I</i>	
<b>Das Recht der Parteispenden</b>	
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 eingennommener 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 eingekommene 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

<b>Das Recht der Abgeordnetenspenden</b>	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
<b>III. Ausnahme: Unzulässigkeit von Zuwendungen nach § 44 Abs. 2 AbgG . . . . .</b>	<b>277</b>
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) Ausschlussanspruch . . . . .	288
c) Verfahren zur Festsetzung und zur Veröffentlichung . . . . .	288
<b>IV. Rückausnahme: Zulässigkeit von Spenden . . . . .</b>	<b>290</b>
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
<b>G. Zusammenfassung .....</b>	<b>349</b>
<b>Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse .....</b>	<b>350</b>
<b>Literaturverzeichnis .....</b>	<b>354</b>
<b>Stichwortverzeichnis .....</b>	<b>373</b>