

Gesetzentwurf

der Abgeordneten Volker Beck (Köln), Ingrid Hönlinger, Memet Kilic, Jerzy Montag, Dr. Konstantin von Notz, Wolfgang Wieland, Josef Philip Winkler und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes – Begrenzung von Parteispenden und Transparenz beim Sponsoring für Parteien (Transparenzgesetz)

A. Problem

In der Öffentlichkeit ist in dieser Legislaturperiode intensiv über Einflussnahmen der Wirtschaft auf die Politik diskutiert worden. Ein zentraler Diskussionspunkt war dabei das Sponsoring. Sponsoring wird allgemein definiert als Zuwendungen von Geld oder geldwerten Vorteilen zur Förderung einer Partei, mit denen der Zuwendende als Gegenleistung eine Förderung eigener Ziele der Werbung oder Öffentlichkeitsarbeit erlangen will. Schon diese Definition verdeutlicht, dass im Sponsoring immer ein spendenähnlicher Tatbestand („Förderung“) einer Partei enthalten ist. Dennoch war Sponsoring bisher in keiner Weise transparent und mithin konnten die Spendenannahmeverbote durch Sponsoring unterlaufen werden.

Darüber hinaus hat sich eine Debatte entwickelt, ob es überhaupt legitim sein kann, dass Unternehmen auf Parteien und damit die politische Willensbildung durch Spenden Einfluss gewinnen. Denn die Willensbildung in der Demokratie vollzieht sich über die Beteiligung und das Engagement gleichberechtigter Bürger und nicht von wirtschaftlichen Machtgruppen. Aus dem Gesichtspunkt gleichberechtigter Teilnahme der Bürger folgt dabei auch, dass es eine Obergrenze für Spenden geben muss.

Schließlich sind Defizite bei der Transparenz auch der Kontrolle der Anwendung des Parteiengesetzes zu Tage getreten.

B. Lösung

Es wird klargestellt, dass Sponsoring nur dann nicht unter den Spendenbegriff fällt, wenn sich Leistung (Geldzuwendung) und Wert des Sponsorings wirtschaftlich die Waage halten. Dies soll transparent für die Öffentlichkeit dokumentiert werden. Verbesserungen in Hinblick auf die Transparenz werden auch bei der Dokumentationspraxis der Kontrolltätigkeit des Präsidenten vorgenommen. Um einen übermäßigen Einfluss wirtschaftlicher Interessengruppen zu verhindern, werden darüber hinaus Spenden juristischer Personen generell verboten und im Übrigen Spendenobergrenzen errichtet.

C. Alternativen

Beim Sponsoring ist auch vorgeschlagen worden, eine Regelung nur dahin zu treffen, dass dieses für die Öffentlichkeit zu dokumentieren ist. Aus einer solchen Regelung hätte jedoch der Schluss gezogen werden können, dass es nunmehr zulässig wäre, Sponsoring auch dann – unter Umgehung der Regelungen für Spenden – zu betreiben, wenn sich das Verhältnis von Leistung und Gegenleistung nicht entspricht. Umgekehrt wäre auch eine Regelung denkbar gewesen, die das Sponsoring immer der Spende gleich stellt. Gegen diese Lösung – die in Hinblick darauf, dass das Sponsoring immer einen fördernden Bestandteil und damit eine Einflussnahmemöglichkeit des Sponsors enthält (auch dann, wenn sich Leistung und Gegenleistung entsprechen) – sprach jedoch, dass Parteien sich allgemein wirtschaftlich betätigen dürfen und ihnen ein „normales“ Verhalten in einem Marktsegment völlig abgeschnitten worden wäre.

D. Kosten

Durch eine verbesserte Ausstattung der Verwaltung, die in Hinblick auf eine effektive Kontrolltätigkeit erforderlich ist, können Mehrkosten entstehen. Dies wird jedoch voraussichtlich dadurch ausgeglichen, dass illegitime Einflüsse der Wirtschaft, die Kosten beim Steuerzahler verursachen, zurückgedrängt werden.

Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes – Begrenzung von Parteispenden und Transparenz beim Sponsoring für Parteien (Transparenzgesetz)

Vom ...

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Änderung des Parteiengesetzes

Das Parteiengesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 31. Januar 1994 (BGBl. I S. 149), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 23. August 2011 (BGBl. I S. 1748) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. In § 24 Absatz 4 wird Nummer 4 wie folgt gefasst:
 - „4. Einnahmen aus Sponsoring, wenn diese nicht Spenden sind.“
2. § 25 wird wie folgt geändert:
 - a) Absatz 1 wird wie folgt geändert:
 - aa) In Satz 1 werden nach dem Wort „Spenden“ die Wörter „natürlicher Personen“ eingefügt.
 - bb) Folgender Satz wird angefügt:

„Spenden sind im Übrigen auch dann in dem Zeitpunkt, in dem die in Satz 4 bezeichneten Personen hiervon Kenntnis erhalten, von der Partei erlangt, wenn die Zuwendung an ein Unternehmen erfolgt, das ganz oder teilweise im Eigentum der Partei steht oder von ihr verwaltet oder betrieben wird, sofern die direkte Beteiligung der Partei 25 vom Hundert übersteigt.“
 - b) Absatz 2 wird wie folgt geändert:
 - aa) Im einleitenden Satzteil werden nach dem Wort „Spenden“ die Wörter „natürlicher Personen“ eingefügt.
 - bb) Nummer 1 wird wie folgt gefasst:

„1. Spenden, soweit der Spender insgesamt mehr als 100 000 Euro im Jahr zuwendet.“
 - cc) Die Nummern 2, 4 und 5 werden aufgehoben, die bisherige Nummer 3 wird Nummer 2 und die bisherigen Nummern 6 bis 8 werden die Nummern 3 bis 5.
 - c) Absatz 3 wird wie folgt geändert:
 - aa) In Satz 1 wird die Angabe „10 000“ durch die Angabe „5 000“ ersetzt.
 - bb) In Satz 2 wird die Angabe „50 000“ durch die Angabe „25 000“ ersetzt.
 - d) Nach Absatz 3 werden die folgenden Absätze 4 und 5 eingefügt:
 - „(4) Zuwendungen von Geld oder geldwerten Vorteilen auf der Grundlage eines vertraglichen Austauschverhältnisses sind Spenden, soweit die Leistung des Zuwendenden im Verhältnis zur Gegenleistung der Partei erkennbar über dem marktüblichen oder angemessenen Preis liegt.
 - (5) Zuwendungen von Geld oder geldwerten Vorteilen zur Förderung einer Partei, mit denen der Zuwendende als Gegenleistung eine Förderung eigener Ziele der Werbung oder Öffentlichkeitsarbeit erlangen will (Sponsoring) und welche nicht unter Absatz 4 fallen, sind unter Angabe von Name und Anschrift des Zuwendenden im Rechenschaftsbericht zu verzeichnen, wenn der zugewendete Betrag im Einzelfall oder bei mehreren Zahlungen des Zuwendenden auch auf Grund verschiedener Sponsorenverträge 5 000 Euro im Rechnungsjahr überschreitet. Absatz 3 Satz 2 und 3 gilt entsprechend. Im Übrigen hat die Partei die Prüfung dieser Voraussetzungen zu Kontrollzwecken zu dokumentieren.“
- e) Der bisherige Absatz 4 wird Absatz 6 und wie folgt geändert:

Das Wort „Nach“ wird durch die Wörter „Spenden juristischer Personen und sonstige nach“ ersetzt.
3. Nach § 31d werden die folgenden §§ 31e und 31f angefügt:

„§ 31e
Berichtspflichten

Über die in § 23 Absatz 4 genannte Berichtspflicht hinaus hat der Präsident über seine Tätigkeit bei der Überwachung der Einhaltung des § 25 und der Sanktionierung von entsprechenden Verstößen nach den §§ 31b und 31c zu unterrichten. Hierzu legt der Präsident einen jährlichen Bericht vor, der als Bundestagsdrucksache verteilt wird und mit dem in § 23 Absatz 4 genannten Bericht verbunden werden kann. In entsprechender Form hat der Präsident unverzüglich über einzelne bedeutsame Vorgänge zu informieren und dabei den wesentlichen Tatbestand und die Gründe für getroffene Entscheidungen offen zu legen.

§ 31f
Aufgabenerfüllung durch den Präsidenten des Bundestages

(1) Entscheidungen in Angelegenheiten, die dem Präsidenten des Bundestages nach diesem Gesetz obliegen, werden vom Präsidium des Deutschen Bundestages verantwortet. Einzelne Aufgabebereiche können einem Mitglied des Präsidiums übertragen werden.

(2) Dem Präsidenten ist die für die Erfüllung seiner Aufgaben notwendige Personal- und Sachausstattung zur Verfügung zu stellen. Der Ansatz ist im Einzelplan des Deutschen Bundestages in einem eigenen Kapitel auszuweisen.

(3) Stellen sind im Einvernehmen mit dem Präsidium des Deutschen Bundestages zu besetzen. Die Mitarbeiter

können, falls sie mit der beabsichtigten Maßnahme nicht einverstanden sind, nur im Einvernehmen mit dem Präsidium versetzt, abgeordnet oder umgesetzt werden.“

Artikel 2

Änderung des Einkommensteuergesetzes

Das Einkommensteuergesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 8. Oktober 2009 (BGBl. I S. 3366, 3862), das zuletzt durch ... geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

In § 4 Absatz 5 wird nach der Nummer 6 folgende Nummer 6a eingefügt:

„6a. Aufwendungen für das Sponsoring einer Partei (§ 25 Absatz 3 Satz 2 des Parteiengesetzes); es sei denn, der Steuerpflichtige führt den Nachweis, dass die von ihm erbrachte Leistung in einem marktüblichen oder angemessenen Verhältnis zu den als Gegenleistung für das Sponsoring erlangten Vorteilen für den Betrieb steht;“.

Artikel 3

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am ersten Tag des Kalenderjahres in Kraft, das auf die Verkündung folgt.

Berlin, den 12. Dezember 2012

Renate Künast, Jürgen Trittin und Fraktion

Begründung

A. Allgemeines

Insbesondere Fälle, in denen gesetzliche Regelungen getroffen wurden, deren Sinn die Bevölkerung nicht nachvollziehen konnte, waren Anlass für die Vermutung, dass es einen zu starken Einfluss wirtschaftlich starker Interessengruppen auf bestimmte politische Parteien geben könnte. Ziel dieses Entwurfes ist es derartige Einflüsse zurückzudrängen. Dabei konnte auch auf die fachliche Debatte zurückgegriffen werden, die insbesondere in einer Anhörung im Laufe der Legislaturperiode unter anderem zu dem Antrag der Antragstellerin (Bundestagsdrucksache 17/547) geführt wurde.

Ein zentraler Diskussionspunkt war dabei das Sponsoring. Die Anhörung hat aus Sicht der Antragstellerin gezeigt, dass das Sponsoring ein hohes Missbrauchspotential bietet, um die gesetzlichen Regelungen über Parteispenden zu unterlaufen. Unternehmensspenden sind nicht von der Steuer absetzbar und im Übrigen gelten für die Absetzbarkeit von Spenden Obergrenzen. Sponsoring wird hingegen üblicherweise – ohne jede Grenze – als Betriebsausgabe geltend gemacht. Darüber hinaus erfolgt Sponsoring auch durch Sponsoren, die eine Spende nicht leisten dürfen (Spendenverbote).

Dies ist deshalb bedenklich, weil die allgemeine Definition des Sponsoring,

„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.“ (Sponsoringentwurf des BMF zur ertragsteuerrechtlichen Behandlung des Sponsoring vom 18. Februar 1998),

gerade voraussetzt, dass es mit der Zielrichtung einer Förderung des Empfängers erfolgt. Es hat deshalb jedenfalls regelmäßig einen spendenden Bestandteil. Aus diesem Grunde war ein Teil der Angehörten der Auffassung, dass schon jetzt (jedenfalls in bestimmten Fällen) das Sponsoring eine Spende sei und deshalb die Regeln über Spenden (einschließlich der Spendenverbote) Anwendung fänden. Dies spricht dafür, das Sponsoring im Parteiengesetz und im Steuerrecht für den Bereich des Parteisponsorings den Spenden gleichzustellen, um Missbrauch sicher auszuschließen. Die Gegenauffassung betonte das Recht der Parteien, sich wirtschaftlich zu betätigen. Sie meinte, es gäbe auch beim Sponsoring Fälle, in denen sich der Wert von Leistung und Gegenleistung entspreche und in denen es deshalb keine Spende sei. Eine Regelung sei nicht erforderlich, weil schon jetzt bei grobem Missverhältnis von Leistung und Gegenleistung notfalls die Bundestagsverwaltung einschreiten könne und Sponsoring immer in der Öffentlichkeit erfolge (= Transparenz). Jedenfalls die letztgenannte Auffassung ist nicht nachvollziehbar, da die Parteien bisher nicht verpflichtet sind, den Wert des Verhältnisses von Gegenleistung und Leistung offen zu legen und der Bundestagsverwaltung da-

mit die Fakten für eine Bewertung im Normalfall nicht zur Verfügung stehen. Die Bundestagsverwaltung wird daher allenfalls dann tätig, wenn Skandale – etwa durch Indiskretionen und folgende Ermittlungen der Staatsanwaltschaft – öffentlich geworden sind. Auch eine wirkliche Transparenz besteht nicht. Die Öffentlichkeit kann (mangels Offenlegung der Fakten) nicht darüber diskutieren, ob es sich der Sache nach tatsächlich um einen unbedenklichen Fall des Sponsoring oder um eine verdeckte Spende handelt. Deshalb gibt der Entwurf vor, dass Sponsoring unter den Spendenbegriff fällt, es sei denn die Partei kann nachweisen, dass sich die Werte von Leistung und Gegenleistung entsprechen. Die Grundlage für ihre Bewertung (keine Spende) muss sie dabei im Rechenschaftsbericht offen legen. Der Vorschlag einer Differenzierung des Prüfsystems (im Parteiengesetz nur grobes Missverhältnis überprüfen; im Steuerrecht hingegen strenger) wird dabei nicht aufgegriffen, weil hierfür kein sachlicher Grund erkennbar ist (Einheit der Rechtsordnung). Allerdings beleibt dem Sponsor immer noch durch seine Auswahlfreiheit bei den Empfängern eine Einflussmöglichkeit. Diese ist jedoch tolerabel, weil den Parteien ansonsten ihre Freiheit zur wirtschaftlichen Betätigung in diesem Marktsegment verschlossen bliebe. Sollte sich zeigen (das ist aufgrund der nunmehr hergestellten Transparenz nachprüfbar), dass es weitere Fehlentwicklungen gibt, müsste der Gesetzgeber nachsteuern.

Artikel 21 des Grundgesetzes bestimmt, dass die Parteien an der Willensbildung des Volkes mitwirken. Nicht Gegenstand der demokratischen Willensbildung in diesem Sinne ist es, dass die gesellschaftlichen Kräfteverhältnisse durch wirtschaftliche Machtpositionen verzerrt werden. Demokratiefeindlich ist es daher, wenn Unternehmen auf Parteien und damit die politische Willensbildung durch Spenden Einfluss gewinnen. Denn die Willensbildung in der Demokratie vollzieht sich über die Beteiligung und das Engagement gleichberechtigter Bürger und nicht von wirtschaftlichen Machtgruppen. Deshalb lässt der Entwurf nur noch Spenden natürlicher Personen zu. Aus dem Gesichtspunkt gleichberechtigter Teilnahme der Bürger folgt dabei auch, dass es eine Obergrenze für Spenden geben muss. Diese wird bei 100 000 Euro gezogen.

Schließlich sind Defizite bei der Transparenz auch der Kontrolle der Anwendung des Parteiengesetzes zu Tage getreten. Allgemein senkt der Entwurf die Schwellen für die Veröffentlichung von Spenden ab. Hierfür spricht insbesondere die gewachsene Sensibilität in der Bevölkerung. Darüber hinaus werden die Möglichkeiten der kontrollierenden Stelle verbessert.

B. Einzelbegründung

Artikel 1 (Änderung des Parteiengesetzes)

Zu Nummer 1 (§ 24)

Die Regelung sichert, dass künftig über Sponsoring im Rechenschaftsbericht gesondert zu berichten ist. Durch den Zusatz „wenn diese nicht Spenden sind“ wird klargestellt, dass

es Fälle von Sponsoring gibt, die unter den Spendenbegriff fallen (Missverhältnis von Leistung und Gegenleistung). Die inhaltliche Abgrenzung wird dabei in § 25 Absatz 3 – neu – (Nummer 2 d des Entwurfs) getroffen.

Zu Nummer 2 (§ 25)

Buchstabe a Doppelbuchstabe aa trifft die Regelung, dass nunmehr nur noch Spenden natürlicher Personen zulässig sind. Dadurch werden eine Reihe von Spendenverboten im bisherigen § 25 Absatz 2 obsolet. Die entsprechenden Regelungen finden sich unter Buchstabe b. Dort wird auch eine Obergrenze (unter Doppelbuchstabe bb) für Spenden verankert.

Buchstabe a Doppelbuchstabe bb trifft eine klarstellende Regelung, die Umgehungen der Spendenregelung verhindern soll. Aktuell ist in einem Einzelfall der Verdacht geäußert worden, dass eine Partei versucht haben könnte, diese Regelungen zu unterlaufen, in dem wirtschaftliche Werte (siehe auch unter Buchstabe d zu wirtschaftlichen Austauschverhältnissen) einem Unternehmen ohne hinreichenden Gegenwert zugewendet wurden, das zum Parteivermögen gehörte. Die Regelung stellt klar, dass dies eine Spende an die Partei ist, sobald Funktionsträger der Partei hiervon Kenntnis haben.

Mit den unter Buchstabe c getroffenen Regelungen werden die Schwellen für die Information der Öffentlichkeit über Spenden abgesenkt.

Buchstabe d (§ 25 Absatz 3) trifft zunächst die klarstellende allgemeine Aussage, dass sich bei Austauschverhältnissen, die die Partei eingeht, Leistungen und Gegenleistungen entsprechen müssen und dass andernfalls eine (verdeckte) Parteispende vorliegen kann. Dieser Grundsatz wird sodann konkret für das Sponsoring fruchtbar gemacht (Satz 2). Darüber hinaus werden Publizitätspflichten vorgesehen, die im Wesentlichen denen bei Parteispenden entsprechen. Damit

wird für die Öffentlichkeit und die Verwaltung prüfbar, ob es sich wirklich um legitimes Sponsoring oder um eine (verdeckte) Parteispende handelt.

Unter Buchstabe e wird klarstellend eingefügt, dass nunmehr auch Spenden juristischer Personen illegale Parteispenden sind und selbige daher an den Präsidenten abzuführen sind.

Zu Nummer 3 (§ 31e – neu – und 31f – neu)

Immer wieder wird öffentlich darüber debattiert, ob ein bestimmtes Verhalten einer Partei legal war. darüber, wie der Bundestagspräsident seine Kontrolle ausgeübt hat, erfährt die Öffentlichkeit jedoch selten Einzelheiten. § 31e sieht daher nunmehr Informationspflichten vor.

Die Zuordnung der Kontrollaufgabe zum Präsidenten hat sich grundsätzlich bewährt. § 31f verbessert die Legitimation dieser Aufgabenzuordnung jedoch weiter, indem es die Aufgabe dem Präsidium – also einem parteipolitisch vielfältigen – Gremium zuordnet. Darüber hinaus soll die personelle Ausstattung verbessert werden, da effiziente Kontrolle auch eine hinreichende Personalausstattung voraussetzt. Schließlich wird auch angesichts von Diskussionen in der laufenden Legislaturperiode der Schutz der betroffenen Beamten gegen Versetzungen verbessert.

Zu Artikel 2 (Änderung des Einkommensteuergesetzes)

Die Regelung sichert die zum Sponsoring getroffene Regelung auch im Einkommensteuerrecht ab.

Zu Artikel 3 (Inkrafttreten)

Er regelt das Inkrafttreten, wobei als Anknüpfungspunkt das Haushaltsjahr gewählt wird, damit die Parteien nicht einem Bericht unterschiedliche Regelungen zu Grunde legen müssen.

