

Antrag

der Abgeordneten Raju Sharma, Jan Korte, Agnes Alpers, Dr. Dagmar Enkelmann, Nicole Gohlke, Dr. Rosemarie Hein, Ulla Jelpke, Petra Pau, Jens Petermann, Dr. Petra Sitte, Frank Tempel, Halina Wawzyniak und der Fraktion DIE LINKE.

Demokratie stärken, Lobbyismus verhindern und Parteienfinanzierung transparenter gestalten

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Das Parteienrecht bedarf einer grundsätzlichen Reform. Ereignisse aus der jüngsten Vergangenheit wie Großspenden aus dem Hotelgewerbe an die Regierungsparteien FDP und CSU, welche zum 1. Januar 2010 eine Absenkung des Umsatzsteuersatzes für Hotelübernachtungen vorgenommen hatten, sowie die Buchung von Gesprächen mit den Ministerpräsidenten Jürgen Rüttgers und Stanislaw Tillich und von Ausstellungsflächen auf CDU-Parteitag durch Unternehmen haben gezeigt, dass das Parteiengesetz in seiner derzeitigen Form Schutzlücken aufweist. Parteien- und Politikverdrossenheit in der Bevölkerung sind die Folge solcher Vorkommnisse.

Die Staatengruppe gegen Korruption des Europarates (GRECO) hat in ihrem am 4. Dezember 2009 verabschiedeten Bericht Deutschland 20 Änderungen zur Verbesserung der Transparenz von Parteienfinanzierung zur Umsetzung bis zum 30. Juni 2011 empfohlen. Der Gesetzgeber ist aber bis heute nicht in diese Richtung aktiv geworden. Auch der Bundestagspräsident Dr. Norbert Lammert sieht gemäß seinem jüngsten Bericht vom 16. Dezember 2011 über die Rechenschaftsberichte 2008 und 2009 der Parteien sowie über die Entwicklung der Parteienfinanzen (Bundestagsdrucksache 17/8200) gesetzgeberischen Änderungsbedarf.

Die Einflussnahme von Großunternehmen auf die Politik stellt eine Gefahr für die Demokratie dar. Diese Gefahr erkannte schon 1949 Albert Einstein: ‚Die Folge [von Parteienfinanzierung durch Unternehmen] ist, dass die „Volksvertreter“ die Interessen der unterprivilegierten Schicht der Bevölkerung nicht ausreichend schützen‘ (Albert Einstein, Essay „Why Socialism?“, Mai 1949, 1. Ausgabe der „Monthly Review“). Dabei ist allein der Anschein der Käuflichkeit geeignet, das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die Politik und deren Integrität zu erschüttern. Die verfassungsrechtlich verankerte Unabhängigkeit der Abgeordneten als Vertreterinnen und Vertreter des gesamten Volkes ist Kernelement der parlamentarischen Demokratie. Sie soll sicherstellen, dass das Gemeinwohl der Bevölkerung Leitmaßstab allen parlamentarischen Handelns ist. Die Finanzierung der im Parlament vertretenen Parteien durch Großunternehmen gefährdet dieses Prinzip, weil sie die Abgeordneten dazu verleiten kann, sich bei der Wahrnehmung ihres Mandats im Rahmen von gesetzgeberischen Entscheidungen nicht ausschließlich vom Gemeinwohl, sondern (auch) vom Interesse der spendenden Unternehmen leiten zu lassen. Auf diesem Wege erlangen finanzstarke Unternehmen wie Kapitalgesellschaften im Prozess der politi-

schen Partizipation einen erheblichen Vorteil gegenüber einfachen Bürgerinnen und Bürgern. Wenn jedoch das Prinzip demokratischer Gleichheit, das nach dem Grundsatz „One man, one vote“ in einem strikt formalen und egalitären Sinne zu verstehen ist (vgl. BVerfGE 8, S. 51, 64 ff.), nicht verletzt werden soll, dürfen und sollen die sozialen und wirtschaftlichen Asymmetrien, wie sie die Gesellschaft prägen, nicht auf den politischen Prozess durchschlagen, ökonomisch stärkere nicht gegenüber ökonomisch schwächeren Interessen privilegierten Einfluss erlangen (vgl. Uwe Volkmann, Schriftliche Stellungnahme zur 12. Sitzung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages am 7. Juni 2010, S. 2).

Das Parteienrecht muss dieser Privilegierung Einzelner für mehr Mitgestaltungsmöglichkeit Aller entgegenwirken. In seiner derzeitigen Fassung erlaubt es aber privaten Unternehmen und finanzstarken Einzelpersonen Spenden und Sponsoring in unbegrenzter Höhe und kann daher seiner ausgleichenden Funktion nicht gerecht werden. Zur Herstellung von Chancengleichheit und Transparenz sind daher das Verbot von Spenden durch juristische Personen und des Sponsorings, die Begrenzung der Spendenhöhe bei natürlichen Personen sowie ein Verbot von Vergütungsabreden mit Rückspendenaufforderung und die Sanktionierung des Verstoßes gegen das bestehende Verbot von Bargeldspenden über 1 000 Euro geeignete Mittel. Der § 25 ff. des Parteiengesetzes (PartG) sind entsprechend anzupassen.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf, einen Gesetzentwurf vorzulegen, mit dem

1. in § 25 Absatz 2 PartG ein weiteres Annahmeverbot für Spenden juristischer Personen aufgenommen wird, und § 25 Absatz 2 Nummer 6 PartG entsprechend um weitergeleitete Spenden juristischer Personen ergänzt wird;
2. in § 25 Absatz 2 PartG ein weiteres Annahmeverbot für Spenden von natürlichen Personen, soweit sie einen Betrag von 25 000 Euro im Jahr übersteigen, aufgenommen wird;
3. im Rahmen des § 25 ff. PartG das Sponsoring von Parteien und Parteimitgliedern untersagt wird, wobei Sponsoring als Zuwendung einer juristischen Person (Sponsor) an eine Partei oder einzelne Parteimitglieder mit dem Ziel der Werbung und Öffentlichkeitsarbeit für den Sponsor zu verstehen ist;
4. die Bargeldspenden aus § 25 Absatz 1 Satz 2 PartG herausgelöst und im Rahmen des § 25 Absatz 2 PartG geregelt werden, so dass § 25 Absatz 4 PartG zur Anwendung kommt und Bargeldspenden, die einen Betrag von 1 000 Euro übersteigen, an den Bundestagspräsidenten weiterzuleiten sind;
5. im Rahmen des § 25 Absatz 2 PartG die Annahme von Spenden untersagt wird, die aufgrund einer Abrede geleistet werden, der zufolge die Vergütung für eine zugunsten der Partei erbrachte Dienstleistung ganz oder teilweise an die Partei zurückgewährt werden soll.

Berlin, den 21. März 2012

Dr. Gregor Gysi und Fraktion

Begründung

Das Verbot von Spenden und Sponsoring durch juristische Personen wie Unternehmen und Wirtschaftsverbänden sowie eine Begrenzung der Spendenhöhe für natürliche Personen auf 25 000 Euro jährlich verhindern, dass sich in der Politik

die finanzleistungsstarken Gesellschaftsakteure und Einzelpersonen mit ihren politischen und wirtschaftlichen Interessen durchsetzen und damit den verfassungsrechtlichen Grundsatz der demokratischen Egalität gefährden (Artikel 3 Absatz 1, Artikel 20 Absatz 1 und 2, Artikel 38 Absatz 1 Satz 1 des Grundgesetzes – GG). Durch entsprechende rechtliche Vorgaben würde auch die Chancengleichheit der politischen Parteien und die innerparteiliche Demokratie gestärkt werden, da die Innensteuerung durch einander gleiche Mitglieder gegenüber einer Fremdsteuerung von außen wieder mehr Bedeutung gewinnt. Diese Begrenzungen würden dem Verfassungsgebot einer demokratischen Binnenordnung der Parteien gemäß Artikel 21 Absatz 1 Satz 3 GG, dem Transparenzgebot aus Artikel 21 Absatz 1 Satz 4 GG und dem freien Mandat nach Artikel 38 Absatz 1 GG in besonderer Weise gerecht werden und rechtfertigen daher die damit verbundene Einschränkung der Parteienfreiheit.

Zwar dürfen die Parteien nach § 25 Absatz 2 Nummer 7 PartG bereits nach geltender Rechtslage keine Spenden annehmen, die erkennbar in Erwartung oder als Gegenleistung eines bestimmten wirtschaftlichen oder politischen Vorteils gewährt werden. Allerdings kann die Vorschrift wegen der erheblichen Beweisschwierigkeiten (vgl. Prof. Dr. Martin Morlok, Kommentar zum Gesetz über die politischen Parteien, § 25 Rn. 8 und Kersten/Rixen, Parteiengesetz und europäisches Parteienrecht, § 25 Rn. 111) keinen effektiven Schutz für die demokratische Egalität der Bürgerinnen und Bürger bieten. Zudem steht die Mitwirkung von juristischen Personen an der politischen Willensbildung, an der die Parteien mitwirken sollen, nicht unter dem Schutz der Verfassung, da diese letztlich ihren Ausdruck im Wahlakt findet. Zur Wahl berechtigt sind aber nur natürliche und nicht etwa juristische Personen. Die Aufnahme eines Verbots von Spenden juristischer Personen im Rahmen von § 25 Absatz 2 PartG verspricht Abhilfe (vgl. auch Prof. Dr. Martin Morlok, Stellungnahme zu den Anträgen auf Bundestagsdrucksachen 17/892, 17/651, 17/1169 und 17/547, S. 9). Damit diese aber nicht doch über den Umweg einer natürlichen Person als sogenannten Strohmann spenden können, muss § 25 Absatz 2 Nummer 6 PartG dahingehend erweitert werden, dass auch die letztlich von einer juristischen Person stammende weitergeleitete Spende nicht angenommen werden darf. Die Parteienfinanzierung durch Spenden natürlicher Personen und über Mitgliedsbeiträge bliebe hiervon unberührt, so dass die – von Teilen der CDU und der FDP vertretene – Behauptung, ein Verbot von Unternehmensspenden würde die völlige Staatsabhängigkeit der Parteien bedeuten, offenkundig falsch ist.

Um sicherzustellen, dass ein Spendenannahmeverbot nicht umgangen wird, muss auch das Sponsoring der mit einem Verbot belegten Akteure untersagt werden (vgl. Prof. Dr. Martin Morlok, Stellungnahme zu den Anträgen auf Bundestagsdrucksachen 17/892, 17/651, 17/1169 und 17/547, S. 12). Unter Sponsoring sind Zuwendungen von Unternehmen zur Förderung politischer Parteien, mit denen regelmäßig auch eigene unternehmensbezogene Ziele der Werbung oder Öffentlichkeitsarbeit verfolgt werden, zu verstehen (vgl. Sponsoring-Erlass des Bundesministeriums der Finanzen, BStBl I 1998, S. 212). Es handelt sich dabei um eine relativ junge Form der Kooperation zwischen Parteien und Unternehmen mit steigender Tendenz. Der Ideenreichtum sowohl der Parteien als auch der von ihnen um Unterstützung angegangenen bzw. der aus eigenem Entschluss sich ihnen für Kooperationen anbietenden Privatpersonen und Unternehmen ist unbegrenzt. Die Beispiele reichen von der Ausrichtung eines (die Parteimittel übersteigenden) Büffets oder der kompletten Verpflegung eines Parteitages, bis zur Einräumung von Vergünstigungen (Rabatten) für Parteimitglieder (vgl. Bericht der Kommission unabhängiger Sachverständiger zu Fragen der Parteienfinanzierung vom 19. Juli 2001, Bundestagsdrucksache 14/6710, S. 43). Vor allem aber die Vermietung von Standflächen auf Parteitagen oder anderen Parteiveranstaltungen stellt eine häufige Form von Sponsoring dar, von der CDU, CSU, SPD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN mehr oder weniger

intensiv Gebrauch machen. Nach derzeitiger Rechtslage unterliegt das Sponsoring keinerlei parteirechtlichen Auflagen oder Restriktionen. Die Parteien sind weder verpflichtet den Wert der Leistung oder den Vertragspartner des Sponsorings im Rechenschaftsbericht zu nennen noch existieren Verbote über den Abschluss von Sponsoringvereinbarungen mit bestimmten Unternehmen. Zusätzlich ergibt sich das Problem einer verdeckten (Teil-)Spende, das immer dann vorliegt, wenn der Sponsor eine Leistung erbringt, die nicht mehr in einem angemessenen Verhältnis zur Gegenleistung der Partei steht. Nach Einschätzung von Parteienrechtlern ist dies in der Praxis häufig der Fall (vgl. Prof. Dr. Martin Morlok, Stellungnahme zu den Anträgen auf Bundestagsdrucksachen 17/892, 17/651, 17/1169 und 17/547, S. 8). Dieses Missverhältnis eindeutig festzustellen und zu beziffern, gestaltet sich aber schwierig, da es sich häufig um in ihrem Wert kaum messbare Gegenleistungen durch die Partei handelt. Ein solches Vorgehen kann für Unternehmen deswegen attraktiv sein, weil sie die Sponsoringleistung, anders als die Parteispende, die für juristische Personen nicht absetzbar ist, als Betriebsausgabe steuerlich in Abzug bringen können. Zur Verhinderung solcher Praktiken und eines insgesamt immer stärker werdenden Lobbyismus bedarf es des Verbots jeglicher Formen des Sponsorings.

Die Begrenzung von Spenden natürlicher Personen auf jährlich 25 000 Euro dient ebenfalls der demokratischen Gleichheit der Bürgerinnen und Bürger, um die privilegierte Teilhabe an der politischen Willensbildung der Finanzkräftigeren unter ihnen einzudämmen.

Das bereits im Parteiengesetz vorgesehene Verbot zur Annahme von Bargeldspenden von über 1 000 Euro dient dem Transparenzgebot aus Artikel 21 Absatz 1 Satz 4 GG. Es soll die Bildung schwarzer Kassen zur Verschleierung der Herkunft von Spenden verhindern. Es handelt sich aber um eine bloße nicht sanktionsbewährte Ordnungsvorschrift. Um dem Transparenzgebot besser gerecht zu werden, ist das Bargeldspendenverbot aus § 25 Absatz 1 Satz 2 PartG herauszulösen und in den Katalog der Spendenannahmeverbote des § 25 Absatz 2 PartG aufzunehmen, so dass als Folge des Verstoßes die Weiterleitungspflicht an den Bundestagspräsidenten nach § 25 Absatz 4 PartG zur Anwendung kommt (vgl. Bundestagspräsident Dr. Norbert Lammert auf Bundestagsdrucksache 17/8200, S. 18; vgl. Kersten/Rixen, Parteiengesetz und europäisches Parteienrecht, § 25 Rn. 56 und Ipsen: Das neue Parteienrecht – Eine kritische Bestandsaufnahme des Achten Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes, NJW 2002, S. 1909, 1915).

Die doppelte staatliche Subventionierung von Spenden – Steuerbegünstigung für die Spenderseite und staatliche Bezuschussung für die Partei bezüglich jeder erlangten Spende – kann zur Manipulation verleiten. Tatsächlich kommt es immer häufiger zu Vergütungsvereinbarungen zwischen Parteien und ihren Mitgliedern für Tätigkeiten, die von diesen früher ehrenamtlich ausgeführt wurden (vgl. Hans Herbert von Arnim, Grundfragen der Parteienfinanzierung, in: 40 Jahre Parteiengesetz: Symposium im Deutschen Bundestag 2009, S. 35, 46). Dies kann im Einzelfall auf eine gewandelte Mitgliedsstruktur oder eine veränderte Arbeitsorganisation zurückzuführen sein. Das Parteienrecht lässt es derzeit auch zu, dass die Gewährung einer Vergütung an Parteimitglieder für üblicherweise ehrenamtlich geleistete Aufgaben mit der (heimlichen) Abrede verbunden wird, einen Teil der vereinbarten – in diesem Sinne überhöhten – Bezahlung der Partei als Spende zurückgewährt wird, um auf diese Weise der Partei höhere staatliche Mittel und dem Parteimitglied steuerliche Vorteile zu ermöglichen. Um derartige Manipulationen zu verhindern, ist ein entsprechendes Spendenannahmeverbot in § 25 Absatz 2 PartG aufzunehmen (vgl. Empfehlung von Bundestagspräsident Dr. Norbert Lammert auf Bundestagsdrucksache 17/8200, S. 16).