

Kandidatenspenden: Einblicke in eine Grauzone

Heike Merten¹

Kandidaten für ein politisches Amt müssen idealerweise mit viel Enthusiasmus für die Sache, Kommunikationsgeschick, guten Beziehungen, Beharrlichkeit, Durchhaltevermögen, aber möglichst auch mit hinreichenden finanziellen Mitteln ausgestattet sein oder Geld oder geldwerte Leistungen durch Dritte einwerben (können). Öffentliche Aufmerksamkeit für sich und seine politischen Positionen zu generieren, ist nicht nur sehr zeitintensiv, sondern es erfordert auch finanziellen Aufwand, um einen erfolgversprechenden Wahlkampf führen zu können. Dies gilt in besonderem Maße für Kandidaten die erstmals zu einer Wahl antreten und in noch stärkerem Maße für parteilose Bewerber.

Doch welche finanziellen Mittel ein Bewerber für seine Kandidatur und den späteren Wahlkampf zur Verfügung hat oder zur Verfügung gestellt bekommt und woher und von wem diese Mittel stammen, ist undurchsichtig. Sind die Regelungen für Spenden an politische Parteien wie auch für Spenden an Abgeordnete klar normiert, wenn auch nicht lückenlos, so erweist sich die rechtliche Einordnung von Spenden an Bewerber und Kandidaten als ausgesprochen schwierig.

Die Regulierung von Zuwendungen jeglicher Art an Personen, die sich nicht aus einem Abgeordnetenmandat heraus zur Wahl stellen, sind sowohl für den Spender als auch für den Spendenempfänger juristisch undurchsichtig und insbesondere im Hinblick auf Transparenzregelungen normativ wie auch wissenschaftlich stark vernachlässigt worden. Der Beitrag will diesen blinden Fleck im Bereich der Finanzierung von Wahlkämpfen sichtbar machen.

I. Spenden- und Spendenannahmefreiheit

Zunächst einmal bedarf es einer grundsätzlichen rechtlichen Betrachtung des Wesens der (Wahlkampf-)Spende und dies aus zwei Blickrichtungen: der Empfänger-, aber eben auch der Geberseite. Die Entgegennahme von Spenden und damit die Annahme von Geld oder auch geldwerten Leistungen ist grundsätzlich frei. Auf der anderen Seite besteht die grundsätzliche Freiheit zur Hingabe einer Spende.

Dies ergibt sich aus der allgemeinen Handlungsfreiheit gemäß Art. 2 Abs. 1 GG. Als Individualrecht wird die Spendenfreiheit und die Spendenannahmefreiheit nicht vorbehaltlos gewährleistet, sondern kann durch jeden legitimen Zweck eingeschränkt werden.

Für die Spenden an politische Parteien sind dem Grundgesetz aus Art. 21 Abs. 1 GG spezielle Regelungen zu entnehmen. Politische Parteien sind wesentlicher Bestandteil einer parlamentarischen Demokratie und nehmen daher verfassungsrechtlich eine gewisse Sonderstellung ein. Die Mitwirkung an der politischen Willensbildung des Volkes ist eine verfassungsrechtlich notwendige Aufgabe und bedarf daher eines besonderen Schutzes aber auch der Auferlegung von besonderen Pflichten. Dieser verfassungsrechtliche Rahmen prägt das Recht der Parteispenden in besonderem Maße. Insbesondere das Recht der Spendenannahme ist mit Blick auf die Funktion der politischen Parteien in einer Demokratie gewissen Einschränkungen und Offenlegungspflichten unterworfen, wie etwa einem Annahmeverbot von Einfluss Spenden und einer unmittelbaren Publizitätspflicht von Großspenden. Dies zeigt schon auf verfassungsrechtlicher Ebene die Notwendigkeit, bei einer Wahlkampfspende an einen Bewerber oder Kandidaten immer auch genau zu prüfen, ob es sich nicht auch um eine Parteispende handelt, die dann dem speziellen Rechtsregime des Parteienrechts unterworfen ist. Ist damit die Spendenfreiheit und auch die Spendenannahmefreiheit verfassungsrechtlich gegeben, bedarf es einer näheren Betrachtung der durch die Spende und deren Annahme einfachgesetzlich entstehenden Rechte und Pflichten.

II. Die zivilrechtliche Dimension der Kandidatenspende

Eine Spende an einen Kandidaten ist zivilrechtlich zunächst einmal eine Schenkung i.S.d. § 516 BGB. Dabei handelt es sich um einen einseitig verpflichtenden Schuldvertrag über eine unentgeltliche Zuwendung, d.h. die Hingabe eines Vermögensbestands in Form von Geld oder geldwerten Leistungen des Schenkers zugunsten einer von diesem zu unterscheidenden natürlichen oder juristischen Person.² Voraussetzung der Schenkung ist grundsätzlich zunächst einmal eine Einigung zwischen dem Schenker und dem Beschenkten. Es kann aber durchaus zu einer Zuwendung ohne den Willen des Beschenkten kommen. Dann liegt gemäß § 145 BGB ein Angebot

¹ Dr. Heike Merten ist Geschäftsführerin und wissenschaftliche Mitarbeiterin des PRuF, Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf.

² Saenger, in: Schulze, BGB Kommentar, 10. Auflage 2019, § 516 Rn. 1.

des Schenkers vor, an dass dieser gemäß § 146 BGB gebunden ist. Diesen Schwebezustand kann der Schenker durch eine entsprechende Fristsetzung beenden. Schweigt der Beschenkte bis zum Fristablauf, dann wird gemäß § 146 Abs. 2 S. 2 BGB die Annahme fingiert und der Schwebezustand endet.

Gegenstand des Vertrages muss eine Zuwendung des Schenkers an den Beschenkten sein. Unter einer Zuwendung ist die Hingabe von Vermögenswerten zu verstehen. Auf der Seite des Schenkers erfolgt eine Vermögensminderung und damit Entreichung und auf der Seite des Beschenkten eine Vermögensmehrung und damit eine Bereicherung. Dies erfolgt in der Regel durch ein aktives Tun, kann aber auch durch ein Unterlassen erfolgen. Eine Bereicherungsabsicht ist dabei nicht erforderlich. In der Regel erfolgt eine Zuwendung durch die Übereignung von Sachen, die Übertragung von Geld, aber auch durch die Befreiung von Verbindlichkeiten gegenüber Dritten oder den Erlass einer Schuld. Nicht erforderlich ist, dass der Beschenkte völlig frei über die Zuwendung verfügen kann. Daher handelt es sich auch um eine Schenkung und damit Spende, wenn die Zuwendung etwa an einen gemeinnützigen Verein erfolgt und dieser bei der Verwendung der Mittel an den Satzungszweck gebunden ist.³

Eine weitere Voraussetzung ist die Unentgeltlichkeit der Zuwendung. Diese liegt vor, wenn die Zuwendung nicht von einer Gegenleistung anhängt, die durchaus auch immateriell sein kann. Dabei reicht die rein objektive Unentgeltlichkeit nicht aus, vielmehr muss auch ein entsprechender Wille der Vertragsparteien bestehen.⁴ Die Abhängigkeit von einer Gegenleistung besteht dabei nicht nur bei einer synallagmatischen Verknüpfung gemäß § 320 BGB. Eine Entgeltlichkeit liegt vielmehr schon vor, wenn die Zuwendung unter der Bedingung einer Gegenleistung steht (sog. konditionale Verknüpfung), Lohn für einen bestimmten Erfolg voraussetzt oder den Zweck eines bestimmten Verhaltens als Gegenleistung verfolgt (sog. kausale Verknüpfung). Als unentgeltlich anerkannt sind Schenkungen zugunsten gemeinnütziger und privater Zwecke.⁵

Liegen die soeben dargelegten Voraussetzungen vor, dann ist die Rechtsfolge ein schuldrechtliches Verpflichtungsgeschäft, welches von dem dinglichen Erfüllungsgeschäft, z.B. der Übereignung der geschenkten Sache, zu unterscheiden ist. Der Schenker

ist dem beschenkten aus dem Schenkungsvertrag zur Verschaffung der Zuwendung verpflichtet. Den Beschenkten treffen vorbehaltlich etwaig vereinbarter Auflagen hingegen keine Leistungspflichten. In der Realität wird das zivilrechtliche Ideal in seiner zeitlichen Abfolge des erst auf das Verpflichtungsgeschäft folgenden Verfügungsgeschäfts gerade im Bereich der Spenden selten anzutreffen sein. Zumeist wird die Übergabe und Übereignung der Sache gleichzeitig (§ 516 Abs. 1 BGB) oder regelmäßig bereits vor dem (meist konkludenten) Zustandekommen des Verpflichtungsgeschäfts (§ 516 Abs. 2 BGB) erfolgt sein.

Bei einer Spende an einen Kandidaten ist es durchaus denkbar, dass die Zuwendung mit einer Auflage verknüpft wird oder einen bestimmten Zweck erfüllen soll. Fraglich ist dann insbesondere, ob der Spender die Zuwendung bei Nichterfüllung der Auflage oder der Zweckbestimmung ggf. zurück- oder Schadensersatz verlangen kann. Bei einer Spende unter Auflagen wird eine vertragliche Vereinbarung über eine einklagbare Verpflichtung getroffen. Der Beschenkte übernimmt mit der Vereinbarung der Auflage, die materiell oder immateriell⁶ sein kann, eine eigene obligatorische Leistungspflicht. Begünstigter der Leistung kann der Schenker und damit der Spender, der Beschenkte selbst, aber auch ein Dritter⁷ sein. Ist eine Auflage wegen eines Verstoßes gegen ein gesetzliches Verbot nach § 134 BGB, wegen Sittenwidrigkeit nach § 138 BGB oder aus anderen Gründen nichtig, so richtet sich die Wirksamkeit des Vertrages nach § 139 BGB. Kommt dieser zur Anwendung, dann ist die Schenkung und damit die Spende i.d.R. unwirksam. In der Regel ist der Vertrag dann schon vollzogen, so dass die Zuwendung dann nur nach bereicherungsrechtlichen Grundsätzen gemäß § 527 BGB zurückverlangt werden kann.

Bei der Spende zu einem bestimmten Zweck besteht hingegen lediglich eine tatsächliche Willensübereinstimmung zwischen dem Spender und dem Spendempfeänger über den verfolgten Zweck. Ein Rechtsbindungswille in Bezug auf die Verwendung der Schenkung und damit der Spende besteht hier gerade nicht. Eine Abgrenzung zur Schenkung unter Auflagen erfolgt mithin über den Willen der Vertragsparteien (§ 157 BGB). Bei Nichteintritt des verfolgten Zweckes besteht dann ein Ausgleichsanspruch aus § 812 Abs. 1 S. 2 Alt. 2 BGB sowie aus § 313 BGB.

³ BGH NJW 2004, 1382 ff.

⁴ BGH NJW 2009, 2737 ff.

⁵ Saenger, in: Schulze, BGB Kommentar, 10. Auflage 2019, § 516 Rn. 4.

⁶ Eine Auflage immaterieller Art kann beispielsweise die Teilnahme an einer Benefizveranstaltung sein. Weitere Beispiele bei Harke, in: BeckOK-BGB, Stand 01.10.2020, § 525 Rn. 8.

⁷ Hier finden die §§ 328 ff. BGB Anwendung.

Der Kondiktionsanspruch aus § 812 BGB könnte gegebenenfalls wegen §§ 814 f. BGB gesperrt sein.

Im Ergebnis handelt es sich zivilrechtlich bei Spenden an Kandidaten um eine Schenkung i.S.d. BGB. Abgrenzungsschwierigkeiten stellen sich in Bezug auf eine Auflage oder eine Zweckbindung. Je nach Einordnung besteht ein Ausgleichsanspruch nach § 527 BGB oder nach § 812 BGB. Diese Unterscheidung ist allerdings im Ergebnis als zivilrechtliche Einordnung der Spende als Schenkung nicht entscheidungserheblich.

III. Die steuerrechtliche Dimension der Kandidatenspende

Sofern nicht spezielle parteirechtliche Regelungen greifen, finden bei Kandidatenspenden die allgemeinen steuerrechtlichen Regelungen Anwendung. Da es sich bei der Kandidatenspende um eine Direktzuwendung im Sinne einer Schenkung handelt, greift hier das Schenkungssteuerrecht. Seinen Regelungsort hat das Schenkungssteuerrecht im Erbschaftsteuergesetz (ErbStG). Bei einer Erbschaft handelt es sich um eine Schenkung von Todes wegen, so dass steuerrechtlich Erbschaft und Schenkung im ErbStG einen gemeinsamen Regelungsort gefunden haben. Nach § 1 Abs. 1 Nr. 2 ErbStG unterliegen der „Erbschaftsteuer (Schenkungssteuer)“ auch die Schenkungen unter Lebenden. § 7 ErbStG erläutert, welche Tatbestände als Schenkungen unter Lebenden gelten sollen. Die Schenkung i.S.d. BGB gilt dabei grundsätzlich⁸ als Grundmodell der Schenkung unter Lebenden i.S.d. § 7 ErbStG.⁹ Steuerrechtlich ist daher also zunächst zu klären, ob die unentgeltliche Zuwendung zu einer Bereicherung des Empfängers und damit des Kandidaten i.S.d. §§ 516 Abs. 1 BGB, 7 Abs. 1 Nr. 1 ErbStG geführt hat. Ob mit der Schenkung verbundene Auflagen bei der Feststellung der Bereicherung nach § 7 ErbStG abzugsfähig sind, hängt nach der Rechtsprechung des BFH¹⁰ von der Art der vereinbarten Auflage ab. Hat die Prüfung des § 7 ErbStG ergeben, dass ein Vorgang i.S.d. Be-

stimmung bejaht werden kann, dann ist in einem zweiten Prüfungsschritt zu fragen, ob sich aus diesem Vorgang ein steuerpflichtiger Erwerb i.S.d. § 10 ErbStG ergibt.

Während zu einer Schenkung gemäß § 516 Abs. 1 BGB, wie gezeigt, die – wechselseitige – Einigung der Vertragspartner auch über die Unentgeltlichkeit der Zuwendung gehört, lässt § 7 Abs. 1 Nr. 1 EStG die Freigebigkeit der Zuwendung genügen, worunter die Rechtsprechung¹¹ und Literatur¹² den einseitigen Willen des Gebers versteht, dem Empfänger die Bereicherung schenkweise zu verschaffen. Auf den Willen des Empfängers, die bereichernde Zuwendung unentgeltlich entgegenzunehmen, soll es also im Unterschied zum Schenkungsrecht des BGB nicht ankommen.¹³

Die Merkmale der freigebigen Zuwendung als Grundvoraussetzung für die Steuerpflicht, im Vergleich mit dem Schenkungsrecht des BGB, lassen sich mithin wie folgt zusammenfassen. Um eine freigebige Zuwendung anzunehmen, müssen erstens die objektiven Voraussetzungen vorliegen, die § 516 Abs. 1 BGB als Merkmale der Schenkung nennt. Es muss sich also um eine Zuwendung unter Lebenden handeln, durch die der Geber auf Kosten seines Vermögens den Empfänger bereichert (= bereichernde Zuwendung). Diese bereichernde Zuwendung muss zweitens von dem Willen des Gebers getragen sein, dem Empfänger die Bereicherung unentgeltlich zu vermitteln, so dass sich die Zuwendung aus der Sicht des Gebers als eine freigebige Leistung darstellt (= Wille zur Freigebigkeit).

Sowohl bei gemischten Schenkungen als auch bei Schenkungen unter Auflagen unterbleibt steuerrechtlich eine Aufteilung des Zuwendungsgegenstandes in einen unentgeltlich und einen entgeltlich zugewandten Teil. Leistungsaufgaben sind vielmehr mit ihrem vollen Steuerwert vom Steuerwert des Zuwendungsgegenstandes abzuziehen.¹⁴

Für bestimmte freigebige Zuwendungen und Schenkungen sieht § 13 ErbStG eine Befreiung, Teilbefreiung oder betragsmäßige Freistellung von der Steuerpflicht aus in der Sache des Erwerbs liegenden Gründen vor. Die Steuerbefreiungen sind, sofern sie

⁸ Der Wortlaut des § 7 Abs. 1 Nr. 1 ErbStG spricht von „jede freigebige Zuwendung unter Lebenden“, um neben der Schenkung i.S.d. BGB noch weitere schenkungsähnliche Zuwendungen der Steuerpflicht zu unterwerfen. Das Gesetz löst sich an dieser Stelle von der Terminologie des BGB, um die Besteuerung wirtschaftlich gleicher Sachverhalte nicht von einer unterschiedlichen zivilrechtlichen Qualifikation abhängig zu machen. Siehe dazu insb. im Hinblick auf die Einbeziehung unverzinslicher Darlehen Hannes/Holtz, in: Meincke/Hannes/Holtz (Hrsg.), 17. Aufl. 2018, ErbStG § 7 Rn. 10.

⁹ Hannes/Holtz, in: Meincke/Hannes/Holtz (Hrsg.), 17. Aufl. 2018, ErbStG § 7 Rn. 3.

¹⁰ BStBl II 89, 524.

¹¹ RFH RStBl 31, 559 = RFHE 29, 137, 148; BFH BStBl III 53, 308; 55, 231; 57, 449; 61, 234; II 82, 714; NV 89, 168.

¹² Hannes/Holtz, in: Meincke/Hannes/Holtz (Hrsg.), 17. Aufl. 2018, ErbStG § 7 Rn. 12.

¹³ Erbschaftsteuer Richtlinie R E 7.1 I ErbStR.

¹⁴ Erbschaftsteuer Richtlinie R E 7.4 I ErbStR, Anm. 37 f.; siehe auch Hannes/Holtz, in: Meincke/Hannes/Holtz (Hrsg.), 17. Aufl. 2018, ErbStG § 7 Rn. 40 ff.

nicht von vornherein zu einer völligen Freistellung des Erwerbs führen, bei der Ermittlung des steuerbar bleibenden Erwerbs als Abzugsposten zu berücksichtigen, § 10 Abs. 1 S. 1 ErbStG. Die umfangreichen Steuerbefreiungsregelungen greifen für eine Spende an einen Kandidaten allenfalls in dem sehr unwahrscheinlichen Falle einer Schenkung durch den Ehepartner.

Die Steuerpflicht greift jedoch erst ab bestimmten Summen. Nach § 16 ErbStG bleibt auch in den Fällen der unbeschränkten Steuerpflicht der Erwerb steuerfrei, sofern er die dort festgesetzten gestaffelten Beträge nicht übersteigt. Ehegatten und Ehegatten und Lebenspartner können danach etwa bis zu einer Höhe von 500 000 € steuerfrei spenden, Kinder je nach deren Steuerklasse bis zu einer Höhe von 400 000 € oder 200 000 €; übrige Personen der Steuerklasse I bis zur Höhe von 100 000 €, Personen der Steuerklasse II bis zur Höhe von 20 000 € und Personen der Steuerklasse III bis zur Höhe von 20 000 €.

Aus steuerrechtlicher Sicht ist ein Kandidat, der eine Spende erhält, dazu verpflichtet, diese Schenkung nach dem Erbschaftssteuergesetz ordnungsgemäß zu versteuern. Ob Kandidatenspendenempfänger ihre Spendengelder jemals versteuert haben, bleibt der Öffentlichkeit, schon aus Gründen des Steuerheimnisses, verborgen.

IV. Offenlegungspflichten für Kandidatenspenden

Das Zivil- und Steuerrecht reguliert im Rahmen der Spendenannahme- und Spendenfreiheit das Rechtsverhältnis zwischen den Vertragsparteien. Über dieses Rechtsverhältnis müssen die Vertragsparteien zunächst einmal schon aus Gründen des Persönlichkeitsschutzes keine Einzelheiten öffentlich machen. Für die Wahlberechtigten und die politische Konkurrenz unklar bleibt damit aber, wer mit welchen Mitteln und in welcher Höhe den Wahlkampf eines Kandidaten unterstützt und ihm damit möglicherweise auch ins Amt verholfen hat. Dies ist bei einer nach demokratischen und rechtsstaatlichen Standards durchzuführenden Wahl kaum hinnehmbar. Aufgeworfen ist damit die Frage, welchen weiteren Regulierungen die Kandidaten unterworfen sind und ob danach den Kandidaten insb. Offenlegungspflichten im Hinblick auf erlangte Spenden auferlegt werden.

Einzelbewerber, Wählergruppen bzw. Wählergemeinschaften und politische Parteien stehen auf kommunaler, Landesebene und in eingeschränktem Umfang auch auf Bundesebene miteinander in einem politischen Wettbewerb. Alle sind in der politischen

Willensbildung aktiv und bemühen sich um Teilhabe an der politischen Macht. Damit ist eine funktionale Parallelität zwischen politischen Parteien und Wählergruppen, aber auch Einzelbewerbern offenkundig. Damit die zugeordneten Aufgaben von diesen insb. bei Wahlen erfüllt werden können, benötigen diese Geld. Die finanzielle Ausstattung kann zum einen aus selbst erwirtschafteten Mitteln, zu denen auch Spenden gehören, bestehen und zum anderen aber grundsätzlich auch vom Staat, mittelbar oder unmittelbar, bereitgestellt werden. Parteien, Wählergruppen und Einzelbewerber unterliegen in diesem Bereich unterschiedlichen Regelungsregimen. Zu unterscheiden ist dabei ganz grundsätzlich zwischen den Kandidaten, die schon ein Wahlamt bekleiden, und den Kandidaten, die bisher ohne Amt sind.

1. Kandidaten im Amt

Auch diejenigen Kandidaten, die sich aus einem Abgeordnetenmandat heraus erneut zur Wahl stellen, sind auf Grund der Spendenannahmefreiheit grundsätzlich berechtigt, finanzielle Zuwendungen in Form von Geld oder geldwerten Leistungen anzunehmen. Abgeordnete unterliegen dabei aber, je nach föderaler Ebene und Zuwendungsumfang, einfachgesetzlich normierten Annahmeregeln sowie Anzeige- und Publizitätspflichten.

a) Bundestag

Für die Abgeordneten des Deutschen Bundestages bilden die speziellen verfassungsrechtlichen Rechte und Pflichten den Rahmen, innerhalb dessen Spenden und anderen finanzielle Zuwendungen von Dritten erfolgen können. Insoweit sind vor allem die Freiheit des Mandats aus Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG, aber auch der Anspruch auf amtsangemessene Entschädigung aus Art. 48 Abs. 3 GG und das sog. Behinderungsverbot aus Art. 48 Abs. 2 S. 1 GG relevant. Die einfachgesetzlichen Regelungen, die die Abgeordnetenspenden betreffen, müssen materiell sowohl mit dem verfassungsrechtlichen Status des Abgeordneten als auch mit den Grundrechten der Beteiligten in Einklang stehen. Einschränkungen und Verbote sind dann zu rechtfertigen, wenn dadurch den Gefahren der Abhängigkeit des Abgeordneten begegnet wird, die mit finanziellen Leistungen an Abgeordnete einhergehen können. Die bloß abstrakte Gefahr von Einflussnahme, die einer finanziellen Zuwendung an einen Abgeordneten ab einer gewissen Größenordnung innewohnt, kann durch Transparenzvorgaben begegnet werden.

Der Gesetzgeber hat die Frage der Entgegennahme einer finanziellen Zuwendung in Form von Spenden

in § 44a Abs. 2 S. 4 AbgG ausdrücklich geregelt. Abgeordnetenspenden wurden dort ausdrücklich von den sonstigen Annahmeverboten, neben der gesetzlich geregelten Abgeordnetenentschädigung, ausgenommen und in § 44b Nr. 3 AbgG einem besonderen Regelungssystem unterworfen. Näher ausgestaltet ist dies dann auf der Ebene der Verhaltensregeln für Mitglieder des Deutschen Bundestages (VR), die über § 18 GO-BT als Anlage 1 Bestandteil der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages sind.¹⁵ Dieses verschachtelte Regelungssystem oder auch „Mehrebenen-Regelungssystem“ trägt nicht unbedingt zur Übersichtlichkeit und Verständlichkeit der Abgeordnetenspenden bei und wirft die Frage auf, ob diese Regelungen nicht auf parlamentsgesetzlicher Ebene, etwa im Abgeordnetengesetz, hätten getroffen werden müssen. Das Bundesverfassungsgericht hat jedoch festgestellt, „dass es sich hier um Regelungen handelt, die dem Geschäftsordnungsrecht zumindest nahe stehen, also um Binnenrecht des Parlaments“.¹⁶ Es hat den gewählten Regelungsort ausdrücklich als erlaubt, allerdings nicht zwingend vorgeschrieben angesehen.¹⁷ Es gehe nicht um Eingriffsrecht, sondern um die „Ausgestaltung der Rechte und Pflichten der Abgeordneten gem. Art. 38 Abs. 3 GG“.¹⁸

Eine Abgeordnetenspende ist gemäß § 44a Abs. 2 S. 4 AbgG i.V.m. § 18 GO-BT und § 4 Abs. 1 VR eine gegenleistungslose Geldspende oder geldwerte Zuwendung, die dem Abgeordneten des Deutschen Bundestages für *seine* politische Tätigkeit zur Verfügung gestellt wird. Durch die Formulierung „für seine“ wird klargestellt, dass die VR ausschließlich Abgeordnetenspenden regeln und eben keine Spenden, die der Abgeordnete für seine Partei erhält.¹⁹ Bei diesen Spenden handelt es sich um Parteispenden, die dem Regelungssystem des PartG unterliegen und sind vom Abgeordneten unverzüglich an seine Partei weiterzuleiten (§ 25 Abs. 1 S. 3 PartG). Abgeordnetenspenden unterliegen durch die VR einer strengen Buchführungs- und Offenlegungspflicht, gleichzeitig werden aber auch Spendenannahmeverbote statuiert. Zur Anwendung kommen durch einen Verweis auf § 25 Abs. 2 PartG die Spendenannahmeverbote, die

auch für Parteispenden greifen. In diesem Punkt erfolgt somit eine Gleichstellung von Abgeordneten- und Parteispende.²⁰

b) Europaparlament und Landtage

Vergleichbare Regelungen finden sich auch für die Mitglieder des Europäischen Parlaments. Sie unterliegen einem Verhaltenskodex, der auf der Grundlage der nach Art. 232 AEUV erlassenen Geschäftsordnung (GO) des EP²¹ gemäß Art. 11 Abs. 1 GO-EP beschlossen wurde und als Anlage I der Geschäftsordnung beigelegt ist.²² Danach (Art. 9) hat das Präsidium des EP entsprechende Durchführungsmaßnahmen festzulegen, die unter anderem auch ein Kontrollverfahren für die Einhaltung der angeordneten Verhaltensregeln enthalten sollen. Der einschlägige Beschluss des Präsidiums des EP im Umfang von elf Artikeln erging am 15. April 2013 und trat am 1. Juli 2013 in Kraft.²³ Die Abgeordnetenspende ist gemäß Art. 4 Abs. 2g des Verhaltenskodex in die Erklärung der finanziellen Interessen mit aufzunehmen und die Identität des Spenders ist anzugeben.²⁴

An Strafen bei außergewöhnlich schwerwiegenden Verstößen gegen den Verhaltenskodex sind gemäß Art. 8 des Verhaltenskodex unter Verweis auf Art. 176 GO-EP folgende Sanktionen vorgesehen: Rüge, Streichung der Diäten für die Dauer von zwei bis zehn Tagen, vorübergehende Suspendierung von der Teilnahme an allen oder einem Teil der parlamentarischen Aktivitäten (jedoch nicht des Stimmrechts) für maximal zehn Tage, Verlust der Funktion eines Berichterstatters etc.²⁵ Gemäß Art. 7 Abs. 6 des Verhaltenskodex hat der Beratende Ausschuss zum Verhalten von Mitgliedern jährlich einen Bericht vorzulegen.

Für die Mitglieder der Landtage finden sich in allen Bundesländern Regelungen zum Umgang mit Spenden an Abgeordnete, teilweise als Verhaltensregelun-

¹⁵ Siehe dazu auch die Ausführungsbestimmungen zu den VR vom 16.06.2013, BGBl. I S. 1645.

¹⁶ BVerfGE 118, 227 (359).

¹⁷ Eine Verlagerung der Regelungen in das AbgG ist möglich und beispielsweise in Berlin, Brandenburg oder Nordrhein-Westfalen auch geltende Rechtslage.

¹⁸ BVerfGE 118, 227 (359).

¹⁹ Die SPD verpflichtet „ihre“ Abgeordneten durch innerparteiliche Regelungen in der Finanzordnung dazu, keinerlei „eigene“ Spenden entgegenzunehmen, dazu s. unten IV. 2. a).

²⁰ Siehe dazu auch Helmes, Spenden an politische Parteien und an Abgeordnete des Deutschen Bundestages, 2014, S. 267.

²¹ Abrufbar unter https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-9-2019-07-02-ANN-01_DE.html, zuletzt abgerufen am 01.10.2020.

²² Beschluss der Kommission vom 31. Januar 2018 über einen Verhaltenskodex für die Mitglieder der Europäischen Kommission C/2018/0700, ABl. C 65 vom 21.2.2018, S. 7–20.

²³ Die Durchführungsbestimmungen sind abrufbar unter: https://www.europarl.europa.eu/pdf/meps/926701_1_DE_IM_DEF.pdf, zuletzt abgerufen am 01.10.2020.

²⁴ Siehe dazu im Einzelnen Raue, in: Austermann/Schmahl (Hrsg.), Abgeordnetengesetz, 2016, Vor § 44 a und § 44 b, Rn. 61 ff.

²⁵ Siehe dazu im Einzelnen ausführlich Raue, in: Austermann/Schmahl (Hrsg.), Abgeordnetengesetz, 2016, Vor § 44 a und § 44 b, Rn. 71 ff.

gen zur Geschäftsordnung der Landtage und vielfach als Bestandteil der Abgeordnetengesetze.²⁶ Die Regelungen entsprechen weitgehend den Regelungen für die Mitglieder des Deutschen Bundestages, nur sind die Schwellenwerte für Anzeigepflichten und die Veröffentlichung niedriger. In Baden-Württemberg, das auch dem Mehr-Ebenen-Regelungssystem des Bundes folgt (§ 4a AbgG BW, § 8a GO-LT BW, Anlage 1 zur GO-LT BW) bezieht sich der Anwendungsbereich auf „Zuwendungen, die ihnen [den Abgeordneten] als Kandidaten/Kandidatin für eine Landtagswahl oder als Mitglied des Landtags für ihre Tätigkeit zur Verfügung gestellt werden“, (II Nr. 2 Anlage 1 zur GO-LT BW).²⁷ Nach dem Wortlaut müssen die Abgeordneten mithin auch Spenden angeben, die sie im Wahlkampf und damit ggf. auch vor Mandatsantritt erhalten haben. Somit wird eine nachgängige Transparenz hergestellt, die es dem Wähler ermöglicht, festzustellen, durch welche finanzielle Unterstützung der Kandidat in sein Amt gelangt ist. Für die Entscheidung der Wähler kommen diese Informationen allerdings deutlich zu spät. Auch fehlt in den baden-württembergischen Regelungen ein Verweis auf die Spendenannahmeregulungen des PartG. Ausgeschlossen ist lediglich die Einflussspende (II Nr. 2 Anlage 1 zur GO-LT BW). Auch in Rheinland-Pfalz werden die Zuwendungen für die Kandidatur zur Landtagswahl miterfasst.²⁸ Ein Grenzwert und eine Veröffentlichung sind in Rheinland-Pfalz nicht geregelt. Es fehlt auch ein Verweis auf die Spendenannahmeverbote des PartG. An einer ausdrücklichen Regelung über den Umgang mit Abgeordnetenspenden fehlt es lediglich in Niedersachsen. Allerdings ist die Regelung hier als Zuwendungsverbot formuliert und damit auch als Spendenannahmeverbot zu verstehen (§ 27 Abs. 4 AbgG Nds).

Die Sanktionierung erfolgt in zehn Bundesländern durch Ordnungsgelder²⁹ und in elf Bundesländern müssen unzulässige Zuwendungen an den Staatshaushalt herausgegeben³⁰ werden.

Hinzu können Offenlegungspflichten treten, die parteilose Kandidaten im Amt im Falle einer erfolgrei-

chen Wiederwahl treffen, wenn sie an der in einigen Landeswahlgesetzen vorgesehenen Wahlkampfkostenerstattung partizipieren. Für Kandidaten von Wählergemeinschaften /Wählergruppierungen sehen etwa das Gesetz zur Finanzierung von Wählervereinigungen in Bremen (§ 4) und das Landeswahlgesetz in Hessen (§ 54 Abs. 4) den für Parteien geltenden Regelungen entsprechende Rechenschaftspflichten vor und erstrecken sich daher auch auf die Offenlegungspflichten für Spenden. Unklar sind die Regelungen im Landeswahlgesetz in NRW (§ 42 Abs. 3) und des Gesetzes über die Erstattung von Wahlkampfkosten von Landtagswahlen im Saarland (§ 3 Abs. 2), die lediglich einen Pauschalhinweis auf die Vorschriften des Parteiengesetzes beinhalten.³¹ In wieweit damit tatsächlich auch die Rechenschaftspflichten erfasst werden, ist rechtlich ungeklärt und praktisch bisher wohl auch nicht relevant geworden.

c) Kommunale Ebene

Auf der kommunalen Ebene sucht man vergeblich nach speziellen gesetzlichen Regelungen für die Annahme und Offenlegung von Spenden an Amtsinhaber. Aber auch auf dieser Ebene fließen Zuwendungen und Spenden unmittelbar an Kandidaten für ein Rats-, oder auch Kreistagsmandat, aber auch an einen Bürgermeister- oder Oberbürgermeisterkandidaten oder einen Landratsbewerber. Es handelt sich bei diesen direkten Spenden an die Kandidaten gemäß § 516 BGB um eine Schenkung. Die Schenkung regelt Fälle, in denen der Zuwendende (Schenker) Vermögenswerte mit dem Ziel der endgültigen Übertragung unentgeltlich einem anderen (Beschenkten) zuwendet. Diese Zuwendungen sind in sachlicher Hinsicht grundsätzlich vom Anwendungsbereich des Schenkungssteuerrechts erfasst, unterliegen aber nicht der Einkommenssteuerpflicht.³²

Die Kandidaten für ein kommunales Wahlamt unterliegen, obwohl sie ein öffentliches Amt bekleiden, keinerlei Veröffentlichungspflichten von Spenden gegenüber der allgemeinen Öffentlichkeit und damit der Wählerschaft. Auch treffen sie keinerlei Spendenannahmeverbote, so dass theoretisch auch sehr

²⁶ Siehe dazu im Einzelnen ausführlich Raue, in: Austermann/Schmahl (Hrsg.), Abgeordnetengesetz, 2016, Vor § 44 a und § 44 b, Rn. 77 ff.

²⁷ Abrufbar unter https://www.landtag-bw.de/files/live/sites/LT_BW/files/dokumente/rechtliche_grundlagen/Gesch%C3%A4ft_sordnung%2016.%20LT.pdf, zuletzt abgerufen am 01.10.2020.

²⁸ Siehe Nr. V der Anlage 1 zur GO-LT RhPf.

²⁹ Bayern, Bremen, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen. In den anderen Bundesländern wird lediglich der Landtag, die Fraktionen oder der Ältestenrat unterrichtet.

³⁰ Bayern, Brandenburg, Bremen, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen.

³¹ Zur Rechtslage in NRW siehe Merten, Transparenz der Finanzierung von Wählergruppen in NRW, abrufbar unter <https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMI17-225.pdf>, S. 12 f.

³² Sie unterliegen keiner der sieben Einkommenssteuerarten des § 2 Abs. 1 Nr. 1-7 EStG, für welche Einkommensteuer erhoben wird.

hohe Summen, auch von ggf. ausländischen Spendern, unbemerkt fließen können.³³

Dass keine Veröffentlichungspflicht besteht, ist nicht gleichbedeutend damit, dass keinerlei Transparenz hergestellt wird. Einige Oberbürgermeisterkandidaten veröffentlichen in freiwilliger Selbstverpflichtung im Internet ihre Einkünfte, mitunter auch die eingeworbenen Spenden, um so größtmögliche Transparenz für den Wähler herzustellen und Vertrauen zu schaffen.³⁴ Angesichts der undurchsichtigen Rechtslage, steht dieses Bemühen vor nicht unerheblichen Herausforderungen und die Ergebnisse sind in Teilen durchaus fragwürdig. So gibt beispielsweise ein Oberbürgermeisterkandidat aus Konstanz lobenswerterweise auf seiner eigenen Homepage sehr detaillierte Auskünfte über seine Einkommensverhältnisse und kündigt an, auch Spenden ab einer bestimmten Höhe zu veröffentlichen. Entsprechende Daten finden sich zwar nicht, was aber durchaus auch bedeuten könnte, dass Spenden in entsprechender Höhe nicht geflossen sind. Allerdings fehlt auch eine Angabe zur Gesamthöhe der eingeworbenen Spenden. Überraschenderweise sollen Spenden für seinen Wahlkampf auf ein Konto der Freien Wähler eingezahlt werden, die dann auch eine Spendenquittung ausstellen, wozu der Kandidat selbst überhaupt nicht berechtigt wäre.³⁵

Einige Bürgermeisterkandidaten nutzen auch das Modell des Crowdfunding, bei dem die Gesamtsumme der eingeworbenen Spenden jedenfalls sogar tagesaktuell erkennbar ist.³⁶ Inwieweit Einzelspenden und Spender offengelegt werden, ist aber eine Frage der Selbstverpflichtung der Kandidaten und wird unterschiedlich gehandhabt.

³³ Siehe für die Finanzierung von Wählergemeinschaften Merten, Transparenz der Finanzierung von Wählergruppen in NRW, abrufbar unter <https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMI17-225.pdf>, zuletzt abgerufen am 05.10.2020.

³⁴ Siehe zur Finanzierung des Oberbürgermeisterwahlkampfes in Stuttgart <https://www.stuttgarter-nachrichten.de/inhalt.unter-schiedliche-transparenzregeln-bei-bewerbern-stuttgarter-ob-kandidaten-sind-sparsam-beim-wahlkampf.fcaaba2a-b50b-416a-8cfb-309a3bc4e305.html>, zuletzt abgerufen am 05.10.2020.

³⁵ Siehe die Homepage des Oberbürgermeisters der Stadt Konstanz Uli Burchardt: <https://uliburchardt.de/transparenz/>, zuletzt abgerufen am 06.10.2020.

³⁶ Siehe z.B. die Crowdfunding Seite auf der Homepage des Oberbürgermeisterkandidaten von Stuttgart Marian Schreier, ein unabhängiger Kandidat mit SPD-Parteibuch, <https://schreier0711.nationbuilder.com/crowdfunding>, zuletzt abgerufen am 06.10.2020.

2. Kandidaten ohne Amt

Für Kandidaten, die sich nicht aus einem Wahlamt heraus (erstmalig) zur Wahl stellen, greift das oben dargestellte Regelungssystem der Abgeordnetenspende nicht. Zur Entgegennahme von Spenden sind Kandidaten ohne Amt aber dennoch, aus Gründen der Spendenannahmefreiheit, grundsätzlich berechtigt. Zivilrechtlich handelt es sich um eine Schenkung und diese ist als solche zunächst einmal eine Angelegenheit ausschließlich zwischen dem Schenker und dem Beschenkten. Durch die Kandidatur um ein öffentliches Wahlamt erlangt die zweiseitige Rechtsbeziehung allerdings eine darüberhinausgehende Bedeutung innerhalb des demokratischen Systems.

Spenden zur Unterstützung eines Kandidaten für ein politisches Amt sind in einer parlamentarischen Demokratie allerdings auch eine erwünschte Form des politischen Engagements und der politischen Partizipation. Auf der anderen Seite ist es verfassungsrechtlich aber auch unerwünscht, dass Kandidaten unbemerkt in Abhängigkeit von einzelnen privaten Geldgebern oder Unternehmen geraten. Kandidaten sollen nicht aus Mitteln finanziert werden, deren Ursprung im Verborgenen bleibt. Diese Widersprüchlichkeit bedarf der Auflösung.

a) Parteiangehörige

Klärungsbedürftig ist zunächst, wie eine Spende an einen Kandidaten, der sich für und im Namen einer bestimmten politischen Partei, ohne bisher ein öffentliches Amt inne zu haben, für ein politisches Amt zur Wahl stellt, rechtlich zu bewerten ist. Würde eine solche Spende an einen parteigetragenen Kandidaten immer auch zu einer Spende an die politische Partei, unterläge diese auch immer dem Regelungsregime des Parteienrechts. Der Frage, ob und ggf. wann eine solche Spende zugleich auch eine Parteispende ist, kommt daher zentrale Bedeutung zu.

Die Zuordnung einer Spende richtet sich im ersten Schritt immer nach dem Willen des Spenders, was allerdings auch voraussetzt, dass der Spender die unterschiedliche Spendenmöglichkeit in Form von Partei- und Abgeordnetenspende kennt. Ist der Spenderwille nicht zu ermitteln, dann sind die Gesamtumstände der Zuwendung entscheidend.³⁷ Führt auch

³⁷ Siehe BVerwGE, Urteil vom 26.07.2006 – 6 C 20/05, NVwZ 2007, 210 (212); VG Berlin, Urteil vom 9. Januar 2020, 2 K 170.19, Rn. 33, veröffentlicht bei juris. Siehe auch Helmes, Spenden an politische Parteien und an Abgeordnete des Deutschen Bundestages, 2014, S. 16 ff. insb. 324; Sirch, Die Strafbarkeit der Parteispendenakquisition, 2008, 34 ff. Zur Wahlwerbung durch Dritte siehe Bäcker/Merten, Transparenz für Wahlwerbung durch Dritte, MIP 2019, 235 ff., abrufbar unter

dies nicht zu einem eindeutigen Ergebnis, dann ist der faktische Umgang des Empfängers mit der Spende entscheidend. Leitet ein Parteimitglied eine Spende gemäß § 25 Abs. 1 S. 3 PartG unverzüglich an die Partei weiter, handelt es sich zweifellos um eine Parteispende. Behält ein Kandidat die Spende für sich, zahlt sie auf ein nicht parteigebundenes Konto ein und/oder entrichtet Schenkungssteuer, dann spricht viel für eine Kandidatenspende.

Parteispenden³⁸ sind grundsätzlich gemäß § 25 Abs. 1 S. 1 PartG erlaubt und erwünscht, sind sie doch Ausdruck des politischen Engagements und der politischen Partizipation. Sie dürfen aber nicht zu einer Abhängigkeit von privaten Geldgebern oder Unternehmen führen. Parteispenden werden daher in § 25 PartG gewissen Bedingungen (Abs. 3) oder gar Verboten (Abs. 2) unterworfen. Die nach § 25 Abs. 2 PartG verbotenen Spenden dürfen erst gar nicht angenommen werden, müssen jedenfalls unverzüglich an den Präsidenten des Deutschen Bundestages weitergeleitet werden (§ 25 Abs. 4 PartG). Darüber hinaus müssen die politischen Parteien über die Herkunft und Verwendung ihrer Mittel, und damit auch ihrer Spenden, sowie über ihr Vermögen gemäß Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG öffentlich Rechenschaft ablegen.³⁹ Dies sowohl gegenüber der Parteiöffentlichkeit als auch gegenüber der allgemeinen Öffentlichkeit. Zweck ist es, der Öffentlichkeit und damit dem Wähler, aber auch den Parteimitgliedern die Möglichkeit zu geben, sich über die finanziellen Hintergründe der Partei, insbesondere über deren Geldgeber, zu informieren. Insofern erfüllt die Rechenschaftspflicht primär eine Kontrollfunktion, weil durch finanzielle Zuwendungen leicht politische Abhängigkeiten geschaffen werden, die den freien demokratischen Meinungs- und Willensbildungsprozess unterlaufen und manipulieren könnten. Nach § 25 Abs. 3 PartG sind allerdings lediglich Spenden, die im Einzelfall die Höhe von 50 000 € übersteigen, unverzüglich dem Bundestagspräsidenten anzuzeigen und von diesem zu veröffentlichen. Ein Pflichtverstoß wird nicht einmal sanktioniert. Alle anderen Spenden werden erst mit deutlicher zeitlicher Verzögerung und erst ab einem Betrag von 10 000 € mit dem Namen des Spenders in den Rechenschaftsberichten der Parteien veröffentlicht.

Diesem Regelungssystem unterfällt die Kandidatenspende, die einem Parteimitglied zugewendet wird, zunächst einmal nicht. Ein Parteikandidat kann die Spende so für seinen Wahlkampf und seine politische Tätigkeit nutzen, die immer aber auch eine parteipolitische Tätigkeit ist. Um hier Zweifelsfälle zu vermeiden, die auch eine Sanktionierung mit erheblichen Strafzahlungen gemäß § 31c PartG mit sich bringen könnten, haben einige Parteien auf satzungsrechtlicher oder innerorganisatorischer Ebene dafür Sorge getragen, dass Spenden an Wahlbewerber immer als Parteispenden zu behandeln sind. So findet sich in der Finanz- und Beitragsordnung der NRW-CDU in § 7 Abs. 3 S. 3 folgende Regelung „Wer ein öffentliches Amt bekleidet oder ein Mandat innehat oder Wahlbewerber ist, darf Spenden nur zur unverzüglichen und unmittelbaren Weiterleitung an die Partei annehmen.“⁴⁰ Im Handbuch der Finanzen der SPD findet sich folgender Hinweis: „Nach § 3 Abs. 7 FO ist es den Kandidaten/Kandidatinnen und den Amts- oder Mandatsinhabern/Mandatsinhaberinnen verboten, Spenden privat anzunehmen und zum Beispiel für den „eigenen“ Wahlkampf zu verwenden – jede Spende muss der Partei zukommen.“⁴¹ Im Ergebnis dürfen Kandidatinnen und Kandidaten der SPD damit aus innerparteilicher Perspektive keine persönlichen Spenden annehmen. Werden ihnen Spenden zugewendet, dürfen diese ausschließlich als Spende an die Partei behandelt werden. Widerspricht dies dem Willen des Spenders, besteht innerparteilich die Pflicht zur Zurückweisung der Spende. Eine vergleichbare Auseinandersetzung mit dem Problem der Unterscheidung von Kandidaten- und Parteispenden lässt sich generell den Parteisatzungen anderer Parteien allerdings nicht entnehmen. Auch ist zweifelhaft, ob durch satzungsrechtliche Bestimmungen eine Einschränkung der Spendenannahmefreiheit gerechtfertigt werden kann. Wenn eine solche Regelung die Spendenannahmefreiheit der Kandidaten wohl nicht unmittelbar rechtswirksam einzuschränken vermag, so kann eine Zuwiderhandlung als Satzungsverstoß jedoch ggf. zumindest innerparteilich geahndet werden.

<https://doi.org/10.25838/oaj-mip-2019235-246>.

³⁸ Der Begriff ist in § 27 Abs. 1 S. 3 und 4 PartG legal definiert und umfasst nicht nur Geldzahlungen, sondern auch geldwerte Zuwendungen.

³⁹ Diese Verpflichtung besteht unabhängig davon, ob eine Partei einen Anspruch auf direkte staatliche Finanzierung hat oder ob sie tatsächlich staatliche Mittel in Anspruch nimmt.

⁴⁰ Abrufbar unter https://www.cdu-nrw.de/sites/www.neu.cdu-nrw.de/files/downloads/satzung_cdu_nrw_2019-05-04.pdf zuletzt abgerufen am 02.20.2020.

⁴¹ SPD Handbuch Finanzen, Nachschlagewerk für Kassiererinnen und Kassierer mit Erläuterungen zur Finanzordnung, steuerlichen und sonstigen gesetzlichen Vorschriften, Tipps und Ratschlägen, 2015, S. 29

b) Nicht Parteiangehörige

Nicht parteiangehörige Kandidaten die kein öffentliches Amt bekleiden und eine Spende für ihren Wahlkampf und ihre politische Tätigkeit erhalten, unterliegen keinerlei besonderen Spendenannahmeverböten oder Transparenzregelungen. Wie, von wem, woher und in welcher Höhe sie Unterstützung für ihren Wahlkampf erhalten, bleibt vollkommen intransparent. Hier bedarf es dringend einer Anpassung der gesetzlichen Regelungen.

Anderes gilt nur in Ausnahmefällen, wenn ein parteiloser Kandidat in den Genuss einer Wahlkampfkostenerstattung gelangt, für die nach den ausnahmslos auf Landesebene existierenden jeweiligen wahlrechtlichen Regelungen eine Rechenschaftspflicht vorgesehen ist.⁴²

V. Fazit

Die Regulierung von Zuwendungen jeglicher Art an Kandidaten, die sich nicht aus einem Abgeordnetenmandat heraus zur Wahl stellen, sind sowohl für den Spender als auch für den Spendenempfänger juristisch undurchsichtig und für den Wähler intransparent. Die Regelungsdiversität bei Spenden an Mandatsträger schafft auch nur bedingt mehr Klarheit. Die Rahmenbedingungen für Spenden an Mandatsträger und Kandidaten ohne Amt und solche, die parteigetragen oder parteilos antreten, offenbaren jedenfalls eine erhebliche Ungleichbehandlung.

Um die aufgezeigten Mängel bei den Kandidatenspenden zu beheben, könnte in Erwägung gezogen werden, dass die zeitnahe Offenlegung und Veröffentlichung von Spenden an Kandidaten verpflichtend gefordert und sichergestellt wird und für alle Wahlteilnehmer dieselben Voraussetzungen gleichermaßen Anwendung finden. Zur Stärkung von Transparenz und Nachvollziehbarkeit muss ein Regelwerk zur Spendenfinanzierung insb. von Wahlkämpfen geschaffen werden.⁴³

⁴² Siehe oben IV. 1. b).

⁴³ Siehe auch den Bericht OSCE-Bericht vom 27. November 2017 abrufbar unter <https://www2.osce.org/files/f/documents/9/3/363781.pdf>, zuletzt abgerufen am 02.10.2020.