



Sachstand

Zu Parteispenden durch staatlich geförderte Vereine und Nichtregierungsorganisationen

Zu Parteispenden durch staatlich geförderte Vereine und Nichtregierungsorganisationen

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 096/24
Abschluss der Arbeit: 25.09.2024
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Fragestellung	4
2.	Rechtliche Grundlagen der Parteispenden	4
3.	Spenden von staatlich geförderten Vereinen und NGO	5

1. Fragestellung

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestags wurden gefragt, ob und gegebenenfalls inwieweit Vereine und Nichtregierungsorganisationen (NGO), die selbst finanzielle Fördermittel vom Staat erhalten, an politische Parteien spenden dürfen.

2. Rechtliche Grundlagen der Parteispenden

In § 25 Abs. 1 Satz 1 des Parteiengesetzes (PartG)¹ ist **einfachgesetzlich** geregelt, dass **politische Parteien grundsätzlich berechtigt sind, Spenden anzunehmen**. Gemäß § 27 Abs. 1a Satz 1 PartG sind Spenden Geld- oder geldwerte Leistungen an die Partei, die über Mitglieds- und Mandatsträgerbeiträge hinausgehen. Das Grundgesetz regelt die Zulässigkeit von Spenden Privater an politische Parteien nicht explizit. In der rechtswissenschaftlichen Literatur wird allerdings die grundsätzliche Zulässigkeit von Spenden Privater an politische Parteien der **verfassungsrechtlich gewährleisteten Parteienfreiheit** gemäß Art. 21 Abs. 1 Satz 2 des Grundgesetzes (GG)², die auch die Parteienfinanzierungsfreiheit einschließt, entnommen.³ Auch das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) führt entsprechend aus, dass politische Parteien „in verfassungsrechtlich nicht mehr hinnehmbarer Weise vom Staat abhängig“ seien, wenn „der Finanzbedarf der Parteien vorwiegend oder gar völlig aus öffentlichen Mitteln gedeckt“ würde.⁴ Das der Spendenannahmefreiheit entsprechende Recht von Privaten, an Parteien zu spenden, wird grundsätzlich zum Recht des Bürgers auf parteipolitische Betätigung gezählt.⁵ So geht auch das BVerfG im Zusammenhang mit der Rechenschaftspflicht politischer Parteien nach Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG davon aus, „daß das Grundgesetz den **mit größeren privaten Spenden** häufig erstrebten Einfluß auf die Parteien **weder billigt noch verbietet**, sondern als eine **geläufige Form tatsächlicher politischer Interessenwahrnehmung** [...] mit der Maßgabe **hinnimmt**, daß diese Spenden offenzulegen sind“.⁶

Die **Grenzen dieser Spendenannahmefreiheit** sind in § 25 Abs. 2 PartG einfachgesetzlich normiert. Mit Blick auf die vorliegende Fragestellung sind gemäß **§ 25 Abs. 2 Nr. 2 PartG** insbesondere solche Spenden ausgeschlossen, die von politischen Stiftungen, Körperschaften, Personenvereinigungen und Vermögensmassen stammen, die nach der Satzung, dem Stiftungsgeschäft oder der sonstigen Verfassung und nach der tatsächlichen Geschäftsführung ausschließlich und unmittelbar gemeinnützigen, mildtätigen oder kirchlichen Zwecken im Sinne

1 [Parteiengesetz](#) in der Fassung der Bekanntmachung vom 31.01.1994 (BGBl. I S. 149), zuletzt geändert am 27.02.2024 (BGBl. 2024 I Nr. 70).

2 [Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland](#) in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert am 19.12.2022 (BGBl. I S. 2478).

3 Siehe dazu Klein, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 104. EL April 2024, Art. 21 Rn. 415; vgl. ausführlich dazu Helmes, Spenden an politische Parteien und an Abgeordnete des Deutschen Bundestages, 2014, S. 33 ff.

4 BVerfG, Urteil vom 09.04.1992 - 2 BvE 2/89, BVerfGE 85, 264 (288) m.w.N.

5 Siehe dazu Helmes, Spenden an politische Parteien und an Abgeordnete des Deutschen Bundestages, 2014, S. 41 ff. m.w.N.

6 BVerfG, Urteil vom 19.07.1966 - 2 BvF 1/65, BVerfGE 20, 56 (105), Hervorhebung nicht im Original; bestätigend BVerfG, Urteil vom 24.07.1979 - 2 BvF 1/78, BVerfGE 52, 63 (89).

der §§ 51 bis 68 der Abgabenordnung (AO)⁷ dienen. Dieses Spendenannahmeverbot soll vor allem etwaige indirekte staatliche Parteienfinanzierungen durch Organisationen, die selbst öffentliche Mittel erhalten, verhindern und zum anderen der Verschleierung der Herkunft privater Mittel durch zwischengeschaltete Spendenorganisationen vorbeugen.⁸

Die **Verfassungsmäßigkeit der Spendenannahmeverbote** insgesamt und besonders des Verbots nach § 25 Abs. 2 Nr. 2 PartG wird, soweit ersichtlich, überwiegend angenommen.⁹ Die zuvor erläuterte Spendenannahmefreiheit gilt gerade nicht schrankenlos. So müssen politische Parteien zum einen nach Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG über die Herkunft und Verwendung ihrer Mittel sowie über ihr Vermögen öffentlich Rechenschaft geben und für finanzielle Transparenz sorgen. Zum anderen darf der Staat im Hinblick auf das Recht auf Chancengleichheit der Parteien die politische Wettbewerbslage nicht verfälschen.¹⁰ Das BVerfG entschied in diesem Kontext, dass der Staat zwar keine Wettbewerbsgleichheit zum Ausgleich vorgegebener Unterschiede zwischen den politischen Parteien herstellen müsse, es dem Gesetzgeber allerdings verwehrt sei, „durch finanzielle Zuwendungen bestehende faktische Ungleichheiten der Wettbewerbschancen zu verschärfen“.¹¹ Der Gesetzgeber muss danach zwar nicht unterschiedlich hohe Spenden zwischen den Parteien ausgleichen oder zwingend ein Annahmeverbot anordnen. Dennoch soll der Parteienwettbewerb hinreichend vor unzulässiger Einflussnahme des Staates geschützt werden.¹²

3. Spenden von staatlich geförderten Vereinen und NGO

Wenn staatlich geförderte Vereine oder NGO nach der Satzung, dem Stiftungsgeschäft oder der sonstigen Verfassung und nach der tatsächlichen Geschäftsführung ausschließlich und unmittelbar gemeinnützigen, mildtätigen oder kirchlichen Zwecken im Sinne der §§ 51 bis 68 AO dienen, unterfallen ihre Spenden folglich dem Spendenannahmeverbot gemäß § 25 Abs. 2 Nr. 2 PartG. Dies gilt für rechtsfähige Vereine gemäß § 31 des Bürgerlichen Gesetzbuches (BGB)¹³, Stiftungen gemäß § 80 BGB sowie für nichtrechtsfähige Vereine gemäß § 54 BGB.¹⁴ § 51 AO

7 [Abgabenordnung](#) in der Fassung der Bekanntmachung vom 01.10.2002 (BGBl. I S. 3866; 2003 I S. 61), zuletzt geändert am 19.07.2024 (BGBl. 2024 I Nr. 245).

8 Vgl. zum Ausschluss einer „Umwegfinanzierung“, [BT-Drs. 10/697](#), S. 6; Jochum, in: Ipsen, PartG, 2. Aufl. 2018, § 25 Rn. 25; siehe ferner Helmes, Spenden an politische Parteien und an Abgeordnete des Deutschen Bundestages, 2014, S. 170 m.w.N.

9 Klein, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 104. EL April 2024, Art. 21 Rn. 423.

10 Vgl. BVerfG, Beschluss vom 15.07.2015 - 2 BvE 4/12, BVerfGE 140, 1 (24); vgl. allgemein zum Recht auf Chancengleichheit der Parteien bereits BVerfG, Beschluss vom 21.02.1957 - 1 BvR 241/56, BVerfGE 6, 273 (280).

11 BVerfG, Urteil vom 24.07.1979 - 2 BvF 1/78, BVerfGE 52, 63 (89).

12 Vgl. Lampe/Lutz, in: Erbs/Kohlhaas, ParteiG, 251. EL März 2024, § 25 Rn. 10 ff.; [BT-Drs. 14/8778](#), S. 17.

13 [Bürgerliches Gesetzbuch](#) in der Fassung der Bekanntmachung vom 02.01.2002 (BGBl. I S. 42, 2909; 2003 I S. 738), zuletzt geändert am 16.07.2024 (BGBl. 2024 I Nr. 240).

14 Nach § 51 Abs. 1 Satz 2 AO, auf den § 25 Abs. 2 Nr. 2 PartG verweist, ist der Begriff der Körperschaften, Personenvereinigungen und Vermögensmassen im Sinne des Körperschaftsteuergesetzes zu verstehen. Nach § 1 Abs. 1 des Körperschaftsteuergesetzes gehören zu diesen Körperschaften unter anderem Kapitalgesellschaften, nichtrechtsfähige Vereine, Anstalten, Stiftungen und andere Zweckvermögen des privaten Rechts.

erfasst demgegenüber keine natürlichen Personen oder Personengesellschaften.¹⁵ Die Rechtsform der NGO ist nicht gesetzlich definiert; sie können ihre Rechtsform grundsätzlich frei wählen, d.h. als Verein oder Stiftung errichtet werden.¹⁶ Das Verbot der Parteienfinanzierung ist im Übrigen auch nach **§ 55 Abs. 1 Nr. 1 Satz 3 AO** geregelt. Danach dürfen steuerlich begünstigte Körperschaften ihre Mittel **weder für die unmittelbare noch für die mittelbare Unterstützung oder Förderung politischer Parteien verwenden.**

Fraglich ist, wie **Spenden von staatlich geförderten Vereinen und NGO, die keinen gemeinnützigen, mildtätigen oder kirchlichen Zwecken** im Sinne des § 51 Abs. 1 Satz 1 und Satz 2 AO dienen, zu behandeln sind. Der Wortlaut des § 25 Abs. 2 Nr. 2 PartG ist eindeutig und bezieht sich nicht auf nicht-gemeinnützige Vereine und NGO. Soweit folglich kein anderes Spendenannahmeverbot nach § 25 Abs. 2 PartG einschlägig ist, dürfte eine politische Partei dem Wortlaut der Vorschrift nach Spenden dieser Organisationen annehmen. Zwar wirken solche Spenden von diesen staatlich geförderten nicht-gemeinnützigen Vereinen und NGO auf einen ersten Blick wie eine „Weiterleitung“ oder indirekte staatliche Parteienfinanzierung, weil die Organisationen selbst staatliche Fördermittel erhalten. Dies soll § 25 Abs. 2 Nr. 2 PartG gerade verhindern. Allerdings bestimmt das **Zuwendungsrecht** Schutzmechanismen gegen die unzulässige Übertragung von staatlichen Fördermitteln, die ursprünglich nicht-gemeinnützige Organisationen erhalten haben, auf politische Parteien. Auf Bundesebene richten sich staatliche Zuwendungen und damit die Vergabe staatlicher Fördermittel maßgebend nach § 23 der Bundeshaushaltsordnung (BHO)¹⁷. Danach muss der Bund an der Erfüllung der Zwecke durch Stellen außerhalb der Bundesverwaltung ein erhebliches Interesse haben, das ohne die Zuwendungen nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden kann.¹⁸ Zuwendungen sind folglich **zweckgebunden**, d.h. sie müssen für den Förderzweck verwendet werden. Eine Spende an eine politische Partei dürfte keinen zulässigen Zweck im Sinne des § 23 BHO darstellen, sodass auch die Verwendung von staatlichen Zuwendungen zur Spende an politische Parteien bereits aus zuwendungsrechtlicher Sicht unzulässig sein dürfte. Näheres zum Zuwendungsverfahren, wie das **Überwachungsverfahren**, ist in § 44 BHO geregelt. Danach muss der private Zuwendungsempfänger die zuwendende staatliche Stelle über die Verwendung der Zuwendung informieren, und die zuwendende staatliche Stelle muss die zweckgerechte Verwendung der Zuwendungen durch den privaten Zuwendungsempfänger überprüfen.¹⁹

15 Vgl. Koenig, in: Koenig, AO, 5. Aufl. 2024, § 51 Rn. 15.

16 Vgl. zu den Rechtsformen von NGO, Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages, Rechtlicher Rahmen für die Tätigkeit von Nichtregierungsorganisationen in Deutschland, Ausarbeitung vom 24.11.2014, [WD 3 - 3000 - 249/14](#); [WD 4 - 3000 - 214/14](#); [WD 7 - 3000 - 243/14](#), S. 5.

17 [Bundeshaushaltsordnung](#) vom 19.08.1969 (BGBl. I S. 1284), zuletzt geändert am 22.12.2023 (BGBl. 2023 I Nr. 412).

18 Vgl. dazu Rossi, in: Gröpl, BHO, 2. Aufl. 2019, § 23 Rn. 27 ff.; vgl. ausführlich zum Prüfverfahren Schaller, Zuwendungen – Prüfung der zweckentsprechenden Verwendung von staatlichen Fördermitteln, LKV 2022, 298; vgl. ferner Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Zuwendungen im Sinne des § 23 der Bundeshaushaltsordnung – Rechtliche Rahmenbedingungen, Sachstand vom 21.06.2023, [WD 4 - 3000 - 044/23](#).

19 Siehe ausführlich zum Überwachungsverfahren Rossi, in: Gröpl, BHO, 2. Aufl. 2019, § 44 Rn. 75.