



Ausarbeitung

Mandatsträgerbeiträge und Eigenmittel in der Parteienfinanzierung

Mandatsträgerbeiträge und Eigenmittel in der Parteienfinanzierung

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 373/18
Abschluss der Arbeit: 6. November 2018
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.

1. Fragestellung

Es stellen sich folgende Fragen:

- **Wie hoch** sind die Mandatsträgerbeiträge der im Bundestag vertretenen Parteien auf kommunaler, Landes- und Bundesebene?
- Gibt es für Regelungen zu Mandatsträgerbeiträgen eine **Veröffentlichungspflicht**?
- Kann die Nichtgeltendmachung eines Mandatsträgerbeitrags eine **Untreue** darstellen?
- Sind Eigenmittel, die Kandidaten im Wahlkampf aufwenden, als **Einnahme** der **Partei** zu verbuchen?

2. Höhe der Mandatsträgerbeiträge

Mandatsträgerbeiträge sind in den Rechenschaftsberichten der Parteien gesondert auszuweisen (§ 24 Abs. 4 Nr. 2 Parteiengesetz – PartG). Der Ausweis erfolgt als Gesamtbetrag, ohne die Einnahmen nach Mandatsträgern auf kommunaler, Landes- und Bundesebene aufzuschlüsseln. Im Jahr 2016 vereinnahmten die nun im Bundestag vertretenen Parteien die folgenden Mandatsträgerbeiträge:¹

Partei	Mio. € (gerundet)	% von Einnahmen gesamt
CDU	19,4	13,39
CSU	3,6	9,39
SPD	25,6	16,34
AfD	0,4	2,37
FDP	1,7	6,38
DIE LINKE.	4,6	15,62
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN	9,7	23,03

1 Bekanntmachung von Rechenschaftsberichten politischer Parteien für das Kalenderjahr 2016 (1. Teil – Bundestagsparteien), BT-Drucksache 19/2300 vom 25. Mai 2018, dipbt.bundestag.de/doc/btd/19/023/1902300.pdf.

3. Veröffentlichungspflicht für Regelungen

Das PartG erwähnt Mandatsträgerbeiträge seit einer Gesetzesänderung im Jahr 2002.² § 27 Abs. 1 Satz 2 PartG definiert „Mandatsträgerbeiträge“. Danach handelt es sich um regelmäßige Geldleistungen, die der Inhaber eines öffentlichen Wahlamtes (Mandatsträger) über seinen Mitgliedsbeitrag hinaus an seine Partei leistet. Mitgliedsbeiträge sind demgegenüber regelmäßige Geldleistungen, die jedes Mitglied aufgrund satzungsrechtlicher Vorschriften entrichtet (§ 27 Abs. 1 Satz 1 PartG). Das PartG enthält **keine Vorschrift**, die Regelungen zu Mandatsträgerbeiträgen zu **veröffentlichen**.

Die Satzungen **aller** im 19. Deutschen **Bundestag** über ihre Fraktionen vertretenen **Parteien** sehen die Verpflichtung zur Entrichtung von Mandatsträgerbeiträgen vor.³ Die jeweilige Höhe der Sonderbeiträge ist bei der AfD (8% der Abgeordnetenentschädigung)⁴ und der CSU (6,5% der Abgeordnetenentschädigung) in der Satzung bestimmt. Im Übrigen bestimmen Organe der entsendenden Gliederungen die Höhe (CDU und SPD), die Bundesversammlung der Partei (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN) oder eine Vereinbarung mit den Betroffenen (FDP, DIE LINKE). Schätzungen zufolge bewegt sich die Höhe der Mandatsträgerbeiträge je nach Partei zwischen 500 und 1.500 Euro pro Monat.⁵

4. Verpflichtung der Partei zur Durchsetzung von Forderungen?

§ 266 Abs. 1 Strafgesetzbuch (StGB) lautet:

„Wer die ihm durch Gesetz, behördlichen Auftrag oder Rechtsgeschäft eingeräumte Befugnis, über fremdes Vermögen zu verfügen oder einen anderen zu verpflichten, missbraucht oder die ihm kraft Gesetzes, behördlichen Auftrags, Rechtsgeschäfts oder eines Treueverhältnisses obliegende Pflicht, fremde Vermögensinteressen wahrzunehmen, verletzt und dadurch dem, dessen Vermögensinteressen er zu betreuen hat, Nachteil zufügt, wird mit Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder mit Geldstrafe bestraft.“

2 Gesetz vom 28. Juni 2002, BGBl. I S. 2268.

3 CDU: § 10 Finanz- und Beitragsordnung, Stand: 1. Juni 2016, <https://www.cdu.de/system/tdf/media/statutenbrochure.pdf?file=1>; CSU: § 8 Beitragsordnung, Stand: 15. Dezember 2017, <http://www.csu.de/common/csu/content/csu/hauptnavigation/partei/satzung/CSU-Satzung-Nov2015-ES.pdf>; SPD: § 2 Finanzordnung, Stand: 9. Dezember 2017, <https://www3.spd.de/linkableblob/1852/data/Organisationsstatut.pdf>; AfD: § 8a Finanz- und Beitragsordnung, Stand 1. Juli 2018, <https://www.afd.de/wp-content/uploads/sites/111/2018/07/AfD-Finanzordnung-Stand-vom-1.-Juli-2018.pdf>; FDP: § 12 Finanz- und Beitragsordnung, Fassung vom 12. Mai 2018, <https://www.fdp.de/sites/default/files/uploads/2018/05/28/finanz-und-beitragsordnung-2018.pdf>; DIE LINKE: § 4 Bundesfinanzordnung, Stand 7. Juni 2015, <https://www.die-linke.de/partei/grundsatzdokumente/bundesfinanzordnung/>; BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN: § 6 Abs. 3 Satzung des Bundesverbandes, Stand 27. Januar 2018, https://www.gruene.de/fileadmin/user_upload/Dokumente/Satzung/Satzung_Bundesverband.pdf.

4 Alternative für Deutschland, Finanz- und Beitragsordnung vom 1. Februar 2015, zuletzt geändert am 1. Juli 2018, § 8a.

5 Kühr, Legalität und Legitimität von Mandatsträgerbeiträgen, 2014, S. 65.

Die Rechtsprechung hat zwar anerkannt, dass die in § 266 StGB angesprochene **Vermögensbetreuungspflicht** auch den Vorsitzenden einer Untergliederung einer **politischen Partei**⁶ treffen kann oder den Vorsitzenden einer Parlamentsfraktion.⁷ Auch hat die Rechtsprechung anerkannt, dass ein **Unterlassen** im Rechtsverkehr – wie das Nichtgeltendmachen einer Forderung – die Strafbarkeit nach § 266 StGB auslösen kann.⁸ Allerdings hängt eine Strafbarkeit von den Umständen des **Einzelfalls** ab. Dabei sind insbesondere zu berücksichtigen:

- Eine Vermögensbetreuungspflicht kann sich nur im Hinblick auf **durchsetzbare Forderungen** ergeben. Daher ist entscheidend, auf welcher Rechtsgrundlage die Mandatsträgerbeiträge beruhen. Bislang ist – soweit ersichtlich – noch kein Fall bekannt, in dem eine Partei ein Klageverfahren gegen einen ihrer Mandatsträger auf Zahlung dieser Beiträge geführt hat.⁹ Ob sich aufgrund parteiinterner Regelungen (Satzungen etc.) oder aufgrund individueller Vereinbarungen zwischen Partei und Mandatsträgern zivilrechtlich durchsetzbare Zahlungspflichten ergeben, ist umstritten.¹⁰ Im Übrigen hängt dies aber auch von den Einzelheiten des Zustandekommens der Rechtsgrundlage ab (Welchen Inhalt hat eine Vereinbarung? Wie sind Beschlüsse von Parteiorganen zustande gekommen? Etc.).
- Hat die Partei es über einen längeren Zeitraum geduldet, dass Mandatsträgerbeiträge nicht oder nicht vollständig gezahlt wurden? Aus diesem Aspekt könnte sich eine **Verwirkung** des Anspruchs ergeben.
- Kann der Mandatsträger Einwände erheben, wie z. B. **Verjährung**?
- Besteht aus anderen Gründen ein erhebliches **Prozessrisiko**?
- Ergeben sich kaufmännische oder **politische Nachteile** für die Partei, wenn sie die Mandatsträgerbeiträge geltend machen würde, z. B. weil ein Mandatsträger dann aus einer Fraktion oder Partei ausscheiden würde?

5. Wahlkampf auf Grundlage von Eigenmitteln

Das PartG sieht eine Pflicht zur Veröffentlichung von **Einnahmen** vor (§ 24 Abs. 4 PartG). Hierzu gehört nach § 26 Abs. 1 PartG „jede von der Partei erlangte Geld- oder geldwerte Leistung.“ Geht es um den Wahlkampf eines Direktwahlkandidaten, stellt sich schon die Frage, ob Leistungen hierfür von der Partei erlangt werden, oder nicht eher im Schwerpunkt dem **Direktwahlkandidaten** zu Gute kommen.

6 BGHSt 56, 203 (210 f.).

7 BGHSt 60, 94.

8 Vgl. BGHSt 36, 227 (228); BGH NStZ-RR 1997, 357.

9 WD 3 - 3000 - 155/16, Zulässigkeit und Durchsetzbarkeit von Mandatsträgerbeiträgen, S. 12, <https://www.bundestag.de/blob/436786/7ed47fbbde5ead78c5ddff11ec78be3a/wd-3-155-16-pdf-data.pdf>.

10 Kühr, Legalität und Legitimität von Mandatsträgerbeiträgen, 2014, S. 138; WD 3 - 3000 - 155/16, Zulässigkeit und Durchsetzbarkeit von Mandatsträgerbeiträgen, S. 12.

Dessen ungeachtet, erfolgt „ehrenamtliche Mitarbeit in Parteien [...] grundsätzlich unentgeltlich. Sach-, Werk- und Dienstleistungen, die die Mitglieder außerhalb eines Geschäftsbetriebes üblicherweise unentgeltlich zur Verfügung stellen, bleiben als **Einnahmen unberücksichtigt**“ (§ 26 Abs. 4 PartG – Hervorhebung durch Autor). Eine Leistung innerhalb eines Geschäftsbetriebes käme in Betracht, wenn z. B. die einem Kandidaten gehörende Druckerei Wahlkampfplakate drucken würde. Bei parteilosen Kandidaten wiederum stellt sich die Frage der Zuwendung an eine Partei nicht.

Ein Teil der Literatur sieht im Verzicht auf Ersatz von Kosten, die einem einer Partei zugehörigen Kandidaten im Wahlkampf entstanden sind, einen **Forderungsverzicht**. Dies habe die Partei als Einnahme zu verbuchen.¹¹ Voraussetzung hierfür sei, dass der Kandidat einen **Anspruch** auf Kostenersatz hat. Satzungsregelungen von Parteien sehen einen solchen Kostenersatz zum Teil vor.¹²

Ungeachtet von § 26 Abs. 4 Satz 2 PartG liegt bei einem Einsatz von **Eigenmitteln** eines von einer Partei aufgestellten Kandidaten (z. B. die Bezahlung von Wahlplakaten, die unter dem Parteilogo für den Kandidaten werben) der Tatbestand einer **Parteieinnahme/-spende** nahe. Maßgeblich ist insoweit die **Einnahmefiktion** gemäß § 26 Abs. 1 Satz 2, 2. Alt. PartG; dies gilt im Übrigen auch für Spenden Dritter, mit denen Wahlplakate mit Kandidat und Parteilogo direkt beim Anbieter bezahlt werden.¹³

Ausnahmen wären hier insbesondere denkbar, wenn sich aus den Umständen ergäbe, dass die Unterstützung **ausschließlich** der **Person** und nicht der Partei gelten soll.

11 Lenski, Parteiengesetz, 2011, § 26 Rn. 20; nicht angesprochen bei Morlok, Parteiengesetz, 2. Auflage 2013, § 26 Rn. 1; Jochum, in: Ipsen, Parteiengesetz, 2. Auflage 2018, § 26 Rn. 12; Kersten, in: Kersten/Rixen, Parteiengesetz, 2009, § 26 Rn. 16.

12 Siehe z. B. § 30 Abs. 2 und 3 Bundessatzung der Freien Demokratischen Partei, Fassung vom 12. Mai 2018: „(2) Kosten und notwendige Auslagen, die [...] einem Bewerber bei öffentlichen Wahlen durch Ausübung [...] der Kandidatur erwachsen, werden auf Antrag mit entsprechenden Nachweisen erstattet. (3) Höhe und Umfang der Erstattungen werden vom Bundesvorstand und von den Landesverbänden für ihren jeweiligen Zuständigkeitsbereich einheitlich geregelt. [...] Bewerber bei öffentlichen Wahlen haben Anspruch auf Ausgabenerstattung nur im Rahmen des Wahlkampfhaushaltes.“

13 Vgl. Morlok, Parteiengesetz, 2. Auflage 2013, § 26 Rn. 1: § 26 Abs. 1 umfasst „alle Vermögenszuwächse [...] und soll Umgehungsversuche unterbinden“.