

# Reformbedarf der Rechenschaftslegung politischer Parteien, ihrer Prüfung und Offenlegung aus betriebswirtschaftlicher Sicht

Regine Buchheim<sup>1</sup>

## 1. Einleitung

Unser Grundgesetz verlangt, dass die politischen Parteien über die Herkunft und Verwendung ihrer Mittel sowie über ihr Vermögen öffentlich Rechenschaft geben. Diese Transparenz stellt „ein für die Funktion der repräsentativen Demokratie unerlässliches Fundamentalprinzip des deutschen Verfassungsrechts dar“<sup>2</sup> und basiert materiell im Wesentlichen auf den handelsrechtlichen Grundsätzen für die Rechnungslegung der Kaufleute.

Seit ihrer ersten Untersuchung im Jahr 2009 bemängelte jedoch die Group of States against Corruption (GRECO), eine Staatengruppe des Europarats mit 50 Mitgliedsstaaten, wiederholt, dass die Bundesrepublik ihre Empfehlungen zur Verbesserung der Transparenz der Parteienfinanzierung kaum umsetzt.<sup>3</sup> 2019 veröffentlichte GRECO in ungewöhnlicher Deutlichkeit die Verärgerung über den fehlenden politischen Willen zu Reformen und stellte fest, dass die Bundesrepublik die 2003 gemeinsam beschlossenen europäischen Standards weiterhin nicht erfüllt.<sup>4</sup>

Umso mehr erstaunt das geringe wirtschaftswissenschaftliche Interesse, das diesem Transparenzgebot in den letzten zehn Jahren gewidmet wurde.<sup>5</sup> Der Beitrag will aus den betriebswirtschaftlichen Erkenntnissen zur nationalen und internationalen Rechnungslegung Anstöße geben, die Rechenschaftslegung politischer Parteien sowie ihrer Kontrolle und Offenlegung in Deutschland zu reformieren.

Nach kurzer Betrachtung des verfassungsrechtlichen Transparenzgebotes und der Finanzierung der Bundestagsparteien werden die Ziele und der Umfang der Rechenschaftslegung von Parteien im Vergleich zur handelsrechtlichen Rechnungslegung von Unternehmen analysiert. Anschließend werden die konkreten Vorgaben des Parteiengesetzes für die Rechenschaftsberichte und die Kontrollmechanismen zu ihrer Einhaltung untersucht und Schwachstellen aufgezeigt. Schließlich werden Reformvorschläge zur Beschleunigung der Offenlegung sowie für die sofortige Veröffentlichung von Großspenden an Parteien erarbeitet.

---

<sup>1</sup> Prof. Dr. Regine Buchheim ist Professorin für BWL, insbes. Internationale Rechnungslegung an der Hochschule für Technik und Wirtschaft (HTW) Berlin.

<sup>2</sup> *Lehmann* (2018), S. 25.

<sup>3</sup> Vgl. *GRECO* (2009), (2016), (2019).

<sup>4</sup> Vgl. *GRECO* (2019), S. 6–7.

<sup>5</sup> Lediglich *Scholand* et al. (2017) und *Rauch* et al. (2014).

## 2. Verfassungsrechtliche Grundlagen der Rechenschaft

Nach Art. 21 Abs. 1 Satz 4 des Grundgesetzes (GG) müssen die politischen Parteien in Deutschland über die Herkunft und Verwendung ihrer Mittel sowie über ihr Vermögen öffentlich Rechenschaft ablegen. Art. 21 Abs. 5 GG sieht für die nähere Regelung ein Bundesgesetz vor, das Parteiengesetz (PartG).

Die Besonderheit und zugleich Problematik des PartG gegenüber anderen Gesetzen liegt darin, dass hier Abgeordnete des Deutschen Bundestages und damit stets Mitglieder von Parteien über ihre finanzielle Ausstattung und die konkrete Ausgestaltung der Offenlegung ihrer Einnahmen und ihres Vermögens in eigener Sache – und damit stets interessengeleitet – entscheiden.<sup>6</sup> So lassen sich „alle Reformen der Parteienfinanzierung auf Fälle politischer Korruption“<sup>7</sup> und damit Druck der Öffentlichkeit zurückführen.

Auch das Parteienrechenschaftsrecht im Fünften Abschnitt des PartG unter der Überschrift „Rechenschaftslegung“ ist von einer *starken Reaktivität* geprägt und wird zudem nur selten durch die Rechtsprechung fortentwickelt.<sup>8</sup> Angestoßen von Spendenskandalen und auf Basis einer Sachverständigenkommission wurde in einer großen Reform 2002 die Rechenschaft der Parteien zwar an die kaufmännische Rechnungslegung angenähert, dabei wurden aber zunächst zahlreiche Mängel und Lücken eingebaut, die mit einer Nachbesserung 2004 beseitigt werden sollten.<sup>9</sup> Im Ergebnis ist das PartG in Bezug auf die Rechenschaftslegung bis heute unsystematisch.<sup>10</sup>

Die letzte materielle Änderung zur Rechenschaftslegung erfolgte mit dem (zweiten) Zehnten Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes 2015,<sup>11</sup> das aber keine grundlegenden Reformen mit sich brachte.

## 3. Finanzierung politischer Parteien in Deutschland

Im Parteiensystem der jungen Bundesrepublik entwickelte sich zunächst ein Typendualismus zwischen spenden- und mitgliederfinanzierten Parteien: Die bürgerlichen Parteien wie CDU und FDP erhielten insbesondere Spenden natürlicher Personen sowie aus der Wirtschaft, während sich die SPD überwiegend durch Beiträge und Kleinspenden ihrer Mitglieder finanzierte.<sup>12</sup>

---

<sup>6</sup> Vgl. *Tadros Morgane* (2012), S. 205.

<sup>7</sup> Vgl. *Koß* (2019), S. 3.

<sup>8</sup> Vgl. *Lehmann* (2018), S. 36.

<sup>9</sup> Vgl. ausführlich *Marquardt* (2013), S. 166 ff.

<sup>10</sup> Vgl. *Marquardt* (2013), S. 532; *Krumbholz* (2010), S. 298.

<sup>11</sup> BGBl. I S. 2563, vgl. dazu *Koch* (2022).

<sup>12</sup> Vgl. *Adams* (2005), S. 490.

Dazu kam ab 1968 zunächst die Wahlkampfkostenerstattung und seit 1994 eine staatliche Teilfinanzierung, die sich zum einen nach den erzielten Wählerstimmen bei Europa-, Bundestags- und Landtagswahlen (sog. Wählerstimmenanteil) sowie zum anderen nach den von einer Partei erhaltenen Zuwendungen (sog. Zuwendungsanteil) bemisst: Als Zuwendungen i.S.d. § 18 Abs. 3 PartG gelten eingezahlte Mitglieds- oder Mandatsträgerbeiträge sowie die Spenden natürlicher Personen bis max. € 3.300 pro Jahr und Person. Die Höhe der staatlichen Mittel wird zudem durch eine relative (max. 50 % der Gesamteinnahmen) und eine absolute Obergrenze beschnitten, um weiterhin die Verwurzelung einer Partei in der Gesellschaft zu sichern.<sup>13</sup>

Wie Tab. 1 zeigt, stellten im Jahr vor der letzten Bundestagswahl die Mittel aus der staatlichen Parteienfinanzierung für alle im Bundestag vertretenen Parteien die wichtigste Finanzquelle dar.

Tab. 1: Gesamteinnahmen 2020 und Finanzierungsquellen der Bundestagsparteien in Prozent (eigene Berechnung auf Basis der Rechenschaftsberichte in BT-Drs. 20/325 v. 20.12.2021 und 20/1490 v. 19.04.2022)

	AfD	CDU	CSU	FDP	GRÜNE	LINKE	SPD
<b>Gesamtbetrag der Einnahmen in Mio. €</b>	24,585	151,164	45,437	36,935	66,049	33,684	160,844
<b>Einnahmequellen in %:</b>							
Mitgliedsbeiträge	17,69	24,92	24,63	26,73	28,51	31,62	33,14
Parteispenden	19,11	17,69	28,15	17,13	9,96	7,18	7,25
Staatliche Mittel	48,00	35,54	33,39	42,49	38,79	42,07	33,81
Mandatsträgerbeiträge	10,59	14,25	8,60	8,22	18,85	16,21	15,84
Einnahmen aus Unternehmenstätigkeit	0,24	3,36	1,38	2,05	0,25	0,19	5,71
Einnahmen aus Drucksachen/Veranstaltungen	0,18	3,81	3,22	3,15	0,68	0,16	3,43
Sonstige Einnahmen	4,19	0,43	0,62	0,22	2,96	2,58	0,82

Prozentual waren ebenfalls bei allen Bundestagsparteien die Einnahmen aus Spenden, Mitglieds- und Mandatsträgerbeiträgen bedeutsam, allerdings je nach Partei in unterschiedlicher Gewichtung. Parteispenden sind für die eher links stehenden Parteien wie Grüne und SPD weiterhin weniger wichtig als für die bürgerlich-konservativen Parteien wie CDU und FDP, die zudem häufiger von Wirtschaftsunternehmen unterstützt werden<sup>14</sup>.

<sup>13</sup> Vgl. *Tadros Morgane* (2012), S. 202.

<sup>14</sup> Vgl. *McMenamin* (2013), S. 118.

Setzt man jeweils die Gesamteinnahmen mit den vergleichbaren Umsatzerlösen eines Unternehmens ins Verhältnis, würden die meisten Bundestagsparteien nach den Größenkriterien für haftungsbeschränkte Unternehmen als Große Kapitalgesellschaft gem. § 267 Abs. 2 und 3 Handelsgesetzbuch (HGB) eingestuft werden. Lediglich die AfD, die FDP und die Linke hätten im Jahr 2020 die Umsatzschwelle der Großen Kapitalgesellschaft von € 40 Mio. nicht überschritten. Ein weiteres Kriterium für die Einstufung als Große Kapitalgesellschaft laut § 267 HGB ist das Vermögen bzw. die Bilanzsumme. Tab. 3 zeigt auf S. 244, dass das Vermögen sogar bei allen Bundestagsparteien 2020 den Schwellenwert von € 20 Mio. bei Weitem überschritt.

Damit stellt sich die Frage, welche Ziele das PartG für die Rechenschaftslegung der Parteien verfolgt, welche Unterschiede zur Rechnungslegung Großer Kapitalgesellschaften bestehen und ob diese durch unterschiedliche Zielsetzungen gerechtfertigt sind.

## 4. Ziele der Rechenschaftslegung politischer Parteien

### 4.1. Informationsfunktion

Im Vordergrund der Ausgestaltung der Rechenschaftslegung von Parteien steht der verfassungsrechtlich verankerte Grundsatz der Transparenz und damit die Informationsfunktion.

Laut Bundesverfassungsgericht liegt Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG die Erwägung zugrunde, dass die politische Willensbildung innerhalb einer Partei von jenen Personen oder Organisationen erheblich beeinflusst werden kann, die ihr in größerem Umfang finanzielle Mittel zur Verfügung stellen.<sup>15</sup> Diese Verflechtung von politischen und wirtschaftlichen Interessen soll für die Wählenden erkennbar sein, um die Übereinstimmung zwischen den politischen Programmen und dem Verhalten derer zu prüfen, die mit Hilfe finanzieller Mittel auf die Parteien Einfluss zu nehmen suchen.<sup>16</sup> Auf dieser Grundlage soll ihnen ermöglicht werden, darüber zu entscheiden, welche Partei sie mit ihrer Stimmabgabe oder in sonstiger Weise unterstützen. Die Transparenz ist damit ein wichtiges Mittel, das Vertrauen der Bürger in die Parteien zu stärken.<sup>17</sup>

Zugleich soll mit der Transparenz die innere Ordnung der Parteien gegen undemokratische Einflüsse gesichert und zur Chancengleichheit der Parteien im politischen Wettbewerb beigetragen werden.<sup>18</sup> Eine Partei, die in Abhängigkeit von finanz-

---

<sup>15</sup> Vgl. BVerfG, B. v. 22.07.2021 – 2 BvC 8/21, Rn. 25 = NVwZ 2021, S. 1291.

<sup>16</sup> Vgl. ebenda.

<sup>17</sup> Vgl. *Boehme-Nessler* (2017), S. 531.

<sup>18</sup> Vgl. BVerfG, B. v. 22.07.2021 – 2 BvC 8/21, Rn. 25.

kräftigen Einzelpersonen, Unternehmen oder Verbänden gerät, kann keine ausgewogene Integration der unterschiedlichen Interessen bewirken und eine Partei mit verdeckten Zuwendungen beeinträchtigt den demokratischen Willensbildungsprozess innerhalb der Partei sowie die Chancengleichheit zwischen den Parteien.<sup>19</sup>

Die Öffentlichkeit und die konkurrierenden politischen Parteien sollen die zur politischen Einflussnahme verfügbaren Mittel, mögliche finanzielle Abhängigkeiten und die Einhaltung der Grenzen staatlicher Zuwendungen zur Kenntnis nehmen und bewerten können.<sup>20</sup>

Damit unterscheiden sich die Adressaten der Rechenschaftsberichte politischer Parteien nicht wesentlich von den Adressaten der Jahresabschlüsse von Kapitalgesellschaften wie GmbH oder Aktiengesellschaften: Die Mitglieder und Unterstützer<sup>21</sup> einer Partei interessieren sich ebenso wie die politische Konkurrenz und die allgemeine Öffentlichkeit für die Finanzkraft und wirtschaftliche Situation einer Partei. Im Unterschied zu den sog. Stakeholdern eines Unternehmens werden jedoch *alle* Bürger von den politischen Parteien tangiert und damit ggf. auch indirekt von ihren Finanzquellen.

Im Mittelpunkt der Transparenz stehen die Wählenden, deren Entscheidung bspw. durch die Publizität von Spenden und Spendern beeinflusst werden kann. Das PartG sollte damit jene Informationen offenkundig machen, die für die Entscheidung der Wählenden nützlich sein können. Dieses Kriterium der Entscheidungsnützlichkeit wird auch in den Internationalen Rechnungslegungsstandards (IFRS) für die Berichterstattung börsennotierter Unternehmen angewendet.

Politische Parteien sind allerdings keine gewinnorientierten Kaufleute, sondern meist als Verein organisiert und regeln ihre inneren Angelegenheiten mittels einer Satzung.<sup>22</sup> Gem. § 8 Abs. 1 PartG haben sie zwei Organe: die Mitgliederversammlung, die sich auch aus Delegierten zusammensetzen kann, und der Vorstand. Im Gegensatz zu Aktiengesellschaften gibt es kein Kontrollorgan für den Vorstand, also keinen Aufsichtsrat. Auch sind im Vergleich zu Kapitalgesellschaften die Interessen der Mitglieder und Förderer versus Vorstand, der Wählenden versus Mitglieder und Vorstand einer Partei sowie die überragende Bedeutung des öffentlichen Interesses an der Transparenz von Parteien als einem wesentlichen Pfeiler zur Sicherung der Demokratie deutlich diffiziler.

Das öffentliche Interesse gilt in besonderem Maße jenen Parteien, die staatliche Mittel erhalten, denn diese vereinen ein Mindestmaß an Wählerstimmen auf sich und haben insbesondere durch Bundestagsmandate oder auf der Länder- und

---

<sup>19</sup> Vgl. Küstermann (2002), S. 314–315.

<sup>20</sup> Vgl. BVerfG, B. v. 9.07.2019 – 2 BvR 547/13, Rn. 41 = NVwZ 2019, S. 1432.

<sup>21</sup> Aufgrund der besseren Lesbarkeit wird im Text das generische Maskulinum verwendet. Gemeint sind jedoch immer alle Geschlechter.

<sup>22</sup> Vgl. Scholand et al. (2017), S. 232.

kommunalen Ebene politischen Einfluss. Im Gegensatz zu Kapitalgesellschaften ist die *Mittelherkunft* bei Parteien dabei von größerem Interesse als die *Mittelverwendung*, da Spenden und andere Zuwendungen wie Sponsoring eine politische Einflussnahme auf die Entscheidungen innerhalb der Partei und ihrer Mandatsträger ermöglichen können. Dies kann ebenfalls für die Kreditvergabe an eine Partei gelten, wenn eine finanzielle Abhängigkeit zu politischer Einflussnahme genutzt wird. Der Transparenz der Parteienfinanzierung wird daher auch eine präventive Wirkung gegen Korruption zugeschrieben.<sup>23</sup>

#### 4.2. Zahlungsbemessungsfunktion für die staatliche Parteienfinanzierung

Voraussetzung für die Festsetzung und Auszahlung staatlicher Mittel gemäß § 19a Abs. 1 PartG ist die Einreichung des Rechenschaftsberichts beim Präsidenten des Deutschen Bundestages. Der Rechenschaftsbericht ist demnach sowohl Voraussetzung der staatlichen Parteienfinanzierung als auch zugleich Bemessungsgrundlage der auf den Zuwendungsanteil entfallenden staatlichen Zuschüsse.

Anders als bei Kapitalgesellschaften bewirkt damit die Dokumentation einer Einnahme bei einer anspruchsberechtigten Partei eine direkte Zahlungsbemessung, da die zusätzliche Zahlung staatlicher Mittel an die Partei an ihren Rechenschaftsbericht geknüpft ist.

Bei Kapitalgesellschaften beeinflusst die handelsrechtliche Gewinnermittlung dagegen nur indirekt Zahlungen und zudem nur Zahlungsabflüsse: Indem das HGB eine vorsichtige Gewinnermittlung vorschreibt und damit u.a. die Ausschüttung unrealisierter Gewinne an die Gesellschafter verhindert, sollen die Gläubiger haftungsbeschränkter Unternehmen geschützt werden. Die Interessen der Gesellschafter an einer positiven Darstellung der Ertragslage zwecks höherer Gewinnausschüttung sowie des Reinvermögens zur Steigerung der Kreditwürdigkeit und des Wertes ihrer Beteiligung, muss vor den Interessen der Gläubiger zurücktreten. Zugleich knüpft durch das Maßgeblichkeitsprinzip die Besteuerung an den handelsrechtlich ermittelten Gewinn an, wenn auch mit einigen Modifikationen, was ebenfalls Auszahlungen der Gesellschaft, in diesem Fall an den Fiskus, bedeutet und daher eher für eine gewinnminimierende Bilanzpolitik spricht.

Auch bei politischen Parteien können sich aufgrund der unterschiedlichen Funktionen der Rechnungslegung unter Umständen gegenläufige Interessen bei der Darstellung von Sachverhalten ergeben: Einerseits ist die Erfassung von Einnahmen durch Spenden oder Sponsoring häufig aufgrund einer darauf möglicherweise kritisch reagierenden Öffentlichkeit nicht gewollt, andererseits ist ein hoher Ausweis von Einnahmen für die staatliche Parteienfinanzierung von Vorteil.<sup>24</sup> Im

---

<sup>23</sup> Vgl. Power (2020), S. 33 f.

<sup>24</sup> Vgl. Krumbholz (2010), S. 184.

Unterschied zur Gewinnermittlung bei Kapitalgesellschaften nach HGB interessieren nur die Einnahmen einer Partei, nicht aber die Ausgaben bzw. der Saldo zwischen beiden als Ergebnis, da die staatliche Parteienfinanzierung allein auf den Einnahmen einer Partei basiert.

Aus Sicht des Grundgesetzes steht die Informations- zweifellos vor der Zahlungsbemessungsfunktion des Rechenschaftsberichts.<sup>25</sup> Seit Einführung der staatlichen Teilfinanzierung kann aber beim PartG nicht mehr von einer gegenüber dem Handelsrecht unterschiedlichen Zweckgewichtung zwischen Informations- und Zahlungsbemessungsfunktion gesprochen werden.<sup>26</sup> Maßstab sind damit nicht allein die für alle Kaufleute geltenden Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung, sondern die in Bezug auf Umfang, Prüfung und Offenlegung deutlich strengeren Regeln für Kapitalgesellschaften gem. §§ 264 ff. HGB. Auf diese wird bspw. für die Prüfung der Rechenschaftsberichte im PartG auch direkt Bezug genommen.

### 4.3. Dokumentationsfunktion

Ohne eine vollständige und strukturierte Dokumentation des tatsächlichen finanziellen Geschehens und die Schaffung eines dauerhaften Datenbestandes zur Beweissicherung sind weder die Informations- noch die Zahlungsbemessungsfunktion des Rechenschaftsberichts erfüllbar.<sup>27</sup> Die Rechenschaftslegung der politischen Parteien hat daher ebenso wie die althergebrachte Buchführung der Kaufleute eine Dokumentationsfunktion; mit § 24 Abs. 1 Satz 2 PartG wird die Beachtung dieser Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung ausdrücklich vorgegeben.

## 5. Jährlicher Rechenschaftsbericht

### 5.1. Grundsätze und Bestandteile

#### 5.1.1. Parteienspezifische doppelte Buchführung und mangelhafte Terminologie

Sachverständige hatten schon zur großen Reform der Rechenschaftslegung der Parteien in den Jahren 2002/2004 eine vollständige Umstellung auf die handelsrechtliche Rechnungslegung, insbesondere eine Ergebnisrechnung auf Grundlage von Ertrags- und Aufwandsituation der Partei, empfohlen.<sup>28</sup> Nur so lassen sich aus dem Ergebnis eines Jahres der rechnerischere Zusammenhang mit dem

---

<sup>25</sup> Vgl. *Lehmann* (2018), S. 193.

<sup>26</sup> Ebenso *Krumbholz* (2010), S. 175.

<sup>27</sup> Vgl. *Lehmann* (2018), S. 192 f.

<sup>28</sup> Vgl. BT-Drs. 14/6710, S. 48 ff.; 14/6711, S. 113 ff.

gesamten Vermögen und den Schulden der Partei herstellen sowie deren Änderungen nachvollziehen.

Einwände einiger Schatzmeister, dies könne auf den unteren Ebenen der Parteien nicht umgesetzt werden, da dort überwiegend Ehrenamtliche ohne besondere buchhalterische Kenntnisse tätig seien, konnten schon 2001 nicht überzeugen: Die Parteien führten den aufwändigsten Schritt der Umstellung vom kameralistischen System zur doppelten Buchführung, die Inventur der Vermögenswerte, ohnehin schon durch.<sup>29</sup> Mittlerweile haben sogar alle Bundesländer die doppelte Buchhaltung eingeführt, und Software zur handelsrechtlichen Rechnungslegung ist für jedermann zu geringfügigen Anschaffungskosten verfügbar. Es dürfte in den Kreisverbänden politischer Parteien schwieriger sein, Ehrenamtliche mit kameralistischen Kenntnissen als mit Erfahrung in der Buchführung zu finden, die jede Kauffrau, aber auch Finanz- und Kommunalbeamte anwenden.<sup>30</sup>

Auf diese Bedenken zurückgehende Ausnahmen von der handelsrechtlichen Bilanzierung, bspw. die Nichterfassung von Vermögensgegenständen unter € 5.000 gem. § 28 Abs. 1 PartG oder Bilanzierungswahlrechte für die den Landesverbänden nachgeordneten Gebietsverbände in § 28 Abs. 3 PartG, sollten abgeschafft werden,<sup>31</sup> da sie eher verwirrend und kaum begründbar sind.

Noch bedeutsamer ist die Verwendung einer klaren, auf das Handelsgesetzbuch abgestellten Terminologie: Nur dort, wo für die Rechnungslegung politischer Parteien Abweichungen zur kaufmännischen Rechnungslegung gewollt und sinnvoll sind, sollten andere Begriffe als im HGB verwendet werden. Andernfalls müssen sich die mit der kaufmännischen Buchführung grundsätzlich vertrauten Parteimitglieder und Adressaten der Rechenschaftsberichte aufwändig einarbeiten, während bei nicht fachkundigen Interessengruppen ohnehin nicht davon auszugehen ist, dass die Unterschiede bspw. zwischen Ausgabe und Aufwand bekannt sind.<sup>32</sup>

### 5.1.2. Grenzen der Parteienrechnungslegung

Die Rechenschaft umfasst sämtliche Tätigkeitsbereiche der politischen Partei und erfolgt, indem die Rechenschaftsberichte des Bundesverbands, der Landesverbände sowie der nachgeordneten Gebietsverbände wie Bezirks-, Kreis oder Ortsverbände zum Bericht der Gesamtpartei zusammengefügt werden.<sup>33</sup> Dabei sind die Daten gem. § 24 Abs. 3 Satz 1 PartG jeweils getrennt nach Bundesverband, Landesverbänden und nachgeordneten Gebietsverbänden auszuweisen.

---

<sup>29</sup> Vgl. *Streitferdt* (2001), S. 25.

<sup>30</sup> Anderer Ansicht scheinbar *Scholand et al.* (2017), S. 235.

<sup>31</sup> Vgl. *Marquardt* (2013), S. 532.

<sup>32</sup> So auch *Scholand et al.* (2017), S. 238.

<sup>33</sup> Vgl. *IDW RS HFA 12*, Rn. 5-7.

Die parteinahen Stiftungen sind von den politischen Parteien juristisch getrennt und werden nicht in deren Rechnungslegung einbezogen, gleiches gilt für gegebenenfalls rechtlich selbstständige Jugendorganisationen. Staatliche Zuwendungen an Fraktionen im Deutschen Bundestag oder die Globalzuschüsse an die politischen Stiftungen werden ebenfalls nicht im Rechenschaftsbericht einer Partei ersichtlich.<sup>34</sup> Zur Erfassung solcher indirekter Staatsfinanzierungen und der Transparenz von im politischen Wettbewerb ebenfalls relevanten Hilfsorganisationen von Parteien wurde schon 2001 ein sog. Politikfinanzierungsbericht vorgeschlagen.<sup>35</sup> Die damit verbundenen komplexen Abgrenzungsprobleme<sup>36</sup> können im Rahmen dieser Untersuchung jedoch nicht geleistet werden.

### 5.1.3. Bestandteile der Rechnungslegung von Parteien

Wie der Jahresabschluss von Kapitalgesellschaften besteht der Rechenschaftsbericht der politischen Parteien aus drei Bestandteilen und ist ebenso unter Beachtung der Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung aufzustellen:

Tab. 2: Vergleich der Bestandteile des Jahresabschlusses von Kapitalgesellschaften mit dem Rechenschaftsbericht politischer Parteien

	Veränderungen während des Jahres:	Status zum Stichtag am Ende des Jahres:	Zusätzliche Angaben als Ergänzung:
<b>Rechenschaftsbericht der Parteien</b> (§ 24 Abs. 1 Satz 1 PartG)	<b>Ergebnisrechnung</b> auf Grundlage einer dem PartG entsprechenden Einnahmen- und Ausgabenrechnung  (= Herkunft und Verwendung der Mittel, Abs. 4 und 5)	<b>Vermögensbilanz</b> auf Basis der handelsrechtlichen Vorschriften, insbes. zu Ansatz und Bewertung, sofern nicht explizit anders im PartG geregelt  (= Besitz- und Schuldposten sowie Reinvermögen, Abs. 6)	<b>Erläuterungsteil</b>  Katalog in § 24 Abs. 7-12 PartG
<b>Jahresabschluss der Kapitalgesellschaften</b> (§ 264 Abs. 1 Satz 1 HGB)	<b>Gewinn- und Verlustrechnung</b> als Gegenüberstellung von Erträgen und Aufwendungen	<b>Bilanz</b> als Gegenüberstellung des Vermögens zu den Schulden sowie dem Eigenkapital	<b>Anhang</b> Katalog in §§ 284, 285 HGB

Das Handelsgesetzbuch sieht für alle Bestandteile des Jahresabschlusses größenabhängige Erleichterungen in §§ 274a, 276 und 288 HGB vor. Das PartG kennt dies bisher nur für die Prüfung der Rechenschaftsberichte: Kleine Parteien sind

<sup>34</sup> Vgl. *Koß* (2019), S. 3.

<sup>35</sup> Vgl. dazu *Krumbholz* (2010), S. 359.

<sup>36</sup> Vgl. *Lehmann* (2018), S. 465 f.

nur jene Parteien, die keinen Anspruch auf staatliche Zuschüsse haben, Kleinstparteien haben zudem weniger Einnahmen und Vermögen als € 5.000.

## 5.2. Ergebnisrechnung

### 5.2.1. Klare Terminologie und Abschaffung von Wahlrechten

Im Zentrum des öffentlichen Interesses steht laut des letzten Berichts des Bundestagspräsidenten über die Parteienfinanzen 2021 „die Offenlegung der Herkunft von Einnahmen, insbesondere gegenleistungsloser Geldzahlungen oder geldwerter Zuwendungen (Spenden) an die Parteien. Nähere Angaben etwa über Vertragspartner auf der Ausgabenseite werden demgegenüber nicht verlangt; auch der Bereich des Parteiensponsorings unterliegt noch keinen weiterreichenden Offenlegungspflichten.“<sup>37</sup> Die Ausgabenstruktur der Parteien ist stark von den Wahlkampfkosten in Wahljahren geprägt.<sup>38</sup>

Trotz Einführung der doppelten Buchführung verwenden §§ 26 und 26a PartG weiterhin den Begriff „Ergebnis“ auf der Grundlage einer Einnahmen- und Ausgabenrechnung statt einer Gegenüberstellung von Erträgen und Aufwendungen, wie sie der kaufmännischen Gewinn- und Verlustrechnung entsprechen würde. Die Einnahmen und Ausgaben werden dann aber so weitgehend bspw. um Abschreibungen oder die Bildung von Rückstellungen ergänzt, dass sie den handelsrechtlichen Begriffen von Ertrag und Aufwand gleichzusetzen sind.<sup>39</sup>

So geht auch das Bundesverfassungsgericht von einer „weiten“ Interpretation des Einnahmegriffs aus, ohne die „das Ziel einer möglichst umfassenden Rechenschaftslegung über die wirtschaftlichen Verhältnisse einer Partei nicht erreichbar“ sei: So müssen bspw. die staatlichen Mittel bereits in jenem Kalenderjahr von der Partei als Forderung und Einnahme ausgewiesen werden, für das der Anspruch entstanden ist, auch wenn er erst im Folgejahr durch den Bundestagspräsidenten beschieden und ausgezahlt wird; auf den tatsächlichen Zu- oder Abfluss von Zahlungsmitteln kommt es dabei nicht an.<sup>40</sup>

Für das PartG wäre eine vollständige Übernahme der handelsrechtlichen Terminologie von Ertrag und Aufwand, die lediglich an den notwendigen Stellen für parteispezifische Besonderheiten explizit gesondert geregelt werden, von großer Bedeutung.<sup>41</sup> Wie die weiteren fehlenden bzw. unklaren Definitionen des PartG bei Ansatz, Bewertung und Ausweis von Posten beeinträchtigen sie die Vergleich-

---

<sup>37</sup> BT-Drs. 19/30520, S. 27.

<sup>38</sup> Vgl. ausführlich *Blumenberg* (2013), S. 42 ff.

<sup>39</sup> Vgl. *IDW RS HFA 12*, Rn. 21.

<sup>40</sup> Vgl. BVerfG, B. v. 9.07.2019 – 2 BvR 547/13, Rn. 49.

<sup>41</sup> Siehe dazu den überzeugenden Gesetzesentwurf von *Lehmann* (2018), S. 465 ff.

barkeit der Rechenschaftsberichte der Parteien untereinander, da jede Partei den dadurch entstehenden Auslegungsspielraum anders nutzen kann.<sup>42</sup>

Bei den Erträgen ist in § 26 Abs. 4 PartG gegenüber dem Handelsrecht bspw. auch künftig klarzustellen, dass ehrenamtliche Tätigkeiten natürlicher Personen für die Partei nicht als Ertrag gelten. Die Erweiterung nach § 26 Abs. 1 Satz 2 PartG um die Freistellung von üblicherweise entstehenden Verbindlichkeiten sowie die Übernahme von Veranstaltungen und Maßnahmen durch andere, mit denen ausdrücklich für eine Partei geworben wird, sollte ebenfalls beibehalten werden.

Wahlrechte bei der Rechnungslegung schränken dagegen die Vergleichbarkeit der Rechenschaftsberichte untereinander ein und sind durch die Digitalisierung der Rechnungslegung in den letzten zwei Jahrzehnten nicht mehr durch notwendige Arbeitserleichterung für Ehrenamtliche begründbar. Folgende Erleichterungen und Wahlrechte sollten daher gestrichen werden:

- Ansatzwahlrecht für Vermögensgegenstände bis € 5.000 Wert (§ 28 Abs. 1 PartG)
- Verzicht auf planmäßige Abschreibung von Gebäuden (§ 28 Abs. 2 Satz 2 PartG)
- Ausweis von Rechnungsabgrenzungsposten unter den Sonstigen Vermögensgegenständen bzw. Verbindlichkeiten und deren Ansatzwahlrecht für Gebietsverbände unterhalb der Landesverbände (§ 28 Abs. 3 PartG)<sup>43</sup>

### 5.2.2. Zuwendungen und Publizität von Spendern

§ 27 Abs. 1 Satz 3 und 4 PartG definiert Spenden als Zahlungen, die über die erhaltenen Mitglieds- und Mandatsträgerbeiträge hinausgehen sowie Sonderumlagen, Sammlungen und geldwerte Zuwendungen aller Art. Dabei müssen Spenden stets unentgeltlich, also unter Verzicht des Leistenden auf eine konkrete wirtschaftliche oder politische Gegenleistung, erfolgen. Das Kriterium der Unentgeltlichkeit ist allerdings anzuzweifeln, da es in der Realität keine uneigennütigen Zuwendungen an politische Parteien gibt; zumindest bei Aktiengesellschaften wären sie zudem aktienrechtlich höchst problematisch.<sup>44</sup>

Übersteigen Spenden, Mitglieds- oder Mandatsträgerbeiträge an eine Partei oder eine ihrer Untergliederungen in einem Jahr den Betrag von € 10.000, sind diese gem. § 25 Abs. 3 PartG unter Angabe des Namens und der Anschrift des Zuwen-

---

<sup>42</sup> Vgl. *Krumbholz* (2010), S. 356.

<sup>43</sup> Vgl. *Scholand et al.* (2017), S. 240.

<sup>44</sup> Vgl. *Boehme-Nessler* (2017), S. 530.

denden in ihrer Gesamthöhe im Erläuterungsteil anzugeben. Diese Vorgabe gilt auch für Unternehmen und Verbände.

Spenden von juristischen Personen sind von denen natürlicher Personen getrennt auszuweisen, da erstens die staatliche Finanzierung nur an Spenden natürlicher Personen anknüpft und dies auch nur bis zu max. € 3.300 pro Person und Jahr. Hier können sich bei Spenden von Personengesellschaften Abgrenzungsprobleme ergeben.<sup>45</sup> Zweitens bestehen gem. § 25 Abs. 2 PartG Annahmeverbote für Spenden von öffentlich-rechtlichen Körperschaften, politischen Stiftungen oder von Unternehmen, die mindestens teilweise im Eigentum der öffentlichen Hand stehen, um eine verdeckte staatliche Parteienfinanzierung durch Einflussnahme von regierenden Parteien auf solche Institutionen zu verhindern.<sup>46</sup>

Die gegenwärtige Publizitätsgrenze für die individuelle Offenlegung von Parteispendern ist mit € 10.000 auch aus Sicht der GRECO deutlich zu hoch angesetzt<sup>47</sup> und sollte auf ca. € 3.000 reduziert werden.<sup>48</sup> Der Betrag von € 3.300 wäre eine Arbeiterleichterung für die Ersteller, da dies bei Spenden natürlicher Personen die Grenze für die Bemessung staatlicher Zuwendungen ist und daher ohnehin erfasst werden muss. Im Datenschutzinteresse könnten dabei die Angaben zu natürlichen Personen auf deren Postleitzahl beschränkt werden, da es lediglich im Interesse der Öffentlichkeit ist, einen Spender identifizieren zu können, nicht aber dessen Wohnanschrift zu kennen.

Von der Publikation der Spender über € 10.000 im Rechenschaftsbericht zu unterscheiden ist die später zu analysierende „Ad-hoc-Publizität“ einer Großspende von derzeit mehr als € 50.000, die unverzüglich dem Bundestagspräsidenten anzuzeigen und von diesem zu veröffentlichen ist.

### 5.2.3. Parteisponsoring

Anders als bei Spenden ist das Sponsoring von politischen Parteien ebenso wenig normiert wie die Rechenschaft darüber. Die Grundidee ist: Wer sich an der Finanzierung einer Parteiaktivität beteiligt, z.B. durch bezahlte Anzeigen in Parteipublikationen, Anmietung von Informationsständen auf Parteitagungen, bezahlte Reden von oder Treffen mit Entscheidungsträgern, bekommt Aufmerksamkeit.<sup>49</sup> Diese Erträge werden als Einnahmen i.S.v. § 24 Abs. 4 Nr. 7 PartG lediglich als eine Gesamtsumme ohne Aufschlüsselung ihrer Herkunft im Rechenschaftsbericht angegeben.

---

<sup>45</sup> Vgl. IDW RS HFA 12, Rn. 25 ff.

<sup>46</sup> Vgl. Scholand et al. (2017), S. 242.

<sup>47</sup> Vgl. GRECO (2019), S. 5.

<sup>48</sup> Vgl. bereits Marquardt (2013), S. 533.

<sup>49</sup> Vgl. Boehme-Nessler (2017), S. 528.

Diese Regelungslücke führt zu „einem eklatanten Wertungswiderspruch“<sup>50</sup> und macht die politische Einflussnahme über Sponsoring grundsätzlich attraktiver als eine Spende.<sup>51</sup> Zudem können die genannten Spendenverbote, bspw. für Unternehmen der öffentlichen Hand, umgangen werden. Es gibt beim Sponsoring zwar eine vertragliche Gegenleistung, sie steht aber i.d.R. in einem Missverhältnis zu marktüblichen Preisen. Über den bspw. aus dem Bilanz- und Steuerrecht bekannten Drittvergleich muss diese Lücke in der Transparenz geschlossen und damit das Sponsoring den Spenden gleichgestellt werden.

### 5.3. Vermögensbilanz

§ 24 Abs. 6 PartG fordert zum Inhalt der Vermögensbilanz die in Tab. 3 für die Bundestagsparteien 2020 aufgeführte Unterteilung in Besitzposten (Anlage- und Umlaufvermögen), Schuldposten (Rückstellungen und Verbindlichkeiten) und das (positive oder negative) Reinvermögen.

Tab. 3: Vermögensbilanzen der Bundestagsparteien 2020 in Mio. € (Eigene Zusammenstellung aus BT-Drs. 20/325 und 20/1490)

	AfD	CDU	CSU	FDP	GRÜNE	LINKE	SPD
<b>Besitzposten in Mio. €:</b>							
A. ANLAGEVERMÖGEN	11,50	64,89	29,03	19,13	15,75	12,72	148,61
B. UMLAUFVERMÖGEN	26,00	169,80	36,74	24,18	75,61	33,95	195,52
<b>Summe</b>	<b>37,50</b>	<b>234,69</b>	<b>65,77</b>	<b>43,31</b>	<b>91,36</b>	<b>46,67</b>	<b>344,14</b>
<b>Schuldposten in Mio. €:</b>							
A. RÜCKSTELLUNGEN	3,80	6,12	12,39	6,83	0,59	0,28	8,20
B. VERBINDLICHKEITEN	1,09	10,62	12,20	12,92	18,26	1,05	72,38
<b>Summe</b>	<b>4,89</b>	<b>16,74</b>	<b>24,59</b>	<b>19,74</b>	<b>18,85</b>	<b>1,33</b>	<b>80,58</b>
<b>Reinvermögen der Gesamtpartei in Mio. €</b>	<b>32,61</b>	<b>217,95</b>	<b>41,18</b>	<b>23,57</b>	<b>72,51</b>	<b>45,34</b>	<b>263,56</b>

Erneut zeigt sich die mangelhafte Terminologie, wenn § 28 PartG dann (wie das Handelsrecht) von Vermögensgegenständen statt Besitzposten spricht und für deren Bilanzierung die bereits als nicht mehr zeitgemäß kritisierten Ausnahmen wie die Nichtaktivierung von Vermögensgegenständen unter € 5.000 und bestimmter Rechnungsabgrenzungsposten sowie das Verbot planmäßiger Abschreibungen von Gebäuden normiert. In der Summe führen diese Ausnahmen zu Informationsasymmetrien und erschweren die Vergleichbarkeit der Rechen-

<sup>50</sup> *Boehme-Nessler* (2017), S. 530.

<sup>51</sup> *Vgl. Koß* (2019), S. 5.

schaftsberichte von Parteien untereinander. Es fehlt auch eine Klarstellung, dass sich das Aktivierungswahlrecht von Vermögensgegenständen unter € 5.000 nur auf Anlage- und nicht auf Umlaufvermögen bezieht.<sup>52</sup>

Vermögensgegenstände sind höchstens mit den Anschaffungs- oder Herstellungskosten, vermindert um planmäßige und außerplanmäßige Abschreibungen anzusetzen. In erneut abweichender Terminologie regelt § 26 Abs. 3 PartG für „Wirtschaftsgüter“, die unentgeltlich oder vergünstigt erlangt wurden, dass diese mit den im gewöhnlichen Geschäftsverkehr für gleiche oder vergleichbare Leistungen üblicherweise zu zahlenden Preisen anzusetzen sind. Hier findet sich also im PartG bereits der für die Erfassung des Sponsorings vorgeschlagene Drittvergleich.

Für Ansatz und Bewertung in der Vermögensbilanz sollte vollständig auf das HGB verwiesen werden und für die Gliederung die Begriffe aus § 266 HGB in das PartG übernommen werden, der eine weitgehend entsprechende Gliederung für Kapitalgesellschaften vorschreibt. Dies würde auch das Verständnis der Verbindung zur derzeitigen Ergebnisrechnung (künftig Gewinn- und Verlustrechnung) deutlich vereinfachen, die unter Verwendung der unpassenden Begriffe von Einnahme und Ausgabe dennoch den Zuwachs bzw. die Minderung des gesamten Vermögens der Partei im Vergleich zum Vorjahr, und damit im handelsrechtlichen Sinne Ertrag und Aufwand, widerspiegelt.

Allein das Ansatzwahlrecht des § 248 Abs. 2 Satz 1 HGB für unentgeltlich erworbene immaterielle Vermögensgegenstände des Anlagevermögens muss im PartG zu einer Ansatzpflicht werden, da bspw. die „Spende“ eines Unternehmens von Software oder einer Cloudlösung zum einen als Einnahme bzw. Ertrag und zum anderen als Vermögen der Partei erfasst werden muss, um ihre wirtschaftliche Potenz im politischen Wettbewerb transparent zu machen.

Zu den Rückstellungen und Verbindlichkeiten enthält das PartG keine weitere Regelung, so dass diese in Übereinstimmung mit dem HGB anzusetzen und zu bewerten sind. Das positive bzw. negative Reinvermögen entspricht dem handelsrechtlichen Begriff des Eigenkapitals als rechnerische Differenz zwischen Vermögen und Schulden und sollte entsprechend benannt werden.

Ein eindeutiger Verweis auf die handelsrechtlichen Vorschriften könnte darüber hinaus die Abbildung jener Vermögensgegenstände erfordern, die zwar nicht im juristischen Eigentum der Partei stehen, dieser aber bspw. durch Treuhandverhältnisse bei Immobilien wirtschaftlich zuzurechnen sind und damit ihre finanziellen Spielräume erhöhen.

---

<sup>52</sup> Vgl. *IDW RS HFA 12*, Rn. 14.

## 5.4 Erläuterungsteil

### 5.4.1. Katalog der Angabepflichten

Neben der Vermögensbilanz und der Ergebnisrechnung ist der Erläuterungsteil ein zwingender und gleichberechtigter Bestandteil des Rechenschaftsberichts. Vergleichbar dem Anhang als drittem Bestandteil des Jahresabschlusses von Kapitalgesellschaften neben der Bilanz und der Gewinn- und Verlustrechnung (§§ 284-288 i.V.m. 264 Abs. 1 Satz 1 HGB) hat er eine Ergänzungs- und Erläuterungsfunktion.

Von besonderem Interesse sind dabei die folgenden Angabepflichten des PartG:

- Auflistung der direkten und indirekten Beteiligungen (§ 24 Abs. 7 Nr. 1)
- Benennung der Hauptprodukte von Medienunternehmen, an denen die Partei beteiligt ist (§ 24 Abs. 7 Nr. 2)
- Angabe der Marktwerte der Immobilien und Unternehmensbeteiligungen, die alle fünf Jahre nach dem Bewertungsgesetz zu aktualisieren ist (§ 24 Abs. 7 Nr. 3)
- Summe der Zuwendungen natürlicher Personen bis zu € 3.300 je Person sowie separat, soweit sie den Betrag von € 3.300 übersteigen (§ 24 Abs. 8)
- Aufstellung der Spenden, Mitgliedsbeiträge und Mandatsträgerbeiträge, deren Gesamtwert je Zuwender € 10.000 übersteigt, unter Angabe des Namens und der Anschrift des Zuwenders sowie der Gesamthöhe der zugewendeten Mittel (§ 25 Abs. 3), analoges gilt für Erbschaften und Vermächtnisse
- Aufschlüsselung der sonstigen Einnahmen, wenn sie 2 % der Summe aller Einnahmen übersteigen (§ 27 Abs. 2 Satz 1)

Erfüllt eine Partei einzelne Berichtspunkte nicht, bspw. wenn sie keine Spenden über € 10.000 erhalten hat, ist dies zur Klarheit des Erläuterungsteils als Negativvermerk anzugeben. Auch die Haftungsverhältnisse einer Partei aus übernommenen Bürgschaften oder Garantien sind in Analogie zu § 251 HGB im Erläuterungsteil anzugeben.<sup>53</sup>

Die Klarheit und Vergleichbarkeit des Erläuterungsteils könnte für die Öffentlichkeit erhöht werden, indem der Formblattcharakter der Ergebnisrechnung und des Vermögensberichts auch für die wesentlichen Angaben des Erläuterungsteils übernommen wird. Dies würde auch für die Ersteller und Prüfer des Rechenschaftsberichts die Arbeit erleichtern.<sup>54</sup>

---

<sup>53</sup> Vgl. *IDW RS HFA 12*, Rn. 38.

<sup>54</sup> Vgl. *Scholand et al.* (2017), S. 241.

#### 5.4.2. Auflistung der Unternehmensbeteiligungen sowie der Hauptprodukte von Medienunternehmen

Von besonderem Interesse sind die von einer Partei unmittelbar oder mittelbar gehaltenen Beteiligungen an Unternehmen, die im Erläuterungsteil als Beteiligungsspiegel mit Namen und Sitz, Nominal- und Eigenkapital der Gesellschaft und dem Anteil daran ebenso wie der letzte Gewinn oder Verlust dieser Gesellschaft anzugeben sind.

Werden Parteien durch Beteiligungen unternehmerisch tätig, steht meist die Gewinnerzielungsabsicht nicht im Mittelpunkt, sondern die Einflussnahme auf politische Willensbildungsprozesse oder die Organisation von Sponsoring. Dennoch bedeutet der Wert dieser Beteiligungen auch einen wirtschaftlichen Spielraum, durch An- und Verkäufe das finanzielle Potential von politischen Kampagnen wie Wahlkämpfen zu erhöhen. Zudem besteht bei Unternehmensbeteiligungen von Parteien die Gefahr, dass die Spendenpublizität durch den Einstieg Dritter bei diesen Gesellschaften zu überhöhten Preisen umgangen wird.

Sind Parteien an Medienunternehmen beteiligt, sind zusätzlich deren Produkte wie Zeitungen, Webseiten oder Rundfunkanstalten anzugeben, da diese Produkte naturgemäß einen erheblichen Einfluss auf die politische Meinungsbildung ausüben können. Die Offenlegung einer Verflechtung der Partei mit einflussreichen Medienunternehmen ist daher unabhängig von finanziellen Erträgen von großer Bedeutung für die Adressaten des Rechenschaftsberichts.<sup>55</sup>

#### 5.4.3. Verkehrswerte der Immobilien und Unternehmensbeteiligungen im 5-Jahres-Rhythmus

§ 24 Abs. 7 Nr. 3 PartG fordert zur Erhöhung der Transparenz der Vermögenslage einer Partei, alle fünf Jahre das Haus- und Grundvermögen sowie alle unmittelbaren und mittelbaren Unternehmensbeteiligungen gem. den Vorgaben des steuerrechtlichen Bewertungsgesetzes neu zu bewerten. Der Turnus von fünf Jahren ist unter Praktikabilitätsgründen nicht zu beanstanden,<sup>56</sup> da dazu gesonderte Informationen wie Bodenrichtwerte beschafft werden müssen.

In der Vermögensbilanz gilt das aus dem Gläubigerschutz resultierende handelsrechtliche Anschaffungskostenprinzip, so dass dort Wertsteigerungen in späteren Jahren unberücksichtigt bleiben müssen. Gerade bei Immobilien und Unternehmensbeteiligungen sind aber in der Praxis im Zeitablauf erhebliche Wertsteigerungen möglich. Im Erläuterungsteil sollen diese in der Vermögensbilanz „stillen Reserven“, die sich aus der Differenz von Anschaffungskosten und höherem

---

<sup>55</sup> Vgl. *Jochum* (2018), § 24 PartG Rn. 86.

<sup>56</sup> So auch *Jochum* (2018), § 24 PartG Rn. 88; *Morlok* (2013), § 24 PartG Rn. 3.

Marktwert ergeben, ersichtlich werden, um die Transparenz zu erhöhen und die Kampagnenfähigkeit der Partei offenzulegen.<sup>57</sup>

Die Transparenz von Parteien geht hier sinnvollerweise über die Informationspflichten des HGB für den Anhang und sogar die Auskunftspflichten des Vorstands gegenüber den Aktionären (Auskunftsverweigerungsrecht des Vorstands über die stillen Reserven gem. § 131 Abs. 3 Nr. 3 AktG) hinaus. Nach den Internationalen Rechnungslegungsstandards, die die Informationsfunktion der Rechnungslegung in den Vordergrund stellen, sind allerdings diese Verkehrswerte (IAS 16 und 40, IFRS 9) für börsennotierte Konzerne häufig Grundlage der Bewertung.

Die Ermittlung der Verkehrswerte erfolgt für das Haus- und Grundvermögen nach §§ 145 ff. BewG, das für unbebaute Grundstücke auf aktuelle Bodenrichtwerte des Gutachterausschusses und für bebaute Grundstücke auf ein typisiertes Ertragswertverfahren abstellt.<sup>58</sup> Aufgrund der starken Vereinfachungen des BewG repräsentieren diese in der Praxis aber häufig nur einen Teil des tatsächlichen Verkehrswerts.<sup>59</sup>

Die Bewertung der Unternehmensbeteiligungen nach dem BewG stellt sich schwieriger dar, weil verschiedene Bewertungsverfahren zur Anwendung kommen können<sup>60</sup>. Am einfachsten ermittelbar sind die Beteiligungswerte an einer börsennotierten Aktiengesellschaft, da hier der am Bewertungsstichtag notierte Kurs nach § 11 Abs. 1 BewG heranzuziehen ist. Im Regelfall halten Parteien aber Beteiligungen an Kapitalgesellschaften, deren Anteile nicht an einer Börse notiert sind, oder an Personengesellschaften.

Das PartG sollte explizit fordern, dass die angewandten Bewertungsmethoden im Erläuterungsteil angegeben werden, da anderenfalls selbst offenkundige Über- oder Unterbewertungen der Immobilien und Beteiligungen nicht erkannt werden können. Es besteht erstens die Gefahr, dass eine Partei ihre Vermögenssituation zu positiv darstellt, zweitens können Unternehmensbeteiligungen genutzt werden, um bspw. durch Verkauf zu überhöhten Preisen eine verdeckte Zuwendung von Dritten zu erhalten. Es bestehen auch zu große Spielräume bei der Darstellung und Tiefe der Erläuterungen, so dass genauere Vorgaben im PartG zur Aufschlüsselung nach Gliederungsebenen der Partei und Bezeichnung der einzelnen Immobilien und Unternehmensbeteiligungen für die Verständlichkeit und Vergleichbarkeit der Informationen notwendig sind.<sup>61</sup>

---

<sup>57</sup> Vgl. *IDW RS HFA 12*, Rn. 39.

<sup>58</sup> Vgl. ebenda, Rn. 40 ff.

<sup>59</sup> Vgl. *Halaczinsky* (2022), § 146 BewG Rn. 10.

<sup>60</sup> Vgl. *IDW RS HFA 12*, Rn. 42 ff.

<sup>61</sup> So auch der Bundestagspräsident 2021 in BT-Drs. 19/30520, S. 21.

#### 5.4.4. Fehlende Publizitätsregeln für wesentliche Gläubiger

Es fehlen bisher Angabepflichten für Darlehen und andere Verbindlichkeiten, die an jene für Spenden, Mitglieds- und Mandatsträgerbeiträge angelehnt werden sollten: Da Gläubiger in einer wirtschaftlich schwierigen Situation der Partei oder bei anstehenden Wahlkämpfen einen deutlich stärkeren wirtschaftlichen Druck ausüben können als Spender, sollten auch die der Höhe nach ins Gewicht fallenden Verbindlichkeiten der Partei unter namentlicher Nennung des Gläubigers und unter Angabe der Höhe der Verbindlichkeit im Rechenschaftsbericht verzeichnet werden.<sup>62</sup>

## 6. Prüfung des Rechenschaftsberichts

### 6.1. Zweistufiges Prüfverfahren

Die Kontrolle der Parteienfinanzierung erfolgt in erster Linie durch die Vorschriften zur Abbildung des Finanzgebarens im Rechenschaftsbericht und in zweiter Linie durch die Kontrolle der Einhaltung dieser gesetzlichen Vorschriften durch eine oder mehrere Kontrollinstanzen. Diese Kontrolle zielt nicht auf eine effiziente Haushalts- oder Wirtschaftsführung, wie es der Prüfungsauftrag für Landesrechnungshöfe und den Bundesrechnungshof ist, sondern – wiederum vergleichbar der Abschlussprüfung von Kapitalgesellschaften gem. §§ 316 ff. HGB – nur auf die Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben bei der Abbildung der Finanzen, in diesem Fall des PartG.

§ 23 Abs. 2 und 3 PartG sieht ein zweistufiges Prüfverfahren vor, das mit der Prüfung des Rechenschaftsberichts durch einen Wirtschaftsprüfer bzw. eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft beginnt. Daran schließt die Kontrolle auf formale und inhaltliche Richtigkeit durch den Präsidenten des Deutschen Bundestages an, der für die Festsetzung der teilweise auf den berichteten Einnahmen der Partei basierenden staatlichen Parteienfinanzierung und die Veröffentlichung der Rechenschaftsberichte als Bundestagsdrucksache zuständig ist.

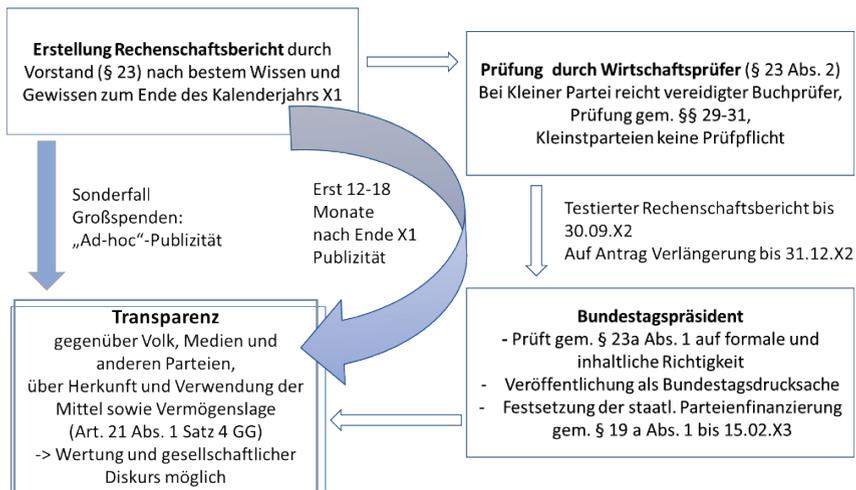
Bei Erstellung des Rechenschaftsberichts muss der Vorstand einer Partei besondere Sorgfalt walten lassen, da laut Bundesverfassungsgericht „auch bei einer auf Fahrlässigkeit beruhenden Unrichtigkeit des Rechenschaftsberichts“<sup>63</sup> der Bundestagspräsident gem. §§ 31a bis 31c PartG massive Sanktionen zu verhängen hat.

Den Ablauf der Erstellung, Prüfung und Offenlegung der Rechenschaftslegung von politischen Parteien gem. § 23 PartG zeigt Abb. 1.

<sup>62</sup> Vgl. *Marquardt* (2013), S. 533.

<sup>63</sup> BVerfG, B. v. 9.07.2019 – 2 BvR 547/13, Rn. 37.

Abb. 1: Ablauf der Erstellung, Prüfung und Offenlegung der Rechenschaftsberichte gem. PartG



## 6.2. Prüfung durch den Wirtschaftsprüfer

### 6.2.1 Funktion des Wirtschaftsprüfers und Verfahren

Das Prüfverfahren durch einen Wirtschaftsprüfer regeln §§ 29-31 PartG. Neben der Bundespartei und ihren Landesverbänden erstreckt sich die Prüfung nach § 29 Abs. 1 Satz 1 PartG auf mindestens zehn nachgeordnete Gebietsverbände, deren konkrete Auswahl im Ermessen des Prüfers liegt. Das Ziel der Prüfung ist primär die Einhaltung der Vorschriften des PartG, welche mittels des Prüfungsvermerks attestiert wird. Der Prüfungsstandard des Instituts der Wirtschaftsprüfer (IDW) empfiehlt, im Prüfungsbericht, der allerdings nur dem Vorstand der Partei auszuhändigen ist, auch über bestandsgefährdende Risiken und wesentliche negative Entwicklungen zu berichten.<sup>64</sup>

Parteien ohne Anspruch auf staatliche Parteienfinanzierung können stattdessen einen (preiswerteren) vereidigten Buchprüfer beauftragen. Verfügt eine solche Partei zudem über nicht mehr als € 5.000 Einnahmen oder Vermögen, kann sie auf eine Prüfung vor der Einreichung beim Bundestagspräsidenten ganz verzichten.

Nur an dieser Stelle sieht das PartG bisher größenabhängige Erleichterungen für Kleine Parteien (ohne staatliche Parteienfinanzierung) und Kleinstparteien (zusätzlich unter € 5.000 Einnahmen oder Vermögen) vor. Dabei könnte der Grenzwert zur Definition einer Kleinstpartei deutlich erhöht werden, da auch bei

<sup>64</sup> Vgl. IDW PS 710, Rn. 32.

Parteien mit Einnahmen und Vermögen bspw. unter € 25.000 kaum von einer Relevanz für die Wählenden und die sonstige Öffentlichkeit auszugehen ist.

Beauftragt wird der Wirtschaftsprüfer von der Partei selbst, was der Abschlussprüfung von Kapitalgesellschaften gem. §§ 316 ff. HGB entspricht. Der Gesetzgeber betonte bei der Novellierung des PartG 2002, dass für Parteien kein Sonderrecht im Vergleich zur Prüfung von Kapitalgesellschaften bestehen solle.<sup>65</sup>

### 6.2.2. Erhebliche Mängel des Prüfverfahrens und Sonderrecht für Parteien

Mittlerweile ist das Prüfverfahren der Rechenschaftsberichte von Parteien in Deutschland als mangelhaft einzustufen.<sup>66</sup> GRECO wollte dies schon 2009 durch eine Stärkung der Unabhängigkeit der Wirtschaftsprüfer, z.B. durch einen Wechsel in vernünftigen Zeitabständen (Rotation) oder durch einen zweiten Prüfer von einer anderen Prüfungsgesellschaft (sog. Joint Audit) ändern, allerdings wurde bis heute keine einzige der Empfehlungen in Deutschland umgesetzt.<sup>67</sup>

Seit 2016 ist bei sog. Unternehmen von öffentlichem Interesse wie Kreditinstituten, Versicherungen und börsennotierten Unternehmen nach zehn Jahren der Wechsel des Wirtschaftsprüfers bzw. der WP-Gesellschaft vorgeschrieben (externe Rotation, § 318 Abs. 1a HGB), bereits nach sieben Jahren müssen die verantwortlichen Prüfungspartner der WP-Gesellschaft wechseln (interne Rotation, Art. 17 Abs. 7 EU-VO Nr. 537/2014, ABl. EU L 158, S. 77).

Neue Prüfer benötigen zwar einige Zeit, die durchaus komplexen Strukturen einer Partei zu durchdringen, die externe Rotation nach zehn Jahren sollte zur Sicherung der Unabhängigkeit der Kontrollen aber auch auf Parteien angewendet werden.<sup>68</sup> Zudem eröffnet die Digitalisierung auch bei der Prüfung von Parteien neue und effektive Möglichkeiten. So konnten bspw. Ziffernanalysen nach Benford's Law der Rechenschaftsberichte von 15 Parteien der Jahre 1995-2010 jene Partei mit der höchsten Abweichung identifizieren, der auch in der Praxis Manipulationen nachgewiesen wurden.<sup>69</sup>

Dem Grundsatz der Unabhängigkeit des Prüfers kommt bei den Prüfungsnormen eine herausragende Stellung zu.<sup>70</sup> Völlig unverständlich ist das Sonderrecht der Parteien bei den Ausschlussgründen für den Prüfer, um dessen Unabhängigkeit und Objektivität zu sichern:<sup>71</sup> Nach §§ 319, 319a HGB darf keine Person Prüfer eines Unternehmens sein, wenn irgendwelche Beziehungen geschäftlicher, finan-

<sup>65</sup> Vgl. BT-Drs. 14/8778, S. 17.

<sup>66</sup> So auch *Scholand et al.* (2017), S. 251.

<sup>67</sup> Vgl. *GRECO* (2019), S. 5.

<sup>68</sup> So auch *Scholand et al.* (2017), S. 247.

<sup>69</sup> Vgl. *Rauch et al.* (2014).

<sup>70</sup> Vgl. *Marten et al.* (2020), S. 252.

<sup>71</sup> Kritisch auch *Scholand et al.* (2017), S. 246.

zieller oder persönlicher Art bestehen. Nach § 31 Abs. 1 PartG stellt dagegen weder eine persönliche Parteimitgliedschaft, noch ein Parteiamt, das vor mehr als drei Jahren aufgegeben wurde, noch getätigte Zuwendungen an die Partei einen Ausschlussgrund dar.

Bei der notwendigen Reform der Kontrolle von Rechenschaftsberichten sollte zudem über eine deutliche Ausweitung der bisher nur mind. zehn zu prüfenden nachgeordneten Gebietsverbände oder die Übergabe des Prüfungsberichtes des Wirtschaftsprüfers neben dem Vorstand an die Mitgliederversammlung der Partei nachgedacht werden.<sup>72</sup> Denn angesichts der Bedeutung des Transparenzprinzips ist nicht nachvollziehbar, warum die Prüfungsdichte und -sicherheit bei Parteien hinter den Anforderungen an die Prüfung der Kapitalgesellschaften deutlich zurückbleibt<sup>73</sup>.

### 6.3. Kontrolle durch Bundestagspräsidenten

Der geprüfte Rechenschaftsbericht muss gem. §§ 23 Abs. 2 Satz 3 i.V.m. 19a Abs. 3 Satz 1 PartG bis zum 30.09. des Folgejahres beim Bundestagspräsidenten eingereicht werden, die Frist ist auf Antrag um drei Monate verlängerbar.

Der Präsident prüft gem. §§ 23 Abs. 3 i.V.m. 23a PartG, ob der Rechenschaftsbericht dem PartG entspricht. Das Ergebnis der Prüfung fließt gem. Abs. 4 in seinen alle zwei Jahre erscheinenden Bericht, zuletzt über die Jahre 2015 bis 2019,<sup>74</sup> an den Bundestag über die Entwicklung der Parteifinzen und die Rechenschaftsberichte ein.

Bei Anhaltspunkten für Unrichtigkeiten, beispielsweise durch Presseberichte oder mangelnde Plausibilität, verlangt der Bundestagspräsident gem. § 23a Abs. 2 PartG eine Stellungnahme der Partei, ggf. auch ihres Wirtschaftsprüfers. Nach Abs. 3 kann der Präsident zudem im Einvernehmen mit der Partei einen Wirtschaftsprüfer seiner Wahl mit der Klärung beauftragen, trägt dann allerdings die Kosten, was die Nutzung dieses zusätzlichen Kontrollinstruments bei Verdacht kaum fördern dürfte.

Die bei der Prüfung durch den Wirtschaftsprüfer angeführten zahlreichen Mängel im Verfahren wiegen umso schwerer, weil Bundestagspräsident Schäuble 2021 in seiner Unterrichtung des Bundestags über die Rechenschaftsberichte konstatierte, dass zwar seine „Kontrollaufgaben ohne echte Ermittlungskompetenzen und mit verhältnismäßig wenig Personal bewältigt werden“, dies aber

---

<sup>72</sup> Vgl. Scholand et al. (2017), S. 247 ff.

<sup>73</sup> Vgl. zu Unterschieden *IDW PS 710*, Rn. 6–11.

<sup>74</sup> BT-Drs. 19/30520.

angesichts der vorherigen Kontrolle durch Wirtschafts- bzw. Buchprüfer nicht bedenklich sei.<sup>75</sup>

Auch weil der Bundestagspräsident und seine Stellvertreter selbst Mitglied einer Partei sind, wurde u.a. von GRECO eine unabhängigere Aufsicht über die Parteienfinanzierung mit mehr Kontrollmöglichkeiten, Mitarbeitern und Fachwissen empfohlen.<sup>76</sup> „Die Bundestagsverwaltung ist schlicht nicht in der Lage, die Parteien glaubwürdig zu kontrollieren.“<sup>77</sup>

## 7. Offenlegung der Rechenschaftsberichte

### 7.1. Veröffentlichung durch den Bundestagspräsidenten

Die eingereichten Rechenschaftsberichte werden gem. §§ 30 Abs. 3 i.V.m. 23 Abs. 2 Satz 3 PartG vom Bundestagspräsidenten als Bundestagsdrucksache publiziert und erst in diesem Moment der Öffentlichkeit über die Internetseiten des Deutschen Bundestages zugänglich.

Neben der Verhängung eines Zwangsgeldes (§ 38 Abs. 2 Satz 1 PartG) durch den Bundestagspräsidenten sieht § 2 Abs. 2 Satz 2 PartG seit 2016 vor, dass eine Vereinigung die Rechtsstellung einer Partei verliert, wenn sie sechs Jahre lang keinen Rechenschaftsbericht eingereicht hat. Diese Regelung war überfällig, da Kleine und Kleinstparteien ohne Anspruch auf staatliche Parteienfinanzierung mangels finanzieller Anreize zu rund zwei Dritteln gar keine Rechenschaftsberichte einreichten.<sup>78</sup> Laut Bundesverfassungsgericht droht der Verlust der Parteieigenschaft allerdings nur bei dauerhafter Unterlassung der Einreichung, nicht bei Verspätung.<sup>79</sup>

### 7.2. Fristen und elektronische Plattform für Rechenschaftsberichte

Je zeitnaher Informationen veröffentlicht werden, desto größer ist ihre Entscheidungsrelevanz für die Adressaten. Das Transparenzgebot des GG erfordert daher eine möglichst zeitnahe Veröffentlichung der Rechenschaftsberichte, so dass die – von den Parteien meist vorsichtshalber – genutzte Möglichkeit der Fristverlängerung um drei Monate<sup>80</sup> abgeschafft und der 30. September des Folgejahres als

<sup>75</sup> Vgl. BT-Drs. 19/30520, S. 4.

<sup>76</sup> Vgl. GRECO (2019), S. 5; Koß (2019), S. 5.

<sup>77</sup> Koß (2019), S. 5.

<sup>78</sup> Vgl. Koch (2022), S. 21–22.

<sup>79</sup> Vgl. BVerfG, B. v. 22.07.2021 – 2 BvC 8/21.

<sup>80</sup> Vgl. BT-Drs. 19/30520, S. 13.

verbindliche Abgabefrist für alle Parteien festgelegt werden sollte. Dies würde auch für gleiche Wettbewerbsbedingungen der Parteien untereinander sorgen.

Zudem könnte der derzeit mit 12-18 Monaten nach Ende des Berichtsjahres viel zu späte Publikationszeitpunkt der Rechenschaftsberichte noch früher datiert werden, wenn diese vom Bundestagspräsidenten unmittelbar nach der Einreichung – vergleichbar der Einreichung der Jahresabschlüsse beim Betreiber des elektronischen Handelsregisters gem. §§ 325 ff. HGB – in einer elektronisch betriebenen Rechenschaftsberichte-Plattform sofort veröffentlicht würden. Ein übersichtlicher und max. zehn Monate nach Ende des Berichtsjahres erfolgreicher Zugang zu den Rechenschaftsberichten könnte so für die interessierte Öffentlichkeit und die Parteien zur Einsichtnahme untereinander erreicht werden.

Die Prüfung der Rechenschaftsberichte durch den Bundestagspräsidenten sowie die Festsetzung der staatlichen Mittel kann auch nach Veröffentlichung der Rechenschaftsberichte stattfinden, zumal in der Praxis die testierten Berichte der die Öffentlichkeit besonders interessierenden Parteien mit Anspruch auf staatliche Mittel regelmäßig keinen Grund zur Beanstandung geben<sup>81</sup>.

Für die Kleinen und Kleinstparteien ohne Anspruch auf staatliche Zuschüsse kann dagegen die Frist zur Abgabe einheitlich auf den 31.12. des Folgejahres gesetzt werden, wodurch sie passenderweise der derzeitigen Offenlegungsfrist für Kapitalgesellschaften nach § 325 Abs. 1a HGB entsprechen würde. Kapitalmarktorientierte Unternehmen in der EU müssen dagegen bereits nach vier Monaten ihre Rechnungslegung veröffentlichen. Politischen Parteien mit Anspruch auf staatliche Zuschüsse sollte dies erstens aufgrund des besonderen öffentlichen Interesses und zweitens angesichts der fortschreitenden Digitalisierung auch im Bereich der Wirtschaftsprüfung innerhalb von neun Monaten zumutbar sein.

Die Verkürzung der Offenlegungsfrist von Rechenschaftsberichten jener Parteien, die staatliche Zuschüsse erhalten und aufgrund der erlangten Wählerstimmen für die Öffentlichkeit besonders relevant sind, könnte auch die von GRECO geäußerte Kritik<sup>82</sup> abschwächen, dass in Deutschland anders als in anderen Ländern keine zeitnahe gesonderte Rechenschaftspflicht nach Wahlen auf Bundes- oder Länderebene existiert.

## 8. Ad-hoc-Publizität von Großspenden

Bereits mehrfach wurde aufgezeigt, dass als Vergleichsmaßstab der Rechenschaft politischer Parteien die handelsrechtlichen Vorgaben für Kapitalgesellschaften adäquat sind. In den für die Öffentlichkeit besonders wichtigen Aspek-

---

<sup>81</sup> Vgl. BT-Drs. 19/30520, S. 14.

<sup>82</sup> Vgl. GRECO (2019), S. 4–5.

ten wie der Unabhängigkeit des Wirtschaftsprüfers oder der Angabe der Marktwerte von Immobilien und Unternehmensbeteiligungen haben sich sogar die Vorgaben für sog. Unternehmen des öffentlichen Interesses, zu denen die börsennotierten Unternehmen gehören, als geeigneter Maßstab zumindest für jene Parteien erwiesen, die Anspruch auf staatliche Parteienfinanzierung haben.

§ 25 Absatz 3 Satz 2 PartG verlangt die sofortige Meldung einer Großspende von „im Einzelfall“ mehr als € 50.000 an den Präsidenten des Deutschen Bundestages, der sie schließlich zeitnah unter Nennung der Anschrift des Zuwendenden als Bundestagsdrucksache veröffentlicht. Diese „Ad-hoc-Publizität“ ist vergleichbar der Verpflichtung börsennotierter Unternehmen, Informationen, die geeignet sind, den Börsenkurs des Wertpapiers erheblich zu beeinflussen, unverzüglich zu veröffentlichen.<sup>83</sup>

Diese Grenze für die sofortige Publizität von Zuwendungen an Parteien sollte auf höchstens € 10.000 pro Person im Kalenderjahr herabgesetzt werden,<sup>84</sup> da dieser Betrag für Wählende mit durchschnittlichem Einkommen und Vermögen bereits eine erhebliche Zuwendung darstellt.

Auch für Spenden von Unternehmen und Verbänden sollte dieser Schwellenwert gelten, da die zeitnahe Veröffentlichungspflicht besser vor unangemessenen Einflüssen der Wirtschaft auf die Politik schützt als eine gesetzliche Begrenzung oder gar ein Verbot solcher Spenden<sup>85</sup>. Unternehmensspenden stehen im Hinblick auf den Konflikt zum Grundsatz „one man, one vote“ teils in der Kritik, und es wird bspw. eine gesetzliche Begrenzung auf max. € 50.000 vorgeschlagen.<sup>86</sup>

Nach einer 2021 vorgelegten Studie des Europaparlaments sieht die Mehrzahl der EU-Staaten eine Begrenzung von Spenden, teils unterschieden nach natürlichen und juristischen Personen, vor.<sup>87</sup> Die durchschnittliche Grenze zur sofortigen Publizitätspflicht liegt in den 27 EU-Staaten bei noch deutlich geringeren € 2.400, wobei andere Länder ohne eine gesetzliche Limitation von Spenden wie Deutschland die Grenze bei € 4.500 (Niederlande) oder € 2.700 (Dänemark) ziehen.<sup>88</sup> Entsprechend hatte auch GRECO schon 2009 eine deutliche Absenkung der Grenze von € 50.000 empfohlen und dies 2019 erneut als eine besonders wichtige Reform zur besseren Transparenz der Parteienfinanzierung in Deutschland hervorgehoben.<sup>89</sup>

<sup>83</sup> Art. 17 Abs. 1 i.V.m. Art. 7 Abs. 1 a Marktmissbrauchsverordnung, VO EU 596/2014, ABl. EU L 173 v. 12.06.2014, S. 1.

<sup>84</sup> Ebenso *Koß* (2019), S. 5; *Marquardt* (2013), S. 533.

<sup>85</sup> Vgl. *McMenamin* (2013), S. 138–139.

<sup>86</sup> Vgl. *Tadros Morgane* (2012), S. 203.

<sup>87</sup> Vgl. *European Parliament* (2021), S. 38–40.

<sup>88</sup> Vgl. ebenda.

<sup>89</sup> Vgl. *GRECO* (2019), S. 5–6.

Es gibt auch keinen Grund, warum es einen so erheblichen Unterschied im Betrag zwischen der zeitverzögerten namentlichen Dokumentation im Rechenschaftsbericht von derzeit noch € 10.000 (besser € 3.300) und der sofortigen Veröffentlichung erst ab € 50.000 (besser € 10.000) geben sollte: Die gegen eine volle Transparenz angeführten informationellen Schutzrechte natürlicher Personen als Spender kann mit der zeitlichen Verzögerung allein jedenfalls nicht erklärt werden.<sup>90</sup>

## 9. Schlussbetrachtung und Ausblick

Die letzte große Reform des Parteiengesetzes, mit der die Anlehnung der Rechenschaftslegung über Herkunft und Verwendung der Mittel und das Vermögen an die handelsrechtliche Rechnungslegung erfolgte, liegt rund zwei Jahrzehnte zurück. Zwar haben politische Parteien keine wirtschaftliche Relevanz wie gewinnorientierte Unternehmen, ihre überragende Bedeutung für eine demokratische Gesellschaft verlangt aber Transparenz über ihre wirtschaftliche Situation und in besonderem Maße über die erhaltenen Zuwendungen und Identität der Spender. Diese Informationen müssen zeitnah und verständlich an die Öffentlichkeit gelangen und durch effektive Kontrollen glaubwürdig sein. Zusätzlich dient die Rechenschaftslegung der staatlichen (Teil-) Finanzierung der Parteien und hat damit eine Zahlungsbemessungsfunktion.

Neben zahlreichen terminologischen Unklarheiten und Widersprüchen gegenüber der handelsrechtlichen Rechnungslegung, die die Prüfbarkeit und Vergleichbarkeit der Informationen stark beeinträchtigen, sind Reformvorschläge herausgearbeitet worden, die teilweise mit der deutlichen Kritik der GRECO übereinstimmen: So sollten die namentliche Nennung von Spendern im Rechenschaftsbericht bereits ab € 3.300 greifen, das Parteiensponsoring durch konsequente Anwendung des Drittvergleichs erfasst und die Ad-hoc-Publizität von Großspenden bereits ab € 10.000 verbindlich werden.

Die Veröffentlichung der Rechenschaftsberichte sollte zudem mit einer Frist von neun Monaten erheblich beschleunigt werden und beim Präsidenten des Deutschen Bundestags statt in Form einer Drucksache in einem elektronisch betriebenen Rechenschaftsberichtregister erfolgen. Dieses Register könnte auch der Ad-hoc-Publizität von Großspenden dienen. Für Kleine und Kleinstparteien, die mangels Wählerstimmen (noch) keinen Anspruch auf staatliche Parteienfinanzierung haben, sollten dagegen größenabhängige Erleichterungen gewährt werden.

Zu Recht sah GRECO den dringendsten Reformbedarf bei den Kontrollen der Rechenschaftsberichte durch Wirtschaftsprüfer und den Präsidenten des Deutschen Bundestags. Die Regeln zur Unabhängigkeit des Wirtschaftsprüfers bleiben ohne

---

<sup>90</sup> So auch *European Parliament* (2021), S. 41.

Grund weit hinter denen für die Prüfung von Kapitalgesellschaften zurück, auch eine Rotation nach zehn Jahren sollte analog zur Prüfung börsennotierter Unternehmen vorgeschrieben werden. Die zweite Kontrollinstanz, der Bundestagspräsident, ist unter den gegebenen Bedingungen des PartG ungeeignet.

Die Wirtschaftswissenschaften haben sich der Rechenschaftslegung politischer Parteien bisher kaum gewidmet, obwohl es dabei um die Erfassung und Darstellung wirtschaftlicher Sachverhalte ebenso wie um deren Kontrolle geht. Erkenntnisse zur Corporate Governance können dabei ebenso in die interdisziplinäre Forschung eingebracht werden wie jene zur Rechnungslegung, Prüfung und Offenlegung von Kapitalgesellschaften. Auch die Möglichkeiten und Grenzen einer Übertragung des bilanzanalytischen Instrumentariums auf die Rechenschaftsberichte politischer Parteien könnten die Rezeption der Informationen für den politischen Willensbildungsprozess bereichern.

### Literaturverzeichnis

- Adams, K.-H. (2005), Parteienfinanzierung in Deutschland. Entwicklung der Einnahmestrukturen politischer Parteien oder eine Sittengeschichte über Parteien, Geld und Macht, Marburg.
- Blumenberg, M. S. (2013), Ausgabestrukturen demokratischer Parteien im internationalen Vergleich, Hamburg.
- Boehme-Nessler, V. (2017), Gekaufte Aufmerksamkeit? Verfassungs- und parteienrechtliche Überlegungen zum Sponsoring von politischen Parteien, NVwZ, S. 528–531.
- European Parliament (2021), Financing of political structures in EU member states, Policy Department for Budgetary Affairs, Brussels.
- GRECO (2009), Evaluierungsbericht über die Transparenz der Parteienfinanzierung in Deutschland, Dritte Evaluierungsrunde – Thema II, Straßburg.
- GRECO (2016), Dritte Evaluierungsrunde – Zweiter Umsetzungsbericht zu Deutschland. Kriminalisierung und Transparenz der Parteienfinanzierung, Straßburg.
- GRECO (2019), Third Evaluation Round – Second Addendum to the Second Compliance Report on Germany. Incriminations and Transparency of Party Funding, Straßburg.
- Halaczinsky, R. (2022), §§ 145-157 BewG. In: Rössler/Troll (Hrsg.), Bewertungsgesetz. Kommentar, 34. EL, München.
- IDW Prüfungsstandard 710: Prüfung des Rechenschaftsberichts einer politischen Partei, Stand: 12.05.2005, Düsseldorf.

- IDW RS HFA 12: Stellungnahme zur Rechnungslegung – Rechnungslegung von politischen Parteien, Stand: 24.11.2016, Düsseldorf.
- Jochum, H. (2018), §§ 23-31 PartG. In: Ipsen, J. (Hrsg.), Parteiengesetz. Kommentar, 2. Aufl., München.
- Koch, T. (2022), Parteieigenschaft und Rechenschaftspflicht, MIP, S. 20–30.
- Koß, M. (2019), Parteienfinanzierung. In: Andersen, U. et al. (Hrsg.), Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden.
- Krumbholz, A. (2010), Finanzierung und Rechnungslegung der politischen Parteien und deren Umfeld, Baden-Baden.
- Küstermann, B. (2002), Die Rechenschaftspflicht der politischen Parteien, Univ. Diss. Osnabrück.
- Lehmann, S. (2018), Der Rechenschaftsbericht der Politischen Parteien. Verfassungsrechtliche und dogmatisch-systematische Grundlagen, Maßgeblichkeit des Handelsbilanzrechts, spezialgesetzliche Demodifikation, Baden-Baden.
- Marquardt, F.-F. (2013), Das Rechenschaftsrecht der politischen Parteien. Rechenschaft und Rechnungslegung der politischen Parteien in finanziellen Angelegenheiten, Univ. Diss. FU Berlin.
- Marten, K.-U./Quick, R./Ruhnke, K. (2020), Wirtschaftsprüfung. Grundlagen des betriebswirtschaftlichen Prüfungswesens nach nationalen und internationalen Normen, 6. Aufl., Stuttgart.
- McMenamin, I. (2013), If money talks, what does it say? Corruption and business financing of political parties, Oxford.
- Morlok, M. (2013), Parteiengesetz. Kommentar, 2. Aufl., Baden-Baden.
- Power, S. (2020), Party Funding and Corruption, Cham.
- Rauch, B./Göttsche, M./Brähler, G./Geidel, F./Pietras, T. (2014), Überprüfung der Rechenschaftsberichte deutscher Parteien mit Hilfe des Benford's Law, BFuP, S. 175–191.
- Scholand, M./Behrmann, M./Sassen, R. (2017), Reformvorschläge für die Rechnungslegung, Prüfung und Offenlegung politischer Parteien in Deutschland, ZöGU, Nr. 4, S. 229–255.
- Streitferdt, L. (2001), Vorschläge zur Rechnungslegung der Parteien und Prüfung ihrer Rechenschaftsberichte aus betriebswirtschaftlicher Sicht. Gutachten, erstellt im Auftrag der Parteienfinanzierungskommission des Bundespräsidenten, Hamburg.
- Tadros Morgane, F. (2012), Die Kontrolle der Parteienfinanzierung in Deutschland und Frankreich. Eine rechtsvergleichende Untersuchung, Univ. Diss. Düsseldorf.