

Analyse der Rechenschaftsberichte politischer Parteien des Deutschen Bundestags – Adressatenorientierte Adaption betriebswirtschaftlicher Kennzahlen der Bilanzanalyse und Entwicklung spezifischer Kennzahlen hinsichtlich der staatlichen Teilfinanzierung

Regine Buchheim¹/Sina Born²

1. Einleitung

Politische Parteien müssen nach Art. 21 Abs. 1 Satz 4 des Grundgesetzes Rechenschaft über ihre finanziellen Verhältnisse ablegen, die sich laut Parteiengesetz seit mehr als zwanzig Jahren weitgehend an den handelsrechtlichen Vorschriften für Kaufleute orientiert. Es soll daher erstmals untersucht werden, ob und inwieweit sich die aus der Bilanzanalyse bewährten Kennzahlen-Werkzeuge der Betriebswirtschaftslehre auf die Rechenschaftsberichte politischer Parteien übertragen lassen, um für ihre Adressaten den Informationsgehalt und die Vergleichbarkeit zu erhöhen.³ Eine besondere Rolle innerhalb der Untersuchung spielt dabei die staatliche Parteienfinanzierung.

Nach kurzer Darstellung der Gemeinsamkeiten und Unterschiede von politischen Parteien und Kapitalgesellschaften in Finanzierung und Rechnungslegung sowie der damit verbundenen Interessen ihrer Adressaten⁴ erfolgt eine exemplarische Untersuchung ausgewählter Kennzahlen der Bilanzanalyse auf ihre Anwendbarkeit für die Rechenschaftsberichte. Anschließend werden die ggf. modifizierten Kennzahlen zu Überschuss bzw. Defizit des Jahres, Eigenkapital, Fremdkapital und Liquidität auf die Rechenschaftsberichte der Bundestagsparteien der Jahre 2016 bis 2021 angewendet und ihre Aussagekraft erläutert.

Ergänzend zur Modifizierung bilanzanalytischer Kennzahlen werden zwei neue Kennzahlen entwickelt, die auf die Besonderheiten staatlicher Parteienfinanzie-

¹ Prof. Dr. Regine Buchheim ist Professorin für BWL, insbes. Internationale Rechnungslegung an der Hochschule für Technik und Wirtschaft (HTW) Berlin und forscht u.a. zur Rechenschaftslegung politischer Parteien.

² Sina Born hat an der HTW den berufs begleitenden Master General Management absolviert und arbeitet als Senior Consultant an einem Deutschen Forschungsinstitut für Künstliche Intelligenz. In ihrer Masterarbeit beschäftigte sie sich mit der Rechenschaftslegung Deutscher Bundestagsparteien und der Anwendbarkeit des bilanzanalytischen Instrumentariums auf diese (die Masterarbeit kann auf Anfrage an regine.buchheim@htw-berlin.de per E-Mail verschickt werden).

³ Dazu gab es bislang erstaunlicherweise keine Forschung, vgl. Buchheim, R. (2022), S. 257.

⁴ Aufgrund der besseren Lesbarkeit wird im Text das generische Maskulinum verwendet. Gemeint sind jedoch immer alle Geschlechter und Geschlechtsidentitäten.

rung eingehen. Diese werden anschließend auf die Daten aus den Festsetzungsbescheiden der staatlichen Mittel zur Parteienfinanzierung von 2015 bis 2023 für jede Bundestagspartei angewendet.

Besondere Aktualität bekommen diese Analysen durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 24.01.2023 (Az. 2 BvF 2/18), das die Anhebung der „absoluten Obergrenze“ von 2018 für die staatliche Parteienfinanzierung für verfassungswidrig erklärte, sowie den am 7.11.2023 vorgelegten Gesetzentwurf zur Änderung des Parteiengesetzes, mit dem u.a. diese Obergrenze rückwirkend ab 2018 mit neuer Begründung wiederum angehoben werden soll.

2. Finanzierung und Rechenschaftslegung politischer Parteien

2.1 Grundlagen der Parteienfinanzierung

Politische Parteien wirken nach Art. 21 Abs. 1 des Grundgesetzes (GG) wesentlich an der Willensbildung des Volkes mit. Die den Parteien danach obliegende verfassungsrechtliche Aufgabe üben sie als „Vereinigungen von Bürgern“⁵ mit erheblichem Kostenaufwand aus, wofür ihnen der Staat finanzielle Mittel in Form direkter und indirekter Finanzierung zur Verfügung stellt. Bei der indirekten Finanzierung gewährt der Staat beispielsweise steuerliche Vergünstigungen, wohingegen die Parteien bei der direkten Finanzierung monetäre Mittel als sog. Teilfinanzierung erhalten.⁶ Hinzu kommen die von den Parteien selbst generierten Mittel (sog. originäre Finanzierung) wie Mitglieds-, Mandatsträger- und Spendenbeiträge sowie Einnahmen aus Unternehmenstätigkeit und Beteiligungen, sonstigem Vermögen oder Veranstaltungen, Vertrieb von Druckschriften und Veröffentlichungen.⁷ Im Jahr 2021 erzielten die Bundestagsparteien FDP, DIE LINKE, DIE GRÜNEN, SPD, CDU, CSU und AfD⁸ Gesamteinnahmen aus staatlicher und nichtstaatlicher Finanzierung in Höhe von rund 568 Mio. Euro.⁹ Die nachfolgende Grafik zeigt die prozentuale Verteilung der Einnahmen aus staatlicher und nichtstaatlicher Finanzierung aus dem Jahr 2021. Im Schnitt erzielten die Bundestagsparteien mit 35 % zu etwa einem Drittel Einnahmen aus staatlicher Teilfinanzie-

⁵ § 2 Abs. 1 PartG.

⁶ Auf indirekte Finanzierungen wie bspw. Zuschüsse zu den politischen Stiftungen kann hier nicht eingegangen werden.

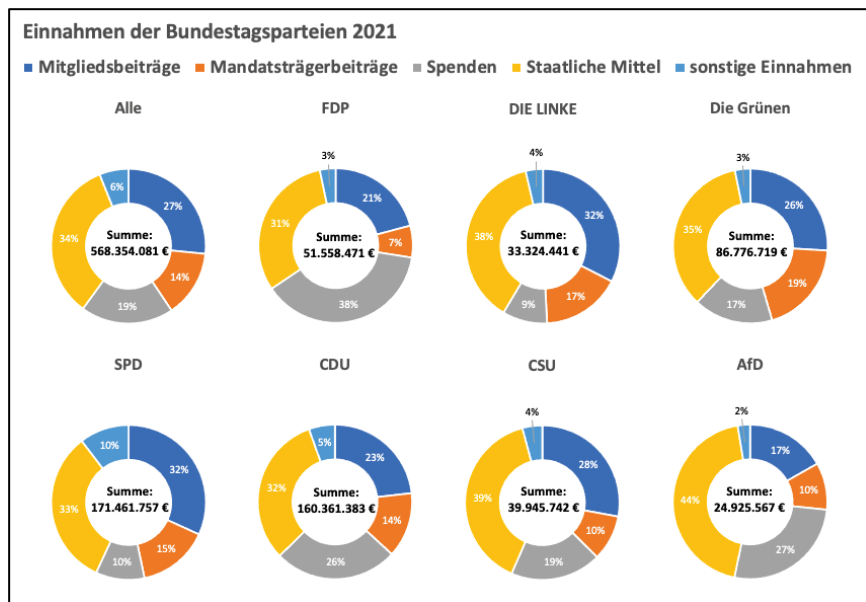
⁷ Vgl. Krumbholz, A. (2010), S. 26, S. 60-61.

⁸ Der Südschleswigsche Wählerverband (SSW) ist seit 2021 ebenfalls im Bundestag vertreten, wird jedoch nicht weiter einbezogen, da er mit nur einem Sitz im Bundestag vertreten ist und nicht der Fünf-Prozent-Hürde unterliegt, vgl. Deutscher Bundestag (Hrsg.) (2021a). Ein zahlenbasierter Vergleich des SSW mit den sieben großen Bundestagsparteien würde zu Verzerrungen der Ergebnisse führen.

⁹ Vgl. BT-Drs. 20/5960, S. 3, S. 95, S. 169, S. 247, S. 287, S. 323, S. 345 (jeweilige Gesamteinnahmen der sieben Bundestagsparteien, addiert zu einer Gesamtsumme).

rung, wobei die AfD mit 44 % prozentual den höchsten Anteil an staatlicher Finanzierung ihrer Einnahmen hatte:

Abbildung 1: Einnahmequellen der sieben im Bundestag vertretenen Parteien 2021 (ohne den SSW)



Quelle: BT-Drs. 20/5960 v. 06.03.2023; Grafik in Anlehnung an Niedermayer, O. für bpb.de (2022b)

2.2 Rechenschaftsberichte politischer Parteien

Parteien obliegt nach dem Grundgesetz und dem Parteiengesetz die Aufgabe, die politische Willensbildung des Volkes mitzugestalten und in parlamentarischen Prozessen abzubilden.¹⁰ Sie gelten als Verbindungsglied zwischen Staat und Gesellschaft, infolgedessen sie einen Verfassungsstatus innehaben, ohne selbst den oberen Staatsorganen zugehörig zu sein.¹¹ Gleichzeitig bleiben sie der Gesellschaft und deren Interessen eng verbunden und machen diese im politischen System handlungsfähig.¹²

Hierbei gilt, dass alle politischen Prozesse stets öffentlich sein müssen.¹³ Daher ist in Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG verankert, der Öffentlichkeit Informationen über die Herkunft und Verwendung der Mittel und das finanzielle Vermögen bereitzustellen, was über die Rechenschaftsberichte der Parteien erfolgt. Indem sie über

¹⁰ Vgl. Bundesverfassungsgericht (2023); Lehmann, S. (2018), S. 38.

¹¹ Vgl. Nikkho, R. (2021), S. 50.

¹² Vgl. Nikkho, R. (2021), S. 51.; Morlok, M. (2004), S. 428.

¹³ Vgl. Krumbholz, A. (2010), S. 50 mit Bezug auf Morlok, M. (2001), S. 246.

dieses sog. Transparenzgebot verpflichtet werden, Auskünfte über ihre finanziellen Mittel zu geben, räumt man der Öffentlichkeit und weiteren Interessengruppen ein Kontrollrecht in Bezug auf die Parteien ein.¹⁴ Dazu werden die Rechenschaftsberichte regelmäßig über den Deutschen Bundestag veröffentlicht und sind für die Öffentlichkeit einsehbar.

Die Regelungen, nach denen die parteiliche Rechenschaftslegung zu erfolgen hat, werden hierbei im Parteiengesetz weiter ausgeführt. So wurde bereits 2002 beschlossen,¹⁵ die Rechenschaftslegung den Grundsätzen der kaufmännischen Rechnungslegung anzunähern, damit diese „unter Beachtung der Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung (GoB) entsprechend den tatsächlichen Verhältnissen Auskunft über die Herkunft und Verwendung der Mittel sowie über das Vermögen der Partei“ geben, § 24 Abs. 1 Satz 2 PartG.¹⁶

Doch wird die Ausgestaltung des deutschen Parteiengesetzes zur Rechenschaftslegung weiterhin vielfach kritisiert und es werden Reformen gefordert: So bemängelte die Group of States against Corruption (GRECO) – eine Staatengruppe des Europarats, die sich für die Bekämpfung der Korruption in ihren Mitgliedsstaaten einsetzt – seit 2009 mehrfach die Intransparenz der Parteienfinanzierung und konstatierte 2019, dass es Deutschland am politischen Willen fehle, das System zu verbessern – und dieses hinter dem europäischen Standard zurückbliebe.¹⁷

Auch in der Literatur gibt es zahlreiche Reformansätze und -vorschläge, wie sich die Rechnungslegung politischer Parteien sowie deren Prüfung und Offenlegung insgesamt reformieren und dem Handelsrecht angleichen ließe. Scholand et al. nähern sich 2017 dem Thema aus einer Corporate Governance-Perspektive und unter Betrachtung der Principal-Agent-Theorie an.¹⁸ Lehmann legt in seiner 2018 erschienenen juristischen Dissertation einen Gesetzesentwurf vor, in dem er umfangreiche „Verbesserungspotenziale in einem akademischen Entwurf des Rechenschaftsrechts des Parteiengesetzes“¹⁹ niederlegt. Buchheim basiert ihre Reformvorschläge 2022 auf einer betriebswirtschaftlichen Sichtweise, nachdem sie die parteiliche Rechenschaftslegung einem Vergleich mit der handelsrechtlichen Rechnungslegung der Kapitalgesellschaften unterzogen und die weitgehende

¹⁴ Vgl. Krumbholz, A. (2010), S. 51 f.

¹⁵ Vgl. BGBl. (2002), S. 2268-2276.

¹⁶ Als Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung (GoB) werden jene Regeln verstanden, die alle Kaufleute anwenden müssen, damit die handelsrechtlichen Zwecke des Jahresabschlusses erfüllt werden; vgl. Baetge, J. et al. (2021), S. 102 f.

¹⁷ Vgl. GRECO (Hrsg.) (2019), S. 6 f.; Transparency International Deutschland e.V. (2019) und dies. (2020).

¹⁸ Vgl. Scholand, M. et al. (2017), S. 229-255.

¹⁹ Vgl. Lehmann, S. (2018), S. 465 ff.

Übereinstimmung der Adressateninteressen beider Berichtsinstrument konstatiert hatte.²⁰

Ansätze, betriebswirtschaftliche Erkenntnisse und Instrumente der Bilanzanalyse auf die parteiliche Rechenschaftslegung anzuwenden, um die Vergleichbarkeit der Parteien untereinander sowie die effiziente Informationsbeschaffung für die Adressaten zu erhöhen, liegen bisher nicht vor.²¹ So sind Vergleiche der Finanzierung einer politischen Partei über Perioden hinweg oder von Parteien untereinander zwar möglich, wenn die jährlichen Rechenschaftsberichte herangezogen und untersucht werden. Dabei handelt es sich jedoch um Dokumente mit einem Umfang mehrerer hundert Seiten, was systematische Vergleiche der Parteien untereinander erschwert.²² Ein kennzahlenbasiertes System, das die Informationen filtert und verdichtet, könnte die Vergleichbarkeit, Prüfung, Transparenz und Aussagekraft der Rechenschaftslegung der Parteien erhöhen und zugleich den Adressaten eine effiziente Filterung der umfangreichen Informationen ermöglichen.

2.3 Vergleich der Adressateninteressen politischer Parteien mit denen von Kapitalgesellschaften

Zwischen der parteilichen Rechnungslegung und dem Jahresabschluss der gewinnorientierten Kaufleute lassen sich in Deutschland deutliche Parallelen finden. So ähneln die erforderlichen Bestandteile des Rechenschaftsberichts, bestehend aus Vermögensbilanz, Einnahmen- und Ausgabenrechnung und Erläuterungsteil, den Bestandteilen des Jahresabschlusses für Kapitalgesellschaften (Bilanz, GuV und Anhang) deutlich.²³

Auch der Vergleich mit den Größenkriterien des § 267 HGB zeigt, dass sich ein Großteil der Bundestagsparteien hinsichtlich ihres Gesamtvermögens und ihrer Einnahmen innerhalb oder sehr nahe an den Größenkriterien für große Kapitalgesellschaften bewegen.²⁴ Zudem hat der Gesetzgeber mit Verweis auf §§ 264 ff. HGB die strengeren Maßgaben für Kapitalgesellschaften, z.B. bzgl. der Prüfungs- und Offenlegungspflichten, auch für die Parteien zur Anwendung gebracht.²⁵

²⁰ Vgl. Buchheim, R. (2022), S. 232-258.

²¹ Vgl. Buchheim, R. (2022), S. 257

²² Beispielsweise umfasst der zusammengefügte Rechenschaftsbericht aller Bundestagsparteien für das Kalenderjahr 2017 insgesamt 350 Seiten, der des Jahres 2021 insgesamt 417 Seiten; vgl. BT-Drs. 19/7000 v. 14.01.2019 und 20/5960 v. 06.03.2023.

²³ Vgl. Buchheim, R. (2022), S. 240.

²⁴ Vgl. Buchheim, R. (2022), S. 235.

²⁵ Vgl. Buchheim, R. (2022), S. 238.

Abbildung 2: Formaler Aufbau der nach § 24 Abs. 9 PartG geforderten Zusammenfassung der Einnahmen- und Ausgabenrechnung (links) und Vermögensbilanz (rechts)

Einnahmen- und Ausgabenrechnung	Berichtsjahr		Vorjahr	
	€ Cent	%	€ Cent	%
Einnahmen der Gesamtpartei				
1. Mitgliedsbeiträge				
2. Mandatsträgerbeiträge und ähnliche regelmäßige Beiträge				
3. Spenden von natürlichen Personen				
4. Spenden von juristischen Personen				
5. Einnahmen aus Unternehmensfähigkeit				
5a. Einnahmen aus Beteiligungen				
6. Einnahmen aus sonstigem Vermögen				
7. Einnahmen aus Veranstaltungen, Vertrieb von Druckschriften und Veröffentlichungen und sonstiger mit Einnahmen verbundener Tätigkeit				
8. staatliche Mittel				
9. sonstige Einnahmen				
Summe		100 %		100 %
Ausgaben der Gesamtpartei				
1. Personalausgaben				
2. Sachausgaben				
a) des laufenden Geschäftsbetriebes				
b) für allgemeine politische Arbeit				
c) für Wahlkämpfe				
d) für die Vermögensverwaltung einschließlich sich hieraus ergebender Zinsen				
e) sonstige Zinsen				
f) im Rahmen einer Unternehmensfähigkeit				
g) sonstige Ausgaben				
Summe		100 %		100 %
Überschuss (+) oder Defizit (-)				

Vermögensbilanz	Berichtsjahr		Vorjahr	
	€ Cent	€ Cent	€ Cent	€ Cent
Besitzposten der Gesamtpartei				
A. ANLAGEVERMÖGEN				
I. Sachanlagen				
1. Haus- und Grundvermögen				
2. Geschäftsausstattung				
II. Finanzanlagen				
1. Beteiligungen an Unternehmen				
2. sonstige Finanzanlagen				
B. UMLAUFVERMÖGEN				
I. Forderungen an Gliederungen				
II. Forderungen aus der staatlichen Teilfinanzierung				
III. Geldbestände				
IV. sonstige Vermögensgegenstände				
Summe				
Schuldposten der Gesamtpartei				
A. RÜCKSTELLUNGEN				
I. Pensionsverpflichtungen				
II. sonstige Rückstellungen				
B. VERBINDLICHKEITEN				
I. Verbindlichkeiten gegenüber Gliederungen				
II. Rückzahlungsverpflichtungen aus der staatlichen Teilfinanzierung				
III. Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten				
IV. Verbindlichkeiten gegenüber sonstigen Darlehensgebern				
V. sonstige Verbindlichkeiten				
Summe				
Reinvermögen der Gesamtpartei positiv (+) oder negativ (-)				

Quelle: Deutscher Bundestag (2021c)

Es lässt sich feststellen, dass sowohl die parteiliche Rechenschaftslegung als auch der Jahresabschluss einer Kapitalgesellschaft wie GmbH oder Aktiengesellschaft einer Informations-, Zahlungsbemessungs- und Dokumentationsfunktion unterliegen.²⁶ Über den Rechenschaftsbericht einer Partei wird eine Zahlungsbemessung ausgelöst, denn die staatlichen Teilfinanzierungsmittel werden anhand der darin dargelegten Zahlen festgesetzt. Im Handelsrecht hingegen dient der Jahresabschluss als Grundlage für Gewinnausschüttungen an die Gesellschafter und indirekt auch für die Bemessung der Gewinnsteuern.

Auch in Bezug auf die Informations- und Rechenschaftsfunktionen gibt es in beiden Sphären große Überschneidungen: Es werden nach innen und außen wirkende Informationen dargestellt und Entscheidungen können daran orientiert werden. Im Bereich der parteilichen Rechenschaftslegung sollen vor allem die Öffentlichkeit, Wähler, Konkurrenzparteien, Parteimitglieder und Förderer informiert und ihnen eine entsprechende Entscheidungs- und Beurteilungsbasis gegeben werden, um sie vor Fehleinschätzungen zu bewahren.²⁷ Sie sollen beurteilen können, mit welchen Mittelgebern eine Partei in Verbindung steht, ob und ggf.

²⁶ Vgl. Lehmann (2018), S. 176 ff.

²⁷ Vgl. Scholand, M. et al. (2017), S. 238.

in welchem Maße Abhängigkeitsverhältnisse zwischen Geldgebern und Parteien entstehen könnten.²⁸ Darüber hinaus soll auch ersichtlich werden, inwiefern eine Partei selbst an Unternehmen beteiligt ist. Der Rechenschaftsbericht enthält zudem Informationen zur Mittelverwendung der Parteien, wodurch ersichtlich wird, wofür sie ihre Gelder einsetzen und ob sie über Geldmittel verfügen, die sie von der Unterstützung ihrer Aktivitäten durch die Bürger unabhängiger machen und ihnen ermöglichen, ihren Mitwirkungsauftrag zu vernachlässigen.²⁹ Ebenfalls werden über die Mitteleinnahmen und deren Verwendung Einblicke in das Innenleben der Partei möglich und damit Zusammenhänge in der Willensbildung innerhalb der Parteien erkennbar.³⁰

Im Bereich des handelsrechtlichen Jahresabschlusses für Kapitalgesellschaften werden innerhalb der Informations- und Rechenschaftsfunktionen vor allem die Stakeholder adressiert. Über das Haftungsprivileg (Ausschluss der persönlichen Haftung der Gesellschafter) kommt Kapitalgesellschaften eine entsprechend umfangreiche Transparenzpflicht zu, die Außenstehende in ihren Entscheidungen schützen und ihnen einen Einblick in die wirtschaftliche Lage des Unternehmens geben soll. Hierzu zählen Eigen- und Fremdkapitalgeber, Arbeitnehmende, Geschäftspartner, Konkurrenten, Gewerkschaften und Verbände oder auch der Staat. Ebenfalls erhalten interne Adressaten wie die Geschäftsführung, Gesellschafter sowie Betriebs- und Aufsichtsräte Informationen, mit denen sie Management-, Führungs- und Kontrollaufgaben ausüben können. Sowohl die parteiliche Rechenschaftslegung als auch der handelsrechtliche Jahresabschluss setzen für eine tatsachenentsprechende Darstellung der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage eine hinreichende Dokumentation des finanz erheblichen Handelns voraus (Dokumentationsfunktion).³¹

Der größte Unterschied beider Systeme liegt in der Gewinnorientierung der Kapitalgesellschaften: Ihr Zweck besteht darin, erwerbswirtschaftlich zu agieren, Gewinne zu erzielen und damit das Vermögen zu vermehren.³² Dies steht im Gegensatz zu Parteien, deren Hauptzweck weder die Vermögensbildung noch die Gewinnorientierung oder -ausschüttung ist.³³ Zwar unterliegen auch Parteien einem Interesse, Vermögen aufzubauen und ihr Kapital entsprechend zu erhalten, damit sie für kommende Wahlkämpfe finanziell gut aufgestellt sind und im Falle nachlassenden Zuspruchs aus der Wählerschaft solche kritischen Phasen finanziell überbrücken können.³⁴ Doch obliegt ihnen nach dem Grundgesetz vor allem

²⁸ Vgl. Nikkho, R. (2021), S. 63 f.; Morlok, M. (2004), S. 434.

²⁹ Vgl. Lehmann, S. (2018), S. 40; Koch, T. (2018), Vorbemerkungen zu §§ 18 ff. PartG, Rn. 42.

³⁰ Vgl. Angelov, M. (2006), S. 365; Lehmann, S. (2018), S. 52.

³¹ Vgl. Lehmann, S. (2018), S. 184.

³² Vgl. Scholand, M. et al. (2017), S. 238; Roos, B. (2021), S. 31.

³³ Vgl. Scholand, M. et al. (2017), S. 235, 238; Lehmann, S. (2018), S. 186.

³⁴ Vgl. Lehmann, S. (2018), S. 188 f.

die Aufgabe, an der politischen Willensbildung des Volkes mitzuwirken und die Interessen gesellschaftlicher Gruppen zu vertreten.³⁵ Durch die staatlichen Zuschüsse aus Steuermitteln ist das Interesse der Öffentlichkeit an ihrer finanziellen Situation zugleich größer als an einzelnen Kapitalgesellschaften.³⁶

3. Auswahl und Adaption geeigneter Kennzahlen für Rechenschaftsberichte

Durch die Feststellung, dass Parteien im Gegensatz zu Kapitalgesellschaften keine Gewinnerzielungsabsicht verfolgen, lässt sich bereits eine Vielzahl von Kennzahlen der Betriebswirtschaftslehre wie z.B. die Eigenkapital- oder Umsatzrendite ausschließen. Diese sind für die Analyse der Rechenschaftsberichte von Parteien irrelevant, da sie vorwiegend Aussagen zum Gewinn adressieren. Die Auswahl der Kennzahlen erfolgt danach, welche Adressateninteressen anhand exemplarischer Kennzahlen beantwortet werden können und einen Erkenntnisgewinn für diesen Kreis versprechen.

Nach einer kurzen Vorstellung der jeweils ausgewählten Kennzahl und ihrer Bedeutung innerhalb der betriebswirtschaftlichen Bilanzanalyse, folgt eine Überprüfung hinsichtlich ihrer Anwendbarkeit und Aussagekraft auf Rechenschaftsberichte sowie eine Anwendung für jede Bundestagspartei auf Basis der verfügbaren Rechenschaftsberichte der letzten sechs Jahre. Da zwischen Erstellung der Rechenschaftsberichte und deren Offenlegung durch den Bundestagspräsidenten mehr als zwölf Monate vergehen, sind dies die Kalenderjahre 2016-2021.³⁷ Am Ende steht jeweils eine kurze Betrachtung über den Aussagewert der jeweiligen Kennzahl.

3.1 Betriebswirtschaftliche Bilanzanalyse und ihr Instrumentarium

Anhand der Bilanzanalyse wird versucht, Jahresabschlüsse methodisch zu untersuchen und auszuwerten, um entscheidungsrelevante Informationen über die wirtschaftliche Lage und Entwicklung des Unternehmens sowie Aussagen zu dessen Vermögens-, Finanz- und Ertragslage zu bekommen.³⁸ Es werden primär Jahresabschlüsse, Konzernabschlüsse³⁹ und Lageberichte herangezogen und gegeben-

³⁵ Vgl. Scholand, M. et al. (2017), S. 229 mit Bezug auf Di Fabio, U. (2008), S. 47.

³⁶ Vgl. Buchheim (2022), S. 237.

³⁷ Die Berechnung der Kennzahlen erfolgt auf Grundlage der von den Parteien veröffentlichten Rechenschaftsberichte in BT-Drs. 19/7000 v. 14.01.2019, 19/27595 v. 16.03.2021, 19/25700 v. 05.01.2021, 19/28000 v. 07.04.2021 und 20/5960 v. 06.03.2023.

³⁸ Vgl. Coenenberg, A.G. et al. (2021), S. 1085.

³⁹ Kapitalmarktorientierte Konzerne müssen seit 2005 ihren Konzernabschluss nach den International Financial Reporting Standards aufstellen, wohingegen nicht-kapitalmarktorientierte Konzerne diesbezüglich ein Wahlrecht haben, § 315e HGB. Da es sich bei Parteien nicht um Mutterunternehmen handelt, wird auf die IFRS-Standards nicht eingegangen.

nenfalls um Sekundärquellen wie Publikationen der Wirtschaftspresse oder freiwillige Veröffentlichungen von Unternehmen (z.B. Quartalsberichte, Pressemitteilungen) erweitert.⁴⁰ Dabei ist stets das Ziel der Bilanzanalyse, Informationen systematisch aufzubereiten und zu aggregieren, um eine Vergleichbarkeit zu schaffen sowie zielgerichtete Informationen über das Unternehmen zu gewinnen und interpretieren zu können.⁴¹

Darüber hinaus soll unternehmensinternen Adressaten (wie z.B. der Geschäftsführung), aber vor allem unternehmensexternen Adressaten (wie z.B. Fremdkapitalgebern, Geschäftspartnern, Kleinaktionären) eine Art Übersetzung der bereitgestellten Informationen ermöglicht werden.⁴² Unternehmen können in der Jahresabschlusserstellung legale, sog. bilanzpolitische Maßnahmen nutzen, um Informationsempfängern zielgerichtet ein in ihrem Sinne gestaltetes und den Unternehmenszielen entsprechendes Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage zu vermitteln.⁴³ Ebenfalls können Unternehmen über bilanzpolitische Maßnahmen Einfluss auf die Rechtsfolgen und Zahlungskonsequenzen nehmen, die über den Jahresabschluss ausgelöst werden; dazu gehören (über das Maßgeblichkeitsprinzip nach § 5 Abs. 1 Satz 1 EStG) die Steuerbemessung oder auch die Ausschüttungsbemessung.⁴⁴ Hierbei können sie Ansatz- und Bewertungswahlrechte des HGB ausüben sowie sich innerhalb von Ermessensspielräumen bewegen.⁴⁵ Die Bilanzanalyse versucht entsprechend, diese Maßnahmen zu decodieren, um ein wirklichkeitsgetreues Bild der Unternehmenslage, der finanziellen Stabilität zu erhalten und entsprechende Prognosen über dessen Entwicklungspotenziale treffen zu können.⁴⁶

Zudem soll Adressaten eine Art verdichtete Analyse bereitgestellt werden, die teils komplexe Sachverhalte in aggregierter Form bereitzustellen versucht.⁴⁷ Hierbei haben die verschiedenen Adressaten unterschiedliche Informationsbedürfnisse, die jedoch darin übereinstimmen, dass ihr Interesse der finanzielle Stabilität und der Ertragslage des Unternehmens gilt.⁴⁸ Eine Bilanzanalyse hat entsprechend das Interesse der Adressaten zu identifizieren und sich daraus abzuleiten.⁴⁹

⁴⁰ Vgl. Brösel, G. (2021), S. 3.

⁴¹ Vgl. Brösel, G. (2021), S. 4 f.; Wöltje, J. (2021), S. 315; Coenenberg, A. G. et al. (2021), S. 1090 ff.

⁴² Vgl. Wöltje, J. (2021), S. 317; Coenenberg, A. G. et al. (2021), S. 1090.

⁴³ Vgl. Wöltje, J. (2021), S. 191 u. 291; Breitenstein, J. (2018), S. 48.

⁴⁴ Vgl. Coenenberg, A. G. et al. (2021), S. 1069; Brösel, G. (2021), S. 89.

⁴⁵ Vgl. Brösel, G. (2021), S. 7.

⁴⁶ Vgl. Wöltje, J. (2021), S. 191, 291 u. 315; Breitenstein, J. (2018), S. 48; Roos, B. (2021), S. 355.

⁴⁷ Vgl. Wöltje, J. (2021), S. 322 und 335.

⁴⁸ Vgl. Roos, B. (2021), S. 355 f.

⁴⁹ Vgl. Brösel, G. (2021), S. 5.

Am Anfang der Bilanzanalyse steht zunächst eine Aufbereitung des zur Verfügung stehenden Zahlenwerks und damit eine Erstellung einer Strukturbilanz und Struktur-Erfolgsrechnung, die die Werte nach einem festen Gliederungs- und Erfassungsschema zusammenfassen.⁵⁰ Daran anschließend werden Kennzahlen darauf angewendet und einer Beurteilung unterzogen.⁵¹ Dabei ermöglicht die Kennzahlenanalyse eine komprimierte Sichtweise und Zusammenfassung einer Vielfalt von Daten aus dem Jahresabschluss.⁵² Dies lässt eine Vergleichbarkeit innerhalb von Branchen oder im Jahresvergleich zu und kann Aussagen über die Entwicklung und das Potenzial des Unternehmens ermöglichen.⁵³

3.2 Anwendbarkeit und Adaption von ausgewählten Kennzahlen

Im Folgenden werden ausgewählte Kennzahlen der Bilanzanalyse vorgestellt, ihre Anwendbarkeit auf Rechenschaftsberichte politischer Parteien untersucht und deren Aussagewert beurteilt.⁵⁴ Die Kennzahlenauswahl erfolgt dabei auf Basis der vorgestellten Adressateninteressen der Rechenschaftsberichte. Eine spezielle Aufbereitung bzw. „Decodierung“ der Zahlen, wie für die Bilanzierung der Kapitalgesellschaften beschrieben, ist innerhalb der Sphäre der Rechenschaftslegung der Parteien unerheblich, da bisher bilanzpolitische Maßnahmen innerhalb der parteilichen Rechenschaftslegung mangels intensiver Analyse der Rechenschaftsberichte nicht zu erwarten sind. Vielmehr ist es innerhalb der parteilichen Rechenschaftslegung wichtig, den Empfängern einen komprimierten Überblick und eine entsprechende Übersetzung des komplexen Zahlenwerks der Rechenschaftsberichte und damit einhergehend auch eine Vergleichbarkeit der Parteien untereinander zu ermöglichen.

3.2.1 Überschuss bzw. Defizit des Jahres

Parteien weisen in ihren Rechenschaftsberichten keinen Jahresüberschuss – auch als Gewinn bezeichnet – aus, wie es innerhalb der handelsrechtlichen Bilanzierung der Fall ist. So wird der Jahresüberschuss im Handelsrecht als Differenz der erzielten Erträge und Aufwendungen ermittelt und stellt das summarische Ergebnis des Geschäftsjahres dar, was auch als Jahresdefizit ausfallen kann.⁵⁵ Damit

⁵⁰ Vgl. Wöltje, J. (2021), S. 335.

⁵¹ Vgl. Wöltje, J. (2021), S. 335.

⁵² Vgl. Roos, B. (2021), S. 369.

⁵³ Vgl. Roos, B. (2021), S. 369.

⁵⁴ Das beispielhafte Hinzuziehen der Einnahmen- und Ausgabenrechnung und Vermögensbilanz eines Rechenschaftsberichts (bspw. der BT-Drs. 19/7000 v. 14.01.2019, 19/27595 v. 16.03.2021, 19/25700 v. 05.01.2021, 19/28000 v. 07.04.2021 oder 20/5960 v. 06.03.2023) kann hilfreich sein, um die im folgenden Teil vorgestellten Kennzahlen und deren beschriebene Herkunft nachzuvollziehen.

⁵⁵ Vgl. Pape, U. (2018), S. 281.

gilt der Jahresüberschuss als Gewinn aus dem laufenden Geschäftsjahr nach Steuern und vor Gewinnausschüttung.⁵⁶ Vom Jahresüberschuss ausgehend wird unter Berücksichtigung eines Gewinn- oder Verlustvortrags und der Einstellung oder Entnahme von Rücklagen das Ausschüttungspotenzial ermittelt.⁵⁷ Die Mittel, die im Unternehmen verbleiben, also thesauriert werden, erhöhen damit das Eigenkapital des Unternehmens.⁵⁸

Auch im Bereich der parteilichen Rechenschaftslegung ist es möglich, einen dem Jahresüberschuss äquivalenten Wert aus den Rechenschaftsberichten zu entnehmen.⁵⁹ So müssen Parteien nach § 24 Abs. 9 PartG eine Zusammenfassung ihrer Einnahmen- und Ausgabenrechnung geben, an deren Ende ein Überschuss oder Defizit ausgewiesen wird (siehe Abb. 2).⁶⁰ Genau dieser Ausweis des Überschusses bzw. Defizits der Partei kann als Jahresüberschuss bzw. -fehlbetrag verstanden werden, da das PartG auch Abschreibungen und Rückstellungen und damit eine Periodisierung des Ergebnisses unabhängig von Zahlungen vorsieht.⁶¹ So kann der Empfängerkreis einen Eindruck davon bekommen, was bei einer Partei nach Gegenüberstellung der Einnahmen und Ausgaben am Ende des Geschäftsjahres, aber vor allem auch in der Betrachtung mehrerer Perioden hinweg übrigbleibt und für die Folgeperioden gegebenenfalls als Eigenkapital zur Verfügung steht oder ob sich Defizite ergeben haben.

In nachstehender Tabelle erfolgt ein Blick auf die ausgewiesenen Überschüsse und Defizite der Jahre 2016 bis 2021, an dessen Ende der kumulierte Gesamtwert der sechs Jahre steht.

⁵⁶ Vgl. Wöltje, J. (2022), S. 59.

⁵⁷ Vgl. Wöltje, J. (2021), S. 104; Wöltje, J. (2022), S. 43 f.

⁵⁸ Vgl. Wöltje, J. (2022), S. 59.

⁵⁹ Vgl. Lehmann, S. (2018), S. 186.

⁶⁰ In der GuV werden Aufwendungen und Erträge ausgewiesen, im Parteiengesetz Einnahmen und Ausgaben. Im Parteienrecht werden jedoch die Einnahmen und Ausgaben um Abschreibungen und Rückstellungen erweitert, sodass das parteirechtliche Verständnis von Einnahmen und Ausgaben dem handelsrechtlichen Verständnis von Aufwand und Ertrag gleichgesetzt werden kann (vgl. Buchheim, R. (2022), S. 241 mit Bezug auf IDW RS HFA 12, RN 21).

⁶¹ Vgl. Lehmann, S. (2018), S. 186. Alternativ ist es möglich, über die nach § 24 Abs. 9 PartG anzugebende Zusammenfassung der Vermögensbilanz den Jahresüberschuss zu ermitteln, indem die Reinvermögensentwicklung einem periodenübergreifenden Jahresvergleich unterzogen wird, vgl. ebenda.

Tabelle 1: Überschuss-/Defizit ausweis Bundestagsparteien 2016–2021

Überschuss/ Defizit							
	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Kumuliert
FDP	1.084.732 €	-608.805 €	8.145.202 €	2.986.141 €	5.199.741 €	-118.269 €	16.688.741 €
Linke	3.860.857 €	-1.683.049 €	7.297.689 €	-25.230 €	6.775.844 €	-3.855.252 €	12.370.859 €
Grüne	2.564.096 €	-3.821.222 €	9.633.681 €	9.372.395 €	11.924.101 €	-5.585.048 €	24.088.005 €
SPD	15.432.076 €	-15.090.568 €	30.914.326 €	9.936.552 €	20.234.891 €	4.263.304 €	65.690.582 €
CDU	15.576.459 €	-7.231.316 €	27.978.043 €	3.472.172 €	28.927.636 €	-14.501.562 €	54.221.432 €
CSU	2.846.234 €	-1.804.204 €	411.262 €	4.932.801 €	-2.140.380 €	2.260.072 €	6.505.785 €
AfD	4.510.602 €	-3.553.939 €	12.507.851 €	2.482.143 €	6.618.749 €	-9.232.406 €	13.332.999 €
		Bundestagswahl		Europawahl		Bundestagswahl	

Quelle: eigene Darstellung

Alle Bundestagsparteien weisen in den Jahren 2016 bis 2021 Überschüsse und Defizite aus, wobei die größten Defizite innerhalb der Bundestagswahljahre 2017 und 2021 anfielen. Wie in der folgenden Tabelle 2 zu sehen ist, waren dies Jahre, in denen die Parteien (außer die CSU 2021) erhöhte Ausgaben für Wahlkämpfe getätigt haben; ebenso zeigt sich im Jahr der Europawahl 2019 ein sprunghafter Anstieg der Wahlkampfausgaben (ebenfalls nicht bei der CSU).

Tabelle 2: Ausgaben für Wahlkämpfe der Bundestagsparteien 2016–2021

Ausgaben für Wahlkämpfe						
	2016	2017	2018	2019	2020	2021
FDP	6.224.762 €	17.457.777 €	4.628.119 €	11.874.398 €	7.916.037 €	25.183.466 €
LINKE	4.243.558 €	10.488.792 €	2.022.684 €	10.372.572 €	3.420.194 €	13.012.855 €
Grüne	9.264.877 €	15.849.865 €	5.594.780 €	13.238.973 €	13.002.743 €	42.620.345 €
SPD	25.302.606 €	56.218.153 €	15.267.158 €	34.761.007 €	35.479.812 €	55.314.485 €
CDU	24.455.290 €	60.866.451 €	11.135.865 €	40.247.918 €	27.119.802 €	73.219.125 €
CSU	1.094.976 €	10.111.195 €	12.763.890 €	8.872.701 €	22.232.435 €	10.399.732 €
AfD	3.818.558 €	12.974.516 €	2.851.006 €	7.210.916 €	2.732.210 €	15.535.941 €
		Bundestagswahl		Europawahl		Bundestagswahl

Quelle: eigene Darstellung

Der in Tabelle 1 in der rechten Spalte angegebene kumulierte Gesamtwert zeigt an, dass bei allen Bundestagsparteien die über die sechs Jahre erzielten Überschüsse die Defizite insgesamt mehr als ausgleichen konnten. Zudem ist zu erkennen, dass im Jahr 2018 bei allen Parteien (außer der CSU) die Überschüsse die im Vorjahr erzielten Defizite mehrfach ausgleichen konnten. Da Parteien – anders als Unternehmen – keine Gewinne ausschütten oder Rücklagen bilden müssen, die dem Überschuss entnommen werden würden, verbleiben die erzielten Überschüsse stets als Eigenkapital bei den Parteien und haben das Reinvermögen entsprechend erhöht.

3.2.2 Eigenkapitalquote zur Analyse der Finanzstruktur und Resilienz in Krisen

Die Eigenkapitalquote gibt in der Betriebswirtschaftslehre an, wie die unternehmerische Finanzierungsstruktur aufgestellt ist und gibt Auskunft darüber, wie das Unternehmen mit haftendem Eigenkapital ausgestattet ist, worüber Aussagen zur finanziellen Stabilität, der Kreditwürdigkeit und der Überbrückungsfähigkeit von Krisen möglich werden.⁶² Dabei wird das Eigenkapital in Beziehung zum Gesamtkapital gesetzt, worüber Einschätzungen möglich werden, welche Dispositionsfreiheit ein Unternehmen hat und über welche Kapitalreserven es verfügt.⁶³ Die nachfolgende Formel zeigt die Ermittlung der Eigenkapitalquote (EKQ) innerhalb der Bilanzanalyse:

$$\text{EKQ} = \frac{\text{Eigenkapital}}{\text{Gesamtkapital}} * 100$$

Da Parteien kein Eigenkapital ausweisen und zudem über die Teilfinanzierung mit staatlichen Finanzmitteln ausgestattet werden, bietet sich die Eigenkapitalquote zunächst nicht offensichtlich als Kennzahl an. Auf den zweiten Blick lohnt jedoch eine Betrachtung der Eigenkapitalquote der Parteien, insofern man die Empfängerinteressen berücksichtigt: Denn anhand der Ermittlung der Eigenkapitalquote lassen sich Rückschlüsse ziehen, inwieweit Parteien ohne mögliche Einflussnahme von Fremdkapitalgebern frei agieren können und konnten, da eine hohe Eigenkapitalquote bedeutet, dass wenig Mittel fremdfinanziert wurden.

Um die Kennzahl auf Rechenschaftsberichte anwenden zu können, müssen die hierfür erforderlichen Informationen zur Verfügung stehen: Parteien geben nach § 24 Abs. 6 Nr. 3 PartG in der Vermögensbilanz ihr Reinvermögen an, was der Differenz der Summe ihrer Besitzposten (Anlage- und Umlaufvermögen) und ihrer Schuldposten (Rückstellungen und Verbindlichkeiten) entspricht. Damit stimmt der Ausweis des Reinvermögens der Partei mit dem handelsrechtlichen Verständnis des Reinvermögens überein, bei dem die Summe aller Aktiva-Positionen, abzüglich des Fremdkapitals das bilanzielle Reinvermögen angibt und damit dem Eigenkapital entspricht.⁶⁴ Das Gesamtkapital hingegen ist die Summe aus Eigen- und Fremdkapital und wird im Handelsrecht als Bilanzsumme ausgewiesen. Somit lässt sich auch das Äquivalent zur Bilanzsumme (also Gesamtkapital) aus dem Rechenschaftsbericht herauslesen, das als Summe der Besitzposten angegeben ist oder ebenfalls als Summe aus den Schuldposten, addiert mit dem

⁶² Vgl. Pape, U. (2018), S. 297; Wöltje, J. (2021), S. 377.

⁶³ Vgl. Wöltje, J. (2021), S. 377.

⁶⁴ Vgl. Jochum, H. (2018), § 24 PartG Rn. 82. Das Wahlrecht des § 28 Abs. 3 PartG, dass Gebietsverbände nur Ein- und Auszahlungen erfassen, kann zu Verzerrungen der Bilanzsumme und des Eigenkapitals führen. Dies betrifft aber alle Parteien.

Reinvermögen ermittelt werden kann. Die nachfolgende Formel zeigt die Ermittlung der Eigenkapitalquote innerhalb der in den Rechenschaftsberichten ausgewiesenen Werte:

$$\text{EKQ} = \frac{\text{Reinvermögen}}{\text{Gesamtkapital}} * 100$$

Die nun folgende Tabelle zeigt die so ermittelten Eigenkapitalquoten der Bundestagsparteien:

Tabelle 3: Eigenkapitalquoten der Bundestagsparteien 2016–2021

Eigenkapitalquote							
Angaben in %							
	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Durchschnitt
FDP	25,59	21,50	38,39	46,28	54,42	51,83	39,67
Linke	98,10	97,79	97,54	98,18	97,15	97,79	97,76
Grüne	88,26	87,43	74,16	76,46	79,37	75,91	80,27
SPD	73,24	67,88	70,64	74,47	76,58	76,07	73,15
CDU	83,00	81,58	89,48	90,33	92,87	91,90	88,19
CSU	63,32	59,98	56,90	60,63	62,61	63,85	61,22
AfD	94,07	88,81	93,50	82,14	86,96	73,29	86,46

Quelle: eigene Darstellung

Die Parteien weisen innerhalb des Betrachtungszeitraums hohe Eigenkapitalquoten aus, was für einen hohen Freiheitsgrad gegenüber Fremdkapitalgebern und eine hohe Haftungssubstanz spricht.⁶⁵ Zudem verfügen die Parteien bei einem hohen Ausweis über eine hohe Liquidität und einen Puffer, der künftige Defizite ausgleichen kann.⁶⁶ Die Partei DIE LINKE erreicht während des gesamten Betrachtungszeitraums bei der Ausstattung mit Eigenkapital fast 100 %, was zeigt, dass sie kaum Kredite in Anspruch nimmt. Auch die anderen Parteien können größtenteils hohe Eigenkapitalquoten ausweisen.

Ins Auge fällt die FDP, die insbesondere in den Jahren 2016 und 2017 eine sehr geringe Eigenkapitalquote hatte, ihr Gesamtkapital bestand zu dieser Zeit zu rund 74 % bzw. 78 % aus Krediten. Über die betrachteten Jahre hinweg konnte die FDP zwar die Eigenkapitalquote erhöhen, bleibt aber weiterhin deutlich hinter den Quoten aller anderen Bundestagsparteien zurück.

Insbesondere bei geringer Eigenkapitalquote einer Partei sind deren Kreditgeber von besonderem Interesse, da sie einen deutlich stärkeren wirtschaftlichen Druck ausüben können als Spendende, deren Namen und Anschrift bereits ab € 10.000 im Rechenschaftsbericht angegeben werden muss.⁶⁷

⁶⁵ Vgl. für Unternehmen Wöltje, J. (2022), S. 243.

⁶⁶ Vgl. für Unternehmen Brösel, G. (2021), S. 204.

⁶⁷ Vgl. Buchheim, R. (2022), S. 249; Marquardt (2013), S. 533.

3.2.3 Fremdkapitalquote zur Analyse der Kreditgeber

Die Fremdkapitalquote gibt innerhalb der Betriebswirtschaft den Anteil der Verbindlichkeiten am Gesamtkapital an und lässt Aussagen darüber zu, inwiefern Unternehmen verschuldet sind:⁶⁸

$$FKQ = \frac{\text{Fremdkapital}}{\text{Gesamtkapital}} * 100$$

Zunächst erscheint die Ermittlung der Fremdkapitalquote für die Rechenschaftsberichte obsolet, da sie in ihrer Ursprungsform den einfachen Umkehrwert der Eigenkapitalquote darstellt und somit einfach aus der zuvor ermittelten EKQ herausgelesen werden könnte (ein im Jahr 2017 von der CSU ermittelter EKQ-Wert von 59,58 % bedeutet somit beispielsweise gleichzeitig eine FKQ von 40,42 %).⁶⁹ Dennoch ist das Aufsetzen einer modifizierten FKQ im Bereich der parteilichen Rechenschaftslegung durchaus sinnvoll aus Adressatensicht und der Rechenschaftspflicht der Parteien: Diese sind nach § 24 Abs. 6 Nr. 2 B PartG verpflichtet, ihre Verbindlichkeiten aufzuschlüsseln in „Verbindlichkeiten gegenüber Gliederungen, Rückzahlungsverpflichtungen aus der staatlichen Teilfinanzierung, Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten, Verbindlichkeiten gegenüber sonstigen Darlehensgebern und sonstige Verbindlichkeiten“. Da auch Banken oder sonstige Darlehensgeber versucht sein können, über günstige Kreditvergaben Einfluss auf die Parteien auszuüben, lohnt ein Blick auf die Fremdkapitalquote: Insbesondere Parteien, die auf Kredite angewiesen sind und zudem über wenig kreditstärkendes Vermögen verfügen, können in Abhängigkeitsverhältnisse gegenüber entgegenkommenden Kreditgebern geraten, womit die Unabhängigkeit gefährdet wäre.⁷⁰

Um eine Aussage darüber zu treffen, in welchem Ausmaß Parteien von welchen Gruppen Kredite erhielten, kann die Fremdkapitalquote nach Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten und sonstigen Darlehensgebern aufgeschlüsselt werden. So ist es auch in der Bilanzanalyse üblich, die Fremdkapitalquote auszufordern und beispielsweise nach Fristigkeiten aufzugliedern,⁷¹ was allerdings für Parteien nicht möglich ist, da das PartG keine Präzisierung der Verbindlichkeiten nach Fristigkeiten fordert.

Eine Ermittlung der Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten im Verhältnis zum Gesamtkapital ist jedoch möglich. Dies lässt Rückschlüsse zu, inwiefern Parteien Kredite von Banken erhalten und in welchem Umfang sie mit Kreditinstituten

⁶⁸ Vgl. Wöltje, J. (2021), S. 382.

⁶⁹ Vgl. Kühnberger, M. / Wohlgemuth, V. (2022), S. 147.

⁷⁰ Vgl. Angelov, M. (2010), S. 407 f.

⁷¹ Vgl. Breitenstein, J. (2018), S. 401 mit Bezug auf KGSt (Hrsg.) (2011), S. 36 f. und Lasar, A. (2011), S. 498 f.

in Verbindung stehen. Gleiches gilt für die Position der Verbindlichkeiten gegenüber sonstigen Darlehensgebern und wird über folgende Formeln berechnet:

$$\text{FKQ Kreditinstitute} = \frac{\text{Verbindlichkeiten ggü. Kreditinstituten}}{\text{Gesamtkapital}} * 100$$

$$\text{FKQ sonstige Darlehensgeber} = \frac{\text{Verbindlichkeiten ggü. sonstigen Darlehensgebern}}{\text{Gesamtkapital}} * 100$$

Die nachfolgende Tabelle zeigt die so ermittelten Fremdkapitalquoten, unterteilt nach FKQ Kreditinstitute, FKQ sonstige Darlehensgeber und die Gesamt-FKQ:

Tabelle 4: Modifizierte Fremdkapitalquoten Bundestagsparteien 2016–2021

Fremdkapitalquote Kreditinstitute							
Angaben in %							
	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Durchschnitt
FDP	21,97	36,34	23,32	15,17	8,62	8,73	19,03
Linke	0,12	0,07	0,02	0,02	0,00	0,00	0,04
Grüne	8,81	9,27	5,89	4,61	2,57	2,25	5,56
SPD	11,18	17,12	14,58	10,83	10,12	9,36	12,20
CDU	11,45	12,15	4,48	3,42	2,46	2,30	6,04
CSU	13,45	17,78	22,26	18,89	16,00	14,24	17,10
AfD	0,00	0,00	0,00	1,06	0,87	1,00	0,49
Fremdkapitalquote sonst. Darlehensgeber							
Angaben in %							
	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Durchschnitt
FDP	44,38	36,85	28,16	24,28	19,16	16,67	28,25
Linke	0,01	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Grüne	0,05	0,04	0,01	0,01	0,04	0,02	0,03
SPD	2,22	2,04	1,56	1,04	0,83	0,70	1,40
CDU	0,34	0,36	0,21	0,14	0,10	0,23	0,23
CSU	0,60	0,51	0,46	0,58	0,54	0,48	0,53
AfD	1,40	1,94	0,48	0,27	0,24	0,18	0,75
Fremdkapitalquote Kreditinstitute und Darlehensgeber summiert							
Angaben in %							
	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Durchschnitt
FDP	66,35	73,19	51,49	39,45	27,78	25,40	47,28
Linke	0,13	0,08	0,03	0,02	0,00	0,00	0,04
Grüne	8,86	9,31	5,90	4,62	2,61	2,27	5,59
SPD	13,40	19,16	16,14	11,87	10,95	10,06	13,60
CDU	11,78	12,50	4,68	3,56	2,56	2,53	6,27
CSU	14,06	18,29	22,72	19,47	16,54	14,71	17,63
AfD	1,40	1,94	0,48	1,34	1,12	1,18	1,24

Quelle: eigene Darstellung

Die ermittelten Werte zeigen, dass die FDP 2016 und 2017 einen hohen Ausweis sowohl bei den Verbindlichkeiten gegenüber sonstigen Darlehensgebern als auch Kreditinstituten hat – auch im Verhältnis zu den anderen Parteien. Im Jahr 2016 hat die FDP 44,38 % ihres Gesamtkapitals über Mittel sonstiger privater Darlehensgeber und 21,97 % über Kreditinstitute finanziert. Im Jahr 2017 ist die Fremdkapitalquote gegenüber sonstigen Darlehensgebern gesunken, die Fremdkapitalquote gegenüber Kreditinstituten dagegen gestiegen. In Summe war jeweils in den Jahren 2016 und 2017 ein Großteil ihres Gesamtkapitals über Kredite dieser

beiden Mittelgebergruppen finanziert. Für die Fremdkapitalquote gilt, dass ein hoher Ausweis für eine vergleichsweise geringere finanzielle Stabilität und fehlende Unabhängigkeit gegenüber Fremdkapitalgebern spricht.⁷² Innerhalb des untersuchten Zeitraums hat die FDP die Verbindlichkeiten gegenüber beiden Gruppen abgebaut; im Vergleich zu den anderen Parteien ist ihre Quote 2021 im Bereich der sonstigen Darlehensgeber aber weiterhin hoch. Bei den summierten Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten und sonstigen Darlehensgebern liegt die FDP weiterhin deutlich oberhalb der Werte der restlichen Parteien.

Insgesamt kann über die ausdifferenzierte Fremdkapitalquote ermittelt werden, inwiefern eine Partei im Betrachtungszeitraum mit den beiden genannten Mittelgebergruppen in Verbindung stand. Da das Parteiengesetz keine weiterführenden Angaben der Parteien zu Darlehensgebern, Kreditkonditionen, Fristigkeiten, Kreditsummen etc. fordert, lassen sich darüber hinaus keine tiefergehenden Erkenntnisse gewinnen.⁷³ Die Kennzahlen zeigen jedoch auf, dass hier dringender Reformbedarf des PartG besteht: Insbesondere die Namen wesentlicher Darlehensgeber sowie die Fristen der Kreditgewährung sollten angabepflichtig im Erläuterungsteil werden. Anders als bei Spenden sollte die Schwelle zur namentlichen Veröffentlichung aber nicht bei den derzeit geltenden € 10.000 (deren Absenkung auf € 3.300 an anderer Stelle bereits vorgeschlagen wurde)⁷⁴ liegen, sondern eher bei € 300.000 Kredit an eine Partei pro Kreditinstitut bzw. juristische oder natürliche Person pro Jahr angesetzt werden.

3.2.4 Liquiditätsanalyse

Anhand der Ermittlung der Liquidität eines Unternehmens wird versucht eine Aussage darüber zu treffen, inwiefern ein Unternehmen fällige Zahlungsverpflichtungen fristgerecht bedienen kann.⁷⁵ Hierbei werden die vorhandenen liquiden Mittel ins Verhältnis zu den kurzfristigen Verbindlichkeiten gesetzt. Bei der Liquidität I. Grades setzt man die liquiden Mittel – also solche, die unmittelbar geldnahe sind (Kassenbestand, Bankguthaben, Schecks oder jederzeit veräußerbare Wertpapiere des Umlaufvermögens) – ins Verhältnis zum kurzfristigen Fremdkapital, wofür i.d.R. die kurzfristigen Verbindlichkeiten (also solche von bis zu einem Jahr Laufzeit), die Steuerrückstellungen sowie die sonstigen Rückstellungen herangezogen werden.⁷⁶ Die so ermittelte Bar-Liquidität gibt Auskunft darüber, wie gut ein Unternehmen mit liquiden Mitteln ausgestattet ist, um kurzfristige Verbindlichkeiten bezahlen zu können.⁷⁷

⁷² Vgl. Wöltje, J. (2021), S. 377 f. und 382.

⁷³ Vgl. Krumbholz, A. (2010), S. 266; Jochum, H. (2018), § 24 PartG Rn. 78 und 79.

⁷⁴ Vgl. dazu ausführlich Buchheim (2022), S. 242-249.

⁷⁵ Vgl. Pape, U. (2018), S. 292 f.

⁷⁶ Vgl. Pape, U. (2018), S. 293 f.

⁷⁷ Vgl. Pape, U. (2018), S. 294.

Die Liquidität II. Grades zieht das sog. monetäre Umlaufvermögen hinzu. Den liquiden Mitteln werden die kurzfristig liquidierbaren Mittel (kurzfristige Wertpapiere und kurzfristige Forderungen) hinzugerechnet und dann ebenfalls ins Verhältnis zum kurzfristigen Fremdkapital gesetzt.⁷⁸ Denn auch aus diesen Mitteln kann kurzfristige Zahlungsfähigkeit gewährleistet werden. Die nachfolgenden Formeln stellen die Ermittlung der beiden Liquiditätsgrade innerhalb der Bilanzanalyse nochmals dar:

$$\text{Liquiditätsgrad I} = \frac{\text{Liquide Mittel}}{\text{Kurzfristiges Fremdkapital}} * 100$$

$$\text{Liquiditätsgrad II} = \frac{\text{Monetäres Umlaufvermögen}}{\text{Kurzfristiges Fremdkapital}} * 100$$

Die Ermittlung der klassischen Liquiditätsgrade ist im Bereich der Parteienfinanzierung als solche ersteinmal nicht möglich, da das Parteiengesetz keine Aufspaltung in kurz-, mittel-, oder langfristiges Fremdkapital fordert. Dennoch wird eine Betrachtung dieser Kennzahl in ebenfalls modifizierter Form vorgenommen, da dem Empfängerkreis über die Ermittlung der Liquiditätsgrade ein Einblick gegeben werden kann, wie die Parteien mit Geldmitteln im Vergleich zu ihren Verbindlichkeiten ausgestattet sind.

Parteien müssen in ihrer Vermögensbilanz ihre Geldbestände (als Kassenbestände und Bankguthaben) ausweisen.⁷⁹ Ebenfalls erfolgt ein Ausweis der sonstigen Rückstellungen sowie der unterschiedlichen Verbindlichkeiten (wie bei der vorgenannten Kennzahl zur modifizierten Fremdkapitalquote bereits vorgestellt).⁸⁰ Auch, wenn innerhalb der Rechenschaftsberichte keine Angaben zu Fristigkeiten genannt werden, führt die Anwendung eines abgewandelten Liquiditätsgrades zu einem Erkenntnisgewinn, wenn man die Geldbestände der Parteien ins Verhältnis zu einem Teil ihrer Verbindlichkeiten setzt. Hierzu werden für die Kennzahlenermittlung die Rückzahlungsverpflichtungen aus der staatlichen Teilfinanzierung, Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten und sonstigen Darlehensgebern, die sonstigen Verbindlichkeiten und die sonstigen Rückstellungen in die Betrachtung mit einbezogen (oder umgekehrt ausgedrückt, die Schuldposten, abzüglich der Pensionsrückstellungen und der Verbindlichkeiten gegenüber Gliederungen). Die Pensionsverpflichtungen werden nicht berücksichtigt, da sie in der Regel als langfristige Verbindlichkeiten gelten. Ebenfalls werden die Verbindlichkeiten gegenüber Gliederungen außer Acht gelassen, da ihnen ein wertmäßig ähnlicher⁸¹

⁷⁸ Vgl. § 24 Abs. 6 Nr. 1 B 3 PartG; Wöltje, J. (2021), S. 407 f.

⁷⁹ Vgl. Jochum, H. (2018), § 24 PartG Rn. 63 mit Bezug auf Lohr, A. (2000), S. 1108.

⁸⁰ § 24 Abs. 6 Nr. 2 A 2 und 2 B PartG.

⁸¹ Beide Positionen (Forderungen an Gliederungen und Verbindlichkeiten gegenüber Gliederungen) müssen wertmäßig gleich hoch ausfallen, da sie lediglich zwei verschiedene Perspektiven im Bereich

oder gleich hoher Ausweis auf der Seite der Besitzposten als Forderungen gegenüber Gliederungen gegenübersteht. Die restlichen Schuldposten werden für die Ermittlung des Liquiditätsgrads I als kurzfristig angenommen, auch wenn sich dies aus den Rechenschaftsberichten nicht eindeutig entnehmen lässt. Der auf die Rechenschaftsberichte anzuwendende Liquiditätsgrad I lässt sich über folgende Formel ermitteln:

$$\text{Liquiditätsgrad I} = \frac{\text{Geldbestände}}{(\text{Schuldposten} - \text{Pensionsrückst.} - \text{Verbindlk. Gliederungen})} * 100$$

In der folgenden Tabelle ist der so ermittelte Liquiditätsgrad I der Bundestagsparteien dargestellt:

Tabelle 5: Liquiditätsgrad I der Bundestagsparteien 2016–2021

Liquiditätsgrad I						
Angaben in %						
	2016	2017	2018	2019	2020	2021
FDP	48	44	57	81	106	103
Linke	3093	2482	2359	3393	2418	2852
Grüne	573	523	656	837	1177	842
SPD	209	159	193	245	270	263
CDU	419	384	664	773	1042	705
CSU	262	230	202	247	278	306
AfD	1437	653	822	341	476	226

Quelle: eigene Darstellung

Tabelle 5 gibt das prozentuale Verhältnis der Geldmittel zu den als kurzfristig angenommenen Verbindlichkeiten⁸² an. Es fallen große Unterschiede zwischen den Parteien auf: Die FDP bspw. hätte in den Jahren 2016, 2017 und 2018 etwa die Hälfte ihrer Verbindlichkeiten aus den Geldmitteln bezahlen können, während andere Parteien in dieser Zeit ihre Verbindlichkeiten teilweise mehrfach aus den Geldmitteln hätten bedienen können. Auffällig hoch ist hier der Ausweis der Partei DIE LINKE, da diese insgesamt kaum Verbindlichkeiten hatte (was bereits die Ermittlung der Eigenkapitalquote in Tab. 3 gezeigt hat). Im Jahr 2016 hatte sie entsprechend ihre Verbindlichkeiten mehr als 30-fach über die Geldmittel gedeckt. Ab dem Jahr 2020 kann auch die FDP ihre kurzfristigen Verbindlichkeiten komplett aus den Geldmitteln bedienen. Die Entwicklung der AfD zeigt, dass die

des innerparteilichen Finanzausgleichs darstellen. Weichen die Werte voneinander ab, deutet dies auf eine Fehlbuchung hin, vgl. Jochum, H. (2018), § 24 PartG Rn. 61. Eine Abweichung kann jedoch auch über die Inanspruchnahme des Wahlrechts in § 28 Abs. 3 PartG entstehen, „Einnahmen und Ausgaben im Jahr des Zu- bzw. Abflusses zu verbuchen, auch wenn die jeweiligen Forderungen bzw. Verbindlichkeiten bereits im Vorjahr entstanden sind“ (BT-Drs. 20/1490, S. 31).

⁸² Beim Liquiditätsgrad I sind hier immer die als kurzfristig angenommenen Verbindlichkeiten gemeint, die für die Kennzahlenermittlung herangezogen worden sind.

Partei im Jahr 2016 noch eine 14-fache Deckung ihrer Verbindlichkeiten über Geldmittel hatte, die bis 2021 auf das Zweifache zurückgegangen ist. Im Verlauf der Jahre hat die AfD ihre Verbindlichkeiten demnach deutlich erhöht.

Der Ausweis des Liquiditätsgrads I fällt bei allen untersuchten Parteien insgesamt sehr hoch aus, denn es erfolgte an dieser Stelle lediglich eine Betrachtung der Geldmittel im Verhältnis zu den als kurzfristig angenommenen Verbindlichkeiten.⁸³ Herausgestellt werden konnte, dass alle Parteien also ihre als kurzfristig angenommenen Verbindlichkeiten aus ihren liquiden Mitteln bedienen können.

Daher wird noch ein weiterer Liquiditätsgrad entworfen, bei dem die Geldmittel allen Verbindlichkeiten der Parteien – also auch den Pensionsrückstellungen und den Verbindlichkeiten gegenüber Gliederungen – gegenübergestellt werden. Es wird hierbei betrachtet, inwiefern die Parteien in der Lage waren und sind, ihre gesamten Verbindlichkeiten – also auch diejenigen langfristiger Natur (Pensionsrückstellungen) und auch diejenigen, die sich über die Forderung gegenüber Gliederungen eigentlich wieder ausgleichen – über die Geldmittel zu bedienen. Der für die Rechenschaftslegung herangezogene Liquiditätsgrad wird folgendermaßen ermittelt:

$$\text{Modifizierter Liquiditätsgrad II} = \frac{\text{Geldbestände}}{\text{Schuldposten}} * 100$$

In der folgenden Tabelle ist der so ermittelte modifizierte Liquiditätsgrad II der untersuchten Bundestagsparteien dargestellt:

Tabelle 6: Modifizierter Liquiditätsgrad II der Bundestagsparteien 2016–2021

Modifizierter Liquiditätsgrad II						
Angabe in %						
	2016	2017	2018	2019	2020	2021
FDP	48	44	57	81	106	103
Linke	3093	2482	2359	3393	2418	2852
Grüne	573	523	212	242	308	223
SPD	144	124	140	161	179	160
CDU	404	370	624	721	958	651
CSU	144	134	125	147	147	154
AFD	1437	653	822	341	476	226

Quelle: eigene Darstellung

⁸³ Für die Ermittlung der Kennzahl wurde angenommen, dass alle Verbindlichkeiten, außer der Pensionsrückstellungen kurzfristiger Natur sind. Es ist jedoch anzunehmen, dass sich z.B. innerhalb der Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten und sonstigen Darlehensgebern auch Verbindlichkeiten mittel- und langfristiger Natur befinden. Würde man diese aus der Kennzahlenermittlung herausrechnen können, würden die Zahlen entsprechend weiter ansteigen.

Wie die Auswertung des modifizierten Liquiditätsgrad II zeigt, verändern sich die Zahlen bei einigen Parteien nicht – darunter FDP, DIE LINKE, und die AfD. Daraus lässt sich ableiten, dass der Liquiditätsgrad I bereits aussagt, inwiefern all ihre Verbindlichkeiten durch Geldbestände gedeckt sind. Bei den restlichen Parteien (DIE GRÜNEN, SPD, CDU und CSU) verändert sich der Wert durch die Zunahme der langfristigen Verbindlichkeiten. Die Werte liegen jedoch weiterhin bei allen Parteien über 100 %, wodurch sich zeigt, dass alle Parteien in der Lage sind, ihre gesamten Verbindlichkeiten (teilweise mehrfach) aus dem Geldbestand zu bedienen, was ein hohes Investitionspotenzial und eine vorsichtige Ausgabenpolitik erkennen lässt.

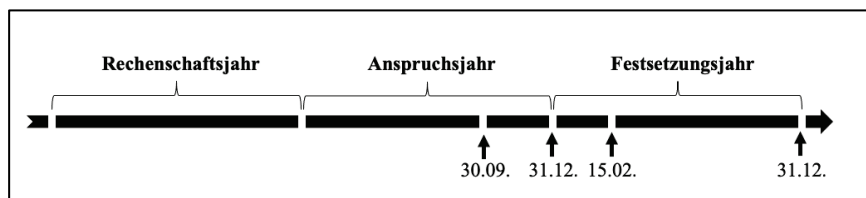
4. Individual-Kennzahlen für die Analyse der staatlichen Teilfinanzierung

Anders als gewinnorientierte Kaufleute erhalten politische Parteien in Erfüllung ihrer verfassungsrechtlichen Aufgaben Zuschüsse aus Steuermitteln. Im Folgenden werden daher zusätzlich zwei Individual-Kennzahlen auf Basis der vom Bundestag veröffentlichten Festsetzungsbescheide für die staatlichen Mittel entworfen, um die Aussagefähigkeit und Vergleichbarkeit von Parteien im Hinblick auf die staatliche Teilfinanzierung zu erhöhen. Dazu werden zunächst kurz die Funktionsweise sowie die relative und absolute Obergrenze der staatlichen Finanzierung erläutert. Anschließend werden beide Kennzahlen auf die Festsetzungsbescheide für die Jahre 2015 bis 2023 angewendet und ihre Aussagekraft analysiert.⁸⁴

4.1 Funktionsweise der staatlichen Parteienfinanzierung

Die Rechenschaftsberichte der Parteien sind jährlich beim Bundestagspräsidenten einzureichen, der diese als Bundestagsdrucksache veröffentlicht, §§ 19a Abs. 3, 23 Abs. 2 Satz 3 PartG. Hierbei, sowie für die Festsetzung der staatlichen Teilfinanzierungsmittel, gelten nach § 19a PartG verschiedene verbindliche Fristen, die in einem kurzen Zeitstrahl veranschaulicht und anschließend näher erörtert werden:

Abbildung 3: Einreichungsfristen Rechenschaftsberichte



Quelle: eigene Darstellung

⁸⁴ Die Berechnung der Kennzahlen erfolgt auf Grundlage der vom Deutschen Bundestag veröffentlichten sog. Festsetzungsbescheide staatlicher Mittel der Jahre 2015 bis 2023 (2015, 2016a, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021b, 2022, 2023b).

Bis zum 30. September des Anspruchsjahres sind die Rechenschaftsberichte des vorangegangenen Rechenschaftsjahres beim Bundestagspräsidenten einzureichen, § 19a Abs. 3 Satz 1 PartG. Diese Frist kann gem. Abs. 3 Satz 2 vom Bundestagspräsidenten um bis zu drei Monate (also bis zum 31.12. des Anspruchsjahres) verlängert werden. Zum 15. Februar des Festsetzungsjahres wird dann gem. § 19 a Abs. 1 Satz 1 PartG vom Bundestagspräsidenten die Höhe der staatlichen Mittel festgesetzt, die den anspruchsberechtigten Parteien für das Anspruchsjahr zustehen.

Die Höhe der festgesetzten Mittel richtet sich hierbei nach den erzielten Wählerstimmen, die die Partei bis zum 31.12. des Anspruchsjahres bei der jeweils letzten Europa-, Bundestags- sowie Landtagswahl erzielt hat (Wählerstimmenanteil), als auch zusätzlich nach den im Rechenschaftsbericht aus dem Rechenschaftsjahr veröffentlichten Zuwendungen, die eine Partei aus ihrer originären Finanzierung (Mitglieds-, Mandatsträgerbeiträge und Spenden natürlicher Personen bis 3.300 Euro) erzielt hat (Zuwendungsanteil).⁸⁵ Im Jahr 2015, in dem durch das Zehnte Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes die staatliche (Teil-) Parteienfinanzierung angehoben wurde,⁸⁶ stieg der Wählerstimmenanteil von 0,85 Euro auf 1,00 Euro für die ersten vier Millionen Wählerstimmen und der Betrag von 0,70 Euro auf 0,83 Euro für jede weitere gültige Stimme an.⁸⁷ Der Zuwendungsanteil wurde ebenfalls erhöht, indem er von 0,38 Euro auf die bis heute geltenden 0,45 Euro pro 1,00 Euro Zuwendung angehoben wurde.⁸⁸

Allerdings dürfen die staatlichen Mittel niemals höher ausfallen als diejenigen Mittel, die Parteien aus ihrer originären Finanzierung selbst generieren, was als relative Obergrenze der Parteienfinanzierung bezeichnet wird.⁸⁹ Damit sollen die Staatsfreiheit der politischen Parteien und ihre Verankerung in der Bevölkerung in Deutschland gewährleistet werden.⁹⁰

Über die staatliche Finanzierung generieren Parteien jährlich Geldmittel in Höhe mehrerer Millionen Euro. Wie in Abb. 1 gezeigt, kamen die Bundestagsparteien im Jahr 2021 auf Anteile staatlicher Finanzierungsmittel von rund 16 Mio. Euro (FDP), 12,6 Mio. Euro (DIE LINKE), 30,1 Mio. Euro (DIE GRÜNEN), 56,1 Mio. Euro (SPD), 51 Mio. Euro (CDU), 15,7 Mio. Euro (CSU) und 11 Mio. Euro (AfD), womit

⁸⁵ § 19a Abs. 2 Satz 1 PartG; vgl. dazu Krumbholz, A. (2010), S. 107 f.

⁸⁶ Vgl. Deutscher Bundestag (2016b), S. 4.

⁸⁷ Seit 2016 wird der Wählerstimmenanteil (genau wie die absolute Obergrenze) jährlich einer dynamischen Erhöhung unterzogen, die sich nach dem Preisindex richtet. So gilt im Jahr 2022, dass pro 4 Mio. Wählerstimmen 1,08 Euro staatliche Mittel berechnet werden und für jede weitere Stimme 0,89 Euro; vgl. Deutscher Bundestag (2016b) und (2023b).

⁸⁸ Vgl. Deutscher Bundestag (2016b), S. 4.

⁸⁹ Vgl. Nikkho, R. (2021), S. 86; Marquardt, F.-F. (2013), S. 89.

⁹⁰ Vgl. Koch, T. (2018), Vorbemerkungen zu §§ 18 ff., Rn. 42; Krumbholz, A. (2010), S. 54 mit Bezug auf BVerfGE 85, 264 (287).

die staatliche Teilfinanzierung bei allen Parteien jeweils die Hauptquelle für ihre Gesamteinnahmen ausmachte.⁹¹ Von dem für das Jahr 2021 festgesetzten Gesamtvolumen zur Parteienfinanzierung ging dabei mit 192,5 Mio. Euro ein Großteil der staatlichen Mittel an die im Bundestag vertretenen Parteien.⁹² Denn im genannten Jahr betrug die staatlichen Gesamtmittel ein Gesamtvolumen von rund 200 Mio. Euro.⁹³ Dieses Gesamtvolumen, das als absolute Obergrenze bezeichnet wird, wird jährlich einer dynamischen Erhöhung unterzogen, die sich nach § 18 Abs. 2 Satz 2 und 3 PartG nach dem Preisindex⁹⁴ richtet und somit inflationsbedingte Ausgabenerhöhungen der Parteien berücksichtigen soll.

Darüber hinaus wurde 2018 vom Bundestag beschlossen, die absolute Obergrenze deutlich zu erhöhen. Normalerweise wären die festgesetzten Mittel für das Jahr 2018 unter Berücksichtigung des Inflationsausgleichs auf rund 165 Mio. Euro gestiegen.⁹⁵ Mit dem Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes und anderer Gesetze vom 10. Juli 2018⁹⁶ wurde jedoch beschlossen, die Mittel um 25 Mio. Euro auf ein Gesamtvolumen von 190 Mio. Euro zu erhöhen.⁹⁷ Wenngleich das Bundesverfassungsgericht am 24.01.2023 diese beschlossene Erhöhung als verfassungswidrig erklärte,⁹⁸ erhielten die Parteien jährlich die erhöhten Finanzmittel. Ob die Parteien die überzahlten Mittel zurückzahlen müssen, ist derzeit Gegenstand der parlamentarischen Beratungen zur Änderung des Parteiengesetzes.

Da nach § 21 Abs. 1 Satz 1 PartG die staatlichen Finanzierungsmittel aus dem Steueraufkommen stammen, richtet sich das öffentliche Interesse in Bezug auf Parteienfinanzierung neben den Parteispenden vor allem auf die staatlichen Teilfinanzierungsmittel.⁹⁹ Zudem entscheidet der Bundestag als gesetzgebendes Organ selbst über das Parteiengesetz, was als Entscheidung in eigener Sache bezeichnet wird: Die Abgeordneten des Bundestages entscheiden über das Parteiengesetz und entsprechend die Höhe der staatlichen Teilfinanzierungsmittel und die parteiliche Rechenschaftslegung, während sie gleichzeitig Mitglieder der

⁹¹ Vgl. BT-Drs. 20/5960, S. 3, S. 95, S. 169, S. 247, S. 287, S. 323 und S. 345.

⁹² Vgl. Deutscher Bundestag (Hrsg.) (2022), Anlage 2; Niedermayer, O. für bpb.de (2022a).

⁹³ Vgl. Niedermayer, O. für bpb.de (2022a); Deutscher Bundestag (Hrsg.) (2022), Anlage 2.

⁹⁴ Der Preisindex wird nach § 18 Abs. 2 Satz 3 und 4 PartG jährlich bis zum 30. April vom Präsidenten des Statistischen Bundesamtes dem Deutschen Bundestag vorgelegt und orientiert sich am allgemeinen Verbraucherpreisindex sowie dem Index der tariflichen Monatsgehälter der bei Gebietskörperschaften tätigen Personen. Die dynamische Erhöhung betrug in den Jahren 2013-2017 im Durchschnitt 1,46 % (vgl. BT-Drs. 19/2040 v. 08.05.2018, S. 2).

⁹⁵ Vgl. BT-Drs. 19/2040, S. 1.

⁹⁶ BGBl. (2018), S. 1116.

⁹⁷ Vgl. Deutscher Bundestag (Hrsg.) (2023a); BT-Drs. 19/10260, S. 3.

⁹⁸ Bundesverfassungsgericht (2023), vorausgegangen war ein Normenkontrollantrag, der von Abgeordneten der FDP-, Bündnis90/DIE GRÜNEN- und DIE LINKE-Fraktionen eingereicht und vom Gericht für begründet erklärt wurde.

⁹⁹ Vgl. Scholand, M. et. al. (2017), S. 230; Krumbholz, A. (2010), S. 66; Jochum, H. (2018), § 25 PartG Rn. 2.

Parteien sind, die von der staatlichen Teilfinanzierung profitieren.¹⁰⁰ Gesetzgebungsverfahren zur Erhöhung der staatlichen Parteienfinanzierung bedürfen daher einer besonderen öffentlichen Aufmerksamkeit.

4.2 Teilfinanzierungs-Kappungsgrenze (TFKG)

Die Mittel der festgesetzten staatlichen Teilfinanzierung werden, wie bereits beschrieben, über einen Wähler- und Zuwendungsanteil bemessen und Parteien bekommen darauf basierend Mittel der direkten Teilfinanzierung zugewiesen.

4.2.1 Wirkung der absoluten Obergrenze auf die Kappung

Die Höhe der festgesetzten Gesamtmittel zur Parteienfinanzierung dürfen in ihrer absoluten Höhe (als sog. absolute Obergrenze) nicht überschritten werden, daher erfährt die Teilfinanzierung der Parteien bei Überschreiten eine Kappung und die staatlichen Mittel an die Parteien werden proportional gekürzt (§ 19a Abs. 5 Satz 2 PartG). Wie bereits beschrieben, wurde im Jahr 2018 vom Bundestag beschlossen, die absolute Obergrenze anzuheben, was im damaligen Gesetzesentwurf über „Mehraufwand durch Digitalisierung der Kommunikationswege und Medien“ begründet wurde. Die absolute Obergrenze wurde entsprechend auf einen Gesamtwert von 190 Mio. Euro für das Jahr 2018 angehoben. Nach Berücksichtigung des Preisindex von 2,2 % wäre diese in benanntem Jahr regulär von 161.803.517 Euro auf 165.363.194 Euro angestiegen.¹⁰¹ Die Erhöhung auf 190 Mio. Euro entsprach folglich einem Anstieg von 14,89 %.

4.2.2 Urteil des BVerfG vom 24.01.2023 zur Verfassungswidrigkeit der Anhebung der absoluten Obergrenze im Jahr 2018

Die Anhebung der absoluten Obergrenze auf 190 Mio. Euro wurde vom BVerfG am 24.01.2023 für verfassungswidrig und damit nichtig erklärt.¹⁰² Das BVerfG begründete seine Entscheidung u.a. damit, dass der zusätzliche Bedarf an finanziellen Mitteln vom Bundestag unzureichend dargelegt, und z.B. auf Einsparpotenziale, die Digitalisierung gleichermaßen mit sich bringen kann, nicht eingegangen worden sei. In seiner Pressemitteilung vom 24.01.2023 heißt es zudem:

„(...) Stattdessen spricht die Begründung des Gesetzentwurfs dafür, dass der Gesetzgeber bei der Erhöhung der absoluten Obergrenze staatlicher Parteienfinanzierung nicht den durch die Digitalisierung und den verstärkten Einsatz innerparteilicher Partizipationselemente verursachten Finanzbedarf zugrunde gelegt, sondern sich an der relativen Obergrenze orientiert hat. So wird im Rahmen der Darstellung des wesentlichen Inhalts des Gesetzentwurfs ausgeführt, dass eine Anhebung der absoluten Obergrenze

¹⁰⁰ Vgl. Buchheim, R. (2022), S. 233; Krumbholz, A. (2010), S. 56 f.

¹⁰¹ Vgl. BT-Drs. 19/2040, S. 1.

¹⁰² BVerfG, Urteil v. 24. Januar 2023 – 2 BvF 2/18.

nötig sei, um zu verhindern, dass die im Jahr 2015 vorgenommene Erhöhung der relativen Obergrenze „konterkariert“ werde. Erkennbar ist dadurch allein die Absicht, die Erhöhung der relativen Obergrenze aus dem Jahr 2015 auf die absolute Obergrenze zu übertragen.“¹⁰³

Das BVerfG folgerte, dass dadurch die Absicht erkennbar sei, durch den Gesetzesentwurf die Erhöhung der relativen Obergrenze auch auf die absolute Obergrenze übertragen zu wollen, was verfassungsrechtlichen Begründungsanforderungen nicht genüge.¹⁰⁴ Aufgrund der erforderlichen Staatsferne der Parteien sei eine Anhebung des Gesamtvolumens staatlicher Parteienfinanzierung (absolute Obergrenze) nur dann zulässig, wenn sich die äußeren Rahmenbedingungen für die Mitwirkung der Parteien an der politischen Willensbildung des Volkes in einschneidender Weise ändern und dadurch ein nachhaltiger finanzieller Mehrbedarf begründet wird, der von den Parteien aus eigenen Mitteln nicht leistbar ist.¹⁰⁵

Um festzustellen, ob sich die vom BVerfG erkannte Absicht anhand der Zahlen belegen lässt, werden die vom Deutschen Bundestag veröffentlichten Festsetzungsbescheide staatlicher Mittel der Jahre 2015 bis 2023 für die Betrachtung herangezogen, die jeweils die Festsetzung der staatlichen Mittel für das Vorjahr beinhalten.¹⁰⁶

Es kann zunächst festgestellt werden, dass die relative Obergrenze im Jahr 2015 die erwähnte Erhöhung erfahren hat, ohne dass dabei die absolute Obergrenze – abgesehen von der jährlichen preisindexbezogenen Steigerung – erhöht wurde.

Aus den Festsetzungsbescheiden geht hervor, welche Summe staatlicher Mittel die Parteien über ihren Wähler- und Zuwendungsanteil pro Jahr hätten erzielen können und welcher Anteil nach proportionaler Kappung über die absolute Obergrenze entsprechend festgesetzt worden ist:

$$\text{TFKG} = \frac{\text{Endbetrag absolute Obergrenze Jahr x und Partei x}}{\text{Summe Wähler- und Zuwendungsanteil Jahr x und Partei x}} * 100$$

Die nachfolgende Tabelle zeigt, wieviel Mittel der staatlichen Teilfinanzierung den Parteien nach Kappung durch die absolute Obergrenze pro Jahr prozentual zugeteilt wurde, ermittelt über nachfolgende Formel, jeweils einzeln ermittelt pro Partei und Jahr.

¹⁰³ Bundesverfassungsgericht (2023).

¹⁰⁴ Vgl. Bundesverfassungsgericht (2023).

¹⁰⁵ BVerfG, Urteil v. 24. Januar 2023 – 2 BvF 2/1, Rn. 121.

¹⁰⁶ Vgl. Deutscher Bundestag (2015, 2016a, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021b, 2022, 2023b).

Tabelle 7: Prozentualer Anteil der staatlichen Teilfinanzierung der Jahre 2014–2022 nach Obergrenzen-Kappung.

Teilfinanzierungs-Kappungsgrenze (TFKG)									
Angaben in %									
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
FDP	95,84	82,55	86,62	85,74	96,64	97,51	93,19	93,63	78,49
Linke	95,84	82,55	86,62	85,74	96,64	97,51	93,19	93,63	78,49
Grüne	95,84	82,55	86,62	85,74	96,64	97,51	93,19	93,63	78,49
SPD	95,84	82,55	86,62	85,74	96,64	97,51	93,19	93,63	78,49
CDU	95,84	82,55	86,62	85,74	96,64	97,51	93,19	93,63	78,49
CSU	95,84	82,55	86,62	85,74	96,64	97,51	93,19	93,63	78,49
AfD	95,84	82,55	70,49	57,01	68,46	59,11	65,19	66,68	61,13

Quelle: eigene Darstellung

Wie die Tabelle zeigt, haben alle Parteien im Betrachtungszeitraum durch ihren Wähler- und Zuwendungsanteil die absolute Obergrenze regelmäßig überschritten, woraufhin ihre Anteile proportional gekürzt worden sind. Im Jahr 2014 erhielten die untersuchten Parteien noch 95,84 % Teilfinanzierungsmittel auf ihre erzielten Wählerstimmen- und Zuwendungssummen. Die Erhöhung der relativen Obergrenze zur Parteienfinanzierung im Jahr 2015 führte dazu, dass sie über den Wähler- und Zuwendungsanteil pro erzielter Wählerstimme und Zuwendungsseuro mehr Mittel der staatlichen Teilfinanzierung abrufen konnten. Da die absolute Obergrenze jedoch nicht mitgestiegen ist, fiel die prozentuale Kappung ihrer Zuwendung deutlich größer aus. So konnten die Bundestagsparteien im Jahr 2015 nur noch einen Anteil von 82,55 % ihrer Wähler- und Zuwendungsanteile über die staatliche Teilfinanzierung erhalten. Dies entsprach einem Rückgang von 13,29 % im Vergleich zum Vorjahr. Auch in den beiden darauffolgenden Jahren blieb der prozentuale Anteil der Teilfinanzierung hinter dem Niveau aus 2014 zurück.

Mit dem Beschluss zur Anhebung der absoluten Obergrenze 2018 war es den Parteien wieder möglich, annähernd 100 % (genau 96,64 %) ihrer Wähler- und Zuwendungsanteile aus der staatlichen Finanzierung abzurufen. Im Jahr 2018 (als das Jahr mit der erhöhten absoluten Obergrenze von 190 Mio. Euro) konnten die Parteien knapp 11% mehr Mittel im Gegensatz zum Vorjahr generieren. Die vom Bundesverfassungsgericht geäußerte Vermutung, die Anhebung der absoluten Obergrenze habe unter der Absicht gestanden, der Erhöhung der relativen Obergrenze zu folgen, kann anhand der Zahlen belegt werden. Deutlicher wird dies noch, wenn man die Jahre 2015, 2016 und 2017 (als die Jahre, in denen die relative Obergrenze erhöht wurde, die absolute Obergrenze jedoch nicht) genauer betrachtet: Im Durchschnitt haben die Parteien in diesen Jahren 15,03 % weniger Mittel der staatlichen Teilfinanzierung abrufen können. Die 2018 vorgenommene Erhöhung der absoluten Obergrenze entsprach einem Wert von 14,89 %.

Die Annahme des BVerfG lässt sich zahlenmäßig somit exakt belegen. Durch sein Urteil vom 24.01.2023 wurde die absolute Obergrenze für das Jahr 2022 auf 178.462.311 Euro festgesetzt, weshalb die prozentuale Kappung bei den Parteien deutlich größer ausfällt und die Parteien (außer der AfD) somit nach aktuellem Stand¹⁰⁷ nur noch 78,49 % der Mittel aus der staatlichen Teilfinanzierung abrufen konnten.¹⁰⁸

4.2.3 Gesetzentwurf vom 9.11.2023 zur erneuten, rückwirkenden Anhebung der absoluten Obergrenze mit neuer Begründung

Nachdem das Bundesverfassungsgericht die Erhöhung der absoluten Obergrenze aus dem Jahr 2018 für verfassungswidrig erklärt hatte, liegt aktuell ein Gesetzentwurf der Fraktionen von SPD, CDU/CSU, DIE GRÜNEN und FDP zur Änderung des Parteiengesetzes vor, der am 9.11.2023 in der Plenarsitzung des Bundestags erstmals beraten wurde. Dieser sieht neben weiteren Änderungen des Parteiengesetzes erneut die Anhebung der absoluten Obergrenze der Parteienfinanzierung vor.¹⁰⁹ So ist im Entwurf enthalten, die Anhebung der absoluten Obergrenze für das Jahr 2018 rückwirkend auf rund 184,8 Mio. Euro (statt der ursprünglich vorgenommenen Erhöhung auf 190 Mio. Euro) festzusetzen. Hierbei verweist der Gesetzentwurf darauf, dass das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 24.01.2023 zwar die im Jahr 2018 vorgenommene Erhöhung der absoluten Obergrenze aufgrund von Begründungsmängeln als verfassungswidrig erklärte, hierbei jedoch anerkannte, dass eine einschneidende Veränderung äußerer Rahmenbedingungen der Parteien im Zusammenhang mit ihrem Verfassungsauftrag und ein damit in Verbindung stehender Mehrbedarf finanzieller Mittel eine nachträgliche Anhebung der Gesamtsumme der staatlichen Parteienfinanzierung grundsätzlich möglich mache.¹¹⁰

Ebenfalls erkannte das Gericht an, dass der verstärkte Einsatz innerparteilicher Partizipationsinstrumente und Digitalisierung der Kommunikationswege eine einschneidende Veränderung für die Parteien darstelle.¹¹¹ Der aktuelle Gesetzentwurf geht mit zwölf Seiten auf die veränderten Kommunikations- und Partizipationsbedingungen der Parteien und damit in Verbindung stehende Mehrkosten im Bereich der IT-Sicherheit und des Datenschutzes ein, die sich in Teilen auf ein im Jahr 2023 in Auftrag gegebenes Gutachten zur Veränderung der Rahmenbe-

¹⁰⁷ Wie bereits geschildert, liegt aktuell ein Gesetzentwurf vor, der erneut eine rückwirkende Erhöhung der absoluten Obergrenze für das Jahr 2018 vorsieht. Wird dieser verabschiedet, hat dies auch Auswirkungen für die Folgejahre – und die hier angegebene Mittelfestsetzungen für das Jahr 2022 wäre nach oben zu korrigieren.

¹⁰⁸ BT-Drs. 20/6684, S. 1.

¹⁰⁹ Vgl. BT-Drs. 20/9147.

¹¹⁰ Vgl. Bundesverfassungsgericht (2023).

¹¹¹ Vgl. Bundesverfassungsgericht (2023).

dingungen des politischen Wettbewerbs¹¹² und von den Parteien SPD, CDU, CSU, DIE GRÜNEN, FDP, DIE LINKE sowie der Ökologisch-Demokratischen Partei (ÖDP) zur Verfügung gestellte Zahlen der Jahre 2015-2021 stützen.¹¹³ Ebenfalls werden in dem Entwurf Einsparpotenziale durch Digitalisierung adressiert, die jedoch den Angaben des Gesetzestextes zufolge als marginal dargestellt und nicht quantifiziert werden.

4.2.4 Wirkung der relativen Obergrenze auf die Kappung

Wie die Analyse der Teilfinanzierungs-Kappungsgrenze (TFKG) in Tab. 7 gezeigt hat, fällt die prozentuale Kappung bei der AfD im Vergleich zu den anderen Parteien deutlich höher aus. Dies liegt darin begründet, dass die AfD in den Jahren 2014 und 2015 noch selbst erwirtschaftete Einnahmen wie Spenden und Mandatsträgerbeiträge erzielen konnte, die leicht oberhalb ihrer über den Wähler- und Zuwendungsanteil abrufbaren Mittel lagen.¹¹⁴ Ab dem Jahr 2016 überstiegen diese ihre selbst erwirtschafteten Einnahmen, was dazu führte, dass die relative Obergrenze der staatlichen Teilfinanzierung gegriffen hat¹¹⁵ denn die staatlichen Mittel dürfen niemals höher ausfallen als diejenigen Mittel, die Parteien aus ihrer originären Finanzierung selbst generieren. Daher wird bei der AfD ab dem Jahr 2016 zur Berechnung der Teilfinanzierung nicht mehr der Wert angesetzt, der ihr über die Wählerstimmen und Zuwendungen abrufbar wäre, sondern der Wert ihrer selbst erwirtschafteten Einnahmen (was gleichzeitig die relative Obergrenze ist).¹¹⁶ Entsprechend fällt bei der AfD der prozentual zugewiesene Betrag der Teilfinanzierung im Verhältnis zu den anderen Parteien so deutlich ab, worauf die folgende Kennzahl eingehen wird.

4.3 Teilfinanzungsanspruch-Einnahmen-Verhältnis (TFEV)

Parteien erhalten die Mittel der staatlichen Teilfinanzierung auf Basis ihres Wähler- und Zuwendungsanteils, eingeschränkt über die absolute und die relative Obergrenze. Wie im Zuge der vorangegangenen Kennzahl dargestellt, werden die staatlichen Teilfinanzierungsmittel der Parteien regelmäßig über die absolute Obergrenze gekappt (immer dann, wenn die Wähler- und Zuwendungsanteile aller Parteien die zur Parteienfinanzierung festgesetzten Gesamtmittel überschreiten). Solange Parteien jedoch sehr hohe originäre Einnahmen erzielen, laufen sie nicht Gefahr, dass ihre Teilfinanzierungsmittel zusätzlich über die relative Obergrenze eine Begrenzung erfahren. Denn diese wird immer dann als Maximalbegrenzung

¹¹² Vgl. Decker (2023).

¹¹³ Vgl. BT-Drs. 20/9147, S. 13–25.

¹¹⁴ Vgl. Deutscher Bundestag (2015 und 2016a).

¹¹⁵ Vgl. Deutscher Bundestag (2017).

¹¹⁶ Vgl. Deutscher Bundestag (2015, 2016a, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021b, 2022, 2023b).

herangezogen, sobald die Wählerstimmen- und Zuwendungsansprüche die Höhe der von den Parteien selbst erwirtschafteten Einnahmen aus der originären Finanzierung überschreiten. Ist dies jedoch der Fall, erfährt die Partei in der staatlichen Finanzierung über die relative und die absolute Obergrenze eine zweifache Begrenzung.

Die nachfolgende Tabelle betrachtet daher, in welchem Verhältnis der Wähler- und Zuwendungsanteil der staatlichen Teilfinanzierung zu den selbst generierten Einnahmen der Parteien ausfällt. Hierzu werden ebenfalls die Festsetzungsbescheide der Jahre 2015–2023 für die Betrachtung herangezogen und das Teilfinanzierungsanspruch-Einnahmen-Verhältnis (TFEV) über folgenden Weg ermittelt:

$$\text{TFEV} = \frac{\text{Summe Wähler- und Zuwendungsanteil Jahr } x \text{ und Partei } x}{\text{Relative Obergrenze}} * 100$$

Tabelle 8: Prozentualer Anteil des Teilfinanzierungsanspruchs zu den Einnahmen der Jahre 2014–2022.

Teilfinanzierungsanspruch-Einnahmen-Verhältnis (TFEV)									
Angaben in %									
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
FDP	42,33	60,79	63,18	77,14	58,02	76,67	74,84	80,93	51,98
LINKE	71,14	84,50	82,80	84,57	83,02	83,09	81,32	72,18	69,40
Grüne	65,27	77,98	77,97	73,93	75,96	88,75	80,85	83,54	69,40
SPD	43,87	54,08	55,22	54,37	50,50	50,01	51,65	57,00	52,99
CDU	49,19	60,98	61,37	59,74	53,95	61,20	58,94	56,29	52,18
CSU	37,41	48,00	31,40	51,63	45,35	47,99	49,48	55,95	62,12
AfD	96,32	88,36	122,87	150,41	141,15	165,01	142,96	140,41	128,41

Quelle: eigene Darstellung

Wie die Tabelle zeigt, werden die Mittel der staatlichen Teilfinanzierung auf Grundlage der von den Parteien erzielten Wähler- und Zuwendungsanteile bemessen, so lange, wie der ausgewiesene Wert unterhalb der 100 %-Marke liegt. Ab dem Zeitpunkt des Überschreitens werden die Mittel über die relative Obergrenze gekappt und die Partei kann nicht mehr vollumfänglich die Mittel der Teilfinanzierung beanspruchen, die ihr auf Basis des Wähler- und Zuwendungsanteils zum Abruf zustünde. Je niedriger der prozentuale Wert ausfällt, desto mehr Mittel generiert eine Partei über die originäre Finanzierung – im Verhältnis zu ihrem Wähler- und Zuwendungsanteil – und desto unwahrscheinlicher ist es, dass ihre Teilfinanzierungsmittel über die relative Obergrenze begrenzt wird.

Der regulierende Zugriff betrifft im Betrachtungszeitraum nur die AfD. Hier greift ab 2016 die relative Obergrenze bei der Zuweisung der staatlichen Teilfinanzierung zu, da im Verhältnis zu den Wählerstimmen und Zuwendungen zu wenig

Mittel über die originäre Finanzierung in die Partei fließen. Die staatlichen Mittel werden nicht mehr anhand des Wähler- und Zuwendungsanteils bemessen, sondern an der Höhe der relativen Obergrenze. Beispielsweise im Jahr 2019 hat dies zur Folge, dass die AfD rund 65 % weniger Mittel der staatlichen Teilfinanzierung beanspruchen konnte, als ihr auf Grundlage ihres Wählerstimmen- und Zuwendungsanspruchs eigentlich zum Abruf möglich gewesen wäre. In den Jahren 2016 bis 2022 entspricht dies einem absoluten Wert von ca. 31 Mio. Euro staatlicher Mittel der Teilfinanzierung, die sie nicht beanspruchen konnte.¹¹⁷

Aus dem TFEV können zudem Schlüsse gezogen werden, inwieweit es den Parteien gelingt, über die Jahre hinweg konstant Mittel über die originäre Finanzierung zu generieren, was zum Beispiel bei der SPD der Fall ist. Weicht ein Wert zudem recht deutlich vom Vorjahr ab, wie es zum Beispiel bei der FDP von 2021 auf 2022 der Fall ist, könnte dies für eine eingehendere Betrachtung interessant sein, um die Rechenschaftsberichte danach zu untersuchen, über welchen Weg sie ihre Mittel aus der originären Finanzierung erhöhen konnten. Gleiches gilt für die AfD. Hier läge das Untersuchungsinteresse auf den Maßnahmen, die die Partei in Zukunft einleiten wird, um ihre Mittel aus der originären Finanzierung zu erhöhen und sich darüber aus dem Zugriff der relativen Obergrenze zu lösen – beziehungsweise welche Maßnahmen bereits eingeleitet wurden, denn im Verlauf (von 2019 bis 2022) konnten sie den prozentualen Anteil der Überschreitung bereits um rund 36 % reduzieren.

5. Zusammenfassung und Ausblick

Das Parteiengesetz weist an vielen Stellen Parallelen zu den für Kapitalgesellschaften geltenden Bilanzierungsregeln nach Handelsgesetzbuch auf. Zwar haben politische Parteien – anders als Kaufleute – keine Gewinnerzielungsabsicht, die Adressaten ihrer Rechenschaftsberichte sollen aber in Anlehnung an das HGB über Herkunft und Verwendung ihrer finanziellen Mittel sowie das Vermögen jährlich informiert werden. Zudem erhalten insbesondere die Parteien des Deutschen Bundestags auf Basis ihrer Rechenschaftsberichte und der erzielten Wählerstimmen unmittelbare Zuwendungen aus Steuermitteln zur Erfüllung ihrer verfassungsrechtlichen Aufgaben, was ein entsprechendes öffentliches Interesse und besonders umfassende Transparenzpflichten ihrer Finanzen begründen sollte.

Seit Jahrzehnten beschäftigt sich die Betriebswirtschaftslehre im Rahmen der sog. Bilanzanalyse mit diversen Kennzahlen, die einen möglichst zielgerichteten Einblick in die Vermögens-, Finanz- und Ertragslage von Unternehmen ermöglichen und einen Vergleich zwischen verschiedenen Unternehmen und im Zeitablauf

¹¹⁷ Dieser Wert berücksichtigt nicht, dass die Zuwendungs- und Wähleranteile in der Zuteilung regelmäßig durch die absolute Obergrenze prozentual gekappt werden.

erleichtern sollen. Es wurde nun erstmals untersucht, ob sich einzelne dieser Kennzahlen auf den Überschuss bzw. das Defizit sowie die Vermögens- und Finanzlage von Parteien des Deutschen Bundestags anwenden lassen und inwieweit aus Sicht ihrer Adressaten dabei Adaptionen vorzunehmen sind. Anschließend wurde die jeweilige Kennzahl für alle sieben Bundestagsparteien auf ihre Rechenschaftsberichte der Jahre 2016 bis 2021 angewendet.

Die jährlich über den Bundestagspräsidenten veröffentlichten zusammengeführten Rechenschaftsberichte aller Parteien sind jeweils Dokumente mehrerer hundert Seiten, was eine vergleichende Überprüfung wichtiger Zahlen und das Erkennen von Veränderungen im Zeitverlauf für den Leser sehr komplex macht. Es wurden für die folgenden vier Zielsetzungen adaptierte Kennzahlen entwickelt und angewendet: Überschuss- bzw. Defizitausweis, Eigenkapitalquote zur Analyse der Finanzstruktur, Fremdkapitalquoten zur Analyse der Kreditgeber und Liquiditätsanalyse anhand der Liquiditätsgrade I und II. Bereits diese wenigen adaptierten Kennzahlen führen zu einer verdichteten und informationssteigernden Übersetzung der in den Rechenschaftsberichten ausgewiesenen Werte.

So wurde für alle Bundestagsparteien festgestellt, dass diese in den Jahren 2016 bis 2021 in der Regel zwar Defizite in Jahren mit Bundestags- oder Europaparlamentswahlen hatten, diese aber anschließend mehr als ausgleichen konnten. So zeigte auch die anschließende Untersuchung der Eigenkapitalquoten, dass die Bundestagsparteien insgesamt sehr hohe und zudem ansteigende Werte bei der Eigenkapitalausstattung ausweisen konnten, was für eine hohe Dispositionsfreiheit, Kapitalreserven und Ferne von Fremdkapitalgebern spricht. Im Vergleich fiel die hohe Verschuldung der FDP auf, die in den Jahren 2016 und 2017 mehr als 70 % ihres Gesamtkapitals über Verbindlichkeiten finanzierte, diesen Verschuldungsgrad aber bis 2021 auf rund 50 % abbauen konnte. Von besonderem Interesse ist daher ein möglicher Einfluss der Darlehensgeber, die aber bisher wegen einer Lücke im Parteiengesetz nur pauschal nach Kreditinstituten und sonstigen Darlehensgebern unterschieden werden, wofür zwei adaptierte Fremdkapitalquoten als Analyseinstrument entwickelt wurden. Durch zwei Kennzahlen zu den Liquiditätsgraden wurde sichtbar, dass alle Parteien (die FDP ab dem Jahr 2020) in der Lage sind, ihre gesamten Verbindlichkeiten allein über ihre Geldmittel zu bedienen. Somit verfügen alle Bundestagsparteien in erheblichem Maße über liquiditätssicherndes Vermögen und Verlustpuffer.

Aus Adressatensicht sind diese Feststellungen von aktuellem Interesse, da das BVerfG im Januar 2023 die 2018 erfolgte Erhöhung der absoluten Obergrenze der Parteienfinanzierung als verfassungswidrig einstufte und dabei die Vermutung äußerte, diese Erhöhung hätte statt der erwähnten Mehraufwendungen für Digitalisierung lediglich die schon 2015 erhöhten Zuschüsse nach Stimmen- und

Zuwendungsanteilen auf die jährliche Gesamtsumme der staatlichen Zuschüsse übertragen sollen.

Für die Analyse der staatlichen Parteienfinanzierung und ihrer Auswirkungen auf die einzelnen Bundestagsparteien wurden zwei Individualkennzahlen entwickelt: die Teilfinanzierungs-Kappungsgrenze (TFKG) und das Teilfinanzierungsanspruch-Einnahmen-Verhältnis (TFEV). Mittels der Teilfinanzierungs-Kappungsgrenze kann die vom BVerfG geäußerte Annahme empirisch belegt werden. Der am 9.11.2023 im Plenum des Bundestags erstmals diskutierte Gesetzesentwurf zur Änderung des Parteiengesetzes enthält erneut eine Passage zur rückwirkenden Anhebung der absoluten Obergrenze der Parteienfinanzierung für das Jahr 2018, begründet nun aber ausführlich den zusätzlichen Mittelbedarf.

Das Teilfinanzierungs-Einnahmen-Verhältnis (TFEV) stellt ein interessantes Instrument dar, um Rechenschaftsberichte gezielt nach Informationen zu durchsuchen: So überschreitet bspw. die AfD schon seit 2016 bei den Ansprüchen aus Wählerstimmen- und Zuwendungsanteil die Mittel, die sie selbst über Spenden und andere originäre Finanzierungen erhält, weswegen die relative Obergrenze ihre Zuschüsse stets entsprechend kappt. Hiernach wären die Rechenschaftsberichte zu untersuchen, inwiefern die AfD bisher versucht hat, ihre selbst erwirtschafteten Einnahmen zu erhöhen, um sich aus dem Zugriff der relativen Obergrenze zu lösen. Derzeit ist sie die einzige Bundestagspartei, die von der im November 2023 vorgeschlagenen Erhöhung der absoluten Obergrenze aufgrund dieser Überschreitung nicht profitieren könnte.

Die Untersuchung hat mit diesem Ansatz erstaunlicherweise Neuland betreten und konnte nur eine exemplarische und an der Oberfläche bleibende Anwendbarkeitsprüfung von Kennzahlen unternehmen. Auch konnte nicht untersucht werden, ob Parteien möglicherweise schon Schritte anwenden, die bilanzpolitischen Maßnahmen von Unternehmen ähnlich sind, und damit eine der Bilanzanalyse folgende Bereinigung von Zahlen aus den Rechenschaftsberichten sinnvoll wäre. Zudem wurden die Rechenschaftsberichte der Gesamtparteien betrachtet, ohne auf Zahlen des Bundesverbands, der Landesverbände und der nachgeordneten Gebietsverbände einzugehen. Dies könnte aufschlussreich sein, um die unterschiedliche Finanzstärke der einzelnen Verbände beurteilen zu können. Auch die Entwicklung weiterer Kennzahlen wie bspw. für Parteispenden oder das künftig offenlegungspflichtige Sponsoring in Relation zum Eigen- oder Gesamtkapital könnten für die Adressaten der Rechenschaftsberichte von Interesse sein.

Abschließend lässt sich jedoch sagen, dass die einfache Adaption von Kennzahlen der betriebswirtschaftlichen Bilanzanalyse sowie das Aufsetzen zweier individueller Kennzahlen gezeigt hat, wie sehr diese die Aussagekraft der parteilichen Rechenschaftslegung erhöhen und entsprechend den kontrollierenden Blick für die Öffentlichkeit und weitere Adressatenkreise verbessern können. Da der

Bundestag als gesetzgebendes Organ über die Parteienfinanzierung und -rechnung in eigener Sache beschließt, kommt der Erforschung von effizienten Kontrollmechanismen eine wichtige Rolle zu.

Literaturverzeichnis

- Angelov, M. (2006): Vermögensbildung und unternehmerische Tätigkeit politischer Parteien, Berlin.
- Baetge, J./Kirsch, H.-J./Thiele, S. (2021): Bilanzen, 16. Aufl., Düsseldorf.
- Breitenstein, J. (2018): Die Adaption der Bilanzanalyse nach den Anforderungen kommunaler Jahresabschlüsse, Wiesbaden.
- Brösel, G. (2021): Bilanzanalyse, Unternehmensbeurteilung auf der Basis von HGB- und IFRS-Abschlüssen, 17. Aufl., Berlin.
- Buchheim, R. (2022): Reformbedarf der Rechenschaftslegung politischer Parteien, ihrer Prüfung und Offenlegung aus betriebswirtschaftlicher Sicht, in: Zeitschrift für Parteienwissenschaften, S. 232–258.
- Bundesverfassungsgericht (Hrsg.) (2023): Anhebung der „absoluten Obergrenze“ für die staatliche Parteienfinanzierung ist verfassungswidrig, Pressemitteilung Nr. 9/2023 zum Urteil v. 24.01.2023 – 2 BvF 2/18.
- Coenenberg, A. G./Haller, A./Schultze, W. (2021): Jahresabschluss und Jahresabschlussanalyse. Betriebswirtschaftliche, handelsrechtliche, steuerrechtliche und internationale Grundlagen, 26. Aufl., Freiburg.
- Deutscher Bundestag (Hrsg.) (2016b): Rundschreiben vom 12.12.2016 - Zehntes Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes (PartG). PM 3-5040-7/3, S. 1–5, in: https://www.bundestag.de/resource/blob/402602/02270c05c0c38b660cbe21acd-1ce50ac/gesetzesaenderung_20160101-data.pdf, verfügbar, Stand 10.08.2023.
- Deutscher Bundestag (Hrsg.) (2021a): Parteien nationaler Minderheiten, in: <https://www.bundestag.de/parlament/bundestagswahl/nationale-minderheiten-852886>, verfügbar, Stand 27.07.2023.
- Deutscher Bundestag (Hrsg.) (2021c): Muster zum formalen Aufbau des Rechenschaftsberichtes, in: https://www.bundestag.de/muster_rechenschaftsbericht, verfügbar, Stand 12.11.2023.
- Deutscher Bundestag (Hrsg.) (2023a): Reform der Parteienfinanzierung von 2018 verfassungswidrig, in: <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2023/kw04-bundesverfassungsgericht-930930>, verfügbar, Stand 30.04.2023.
- Decker, F. (2023): Veränderte Rahmenbedingungen des politischen Wettbewerbs seit den 1990er-Jahren. Ein Gutachten zur Forderung nach einmaliger Erhöhung

- der absoluten Obergrenze der staatlichen Parteienfinanzierung, in: https://www.politik-soziologie.uni-bonn.de/gutachten_parteienfinanzierung_2023.pdf, verfügbar, Stand 13.11.2023.
- Di Fabio, U. (2008), Parteien und Gemeinwohl, in: Morlok, M. et al. (Hrsg.): Gemeinwohl und politische Parteien, Baden-Baden, S. 38–48.
- GRECO (2019): Third Evaluation Round – Second Addendum to the Second Compliance Report on Germany, Incriminations (ETS 173 and 191, GPC 2) and Transparency of Party Funding, Straßburg.
- IDW RS HFA 12 (2016): Stellungnahme zur Rechnungslegung – Rechnungslegung von politischen Parteien, Stand: 24.11.2016, Düsseldorf.
- Ipsen, J. (2018): Kommentierung zu den §§ 1 und 6 PartG, in: Ipsen, J. (Hrsg.), Parteiengesetz, Kommentar, 2. Aufl., München.
- Jochum, H. (2018): Kommentierung zu den §§ 23, 24, 29 PartG, in: Ipsen, J. (Hrsg.), Parteiengesetz. Kommentar, 2. Aufl., München.
- KGSt (Hrsg.) (2011): Jahresabschlussanalyse im neuen Haushalts- und Rechnungswesen, KGSt-Bericht Nr. 1/2011, Köln.
- Koch, T. (2018): Kommentierung zu den Vorbemerkungen §§ 18 ff., 22, PartG, in: Ipsen, J. (Hrsg.), Parteiengesetz. Kommentar, 2. Aufl., München.
- Krumbholz, A. (2010): Finanzierung und Rechnungslegung der politischen Parteien und deren Umfeld, Baden-Baden.
- Kühnberger, M./Wohlgemuth, V. (2023): Kennzahlenbasierte Abschlussanalyse - ein Vergleich auf der Basis von Jahres- und Konzernabschlüssen ausgewählter deutscher Unternehmen, Berlin, Boston.
- Lasar, A. (2011): Kommunales Rechnungswesen in Niedersachsen, Band 2: Jahresabschluss und Jahresabschlussanalyse, Wien.
- Lehmann, S. (2018): Der Rechenschaftsbericht der politischen Partei - Verfassungsrechtliche und dogmatisch-systematische Grundlagen, Maßgeblichkeit des Handelsbilanzrechts, spezialgesetzliche Modifikation, Baden-Baden.
- Lohr, A. (2000): Der Rechenschaftsbericht nach dem Parteiengesetz, in: Die Wirtschaftsprüfung, S. 1108–1122.
- Marquardt, F.-F. (2013): Das Rechenschaftsrecht der politischen Parteien, Rechenschaft und Rechnungslegung der politischen Parteien in finanziellen Angelegenheiten, Univ. Diss., FU Berlin, Berlin.
- Morlok, M. (2001): Vorschläge zur Neuregelung des Rechts der Parteienfinanzierung, Gutachten, in: Bundespräsidialamt (Hrsg.), Bericht der Kommission unabhängiger Sachverständiger zu Fragen der Parteienfinanzierung, Baden-Baden, S. 233-308.

- Morlok, M. (2004): Was kümmern den Staat die Parteifinanzen? Leitlinien einer Verfassungstheorie der Parteienfinanzierung, in: Jahrbuch der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf, S. 427-437.
- Niedermayer, O. (2022a): Staatliche Parteienfinanzierung, in: <https://www.bpb.de/themen/parteien/parteien-in-deutschland/zahlen-und-fakten/42240/staatliche-parteienfinanzierung/>, verfügbar, Stand 11.05.2023.
- Niedermayer, O. (2022b): Einnahmen und Ausgaben der Parteien, in: <https://www.bpb.de/themen/parteien/parteien-in-deutschland/zahlen-und-fakten/42237/einnahmen-und-ausgaben-der-parteien/>, verfügbar, Stand 18.05.2023.
- Nikkho, R. (2021): Der Ausschluss aus der staatlichen Parteienfinanzierung, Legalität, Legitimität und Folgen, Baden-Baden.
- Pape, U. (2018): Grundlagen der Finanzierung und Investition, 4. Aufl., Berlin, München, Boston.
- Roos, B. (2021): Grundlagen der Bilanzierung, Handelsrechtlicher Jahresabschluss und Jahresabschlussanalyse, Konstanz, München.
- Scholand, M./ Behrmann, M./Sassen, R. (2017): Reformvorschläge für die Rechnungslegung, Prüfung und Offenlegung politischer Parteien in Deutschland, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, S. 229-255.
- Transparency International Deutschland e.V. (Hrsg.) (2019): Intransparente Parteienfinanzierung – Europarat kritisiert fehlenden politischen Willen, Berlin.
- Transparency International Deutschland e.V. (Hrsg.) (2020): Transparency Deutschland fordert Verbesserungen bei Parteienfinanzierung vor der Bundestagswahl, Berlin.
- Wöltje, J. (2021): Bilanzen lesen, verstehen und gestalten, 14. Aufl., Freiburg, München, Stuttgart.
- Wöltje, J. (2022): Jahresabschluss Schritt für Schritt, 5. Aufl., München.

Bundestag-Drucksachen

- BT-Drs. 19/2040: Deutscher Bundestag (Hrsg.), Unterrichtung durch den Präsidenten des Deutschen Bundestages, vom 18.05.2018.
- BT-Drs. 19/7000: Deutscher Bundestag (Hrsg.), Bekanntmachung von Rechenschaftsberichten politischer Parteien für das Kalenderjahr 2017 (1. Teil - Bundestagsparteien), vom 14.01.2019
- BT-Drs. 19/10260: Deutscher Bundestag (Hrsg.), Bericht des Statistischen Bundesamtes gemäß § 18 Absatz 2 Satz 4 des Parteiengesetzes über die Entwick-

lung des Preisindex der für eine Partei typischen Ausgaben (Parteien-Index) für das Jahr 2018, vom 15.05.2019.

BT-Drs. 19/25700: Deutscher Bundestag (Hrsg.), Bekanntmachung von Rechenschaftsberichten politischer Parteien für das Kalenderjahr 2019 (1. Teil – Bundestagsparteien, Band I), vom 05.01.2021.

BT-Drs. 19/27595: Deutscher Bundestag (Hrsg.), Bekanntmachung von Rechenschaftsberichten politischer Parteien für das Kalenderjahr 2019 (1. Teil – Bundestagsparteien, Band II), vom 16.03.2021.

BT-Drs. 19/28000: Deutscher Bundestag (Hrsg.), Bekanntmachung von Rechenschaftsberichten politischer Parteien für das Kalenderjahr 2019 (1. Teil – Bundestagsparteien, Band III), vom 07.04.2021.

BT-Drs. 20/1490: Deutscher Bundestag (Hrsg.), Bekanntmachung von Rechenschaftsberichten politischer Parteien für das Kalenderjahr 2020, vom 19.04.2022.

BT-Drs. 20/5960: Deutscher Bundestag (Hrsg.), Bekanntmachung von Rechenschaftsberichten politischer Parteien für das Kalenderjahr 2021 (1. Teil - Bundestagsparteien), vom 06.03.2023.

BT-Drs. 20/6684: Deutscher Bundestag (Hrsg.), Unterrichtung durch die Präsidentin des Deutschen Bundestags, Bericht des Statistischen Bundesamtes gemäß §18 Absatz 2 Satz 4 des Parteiengesetzes über die Entwicklung des Preisindex der für eine Partei typischen Ausgaben (Parteien-Index) für das Jahr 2022, vom 03.05.2023.

BT-Drs. 20/9147: Deutscher Bundestag (Hrsg.), Gesetzentwurf der Fraktionen SPD, CDU/CSU, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP, Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes vom 07.11.2023.

Festsetzungsbescheide der staatlichen Mittel

Deutscher Bundestag (Hrsg.) (2015): Festsetzung der staatlichen Mittel für das Jahr 2014, vom 04.03.2015, S. 1–5 und Anlage 1–3.

Deutscher Bundestag (Hrsg.) (2016a): Festsetzung der staatlichen Mittel für das Jahr 2015, vom 15.02.2016, S. 1–4 und Anlage 1–3.

Deutscher Bundestag (Hrsg.) (2017): Festsetzung der staatlichen Mittel für das Jahr 2016, vom 17.03.2017, S. 1–4 und Anlage 1–3.

Deutscher Bundestag (Hrsg.) (2018): Festsetzung der staatlichen Mittel für das Jahr 2017, vom 22.02.2018, S. 1–4 und Anlage 1–3.

Deutscher Bundestag (Hrsg.) (2019): Festsetzung der staatlichen Mittel für das Jahr 2018, vom 15.04.2019, S. 1–4 und Anlage 1–3.

Deutscher Bundestag (Hrsg.) (2020): Festsetzung der staatlichen Mittel für das Jahr 2019, vom 30.04.2020, S. 1–4 und Anlage 1–3.

Deutscher Bundestag (Hrsg.) (2021b): Festsetzung der staatlichen Mittel für das Jahr 2020, vom 19.04.2021, S. 1–4 und Anlage 1–3.

Deutscher Bundestag (Hrsg.) (2022): Festsetzung der staatlichen Mittel für das Jahr 2021, vom 02.05.2022, S. 1–3 und Anlage 1–3.

Deutscher Bundestag (Hrsg.) (2023b): Festsetzung der staatlichen Mittel für das Jahr 2022, vom 15.06.2023, S. 1–3 und Anlage 1–3.

Gerichtsentscheidungen

BVerfG, Urteil v. 9. April 1992 – 2 BvE 2/89, BVerfGE 85, S. 264-328.

BVerfG, Urteil v. 24. Januar 2023 – 2 BvF 2/18.

Gesetze und Gesetzblätter

HGB (2023): Handelsgesetzbuch, zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 19.06.2023, in: BGBl. 2023 I S. 154.

PartG (2021): Parteiengesetz, zuletzt geändert durch Art. 4 des Gesetzes vom 10.08.2021, in: BGBl. I, S. 149.

EStG (2022): Einkommensteuergesetz, zuletzt geändert durch Art. 8 Abs. 3 des Gesetzes vom 20.12.2022, in: BGBl. I S. 3366.

GG (2022): Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 19.12.2022, in: BGBl. I, S. 2478.

BGBI (2002): Ahtes Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes, Teil I Nr. 42 vom 29.06.2002, S. 2268-2276.

BGBI (2018): Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes und anderer Gesetze, Teil I Nr. 25 vom 10.07.2018, S. 1116.