

Das Rechenschaftsrecht der politischen Parteien

**Rechenschaft und Rechnungslegung der
politischen Parteien in finanziellen Angelegenheiten**

INAUGURAL-DISSERTATION

zur

Erlangung des Grades eines Doktors des Rechts
am Fachbereich Rechtswissenschaft

der

Freien Universität Berlin

vorgelegt von

Florian-Felix Marquardt

Rechtsanwalt in Berlin

2013

Erstgutachter:

Professor Dr. Markus Heintzen

Zweitgutachter:

Professor Dr. Joachim Schulze-Osterloh

Tag der mündlichen Prüfung:

27. November 2013

Die vorliegende Veröffentlichung zum Rechenschaftsrecht der politischen Parteien beruht auf meiner Dissertation zu diesem Thema, die im Wintersemester 2013/2014 vom Fachbereich Rechtswissenschaft der Freien Universität Berlin angenommen wurde. Betreut wurde die Dissertation von Herrn Prof. Dr. Markus Heintzen. Für die Veröffentlichung wurde die Arbeit im Hinblick auf die nach Einreichung der Dissertation erfolgten Rechtsänderungen sowie die seitdem ergangene Rechtsprechung und neu veröffentlichte Literatur fortgeschrieben und aktualisiert.

Mein besonderer Dank gilt an dieser Stelle Herrn Prof. Dr. Markus Heintzen für die Anregung, das Rechenschaftsrecht der politischen Parteien als Gegenstand meiner Dissertation zu wählen, sowie die Betreuung der Dissertation zu diesem Thema und die bei der Betreuung der Dissertation gewährte jederzeitige Unterstützung in allen Fragen. Bedanken möchte ich mich weiterhin bei Herrn Prof. Dr. Joachim Schulze-Osterloh, der in dem Promotionsverfahren als Zweitgutachter fungiert hat, für die Durchsicht der Dissertation und die Anfertigung des Zweitgutachtens. Und nicht zuletzt möchte ich mich auch bei Herrn Ludger Hartmann und Herrn Zafer Erten aus der Bibliothek von Allen & Overy LLP in Frankfurt/Main für die unermüdliche Hilfe, unbekannte Fundstellen zu dechiffrieren, wenig verbreitete, vor längerer Zeit erschienene oder sonst schwierig zu beschaffende Literatur ausfindig zu machen und fehlerhaften Zitaten nachzuspüren, bedanken.

Das vorliegende Werk basiert auf der Rechtslage am 31. Mai 2017 und berücksichtigt Rechtsprechung und Literatur, die bis zum 31. Mai 2017 veröffentlicht worden beziehungsweise erschienen ist.

Berlin, im Juli 2017

Florian-Felix Marquardt

Vorwort

In jeder Staatsordnung und in jedem organisierten Gemeinwesen gibt es zwei Faktoren, die dem Individuum einen Einfluss auf die politischen Geschehnisse und die Entwicklung der Gemeinschaft vermitteln können: Macht und Geld. Während die Macht in den konstitutionell geordneten Systemen den verschiedenen Staatsorganen durch die Verfassung zugewiesen wird, findet das Geld seinen Einfluss auf das politische Geschehen im Staat zumeist über diffusere Wege. Unabhängig von der jeweiligen Staatsordnung und den konstitutionellen Rahmenbedingungen sieht sich das verfassungsmäßig vorgesehene Machtgefüge in jedem Staat mit der Gefahr konfrontiert, durch finanziell fundierte Einflussnahme unterlaufen zu werden. In jedem politischen System verkörpert das im Verfassungsalltag gelebte Verhältnis zwischen Macht und Geld deshalb zugleich einen Gradmesser für die tatsächliche Verwirklichung der von der Verfassung intendierten Gewaltenteilung und Machtzuordnung.

Demokratie beruht auf der zentralen Idee, dass jedem Bürger unabhängig von seiner Herkunft, Abstammung, Vermögenslage oder anderen persönlichen Attributen exakt die gleiche Teilhabe am Gemeinwesen und exakt der gleiche Einfluss auf den politischen Willensbildungsprozess zusteht. In einem demokratisch verfassten Gemeinwesen wie der Bundesrepublik Deutschland ist die Bedeutung des Verhältnisses zwischen Macht und Geld für die Verwirklichung des in der Verfassung sanktionierten Teilhabekonzepts und die politische Hygiene deshalb evident: Wer mit finanziellen Mitteln die politische Willensbildung beeinflusst, verschafft sich einen disproportional überhöhten Einfluss auf das politische Geschehen, der ihm nach dem demokratischen Konzept gleicher politischer Teilhabe nicht zusteht. Praktisch gelebte Demokratie ist aus diesem Grund darauf angewiesen, dass die Politikfinanzierung sowohl vom Konzept her als auch in der Praxis demokratischen Standards entspricht.

Das Grundgesetz hat sich in Bezug auf finanziell unterlegte Bemühungen um eine undemokratische Einflussnahme auf den politischen Willensbildungsprozess für eine Lösung entschieden, die die Bewältigung dieser Problematik dem freien Spiel der demokratischen Kräfte überlässt. Anstatt die finanzielle Unterstützung von Parteien in der Sache zu limitieren oder anderweitig zu reglementieren, ordnet das Grundgesetz mit dem Transparenz- und Publizitätsgebot in Art. 21 Abs. 1 Satz 4 an, Zuwendungen an Parteien gegenüber den Bürgern offenzulegen, und stellt das Finanzgebaren der Parteien auf diese Weise zur Beurteilung des Wahlvolks. In dem durch das Grundgesetz verfassten Staatswesen ist das Verhältnis zwischen Macht und Geld deshalb konzeptionell eine öffentliche Angelegenheit. Dabei liegt der Fokus der Öffentlichkeit und der Öffentlichmachung auf der finanziellen Unterstützung der Parteien durch Individuen und Unternehmen sowie dem Umgang der Parteien mit den finanziellen Offerten und den politischen Interessen ihrer Finanziers.

Entsprechend der Zielsetzung des verfassungsrechtlichen Publizitätskonzepts, das Finanzgebaren der Parteien der öffentlichen Kontrolle durch den Wähler zu unterwerfen, haben in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland immer wieder Skandale und Affären im Zusammenhang mit Parteispenden und der Rechenschaftslegung der Parteien die Öffentlichkeit beschäftigt. Um die beiden bedeutendsten Skandale hervorzuheben, seien an dieser Stelle lediglich die Flick-Affäre und die Parteispendenaffäre um die schwarzen Kassen des Altbundeskanzlers Dr. Helmut Kohl und des hessischen Landesverbandes der Christlich Demokratischen Union Deutschlands (CDU) beispielhaft genannt. Aber auch in der jüngeren Vergangenheit haben die Beziehungen zwischen Macht und Geld die politische Öffentlichkeit in der Bundesrepublik bewegt. In diesem Kontext sei exemplarisch

an die öffentliche Debatte erinnert, die einsetzte, als kurze Zeit, nachdem die frisch gewählte schwarz-gelbe Bundesregierung direkt nach der Bundestagswahl 2009 auf Drängen der Freien Demokratischen Partei (FDP) den auf Hotelübernachtungen zu entrichtenden Umsatzsteuertarif gesenkt hatte, bekannt wurde, dass die FDP von Hoteliers und Hotelunternehmen Spenden in namhafter Höhe erhalten hatte. Ein weiteres Beispiel dafür, dass der Umgang der Politik mit finanziellen Offerten das Interesse der Öffentlichkeit auf sich zieht, bildet – wenn auch auf persönlicher Ebene und ohne Parteibezug – der Fall des Altbundespräsidenten Christian Wulff. Dieser musste schließlich, nachdem er über mehrere Monate mit einer Vielzahl von Vorwürfen konfrontiert worden war, in der Zeit als niedersächsischer Ministerpräsident finanzielle Vorteile für sich angenommen und zu seinen Gönnern nicht die erforderliche professionelle Distanz gewahrt zu haben, Anfang 2012 auf Grund des öffentlichen Drucks vom Amt des Bundespräsidenten zurücktreten.

Das Verhältnis zwischen Macht und Geld ist indes ein Thema, das nicht nur die Parteien und die Öffentlichkeit berührt. Vor dem Hintergrund, dass das Grundgesetz den Gesetzgeber in die Pflicht nimmt, die Rechenschaftspflicht der Parteien in einer praktisch umsetzbaren Form einfachgesetzlich auszugestalten, betrifft die Materie auch den Gesetzgeber. Während die Rechenschaftslegung der Parteien und der Umgang der Parteien mit Zuwendungen von Personen und Unternehmen jedenfalls in Skandalzeiten im Hinblick auf die vermeintlichen oder tatsächlichen Verfehlungen der politischen Akteure die Aufmerksamkeit von Journalisten und Öffentlichkeit genießt, legt der Gesetzgeber ein eher geringes Interesse an diesem Thema an den Tag. Die mangelnde Aufmerksamkeit des Gesetzgebers gegenüber dem Rechenschaftsrecht der Parteien manifestiert sich dabei nicht allein in der Tatsache, dass nach der Gründung der Bundesrepublik Deutschland bis zur Verabschiedung der Erstfassung des Parteiengesetzes im Jahr 1967 18 Jahre ohne die verfassungsrechtlich postulierte Rechenschaftslegung der Parteien ins Land gingen. Das weitaus größere Defizit der Rechtsetzung auf diesem Gebiet besteht vielmehr darin, dass sich der Gesetzgeber einer fortlaufenden Beobachtung und geordneten Weiterentwicklung dieses Rechtsgebiets konsequent enthält. Novellen zum Rechenschaftsrecht der Parteien werden stattdessen in der Regel nur anlassbezogen verabschiedet, wenn Verstöße gegen die Rechenschaftsvorschriften öffentliches Aufsehen erregen oder wenn das Bundesverfassungsgericht mit seiner Judikatur legislative Maßnahmen erforderlich macht. Immerhin kann dem Gesetzgeber zugutegehalten werden, dass die Parteien bei der Rechtsetzung auf dem Gebiet des Parteienrechenschaftsrechts gewissermaßen als Gesetzgeber in eigener Sache agieren, weshalb der Konflikt zwischen den divergierenden politischen Interessen der involvierten Parteien die Konsensfindung im Gesetzgebungsverfahren ohne günstige äußere Umstände stark zu erschweren pflegt.

Zudem konnte der Gesetzgeber bei der laufenden Pflege des Rechenschaftsrechts der Parteien nur in einem sehr geringen Umfang auf vorbereitende Arbeiten der Rechtswissenschaft zurückgreifen. Während das Parteienfinanzierungsrecht und insbesondere die Finanzierung der Parteien aus öffentlichen Mitteln eine Flut von Publikationen ausgelöst hat, fristet die Rechenschaftslegung der Parteien im rechtswissenschaftlichen Schrifttum ein dem Umgang des Gesetzgebers mit der Materie vergleichbares Schattendasein. Zwar beschäftigen technische Fragen der Parteienrechenschaftslegung auf Grund des Prüfungserfordernisses des Rechenschaftsberichts die Praxis der Wirtschaftsprüfer und, seitdem Verstöße gegen Rechenschaftsvorschriften der finanziellen Sanktionierung durch den Präsidenten des Deutschen Bundestages unterliegen, auch die Verwaltungsgerichtsbarkeit. Gleichwohl beschränkt sich die rechtswissenschaftliche

Auseinandersetzung mit dem Rechenschaftsrecht der Parteien im Wesentlichen auf die im Kern verfassungsrechtlich geprägten Ausführungen zur Rechenschaftspflicht in den Grundgesetz-Kommentaren sowie anlassbezogene Aufsätze im Zusammenhang mit Publizitätsverstößen und Gesetzesänderungen im Rechenschaftsrecht. Erst in den letzten Jahren sind verschiedene Kommentare zum Parteiengesetz erschienen, die ihren Schwerpunkt allerdings nicht bei den Rechenschaftsvorschriften gesetzt haben und bei der Kommentierung der Rechenschaftsvorschriften den Fokus weniger auf technische Fragen des Bilanzrechts gerichtet haben.

Ungeachtet der jüngsten Veröffentlichungen zum Parteienrecht besteht in der rechtswissenschaftlichen Literatur nach wie vor die Lücke einer fehlenden monographischen Gesamtdarstellung des Rechenschaftsrechts der Parteien, die sich insbesondere auch mit den technischen Fragen der Rechenschaftslegung aus der Perspektive des Praktikers näher auseinandersetzt. Diese Lücke einer auch aus rechnungslegungstechnischer Sicht auf das Parteienrechenschafts blickenden Monographie möchte das vorliegende Werk schließen. Vor diesem Hintergrund soll die Arbeit einerseits den bei den Parteien mit der Buchführung und der Erstellung der Rechenschaftsberichte befassten Funktionären und den Prüfern der Rechenschaftsberichte eine Einführung in die Materie sowie eine Hilfestellung bei der praktischen Arbeit mit den Rechenschaftsvorschriften des Parteiengesetzes bieten, andererseits aber auch eine wissenschaftliche Bestandsaufnahme über dieses Rechtsgebiet und seine Entwicklung liefern und den Gesetzgeber durch Vorschläge zur systematischen Weiterentwicklung der Rechenschaftsvorschriften unterstützen. Nicht zuletzt soll das Buch auch dem interessierten Bürger und juristischen Laien einen Zugang zu den für die Rechenschaftslegung der Parteien maßgeblichen Normen eröffnen.

Um der Tatsache Rechnung zu tragen, dass die Rechenschaftslegung der Parteien eine öffentliche Angelegenheit – und damit eine Angelegenheit für jedermann – ist, bemüht sich das vorliegende Werk ungeachtet seines wissenschaftlichen Anspruchs um eine möglichst allgemein verständliche Darstellung dieses Rechtsgebiets. Dabei darf allerdings nicht übersehen werden, dass Rechnungslegung der Sache nach notwendigerweise stets eine chiffrierte Kommunikation zwischen dem Rechnungslegenden und dem Adressaten des Rechnungslegungswerks verkörpert, die nur versteht, wer die Regeln kennt, nach denen das Rechnungslegungswerk aufgestellt worden ist. Trotz der Ausrichtung der Rechenschaftslegung auf die breite Öffentlichkeit als Adressaten wird deshalb nur derjenige Bürger, der sich die Mühe macht, sich in die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Rechenschaftslegung der Parteien und die rechnungslegungstechnischen Grundlagen der Rechenschaftsberichte einzuarbeiten, einen tieferen Zugang zu der Materie finden. Den Bemühungen interessierter Bürger, sich vertieft mit der Rechenschaftslegung der Parteien auseinanderzusetzen, möchte die Arbeit durch eine auch für den nicht juristisch geschulten Leser verständliche Form der Darstellung entgegenkommen. Aus diesem Grund wurde insbesondere darauf geachtet, dass der Text für den Leser aus sich heraus, und ohne Gesetzestexte oder Sekundärliteratur zur Hand nehmen zu müssen, verständlich ist. An allen Stellen, an denen dies möglich war, wurde deshalb der Gesetzestext der jeweils maßgeblichen Normen in die Erläuterungen zum Rechenschaftsrecht der Parteien mit eingearbeitet, um dem Leser den Griff zum Gesetz ersparen. Im Interesse der Verständlichkeit des Werks aus sich heraus werden weiterhin die Grundzüge des Handelsbilanzrechts in der Arbeit zusammenfassend dargestellt, damit sich der Leser einen Überblick über die bei der Rechenschaftslegung der Parteien zu beachtenden Grundlagen des Handelsbilanzrechts verschaffen kann. Aus Platzgründen und um der

IV

Schwerpunktsetzung der Arbeit auf dem Gebiet des Rechenschaftsrechts der Parteien Rechnung zu tragen, konnten die Grundzüge des Handelsbilanzrechts allerdings nur in knapper, zusammenfassender Form wiedergegeben werden, ohne dabei auf alle Kontroversen im handelsbilanzrechtlichen Schrifttum oder Spezialthemen eingehen zu können.

Inhaltsverzeichnis

A)	Die Grundlagen des Parteienrechenschaftsrechts	1
I.)	Einführung in das Rechenschaftsrecht der politischen Parteien.....	1
1.)	Begriff und Gegenstand des Parteienrechenschaftsrechts	1
2.)	Die Rechtsquellen des Parteienrechenschaftsrechts	2
3.)	Das Rechenschaftsrecht der politischen Parteien als eigenständiges Rechtsgebiet	3
II.)	Die Stellung des Parteienrechenschaftsrechts in der Gesamtrechtsordnung	4
1.)	Das Spannungsverhältnis von Parteienrechenschaftsrecht, Grundgesetz und dem Recht der staatlichen Parteienfinanzierung.....	4
2.)	Eigenarten und Schwierigkeiten der Gesetzgebung im Bereich des Parteienrechenschaftsrechts	6
III.)	Die verfassungsrechtliche Rechenschaftspflicht der Parteien aus Artikel 21 Abs. 1 Satz 4 Grundgesetz.....	9
1.)	Die Entstehungsgeschichte	9
a)	Das Grundgesetz von 1949.....	9
b)	Die Verfassungsänderung vom 21. Dezember 1983	11
2.)	Der Normzweck.....	13
a)	Die Bedeutung der Rechenschaftspflicht für die Integrität der staatlichen Willensbildung	15
b)	Die Bedeutung der Rechenschaftspflicht für die Integrität der innerparteiliche Willensbildung	17
3.)	Umfang und Reichweite der grundgesetzlichen Rechenschaftspflicht	19
a)	Verpflichtung der Parteien zur öffentlichen Rechenschaft.....	19
aa)	Die Parteien als Subjekt der Rechenschaftspflicht.....	19
ab)	Öffentliche Rechenschaft	28
b)	Sachlicher Gehalt der Rechenschaftspflicht – besondere Publizität von Parteispenden	28
aa)	Namentliche Nennung der Spender in den Rechenschaftsberichten	29
ab)	Mitgliedsbeiträge und persönliches Engagement der Mitglieder	31
ac)	Namentliche Nennung von Kreditgebern und Gläubigern der Partei.....	32
c)	Notwendigkeit der einfachgesetzlichen Konkretisierung	32
d)	Begrenzung der Rechenschaftspflicht auf die Parteien.....	34
e)	Bedeutung der Rechenschaftspflicht für den politischen Wettbewerb zwischen den Parteien	36
IV.)	Grenzen des Parteienrechenschaftsrechts	36
B)	Die Entwicklung des Parteiengesetzes und des kodifizierten Parteienrechenschaftsrechts	39
I.)	Vorgeschichte und Ursachen für die Verzögerung der Verabschiedung eines Parteiengesetzes von 1949 bis 1967	39
1.)	Gesetzesinitiativen vor 1967.....	40
2.)	Entwicklung der staatlichen Parteienfinanzierung	47
3.)	Ausgangslage bei Verabschiedung des Parteiengesetzes 1967.....	53

II.)	Parteiengesetz vom 24. Juli 1967	56
1.)	Die Bestimmungen des Parteiengesetzes vom 24. Juli 1967	56
a)	Erstattung von Wahlkampfkosten	56
b)	Rechenschaftslegung	57
aa)	Rechenschaftspflicht	57
ab)	Rechenschaftsbericht	57
(1)	Aufbau des Rechenschaftsberichts	57
(2)	Einnahmerekchnung	58
(3)	Benennung der Spender	59
(4)	Fakultative Erläuterungen	59
(5)	Prüfung und Prüfungsvermerk	59
ac)	Laufende Buchführung	60
c)	Schlussbestimmungen	60
2.)	Reaktionen auf das Parteiengesetz vom 24. Juli 1967	61
3.)	Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 3. Dezember 1968	62
a)	Erstattung von Wahlkampfkosten	62
b)	Publizität von Parteispenden	64
c)	Steuerliche Begünstigung von Parteispenden	65
III.)	Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes vom 22. Juli 1969	65
IV.)	Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes vom 24. Juli 1974	66
V.)	Drittes Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die politischen Parteien vom 21. Dezember 1979	66
VI.)	Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes und anderer Gesetze vom 22. Dezember 1983	67
1.)	Vorgeschichte und Motive für die Gesetzesänderung	67
2.)	Die Bestimmungen des Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes und anderer Gesetze vom 22. Dezember 1983	71
a)	Änderung des Parteiengesetzes	71
aa)	Erstattung von Wahlkampfkosten	71
ab)	Chancenausgleich	72
ac)	Rechenschaftslegung	73
(1)	Rechenschaftsbericht	74
(a)	Einnahmerekchnung	74
(b)	Ausgaberekchnung	74
(c)	Vermögensrechnung	75
(d)	Ausweis der Wahlkampfkosten	75
(e)	Namentliche Nennung von Großspendern	75
(f)	Prüfung und Prüfvermerk	76
(2)	Laufende Buchführung	76
(3)	Spendenannahmeverbote	76
(4)	Sanktionsnormen	77
ad)	Neubekanntmachung des Parteiengesetzes	78
b)	Die Änderung steuerrechtlicher Vorschriften über die Berücksichtigung von Parteispenden	78

3.)	Reaktionen auf die Gesetzesänderung.....	80
a)	Kritik aus dem Schrifttum.....	80
b)	Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 14. Juli 1986.....	81
VII.)	Fünftes Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes und anderer Gesetze vom 22. Dezember 1988.....	84
VIII.)	Zehntes Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes sowie zur Änderung des Parteiengesetzes vom 8. Oktober 1990.....	86
IX.)	Gesetz über besondere Maßgaben für die Anwendung des Parteiengesetzes vom 8. November 1993.....	86
X.)	Sechstes Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes und anderer Gesetze vom 28. Januar 1994.....	87
1.)	Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 9. April 1992.....	87
a)	Vorgaben für die zukünftige staatliche Teilfinanzierung.....	87
b)	Verfassungswidrigkeit bisheriger Bestimmungen.....	91
c)	Verfassungswidrigkeit der steuerrechtlichen Vorschriften über die Abzugsfähigkeit von Parteispenden.....	93
d)	Publizität von Parteispenden.....	94
2.)	Gesetzgebungsverfahren.....	95
3.)	Die Bestimmungen des Sechsten Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes und anderer Gesetze vom 28. Januar 1994.....	96
a)	Das Parteiengesetz in der Fassung des Sechsten Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes und anderer Gesetze vom 28. Januar 1994.....	96
aa)	Parteienfinanzierung.....	96
ab)	Rechenschaftspflicht.....	99
ac)	Übergangsregelung.....	102
ad)	Neubekanntmachung des Parteiengesetzes.....	104
b)	Neufassung steuerrechtlicher Vorschriften über die Berücksichtigung von Parteispenden.....	104
XI.)	Gesetz zur Ergänzung des Jahressteuergesetzes 1996 und zur Änderung anderer Gesetze vom 18. Dezember 1995.....	105
XII.)	Achtes Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes vom 28. Juni 2002.....	105
1.)	Vorgeschichte und Zielsetzungen der Gesetzesänderung.....	106
2.)	Gesetzgebungsverfahren.....	111
3.)	Die Bestimmungen des Achten Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes vom 28. Juni 2002.....	114
a)	Staatliche Teilfinanzierung der Parteien.....	114
b)	Festsetzung staatlicher Mittel.....	116
aa)	Festsetzungsverfahren und Abschlagszahlungen.....	116
ab)	Sanktionssystem.....	117
c)	Rechenschaftspflicht.....	117
aa)	Allgemeines.....	118
ab)	Aufbau und Inhalt des Rechenschaftsberichts.....	118
ac)	Einnahmen- und Ausgabenrechnung.....	119

ad)	Vermögensbilanz und Erläuterungsteil	119
ae)	Prüfung des Rechenschaftsberichts	120
d)	Besondere Bestimmungen für Parteispenden	121
e)	Verfahren bei unrichtigen Rechenschaftsberichten.....	122
f)	Strafvorschriften	124
g)	Inkrafttreten der Änderungen.....	125
h)	Neubekanntmachung des Parteiengesetzes	126
i)	Steuerliche Berücksichtigung von Zuwendungen an Parteien	126
XIII.)	Neuntes Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes vom 22. Dezember 2004	126
1.)	Vorgeschichte und Zielsetzungen der Gesetzesänderung	126
2.)	Gesetzgebungsverfahren	128
3.)	Die Bestimmungen des Neunten Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes vom 22. Dezember 2004	130
XIV.)	Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes und des Abgeordnetengesetzes vom 23. August 2011	132
XV.)	Zehntes Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes vom 22. Dezember 2015	135
1.)	Vorgeschichte und Zielsetzungen der Gesetzesänderung	135
2.)	Gesetzgebungsverfahren	138
3.)	Die Bestimmungen des Zehnten Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes vom 22. Dezember 2015	139
a)	Änderungen bei der staatlichen Teilfinanzierung der Parteien	139
b)	Änderungen bei den Rechenschaftsvorschriften.....	141
c)	Änderungen bei den Sanktionsvorschriften für Rechenschaftsverstöße	144
XVI.)	Ausblick.....	147
C)	Die Vorschriften des Parteiengesetzes über die Rechnungslegung der politischen Parteien	150
I.)	Einleitung.....	150
1.)	Überblick über die Regelungsbereiche des Parteienrechenschaftsrechts.....	151
2.)	Verhältnis des Parteiengesetzes zu Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG	151
3.)	Bedeutung der Rechenschaftsberichte für die staatliche Teilfinanzierung der Parteien.....	152
a)	Inhaltliche Verknüpfung	152
aa)	Prüfung der Anspruchsberechtigung	153
ab)	Ermittlung des Wählerstimmenanteils.....	154
ac)	Ermittlung des Zuwendungsanteils	155
ad)	Anwendung der relativen und der absoluten Obergrenze	156
b)	Zeitlich-formelle Zusammenhänge.....	157
aa)	Auswirkungen der unterlassenen oder verspäteten Abgabe des Rechenschaftsberichts auf die Teilfinanzierung.....	158
ab)	Auswirkungen der rechtzeitigen Abgabe eines inhaltlich fehlerhaften Rechenschaftsberichts auf die Teilfinanzierung	160
ac)	Abgrenzung des inhaltlich fehlerhaften Rechenschaftsbericht vom Nicht-Rechenschaftsbericht.....	161
II.)	Besondere Vorschriften über den Umgang mit Parteispenden.....	162

1.)	Bedeutung von Parteispenden	162
2.)	Annahme von Spenden durch die Partei	164
a)	Eingeschränkte Zulässigkeit von Barspenden	165
b)	Vorgaben für den Umgang mit eingehenden Spenden	168
c)	Zurechnung eingegangener Spenden	170
3.)	Spendenannahmeverbote	172
a)	Tatbestände der Spendenannahmeverbote.....	172
aa)	Spenden von öffentlich-rechtlichen Körperschaften sowie Fraktionen und Gruppen in Parlamenten und Kommunalvertretungen	173
ab)	Spenden von gemeinnützigen Institutionen	175
ac)	Auslandsspenden.....	176
ad)	Durchlaufspenden von Berufsverbänden.....	177
ae)	Spenden von staatlichen Unternehmen.....	178
af)	Anonyme Spenden.....	180
ag)	Einflussspenden.....	184
ah)	Begrenzung des Entgelts für die Spendeneinwerbung	190
b)	Weiterleitungspflicht gemäß § 25 Abs. 4 PartG	191
4.)	Besondere Publizitätsvorschriften.....	196
aa)	Verzeichnis der Großspender im Rechenschaftsbericht	197
ab)	Ad-hoc-Publizität besonders hoher Einzelspenden.....	202
III.)	Der Rechenschaftsbericht	205
1.)	Pflicht zur Aufstellung eines Rechenschaftsberichts	205
2.)	Überblick über den Aufbau und die Elemente des Rechenschaftsberichts	212
a)	Die einzelnen Elemente des Rechenschaftsberichts	212
b)	Struktur des Rechenschaftsberichts	215
c)	Das Muster des Bundestagspräsidenten für den formalen Aufbau des Rechenschaftsberichts	216
3.)	Die Rechenschaft der verschiedenen Parteiebenen	218
4.)	Entsprechende Anwendung der handelsrechtlichen Vorschriften über die Rechnungslegung	221
a)	Einleitung	222
aa)	Laufende Buchführung nach handelsrechtlichen Grundsätzen	222
ab)	Rechenschaftslegung über das Parteivermögen nach Maßgabe der Grundsätze ordnungsmäßiger Bilanzierung	223
ac)	Inventurpflicht der Parteien.....	225
ad)	Strukturelle Angleichung des Rechenschaftsberichts an den Jahresabschluss	226
b)	Gegenstand und Reichweite der Verweisung auf das Handelsbilanzrecht.....	228
aa)	Wesensgehalt der Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung.....	228
ab)	Bezugsgegenstand der Verweisung auf das Handelsbilanzrecht.....	230
ac)	Grenzen der Inkorporation des Handelsbilanzrechts	233

c)	Bedeutung der Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung für das Parteienrechenschaftsrecht.....	234
aa)	Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung im engeren Sinne	236
	(1) Grundsätze ordnungsmäßiger Dokumentation der Geschäftsvorfälle in der Buchführung.....	237
	(a) Grundsatz der zeitgerechten und geordneten Erfassung der Geschäftsvorfälle	237
	(b) Belegprinzip	238
	(c) Grundsatz der Verfügbarkeit der Aufzeichnungen.....	239
	(d) Grundsatz der Lesbarkeit der Aufzeichnungen.....	239
	(2) Grundsätze ordnungsmäßiger Aufbewahrung von Büchern und Belegen.....	240
	(3) Grundsätze ordnungsmäßiger DV-gestützter Buchführungssysteme.....	240
	(4) Beurteilung aus Sicht des Parteienrechenschaftsrechts	242
ab)	Grundsätze ordnungsmäßiger Inventur	244
	(1) Grundsatz der Einzelerfassung und Einzelbewertung	245
	(2) Vollständigkeitsgrundsatz.....	245
	(3) Richtigkeitsgrundsatz	245
	(4) Grundsatz der Nachprüfbarkeit	246
	(5) Klarheitsgrundsatz	246
	(6) Grundsatz der Wirtschaftlichkeit.....	247
	(7) Beurteilung aus Sicht des Parteienrechenschaftsrechts	247
ac)	Grundsätze ordnungsmäßiger Bilanzierung.....	249
	(1) Stichtagsprinzip.....	249
	(2) Grundsatz der persönlichen Zuordnung der Vermögensgegenstände	249
	(3) Grundsatz der Klarheit und Übersichtlichkeit.....	250
	(4) Vollständigkeitsgrundsatz.....	250
	(5) Verrechnungsverbot.....	251
	(6) Grundsatz der Bilanzkontinuität.....	252
	(7) Der Grundsatz der Unternehmensfortführung	253
	(8) Grundsatz der Einzelbewertung	253
	(9) Grundsatz der Vorsicht.....	254
	(10) Grundsatz der fortgeschriebenen Anschaffungs- oder Herstellungskosten als Bewertungsobergrenze.....	256
	(11) Grundsatz der Methodenbestimmtheit.....	256
	(12) Grundsatz der Willkürfreiheit	256
	(13) Grundsatz der periodengerechten Zuordnung von Aufwendungen und Erträgen.....	257
	(14) Grundsatz der Wesentlichkeit.....	257
	(15) Beurteilung aus Sicht des Parteienrechenschaftsrechts	258
d)	Gesamtwürdigung der Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung aus Sicht des Parteienrechenschaftsrechts.....	262

5.)	Laufende Buchführung	264
	a) Buchführungspflicht.....	264
	aa) Pflicht zur doppelten Buchführung.....	264
	ab) Beginn und Ende der Buchführungspflicht.....	266
	ac) Parteiinterne Verantwortlichkeit für die Buchführung	268
	b) Buchführung durch die Parteien	270
	aa) Gegenstand und Funktion der Buchführung	270
	(1) Dokumentation der Geschäftsvorfälle in Grund- und Hauptbüchern	271
	(2) Buchführung auf den verschiedenen Parteebenen	272
	(3) Abschluss der doppelten Buchführung	273
	ab) Formelle Anforderungen an die Buchführung der Parteien.....	274
	ac) Keine Pflicht zur Dokumentation von Handelsbriefen	276
	c) Aufbewahrung der Buchführungsunterlagen.....	276
	d) Vorlage der Bücher im Rechtsstreit	279
6.)	Aufstellung des Inventars	279
	a) Inventarpflicht der Parteien.....	280
	b) Aufbau und Inhalt des Inventars	281
	aa) Inhalt und Gegenstand des Inventars	281
	(1) Einzelerfassung und Einzelbewertung von Vermögensgegenständen und Schulden.....	281
	(a) Begriff des Vermögensgegenstandes.....	282
	(b) Inventarverantwortung der verschiedenen Gebietsverbände.....	285
	(c) Sofortige Abziehbarkeit der Vermögensgegenstände von geringem Wert gemäß § 28 Abs. 1 PartG.....	286
	(d) Bewertungsmaßstäbe	287
	(2) Bestandsaufnahme am Stichtag.....	287
	(3) Inventurerleichterungen.....	289
	(a) Festwertverfahren gemäß § 240 Abs. 3 HGB.....	289
	(b) Gruppenbewertungsverfahren gemäß § 240 Abs. 4 HGB.....	290
	(c) Stichprobenverfahren gemäß § 241 Abs. 1 HGB	291
	(d) Permanente Inventur gemäß § 241 Abs. 2 HGB	292
	(e) Vor- oder nachgelagerte Stichtagsinventur gemäß § 241 Abs. 3 HGB	293
	ab) Inventurplanung	294
	ac) Anforderungen an Aufbau und Darstellung des Inventars.....	295
7.)	Aufstellung des Rechenschaftsberichts	296
	a) Periodenabschlüsse der Gebietsverbände	297
	aa) Aufstellungsgrundsätze	298
	ab) Ergebnisrechnung	300
	(1) Bedeutung und Funktion der Ergebnisrechnung.....	301

(a)	Historische Entwicklung zur Ergebnisrechnung als Gewinnermittlungssystem	301
(b)	Ergebnisrechnung als parteirechtliche Gewinn- und Verlustrechnung.....	302
(aa)	Handelsrechtliche Gewinn- und Verlustrechnung...	302
(ab)	Strukturvergleich zwischen Ergebnisrechnung und Gewinn- und Verlustrechnung	303
(2)	Die Einnahmerekchnung.....	306
(a)	Der Begriff der Einnahme.....	306
(aa)	Legaldefinition in § 26 Abs. 1 Satz 1 PartG	306
(ab)	Einnahmen, die nicht in einer Geldleistung oder einer geldwerten Leistung bestehen.....	307
(ac)	Einnahmen aus ehrenamtlicher Mitarbeit	311
(ad)	Einnahmen von anderen Parteigliederungen	314
(b)	Wertansatz in der Einnahmerekchnung	314
(c)	Die einzelnen Einnahmearten	315
(aa)	Mitgliedsbeiträge.....	316
(ab)	Mandatsträgerbeiträge und ähnliche regelmäßige Beiträge.....	316
(ac)	Spenden von natürlichen Personen und Spenden von juristischen Personen	318
(ad)	Einnahmen aus Unternehmenstätigkeit.....	320
(ae)	Einnahmen aus Beteiligungen.....	321
(af)	Einnahmen aus sonstigem Vermögen.....	322
(ag)	Einnahmen aus Veranstaltungen, Vertrieb von Druckschriften und Veröffentlichungen und sonstiger mit Einnahmen verbundener Tätigkeit.....	322
(ah)	Staatliche Mittel.....	324
(ai)	Zuschüsse von Gliederungen.....	324
(aj)	Sonstige Einnahmen	325
(d)	Angabe der Gesamteinnahmen.....	327
(3)	Ausgaberekchnung	328
(a)	Der Begriff der Ausgabe.....	328
(b)	Wertansatz in der Ausgaberekchnung	329
(c)	Die einzelnen Ausgabearten	330
(aa)	Personalausgaben	330
(ab)	Sachausgaben.....	330
α)	Sachausgaben des laufenden Geschäftsbetriebs	331
β)	Sachausgaben für allgemeine politische Arbeit	331
χ)	Sachausgaben für Wahlkämpfe	331

δ)	Sachausgaben für die Vermögensverwaltung einschließlich sich hieraus ergebender Zinsen	332
ε)	Sonstige Zinsen	332
φ)	Ausgaben im Rahmen einer Unternehmenstätigkeit	333
γ)	Sonstige Ausgaben.....	333
(ac)	Zuschüsse an Gliederungen	333
(d)	Angabe der Gesamtausgaben.....	334
(4)	Periodenergebnis	334
ac)	Vermögensbilanz.....	334
(1)	Ansatzvorschriften.....	335
(a)	Erfassung von Vermögensgegenständen, Schulden und Rechnungsabgrenzungsposten	335
(aa)	Vermögensgegenstände	335
(ab)	Schulden.....	336
(ac)	Rechnungsabgrenzungsposten.....	339
(b)	Ausnahmen von der Ansatzpflicht	341
(aa)	Ansatzwahlrechte.....	341
(ab)	Ansatzverbote	344
(c)	Angabe der Haftungsverhältnisse	344
(d)	Privilegierung unterer Gebietsverbände	346
(2)	Bewertungsvorschriften.....	347
(a)	Allgemeine Bewertungsgrundsätze	347
(b)	Bewertungsmaßstäbe für die Einzelbewertung von Vermögensgegenständen und Schulden.....	348
(aa)	Bewertung von Vermögensgegenständen.....	348
α)	Anschaffungs- und Herstellungskosten	349
β)	Abschreibungen	350
χ)	Währungsumrechnung.....	352
(ab)	Bewertung von Verbindlichkeiten und Rückstellungen	353
(c)	Abweichende Bewertungsmaßstäbe	353
(aa)	Bewertung von Sondervermögen für die Erfüllung von Altersversorgungsverbindlichkeiten ..	354
(ab)	Bewertungseinheiten nach Maßgabe von § 254 HGB.....	354
(ac)	Bewertungsvereinfachungsverfahren	355
(3)	Bilanzposten	356
(a)	Besitzposten	356
(aa)	Anlagevermögen.....	356
α)	Sachanlagen.....	357
β)	Finanzanlagen	358
(ab)	Umlaufvermögen.....	358

	α)	Forderungen an Gliederungen	358
	β)	Forderungen aus der staatlichen Teilfinanzierung.....	359
	χ)	Geldbestände	360
	δ)	Sonstige Vermögensgegenstände	360
	(ac)	Gesamtbesitzposten	361
(b)		Schuldposten	361
	(aa)	Rückstellungen	361
	α)	Pensionsverpflichtungen	361
	β)	Sonstige Rückstellungen.....	361
	(ab)	Verbindlichkeiten.....	362
	α)	Verbindlichkeiten gegenüber Gliederungen...	362
	β)	Rückzahlungsverpflichtungen aus der staatlichen Teilfinanzierung.....	362
	χ)	Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten	363
	δ)	Verbindlichkeiten gegenüber sonstigen Darlehensgebern	363
	ε)	Sonstige Verbindlichkeiten.....	364
	(ac)	Gesamte Schuldposten.....	364
(c)		Reinvermögen (positiv oder negativ)	364
ad)		Erläuterungsteil	364
ae)		Aufnahme der Periodenabschlüsse der Parteigliederungen in den Rechenschaftsbericht der Gesamtpartei.....	368
b)		Zusammenfassung der finanziellen Verhältnisse der Gesamtpartei.....	369
c)		Verzeichnis der Großspender.....	370
d)		Angabe der Summe der Zuwendungen von bis zu 3.300,- EUR je natürliche Person und Jahr.....	371
e)		Angabe der Mitgliederzahl per 31. Dezember des Rechnungsjahres.....	376
f)		Fakultative Erläuterungen.....	376
g)		Nachrichtliche Ausweisung der öffentlichen Zuschüsse an die politischen Jugendorganisationen	377
h)		Unterzeichnung durch verantwortliche Parteivertreter	381
i)		Prüfungsvermerk des Wirtschaftsprüfers	382
8.)		Prüfung des Rechenschaftsberichts durch den Wirtschaftsprüfer	383
	a)	Umfang und Maßstab der Prüfung.....	384
	b)	Mitwirkungspflichten der Partei.....	386
	c)	Prüfungsbericht und Prüfungsvermerk	386
	d)	Unvereinbarkeitsvorschriften	387
	e)	Berufspflichten des Prüfers.....	388
9.)		Publikation des Rechenschaftsberichts	389
	a)	Einreichung des Rechenschaftsberichts beim Präsidenten des Deutschen Bundestages	389

b)	Veröffentlichung des Rechenschaftsberichts durch den Präsidenten des Deutschen Bundestages	391
IV.)	Unrichtigkeiten im Rechenschaftsbericht	392
1.)	Einführung	392
a)	Subjektiver Fehlerbegriff	393
b)	Unrichtigkeiten im Rechenschaftsbericht und andere Verstöße gegen Rechenschaftsvorschriften	397
2.)	Aufdeckung von Unrichtigkeiten im Rechenschaftsbericht	399
a)	Die Prüfung des Rechenschaftsberichts durch den Präsidenten des Deutschen Bundestages	399
aa)	Prüfungsmaßstab und Ziel der Prüfung	400
ab)	Gestuftes Prüfungsverfahren bei konkreten Anhaltspunkten für Unrichtigkeiten im Rechenschaftsbericht	400
(1)	Einleitung des gestuften Prüfungsverfahrens	400
(2)	Ablauf des gestuften Prüfungsverfahrens	402
ac)	Abschluss des Prüfungsverfahrens	406
ad)	Rechtsfolgen der Feststellung von Unrichtigkeiten	406
b)	Die Verpflichtung der Partei zur Anzeige von Unrichtigkeiten in ihren eingereichten Rechenschaftsberichten	408
3.)	Rechtsfolgen von Unrichtigkeiten im Rechenschaftsbericht	413
a)	Berichtigung des Rechenschaftsberichts	413
b)	Korrektur der Teilfinanzierung	418
aa)	Rücknahme der Mittelfestsetzung	419
ab)	Rückforderung überzahlter Beträge	423
ac)	Innerparteiliche Haftung	424
c)	Finanzielle Sanktionen gegen die Partei	424
aa)	Einleitung	424
ab)	Sanktionen gemäß § 31b PartG	425
ac)	Sanktionen gemäß § 31c PartG	432
(1)	Verstoß gegen Spendenannahmeverbote	432
(2)	Verstoß gegen die besonderen Publizitätsvorschriften für Spenden	434
(3)	Festsetzung von Sanktionen gemäß § 31c PartG	435
ad)	Verwendung geleisteter Sanktionszahlungen	435
d)	Strafrechtliche Sanktionen gegen Verantwortliche	436
aa)	Einführung	437
ab)	Das Nebenstrafrecht im Parteiengesetz	437
(1)	§ 31d Abs. 1 PartG	438
(a)	Objektiver Tatbestand	438
(aa)	Unrichtige Rechenschaftslegung nach Maßgabe von § 31d Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 PartG	439
α)	Bewirken unrichtiger Angaben in einem eingereichten Rechenschaftsbericht	440

	β)	Einreichen eines unrichtigen Rechenschaftsberichts.....	444
	(ab)	Zerlegen und getrenntes Verbuchen einer Spende im Sinne des § 31d Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 PartG	445
	(ac)	Nichtweiterleiten einer Spende gemäß § 31d Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 PartG.....	450
	(b)	Subjektiver Tatbestand	452
	(aa)	Tatbestandsvorsatz.....	453
	(ab)	Spezifische Handlungsabsichten.....	454
	(c)	Strafbefreiende Selbstanzeige gemäß § 31d Abs. 1 Satz 2 PartG	456
	(2)	§ 31d Abs. 2 PartG.....	463
	(a)	Objektiver Tatbestand	463
	(aa)	Unrichtiges Berichten über das Ergebnis der Prüfung eines Rechenschaftsberichts	464
	(ab)	Verschweigen erheblicher Umstände im Prüfungsbericht.....	466
	(ac)	Erteilung eines inhaltlich unrichtigen Bestätigungsvermerks.....	466
	(b)	Subjektiver Tatbestand	468
	(c)	Qualifikationsvorschrift	469
	ac)	Vorschriften des Kernstrafrechts	470
	(1)	Untreue im Sinne des § 266 StGB.....	471
	(a)	Parteispezifische Untreuehandlungen	471
	(b)	Allgemeine Untreuehandlungen zum Nachteil einer Partei	474
	(2)	Betrug gemäß § 263 StGB	475
	ad)	Verhältnis von Nebenstrafrecht und Kernstrafrecht	479
V.)		Nichteinreichung eines Rechenschaftsberichts.....	482
	1.)	Erzwingung der Einreichung von Rechenschaftsberichten mittels Zwangsgelds	482
	2.)	Verlust der Rechtsstellung als Partei nach § 2 Abs. 2 Satz 2 PartG	489
D)		Würdigung	493
	I.)	Das Transparenzkonzept des Grundgesetzes	493
	II.)	Die Publizitätsvorschriften des Parteiengesetzes.....	499
	1.)	Allgemeines.....	499
	2.)	Besondere Publizität von Parteispenden	506
	a)	Zum Spendenbegriff	506
	aa)	Gegenständliche Grenzen des Spendenbegriffs	507
	ab)	Adressatenbezogene Grenzen des Spendenbegriffs.....	510
	b)	Publizität von Parteispenden	511
	aa)	Namentliche Nennung von Großspendern	512
	ab)	Ad-hoc-Veröffentlichung besonders hoher Einzelspenden	513

c)	Erstreckung der besonderen Publizitätspflicht auf Darlehensgeber und andere Gläubiger.....	514
3.)	Rechenschaftslegung im Allgemeinen – der Rechenschaftsbericht.....	515
a)	Kritik an der entsprechenden Anwendung des Handelsbilanzrechts auf den Rechenschaftsbericht der Parteien.....	515
b)	Kritik an den Rechenschaftsvorschriften über den Rechenschaftsbericht...	519
aa)	Zur handwerklichen Qualität der Gesetzgebung.....	519
ab)	Transparenzdefizite des Rechenschaftsberichts	521
ac)	Unrichtigkeiten in Rechenschaftsberichten.....	524
(1)	Fehlerbegriff des Parteienrechenschaftsrechts.....	524
(2)	Rechtsfolgen von Unrichtigkeiten im Rechenschaftsbericht	525
(a)	Prüfung des Rechenschaftsberichts durch den Bundestagspräsidenten.....	525
(b)	Korrektur der Festsetzung staatlicher Mittel	527
(c)	Finanzielle Sanktionen gegen die Partei	527
(d)	Strafvorschriften.....	529
III.)	Fazit	531
E)	Anhang: Entwurf einer überarbeiteten Fassung der Rechenschaftsvorschriften des Parteiengesetzes.....	534
I.)	Gesetzesentwurf.....	534
II.)	Begründung.....	550
1.)	Allgemeines.....	550
2.)	Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen.....	551

Literaturverzeichnis

Adler, Hans; Düring, Walter; Schmaltz, Kurt (Begr.)

Rechnungslegung und Prüfung der Unternehmen – Kommentar zum HGB, AktG, GmbHG, PubiG nach den Vorschriften des Bilanzrichtlinien-Gesetzes

6. Auflage

Teilband 1: Vorbem. zu §§ 252-256 HGB, §§ 252-263 HGB, Stuttgart 1995

Teilband 6: Vorbem. §§ 238-241 HGB, §§ 238-251 HGB, Stuttgart 1998

(zitiert als: ADS)

Alemann, Ulrich von; Merk, Hans Günther; Wedel, Hedda von; Winkhaus, Hans-Dietrich; Wunder, Dieter

Bericht der Kommission unabhängiger Sachverständiger zu Fragen der Parteienfinanzierung – Empfehlung für Änderungen im Recht der Parteienfinanzierung

In: BT-Drs. 14/6710

(zitiert als: Sachverständigenkommission, BT-Drs. 14/6710)

Arnim, Hans Herbert von

Die Parteiendiätennovelle – ein Blitz-Gesetz

In: NJW 2011, S. 3013-3015

Arnim, Hans Herbert von

Ungereimtheiten der Parteienfinanzierung

In: DVBI 2011, S. 1278-1280

Arnim, Hans Herbert von

20 Millionen mehr Staatsgeld für die Parteien: Nur ein Sturm im Wasserglas?

In: ZRP 2007, S. 223-225

Arnim, Hans Herbert von

Der gekaufte Abgeordnete – Nebeneinkünfte und Korruptionsproblematik

In: NVwZ 2006, S. 249-254

Arnim, Hans Herbert von

Die neue Parteienfinanzierung

In: DVBI 2002, S. 1065-1078

Arnim, Hans Herbert von

Politikfinanzierung, Wahlrecht und legislative Manipulation – Strenge Gerichtskontrolle bei Entscheidungen der Politik in eigener Sache

In: Staatsphilosophie und Rechtspolitik – Festschrift für Martin Kriele zum 65. Geburtstag, München 1997, S. 627-649

(zitiert als: von Arnim, Festschrift Kriele)

Arnim, Hans Herbert von

Verfassungsfragen der Parteienfinanzierung

In: JA 1985, S. 121-131 (Teil I)

JA 1985, S. 207-220 (Teil II)

Arnim, Hans Herbert von

Der strenge und der formale Gleichheitssatz

In: DÖV 1984, S. 85-92

Arnim, Hans Herbert von

Zur Neuordnung der Parteienfinanzierung – Bemerkungen zum Bericht der Sachverständigenkommission

In: DÖV 1983, S. 486-493

Arnim, Hans Herbert von

Verfassungsfragen der Parteienfinanzierung

In: ZRP 1982, S. 294-301

Austermann, Philipp

Spenden an Abgeordnete

In: ZParl Band 41 (2010), S. 527-534

Baetge, Jörg; Kirsch, Hans-Jürgen; Thiele, Stefan

Bilanzrecht – Handelsrecht mit Steuerrecht und den Regelungen des IASB, Kommentar

Stand: 74. Ergänzungslieferung, Bonn 2017

(zitiert als: BKT/Bearbeiter)

Bäumer, Hartmut; Frankenberg, Günter

Vorschlag zur Neuordnung der Parteienfinanzen

In: KJ 2000, S. 167-173

Barton, Stephan

Der Tatbestand der Abgeordnetenbestechung (§ 108e StGB)

In: NJW 1994, S. 1098-1101

Battis, Ulrich; Kersten, Jens

Regelungsdefizite des neuen Parteispendenrechts

In: JZ 2003, S. 655-661

Baumbach, Adolf (Begr.); Hopt, Klaus J.; Kumpan, Christoph; Merkt, Hanno; Roth, Markus

Handelsgesetzbuch – mit GmbH & Co., Handelsklauseln, Bank- und Börsenrecht, Transportrecht (ohne Seerecht)

37. Auflage, München 2016

(zitiert als: Baumbach/Bearbeiter)

Betzinger, Michael

Parteiensponsoring

In: DVBl 2010, S. 1204-1212

Boehme-Neßler, Volker

Gekaufte Aufmerksamkeit? Verfassungs- und parteirechtliche Überlegungen zum Sponsoring von politischen Parteien

In: NVwZ 2017, S. 528-531

Böse, Martin

Die „Sanktionen“ des Parteiengesetzes

In: SächsVBl. 2001, S. 58-60

Brand, Christian; Seeland, Annabella

Die langen (strafrechtlichen) Schatten des rheinland-pfälzischen CDU-Landtagswahlkampfes 2006 – zugleich Anmerkung zu BGH, Urteil vom 11. Dezember 2014 – 3 StR 265/14

In: ZWH 2015, S. 258-266

Braun, Werner; Benterbusch, Elisabeth

Zulässigkeit und Grenzen der Öffentlichkeitsarbeit von Fraktionen

In: ZParl Band 33 (2002), S. 653-668

Breidenbach, Gesa

Die Neuregelung der staatlichen Teilfinanzierung der Parteien und die Probleme beim Vollzug dieser Regelungen

In: VR 1995, S. 263-267

Breithaupt, Walter

Das Parteiengesetz vom 24. Juli 1967

In: JZ 1967, S. 561-564

Breitling, Rupert

Offene Partei- und Wahlfinanzierung – Kritische Betrachtungen zum Parteiengesetz von 1967

In: PVS 1968, S. 223-233

Breitling, Rupert

Das Geld in der deutschen Parteipolitik

In: PVS 1961, S. 348-363

Buschmann, Marco

Handeln als Millionär oder Funktionär? – Eine Lücke im Spendenrecht des Parteiengesetzes

In: ZRP 2003, S. 133-136

Claussen, Carsten P.; Scherrer, Gerhard (Hrsg.)

Kölner Kommentar zum Rechnungslegungsrecht – §§ 238-342e HGB

Köln 2011

(zitiert als KKR/Bearbeiter)

Cornils, Matthias

Das Sanktionensystem des Parteiengesetzes: verfassungsmäßige Grundlage einer Kürzung des Anspruchs auf staatliche Teilfinanzierung?

In: Verwaltungs-Archiv Band 91 (2000), S. 327-353

Deiters, Mark

Der Fall „Kremendahl“ als Lackmustest der §§ 331, 333 StGB

In: MIP Band 12 (2004/2005), S. 18-29

- Denninger, Erhard; Hoffmann-Riem, Wolfgang; Schneider, Hans-Peter; Stein, Ekkehart (Hrsg.)**
Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland – Reihe
Alternativkommentare
3. Auflage, Stand: 2. Aktualisierungslieferung, Neuwied und Kriftel 2002
(zitiert als: AK/Bearbeiter)
- Depenheuer, Otto; Grzeszick, Bernd**
Zwischen gesetzlicher Haftung und politischer Verantwortlichkeit – Sanktionen des
Parteiengesetzes bei Verletzung des Transparenzgebotes
In: DVBl 2000, S. 736-741
- Döllerer, Georg**
Grundsätze ordnungsmäßiger Bilanzierung, deren Entstehung und Ermittlung
In: BB 1959, S. 1217-1221
- Dölling, Dieter**
Anmerkung zu BGH, Urteil vom 28. Oktober 2004 – 3 StR 301/03
In: JR 2005, S. 519-521
- Dreier, Horst (Hrsg.)**
Grundgesetz – Kommentar
Band II: Artikel 20-82 GG
3. Auflage, Tübingen 2015
(zitiert als: Dreier/Bearbeiter)
- Dübbers, Robert**
Zeitnahe gesonderte Veröffentlichung von Großspenden an politische Parteien
In: ZRP 2003, S. 38-43
- Dübbers, Robert**
Ad-hoc-Rechenschaftspflicht für Spenden an politische Parteien
In: ZRP 2000, S. 481-483
- Düselder, Heike; Rieken, Marion; Römmele, Andrea**
Vorschläge der Sachverständigen-Kommission zur Parteienfinanzierung
In: ZParl Band 24 (1993), S. 179-189
- Edinger, Florian**
Schwarzgeld und die Folgen. Das Bundesverfassungsgericht zur fehlerhaften
Rechnungslegung einer Partei – 2 BvR 383/03
In: ZParl Band 36 (2005), S. 371-374
- Engelhardt, Hanns; App, Michael (Begr.); Schlatmann, Arne (Hrsg.)**
Verwaltungs-Vollstreckungsgesetz, Verwaltungszustellungsgesetz – Kommentar
11. Auflage, München 2017
(zitiert als: EAS/Bearbeiter)

Erbs, Georg; Kohlhaas, Max (Begr.); Häberle, Peter (Hrsg.)

Strafrechtliche Nebengesetze

Band 3: L-S

Stand: 213. Ergänzungslieferung, München 2017

(zitiert als: Erbs/Kohlhaas/Bearbeiter)

Federmann, Rudolf

Bilanzierung nach Handelsrecht, Steuerrecht und IAS/IFRS – Gemeinsamkeiten, Unterschiede und Abhängigkeiten

12. Auflage, Berlin 2010

(zitiert als Federmann, Bilanzierung)

Diederich, Nils; Ebert, Theodor; Eynern, Gert von; Flechtheim, Ossip Kurt; Grosser, Dieter; Herzog, Dietrich; Jäckel, Hartmut; Kollenberg, Udo; Lösche, Peter; Meyer, Armin; Müller, Peter; Rininsland, Lutz; Sontheimer, Kurt; Steffani, Winfried; Winkler, Heinrich August; Zeuner, Bodo

Zum Parteiengesetz-Entwurf – Kritische Stellungnahme und Gegenvorschläge von 16 Politologen, Sozialwissenschaftlern und Juristen an der Freien Universität Berlin

In: DÖV 1967, S. 256-258

Forsthoff, Ernst

Zur verfassungsrechtlichen Stellung und inneren Ordnung der Parteien

In: DRZ 1950, S. 313-318

Forsthoff, Ernst; Loewenstein, Karl; Matz, Werner

Die politischen Parteien im Verfassungsrecht

Tübingen 1950

(zitiert als: Bearbeiter, Parteien im Verfassungsrecht)

Frick, Jörg

Zuwendungen an politische Parteien in steuerrechtlicher Sicht

In: BB 1983, S. 1336-1340

Fürst, Walther; Maassen, Hermann; Kaack, Heino; Schneider, Hans-Peter; Vogel, Horst

Bericht zur Neuordnung der Parteienfinanzierung – Vorschläge der vom Bundespräsidenten berufenen Sachverständigen-Kommission

Köln 1983

(zitiert als: Bericht zur Neuordnung der Parteienfinanzierung)

Grabitz, Eberhard (Begr.); Hilf, Meinhard; Nettesheim, Martin (Hrsg.)

Das Recht der Europäischen Union

Band I: EUV/AEUV

Stand: 60. Ergänzungslieferung, München 2016

(zitiert als: Grabitz/Hilf/Bearbeiter)

Groh, Manfred

Die steuerrechtlichen Grundlagen der Parteispendenverfahren

In: NJW 1985, S. 993-997

Groß, Rolf

Zum neuen Parteienrecht

In: DÖV 1968, S. 80-84

Grottel, Bernd; Schmidt, Stefan; Schubert, Wolfgang J.; Winkeljohann, Norbert (Hrsg.)

Beck'scher Bilanz-Kommentar – Handels- und Steuerbilanz

10. Auflage, München 2016

(zitiert als: BBilK/Bearbeiter)

Grunst, Bettina

Zur Strafbarkeit wegen Betruges bei gesetzwidrigen Spendenpraktiken im Rahmen der staatlichen Parteienfinanzierung

In: wistra 2004, S. 95-97

Günther, Hellmuth

Wider die Umgehung der finanziellen Rechenschaftspflicht der Parteien: Die Kapitalgeber müssen erkennbar bleiben

In: ZParl Band 8 (1977), S. 41-50

Haverkate, Görg

Besprechung zweier Publikationen von Hans Herbert von Arnim

In: AöR Band 109 (1984), S. 460-465

Heinig, Hans Michael

Sponsoring von Parteiveranstaltungen – Verfassungsrechtliche Vorgaben und parteiengesetzliche Konkretisierungen

In: JZ 2010, S. 485-495

Heinig, Hans Michael; Streit, Thilo

Die direkte staatliche Parteienfinanzierung: Verfassungsrechtliche Grundlagen und parteigesetzliche Rechtsfragen

In: Jura 2000, S. 393-400

Heintzen, Markus

Die Trennung von staatlicher Fraktions- und staatlicher Parteienfinanzierung

In: DVBl 2003, S. 706-711

Henke, Wilhelm

Geld, Parteien, Parlamente

In: Der Staat Band 31 (1992), S. 98-108

Henke, Wilhelm

Die Parteien unter dem Gesetz

In: DÖV 1961, S. 13-20

Henke, Wilhelm

Der Regierungsentwurf eines Gesetzes über die politischen Parteien

In: DÖV 1960, S. 664-667

Hey, Johanna

Parteiensponsoring im Steuerrecht – Lassen sich die Abzugsgrenzen zu § 10b Abs. 2 EStG umgehen?

In: DB 2005, S. 1403-1407

Höfling, Wolfram

Parteiorganisationen als Berufsverbände?

In: NJW 1989, S. 2518-2519

Höfling, Wolfram

Steuermindernde Parteienfinanzierung auf „*direktem Umweg*“?

In: NJW 1985, S. 1943-1945

Hölscheidt, Sven

Die Finanzen der Bundestagsfraktionen

In: DÖV 2000, S. 712-721

Hoffmann, Diether H.

Die öffentliche Rechenschaftspflicht der Parteien über die Herkunft ihrer Mittel – Entgegnungen auf den Aufsatz von Roesch in DVBI 1958 S. 597 ff.

In: DVBI 1958, S. 856-858

Hofmann, Hans

Die Neuregelung der staatlichen Parteienfinanzierung – Zur gesetzlichen Umsetzung der jüngsten Parteienfinanzierungs-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts

In: DÖV 1994, S. 504-515

Hofmann, Hans

Die staatliche Teilfinanzierung der Parteien – Finanzpolitische und steuerrechtliche Aspekte des neuen Finanzierungssystems

In: NJW 1994, S. 691-696

Hoven, Elisa

Aktuelle rechtspolitische Entwicklungen im Korruptionsstrafrecht – Bemerkungen zu den neuen Strafvorschriften über Mandatsträgerbestechung und Bestechung im geschäftlichen Verkehr

In: NStZ 2015, S. 553-560

Hoven, Elisa

Die Strafbarkeit der Abgeordnetenbestechung – Wege und Ziele einer Reform des § 108e StGB

In: ZIS 2013, S. 33-44

Huber, Peter M.

Das parteirechtliche Transparenzgebot und seine Sanktionierung

In: DÖV 2000, S. 745-753

Institut der Wirtschaftsprüfer in Deutschland e.V.

IDW Stellungnahme zur Rechnungslegung: Bilanzierung von Anteilen an Personenhandelsgesellschaften im handelsrechtlichen Jahresabschluss (IDW RS HFA 18)

In: IDW-FN 2012, S. 24-30

Institut der Wirtschaftsprüfer in Deutschland e.V.

IDW Stellungnahme zur Rechnungslegung: Änderung von Jahres- und Konzernabschlüssen (IDW RS HFA 6)
In: IDW-FN 2007, S. 265-271

Institut der Wirtschaftsprüfer in Deutschland e.V.

IDW Stellungnahme zur Rechnungslegung: Rechnungslegung von politischen Parteien (IDW RS HFA 12)
In: WPg 2005, S. 856-861

Institut der Wirtschaftsprüfer in Deutschland e.V.

IDW Prüfungsstandard: Prüfung des Rechenschaftsberichts einer politischen Partei (IDW PS 710)
In: WPg 2005, S. 724-732

Institut der Wirtschaftsprüfer in Deutschland e.V.

Entwurf IDW Stellungnahme zur Rechnungslegung: Rechnungslegung von politischen Parteien (IDW ERS HFA 12)
In: WPg 2003, S. 821-827

Ipsen, Jörn

Grundgesetz und politische Parteien
In: DVBI 2009, S. 552-561

Ipsen, Jörn (Hrsg.)

Parteiengesetz – Kommentar
München 2008
(zitiert als: Ipsen/Bearbeiter)

Ipsen, Jörn

Abgeordnetenspenden – eine Regelungslücke des Parteiengesetzes?
In: NVwZ 2003, S. 14-17

Ipsen, Jörn

Das neue Parteienrecht – Eine kritische Bestandsaufnahme des Achten Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes
In: NJW 2002, S. 1909-1916

Ipsen, Jörn

Transparenzgebot und „Sanktionensystem“ bei der staatlichen Parteienfinanzierung – Anmerkungen zu einer parteirechtlichen und rechtspolitischen Debatte
In: JZ 2000, S. 685-693

Ipsen, Jörn

Steuerbegünstigung und Chancenausgleich – Verfassungsrechtliche Überlegungen zur Neuordnung der Parteienfinanzierung
In: JZ 1984, S. 1060-1065

Isensee, Josef

Zwischen Amtsethos und Parteibindung – Entscheidungen des Parlaments in eigener Sache
In: ZParl Band 31 (2000), S. 402-424

Isensee, Josef; Kirchhof, Paul (Hrsg.)

Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland

Band III: Demokratie – Bundesorgane

3. Auflage, Heidelberg 2005

(zitiert als: Bearbeiter in HStR, Bd. III)

Jäckle, Wolfgang

Abgeordnetenkorruption und Strafrecht – Eine unendliche Geschichte?

In: ZRP 2012, S. 97-100

Kahl, Wolfgang; Waldhoff, Christian; Walter, Christian (Hrsg.)

Bonner Kommentar zum Grundgesetz

Ordner 6: Artikel 20a-24 GG

Stand: 184. Ergänzungslieferung, Heidelberg 2017

(zitiert als: BK/Bearbeiter)

Kaltefleiter, Werner; Naßmacher, Karl-Heinz

Das Parteiengesetz 1994 – Reform der kleinen Schritte

In: ZParl Band 25 (1994), S. 253-262

Kautz, Steffen

Rechtliche und nicht-rechtliche Sanktionen für fehlerhafte Rechenschaftsberichte der Parteien

In: ThürVBl. 2001, S. 121-127

Kempfer, Klaus Friedrich

Politische Parteien und Grundbuch

In: NJW 2000, S. 3763-3764

Kersten, Jens

Parteienspende oder Abgeordnetenspende?

In: JA 2005, S. 360-363

Kersten, Jens; Rixen, Stephan (Hrsg.)

Parteiengesetz und Europäisches Parteienrecht – Kommentar

Stuttgart 2009

(zitiert als: KR/Bearbeiter)

Kewenig, Wilhelm

Die Problematik der unmittelbaren staatlichen Parteifinanzierung

In: DÖV 1964, S. 829-840

Klein, Hans Hugo

Parteien – Presse – Rundfunk

In: Staat – Kirche – Verwaltung – Festschrift für Hartmut Maurer zum 70. Geburtstag, München 2001, S. 193-204

(zitiert als: Klein, Festschrift Maurer)

Klein, Hans Hugo

Vorschläge zur Neuregelung des Rechts der Parteienfinanzierung

In: BT-Drs. 14/6711, S. 3-46

Klein, Hans Hugo

Die Rechenschaftspflicht der Parteien und ihre Kontrolle

In: NJW 2000, S. 1441-1450

Koch, Thorsten

Fehlerhafte Rechenschaftslegung politischer Parteien und ihre Folgen

In: DVBI 2008, S. 601-607

Koch, Thorsten

Parteispenden – Abgeordnetenspenden – Nicht weitergeleitete Spenden

In: DÖV 2003, S. 451-455

Koch, Thorsten

Das OVG Berlin und die Parteienfinanzierung: Rechtsanwendung oder Rechtsfortbildung?

In: MIP Band 11 (2003), S. 81-86

Koch, Thorsten

Rechtsfolgen unzureichender Rechenschaftslegung politischer Parteien

In: AöR Band 127 (2002), S. 166-221

Koch, Thorsten

„Eckpunkte“ eines neuen Parteiengesetzes?

In: ZG 2001, S. 339-355

Koch, Thorsten

Verlust der Teilhabe an staatlicher Parteienfinanzierung bei fehlerhaftem Rechenschaftsbericht

In: NJW 2000, S. 1004-1008

Kölbel, Ralf

Parteiengelder – ein Fall für den Staatsanwalt?

In: MIP Sonderbeilage zu Band 9 (1999), S. 29-35

Kölble, Josef

Inwieweit schützt das Parteienprivileg des Art. 21 Abs. 2 Satz 2 GG auch Nebenorganisationen von Parteien?

In: AöR Band 87 (1962), S. 48-66

Konow, Gerhard

Verfassungsrechtliche Fragen zum Parteiengesetz

In: DÖV 1968, S. 73-80

Korte, Matthias

Anmerkung zu BGH, Urteil vom 28. Oktober 2004 – 3 StR 301/03

In: NStZ 2005, S. 512-513

Kropff, Bruno

Sind neue Erkenntnisse (Wertaufhellungen) auch noch bei der Feststellung des Jahresabschlusses zu berücksichtigen?

In: Rechnungslegung, Prüfung und Beratung – Festschrift zum 70. Geburtstag von Professor Dr. Rainer Ludewig, Düsseldorf 1996, S. 521-548

(zitiert als: Kropff, Festschrift Ludewig)

Krüger, Matthias

Die Rechenschaft von Parteien vor dem Parteiengesetz versus die Rechenschaft von Sanktionen vor dem Parteiengesetz – Folgen fehlerhafter Rechenschaftsberichte für die Teilhabe an der staatlichen Parteienfinanzierung nach altem Recht

In: NVwZ 2004, S. 310-313

Kühr, Hana

Die Erscheinungsformen von Mandatsträgerbeiträgen – Anstöße für eine differenzierende Kritik an der besonderen Einnahmequelle von Parteien

In: MIP Band 18 (2012), S. 99-108

Kühr, Hana

Beitragszahlungen von Kandidaten vor der Wahl – Unzulässige Einnahmequelle der Parteien?

In: DÖV 2011, S. 963-971

Külz, Helmut R.

Der Regierungsentwurf eines Parteiengesetzes

In: ZfP 1959, S. 332-340

Küstermann, Burkhard

Das Transparenzgebot des Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG und seine Ausgestaltung durch das Parteiengesetz

Göttingen 2003

(zitiert als: Küstermann, Transparenzgebot)

Küting, Karlheinz; Kaiser, Thomas

Aufstellung oder Feststellung: Wann endet der Wertaufhellungszeitraum? – Implikationen für die Anwendung des Wertaufhellungsprinzips bei Berichtigung, Änderung und Nichtigkeit des handelsrechtlichen Jahresabschlusses

In: WPg 2000, S. 577-596

Küting, Karlheinz; Weber, Claus-Peter (Begr.); Dusemond, Michael; Küting, Peter; Weber, Claus-Peter; Wirth, Johannes (Hrsg.)

Handbuch der Rechnungslegung Einzelabschluss – Kommentar zur Bilanzierung und Prüfung
5. Auflage, Stand: 25. Ergänzungslieferung, Stuttgart 2017

(zitiert als: HBdR/Bearbeiter)

Kulitz, Peter

Unternehmenspenden an politische Parteien

Berlin 1983

(zitiert als: Kulitz, Unternehmenspenden)

Kulitz, Peter

Die Spendenfinanzierung der politischen Parteien

In: DÖV 1982, S. 305-310

Lenski, Sophie-Charlotte

Parteiengesetz und Recht der Kandidatenaufstellung – Handkommentar

Baden-Baden 2011

(zitiert als: Lenski)

Lenz, Christofer

Staatliche Parteienfinanzierung und Bundesverfassungsgericht

In: NVwZ 2003, S. 49-51

Lenz, Christofer

Das neue Parteienfinanzierungsrecht

In: NVwZ 2002, S. 769-779

Lenz, Christofer

Reformbedarf im Recht der Parteienfinanzierung

In: ZRP 2001, S. 297-302

Leisner, Walter

„Dienstleistungen an Parteien“ – Spenden – und doch nicht erfasst?

In: NJW 2000, S. 1998-1999

List, Heinrich

Fördergesellschaften und Parteienfinanzierung

In: BB 1984, S. 460-466

Lohr, Axel

Der Rechenschaftsbericht nach dem Parteiengesetz

In: WPg 2000, S. 1108-1122

Lovens, Sebastian

Stationen der Parteienfinanzierung im Spiegel der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts

In: ZParl Band 31 (2000), S. 285-298

Maier, Winfried

Ist ein Verstoß gegen das Parteiengesetz straflos?

In: NJW 2000, S. 1006-1008

Mangoldt, Hermann von; Klein, Friedrich (Begr.); Starck, Christian (Hrsg.)

Kommentar zum Grundgesetz

Band 2: Artikel 20 bis 82

6. Auflage, München 2010

(zitiert als: MKS/Bearbeiter)

Masing, Johannes

Auslegung oder Auslegungsverweigerung? – Zum Parteienfinanzierungsurteil des VG Berlin

In: NJW 2001, S. 2353-2359

Matz, Werner

Entstehungsgeschichte der Artikel des Grundgesetzes im Auftrag der Abwicklungsstelle des Parlamentarischen Rates und des Bundesministeriums des Inneren auf Grund der Verhandlungen des Parlamentarischen Rates (zu Artikel 21 Grundgesetz)

In: JöR n. F. Band 1 (1951), S. 202-210

- Maunz, Theodor; Dürig, Günter (Begr.); Herzog, Roman; Scholz, Rupert; Herdegen, Matthias; Klein, Hans Hugo (Hrsg.)**
Grundgesetz – Kommentar
Band III: Art. 16-22 GG
Stand: 78. Ergänzungslieferung, München 2016
(zitiert als: MD/Bearbeiter)
- Maurer, Hartmut**
Die Rechtsstellung der politischen Parteien
In: JuS 1991, S. 881-889
- Meilicke, Heinz**
Zuwendungen an politische Parteien aus Mitteln wirtschaftlicher Unternehmen
In: NJW 1959, S. 409-413
- Meincke, Jens Peter**
Erbchaftsteuer- und Schenkungsteuergesetz – Kommentar
16. Auflage, München 2012
(zitiert als: Meincke)
- Menzel, Eberhard**
Staatliche Parteifinanzierung und moderner Parteienstaat
In: DÖV 1966, S. 585-608
- Merle, Werner**
Kann die Erfüllung der Pflicht erzwungen werden, die das Parteiengesetz den Parteien auferlegt hat?
In: DÖV 1968, S. 84-88
- Merten, Heike**
Die Finanzierung politischer Jugendorganisationen gerät unter Gesetzgebungsdruck
In: NVwZ 2012, S. 1228-1231
- Merten, Heike**
Nochmals: Folgen fehlerhafter Rechenschaftsberichte einer politischen Partei
In: NVwZ 2005, S. 287-289
- Merten, Heike**
Gesetzmäßige Parteienfinanzierung – Pflichten und Sanktionen
In: MIP Sonderbeilage zu Band 9 (1999), S. 11-15
- Morlok, Martin**
Anmerkung zu BVerwG, Urteil vom 27. April 2017 – 6 C 5/15
In: NVwZ 2017, S. 159-160
- Morlok, Martin**
Parteiengesetz – Kommentar
Onlinepublikation, abzurufen auf beck-online.de, 2. Auflage, 2013
(zitiert als: Morlok)

Morlok, Martin

Vorschläge zur Neuregelung des Rechts der Parteienfinanzierung

In: BT-Drs. 14/6711, S. 49-90

Morlok, Martin

Durchsichtige Taschen oder schwarze Koffer? – Die rechtliche Regulierung der Parteifinanzien und der Fall der CDU

In: PuZ Heft 16/2000, S. 6-14

Morlok, Martin

Spenden – Rechenschaft – Sanktionen – Aktuelle Rechtsfragen der Parteienfinanzierung

In: NJW 2000, S. 761-769

Morlok, Martin

Unnötige Förmerei oder gebotene Formstrenge? – Zu einer Eigenart des Parteienrechts aus Anlass der Entscheidung des VG Köln in Sachen der F.D.P.-Parteienfinanzierung

In: DVBI 1999, S. 277-282

Morlok, Martin

Sicherung der Rechtsstellung als politische Partei durch Teilnahme an den Wahlen zum Europäischen Parlament?

In: DVBI 1989, S. 393-399

Morlok, Martin; Merten, Heike

Partei genannt Wählergemeinschaft – Probleme im Verhältnis von Parteien und Wählergemeinschaften

In: DÖV 2011, S. 125-134

Morlok, Martin; Schulte-Trux, Anke

Staatstragend, aber nicht grundbuchfähig? – Zur Grundbuchfähigkeit politischer Parteien

In: NJW 1992, S. 2058-2061

Müller, Udo; Albrecht, Susanne

Fraktionen und Parteien: Getrennt durch den Spendenbegriff? – Zur Anwendung des Parteiengesetzes auf Fraktionszuwendungen

In: DVBI 2000, S. 1315-1325

Müller-Wigley, Ute

Die Entwicklung der staatlichen Parteienfinanzierung seit 1949

In: ZParl Band 1 (1970), S. 147-151

Münc, Ingo von (Begr.); Kunig, Phillip (Hrsg.)

Grundgesetz – Kommentar

Band 1: Präambel, Art. 1-69

6. Auflage, München 2012

(zitiert als: MK/Bearbeiter)

Naßmacher, Karl-Heinz

Parteienfinanzierung in der Bewährung

In: PuZ Heft 16/2000, S. 15-22

Oerter, Volker

Rechtsfragen des Verhältnisses zwischen politischen Parteien und ihren Sonder- und Nebenorganisationen

Bochum, 1971

(zitiert als: Oerter, Sonder- und Nebenorganisationen)

Oißon, Lars

Kritik an der Rechtsprechung des 1. Strafsenats zur Parteienuntreue

In: BLJ 2013, S. 80-85

Palandt, Otto (Begr.)

Bürgerliches Gesetzbuch mit Nebengesetzen – Kommentar

76. Auflage, München 2017

(zitiert als: Palandt/Bearbeiter)

Pyszka, Tillmann

Steuerliche Aspekte des handelsbilanziellen Aktivierungswahlrechtes für Fremdkapitalzinsen als Teil der Herstellungskosten

In: DStR 1996, S. 809-813

Randelzhofer, Albrecht

Probleme des Parteienrechts – Zum Urteil des Bundesverfassungsgerichts über Vorschriften des Parteiengesetzes

In: JZ 1969, S. 533-541

Ransiek, Andreas

„Verstecktes“ Parteivermögen und Untreue

In: NJW 2007, S. 1727-1730

Reffken, Hendrik

Die Rechts-, Partei- und Grundbuchfähigkeit politischer Parteien

In: NVwZ 2009, S. 1131-1134

Risse, Johannes

Parteiorganisation im Bundesstaat – Gebietlich-föderale Organisationsstrukturen der politischen Parteien in der Bundesrepublik Deutschland

In: Der Staat Band 21 (1982), S. 239-257

Rittner, Fritz

Unternehmenspenden an politische Parteien

In: Festschrift für Alexander Knur, München 1972, S. 205-233

(zitiert als: Rittner, Festschrift Knur)

Roellecke, Gerd

Das Gesetz über die politischen Parteien und das bürgerliche Recht

In: DRiZ 1968, S. 117-120

Roesch, Hans-Eberhard

Die öffentliche Rechenschaftspflicht der politischen Parteien über die Herkunft ihrer Mittel – Ein Beitrag zu den Problemen eines Parteiengesetzes

In: DVBl 1958, S. 597-602

Roewer, Helmut

Eine Nebenorganisation als politische Partei? – Ein Beitrag zum Parteibegriff des § 2 Parteiengesetz und zum Vereinsverbot nach § 3 Vereinsgesetz

In: DVBl 1984, S. 1202-1204

Roßner, Sebastian

Von Töchtern und Enkelinnen – Zum Spendenannahmeverbot nach § 25 Abs. 2 Nr. 5 PartG

In: MIP Band 18 (2012), S. 116-122

Rudolphi, Hans-Joachim

Spenden an politische Parteien als Bestechungsstraftaten

In: NJW 1982, S. 1417-1421

Rudzio, Wolfgang

Die Parteifinzen und die Zukunft des Parteiensystems

In: ZParl Band 31 (2000), S. 428-440

Sachs, Michael (Hrsg.)

Grundgesetz – Kommentar

7. Auflage, München 2014

(zitiert als: Sachs/Bearbeiter)

Sadowski, Antje

Das Parteiengesetz wird wehrhaft

In: MIP Band 14 (2007), S. 68-71

Saliger, Frank

Auswirkungen des Untreue-Beschlusses des Bundesverfassungsgerichts vom 23.6.2010 auf die Schadensdogmatik

In: ZIS 2011, S. 902-918

Saliger, Frank

Parteienuntreue durch schwarze Kassen und unrichtige Rechenschaftsberichte

In: NStZ 2007, S. 545-552

Saliger, Frank; Sinner, Stefan

Korruption und Betrug durch Parteispenden

In: NJW 2005, S. 1073-1078

Salje, Peter

Zur Rückforderung von verdeckten privaten Parteispenden

In: NJW 1985, S. 998-1004

Schadtle, Kai

Die Sanktionierung spendenbezogener Pflichtverletzungen politischer Parteien und ihre zeitlichen Grenzen

In: DÖV 2011, S. 848-854

Schäfer, Hans

Die Regierungsvorlage eines Parteiengesetzes

In: NJW 1959, S. 1249-1253

Scheuner, Ulrich

Parteiengesetz und Verfassungsrecht

In: DÖV 1968, S. 88-94

Scheuner, Ulrich

Der Entwurf des Parteiengesetzes – Zu der Stellungnahme von Politologen der Freien Universität Berlin

In: DÖV 1967, S. 343-345

Scheuner, Ulrich (Vorsitzender der Kommission); **Peters, Hans** (stellvertretender Vorsitzender); **Bergsträsser, Ludwig**; **Eschenburg, Theodor**; **Forsthoff, Ernst**; **Freund, Michael**; **Grewe, Wilhelm**; **Heydte, Friedrich August von der**; **Hesse, Konrad**; **Köttgen, Arnold**; **Leibholz, Gerhard**; **Maunz, Theodor**; **Rothfels, Hans**; **Schieder, Theodor**; **Spranger, Eduard**; **Stammer, Otto**; **Sternberger, Dolf**

Rechtliche Ordnung des Parteiwesens – Probleme eines Parteiengesetzes – Bericht der vom Bundesminister des Innern eingesetzten Parteienrechtskommission

1. Auflage, Frankfurt am Main und Berlin 1957

(zitiert als: Bericht der Parteienrechtskommission)

Schleth, Uwe

Analyse der Rechenschaftsberichte der Parteien für 1969

In: ZParl Band 2 (1971), S. 139-153

Schleth, Uwe

Analyse der Rechenschaftsberichte der Parteien für 1968

In: ZParl Band 1 (1970), S. 128-140

Schmidt, Hans-Rüdiger

Sind Rechenschaftsberichte politischer Parteien nach § 24 PartG vom Vorstand der Partei zu unterschreiben?

In: MIP Band 7 (1997), S. 37-39

Schmidt, Karsten; Ebke, Werner F. (Hrsg.)

Münchener Kommentar zum Handelsgesetzbuch

Band 4: Drittes Buch. Handelsbücher §§ 238-342e HGB

3. Auflage, München 2013

(zitiert als: MüKo/Bearbeiter)

Schmidt, Ludwig (Begr.); **Weber-Grellet, Heinrich** (Hrsg.)

Einkommensteuergesetz – Kommentar

36. Auflage, München 2017

(zitiert als: Schmidt/Bearbeiter)

Schmidt-Bleibtreu, Bruno; Klein, Franz (Begr.); **Hofmann, Hans; Henneke, Hans-Günter** (Hrsg.)

Kommentar zum Grundgesetz

13. Auflage, Neuwied und Kriftel 2014

(zitiert als: SBK/Bearbeiter)

Schmidt-Jortzig, Edzard

Parteienrechtsordnung im Wandel

In: DVBl 1983, S. 773-780

Schmitt-Vockenhausen, Hermann

Zehn Jahre Parteiengesetz: Vorzüge und Schwächen

In: ZParl Band 8 (1977), S. 525-527

Schnell, Eric

Neuer Anlauf zur Bekämpfung der Abgeordnetenbestechung?

In: ZRP 2011, S. 4-7

Schön, Wolfgang

Bestandskraft fehlerhafter Bilanzen – Information, Gewinnverteilung, Kapitalerhaltung

In: 50 Jahre Bundesgerichtshof – Festgabe aus der Wissenschaft, Band II, München 2000, S. 153-179

(zitiert als: Schön, Festgabe 50 Jahre BGH, Bd. II)

Schönberger, Sophie

Parteienadministration und Informationszugangsfreiheit – Zum Anspruch auf Zugang zu Parteiinformationen nach dem IFG des Bundes

In: MIP Band 23 (2017), S. 5-14

Schruff, Lothar

Zur Rechenschaftslegung und Prüfung politischer Parteien

In: Rechnungslegung, Prüfung und Beratung – Festschrift zum 70. Geburtstag von Professor Dr. Rainer Ludewig, Düsseldorf 1996, S. 951-980

(zitiert als: Schruff, Festschrift Ludewig)

Schulze-Osterloh, Joachim

Bilanzberichtigung bei Verkennung der Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung – Zugleich Besprechung des Urteils des BFH vom 5. Juni 2007 – I R 47/06

In: BB 2007, S. 2335-2337

Schwind, Joachim

Zur Strafbarkeit der Entgegennahme von anonymen Parteispenden als Untreue (§ 266 StGB) – dargestellt am Fall Dr. Helmut Kohl

In: NStZ 2001, S. 349-354

Seifert, Karl-Heinz

Die politischen Parteien im Recht der Bundesrepublik Deutschland

Köln, Berlin, Bonn und München 1975

(zitiert als: Seifert, Parteien im Recht der BRD)

Seifert, Karl-Heinz

Zur Rechtsstellung der politischen Parteien

In: DÖV 1956, S. 1-7

Sodan, Helge (Hrsg.)

Grundgesetz – Beck'scher Kompakt-Kommentar

3. Auflage, München 2015

(zitiert als: Sodan/Bearbeiter)

Solka, Peter-Jan; Altenburg, Johannes

Staatliche Sanktionen als Untreuenachteil?

In: NZWiSt 2016, S. 212-219

Stein, Katrin

Die Parteifähigkeit der Untergliederungen politischer Parteien im verfassungsgerichtlichen Bundesorganstreitverfahren

In: DÖV 2002, S. 713-721

Stern, Klaus

Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland

Band I: Grundbegriffe und Grundlagen des Staatsrechts, Strukturprinzipien der Verfassung

2. Auflage, München 1984

(zitiert als: Stern in StaatsR BRD, Bd. I)

Streit, Thilo

Parteispenden – Skandal oder zivilgesellschaftliche Bürgerbeteiligung?
Verfassungstheoretische, -rechtliche und -geschichtliche Grundlagen des
Parteispenden(un)wesens

In: MIP Band 12 (2004/2005), S. 72-78

Streitferdt, Lothar

Ergänzende gutachterliche Stellungnahme aus betriebswirtschaftlicher Sicht zur
Rechnungslegung der Parteien und Prüfung ihrer Rechenschaftsberichte nach der
Gesetzesnovelle 2002 unter Berücksichtigung der Stellungnahmen von Seiten der
Wirtschaftsprüfer und der Parteien

In: BT-Drs. 15/3140, S. 46-63

Streitferdt, Lothar

Vorschläge zur Rechnungslegung der Parteien und Prüfung ihrer Rechenschaftsberichte aus
betriebswirtschaftlicher Sicht

In: BT-Drs. 14/6711, S. 93-132

Velten, Petra

Untreue durch Belastung mit dem Risiko zukünftiger Sanktionen am Beispiel verdeckter
Parteienfinanzierung

In: NJW 2000, S. 2852-2857

Volkmann, Uwe

Parteispenden als Verfassungsproblem

In: JZ 2000, S. 539-545

Wagner, Markus

Entscheidungsbesprechung zu BGH, Urteil vom 13. April 2011 – 1 StR 4/10

In: ZIS 2012, S. 28-36

Wahl, Rainer

Chancengleichheit und rechtswidrig handelnde Partei

In: NJW 2000, S. 3260-3262

Waldner, Wolfgang

Der Bundesgerichtshof und die Rechtsnatur der Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung

In: BB 1961, S. 1108-1111

Weber-Grellet, Heinrich

Handelsrechtliche Bewertungswahlrechte in der Steuerbilanz

In: DB 1994, S. 2405-2410

Wend, Rainer; Albrecht-Baba, Alexandra

Saldierung im Rahmen des Parteiengesetzes

In: ZRP 2001, S. 561-564

Westerwelle, Guido

Das Parteienrecht und die politischen Jugendorganisationen

Baden-Baden 1994

(zitiert als: Westerwelle, Jugendorganisationen)

Wettig-Danielmeier, Inge

Die Stellungnahme der SPD zur Reform der Parteienfinanzierung

In: ZParl Band 32 (2001), S. 528-535

Wewer, Göttrik

Ungenügende Rechenschaftspflicht der Parteien – Für eine praktische Synchronisation zwischen Verfassungs-, Parteien- und Steuerrecht

In: ZRP 1983, S. 86-88

Wiedmann, Harald; Böcking, Hans-Joachim; Gros, Marius

Bilanzrecht – Kommentar zu den §§ 238-342e HGB

3. Auflage, München 2014

(zitiert als: Wiedmann/Bearbeiter)

Wieland, Joachim

Schwarze Kassen

In: NJW 2005, S. 110-112

Winkler, Markus

Rückforderung überzahlter staatlicher Zuschüsse an politische Parteien

In: JA 2000, S. 517-523

Winkler, Hartmut; Golücke, Martin

Teilwertabschreibung bei Übertragung von Wirtschaftsgütern

In: BB 2003, S. 2602-2605

Winnefeld, Robert

Bilanz-Handbuch – Handels- und Steuerbilanz, Rechtsformspezifisches Bilanzrecht, Bilanzielle Sonderfragen, Sonderbilanzen, IAS/IFRS-Rechnungslegung

5. Auflage, München 2015

(zitiert als: Winnefeld, Bilanz-Handbuch)

Wolf, Gerhard

Die Strafbarkeit des ehemaligen CDU-Vorsitzenden Dr. Helmut Kohl nach § 266 StGB – Ein Beleg für die Unbegründetheit der Einwände gegen den Untreuetatbestand

In: KJ 2000, S. 531-556

A) Die Grundlagen des Parteienrechenschaftsrechts

Die Rechenschaftspflicht der politischen Parteien geht auf das verfassungsrechtliche Transparenz- und Publizitätsgebot aus Art. 21 Abs. 1 Satz 4 Grundgesetz – GG – zurück. Das verfassungsrechtliche Transparenz- und Publizitätsgebot sowie die einfachgesetzlichen Bestimmungen des Gesetzes über die politischen Parteien (Parteiengesetz – PartG –), die das Verfassungsgebot in einer praktisch umsetzbaren Form konkretisieren, verpflichten die Parteien, über die Herkunft und Verwendung ihrer Mittel sowie über ihr Vermögen öffentlich Rechenschaft zu legen. In einem demokratisch verfassten Gemeinwesen sind die Parteien und deren Mitglieder, die Ämter in Legislative und Exekutive bekleiden, aber in erster Linie dazu angehalten, im Hinblick auf die Stimmenabgabe bei der nächsten Wahl gegenüber den Bürgern auf politischer Ebene Rechenschaft für ihr Wirken abzulegen. Angesichts der Tatsache, dass jeder Bürger seine Wahlentscheidung willkürlich nach seinen eigenen Kriterien trifft, vollzieht sich die materielle Rechtfertigung der Parteien für ihre politische Arbeit gegenüber dem Wahlvolk außerhalb verbindlicher rechtlicher Vorgaben auf informelle Weise im gesellschaftlich-politischen Bereich. Neben diesem Prozess der politischen Interaktion, der abgesehen von den äußeren rechtlichen Rahmenbedingungen in inhaltlicher Hinsicht keinen besonderen rechtlichen Vorgaben unterliegt und dessen Erfolg letztlich vom politischen Geschick der Partei abhängt, verpflichten das Grundgesetz und das Parteiengesetz die politischen Parteien ganz konkret, in jährlichen Rechenschaftsberichten die wirtschaftlichen und finanziellen Grundlagen ihrer politischen Arbeit zu publizieren.

Die Vorschriften des Parteiengesetzes, die den Aufbau und den Inhalt des Rechenschaftsberichts vorgeben und das Verfahren für die Aufstellung des Rechenschaftsberichts und dessen Prüfung durch die Bundestagsverwaltung regeln, bilden den Kern des Rechtsbereichs, der hier unter der Bezeichnung als Rechenschaftsrecht der politischen Parteien Erörterung finden soll.

I.) Einführung in das Rechenschaftsrecht der politischen Parteien

1.) Begriff und Gegenstand des Parteienrechenschaftsrechts

Unter dem Rechenschaftsrecht der politischen Parteien im Sinne der hier gebrauchten Terminologie ist die Gesamtheit derjenigen Vorschriften zu verstehen, welche die Verpflichtung der Parteien zur Rechenschaftslegung über die Herkunft und Verwendung ihrer Mittel sowie ihr Vermögen betreffen. Neben der Rechenschaftspflicht als solcher zählen dazu die Vorschriften über die laufende Buchführung sowie den Aufbau und den Inhalt des jährlich zu erstellenden Rechenschaftsberichts, Regelungen bezüglich des Verfahrens zur Abgabe und Prüfung der Rechenschaftsberichte sowie die Bestimmungen über Sanktionen und das diesbezügliche Verwaltungsverfahren bei fehlerhaften Rechenschaftsberichten.

Wenn für dieses Rechtsgebiet hier die Bezeichnung als Parteienrechenschaftsrecht gewählt wird, dann ist diese Titulierung zwar an den Sprachgebrauch der zugrunde liegenden Rechtsquellen angelehnt, aber nicht unmittelbar aus diesen abzuleiten. So trägt der fünfte Abschnitt des Parteiengesetzes die amtliche Überschrift „*Rechenschaftslegung*“ und die folgenden Vorschriften dieses Abschnitts wie auch Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG verwenden wiederholt den Begriff „*Rechenschaft*“, gleichwohl ist der Begriff „*Parteienrechenschaftsrecht*“ kein gesetzlich gebrauchter Terminus, zumal unter diesem Schlagwort alle das Thema berührenden Normen verschiedener Rechtsquellen zusammengefasst werden.

Zudem darf bei der Suche nach einer angemessenen Bezeichnung für den hier in Rede stehenden Rechtsbereich nicht dessen Charakteristik aus dem Augenmerk geraten: Der Rechenschaftsbericht der Parteien bezweckt die Information der Bürger über die wirtschaftliche Situation und das Finanzgebaren der Parteien zu politischen Zwecken, damit die Bürger bei ihrer Wahlentscheidung diese Informationen berücksichtigen können. Die politische Rechtfertigung für den Umgang mit der inhaltlichen Unabhängigkeit gegenüber finanziell unterlegten Beeinflussungsversuchen ist ein wichtiges Element der Rechenschaft der Parteien gegenüber dem Wahlvolk.

Darüber hinaus ist der Rechenschaftsbericht als periodischer Abschluss einer laufenden Dokumentation finanzieller Vorfälle aber auch dem Gebiet der Rechnungslegung zuzuordnen¹. Ebenso wie der handelsrechtliche Jahresabschluss verzeichnet auch der Rechenschaftsbericht alle Zugänge und Abflüsse im Parteivermögen und weist damit per Saldo die Veränderung des Parteivermögens während des Rechnungsjahres aus. Der Rechenschaftsbericht der Parteien bedeutet demnach Rechenschaft und Rechnungslegung zugleich. Dabei darf allerdings nicht übersehen werden, dass der Rechenschaftsbericht nicht darauf ausgelegt ist, das vereins- und satzungsrechtliche Rechnungslegungserfordernis oder die Abrechnungspflicht der Organmitglieder gegenüber der Partei (siehe § 666 Bürgerliches Gesetzbuch – BGB –) zu erfüllen. Vielmehr stehen die Rechnungslegung nach der Parteisatzung sowie andere parteiinterne Abrechnungspflichten selbstständig neben der öffentlich-rechtlichen Rechenschaftspflicht, soweit die Parteien diese nicht in ihrer Satzung dergestalt verzahnt haben, dass die öffentlich-rechtliche Rechenschaftslegung auch die parteiinternen Rechnungslegungsaufgaben erfüllt.

Vor diesem Hintergrund ließe sich der betreffende Rechtsbereich mit der gleichen Berechtigung sowohl als Parteienrechenschaftsrecht wie auch als Parteienrechnungslegungsrecht bezeichnen. Indes erscheint die Titulierung als Parteienrechenschaftsrecht vorzugswürdig, damit nicht aus dem Blickfeld gerät, dass der Periodenabschluss nicht in erster Linie zur Gewinnermittlung aufzustellen ist, sondern dem Informationstransfer im Rahmen der politischen Rechenschaft dient. Im Übrigen bedeutet Rechnungslegung der Sache nach ohnehin stets zugleich auch Rechenschaft – und zwar Rechenschaft in finanziellen Angelegenheiten.

2.) Die Rechtsquellen des Parteienrechenschaftsrechts

Die Verpflichtung der politischen Parteien zur Rechenschaft über ihre wirtschaftlichen Verhältnisse und ihr Finanzgebaren hat ihren Ursprung in Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG. Nach dieser Vorschrift müssen die Parteien über die Herkunft und Verwendung ihrer Mittel sowie über ihr Vermögen öffentlich Rechenschaft geben. Zugleich bestimmt Art. 21 Abs. 3 GG in Ansehung dieser Norm, wie auch der anderen Vorschriften des Art. 21 Abs. 1 und 2 GG, dass das Nähere durch Bundesgesetze zu regeln ist².

Dieser Gesetzgebungsverpflichtung aus Art. 21 Abs. 3 GG ist der Gesetzgeber mit dem Parteiengesetz nachgekommen – auch wenn sich der Erlass eines Parteiengesetzes vom Inkrafttreten des Grundgesetzes bis in das Jahr 1967 hingezogen hat. Seit der Erstfassung aus dem Jahr 1967 enthält das Parteiengesetz unter anderem auch die Verpflichtung der Parteien zur

¹ Vergleiche dazu auch: Schruff, Festschrift Ludewig, S. 953 f.

² Koch, AöR Bd. 127 (2002), 166/166.

öffentlichen Rechenschaft und präzisiert die Anforderungen an Art und Umfang der Rechenschaftslegung. In der gegenwärtigen Fassung des Parteiengesetzes widmet sich der fünfte Abschnitt mit den §§ 23 ff. PartG der Rechenschaftslegung der politischen Parteien. Zudem bestimmt der sechste Abschnitt des Parteiengesetzes in den §§ 31a ff. PartG das Verfahren bei unrichtigen Rechenschaftsberichten und enthält diesbezügliche Sanktionsvorschriften. Zuletzt knüpft der vierte Abschnitt des Parteiengesetzes, der die staatliche Teilfinanzierung der Parteien regelt, wiederholt an das Parteienrechenschaftsrecht an. Einzelne Bestimmungen des Parteienrechenschaftsrechts, wie zum Beispiel die Fristen für die Abgabe des Rechenschaftsberichts, befinden sich sogar wegen der Verknüpfung beider Rechtsgebiete systematisch inkorrekt in § 19a PartG, der sich als Teil des vierten Abschnitts mit dem Verfahren zur Festsetzung der staatlichen Parteienfinanzierung befasst.

Auch wenn der Kernbereich des Parteienrechenschaftsrechts in den §§ 23 ff. PartG zu finden ist, stellt das Parteiengesetz nicht die einzige einfachgesetzliche Rechtsquelle dieses Rechtsgebiets dar. Denn § 24 Abs. 1 Satz 2 PartG verpflichtet die Parteien, bei der Aufstellung des Rechenschaftsberichts die Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung zu beachten. Zudem sind nach § 24 Abs. 2 Satz 1 PartG die für alle Kaufleute geltenden handelsrechtlichen Vorschriften über die Rechnungslegung entsprechend anzuwenden, soweit das Parteiengesetz nichts anderes vorschreibt. Die handelsrechtlichen Vorschriften über die Rechnungslegung finden sich im dritten Buch des Handelsgesetzbuchs – HGB – mit den §§ 238 ff. HGB; für alle Kaufleute gelten davon die Vorschriften des ersten Abschnitts in den §§ 238 bis 263 HGB. Zu den Rechtsquellen des Parteienrechenschaftsrechts zählt somit auch das Handelsbilanzrecht jedenfalls insoweit, als die dortigen Vorschriften nach der Verweisung im Parteiengesetz bei der Rechenschaftslegung der Parteien zur Anwendung gelangen.

Die Gesamtheit der kodifizierten Rechtsquellen des Parteienrechenschaftsrechts umfasst damit Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG, Art. 21 Abs. 3 GG, den fünften und sechsten Abschnitt des Parteiengesetzes mit den §§ 23 bis 31d PartG, einzelne Bestimmungen aus § 19a PartG sowie die entsprechend anwendbaren Vorschriften aus dem Handelsbilanzrecht der §§ 238 ff. HGB. Welche Vorschriften des Handelsbilanzrechts im Parteiengesetz Geltung beanspruchen können, wird an späterer Stelle noch im Einzelnen herauszuarbeiten sein³.

3.) Das Rechenschaftsrecht der politischen Parteien als eigenständiges Rechtsgebiet

Betrachtet man das Parteienrechenschaftsrecht bei der Bemühung um dessen Einordnung in die Gesamtrechtsordnung aus einer etwas größeren Entfernung, so erscheint dieses zunächst als ein Teilelement des Parteienrechts. Das Parteienrecht insgesamt lässt sich unzweifelhaft als eigenständiges Rechtsgebiet charakterisieren, da es sich zum einen einem klar abgrenzbaren Lebensbereich widmet und zum anderen die besonderen Rechtsverhältnisse dieses Lebensbereichs umfassend bestimmt. Indes handelt es sich bei dem Parteienrecht um ein Rechtsgebiet von überschaubarer Größe. Dies wirft wiederum die Frage auf, ob auch das Parteienrechenschaftsrecht sinnvollerweise als ein eigenständiges Rechtsgebiet anzusehen ist. Hierfür spricht zunächst, dass das Parteienrecht trotz seiner geringen Breite – insbesondere in der Rechtswissenschaft – keine ganzheitliche Betrachtung erfährt, sondern fragmentarisiert behandelt wird: Insbesondere das Recht

³ Siehe unten sub C)/III./4.).

der Parteienfinanzierung hat in diesem Zusammenhang eine besonders prominente Stellung erlangt. Im Vergleich mit dem Recht der Parteienfinanzierung weist das Parteienrechenschaftsrecht indes die weitaus höhere Regelungstiefe und einen deutlich größeren Umfang der anzuwendenden Vorschriften auf. Zudem besitzt das Handelsbilanzrecht im Verhältnis zum Handelsrecht insgesamt auch die exponierte Stellung eines in sich abgeschlossenen Rechtsgebiets. In diesem Kontext erscheint es als sachgerecht, auch dem Parteienrechenschaftsrecht den Status eines eigenständigen Rechtsgebiets beizumessen. Dieser Befund trägt zudem der Tatsache Rechnung, dass das Parteienrechenschaftsrecht nach thematischen Aspekten zusammenzuziehende Normen aus verschiedenen Rechtsquellen in sich vereinigt. Allerdings widmet sich das rechtswissenschaftliche Schrifttum der Materie des Parteienrechenschaftsrechts bislang weniger in monographischen Abhandlungen als in Publikationen, die sich allgemein mit dem Parteienrecht befassen.

II.) Die Stellung des Parteienrechenschaftsrechts in der Gesamtrechtsordnung

1.) Das Spannungsverhältnis von Parteienrechenschaftsrecht, Grundgesetz und dem Recht der staatlichen Parteienfinanzierung

Die Stellung des Parteienrechenschaftsrechts in der Gesamtrechtsordnung wird maßgeblich dadurch geprägt, dass die entsprechenden Vorschriften des Parteiengesetzes der einfachgesetzlichen Konkretisierung der in Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG statuierten verfassungsrechtlichen Publizitätspflicht dienen. Bei besagten Vorschriften des fünften und sechsten Abschnitts sowie Teilen des vierten Abschnitts des Parteiengesetzes handelt es sich somit um verfassungskonkretisierendes Gesetzesrecht. Dies hat zur Folge, dass die hohe rechts- und gesellschaftspolitische Bedeutung der grundgesetzlichen Publizitätspflicht auf die einfachgesetzliche Ausprägung des Parteienrechenschaftsrechts ausstrahlt. Indes beschränkt sich diese Ausstrahlung des Grundgesetzes auf das Parteiengesetz nicht auf die rechtshierarchische Aufwertung des einfachen Gesetzesrechts. Vielmehr hat sich die Auslegung und Anwendung der verfassungskonkretisierenden Bestimmungen des Parteiengesetzes stets an dem Sinn und Zweck der verfassungsrechtlichen Rechenschaftspflicht zu orientieren⁴.

Liest man die Publizitätspflicht aus Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG und den Gesetzgebungsauftrag aus Art. 21 Abs. 3 GG zusammen, so nähert sich der Gehalt dieser Vorschriften einer institutionellen Gewährleistung eines einfachgesetzlichen Parteienrechenschaftsrechts durch das Grundgesetz an. Zwar garantiert das Grundgesetz damit nicht den Bestand der Vorschriften des Parteiengesetzes über die Rechenschaftspflicht der Parteien in ihrer heutigen Form und mit ihrem heutigen Inhalt. Der Gesetzgeber ist jedoch von Verfassungs wegen verpflichtet, die Rechenschaftspflicht der Parteien durch Bundesgesetze so zu konkretisieren und zu regeln, dass die Parteien die vom Grundgesetz intendierte Rechenschaft tatsächlich ablegen können und müssen⁵.

Welchen geringen Wert dieser nicht vollziehbare Gesetzgebungsauftrag auch besitzen kann, hat sich allerdings unmittelbar nach Inkrafttreten des Grundgesetzes gezeigt: Hier gingen immerhin 18 Jahre

⁴ BVerfG, Beschluss vom 17. Juni 2004 – 2 BvR 383/03, BVerfGE 111, 54/85 f.

⁵ BVerfG, Beschluss vom 17. Juni 2004 – 2 BvR 383/03, BVerfGE 111, 54/83; BVerfG, Urteil vom 9. April 1992 – 2 BvE 2/89, BVerfGE 85, 264/323; Dübbers, ZRP 2000, 481/482.

ins Land, ehe mit der Erstfassung des Parteiengesetzes vom 24. Juli 1967 erstmals eine einfachgesetzliche Präzisierung der Rechenschaftspflicht in Kraft trat⁶. Da nunmehr eine praktisch umsetzbare einfachgesetzliche Ausgestaltung der Publizitätspflicht in der Welt ist, stellt sich allerdings die Frage, ob Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG in Verbindung mit Art. 21 Abs. 3 GG die Rückkehr in ein solches Rechenschaftsvakuum zuließe. In diesem Zusammenhang erscheint es denkbar, dass das Bundesverfassungsgericht die ersatzlose Aufhebung des einfachgesetzlichen Parteienrechenschaftsrechts durch den Bundesgesetzgeber mit Blick auf die Gesetzgebungsverpflichtung aus Art. 21 Abs. 3 GG nicht billigen würde.

Ungeachtet des hohen Stellenwerts der Rechenschaftspflicht als Rechtsgut mit Verfassungsrang genießt diese bei den betroffenen Parteien eine weitaus geringere Wertschätzung⁷. Diese geringe Wertschätzung für das Transparenzanliegen des Grundgesetzes manifestiert sich schon darin, dass die aus dem Kreis der Parteien und unter deren Mitwirkung rekrutierten Parlamentarier dem Gesetzgebungsauftrag aus Art. 21 Abs. 3 GG erst nach 18 Jahren durch Verabschiedung des Parteiengesetzes Genüge getan haben⁸. Negativ hervorzuheben sind insoweit nicht nur die Missachtung des Grundgesetzes und die 18 Jahre umfassende Dauer des Rechenschaftsvakuums⁹. Besonders bemerkenswert ist vielmehr auch, dass die Parlamentarier erst dann über die Parteigrenzen hinweg zu einem Konsens bei der Regelung der rechtlichen Verhältnisse der Parteien fanden, als das Bundesverfassungsgericht mit Urteil vom 19. Juli 1966¹⁰ eine solche gesetzliche Regelung zur Voraussetzung für die Fortführung der sich gerade entwickelnden staatlichen Parteienfinanzierung erklärte¹¹.

Die Verknüpfung des Rechenschaftsrechts mit der staatlichen Parteienfinanzierung beschränkt sich jedoch nicht auf den äußeren Umstand, dass erst die Aussicht auf eine weitere staatliche Parteienfinanzierung den Parteien und den aus ihnen rekrutierten Parlamentariern eine ausreichende Motivation bot, einen parteiübergreifenden Konsens auch in den Fragen der Rechenschaftspflicht herzustellen. Auch inhaltlich und rechtstechnisch sind die Rechenschaftspflicht und die staatliche Parteienfinanzierung seit der Erstfassung des Parteiengesetzes miteinander verwoben: So untersagte in der Erstfassung des Parteiengesetzes § 23 Abs. 3 PartG¹² dem Präsidenten des Deutschen Bundestages die Auszahlung von Mitteln aus der Wahlkampfkostenerstattung, solange die betreffende Partei einen den Anforderungen der §§ 23 ff. PartG genügenden Rechenschaftsbericht nicht erstellt hatte. Da das Rechenschaftsrecht für diesen Fall keine

⁶ MD/Klein, Rdnr. 127 zu Art. 21 GG.

⁷ MD/Klein, Rdnr. 127 zu Art. 21 GG; Kulitz, Unternehmensspenden, S. 105; Schleth, ZParl Bd. 1 (1970), 128/132 f.; Menzel, DÖV 1966, 585/590.

⁸ MD/Klein, Rdnr. 127 zu Art. 21 GG; von Arnim, DVBl 2002, 1065/1068; Dübbbers, ZRP 2000, 481/481 f.; Klein, NJW 2000, 1441/1441; Breitling, PVS 1968, 223/223.

⁹ Külz, ZfP 1959, 332/332 f., hingegen hält die Nichtverabschiedung eines Parteiengesetzes bis Ende 1959 wegen der Schwierigkeit dieses Rechtsgebiets für nicht vorwerfbar.

¹⁰ BVerfG, Urteil vom 19. Juli 1966 – 2 BvF 1/65, BVerfGE 20, 56/113 ff.

¹¹ MD/Klein, Rdnr. 131 zu Art. 21 GG; Kulitz, Unternehmensspenden, S. 74; Ipsen, DVBl 2009, 552/555; Streit, MIP Bd. 12 (2004/2005), 72/74; Dübbbers, ZRP 2000, 481/481 f.; Klein, NJW 2000, 1441/1441; Hofmann, DÖV 1994, 504/505; Maurer, JuS 1991, 881/882; Schleth, ZParl Bd. 1 (1970), 128/128; Breitling, PVS 1968, 223/223 f.; Groß, DÖV 1968, 80/80.

¹² BGBl. 1967 I, 773/778.

Zwangsmittel und keine anderen Sanktionen vorsah, leistete diese Verknüpfung von Rechenschafts- und Parteienfinanzierungsrecht einen wichtigen Beitrag dazu, dass die Rechenschaftspflicht nicht auf dem Status einer „*lex imperfecta*“ zurückblieb¹³.

Liest man diese Umstände zusammen, so zeichnete sich bereits mit der Erstfassung des Parteiengesetzes das enge Dreiecksverhältnis zwischen der grundgesetzlichen Publizitätspflicht, den Rechenschaftsvorschriften des Parteiengesetzes sowie der staatlichen Parteienfinanzierung mit seinen allseitigen Wechselwirkungen, das bis heute den Status des Parteienrechenschaftsrechts maßgeblich prägt, deutlich erkennbar ab. Dieses Dreiecksverhältnis trat im weiteren Verlaufe der Rechtsgeschichte des Parteiengesetzes in den Neufassungen immer deutlicher als Leitbild der Regelungen hervor und wurde schließlich Schritt für Schritt selbst zum Leitbild der weiteren Novellierungen. Während die übrigen Vorschriften des Parteiengesetzes bis auf geringfügige Modifikationen weitgehend unverändert blieben, unterlag die Ausgestaltung der staatlichen Parteienfinanzierung – und dieser folgend das Rechenschaftsrecht – mehrfachen Systemwechseln. Im Zuge dieser Systemwechsel, die zum einen auf den wachsenden Finanzmittelbedarf der Parteien und zum anderen auf mehrere Zäsuren in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu den Vorgaben des Grundgesetzes für die staatliche Parteienfinanzierung zurückzuführen waren, wurden diese beiden Rechtsgebiete in immer stärkerem Ausmaß miteinander verwoben: In der Erstfassung des Parteiengesetzes aus dem Jahre 1967 beschränkte sich die Verknüpfung des Rechenschaftsrechts mit der staatlichen Parteienfinanzierung noch darauf, dass im Falle des Verstoßes gegen die Publizitätsvorschriften sanktionsweise die Rechte aus der Wahlkampfkostenerstattung suspendiert wurden. Mit der Anknüpfung der Parteienfinanzierung an das Spendenaufkommen einer Partei wurde die Abgabe des Rechenschaftsberichts indes von einer schlichten Voraussetzung für die Teilnahme an der staatlichen Mittelvergabe zugleich zum Gradmesser für die Höhe der auszahlenden Beträge¹⁴. In der gegenwärtigen Fassung des Parteiengesetzes sind die beiden Rechtsbereiche derart eng verzahnt, dass der Rechenschaftsbericht diverse Informationen für die Bemessung der staatlichen Parteienfinanzierung liefert; im Gegenzug werden Verstöße gegen die Rechenschaftspflicht unter anderem durch Einbußen bei der staatlichen Mittelzuwendung sanktioniert. Die besagte enge Verzahnung von Rechenschaftsrecht und staatlicher Parteienfinanzierung kommt in der geltenden Fassung des Parteiengesetzes im Übrigen auch darin zum Ausdruck, dass die Fristen für die Abgabe des Rechenschaftsberichts systemwidrig im vierten Abschnitt über die staatliche Finanzierung geregelt sind.

2.) Eigenarten und Schwierigkeiten der Gesetzgebung im Bereich des Parteienrechenschaftsrechts

Im Zusammenspiel mit Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG bestimmt Art. 21 Abs. 3 GG, dass Bundesgesetze das Nähere der öffentlichen Rechenschaft der Parteien über die Herkunft und Verwendung ihrer Mittel sowie über ihr Vermögen regeln. Nach Art. 77 Abs. 1 Satz 1 GG werden die Bundesgesetze vom Bundestage beschlossen. Zudem wirkt der Bundesrat an der Gesetzgebung mit, da je nach Materie des zu erlassenden Gesetzes die Zustimmung des Bundesrats notwendig ist oder diesem

¹³ Merle, DÖV 1968, 84/85 und 87; Groß, DÖV 1968, 80/84; Henke, DÖV 1961, 13/14 und 18 f.

¹⁴ Schruoff, Festschrift Ludewig, S. 955 f.; Breidenbach, VR 1995, 263/264 f.

zumindest das Einspruchsrecht aus Art. 77 Abs. 3 GG zusteht. Adressaten des Gesetzgebungsauftrags aus Art. 21 Abs. 3 GG sind somit der Bundestag und der Bundesrat in ihrer gemeinsamen Eigenschaft als Bundesgesetzgeber.

In diesem Kontext darf jedoch nicht aus dem Augenmerk geraten, dass sowohl die Abgeordneten des Bundestages wie auch die Mitglieder der Landesregierungen als deren Vertreter im Bundesrat ganz überwiegend unter Mitwirkung der Parteien aus deren Mitte hervorgehen. Abstrahiert man gedanklich die Ebene der Verfassungsorgane, so entscheiden mehrheitlich Parteimitglieder über die rechtlichen Verhältnisse der Parteien. Es lässt sich deshalb konstatieren, dass die Parteien in ihren Angelegenheiten und damit auch im Hinblick auf das Parteienrechenschaftsrecht quasi Gesetzgeber in eigener Sache sind¹⁵.

Neben den Problemen, die mit der Rechtsetzung in eigenen Angelegenheiten generell verbunden sind, zeichnet sich die Gesetzgebung im Bereich des Parteienrechenschaftsrechts durch weitere Besonderheiten aus: Neben der staatlichen Parteienfinanzierung und den Mitgliedsbeiträgen sind die Haupteinnahmequellen aller Parteien Spenden sowie Erträge aus Kapitalanlagen und eigener Erwerbstätigkeit. Trotz dieser Gemeinsamkeit weisen die Finanzierungsprofile der Parteien signifikante Unterschiede auf. Insbesondere lassen sich die Parteien danach differenzieren, ob sie ihren Finanzbedarf schwerpunktmäßig aus eigener Kraft, also namentlich über Mitgliedsbeiträge und Erträge aus Kapitalanlagen respektive unternehmerischer Betätigung, oder über Spenden decken. Zwischen den einzelnen Parteien bestehen zudem erhebliche Unterschiede im Hinblick auf das Aufkommen von Großspenden und deren Anteil an den Spendeneinnahmen insgesamt¹⁶.

In der Geschichte des Parteienrechenschaftsrechts hat sich gezeigt, dass das eigene Finanzierungsprofil einen erheblichen Einfluss auf die Vorstellungen der betreffenden Partei beziehungsweise deren Fraktion im Bundestag bezüglich des Rechenschaftsrechts ausübt¹⁷: Denjenigen Parteien, die sich schwerpunktmäßig aus den Erträgen eigener wirtschaftlicher Betätigungen sowie aus Kleinspenden finanzieren, liegt auf dem Gebiet des Parteienrechenschaftsrecht in besonderem Maße die Publizität von Großspenden am Herzen. Dem gegenüber möchten diejenigen Parteien, die besonders viele Großspenden erhalten, den Fokus des Parteienrechenschaftsrechts in erster Linie auf die Transparenz der wirtschaftlichen Betätigungen sowie der Beteiligungen und Kapitalanlagen der Parteien richten. Im Hinblick auf die Publizität von

¹⁵ Vergleiche zur Problematik der Gesetzgebung in eigener Sache (zumeist mit Schwerpunkt auf der Parteienfinanzierung): BK/Henke, Rdnr. 321 f. zu Art. 21 GG; Dreier/Morlok, Rdnr. 122 zu Art. 21 GG; von Arnim, DVBl 2011, 1278/1278; Ipsen, DVBl 2009, 552/555; Isensee, ZParl Bd. 31 (2000), 402/403 ff. und 415 ff.; von Arnim, Festschrift Kriele, S. 637 ff.; Henke, Der Staat Bd. 31 (1992), 98/101 ff.; von Arnim, JA 1985, 207/208 ff.; von Arnim, ZRP 1982, 294/296 ff.

¹⁶ Eine Übersicht über die Einnahmen-, Ausgaben- und Vermögensrechnung der Parteien in den Rechnungsjahren 2005 bis 2014 findet sich im Bericht über die Rechenschaftsberichte 2012 bis 2014 der Parteien sowie über die Entwicklung der Parteifinzen gemäß § 23 Abs. 4 PartG, den der Präsident des Deutschen Bundestages am 20. Dezember 2016 vorgelegt hat, BT-Drs. 18/10710, S. 53 ff.; eine Übersicht über die Einnahmen-, Ausgaben- und Vermögensrechnung der Parteien in den Rechnungsjahren 2003 bis 2012 findet sich in den vergleichenden Kurzübersichten über die Einnahmen, Ausgaben und Vermögensverhältnisse der Parteien in den Rechnungsjahren 2003 bis 2012, die der Präsident des Deutschen Bundestages am 3. Dezember 2014 vorgelegt hat. BT-Drs. 18/3350, S. 5 ff.; vergleiche dazu auch: Rudzio, ZParl Bd. 31 (2000), 428/438.

¹⁷ Menzel, DÖV 1966, 585/590.

Parteispenden dominiert bei ihnen hingegen die Sorge, dass die Veröffentlichung der Spendernamen potentielle Spender abschrecken und zu einem Rückgang ihres Spendenaufkommens führen könnte¹⁸. Ungeachtet der konkreten Interessenlage fungiert die Rechenschaftspflicht bei allen Parteien als ein Kampfmittel in der politischen Auseinandersetzung, mit dem in erster Linie die politischen Konkurrenten zur Offenlegung ihrer spezifischen finanziellen Verhältnisse gezwungen werden sollen¹⁹.

Im Konflikt dieser widerstreitenden subjektiven Transparenzinteressen kommt ein Parteigrenzen überschreitender Konsens zur Gesetzgebung nur zustande, wenn alle Seiten ihre spezifischen politischen Interessen ausreichend gewahrt sehen. Wie sich in der Geschichte des Parteienrechenschaftsrechts wiederholt gezeigt hat, stellt sich bei den einzelnen Parteien aber auch die Bereitschaft zum Abschluss eines inhaltlich ausgewogenen Kompromisses oftmals nicht ohne äußere Einflüsse ein. So bedurfte es beim Erlass der Erstfassung des Parteiengesetzes der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes, die den Erlass eines Parteiengesetzes zur Voraussetzung für die Fortführung der staatlichen Parteienfinanzierung erhoben hatte²⁰, als Katalysator für das Gesetzgebungsverfahren²¹.

Auch spätere Novellen des Parteienrechenschaftsrechts kamen vielfach nur oder erst dann zustande, wenn die politische Großwetterlage eine inhaltliche Einigung über die Parteigrenzen und -interessen hinweg unausweichlich machte. In der Geschichte der Bundesrepublik sorgten mehrfach größere Parteispendenskandale respektive profunde Verstöße gegen die Rechenschaftspflicht für ein solches Aufsehen in der Öffentlichkeit, dass das Vertrauen der Bürger in die Politik und die politischen Parteien insgesamt als gefährdet erschien²². Dieser massive öffentliche Vertrauensverlust hat die Parteien in der Vergangenheit des Öfteren unabhängig von ihrer persönlichen Verantwortung zu einer besonderen Zurückhaltung in der politischen Auseinandersetzung animiert, die sich bei mehreren Novellen des Parteiengesetzes als fruchtbarer Boden für eine bedeutende Reform des Parteienrechenschaftsrechts erwiesen hat. Dieser Effekt hat sich namentlich 1983 bei der Verschärfung des Parteienrechenschaftsrechts im Anschluss an die „Flick-Affäre“ wie auch bei der Aufarbeitung der CDU-Parteispendenaffäre durch das Achte Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes im Jahr 2002 gezeigt²³.

Aber selbst dann, wenn alle Anzeichen der politischen Großwetterlage auf die Notwendigkeit einer Reform des Parteienrechenschaftsrechts hindeuteten, entfalteten die Partikularinteressen der verschiedenen Parteien bisweilen beachtliche Zentrifugalkräfte, die einer Einigung auf eine Gesetzesnovelle entgegenstanden. Die Schwierigkeiten der Parteien, in Fragen des Parteienfinanzierungs- und Parteienrechenschaftsrechts aus eigenem Antrieb zu einem Konsens zu kommen, manifestieren sich auch in der Vielzahl von Sachverständigenkommissionen, die sich zur Unterstützung des Gesetzgebers mit Fragen einer Neuregelung dieser Rechtsbereiche zu befassen

¹⁸ von Arnim, DVBI 2002, 1065/1068.

¹⁹ Lenz, NVwZ 2002, 769/770.

²⁰ BVerfG, Urteil vom 19. Juli 1966 – 2 BvF 1/65, BVerfGE 20, 56/113 ff.

²¹ Siehe unten sub B) /I.) /3.).

²² Dazu siehe auch: Ipsen, DVBI 2009, 552/560.

²³ Ipsen, NVwZ 2003, 14/14; von Arnim, DVBI 2002, 1065/1065; Lenz, NVwZ 2002, 769/769.

hatten²⁴. Zudem wird die Einigung auf eine Reform des Parteienrechenschaftsrechts wegen der besonderen parteipolitischen Interessenlagen häufig nicht im Parlament, sondern im Kreis der Schatzmeister der im Bundestag vertretenen Parteien ausgehandelt. Die Einigung im kleinen Kreis der Schatzmeister, auf die zumeist ein rascher Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens ohne weiterführende parlamentarische Aussprache folgt, ist indes verfassungspolitisch kritikwürdig, da sie das Gesetzgebungsverfahren in eigenen Angelegenheiten der Parteien seiner Transparenz beraubt und eine offene rechtspolitische Debatte über die Fragen des Parteienrechts unterbindet²⁵.

III.) Die verfassungsrechtliche Rechenschaftspflicht der Parteien aus Artikel 21 Abs. 1 Satz 4 Grundgesetz

Die Pflicht der Parteien zur öffentlichen Rechenschaftslegung gemäß den §§ 23 ff. PartG hat ihre verfassungsrechtlichen Wurzeln in Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG. Nach Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG müssen die Parteien über die Herkunft und Verwendung ihrer Mittel sowie über ihr Vermögen öffentlich Rechenschaft geben. Dieser Bestimmung kommt in verfassungsrechtlicher Hinsicht eine doppelte Bedeutung zu: Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG richtet nicht nur, im Zusammenspiel mit Art. 21 Abs. 3 GG, den Auftrag an den Gesetzgeber, für die einfachgesetzliche Sanktionierung einer praktikablen konkreten Rechenschaftspflicht zu sorgen, sondern bildet zugleich die verfassungsrechtliche Rechtfertigung für den mit der einfachgesetzlichen Rechenschaftspflicht verbundenen Eingriff in die durch Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG verbürgte Staatsfreiheit der Parteien²⁶.

1.) Die Entstehungsgeschichte

Seit Inkrafttreten des Grundgesetzes mit Ablauf des 23. Mai 1949 verpflichtet Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG die Parteien, über die Herkunft ihrer Mittel öffentlich Rechenschaft zu geben. Mit dem Fünfunddreißigsten Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 21. Dezember 1983²⁷ hat der Verfassungsgeber Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG geändert und die verfassungsrechtliche Publizitätspflicht in erheblichem Maße erweitert: Seit dem 1. Januar 1984 müssen die politischen Parteien nach Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG n. F. nicht mehr nur über die Herkunft ihrer Mittel, sondern auch über deren Verwendung sowie über ihr Vermögen öffentlich Rechenschaft ablegen.

a) Das Grundgesetz von 1949

Bei den Beratungen des Grundgesetzes im Parlamentarischen Rat kam auch der Status der Parteien in dem neu zu errichtenden Staatsgebilde zur Sprache. Unter dem Eindruck der erst wenige Jahre zurückliegenden Erfahrungen mit dem Nationalsozialismus und dem darin propagierten „Führerprinzip“ bestand im Parlamentarischen Rat ein breiter Konsens darüber, dass die innere Ordnung der Parteien demokratischen Grundsätzen zu entsprechen habe. Zu den Vorstellungen des Parlamentarischen Rats von einem dem Demokratieprinzip entsprechenden Binnenleben der Parteien zählte auch, dass die Parteiführung gegenüber den Mitgliedern Rechenschaftsberichte über

²⁴ Dübbers, ZRP 2000, 481/481 f.; Klein, NJW 2000, 1441/1441; Hofmann, DÖV 1994, 504/505; Groß, DÖV 1968, 80/80.

²⁵ von Arnim, DVBl 2011, 1278/1278; von Arnim, DVBl 2002, 1065/1066 f.; Ipsen, NJW 2002, 1909/1909 f.; Naßmacher, PuZ 16/2000, 15/20; Kaltefleiter/Naßmacher, ZParl Bd. 25 (1994), 253/253.

²⁶ Dreier/Morlok, Rdnr. 66 zu Art. 21 GG.

²⁷ Fünfunddreißigstes Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 21. Dezember 1983, BGBl. 1983 I, 1481.

die politische Tätigkeit und die Finanzwirtschaft ablegen sollte²⁸.

Zwar hatte der Abgeordnete Dr. Carlo Schmid von der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD) bereits am 8. September 1948 im Plenum in einer allgemein gehaltenen Rede über die Strukturen des neu zu errichtenden Staatsgebildes, in deren Verlauf er auch auf die Stellung der politischen Parteien in diesem Staatsgebilde zu sprechen kam, die Offenlegung der Finanzquellen der Parteien vorgeschlagen²⁹. Gleichwohl kam die ausdrückliche Anordnung einer von der Organisation des Binnenlebens der Parteien losgelösten, verselbstständigten Rechenschaftspflicht der Parteien in dem neuen Grundgesetz im Parlamentarischen Rat erst vergleichsweise spät zur Sprache. Im Zuge der vierten Lesung des Verfassungsentwurfs im Hauptausschuss stellte der Abgeordnete Johannes Brockmann vom Zentrum am 5. Mai 1949 den Antrag, den Passus über die innere Ordnung der Parteien wie folgt zu ergänzen:

„Ihre innere Ordnung muss demokratischen Grundsätzen entsprechen und durch Offenlegung der Finanzquellen gegen undemokratische Einflüsse gesichert sein“³⁰.

Ausschlaggebend für diesen Antrag aus dem Kreise des Zentrums war, dass während der Arbeit des Parlamentarischen Rates eine größere Partei die Schulden einer kleineren Gruppe beglichen und dadurch einige Abgeordnete zu sich herübergezogen hatte³¹.

Dem Antrag des Abgeordneten Johannes Brockmann blieb jedoch zunächst der Erfolg versagt. Der Hauptausschuss des Parlamentarischen Rates lehnte den Änderungsvorschlag in seiner 57. Sitzung am 5. Mai 1949 ab³². Nur einen Tag später, am 6. Mai 1949, stellte der Abgeordnete Johannes Brockmann bei der zweiten Lesung des Grundgesetzes im Plenum erneut denselben Änderungsantrag und begründete ihn mit einem Hinweis auf die Vergangenheit des deutschen Parteiwesens und insbesondere die Erfahrungen mit der NSDAP³³. Konkret zielte dieser Hinweis auf die anonyme Finanzierung des Wahlkampfs der NSDAP zu der Reichstagswahl am 5. März 1933 durch die Wirtschaft, die bei einer Zusammenkunft von Adolf Hitler und Hermann Göring mit namhaften Repräsentanten aus Wirtschaft und Bankwesen beschlossen wurde³⁴, ab³⁵. Der Parlamentarische Rat stimmte dem Änderungsantrag, die Verpflichtung der Parteien zur Offenlegung

²⁸ Matz, Parteien im Verfassungsrecht, S. 44; Matz, JöR n. F. Bd. 1 (1951), 202/206.

²⁹ Parlamentarischer Rat, Stenographischer Bericht, S. 15; Kulitz, Unternehmensspenden, S. 64; Bericht der Parteienrechtskommission, S. 175 f.

³⁰ Parlamentarischer Rat, Drs. 815; Parlamentarischer Rat, Verhandlungen des Hauptausschusses, S. 749; Bericht der Parteienrechtskommission, S. 174; Klein, NJW 2000, 1441/1442; Lovens, ZParl Bd. 31 (2000), 285/286; Günther, ZParl Bd. 8 (1977), 41/43; Roesch, DVBl 1958, 597/597 f.; Matz, JöR n. F. Bd. 1 (1951), 202/207.

³¹ Bericht der Parteienrechtskommission, S. 175; Roesch, DVBl 1958, 597/598.

³² Parlamentarischer Rat, Verhandlungen des Hauptausschusses, S. 749; Bericht der Parteienrechtskommission, S. 174; Klein, NJW 2000, 1441/1442; Lovens, ZParl Bd. 31 (2000), 285/286; Günther, ZParl Bd. 8 (1977), 41/43; Roesch, DVBl 1958, 597/598; Matz, JöR n. F. Bd. 1 (1951), 202/207.

³³ Parlamentarischer Rat, Drs. 859; Parlamentarischer Rat, Stenographischer Bericht, S. 181; BK/Henke, Rdnr. 324 zu Art. 21 GG; Kulitz, Unternehmensspenden, S. 64; Bericht der Parteienrechtskommission, S. 174; Matz, Parteien im Verfassungsrecht, S. 44; Günther, ZParl Bd. 8 (1977), 41/43.

³⁴ Zu den Parteispenden der Unternehmenswelt an die NSDAP im Vorfeld der Reichstagswahl am 5. März 1933 siehe: Kulitz, Unternehmensspenden, S. 37 ff.; Breitling, PVS 1961, 348/348 ff.

³⁵ Kulitz, Unternehmensspenden, S. 64 f.; Bericht der Parteienrechtskommission, S. 174 f.; Günther, ZParl Bd. 8 (1977), 41/43.

ihrer Finanzquellen in Art. 21 Abs. 1 Satz 3 GG aufzunehmen, mit einer Mehrheit von 34 gegen 25 Stimmen zu³⁶.

In der dritten Lesung des Grundgesetzes im Plenum am 8. Mai 1949 äußerte der Abgeordnete Georg August Zinn von der SPD redaktionelle Bedenken gegen die zuvor vom Plenum beschlossene Formulierung der Rechenschaftspflicht. Die in zweiter Lesung verabschiedete Fassung von Art. 21 Abs. 1 Satz 3 GG könne dahin gehend missverstanden werden, dass eine „*polizeiliche Finanzkontrolle*“ beabsichtigt sei. Die Rechenschaftspflicht solle jedoch nur dafür Sorge tragen, dass die Öffentlichkeit Kenntnis über die Herkunft der Mittel der Parteien erhält, damit ersichtlich ist, wer hinter einer politischen Gruppe steht. Vor diesem Hintergrund stellte der Abgeordnete Zinn den Antrag, die Rechenschaftspflicht der Parteien losgelöst von dem Gebot der innerparteilichen Demokratie in einem gesonderten Satz wie folgt neu zu fassen:

„Sie (die Parteien – Anmerkung des Verfassers) müssen über die Herkunft ihrer Mittel öffentlich Rechenschaft geben“³⁷.

In der dritten Lesung des Grundgesetzes am 8. Mai 1949 nahm das Plenum des Parlamentarischen Rates den Antrag des Abgeordneten Zinn, die Verpflichtung der Parteien zur öffentlichen Rechenschaft über ihre Einnahmen in einem gesonderten Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG neu zu formulieren, mit der Mehrheit seiner Stimmen an³⁸. Obwohl der Präsident des Parlamentarischen Rates, Dr. Konrad Adenauer, den Antrag auf Grund eines Versprechers nicht wie vom Abgeordneten Zinn formuliert zur Abstimmung gestellt hatte³⁹, ging die Rechenschaftspflicht der Parteien in der vom Abgeordneten Zinn vorgeschlagenen Fassung als Art. 21 Abs. 1 Satz 4 in das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland ein⁴⁰. Art. 21 Abs. 1 Satz 4 des Grundgesetzes, das nach der Verabschiedung durch den Parlamentarischen Rat, der Genehmigung durch die Besatzungsmächte und der Ratifizierung durch die Bundesländer mit Ablauf des 23. Mai 1949 in Kraft trat, lautete:

„Sie (die Parteien – Anmerkung des Verfassers) müssen über die Herkunft ihrer Mittel öffentlich Rechenschaft geben“⁴¹.

In dieser Fassung behielt Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG bis zum 31. Dezember 1983 Gültigkeit.

b) Die Verfassungsänderung vom 21. Dezember 1983

Im Laufe der Zeit erwies sich die Verpflichtung der Parteien, über die Herkunft ihrer Mittel öffentlich

³⁶ Parlamentarischer Rat, Stenographischer Bericht, S. 181; Bericht der Parteienrechtskommission, S. 174; Klein, NJW 2000, 1441/1442; Lovens, ZParl Bd. 31 (2000), 285/286; Günther, ZParl Bd. 8 (1977), 41/43; Roesch, DVBl 1958, 597/598; Matz, JöR n. F. Bd. 1 (1951), 202/207.

³⁷ Parlamentarischer Rat, Drs. 897; Kulitz, Unternehmenspenden, S. 65; Bericht der Parteienrechtskommission, S. 174; Matz, Parteien im Verfassungsrecht, S. 44.

³⁸ Parlamentarischer Rat, Stenographische Berichte, S. 226; Bericht der Parteienrechtskommission, S. 174; Matz, Parteien im Verfassungsrecht, S. 44; Klein, NJW 2000, 1441/1442; Lovens, ZParl Bd. 31 (2000), 285/286; Günther, ZParl Bd. 8 (1977), 41/43; Roesch, DVBl 1958, 597/598; Matz, JöR n. F. Bd. 1 (1951), 202/207.

³⁹ Parlamentarischer Rat, Stenographische Berichte, S. 226: Statt der vom Abgeordneten Zinn gewählten Formulierung „*Rechenschaft geben*“ hat der Präsident des Parlamentarischen Rats den Antrag mit der Wendung „*Rechenschaft ablegen*“ zur Abstimmung gestellt.

⁴⁰ Parlamentarischer Rat, Drs. 903.

⁴¹ BGBl. 1949 I, 1/3.

Rechenschaft zu legen, mit Blick auf die Entwicklung ihrer finanziellen Verhältnisse in zunehmendem Maße als unzureichend: Mit den immer aufwendiger geführten Wahlkämpfen und der voranschreitenden Ausdehnung der politischen Arbeit wuchs der Finanzbedarf der Parteien stetig. Der Zufluss von Mitgliedsbeiträgen, selbst erwirtschafteten Einnahmen und Spenden hielt jedoch mit dem wachsenden Finanzbedarf der Parteien nicht Schritt. Die daraus resultierende Finanzierungslücke schlossen die Parteien einerseits durch die Aufnahme von Darlehen und andererseits mit Hilfe staatlicher Mittel: Ab Mitte der 1950er Jahre leistete der Staat zunächst an die im Bundestag vertretenen Parteien Zahlungen als Zuschuss für die politische Bildungsarbeit. Nachdem das Bundesverfassungsgericht diese Form der staatlichen Teilfinanzierung der Parteien untersagt hatte, erhielten die Parteien die mit dem Parteiengesetz vom 24. Juli 1967 eingeführte staatliche Wahlkampfkostenerstattung⁴².

Auf Grund dieser Entwicklung der Einnahmen sowie der Vermögens- und Verschuldungsverhältnisse der Parteien verlor die Rechenschaft über die Herkunft der Mittel zunehmend ihre Aussagekraft für die Finanzquellen und die wirtschaftlichen Abhängigkeiten der Parteien. Die Pflicht zur Rechenschaftslegung über die Herkunft der Mittel hielt die Parteien im Hinblick auf die von ihnen in Anspruch genommenen Darlehen lediglich dazu an, den Zufluss der Darlehensvaluta als Einnahme zu publizieren. Durch diese begrenzte Publizität von Krediten wurde das Ziel der verfassungsrechtlichen Rechenschaftspflicht, die wirtschaftliche Abhängigkeit der Parteien von ihren Finanziers aufzuzeigen, jedoch verfehlt. Denn die Abhängigkeit der Parteien von Kreditgebern kann noch ein ungleich größeres Gewicht erreichen als im Falle von Parteispenden: Während der Spender der Partei schlimmstenfalls keine weiteren – und aus Sicht der Partei ohnehin ungewissen – Zuwendungen zukommen lassen kann, steht die Partei gegenüber ihrem Kreditgeber nach der Vereinbarung und Auszahlung des Darlehens noch in der Schuld. Spätestens wenn die Laufzeit des Darlehens endet und Prolongationsverhandlungen anstehen, kann der Kreditgeber seinen Anspruch auf Rückzahlung der Darlehensvaluta instrumentalisieren, um wirtschaftlichen Druck auf die Partei auszuüben⁴³. Die Abhängigkeit der Parteien von ihren Gläubigern spiegelte sich in den Rechenschaftsberichten, die nur die Einnahmen der Parteien auswiesen, jedoch nicht wieder. Vor diesem Hintergrund setzte sich die Erkenntnis durch, dass eine effektive Aufdeckung der im finanziellen Bereich verwurzelten Beeinflussungspotentiale auch die Offenlegung der wirtschaftlichen Abhängigkeit der Parteien von ihren Gläubigern erforderte. Die Offenlegung der Verschuldung einer Partei ist indes für den Adressaten nur dann aussagekräftig, wenn das Vermögen insgesamt und nicht lediglich dessen Passivseite publiziert wird. Die Verschuldungslage der Partei kann nämlich nur in Kenntnis ihres Aktivvermögens sachgerecht bewertet werden⁴⁴.

Über die Ausdehnung der Rechenschaftspflicht auf das Vermögen hinaus wurde wegen des zunehmenden Einsatzes öffentlicher Mittel für Parteiaufgaben auch die Rechenschaft der Parteien über die Verwendung ihrer Mittel als geboten angesehen. Wer – wie die Parteien – über Mittel verfügt, die direkt oder indirekt aus dem Steueraufkommen stammen, hat grundsätzlich die

⁴² Zur Entwicklung der Parteifinanzen und der staatlichen Parteienfinanzierung bis 1967 im Einzelnen siehe sub B) /I.) /2.).

⁴³ BK/Henke, Rdnr. 315 zu Art. 21 GG; Morlok, BT-Drs. 14/6711, S. 74; von Arnim, JA 1985, 207/210 f.; Haverkate, AöR Bd. 109 (1984), 460/461; von Arnim, ZRP 1982, 294/297 f.; Kulitz, DÖV 1982, 305/308; Breitling, PVS 1968, 223/231.

⁴⁴ von Arnim, ZRP 1982, 294/298.

haushaltsrechtlichen Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten, die zweckentsprechende Verwendung der Mittel offenzulegen, einsichtig zu gestalten und unabhängiger öffentlicher Kontrolle zu unterwerfen⁴⁵. Zudem sahen sich die Rechenschaftsberichte in der vorliegenden Form der Kritik ausgesetzt, dass die Rechenschaftslegung über die Einnahmen der Parteien ohne korrespondierende Angaben zu deren Ausgaben nur über eine sehr begrenzte Aussagekraft verfüge⁴⁶.

Um einen Ausweg aus der zunehmend dramatischen Entwicklung der Parteifinzen zu finden, berief der Bundespräsident am 4. März 1982 auf Bitten der Parteien eine Kommission unabhängiger Sachverständiger, die Vorschläge für eine künftige Regelung der mit der Parteienfinanzierung zusammenhängenden Fragen ausarbeiten sollte, ein⁴⁷. Die Sachverständigenkommission befasste sich im Zuge ihrer Arbeit auch mit der Rechenschaftspflicht der Parteien aus Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG. Dabei machte sich die Kommission die grundsätzliche Kritik an der verfassungsrechtlichen Rechenschaftspflicht, die das auf die Herkunft der Mittel beschränkte Transparenzgebot als unzureichend ansah, zu Eigen. In ihrem Abschlussbericht vom 26. Mai 1983 sprach die Kommission unabhängiger Sachverständiger deshalb die Empfehlung aus, die verfassungsrechtliche Rechenschaftspflicht der Parteien auf die Verwendung ihrer Mittel und ihr Vermögen zu erstrecken⁴⁸. Der verfassungsändernde Gesetzgeber schloss sich der Auffassung an, dass die ursprüngliche Zielsetzung des Transparenzgebots durch die Ausdehnung der Rechenschaftspflicht besser zu verwirklichen sei, und setzte die Anregung der Sachverständigenkommission in die Realität um⁴⁹. Durch das Fünfunddreißigste Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 21. Dezember 1983 erhielt Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG folgende neue Fassung:

„Sie (die Parteien – Anmerkung des Verfassers) müssen über die Herkunft und Verwendung ihrer Mittel sowie über ihr Vermögen öffentlich Rechenschaft geben“⁵⁰.

Die Änderung von Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG trat am 1. Januar 1984 in Kraft⁵¹.

2.) Der Normzweck

Die Rechenschaftspflicht aus Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG steht in einem engen sachlichen und rechtlichen Zusammenhang mit dem verfassungsrechtlichen Status der politischen Parteien.

Nach Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG wirken die Parteien bei der politischen Willensbildung des Volkes mit. Da das Volk gemäß Art. 20 Abs. 2 Satz 1 und 2 GG nur in Wahlen und Abstimmungen unmittelbar an der Ausübung der Staatsgewalt teilnimmt, ist auch der Verfassungsauftrag an die Parteien, an der

⁴⁵ BT-Drs. 10/697, S. 4; MD/Klein, Rdnr. 429 und 473 zu Art. 21 GG; BK/Henke, Rdnr. 325 zu Art. 21 GG; Dreier/Morlok, Rdnr. 118 zu Art. 21 GG; MKS/Streinz, Rdnr. 205 zu Art. 21 GG; Bericht zur Neuordnung der Parteienfinanzierung, S. 182; von Arnim, DÖV 1983, 486/487 f.; von Arnim, ZRP 1982, 294/296 f.; Schmitt-Vockenhausen, ZParl Bd. 8 (1977), 525/525; Breitling, PVS 1968, 223/232.

⁴⁶ Kulitz, Unternehmerspenden, S. 104 f.; Schleth, ZParl Bd. 2 (1971), 139/147; Schleth, ZParl Bd. 1 (1970), 128/131.

⁴⁷ BT-Drs. 10/697, S. 4; Bericht zur Neuordnung der Parteienfinanzierung, S. 13 ff.

⁴⁸ Bericht zur Neuordnung der Parteienfinanzierung, S. 182.

⁴⁹ BT-Drs. 10/697, S. 4; BT-Drs. 10/684, S.1; BT-Drs. 10/183, S. 1.

⁵⁰ Art. 1 des Fünfunddreißigsten Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes, BGBl. 1983 I, 1481.

⁵¹ Art. 2 des Fünfunddreißigsten Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes, BGBl. 1983 I, 1481.

politischen Willensbildung des Volkes mitzuwirken, auf die Beteiligung an den Wahlen ausgerichtet⁵². In dem Verfassungsgefüge des Grundgesetzes haben die Parteien die Funktion, die Bürger freiwillig zu politischen Handlungseinheiten mit dem Ziel der Beteiligung an der Willensbildung in den Staatsorganen organisatorisch zusammenzuschließen und ihnen so einen wirksamen Einfluss auf das staatliche Geschehen zu ermöglichen⁵³. Bei Wahlen und Abstimmungen sowie bei der Vermittlung und Formung des politischen Willens des Volkes sollen die Parteien Träger des von der demokratischen Ordnung des Grundgesetzes intendierten freien und offenen politischen Prozesses sein⁵⁴. Aber auch außerhalb der Wahlen sind die Parteien Träger der ständigen Auseinandersetzung um die politische Gesamtrichtung⁵⁵. Willensbildung des Volkes und Willensbildung in den Staatsorganen vollziehen sich in vielfältiger und tagtäglicher, von den Parteien mitgeformter Wechselwirkung⁵⁶. Damit sind die Parteien trotz ihrer Verankerung im gesellschaftlichen Bereich notwendige „*Faktoren des Verfassungslebens*“ in dem vom Grundgesetz verfassten freiheitlichen demokratischen Staatsgebilde⁵⁷. Erst die in Art. 21 Abs. 1 Satz 2 GG statuierte Gründungsfreiheit und der freie Wettbewerb der Parteien machen Demokratie überhaupt möglich⁵⁸. Die vom Grundgesetz errichtete Demokratie ist deshalb eine Parteiendemokratie⁵⁹.

Die Rechenschaftspflicht der Parteien aus Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG soll gewährleisten, dass die politischen Parteien ihren Verfassungsauftrag, bei der politischen Willensbildung des Volkes mitzuwirken, im Sinne der vom Grundgesetz errichteten freiheitlichen demokratischen Grundordnung ordnungsgemäß erfüllen können⁶⁰. Konkret soll die Rechenschaftspflicht in zweifacher Hinsicht den ordnungsgemäßen Ablauf der vom Grundgesetz intendierten demokratischen Prozesse garantieren: Neben dem ungestörten demokratischen Verlauf von Wahlen als dem zentralen Akt der politischen Willensbildung vom Volk zum Staat soll die Rechenschaftspflicht auch bei der innerparteilichen Willensbildung die Geltung demokratischer Grundsätze sicherstellen⁶¹. Die Rechenschaftspflicht steht damit in einem engen sachlichen Zusammenhang mit den Grundsätzen der Gleichheit und

⁵² Sachs/Ipsen, Rdnr. 23 zu Art. 21 GG; Kunig in HStR, Bd. III, § 40, Rdnr. 16 ff. und 32; Maurer, JuS 1991, 881/882.

⁵³ BVerfG, Beschluss vom 17. November 1994, 2 BvB 2, 3/93, BVerfGE 91, 276/285; BVerfG, Beschluss vom 17. November 1994, 2 BvB 1/93, BVerfGE 91, 262/268; BVerfG, Urteil vom 9. April 1992 – 2 BvE 2/89, BVerfGE 85, 264/284; BVerfG, Urteil vom 14. Juli 1986 – 2 BvE 2/84, 2 BvR 442/84, BVerfGE 73, 40/85; BVerfG, Urteil vom 15. Januar 1985 – 2 BvR 1163/82, BVerfGE 69, 92/110.

⁵⁴ BVerfG, Urteil vom 26. Oktober 2004 – 2 BvE 1, 2/02, BVerfGE 111, 382/404.

⁵⁵ BVerfG, Beschluss vom 17. November 1994, 2 BvB 2, 3/93, BVerfGE 91, 276/285; BVerfG, Beschluss vom 17. November 1994, 2 BvB 1/93, BVerfGE 91, 262/268.

⁵⁶ BVerfG, Beschluss vom 17. November 1994, 2 BvB 2, 3/93, BVerfGE 91, 276/285 f.; BVerfG, Beschluss vom 17. November 1994, 2 BvB 1/93, BVerfGE 91, 262/268; BVerfG, Urteil vom 9. April 1992 – 2 BvE 2/89, BVerfGE 85, 264/284 f.; BVerfG, Urteil vom 14. Juli 1986 – 2 BvE 2/84, 2 BvR 442/84, BVerfGE 73, 40/85; BVerfG, Urteil vom 2. März 1977 – 2 BvE 1/76, BVerfGE 44, 125/139 f.; BVerfG, Urteil vom 19. Juli 1966 – 2 BvF 1/65, BVerfGE 20, 56/114.

⁵⁷ BVerfG, Urteil vom 5. April 1952 – 2 BvH 1/52, BVerfGE 1, 208/227.

⁵⁸ BVerfG, Urteil vom 26. Oktober 2004 – 2 BvE 1, 2/02, BVerfGE 111, 382/403 f.; BVerfG, Beschluss vom 17. November 1994, 2 BvB 2, 3/93, BVerfGE 91, 276/284 f.; BVerfG, Beschluss vom 17. November 1994, 2 BvB 1/93, BVerfGE 91, 262/267; BVerfG, Urteil vom 9. April 1992 – 2 BvE 2/89, BVerfGE 85, 264/284 f.

⁵⁹ BVerfG, Urteil vom 16. März 1955 – 2 BvK 1/54, BVerfGE 4, 144/149; BVerfG, Urteil vom 5. April 1952 – 2 BvH 1/52, BVerfGE 1, 208/225; Sachs/Ipsen, Rdnr. 14 und 23 zu Art. 21 GG; Seifert, DÖV 1956, 1/1.

⁶⁰ Sachs/Ipsen, Rdnr. 7 zu Art. 21 GG; Kunig in HStR, Bd. III, § 40, Rdnr. 38 und 75.

⁶¹ MD/Klein, Rdnr. 466 ff. zu Art. 21 GG; MKS/Strein, Rdnr. 203 zu Art. 21 GG; Kunig in HStR, Bd. III, § 40, Rdnr. 38; Morlok, PuZ 16/2000, 6/7; Morlok, NJW 2000, 761/761 f.; Günther, ZParl Bd. 8 (1977), 41/41 ff.

Öffentlichkeit der Wahl sowie der Chancengleichheit und Unabhängigkeit der Parteien⁶².

a) Die Bedeutung der Rechenschaftspflicht für die Integrität der staatlichen Willensbildung

Parteienrecht ist Wettbewerbsrecht⁶³. Die Rechenschaftspflicht der Parteien aus Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG berührt ein Kardinalproblem des politischen Wettbewerbsrechts – das Verhältnis zwischen Macht und Geld⁶⁴. Das Demokratieprinzip, und diesem folgend das Recht des Bürgers auf gleiche politische Teilhabe sowie das Recht der Parteien auf Chancengleichheit als die Zentralnormen des politischen Wettbewerbsrechts, gehen von dem Grundgedanken aus, dass jedem Mitglied des demokratisch verfassten Gemeinwesens ohne Ansehen seiner Person oder seiner finanziellen oder gesellschaftlichen Stellung ein gleiches Maß an Einfluss auf alle politischen Entscheidungen zusteht. Schlagwortartig zusammengefasst kulminiert dieser Rechtsgedanke in der Formel: „one man, one vote“⁶⁵.

Die Rechenschaftspflicht aus Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG geht von der Möglichkeit aus, dass die politische Willensbildung innerhalb einer Partei von Personen oder Organisationen, die der Partei in größerem Umfang finanzielle Mittel zur Verfügung stellen, erheblich beeinflusst werden kann⁶⁶. Durch die finanzielle Einflussnahme auf die Partei können die Spender – den Erfolg ihrer Bemühungen unterstellt – mittelbar einen erhöhten Einfluss auf die staatliche Willensbildung, der ihnen nach den fundamentalen demokratischen Gleichheitsrechten nicht zusteht, erreichen. Trotz dieser Gefahren für die Integrität der demokratischen Willensbildung nimmt das Grundgesetz die Bemühungen einzelner Personen oder Gruppierungen, auf den politischen Kurs einer Partei vermittels größerer finanzieller Zuwendungen Einfluss auszuüben, als eine geläufige Form tatsächlicher politischer Interessenwahrnehmung hin. Art. 21 Abs. 1 GG gewährleistet den Parteien lediglich Freiheit vom Staat, nicht jedoch Schutz vor dem Einfluss finanzkräftiger Einzelpersonen, Unternehmen oder Verbände. Vielmehr weist das Grundgesetz die Verantwortung dafür, den sachwidrigen Einfluss finanzkräftiger Unterstützer vom sachgerechten zu unterscheiden und dem auf sie einwirkenden sachwidrigen Druck der Befürworter von Partikularinteressen zu widerstehen, den Parteien selbst zu⁶⁷. Das bedeutet im Umkehrschluss aber auch, dass Parteispenden verfassungsrechtlich grundsätzlich zulässig sind, denn das Grundgesetz hat sich für eine

⁶² Bericht zur Neuordnung der Parteienfinanzierung, S. 182; Klein, NJW 2000, 1441/1441.

⁶³ Dreier/Morlok, Rdnr. 27 und 77 zu Art. 21 GG; Huber, DÖV 2000, 745/752; Morlok, NJW 2000, 761/768; Morlok, DVBI 1999, 277/280.

⁶⁴ MD/Klein, Rdnr. 466 zu Art. 21 GG; Dreier/Morlok, Rdnr. 113 zu Art. 21 GG; Klein, NJW 2000, 1441/1441; Maurer, JuS 1991, 881/887; Roesch, DVBI 1958, 597/597.

⁶⁵ Morlok, NJW 2000, 761/761 f.; von Arnim, DÖV 1984, 85/86.

⁶⁶ BVerfG, Beschluss vom 17. Juni 2004 – 2 BvR 383/03, BVerfGE 111, 54/83; BVerfG, Urteil vom 9. April 1992 – 2 BvE 2/89, BVerfGE 85, 264/319; BVerfG, Urteil vom 24. Juli 1979 – 2 BvF 1/78, BVerfGE 52, 63/86 f.; BVerfG, Urteil vom 3. Dezember 1968 – 2 BvE 1, 3, 5/67, BVerfGE 24, 300/356; BVerfG, Urteil vom 19. Juli 1966 – 2 BvF 1/65, BVerfGE 20, 56/105.

⁶⁷ BVerfG, Urteil vom 24. Juli 1979 – 2 BvF 1/78, BVerfGE 52, 63/86 f.; BVerfG, Urteil vom 19. Juli 1966 – 2 BvF 1/65, BVerfGE 20, 56/105 f.; MD/Klein, Rdnr. 415 ff. zu Art. 21 GG; MK/Kunig, Rdnr. 61 zu Art. 21 GG; KR/Kersten, Rdnr. 14 zu § 25 PartG; Kunig in HStR, Bd. III, § 40, Rdnr. 39; Küstermann, Transparenzgebot, S. 32; Stern in StaatsR BRD, Bd. I, S. 450; Kulitz, Unternehmenspenden, S. 61; Bericht zur Neuordnung der Parteienfinanzierung, S. 192; Bericht der Parteienrechtskommission, S. 180 f.; Kulitz, DÖV 1982, 305/306; Rittner, Festschrift Knur, S. 219 f.

„prozedurale Lösung des Spendenproblems“⁶⁸, die den Umgang der Partei mit Spendenofferten durch dessen Offenlegung zur Kontrolle und Beurteilung durch den Wähler stellt, entschieden⁶⁹.

Der Gefahr, dass anonyme Großspender durch ins Gewicht fallende finanzielle Zuwendungen auf die längerfristige Zielsetzung der begünstigten Partei oder sie berührende innerparteiliche Entscheidungen einzuwirken versuchen, um so indirekt mehr oder minder großen Einfluss auf die staatliche Willensbildung zu gewinnen, tritt das Grundgesetz mit dem Transparenzgebot aus Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG entgegen. Derartige Verflechtungen von politischen und wirtschaftlichen Interessen sollen nicht unterbunden, sondern offengelegt werden. Der Wähler soll sich über die Kräfte unterrichten können, die die Politik der Partei bestimmen, und er soll die Möglichkeit haben, die Übereinstimmung zwischen den politischen Programmen und dem Verhalten derer zu prüfen, die mit Hilfe finanzieller Mittel auf die Parteien Einfluss zu nehmen suchen. Deshalb will das Transparenzgebot Zuwendungen, mit deren Hilfe finanzkräftige Geldgeber die Werbemöglichkeiten einer Partei erhöhen und damit ihren eigenen politischen Einfluss verstärken, durch Offenlegung unter die Kontrolle der Öffentlichkeit stellen. Namentlich soll der Wähler über die Herkunft der ins Gewicht fallenden Spenden an politische Parteien korrekt und vollständig unterrichtet werden und die Möglichkeit haben, daraus seine Schlüsse zu ziehen⁷⁰.

Zugleich sichert die Veröffentlichungspflicht mit ihren Bemühungen darum, dass finanzkräftige Kreise nicht durch hohe Zuwendungen an eine Partei indirekt ihr Stimmrecht zu verstärken vermögen, auch die Chancengleichheit der Parteien im politischen Wettbewerb⁷¹.

An der Zielsetzung der Rechenschaftspflicht, die Gefahr einer finanziellen Einflussnahme auf die politische Betätigung einer Partei durch die Veröffentlichung der finanziellen Unterstützung zu entschärfen, hat auch die Neufassung von Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG durch die Grundgesetzänderung zum 1. Januar 1984 nichts geändert⁷². Die Erweiterung der Rechenschaftspflicht von der Herkunft der Mittel der Partei auf deren Verwendung und das Vermögen der Partei diene lediglich dem

⁶⁸ Volkmann, JZ 2000, 539/542.

⁶⁹ MK/Kunig, Rdnr. 61 zu Art. 21 GG; MKS/Streinz, Rdnr. 181 und 204 zu Art. 21 GG; KR/Kersten, Rdnr. 16 zu § 25 PartG; Kunig in HStR, Bd. III, § 40, Rdnr. 39; Stern in StaatsR BRD, Bd. I, S. 454 f.; Kulitz, Unternehmensspenden, S. 67; Bericht der Parteienrechtskommission, S. 180 f.; Volkmann, JZ 2000, 539/541 f.; Klein, NJW 2000, 1441/1441; Rudolphi, NJW 1982, 1417/1417; Rittner, Festschrift Knur, S. 214.

⁷⁰ BVerfG, Beschluss vom 17. Juni 2004 – 2 BvR 383/03, BVerfGE 111, 54/83; BVerfG, Urteil vom 9. April 1992 – 2 BvE 2/89, BVerfGE 85, 264/319 f.; BVerfG, Urteil vom 24. Juli 1979 – 2 BvF 1/78, BVerfGE 52, 63/86 f.; BVerfG, Urteil vom 3. Dezember 1968 – 2 BvE 1, 3, 5/67, BVerfGE 24, 300/356; BVerfG, Urteil vom 19. Juli 1966 – 2 BvF 1/65, BVerfGE 20, 56/106; MD/Klein, Rdnr. 466 zu Art. 21 GG; BK/Henke, Rdnr. 324 zu Art. 21 GG; Dreier/Morlok, Rdnr. 113 zu Art. 21 GG; Sodan/Leisner, Rdnr. 27 zu Art. 21 GG; SBK/Sannwald, Rdnr. 101 zu Art. 21 GG; Morlok, Rdnr. 1 vor § 23 PartG; MK/Kunig, Rdnr. 59 f. zu Art. 21 GG; MKS/Streinz, Rdnr. 203 zu Art. 21 GG; Kunig in HStR, Bd. III, § 40, Rdnr. 38; Küstermann, Transparenzgebot, S. 33; AK/Gusy, Rdnr. 104 zu Art. 21 GG; Stern in StaatsR BRD, Bd. I, S. 450; Kulitz, Unternehmensspenden, S. 65 ff.; Bericht zur Neuordnung der Parteienfinanzierung, S. 192; Bericht der Parteienrechtskommission, S. 180 f.; Morlok, BT-Drs. 14/6711, S. 58; Kulitz, DÖV 1982, 305/306.

⁷¹ BVerfG, Beschluss vom 17. Juni 2004 – 2 BvR 383/03, BVerfGE 111, 54/83; BVerfG, Urteil vom 9. April 1992 – 2 BvE 2/89, BVerfGE 85, 264/320; BVerfG, Urteil vom 19. Juli 1966 – 2 BvF 1/65, BVerfGE 20, 56/106; MD/Klein, Rdnr. 468 zu Art. 21 GG; Bericht zur Neuordnung der Parteienfinanzierung, S. 182; Bericht der Parteienrechtskommission, S. 180 f.; Huber, DÖV 2000, 745/746.

⁷² Huber, DÖV 2000, 745/750; Klein, NJW 2000, 1441/1442.

Zweck, der Zielsetzung der Rechenschaftspflicht näher zu kommen⁷³.

b) Die Bedeutung der Rechenschaftspflicht für die Integrität der innerparteilichen Willensbildung

Neben dem Prozess der staatlichen Willensbildung soll die Pflicht zur öffentlichen Rechenschaftslegung auch die innere Ordnung der Parteien gegen undemokratische Einflüsse sichern⁷⁴. Auch auf der innerparteilichen Ebene soll die Transparenz der Finanzströme diese als Mittel der Einflussnahme und Machtsicherung entschärfen⁷⁵. Ebenso wie auf dem Sektor der staatlichen Willensbildung zielt das Transparenzgebot auch im innerparteilichen Bereich zunächst auf die Gefahr ab, dass einzelne Parteimitglieder oder auch externe Interessenten durch finanzielle Zuwendungen Einfluss auf den politischen Kurs der Partei ausüben. Darüber hinaus hat die Rechenschaftspflicht im innerparteilichen Bereich aber auch die spezifische Aufgabe, die Beachtung demokratischer Grundsätze in den finanziellen Angelegenheiten der Partei zu gewährleisten. Konkret soll das Transparenzgebot die demokratische Entscheidung der Parteiöffentlichkeit über die Verwaltung der finanziellen Ressourcen der Partei und deren Verwendung sicherstellen, denn ohne finanzielle Mittel kann keine Partei erfolgreich politisch agieren.

Nach Art. 21 Abs. 1 Satz 3 GG hat die innere Ordnung der Parteien demokratischen Grundsätzen zu entsprechen. Dies gebietet namentlich, dass über die fundamentale politische Ausrichtung der Partei und die Aufstellung von Wahlbewerbern die Mitgliederversammlung und nicht etwa der Vorstand zu entscheiden hat. Über das Gebot, in allen fundamentalen Fragen eine Mitgliederentscheidung zu treffen, hinaus folgt aus dem Demokratieprinzip auch, dass jedem Mitglied ein gleiches Maß an Einfluss auf die innerparteiliche Willensbildung zukommen muss. Insbesondere müssen alle Mitglieder der Partei bei innerparteilichen Entscheidungen gleiches Stimmrecht haben (siehe auch § 10 Abs. 2 Satz 1 PartG). Allein dadurch, dass die Mitgliederversammlung mit Stimmenmehrheit das politische Programm der Partei bestimmt und Wahlbewerber wählt, ist die Maßgeblichkeit der innerparteilichen Mehrheitsmeinung in diesen Fragen aber nicht gewährleistet. Der tatsächliche Wert der Mitgliederentscheidung hängt vielmehr davon ab, wie die Direktiven der Mitglieder in der laufenden politischen Arbeit der Partei praktisch umgesetzt werden: Die beschlossenen politischen Konzepte und die von der Partei aufgestellten Mandats- und Amtsbewerber müssen im Wahlkampf und in der allgemeinen politischen Debatte den Wählern bekannt gemacht und beworben werden. Neben dem persönlichen Engagement der Parteirepräsentanten und der inhaltlichen Zustimmung der Wähler hängt der Erfolg dieser Bemühungen wesentlich davon ab, welchen finanziellen Aufwand die Partei betreibt, um ihre politischen Positionen und ihre Wahlbewerber der Öffentlichkeit vorzustellen und anzupreisen.

Die Parteiführung kann eine ihr missliebige Mitgliederentscheidung konterkarieren, indem sie bei der

⁷³ BT-Drs. 10/697, S. 4; BVerfG, Beschluss vom 17. Juni 2004 – 2 BvR 383/03, BVerfGE 111, 54/83; BVerfG, Urteil vom 9. April 1992 – 2 BvE 2/89, BVerfGE 85, 264/320.

⁷⁴ BVerfG, Beschluss vom 17. Juni 2004 – 2 BvR 383/03, BVerfGE 111, 54/83; BVerfG, Urteil vom 9. April 1992 – 2 BvE 2/89, BVerfGE 85, 264/320; MD/Klein, Rdnr. 467 zu Art. 21 GG; Morlok, Rdnr. 1 vor § 23 PartG; Küstermann, Transparenzgebot, S. 34; Morlok, BT-Drs. 14/6711, S. 58.

⁷⁵ BVerfG, Beschluss vom 17. Juni 2004 – 2 BvR 383/03, BVerfGE 111, 54/90; Morlok, Rdnr. 1 vor § 23 PartG; Morlok, BT-Drs. 14/6711, S. 58; Morlok, PuZ 16/2000, 6/7; Morlok, NJW 2000, 761/762.

Umsetzung der Entscheidung die finanziellen Ressourcen der Partei nicht ausschöpft oder gar mit den finanziellen Mitteln der Partei eine abweichende Politik betreibt. Die effektive Gewährleistung demokratischer Prinzipien bei der innerparteilichen Willensbildung setzt deshalb voraus, dass die Parteibasis nicht nur über politische und personelle Fragen entscheiden, sondern auch auf die Verwendung der finanziellen Mittel der Partei zur Erreichung der beschlossenen Ziele Einfluss nehmen kann. Das ist aber nur möglich, wenn der Parteiöffentlichkeit die finanziellen Ressourcen der Partei bekannt sind. Die tatsächliche Verfügungsmöglichkeit setzt logisch die Kenntnis des Verfügungsberechtigten von dem Vorhandensein des Vermögensgegenstandes voraus. Vor diesem Hintergrund widerspricht die Verwaltung von Parteimitteln in „schwarzen Kassen“ durch einzelne Parteipräsidenten demokratischen Prinzipien, weil die in der „schwarzen Kasse“ verwalteten Gelder der satzungsgemäßen Entscheidung der Parteiöffentlichkeit über ihre Verwendung entzogen sind. Statt dessen erlangen diejenigen Parteimitglieder, die in die Existenz des in der „schwarzen Kasse“ verwalteten Parteivermögens eingeweiht sind, einen disproportional überhöhten Einfluss auf die Verwendung dieser Mittel und damit auch auf die politische Arbeit der Partei, der ihnen nach fundamentalen demokratischen Grundsätzen nicht zusteht⁷⁶. Solche undemokratischen Einflüsse auf die innerparteiliche Willensbildung will Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG durch die öffentliche Rechenschaft über die Mittel und das Vermögen der Partei ausschließen⁷⁷.

Darüber hinaus ist die Rechenschaftspflicht aus Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG aber auch insofern für die Gewährleistung des demokratischen Ablaufs der parteiinternen Willensbildungsprozesse von Bedeutung, als die Partei danach über die Verwendung ihrer Mittel öffentlich Rechenschaft abzulegen hat. Die Mehrheitsentscheidungen der Mitgliederversammlung bedürfen zu ihrer Verwirklichung stringenter Bemühungen in der laufenden politischen Arbeit der Partei. Zu einer funktionierenden innerparteilichen Willensbildung nach demokratischen Grundsätzen zählt aber auch, dass die Parteiführung ihre Arbeit gegenüber den Mitgliedern, die sie ins Amt gewählt haben, zu rechtfertigen hat. Dazu gehört insbesondere, dass der Vorstand der Parteiöffentlichkeit über die Verwendung der finanziellen Mittel der Partei Bericht erstattet. Denn erst die Rechenschaft über die Mittelverwendung ermöglicht ein Urteil, ob der Vorstand die finanziellen Mittel bestimmungsgemäß eingesetzt und die politischen Vorgaben der Mitgliederversammlung, soweit diese von finanziellen Entscheidungen abhängen, ordnungsgemäß umgesetzt hat. Auf Grund dieser hohen Bedeutung der Rechenschaftspflicht für den demokratischen Aufbau der Partei ging bereits der Parlamentarische Rat davon aus, dass das Gebot der inneren Organisation nach demokratischen Grundsätzen die Verpflichtung des Vorstandes zur Rechenschaft über die Finanzwirtschaft gegenüber den Parteimitgliedern impliziert⁷⁸. Diese innerparteiliche Rechenschaftspflicht des Vorstandes, die bereits aus Art. 21 Abs. 1 Satz 3 GG folgt, wird seit der Neufassung von Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG mit Wirkung zum 1. Januar 1984 von der Verpflichtung der Parteien zur öffentlichen Rechenschaft über die Verwendung ihrer Mittel sachlich überlagert. Dabei darf aber nicht aus dem Augenmerk geraten, dass die Rechenschaftspflicht aus Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG die Öffentlichkeit insgesamt zum

⁷⁶ OLG Frankfurt am Main, Beschluss vom 12. Januar 2004 – 3 Ws 1106/02, NJW 2004, 2028/2030; Morlok, BT-Drs. 14/6711, S. 58; Morlok, PuZ 16/2000, 6/11.

⁷⁷ BVerfG, Beschluss vom 17. Juni 2004 – 2 BvR 383/03, BVerfGE 111, 54/90; Dreier/Morlok, Rdnr. 121 zu Art. 21 GG; Morlok, BT-Drs. 14/6711, S. 58; Klein, NJW 2000, 1441/1442; Morlok, PuZ 16/2000, 6/7; Morlok, NJW 2000, 761/762.

⁷⁸ Matz, JöR n. F. Bd. 1 (1951), 202/206.

Adressaten hat, während die Rechenschaftspflicht des Vorstandes aus Art. 21 Abs. 1 Satz 3 GG ausschließlich auf die Parteiöffentlichkeit abzielt. Zudem hat die Rechenschaftspflicht der Parteien aus Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG nicht die Aufgabe, eine korrekte Finanzwirtschaft der Parteien zu gewährleisten. Hierfür haben die Parteien in ihrem ureigensten Interesse vielmehr selbst zu sorgen⁷⁹. Die Regelung der innerparteilichen Rechnungslegung der Organe gegenüber der Parteibasis sowie die Entlastung der Funktionäre durch die Basis bleiben damit den Parteisatzungen überlassen.

3.) Umfang und Reichweite der grundgesetzlichen Rechenschaftspflicht

Nach Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG müssen die Parteien über die Herkunft und Verwendung ihrer Mittel sowie ihr Vermögen öffentlich Rechenschaft geben.

Trotz des hohen Stellenwerts der verfassungsrechtlichen Rechenschaftspflicht trifft Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG keine nähere Aussage darüber, wie und in welchem Umfang die Rechenschaftslegung der Parteien über ihre Mittel und ihr Vermögen erfolgen soll. Auch im Parlamentarischen Rat sind zu dieser Frage keine konkreten Gedanken geäußert worden⁸⁰. Der konkrete Gehalt der Rechenschaftspflicht sowie Inhalt, Umfang und Reichweite der verfassungsrechtlich geforderten Rechenschaftslegung sind deshalb im Wege der Auslegung von Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG zu ermitteln.

a) Verpflichtung der Parteien zur öffentlichen Rechenschaft

Für die Auslegung von Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG bietet dessen Wortlaut wenig Aufschluss. Ihm lässt sich lediglich entnehmen, dass die Parteien zur öffentlichen Rechenschaft über die Herkunft und Verwendung ihrer Mittel sowie ihr Vermögen verpflichtet werden sollen. Alleiniges Subjekt der Rechenschaftspflicht aus Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG sind damit die Parteien.

aa) Die Parteien als Subjekt der Rechenschaftspflicht

Eine nähere Aussage zu der Frage, was unter einer Partei zu verstehen ist, trifft das Grundgesetz nicht. Auch wenn es an einer diesbezüglichen Legaldefinition fehlt, liegt den Bestimmungen des Grundgesetzes über die Parteien ein verfassungsrechtlicher Parteienbegriff zugrunde. Die nähere Ausgestaltung dieses vom Grundgesetz vorgegebenen verfassungsrechtlichen Parteienbegriffs ist Teil des Gesetzgebungsauftrags an den Bundesgesetzgeber aus Art. 21 Abs. 3 GG⁸¹.

Dem verfassungsrechtlichen Auftrag, den Parteienbegriff einfachgesetzlich auszugestalten, ist der Gesetzgeber in § 2 PartG nachgekommen. Nach der Legaldefinition in § 2 Abs. 1 Satz 1 PartG sind Parteien Vereinigungen von Bürgern, die dauernd oder für längere Zeit für den Bereich des Bundes

⁷⁹ BVerfG, Beschluss vom 17. Juni 2004 – 2 BvR 383/03, BVerfGE 111, 54/94; BVerwG, Urteil vom 12. Dezember 2012 – 6 C 32/11, BVerwGE 145, 194/209; Dreier/Morlok, Rdnr. 112 f. zu Art. 21 GG; Morlok, Rdnr. 1 vor § 23 PartG; Deppenheuer/Grzeszick, DVBl 2000, 736/736; Klein, NJW 2000, 1441/1442.

⁸⁰ Dübbers, ZRP 2000, 481/482; Henke, DÖV 1960, 664/666; Schäfer, NJW 1959, 1249/1252.

⁸¹ MD/Klein, Rdnr. 216 f. zu Art. 21 GG; BK/Henke, Rdnr. 9 zu Art. 21 GG; Erbs/Kohlhaas/Lampe, Rdnr. 1 zu § 2 PartG; Sodan/Leisner, Rdnr. 4 zu Art. 21 GG; Sachs/Ipsen, Rdnr. 15 f. zu Art. 21 GG; SBK/Sannwald, Rdnr. 8 zu Art. 21 GG; MK/Kunig, Rdnr. 11 und 13 zu Art. 21 GG; Lenski, Rdnr. 1 zu § 2 PartG; MKS/Streinzius, Rdnr. 45 zu Art. 21 GG; KR/Wißmann, Rdnr. 11 zu § 2 PartG; Ipsen/Ipsen, Rdnr. 2 zu § 2 PartG; Kunig, HStR, Bd. III, § 40, Rdnr. 15; Kulitz, Unternehmensspenden, S. 57; Bericht der Parteienrechtskommission, S. 123 f.; Morlok/Merten, DÖV 2011, 125/126; Stein, DÖV 2002, 713/714; Maurer, JuS 1991, 881/884; Roewer, DVBl 1984, 1202/1203; Seifert, DÖV 1956, 1/3 f.

oder eines Landes auf die politische Willensbildung Einfluss nehmen und an der Vertretung des Volkes im Deutschen Bundestag oder einem Landtag mitwirken wollen, wenn sie nach dem Gesamtbild der tatsächlichen Verhältnisse, insbesondere nach Umfang und Festigkeit ihrer Organisation, nach der Zahl ihrer Mitglieder und nach ihrem Hervortreten in der Öffentlichkeit eine ausreichende Gewähr für die Ernsthaftigkeit dieser Zielsetzung bieten. Die übrigen Bestimmungen in § 2 PartG enthalten weiterführende Vorgaben zu einzelnen Merkmalen dieses Parteienbegriffs. Nach § 2 Abs. 1 Satz 2 PartG können nur natürliche Personen Mitglieder einer Partei sein. § 2 Abs. 3 PartG bestimmt, dass politische Vereinigungen keine Parteien sind, wenn ihre Mitglieder oder die Mitglieder ihres Vorstandes in der Mehrheit Ausländer sind oder ihr Sitz oder ihre Geschäftsleitung sich im Ausland befindet.

Zwar vermag das Parteiengesetz keine authentische Interpretation des verfassungsrechtlichen Parteienbegriffs zu liefern, weil der einfache Gesetzgeber nicht zur Änderung des Grundgesetzes befugt ist⁸². Allerdings stellt die Definition des Parteienbegriffs in § 2 PartG in der Fassung, die bis zur Anordnung des Verlusts des Parteienstatus⁴ bei sechsjähriger Nichtabgabe von Rechenschaftsberichten in § 2 Abs. 2 Satz 2 PartG durch das Zehnte Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes vom 22. Dezember 2015 Bestand hatte, nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts eine verfassungskonforme Konkretisierung des vom Grundgesetz vorausgesetzten und vorgezeichneten verfassungsrechtlichen Parteienbegriffs dar⁸³. Im rechtswissenschaftlichen Schrifttum sieht sich der einfachgesetzliche Parteienbegriff hingegen insofern, als die darin postulierte Mitwirkung an der politischen Willensbildung auf die Vertretung des Volkes im Deutschen Bundestag oder einem Landtag abzielen muss und dadurch politischen Vereinigungen, die ausschließlich an Kommunalwahlen oder Wahlen zum Europäischen Parlament teilnehmen, der Parteienstatus vorenthalten wird, verfassungsrechtlicher Kritik ausgesetzt. Während die Frage, ob kommunale Wählervereinigungen von Verfassungen wegen als Partei zu qualifizieren sind, in der Literatur kontrovers diskutiert wird⁸⁴, besteht weitestgehend Einigkeit darüber, dass die ausschließliche Betätigung im Europäischen Parlament ausreicht, um einer politischen Vereinigung

⁸² MD/Klein, Rdnr. 222 zu Art. 21 GG; BK/Henke, Rdnr. 9 zu Art. 21 GG; Erbs/Kohlhaas/Lampe, Rdnr. 1 zu § 2 PartG; Dreier/Morlok, Rdnr. 34 zu Art. 21 GG; Sodan/Leisner, Rdnr. 4 zu Art. 21 GG; Sachs/Ipsen, Rdnr. 16 zu Art. 21 GG; SBK/Sannwald, Rdnr. 11 zu Art. 21 GG; Morlok, Rdnr. 2 zu § 2 PartG; MK/Kunig, Rdnr. 12 zu Art. 21 GG; Lenski, Rdnr. 1 zu § 2 PartG; MKS/Strein, Rdnr. 46 f. zu Art. 21 GG; KR/Wißmann, Rdnr. 16 zu § 2 PartG; Ipsen/Ipsen, Rdnr. 2 zu § 2 PartG; Kunig, HStR, Bd. III, § 40, Rdnr. 15; Bericht der Parteienrechtskommission, S. 123 f.; Morlok, DVBl 1989, 393/395; Roewer, DVBl 1984, 1202/1203.

⁸³ BVerfG, Urteil vom 26. Oktober 2004 – 2 BvE 1, 2/02, BVerfGE 111, 382/409; BVerfG, Beschluss vom 17. November 1994, 2 BvB 2, 3/93, BVerfGE 91, 276/284; BVerfG, Beschluss vom 17. November 1994, 2 BvB 1/93, BVerfGE 91, 262/266 f.; BVerfG, Beschluss vom 21. Oktober 1993 – 2 BvC 7, 8, 9, 10, 11, 12/91, BVerfGE 89, 266/269 f.; BVerfG, Beschluss vom 7. März 1989, 2 BvQ 2/89, BVerfGE 79, 379/384; BVerfG, Beschluss vom 14. Februar 1978, 2 BvR 523/75 und 598, 977/76, BVerfGE 47, 198/222; BVerfG, Urteil vom 17. Oktober 1968 – 2 BvE 4/67, BVerfGE 24, 260/263 f.

⁸⁴ Den Parteienstatus kommunaler Wählervereinigungen bejahen: Dreier/Morlok, Rdnr. 37 zu Art. 21 GG; Sachs/Ipsen, Rdnr. 19 zu Art. 21 GG; Morlok, Rdnr. 8 zu § 2 PartG; MK/Kunig, Rdnr. 19 f. zu Art. 21 GG; Lenski, Rdnr. 13 f. zu § 2 PartG; MKS/Strein, Rdnr. 59 zu Art. 21 GG; Ipsen/Ipsen, Rdnr. 6 ff. zu § 2 PartG; Kunig, HStR, Bd. III, § 40, Rdnr. 80 f.; Morlok/Merten, DÖV 2011, 125/132 ff.; Morlok, DVBl 1989, 393/396. Ablehnend: MD/Klein, Rdnr. 238 f. zu Art. 21 GG; BK/Henke, Rdnr. 37 f. zu Art. 21 GG; SBK/Sannwald, Rdnr. 19 zu Art. 21 GG; KR/Wißmann, Rdnr. 34 ff. zu § 2 PartG; Kulitz, Unternehmenspenden, S. 58; Bericht der Parteienrechtskommission, S. 136; Seifert, DÖV 1956, 1/3.

den Parteienstatus zu vermitteln⁸⁵.

Auf der zivilrechtlichen Ebene sind die politischen Parteien in der Praxis als eingetragener Verein im Sinne des § 21 BGB oder als nicht rechtsfähiger Verein gemäß § 54 Satz 1 BGB organisiert. Die verfassungsrechtlich verbürgte Parteienfreiheit gewährleistet den Parteien grundsätzlich das Recht, den Aufbau und die Struktur ihrer Organisation frei zu wählen und ihre rechtlichen Verhältnisse nach den eigenen Vorstellungen auszugestalten. Mangels parteispezifischer Sonderregelungen auf diesem Gebiet sind die Parteien bei der rechtlichen Ausgestaltung ihrer Organisation und namentlich der Wahl ihrer Rechtsform allerdings an die allgemeinen Instrumente des Zivilrechts gebunden. Zudem haben sie die Vorgaben des Parteiengesetzes für den Aufbau und die innere Organisation der Parteien zu beachten. Weil der Parteienbegriff des § 2 Abs. 1 PartG einerseits die Struktur einer mitgliedschaftlich geprägten Körperschaft und andererseits den nicht-gewerblichen ideellen Zweck der Vereinigung voraussetzt, verbleibt einer Vereinigung, die nach ihrem Selbstverständnis eine Partei sein möchte, bei der Rechtsformwahl im Endeffekt nur die Entscheidung zwischen der Rechtsform des eingetragenen Vereins im Sinne des § 21 BGB und der Rechtsform des nicht rechtsfähigen Vereins gemäß § 54 Satz 1 BGB⁸⁶.

Von den in der aktuellen und der vorherigen Legislaturperiode im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien sind allein die Christlich-Soziale Union in Bayern (CSU)⁸⁷ und die FDP⁸⁸ als eingetragene Vereine organisiert, während es sich bei den Bundesverbänden von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, CDU, DIE LINKE und SPD um nicht rechtsfähige Vereine handelt. Die hohe praktische Verbreitung der Rechtsform des nicht rechtsfähigen Vereins im Kreis der Parteien erklärt sich in erster Linie aus der Historie heraus. Mit der Entscheidung für die Rechtsform des nicht rechtsfähigen Vereins wollten die Parteien vermeiden, dass das in § 61 Abs. 2 BGB a. F. verankerte Einspruchsrecht der Verwaltungsbehörde gegen die Eintragung in das Vereinsregister beziehungsweise die Möglichkeit der Entziehung der Rechtsfähigkeit nach § 43 Abs. 1 BGB a. F., die zum Erlöschen und zur Abwicklung des eingetragenen Vereins als solchen führte, zum Einfallstor für staatliche Repressionen aus politischen Gründen werden konnte⁸⁹. Als Kehrseite der Unabhängigkeit vom behördlichen Wohlwollen blieb den Parteien allerdings die Rechtsfähigkeit versagt, weil ein Idealverein nach dem in § 21 BGB artikulierten ursprünglichen Konzept des Vereinsrechts die Rechtsfähigkeit nur durch die Eintragung in das Vereinsregister erlangen konnte.

Die fehlende Rechtsfähigkeit der nicht als eingetragener Verein organisierten Parteien hatte

⁸⁵ MD/Klein, Rdnr. 241 ff. zu Art. 21 GG; Dreier/Morlok, Rdnr. 14 und 37 zu Art. 21 GG; Sachs/Ipsen, Rdnr. 20 zu Art. 21 GG; Morlok, Rdnr. 9 zu § 2 PartG; MK/Kunig, Rdnr. 21 zu Art. 21 GG; Lenski, Rdnr. 15 zu § 2 PartG; MKS/Streinz, Rdnr. 59 zu Art. 21 GG; KR/Wißmann, Rdnr. 34 ff. zu § 2 PartG; Ipsen/Ipsen, Rdnr. 6 f. zu § 2 PartG; Kunig, HStR, Bd. III, § 40, Rdnr. 82; Morlok, DVBl 1989, 393/396 f.; allein SBK/Sannwald, Rdnr. 20 zu Art. 21 GG, sieht die Interessen einer politischen Vereinigung, die ausschließlich an Wahlen zum Europäischen Parlament teilnimmt, durch die Regelungen des Europawahlgesetzes hinreichend gewahrt.

⁸⁶ BK/Henke, Rdnr. 17 zu Art. 21 GG; Lenski, Rdnr. 4 zu § 3 PartG; KR/Rixen, Rdnr. 28 f. zu § 3 PartG; Stein, DÖV 2002, 713/714 f.

⁸⁷ Die Christlich-Soziale Union in Bayern eingetragener Verein ist beim Amtsgericht München unter der Registernummer VR 5586 in das Vereinsregister eingetragen, siehe auch § 2 Satz 1 der Satzung der CSU (Stand: 5. November 2016).

⁸⁸ Die Freie Demokratische Partei (FDP) ist beim Amtsgericht Berlin-Charlottenburg unter der Registernummer VR 13996 in das Vereinsregister eingetragen, siehe auch § 29 Abs. 1 der Bundessatzung der FDP (Stand: 23. April 2016).

⁸⁹ Reffken, NVwZ 2009, 1131/1132; Kempfler, NJW 2000, 3763/3763; Morlok/Schulte-Trux, NJW 1992, 2058/2058.

gravierende Auswirkungen auf die Verwaltung ihres Parteivermögens und insbesondere ihres Grundbesitzes, weil die Partei selbst nicht zivilrechtlicher Eigentümer ihrer Vermögensgegenstände sein konnte. Stattdessen sah das Vereinsrecht mit der Verweisung auf das Recht der – vom Gesetzgeber ursprünglich ebenfalls als nicht rechtsfähig konzipierten – Gesellschaft bürgerlichen Rechts in § 54 Satz 1 BGB vor, dass die Vermögensgegenstände des Vereins entsprechend den §§ 718, 719 BGB im Gesamthandsvermögen der Vereinsmitglieder standen⁹⁰. Für den Grundbesitz der Parteien hatte dies zur Folge, dass die Parteien selbst auf Grund der fehlenden Rechtsfähigkeit und der deshalb fehlenden materiellen Berechtigung am Grundbesitz nicht als Eigentümer in das Grundbuch eingetragen werden konnten, während die aus rechtlicher Sicht mögliche Eintragung aller Parteimitglieder als gesamthänderisch berechnete Eigentümer wegen der hohen Mitgliederzahlen und der permanenten Veränderung des Mitgliederbestandes nicht praktikabel war⁹¹. Die Parteien bahnten sich einen Ausweg aus diesem grundbuchrechtlichen Dilemma, indem sie das zivilrechtliche Eigentum an ihrem Grundbesitz auf einen Treuhänder übertrugen, der als Eigentümer in das Grundbuch eingetragen werden konnte und den Grundbesitz treuhänderisch für die Partei hielt und verwaltete. Als Treuhänder für die Verwaltung ihres Grundbesitzes setzten die Parteien entweder eine eigens zu diesem Zweck gegründete rechtsfähige Gesellschaft respektive einen eigens zu diesem Zweck gegründeten rechtsfähigen Verein⁹² oder eine hinreichend vertrauenswürdige natürliche Person, wie zum Beispiel ihren Schatzmeister oder ein anderes Mitglied ihres Vorstands⁹³, ein⁹⁴.

Nachdem die jüngere Rechtsprechung entgegen dem historischen Konzept des Gesetzgebers der Gesellschaft bürgerlichen Rechts die Rechtsfähigkeit zugebilligt hat, soweit diese als Teilnehmer am Rechtsverkehr Träger von Rechten und Pflichten sein kann⁹⁵, wird auch der nicht eingetragene Verein gemeinhin als rechtsfähig angesehen⁹⁶. Aus der Anerkennung der Rechtsfähigkeit des nicht eingetragenen Vereins folgt zugleich dessen Grundbuchfähigkeit, sodass ein nicht rechtsfähiger Verein nunmehr als Eigentümer von Grundbesitz in das Grundbuch eingetragen werden kann⁹⁷.

⁹⁰ BGH, Urteil vom 26. April 1965 – VIII ZR 95/63, BGHZ 43, 316/319; RG, Beschluss vom 1. März 1930 – V B 1/30, RGZ 127, 309/311.

⁹¹ Vergleiche: BGH, Urteil vom 26. April 1965 – VIII ZR 95/63, BGHZ 43, 316/319 f.; OLG Zweibrücken, Beschluss vom 16. September 1985 – 3 W 157/85, NJW-RR 1986, 181; Reffken, NVwZ 2009, 1131/1132 f.; Kempfler, NJW 2000, 3763/3763; Morlok/Schulte-Trux, NJW 1992, 2058/2058 f.

⁹² Zum Beispiel haben BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und die CDU für die Verwaltung ihres Immobilienvermögens aus den Mitgliedern des Vorstandes bestehende Vermögensverwaltungsvereine respektive Hausvereine errichtet, siehe Ziffer 19 der Beitrags- und Kassenordnung von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (Stand: 12. November 2016); § 47 Abs. 1 des Statuts der CDU (Stand: 14. Dezember 2015) in Verbindung mit § 16 der Finanz- und Beitragsordnung der CDU (Stand: 10. Dezember 2014).

⁹³ Nach § 25 Abs. 1 des Organisationsstatus der SPD (Stand: 26. Januar 2014) ist der jeweilige Parteivorstand Eigentümer aller vorhandenen Gelder und sonstigen Vermögensstücke.

⁹⁴ Reffken, NVwZ 2009, 1131/1133; Kempfler, NJW 2000, 3763/3763; Morlok/Schulte-Trux, NJW 1992, 2058/2059.

⁹⁵ BGH, Urteil vom 29. Januar 2001 – II ZR 331/00, BGHZ 146, 341/342 ff.

⁹⁶ Palandt/Ellenberger, Rdnr. 2 und 7 zu § 54 BGB; Lenski, Rdnr. 11 zu § 3 PartG; Ipsen/Ipsen, Rdnr. 13 f. zu § 3 PartG; Reffken, NVwZ 2009, 1131/1133.

⁹⁷ Palandt/Ellenberger, Rdnr. 8 zu § 54 BGB; Lenski, Rdnr. 30 zu § 3 PartG; Ipsen/Ipsen, Rdnr. 17 zu § 3 PartG; Reffken, NVwZ 2009, 1131/1133. Die Rechtsprechung hat die Grundbuchfähigkeit der als nicht eingetragener Verein organisierten Parteien bislang nur aus § 3 PartG respektive dem besonderen Status der Parteien abgeleitet, siehe:

Deshalb spielt die Frage der vereinsrechtlichen Eintragung für die Rechtsfähigkeit der Parteien heutzutage keine Rolle mehr und die Treuhandmodelle für die Verwaltung des Grundbesitzes der Parteien sind aus zivilrechtlicher Sicht obsolet geworden. Gleichwohl haben bei den Parteien, die als nicht eingetragener Verein verfasst sind, die historisch gewachsenen Treuhandstrukturen zur Verwaltung des Immobilienvermögens bis in die Gegenwart überdauert.

Anders als es der Begriff der Partei in seiner Ausgestaltung durch die Legaldefinition des § 2 Abs. 1 Satz 1 PartG vermuten lässt, handelt es sich bei den Parteien zivilrechtlich keineswegs zwingend um ein einziges einheitliches Rechtssubjekt, das sich entweder in der Rechtsform des eingetragenen Vereins oder des nicht eingetragenen Vereins konstituiert hat. Um politische Lösungen und Konzepte auf allen Ebenen des Staatswesens anbieten zu können und dem einzelnen Parteimitglied einen angemessenen Einfluss auf die Willensbildung innerhalb der Partei zu eröffnen, ist es aus praktischer Sicht unerlässlich, dass sich die Parteien vertikal in hierarchische Ebenen und auf den einzelnen Hierarchieebenen nach territorialen Kriterien gliedern. Die ohnehin bestehende faktische Notwendigkeit eines untergliederten Aufbaus der Parteiorganisation hat der Gesetzgeber mit der Vorgabe aus § 7 Abs. 1 Satz 1 PartG, dass sich die Parteien in Gebietsverbände zu gliedern haben, in den Status einer alle Parteien treffenden Rechtspflicht erhoben. Auf Grund der durch die Parteienfreiheit aus Art. 21 Abs. 1 Satz 2 GG gewährleisteten Organisationsfreiheit bleibt es allerdings den Parteien selbst überlassen, die hierarchische Struktur ihres Aufbaus und die territoriale Abgrenzung der einzelnen Gebietsverbände auf den verschiedenen Hierarchieebenen in ihren Satzungen zu regeln. Das gilt indes nicht nur, wie in § 7 Abs. 1 Satz 2 PartG explizit hervorgehoben, für die Festlegung von Größe und Umfang der Gebietsverbände, sondern auch für die Ausgestaltung der Rechtsstellung der Gebietsverbände innerhalb der Partei⁹⁸.

Die Vorgabe, Gebietsverbände zu bilden, zielt darauf ab, Untergliederungen der Partei, die jeweils für ein bestimmtes räumliches Gebiet, wie zum Beispiel einen Stadtteil, eine Gemeinde, einen Landkreis, einen Regierungsbezirk oder ein Bundesland, zuständig sind und die Partei in diesem Gebiet repräsentieren, zu schaffen. Erforderlich, aber auch ausreichend ist eine mehrstufige Gliederung in territoriale Einheiten, die dem Anspruch des § 7 Abs. 1 Satz 3 PartG, dass den einzelnen Mitgliedern eine angemessene Mitwirkung an der Willensbildung der Partei möglich sein muss, Genüge tut⁹⁹. Um diesem Maßstab zu entsprechen, muss die Satzung bestimmen, aus welchen Organisationsstufen der Parteaufbau besteht, und zumindest in allgemeiner Form deren territoriale Ausdehnung festlegen. Hingegen braucht nicht jeder einzelne Gebietsverband auf allen Parteebenen in der Satzung des Bundesverbandes verankert zu sein. Insoweit reicht es vielmehr aus und ist in der Praxis auch so üblich, dass die Kreation und Abgrenzung der einzelnen

OLG Celle, Beschluss vom 28. Januar 2004 – 4 W 12/04, NJW 2004, 1743; OLG Zweibrücken, Beschluss vom 17. September 1999 – 3 W 138/99, NJW-RR 2000, 749/750; LG Berlin, 13. November 2002, Rpfleger 2003, 291/291 f.

⁹⁸ Anderer Auffassung: Morlok, Rdnr. 4 zu § 7 PartG; KR/Augsberg, Rdnr. 8 zu § 7 PartG, und Seifert, Parteien im Recht der BRD, S. 198, die davon ausgehen, dass § 7 Abs. 1 Satz 1 PartG die Untergliederung der Partei in selbstständige körperschaftlich verfasste Rechtssubjekte in der Rechtsform des eingetragenen oder nicht eingetragenen Vereins verlange.

⁹⁹ Morlok, Rdnr. 6 zu § 7 PartG; Lenski, Rdnr. 5 und 9 zu § 7 PartG; KR/Augsberg, Rdnr. 13 f. und 17 ff. zu § 7 PartG; Ipsen/Ipsen, Rdnr. 2 und 7 ff. zu § 7 PartG; Seifert, Parteien im Recht der BRD, S. 201; Risse, Der Staat Bd. 21 (1982), 239/252.

Gebietsverbände auf einer Parteiebene in der Satzung der nächsthöheren Parteiebene erfolgt¹⁰⁰. In der Praxis gliedern sich die bundesweit tätigen Parteien unterhalb des Bundesverbandes, ohne dass dies von Rechts wegen zwingend so sein müsste, üblicherweise in Anlehnung an den Staatsaufbau in Landesverbände, Bezirksverbände, Kreisverbände und Ortsverbände¹⁰¹.

Die von § 7 Abs. 1 Satz 1 PartG postulierten Gebietsverbände können zivilrechtlich ein unselbstständiger Bestandteil des als eingetragener oder nicht eingetragener Verein organisierter einheitlichen Rechtssubjekts Partei oder aber ein eigenständiges Rechtssubjekt in der Rechtsform des eingetragenen oder nicht eingetragenen Vereins sein. Sind die Gebietsverbände nicht, wie dies bei zwei Landesverbänden der CDU¹⁰², den meisten Landesverbänden der FDP¹⁰³ und einigen Kreis-, Stadt und Ortsverbänden von CDU¹⁰⁴ und FDP¹⁰⁵ sowie jeweils einem Ortsverband von BÜNDNIS

¹⁰⁰ Morlok, Rdnr. 10 zu § 7 PartG; Lenski, Rdnr. 7 zu § 7 PartG; KR/Augsberg, Rdnr. 15 zu § 7 PartG; Ipsen/Ipsen, Rdnr. 6 zu § 7 PartG.

¹⁰¹ BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gliedert sich gemäß § 9 Abs. 1 der Satzung des Bundesverbandes (Stand: 12. November 2016) in Landesverbände, fakultative Bezirksverbände, Kreisverbände sowie Ortsverbände. Die CDU weist nach § 16 Abs. 1 ihres Statuts (Stand: 14. Dezember 2015) die regelmäßigen Organisationsstufen Bundespartei, Landesverbände, Kreisverbände, Stadt-/Gemeindeverbände respektive Stadtbezirksverbände sowie Ortsverbände auf; zusätzlich können mehrere Kreisverbände gemäß 16 Abs. 2 des Statuts der CDU einen fakultativen Bezirksverband bilden. Die CSU besteht nach § 12 der Satzung der CSU (Stand 5. November 2016) unterhalb der Gesamtpartei aus den Gliederungsebenen Bezirksverband, Kreisverband und Ortsverband. DIE LINKE untergliedert sich nach den §§ 12 und 13 ihrer Bundessatzung (Stand: 7. Juni 2015) in Landesverbände und Kreisverbände; ferner dürfen sich die Kreisverbände gemäß § 13 Abs. 8 der Bundessatzung in Ortsverbände untergliedern, die allerdings nach Maßgabe von § 13 Abs. 7 der Bundessatzung nicht zur selbstständigen Kassenführung und zur eigenen Finanzplanung befugt sind. Bei der FDP sieht § 8 Abs. 1 der Bundessatzung der FDP (Stand: 23. April 2016) lediglich die Gliederung in Landesverbände vor; die weitere Untergliederung bleibt nach § 8 Abs. 1 Satz 2 der Bundessatzung der FDP den Landesverbänden überlassen, die in ihren Satzungen regelmäßig einen zwei- oder dreistufigen Aufbau der Parteiorganisation unterhalb des Landesverbandes festlegen. Die SPD besteht nach § 8 Abs. 1, Abs. 3 und Abs. 6 ihres Organisationsstatuts (Stand: 26. Januar 2014) aus dem Bundesverband, fakultativen Landesverbänden, Bezirken, Unterbezirken, fakultativen Gemeindeverbänden und Ortsvereinen; aus historischen Gründen übernehmen dabei gemäß § 8 Abs. 2 des Organisationsstatuts der SPD die Bezirke die Funktion als Grundlage der Organisation, die bei den anderen Parteien üblicherweise den Landesverbänden zukommt.

¹⁰² Bei der CDU sind die Landesverbände Oldenburg (eingetragen in das Vereinsregister beim Amtsgericht Oldenburg unter der Registernummer VR 869) und Saar (eingetragen in das Vereinsregister beim Amtsgericht Saarbrücken unter der Registernummer VR 2309) eingetragene Vereine.

¹⁰³ Bei der FDP sind die Landesverbände Baden-Württemberg (eingetragen in das Vereinsregister beim Amtsgericht Stuttgart unter der Registernummer VR 1533), Bayern (eingetragen in das Vereinsregister beim Amtsgericht München unter der Registernummer VR 7714), Bremen (eingetragen in das Vereinsregister beim Amtsgericht Bremen unter der Registernummer VR 2939), Hessen (eingetragen in das Vereinsregister beim Amtsgericht Wiesbaden unter der Registernummer VR 2236), Niedersachsen (eingetragen in das Vereinsregister beim Amtsgericht Hannover unter der Registernummer VR 2129), Nordrhein-Westfalen (eingetragen in das Vereinsregister beim Amtsgericht Düsseldorf unter der Registernummer VR 3953), Rheinland-Pfalz (eingetragen in das Vereinsregister beim Amtsgericht Mainz unter der Registernummer VR 1118), Sachsen-Anhalt (eingetragen in das Vereinsregister beim Amtsgericht Stendal unter der Registernummer VR 10936), Schleswig-Holstein (eingetragen in das Vereinsregister beim Amtsgericht Kiel unter der Registernummer VR 2214 KI) und Thüringen (eingetragen in das Vereinsregister beim Amtsgericht Erfurt unter der Registernummer VR 160712) als eingetragene Vereine organisiert.

¹⁰⁴ Bei der CDU sind die Kreisverbände Castrop-Rauxel (eingetragen in das Vereinsregister beim Amtsgericht Dortmund unter der Registernummer VR 11048), Dortmund (eingetragen in das Vereinsregister beim Amtsgericht Dortmund unter der Registernummer VR 2059), Mark (eingetragen in das Vereinsregister beim Amtsgericht Iserlohn unter der Registernummer VR 20636), Minden-Lübbecke (eingetragen in das Vereinsregister beim Amtsgericht Bad Oeynhausen unter der Registernummer VR 40551), Münster (eingetragen in das Vereinsregister beim Amtsgericht Münster unter

90/DIE GRÜNEN¹⁰⁶ und der SPD¹⁰⁷ der Fall ist, ausnahmsweise als eingetragener Verein konstituiert und in das Vereinsregister eingetragen, stellt sich die für jeden Gebietsverband beziehungsweise die Gebietsverbände jeder Gliederungsebene anhand der Parteisatzung gesondert zu beantwortende Frage, ob der betreffende Gebietsverband nach seiner satzungsmäßigen Rechtsstellung innerhalb der Partei als eigenständiger nicht rechtsfähiger Verein zu qualifizieren ist¹⁰⁸. Für den Status eines Gebietsverbandes als eigenständiger nicht rechtsfähiger Verein ist es erforderlich, dass die betreffende Parteigliederung selbst eine körperschaftliche Verfassung aufweist, über die erforderlichen Organe verfügt, einen Gesamtnamen führt, vom Wechsel ihres Mitgliederbestandes unabhängig ist und eigene Aufgaben selbstständig wahrnimmt¹⁰⁹. Dabei ist es nach der herrschenden Meinung ausreichend, wenn der betreffende Gebietsverband nicht über eine eigene Satzung und eine aus den Satzungen der höheren Parteigliederungen abzuleitende eigene Satzungsbefugnis verfügt, sondern seine körperschaftliche Verfassung aus der Satzung der Gesamtpartei oder eines höheren Gebietsverbandes ableitet¹¹⁰. Weil das Vereinsrecht vom Leitbild einer mitgliedschaftlich verfassten Personenvereinigung geprägt ist, zählt es zu den zwingenden Voraussetzungen der Vereinseigenschaft eines Gebietsverbandes, dass die betreffende Parteigliederung in eigener Zuständigkeit und aus eigenem Recht Mitglieder aufnehmen kann. Daher schließt es den Status eines Gebietsverbandes als selbstständiger nicht rechtsfähiger Verein aus, wenn nach der Satzung die nächsthöhere Parteiebene über die Aufnahme von Mitgliedern in diesen

der Registernummer VR 1486), Münster-Land (eingetragen in das Vereinsregister beim Amtsgericht Münster unter der Registernummer VR 1864), Osnabrück-Stadt (eingetragen in das Vereinsregister beim Amtsgericht Osnabrück unter der Registernummer VR 1444), Recklinghausen (eingetragen in das Vereinsregister beim Amtsgericht Recklinghausen unter der Registernummer VR 1082), Siegen-Wittgenstein (eingetragen in das Vereinsregister beim Amtsgericht Siegen unter der Registernummer VR 996) und Wanne-Eickel (eingetragen in das Vereinsregister beim Amtsgericht Bochum unter der Registernummer VR 30294) sowie der Stadtverband Witten (eingetragen in das Vereinsregister beim Amtsgericht Bochum unter der Registernummer VR 10352) und der Ortsverband Ettlingen (eingetragen in das Vereinsregister beim Amtsgericht Mannheim unter der Registernummer VR 360376) als eingetragener Verein verfasst.

¹⁰⁵ Bei der FDP sind die Kreisverbände Baden-Baden (eingetragen in das Vereinsregister beim Amtsgericht Mannheim unter der Registernummer VR 200066), Esslingen am Neckar (eingetragen in das Vereinsregister beim Amtsgericht Stuttgart unter der Registernummer VR 210619), Ludwigsburg (eingetragen in das Vereinsregister beim Amtsgericht Stuttgart unter der Registernummer VR 200637) und Stuttgart (eingetragen in das Vereinsregister beim Amtsgericht Stuttgart unter der Registernummer VR 1642) sowie der Ortsverband Besigheim und Umgebung (eingetragen in das Vereinsregister beim Amtsgericht Stuttgart unter der Registernummer VR 300250) als eingetragener Verein organisiert.

¹⁰⁶ Bei BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN ist der Ortsverband Waldkirch (eingetragen in das Vereinsregister beim Amtsgericht Freiburg unter der Registernummer VR 280327) als eingetragener Verein konstituiert.

¹⁰⁷ Bei der SPD ist der Ortsverein Kehl (eingetragen in das Vereinsregister beim Amtsgericht Freiburg unter der Registernummer VR 370067) ein eingetragener Verein.

¹⁰⁸ Lenski, Rdnr. 8 zu § 3 PartG; Ipsen/Ipsen, Rdnr. 16 zu § 3 PartG.

¹⁰⁹ BGH, Urteil vom 2. Juli 2007 – II ZR 111/05, NJW 2008, 69/74 f.; BGH, Urteil vom 19. März 1984 – II ZR 168/83, BGHZ 90, 331/332; OLG Bamberg, Urteil vom 8. Juli 1981 – 3 U 53/81, NJW 1982, 895; OLG Karlsruhe, Urteil vom 14. Oktober 1977 – 10 W 59/77, OLGZ 1978, 226/227; LG Frankfurt, Urteil vom 21. September 1978 – 2/3 O 256/78, NJW 1979, 1661; LG Bonn, Beschluss vom 11. Juni 1975 – 10 O 200/75, NJW 1976, 810/810; Lenski, Rdnr. 7 zu § 3 PartG; Ipsen/Ipsen, Rdnr. 15 zu § 3 PartG.

¹¹⁰ OLG Bamberg, Urteil vom 8. Juli 1981 – 3 U 53/81, NJW 1982, 895; OLG Karlsruhe, Urteil vom 14. Oktober 1977 – 10 W 59/77, OLGZ 1978, 226/227; Lenski, Rdnr. 8 zu § 3 PartG; Ipsen/Ipsen, Rdnr. 15 zu § 3 PartG. Anderer Auffassung: LG Bonn, Beschluss vom 11. Juni 1975 – 10 O 200/75, NJW 1976, 810/811.

Gebietsverband entscheidet¹¹¹.

Nach diesen Maßstäben erfüllen die Gebietsverbände der bundesweit tätigen etablierten Parteien de facto regelmäßig jedenfalls ab der Kreisebene die Anforderungen eines eigenständigen nicht rechtsfähigen Vereins. Hingegen gestalten die Parteien den satzungsmäßigen Status ihrer Ortsverbände in der Praxis namentlich im Hinblick auf das Recht zum Erlass eigener Satzungen, die Kompetenz zur Aufnahme neuer Mitglieder und die Kassenführungsbefugnis sehr unterschiedlich aus, sodass die Ortsverbände teilweise als nicht rechtsfähiger Verein zu qualifizieren und teilweise als unselbstständige Bestandteile des nächsthöheren Gebietsverbandes anzusehen sind¹¹².

Neben der territorialen Gliederung in Gebietsverbände können die Parteien ferner nach besonderen sachlichen oder personellen Kriterien abgegrenzte Organisationen, wie zum Beispiel Jugend-, Frauen- und Seniorenverbände, Arbeitnehmerorganisationen, Mittelstandsvereinigungen oder konfessionelle Vereinigungen, bilden¹¹³. Bei diesen Institutionen kann es sich um eine in den Parteiaufbau integrierte Sonderorganisation der Partei oder um eine lediglich parteinahe eigenständige Nebenorganisation¹¹⁴ handeln. Eine parteiangehörige Sonderorganisation liegt vor, wenn die betreffende Organisation nach dem Gesamtbild der tatsächlichen und rechtlichen Verhältnisse als in die Partei eingegliedert erscheint. Dabei kommt es neben der Frage nach der nicht notwendigerweise satzungsmäßig fundierten Verflechtung der Institution mit der Partei insbesondere darauf an, ob die Mitgliedschaft in der betreffenden Organisation an die Mitgliedschaft in der Partei gebunden ist oder ob der Mitgliedsbestand der Organisation von demjenigen der Partei unabhängig ist¹¹⁵. Nach sachlichen oder personellen Maßstäben gebildete Sonderorganisationen der Parteien sind kein Element des von § 7 Abs. 1 Satz 1 PartG postulierten territorialen Aufbaus der Partei und können die territoriale Gliederung der Partei auch nicht ersetzen. Gleichwohl sind die Parteien auf Grund der verfassungsrechtlich garantierten Organisationsfreiheit befugt, neben dem gesetzlich vorgeschriebenen territorialen Aufbau auch nach funktionellen Kriterien gebildete

¹¹¹ LG Bonn, Beschluss vom 11. Juni 1975 – 10 O 200/75, NJW 1976, 810/810 f.; Lenski, Rdnr. 8 zu § 3 PartG; Ipsen/Ipsen, Rdnr. 15 zu § 3 PartG.

¹¹² Lenski, Rdnr. 8 zu § 3 PartG; Ipsen/Ipsen, Rdnr. 15 f. zu § 3 PartG.

¹¹³ Lenski, Rdnr. 5 f. und 19 ff. zu § 7 PartG; KR/Augsberg, Rdnr. 1 und 23 ff. zu § 7 PartG; Ipsen/Ipsen, Rdnr. 3 zu § 7 PartG; Seifert, Parteien im Recht der BRD, S. 202 ff.; Risse, Der Staat Bd. 21 (1982), 239/242 f.; Kölbl, AöR Bd. 87 (1962), 48/48.

¹¹⁴ Das Begriffspaar „Sonderorganisation“ und „Nebenorganisation“ geht zurück auf die ersten Entwürfe des Parteiengesetzes, siehe: § 4 des Entwurfs eines Parteiengesetzes der Fraktionen von CDU/CSU und FDP vom 17. Dezember 1964, BT-Drs. 4/2853, S. 7; § 5 und § 6 des Entwurfs eines Parteiengesetzes der Bundesregierung vom 22. Dezember 1959, BT-Drs. 3/1509, S. 6.

¹¹⁵ OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 14. März 2012 – 6 B 19/11, NVwZ 2012, 1265/1271; VG Berlin, Urteil vom 20. November 2009 – 20 A 267/06, BeckRS 2010, 48051; MD/Klein, Rdnr. 235 zu Art. 21 GG; Sodan/Leisner, Rdnr. 14 zu Art. 21 GG; Lenski, Rdnr. 19 zu § 7 PartG; KR/Augsberg, Rdnr. 24 zu § 7 PartG; Ipsen/Ipsen, Rdnr. 3 f. zu § 7 PartG; Seifert, Parteien im Recht der BRD, S. 205 ff.; Oerter, Sonder- und Nebenorganisationen, S. 17 ff.; Merten, NVwZ 2012, 1228/1229; Stein, DÖV 2002, 713/715; Klein, BT-Drs. 14/6711, S. 21; Höfling, NJW 1989, 2518/2518; Höfling, NJW 1985, 1943/1943 f.; Wewer, ZRP 1983, 86/87; Kölbl, AöR Bd. 87 (1962), 48/48 f.; Seifert, DÖV 1956, 1/4 f. Anderer Auffassung: Ipsen/Jochum, Rdnr. 3 zu § 24 PartG, die formell darauf abstellt, ob es sich bei der Sonder- respektive Nebenorganisation um ein eigenständiges Rechtssubjekt handelt.

horizontale Untergliederungen einzurichten¹¹⁶.

Hinter einer Partei verbirgt sich daher aus zivilrechtlicher Sicht regelmäßig nicht ein einheitliches monolithisches Rechtssubjekt, sondern ein vertikal und horizontal untergliederter Verbund aus einer Vielzahl von Einzelrechtssubjekten. Der Rechenschaftspflicht aus Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG unterliegt die Partei als Ganzes. Wenn das verfassungsrechtliche Transparenzgebot von den Parteien die öffentliche Rechenschaft über die Herkunft und Verwendung ihrer Mittel sowie über ihr Vermögen verlangt, meint dies für jede Partei die Mittel und das Vermögen aller Zivilrechtssubjekte, die dem jeweiligen Parteiverbund angehören und damit Bestandteil der Partei im verfassungsrechtlichen Sinne sind. Daher unterliegen neben den Gebietsverbänden auch die Sonderorganisationen – oder genauer gesagt: die den Sonderorganisationen zuzuordnenden Teile der Mittel und des Vermögens der Parteien – der Rechenschaftspflicht aus Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG¹¹⁷, während die Nebenorganisationen in die verfassungsrechtliche Rechenschaftspflicht nicht miteinbezogen sind¹¹⁸. Kein Bestandteil der Parteien sind ferner Kapitalgesellschaften und Personengesellschaften, an denen die Parteien beteiligt sind; die Gesellschaften unterliegen daher selbst im Fall einer hundertprozentigen Beteiligung der Partei nicht der Rechenschaftspflicht aus Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG¹¹⁹. Beteiligungen der Parteien an Kapital- und Personengesellschaften werden von der Rechenschaftspflicht vielmehr in der Weise erfasst, dass die Parteien die in ihrem Vermögen befindlichen Geschäftsanteile oder Gesellschaftsanteile beziehungsweise den ihnen zuzurechnenden Anteil am gesamthänderisch gebundenen Vermögen der Personengesellschaft in ihrem Rechenschaftsbericht auszuweisen haben¹²⁰. Ungeachtet der Tatsache, dass es sich bei den Parteien auf Grund deren vertikaler und horizontaler Untergliederung um Verbünde aus einer Vielzahl von Einzelrechtssubjekten handelt, nimmt Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG als Subjekt der Rechenschaftspflicht die Partei als Ganzes in Anspruch. Daraus folgt, dass das verfassungsrechtliche Publizitätsgebot auf eine integrierte Rechenschaftslegung der Gesamtpartei abzielt. Ein Rechenschaftskonzept, in dem jedes dem Parteiverbund angehörende Rechtssubjekt

¹¹⁶ Lenski, Rdnr. 20 f. zu § 7 PartG; KR/Augsberg, Rdnr. 23 zu § 7 PartG; Ipsen/Ipsen, Rdnr. 4 zu § 7 PartG; Seifert, Parteien im Recht der BRD, S. 203 f.; Risse, Der Staat Bd. 21 (1982), 239/243 f.

¹¹⁷ OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 14. März 2012 – 6 B 19/11, NVwZ 2012, 1265/1271; MD/Klein, Rdnr. 235 zu Art. 21 GG; Dreier/Morlok, Rdnr. 42 zu Art. 21 GG; Sodan/Leisner, Rdnr. 27 zu Art. 21 GG; Lenski, Rdnr. 5 zu § 24 PartG; MKS/Streinz, Rdnr. 205 zu Art. 21 GG; KR/Augsberg, Rdnr. 24 zu § 7 PartG; Ipsen/Jochum, Rdnr. 2 f. zu § 24 PartG; Westerwelle, Jugendorganisationen, S. 143; Seifert, Parteien im Recht der BRD, S. 205 f. und 318 f.; Oerter, Sonder- und Nebenorganisationen, S. 99; Klein, BT-Drs. 14/6711, S. 21; Höfling, NJW 1989, 2518/2518; Höfling, NJW 1985, 1943/1943; Wewer, ZRP 1983, 86/86 f.; Groß, DÖV 1968, 80/83; Seifert, DÖV 1956, 1/4.

¹¹⁸ MD/Klein, Rdnr. 235 ff. zu Art. 21 GG; Sodan/Leisner, Rdnr. 27 zu Art. 21 GG; Lenski, Rdnr. 5 zu § 24 PartG; Ipsen/Jochum, Rdnr. 2 f. zu § 24 PartG; Seifert, Parteien im Recht der BRD, S. 204; Oerter, Sonder- und Nebenorganisationen, S. 102 f.; Bericht der Parteienrechtskommission, S. 136; Klein, BT-Drs. 14/6711, S. 21; Salje, NJW 1985, 998/1001; Wewer, ZRP 1983, 86/87; Groß, DÖV 1968, 80/83; Seifert, DÖV 1956, 1/4. Anderer Auffassung: Dreier/Morlok, Rdnr. 42 f. zu Art. 21 GG; MKS/Streinz, Rdnr. 70 f. und 205 zu Art. 21 GG; Westerwelle, Jugendorganisationen, S. 87 ff. und 144 f., und Merten, NVwZ 2012, 1228/1230, die die Nebenorganisationen zwar mit der herrschenden Meinung nicht als Bestandteil der Partei ansehen, aber die für die Parteien maßgeblichen verfassungsrechtlichen Regelungen auf solche Nebenorganisationen, die als „qualifizierte Hilfsorganisationen“ einzustufen sind, entsprechend anwenden wollen.

¹¹⁹ MKS/Streinz, Rdnr. 205 zu Art. 21 GG; Kunig in HStR, Bd. III, § 40, Rdnr. 41. Die von Kölble, AöR Bd. 87 (1962), 48/48 f., und Seifert, DÖV 1956, 1/4 f., vertretene gegenteilige Auffassung dürfte heutzutage als überholt anzusehen sein.

¹²⁰ Zur Bilanzierung von Anteilen an Personenhandelsgesellschaften siehe: IDW RS HFA 18, IDW-FN 2012, 24.

oder gar jeder rechtlich unselbstständige Parteiverband über seine Mittel und sein Vermögen gesondert Rechenschaft legt, würde den verfassungsrechtlichen Ansprüchen an die Rechenschaftslegung der Parteien daher nicht gerecht werden.

ab) Öffentliche Rechenschaft

In Bezug auf die Herkunft und Verwendung ihrer Mittel sowie ihr Vermögen verpflichtet Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG die Parteien zur öffentlichen Rechenschaft.

Dabei bedeutet Rechenschaft zunächst einmal ganz allgemein, dass die Parteien in regelmäßigen Zeitabständen übersichtliche Zusammenstellungen ihrer Einnahmen und Ausgaben sowie ihres Vermögens veröffentlichen müssen¹²¹.

Ferner lässt sich dem Wortlaut von Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG entnehmen, dass die Rechenschaftslegung, die das Grundgesetz von den Parteien verlangt, öffentlich zu erfolgen hat. Dies besagt, dass der Adressat der von Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG geforderten Rechenschaftslegung nicht der Staat oder irgendeine staatliche Stelle, sondern die Öffentlichkeit ist. Das Anliegen des Transparenzgebots, den Wähler über eventuelle Bemühungen um eine finanzielle Einflussnahme auf den politischen Kurs einer Partei zu informieren, kann nämlich nur erreicht werden, wenn der Bürger von den Rechenschaftsberichten auch Kenntnis erlangt. Der Bürger muss deshalb die Möglichkeit haben, sich die Rechenschaftsberichte mit den einschlägigen Informationen aus allgemein zugänglichen Quellen zu verschaffen¹²². Diesem verfassungsrechtlichen Anspruch wird die Praxis des Parteiengesetzes, nach der der Präsident des Deutschen Bundestages die bei ihm eingereichten Rechenschaftsberichte der Parteien als Bundestagsdrucksache veröffentlicht, gerecht¹²³. Namentlich seit Beginn der Veröffentlichung von Bundestagsdrucksachen auf der Internetpräsenz des Deutschen Bundestages kann jedermann die Rechenschaftsberichte der Parteien ohne Weiteres und ohne relevante Kosten über das Internet abrufen.

Die Verpflichtung der Parteien zur öffentlichen Rechenschaft aus Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG vermittelt dem einzelnen Bürger jedoch kein Individualrecht auf Einsichtnahme in die entsprechenden Unterlagen der Partei oder auf Auskünfte der Partei¹²⁴.

b) Sachlicher Gehalt der Rechenschaftspflicht – besondere Publizität von Parteispenden

Die Verpflichtung zur öffentlichen Rechenschaft über die Herkunft der Mittel erfordert nach allgemeiner Überzeugung zumindest eine Aufgliederung der Parteieinnahmen nach ihren Hauptkategorien¹²⁵. In den Anfangsjahren der Bundesrepublik war es streitig, ob die

¹²¹ Bericht der Parteienrechtskommission, S. 181; Roesch, DVBI 1958, 597/599.

¹²² Dreier/Morlok, Rdnr. 119 zu Art. 21 GG; MK/Kunig, Rdnr. 62 zu Art. 21 GG; Kunig in HStR, Bd. III, § 40, Rdnr. 42; Küstermann, Transparenzgebot, S. 53; AK/Gusy, Rdnr. 106 zu Art. 21 GG; Bericht der Parteienrechtskommission, S. 184; Depenheuer/Grzeszick, DVBI 2000, 736/737; Klein, NJW 2000, 1441/1442; Roesch, DVBI 1958, 597/599.

¹²³ Dreier/Morlok, Rdnr. 119 zu Art. 21 GG; MKS/Streinz, Rdnr. 209 zu Art. 21 GG; KR/Rixen, Rdnr. 30 zu § 23 PartG; Kunig in HStR, Bd. III, § 40, Rdnr. 42; Küstermann, Transparenzgebot, S. 53.

¹²⁴ MD/Klein, Rdnr. 469 zu Art. 21 GG; Dreier/Morlok, Rdnr. 119 zu Art. 21 GG; MKS/Streinz, Rdnr. 206 zu Art. 21 GG; Küstermann, Transparenzgebot, S. 54; AK/Gusy, Rdnr. 106 zu Art. 21 GG.

¹²⁵ Bericht der Parteienrechtskommission, S. 181 ff.; von Arnim, JA 1985, 207/210; von Arnim, ZRP 1982, 294/297; Günther, ZParl Bd. 8 (1977), 41/44; Breitling, PVS 1968, 223/225; Henke, DÖV 1960, 664/666; Schäfer, NJW 1959, 1249/1252; Roesch, DVBI 1958, 597/599 ff.

Rechenschaftspflicht darüber hinaus auch die Angabe der individuellen Quellen, aus denen Zuwendungen an die Partei fließen, verlangt. Gegen die Namhaftmachung der Spender wurde eingewandt, dass die Veröffentlichung des Spendernamens den Spender in seiner negativen Meinungsfreiheit, seine politischen Präferenz im Allgemeinen und die Unterstützung für eine bestimmte Partei im Besonderen zu verschweigen, verletze und gegen das Wahlgeheimnis verstoße¹²⁶. Der Wortlaut, der Sinn und die Entstehungsgeschichte des Transparenzgebots sprechen indes dafür, dass bei Spenden nicht nur die Summe der Spenden insgesamt als Einnahmekategorie, sondern auch der Name des Spenders und die Höhe seiner Spende im Rechenschaftsbericht zu verzeichnen ist¹²⁷. Die damit einhergehende Einschränkung der Persönlichkeitsrechte des Spenders wird durch Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG gerechtfertigt¹²⁸. Mittlerweile ist es durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts abschließend geklärt, dass die Rechenschaftspflicht die Veröffentlichung der Spendernamen verlangt und dass die namentliche Nennung der Spender mitsamt der Höhe ihrer Spende geradezu ein Kernanliegen des Transparenzgebots darstellt.

aa) Namentliche Nennung der Spender in den Rechenschaftsberichten

Das Bundesverfassungsgericht ist stets wie selbstverständlich davon ausgegangen, dass die Rechenschaftspflicht aus Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG die namentliche Nennung der Spender mitsamt der Höhe der jeweiligen Spenden in den Rechenschaftsberichten verlangt¹²⁹. Schon der Wortlaut von Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG, der keine Beschränkungen der Rechenschaftspflicht enthält, spricht nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts dafür, dass die Vorschrift auf eine möglichst vollständige Rechenschaftslegung abzielt¹³⁰.

Die in Art. 21 Abs. 3 GG statuierte Regelungsbefugnis ermöglicht dem Gesetzgeber nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts aber gewisse Einschränkungen dieser Offenlegungspflicht – und zwar nicht nur im Hinblick auf die Form der Rechenschaftslegung, sondern auch bezüglich Art und Höhe der erfassten Einnahmen. Solche Einschränkungen der Rechenschaftspflicht müssten indes stets mit dem Sinn und Zweck der Vorschrift vereinbar sein. Nach dem Sinn und Zweck von Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG müssten daher nur solche Spenden nach ihrer Herkunft verzeichnet werden,

¹²⁶ Bericht der Parteienrechtskommission, S. 182 f.; Scheuner, DÖV 1967, 343/344; Henke, DÖV 1960, 664/666; Schäfer, NJW 1959, 1249/1252 f.; Roesch, DVBI 1958, 597/599 ff.

¹²⁷ Dreier/Morlok, Rdnr. 116 zu Art. 21 GG; Sodan/Leisner, Rdnr. 27 f. zu Art. 21 GG; Sachs/Ipsen, Rdnr. 110 ff. zu Art. 21 GG; MK/Kunig, Rdnr. 65 zu Art. 21 GG; Küstermann, Transparenzgebot, S. 55; Stern in StaatsR BRD, Bd. I, S. 450; Kulitz, Unternehmensspenden, S. 65 ff.; Seifert, Parteien im Recht der BRD, S. 322 f.; Bericht der Parteienrechtskommission, S. 182; Morlok, NJW 2000, 761/764; von Arnim, JA 1985, 207/210; von Arnim, ZRP 1982, 294/297; Günther, ZParl Bd. 8 (1977), 41/44; Randelzhofer, JZ 1969, 533/539 f.; Breitling, PVS 1968, 223/225; Groß, DÖV 1968, 80/83; Konow, DÖV 1968, 73/78 f.; Külz, ZfP 1959, 332/340; Hoffmann, DVBI 1958, 856/856 f.

¹²⁸ MD/Klein, Rdnr. 472 zu Art. 21 GG; Erbs/Kohlhaas/Lampe, Rdnr. 25 zu § 25 PartG; Dreier/Morlok, Rdnr. 116 zu Art. 21 GG; Sachs/Ipsen, Rdnr. 112 zu Art. 21 GG; MK/Kunig, Rdnr. 65 zu Art. 21 GG; Küstermann, Transparenzgebot, S. 57 f.; AK/Gusy, Rdnr. 105 zu Art. 21 GG; Stern in StaatsR BRD, Bd. I, S. 450; Kulitz, Unternehmensspenden, S. 68 ff.; Seifert, Parteien im Recht der BRD, S. 322 f.; Bericht der Parteienrechtskommission, S. 183; Morlok, NJW 2000, 761/764; Günther, ZParl Bd. 8 (1977), 41/44; Randelzhofer, JZ 1969, 533/540 f.; Scheuner, DÖV 1968, 88/94; Groß, DÖV 1968, 80/84; Konow, DÖV 1968, 73/79; Hoffmann, DVBI 1958, 856/856 f.

¹²⁹ von Arnim, JA 1985, 207/210.

¹³⁰ BVerfG, Beschluss vom 17. Juni 2004 – 2 BvR 383/03, BVerfGE 111, 54/84; BVerfG, Urteil vom 9. April 1992 – 2 BvE 2/89, BVerfGE 85, 264/319; Sachs/Ipsen, Rdnr. 111 zu Art. 21 GG.

vermittels derer ihrem Umfang nach politischer Einfluss ausgeübt werden kann¹³¹. Die Bestimmung der Grenze, ab der Zuwendungen politischen Einfluss eröffnen können, obliege dem Gesetzgeber. Bei dieser Entscheidung verfüge der Gesetzgeber über einen gewissen Einschätzungsspielraum, der ihm nicht zuletzt auch die Berücksichtigung von Praktikabilitätsgesichtspunkten gestatte¹³².

Dem Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG wird deshalb nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts Genüge getan, wenn nur diejenigen Spender namentlich benannt werden, deren Spende ihrer Höhe nach für eine Partei maßgeblich ins Gewicht fällt¹³³. Neben allen Geldleistungen, die nicht von Parteimitgliedern auf Grund satzungsrechtlicher Bestimmungen als regelmäßige Beiträge entrichtet werden, seien auch geldwerte Zuwendungen aller Art wie die unentgeltliche Bereitstellung von sächlichen Mitteln, Personal oder vorhandenen Organisationsstrukturen zu den Spenden zu zählen¹³⁴. Bei der Beurteilung, in welcher Höhe Spenden für eine Partei ins Gewicht fallen können, habe sich der Gesetzgeber an dem Anliegen des Transparenzgebots, den möglichen Einfluss des Geldes oder geldwerter Zuwendungen auf den Prozess der politischen Willensbildung vor dem Wähler offenzulegen, zu orientieren. Deshalb dürfe der Gesetzgeber nicht ausschließlich auf die Verhältnisse der Gesamtpartei abstellen, sondern müsse auch die Auswirkungen einer Spende auf den unteren Organisationsebenen einer Partei und bei kleineren Parteien berücksichtigen. Andererseits sei der Gesetzgeber aber nicht von Verfassungs wegen dazu angehalten, seiner Entscheidung die finanziellen Verhältnisse kleinster politischer Gruppierungen zugrunde zu legen. Denn eine Partei, deren politische Arbeit nicht mit einem erheblichen Finanzbedarf verbunden ist, verfüge in aller Regel nicht über einen ins Gewicht fallenden politischen Einfluss¹³⁵.

Ausgehend von diesen Erwägungen hat das Bundesverfassungsgericht 1992 geurteilt, dass der Gesetzgeber die Publizitätsgrenze für Zuwendungen an Parteien auf der Grundlage der damaligen wirtschaftlichen Gegebenheiten nicht über die Grenze von 20.000,- DM hinaus anheben darf. Gemessen am Haushaltsvolumen der betreffenden Parteigliederungen könne unter den 1992 herrschenden wirtschaftlichen Verhältnissen durch eine Geldleistung oder eine geldwerte Zuwendung im Wert von 20.000,- DM zwar nicht auf Bundes- oder Landesebene, aber doch zumindest auf örtlicher Ebene und teilweise auch auf Kreisebene ein nicht unerheblicher politischer Einfluss ausgeübt werden¹³⁶. Umgekehrt hat das Bundesverfassungsgericht in mehreren Entscheidungen keine verfassungsrechtliche Veranlassung dafür gesehen, die Grenze für die besondere Publizität von Zuwendungen an Parteien unterhalb des Betrages von 20.000,- DM anzusiedeln. Angesichts des beträchtlichen Finanzbedarfs selbst kleinerer politischer Parteien könne davon ausgegangen werden, dass mit einer jährlichen Zuwendung von weniger als 20.000,- DM ein

¹³¹ BVerfG, Beschluss vom 17. Juni 2004 – 2 BvR 383/03, BVerfGE 111, 54/84; BVerfG, Urteil vom 9. April 1992 – 2 BvE 2/89, BVerfGE 85, 264/319 ff.; BVerfG, Urteil vom 3. Dezember 1968 – 2 BvE 1, 3, 5/67, BVerfGE 24, 300/356.

¹³² BVerfG, Beschluss vom 17. Juni 2004 – 2 BvR 383/03, BVerfGE 111, 54/84; BVerfG, Urteil vom 9. April 1992 – 2 BvE 2/89, BVerfGE 85, 264/321.

¹³³ BVerfG, Urteil vom 9. April 1992 – 2 BvE 2/89, BVerfGE 85, 264/320 f.; BVerfG, Urteil vom 3. Dezember 1968 – 2 BvE 1, 3, 5/67, BVerfGE 24, 300/356.

¹³⁴ BVerfG, Urteil vom 9. April 1992 – 2 BvE 2/89, BVerfGE 85, 264/320 f.

¹³⁵ BVerfG, Urteil vom 9. April 1992 – 2 BvE 2/89, BVerfGE 85, 264/321 f.

¹³⁶ BVerfG, Urteil vom 9. April 1992 – 2 BvE 2/89, BVerfGE 85, 264/323.

erheblicher politischer Einfluss nicht verbunden ist¹³⁷.

Für Zuwendungen von Kapitalgesellschaften darf der Gesetzgeber nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts keine höhere Bagatellgrenze für die Offenlegung von Spenden als für natürliche Personen vorsehen. Eine höhere Publizitätsgrenze für Spenden von juristischen Personen könne nicht mit dem Argument gerechtfertigt werden, dass hinter der Gesellschaft eine Vielzahl von Einzelpersonen stehe. Denn gegenüber der Partei träten die in der juristischen Person zusammengefassten Einzelpersonen oder Gruppen in gleicher Weise in Erscheinung wie eine natürliche Person¹³⁸.

Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, nach der das Transparenzgebot nur bei Spenden in einflussrelevanter Höhe die Veröffentlichung des Spendernamens verlangt, ist im Schrifttum grundsätzlich auf Zustimmung gestoßen¹³⁹. Lediglich die Schlussfolgerung des Bundesverfassungsgerichts, dass die Spendernamen bei Zuwendungen von bis zu 20.000,- DM im Jahr nicht im Rechenschaftsbericht verzeichnet werden müssen, sieht sich der Kritik ausgesetzt, dass die Publizitätsgrenze für Parteispenden damit zu hoch angesetzt sei. Der Betrag von 10.000,- EUR (respektive 20.000,- DM) liege weit oberhalb dessen, was ein Durchschnittsverdiener, von dessen Verhältnissen das Bundesverfassungsgericht ausgeht, einer Partei im Jahr zuwenden könne. Deshalb wird im Schrifttum vielfach die Forderung erhoben, die Publizitätsgrenze zu revidieren und deren Höhe zukünftig deutlich unterhalb des Betrages von 10.000,- EUR anzusiedeln¹⁴⁰.

ab) Mitgliedsbeiträge und persönliches Engagement der Mitglieder

Ausgehend von der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur besonderen Publizitätspflicht von Spenden müssen Mitgliedsbeiträge nicht individuell in den Rechenschaftsberichten ausgewiesen werden, da diese in aller Regel kein Ausmaß erreichen, das eine erhebliche Einflussnahme auf den politischen Kurs der Partei erlauben würde¹⁴¹.

Aus dem gleichen Grund müssen auch die unentgeltlichen Leistungen, die die Mitglieder im Rahmen ihrer politischen Mitarbeit zugunsten der Partei erbringen, nicht der Rechenschaftspflicht unterworfen werden. Die verfassungsrechtliche Rechenschaftspflicht gilt ihrer Intention nach nur für Geldleistungen und geldwerte Leistungen an die Partei. Zudem entspricht die unentgeltliche ehrenamtliche Mitarbeit der Parteimitglieder dem Charakter der Parteien als im gesellschaftlichen Bereich verwurzelten Freiwilligenorganisationen, von dem das Grundgesetz ausgeht¹⁴².

¹³⁷ BVerfG, Urteil vom 24. Juli 1979 – 2 BvF 1/78, BVerfGE 52, 63/86 f.; BVerfG, Urteil vom 3. Dezember 1968 – 2 BvE 1, 3, 5/67, BVerfGE 24, 300/356.

¹³⁸ BVerfG, Urteil vom 3. Dezember 1968 – 2 BvE 1, 3, 5/67, BVerfGE 24, 300/357; Randelzhofer, JZ 1969, 533/540; Groß, DÖV 1968, 80/83 f.; Konow, DÖV 1968, 73/79.

¹³⁹ MD/Klein, Rdnr. 470 f. zu Art. 21 GG; Sodan/Leisner, Rdnr. 28 zu Art. 21 GG; SBK/Sannwald, Rdnr. 103 zu Art. 21 GG; MK/Kunig, Rdnr. 66 zu Art. 21 GG; MKS/Streinz, Rdnr. 208 zu Art. 21 GG; AK/Gusy, Rdnr. 104 f. zu Art. 21 GG; Stern in StaatsR BRD, Bd. I, S. 450; Kultz, Unternehmensspenden, S. 66 f.; Randelzhofer, JZ 1969, 533/540.

¹⁴⁰ Dreier/Morlok, Rdnr. 117 zu Art. 21 GG; Sachs/Ipsen, Rdnr. 112 und 135 zu Art. 21 GG; MK/Kunig, Rdnr. 66 zu Art. 21 GG; MKS/Streinz, Rdnr. 208 zu Art. 21 GG; Küstermann, Transparenzgebot, S. 161; AK/Gusy, Rdnr. 105 zu Art. 21 GG; von Arnim, DVBl 2011, 1278/1280; Ipsen, DVBl 2009, 552/557; von Arnim, DVBl 2002, 1065/1068; Bäumer/Frankenber, KJ 2000, 167/171; Düselder/Rieken/Römmele, ZParl Bd. 24 (1993), 179/187 f.

¹⁴¹ Sodan/Leisner, Rdnr. 27 zu Art. 21 GG; MKS/Streinz, Rdnr. 206 zu Art. 21 GG.

¹⁴² Dreier/Morlok, Rdnr. 115 zu Art. 21 GG; MK/Kunig, Rdnr. 63 zu Art. 21 GG; MKS/Streinz, Rdnr. 206 zu Art. 21 GG;

ac) Namentliche Nennung von Kreditgebern und Gläubigern der Partei

Im Schrifttum vertritt eine im Vordringen befindliche Auffassung den Standpunkt, dass Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG auch die namentliche Nennung der Gläubiger und insbesondere der Kreditgeber in den Rechenschaftsberichten der Parteien verlange. Die Nennung der Namen der Gläubiger unterliege ebenso der Verpflichtung zur Rechenschaft über die Herkunft der Mittel wie die Veröffentlichung der Spendernamen. Die Veröffentlichung der Namen der Gläubiger und insbesondere der Kreditgeber sei auch mit Blick auf die Zielsetzung der Rechenschaftspflicht, finanziell fundiertes Einflusspotential durch dessen Publizierung zu entschärfen, geboten. Ein Kreditgeber oder Gläubiger könne auf die Partei vermittels seiner offenen Forderung einen weitaus größeren Einfluss ausüben als ein Spender. Während der Spender der Partei schlimmstenfalls keine weiteren Zuwendungen zukommen lassen könne, könne die Abhängigkeit der Partei von dem Darlehensgeber wegen der offenen Verbindlichkeit ein ungleich größeres Gewicht erreichen. Mit der offenen Forderung gegen die Partei könne der Kreditgeber namentlich dann Druck auf die Partei ausüben, wenn Verhandlungen über die Prolongierung des Darlehens anstehen, weil dessen Laufzeit endet oder eine Kündigung durch den Darlehensgeber möglich ist. Deshalb müssten auch der Name und die Anschrift der Kreditgeber und anderer Gläubiger zusammen mit der Höhe des ausgereichten Darlehens respektive der ausstehenden Forderung in den Rechenschaftsberichten der Parteien verzeichnet werden¹⁴³.

Das Bundesverfassungsgericht hat zu der Frage, ob das Transparenzgebot aus Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG auch die Namhaftmachung der Kreditgeber oder anderer einflussreicher Gläubiger der Partei fordert oder zumindest rechtfertigt, bislang nicht Stellung genommen.

c) Notwendigkeit der einfachgesetzlichen Konkretisierung

Die Rechenschaftspflicht aus Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG zeichnet sich dadurch aus, dass sie keine hinreichend präzisen und praktisch umsetzbaren Vorgaben über die von den Parteien zu leistende Rechenschaftslegung enthält. Deshalb war es in der ersten Zeit nach dem Inkrafttreten des Grundgesetzes noch strittig, ob die Rechenschaftspflicht aus Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG unmittelbar geltendes Recht ist. Die unmittelbare Geltung von Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG wurde mit dem Argument, dass es für die praktische Umsetzbarkeit der Rechenschaftspflicht zunächst deren einfachgesetzlicher Konkretisierung durch ein Ausführungsgesetz bedürfe, in Abrede gestellt¹⁴⁴. Mittlerweile hat sich jedoch die einhellige Auffassung durchgesetzt, dass die Rechenschaftspflicht aus Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG ungeachtet des Erfordernisses ihrer einfachgesetzlichen Konkretisierung durch das Parteiengesetz unmittelbar geltendes Recht darstellt¹⁴⁵.

AK/Gusy, Rdnr. 104 zu Art. 21 GG. Anderer Auffassung: Leisner, NJW 2000, 1998/1999.

¹⁴³ Dreier/Morlok, Rdnr. 117 zu Art. 21 GG; MK/Kunig, Rdnr. 64 zu Art. 21 GG; MKS/Strein, Rdnr. 206 zu Art. 21 GG; KR/Rixen, Rdnr. 96 f. zu § 24 PartG; Küstermann, Transparenzgebot, S. 196; AK/Gusy, Rdnr. 104 zu Art. 21 GG; Morlok, BT-Drs. 14/6711, S. 74; von Arnim, JA 1985, 207/210 f.; Haverkate, AÖR Bd. 109 (1984), 460/461; von Arnim, ZRP 1982, 294/297 f.

¹⁴⁴ Konow, DÖV 1968, 73/73 und 78; Schäfer, NJW 1959, 1249/1249; Roesch, DVBI 1958, 597/598; Seifert, DÖV 1956, 1/7; Forsthoß, DRZ 1950, 313/316.

¹⁴⁵ MD/Klein, Rdnr. 469 zu Art. 21 GG; Dreier/Morlok, Rdnr. 114 zu Art. 21 GG; Sodan/Leisner, Rdnr. 27 zu Art. 21 GG; Sachs/Ipsen, Rdnr. 108 zu Art. 21 GG; MK/Kunig, Rdnr. 59 zu Art. 21 GG; MKS/Strein, Rdnr. 204 zu Art. 21 GG; Wieland, NJW 2005, 110/110; Dübbes, ZRP 2000, 481/481 f.; Depenheuer/Grzeszick, DVBI 2000, 736/736; Morlok, NJW 2000, 761/762; Maurer, JuS 1991, 881/882; Hoffmann, DVBI 1958, 856/856.

Zwar wird die Rechenschaftspflicht aus Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG erst durch das Parteiengesetz als Ausführungsgesetz in einer von den Parteien praktisch umsetzbaren Form konkretisiert. Nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts enthält Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG gleichwohl bereits unmittelbar den Rechtsbefehl an die Parteien zur finanziellen Transparenz. Dies folgt nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts sowohl aus dem Wortlaut wie auch aus der systematischen Stellung der Rechenschaftspflicht im Gesamtgefüge von Art. 21 Abs. 1 GG. Ebenso wie Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG unmittelbar das Recht verleihe, eine Partei zu gründen, zielen auch Art. 21 Abs. 1 Satz 3 und 4 GG auf eine unmittelbare Verpflichtung der Parteien zur innerparteilichen Demokratie beziehungsweise zur Rechenschaft über die Herkunft und Verwendung der Mittel sowie ihr Vermögen ab. Die verfassungsunmittelbare Verpflichtung der Parteien zur finanziellen Transparenz bedürfe jedoch auf Grund des Regelungsvorbehalts in Art. 21 Abs. 3 GG der näheren Ausgestaltung durch den Bundesgesetzgeber¹⁴⁶.

Damit enthält Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG nicht nur einen unmittelbaren Rechtsbefehl an die Parteien als Adressaten des Transparenzgebots, sondern im Zusammenspiel mit Art. 21 Abs. 3 GG auch einen weiteren Rechtsbefehl an den Bundesgesetzgeber. Art. 21 Abs. 3 GG erteilt dem Bund einen Gesetzgebungsauftrag zur einfachgesetzlichen Ausgestaltung des Parteiengesetzes, ist jedoch kein Gesetzesvorbehalt und bietet auch keine Rechtsgrundlage für Einschränkungen der in Art. 21 Abs. 1 GG statuierten Parteienrechte¹⁴⁷. Soweit die Rechenschaftspflicht in den verfassungsrechtlich gewährleisteten Status der Parteien eingreift, liegt die verfassungsrechtliche Rechtfertigung für diese Eingriffe unmittelbar in Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG¹⁴⁸. Der Gesetzgebungsauftrag aus Art. 21 Abs. 3 GG begründet eine ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes im Sinne von Art. 71 GG für die Regelung der Rechenschaftspflicht der Parteien¹⁴⁹.

Dem Schutzgedanken des Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG ist nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nur dann Genüge getan, wenn der Wähler vom Vermögen und der wirklichen Herkunft der Mittel einer Partei Kenntnis erhält. Dafür, dass dies geschieht, hat der Gesetzgeber bei der einfachgesetzlichen Ausgestaltung der Rechenschaftspflicht Sorge zu tragen¹⁵⁰. Eine einfachgesetzliche Ausgestaltung des Transparenzgebots, die die Parteien lediglich zur Abgabe formell ordnungsgemäßer Rechenschaftsberichte anhält, würde den Ansprüchen des Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG an die von den Parteien zu leistende finanzielle Rechenschaft nicht genügen¹⁵¹.

¹⁴⁶ BVerfG, Beschluss vom 17. Juni 2004 – 2 BvR 383/03, BVerfGE 111, 54/85.

¹⁴⁷ MD/Klein, Rdnr. 143 zu Art. 21 GG; Dreier/Morlok, Rdnr. 161 zu Art. 21 GG; MKS/Strein, Rdnr. 253 zu Art. 21 GG.

¹⁴⁸ Dreier/Morlok, Rdnr. 66 zu Art. 21 GG.

¹⁴⁹ BVerfG, Urteil vom 3. Dezember 1968 – 2 BvE 1, 3, 5/67, BVerfGE 24, 300/354; BVerfG, Urteil vom 3. Juni 1954 – 1 BvR 183/54, BVerfGE 3, 383/404; MD/Klein, Rdnr. 138 zu Art. 21 GG; Dreier/Morlok, Rdnr. 163 zu Art. 21 GG; SBK/Sannwald, Rdnr. 145 zu Art. 21 GG; MK/Kunig, Rdnr. 91 zu Art. 21 GG; MKS/Strein, Rdnr. 253 zu Art. 21 GG; Kunig in HStR, Bd. III, § 40, Rdnr. 5.

¹⁵⁰ BVerfG, Beschluss vom 17. Juni 2004 – 2 BvR 383/03, BVerfGE 111, 54/83; BVerfG, Urteil vom 9. April 1992 – 2 BvE 2/89, BVerfGE 85, 264/323; Koch, AöR Bd. 127 (2002), 166/170; Dübbers, ZRP 2000, 481/482.

¹⁵¹ BVerfG, Beschluss vom 17. Juni 2004 – 2 BvR 383/03, BVerfGE 111, 54/90 f.; OVG Berlin, Urteil vom 12. Juni 2002 – 3 B 2/01, NJW 2002, 2896/2896 f.; VG Berlin, Urteil vom 20. Mai 2008 – 2 A 28/07, nachgewiesen bei juris.de, Rdnr. 44; VG Berlin, Urteil vom 31. Januar 2001 – 2 A 25/00, NJW 2001, 1367/1368; SBK/Sannwald, Rdnr. 102 zu Art. 21 GG; Edinger, ZParl Bd. 36 (2005), 371/372 f.; Wieland, NJW 2005, 110/110 f.; Morlok, NJW 2000, 761/766; Günther, ZParl Bd. 8 (1977), 41/48.

Zudem hat der Gesetzgeber bei seinen Bemühungen, für die effektive Offenlegung der Zuwendungen an politische Parteien in einflussbegründender Höhe zu sorgen, auch Vorkehrungen gegen die Umgehung der Rechenschaftspflicht durch Scheingeschäfte oder andere Maßnahmen zu treffen. Deshalb ist eine einfachgesetzliche Bestimmung, die den Parteien untersagt, anonyme oder erkennbar über einen „Strohmann“ geleistete Spenden in nicht lediglich unerheblicher Höhe anzunehmen, verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden¹⁵².

d) Begrenzung der Rechenschaftspflicht auf die Parteien

Die Rechenschaftspflicht aus Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG betrifft nur die Mittel und das Vermögen der politischen Parteien. Deshalb unterliegen ausschließlich die Vermögensgegenstände und Schulden der Parteien der Rechenschaftspflicht. Welche Vermögensgegenstände und Schulden einer Partei für Rechenschaftszwecke zuzuordnen sind, richtet sich dabei nicht allein danach, ob die Partei aus zivilrechtlicher Sicht Inhaberin eines dinglichen Rechts oder Partei einer schuldrechtlichen Beziehung ist¹⁵³. Maßgeblich für die Berücksichtigung bei der Rechenschaftslegung ist vielmehr, ob die Partei als wirtschaftliche Eigentümerin eines Vermögensgegenstandes anzusehen ist.

Institutionen und Organisationen, die den Parteien nahestehen, aber nicht als Sonderorganisation in den Parteiverbund integriert sind, wie zum Beispiel parteinahe Stiftungen, Bildungsstätten, Forschungsinstitute oder Wirtschaftsbetriebe, unterliegen ebenso wenig der Rechenschaftspflicht wie die aus der Partei hervorgegangenen Mandats- und Funktionsträger¹⁵⁴.

Indes fungieren die Parteien als Plattformen für die politische Arbeit der in ihnen zusammengeschlossenen Mitglieder. In der laufenden politischen Arbeit und im politischen Wettbewerb treten die Parteien überhaupt erst durch ihre Mandatsträger oder Kandidaten, Funktionäre, Mitglieder und Unterstützer in Erscheinung. Auch bei der Akquise von Parteispenden werden die Parteien von ihren Mitgliedern und Unterstützern repräsentiert – und sei es nur, um einen ersten Kontakt herzustellen. Namentlich bei der Einwerbung von Großspenden, die wegen des ihnen innewohnenden erhöhten Einflusspotentials als besonders prekär zu beurteilen sind, werden erfahrungsgemäß aufseiten der Partei in erster Linie bedeutende Persönlichkeiten, die ein staatliches Amt oder Mandat bekleiden, eine parteiinterne Funktion innehaben oder sich um eine staatliche oder innerparteiliche Funktion bewerben, involviert sein. Wenn eine Persönlichkeit, die auf Grund ihrer Funktion, ihres Bekanntheitsgrades und ihrer Verbreitung in den Medien über ein eigenständiges politisches Profil verfügt, als Spendenakquisiteur in Erscheinung tritt, kann dies in Abhängigkeit von den Umständen des Einzelfalles die Frage aufwerfen, ob der Spender mit seiner Zuwendung die politische Arbeit des Parteirepräsentanten oder der Partei insgesamt unterstützen möchte. Maßgeblich für die Abgrenzung, ob eine Spende an die Partei gerichtet oder für die persönliche politische Arbeit des jeweiligen Parteivertreters bestimmt ist, ist der Wille des Spenders¹⁵⁵.

Hat der Zuwender die Spende für die Partei bestimmt und leitet der Empfänger die Zuwendung

¹⁵² BVerfG, Urteil vom 9. April 1992 – 2 BvE 2/89, BVerfGE 85, 264/323 f.; Dreier/Morlok, Rdnr. 117 zu Art. 21 GG; Morlok, PuZ 16/2000, 6/9.

¹⁵³ So aber: Küstermann, Transparenzgebot, S. 39.

¹⁵⁴ MD/Klein, Rdnr. 474 zu Art. 21 GG; Sodan/Leisner, Rdnr. 27 zu Art. 21 GG; MK/Kunig, Rdnr. 62 zu Art. 21 GG; MKS/Streinz, Rdnr. 205 zu Art. 21 GG; Kunig in HStR, Bd. III, § 40, Rdnr. 41.

¹⁵⁵ BVerfG, Urteil vom 9. April 1992 – 2 BvE 2/89, BVerfGE 85, 264/324 f.

bestimmungsgemäß an die Partei weiter, handelt es sich aus Sicht der Rechenschaftspflicht um eine Spende des Zuwenders an die Partei: Die Spende ist mit dem Namen des Spenders und nicht des Parteirepräsentanten, der die Spende an die Partei weitergeleitet hat, im Rechenschaftsbericht zu verzeichnen¹⁵⁶. Anders verhält es sich, wenn der Spender dem Parteivertreter die Zuwendung für dessen persönliche politische Betätigung überlässt und der Begünstigte später die Entscheidung trifft, die Spende der Partei zur Verfügung zu stellen. In diesem Fall liegt aus der Sicht des verfassungsrechtlichen Transparenzgebots einerseits eine Zuwendung des Dritten an den Parteivertreter und andererseits eine Spende des Parteirepräsentanten an seine Partei vor. In dem Rechenschaftsbericht der Partei ist die Spende mit dem Namen des Parteivertreters anzugeben.

Zuwendungen für die persönliche politische Arbeit von Parteirepräsentanten sind mit Blick auf das Transparenzgebot aus Art. 21 Abs.1 Satz 4 GG verfassungsrechtlich problematisch. Denn Spenden, die einem parteiangehörigen Mandatsträger oder Kandidaten zugewendet werden, kommen – insbesondere bei der Verwendung zu Wahlkampfzwecken – mittelbar auch der Partei zugute und sind damit deren Bestrebungen förderlich. Dieser Wirkungszusammenhang begründet die Gefahr, dass Spenden, die der Intention des Spenders nach die politischen Bemühungen der Partei fördern sollen, zur gezielten Umgehung der Rechenschaftspflicht an Mandatsträger oder Kandidaten statt an die Partei geleistet werden. Nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts verlangt Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG, der die Unabhängigkeit der Abgeordneten gewährleistet, mit Blick auf das Transparenzgebot aus Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG die öffentliche Benennung des Spenders, wenn eine Spende an einen Abgeordneten die für die Veröffentlichung von Parteispenden maßgebliche Höhe erreicht. Dies folge nicht nur daraus, dass der Umgehung der Rechenschaftspflicht anderenfalls Vorschub geleistet werde, sondern auch aus dem Sinn und Zweck von Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG: Finanzieller Einfluss auf die politische Willensbildung einer Partei, den Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG offenlegen will, könne durch Zuwendungen an einen parteiangehörigen Inhaber eines politischen Mandats ebenso gut ausgeübt werden wie durch direkte Spenden an die Partei selbst¹⁵⁷.

Die Rechenschaftspflicht von Mandatsträgern ist allerdings nicht im Parteiengesetz bundesweit einheitlich geregelt. Für die Abgeordneten des Deutschen Bundestages findet sich die einfachgesetzliche Ausgestaltung der Rechenschaftspflicht in den §§ 44a Abs. 2 und 3, 44b Nr. 3 Abgeordnetengesetz – AbgG – und den §§ 4 und 8 der Verhaltensregeln für Mitglieder des Deutschen Bundestages (Anlage 1 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages) – GOBTAn1 –. Dort ist die Rechenschaftspflicht der Abgeordneten im Sachzusammenhang mit der Pflicht zur Angabe und Veröffentlichung von Nebentätigkeiten geregelt. Nach § 4 Abs. 2 GOBTAn1 müssen Bundestagsabgeordnete eine Spende, deren Wert in einem Kalenderjahr 5.000,- EUR übersteigt, unter Angabe des Namens und der Anschrift des Spenders sowie der Gesamthöhe dem Bundestagspräsidenten anzeigen. Soweit Spenden eines Spenders in einem Kalenderjahr den Wert von 10.000,- EUR übersteigen, hat der Bundestagspräsident die Spenden gemäß § 4 Abs. 3 GOBTAn1 unter Angabe ihrer Höhe und Herkunft zu veröffentlichen. Für die Abgeordneten der Länderparlamente sind die Regelungen über die Rechenschaftspflicht für Spenden in den entsprechenden landesrechtlichen Bestimmungen enthalten.

¹⁵⁶ BVerfG, Urteil vom 9. April 1992 – 2 BvE 2/89, BVerfGE 85, 264/324.

¹⁵⁷ BVerfG, Urteil vom 9. April 1992 – 2 BvE 2/89, BVerfGE 85, 264/324 ff.; MKS/Streinzius, RdNr. 193 zu Art. 21 GG.

e) Bedeutung der Rechenschaftspflicht für den politischen Wettbewerb zwischen den Parteien

Die von Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG intendierte Transparenz der Parteifinancen soll die Integrität des politischen Willensbildungsprozesses gewährleisten. Die Rechenschaftspflicht dient der Information des Wählers mit Blick auf die von diesem zu treffende Wahlentscheidung und kann sich deshalb auf den Wahlerfolg der einzelnen Parteien auswirken. Wegen dieser Bedeutung für den Erfolg im politischen Wettbewerb mit den konkurrierenden Parteien gehört zu dem verfassungsrechtlichen Status einer Partei auch das Recht, im Rahmen des Möglichen feststellen zu können, ob und in welchem Umfang private Geldgeber auf andere Parteien einzuwirken versuchen. Wenn die einfachgesetzliche Ausgestaltung der Rechenschaftspflicht den verfassungsrechtlichen Vorgaben und Ansprüchen des Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG nicht entspricht, werden die Parteien deshalb durch den Verstoß des Gesetzgebers gegen Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG in ihrem verfassungsrechtlichen Status als Partei verletzt¹⁵⁸.

Nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts können politische Parteien eine Verletzung ihres verfassungsrechtlich garantierten Status durch ein Verfassungsorgan im Organstreitverfahren gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG in Verbindung mit den §§ 13 Nr. 5, 63 ff. Bundesverfassungsgerichtsgesetz geltend machen¹⁵⁹. Deshalb steht den Parteien der Weg offen, angebliche Verstöße der im Parteiengesetz einfachgesetzlich geregelten Rechenschaftspflicht gegen Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG vor dem Bundesverfassungsgericht im Rahmen eines Organstreitverfahrens zu rügen¹⁶⁰.

IV.) Grenzen des Parteienrechenschaftsrechts

Obwohl das Transparenzgebot aus Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG auf eine möglichst umfassende Rechenschaftslegung durch die Parteien abzielt, ist die absolute Transparenz aller unter dem Gesichtspunkt einer Beeinflussungsgefahr relevanten Finanzströme praktisch ausgeschlossen.

Allen Bemühungen, dem Zweck der Bestimmung des Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG gerecht zu werden, sind Grenzen gesetzt. Es liegt in der Natur der Sache der Parteienfinanzierung, dass das Ziel, alle Bemühungen um eine finanzielle Einflussnahme auf den politischen Kurs der Partei durch deren Offenlegung durchschaubar zu machen und sie so letztendlich zu neutralisieren, durch Rechtsvorschriften allenfalls annähernd zu erreichen ist¹⁶¹. Zu vielfältig sind die Möglichkeiten der

¹⁵⁸ BVerfG, Urteil vom 9. April 1992 – 2 BvE 2/89, BVerfGE 85, 264/318 f.; BVerfG, Urteil vom 3. Dezember 1968 – 2 BvE 1, 3, 5/67, BVerfGE 24, 300/332 f.

¹⁵⁹ BVerfG, Beschluss vom 15. Juli 2015 – 2 BvE 4/12, BVerfGE 140, 1/23; BVerfG, Beschluss vom 7. März 1989, 2 BvQ 2/89, BVerfGE 79, 379/383 f.; BVerfG, Urteil vom 3. Dezember 1968 – 2 BvE 1, 3, 5/67, BVerfGE 24, 300/329; BVerfG, Urteil vom 17. Oktober 1968 – 2 BvE 4/67, BVerfGE 24, 260/263; BVerfG, Urteil vom 21. April 1966 – 2 BvE 1/62 und 2/64, BVerfGE 20, 119/130; BVerfG, Beschluss vom 22. Juni 1960 – 2 BvR 432/60, BVerfGE 11, 239/241 f.; BVerfG, Urteil vom 16. März 1955 – 2 BvK 1/54, BVerfGE 4, 144/149; BVerfG, Beschluss vom 20. Juli 1954 – 1 PBvU 1/54, BVerfGE 4, 27/30 f.

¹⁶⁰ BVerfG, Urteil vom 3. Dezember 1968 – 2 BvE 1, 3, 5/67, BVerfGE 24, 300/332 f.

¹⁶¹ BVerfG, Urteil vom 9. April 1992 – 2 BvE 2/89, BVerfGE 85, 264/326; BK/Henke, Rdnr. 327 zu Art. 21 GG; Bericht der Parteienrechtskommission, S. 205; Streit, MIP Bd. 12 (2004/2005), 72/78; Klein, BT-Drs. 14/6711, S. 19; Klein, NJW 2000, 1441/1443 und 1450; Rudzio, ZParl Bd. 31 (2000), 428/436; Bäumer/Frankenberg, KJ 2000, 167/167; Seifert, DÖV 1956, 1/7.

Umgehung jeglicher Rechenschaftsvorschriften durch Schein- und Tarngeschäfte. Dies betrifft namentlich den bezüglich der zu unterbindenden Einflussnahme auf politische Entscheidungen besonders sensiblen Bereich der Parteispenden – und zwar sowohl aufseiten des Spenders wie auch aufseiten der Partei respektive der für diese handelnden Repräsentanten.

Die politische Willensbildung des Staates ist eine öffentliche Angelegenheit, an der neben den Parteien selbst auch deren Mitglieder, namentlich die aus dem Kreis der Partei hervorgegangenen Amts- und Mandatsträger, Neben- und Parallelorganisationen wie die parteinahen Stiftungen, sonstige Organisationen im politischen und gesellschaftlichen Bereich, herausragende Persönlichkeiten aus allen Gesellschaftsbereichen und insbesondere auch die Medien mitwirken. Angesichts der vielfältigen Gestaltungsmöglichkeiten kann ein Parteispender seine Zuwendung zur Umgehung der Rechenschaftspflicht statt an die Partei selbst auch ebenso gut an eine Nebenorganisation oder einen Repräsentanten der Partei für dessen persönliche Arbeit leisten. Darüber hinaus könnte der Interessent die Partei auch durch ein wirtschaftlich nicht werthaltiges Austauschgeschäft verdeckt unterstützen. Auch eine mittelbare Unterstützung durch eine der Partei nicht zurechenbare eigene Betätigung im gesellschaftlichen Bereich wie beispielsweise eine Anzeigenkampagne, in der um Unterstützung für die Partei geworben wird, oder die Unterstützung einer solchen parteiexternen Maßnahme sind denkbar¹⁶².

Der Gesetzgeber, der dem Transparenzgebot durch die einfachgesetzliche Ausgestaltung der Rechenschaftspflicht eine praktikable Form verleihen soll, steht deshalb wegen der ureigenen Begebenheiten des Regelungsbereichs vor einer besonders schwierigen Aufgabe¹⁶³. Er muss nicht nur bedenken, welche Verhaltensweisen aus Sicht des Transparenzgebots veröffentlichungswürdig sind, sondern zudem stets die Möglichkeit eines Umgehungsversuchs durch die Normadressaten mit in den Blick nehmen¹⁶⁴.

Indes trägt das verfassungsrechtliche Transparenzgebot der ihm wesenseigenen Unmöglichkeit, die absolute Transparenz aller Zahlungsströme an die Partei herzustellen, konzeptionell Rechnung. Denn das Konzept des Grundgesetzes, Bemühungen um eine finanzielle Einflussnahme auf politische Entscheidungen durch deren Offenlegung zu entschärfen, entbindet die Parteien nicht von ihrer Letztverantwortlichkeit, in finanziellen Belangen politisch und gesellschaftlich akzeptable Standards anzuwenden. Die politische Verantwortung dafür, den sachwidrigen Einfluss finanzieller Unterstützer vom sachgerechten zu unterscheiden und dem finanziellen Druck der Vertreter von Partikularinteressen zu widerstehen, liegt ausschließlich bei den Parteien selbst¹⁶⁵. Die Art und Weise, wie die Parteien dieser Verantwortung gerecht werden, bestimmt zu einem wesentlichen Teil ihr Ansehen und damit zugleich das Ansehen des demokratischen Staates¹⁶⁶. Sie ist Exempel für die

¹⁶² AK/Gusy, Rdnr. 108 zu Art. 21 GG; Kulitz, Unternehmensspenden, S. 76 ff.; von Arnim, DVBI 2002, 1065/1068; Rudzio, ZParl Bd. 31 (2000), 428/436; Klein, NJW 2000, 1441/1443 und 1450; Schmidt-Jortzig, DVBI 1983, 773/778; Rittner, Festschrift Knur, S. 221 f.; Breitling, PVS 1968, 223/225 f.; Breitling, PVS 1961, 348/362; Seifert, DÖV 1956, 1/7; Forsthoff, DRZ 1950, 313/316.

¹⁶³ Bericht der Parteienrechtskommission, S. 205; Forsthoff, DRZ 1950, 313/316.

¹⁶⁴ BVerfG, Urteil vom 9. April 1992 – 2 BvE 2/89, BVerfGE 85, 264/323 ff.

¹⁶⁵ BVerfG, Urteil vom 9. April 1992 – 2 BvE 2/89, BVerfGE 85, 264/326; BVerfG, Urteil vom 24. Juli 1979 – 2 BvF 1/78, BVerfGE 52, 63/87; BVerfG, Urteil vom 19. Juli 1966 – 2 BvF 1/65, BVerfGE 20, 56/105 f.; Stern in StaatsR BRD, Bd. I, S. 450; Bericht zur Neuordnung der Parteienfinanzierung, S. 182.

¹⁶⁶ BVerfG, Urteil vom 9. April 1992 – 2 BvE 2/89, BVerfGE 85, 264/326.

Selbstregulierung und -reinigung des demokratischen Verfassungssystems¹⁶⁷.

Allerdings lässt der Umgang der Parteien mit der Rechenschaftspflicht in der politischen Debatte und bei der Aufstellung der Rechenschaftsberichte oftmals deutlich erkennen, dass die demokratische Pflicht aus Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG für manche Partei ein ungeliebtes Kind ist¹⁶⁸. Die tief verwurzelte Abneigung der Parteien gegen ihre rechtliche Domestizierung zeigt sich zudem auch darin, dass der Verfassungsauftrag aus Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG in Verbindung mit Art. 21 Abs. 3 GG erst 18 Jahre nach Inkrafttreten des Grundgesetzes – und auch nur unter dem als Katalysator fungierenden Druck verfassungsrechtsgerichtlicher Rechtsprechung zur staatlichen Parteienfinanzierung – mit dem Parteiengesetz vom 24. Juli 1967 erfüllt worden ist¹⁶⁹.

Ein weiteres Hindernis steht dem von Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG angestrebten Transparenzziel im Wirkungsbereich der Rechenschaftsberichte im Wege: Der Großteil der Bürger verhält sich im Umgang mit der Möglichkeit einer finanziellen Einflussnahme auf den Kurs einer Partei schlichtweg nicht so wie es das verfassungsrechtliche Transparenzgebot in der Theorie erwartet. Das Publizitätskonzept des Grundgesetzes geht idealtypisch davon aus, dass der Wähler sich im Zusammenhang mit seiner Wahlentscheidung über die Finanziere der Parteien informiert und sich anhand dieser Informationen eine Meinung zur politischen Unabhängigkeit der Parteien gegenüber den Partikularinteressen ihrer Finanziere bildet. Die praktische Verwirklichung des Anliegens der Rechenschaftspflicht setzt also ein Doppeltes voraus: Die Parteien müssen die von ihnen geforderten Informationen über die Herkunft und Verwendung ihrer Mittel sowie ihr Vermögen nicht nur vollständig und richtig in den Rechenschaftsberichten bereitstellen, sondern der Wähler muss die Rechenschaftsberichte mit den einschlägigen Informationen auch zur Kenntnis nehmen und sich mit deren Inhalt auseinandersetzen. Letzteres ist aber in der Realität kaum der Fall.

Der Großteil der Wähler weiß noch nicht einmal von der Existenz der Rechenschaftsberichte, geschweige denn, dass er jemals einen Rechenschaftsbericht einer Partei studiert hätte. Die Ursachen dafür, dass sich die ganz überwiegende Mehrheit der Wähler nicht wie von Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG vorausgesetzt verhält, sind vielschichtig: Zum einen steht die Erwartungshaltung, dass der einzelne Wähler sich die Rechenschaftsberichte der Parteien besorgt und diese durcharbeitet, im Widerspruch zu dem immer weiter um sich greifenden Desinteresse vieler Bürger, sich mit politischen Fragen vertieft auseinanderzusetzen. Die ausweislich der sinkenden Wahlbeteiligung selbst bei Landtags- und Bundestagswahlen im Vordringen befindliche allgemeine Politik- und Parteienverdrossenheit mag dabei in einer zunehmend auf die Selbstverwirklichung des Einzelnen ausgerichteten Gesellschaft nur eine Ursache für das Desinteresse an politischen Belangen verkörpern. Zum anderen genießen die veröffentlichten Rechenschaftsberichte angesichts ihres geringen Bekanntheitsgrades gewissermaßen den Status des geheimsten öffentlichen Dokuments in der Bundesrepublik.

Der geringe Bekanntheitsgrad der Rechenschaftsberichte ist indes nicht allein darauf zurückzuführen, dass deren Veröffentlichung als Bundestagsdrucksache vor der flächendeckenden

¹⁶⁷ Depenheuer/Grzeszick, DVBl 2000, 736/741; Breitling, PVS 1961, 348/361.

¹⁶⁸ Kulitz, Unternehmensspenden, S. 105; Wieland, NJW 2005, 110/110; Günther, ZParl Bd. 8 (1977), 41/45.

¹⁶⁹ MD/Klein, Rdnr. 127 zu Art. 21 GG; BK/Henke, Rdnr. 324 und 382 zu Art. 21 GG; Klein, NJW 2000, 1441/1441; Schmitt-Vockenhausen, ZParl Bd. 8 (1977), 525/525.

Verbreitung des Internets und der Bereitstellung aller Bundestagsdrucksachen auf der Internetpräsenz des Bundestages faktisch ein Schattendasein in einem Randbereich des öffentlichen Raums, der nur von besonders Interessierten wahrgenommen wurde, bedeutete. Auch in den Medien haben die jährlichen Rechenschaftsberichte der Parteien, anders als die diversen Affären um Spendenskandale und Verstöße gegen die Rechenschaftspflicht, in der Vergangenheit regelmäßig nur eine geringe Aufmerksamkeit erfahren. Das Öffentlichkeitsanliegen des Transparenzgebots bedarf aber der Berichterstattung in den Medien als Transmissionsriemen, damit die durch die Veröffentlichung als Bundestagsdrucksache bereits öffentlichen Rechenschaftsberichte auch tatsächlich in den Blickpunkt der Öffentlichkeit gelangen. Zudem ist der Großteil der Bürger aus mangelndem politischem Interesse nicht dazu bereit, sich mit den Rechenschaftsberichten der Parteien selbst auseinanderzusetzen. Dieser Teil der Wählerschaft wird die Rechenschaftsberichte der Parteien deshalb allenfalls in einer journalistisch aufbereiteten Form, die deren wesentlichen Inhalt aus der Fülle der Informationen hervorhebt und zusammenfasst, zur Kenntnis nehmen. Indes sind die Medien der Aufgabe, die Öffentlichkeit über die jährlichen Rechenschaftsberichte der Parteien und deren wesentlichen Inhalt zu informieren, in der Vergangenheit nicht ausreichend gerecht geworden¹⁷⁰.

B) Die Entwicklung des Parteiengesetzes und des kodifizierten Parteienrechenschaftsrechts

Seit seinem Inkrafttreten mit Ablauf des 23. Mai 1949 verpflichtete das Grundgesetz in Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG die Parteien zur öffentlichen Rechenschaft über die Herkunft ihrer Mittel. Zugleich war der Bundesgesetzgeber nach Art. 21 Abs. 3 GG gehalten, das Nähere dieser Rechenschaftspflicht gesetzlich zu regeln. Gleichwohl gingen gut 18 Jahre ohne jegliche Rechenschaftslegung ins Land, bis schließlich mit dem Parteiengesetz vom 24. Juli 1967 erstmals eine einfachgesetzliche Regelung der Rechenschaftspflicht in Kraft trat.

I.) Vorgeschichte und Ursachen für die Verzögerung der Verabschiedung eines Parteiengesetzes von 1949 bis 1967

Das 18 Jahre währende Rechenschaftsvakuum ist indes nicht darauf zurückzuführen, dass das Thema während dieses Zeitraums nicht auf der Agenda des Gesetzgebers respektive der Politik gestanden hätte. Im Gegenteil gab es zwischen 1949 und 1967 diverse Gesetzesinitiativen aus dem Parlament wie auch aus der Regierung, in denen sich die inhaltlich divergierenden Vorstellungen der Parteien vom Parteienrecht widerspiegelten. Die Ursache für die verzögerte Verabschiedung eines Parteiengesetzes ist vielmehr in den enormen Schwierigkeiten einer inhaltlichen Einigung über die Parteigrenzen hinweg zu suchen: Sowohl hinsichtlich des Rechenschaftsrechts wie auch anderer Themenkreise des Parteienrechts lagen die Vorstellungen der Parteien so weit auseinander, dass ein umfassender Kompromiss über die rechtlichen Grundlagen der Parteien in einem Parteiengesetz nur mit sehr großen Schwierigkeiten zustande kam.

Erschwert wurde die Konsenssuche zudem dadurch, dass ein Großteil der unterschiedlichen Anforderungen an Bestimmungen des Parteienrechts nicht nur auf divergierende politische Interessen, sondern auch auf unterschiedliche Interpretationen der diesbezüglichen Vorgaben des

¹⁷⁰ Naßmacher, PuZ 16/2000, 15/20; Schleth, ZParl Bd. 1 (1970), 128/129.

Grundgesetzes zurückzuführen war. Der beschwerliche Weg zur Verabschiedung des Parteiengesetzes ist daher auch im Kontext der unmittelbar zurückliegenden Gründung der Bundesrepublik Deutschland und deren Entwicklung in den Anfangsjahren zu würdigen: Diese Gründungsphase zeichnete sich jedoch nicht allein dadurch aus, dass es noch an entsprechender Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Konkretisierung der Bestimmungen des Grundgesetzes fehlte, die den Parteien die Auseinandersetzung über solche Rechtsfragen abgenommen hätte. Es darf auch nicht in Vergessenheit geraten, dass die politische Auseinandersetzung zwischen den Parteien wesentlich zugespitzter verlief, solange die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Grundstrukturen des jungen Staates noch in der Entwicklung befindlich waren. Erst als die gesellschaftliche und wirtschaftliche Grundausrichtung der Bundesrepublik im Zuge des Wirtschaftswunders auf breite Zustimmung in der Bevölkerung und in der politischen Landschaft stieß, schwächte sich die Blockkonfrontation zwischen den Parteien allmählich ab. Am Ende dieser Entwicklung stand im Jahr 1966 die erste Große Koalition aus CDU/CSU und SPD, in deren Ära zahlreiche zuvor im Konflikt unerledigt gebliebene Gesetzgebungsprojekte, wie zum Beispiel die Notstandsgesetzgebung, erfolgreich in Angriff genommen werden konnten. Vor diesem Hintergrund vermag es deshalb nicht zu überraschen, dass die Verabschiedung der Erstfassung des Parteiengesetzes – ungeachtet der besonderen Entwicklungen und Umstände dieses Einzelfalls – ausgerechnet in die Phase der ersten Großen Koalition aus CDU/CSU und SPD fiel.

Im Einzelnen stellt sich die Vorgeschichte des Parteiengesetzes von 1967 wie folgt dar:

1.) Gesetzesinitiativen vor 1967

Bereits kurz nach der Konstituierung des 1. Deutschen Bundestages gelangte die Thematik eines Parteiengesetzes erstmals auf die Tagesordnung des Parlaments: Am 6. Dezember 1949 stellte die Fraktion des Zentrums im Deutschen Bundestag den Antrag, die Bundesregierung durch Parlamentsbeschluss zu ersuchen, „*unverzüglich den Entwurf eines Parteiengesetzes entsprechend dem Artikel 21 des Grundgesetzes dem Bundestag vorzulegen*“¹⁷¹. Nach Beratung über diesen Antrag sprach der Ausschuss für Rechtswesen und Verfassungsrecht am 5. Oktober 1950 die Empfehlung an das Plenum aus, dem Antrag der Fraktion des Zentrums zuzustimmen¹⁷². Vor diesem Hintergrund begannen 1950 im Bundesministerium des Innern, in dessen Zuständigkeitsbereich das Parteienrecht fiel, die Arbeiten an einem Entwurf zum Parteiengesetz¹⁷³. Dieser erste Entwurf eines Parteiengesetzes wurde im Jahr 1951 mit den anderen Bundesministerien und den Ländern erörtert, ein Kabinettsbeschluss kam jedoch nicht zustande¹⁷⁴. Trotz dieser Bemühungen um einen Konsens gelang bei den Arbeiten am Gesetzesentwurf kein entscheidender Durchbruch, weil sich die Materie nicht nur wegen der widerstreitenden politischen Interessen, sondern auch wegen der ungeklärten Detailfragen zu den verfassungsrechtlichen Vorgaben als äußerst komplex erwies. So berichtete der Bundesminister des Innern in seiner Antwort vom 5. August 1952 auf eine Kleine Anfrage der Fraktion der Föderalistischen Union von den besonderen Schwierigkeiten des Parteienrechts, die

¹⁷¹ BT-Drs. 1/275.

¹⁷² BT-Drs. 1/1426.

¹⁷³ Schäfer, NJW 1959, 1249/1250.

¹⁷⁴ MD/Klein, Rdnr. 128 zu Art. 21 GG; Schäfer, NJW 1959, 1249/1250.

eine völlige Klärung aller Probleme noch nicht zugelassen habe¹⁷⁵.

Die Schwierigkeiten des Parteienrechts resultierten namentlich daraus, dass es zu jener Zeit mangels Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts noch an einer verbindlichen staatstheoretischen Bestimmung der Funktionen und der Stellung der Parteien im demokratischen Gebilde aus Staat und Gesellschaft fehlte¹⁷⁶. In der Konsequenz der noch offenen staatstheoretischen Grundlagen waren auch viele Einzelfragen des Parteienrechts ungeklärt. Zu den zahlreichen rechtlich wie politisch umstrittenen Themenkreisen zählte neben dem Wahlrecht in erster Linie auch die Rechenschaftspflicht der Parteien¹⁷⁷. In letztgenannter Hinsicht war insbesondere strittig, ob die Rechenschaft über die Herkunft der Mittel lediglich die Offenlegung der Finanzquellen nach Kategorien oder auch die Angabe von Spendernamen und Höhe der Spenden im Einzelfall erforderte¹⁷⁸. Die Vertreter des zuletzt genannten Standpunkts leiteten das Erfordernis der umfassenden Rechenschaft über einzelne Einnahmen unmittelbar aus dem Wortlaut und dem Sinn und Zweck von Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG ab¹⁷⁹. Dem gegenüber führten die Kontrahenten für ihre Position das Argument ins Feld, dass den Spendern unter dem Gesichtspunkt der negativen Meinungsfreiheit aus Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG ein Recht auf Anonymität zustehe¹⁸⁰. Zudem sei eine die Spendernamen umfassende Rechenschaftspflicht nicht praktisch durchführbar, da sie entweder umgangen werde oder die bürgerlichen Parteien ihre Spender kosten werde¹⁸¹.

Wie vom Bundesminister des Innern in seiner Antwort an den Deutschen Bundestag vom 5. August 1952 angekündigt¹⁸², legte das Bundesministerium des Inneren dem Kabinett im Jahr 1952 einen modifizierten zweiten Entwurf eines Parteiengesetzes zur Beratung vor¹⁸³. Auch dieser zweite Entwurf, in dem die Ergebnisse aus den Erörterungen des ersten Entwurfs Berücksichtigung fanden, wurde im Kabinett nicht verabschiedet¹⁸⁴. Da zwischenzeitlich das Ende der Legislaturperiode nahte, reifte die Einsicht heran, dass die Ausarbeitung eines endgültigen Wahlrechts angesichts der zahlreichen umstrittenen Fragen in der verbleibenden Zeit nicht mehr gelingen konnte. Deshalb wurde mit dem Wahlgesetz vom 8. Juli 1953¹⁸⁵ ein provisorisches Wahlrecht, das von vornherein nur für die Wahlen zum 2. Deutschen Bundestag gelten sollte, ausgearbeitet und in Kraft gesetzt¹⁸⁶. Zugleich fiel die Entscheidung, auch die Arbeiten am Parteiengesetz zurückzustellen, da der enge

¹⁷⁵ BT-Drs. 1/3657.

¹⁷⁶ Scheuner, DÖV 1968, 88/88; Kewenig, DÖV 1964, 829/831 ff.

¹⁷⁷ Kulitz, Unternehmensspenden, S. 74; Scheuner, DÖV 1968, 88/88; Konow, DÖV 1968, 73/78 f.; Breithaupt, JZ 1967, 561/564; Henke, DÖV 1960, 664/666.

¹⁷⁸ Kulitz, Unternehmensspenden, S. 65 f.; Seifert, Parteien im Recht der BRD, S. 322 f.; Bericht der Parteienrechtskommission, S. 182 f.; Rittner, Festschrift Knur, S. 208; Breitling, PVS 1968, 223/225; Konow, DÖV 1968, 73/78 f.; Breithaupt, JZ 1967, 561/564; Henke, DÖV 1960, 664/666.

¹⁷⁹ Bericht der Parteienrechtskommission, S. 182 f.; Randelzhofer JZ 1969, 533/539 f.; Groß, DÖV 1968, 80/83; Konow, DÖV 1968, 73/78 f.; Hoffmann, DVBl 1958, 856/856 f.

¹⁸⁰ Bericht der Parteienrechtskommission, S. 210; Scheuner, DÖV 1967, 343/344; Henke, DÖV 1960, 664/666; Schäfer, NJW 1959, 1249/1252 f.; Roesch, DVBl 1958, 597/599 ff.

¹⁸¹ Seifert, Parteien im Recht der BRD, S. 322 f.; Henke, DÖV 1960, 664/666.

¹⁸² BT-Drs. 1/3657.

¹⁸³ Breithaupt, JZ 1967, 561/561; Henke, DÖV 1960, 664/666.

¹⁸⁴ Roellecke, DRiZ 1968, 117/117; Breithaupt, JZ 1967, 561/561.

¹⁸⁵ BGBl. 1953 I, 470 ff.

¹⁸⁶ Schäfer, NJW 1959, 1249/1250.

Sachzusammenhang zwischen Parteien- und Wahlrecht eine vorzeitige Regelung des Parteienrechts als nicht angezeigt erscheinen ließ¹⁸⁷.

Auch in der zweiten Legislaturperiode stand die Ausarbeitung eines Parteiengesetzes auf der Agenda der Bundesregierung. Um der Klärung der zahlreichen verfassungsrechtlichen Vorfragen näher zu kommen, berief der Bundesminister des Innern im Dezember 1955 eine Sachverständigenkommission aus 17 Professoren des Staatsrechts und anderer auch außerrechtlicher Fachgebiete ein¹⁸⁸. Die Kommission erhielt den Auftrag, den Umfang des Gesetzgebungsauftrags aus Art. 21 Abs. 3 GG und die Möglichkeiten seiner Ausführung zu erörtern; die Ausarbeitung eines Gesetzentwurfs gehörte indes nicht zum Arbeitsauftrag der Kommission¹⁸⁹. Im Juli 1957 legte die Kommission die gedruckte Fassung ihres Berichts vor¹⁹⁰, im Sommer 1958 erschien zudem eine zweite Auflage dieses Berichts mit einem Nachtrag über die zwischenzeitlichen Neuerungen in Rechtsprechung und Schrifttum¹⁹¹.

Nach Fertigstellung des Kommissionsberichts nahm das Bundesministerium des Innern, nunmehr bereits in der dritten Legislaturperiode, die Arbeiten am Entwurf eines Parteiengesetzes wieder auf. Die Arbeiten am Gesetzentwurf mündeten schließlich in den Regierungsentwurf eines Parteiengesetzes vom 22. Dezember 1959, den die Bundesregierung dem Bundestag zur Beschlussfassung vorlegte¹⁹².

Inhaltlich bemühte sich der Regierungsentwurf um eine umfassende Ausgestaltung der Rechtsverhältnisse der politischen Parteien. Der erste Abschnitt des Gesetzesentwurfs widmete sich dem Begriff der Partei und deren Stellung in der Rechtsordnung und regelte die Gleichbehandlung der Parteien bei der Gewährung von Leistungen durch die öffentliche Hand. Der zweite Abschnitt erteilte den Parteien umfangreiche Vorgaben für ihre innere Ordnung, um die Beachtung demokratischer Grundsätze im Aufbau und im Binnenleben der Parteien zu gewährleisten. Verbindliche Grundsätze für die innerparteiliche Aufstellung von Wahlbewerbern enthielt der dritte Abschnitt des Regierungsentwurfs. Nähere Bestimmungen für die Durchführung des Verbots verfassungswidriger Parteien fanden sich im fünften Abschnitt des Gesetzesentwurfs wieder.

Der Rechenschaftslegung durch die Parteien war in dem Regierungsentwurf der vierte Abschnitt mit den §§ 22 bis 29 vorbehalten. Der Entwurf sah vor, dass die Parteien jährlich bis zum 30. September des Folgejahres einen von einem Wirtschaftsprüfer geprüften Rechenschaftsbericht aufstellen und zur Veröffentlichung im Bundesanzeiger beim Bundeswahlleiter einreichen sollten. Das Kernelement des Rechenschaftsberichts sollte eine Einnahmerechnung bilden, in der die Einnahmen aufgeschlüsselt nach gesetzlich vorgegebenen Einnahmearten auszuweisen gewesen wären. Dabei sah der Entwurf vor, dass die Einnahmen je Einnahmeart lediglich als Summe ohne weitere Aufschlüsselungen und ohne Quellenangaben angegeben werden sollten. Die Verpflichtung zur Angabe von Spendernamen und Spenderhöhe hielt die Bundesregierung für unvereinbar mit der

¹⁸⁷ Külz, ZfP 1959, 332/335 f.; Schäfer, NJW 1959, 1249/1250.

¹⁸⁸ Külz, ZfP 1959, 332/333; Schäfer, NJW 1959, 1249/1250, eine Aufstellung der Kommissionsmitglieder findet sich dort in Fußnote 8.

¹⁸⁹ Schäfer, NJW 1959, 1249/1250.

¹⁹⁰ Bericht der Parteienrechtskommission.

¹⁹¹ Schäfer, NJW 1959, 1249/1250.

¹⁹² BT-Drs. 3/1509.

negativen Meinungsfreiheit der Spender aus Art. 5 Abs. 1 GG, da diese nicht zur Offenbarung ihrer politischen Präferenz gezwungen werden dürften¹⁹³. Über die Differenzierung nach Einnahmearten hinaus wären die Einnahmen einer Partei zudem für jede Einnahmeart nach Bundesverband und Landesverbänden aufzuschlüsseln gewesen. Die Einnahmen der den Landesverbänden nachgeordneten Gliederungsebenen wären dabei bei demjenigen Landesverband zu erfassen gewesen, dem die betreffende Gliederungseinheit angehörte. Der dreistufige Aufbau des Rechenschaftsberichts ging zurück auf die Empfehlung der Parteienrechtskommission, dass der Gesetzgeber im Hinblick auf die Landtagswahlen eine selbstständige Rechenschaftslegung der Landesverbände anordnen sollte¹⁹⁴. Zuletzt hätten die Parteien dem Rechenschaftsbericht fakultative Erläuterungen zu der Einnahmerekchnung beifügen dürfen, um ihrerseits zu besorgenden Fehlinterpretationen vorzubeugen¹⁹⁵.

In den weiteren Vorschriften über die Rechenschaftspflicht definierte der Entwurf den Begriff der Einnahme und machte detaillierte Vorgaben, welche Werte bei den verschiedenen Einnahmearten als Einnahme zugrunde gelegt werden sollten. In letztgenannter Hinsicht war es von besonderer Bedeutung, bezüglich solcher Einnahmen, die ihrer Natur nach mit Aufwendungen der Partei in Verbindung stehen, verbindliche Kriterien für den Ansatz des Nettozuflusses aufzustellen. Der Stellenwert dieser Zielsetzung erklärt sich daraus, dass das Grundgesetz die Rechenschaft über die Einnahmen einer Partei, nicht jedoch deren Ausgaben vorsah¹⁹⁶. Zudem verpflichtete der Regierungsentwurf die Parteien in § 26 Abs. 1, über die rechenschaftspflichtigen Einnahmen laufend Bücher zu führen; bei der laufenden Buchführung sollten die Parteien nach den Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung unter Berücksichtigung des Gesetzeszweckes verfahren.

Weitere Bestimmungen, die für die Rechenschaftspflicht der Parteien von Bedeutung gewesen wären, befanden sich in dem sechsten und letzten Abschnitts des Entwurfs mit den Schlussbestimmungen. Dort enthielt § 35 eine Ermächtigung der Bundesregierung, durch Rechtsverordnung Formblätter für den Rechenschaftsbericht vorzuschreiben und nähere Vorschriften für die Behandlung bestimmter Sonderfälle an Einnahmen zu erlassen. Zudem sah § 36 des Entwurfs vor, dass der Bundeswahlleiter die Parteien unter Androhung und Festsetzung von Zwangsgeld zur Abgabe des Rechenschaftsberichts anhalten konnte. Indes sollte der Bundeswahlleiter nach den Vorstellungen der Bundesregierung auf diesem Wege nur die Abgabe eines Rechenschaftsberichts, nicht jedoch die materielle Richtigkeit und Vollständigkeit der Einnahmerekchnung erzwingen können¹⁹⁷. Die inhaltliche Richtigkeit des Rechenschaftsberichts sollte allein durch das Erfordernis der Prüfung durch einen unabhängigen Wirtschaftsprüfer, der zu diesem Zweck auch Einblick in die laufende Buchführung erhalten sollte, gewährleistet werden¹⁹⁸. Auch insoweit war der Gesetzesentwurf maßgeblich von dem Empfehlungen der Parteienrechtskommission, die sich vehement gegen eine staatliche Kontrolle der

¹⁹³ BT-Drs. 3/1509, S. 28.

¹⁹⁴ Bericht der Parteienrechtskommission, S. 200.

¹⁹⁵ BT-Drs. 3/1509, S. 30 – Anmerkung zu § 23 Abs. 4.

¹⁹⁶ BT-Drs. 3/1509, S. 31 – Anmerkung zu § 24 Abs. 2.

¹⁹⁷ BT-Drs. 3/1509, S. 38 – Anmerkung zu § 36.

¹⁹⁸ BT-Drs. 3/1509, S. 29 – Anmerkung zu § 22 Abs. 2.

Rechenschaftsberichte auf ihre inhaltliche Richtigkeit ausgesprochen hatte¹⁹⁹, beeinflusst.

Am 19. Februar 1960 beriet der Bundestag den Regierungsentwurf des Parteiengesetzes in erster Lesung und überwies die Gesetzesvorlage dem Innenausschuss zur weiteren Beratung²⁰⁰. Mit dem Ende der dritten Legislaturperiode fiel der Gesetzesentwurf jedoch dem Grundsatz der Diskontinuität des Parlaments zum Opfer²⁰¹. Gleichwohl bleibt dem Regierungsentwurf das bleibende Verdienst, die Debatte über die einfachgesetzliche Regelung des Parteienrechts sowohl auf der politischen Ebene wie auch im rechtswissenschaftlichen Schrifttum entscheidend in Gang gesetzt zu haben.

Obwohl das Gesetzgebungsverfahren über den Regierungsentwurf eines Parteiengesetzes zusammen mit der dritten Legislaturperiode endete, bildete dieser Entwurf auch in der folgenden vierten Legislaturperiode den Kern der Debatte um ein Parteiengesetz²⁰². Indes zeigte sich in der weiteren Diskussion über den Entwurf, die bereits in der zurückliegenden Legislaturperiode das Parlament beziehungsweise den zuständigen Innenausschuss erreicht hatte, dass die Streitfragen nicht rein rechtlicher Natur waren, sondern enormes politisches Konfliktpotential bargen. Seitdem die Debatte über das Parteienrecht nicht mehr auf einer technisch-abstrakten Ebene verlief, sondern mit dem Regierungsentwurf einen konkreten Bezugsgegenstand aufwies, konnten sich die Parteien ein klares Bild von den praktischen Auswirkungen der Bestimmungen auf sich selbst, ihre jeweilige Konkurrenz und den politischen Wettbewerb machen. Spätestens die hieraus resultierende Sorge, zum einen durch bestimmte Regelungen und zum anderen durch die Regelungen in ihrer Gesamtheit gegenüber der politischen Konkurrenz übervorteilt zu werden, hatte zur Folge, dass sich die Diskussion über das Parteienrecht in eine politische Auseinandersetzung verwandelte. Angesichts der politischen Zuspitzung der Debatte um das Parteienrecht vermag es nicht zu verwundern, dass die Gesetzesinitiativen zum Erlass eines Parteiengesetzes in der vierten Legislaturperiode nicht mehr von der Bundesregierung, sondern aus der Mitte des Deutschen Bundestages kamen.

Am 17. Dezember 1964 brachten zunächst die Fraktionen von CDU/CSU und FDP in einem gemeinsamen Antrag einen neuen Entwurf eines Gesetzes über die politischen Parteien in den Deutschen Bundestag ein²⁰³. In seinem Aufbau und der Einteilung in Abschnitte knüpfte dieser Entwurf stark an den Regierungsentwurf aus dem Jahre 1959 an. Der augenfälligste Unterschied in Aufbau und Regelungsgegenstand der beiden Entwürfe bestand darin, dass der Entwurf der Fraktionen von CDU/CSU und FDP in seinem vierten Abschnitt zusätzlich Regelungen über eine staatliche Parteienfinanzierung enthielt. In den einzelnen Vorschriften trat die Verwandtschaft der beiden Entwürfe hingegen nicht so deutlich hervor: Die einzelnen Bestimmungen waren, obwohl ihr Inhalt im Kern vielfach den Regelungen des Regierungsentwurfs entsprach, zumeist komplett neu formuliert und insbesondere deutlich kürzer gefasst. Einen erheblichen inhaltlichen Unterschied bedeutete hingegen die in dem Fraktionsentwurf vorgesehene staatliche Parteienfinanzierung, die aus zwei Elementen bestehen sollte. Im Rahmen einer unmittelbaren staatlichen Parteienfinanzierung sollte an die im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien jährlich ein Betrag in Höhe von insgesamt einer Deutschen Mark pro Wahlberechtigtem bei der letzten Bundestagswahl

¹⁹⁹ Bericht der Parteienrechtskommission, S. 207 ff.

²⁰⁰ MD/Klein, Rdnr. 130 zu Art. 21 GG.

²⁰¹ MD/Klein, Rdnr. 130 zu Art. 21 GG.

²⁰² Scheuner, DÖV 1967, 343/343.

²⁰³ BT-Drs. 4/2853.

ausgezahlt werden: Von diesem Betrag sollte jede im Deutschen Bundestag vertretene Partei zunächst 5 vom Hundert erhalten, während der Restbetrag im Verhältnis der Stärke ihrer Vertretung im Bundestag auf die Parteien aufgeteilt worden wäre. Des Weiteren sah der Entwurf eine mittelbare Parteienfinanzierung durch die Ausgabe von Spendengutscheinen vor. Für Geldspenden und Mitgliedsbeiträge sollten die Parteien Spendengutscheine in Höhe von 40 vom Hundert des Werts der Spende an ihre Spender zur Einlösung auf Rechnung des Bundes aushändigen. Die Spendengutscheine sollten jährlich im Volumen von 80 vom Hundert des Gesamtbetrages der unmittelbaren Parteienfinanzierung im Verhältnis der bei der letzten Bundestagswahl errungenen gültigen Zweitstimmen ausgegeben werden. Als Voraussetzung für den Empfang der Spendengutscheine war lediglich vorgesehen, dass eine Partei bei der letzten Bundestagswahl 0,5 vom Hundert der gültigen Zweitstimmen oder ein Direktmandat errungen hat.

Große inhaltliche Unterschiede gegenüber dem vorangegangenen Entwurf wiesen zudem die in dem fünften Abschnitt des Entwurfs enthaltenen Vorschriften über die Rechenschaftslegung auf. Zwar übernahm der Fraktionsentwurf die Bestimmungen des Regierungsentwurfs über die Rechenschaftslegung unter vereinzelt redaktionellen Modifikationen vollständig im Wortlaut. Abweichend vom Regierungsentwurf sah der Entwurf der Fraktionen von CDU/CSU und FDP jedoch vor, dass der Rechenschaftsbericht neben der Einnahmerekchnung auch eine Vermögensaufstellung auf den 31. Dezember des Rechnungsjahres beinhalten sollte²⁰⁴. Die Gliederung der Vermögensaufstellung und die Bewertung der einzelnen Vermögensgegenstände sollten dabei nach den Grundsätzen des Bewertungsgesetzes – BewG – erfolgen, lediglich Grundbesitz wäre mit seinem gemeinen Wert anzusetzen gewesen²⁰⁵. Zudem gestattete die in dem Entwurf erweiterte Verordnungsermächtigung der Bundesregierung, im Hinblick auf den Rechenschaftsbericht auch ausgesuchte Themen der Vermögensaufstellung durch Rechtsverordnung zu regeln.

Auf den Entwurf der Fraktionen von CDU/CSU und FDP reagierte die Fraktion der SPD mit einem eigenen Entwurf eines Gesetzes über die politischen Parteien, den sie am 23. Februar 1965 als Beschlussvorlage in das Parlament einbrachte²⁰⁶. Ihrem Entwurf legte die Fraktion der SPD den vorangegangenen Entwurf der Fraktionen von CDU/CSU und FDP wörtlich zugrunde und überarbeitete und veränderte diesen an denjenigen Stellen, an denen sie anders lautende Regelungen wünschte. Die Grundstrukturen des Entwurfs und die Einteilung der Regelungen in Abschnitte zu bestimmten Themenkreisen blieben dabei erhalten. Vor diesem Hintergrund ermöglicht es ein Vergleich der beiden Entwürfe in besonderem Maße, übereinstimmende Positionen und divergierende Auffassungen der verschiedenen Fraktionen pointiert herauszuarbeiten. Dabei zeigt sich, dass die Positionen der Parteien zum Parteienverfassungsrecht und zum Parteienordnungsrecht dicht beieinander lagen. Erhebliche Meinungsverschiedenheiten bestanden ausschließlich auf den Gebieten der staatlichen Parteienfinanzierung und der Rechenschaftspflicht.

Die ersten beiden Abschnitte mit allgemeinen Bestimmungen und Vorschriften über die innere Ordnung der Parteien übernahm der Entwurf der Fraktion der SPD weitgehend unverändert aus dem vorangegangenen Entwurf. Die betreffenden Abschnitte fielen in dem Entwurf der SPD-Fraktion

²⁰⁴ Siehe § 26 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 des Entwurfs, BT-Drs. 4/2853, S. 7.

²⁰⁵ Siehe § 27 des Entwurfs, BT-Drs. 4/2853, S. 7.

²⁰⁶ BT-Drs. 4/3112.

jedoch kürzer aus, da dieser zugunsten der Parteisatzungen auf die Vorschriften über Sonderorganisationen und Allgemeine Parteiausschüsse verzichtete. Auch die Regelungen zur Chancengleichheit bei der Gewährung staatlicher Leistungen präsentierten sich in einer redaktionell überarbeiteten und verkürzten Fassung. Im Dritten Abschnitt betreffend die Aufstellung von Wahlbewerbern sah der Gesetzesentwurf der SPD-Fraktion davon ab, den Parteien detaillierte gesetzliche Vorgaben für die Abhaltung von Wahlmännerversammlungen und die Kandidatenaufstellung zu machen. Abweichend vom gemeinsamen Entwurf der Fraktionen von CDU/CSU und FDP, der solche Bestimmungen enthielt, beschränkte sich der Entwurf der SPD-Fraktion darauf, auf die betreffenden Regelungen in den Wahlgesetzen und in den Parteisatzungen zu verweisen. Im Gegensatz zu dem gemeinsamen Vorschlag von CDU/CSU und FDP sah der Gesetzesentwurf der Fraktion der SPD vor, dass die Parteien ihre Kosten im Grundsatz selbst decken sollten²⁰⁷. Anstelle der umfassenden unmittelbaren und mittelbaren staatlichen Parteienfinanzierung bestimmte der Entwurf lediglich ganz allgemein, dass die Parteien aus öffentlichen Mitteln Zuschüsse für die staatsbürgerliche Bildungsarbeit erhalten dürfen sollten. Indes machte der Entwurf für die Zuschussgewährung zur Bedingung, dass die Eigenmittel der Partei die Zuschüsse in einem angemessenen Verhältnis übersteigen würden.

Auf dem Gebiet des Rechenschaftsrechts übernahm der Entwurf der SPD-Fraktion die redaktionellen Änderungen am Regierungsentwurf durch den gemeinsamen Entwurf der Fraktionen von CDU/CSU und FDP. Abweichend von letzterem sollte sich der Rechenschaftsbericht nach dem Vorschlag der Fraktion der SPD jedoch auf die Einnahmerekchnung beschränken, die Anfertigung jährlicher Vermögensaufstellungen war nicht vorgesehen. Zudem lieferte der Entwurf der SPD-Fraktion eine überarbeitete Fassung des Einnahmenkataloges sowie besondere Publizitätsvorschriften zur Nennung von Spendernamen und Spendenhöhe.

Die bislang in einer Rubrik zusammengefassten Einnahmen aus Vermögen und aus mit Einnahmen verbundenen Tätigkeiten der Partei sollten nach dem Entwurf der SPD-Fraktion nicht mehr ungeteilt, sondern untergliedert nach Einnahmen aus Vermögen und Einnahmen aus wirtschaftlicher Betätigung ausgewiesen werden. In diesem Kontext sahen die früheren Entwürfe vor, dass die Einnahmen aus selbstständig wirtschaftenden Betrieben, bei denen es sich um Sonderorganisationen im Sinne der Entwürfe handeln musste, unter einem gesonderten Gliederungspunkt angegeben werden sollten. Die Differenzierung zwischen diesen beiden Einnahmearten sollte auch für den Wertansatz insofern von Bedeutung sein, als dass die Einnahmen aus den selbstständig wirtschaftenden Betrieben nicht mit dem Reinertrag, sondern mit dem nach steuerrechtlichen Grundsätzen ermittelten Gewinn in den Rechenschaftsbericht einfließen sollten²⁰⁸. Da der Entwurf der SPD-Fraktion in den allgemeinen Vorschriften auf eine Begriffsbestimmung für die Sonderorganisationen verzichtete, entfiel in der Konsequenz auch die daran anknüpfende besondere Kategorie in der Einnahmerekchnung.

Im Hinblick auf die Publizität von Parteispenden sah der Entwurf der SPD-Fraktion eine

²⁰⁷ Siehe § 16 Abs. 1 des Entwurfs, BT-Drs. 4/3112, S. 4.

²⁰⁸ Vergleiche: § 29 Abs. 2 und 3 des Entwurfs eines Parteiengesetzes der Fraktionen von CDU/CSU und FDP vom 17. Dezember 1964, BT-Drs. 4/2853, S. 8; § 25 Abs. 2 und 3 des Entwurfs eines Parteiengesetzes der Bundesregierung vom 22. Dezember 1959, BT-Drs. 3/1509, S. 7.

weitergehende Aufschlüsselung der betreffenden Einnahmen vor: Nach den Mustergliederungen der Einnahmerekchnung in dem Regierungsentwurf und dem gemeinsamen Entwurf der Fraktionen von CDU/CSU und FDP waren bei der betreffenden Position lediglich die Spenden von Parteimitgliedern sowie die Spenden von Nichtmitgliedern jeweils als Summe anzusetzen. Dem gegenüber sollten nach dem Gesetzesvorschlag der SPD-Fraktion die Mitgliederspenden wie auch die Fremdspenden abhängig von der Spendenhöhe in mehreren Größenklassen zusammengefasst werden. Konkret sah der Entwurf die Zusammenfassung von Zuwendungen im Wert bis 1.000,- DM, von 1.000,- DM bis 10.000,- DM, von 10.000,- DM bis 50.000,- DM, von 50.000,- DM bis 100.000,- DM sowie über 100.000,- DM vor. Mehrere Zuwendungen eines Spenders innerhalb eines Rechnungsjahres sollten für die Eingruppierung zusammengerechnet und als einheitliche Zuwendung behandelt werden.

Zuletzt ergänzte der Entwurf die Einnahmerekchnung um die Kategorie der sonstigen Einnahmen und bestimmte, dass neben den Mitgliedsbeiträgen auch die Mitgliederzahl angegeben werden sollte. Als weitere Neuerung sah der Entwurf der Fraktion der SPD eine besondere Transparenz bei Parteispenden vor: Spenden, deren Gesamtwert im Laufe eines Kalenderjahres 10.000,- DM überstieg, sollten unter Angabe des Namens und der Anschrift des Spenders sowie der Höhe der Spende gesondert im Rechenschaftsbericht verzeichnet werden²⁰⁹.

Den Abschnitt über den Vollzug des Verbots verfassungswidriger Parteien übernahm der Entwurf der SPD-Fraktion unverändert aus dem Gesetzesvorschlag der Fraktionen von CDU/CSU und FDP. Auch der letzte Abschnitt des Entwurfs mit den Schlussbestimmungen wies nur insignifikante Veränderungen auf, die zudem größtenteils mit dem Verzicht auf die Vermögensaufstellung im Kontext standen.

Sowohl der gemeinsame Entwurf der Fraktionen von CDU/CSU und FDP wie auch der Entwurf der Fraktion der SPD wurden zur weiteren Beratung einem Sonderausschuss „Parteiengesetz“ überwiesen, der sich zum Ende der vierten Legislaturperiode schließlich auf unbestimmte Zeit vertagen musste²¹⁰. Hauptstreitpunkte in der Beratung über die beiden Entwürfe waren zum einen die staatliche Parteienfinanzierung und zum anderen das Rechenschaftsrecht und dabei insbesondere die Offenlegung von Spendernamen und Spendenhöhe²¹¹.

2.) Entwicklung der staatlichen Parteienfinanzierung

Da die Suche nach einem überparteilichen Konsens für ein Parteiengesetz ebenso wie spätere Änderungen des Parteiengesetzes maßgeblich von dem Konflikt über die Einführung einer staatlichen Teilfinanzierung der Parteien beeinflusst wurde, ist die Historie des Parteienrechenschaftsrechts ohne einen Blick auf die Entwicklung der Parteifinzen und die staatliche Teilfinanzierung der Parteien nicht verständlich.

Zu den Schwierigkeiten, welche die Parteien in der Konsolidierungsphase der jungen Bundesrepublik zu überwinden hatten, gehörte es auch, ihre politische Betätigung auf eine gesicherte finanzielle Grundlage zu stellen. Wegen der besonderen Lage, die durch die Währungsreform am 21. Juni 1948 entstanden war, gewährten die Landesregierungen den Parteien für den Bundestagswahlkampf 1949

²⁰⁹ Siehe § 19 des Entwurfs, BT-Drs. 4/3112, S. 5.

²¹⁰ BT-Drs. 5/1918, S. 1; Roellecke, DRiZ 1968, 117/117.

²¹¹ Roellecke, DRiZ 1968, 117/117.

Kredite, auf deren Rückzahlung später verzichtet wurde²¹². Trotz dieser einmaligen Starthilfe gelang es den Parteien nicht, eine nachhaltig tragfähige finanzielle Grundlage für ihre politische Arbeit zu schaffen. Vor allem die bürgerlichen Parteien taten sich wegen ihres vergleichsweise geringen Mitgliederbestandes schwer, ihren Finanzbedarf aus eigener Kraft zu decken, und waren deshalb in besonderem Maße auf Spenden angewiesen²¹³. Demgegenüber verfügte die SPD als Mitgliederpartei über ein weitaus größeres Beitragsaufkommen. Außerdem hatte die SPD wegen der im Nationalsozialismus erfolgten Einziehung ihres Vermögens und der Beschlagnahme parteieigener Verlage und Druckereien beträchtliche Entschädigungsleistungen erhalten²¹⁴.

Die Schwierigkeiten der Parteien, ihre laufenden Kosten zu decken, lagen indes nicht allein auf der Einnahmeseite begründet, sondern hatten ihre Ursache zu einem großen Teil auch darin, dass der von den Parteien in der politischen Arbeit betriebene Aufwand beständig zunahm. Eine wesentliche Ursache für das stetige Wachstum der Kosten lag darin, dass die Wahlkämpfe von den Parteien mit wachsender Intensität und immer größerem Aufwand geführt wurden²¹⁵. Darüber hinaus wendeten die Parteien in zunehmendem Maße erhebliche Mittel für die politische Bildungsarbeit auf.

Mit Gesetz zur Neuordnung von Steuern vom 16. Dezember 1954 wurden § 10b des Einkommensteuergesetzes – EStG – und § 11 Nr. 5 des Körperschaftsteuergesetzes – KStG – dahin gehend geändert, dass fortan auch Aufwendungen für staatspolitische Zwecke in den Genuss der steuerlichen Begünstigung von Spenden gerieten²¹⁶. Nach den Vorstellungen des Gesetzgebers sollten als Aufwendungen für staatspolitische Zwecke auch Mitgliedsbeiträge und Spenden an politische Parteien behandelt werden²¹⁷. Im Anschluss an die Gesetzesänderung konnten nach § 10b EStG²¹⁸ Mitgliedsbeiträge und Spenden an politische Parteien im Rahmen der Einkommensteuer bis zur Höhe von 10 vom Hundert des Gesamtbetrages der Einkünfte oder 2 vom Tausend der Summe der gesamten Umsätze und der im Kalenderjahr aufgewendeten Löhne und Gehälter als Sonderausgaben abgezogen werden. Im Rahmen der Körperschaftsteuer durften derartige Aufwendungen für staatspolitische Zwecke nach § 11 Nr. 5 KStG²¹⁹ bis zur Höhe von 5 vom Hundert des Einkommens beziehungsweise bis zur Höhe von 2 vom Tausend der Summe der gesamten Umsätze und der im Kalenderjahr aufgewendeten Löhne und Gehälter bei der Ermittlung des Einkommens abgezogen werden.

Mit Urteil vom 24. Juni 1958 entschied das Bundesverfassungsgericht im Normenkontrollverfahren auf Antrag der Hessischen Landesregierung, dass § 10b EStG und § 11 Nr. 5 KStG nichtig waren, soweit danach unmittelbare oder mittelbare Zuwendungen an politische Parteien von dem zu versteuernden Einkommen abgezogen werden konnten²²⁰. Zugleich verwarf das Bundesverfassungsgericht die korrespondierenden Bestimmungen der Einkommensteuer- und der

²¹² Menzel, DÖV 1966, 585/586.

²¹³ Menzel, DÖV 1966, 585/586.

²¹⁴ Menzel, DÖV 1966, 585/586.

²¹⁵ Breitling, PVS 1961, 348/362 f.

²¹⁶ Art. 1 Nr. 18 und Art. 4 Nr. 8 des Gesetzes zur Neuordnung von Steuern vom 16. Dezember 1954, BGBl. 1954 I, 373/377 f. und 387.

²¹⁷ BT-Drs. 2/961, S. 6.

²¹⁸ § 10b EStG in der Fassung der Neubekanntmachung vom 21. Dezember 1954, BGBl. 1954 I, 441/450.

²¹⁹ § 11 KStG in der Fassung der Neubekanntmachung vom 21. Dezember 1954, BGBl. 1954 I, 467/469 f.

²²⁰ BVerfG, Urteil vom 24. Juni 1958 – 2 BvF 1/57, BVerfGE 8, 51/52.

Körperschaftsteuer-Durchführungsverordnung, in denen das Nähere zur steuerlichen Berücksichtigung von Parteispenden geregelt war.

In seiner Urteilsbegründung stellte das Bundesverfassungsgericht zunächst fest, dass der mit der steuerlichen Privilegierung von Parteispenden verbundene Steuerverzicht wirtschaftlich eine mittelbare Zuwendung des Staates an die betreffende Partei bedeutete²²¹. Ausgehend von dieser Feststellung führte das Gericht sodann aus, dass es dem Staat grundsätzlich nicht verwehrt sei, durch gesetzliche Bestimmungen dafür zu sorgen, dass der Geldbedarf der politischen Parteien befriedigt wird. Zur Begründung verwies das Bundesverfassungsgericht darauf, dass die Parteien im Bereich der Wahlen an der politischen Willensbildung mitwirkten, wobei die hohen Kosten eines modernen Wahlkampfes nicht mehr aus Eigenmitteln zu decken seien²²².

Wenn der Staat auf dem Gebiet der Parteienfinanzierung eine gesetzliche Regelung treffe, müsse diese jedoch verfassungskonform sein und insbesondere das Grundrecht der Parteien auf Chancengleichheit beachten²²³. Das Grundrecht der Parteien auf Chancengleichheit sah das Bundesverfassungsgericht durch die angefochtenen Regeln zur steuerlichen Begünstigung von Parteispenden als verletzt an. Da der Steuersatz und damit die der Parteispende korrespondierende Begünstigung mit dem zu versteuernden Einkommen anstiegen, bedeute die Regelung für Einkommensteuerpflichtige mit hohem Einkommen sowie für Körperschaftsteuerpflichtige einen ungleich höheren Spendenanreiz. Mit Blick auf den Umstand, dass ein Spender mit der Spende regelmäßig auch seine eigenen Interessen verfolge, profitierten von diesem Spendenanreiz solche Parteien, deren Programm sich in erster Linie an die Bezieher höherer Einkommen sowie an Unternehmen wende. Der verstärkte Spendenfluss zugunsten dieser Parteien habe wiederum zur Folge, dass dadurch das vorgefundene Kräfteverhältnis im Wahlkampf zum Nachteil der konkurrierenden Parteien verschoben werde²²⁴.

Darüber hinaus verletzen die verworfenen Vorschriften auch das Grundrecht des Bürgers auf Gleichheit, das im Bereich der politischen Willensbildung streng formal zu verstehen sei²²⁵. Diesem Maßstab der formalen Gleichbehandlung aller Bürger werde die steuerliche Begünstigung von Parteispenden in der vorliegenden Form jedoch nicht gerecht, da der progressive Steuertarif eine unterschiedlich hohe Subventionierung der Parteispenden zur Folge habe. Steuerpflichtige mit einem höheren zu versteuernden Einkommen könnten der von ihnen bevorzugten Partei deshalb mit dem Einsatz identischer Eigenmittel absolut einen höheren Betrag zuwenden als Steuerpflichtige mit einem geringeren Einkommen²²⁶.

Nachdem das Bundesverfassungsgericht die steuerliche Begünstigung von Parteispenden für unzulässig erklärt hatte, sahen sich die Parteien vor die Notwendigkeit gestellt, die hieraus resultierenden Einnahmeausfälle zu kompensieren. Mit dem Leitsatz, dass es zulässig sei, nicht nur für die Wahlen selbst, sondern auch für die die Wahlen tragenden politischen Parteien finanzielle

²²¹ BVerfG, Urteil vom 24. Juni 1958 – 2 BvF 1/57, BVerfGE 8, 51/62.

²²² BVerfG, Urteil vom 24. Juni 1958 – 2 BvF 1/57, BVerfGE 8, 51/65.

²²³ BVerfG, Urteil vom 24. Juni 1958 – 2 BvF 1/57, BVerfGE 8, 51/65.

²²⁴ BVerfG, Urteil vom 24. Juni 1958 – 2 BvF 1/57, BVerfGE 8, 51/65 ff.

²²⁵ BVerfG, Urteil vom 24. Juni 1958 – 2 BvF 1/57, BVerfGE 8, 51/68.

²²⁶ BVerfG, Urteil vom 24. Juni 1958 – 2 BvF 1/57, BVerfGE 8, 51/69.

Mittel von Staats wegen zur Verfügung zu stellen²²⁷, hatte das Bundesverfassungsgericht zugleich nolens volens den Weg für den Einstieg in die direkte staatliche Parteienfinanzierung gewiesen²²⁸.

Ab dem Haushaltsjahr 1959 stellte der Bundesgesetzgeber im Haushaltsplan jährlich 5 Mio. DM mit der Zweckbestimmung „Zuschüsse zur Förderung der politischen Bildungsarbeit der Parteien“ zur Verfügung²²⁹. Auf Beschluss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages wurden die Mittel für die politische Bildungsarbeit auf die im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien nach dem Schlüssel ihrer Stärke im Parlament verteilt²³⁰.

Im Haushaltsjahr 1962 wurde der für die politischen Parteien im Haushaltsplan bereitgestellte Betrag auf insgesamt 20 Mio. DM erhöht. Von den 20 Mio. DM entfielen 15 Mio. DM auf den Untertitel „Sondermittel für die Aufgaben der Parteien nach Artikel 21 des Grundgesetzes“, während weitere 5 Mio. DM – wie in den Vorjahren – als „Sondermittel für politische Bildungsarbeit“ bereitgestellt wurden²³¹. Im Hinblick auf die Sondermittel für die politische Bildungsarbeit sah bereits der Haushaltsplan vor, dass diese Gelder auf die im Bundestag vertretenen Parteien nach dem Schlüssel ihrer Stärke im Parlament zu verteilen waren²³². Für die 15 Mio. DM aus dem Haushaltstitel „Sondermittel für die Aufgaben der Parteien nach Artikel 21 des Grundgesetzes“ fasste der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages schließlich einen inhaltsgleichen Verwendungsbeschluss²³³. Da die Mittel aus beiden Haushaltstiteln im Ergebnis nach identischen Grundsätzen auf die Parteien verteilt wurden, fasste der Gesetzgeber die Mittel für die politischen Parteien in den Folgejahren konsequenterweise wieder in einer Haushaltsposition zusammen. In den Jahren 1963 und 1964 standen als „Sondermittel für die Aufgaben der Parteien nach Artikel 21 des Grundgesetzes“ jeweils 20 Mio. DM bereit, nach einer erheblichen Erhöhung belief sich dieser Posten in den Jahren 1965 und 1966 auf 38 Mio. DM²³⁴.

Mit der Zusammenfassung der für die politischen Parteien bestimmten Mittel in einem Haushaltstitel modifizierte der Haushaltsgesetzgeber zugleich den Verteilungsschlüssel für die Gelder: Nach dem neuen Verteilungsschlüssel waren 20 % der Mittel als Sockelbetrag in Höhe von jeweils 5 % an jede der vier im Bundestag vertretenen Parteien und der Rest entsprechend ihrer Stärke im Parlament ausbezahlen²³⁵. Auch auf der Landesebene stellten die meisten Bundesländer in ihren

²²⁷ BVerfG, Urteil vom 24. Juni 1958 – 2 BvF 1/57, BVerfGE 8, 51/51.

²²⁸ BVerfG, Urteil vom 19. Juli 1966 – 2 BvF 1/65, BVerfGE 20, 56/96 f.; Müller-Wigley, ZParl Bd. 1 (1970), 147/147 f.; Schleth, ZParl Bd. 1 (1970), 128/128; Breitling, PVS 1968, 223/223 f.

²²⁹ BVerfG, Urteil vom 19. Juli 1966 – 2 BvF 1/65, BVerfGE 20, 56/57; Müller-Wigley, ZParl Bd. 1 (1970), 147/147.

²³⁰ BVerfG, Urteil vom 19. Juli 1966 – 2 BvF 1/65, BVerfGE 20, 56/57 f.; Müller-Wigley, ZParl Bd. 1 (1970), 147/147.

²³¹ BVerfG, Urteil vom 19. Juli 1966 – 2 BvE 1/62 und 2/64, BVerfGE 20, 119/120; BVerfG, Urteil vom 19. Juli 1966 – 2 BvF 1/65, BVerfGE 20, 56/58.

²³² BVerfG, Urteil vom 19. Juli 1966 – 2 BvE 1/62 und 2/64, BVerfGE 20, 119/121; Müller-Wigley, ZParl Bd. 1 (1970), 147/147.

²³³ BVerfG, Urteil vom 19. Juli 1966 – 2 BvE 1/62 und 2/64, BVerfGE 20, 119/121; BVerfG, Urteil vom 19. Juli 1966 – 2 BvF 1/65, BVerfGE 20, 56/58; Müller-Wigley, ZParl Bd. 1 (1970), 147/147.

²³⁴ BVerfG, Urteil vom 19. Juli 1966 – 2 BvE 2/65, BVerfGE 20, 134/135; BVerfG, Urteil vom 19. Juli 1966 – 2 BvE 1/62 und 2/64, BVerfGE 20, 119/125 f.; BVerfG, Urteil vom 19. Juli 1966 – 2 BvF 1/65, BVerfGE 20, 56/58 f.

²³⁵ BVerfG, Urteil vom 19. Juli 1966 – 2 BvE 2/65, BVerfGE 20, 134/135; BVerfG, Urteil vom 19. Juli 1966 – 2 BvF 1/65, BVerfGE 20, 56/59; Müller-Wigley, ZParl Bd. 1 (1970), 147/147.

Haushaltsgesetzen in vergleichbarer Form Mittel für die im Landtag vertretenen Parteien bereit²³⁶.

Dieser Praxis einer unmittelbaren staatlichen Parteienfinanzierung, die ausschließlich den im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien zugutekam, setzte das Bundesverfassungsgericht mit mehreren Urteilen vom 19. Juli 1966 ein Ende. In einem abstrakten Normenkontrollverfahren, das die Regierung des Landes Hessen angestrengt hatte, erklärte das Bundesverfassungsgericht das Gesetz über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für 1965 insoweit für nichtig, als darin der Bundesminister des Innern ermächtigt wurde, 38 Mio. DM für die Aufgaben der Parteien nach Art. 21 GG auszugeben²³⁷. Zugleich entschied das Bundesverfassungsgericht am 19. Juli 1966 in zwei Organstreitverfahren über die Anträge von Parteien, die mangels Bundestagsmandaten nicht in den Genuss der staatlichen Parteiensubventionierung kamen: Auf Antrag der Nationaldemokratischen Partei Deutschlands (NPD) stellte das Bundesverfassungsgericht fest, dass der Deutsche Bundestag und der Bundesrat dadurch gegen Art. 21 Abs. 1 GG verstoßen haben, dass sie in dem Gesetz über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für 1965 38 Mio. DM als Sondermittel für die Aufgaben der Parteien nach Art. 21 GG bereitgestellt haben²³⁸. In einem weiteren Organstreitverfahren, das die Gesamtdeutsche Partei (DP/BHE) und die Bayernpartei (BP) initiiert hatten, entschied das Bundesverfassungsgericht, dass Bundestag und Bundesrat mit der gleich lautenden Bestimmung im Haushaltsgesetz für das Jahr 1964 ebenfalls gegen Art. 21 Abs. 1 GG verstoßen haben²³⁹. Darüber hinaus stellte das Bundesverfassungsgericht fest, dass der Bundestag auch mit der Bewilligung von 15 Mio. DM als Sondermittel für die Aufgaben der Parteien nach Art. 21 GG und weiteren 5 Mio. DM als Sondermittel für politische Bildungsarbeit in dem Haushaltsgesetz für 1962 Art. 21 Abs. 1 GG verletzt hat²⁴⁰.

In den Urteilen vom 19. Juli 1966 vertrat das Bundesverfassungsgericht den Standpunkt, dass es mit Art. 21 und 20 Abs. 2 GG nicht zu vereinbaren sei, den Parteien staatliche Zuschüsse aus Haushaltsmitteln für ihre gesamte Tätigkeit im Bereich der politischen Meinungs- und Willensbildung zu gewähren²⁴¹.

Zu diesem Ergebnis gelangte das Gericht, indem es zunächst die Stellung der Parteien im Verfassungs- und Politikgefüge der Bundesrepublik herausarbeitete. Im Zuge dieser Einordnung der Parteien in das Verfassungsleben stellte das Gericht dem Bereich der Meinungs- und Willensbildung des Volkes den Prozess der staatlichen Willensbildung gegenüber. Die Differenzierung dieser beiden Bereiche sei ein zentrales Leitbild des Grundgesetzes, das in Art. 21 Abs. 1 GG die Willensbildung des Volkes und in Art. 20 Abs. 2 GG die staatliche Willensbildung vor Augen habe. Nur soweit das Volk in Wahlen und Abstimmungen als Verfassungs- oder Kurationsorgan die Staatsgewalt unmittelbar selbst ausübe, falle die Artikulation des Volkswillens mit der staatlichen Willensbildung zusammen. Im Übrigen bestünden außerhalb der Wahlen über die Parteien als Bindeglied vielfältige Wechselwirkungen zwischen der gesellschaftlichen und der staatlichen Sphäre: Insbesondere

²³⁶ Eine Übersicht über die staatliche Parteienfinanzierung auf der Landesebene findet sich bei Kewenig, DÖV 1964, 829/831.

²³⁷ BVerfG, Urteil vom 19. Juli 1966 – 2 BvF 1/65, BVerfGE 20, 56/57.

²³⁸ BVerfG, Urteil vom 19. Juli 1966 – 2 BvE 2/65, BVerfGE 20, 134/134.

²³⁹ BVerfG, Urteil vom 19. Juli 1966 – 2 BvE 1/62 und 2/64, BVerfGE 20, 119/120.

²⁴⁰ BVerfG, Urteil vom 19. Juli 1966 – 2 BvE 1/62 und 2/64, BVerfGE 20, 119/120.

²⁴¹ BVerfG, Urteil vom 19. Juli 1966 – 2 BvF 1/65, BVerfGE 20, 56/97.

fungierten die Parteien auch zwischen den Wahlen als Plattform für die öffentliche Meinungsbildung zu aktuellen politischen Fragen. Die auf diesem Weg gebildete und artikulierte öffentliche Meinung beeinflusse ebenfalls die Entschlüsse der Staatsorgane, da die Regierenden in einem demokratischen Staatswesen stets den Rückhalt ihrer Politik in der Bevölkerung im Blick behalten müssten²⁴².

Ungeachtet der vielfältigen Verschränkungen zwischen dem gesellschaftlichen und dem staatlichen Sektor müsse sich die Willensbildung in einem demokratischen Staatswesen stets vom Volk zu den Staatsorganen vollziehen, da die Staatsorgane durch den Prozess der Willensbildung des Volkes überhaupt erst hervorgebracht würden. Vor diesem Hintergrund sei den Staatsorganen grundsätzlich jegliche Einflussnahme auf den Prozess der Meinungs- und Willensbildung des Volkes verwehrt, dieser Prozess müsse vielmehr „staatsfrei“ ablaufen. Staatliche Einwirkungen auf den Prozess der Willensbildung des Volkes seien nur dann zulässig, wenn ein besonderer Grund dies verfassungsrechtlich legitimiere²⁴³.

Den politischen Parteien komme in ihrer Funktion als Zwischenglied zwischen dem Einzelnen und dem Staat die Aufgabe zu, bei der politischen Willensbildung des Volkes mitzuwirken und den Volkswillen in den Bereich der organisierten Staatlichkeit zu transportieren. Da es sich bei den Parteien wegen ihrer Verwurzelung im gesellschaftlich-politischen Bereich nicht um Staatsorgane handele, sei der Staat nicht zu ihrer Finanzierung verpflichtet²⁴⁴. Vielmehr sei es dem Staat wegen des Gebots der staatsfreien Meinungs- und Willensbildung vom Volk zu den Staatsorganen sogar verwehrt, die Parteien durch Zahlungen bei ihrer gesamten politischen Tätigkeit zu unterstützen²⁴⁵. Insbesondere könnten die damit verbundenen Einwirkungen der Staatsorgane auf den Prozess der öffentlichen Meinungsbildung im Volk nicht mit dem Argument verfassungsrechtlich gerechtfertigt werden, dass die Parteien ohne die staatliche Teilfinanzierung ab 1959 nicht in der Lage gewesen wären, ihre Aufgaben zu erfüllen. Denn zum einen sah das Bundesverfassungsgericht keinen Beleg für diesen Zusammenhang und zum anderen befand das Gericht, dass das Grundgesetz das Risiko des finanziellen Scheiterns einer Partei durchaus in Kauf nehme²⁴⁶. Den Bestimmungen des Grundgesetzes über die Parteien in Art. 21 GG liege das Leitbild frei und aus eigener Kraft konkurrierender Gruppen zugrunde, die auch ihren Finanzbedarf durch eigene Bemühungen im gesellschaftlich-politischen Bereich deckten. Mit diesem Leitbild der Partei sei es jedoch nicht zu vereinbaren, die Sicherung der finanziellen Grundlagen der Parteien zu einer Staatsaufgabe zu erheben, sodass die staatliche Teilfinanzierung der Parteien auch gegen Art. 21 GG verstoße²⁴⁷. Auch für die politische Bildungsarbeit dürften den Parteien keine staatlichen Mittel zugewendet werden, da sich die Tätigkeit der Parteien auf diesem Gebiet von der allgemeinen Parteiarbeit weder sachlich noch organisatorisch unterscheiden lasse²⁴⁸.

²⁴² BVerfG, Urteil vom 19. Juli 1966 – 2 BvF 1/65, BVerfGE 20, 56/97 ff.

²⁴³ BVerfG, Urteil vom 19. Juli 1966 – 2 BvF 1/65, BVerfGE 20, 56/99 f.

²⁴⁴ BVerfG, Urteil vom 19. Juli 1966 – 2 BvF 1/65, BVerfGE 20, 56/100 f.

²⁴⁵ BVerfG, Urteil vom 19. Juli 1966 – 2 BvF 1/65, BVerfGE 20, 56/101 f.

²⁴⁶ BVerfG, Urteil vom 19. Juli 1966 – 2 BvF 1/65, BVerfGE 20, 56/102 f.

²⁴⁷ BVerfG, Urteil vom 19. Juli 1966 – 2 BvF 1/65, BVerfGE 20, 56/107 ff.

²⁴⁸ BVerfG, Urteil vom 19. Juli 1966 – 2 BvE 1/62 und 2/64, BVerfGE 20, 119/130; BVerfG, Urteil vom 19. Juli 1966 – 2 BvF 1/65, BVerfGE 20, 56/112.

Staatliche Zahlungen an die Parteien seien nur dann mit Art. 21 GG und Art. 20 Abs. 2 GG vereinbar, wenn und soweit den Parteien dadurch unter Beachtung der Grundsätze der Parteienfreiheit und der Chancengleichheit die notwendigen Kosten eines angemessenen Wahlkampfes ersetzt würden²⁴⁹. Bei der Abhaltung von Wahlen handele es sich um eine öffentliche Aufgabe, deren Durchführung den Staatorganen obliege. Aus dieser Aufgabe heraus seien die Staatsorgane verfassungsrechtlich gerechtfertigt, die Parteien in ihrer Funktion als Wahlvorbereitungsorganisation finanziell zu unterstützen. Denn ohne einen Wahlkampf konkurrierender Parteien könne der einzelne Bürger seine Wahlentscheidung nicht sinnvoll treffen. Zudem seien die Tätigkeit der Parteien im Wahlkampf und die damit verbundenen Aufwendungen von der sonstigen Parteiarbeit und deren Kosten abgrenzbar²⁵⁰.

Wenn der Gesetzgeber sich für eine solche zulässige Wahlkampfkostenerstattung entscheiden sollte, dürfe diese jedoch nicht nur den im Parlament vertretenen Parteien zugutekommen. Wegen des Grundsatzes der streng formalen Chancengleichheit müssten vielmehr alle Parteien, die am Wahlkampf teilgenommen haben, bei der Mittelvergabe berücksichtigt werden. Um den Missbrauch zu verhindern, dass sich Splittergruppen nur wegen der staatlichen Finanzierung am Wahlkampf beteiligen, seien jedoch angemessene Abweichungen von diesem Grundsatz zulässig²⁵¹. Zudem dürfe der Gesetzgeber die Wahlkampfkostenerstattung nicht so ausgestalten, dass dadurch die vom Staat vorgefundene tatsächliche Wettbewerbslage verfälscht werde²⁵².

Soweit die im Bundestag vertretenen Parteien in den Jahren 1959 bis 1966 mit Art. 21 GG und Art. 20 Abs. 2 GG nicht vereinbare staatliche Finanzhilfen erhalten haben, sah das Bundesverfassungsrecht die anderen Parteien in ihrem Recht auf Chancengleichheit aus Art. 21 Abs. 1 GG verletzt²⁵³.

3.) Ausgangslage bei Verabschiedung des Parteiengesetzes 1967

Die Urteile des Bundesverfassungsgerichts vom 19. Juli 1966 hatten zur Konsequenz, dass die staatlichen Zahlungen an die Parteien erst nach einer neuen Entscheidung des Gesetzgebers für die Wahlkampfkostenerstattung wieder aufgenommen werden konnten. Zugleich deuteten alle Vorzeichen darauf hin, dass die Einführung der Wahlkampfkostenerstattung nicht durch ein separates Gesetz, sondern im Rahmen des bereits seit Jahren im Raum stehenden Parteiengesetzes erfolgen würde: Diesen Weg wies bereits das Bundesverfassungsgericht den Parteien in seinem Urteil vom 19. Juli 1966, in dem es die Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die Regelung der Wahlkampfkostenerstattung aus Art. 21 Abs. 3 GG ableitete²⁵⁴. Zudem hatte die hessische Landesregierung als Antragstellerin in dem abstrakten Normenkontrollverfahren ausdrücklich gerügt, dass vor jeglicher Finanzierung der Parteien durch den Staat zunächst die

²⁴⁹ BVerfG, Urteil vom 19. Juli 1966 – 2 BvF 1/65, BVerfGE 20, 56/113.

²⁵⁰ BVerfG, Urteil vom 19. Juli 1966 – 2 BvF 1/65, BVerfGE 20, 56/113 ff.

²⁵¹ BVerfG, Urteil vom 19. Juli 1966 – 2 BvF 1/65, BVerfGE 20, 56/117 f.

²⁵² BVerfG, Urteil vom 19. Juli 1966 – 2 BvF 1/65, BVerfGE 20, 56/118 f.

²⁵³ BVerfG, Urteil vom 19. Juli 1966 – 2 BvE 2/65, BVerfGE 20, 134/143 f.; BVerfG, Urteil vom 19. Juli 1966 – 2 BvE 1/62 und 2/64, BVerfGE 20, 119/133.

²⁵⁴ BVerfG, Urteil vom 19. Juli 1966 – 2 BvF 1/65, BVerfGE 20, 56/115.

Offenlegung der Parteifinzen in einem Parteiengesetz geregelt werden müsse²⁵⁵.

Darüber hinaus änderten sich im Sommer 1966 die politischen Rahmenbedingungen in einer Weise, die den Erlass eines Parteiengesetzes über die bislang trennenden Parteigrenzen hinweg ermöglichte: Im Herbst 1966 zerbrach die Regierungskoalition aus CDU/CSU und FDP unter Bundeskanzler Dr. Ludwig Erhard über Fragen der Haushalts- und Finanzpolitik. Als die CDU/CSU das entstandene Haushaltsdefizit und die immer stärker zunehmende Verschuldung im Haushalt für 1967 durch Steuererhöhungen eindämmen wollte, kündigte die FDP am 27. Oktober 1966 die Koalition auf und zog ihre Minister aus der Regierung zurück. Nach vielfältigen Koalitionsverhandlungen zwischen den im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien einigten sich schließlich die CDU/CSU und die SPD auf die Bildung einer Großen Koalition, die am 1. Dezember 1966 Kurt Georg Kiesinger zum neuen Bundeskanzler wählte.

Unter den geänderten politischen Vorzeichen konnte die bisherige Blockkonfrontation zwischen den bürgerlichen Parteien einerseits und der SPD andererseits rasch überwunden werden und bereits am 26. Januar 1967 brachten die Fraktionen von CDU/CSU, SPD und FDP den gemeinsamen Entwurf eines Parteiengesetzes in den Bundestag ein²⁵⁶. Die kurzfristige Ausarbeitung eines gemeinsamen Entwurfs der die neue Regierung tragenden Fraktionen wurde indes nicht nur durch die geänderten politischen Rahmenbedingungen begünstigt, sondern durch die Vorarbeit in den früheren Entwürfen eines Parteiengesetzes überhaupt erst ermöglicht. Der gemeinsame Entwurf der Fraktionen von CDU/CSU und FDP vom 17. Dezember 1964²⁵⁷ sowie der Entwurf der Fraktion der SPD vom 23. Februar 1965²⁵⁸, die beide auf dem Regierungsentwurf vom 22. Dezember 1959²⁵⁹ aufbauten, ermöglichten in der vergleichenden Zusammenschau eine anschauliche Analyse gemeinsamer und divergierender Positionen²⁶⁰. Ausgearbeitet wurde der interfraktionelle Entwurf von dem Sonderausschuss „Parteiengesetz“, der bereit in der vierten Legislaturperiode über die Initiativentwürfe von CDU/CSU und FDP einerseits und SPD andererseits beraten hatte.

Der erste Abschnitt mit den allgemeinen Bestimmungen und der zweite Abschnitt mit den Vorschriften über die innere Ordnung der Parteien konnten mit geringen redaktionellen Veränderungen aus den Vorentwürfen übernommen werden, da über die diesbezüglichen Regelungen zwischen den Fraktionen im Wesentlichen ein Konsens bestand. In dem dritten Abschnitt über die Aufstellung von Wahlbewerbern folgte der gemeinsame Entwurf dem Entwurf der SPD, der die Regelung dieses Themenkreises den Wahlgesetzen und den Parteisatzungen überließ. Der vierte Abschnitt des gemeinsamen Entwurfs eines Parteiengesetzes brachte abweichend von allen bisherigen Entwürfen Regelungen zur Erstattung von Wahlkampfkosten an die Parteien, wie sie das Bundesverfassungsgericht in seinen Entscheidungen vom 19. Juli 1966 für zulässig erklärt hatte.

Bei dem fünften Abschnitt über die Rechenschaftslegung setzte wiederum die Fraktion der SPD ihre Vorstellungen überwiegend gegen die Positionen der bürgerlichen Parteien durch: Nach dem

²⁵⁵ BVerfG, Urteil vom 19. Juli 1966 – 2 BvF 1/65, BVerfGE 20, 56/63.

²⁵⁶ BT-Drs. 5/1339.

²⁵⁷ BT-Drs. 4/2853.

²⁵⁸ BT-Drs. 4/3112.

²⁵⁹ BT-Drs. 3/1509.

²⁶⁰ BT-Drs. 5/1918, S. 1.

gemeinsamen Entwurf sollte der Rechenschaftsbericht lediglich aus einer Einnahmerekchnung, nicht jedoch auch aus einer Vermögensaufstellung bestehen. Zudem sah der gemeinsame Entwurf vor, dass bei Spenden von nennenswerter Größe der Spendername und die Gesamthöhe der Zuwendungen im Kalenderjahr im Rechenschaftsbericht zu veröffentlichen waren. Abweichend von dem Entwurf der Fraktion der SPD setzte der gemeinsame Entwurf die Grenze für die Veröffentlichung von Spenden jedoch nicht schon bei 10.000,- DM, sondern erst bei 20.000,- DM für natürliche Personen und 200.000,- DM für juristische Personen an. Im Gegensatz zu den früheren Entwürfen, die die Abgabe der Rechenschaftsberichte beim Bundeswahlleiter vorsahen, sollten die Parteien ihre Rechenschaftsberichte nunmehr beim Präsidenten des Deutschen Bundestages zur Veröffentlichung im Bundesanzeiger einreichen.

Über den sechsten Abschnitt betreffend den Vollzug des Verbots verfassungswidriger Parteien bestand zwischen den Fraktionen Einigkeit, sodass dieser unverändert aus den Vorentwürfen übernommen werden konnte. Die bislang im Raum stehenden Schlussbestimmungen entfielen in dem gemeinsamen Entwurf weitgehend. So verzichtete der gemeinsame Entwurf insbesondere auf die Ermächtigung der Bundesregierung, einzelne Fragen der Rechenschaftspflicht oder den Aufbau des Rechenschaftsberichts durch Rechtsverordnung näher zu regeln. Zudem sah der gemeinsame Entwurf keinerlei Möglichkeit vor, die Einhaltung der Rechenschaftspflicht durch die Parteien im Zwangswege durchzusetzen. Nach den früheren Entwürfen hingegen hätte der Bundeswahlleiter die Abgabe eines den Vorschriften entsprechenden Rechenschaftsberichts durch Androhung und Festsetzung von Zwangsgeld erzwingen können²⁶¹.

In der Sitzung am 1. Februar 1967 überwies das Plenum des Deutschen Bundestages den interfraktionellen Entwurf zur Beratung an den Innenausschuss²⁶². Der Innenausschuss beriet in 12 Sitzungen über die Vorlage und nahm an zahlreichen Stellen Änderungen an dem Entwurf vor²⁶³. Von den zahlreichen kleineren Modifikationen²⁶⁴ sind insbesondere zwei Änderungen des Entwurfs durch den Innenausschuss hervorzuheben: Zum einen verschärfte der Innenausschuss die Rechenschaftspflicht durch die Bestimmung in § 23 Abs. 3 des Entwurfs, wonach der Präsident des Deutschen Bundestages keine Zahlungen aus der Wahlkampfkostenerstattung leisten durfte, solange ein den Vorschriften des Fünften Abschnitts entsprechender Rechenschaftsbericht nicht eingereicht worden ist²⁶⁵. Zum anderen ergänzte der Innenausschuss die Schlussbestimmungen um die Vorschriften der § 34 bis 36 zur Änderung des Einkommen- und des Körperschaftsteuerrechts²⁶⁶. Die Änderungen sahen vor, dass ab dem Veranlagungszeitraum 1967 im Rahmen der Einkommensteuer Parteispenden bis zur Höhe von insgesamt 600,- DM und im Falle der Zusammenveranlagung von Ehegatten bis zur Höhe von insgesamt 1.200,- DM nach § 10b Abs. 2 EStG n. F. als Sonderausgaben abzugsfähig sein sollten. Körperschaften sollten nach § 11 Nr. 5 lit. b) KStG n. F. im Rahmen der Körperschaftsteuer ebenfalls Parteispenden bis zur Höhe von

²⁶¹ § 36 des Regierungsentwurfs vom 22. Dezember 1959, BT-Drs. 3/1509, S. 9, Erläuterungen S. 38; § 41 des Entwurfs der Fraktion der CDU/CSU und der FDP vom 17. Dezember 1964, BT-Drs. 4/2853, S. 11; § 32 des Entwurfs der Fraktion der SPD vom 23. Februar 1965, BT-Drs. 4/3112, S. 8.

²⁶² BT-Drs. 5/1918, S. 1.

²⁶³ BT-Drs. 5/1918; Roellecke, DRiZ 1968, 117/117.

²⁶⁴ Eine Aufstellung aller Änderungen durch den Innenausschuss findet sich in BT-Drs. 5/1918, S. 3 ff.

²⁶⁵ BT-Drs. 5/1918, S. 5.

²⁶⁶ BT-Drs. 5/1918, S. 6.

insgesamt 600,- DM im Kalenderjahr abziehen dürfen.

Die Änderungsvorschläge übermittelte der Innenausschuss in seinem Schlussbericht vom 27. Juni 1967 an das Plenum des Bundestages²⁶⁷. Auch der Haushaltsausschuss gab am 28. Juni 1967 eine Stellungnahme zu dem Gesetzesentwurf ab, die jedoch keine weiteren Änderungsvorschläge enthielt²⁶⁸. Der Deutsche Bundestag verabschiedete den Entwurf des Parteiengesetzes mit den vom Innenausschuss vorgeschlagenen Änderungen in seiner Sitzung am 28. Juni 1967 und der Bundesrat stimmte dem Gesetz am 14. Juli 1967 zu²⁶⁹. Nach der Ausfertigung durch den Bundespräsidenten am 24. Juli 1967 wurde das Gesetz über die politischen Parteien schließlich am 27. Juli 1967 im Bundesgesetzblatt verkündet²⁷⁰.

II.) Parteiengesetz vom 24. Juli 1967

Mit dem Parteiengesetz vom 24. Juli 1967 lag gut 18 Jahre nach Inkrafttreten des Grundgesetzes erstmals ein Gesetzeswerk vor, das dem Gesetzgebungsauftrag aus Art. 21 Abs. 3 GG Rechnung trug.

1.) Die Bestimmungen des Parteiengesetzes vom 24. Juli 1967

In seinen insgesamt sechs Abschnitten bemühte sich das Parteiengesetz vom 24. Juli 1967 um eine umfassende einfachgesetzliche Regelung der Rechtsverhältnisse der politischen Parteien. Neben den hier näher vorzustellenden Vorschriften, die die staatliche Teilfinanzierung der Parteien durch die Wahlkampfkostenerstattung und die Rechenschaftslegung der Parteien regelten, enthielt das Parteiengesetz auch allgemeine Bestimmungen sowie Abschnitte über die innere Ordnung der Parteien, die Aufstellung von Wahlbewerbern sowie den Vollzug des Verbots verfassungswidriger Parteien.

a) Erstattung von Wahlkampfkosten

Der vierte Abschnitt des Parteiengesetzes regelte die Erstattung von Wahlkampfkosten an die Parteien. Nach § 18 Abs. 1 Satz 1 PartG waren den Parteien, die sich an der Bundestagswahl mit eigenen Wahlvorschlägen beteiligt hatten, die notwendigen Kosten eines angemessenen Wahlkampfs zu erstatten. Dabei wurden die Wahlkampfkosten gemäß § 18 Abs. 1 Satz 2 PartG pauschal mit einem Betrag von 2,50 DM je Wahlberechtigten bei der Bundestagswahl angesetzt.

Einen Anspruch auf Mittel aus der Wahlkampfkostenerstattung hatten nach § 18 Abs. 2 PartG nur Parteien, die bei der Bundestagswahl einen gewissen Mindesterfolg erzielt hatten. Gemäß § 18 Abs. 2 Nr. 1 PartG nahmen Parteien, die nach dem endgültigen Wahlergebnis mindestens 2,5 vom Hundert der im Wahlgebiet abgegebenen gültigen Zweitstimmen erreicht haben, an der Wahlkampfkostenerstattung teil. Dasselbe galt nach § 18 Abs. 2 Nr. 2 PartG für Parteien, die mindestens 10 vom Hundert der in einem Wahlkreis abgegebenen gültigen Erststimmen erreicht haben, wenn in diesem Land eine Landesliste dieser Partei nicht zugelassen war.

Parteien, die einen Anspruch auf Wahlkampfkostenerstattung nach Maßgabe des § 18 Abs. 2 Nr. 2

²⁶⁷ BT-Drs. 5/1918.

²⁶⁸ BT-Drs. 5/1974.

²⁶⁹ Roellecke, DRiZ 1968, 117/117.

²⁷⁰ BGBl. 1967 I, 773.

PartG hatten, erhielten gemäß § 18 Abs. 3 Nr. 2 PartG einen Betrag von 2,50 DM für jede Erststimme in Wahlkreisen, in denen die Mindeststimmenzahl von 10 vom Hundert erreicht worden ist. Der nach Abzug dieser Mittel verbleibende Betrag wurde nach § 18 Abs. 3 Nr. 1 und Abs. 4 PartG nach dem Verhältnis der im Wahlgebiet erreichten Zweitstimmen auf die nach § 18 Abs. 2 Nr. 1 PartG anspruchsberechtigten Parteien verteilt. Der sich danach ergebende Erstattungsbetrag wurde nach § 19 Abs. 2 Satz 1 PartG vom Präsidenten des Deutschen Bundestages festgesetzt und ausgezahlt. Dabei durfte der Präsident des Deutschen Bundestages einzelne Parteien nur berücksichtigen, wenn und soweit diese die Festsetzung und die Auszahlung des Erstattungsbetrages gemäß § 19 Abs. 1 Satz 1 PartG innerhalb von zwei Monaten nach Zusammentritt des Bundestages schriftlich beantragt haben.

Parteien, die bei der jeweils vorausgegangenen Bundestagswahl Wahlergebnisse erreicht haben, die nach § 18 Abs. 2 PartG zur Teilnahme an der Wahlkampfkostenerstattung berechtigt hätten, erhielten nach § 20 PartG auf schriftlichen Antrag bei dem Präsidenten des Deutschen Bundestages Abschlagszahlungen auf den Erstattungsbetrag. Die Abschlagszahlungen durften nach Maßgabe des § 20 Abs. 1 Satz 2 PartG im zweiten Jahr der Wahlperiode des Deutschen Bundestages 10 vom Hundert, im dritten Jahr 15 vom Hundert und im Wahljahr 35 vom Hundert des Erstattungsbetrages nicht übersteigen.

Für die Landtagswahlen sah § 22 PartG vor, dass die Länder die Wahlkampfkosten ebenfalls nach Maßgabe der §§ 18 bis 20 PartG erstatten konnten.

b) Rechenschaftslegung

Die einfachgesetzliche Konkretisierung der Rechenschaftspflicht aus Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG enthielt der fünfte Abschnitt des Parteiengesetzes über die Rechenschaftslegung.

aa) Rechenschaftspflicht

Nach § 23 Abs. 1 PartG hatte der Vorstand der Partei über die Herkunft der Mittel, die seiner Partei innerhalb eines Kalenderjahres zugeflossen sind, in einem Rechenschaftsbericht öffentlich Rechenschaft zu geben. Der Rechenschaftsbericht war gemäß § 23 Abs. 2 Satz 2 PartG in der geprüften Fassung bis zum 30. September des dem Rechnungsjahr folgenden Jahres beim Präsidenten des Deutschen Bundestages einzureichen. Aus besonderen Gründen konnte der Präsident des Deutschen Bundestages diese Frist gemäß § 23 Abs. 2 Satz 3 PartG um bis zu drei Monate verlängern. Die eingereichten geprüften Rechenschaftsberichte hatte der Präsident des Deutschen Bundestages im Bundesanzeiger zu veröffentlichen.

Zudem untersagte § 23 Abs. 3 PartG dem Präsidenten des Deutschen Bundestages, an eine Partei Zahlungen nach den §§ 18 bis 20 PartG zu leisten, solange ein den Vorschriften des Fünften Abschnitts entsprechender Rechenschaftsbericht nicht eingereicht worden ist.

ab) Rechenschaftsbericht

Dreh- und Angelpunkt der Rechenschaftsvorschriften war der für jedes Kalenderjahr aufzustellende Rechenschaftsbericht.

(1) Aufbau des Rechenschaftsberichts

Der Rechenschaftsbericht bestand ausweislich § 24 Abs. 1 Satz 1 PartG aus einer Einnahmereknung. Darüber hinaus kamen noch fakultative Erläuterungen der Parteien nach § 24

Abs. 3 PartG, das Verzeichnis der Großspender unter Angabe der jeweiligen Spendenhöhe nach § 25 PartG sowie der Prüfungsvermerk gemäß § 30 Abs. 2 und 3 PartG hinzu.

Nach § 24 Abs. 1 PartG hatte die Gesamtpartei einen einheitlichen Rechenschaftsbericht abzugeben, obwohl alle Parteigliederungen zur Aufstellung von Rechenschaftsberichten verpflichtet waren. Die Rechenschaftsberichte der Landesverbände waren dabei nach § 24 Abs. 1 Satz 2 PartG in den Rechenschaftsbericht der Partei gesondert aufzunehmen. Die Rechenschaftsberichte der den Landesverbänden nachgeordneten Verbände flossen hingegen nach Maßgabe des § 24 Abs. 1 Satz 3 PartG ungesondert in den Rechenschaftsbericht des jeweils vorgeschalteten Landesverbandes ein.

(2) Einnahmerekchnung

In der Einnahmerekchnung hatten die Parteien ihre Einnahmen aufgeschlüsselt nach verschiedenen Einnahmearten auszuweisen. Im Einzelnen sah § 24 Abs. 2 PartG folgende Einnahmearten vor:

- Mitgliedsbeiträge (§ 24 Abs. 2 Nr. 1 PartG),
- Beiträge der Fraktionsmitglieder und ähnliche regelmäßige Beiträge (§ 24 Abs. 2 Nr. 2 PartG),
- Einnahmen aus Vermögen (§ 24 Abs. 2 Nr. 3 lit. a) PartG),
- Einnahmen aus Veranstaltungen, Vertrieb von Druckschriften und Veröffentlichungen und sonstiger mit Einnahmen verbundener Tätigkeit der Partei (§ 24 Abs. 2 Nr. 3 lit. b) PartG),
- Spenden (§ 24 Abs. 2 Nr. 4 PartG),
- Kredite (§ 24 Abs. 2 Nr. 5 PartG),
- Erstattungsbeträge aus der staatlichen Wahlkampfkostenerstattung (§ 24 Abs. 2 Nr. 6 PartG) und
- sonstige Einnahmen (§ 24 Abs. 2 Nr. 7 PartG).

Bei jeder Einnahmeart war jeweils der Gesamtbetrag der rechenschaftspflichtigen Einnahmen dieses Typus, die dem betreffenden Parteiverband innerhalb des Rechenschaftszeitraums zugeflossen sind, anzusetzen.

Was als Einnahme zu behandeln war und mit welchem Wert Einnahmen anzusetzen waren, bemaß sich nach § 26 PartG. Nach der Legaldefinition in § 26 Abs. 1 Satz 1 PartG war grundsätzlich jede der Partei von außen zufließende Geld- oder geldwerte Leistung, die weder durch eine gleichwertige Gegenleistung ausgeglichen war noch auf einer Ersatz-, Entschädigungs- oder Rückerstattungspflicht beruhte, als Einnahme zu berücksichtigen. Zudem galten nach § 26 Abs. 1 Satz 2 PartG auch die Freistellung von üblicherweise entstehenden Verbindlichkeiten sowie die Übernahme von Veranstaltungen und Maßnahmen, mit denen ausdrücklich für eine Partei geworben wurde, durch andere als Einnahme.

Einnahmen waren gemäß § 26 Abs. 2 Satz 1 PartG mit ihrem vollen Betrag an der für sie vorgesehenen Stelle anzusetzen. Mit den Einnahmen zusammenhängende Ausgaben durften dabei nach § 26 Abs. 2 Satz 2 PartG nur insoweit abgezogen werden, als sie unmittelbar zur Beschaffung der betreffenden Einnahme aufgewandt wurden. Wirtschaftsgüter, die nicht in Geld bestanden, waren ausweislich § 26 Abs. 3 PartG mit den im gewöhnlichen Geschäftsverkehr üblicherweise zu zahlenden Preisen anzusetzen. Einnahmen waren gemäß § 26 Abs. 4 PartG nicht bei dem Gebietsverband auszuweisen, bei dem sie eingingen, sondern bei der Stelle, bei der sie nach dem Willen des Leistenden oder einem parteiinternen Verteilungsschlüssel endgültig verbleiben sollten.

Besondere Vorschriften für einzelne Einnahmearten enthielt § 27 PartG. Einnahmen aus Vermögen und Veranstaltungen etc. im Sinne des § 24 Abs. 2 Nr. 3 PartG waren nach § 27 Abs. 2 Satz 1 PartG

abweichend von dem Unmittelbarkeitserfordernis des § 26 Abs. 2 Satz 2 PartG mit dem Reinertrag anzusetzen²⁷¹. Indes durfte die Saldierung nach § 27 Abs. 2 Satz 2 PartG nicht dazu führen, dass Einnahmen aus Spenden oder Krediten nicht in der vom Gesetz vorgeschriebenen Form ausgewiesen worden wären. Zudem brauchten bestimmte Bagatellsachverhalte in der Einnahmerekchnung nicht berücksichtigt zu werden: Nach § 27 Abs. 3 Satz 1 PartG konnten Sach-, Werk- und Dienstleistungen, die die Mitglieder der Partei oder die der Partei nahestehenden Organisationen außerhalb eines Geschäftsbetriebes üblicherweise unentgeltlich zur Verfügung stellten oder die einen Wert von 1.000,- DM im Einzelfall nicht überstiegen, bei der Einnahmerekchnung unberücksichtigt bleiben. Dasselbe galt gemäß § 27 Abs. 3 Satz 2 PartG für die Übernahme von Veranstaltungen und Maßnahmen der Parteiwerbung. Zuletzt mussten nach § 27 Abs. 4 PartG bei den Einnahmen aus Krediten nur Kreditzuflüsse von mehr als 1.000,- DM in einem Rechnungsjahr ausgewiesen werden und das auch nur, soweit der Kredit bis zum Schluss des Rechnungsjahres nicht zurückgezahlt worden ist.

(3) Benennung der Spender

Über die allgemeine Verpflichtung hinaus, Parteispenden in den Einnahmerekchnungen der Gebietsverbände in ihrer Gesamtsumme auszuweisen, konstituierte § 25 PartG eine besondere Publizitätspflicht für ihrer Höhe nach ins Gewicht fallende Parteispenden. So waren Spenden an eine Partei oder einen oder mehrere ihrer Gebietsverbände, deren Gesamtwert in einem Kalenderjahr bei einer natürlichen Person 20.000,- DM und bei einer juristischen Person 200.000,- DM überstieg, unter Angabe des Namens und der Anschrift des Spenders sowie der Gesamthöhe der Spende im Rechenschaftsbericht zu verzeichnen. Dabei durften Sach-, Werk- oder Dienstleistungen und Kostenübernahmen bis zum Wert von 1.000,- DM jedoch nicht unberücksichtigt bleiben, da die Bagatellvorschrift des § 27 Abs. 3 PartG ihrem Wortlaut nach nur für die Einnahmerekchnung galt.

(4) Fakultative Erläuterungen

Nach § 24 Abs. 3 PartG durfte die Partei dem Rechenschaftsbericht und insbesondere einzelnen seiner Posten kurz gefasste Erläuterungen beifügen. Die Bestimmung sollte den Parteien Gelegenheit geben, falschen Eindrücken, die sich ihrer Vorstellung nach aus bestimmten Posten ergeben konnten, entgegenzuwirken²⁷².

(5) Prüfung und Prüfungsvermerk

Der Rechenschaftsbericht musste nach § 23 Abs. 2 Satz 1 PartG von einem Wirtschaftsprüfer oder einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft nach den Vorschriften der §§ 29 bis 31 PartG geprüft werden. Personen, die bestimmte Parteiämter innehatten oder in der Vergangenheit innegehabt hatten, durften dabei nach § 31 Abs. 1 PartG nicht zum Prüfer bestellt werden.

Die Prüfung hatte sich gemäß § 29 Abs. 1 PartG über den Bundesverband hinaus nach Wahl des Prüfers auf mindestens zwei Landesverbände und vier nachgeordnete Gebietsverbände niedrigerer Stufen zu erstrecken. Der Prüfer konnte nach § 29 Abs. 2 Satz 1 PartG von der Partei alle

²⁷¹ Zu der Problematik dieser Regelung siehe: Wend/Albrecht-Baba, ZRP 2001, 561/563 f.; Sachverständigenkommission, BT-Drs. 14/6710, S. 52.

²⁷² Zu der gleichlautenden Vorschrift in § 23 Abs. 4 des Regierungsentwurfs: BT-Drs. 3/1509, S. 30.

Aufklärungen und Nachweise verlangen, die für die sorgfältige Erfüllung seiner Prüfungspflicht erforderlich waren. Zudem war ihm nach § 29 Abs. 2 Satz 2 PartG Einblick in alle Unterlagen für die Zusammenstellung des Rechenschaftsberichts, die Bücher und Schriftstücke sowie die Kassen- und Vermögensbestände zu gewähren.

Das Ergebnis der Prüfung hatte der Prüfer nach § 30 Abs. 1 PartG in einem Prüfungsbericht niederzulegen, den die Partei erhielt. Zudem hatte der Prüfer gemäß § 30 Abs. 3 PartG auf dem einzureichenden Rechenschaftsbericht einen Prüfungsvermerk anzubringen, der vom Präsidenten des Deutschen Bundestages im Wortlaut mit zu veröffentlichen war. Waren nach dem abschließenden Ergebnis der Prüfung keine Einwendungen zu erheben, hatte der Prüfer in dem Vermerk nach Maßgabe des § 30 Abs. 2 Satz 1 PartG zu bestätigen, dass der Rechenschaftsbericht den Vorschriften des PartG entsprach. Waren hingegen Einwendungen zu erheben, hatte der Prüfer die Bestätigung in seinem Prüfungsvermerk nach § 30 Abs. 2 Satz 2 PartG entsprechend einzuschränken oder zu versagen.

ac) Laufende Buchführung

Nach § 28 Satz 1 PartG hatten die Parteien über ihre rechenschaftspflichtigen Einnahmen laufend Bücher zu führen. Dabei hatten sie gemäß § 28 Satz 2 PartG nach den Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung²⁷³ unter Berücksichtigung des Gesetzeszwecks zu verfahren. Die Rechnungsunterlagen waren ausweislich § 28 Satz 3 und 4 PartG fünf Jahre über das Ende des Rechnungsjahres hinaus aufzuheben.

c) Schlussbestimmungen

Durch die §§ 34 bis 36 PartG wurden das Einkommensteuer- und das Körperschaftsteuergesetz dahin gehend geändert, dass ab dem Veranlagungszeitraum 1967 Beiträge und Spenden an politische Parteien im Rahmen der Einkommen- und Körperschaftsteuer bis zur Höhe von insgesamt 600,- DM als Sonderausgaben abgezogen werden konnten.

Zudem enthielt § 39 PartG Übergangsvorschriften für die Einführung der Wahlkampfkostenerstattung. Diese sahen nach § 39 Abs. 1 PartG im Grundsatz vor, dass für die abgelaufenen Wahlperioden keine Wahlkampfkosten zu erstatten waren. Abweichend von diesem Grundsatz waren gemäß § 39 Abs. 2 PartG für die Bundestagswahl vom 19. September 1965 jedoch die sich nach § 18 PartG als Anteil der Partei an dem Wahlkampfkostenpauschale ergebenden Beträge für die Monate September und Oktober 1966 zu erstatten.

Nach § 41 Satz 1 PartG trat das Parteiengesetz am Tage nach seiner Verkündung in Kraft. Ausnahmen von diesem Grundsatz ergaben sich indes aus § 41 Satz 2 PartG: So waren die Vorschriften des fünften Abschnitts über die Rechenschaftslegung der Parteien erstmals für das Rechnungsjahr 1968 anzuwenden.

²⁷³ Im Wortlaut des § 28 Satz 2 PartG war insoweit jedoch redaktionell fehlerhaft von den „Grundsätzen ordnungsgemäßer Buchführung“ die Rede. Dieses Redaktionsversehen überdauerte mehrere Änderungen des Parteiengesetzes. Die korrekte handelsbilanzrechtliche Terminologie erhielt erstmals mit dem Achten Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes vom 28. Juni 2002 in § 24 Abs. 1 Satz 2 PartG n. F. Einzug. Auch Schruff, Festschrift Ludewig, S. 956, geht von einem Redaktionsversehen aus.

2.) Reaktionen auf das Parteiengesetz vom 24. Juli 1967

Im rechtswissenschaftlichen Schrifttum wurde das Parteiengesetz positiv aufgenommen. Kritisch gewürdigt wurde indes der Umstand, dass vom Inkrafttreten des Grundgesetzes bis zur Verabschiedung des Parteiengesetzes gut 18 Jahre verstrichen waren²⁷⁴. Seinem Inhalt nach stieß das Parteiengesetz überwiegend auf die Zustimmung der rechtswissenschaftlichen Kommentatoren²⁷⁵. Lediglich einzelne Vorschriften wurden als aus verfassungsrechtlicher Sicht kritisch beurteilt – bezeichnenderweise handelte es sich dabei mit den Regelungen zur Parteienfinanzierung und zur Rechenschaftspflicht um diejenigen Bestimmungen, die bereits im Gesetzgebungsverfahren am stärksten umstritten waren²⁷⁶.

Auf dem Gebiet der Wahlkampfkostenerstattung wurden insbesondere die jährlichen Abschlagszahlungen als verfassungsrechtlich unzulässig angesehen. Zum einen bedeute die Gewährung von Abschlagszahlungen eine nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts unzulässige dauernde finanzielle Fürsorge des Staates zugunsten der Parteien²⁷⁷. Darüber hinaus sei es aber auch nicht mit der Parteienfreiheit aus Art. 21 Abs. 1 Satz 2 GG zu vereinbaren, dass durch die Abschlagszahlungen nach Maßgabe des letzten Wahlergebnisses der politische Status quo der Parteien verfestigt werde²⁷⁸. Auch gegen die steuerliche Berücksichtigung von Parteispenden bis zur Höhe von 600,- DM als Sonderausgaben wurden verfassungsrechtliche Bedenken vorgetragen: Wegen des progressiven Einkommensteuertarifs und der daraus resultierenden individuell unterschiedlichen Steuerersparnis kollidiere der Sonderausgabenabzug mit dem Grundsatz der Chancengleichheit²⁷⁹.

Auf dem Sektor des Rechenschaftsrechts sahen sich die Regelungen zur Veröffentlichung von Spendernamen und Spendenhöhe in § 25 PartG verfassungsrechtlicher Kritik ausgesetzt: Für die differenzierte Behandlung von natürlichen und juristischen Personen bei der Spendenpublizität fehle es an einem die Ungleichbehandlung rechtfertigenden sachlichen Grund. Zudem verletze die fehlende Spendenpublizität bei Parteispenden von juristischen Personen bis zur Höhe von 200.000,- DM das Transparenzgebot aus Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG²⁸⁰.

Die NPD, die Europäische Föderalistische Partei Deutschlands (Europa-Partei) und die Bayerische Staatspartei (BSP) strengten nach Erlass des Parteiengesetzes ein Organstreitverfahren vor dem Bundesverfassungsgericht an, in dem sie unter anderem die Verfassungswidrigkeit der Vorschriften des Parteiengesetzes betreffend die Wahlkampfkostenerstattung, die Publizität von Parteispenden und die Steuervergünstigung für Beiträge und Spenden an Parteien rügten. Über die angegriffenen Vorschriften des Parteiengesetzes betreffend die Wahlkampfkostenerstattung, die Publizität von Parteispenden und die Steuervergünstigung für Beiträge und Spenden an Parteien entschied das

²⁷⁴ Breitling, PVS 1968, 223/223; Scheuner, DÖV 1968, 88/88; Groß, DÖV 1968, 80/80; Konow, DÖV 1968, 73/73; Breithaupt, JZ 1967, 561/561; Scheuner, DÖV 1967, 343/343; Diederich et alii, DÖV 1967, 256/256.

²⁷⁵ Scheuner, DÖV 1968, 88/89 ff.; Groß, DÖV 1968, 80/80 ff.; Konow, DÖV 1968, 73/73 ff.; Breithaupt, JZ 1967, 561/561 ff.

²⁷⁶ Breitling, PVS 1968, 223/224 ff.; Scheuner, DÖV 1968, 88/88.

²⁷⁷ Breitling, PVS 1968, 223/224; Groß, DÖV 1968, 80/83.

²⁷⁸ Scheuner, DÖV 1968, 88/93; Groß, DÖV 1968, 80/83; Konow, DÖV 1968, 73/77.

²⁷⁹ Groß, DÖV 1968, 80/84; Konow, DÖV 1968, 73/79 f.

²⁸⁰ Groß, DÖV 1968, 80/83 f.; Konow, DÖV 1968, 73/79.

Bundesverfassungsgericht am 3. Dezember 1968.

3.) Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 3. Dezember 1968

Mit Urteil vom 3. Dezember 1968 stellte das Bundesverfassungsgericht fest, dass der Deutsche Bundestag und der Bundesrat gegen Art. 21 Abs. 1 GG und Art. 3 Abs. 1 GG verstoßen haben, indem sie für die Teilnahme an der Wahlkampfkostenerstattung und den Abschlagszahlungen darauf in den §§ 18 Abs. 2 Nr. 1, 20 Abs. 1 Satz 1 und 22 PartG einen Mindeststimmenanteil in Höhe von 2,5 vom Hundert der gültigen Zweitstimmen vorausgesetzt haben. Zudem stellte das Bundesverfassungsgericht fest, dass der Deutsche Bundestag und der Bundesrat weiterhin gegen Art. 21 Abs. 1 GG und Art. 3 Abs. 1 GG verstoßen haben, indem sie in § 25 PartG bestimmt haben, dass Spenden einer juristischen Person nur unter Angabe des Namens und der Anschrift des Spenders sowie der Gesamthöhe der Spende im Rechenschaftsbericht zu verzeichnen waren, wenn ihr Gesamtwert im Kalenderjahr 200.000,- DM überstieg. Zuletzt erklärte das Bundesverfassungsgericht auch die Bestimmung des § 39 Abs. 2 PartG, wonach die Parteien für die Monate September und Oktober 1966 eine anteilige Wahlkampfkostenerstattung für die Bundestagswahl vom 19. September 1965 beanspruchen konnten, für mit Art. 21 Abs. 1 GG unvereinbar²⁸¹.

a) Erstattung von Wahlkampfkosten

Die Wahlkampfkostenerstattung in Gestalt des Wahlkampfkostenpauschales und der Abschlagszahlungen befand das Bundesverfassungsgericht grundsätzlich für verfassungskonform. Die Pauschalierung der Wahlkampfkostenerstattung sei gerechtfertigt, weil sie das gesamte Erstattungsverfahren vereinfache und erheblichen zusätzlichen Verwaltungsaufwand erspare²⁸². Auch die Höhe des Wahlkampfkostenpauschales sei nicht zu beanstanden. Zum einen sei es sachgerecht, das Wahlkampfkostenpauschale an der Zahl der Wahlberechtigten auszurichten, da diese einen geeigneten Gradmesser für den Wahlkampfaufwand verkörpere²⁸³. Zum anderen habe der Gesetzgeber die Höhe des Wahlkampfkostenpauschales in verfassungsrechtlich nicht zu beanstandender Form aus den Kosten des Bundestagswahlkampfes im Jahr 1965 entwickelt. Die Ausgaben der Parteien für den Bundestagswahlkampf 1965 hätten der Kalkulation des Erstattungsbetrages als Ausgangsbasis zugrunde gelegt werden dürfen, weil die Parteien 1965 noch nicht mit einer Erstattung der Wahlkampfkostenerstattung rechnen konnten²⁸⁴. Auch seien keine Umstände ersichtlich, die den Bundestagswahlkampf im Jahr 1965 als unangemessen aufwändig erscheinen ließen²⁸⁵.

Auch die Gewährung von jährlichen Abschlagszahlungen nach § 20 Abs. 1 PartG über die gesamte Legislaturperiode hinweg erhielt das verfassungsrechtliche Plazet des Bundesverfassungsgerichts. Die Abschlagszahlungen seien unter dem Aspekt gerechtfertigt, dass die Vorbereitung eines Bundestagswahlkampfes in der Praxis mit erheblichem zeitlichen Vorlauf erfolge und die Parteien ihre

²⁸¹ BVerfG, Urteil vom 3. Dezember 1968 – 2 BvE 1, 3, 5/67, BVerfGE 24, 300/302 f.

²⁸² BVerfG, Urteil vom 3. Dezember 1968 – 2 BvE 1, 3, 5/67, BVerfGE 24, 300/335.

²⁸³ BVerfG, Urteil vom 3. Dezember 1968 – 2 BvE 1, 3, 5/67, BVerfGE 24, 300/336 f.

²⁸⁴ BVerfG, Urteil vom 3. Dezember 1968 – 2 BvE 1, 3, 5/67, BVerfGE 24, 300/337 f.

²⁸⁵ BVerfG, Urteil vom 3. Dezember 1968 – 2 BvE 1, 3, 5/67, BVerfGE 24, 300/338.

stehenden Organisationen dauerhaft unterhalten müssten²⁸⁶. Zudem werde der Grundsatz, dass den Parteien nur die notwendigen Kosten eines angemessenen Wahlkampfs erstattet werden dürften, nicht durch die Abschlagszahlungen verletzt, da diese mit dem später festzusetzenden Wahlkampfpauschalen verrechnet würden²⁸⁷. Der sachliche Zusammenhang der Abschlagszahlungen mit der Wahlkampfkostenerstattung komme außerdem in der Staffelung der Vorauszahlungen nach § 20 Abs. 1 PartG zum Ausdruck, die mit zunehmender Nähe des Bundestagswahlkampfs höhere Zahlungen vorsah²⁸⁸.

Lediglich die Bestimmung des § 18 Abs. 2 Nr. 1 PartG, wonach nur Parteien, die bei der letzten Bundestagswahl mindestens 2,5 vom Hundert der im Wahlgebiet abgegebenen gültigen Zweitstimmen erreicht haben, an der Wahlkampfkostenerstattung teilnehmen, erklärte das Bundesverfassungsgericht für unvereinbar mit Art. 21 Abs. 1 GG und Art. 3 Abs. 1 GG²⁸⁹. Der im Bereich des Parteienrechts geltende Grundsatz der streng formalen Chancengleichheit lasse eine verschiedene Behandlung der Parteien nur aus einem besonderen zwingenden Grunde zu²⁹⁰. Ein solcher zwingender Grund liege darin, den Missbrauch zu verhindern, dass sich kleine Splittergruppen nur deshalb am Wahlkampf beteiligen, weil er vom Staat finanziert wird²⁹¹. Um derartigem Missbrauch vorzubeugen, dürfe der Gesetzgeber die Wahlkampfkostenerstattung von einem gewissen Mindesterfolg bei der Wahl abhängig machen. Der zur Teilnahme an der Wahlkampfkostenerstattung berechtigte Mindestanteil an Stimmen müsse indes erheblich unterhalb der 5-vom-Hundert-Grenze für die Mandatsvergabe liegen, da sich der Sperreffekt der 5-vom-Hundert-Klausel sonst verdoppeln würde²⁹². Den nach § 18 Abs. 2 Nr.1 PartG für die Teilnahme an der Wahlkampfkostenerstattung erforderlichen Mindeststimmenanteil von 2,5 vom Hundert der gültigen Zweitstimmen, der rund 835 000 Stimmen entsprach, sah das BVerfG nach diesem Maßstab als zu hoch gewählt an: Schon die für einen Stimmenanteil von 0,5 vom Hundert erforderlichen 167 000 Wählerstimmen seien ein hinreichender Beleg für die Ernsthaftigkeit der Wahlkampf Bemühungen einer Partei²⁹³. Aus dem gleichen Grund verstoße auch § 22 PartG gegen Art. 21 Abs. 1 GG und Art. 3 Abs. 1 GG, soweit die Länder darin ermächtigt wurden, für die Wahlkampfkostenerstattung nach den Landtagswahlkämpfen entsprechend § 18 Abs. 2 Nr. 1 PartG einen Mindeststimmenanteil von 2,5 vom Hundert vorauszusetzen²⁹⁴. Zuletzt sei auch § 20 Abs. 1 PartG insoweit mit Art. 21 Abs. 1 GG und Art. 3 Abs. 1 GG unvereinbar, als danach die Gewährung von Abschlagszahlungen von einem Mindeststimmenanteil von 2,5 vom Hundert abhängig war²⁹⁵.

²⁸⁶ BVerfG, Urteil vom 3. Dezember 1968 – 2 BvE 1, 3, 5/67, BVerfGE 24, 300/348 ff.

²⁸⁷ BVerfG, Urteil vom 3. Dezember 1968 – 2 BvE 1, 3, 5/67, BVerfGE 24, 300/336 f.

²⁸⁸ BVerfG, Urteil vom 3. Dezember 1968 – 2 BvE 1, 3, 5/67, BVerfGE 24, 300/350.

²⁸⁹ BVerfG, Urteil vom 3. Dezember 1968 – 2 BvE 1, 3, 5/67, BVerfGE 24, 300/339 ff.

²⁹⁰ BVerfG, Urteil vom 3. Dezember 1968 – 2 BvE 1, 3, 5/67, BVerfGE 24, 300/339; BVerfG, Urteil vom 19. Juli 1966 – 2 BvE 1/62 und 2/64, BVerfGE 20, 56/116 ff.

²⁹¹ BVerfG, Urteil vom 3. Dezember 1968 – 2 BvE 1, 3, 5/67, BVerfGE 24, 300/340; BVerfG, Urteil vom 19. Juli 1966 – 2 BvE 1/62 und 2/64, BVerfGE 20, 56/117.

²⁹² BVerfG, Urteil vom 3. Dezember 1968 – 2 BvE 1, 3, 5/67, BVerfGE 24, 300/340; BVerfG, Urteil vom 19. Juli 1966 – 2 BvE 1/62 und 2/64, BVerfGE 20, 56/116 f.

²⁹³ BVerfG, Urteil vom 3. Dezember 1968 – 2 BvE 1, 3, 5/67, BVerfGE 24, 300/342.

²⁹⁴ BVerfG, Urteil vom 3. Dezember 1968 – 2 BvE 1, 3, 5/67, BVerfGE 24, 300/353 f.

²⁹⁵ BVerfG, Urteil vom 3. Dezember 1968 – 2 BvE 1, 3, 5/67, BVerfGE 24, 300/351 f.

Darüber hinaus stellte das Bundesverfassungsgericht fest, dass die Regelung des § 39 Abs. 2 PartG zur teilweisen Erstattung von Wahlkampfkosten für die Bundestagswahl vom 19. September 1965 gegen Art. 21 Abs. 1 GG und Art. 20 Abs. 2 GG verstoße²⁹⁶. Zur Begründung verwies das Bundesverfassungsgericht auf die staatlichen Mittel, die die Parteien in den Jahren 1964 bis 1966 aus der mit Urteil vom 19. Juli 1966 für verfassungswidrig erklärten Parteienfinanzierung erhalten hatten. Schon die Zuwendungen in den Jahren 1964, 1965 und 1966 überstiegen die Erstattungsbeträge, die alle anspruchsberechtigten Parteien insgesamt nach § 18 PartG für den Bundestagswahlkampf 1965 erhalten hätten. Weitergehende Zahlungen an die Parteien für den Bundestagswahlkampf 1965 kämen deshalb nicht in Betracht²⁹⁷.

b) Publizität von Parteispenden

Auch § 25 PartG erklärte das Bundesverfassungsgericht insoweit für mit Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG und Art. 3 Abs. 1 GG unvereinbar, als danach Spenden einer juristischen Person an eine Partei oder einen oder mehrere ihrer Gebietsverbände nur dann unter Angabe des Namens und der Anschrift des Spenders sowie der Gesamthöhe der Spende im Rechenschaftsbericht der Partei zu verzeichnen waren, wenn ihr Gesamtwert 200.000,- DM im Kalenderjahr überstieg²⁹⁸. Den Zweck der Rechenschaftspflicht aus Art. 21 Abs. 1 Satz 4 PartG sah das Bundesverfassungsgericht darin, dass der Wähler die Möglichkeit haben solle, die Übereinstimmungen zwischen den politischen Programmen und dem Verhalten derer, die mit Hilfe finanzieller Mittel auf die Parteien Einfluss zu nehmen suchten, zu prüfen²⁹⁹. Deshalb werde der Rechenschaftspflicht aus Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG bereits dann Genüge getan, wenn nur solche Spender namentlich zu benennen sind, deren Spende ihrer Höhe nach für eine Partei maßgeblich ins Gewicht fällt³⁰⁰. Die vom Gesetzgeber in § 25 PartG gewählte Grenze für die Offenlegung der Spenden von natürlichen Personen in Höhe von 20.000,- DM im Kalenderjahr hielt das Bundesverfassungsgericht für angemessen, da ein Betrag in dieser Höhe dem Spender angesichts des beträchtlichen Finanzbedarfs der Parteien regelmäßig keinen erheblichen Einfluss eröffne³⁰¹. Indes sah das Bundesverfassungsgericht einen Verstoß gegen Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG und Art. 3 Abs. 1 GG darin, dass der Gesetzgeber für juristische Personen die Freigrenze für die Offenlegung von Spenden in Höhe von 200.000,- DM festgesetzt hat. Für die Differenzierung zwischen natürlichen und juristischen Personen bei der Höhe der Grenze für die Offenlegung von Spenden gebe es keinen die Ungleichbehandlung rechtfertigenden sachlichen Grund. Der Einfluss, den eine Zuwendung in einer bestimmten Höhe dem Spender bei der begünstigten Partei vermittelt, falle bei juristischen und natürlichen Personen stets gleich aus. Zudem sei es unbeachtlich, dass hinter einer juristischen Person möglicherweise eine Vielzahl von natürlichen Personen stehe, da die juristische Person nach außen ebenso einheitlich auftrete wie eine natürliche Person³⁰².

²⁹⁶ BVerfG, Urteil vom 3. Dezember 1968 – 2 BvE 1, 3, 5/67, BVerfGE 24, 300/346.

²⁹⁷ BVerfG, Urteil vom 3. Dezember 1968 – 2 BvE 1, 3, 5/67, BVerfGE 24, 300/347.

²⁹⁸ BVerfG, Urteil vom 3. Dezember 1968 – 2 BvE 1, 3, 5/67, BVerfGE 24, 300/355 ff.

²⁹⁹ BVerfG, Urteil vom 3. Dezember 1968 – 2 BvE 1, 3, 5/67, BVerfGE 24, 300/356.

³⁰⁰ BVerfG, Urteil vom 3. Dezember 1968 – 2 BvE 1, 3, 5/67, BVerfGE 24, 300/356.

³⁰¹ BVerfG, Urteil vom 3. Dezember 1968 – 2 BvE 1, 3, 5/67, BVerfGE 24, 300/356.

³⁰² BVerfG, Urteil vom 3. Dezember 1968 – 2 BvE 1, 3, 5/67, BVerfGE 24, 300/357.

c) Steuerliche Begünstigung von Parteispenden

Die §§ 34 bis 36 PartG, die das Einkommen- und Körperschaftsteuergesetz änderten, beanstandete das Bundesverfassungsgericht nicht. Die dadurch geschaffene Möglichkeit, Beiträge und Spenden an politische Parteien bis zur Höhe von 600,- DM als Sonderausgaben bei der Einkommen- oder Körperschaftsteuer abzuziehen, beurteilte das Bundesverfassungsgericht als verfassungskonform.

Diese Steuervergünstigung sei mit dem formalen Gleichheitssatz vereinbar, da sie allen Parteien gleichermaßen zugutekomme und nicht einseitig solche Parteien bevorzuge, deren Programm sich in erster Linie an die Bezieher höherer Einkommen richte³⁰³. Etwas anderes ergebe sich auch nicht unter dem Aspekt, dass der Sonderausgabenabzug von Beiträgen und Spenden an Parteien erst eine Wirkung entfalte, wenn der Sonderausgabenpauschbetrag bereits durch andere Sonderausgaben ausgeschöpft worden war. Denn der Sonderausgabenpauschbetrag sei so bemessen, dass er bereits bei durchschnittlichen Einkommen durch die Sozialversicherungsbeiträge ausgeschöpft werde³⁰⁴.

Auch der Grundsatz der Parteienfreiheit werde durch die Steuervergünstigung nicht tangiert, denn weder könnten staatliche Organe Einfluss darauf nehmen, welche Parteien von welchen Personen Spenden erhalten, noch könnten einzelne Spender wegen der Ermäßigung auf den politischen Willensbildungsprozess bestimmend einwirken³⁰⁵.

Zudem verletze die Steuerbegünstigung nicht das Recht aller Bürger auf gleiche Teilhabe an der politischen Willensbildung, denn eine Spende in der Höhe von bis zu 600,- DM eröffne dem Spender keinerlei Einfluss auf den politischen Kurs der begünstigten Partei³⁰⁶.

III.) Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes vom 22. Juli 1969

Mit dem Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes vom 22. Juli 1969³⁰⁷ änderte der Gesetzgeber diejenigen Bestimmungen des Parteiengesetzes, die das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung vom 3. Dezember 1968 für verfassungswidrig erklärt hatte.

Im Zuge der Gesetzesänderung wurde der nach § 18 Abs. 2 Nr. 1 PartG zur Teilnahme an der Wahlkampfkostenerstattung berechtigende Mindesterfolg von 2,5 vom Hundert auf 0,5 vom Hundert der gültigen Zweitstimmen herabgesetzt³⁰⁸. Ferner waren die Länder nach der Änderung des Parteiengesetzes gemäß § 22 PartG n. F. nicht mehr verpflichtet, bei der Wahlkampfkostenerstattung für die Landtagswahlen die Anspruchsvoraussetzungen des § 18 Abs. 2 PartG zu übernehmen³⁰⁹. Außerdem ordnete § 20 Abs. 4 PartG n. F. nach der Gesetzesänderung anstelle der bisherigen Bestimmung in § 19 Abs. 2 Satz 2 PartG a. F. ausdrücklich an, dass Abschlagszahlungen nach der Wahl zurückzuzahlen waren, wenn und soweit sie den

³⁰³ BVerfG, Urteil vom 3. Dezember 1968 – 2 BvE 1, 3, 5/67, BVerfGE 24, 300/358 f.

³⁰⁴ BVerfG, Urteil vom 3. Dezember 1968 – 2 BvE 1, 3, 5/67, BVerfGE 24, 300/359.

³⁰⁵ BVerfG, Urteil vom 3. Dezember 1968 – 2 BvE 1, 3, 5/67, BVerfGE 24, 300/359 f.

³⁰⁶ BVerfG, Urteil vom 3. Dezember 1968 – 2 BvE 1, 3, 5/67, BVerfGE 24, 300/360 f.

³⁰⁷ BGBl. 1969 I, 925.

³⁰⁸ Art. 1 Nr. 1 des Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes vom 22. Juli 1969, BGBl. 1969 I, 925/925.

³⁰⁹ Art. 1 Nr. 5 des Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes vom 22. Juli 1969, BGBl. 1969 I, 925/925 f.

Erstattungsbetrag überstiegen oder ein Erstattungsanspruch nicht entstanden war³¹⁰.

Die Bestimmungen über die besondere Publizität von Parteispenden in § 25 PartG wurden dahin gehend geändert, dass der Name und die Anschrift des Spenders sowie die Gesamthöhe der Spende nunmehr stets im Rechenschaftsbericht zu verzeichnen waren, wenn deren Gesamtwert in einem Kalenderjahr 20.000,- DM überstieg³¹¹. Die differenzierte Behandlung der Spenden von natürlichen und juristischen Person wurde mit der Neufassung des § 25 PartG aufgegeben. Während das Änderungsgesetz im Allgemeinen am Tag nach der Verkündung in Kraft trat, war die geänderte Fassung des § 25 PartG erstmals für das Rechnungsjahr 1969 anzuwenden³¹².

Zuletzt wurde durch das Änderungsgesetz die Übergangsvorschrift des § 39 Abs. 2 PartG a. F., nach der die Parteien für die Monate September und Oktober 1966 eine anteilige Wahlkampfkostenerstattung für die Bundestagswahl vom 19. September 1965 beanspruchen konnten, ersatzlos aufgehoben³¹³. Im Übrigen brachte das Änderungsgesetz lediglich einige redaktionelle Änderungen.

Nach der Verabschiedung durch den Gesetzgeber wurde das Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes am 22. Juli 1969 vom Bundespräsidenten ausgefertigt und am 26. Juli 1969 im Bundesgesetzblatt verkündet³¹⁴.

IV.) Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes vom 24. Juli 1974

Die nächste Änderung des Parteiengesetzes erfolgte durch das Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes vom 24. Juli 1974³¹⁵. Durch das Änderungsgesetz wurde das Volumen der Wahlkampfkostenerstattung von 2,50 DM auf 3,50 DM je Wahlberechtigten erhöht. Die Gesetzesänderung beschränkte sich deshalb auf die Änderung der entsprechenden Betragsangaben in § 18 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 3 Nr. 2 PartG³¹⁶. Das Änderungsgesetz trat am Tag nach der Verkündung im Bundesgesetzblatt, die am 27. Juli 1974 erfolgte, in Kraft³¹⁷.

V.) Drittes Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die politischen Parteien vom 21. Dezember 1979

Mit dem Dritten Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die politischen Parteien vom 21. Dezember 1979³¹⁸ führte der Gesetzgeber die Wahlkampfkostenerstattung nach Maßgabe des § 18 Abs.1 bis 3 PartG auch für parteiunabhängige Wahlbewerber ein. Zu diesem Zweck wurde in § 18 PartG ein neuer Absatz 4 eingefügt, der für solche Wahlbewerber die Teilnahme an der

³¹⁰ Art. 1 Nr. 2 und 3 lit. c) des Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes vom 22. Juli 1969, BGBl. 1969 I, 925/925.

³¹¹ Art. 1 Nr. 6 des Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes vom 22. Juli 1969, BGBl. 1969 I, 925/926.

³¹² Art. 3 des Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes vom 22. Juli 1969, BGBl. 1969 I, 925/926.

³¹³ Art. 1 Nr. 7 des Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes vom 22. Juli 1969, BGBl. 1969 I, 925/926.

³¹⁴ BGBl. 1969 I, 925/926.

³¹⁵ BGBl. 1974 I, 1537.

³¹⁶ Art. 1 des Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes vom 24. Juli 1974, BGBl. 1974 I, 1537.

³¹⁷ Art. 2 des Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes vom 24. Juli 1974, BGBl. 1974 I, 1537.

³¹⁸ BGBl. 1979 I, 2358; bei der Titulierung wurden offenbar nur die vorangegangenen Gesetze zur Änderung des Parteiengesetzes vom 22. Juli 1969 (BGBl. 1969 I, 925) und vom 24. Juli 1974 (BGBl. 1974 I, 1537) mitgezählt, während die Änderung des PartG durch das Erste Gesetz zur Reform des Strafrechts (1. StrRG) vom 25. Juni 1969 (BGBl. 1969 I, 645) unberücksichtigt blieb.

Wahlkampfkostenerstattung vorsah, sofern sie mindestens 10 vom Hundert der in einem Wahlkreis abgegebenen gültigen Erststimmen erreicht haben³¹⁹. Nach § 18 Abs. 5 PartG n. F. ging die Wahlkampfkostenerstattung an die unabhängigen Wahlbewerber ebenso wie die Erstattung nach § 18 Abs. 3 Nr. 2 PartG zu Lasten der zweitstimmenbezogenen Wahlkampfkostenerstattung gemäß § 18 Abs. 3 Nr. 1 PartG von dem Gesamtvolumen des Wahlkampfkostenpauschales ab³²⁰.

Für die Bundestagswahlen 1969 und 1972 erhielten unabhängige Wahlbewerber die Wahlkampfkostenerstattung nach Maßgabe des § 18 Abs. 4 PartG in Höhe des seinerzeit gültigen Betrages von 2,50 DM je Erststimme nachgezahlt. Abweichend von § 18 Abs. 5 PartG waren die Nachzahlungen jedoch nicht auf das jeweilige Wahlkampfkostenpauschale anzurechnen³²¹.

Mit der Einführung des Wahlkampfkostenpauschales für unabhängige Wahlbewerber trug der Gesetzgeber einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 9. März 1976 Rechnung. In dem Beschluss vom 9. März 1976 hatte das Bundesverfassungsgericht den Ausschluss der unabhängigen Wahlbewerber von der Wahlkampfkostenerstattung für mit dem Grundsatz der Chancengleichheit aller Wahlbewerber aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG unvereinbar erklärt³²².

VI.) Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes und anderer Gesetze vom 22. Dezember 1983

Die erste umfassende Überarbeitung des Parteiengesetzes brachte das Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes und anderer Gesetze vom 22. Dezember 1983³²³. Auch bei dieser ersten größeren Novelle des Parteiengesetzes standen mit der Parteienfinanzierung und der Rechenschaftspflicht diejenigen Themenkreise, die bereits in der Vergangenheit zu den intensivsten politischen und juristischen Debatten über das Parteienrecht geführt hatten, im Mittelpunkt der Änderungen.

1.) Vorgeschichte und Motive für die Gesetzesänderung

Etwa ab Ende der 1970er Jahre sahen sich die Parteien in zunehmendem Maße außerstande, mit den ihnen zufließenden Einnahmen die ihnen nach ihrer verfassungsmäßigen Stellung obliegenden Aufgaben zu erfüllen³²⁴. Berücksichtigt man, dass die in den Rechenschaftsberichten ausgewiesenen Einnahmen aller Parteien von insgesamt 107,3 Mio. DM im Jahr 1968 über 493 Mio. DM im Jahr 1980 auf 624,4 Mio. DM im Jahr 1983 gestiegen waren³²⁵, sprach indes vieles dafür, die Ursachen für die finanziellen Schwierigkeiten der Parteien eher auf der Ausgaben- denn auf der Einnahmenseite zu verorten³²⁶. Gleichwohl richteten sich die politischen Bemühungen nahezu ausschließlich auf eine Erhöhung der Einnahmen der Parteien.

³¹⁹ Art. 1 Nr. 1 des Dritten Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die politischen Parteien vom 21. Dezember 1979, BGBl. 1979 I, 2358.

³²⁰ Art. 1 Nr. 2 des Dritten Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die politischen Parteien vom 21. Dezember 1979, BGBl. 1979 I, 2358.

³²¹ Art. 3 des Dritten Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die politischen Parteien vom 21. Dezember 1979, BGBl. 1979 I, 2358.

³²² BVerfG, Beschluss vom 9. März 1976 – 2 BvR 89/74, BVerfGE 41, 399/400 und 412 ff.

³²³ BGBl. 1983 I, 1577.

³²⁴ BT-Drs. 10/684, S. 1 und 9; siehe dazu auch die in BVerfG, Urteil vom 24. Juli 1979 – 2 BvF 1/78, BVerfGE 52, 63/74 ff., wiedergegebenen Stellungnahmen einiger Parteien.

³²⁵ von Arnim, JA 1985, 121/122 f.; von Arnim, ZRP 1982, 294/294 f.

³²⁶ Bericht zur Neuordnung der Parteienfinanzierung, S. 176 ff.; von Arnim, ZRP 1982, 294/295.

In diesem Kontext strengte die Niedersächsische Landesregierung ein Normenkontrollverfahren vor dem Bundesverfassungsgericht an, um die besonderen Beschränkungen der steuerlichen Abzugsfähigkeit von Beiträgen und Spenden aufheben zu lassen und den Sonderausgabenabzug im Rahmen der allgemeinen Grenzen zu eröffnen. Mit Urteil vom 24. Juli 1979 erklärte das Bundesverfassungsgericht die Bestimmungen des § 10 b Abs. 2 EStG und des § 9 Nr. 3 lit. b) KStG, nach denen die steuerliche Abzugsfähigkeit von Beiträgen und Spenden an politische Parteien auf 600,- DM respektive 1.200,- DM im Falle der Zusammenveranlagung von Ehegatten jährlich begrenzt war, jedoch für verfassungskonform³²⁷. In der Urteilsbegründung führte das Bundesverfassungsgericht aus, dass der Staat nicht verpflichtet sei, dafür zu sorgen, dass der Geldbedarf der politischen Parteien befriedigt wird³²⁸. Zudem betonte das Bundesverfassungsgericht nochmals, dass dem Gesetzgeber bei der steuerlichen Subventionierung von Beiträgen und Spenden an politische Parteien durch die Grundsätze der Staatsfreiheit und der Chancengleichheit der Parteien und durch das Recht des Bürgers auf gleiche politische Teilhabe verfassungsrechtliche Grenzen gesetzt seien³²⁹.

Neben der Parteienfinanzierung richtete sich die Kritik am Parteiengesetz gegen die Bestimmungen über die Rechenschaftspflicht, die von vielen Stimmen als nicht ausreichend angesehen wurden³³⁰. Zu den Hauptkritikpunkten zählte dabei der Einwand, dass eine sinnvolle Bewertung vieler Informationen aus den Rechenschaftsberichten wegen der fehlenden Angaben über die Verbindlichkeiten und das Vermögen der Parteien nicht möglich sei³³¹. Zudem forderten die Kritiker des Rechenschaftsrechts, die Rechenschaftspflicht der Parteien auf die Verwendung ihrer Mittel zu erstrecken. Die Rechenschaft über die Verwendung der Mittel sei geboten, da die Parteien zu einem erheblichen Teil aus öffentlichen Mitteln finanziert würden und die Überprüfung der Mittelverwendung zu den zentralen Grundsätzen des Umgangs mit öffentlichen Mitteln gehöre³³². Darüber hinaus versprachen sich die Befürworter der Rechenschaftslegung über die Ausgaben der Parteien von der erweiterten Rechenschaftspflicht eine allgemeine Verbesserung der Transparenz der Parteifinzen. Durch die zusätzlichen Angaben zur Mittelverwendung sollte sich auch der Informationswert der bereits nach geltendem Recht in den Rechenschaftsberichten enthaltenen Angaben über die Einnahmen der Parteien erhöhen³³³.

Zudem hatte die Praxis gezeigt, dass das bestehende Rechenschaftsrecht erhebliche Vollzugsdefizite aufwies. Zu Beginn der 1980er Jahre erschütterte ein Parteispendenskandal um die „Flick-Affäre“ die politische Öffentlichkeit: Um die Verpflichtung zur Nennung der Spendernamen im Rechenschaftsbericht zu umgehen, leisteten die Spender ihre Zuwendungen nicht direkt an die begünstigte Partei, sondern an Berufs- oder Branchenverbände oder sogenannte „Staatsbürgerliche

³²⁷ BVerfG, Urteil vom 24. Juli 1979 – 2 BvF 1/78, BVerfGE 52, 63/64.

³²⁸ BVerfG, Urteil vom 24. Juli 1979 – 2 BvF 1/78, BVerfGE 52, 63/82.

³²⁹ BVerfG, Urteil vom 24. Juli 1979 – 2 BvF 1/78, BVerfGE 52, 63/87 ff.

³³⁰ Schmidt-Jortzig, DVBl 1983, 773/778; Wewer, ZRP 1983, 86/87 f.

³³¹ von Arnim, ZRP 1982, 294/297 f.

³³² BT-Drs. 10/697, S. 4; Bericht zur Neuordnung der Parteienfinanzierung, S. 182; von Arnim, DÖV 1983, 486/487 f.; von Arnim, ZRP 1982, 294/296 f.; Schmitt-Vockenhausen, ZParl Bd. 8 (1977), 525/525; Breitling, PVS 1968, 223/232.

³³³ Kulitz, Unternehmensspenden, S. 104 f.; Schleth, ZParl Bd. 2 (1971), 139/147; Schleth, ZParl Bd. 1 (1970), 128/131.

Vereinigungen“, welche die Spenden schließlich gebündelt an die Parteien weiterleiteten³³⁴. Über den Verstoß gegen die Rechenschaftspflicht hinaus erregte diese Parteispendenpraxis das öffentliche Gemüt auch unter steuerlichen Aspekten, da die Zuwendungen an die Spendensammelorganisationen in vielen Fällen über die für Parteispenden zulässigen Bagatellbeträge hinaus als Betriebsausgaben beziehungsweise Werbungskosten oder Sonderausgaben in Abzug gebracht wurden³³⁵. Während die Spender ihre Zahlungen an die Berufs- oder Branchenverbände beziehungsweise die „*Staatsbürgerliche Vereinigungen*“ als Betriebsausgaben respektive Werbungskosten oder als Sonderausgaben zur Förderung staatspolitischer Zwecke von dem zu versteuernden Einkommen absetzen konnten, traten in den Rechenschaftsberichten der begünstigten Parteien ausschließlich die Berufs- und Branchenverbände sowie die „*Staatsbürgerliche Vereinigungen*“ als Spender in Erscheinung.

Auf Anregung der Parteien berief der Bundespräsident eine Sachverständigenkommission ein, um die Änderung der Regelungen des Parteiengesetzes bezüglich der Parteienfinanzierung und der Rechenschaftspflicht in einer politisch neutralen Atmosphäre vorzubereiten. Der Bericht der Sachverständigenkommission zur Neuordnung der Parteienfinanzierung erschien am 18. April 1983³³⁶. Zahlreiche Vorschläge der Sachverständigenkommission waren indes nicht nur politisch, sondern auch in verfassungsrechtlicher Hinsicht umstritten³³⁷. Gleichwohl brachten die Fraktionen der CDU/CSU und der FDP bereits kurze Zeit später am 21. Juni 1983 den gemeinsamen Entwurf eines Gesetzes über die Neuordnung der Parteienfinanzierung³³⁸, der im Wesentlichen auf den Empfehlungen der Kommission aus dem Bericht vom 18. April 1983 beruhte³³⁹, in den Bundestag ein. Der Entwurf sah neben der Erhöhung des Wahlkampfkostenpauschales von 3,50 DM auf 5,00 DM für jeden Wahlberechtigten bei Bundestags- und Europawahlen³⁴⁰ als wesentliche Neuerung im Bereich der Parteienfinanzierung die Einführung eines Chancenausgleichs³⁴¹ vor. Mit dem Chancenausgleich sollte ein Ausgleich dafür geschaffen werden, dass die Parteien bei der steuerlichen Berücksichtigung von Parteispenden und Mitgliedsbeiträgen wegen des individuellen Steuersatzes des Spenders unterschiedlich hohe mittelbare Zuwendungen des Fiskus erhielten. Zudem sollte für alle Fragen der Parteienfinanzierung mit einem Wahl- und Spendenfonds beim Präsidenten des Deutschen Bundestages eine besondere Verwaltungsstelle geschaffen werden³⁴².

Bezüglich der Rechenschaftspflicht sah der Gesetzesentwurf die Erweiterung des Rechenschaftsberichts, der bis dahin im Wesentlichen nur aus einer Einnahmereknung bestand,

³³⁴ Kulitz, *Unternehmerspenden*, S. 50 ff. und 84 f.; Streit, MIP Bd. 12 (2004/2005), 72/75 f.; Groh, NJW 1985, 993/994; List, BB 1984, 460/461; Frick, BB 1983, 1336/1339 f.; Schmidt-Jortzig, DVBl 1983, 773/778; Breitling, PVS 1961, 348/354 ff.; Meilicke, NJW 1959, 409/410.

³³⁵ BK/Henke, Rdnr. 339 zu Art. 21 GG; Kulitz, *Unternehmerspenden*, S. 53; Streit, MIP Bd. 12 (2004/2005), 72/75 f.; Groh, NJW 1985, 993/994; List, BB 1984, 460/461 ff.; Frick, BB 1983, 1336/1339 f.; Wewer, ZRP 1983, 86/88.

³³⁶ Bericht zur Neuordnung der Parteienfinanzierung; von Arnim, JA 1985, 121/125 f.

³³⁷ von Arnim, JA 1985, 121/126.

³³⁸ BT-Drs. 10/183.

³³⁹ von Arnim, JA 1985, 121/126.

³⁴⁰ Art. 2 Nr. 3 und Art. 3 des Entwurfs vom 21. Juni 1983, BT-Drs. 10/183, S. 2 und 6.

³⁴¹ Art. 2 Nr. 9 des Entwurfs vom 21. Juni 1983, BT-Drs. 10/183, S. 3.

³⁴² Art. 2 Nr. 4 des Entwurfs vom 21. Juni 1983, BT-Drs. 10/183, S. 2.

um eine Ausgaberechnung und eine Vermögensrechnung vor³⁴³. Die verfassungsrechtliche Grundlage für die Ausdehnung der Rechenschaftspflicht auf die Ausgaben und das Vermögen der Parteien sollte eine entsprechende Änderung von Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG liefern³⁴⁴. Um unerwünschten Erscheinungsformen der bisherigen Spendenpraxis entgegenzutreten, enthielt der Gesetzesentwurf besondere Vorschriften über die Annahme von Spenden durch die Parteien mit einem Katalog von Spendenannahmeverboten³⁴⁵. Bei Verstößen gegen das Spendenannahmeverbot sollte nach dem Gesetzesentwurf der Anspruch auf die Wahlkampfkostenerstattung um das Zehnfache des zu Unrecht vereinnahmten Betrages gekürzt werden³⁴⁶.

Weiterhin sollte die steuerliche Berücksichtigung von Parteispenden nach dem Gesetzesentwurf stark ausgedehnt werden, um den Parteien durch die Erhöhung des Spendenaufkommens weitere Einnahmen zu verschaffen. Ab dem Veranlagungszeitraum 1984 sollten Aufwendungen zur Förderung staatspolitischer Zwecke in Form von Mitgliedsbeiträgen und Parteispenden bis zur Höhe von 5 vom Hundert des Gewinns als Sonderausgaben bei der Einkommen- und Körperschaftsteuer zum Abzug gebracht werden können³⁴⁷. Zugleich sollte eine Steuermäßigung auf die Einkommensteuer um 50 vom Hundert solcher Aufwendungen für staatspolitische Zwecke bis zu einem Höchstbetrag von 600,- DM je Steuerpflichtigen respektive 1.200,- DM im Falle der Zusammenveranlagung von Ehegatten eingeführt werden³⁴⁸.

Während des laufenden Gesetzgebungsverfahrens einigten sich die Spitzen der Koalitionsfraktionen und der Fraktion der SPD im Oktober 1983 auf einen gemeinsamen modifizierten Entwurf. Daraufhin empfahl der Innenausschuss dem Plenum in seiner Beschlussempfehlung vom 25. November 1983, den Gesetzesentwurf mit den im Oktober 1983 vereinbarten Änderungen zu verabschieden³⁴⁹. Neben den im Treffen der Fraktionsspitzen vereinbarten inhaltlichen Änderungen an dem Gesetzesentwurf empfahl der Innenausschuss in seiner Beschlussvorlage mit Blick auf die gängige Staatspraxis, Grundgesetzänderungen in separaten Gesetzen zu verabschieden, den Entwurf in zwei Gesetze aufzuspalten³⁵⁰.

Zur zweiten Beratung des Entwurfs im Plenum brachten die Fraktionen von CDU/CSU, SPD und FDP am 30. November 1983 einen gemeinsamen Änderungsantrag ein, nach dem die für Verstöße gegen Spendenannahmeverbote geplanten Sanktionen auch bei Missachtung der besonderen Publizitätsvorschriften für Spenden gelten sollten³⁵¹. Entsprechend der Beschlussempfehlung des Innenausschusses und des Änderungsantrags der Fraktionen von CDU/CSU, SPD und FDP verabschiedete der Deutsche Bundestag mit der Zustimmung des Bundesrats im Dezember 1983 das Fünfunddreißigste Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes³⁵² sowie das Gesetz zur Änderung

³⁴³ Art. 2 Nr. 13 des Entwurfs vom 21. Juni 1983, BT-Drs. 10/183, S. 4 f.

³⁴⁴ Art. 1 des Entwurfs vom 21. Juni 1983, BT-Drs. 10/183, S. 2.

³⁴⁵ Art. 2 Nr. 14 des Entwurfs vom 21. Juni 1983, BT-Drs. 10/183, S. 5 f.

³⁴⁶ Art. 2 Nr. 12 des Entwurfs vom 21. Juni 1983, BT-Drs. 10/183, S. 4.

³⁴⁷ Art. 7 Nr. 1 bis 3 und Art. 8 des Entwurfs vom 21. Juni 1983, BT-Drs. 10/183, S. 7 f.

³⁴⁸ Art. 7 Nr. 4 des Entwurfs vom 21. Juni 1983, BT-Drs. 10/183, S. 7.

³⁴⁹ BT-Drs. 10/684.

³⁵⁰ BT-Drs. 10/697, S. 4; BT-Drs. 10/684, S. 5.

³⁵¹ BT-Drs. 10/702.

³⁵² BGBl. 1983 I, 1481.

des Parteiengesetzes und anderer Gesetze³⁵³.

Das Fünfunddreißigste Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes wurde am 21. Dezember 1983 vom Bundespräsidenten ausgefertigt und am 23. Dezember 1983 im Bundesgesetzblatt verkündet und trat damit am 1. Januar 1984 in Kraft³⁵⁴. Das Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes und anderer Gesetze trat nach der Ausfertigung durch den Bundespräsidenten am 22. Dezember 1983 und der Veröffentlichung im Bundesgesetzblatt am 28. Dezember 1983 ebenfalls am 1. Januar 1984 in Kraft³⁵⁵.

2.) Die Bestimmungen des Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes und anderer Gesetze vom 22. Dezember 1983

Durch das Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes und anderer Gesetze vom 22. Dezember 1983 wurden neben dem Parteiengesetz auch die Vorschriften des Einkommen- und Körperschaftsteuergesetzes betreffend die steuerliche Berücksichtigung von Mitgliedsbeiträgen und Spenden an Parteien modifiziert.

a) Änderung des Parteiengesetzes

Die ersten drei Abschnitte des Parteiengesetzes blieben durch das Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes und anderer Gesetze vom 22. Dezember 1983 weitgehend unberührt. Die Vorschrift des § 6 Abs. 2 PartG, die den notwendigen Inhalt der Satzungen bestimmte, wurde um das Erfordernis erweitert, Form und Inhalt einer der Rechenschaftspflicht genügenden Finanzordnung zu regeln³⁵⁶. Darüber hinaus wurden die Regelungen über den Parteivorstand um die Vorschrift des § 11 Abs. 2 Satz 3 PartG n. F. ergänzt, nach der Vorsitzender und Schatzmeister einer Partei nicht in einer der Partei nahestehenden politischen Stiftung vergleichbare Funktionen ausüben durften³⁵⁷. Mit dieser Regelung verfolgte der Gesetzgeber das Ziel, die finanzielle Eigenständigkeit von rechenschaftspflichtigen Parteien und rechenschaftsfreien Stiftungen gegen die Rechenschaftspflicht vermeidende Umgehungsakte zu sichern³⁵⁸.

aa) Erstattung von Wahlkampfkosten

Abweichend von dem ursprünglichen Entwurf fielen die Änderungen an dem vierten Abschnitt des Parteiengesetzes über die Erstattung von Wahlkampfkosten überschaubar aus.

Die bedeutendste Änderung in diesem Abschnitt lag darin, dass das Wahlkampfkostenpauschale spürbar erhöht wurde, indem der je Wahlberechtigten zu erstattende Betrag von 3,50 DM auf 5,- DM

³⁵³ BGBl. 1983 I, 1577.

³⁵⁴ Art. 2 des Fünfunddreißigsten Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes vom 21. Dezember 1983, BGBl. 1983 I, 1481.

³⁵⁵ Art. 9 des Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes und anderer Gesetze vom 22. Dezember 1983, BGBl. 1983 I, 1577/1582.

³⁵⁶ Art. 1 Nr. 1 des Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes und anderer Gesetze vom 22. Dezember 1983, BGBl. 1983 I, 1577/1577.

³⁵⁷ Art. 1 Nr. 2 des Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes und anderer Gesetze vom 22. Dezember 1983, BGBl. 1983 I, 1577/1577.

³⁵⁸ BT-Drs. 10/697, S. 10.

heraufgesetzt wurde³⁵⁹. Zugleich wurde das für die Bundestagswahl vom 6. März 1983 zu erstattende Wahlkampfkostenpauschale durch die Übergangsvorschrift des § 39 Abs. 1 PartG n. F. rückwirkend auf 4,50 DM erhöht und eine entsprechende Nachzahlung angeordnet³⁶⁰.

Weiterhin wurde der Erstattungsbetrag durch die neu eingefügte Bestimmung des § 18 Abs. 6 PartG auf die Summe der Einnahmen, die den Parteien im zweiten Jahr nach der Bundestagswahl und den drei vorangegangenen Kalenderjahren aus allen anderen Quellen zugeflossen sind, beschränkt³⁶¹. Durch die Begrenzung der Wahlkampfkostenerstattung auf die Summe der sonstigen Einnahmen der Parteien sollte eine mit dem Grundsatz der Parteienfreiheit nicht vereinbare finanzielle Abhängigkeit der Parteien von der staatlichen Wahlkampfkostenerstattung vermieden werden³⁶².

Zuletzt wurden die Abschlagszahlungen auf die Wahlkampfkostenerstattung modifiziert: Da das Bundesverfassungsgericht das Konzept der Abschlagszahlungen mit Blick auf die laufenden Kosten der Parteien gebilligt hatte, wurde die Staffelung der Abschlagszahlungen in Höhe von 10 vom Hundert im zweiten, 15 vom Hundert im dritten und 35 vom Hundert im letzten Jahr der Legislaturperiode zugunsten gleichmäßiger Zahlungen aufgegeben. Nach § 20 Abs. 1 Satz 2 PartG n. F. durften die Abschlagszahlungen in den drei Jahren jeweils 20 vom Hundert der Gesamtsumme des nach dem Ergebnis der vorausgegangenen Wahl zu erstattenden Betrages nicht überschreiten³⁶³.

ab) Chancenausgleich

Nach § 22 PartG wurde ein neuer fünfter Abschnitt betreffend den Chancenausgleich in das Parteiengesetz eingefügt³⁶⁴: Gemäß § 22a PartG n. F. erhielten alle Parteien, die nach dem Ergebnis der letzten Bundestagswahl mindestens 0,5 vom Hundert der gültigen Zweitstimmen erreicht hatten, ab dem Rechnungsjahr 1984 jährlich einen Betrag als Chancenausgleich.

Die Berechnung des Chancenausgleichs erfolgte nach Maßgabe des § 22a Abs. 2 PartG n. F. In einem ersten Schritt wurde für jede anspruchsberechtigte Partei ein Ausgangsbetrag ermittelt, indem 40 vom Hundert des Gesamtbetrages der in dem Rechenschaftsbericht für das vorausgegangene Jahr ausgewiesenen Mitgliedsbeiträge und Spenden durch die Zahl der bei der Bundestagswahl auf die Partei entfallenen gültigen Zweitstimmen dividiert wurde. Sodann wurde der höchste aller Ausgangsbeträge für jede Partei mit der Zahl der auf diese entfallenen Zweitstimmen multipliziert. Die Differenz zwischen dem sich hieraus ergebenden Betrag und 40 vom Hundert des Gesamtbetrages der Mitgliedsbeiträge und Spenden ergab den an die betreffende Partei jeweils auszahlenden Chancenausgleich.

³⁵⁹ Art. 1 Nr. 3 lit. a) des Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes und anderer Gesetze vom 22. Dezember 1983, BGBl. 1983 I, 1577/1577.

³⁶⁰ Art. 1 Nr. 18 des Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes und anderer Gesetze vom 22. Dezember 1983, BGBl. 1983 I, 1577/1580.

³⁶¹ Art. 1 Nr. 3 lit. b) des Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes und anderer Gesetze vom 22. Dezember 1983, BGBl. 1983 I, 1577/1577.

³⁶² BT-Drs. 10/697, S. 9.

³⁶³ Art. 1 Nr. 5 des Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes und anderer Gesetze vom 22. Dezember 1983, BGBl. 1983 I, 1577/1578.

³⁶⁴ Art. 1 Nr. 7 des Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes und anderer Gesetze vom 22. Dezember 1983, BGBl. 1983 I, 1577/1578.

Die Chancenausgleichsbeträge waren gemäß § 22a Abs. 3 und 4 PartG n. F. vom Präsidenten des Deutschen Bundestages mit schriftlichem Bescheid festzusetzen und bis zum 60. Kalendertag des Folgejahres an die Parteien auszubezahlen. Nach § 23 Abs. 4 PartG n. F. durften Zahlungen auf den Chancenausgleich gemäß § 22a PartG jedoch nicht geleistet werden, solange die Partei keinen dem Parteiengesetz entsprechenden Rechenschaftsbericht eingereicht hatte³⁶⁵.

Der Chancenausgleich kam seinem Konzept und seiner Berechnung nach solchen Parteien zugute, die mit einem relativ niedrigen Aufkommen von Mitgliedsbeiträgen und Parteispenden einen vergleichsweise großen Wahlerfolg in Gestalt einer hohen Zahl von Zweitstimmen erzielten. Nach der Intention des Gesetzgebers sollte der Chancenausgleich im Zusammenhang mit der stark erweiterten steuerlichen Berücksichtigung von Spenden denjenigen Parteien, die wegen ihrer vergleichsweise finanzschwachen Zielgruppe von der Steuervergünstigung unproportional gering profitierten, einen Ausgleich gewähren³⁶⁶.

ac) Rechenschaftslegung

Weitaus umfangreicher fielen die Änderungen auf dem Gebiet des Rechenschaftsrechts aus, das mit der Ausweitung der Rechenschaftspflicht auf die Ausgaben und das Vermögen vollständig auf eine neue Grundlage gestellt wurde.

Eingangs des nach Einfügung des Abschnitts betreffend den Chancenausgleich nunmehr sechsten Abschnitts über die Rechenschaftslegung bestimmte § 23 Abs. 1 PartG n. F., dass der Vorstand der Partei über die Herkunft und Verwendung der Mittel, die seiner Partei innerhalb eines Kalenderjahres zugeflossen sind, sowie über das Vermögen der Partei in einem Rechenschaftsbericht öffentlich Rechenschaft zu geben hatte³⁶⁷. Der geprüfte Rechenschaftsbericht war nach § 23 Abs. 2 Satz 2 PartG n. F. weiterhin bis zum 30. September des dem Rechnungsjahr folgenden Jahres beim Präsidenten des Deutschen Bundestages einzureichen. Diese Frist konnte der Präsident des Deutschen Bundestages gemäß § 23 Abs. 2 Satz 3 PartG n. F. aus besonderen Gründen um bis zu drei Monate verlängern. Abweichend von der bisherigen Rechtslage, nach der die Rechenschaftsberichte im Bundesanzeiger zu publizieren waren, erfolgte die Veröffentlichung der Rechenschaftsberichte durch den Präsidenten des Deutschen Bundestages nach § 23 Abs. 2 Satz 2 PartG n. F. fortan als Bundestagsdrucksache.

Darüber hinaus erhielt der Präsident des Deutschen Bundestages im Zuge der Gesetzesänderung ein ausdrückliches Recht zur inhaltlichen Prüfung der eingereichten Rechenschaftsberichte³⁶⁸: Nach § 23 Abs. 3 Satz 1 PartG n. F. prüfte der Präsident des Deutschen Bundestages, ob der Rechenschaftsbericht den Vorschriften des Sechsten Abschnitts entsprach. Das Ergebnis der Prüfung hatte der Bundestagspräsident in den neu eingeführten jährlichen Bericht über die Entwicklung der Parteienfinanzen an den Deutschen Bundestag nach Maßgabe von § 23 Abs. 5

³⁶⁵ Art. 1 Nr. 9 lit. d) des Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes und anderer Gesetze vom 22. Dezember 1983, BGBl. 1983 I, 1577/1578.

³⁶⁶ BT-Drs. 10/697, S. 8 f.

³⁶⁷ Art. 1 Nr. 9 lit. a) des Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes und anderer Gesetze vom 22. Dezember 1983, BGBl. 1983 I, 1577/1578.

³⁶⁸ Art. 1 Nr. 9 lit. c) des Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes und anderer Gesetze vom 22. Dezember 1983, BGBl. 1983 I, 1577/1578.

PartG n. F. aufzunehmen.

(1) Rechenschaftsbericht

Nach § 24 Abs. 1 Satz 1 PartG n. F. bestand der Rechenschaftsbericht ab dem Rechnungsjahr 1984 aus einer Einnahmen- und Ausgabenrechnung sowie einer Vermögensrechnung. Hinzu kamen der gesonderte Ausweis der wahlkampfbezogenen Kosten und Einnahmen nach Maßgabe des § 24 Abs. 5 PartG n. F., fakultative Erläuterungen der Parteien nach § 24 Abs. 6 PartG n. F., die Benennung von Spendernamen und Spendenhöhe nach § 25 Abs. 2 PartG n. F. sowie der Prüfungsvermerk gemäß § 30 Abs. 2 und 3 PartG n. F.

In den Rechenschaftsbericht der Gesamtpartei waren nach § 24 Abs. 1 Satz 2 PartG n. F. die Rechenschaftsberichte jeweils getrennt nach Bundesverband und Landesverband sowie die Rechenschaftsberichte der nachgeordneten Gebietsverbände je Landesverband aufzunehmen.

(a) Einnahmerekchnung

In der Einnahmerekchnung waren die Einnahmen der Partei nach § 24 Abs. 2 PartG n. F. wie folgt aufzuschlüsseln:

- Mitgliedsbeiträge und ähnliche regelmäßige Beiträge (§ 24 Abs. 2 Nr. 1 PartG n. F.),
- Einnahmen aus Vermögen (§ 24 Abs. 2 Nr. 2 PartG n. F.),
- Einnahmen aus Veranstaltungen, Vertrieb von Druckschriften und Veröffentlichungen und sonstiger mit Einnahmen verbundener Tätigkeit der Partei (§ 24 Abs. 2 Nr. 3 PartG n. F.),
- Einnahmen aus Spenden (§ 24 Abs. 2 Nr. 4 PartG n. F.),
- Einnahmen aus dem Chancenausgleich (§ 24 Abs. 2 Nr. 5 PartG n. F.),
- Einnahmen aus der Wahlkampfkostenerstattung (§ 24 Abs. 2 Nr. 6 PartG n. F.),
- Zuschüsse von Gliederungen (§ 25 Abs. 2 Nr. 6 PartG n. F.) und
- sonstige Einnahmen (§ 24 Abs. 2 Nr. 8 PartG n. F.).

Abgesehen von redaktionellen Änderungen entsprach die Einnahmerekchnung damit im Wesentlichen der bislang geltenden Fassung. Inhaltliche Änderungen brachte die Gesetzesnovelle lediglich in zweifacher Hinsicht: Zum einen waren in der Einnahmerekchnung nach der neuen Fassung des Parteiengesetzes mit den Zuschüssen von Gliederungen auch die innerparteilichen Finanzströme abzubilden. Darüber hinaus hatten die Parteien ab dem Rechnungsjahr 1984 Einnahmen aus Krediten nicht mehr in die Einnahmerekchnung einzustellen. Dieser Änderung lag der Gedanke zugrunde, dass Kredite wegen der damit verbundenen Rückzahlungsverpflichtung keine Verbesserung der Einnahmesituation verkörperten. Zudem konnten die Darlehensverbindlichkeiten in der neu eingeführten Vermögensaufstellung an besser geeigneter Stelle ausgewiesen werden³⁶⁹. Zuletzt sollte den Parteien dadurch auch die Möglichkeit genommen werden, ihre Einnahmen mit Blick auf die Begrenzung der Wahlkampfkostenerstattung in § 18 Abs. 6 PartG n. F. durch die Aufnahme von Krediten künstlich in die Höhe zu treiben³⁷⁰.

(b) Ausgaberekchnung

In der Ausgaberekchnung waren nach § 24 Abs. 3 PartG n. F. folgende Ausgaben gesondert zu

³⁶⁹ BT-Drs. 10/697, S. 5.

³⁷⁰ BT-Drs. 10/697, S. 5.

verzeichnen:

- Personalausgaben (§ 24 Abs. 3 Nr. 1 PartG n. F.),
- Ausgaben des laufenden Geschäftsbetriebes (§ 24 Abs. 3 Nr. 2 PartG n. F.),
- Ausgaben für innerparteiliche Gremienarbeit und Information (§ 24 Abs. 3 Nr. 3 PartG n. F.),
- Ausgaben für Öffentlichkeitsarbeit und Wahlen (§ 24 Abs. 3 Nr. 4 PartG n. F.),
- Zuschüsse an Gliederungen (§ 24 Abs. 3 Nr. 5 PartG n. F.),
- Zinsen (§ 24 Abs. 3 Nr. 6 PartG n. F.) und
- sonstige Ausgaben (§ 24 Abs. 3 Nr. 7 PartG n. F.).

(c) Vermögensrechnung

In der Vermögensrechnung gemäß § 24 Abs. 4 PartG n. F. hatten die Parteien nach einem vorgegeben Gliederungsschema, das an den Aufbau einer Bilanz in Staffelform anknüpfte, Besitzposten und Schuldposten darzustellen.

Die Besitzposten waren in Anlage- und Umlaufvermögen untergliedert. Im Anlagevermögen waren Haus- und Grundvermögen, Geschäftsstellenausstattung und Finanzanlagen auszuweisen, während im Umlaufvermögen Beitragsforderungen, Forderungen auf Erstattung von Wahlkampfkosten, Forderungen auf Chancenausgleich, Geldbestände und sonstige Vermögensgegenstände anzusetzen waren.

Als Schuldposten waren Rückstellungen, Verbindlichkeiten und das positive oder negative Reinvermögen in die Vermögensrechnung einzustellen. Die Verbindlichkeiten waren dabei in Beitragsverbindlichkeiten, Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten und sonstige Verbindlichkeiten weiter aufzuschlüsseln.

(d) Ausweis der Wahlkampfkosten

Nach § 24 Abs. 5 PartG n. F. waren die wahlkampfbezogenen Kosten einer jeden Wahl nach § 24 Abs. 3 PartG n. F. gegliedert und unabhängig von den Rechnungsjahren insgesamt gesondert auszuweisen und den nach § 24 Abs. 2 PartG n. F. gegliederten wahlkampfbezogenen Einnahmen gegenüberzustellen. Die gesonderte Aufstellung der wahlkampfbezogenen Kosten und Einnahmen sollte den Bürgern mit Blick auf die staatliche Wahlkampfkostenerstattung eine weitere Kontrollmöglichkeit eröffnen, um die Angemessenheit der staatlichen Wahlkampfkostenerstattung respektive die wahlkampfbezogene Verwendung dieser Mittel beurteilen zu können³⁷¹.

(e) Namentliche Nennung von Großspendern

Die besonderen Publizitätsvorschriften für größere Parteispenden erhielten im Zuge der Gesetzesänderung wegen der Einführung von Spendenannahmeverboten einen neuen Standort in § 25 Abs. 2 PartG n. F., blieben jedoch inhaltlich unverändert³⁷². Gemäß § 25 Abs. 2 PartG n. F. waren auch weiterhin Spenden an eine Partei oder einen oder mehrere ihrer Gebietsverbände, deren Gesamtwert in einem Kalenderjahr 20.000,- DM überstieg, unter Angabe des Namens und der Anschrift des Spenders sowie der Gesamthöhe der Spende im Rechenschaftsbericht zu

³⁷¹ BT-Drs. 10/697, S. 5.

³⁷² Art. 1 Nr. 12 des Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes und anderer Gesetze vom 22. Dezember 1983, BGBl. 1983 I, 1577/1579 f.

verzeichnen.

(f) Prüfung und Prüfvermerk

Die Vorschriften der §§ 29 bis 31 PartG bezüglich der Prüfung des Rechenschaftsberichts durch einen Wirtschaftsprüfer und der Erteilung des Prüfungsvermerks blieben, abgesehen von redaktionellen Anpassungen, durch die Gesetzesnovelle unberührt.

(2) Laufende Buchführung

Die Buchführungspflicht der Parteien aus § 28 Satz 1 PartG wurde im Zuge der Gesetzesänderung dahin gehend erweitert, dass die Parteien Bücher über ihre rechenschaftspflichtigen Einnahmen und Ausgaben sowie über ihr Vermögen zu führen hatten³⁷³. Bis dato betraf die Buchführungspflicht nur die laufenden Einnahmen. Mit Blick auf die unveränderte Regelung des § 28 Satz 2 PartG hatten die Parteien bei der Buchführung auch weiterhin nach den Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung³⁷⁴ unter Berücksichtigung des Gesetzeszweckes zu verfahren.

(3) Spendenannahmeverbote

In der politischen Praxis waren die Publizitätsvorschriften für Spenden wiederholt dadurch unterlaufen worden, dass Parteien die für sie bestimmten Zuwendungen nicht direkt von den Spendern, sondern mittelbar über Spendensammelorganisationen erhalten hatten. In diesem Kontext fungierten nicht nur Berufs- und Branchenverbände, sondern auch eigens für diesen Zweck geschaffene Organisationen, die sogenannten „*Staatsbürgerlichen Vereinigungen*“, als Spendensammelbecken. Um den besonderen Publizitätsvorschriften für Parteispenden aus § 25 PartG a. F. zu einer besseren Geltung zu verhelfen, ergänzte das Änderungsgesetz diese Vorschriften um ein Reglement für die Annahme von Spenden durch die Parteien³⁷⁵.

Zwar waren die Parteien nach § 25 Abs. 1 Satz 1 PartG n. F. grundsätzlich berechtigt, Spenden anzunehmen. Von diesem Grundsatz enthielt § 25 Abs. 1 Satz 2 PartG n. F. jedoch mit einer Vielzahl von Spendenannahmeverboten diverse Ausnahmen.

Um die in der Vergangenheit gebräuchliche Umwegfinanzierung zukünftig auszuschließen, untersagte § 25 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 und 2 PartG n. F. den Parteien, Spenden von politischen Stiftungen oder gemeinnützigen Verbänden anzunehmen³⁷⁶. In diesem Zusammenhang hielt der Gesetzgeber auch Durchlaufspenden an politische Parteien über Berufsverbände unter Publizitätsaspekten für unzulässig³⁷⁷. Daher war es den Parteien gemäß § 25 Abs. 1 Satz 2 Nr. 4 PartG n. F. verboten, Spenden von Berufsverbänden anzunehmen, die diesen mit der Maßgabe zugewandt wurden, sie an eine politische Partei weiterzuleiten. Zuletzt sah der Gesetzgeber auch

³⁷³ Art. 1 Nr. 15 des Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes und anderer Gesetze vom 22. Dezember 1983, BGBl. 1983 I, 1577/1580.

³⁷⁴ Der Wortlaut des bei der Novelle unverändert gebliebenen § 28 Satz 2 PartG sprach insoweit jedoch weiterhin redaktionell fehlerhaft von den „*Grundsätzen ordnungsgemäßer Buchführung*“. Erst mit dem Achten Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes vom 28. Juni 2002 wurde das Redaktionsversehen beseitigt.

³⁷⁵ Art. 1 Nr. 12 des Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes und anderer Gesetze vom 22. Dezember 1983, BGBl. 1983 I, 1577/1579 f.

³⁷⁶ BT-Drs. 10/697, S. 6.

³⁷⁷ BT-Drs. 10/697, S. 6.

anonyme Spenden über die Bagatellgrenze hinaus als mit dem besonderen Transparenzgebot für Parteispenden nicht vereinbar an³⁷⁸. Deshalb durften die Parteien nach § 25 Abs. 1 Satz 2 Nr. 5 PartG n. F. Spenden, deren Spender nicht feststellbar waren oder erkennbar nur die Spende nicht genannter Dritter weiterleiteten, nur annehmen, soweit sie im Einzelfall nicht mehr als 1.000,- DM betragen. Mit dem Spendenannahmeverbot für anonyme Spenden wollte der Gesetzgeber bereits im frühen Stadium des Mittelzuflusses verhindern, dass die Parteien unter namentlicher Nennung des Spenders zu publizierende Großspenden nicht mit dem Namen des Spenders im Rechenschaftsbericht veröffentlichen konnten, weil der Spender gegenüber der Partei anonym geblieben war. In der Rechenschaftspraxis hatten die Parteien bis dato regelmäßig – und ohne dass nach der bisherigen Rechtslage insoweit ein Rechtsverstoß zu beanstanden gewesen wäre – Spenden von mehr als 20.000,- DM, die der besonderen Publikationspflicht zur namentlichen Nennung des Spenders unterlagen, mit der Quellenangabe: „anonym“ in ihren Rechenschaftsberichten veröffentlicht³⁷⁹.

Über die Transparenzinteressen hinaus hielt der Gesetzgeber im Einklang mit der Kommission unabhängiger Sachverständiger ein grundsätzliches Verbot von Auslandsspenden für erforderlich³⁸⁰. § 25 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 PartG n. F. gestattete den Parteien die Annahme von Spenden von außerhalb des Geltungsbereiches des Parteiengesetzes nur, soweit diese aus bestimmten als unschädlich angesehenen Quellen stammten oder die Bagatellgrenze von 1.000,- DM nicht überstiegen. Zuletzt untersagte § 25 Abs. 1 Satz 2 Nr. 6 PartG n. F. den Parteien die Annahme von Spenden, die erkennbar in Erwartung eines bestimmten wirtschaftlichen oder politischen Vorteils gewährt wurden.

Nach Maßgabe des § 25 Abs. 1 Satz 2 PartG unzulässige Spenden waren von den Parteien gemäß § 25 Abs. 3 PartG n. F. unverzüglich an das Präsidium des Deutschen Bundestages weiterzuleiten.

(4) Sanktionsnormen

Im Zuge der Gesetzesnovelle erweiterte der Gesetzgeber die Sanktionsmöglichkeiten bei Verstößen gegen die Rechenschaftspflicht erheblich.

Nach § 23 Abs. 4 PartG n. F. durften Zahlungen nach den §§ 18 bis 20 sowie § 22a PartG nicht geleistet werden, solange ein den Vorschriften des Sechsten Abschnitts entsprechender Rechenschaftsbericht nicht eingereicht worden war. Damit bestand die bis zum 31. Dezember 1983 geltende Rechtslage des § 18 Abs. 3 PartG a. F. mit der Maßgabe, dass der neu eingeführte Chancenausgleich in diese Regelung einbezogen wurde, unverändert fort. Ergänzt wurde die Bestimmung durch das neu eingeführte Prüfungsrecht des Präsidenten des Deutschen Bundestages. Nach § 23 Abs. 3 PartG n. F. prüfte der Präsident des Deutschen Bundestages, ob der Rechenschaftsbericht den Vorschriften des Sechsten Abschnitts des Parteiengesetzes entsprach. Nach der Vorstellung des Gesetzgebers sollte der Bundestagspräsident indes lediglich prüfen, ob der

³⁷⁸ BT-Drs. 10/697, S. 6.

³⁷⁹ Siehe die Beispiele bei: Kulitz, Unternehmensspenden, S. 92; Streit, MIP Bd. 12 (2004/2005), 72/76; Schleth, ZParl Bd. 2 (1971), 139/148 f.; zu dem darin liegenden Regelungsdefizit siehe auch: Kulitz, Unternehmensspenden, S. 99 f.; Seifert, Parteien im Recht der BRD, S. 323.

³⁸⁰ BT-Drs. 10/697, S. 6.

Rechenschaftsbericht in formeller Hinsicht den Bestimmungen des Parteiengesetzes genüge³⁸¹.

Darüber hinaus brachte das Änderungsgesetz mit § 23a PartG n. F. aber auch eine Sanktionsvorschrift für inhaltliche Verstöße gegen die besonderen Vorschriften über die Annahme und die Publizität von Parteispenden³⁸². Hatte eine Partei Spenden rechtswidrig erlangt oder Mittel nicht den Vorschriften des PartG entsprechend verwendet oder nicht im Rechenschaftsbericht veröffentlicht (§ 25 Abs. 2), verlor sie nach § 23a Abs. 1 Satz PartG n. F. den Anspruch auf Erstattung von Wahlkampfkosten in Höhe des Zweifachen des rechtswidrig erlangten oder nicht den Vorschriften des PartG entsprechend verwendeten oder veröffentlichten Betrages. Zudem waren die rechtswidrig erlangten Spenden nach § 23a Abs. 1 Satz 2 PartG n. F. an das Präsidium des Deutschen Bundestages abzuführen. Ausweislich des § 23a Abs. 2 PartG n. F. galten Spenden im Sinne des § 25 Abs. 1 Satz 2 PartG n. F. als rechtswidrig erlangt, soweit sie entgegen der Vorschrift des § 25 Abs. 3 PartG n. F. nicht unverzüglich an das Präsidium des Deutschen Bundestages weitergeleitet wurden. Die nach § 23a PartG n. F. vereinnahmten Mittel hatte das Präsidium des Deutschen Bundestages nach § 23a Abs. 3 PartG n. F. der Verwendung für gemeinnützige Zwecke zuzuführen.

ad) Neubekanntmachung des Parteiengesetzes

Am 15. Februar 1984 machte der Bundesminister des Innern auf Grund von Art. 7 des Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes und anderer Gesetze vom 22. Dezember 1983 den Wortlaut des Parteiengesetzes in der ab dem 1. Januar 1984 geltenden Fassung im Bundesgesetzblatt bekannt³⁸³.

b) Die Änderung steuerrechtlicher Vorschriften über die Berücksichtigung von Parteispenden

Durch das Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes und anderer Gesetze vom 22. Dezember 1983 wurde weiterhin die ertragsteuerliche Berücksichtigung von Mitgliedsbeiträgen und Spenden an Parteien mit Wirkung ab dem Veranlagungszeitraum 1984 erheblich modifiziert. Nach der bis zum Veranlagungszeitraum 1983 gültigen Fassung des EStG konnten Ausgaben zur Förderung staatspolitischer Zwecke gemäß § 10b Abs. 1 EStG a. F. als Sonderausgaben abgezogen werden. Für Beiträge und Spenden an politische Parteien im Sinne des § 2 PartG bestimmte § 10b Abs. 2 EStG a. F. jedoch, dass diese nicht im Rahmen der allgemeinen Grenzen des Sonderausgabenabzugs, sondern nur bis zur Höhe von 600,- DM respektive 1.200,- DM im Fall der Zusammenveranlagung von Ehegatten abzugsfähig waren.

Die Bestimmung des § 10b Abs. 2 EStG wurde durch das Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes und anderer Gesetze vom 22. Dezember 1983 dahin gehend geändert, dass Beiträge und Spenden an Parteien ab dem Veranlagungszeitraum 1984 nicht mehr in den Grenzen des § 10b Abs. 2 EStG a. F., sondern im Rahmen der für den Sonderausgabenabzug allgemein

³⁸¹ BT-Drs. 10/697, S. 5 f.

³⁸² Art. 1 Nr. 10 des Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes und anderer Gesetze vom 22. Dezember 1983, BGBl. 1983 I, 1577/1579 f.

³⁸³ BGBl. 1984 I, 242.

geltenden Höchstgrenzen abzugsfähig waren³⁸⁴. Zu diesem Zweck wurde in das Einkommensteuerrecht die Bestimmung des § 10b Abs. 2 Satz 1 EStG n. F. eingefügt, nach der Mitgliedsbeiträge und Spenden an politische Parteien im Sinne des § 2 PartG Ausgaben zur Förderung staatspolitischer Zwecke darstellten³⁸⁵. Damit waren Mitgliedsbeiträge und Spenden an politische Parteien ab dem Veranlagungszeitraum 1984 im Rahmen der für Ausgaben zur Förderung staatspolitischer Zwecke gültigen allgemeinen Bestimmungen zum Sonderausgabenabzug zugelassen. Zugleich wurde der erhöhte Sonderausgabenabzug nach § 10b Abs. 1 Satz 2 EStG a. F. für Ausgaben zur Förderung staatspolitischer Zwecke gestrichen³⁸⁶. Ausgaben zur Förderung staatspolitischer Zwecke durften damit ab dem Veranlagungszeitraum 1984 gemäß § 10b Abs. 1 EStG n. F. bis zur Höhe von insgesamt 5 vom Hundert des Gesamtbetrages der Einkünfte oder 2 vom Tausend der Summe der gesamten Umsätze und der im Kalenderjahr aufgewendeten Löhne und Gehälter als Sonderausgaben abgezogen werden. Spenden, deren Gesamtwert im Kalenderjahr 20.000,- DM überstieg, durften nach § 10b Abs. 2 Satz 2 EStG n. F. jedoch nur dann als Sonderausgaben berücksichtigt werden, wenn sie entsprechend § 25 Abs. 2 PartG n. F. im Rechenschaftsbericht verzeichnet waren. Um die Beachtung der für den Sonderausgabenabzug geltenden Betragsgrenzen zu sichern, bestimmten die §§ 4 Abs. 6 und 9 Abs. 5 EStG n. F., dass Ausgaben zur Förderung staatspolitischer Zwecke bei der Ermittlung des zu versteuernden Einkommens weder als Betriebsausgaben noch als Werbungskosten zum Abzug gebracht werden dürften³⁸⁷.

In das Körperschaftsteuergesetz wurde ebenfalls mit Wirkung ab dem Veranlagungszeitraum 1984 eine den geänderten einkommensteuerlichen Bestimmungen entsprechende Regelung eingefügt, die den erweiterten Abzug von Parteispenden im Rahmen der Körperschaftsteuer gestattete³⁸⁸. Nach § 9 Nr. 3 Satz 3 und 4 KStG n. F. durften Spenden an politische Parteien als Ausgaben zur Förderung staatspolitischer Zwecke bis zur Höhe von insgesamt 5 vom Hundert des Einkommens oder 2 vom Tausend der Summe der gesamten Umsätze und der im Kalenderjahr aufgewendeten Löhne und Gehälter abgezogen werden.

Über den erweiterten Sonderausgabenabzug hinaus wurde im Einkommensteuerrecht mit Wirkung ab dem Veranlagungszeitraum 1984 weiterhin eine Steuerermäßigung bei Ausgaben zur Förderung staatspolitischer Zwecke eingeführt³⁸⁹. Nach § 34g EStG n. F. ermäßigte sich die tarifliche Einkommensteuer bei Steuerpflichtigen, die Ausgaben zur Förderung staatspolitischer Zwecke leisteten, um 50 vom Hundert der Ausgaben, jedoch höchstens um 600,- DM respektive im Fall der

³⁸⁴ Art. 4 Nr. 3 und Nr. 5 lit. a) des Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes und anderer Gesetze vom 22. Dezember 1983, BGBl. 1983 I, 1577/1581.

³⁸⁵ Art. 4 Nr. 3 lit. b) des Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes und anderer Gesetze vom 22. Dezember 1983, BGBl. 1983 I, 1577/1581.

³⁸⁶ Art. 4 Nr. 3 lit. a), lit. bb) und cc) des Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes und anderer Gesetze vom 22. Dezember 1983, BGBl. 1983 I, 1577/1581.

³⁸⁷ Art. 4 Nr. 1 und 2 des Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes und anderer Gesetze vom 22. Dezember 1983, BGBl. 1983 I, 1577/1581.

³⁸⁸ Art. 5 Nr. 2 und 3 des Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes und anderer Gesetze vom 22. Dezember 1983, BGBl. 1983 I, 1577/1581 f.

³⁸⁹ Art. 4 Nr. 4 und Nr. 5 lit. b) des Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes und anderer Gesetze vom 22. Dezember 1983, BGBl. 1983 I, 1577/1581.

Zusammenveranlagung von Ehegatten höchstens um 1.200,- DM. Soweit für Ausgaben zur Förderung staatspolitischer Zwecke eine Steuerermäßigung nach § 34g EStG n. F. gewährt worden war, konnten diese nach § 10b Abs. 1 Satz 2 EStG n. F. nicht als Sonderausgaben abgezogen werden³⁹⁰.

3.) Reaktionen auf die Gesetzesänderung

Auch nach der Verabschiedung des Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes und anderer Gesetze vom 22. Dezember 1983 blieben verschiedene Bestimmungen, deren Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz bereits im Gesetzgebungsverfahren umstritten war³⁹¹, im Fokus der Kritik.

a) Kritik aus dem Schrifttum

Die Kritik des rechtswissenschaftlichen Schrifttums am modifizierten Rechenschaftsrecht beschränkte sich im Gegensatz zur Parteienfinanzierung auf Detailfragen. Eine Verschlechterung der verfassungsrechtlich gebotenen Finanzpublizität wurde darin gesehen, dass Sonderbeiträge der Fraktionsmitglieder und andere Mandatsträgerbeiträge abweichend von der bisherigen Regelung des § 24 Abs. 2 Nr. 2 PartG a. F. in der Einnahmereknung nicht mehr gesondert auszuweisen waren³⁹². Als ein weiterer Publizitätsmangel wurde beanstandet, dass die Kreditgeber nicht unter Angabe von Namen und Anschrift sowie der Höhe der gewährten Kredite im Rechenschaftsbericht zu verzeichnen waren. Da die Abhängigkeit der Parteien gegenüber ihren Kreditgebern weitaus größeres Gewicht erlangen könne als gegenüber ihren Spendern, sei die Namhaftmachung der Kreditgeber durch das Transparenzgebot des Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG geboten³⁹³.

Hingegen sah sich das neue Regelwerk für die staatliche Teilfinanzierung der Parteien profunder Kritik aus dem Schrifttum ausgesetzt. Die erweiterte steuerliche Abzugsfähigkeit von Beiträgen und Spenden an Parteien wurde von vielen Stimmen des Schrifttums mit Blick auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu diesem Thema als verfassungswidrig angesehen. Wegen des progressiven Steuertarifs bedeute die steuerliche Berücksichtigung von Großspenden eine unzulässige Prämierung der Bezieher hoher Einkommen und verstoße deshalb gegen die Chancengleichheit der Parteien und das Recht der Bürger auf gleiche politische Teilhabe³⁹⁴. Die mit dem progressiven Steuertarif einhergehende Ungleichbehandlung von Parteien und Spendern könne zudem nicht durch die neu eingeführte Steuerermäßigung für Kleinspenden und den Chancenausgleich kompensiert werden. Auch der Grundsatz der formalen Gleichbehandlung aller Bürger werde durch die Neuregelung verletzt, da Großspenden ungeachtet des steuerlichen Ausgleichs insofern prämiert würden, als Großspenden dem Spender einen wesentlich höheren politischen Einfluss bei der begünstigten Partei vermittelten³⁹⁵. Weiterhin beeinträchtigte der

³⁹⁰ Art. 4 Nr. 3 lit. a), lit. aa) des Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes und anderer Gesetze vom 22. Dezember 1983, BGBl. 1983 I, 1577/1581.

³⁹¹ BT-Drs. 10/697, S. 1 ff.

³⁹² von Arnim, JA 1985, 207/210.

³⁹³ von Arnim, JA 1985, 207/210 f.; Haverkate, AöR Bd. 109 (1984), 460/461; von Arnim, ZRP 1982, 294/297 f.; Kulitz, DÖV 1982, 305/308; Breitling, PVS 1968, 223/231.

³⁹⁴ von Arnim, JA 1985, 121/126 ff.; Ipsen, JZ 1984, 1060/1061 ff.; von Arnim, DÖV 1984, 85/90 f.; von Arnim, DÖV 1983, 486/489.

³⁹⁵ von Arnim, JA 1985, 121/127 f.; Ipsen, JZ 1984, 1060/1062 f.; von Arnim, DÖV 1984, 85/90 f.

Chancenausgleich die politischen Parteien über diesen Aspekt hinaus auch insofern in ihrer Chancengleichheit, als der Chancenausgleich in seiner konkreten Gestalt die Parteien überhaupt erst ihrer Chancen beraube, im politischen Wettbewerb eine günstigere Stellung zu erwirken: Einerseits würden unterschiedliche Erfolge der Parteien bei ihren Bemühungen um Spenden durch den Chancenausgleich teilweise nivelliert und andererseits würden durch die Anknüpfung an das zurückliegende Wahlergebnis die politischen Verhältnisse zementiert³⁹⁶.

Weiterhin verletze das neue System der staatlichen Parteienfinanzierung den Grundsatz der Staatsfreiheit der politischen Parteien. Die Gesetzesänderung führe zu einer Staatsquote von mehr als 50 % der Einnahmen der Parteien, da neben der Wahlkampfkostenerstattung auch der Chancenausgleich und die Steuersubventionen der staatlichen Parteienfinanzierung zugerechnet werden müssten³⁹⁷. Die Begrenzung der staatlichen Parteienfinanzierung auf die Höhe ihrer anderweitigen Einnahmen in § 18 Abs. 6 PartG n. F. werde zudem dadurch in das Gegenteil verkehrt, dass der Chancenausgleich nicht der staatlichen Parteienfinanzierung zugerechnet werde, sondern vielmehr sogar das Volumen für die Wahlkampfkostenerstattung erhöhe³⁹⁸. Zuletzt stehe der Zahlung des Chancenausgleichs auch das grundgesetzliche Verbot einer direkten staatlichen Parteienfinanzierung entgegen³⁹⁹.

b) Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 14. Juli 1986

Die Partei DIE GRÜNEN, deren Abgeordnete dem Änderungsgesetz als einzige nicht zugestimmt hatten, leitete ein Organstreitverfahren vor dem Bundesverfassungsgericht ein, in dem sie die Verfassungswidrigkeit einzelner Bestimmungen des Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes und anderer Gesetze vom 22. Dezember 1983 rügte. Im Einzelnen richtete sich der Antrag im Organstreitverfahren gegen die Erweiterung der steuerlichen Berücksichtigung von Parteispenden nach § 10b EStG n. F. und § 9 Nr. 3 KStG n. F., gegen den Chancenausgleich gemäß § 22a PartG n. F. sowie die Begrenzung der Wahlkampfkostenerstattung auf die Höhe der eigenen Einnahmen einer Partei durch § 18 Abs. 6 PartG n. F.⁴⁰⁰. Zudem erhob ein Bürger Verfassungsbeschwerde gegen die neu gefassten Bestimmungen über die steuerliche Berücksichtigung von Parteispenden in § 10b EStG n. F. und § 9 Nr. 3 KStG n. F.⁴⁰¹. Über den Antrag der Partei DIE GRÜNEN im Organstreitverfahren sowie die Verfassungsbeschwerde entschied das Bundesverfassungsgericht mit Urteil vom 14. Juli 1986.

Mit Urteil vom 14. Juli 1986 erklärte das Bundesverfassungsgericht § 10b Abs. 1 Satz 1 EStG und § 9 Nr. 3 Satz 1 KStG insoweit für mit Art. 3 Abs. 1 GG unvereinbar, als danach die Abzugsfähigkeit von Ausgaben zur Förderung staatspolitischer Zwecke nach bestimmten Vomhundertsätzen des Gesamtbetrages der Einkünfte, des Einkommens oder der Summe der gesamten Umsätze und der im Kalenderjahr aufgewendeten Löhne und Gehälter bemessen wurde. Darüber hinaus sah das

³⁹⁶ von Arnim, JA 1985, 121/127 f.; Ipsen, JZ 1984, 1060/1063 f.

³⁹⁷ von Arnim, JA 1985, 207/214 f.; Ipsen, JZ 1984, 1060/1064 f.

³⁹⁸ Ipsen, JZ 1984, 1060/1064.

³⁹⁹ von Arnim, JA 1985, 121/128; von Arnim, DÖV 1983, 486/489.

⁴⁰⁰ BVerfG, Urteil vom 14. Juli 1986 – 2 BvE 2/84, 2 BvR 442/84, BVerfGE 73, 40/47 f.

⁴⁰¹ BVerfG, Urteil vom 14. Juli 1986 – 2 BvE 2/84, 2 BvR 442/84, BVerfGE 73, 40/52.

Bundesverfassungsgericht besagte Vorschriften auch insoweit als mit Art. 3 Abs. 1 GG unvereinbar an, als die steuerliche Abzugsfähigkeit nicht auf einen für alle Steuerpflichtigen gleichen Höchstbetrag begrenzt war, der 100.000,- DM nicht überschreiten durfte⁴⁰². Im Übrigen hielt das Bundesverfassungsgericht die im Organstreitverfahren angegriffenen Bestimmungen – und insbesondere auch den Chancenausgleich – für verfassungskonform.

Der Gleichheitssatz aus Art. 3 Abs. 1 GG vermittele jedem Bürger ein Recht auf gleiche Teilhabe an der politischen Willensbildung. Erlässt der Gesetzgeber Bestimmungen, die die finanzielle Unterstützung politischer Parteien steuerlich begünstigen, dürfe er dieses Recht des Einzelnen auf gleiche politische Teilhabe nicht dadurch verletzen, dass bestimmten Bürgern eine größere Einflussnahme auf den politischen Willensbildungsprozess ermöglicht wird⁴⁰³. Diesem Gebot würden die mit der Verfassungsbeschwerde angegriffenen Vorschriften des § 10b Abs. 1 Satz 1 EStG und des § 9 Nr. 3 Satz 1 KStG in der Fassung des Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes und anderer Gesetze vom 22. Dezember 1983 jedoch nicht gerecht.

Auch unter Berücksichtigung der Steuerermäßigung für Kleinspenden gemäß § 34g EStG führe die Gesamtregelung zu erheblichen Unterschieden bei den individuellen Steuervergünstigungen für Zuwendungen an politische Parteien: Wegen der Begrenzung der steuerlichen Förderung auf einen festen Vomhundertsatz des Gesamtbetrages der Einkünfte beziehungsweise des Einkommens nähmen sowohl der Betrag, bis zu dem Zuwendungen steuerlich wirksam sind, wie auch die maximal mögliche absolute steuerliche Förderung mit dem Gesamtbetrag der Einkünfte respektive dem Einkommen zu⁴⁰⁴. Diese Ungleichbehandlung werde zudem dadurch verstärkt, dass unternehmerisch tätige Steuerpflichtige Zuwendungen an Parteien statt bis zur Höhe von 5 vom Hundert des Gesamtbetrages der Einkünfte respektive des Einkommens alternativ bis zu insgesamt 2 vom Tausend bestimmter wirtschaftlicher Kenngrößen steuerlich zum Abzug bringen konnten⁴⁰⁵. Der Verstoß gegen das Recht des Bürgers auf gleiche Teilhabe an der politischen Willensbildung, den die individuell unterschiedlichen Abzugsgrenzen für Parteispenden bewirkten, werde durch den Chancenausgleich gemäß § 22a PartG n. F. zwar gemildert, aber nicht aufgehoben⁴⁰⁶.

Der in § 22a PartG n. F. eingeführte Chancenausgleich sei verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Insbesondere der Umstand, dass Zuwendungen an eine Partei indirekt auch anderen als der geförderten Partei zugutekämen, soweit die Zuwendung Zahlungen aus dem Chancenausgleich auslöse, verstoße nicht gegen verfassungsrechtliche Bestimmungen: Die Freiheit der politischen Betätigung der Bürger gewährleiste keinen Anspruch darauf, dass vom Staat gewährte Steuervergünstigungen für Parteispenden nur der vom Bürger unterstützten Partei mittelbar zugutekämen⁴⁰⁷.

Der Chancenausgleich mildere zwar die mit der individuellen Bemessung der steuerlichen Abzugsgrenzen für Parteispenden verbundene Beeinträchtigung des Rechts der Bürger auf gleiche

⁴⁰² BVerfG, Urteil vom 14. Juli 1986 – 2 BvE 2/84, 2 BvR 442/84, BVerfGE 73, 40/41 f.

⁴⁰³ BVerfG, Urteil vom 14. Juli 1986 – 2 BvE 2/84, 2 BvR 442/84, BVerfGE 73, 40/71.

⁴⁰⁴ BVerfG, Urteil vom 14. Juli 1986 – 2 BvE 2/84, 2 BvR 442/84, BVerfGE 73, 40/76 ff.

⁴⁰⁵ BVerfG, Urteil vom 14. Juli 1986 – 2 BvE 2/84, 2 BvR 442/84, BVerfGE 73, 40/78 f.

⁴⁰⁶ BVerfG, Urteil vom 14. Juli 1986 – 2 BvE 2/84, 2 BvR 442/84, BVerfGE 73, 40/80.

⁴⁰⁷ BVerfG, Urteil vom 14. Juli 1986 – 2 BvE 2/84, 2 BvR 442/84, BVerfGE 73, 40/81 f.

politische Teilhabe, könne diese aber nicht vollständig aufheben: Soweit größere Spenden Ausgleichszahlungen an andere Parteien auslösten, entwickle sich die finanzielle Leistungsfähigkeit der Parteien proportional. Die politische Meinung des Großspenders werde daher durch die steuerliche Förderung insofern nicht mehr prämiert, als die begünstigte Partei wegen des Chancenausgleichs gegenüber ihrer politischen Konkurrenz durch die Spende keinen Wettbewerbsvorteil erlange. Der Einfluss, den ein Großspender durch seine Spende auf die begünstigte Partei gewinnen könne, bleibe durch den Chancenausgleich jedoch unberührt. Da das Einflusspotential eines Spenders tendenziell mit der Höhe seiner Spende zunehme, begünstige die steuerliche Abzugsfähigkeit von Großspenden die Bezieher hoher Einkommen insoweit in unzulässiger Form⁴⁰⁸.

Eine steuerliche Regelung, die Steuerpflichtige durch den Steuerverzicht in die Lage versetzt, mit ihren Zuwendungen einen bestimmenden Einfluss auf politische Entscheidungen einer Partei auszuüben, sei mit dem Recht der Bürger auf gleiche Teilhabe an der politischen Willensbildung nicht vereinbar. Das Recht der Bürger auf gleiche politische Teilhabe verlange vielmehr eine Begrenzung der steuerlichen Abzugsfähigkeit von Zuwendungen an politische Parteien auf einen für alle Steuerpflichtigen gleichen Höchstbetrag, bei dem die staatliche Förderung dem einzelnen Bürger keinen bestimmenden Einfluss auf die unterstützte Partei eröffne. Gemessen an den Verhältnissen der im Bundestag vertretenen Parteien hielt das Bundesverfassungsgericht eine steuerliche Berücksichtigung von Parteispenden bis zu einem Höchstbetrag von 100.000,- DM noch für mit dem Recht der Bürger auf gleiche politische Teilhabe vereinbar⁴⁰⁹.

Den Chancenausgleich gemäß § 22a PartG n. F. sah das Bundesverfassungsgericht anders als die Antragstellerin nicht als verfassungswidrig an⁴¹⁰. Vielmehr sei der Chancenausgleich insofern verfassungsrechtlich geboten, als er die unterschiedlichen Auswirkungen der erweiterten steuerlichen Berücksichtigung von Parteispenden auf die verschiedenen Parteien ausgleiche⁴¹¹. Zudem eröffne der Chancenausgleich dem Staat keine Möglichkeit, durch die Zahlungen an die Parteien politischen Einfluss auszuüben, da alle Bemessungsgrundlagen für den Chancenausgleich durch den Bürgerwillen determiniert seien⁴¹². Auch die Annahme, dass der durchschnittliche Steuerverzicht 40 vom Hundert der begünstigten Spende betrage, halte sich im Rahmen des Prognosespielraums des Gesetzgebers⁴¹³.

Auch die Bestimmung des § 18 Abs. 6 PartG n. F., nach der die Summe aller Zahlungen aus der staatlichen Wahlkampfkostenerstattung die Gesamteinnahmen der Parteien aus anderen Quellen nicht übersteigen durfte, verletze die Parteien nicht in ihrem Recht auf Chancengleichheit⁴¹⁴. Diese Regelung beschränke sich vielmehr auf das unerlässliche Maß, das erforderlich sei, um dem Grundsatz der Staatsfreiheit der Parteien zur Geltung zu verhelfen⁴¹⁵. Insbesondere werde dabei

⁴⁰⁸ BVerfG, Urteil vom 14. Juli 1986 – 2 BvE 2/84, 2 BvR 442/84, BVerfGE 73, 40/82 f.

⁴⁰⁹ BVerfG, Urteil vom 14. Juli 1986 – 2 BvE 2/84, 2 BvR 442/84, BVerfGE 73, 40/83 f.

⁴¹⁰ BVerfG, Urteil vom 14. Juli 1986 – 2 BvE 2/84, 2 BvR 442/84, BVerfGE 73, 40/84 ff.

⁴¹¹ BVerfG, Urteil vom 14. Juli 1986 – 2 BvE 2/84, 2 BvR 442/84, BVerfGE 73, 40/86 f. und 89 ff.

⁴¹² BVerfG, Urteil vom 14. Juli 1986 – 2 BvE 2/84, 2 BvR 442/84, BVerfGE 73, 40/87 f.

⁴¹³ BVerfG, Urteil vom 14. Juli 1986 – 2 BvE 2/84, 2 BvR 442/84, BVerfGE 73, 40/92 ff.

⁴¹⁴ BVerfG, Urteil vom 14. Juli 1986 – 2 BvE 2/84, 2 BvR 442/84, BVerfGE 73, 40/95 ff.

⁴¹⁵ BVerfG, Urteil vom 14. Juli 1986 – 2 BvE 2/84, 2 BvR 442/84, BVerfGE 73, 40/97.

auch den Belangen einer noch im Aufbau befindlichen Partei durch den vierjährigen Vergleichszeitraum hinreichend Rechnung getragen⁴¹⁶.

VII.) Fünftes Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes und anderer Gesetze vom 22. Dezember 1988

Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 14. Juli 1986 begründete für den Gesetzgeber Handlungsbedarf, die für verfassungswidrig erklärten Bestimmungen des Steuerrechts zu ändern⁴¹⁷. Zudem empfahl der Präsident des Deutschen Bundestages in seinem Bericht über die Entwicklung der Finanzen der Parteien vom 14. März 1988, die Berechnung des Chancenausgleichs neu zu regeln⁴¹⁸. Diese beiden Aufgaben erledigte der Gesetzgeber mit dem Fünften Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes und anderer Gesetze vom 22. Dezember 1988⁴¹⁹.

Durch das Fünfte Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes und anderer Gesetze vom 22. Dezember 1988 wurde die staatliche Wahlkampfkostenerstattung neben dem Wahlkampfkostenpauschale um einen Sockelbetrag ergänzt⁴²⁰. Nach § 18 Abs. 6 Satz 1 PartG n. F. erhielten Parteien, die mindestens zwei vom Hundert der gültigen Zweitstimmen erreicht hatten, für die Bundestagswahl zusätzlich zu dem Wahlkampfkostenpauschale einen Sockelbetrag in Höhe von 6 vom Hundert des Wahlkampfkostenpauschales gemäß § 18 Abs. 1 PartG. Der Sockelbetrag durfte jedoch gemäß § 18 Abs. 6 Satz 2 PartG n. F. 80 vom Hundert des nach § 18 Abs. 3 PartG auf die Partei entfallenden Anteils am Wahlkampfkostenpauschale nicht übersteigen. Abweichend von § 18 Abs. 6 Satz 1 PartG n. F. betrug der Sockelbetrag für die folgenden Wahlen zum 12. Deutschen Bundestag nach § 39 Abs. 2 PartG n. F. zunächst nur 3 vom Hundert des Wahlkampfkostenpauschales⁴²¹.

Zudem wurde § 22a Abs. 2 PartG, der die Berechnung des Chancenausgleichs regelte, durch das Fünfte Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes und anderer Gesetze vom 22. Dezember 1988 komplett neu gefasst⁴²²: Nach der Neufassung war der Chancenausgleich für Mitgliedsbeiträge einerseits und Spenden andererseits gesondert zu berechnen. Zu diesem Zweck waren nach § 22a Abs. 2 Satz 1 PartG n. F. für alle Parteien, die bei der letzten Bundestagswahl mindestens 5 vom Hundert der gültigen Zweitstimmen erlangt hatten, zunächst zwei Ausgangsbeträge zu ermitteln. Zur Berechnung des auf die Mitgliedsbeiträge bezogenen Ausgangsbetrages waren 40 vom Hundert des Gesamtbetrages der in dem Rechenschaftsbericht des vorausgegangenen Kalenderjahres angegebenen Mitgliedsbeiträge durch die im selben Rechenschaftsbericht angegebene Mitgliederzahl zu dividieren. Zudem war ein auf die Zuwendungen bezogener Ausgangsbetrag in Höhe von 40 vom Hundert des Gesamtbetrages der in dem Rechenschaftsbericht des

⁴¹⁶ BVerfG, Urteil vom 14. Juli 1986 – 2 BvE 2/84, 2 BvR 442/84, BVerfGE 73, 40/98 f.

⁴¹⁷ BVerfG, Urteil vom 14. Juli 1986 – 2 BvE 2/84, 2 BvR 442/84, BVerfGE 73, 40/100 ff.

⁴¹⁸ BT-Drs. 11/2007, S. 5 f.

⁴¹⁹ BT-Drs. 11/2421, S. 1.

⁴²⁰ Art. 1 Nr. 1 des Fünften Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes und anderer Gesetze vom 22. Dezember 1988, BGBl. 1988 I, 2615/2615.

⁴²¹ Art. 1 Nr. 9 des Fünften Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes und anderer Gesetze vom 22. Dezember 1988, BGBl. 1988 I, 2615/2616.

⁴²² Art. 1 Nr. 4 lit. a) des Fünften Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes und anderer Gesetze vom 22. Dezember 1988, BGBl. 1988 I, 2615/2616.

vorausgegangenen Kalenderjahres angegebenen Spenden, geteilt durch die Zahl der auf die Partei entfallenen gültigen Zweitstimmen, zu ermitteln. Im zweiten Schritt war der jeweils höchste Ausgangsbetrag für alle anspruchsberechtigten Parteien jeweils mit der Zahl ihrer Mitglieder beziehungsweise der Zahl der auf sie entfallenen gültigen Zweitstimmen zu multiplizieren. Von den sich nach beiden Berechnungen ergebenden Beträgen waren sodann 40 vom Hundert der Mitgliedsbeiträge respektive Spenden der betreffenden Partei abzuziehen. Die Hälfte der Summe dieser beiden Differenzen ergab nach § 22a Abs. 2 Satz 3 PartG n. F. den als Chancenausgleich an die Partei zu zahlenden Betrag. Dieser Betrag durfte gemäß § 22a Abs. 2 Satz 4 PartG n. F. 10 vom Hundert der Gesamtsumme der nach dem Ergebnis der vorausgegangenen Wahl an die anspruchsberechtigte Partei zu erstattenden Wahlkampfkosten nicht übersteigen. Nach § 39 Abs. 1 PartG n. F. waren die geänderten Bestimmungen über die Berechnung des Chancenausgleichs bereits ab dem Rechnungsjahr 1987 anzuwenden, es sei denn, die anspruchsberechtigte Partei würde durch den geänderten Berechnungsmodus in den Rechnungsjahren 1987 und 1988 schlechter gestellt⁴²³.

Auch auf dem Gebiet des Rechenschaftsrechts brachte das Fünfte Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes und anderer Gesetze vom 22. Dezember 1988 einige Änderungen. Um die für die Berechnung des Chancenausgleichs benötigte zusätzliche Information zu liefern, war nach § 23 Abs. 1 Satz 2 PartG n. F. und § 24 Abs. 6 PartG n. F. fortan in dem Rechenschaftsbericht auch die Zahl der beitragspflichtigen Mitglieder zum Ende des Kalenderjahres zu verzeichnen⁴²⁴. Zudem brachte § 27 Abs. 1 PartG n. F. eine präzisiertere Neufassung der Legaldefinition der Mitgliedsbeiträge⁴²⁵. Zuletzt wurde § 25 Abs. 2 PartG dahin gehend geändert, dass die besonderen Publizitätsvorschriften für Großspenden zukünftig erst dann zum Tragen kamen, wenn der Gesamtwert der Spenden an eine Partei im Kalenderjahr 40.000,- DM überstieg⁴²⁶. Mit der Erhöhung der seit 1968 unveränderten Publizitätsgrenze von 20.000,- DM auf 40.000,- DM wollte der Gesetzgeber der allgemeinen Geldwertentwicklung Rechnung tragen⁴²⁷.

Zuletzt passte der Gesetzgeber durch das Fünfte Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes und anderer Gesetze vom 22. Dezember 1988 die Vorschriften des Einkommen- und Körperschaftsteuerrechts betreffend die steuerliche Berücksichtigung von Mitgliedbeiträgen und Spenden an politische Parteien an die vom Bundesverfassungsgericht entwickelten verfassungsrechtlichen Vorgaben an. Nach § 10b Abs. 2 EStG n. F. konnten Mitgliedsbeiträge und Spenden an politische Parteien ab dem Veranlagungszeitraum 1989 im Rahmen der Einkommensteuer bis zur Höhe von 60.000,- DM und im Falle der Zusammenveranlagung von Ehegatten bis zur Höhe von 120.000,- DM als Sonderausgaben abgezogen werden⁴²⁸. Im Rahmen

⁴²³ Art. 1 Nr. 9 des Fünften Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes und anderer Gesetze vom 22. Dezember 1988, BGBl. 1988 I, 2615/2616.

⁴²⁴ Art. 1 Nr. 5 lit. b) und Nr. 6 des Fünften Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes und anderer Gesetze vom 22. Dezember 1988, BGBl. 1988 I, 2615/2616.

⁴²⁵ Art. 1 Nr. 8 des Fünften Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes und anderer Gesetze vom 22. Dezember 1988, BGBl. 1988 I, 2615/2616.

⁴²⁶ Art. 1 Nr. 7 des Fünften Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes und anderer Gesetze vom 22. Dezember 1988, BGBl. 1988 I, 2615/2616.

⁴²⁷ BT-Drs. 11/2421, S. 2 und 6.

⁴²⁸ Art. 4 des Fünften Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes und anderer Gesetze vom 22. Dezember 1988, BGBl.

der Körperschaftsteuer gestattete § 9 Nr. 3 lit. b) KStG n. F. ab dem Veranlagungszeitraum 1989 den Abzug von Parteispenden ebenfalls bis zur Höhe von 60.000,- DM⁴²⁹. Soweit der Gesamtwert von Spenden an eine Partei im Kalenderjahr 40.000,- DM überstieg, durften diese Spenden nach § 10b Abs. 2 Satz 3 EStG n. F. sowie § 9 Nr. 3 lit. b) Satz 2 KStG n. F. nur steuerlich berücksichtigt werden, wenn diese nach § 25 Abs. 2 PartG n. F. im Rechenschaftsbericht verzeichnet worden sind.

Entsprechend der Ermächtigung in Art. 6 des Fünften Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes und anderer Gesetze vom 22. Dezember 1988 machte der Bundesminister des Innern am 3. März 1989 den Wortlaut des Parteiengesetzes in der geänderten Fassung neu bekannt⁴³⁰.

VIII.) Zehntes Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes sowie zur Änderung des Parteiengesetzes vom 8. Oktober 1990

Eine temporäre Änderung des Parteiengesetzes enthielt das Zehnte Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes sowie zur Änderung des Parteiengesetzes vom 8. Oktober 1990⁴³¹. Auf die ersten gesamtdeutschen Wahlen zum Bundestag waren die Bestimmungen der §§ 18 bis 21 PartG über die staatliche Wahlkampfkostenerstattung mit den besonderen Maßgaben aus Art. 2 dieses Gesetzes anzuwenden. Diese sahen im Wesentlichen vor, dass die Wahlkampfkostenerstattung für das vormalige Territorium der Bundesrepublik einerseits und das Gebiet der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik andererseits gesondert zu berechnen waren⁴³². Zudem waren Listenvereinigungen den Parteien im Hinblick auf die Wahlkampfkostenerstattung gleichgestellt⁴³³.

IX.) Gesetz über besondere Maßgaben für die Anwendung des Parteiengesetzes vom 8. November 1993

Durch das Gesetz über besondere Maßgaben für die Anwendung des Parteiengesetzes vom 8. November 1993⁴³⁴ wurde die Übergangsphase nach der Wiedervereinigung, in der die staatliche Wahlkampfkostenerstattung besonderen Bedingungen folgte, nochmals ausgedehnt. Nunmehr waren auch die Abschlagszahlungen auf die Wahlkampfkostenerstattung für die Wahlen zum 13. Deutschen Bundestag im Jahr 1994 nach § 20 Abs. 1 bis 3 PartG unter Anwendung der temporären Bestimmungen aus Art. 2 des Zehnten Gesetzes zur Änderung des Bundeswahlgesetzes sowie zur Änderung des Parteiengesetzes vom 8. Oktober 1990 zu gewähren. Zudem bestimmte das Gesetz über besondere Maßgaben für die Anwendung des Parteiengesetzes vom 8. November 1993, dass die Abschlagszahlungen auf die Wahlkampfkostenerstattung für die Bundestagswahlen 1994 abweichend von § 20 Abs. 4 PartG nicht zurückzahlen waren, soweit ihnen nach der Wahl kein

1988 I, 2615/2616 f.

⁴²⁹ Art. 5 des Fünften Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes und anderer Gesetze vom 22. Dezember 1988, BGBl. 1988 I, 2615/2617 f.

⁴³⁰ BGBl. 1989 I, 327.

⁴³¹ BGBl. 1990 I, 2141.

⁴³² Art. 2 Nr. 2 des Zehnten Gesetzes zur Änderung des Bundeswahlgesetzes sowie zur Änderung des Parteiengesetzes vom 8. Oktober 1990, BGBl. 1990 I, 2141/2142.

⁴³³ Art. 2 Nr. 1 des Zehnten Gesetzes zur Änderung des Bundeswahlgesetzes sowie zur Änderung des Parteiengesetzes vom 8. Oktober 1990, BGBl. 1990 I, 2141/2142.

⁴³⁴ BGBl. 1993 I, 1862.

Erstattungsanspruch korrespondierte⁴³⁵.

X.) Sechstes Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes und anderer Gesetze vom 28. Januar 1994

Umfangreiche Änderungen mit einem Paradigmenwechsel im Konzept der staatlichen Parteienfinanzierung, der sich auch auf die Rechenschaftsvorschriften auswirkte, brachte das Sechste Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes und anderer Gesetze vom 28. Januar 1994⁴³⁶. Den Anlass für die weit reichenden Änderungen gab das Bundesverfassungsgericht mit seiner Entscheidung vom 9. April 1992⁴³⁷, in der es die verfassungsrechtlichen Vorgaben für die staatliche Teilfinanzierung der Parteien unter Aufgabe seiner bisherigen Rechtsprechung auf eine neue Grundlage gestellt hat.

1.) Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 9. April 1992

Nach der Änderung des Parteiengesetzes durch das Fünfte Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes vom 22. Dezember 1988 leitete die Partei DIE GRÜNEN erneut ein Organstreitverfahren vor dem Bundesverfassungsgericht ein, um die Verfassungsmäßigkeit der geänderten Vorschriften bezüglich der unmittelbaren und mittelbaren staatlichen Parteienfinanzierung sowie der Publizität von Parteispenden auf den Prüfstand zu stellen. Das Organstreitverfahren richtete sich namentlich gegen den Sockelbetrag gemäß § 18 Abs. 6 PartG, die geänderte Berechnung des Chancenausgleichs nach § 22a PartG, die erhöhte Publizitätsgrenze für Parteispenden gemäß § 25 Abs. 2 PartG und die steuerliche Abzugsfähigkeit von Mitgliedsbeiträgen nach § 10b EStG und § 9 Nr. 3 KStG⁴³⁸. Die Partei DIE GRÜNEN sah sich durch die angegriffenen Vorschriften in ihren Rechten aus Art. 21 Abs. 1 GG und Art. 3 Abs. 1 GG verletzt.

In seinem Urteil vom 9. April 1992 gab das Bundesverfassungsgericht seine bisherige Rechtsprechung zu den verfassungsrechtlichen Vorgaben für eine staatliche Teilfinanzierung der politischen Parteien auf und verwarf das bis dahin bestehende Modell der staatlichen Wahlkampfkostenerstattung, das namentlich durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts entwickelt und modifiziert worden war, insgesamt⁴³⁹.

a) Vorgaben für die zukünftige staatliche Teilfinanzierung

Abweichend von seiner bisherigen Rechtsprechung vertrat das Bundesverfassungsgericht nunmehr den Standpunkt, dass der Staat verfassungsrechtlich nicht gehindert sei, den Parteien Mittel für die Finanzierung der allgemein ihnen nach dem Grundgesetz obliegenden Tätigkeit zu gewähren⁴⁴⁰.

In der Urteilsbegründung betonte das Gericht zunächst noch einmal, dass die Parteien gemäß Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG an der politischen Willensbildung des Volks mitwirkten. Nach ihrer Stellung und Funktion in dem vom Grundgesetz errichteten Staatsgebilde fungierten die Parteien dabei als

⁴³⁵ Art. 1 des Gesetzes über besondere Maßgaben für die Anwendung des Parteiengesetzes vom 8. November 1993, BGBl. 1993 I, 1862.

⁴³⁶ BGBl. 1994 I, 142.

⁴³⁷ BVerfG, Urteil vom 9. April 1992 – 2 BvE 2/89, BVerfGE 85, 264.

⁴³⁸ BVerfG, Urteil vom 9. April 1992 – 2 BvE 2/89, BVerfGE 85, 264/267.

⁴³⁹ BVerfG, Urteil vom 9. April 1992 – 2 BvE 2/89, BVerfGE 85, 264/266 f.

⁴⁴⁰ BVerfG, Urteil vom 9. April 1992 – 2 BvE 2/89, BVerfGE 85, 264/285 ff.

Bindeglied zwischen der Willensbildung des Volkes und der Willensbildung in den staatlichen Organen⁴⁴¹. Indes sei die allgemeine politische Tätigkeit der Parteien außerhalb von Wahlkämpfen und während derselben die gleiche: Zwar erforderten Wahlkämpfe Vorbereitungen besonderer Art wie die Ausarbeitung des Wahlprogramms, die Aufstellung von Wahlbewerbern und Wahlkampfmaßnahmen. Die Hauptaufgabe der politischen Parteien bestehe jedoch vielmehr darin, laufend die im Volke vorhandenen Meinungen, Interessen und Bestrebungen aufzunehmen, abzuwägen und zu variierenden politischen Konzepten, zwischen denen die Bürger wählen können, auszuarbeiten. Diese Tätigkeit sei indes nicht auf die Wahlkämpfe beschränkt, weil das Volk auch zwischen den Wahlen über die Parteien Einfluss auf die Entscheidungen der obersten Staatsorgane nehme⁴⁴².

Da die den Parteien nach Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG obliegende Mitwirkung bei der politischen Willensbildung nicht auf die unmittelbare Wahlvorbereitung beschränkt sei, lasse sich die Tätigkeit der Parteien im Wahlkampf nicht von ihren sonstigen Tätigkeiten abgrenzen. Vor diesem Hintergrund sei es – abweichend von der früheren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts – nicht geboten, die unmittelbare staatliche Parteienfinanzierung von Verfassungen wegen auf die Erstattung der notwendigen Kosten eines angemessenen Wahlkampfes zu begrenzen⁴⁴³. Zudem habe sich die Wahlkampfkostenerstattung in der Praxis nach Umfang und Funktion ohnehin bereits zu einer teilweisen Basisfinanzierung der Parteien entwickelt⁴⁴⁴.

Maßgebend für die Ausgestaltung und den Umfang der Parteienfinanzierung sei vielmehr allein der verfassungsrechtliche Grundsatz der Staatsfreiheit der politischen Parteien. Dieser untersage – außerhalb der Interaktion in den demokratischen Prozessen – eine Einflussnahme des Staates auf die Willensbildung in den Parteien und auf den Prozess der politischen Willensbildung insgesamt⁴⁴⁵. Neben der Unabhängigkeit gegenüber dem Staat erfordere die vom Grundgesetz vorgegebene Staatsfreiheit der Parteien indes auch, dass die Parteien sich ihren Charakter als frei gebildete, im gesellschaftlich-politischen Bereich wurzelnde Gruppen bewahrten⁴⁴⁶. Aus diesem Grund müssten die Parteien nicht nur politisch, sondern auch wirtschaftlich und organisatorisch auf die Zustimmung und Unterstützung der Bürger angewiesen bleiben. Deshalb dürfe der Staat den einzelnen Parteien das Risiko des Fehlschlagens ihrer Bemühungen um eine hinreichende Unterstützung in der Wählerschaft nicht durch die Finanzierung mit öffentlichen Mitteln abnehmen⁴⁴⁷.

Vor diesem Hintergrund gestattet der verfassungsrechtliche Grundsatz der Staatsfreiheit nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts lediglich eine Teilfinanzierung der politischen Parteien aus staatlichen Mitteln⁴⁴⁸. Die staatliche Teilfinanzierung müsse zudem durch den Gesetzgeber

⁴⁴¹ BVerfG, Urteil vom 9. April 1992 – 2 BvE 2/89, BVerfGE 85, 264/284 f.

⁴⁴² BVerfG, Urteil vom 9. April 1992 – 2 BvE 2/89, BVerfGE 85, 264/285 f.; BVerfG, Urteil vom 19. Juli 1966 – 2 BvF 1/65, BVerfGE 20, 56/99.

⁴⁴³ BVerfG, Urteil vom 9. April 1992 – 2 BvE 2/89, BVerfGE 85, 264/286.

⁴⁴⁴ BVerfG, Urteil vom 9. April 1992 – 2 BvE 2/89, BVerfGE 85, 264/286 f.

⁴⁴⁵ BVerfG, Urteil vom 9. April 1992 – 2 BvE 2/89, BVerfGE 85, 264/287.

⁴⁴⁶ BVerfG, Urteil vom 9. April 1992 – 2 BvE 2/89, BVerfGE 85, 264/287; BVerfG, Urteil vom 19. Juli 1966 – 2 BvF 1/65, BVerfGE 20, 56/101.

⁴⁴⁷ BVerfG, Urteil vom 9. April 1992 – 2 BvE 2/89, BVerfGE 85, 264/287; BVerfG, Urteil vom 14. Juli 1986 – 2 BvE 2/84, 2 BvR 442/84, BVerfGE 73, 40/86.

⁴⁴⁸ BVerfG, Urteil vom 9. April 1992 – 2 BvE 2/89, BVerfGE 85, 264/287.

derart ausgestaltet werden, dass der politische Prozess offen gehalten werde und der Parteienwettbewerb sowie die Rückbindung der Parteien an ihre gesellschaftliche Basis erhalten blieben⁴⁴⁹. Aus dieser Erwägung leitete das Bundesverfassungsgericht verschiedene Vorgaben an den Gesetzgeber für den Umfang der staatlichen Parteienfinanzierung und deren gesetzliche Ausgestaltung ab: Neben einer parteibezogenen relativen Obergrenze und einer für alle Parteien zusammen geltenden absoluten Obergrenze der staatlichen Teilfinanzierung gab das Bundesverfassungsgericht dem Gesetzgeber auch die Kriterien für die Verteilung der öffentlichen Mittel auf die Parteien vor.

Jede Form einer staatlichen Parteienfinanzierung begründe die Gefahr, dass die Parteien in eine verfassungsrechtlich nicht akzeptable finanzielle Abhängigkeit gerieten. Deshalb müsse die Selbstfinanzierung der Parteien grundsätzlich Vorrang vor der Staatsfinanzierung haben. Um die Unabhängigkeit der Parteien vom Staat zu gewährleisten, dürfe das Gesamtvolumen staatlicher Zuwendungen an eine Partei die Summe ihrer selbst erwirtschafteten Einnahmen (§ 24 Abs. 2 Nr. 1 bis 4 und 8 PartG) nicht überschreiten. In die Berechnung dieser parteibezogenen Obergrenze für die staatliche Teilfinanzierung seien alle unmittelbaren Zuwendungen aus der Staatskasse an die betreffende Partei einzubeziehen. Die mittelbaren finanziellen Vorteile, die den Parteien aus der steuerlichen Begünstigung von Mitgliedsbeiträgen und Parteispenden zugutekommen, dürften in dieser Vergleichsrechnung jedoch außer Acht bleiben⁴⁵⁰.

Neben der relativen Obergrenze leitete das Bundesverfassungsgericht aus dem Vorrang der Selbstfinanzierung vor der Staatsfinanzierung auch eine absolute Obergrenze der staatlichen Parteienfinanzierung ab. Wegen des Primats der Selbstfinanzierung habe sich die staatliche Parteienfinanzierung ihrem Umfang nach auf das zu beschränken, was zur Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit der Parteien unerlässlich ist und von den Parteien nicht selbst aufgebracht werden kann. Dabei dürfe der Staat den Parteien nicht mehr zuwenden, als sie unter Beachtung des Gebots der sparsamen Verwendung öffentlicher Mittel zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötigen. Von diesem Maßstab ausgehend vertrat das Bundesverfassungsgericht den Standpunkt, dass die Summe der finanziellen Mittel, die die Parteien in den zurückliegenden Jahren im Durchschnitt aus den öffentlichen Kassen erhalten hatten, als hinreichend anzusehen sei. Der jährliche Mittelwert, der sich aus dem Chancenausgleich in den Jahren 1989 bis 1992 sowie der Wahlkampfkostenerstattung samt Sockelbetrag für die Bundestagswahl 1990, die Wahl zum Europäischen Parlament 1989 und die jeweils letzte Landtagswahl ergibt, bilde daher unter der Voraussetzung gleich bleibender Verhältnisse die äußere Grenze für die Zuwendungen von Bund und Ländern an die Parteien. Diese absolute Obergrenze dürfe der Gesetzgeber bei der Ausgestaltung der staatlichen Parteienfinanzierung nur überschreiten, wenn sich die maßgebenden Verhältnisse entscheidend veränderten oder eine Anpassung an die Entwicklung des Geldwertes erforderlich werde⁴⁵¹.

Nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts sind dem Grundgesetz auch die Maßstäbe für die Verteilung der öffentlichen Mittel aus der staatlichen Teilfinanzierung auf die Parteien zu entnehmen. Ob finanzielle Zuwendungen aus der Staatskasse die Gefahr eröffnen, dass die Parteien in

⁴⁴⁹ BVerfG, Urteil vom 9. April 1992 – 2 BvE 2/89, BVerfGE 85, 264/288.

⁴⁵⁰ BVerfG, Urteil vom 9. April 1992 – 2 BvE 2/89, BVerfGE 85, 264/289 f.

⁴⁵¹ BVerfG, Urteil vom 9. April 1992 – 2 BvE 2/89, BVerfGE 85, 264/290 ff.

Abhängigkeit vom Staat geraten, hänge namentlich von den Kriterien der Mittelvergabe ab. Der Gesetzgeber sei deshalb gehalten, auch bei der Verteilung der Mittel aus der staatlichen Teilfinanzierung auf die Parteien dem verfassungsrechtlichen Grundsatz der Staatsfreiheit der Parteien Beachtung zu schenken. Dem Gebot, die gesellschaftliche Verwurzelung der Parteien zu festigen, werde Rechnung getragen, wenn der Erfolg, den eine Partei einerseits beim Wähler und andererseits bei der Summe der Mitgliedsbeiträge sowie beim Umfang der von ihr eingeworbenen Parteispenden erzielt, zu einem jeweils ins Gewicht fallenden Teil in den gesetzlichen Verteilungsmaßstab eingeht. Ein staatliches Finanzierungssystem, das auf diesen Kriterien basiert, entlasse die Parteien nicht aus der Notwendigkeit, sich um die Zustimmung und – auch finanzielle – Unterstützung der Bevölkerung zu bemühen. Vielmehr biete eine an diesen Maßstäben ausgerichtete staatliche Teilfinanzierung den Parteien einen wirtschaftlichen Anreiz, ihre – um der Einbeziehung des Volkes in die politische Willensbildung willen von Verfassungen wegen erwünschten – Bemühungen um politischen Rückhalt in der Bevölkerung zu intensivieren. Die Entscheidung darüber, ob eine bestimmte Partei staatliche Leistungen erhält, verbleibe in einem solchen System der staatlichen Parteienfinanzierung deshalb beim Bürger selbst⁴⁵².

Soweit das Beitrags- und Spendenaufkommen einer Partei über deren Ansprüche aus der staatlichen Teilfinanzierung entscheidet, dürfen nach den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts mit Blick auf die Chancengleichheit der Parteien und das Recht der Bürger auf gleiche politische Teilhabe allerdings nur Zuwendungen in einer Größenordnung, wie sie alle Parteien ungeachtet ihrer politischen Ausrichtung verzeichnen und wie sie von den Beziehern durchschnittlicher Einkommen auch geleistet werden können, berücksichtigt werden. Die für die steuerliche Begünstigung von Mitgliedsbeiträgen und Parteispenden maßgebenden verfassungsrechtlichen Grenzen seien auch bei der Ausgestaltung der staatlichen Teilfinanzierung zu beachten. Etwas anderes gelte nur für die Bestimmung der relativen Obergrenze, bei der das Beitrags- und Spendenaufkommen der betreffenden Partei ungemindert anzusetzen sei⁴⁵³.

Den Grundsatz der Chancengleichheit nahm das Bundesverfassungsgericht zum Anlass für einen weiteren verfassungsrechtlichen Hinweis: Für die Wahlkampfkostenerstattung hatte das Bundesverfassungsgericht bereits entschieden, dass der Gesetzgeber die Gewährung öffentlicher Mittel nicht auf die im Parlament vertretenen Parteien beschränken dürfe. Denn wenn auch die Wahlkampfkostenerstattung vom Einzug der Partei in das zu wählende Parlament abhänge, würden die Auswirkungen der Sperrklausel, die lediglich im Interesse der Funktionsfähigkeit des Parlaments gerechtfertigt sei, ohne einen sachlich gerechtfertigten Grund auf den politischen Wettbewerb ausgeweitet. Der Gesetzgeber dürfe die Teilnahme an der staatlichen Wahlkampfkostenerstattung deshalb nur in dem Maß von einem gewissen Mindesterfolg bei der Wahl abhängig machen, als dies erforderlich ist, um einen Missbrauch der Wahlkampfkostenerstattung zu verhindern. Ein solcher Mindestanteil an Stimmen, der lediglich die Ernsthaftigkeit der Bemühungen um einen Wahlerfolg belegen soll, müsse allerdings erheblich unter der durch die Sperrklausel gezogenen Grenze von 5 vom Hundert der Stimmen liegen⁴⁵⁴. Diese Vorgabe erklärte das Bundesverfassungsgericht auch für

⁴⁵² BVerfG, Urteil vom 9. April 1992 – 2 BvE 2/89, BVerfGE 85, 264/292.

⁴⁵³ BVerfG, Urteil vom 9. April 1992 – 2 BvE 2/89, BVerfGE 85, 264/293.

⁴⁵⁴ BVerfG, Urteil vom 3. Dezember 1968 – 2 BvE 1, 3, 5/67, BVerfGE 24, 300/339 ff.; BVerfG, Urteil vom 19. Juli 1966 – 2 BvF 1/65, BVerfGE 20, 56/117 f.

das neue System der staatlichen Teilfinanzierung der Parteien, in dem der Wahlerfolg nur noch einen von mehreren anspruchsbegründenden Faktoren ausmachen sollte, für verbindlich⁴⁵⁵.

Darüber hinaus gab das Bundesverfassungsgericht dem Gesetzgeber auf, zu prüfen, ob es eines Ausgleichs zugunsten der anspruchsberechtigten, aber nicht im Parlament vertretenen Parteien bedürfe. Da die Parlamentsparteien im Vergleich zu den an der Sperrklausel gescheiterten Konkurrenzparteien in weitaus stärkerem Maße im Licht der Öffentlichkeit stünden, hätten diese größere Chancen, sich mit Blick auf künftige Wahlen dem Wähler zu präsentieren und für ihre politischen Ziele zu werben. Ein System der staatlichen Parteienfinanzierung, das neben dem Wahlerfolg auch an die Mitgliedsbeiträge und die eingeworbenen Parteispenden anknüpft, könne deshalb die im Parlament vertretenen Parteien bevorzugen. Dieser Vorteil der Parlamentsparteien könne beispielsweise dadurch ausgeglichen werden, dass dem Kriterium des Wahlerfolgs bei den Parteien, die zwar den Mindestanteil an Stimmen, aber nicht den Einzug in das Parlament erreicht haben, ein relativ größeres Gewicht für die Verteilung der an alle Parteien auszuschüttenden Mittel beigemessen wird⁴⁵⁶.

b) Verfassungswidrigkeit bisheriger Bestimmungen

Im Lichte der revidierten Rechtsprechung zu den verfassungsrechtlichen Direktiven für die staatliche Parteienfinanzierung hatten die im Organstreitverfahren angefochtenen Bestimmungen über den Sockelbetrag und den Chancenausgleich verfassungsrechtlich keinen Bestand.

Die Bestimmung des § 18 Abs. 6 PartG über den Sockelbetrag verstieß nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts gegen den Grundsatz der Staatsfreiheit der Parteien und verletzte die Antragstellerin deshalb in ihren Rechten aus Art. 21 Abs. 1 GG. Den Sockelbetrag beurteilte das Bundesverfassungsgericht als eine verfassungsrechtlich unzulässige erfolgsunabhängige Basisfinanzierung der Parteien. Der Umstand, dass der Sockelbetrag unabhängig vom Erfolg der anspruchsberechtigten Partei beim Wähler und namentlich bei der Akquise von Mitgliedsbeiträgen und Spenden gewährt wurde, werde nicht dadurch aufgewogen, dass Leistungen nach § 18 Abs. 6 PartG solchen Parteien, die mindestens 2 vom Hundert der gültigen Zweitstimmen erreicht haben, vorbehalten waren. Vielmehr verfehle die Ausgestaltung des Sockelbetrages das Anliegen des Grundsatzes der Staatsfreiheit der Parteien, die gesellschaftliche Verwurzelung der Parteien zu fördern, da die Inanspruchnahme des Sockelbetrages keine aktive Hinwendung der Parteien zum Bürger und Wähler erfordere⁴⁵⁷.

Auch der Chancenausgleich gemäß § 22a PartG verletzte die Antragstellerin nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts in ihrem Recht auf Chancengleichheit im politischen Wettbewerb aus Art. 21 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 3 Abs. 1 GG⁴⁵⁸. Abweichend von der Antragstellerin sah das Bundesverfassungsgericht jedoch nicht nur einzelne Regelungsbestandteile des Chancenausgleichs, sondern dessen Konzept insgesamt als verfassungswidrig an: Gewährt der Staat den Parteien finanzielle Mittel in unterschiedlicher Höhe, verändere er die von ihm vorgefundenen Verhältnisse im politischen Wettbewerb zwischen den Parteien. Ein staatlicher Eingriff in die politischen

⁴⁵⁵ BVerfG, Urteil vom 9. April 1992 – 2 BvE 2/89, BVerfGE 85, 264/293 f.

⁴⁵⁶ BVerfG, Urteil vom 9. April 1992 – 2 BvE 2/89, BVerfGE 85, 264/294.

⁴⁵⁷ BVerfG, Urteil vom 9. April 1992 – 2 BvE 2/89, BVerfGE 85, 264/294 f.

⁴⁵⁸ BVerfG, Urteil vom 9. April 1992 – 2 BvE 2/89, BVerfGE 85, 264/296.

Wettbewerbsverhältnisse bedürfe jedoch eines rechtfertigenden Grundes, der vor dem streng formal zu verstehenden Gleichheitssatz Bestand habe. Das Anliegen des Gesetzgebers, mit dem Chancenausgleich die durch die steuerliche Begünstigung von Mitgliedsbeiträgen und Parteispenden hervorgerufenen Wettbewerbsverzerrungen auszugleichen, komme zwar grundsätzlich als Rechtfertigungsgrund für einen solchen Eingriff in Betracht. Der Chancenausgleich gemäß § 22a PartG sei jedoch aus vielfältigen Gründen tatsächlich nicht geeignet, durch das Steuerrecht bedingte Wettbewerbsverzerrungen zu kompensieren⁴⁵⁹.

Bezüglich der Mitgliedsbeiträge fehle es schon an einer kompensationsbedürftigen Wettbewerbsverzerrung durch die steuerliche Begünstigung: Da die Mitgliedsbeiträge in allen Parteien im Rahmen des für die Steuerermäßigung nach § 34g EStG maßgeblichen Höchstbetrages lägen, führe das Steuerrecht insoweit schon gar nicht zu einer von der Höhe des Einkommens und dem individuellen Grenzsteuersatz abhängigen differenzierten Begünstigung der einzelnen Steuerpflichtigen. Vielmehr könnten alle Steuerpflichtigen durch die Steuerermäßigung nach § 34g EStG eine steuerliche Vergünstigung in Höhe der Hälfte des von ihnen entrichteten Mitgliedsbeitrages in Anspruch nehmen, sodass sich der mittelbare Vorteil der Parteien aus der Steuervergünstigung proportional zu ihrem Beitragsaufkommen verhalte. Deshalb entstehe durch die steuerliche Berücksichtigung von Mitgliedsbeiträgen kein Ausgleichsbedarf, für den es eines Chancenausgleichs bedürfte⁴⁶⁰.

Die Einbeziehung der Mitgliedsbeiträge in den Chancenausgleich könne auch nicht mit dem Argument gerechtfertigt werden, dass es anderenfalls verstärkt zu manipulativen Umschichtungen zwischen Mitgliedsbeiträgen und Parteispenden kommen könne. Der Chancenausgleich nach § 22a PartG sei nämlich – ungeachtet dieser Manipulationsgefahr – überhaupt nicht geeignet, unterschiedliche Auswirkungen der steuerlichen Begünstigung von Parteispenden auf die Parteien auszugleichen. Vielmehr schaffe der Chancenausgleich auf der Grundlage des durch § 22a PartG vorgegebenen Rechenvorgangs neue Ungleichheiten unter den Parteien, die mit dem Grundsatz der Chancengleichheit nicht zu vereinbaren seien⁴⁶¹.

In dieser Hinsicht monierte das Bundesverfassungsgericht zunächst, dass die Zahlungen aus dem Chancenausgleich wegen des vom Gesetzgeber gewählten Berechnungsmodells selbst unter Anwendung der schematischen Begrenzung auf 10 vom Hundert der Wahlkampfkostenerstattung nach § 22a Abs. 2 Satz 4 PartG einen Umfang erreichen konnten, der über den Betrag der den Parteien insgesamt zugeflossenen Steuervorteile hinausging. Dieses Ergebnis hielt das Bundesverfassungsgericht für mit dem Ziel des Chancenausgleichs, übermäßige mittelbare Vorteile einzelner Parteien aus dem staatlichen Steuerverzicht auszugleichen, unvereinbar⁴⁶². Zudem sei die Begrenzung des Chancenausgleichs auf 10 vom Hundert der Wahlkampfkostenerstattung in § 22a Abs. 2 Satz 4 PartG mit Blick auf das Regelungsanliegen des Chancenausgleichs sachfremd. Da die Kappungsgrenze bei dem vom Gesetzgeber gewählten Berechnungsmodell regelmäßig überschritten werde, bewirke der Chancenausgleich im Ergebnis nicht den Ausgleich von

⁴⁵⁹ BVerfG, Urteil vom 9. April 1992 – 2 BvE 2/89, BVerfGE 85, 264/296 ff.

⁴⁶⁰ BVerfG, Urteil vom 9. April 1992 – 2 BvE 2/89, BVerfGE 85, 264/298 ff.

⁴⁶¹ BVerfG, Urteil vom 9. April 1992 – 2 BvE 2/89, BVerfGE 85, 264/301 f.

⁴⁶² BVerfG, Urteil vom 9. April 1992 – 2 BvE 2/89, BVerfGE 85, 264/302 ff.

Ungleichbehandlungen, sondern lediglich eine lineare Erhöhung der Wahlkampfkostenerstattung um 10 vom Hundert⁴⁶³. Zuletzt rügte das Bundesverfassungsgericht, dass die vom Gesetzgeber gewählte Berechnung des Chancenausgleichs zu völlig unkalkulierbaren und zufälligen Ergebnissen führe. Anhand der Zahlen für 1990 zeigte das Bundesverfassungsgericht im Rahmen einer Beispielsrechnung auf, dass bereits geringfügige Änderungen in den Ausgangszahlen erhebliche Unterschiede bei der Höhe der Ansprüche der einzelnen Parteien zur Folge gehabt hätten⁴⁶⁴.

Darüber hinaus beanstandete das Bundesverfassungsgericht, dass die Parteien erheblichen Einfluss auf den Chancenausgleich nehmen konnten, indem sie Mandatsträgerbeiträge in ihrem Rechenschaftsbericht entweder als Mitgliedsbeiträge oder als Spenden erfassen konnten⁴⁶⁵.

c) Verfassungswidrigkeit der steuerrechtlichen Vorschriften über die Abzugsfähigkeit von Parteispenden

Auch in der steuerlichen Berücksichtigung von Mitgliedsbeiträgen und Spenden an politische Parteien bis zur Höhe von 60.000,- DM im Kalenderjahr, im Falle der Zusammenveranlagung von Ehegatten bis zu 120.000,- DM, gemäß § 10b Abs. 2 EStG und § 9 Nr. 3 lit. b) KStG sah das Bundesverfassungsgericht einen Verstoß gegen den aus Art. 21 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 3 Abs. 1 GG folgenden Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien⁴⁶⁶.

Nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts verfälscht der Staat durch die steuerliche Berücksichtigung von Parteispenden die von ihm vorgefundenen Verhältnisse im politischen Wettbewerb zwischen den Parteien in einer unzulässigen Form, wenn dadurch Parteien bevorzugt werden, die eine größere Anziehungskraft auf Steuerpflichtige mit hohen Einkünften ausüben als andere Parteien⁴⁶⁷. Vor diesem Hintergrund sei die steuerliche Berücksichtigung von Parteispenden nur dann verfassungsrechtlich unbedenklich, wenn die Mehrzahl der Steuerpflichtigen von der steuerlichen Begünstigung in gleicher Weise Gebrauch machen kann⁴⁶⁸.

Diese Grenze sah das Bundesverfassungsgericht im Hinblick auf die steuerliche Berücksichtigung von Mitgliedsbeiträgen und Spenden an politische Parteien gemäß § 10b Abs. 2 EStG und § 9 Nr. 3 lit. b) KStG als bei Weitem überschritten an: Den danach steuerwirksamen Spendenrahmen von 60.000,- DM respektive 120.000,- DM bei der Zusammenveranlagung von Ehegatten könnten die Bezieher durchschnittlicher Einkommen nicht auch nur annähernd ausschöpfen. Deshalb würden solche Parteien, deren Programm verstärkt Steuerpflichtige mit überdurchschnittlichem Einkommen anspricht, durch die Steuervergünstigung des § 10b Abs. 2 EStG und des § 9 Nr. 3 lit. b) KStG in einer mit dem Grundsatz der Chancengleichheit nicht zu vereinbarenden Weise gegenüber anderen Parteien bevorzugt. Dieser Eingriff in die vorgefundene Wettbewerbslage zwischen den Parteien

⁴⁶³ BVerfG, Urteil vom 9. April 1992 – 2 BvE 2/89, BVerfGE 85, 264/306 f.

⁴⁶⁴ BVerfG, Urteil vom 9. April 1992 – 2 BvE 2/89, BVerfGE 85, 264/307 ff.

⁴⁶⁵ BVerfG, Urteil vom 9. April 1992 – 2 BvE 2/89, BVerfGE 85, 264/311 f.

⁴⁶⁶ BVerfG, Urteil vom 9. April 1992 – 2 BvE 2/89, BVerfGE 85, 264/312 f.

⁴⁶⁷ BVerfG, Urteil vom 9. April 1992 – 2 BvE 2/89, BVerfGE 85, 264/313; BVerfG, Urteil vom 14. Juli 1986 – 2 BvE 2/84, 2 BvR 442/84, BVerfGE 73, 40/89; BVerfG, Urteil vom 24. Juli 1979 – 2 BvF 1/78, BVerfGE 52, 63/88 ff.; BVerfG, Urteil vom 3. Dezember 1968 – 2 BvE 1, 3, 5/67, BVerfGE 24, 300/357 ff.; BVerfG, Urteil vom 24. Juni 1958 – 2 BvF 1/57, BVerfGE 8, 51/65 ff.

⁴⁶⁸ BVerfG, Urteil vom 9. April 1992 – 2 BvE 2/89, BVerfGE 85, 264/313; BVerfG, Urteil vom 24. Juli 1979 – 2 BvF 1/78, BVerfGE 52, 63/91.

werde auch nicht durch den Chancenausgleich gemäß § 22a PartG kompensiert, da dieser seinerseits keinen verfassungskonformen Ausgleich zugunsten der durch den staatlichen Steuerverzicht benachteiligten Parteien herzustellen vermöge⁴⁶⁹.

Zudem beurteilte das Bundesverfassungsgericht § 9 Nr. 3 lit. b) KStG auch wegen grundsätzlicher verfassungsrechtlicher Bedenken gegen die steuerliche Berücksichtigung von Parteispenden, die von Körperschaften stammen, als verfassungswidrig. Die steuerliche Begünstigung der Parteispenden von Körperschaften verschaffe den Personen, die hinter den betreffenden Körperschaften stehen, eine zusätzliche Möglichkeit, steuerlich begünstigte Zuwendungen an Parteien zu tätigen. Dadurch werde das im Hinblick auf das Recht auf gleiche politische Teilhabe streng formal zu verstehende Gleichbehandlungsgebot zum Nachteil derjenigen Steuerpflichtigen, die nur die Steuervergünstigung für natürliche Personen in Anspruch nehmen können, verletzt⁴⁷⁰. Vor diesem Hintergrund gab das Bundesverfassungsgericht dem Gesetzgeber ausdrücklich auf, durch wirksame Vorkehrungen dafür Sorge zu tragen, dass das Verbot der steuerlichen Begünstigung der Parteispenden von Körperschaften beachtet wird⁴⁷¹.

d) Publizität von Parteispenden

Die Anhebung der Publizitätsgrenze für die Veröffentlichung der Spendernamen aus § 25 Abs. 2 PartG auf 40.000,- DM sah das Bundesverfassungsgericht als mit Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG unvereinbar an⁴⁷².

Zwar dürfe der Gesetzgeber bei der Ausgestaltung der Rechenschaftspflicht gewisse Einschränkungen vornehmen. Diese Einschränkungen müssten jedoch mit der Zielsetzung der verfassungsrechtlichen Rechenschaftspflicht, Verflechtungen von politischen und wirtschaftlichen Interessen offenzulegen und die innere Ordnung der Parteien gegen undemokratische Einflüsse zu sichern, vereinbar sein⁴⁷³. Deshalb sei es dem Gesetzgeber von Verfassungs wegen unbenommen zu bestimmen, dass die Parteien nur über die Herkunft ihrer Einnahmen aus Spenden und insoweit auch nur über solche Spenden, die ihrer Höhe nach für eine Partei ins Gewicht fallen können, öffentlich Rechenschaft zu legen haben⁴⁷⁴.

Bei der Einschätzung, ab welcher Höhe Spenden an politische Parteien die Möglichkeit politischer Einflussnahme eröffnen, dürfe der Gesetzgeber indes nicht ausschließlich auf die Gesamtpartei abstellen. Auf der anderen Seite müsse der Gesetzgeber den Verhältnissen kleinster politischer Gruppierungen allerdings ebenso wenig Rechnung tragen, da eine Partei ohne bedeutenden Finanzbedarf in der Regel auch kein relevantes politisches Gewicht habe⁴⁷⁵. Ausgehend von diesen Maßstäben vertrat das Bundesverfassungsgericht den Standpunkt, dass nach den Verhältnissen im

⁴⁶⁹ BVerfG, Urteil vom 9. April 1992 – 2 BvE 2/89, BVerfGE 85, 264/313 f.

⁴⁷⁰ BVerfG, Urteil vom 9. April 1992 – 2 BvE 2/89, BVerfGE 85, 264/314 f.

⁴⁷¹ BVerfG, Urteil vom 9. April 1992 – 2 BvE 2/89, BVerfGE 85, 264/318.

⁴⁷² BVerfG, Urteil vom 9. April 1992 – 2 BvE 2/89, BVerfGE 85, 264/318 ff.

⁴⁷³ BVerfG, Urteil vom 9. April 1992 – 2 BvE 2/89, BVerfGE 85, 264/319 f.; BVerfG, Urteil vom 24. Juli 1979 – 2 BvF 1/78, BVerfGE 52, 63/86 f.; BVerfG, Urteil vom 3. Dezember 1968 – 2 BvE 1, 3, 5/67, BVerfGE 24, 300/356; BVerfG, Urteil vom 19. Juli 1966 – 2 BvF 1/65, BVerfGE 20, 56/106.

⁴⁷⁴ BVerfG, Urteil vom 9. April 1992 – 2 BvE 2/89, BVerfGE 85, 264/320; BVerfG, Urteil vom 3. Dezember 1968 – 2 BvE 1, 3, 5/67, BVerfGE 24, 300/356.

⁴⁷⁵ BVerfG, Urteil vom 9. April 1992 – 2 BvE 2/89, BVerfGE 85, 264/322.

Zeitpunkt seiner Entscheidung durch eine Zuwendung in Höhe von 20.000,- DM wenngleich nicht auf Bundes- oder Landesebene, aber doch zumindest auf örtlicher oder regionaler Ebene ein nicht unerheblicher politischer Einfluss ausgeübt werden könne. Deshalb lasse es Art. 21 Abs. 1 Satz 4 PartG nicht zu, die Publizitätsgrenze des § 25 Abs. 2 PartG über die Grenze von 20.000,- DM hinaus anzuheben⁴⁷⁶.

2.) Gesetzgebungsverfahren

Da das Bundesverfassungsgericht der Neuregelung der staatlichen Parteienfinanzierung, des Rechenschaftsrechts und der steuerlichen Berücksichtigung von Zuwendungen an Parteien in seinem Urteil vom 9. April 1992 bereits mit detaillierten inhaltlichen Vorgaben weitgehend den Weg gewiesen hatte, ging das Gesetzgebungsverfahren zum Erlass des Sechsten Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes und anderer Gesetze ohne bedeutende politische Auseinandersetzungen zügig über die Bühne: Nachdem die Kommission unabhängiger Sachverständiger zur Parteienfinanzierung am 17. Februar 1993 ihre Empfehlungen zur Neuregelung ausgesprochen hatte⁴⁷⁷, brachten die Fraktionen von CDU/CSU, SPD und FDP am 28. September 1993 einen gemeinsamen Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes und anderer Gesetze in den Deutschen Bundestag ein⁴⁷⁸. Dieser interfraktionelle Entwurf wich allerdings in zahlreichen Punkten von dem Votum der Kommission unabhängiger Sachverständiger zur Parteienfinanzierung ab⁴⁷⁹. Allein die Gruppe der Abgeordneten von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN schloss sich dem parteiübergreifenden Konsens nicht an und reagierte auf den gemeinsamen Entwurf der Fraktionen von CDU/CSU, SPD und FDP am 29. September 1994 mit einem Beschlussantrag, nach dem der Deutsche Bundestag ein von dem gemeinsamen Entwurf in zahlreichen Punkten abweichendes Leitbild für die Neuordnung der staatlichen Parteienfinanzierung beschließen sollte⁴⁸⁰.

Am 5. November 1993 legte der Innenausschuss seinen Bericht zu dem gemeinsamen Entwurf der Fraktionen von CDU/CSU, SPD und FDP und dem Beschlussantrag der Gruppe von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vor⁴⁸¹. In seinem Bericht empfahl der Innenausschuss dem Plenum, den gemeinsamen Entwurf mit einigen Änderungsvorschlägen, die lediglich redaktionelle Fragen oder Details betrafen, anzunehmen und den Beschlussantrag der Gruppe von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN abzulehnen⁴⁸². Auch der Haushaltsausschuss meldete in seinem Bericht zu dem interfraktionellen Entwurf, der am 27. Oktober 1993 fertig gestellt wurde, keine Bedenken gegen die vorgeschlagenen Regelungen an⁴⁸³.

Am 11. November 1993 brachte die Gruppe von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN einen Änderungsantrag zu dem interfraktionellen Entwurf in den Deutschen Bundestag ein, der die Abänderung des Entwurfs entsprechend den bereits im Beschlussantrag vom 29. September 1993 abstrakt formulierten

⁴⁷⁶ BVerfG, Urteil vom 9. April 1992 – 2 BvE 2/89, BVerfGE 85, 264/323.

⁴⁷⁷ BT-Drs. 12/4425.

⁴⁷⁸ BT-Drs. 12/5774.

⁴⁷⁹ BT-Drs. 12/5774, S. 1; BT-Drs. 12/6090, S. 2.

⁴⁸⁰ BT-Drs. 12/5777.

⁴⁸¹ BT-Drs. 12/6090.

⁴⁸² BT-Drs. 12/6090, S. 3.

⁴⁸³ BT-Drs. 12/6091.

Regelungsgrundsätzen vorsah⁴⁸⁴. Angesichts der breiten Übereinstimmung zwischen denjenigen Fraktionen, die sich über die Koalitionsgrenzen hinweg auf den interfraktionellen Entwurf vom 28. September 1993 geeinigt hatten, war diesem Änderungsantrag jedoch kein Erfolg beschieden: Der Deutsche Bundestag verabschiedete das Sechste Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes und anderer Gesetze am 12. November 1993 mit den vom Innenausschuss angeregten Änderungen und der Bundesrat stimmte dem Gesetz am 17. Dezember 1993 ebenfalls mehrheitlich zu⁴⁸⁵. Weil der Bundespräsident den Inhalt des von Bundestag und Bundesrat beschlossenen Gesetzes zunächst einer verfassungsrechtlichen Prüfung unterzog, fertigte er das Gesetz erst am 28. Januar 1994 aus⁴⁸⁶. Am 4. Februar 1994 wurde das Sechste Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes und anderer Gesetze vom 28. Januar 1994 schließlich im Bundesgesetzblatt verkündet⁴⁸⁷.

3.) Die Bestimmungen des Sechsten Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes und anderer Gesetze vom 28. Januar 1994

Das Sechste Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes und anderer Gesetze vom 28. Januar 1994 enthielt die Änderungen des Parteiengesetzes sowie des Einkommensteuergesetzes und des Körperschaftsteuergesetzes, die durch die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 9. April 1992 erforderlich geworden waren.

a) Das Parteiengesetz in der Fassung des Sechsten Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes und anderer Gesetze vom 28. Januar 1994

Auf dem Gebiet des Parteiengesetzes brachte das Sechste Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes und anderer Gesetze vom 28. Januar 1994 einerseits die vom Bundesverfassungsgericht angeordnete Neuregelung der staatlichen Teilfinanzierung der Parteien und andererseits die Anpassung des Parteienrechenschaftsrechts an die verfassungsrechtlichen Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts.

aa) Parteienfinanzierung

Nach § 18 Abs. 1 Satz 1 PartG n. F. gewährte der Staat den Parteien nunmehr Mittel als Teilfinanzierung der allgemein ihnen nach dem Grundgesetz obliegenden Tätigkeit⁴⁸⁸.

Maßstäbe für die Verteilung der staatlichen Mittel bildeten nach § 18 Abs. 1 Satz 2 PartG n. F. der Wahlerfolg, den eine Partei bei Europa-, Bundestags- oder Landtagswahlen erzielt hatte, die Summe ihrer Mitgliedsbeiträge sowie der Umfang der von ihr eingeworbenen Spenden. Konkret erhielten die Parteien gemäß § 18 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 und 2 PartG n. F. im Rahmen der staatlichen Teilfinanzierung jährlich eine Deutsche Mark für jede gültige Stimme bei Europa-, Bundestags- oder Landtagswahlen. Nach § 18 Abs. 3 Satz 2 PartG belief sich der an die Parteien zu zahlende Betrag für die von ihnen jeweils erzielten bis zu 5 Millionen gültigen Stimmen sogar auf 1,30 DM je Stimme. Des Weiteren erhielten die Parteien gemäß § 18 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 PartG n. F. jährlich weitere 0,50

⁴⁸⁴ BT-Drs. 12/6139.

⁴⁸⁵ Hofmann, NJW 1994, 691/691.

⁴⁸⁶ Hofmann, NJW 1994, 691/696.

⁴⁸⁷ BGBl. 1994 I, 142.

⁴⁸⁸ Art. 1 Nr. 4 des Sechsten Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes und anderer Gesetze vom 28. Januar 1994, BGBl. 1994 I, 142/142.

DM für jede Deutsche Mark, die sie als Zuwendung (Mitgliedsbeitrag oder rechtmäßig erlangte Spende) vereinnahmt hatten. Dabei wurden allerdings nur Zuwendungen bis zur Höhe von 6.000,- DM je natürliche Person berücksichtigt⁴⁸⁹.

Anspruch auf staatliche Mittel nach § 18 Abs. 3 PartG hatten jedoch nur Parteien, die bei den Wahlen einen gewissen Mindesterfolg erzielt hatten. Staatliche Mittel gemäß § 18 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 und 3 PartG n. F. konnten nach § 18 Abs. 4 Satz 1 PartG n. F. nur Parteien beanspruchen, die bei der jeweils letzten Europa- oder Bundestagswahl mindestens 0,5 vom Hundert oder bei einer Landtagswahl 1,0 vom Hundert der für Listen abgegebenen gültigen Stimmen erreicht hatten. Die Stimmen, die bei einer Europa-, Bundestags- oder Landtagswahl auf eine Partei entfallen waren, flossen jedoch nur dann in die Anspruchsberechnung ein, wenn die Partei bei der betreffenden Wahl dieses Mindestquorum erzielt hatte. Der Anspruch auf staatliche Mittel gemäß § 18 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 PartG n. F. setzte nach § 18 Abs. 4 Satz 2 PartG n. F. voraus, dass die Partei 10 vom Hundert der in einem Wahl- oder Stimmkreis abgegebenen gültigen Stimmen auf sich vereinigt hatte. Parteien nationaler Minderheiten erhielten die staatlichen Mittel gemäß § 18 Abs. 4 Satz 3 PartG n. F. unabhängig davon, ob sie den in § 18 Abs. 4 Satz 1 und 2 PartG n. F. vorausgesetzten Mindesterfolg bei den Wahlen erreicht hatten⁴⁹⁰.

Zudem waren die Ansprüche der Parteien auf staatliche Mittel durch eine für jede Partei individuell zu bestimmende relative Obergrenze sowie eine für die Zahlungen an alle Parteien insgesamt geltende absolute Obergrenze gedeckelt: Nach § 18 Abs. 5 Satz 1 PartG n. F. durfte die Höhe der staatlichen Teilfinanzierung die Summe der von der Partei im betreffenden Jahr selbst erwirtschafteten Einnahmen im Sinne des § 24 Abs. 2 Nr. 1 bis 5 und 7 PartG n. F. nicht überschreiten (relative Obergrenze). Ferner durfte die Summe der Zahlungen an alle Parteien nach § 18 Abs. 5 Satz 2 PartG n. F. die absolute Obergrenze der staatlichen Teilfinanzierung, die gemäß § 18 Abs. 2 PartG n. F. 230 Millionen DM betrug, nicht überschreiten. Über die Erhöhung der absoluten Obergrenze zum Ausgleich des Geldwertverlustes hatte nach § 18 Abs. 6 PartG n. F. eine vom Bundespräsidenten zu berufende Kommission unabhängiger Sachverständiger anhand eines von ihr festzulegenden Warenkorbes zu entscheiden⁴⁹¹.

Um der absoluten Obergrenze Rechnung tragen zu können, musste die Festsetzung der Ansprüche auf staatliche Mittel in einem für alle Parteien einheitlichen Verwaltungsverfahren erfolgen: Nach § 19 Abs. 2 PartG n. F. hatte der Präsident des Deutschen Bundestages jährlich zum 1. Dezember für das laufende Jahr die Höhe der staatlichen Mittel für jede anspruchsberechtigte Partei festzusetzen. Dabei durfte der Präsident des Deutschen Bundestages gemäß § 19 Abs. 1 PartG n. F. nur diejenigen Parteien berücksichtigen, die bis zum 30. September des jeweils laufenden Jahres bei ihm die Festsetzung und Auszahlung der staatlichen Mittel beantragt hatten. Der Berechnung der staatlichen Mittel legte der Präsident des Deutschen Bundestages nach § 19 Abs. 3 Satz 1 PartG n. F. die in den Rechenschaftsberichten für das jeweils vorangegangene Jahr ausgewiesenen

⁴⁸⁹ Art. 1 Nr. 4 des Sechsten Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes und anderer Gesetze vom 28. Januar 1994, BGBl. 1994 I, 142/142.

⁴⁹⁰ Art. 1 Nr. 4 des Sechsten Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes und anderer Gesetze vom 28. Januar 1994, BGBl. 1994 I, 142/142.

⁴⁹¹ Art. 1 Nr. 4 des Sechsten Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes und anderer Gesetze vom 28. Januar 1994, BGBl. 1994 I, 142/142.

Zuwendungen sowie die bis zum 31. Oktober des laufenden Jahres erzielten gültigen Stimmen bei der jeweils letzten Europa-, Bundestags- und Landtagswahl zugrunde. Die im Rahmen der staatlichen Teilfinanzierung berücksichtigungsfähigen gültigen Stimmen jeder Partei hatte der Präsident des Deutschen Bundestages zudem nach § 19 Abs. 3 Satz 2 PartG n. F. in einem Stimmenkonto zusammenzufassen und fortzuschreiben⁴⁹².

Lag der Rechenschaftsbericht einer Partei nicht rechtzeitig für die Festsetzung zum 1. Dezember vor, hatte der Präsident des Deutschen Bundestages nach § 19 Abs. 4 Satz 1 PartG n. F. zunächst eine vorläufige Festsetzung vorzunehmen, der die Zuwendungen aus dem zuletzt von der betreffenden Partei eingereichten Rechenschaftsbericht zugrunde zu legen waren. Die endgültige Festsetzung erfolgte erst nach Vorlage des noch ausstehenden Rechenschaftsberichts für das vorangegangene Jahr. Wurde dieser jedoch nicht bis zum 31. Dezember des laufenden Jahres eingereicht, hatte die endgültige Festsetzung gemäß § 19 Abs. 4 Satz 2 PartG n. F. ohne Berücksichtigung der Zuwendungen an die Partei, die ihren Rechenschaftsbericht nicht eingereicht hatte, zu erfolgen⁴⁹³.

Auf die so berechneten Ansprüche der einzelnen Parteien hatte der Präsident des Deutschen Bundestages gemäß § 19 Abs. 6 Satz 1 PartG n. F. zunächst die absolute Obergrenze und anschließend die relative Obergrenze anzuwenden. Überstieg die Summe der errechneten staatlichen Mittel die absolute Obergrenze aus § 18 Abs. 2 PartG n. F., bestand der Anspruch der Parteien auf staatliche Mittel nach § 19 Abs. 6 Satz PartG n. F. nur in Höhe des Teilbetrages der Höchstförderung, der ihrem quotalen Anteil an der errechneten Summe entsprach. Im nächsten Schritt hatte der Präsident des Deutschen Bundestages zu prüfen, ob die für die einzelnen Parteien errechneten Beträge unterhalb der für die betreffende Partei geltenden relativen Obergrenze gemäß § 18 Abs. 5 Satz 1 PartG n. F. lagen. Der Berechnung der relativen Obergrenze hatte der Präsident des Deutschen Bundestages nach § 19 Abs. 5 PartG n. F. die in den Rechenschaftsberichten des vorausgegangenen Jahres veröffentlichten selbst erwirtschafteten Einnahmen zugrunde zu legen. Die Auszahlung der staatlichen Mittel erfolgte nach § 19 Abs. 8 PartG n. F. in Höhe von 1,- DM je bei der betreffenden Landtagswahl erzielter Stimme an die Landesverbände und im Übrigen an den Bundesverband⁴⁹⁴.

Nach § 20 Abs. 1 Satz 1 PartG n. F. konnten die anspruchsberechtigten Parteien Abschlagszahlungen auf die ihnen zustehenden staatlichen Mittel beanspruchen. Die Abschlagszahlungen waren gemäß § 20 Abs. 1 Satz 3 PartG n. F. zum 15. Februar, zum 15. Mai und zum 15. August auszuzahlen und durften jeweils 25 vom Hundert der für das Vorjahr für die betreffende Partei festgesetzten Mittel nicht überschreiten. Die Teilnahme an den Abschlagszahlungen setzte nach § 20 Abs. 2 PartG n. F. indes voraus, dass die betreffende Partei bis zum 15. Tag des jeweiligen Vormonats beim Präsidenten des Deutschen Bundestages einen schriftlichen Antrag auf Abschlagszahlungen gestellt hatte. Gemäß § 20 Abs. 2 Satz 3 PartG n. F. konnte dieser Antrag gleichzeitig für mehrere Abschläge des Jahres gestellt werden. Soweit die

⁴⁹² Art. 1 Nr. 4 des Sechsten Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes und anderer Gesetze vom 28. Januar 1994, BGBl. 1994 I, 142/142 f.

⁴⁹³ Art. 1 Nr. 4 des Sechsten Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes und anderer Gesetze vom 28. Januar 1994, BGBl. 1994 I, 142/143.

⁴⁹⁴ Art. 1 Nr. 4 des Sechsten Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes und anderer Gesetze vom 28. Januar 1994, BGBl. 1994 I, 142/142 f.

Abschlagszahlungen den festgesetzten Betrag überschritten oder ein Anspruch nicht entstanden ist, waren die Abschlagszahlungen nach § 20 Abs. 3 PartG n. F. zurückzuzahlen. Im Übrigen waren die Abschlagszahlungen gemäß § 19 Abs. 7 PartG n. F. auf den festgesetzten Betrag anzurechnen⁴⁹⁵.

ab) Rechenschaftspflicht

Auch der – bisher sechste und nach der Streichung des Chancenausgleichs nunmehr fünfte – Abschnitt des Parteiengesetzes über die Rechenschaftslegung erfuhr durch das Sechste Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes und anderer Gesetze zahlreiche Änderungen. Neben der verfassungsrechtlich gebotenen Korrektur der Publizitätsgrenze für Parteispenden dienten die Änderungen im Wesentlichen der Anpassung des Rechenschaftsrechts an das neue System der staatlichen Teilfinanzierung der Parteien.

Aus dem Systemwechsel bei der staatlichen Teilfinanzierung der Parteien ergaben sich erhebliche Veränderungen bei den Informationen, die der Rechenschaftsbericht für die Festsetzung staatlicher Mittel bereitzustellen hatte: Während diverse Informationen aus der Zeit der Wahlkampfkostenerstattung und des Chancenausgleichs nicht mehr benötigt wurden, kam den Rechenschaftsberichten nunmehr die Aufgabe zu, die bei der staatlichen Teilfinanzierung berücksichtigungsfähigen Zuwendungen im Sinne des § 18 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 PartG n. F. sowie die für die Berechnung der relativen Obergrenze gemäß § 18 Abs. 5 PartG n. F. maßgeblichen Einnahmen der Parteien auszuweisen⁴⁹⁶. Die für den Aufbau und den Inhalt des Rechenschaftsberichts zentrale Norm des § 24 PartG wurde deshalb durch den Gesetzgeber komplett neu gefasst⁴⁹⁷.

Trotz der Neufassung des § 24 PartG blieb das Grundgerüst des Rechenschaftsberichts in der bisherigen Form erhalten. Auch nach § 24 Abs. 1 Satz 1 PartG n. F. bestand der Rechenschaftsbericht aus einer Einnahmen- und Ausgabenrechnung sowie einer Vermögensrechnung. Während die Beachtung der Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung⁴⁹⁸ bislang nur in der Vorschrift des § 28 PartG a. F. über die laufende Buchführung ausdrücklich angeordnet war, bestimmte § 24 Abs. 1 Satz 2 PartG n. F. nunmehr, dass auch der Rechenschaftsbericht nach den Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung unter Berücksichtigung des Gesetzeszwecks zu erstellen war⁴⁹⁹. Auch der Aufbau des Rechenschaftsberichts der Gesamtpartei, in dem nach § 24 Abs. 1 Satz 3 PartG n. F. die Rechenschaftsberichte jeweils getrennt nach Bundesverband und Landesverband sowie die Rechenschaftsberichte der nachgeordneten Gebietsverbände je Landesverband aufzunehmen waren, blieb unverändert.

⁴⁹⁵ Art. 1 Nr. 4 des Sechsten Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes und anderer Gesetze vom 28. Januar 1994, BGBl. 1994 I, 142/143.

⁴⁹⁶ BT-Drs. 12/5774, S. 16.

⁴⁹⁷ Art. 1 Nr. 9 des Sechsten Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes und anderer Gesetze vom 28. Januar 1994, BGBl. 1994 I, 142/144 f.

⁴⁹⁸ Analog dem Redaktionsversehen in der fortbestehenden Regelung des § 28 Satz 2 PartG („*Grundsätze(n) ordnungsgemäßer Buchführung*“) bezeichnete der Gesetzgeber die Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung auch in § 24 Abs. 1 Satz 2 PartG n. F. redaktionell fehlerhaft als „*Grundsätze(n) der ordnungsgemäßen Buchführung*“. Dieser Fehler wurde erst mit dem Achten Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes vom 28. Juni 2002 behoben. Schruff, Festschrift Ludewig, S. 956, nimmt insoweit ebenfalls ein Redaktionsversehen an.

⁴⁹⁹ BT-Drs. 12/5774, S. 16.

Gemäß § 24 Abs. 1 Satz 4 PartG n. F. hatten die Landesverbände und die ihnen nachgeordneten Gebietsverbände ihren Rechenschaftsberichten eine lückenlose Aufstellung aller Zuwendungen je Zuwender mit Namen und Anschrift beizufügen. Diese Bestimmung sollte den innerparteilichen Informationsfluss gewährleisten, damit die Partei auch bei Spendern, die ihre Zuwendungen an mehrere verschiedene Verbände der Partei leisteten, die Gesamthöhe deren Spenden mit Blick auf die Publizitätsgrenze aus § 25 Abs. 2 PartG n. F. und die Höhenbegrenzung bei der Gewährung staatlicher Mittel gemäß § 18 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 PartG n. F. feststellen konnte.

Auswirkungen aus dem Systemwechsel bei der staatlichen Parteienfinanzierung ergaben sich insbesondere für die Gliederung der Einnahmerekchnung. Nach § 24 Abs. 2 Nr. 2 und 3 PartG n. F. waren Spenden von natürlichen Personen zum einen und Spenden von juristischen Personen zum anderen nunmehr gesondert auszuweisen. Dies hatte seine Ursache darin, dass bei der Gewährung staatlicher Mittel nach § 18 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 PartG n. F. nur Zuwendungen natürlicher Personen berücksichtigt wurden⁵⁰⁰. Da bei den Ansprüchen auf staatliche Mittel aus § 18 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 PartG n. F. zudem nur Zuwendungen bis zu 6.000,- DM je natürliche Person bei der staatlichen Teilfinanzierung berücksichtigt werden durften, musste der Rechenschaftsbericht auch darüber Aufschluss bieten, in welcher Höhe die Zuwendungen natürlicher Personen in diesem Rahmen lagen. Deshalb waren nach § 24 Abs. 5 PartG n. F. im Rechenschaftsbericht die Summe der Zuwendungen natürlicher Personen bis zu 6.000,- DM je Person sowie die Summe der Zuwendungen natürlicher Personen, soweit sie den Betrag von 6.000,- DM übersteigen, gesondert auszuweisen⁵⁰¹.

Als weitere Neuerung sah § 24 Abs. 2 bis 4 PartG n. F. vor, dass in der Einnahmen- und Ausgabenrechnung sowie der Vermögensrechnung die Gesamteinnahmen und -ausgaben sowie die Gesamtbesitzposten und die Gesamten Schuldposten auszuweisen waren. Durch diese Änderung des Parteiengesetzes sollte das Rechenschaftsrecht an die insoweit bereits gängige Praxis der Rechenschaftslegung angepasst werden⁵⁰². Die übrigen Veränderungen der Mustergliederung von Einnahmen- und Ausgabenrechnung sowie der Vermögensrechnung waren lediglich redaktioneller Natur⁵⁰³. Öffentliche Zuschüsse, die den politischen Jugendorganisationen zweckgebunden zugewendet wurden, waren nach § 24 Abs. 9 PartG n. F. nicht in die Einnahmen- und Ausgabenrechnung einzustellen, sondern lediglich nachrichtlich im Rechenschaftsbericht auszuweisen. Dadurch sollte klargestellt werden, dass die öffentlichen Zuschüsse an die Jugendorganisationen der Parteien bei der Ermittlung der absoluten und relativen Obergrenze für die staatliche Parteienfinanzierung unberücksichtigt blieben⁵⁰⁴.

Ferner wurde der Rechenschaftsbericht um eine Zusammenfassung der Einnahmen- und Ausgabenrechnung sowie der Vermögensrechnung für die Gesamtpartei sowie die drei Gliederungsebenen Bundesverband, Landesverbände und diesen nachgeordnete Gebietsverbände ergänzt. Nach § 24 Abs. 6 PartG n. F. hatten die Parteien dem Rechenschaftsbericht eine Zusammenfassung der Einnahmen und Ausgaben der Gesamtpartei nebst Überschuss- oder

⁵⁰⁰ BT-Drs. 12/5774, S. 16.

⁵⁰¹ BT-Drs. 12/5774, S. 16.

⁵⁰² BT-Drs. 12/5774, S. 16.

⁵⁰³ BT-Drs. 12/5774, S. 16.

⁵⁰⁴ BT-Drs. 12/5774, S. 17.

Defizitausweis sowie eine Zusammenfassung der Besitz- und Schuldposten und des Reinvermögens der Gesamtpartei voranzustellen. Diese Zusammenfassung der finanziellen Verhältnisse der Gesamtpartei entsprach ihrem Aufbau nach der Vorgabegliederung für die Einnahmen- und Ausgabenrechnung sowie der Vermögensrechnung aus § 24 Abs. 2 bis 4 PartG n. F. Die Gesamteinnahmen, Gesamtausgaben, Überschüsse oder Defizite sowie Reinvermögen der drei Gliederungsebenen Bundesverband, Landesverbände und diesen nachgeordnete Gebietsverbände waren nach § 24 Abs. 6 Nr. 7 PartG n. F. jedoch ohne die in der Vorgabegliederung vorgesehene Aufschlüsselung der verschiedenen Einnahme- und Ausgabearten sowie der verschiedenen Besitz- und Schuldposten auszuweisen. Nach der Zielsetzung des Gesetzgebers sollte die Zusammenfassung die Übersichtlichkeit des Rechenschaftsberichts erhöhen und dem Leser einen schnelleren Überblick ermöglichen⁵⁰⁵.

Nach § 24 Abs. 7 PartG n. F. war auch weiterhin die Zahl der Mitglieder zum Jahresende im Rechenschaftsbericht zu verzeichnen. Dies ist insofern bemerkenswert, als die Verpflichtung, die Zahl der beitragspflichtigen Mitglieder im Rechenschaftsbericht anzugeben, ursprünglich zur Berechnung des Chancenausgleichs in das Parteiengesetz aufgenommen worden war. Obwohl dieser Zweck mit der Neuordnung der staatlichen Teilfinanzierung der Parteien weggefallen war, entschloss sich der Gesetzgeber, die Angabe der Mitgliederzahl zum Jahresende im Rechenschaftsbericht wegen ihres Informationsgehalts zur Parteienstruktur beizubehalten⁵⁰⁶. Allerdings waren nunmehr alle Mitglieder der Partei unabhängig von ihrer Beitragspflicht mitzuzählen.

Die weiteren Änderungen des Rechenschaftsrechts waren lediglich redaktioneller Natur oder dienten der Klarstellung der bisherigen Rechtslage: So wurde durch die Neufassung der Legaldefinition des Spendenbegriffs in § 27 Abs. 1 Satz 2 PartG n. F. klargestellt, dass geldwerte Zuwendungen, die üblicherweise unentgeltlich von Mitgliedern außerhalb eines Geschäftsbetriebes zur Verfügung gestellt wurden, keine Spenden waren⁵⁰⁷. Diese Klarstellung sollte verhindern, dass eine Partei ihre Eigeneinnahmen mit Blick auf die relative Obergrenze der staatlichen Teilfinanzierung durch die Berücksichtigung solcher Leistungen ihrer Mitglieder als Spenden künstlich in die Höhe trieb⁵⁰⁸.

Zudem wurde die bislang fünfjährige Aufbewahrungsfrist für Rechnungsunterlagen in § 28 Satz 3 PartG n. F. auf sechs Jahre und für Bücher, Bilanzen und Rechenschaftsberichte auf zehn Jahre verlängert⁵⁰⁹.

Änderungen erfuhren auch die besonderen Bestimmungen über den Umgang mit Parteispenden. Zum einen wurde die Publizitätsgrenze aus § 25 Abs. 2 PartG n. F., bei deren Überschreitung Spenden unter Angabe der Gesamthöhe sowie des Namens und der Anschrift des Spenders im Rechenschaftsbericht zu verzeichnen waren, auf den nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgericht vom 9. April 1992 äußersten verfassungsrechtlich zulässigen

⁵⁰⁵ BT-Drs. 12/5774, S. 16.

⁵⁰⁶ BT-Drs. 12/5774, S. 16 f.

⁵⁰⁷ Art. 1 Nr. 12 lit. a) des Sechsten Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes und anderer Gesetze vom 28. Januar 1994, BGBl. 1994 I, 142/145.

⁵⁰⁸ BT-Drs.12/5774, S. 17; VG Berlin, Urteil vom 20. Mai 2008 – 2 A 28/07, nachgewiesen bei juris.de, Rdnr. 48.

⁵⁰⁹ Art. 1 Nr. 13 des Sechsten Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes und anderer Gesetze vom 28. Januar 1994, BGBl. 1994 I, 142/145.

Gesamtbetrag von 20.000,- DM im Kalenderjahr heruntergesetzt⁵¹⁰. Wie vom Bundesverfassungsgericht vorgegeben⁵¹¹, trat die geänderte Fassung des § 25 Abs. 2 PartG n. F. bereits mit Wirkung zum 10. April 1992, dem auf die Urteilsverkündung folgenden Tag, in Kraft⁵¹². Die übrigen Bestimmungen des Sechsten Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes und anderer Gesetze traten hingegen erst mit Wirkung zum 1. Januar 1994 in Kraft⁵¹³.

Darüber hinaus wurde auch der Katalog der Spendenannahmeverbote überarbeitet. Das Spendenannahmeverbot des § 25 Abs. 1 Nr. 1 PartG n. F. wurde von den Spenden von politischen Stiftungen auf die Spenden von Parlamentsfraktionen und -gruppen erstreckt⁵¹⁴. Das erweiterte Spendenannahmeverbot korrespondierte dem Verbot, öffentliche Mittel, die den Parlamentsfraktionen oder -gruppen für ihre Arbeit gewährt wurden, für die Parteiarbeit zu verwenden. Von dem Spendenannahmeverbot für Auslandsspenden wurden nach § 25 Abs. 1 Nr. 3 lit. a) PartG n. F. nunmehr auch die aus dem Ausland zugeflossenen Spenden eines Bürgers der Europäischen Union ausgenommen⁵¹⁵, um der voranschreitenden europäischen Integration Rechnung zu tragen⁵¹⁶. Komplett neu gefasst wurde der weitere Ausnahmetatbestand vom Verbot, Spenden aus dem Ausland anzunehmen, in § 25 Abs. 1 Nr. 3 lit. b) PartG n. F. Während die bisherigen Rückausnahmen ersatzlos aufgehoben wurden, bestand nach § 25 Abs. 1 Nr. 3 lit. b) PartG n. F. für Spenden an Parteien nationaler Minderheiten in ihrer angestammten Heimat, die diesen aus Staaten, die an die Bundesrepublik Deutschland angrenzten und in denen Angehörige ihrer Volkszugehörigkeit lebten, zugewendet wurden, kein Annahmeverbot mehr⁵¹⁷. Dieser Ausnahmetatbestand zielte namentlich auf den in Schleswig-Holstein tätigen Südschleswigschen Wählerverband (SSW), der die Interessen der dänischen Minderheit vertritt, ab⁵¹⁸. Das Spendenannahmeverbot des § 25 Abs. 1 Nr. 5 PartG n. F. wurde redaktionell überarbeitet, um klarzustellen, dass die Bagatellgrenze nur für anonyme Spenden gelten sollte und Weiterleitungsspenden unabhängig von ihrer Höhe nicht angenommen werden durften⁵¹⁹.

ac) Übergangsregelung

Mit Ausnahme der herabgesetzten Publizitätsgrenze für Parteispenden traten die Änderungen des

⁵¹⁰ Art. 1 Nr. 10 lit. b) des Sechsten Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes und anderer Gesetze vom 28. Januar 1994, BGBl. 1994 I, 142/145.

⁵¹¹ BVerfG, Urteil vom 9. April 1992 – 2 BvE 2/89, BVerfGE 85, 264/328.

⁵¹² Art. 8 Nr. 2 des Sechsten Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes und anderer Gesetze vom 28. Januar 1994, BGBl. 1994 I, 142/148.

⁵¹³ Art. 8 Nr. 1 des Sechsten Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes und anderer Gesetze vom 28. Januar 1994, BGBl. 1994 I, 142/148.

⁵¹⁴ Art. 1 Nr. 10 lit. a), lit. aa) des Sechsten Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes und anderer Gesetze vom 28. Januar 1994, BGBl. 1994 I, 142/145.

⁵¹⁵ Art. 1 Nr. 10 lit. a), lit. bb), (1) des Sechsten Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes und anderer Gesetze vom 28. Januar 1994, BGBl. 1994 I, 142/145.

⁵¹⁶ BT-Drs. 12/5774, S. 17.

⁵¹⁷ Art. 1 Nr. 10 lit. a), lit. bb), (2) des Sechsten Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes und anderer Gesetze vom 28. Januar 1994, BGBl. 1994 I, 142/145.

⁵¹⁸ BT-Drs. 12/6090, S. 23.

⁵¹⁹ Art. 1 Nr. 10 lit. a), lit. cc) des Sechsten Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes und anderer Gesetze vom 28. Januar 1994, BGBl. 1994 I, 142/145; BT-Drs. 12/5774, S. 17.

Parteiengesetzes mit Wirkung zum 1. Januar 1994 in Kraft⁵²⁰. Damit war die staatliche Teilfinanzierung der politischen Parteien nach dem neu gefassten vierten Abschnitt des Parteiengesetzes erstmals für das Kalenderjahr 1994 zu gewähren. Dies war jedoch mit erheblichen praktischen Schwierigkeiten verbunden. Denn für die Festsetzung der staatlichen Mittel durch den Präsidenten des Deutschen Bundestages zum 1. Dezember 1994 fehlten verschiedene Informationen, weil die Parteien ihre Rechenschaftsberichte für das Jahr 1993 noch nach altem Recht zu erstellen hatten⁵²¹.

Deshalb enthielt § 40 Abs. 1 PartG n. F. verschiedene Übergangsregelungen für die Festsetzung der staatlichen Mittel für das Jahr 1994⁵²². So hatte der Präsident des Deutschen Bundestages der Berechnung der Ansprüche auf die zuwendungsbezogenen Mittel gemäß § 18 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 PartG n. F. nach § 40 Abs. 1 Nr. 1 PartG n. F. einen Betrag von 60 vom Hundert des Durchschnittsbetrages, der sich aus den in den Rechenschaftsberichten für 1991 und 1992 verzeichneten Mitgliedsbeiträgen und Spenden ergab, zugrunde zu legen. Bei der Ermittlung der relativen Obergrenze im Sinne des § 18 Abs. 5 PartG n. F. hatte der Präsident des Deutschen Bundestages nach § 40 Abs. 1 Nr. 2 PartG n. F. vom Durchschnittsbetrag der selbsterwirtschafteten Einnahmen, die in den Rechenschaftsberichten für die Jahre 1991 und 1992 verzeichnet waren, auszugehen.

Auch die neu eingeführte Verpflichtung der Landesverbände und der ihnen nachgeordneten Gebietsverbände aus § 24 Abs. 1 Satz 4 PartG n. F., ihren Rechenschaftsberichten eine lückenlose Aufstellung aller Zuwendungen je Zuwender mit Namen und Anschrift beizufügen, war in den Jahren 1994 und 1995 übergangsweise nur eingeschränkt zu befolgen. Nach § 40 Abs. 2 PartG n. F. brauchten in den Rechenschaftsberichten für die Jahre 1994 und 1995 die Namen und Anschriften der Zuwender bei Zuwendungen bis zur Höhe von 200,- DM nicht angegeben zu werden, wenn versichert wurde, dass die Zuwendungen je Zuwender die Grenzen der steuerlichen Abzugsfähigkeit nicht überschritten⁵²³.

Da das vom Bundesverfassungsgericht verworfene Modell der staatlichen Wahlkampfkostenerstattung nicht erst mit dem Ende der jeweils gerade laufenden Legislaturperiode, sondern einheitlich zum Stichtag 31. Dezember 1993 beendet werden sollte, bedurfte es einer Abschlussregelung für die Beendigung des bisherigen Modells der staatlichen Subventionierung der politischen Parteien⁵²⁴. Diese Abschlussregelung enthielt § 39 PartG n. F.⁵²⁵.

Nach § 39 Abs. 1 Nr. 1 PartG n. F. erhielten Parteien, die Abschlagszahlungen auf ihren präsumtiven Erstattungsanspruch für die folgenden Europa-, Bundestags- oder Landtagswahlen beanspruchen

⁵²⁰ Art. 8 Abs. 1 des Sechsten Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes und anderer Gesetze vom 28. Januar 1994, BGBl. 1994 I, 142/148.

⁵²¹ BT-Drs. 12/5774, S. 18.

⁵²² Art. 1 Nr. 16 des Sechsten Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes und anderer Gesetze vom 28. Januar 1994, BGBl. 1994 I, 142/146.

⁵²³ Art. 1 Nr. 16 des Sechsten Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes und anderer Gesetze vom 28. Januar 1994, BGBl. 1994 I, 142/146.

⁵²⁴ BT-Drs. 12/5774, S. 16 f.

⁵²⁵ Art. 1 Nr. 15 des Sechsten Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes und anderer Gesetze vom 28. Januar 1994, BGBl. 1994 I, 142/146.

konnten, eine auf den 31. Dezember 1993 berechnete Abschlusszahlung. Die Abschlusszahlung war nach § 39 Abs. 1 Nr. 1 Satz 2 PartG n. F. so zu berechnen, dass diese den dem bis zum 31. Dezember 1993 abgelaufenen Teil der jeweiligen Legislaturperiode entsprechenden Bruchteil der zuletzt festgesetzten Wahlkampfkostenerstattung nicht übersteigen durfte; der auf den Sockelbetrag gemäß § 18 Abs. 6 PartG a. F. entfallende Anteil blieb dabei unberücksichtigt. Zudem durften die Abschlusszahlungen an alle Parteien gemäß § 39 Abs. 1 Nr. 4 PartG n. F. zusammen mit den in den Jahren 1991 bis 1993 bereits gewährten Mitteln aus der Wahlkampfkostenerstattung die Summe von 690 Mio. DM nicht überschreiten.

Damit berücksichtigte der Gesetzgeber die vom Bundesverfassungsgericht vorgegebene absolute Obergrenze der staatlichen Parteienfinanzierung mit Einschränkungen auch rückwirkend für die Jahre 1991 bis 1993. Die Einschränkungen resultierten daraus, dass die Parteien in diesen Jahren zusätzlich zur Wahlkampfkostenerstattung und der Abschlusszahlung auch noch Zahlungen aus dem Chancenausgleich erhielten. Denn nach § 39 Abs. 1 Nr. 2 PartG n. F. war der Chancenausgleich letztmalig für das Jahr 1993 durchzuführen.

ad) Neubekanntmachung des Parteiengesetzes

Durch Art. 7 des Sechsten Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes und anderer Gesetze wurde das Bundesministerium des Innern ermächtigt, den Wortlaut des Parteiengesetzes in der vom Tage des Inkrafttretens des Änderungsgesetzes an geltenden Fassung im Bundesgesetzblatt bekanntzumachen⁵²⁶. Auf Grund dieser Ermächtigung machte der Bundesminister des Innern die Neufassung des Parteiengesetzes am 31. Januar 1994 im Bundesgesetzblatt bekannt⁵²⁷.

b) Neufassung steuerrechtlicher Vorschriften über die Berücksichtigung von Parteispenden

Auch die Vorschriften des Einkommensteuergesetzes und des Körperschaftsteuergesetzes über die steuerliche Berücksichtigung von Zuwendungen an politische Parteien wurden entsprechend den verfassungsrechtlichen Vorgaben aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 9. April 1992 geändert.

Nach § 34g Satz 2 EStG n. F. konnten Steuerpflichtige für Zuwendungen an politische Parteien nunmehr eine Steuerermäßigung in Höhe von 50 vom Hundert der Zuwendungen, höchstens jedoch 1.500,- DM und im Falle der Zusammenveranlagung von Ehegatten 3.000,- DM, in Anspruch nehmen⁵²⁸. Zudem konnten Zuwendungen an politische Parteien gemäß § 10b Abs. 2 EStG n. F. bis zur Höhe von 3.000,- DM und im Falle der Zusammenveranlagung von Ehegatten bis zur Höhe von 6.000,- DM als Sonderausgaben abgezogen werden, soweit für die betreffenden Zuwendungen nicht bereits eine Steuerermäßigung gemäß § 34g EStG n. F. in Anspruch genommen worden war⁵²⁹.

⁵²⁶ Art. 7 des Sechsten Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes und anderer Gesetze vom 28. Januar 1994, BGBl. 1994 I, 142/148.

⁵²⁷ BGBl. 1994 I, 149.

⁵²⁸ Art. 4 Nr. 2 des Sechsten Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes und anderer Gesetze vom 28. Januar 1994, BGBl. 1994 I, 142/147.

⁵²⁹ Art. 4 Nr. 1 des Sechsten Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes und anderer Gesetze vom 28. Januar 1994, BGBl. 1994 I, 142/147.

Körperschaften konnten hingegen nach der Gesetzesänderung für Spenden an politische Parteien keine steuerlichen Vergünstigungen mehr in Anspruch nehmen: Nach § 9 Abs. 1 Nr. 2 KStG n. F. zählten Zuwendungen an politische Parteien nicht mehr zu den abziehbaren Aufwendungen⁵³⁰.

Zudem kam der Gesetzgeber der Aufforderung des Bundesverfassungsgerichts nach, wirksame Vorkehrungen gegen eine Umgehung des Abzugsverbots zu treffen. Gemäß § 5 Abs. 1 Nr. 5 Satz 2 lit. b) KStG n. F. verloren Berufsverbände ihre Körperschaftsteuerbefreiung, wenn sie mehr als 10 vom Hundert ihrer Einnahmen für die unmittelbare oder mittelbare Unterstützung oder Förderung politischer Parteien verwendeten. Zugleich fiel nach § 5 Abs. 1 Nr. 5 Satz 4 KStG n. F. Körperschaftsteuer in Höhe von 50 vom Hundert der Zuwendungen an, wenn Berufsverbände Mittel für die unmittelbare oder mittelbare Unterstützung oder Förderung politischer Parteien verwendeten⁵³¹. Durch die Nachversteuerung beim Berufsverband sollte der Steuervorteil, den das Verbandsmitglied durch die steuerliche Abzugsfähigkeit seiner Mitgliedsbeiträge zum Berufsverband erlangte, in pauschalierter Form ausgeglichen werden, sodass die Parteispende des Berufsverbands im Endeffekt keiner steuerlichen Förderung unterlag⁵³².

XI.) Gesetz zur Ergänzung des Jahressteuergesetzes 1996 und zur Änderung anderer Gesetze vom 18. Dezember 1995

Seit der Neufassung durch das Sechste Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes und anderer Gesetze hatten die Landesverbände und die ihnen nachgeordneten Gebietsverbände ihren Rechenschaftsberichten nach § 24 Abs. 1 Satz 4 PartG eine lückenlose Aufstellung aller Zuwendungen je Zuwender mit Namen und Anschrift beizufügen. In diesem Zusammenhang bestimmte die Übergangsregelung des § 40 Abs. 2 PartG, dass in den Rechenschaftsberichten für die Jahre 1994 und 1995 die Namen und Anschriften der Zuwender bei Zuwendungen bis zur Höhe von 200,- DM abweichend von § 24 Abs. 1 Satz 4 PartG nicht angegeben zu werden brauchten, wenn versichert wurde, dass die Zuwendungen je Zuwender die Grenze der steuerlichen Abzugsfähigkeit nicht überschritten.

Durch Art. 28 des Gesetzes zur Ergänzung des Jahressteuergesetzes 1996 und zur Änderung anderer Gesetze vom 18. Dezember 1995 wurde die Übergangsvorschrift des § 40 Abs. 2 PartG dahin gehend geändert, dass diese Regelung nicht nur für die Jahre 1994 und 1995, sondern für die Jahre 1994 bis 1997 galt⁵³³.

XII.) Ahtes Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes vom 28. Juni 2002

Das Achte Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes vom 28. Juni 2002 beinhaltete eine grundlegende Reform des Rechenschaftsrechts, bei der die Rechenschaftspflicht der politischen Parteien weitgehend an das Handelsbilanzrecht angenähert wurde. Der Novelle des Parteienrechenschaftsrechts waren Aufsehen erregende massive Verstöße verschiedener Parteien,

⁵³⁰ Art. 5 Nr. 2 des Sechsten Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes und anderer Gesetze vom 28. Januar 1994, BGBl. 1994 I, 142/147 f.

⁵³¹ Art. 5 Nr. 1 des Sechsten Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes und anderer Gesetze vom 28. Januar 1994, BGBl. 1994 I, 142/147.

⁵³² Hofmann, NJW 1994, 691/695 f.

⁵³³ Art. 28 des Gesetzes zur Ergänzung des Jahressteuergesetzes 1996 und zur Änderung anderer Gesetze vom 18. Dezember 1995, BGBl. 1995 I, 1959/1967.

insbesondere aber der CDU, gegen die Rechenschaftspflicht vorausgegangen, die dem Gesetzgeber die bisherigen Regelungen als nicht ausreichend erscheinen ließen.

1.) Vorgeschichte und Zielsetzungen der Gesetzesänderung

Um den Jahreswechsel 1999/2000 erschütterte ein Parteispendenskandal um die CDU und den Altbundeskanzler Dr. Helmut Kohl die Öffentlichkeit, in dessen Verlauf peu à peu massive Verstöße von Verantwortlichen der CDU gegen die Vorschriften über den Umgang mit Parteispenden und die Rechenschaftspflicht ans Licht kamen.

Die Parteispendenaffäre der CDU begann, als deren früherer Generalsekretär Heiner Geißler am 26. November 1999 im Zusammenhang mit Ermittlungen wegen Steuerhinterziehung gegen den damaligen Schatzmeister der CDU, Walther Leisler Kiep, öffentlich einräumte, dass seine Partei in der Ära Kohl „*schwarze Konten*“ geführt hatte. Kurze Zeit später gab auch der ehemalige Bundeskanzler und CDU-Vorsitzende Dr. Helmut Kohl die Existenz dieser „*schwarzen Konten*“ zu und übernahm die politische Verantwortung für das Finanzgebaren und die Verstöße gegen die Rechenschaftspflicht in seiner Amtszeit. Zugleich räumte Helmut Kohl ein, zwischen 1993 und 1998 Spenden an die CDU in Höhe von rund 2,1 Mio. DM angenommen und für die Partei außerhalb deren Buchführung verwaltet und verwendet zu haben. Einen Teil der Gelder gab Dr. Helmut Kohl nach eigenem Gutdünken für Parteizwecke aus, den anderen Teil brachte er als angebliche „*Sonstige Einnahmen*“ in die offizielle Buchführung der CDU ein⁵³⁴.

Die Namen der angeblichen Spender nannte der Altbundeskanzler allerdings nicht. Entsprechenden Aufforderungen widersetzte er sich mit der Begründung, den Spendern sein „*Ehrenwort*“ gegeben zu haben, über ihre Identität Stillschweigen zu bewahren. Anstatt an der Aufklärung der Spendenaffäre mitzuwirken, zog Dr. Helmut Kohl es vor, seiner Partei den Schaden zu ersetzen, der daraus resultierte, dass er die Spendernamen für sich behielt. Zu diesem Zweck sammelte der Altbundeskanzler im Kreis seiner politischen Unterstützer, bei denen es sich zu einem großen Teil um namhafte Persönlichkeiten aus Wirtschaft, Sport, Medien und Gesellschaftsleben handelte, knapp 6 Mio. DM an Spenden, die er schließlich zusammen mit rund 700.000,- DM aus seinem Vermögen an die CDU weiterleitete.

Weitere Parteispenden, die die Verantwortlichen der CDU unter Missachtung der Publizitäts- und Rechenschaftspflicht entgegen genommen hatten, wurden außerhalb der offiziellen Rechnungslegung auf „*schwarzen Konten*“ wie denen der Stiftung „*Norfolk*“ in der Schweiz verwaltet. Die Verwaltung dieser Mittel außerhalb des Rechnungslegungswesens der Partei bedeutete indes nicht lediglich einen Verstoß gegen die Rechenschaftspflicht, sondern hatte weiterhin zur Folge, dass nur ein kleiner Kreis informierter Verantwortlicher auf die Schwarzgelder zurückgreifen und über deren Verwendung entscheiden konnte. Die in den „*schwarzen Kassen*“ verwalteten Gelder wurden von den darüber informierten Mitgliedern der Parteiführung nach eigenem Gutdünken für den Wahlkampf eingesetzt. Allerdings kamen nur Kandidaten, die der Parteiführung loyal gegenüber standen und dieser genehm waren, in den Genuss der finanziellen Unterstützung aus den „*schwarzen Kassen*“; während der Parteiöffentlichkeit die Existenz dieser finanziellen Ressourcen verborgen blieb.

⁵³⁴ LG Bonn, Beschluss vom 28. Februar 2001 – 27 AR 2/01, NJW 2001, 1736/1736 f.

Neben dem Bundesverband der CDU unterhielt auch der hessische Landesverband außerhalb der ordentlichen Buchführung „*schwarze Kassen*“. Das in der „*schwarzen Kasse*“ gesammelte Vermögen des hessischen Landesverbandes der CDU, das zunächst auf inländischen Bankkonten verwaltet wurde, belief sich gegen Ende 1983 insgesamt auf rund 22,3 Mio. DM aus ungeklärter Herkunft. Als die Verschärfung der Rechenschaftspflicht zum 1. Januar 1984 bevorstand, erschien den für die „*schwarzen Kassen*“ verantwortlichen Repräsentanten der hessischen CDU, dem damaligen Schatzmeister Casimir Prinz zu Sayn-Wittgenstein-Berleburg sowie dem damaligen Generalsekretär Manfred Kanther, die Verwaltung von Schwarzgeld im Inland als zu unsicher. Deshalb veranlassten Casimir Prinz zu Sayn-Wittgenstein-Berleburg und Manfred Kanther im Dezember 1983, dass der Wirtschaftsprüfer und Steuerberater Horst Weyrauch das Schwarzgeld von den inländischen Konten abhob und den Hauptteil davon in Höhe von rund 20,8 Mio. DM in bar auf mehrere Konten bei einer Schweizer Bank transferierte. Neben dem als Treuhänder fungierenden Horst Weyrauch waren auch Casimir Prinz zu Sayn-Wittgenstein-Berleburg und Manfred Kanther für diese Konten zeichnungsbefugt. Allein in dem Zeitraum von 1986 bis 1993 erwirtschafteten die Verantwortlichen mit dem in der Schweiz angelegten Schwarzgeld durch Wertpapiergeschäfte Erlöse in Höhe von rund 15 Mio. DM. Bis zum Juli 1993 transferierten Casimir Prinz zu Sayn-Wittgenstein-Berleburg, Manfred Kanther und Horst Weyrauch insgesamt rund 14,3 Mio. DM von dem Schwarzgeld und dessen Erträgen nach Deutschland zurück und verwendeten es in verschleierter Form für die hessische CDU und insbesondere deren Wahlkämpfe⁵³⁵.

Im Juli 1993 überführten die Akteure das verbliebene Schweizer Vermögen der hessischen CDU in Höhe von rund 19,3 Mio. DM in die eigens zu diesem Zweck nach Liechtensteiner Recht gegründete Stiftung „*Zaunkönig*“ in Vaduz. Bis 1999 erlöste das Stiftungsvermögen Kapitalerträge in Höhe von rund 10 Mio. DM. Zwischen Dezember 1993 und Februar 1999 entnahm Horst Weyrauch nach Weisung von Casimir Prinz zu Sayn-Wittgenstein-Berleburg und Manfred Kanther aus dem Stiftungsvermögen und dessen Erträgen insgesamt gut 9,9 Mio. DM in bar. Auch diese Beträge wurden nach Deutschland zurückgeführt und in verschleierter Form für den hessischen Landesverband der CDU und namentlich dessen Wahlkämpfe verwendet⁵³⁶.

Die insgesamt rund 24,3 Mio. DM, die die Beteiligten zwischen 1984 und 1999 aus der Schweiz beziehungsweise Liechtenstein nach Deutschland zurück transferierten, wurden zum Teil außerhalb der offiziellen Rechnungslegung der Partei für die CDU ausgegeben, zum Teil aber auch als angebliche Darlehen, Vermächtnisse oder sonstige Einnahmen in das Rechnungslegungswesen der hessischen CDU eingeführt. So täuschten Casimir Prinz zu Sayn-Wittgenstein-Berleburg und Manfred Kanther unter anderem in den Jahren 1989, 1991 und 1995 Einnahmen aus angeblichen Vermächtnissen unbekannter jüdischer Erblasser in Höhe von rund 12,9 Mio. DM vor und stellten diese in die Rechenschaftsberichte des hessischen Landesverbandes der CDU ein⁵³⁷.

⁵³⁵ BGH, Urteil vom 18. Oktober 2006 – 2 StR 499/05, BGHSt 51, 100/101 ff.; OLG Frankfurt/Main, Beschluss vom 12. Januar 2004 – 3 Ws 1106/02, NJW 2004, 2028/2028 f.; LG Wiesbaden, Beschluss vom 25. März 2002 – 6 Js 3204/00 - 16 Kls, NJW 2002, 1510/1510.

⁵³⁶ BGH, Urteil vom 18. Oktober 2006 – 2 StR 499/05, BGHSt 51, 100/104 f.; OLG Frankfurt/Main, Beschluss vom 12. Januar 2004 – 3 Ws 1106/02, NJW 2004, 2028/2028 f.; LG Wiesbaden, Beschluss vom 25. März 2002 – 6 Js 3204/00 - 16 Kls, NJW 2002, 1510/1510.

⁵³⁷ BGH, Urteil vom 18. Oktober 2006 – 2 StR 499/05, BGHSt 51, 100/102 ff.; OLG Frankfurt/Main, Beschluss vom 12.

Über die Missachtung der Publizitätspflicht für die Entgegennahme von Parteispenden und die Verwaltung der daraus stammenden Mittel in „*schwarzen Kassen*“ im Ausland hinaus blieben im Rahmen der Parteispendenaffäre der CDU viele Fragen offen. Namentlich die Herkunft der Spenden sowie die Frage, ob Spenden als Gegenleistung für bestimmte Amtshandlungen der Regierung Kohl geflossen waren, konnten nicht abschließend geklärt werden. Im zeitlichen Zusammenhang mit der Parteispendenaffäre der CDU wurden auch Rechtsverstöße anderer Parteien wie des nordrhein-westfälischen Landesverbandes der FDP („*Möllemann-Flugblatt*“) und verschiedener Verbände der SPD in Nordrhein-Westfalen (Verschleierung von Großspenden bei der „*Müll-Affäre*“ in Köln und der Finanzierung des Oberbürgermeisterwahlkampfes in Wuppertal) publik.

Über das öffentliche Aufsehen und die umfangreiche Berichterstattung in den Medien hinaus hatte die Parteispendenaffäre der CDU ein facettenreiches rechtliches Nachspiel. Neben einem parlamentarischen Untersuchungsausschuss zogen die Rechenschaftsverstöße auch finanzielle Sanktionen für die CDU im Rahmen der staatlichen Teilfinanzierung sowie strafrechtliche Konsequenzen für einzelne Handlungsträger nach sich. Bei der rechtlichen Aufarbeitung der Parteispendenaffäre zeigte sich zudem, dass das Parteienrechenschafts- und -finanzierungsrecht namentlich in formeller Hinsicht zahlreiche Unklarheiten aufwies und Anwendungsprobleme bereitete⁵³⁸. Zudem erwies sich die strafrechtliche Bewertung der Vorfälle als unsicher⁵³⁹.

Am 30. Dezember 1999 reichte die CDU beim Präsidenten des Deutschen Bundestages einen korrigierten Rechenschaftsbericht für das Jahr 1998 ein, in dem sie bislang unberücksichtigte Einnahmen im Zeitraum von 1993 bis 1999 in Höhe von insgesamt 2,4 Mio. DM nachtrug. Bei diesen im ursprünglichen Rechenschaftsbericht für das Jahr 1998 nicht ausgewiesenen Einnahmen handelte es sich im Wesentlichen um die anonymen Parteispenden, die Altbundeskanzler Dr. Helmut Kohl für die CDU in Empfang genommen hatte. Kurz nach der Abgabe des korrigierten Rechenschaftsberichts für 1998, am 14. Januar 2000, wurde schließlich bekannt, dass der hessische Landesverband der CDU seit Dezember 1983 Schwarzgeld in Höhe von ursprünglich rund 20,8 Mio. DM zunächst in der Schweiz und dann in Liechtenstein angelegt hatte. Damit war auch der korrigierte Rechenschaftsbericht der CDU für das Jahr 1998 zumindest insofern inhaltlich fehlerhaft, als das Auslandsvermögen der hessischen CDU und die Einnahmen aus dieser Kapitalanlage darin nicht enthalten waren⁵⁴⁰.

Mit Bescheiden vom 14. Februar 2000 setzte der Präsident des Deutschen Bundestages die Mittel aus der staatlichen Teilfinanzierung der Parteien für 1999 gegenüber allen anspruchsberechtigten Parteien fest. Bei der Berechnung der zugunsten der CDU festzusetzenden staatlichen Mittel berücksichtigte der Präsident des Deutschen Bundestages ausschließlich die von der CDU erzielten Wählerstimmen. Die Zuwendungen an die CDU berücksichtigte der Bundestagspräsident bei der

Januar 2004 – 3 Ws 1106/02, NJW 2004, 2028/2028 f.; LG Wiesbaden, Beschluss vom 25. März 2002 – 6 Js 3204/00 - 16 KLs, NJW 2002, 1510/1510.

⁵³⁸ BT-Drs. 14/7778, S. 2; BT-Drs. 14/7441, S. 1; BT-Drs. 14/2719, S. 1 f.; Krüger, NVwZ 2004, 310/311 f.; von Arnim, DVBl 2002, 1065/1065; Lenz, NVwZ 2002, 769/769 f.; Koch, ZG 2001, 339/339 f.; Lenz, ZRP 2001, 297/297; Ipsen, JZ 2000, 685/693; Naßmacher, PuZ 16/2000, 15/21 f.

⁵³⁹ LG Bonn, Beschluss vom 28. Februar 2001 – 27 AR 2/01, NJW 2001, 1736/1737 und 1738 f.

⁵⁴⁰ OVG Berlin, Urteil vom 12. Juni 2002 – 3 B 2/01, NJW 2002, 2896/2896; VG Berlin, Urteil vom 31. Januar 2001 – 2 A 25/00, NJW 2001, 1367/1367.

Mittelfestsetzung hingegen nicht, weil die CDU bis zum 31. Dezember 1999 keinen den Vorschriften des Parteiengesetzes entsprechenden Rechenschaftsbericht für das Jahr 1998 eingereicht habe. Nach Auffassung des Bundestagspräsidenten setzte der Anspruch auf den zuwendungsbezogenen Anteil aus der staatlichen Teilfinanzierung gemäß § 19 Abs. 4 Satz 3 PartG voraus, dass die Partei bis zum 31. Dezember des Anspruchsjahrs einen inhaltlich richtigen Rechenschaftsbericht eingereicht hat. Im Vergleich zu der vorangegangenen vorläufigen Festsetzung, in der der Bundestagspräsident zugunsten der CDU auch den Zuwendungsanteil festgesetzt hatte, ergab sich daraus für die CDU ein finanzieller Nachteil in Höhe von rund 41,3 Mio. DM⁵⁴¹.

Gegen den Bescheid des Bundestagspräsidenten vom 14. Februar 2000 betreffend die Festsetzung der Mittel aus der staatlichen Teilfinanzierung für 1998 erhob die CDU vor dem Verwaltungsgericht Berlin Klage. Mit der kombinierten Anfechtungs- und Verpflichtungsklage verfolgte die CDU das Ziel, für 1998 auch den zuwendungsbezogenen Anteil der staatlichen Teilfinanzierung zu erhalten. Streitentscheidend war die auch in der Literatur kontrovers diskutierte Rechtsfrage, ob der Anspruch auf den Zuwendungsanteil nach § 19 Abs. 4 Satz 3 PartG die Abgabe eines inhaltlich richtigen Rechenschaftsberichts erforderte⁵⁴² oder ob ein formell ordnungsgemäßer Rechenschaftsbericht genügte⁵⁴³. Das Verwaltungsgericht Berlin folgte dem Standpunkt der CDU, dass es für den zuwendungsbezogenen Anteil aus der Teilfinanzierung allein auf die Abgabe eines formell ordnungsgemäßen Rechenschaftsberichts ankomme, und gab der Klage statt⁵⁴⁴. Bei dem Erfordernis der Abgabe eines Rechenschaftsberichts aus § 19 Abs. 4 Satz 3 PartG handele es sich lediglich um eine verwaltungsverfahrensrechtliche Mitwirkungspflicht, die die Mittelfestsetzung bezüglich der dem Rechenschaftsbericht zu entnehmenden Parameter ermöglichen solle⁵⁴⁵. Würde der Anspruch auf Mittel aus der staatlichen Teilfinanzierung einen inhaltlich korrekten Rechenschaftsbericht voraussetzen, verlöre zudem die auf Verstöße gegen die Publizität von Spenden bezogene Sanktionsnorm des § 23a PartG ihren Anwendungsbereich⁵⁴⁶. In der Berufungsinstanz beurteilte das Obergerverwaltungsgericht Berlin die streitentscheidende Rechtsfrage anders als das Verwaltungsgericht Berlin und wies die Klage der CDU ab⁵⁴⁷. Wegen der entsprechenden Anwendung der Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung gelte für den Rechenschaftsbericht auch der Bilanzgrundsatz der Vollständigkeit. Ein Rechenschaftsbericht, der nicht alle nach dem Vollständigkeitsgebot aufzunehmenden Vermögensgegenstände enthalte, entspreche deshalb nicht den Vorschriften des Fünften Abschnitts des Parteiengesetzes⁵⁴⁸. Die Beschwerde der CDU gegen

⁵⁴¹ BVerwG, Beschluss vom 4. Februar 2003 – 6 B 68/02, NJW 2003, 1135/1135; OVG Berlin, Urteil vom 12. Juni 2002 – 3 B 2/01, NJW 2002, 2896/2896; VG Berlin, Urteil vom 31. Januar 2001 – 2 A 25/00, NJW 2001, 1367/1367.

⁵⁴² Merten, NVwZ 2005, 287/288 f.; Masing, NJW 2001, 2353/2355 ff.; Velten, NJW 2000, 2852/2852 f.; Huber, DÖV 2000, 745/748 ff.; Winkler, JA 2000, 517/520; Heinig/Streit, JURA 2000, 393/396 ff.; Cornils, VerwArch Bd. 91 (2000), 327/335 ff.; Morlok, PuZ 16/2000, 6/9 f. und 12; Morlok, NJW 2000, 761/765 ff.; Merten, MIP Sonderbeilage Bd. 9 (1999), 11/14 f.

⁵⁴³ Krüger, NVwZ 2004, 310/312 f.; Koch, MIP Bd. 11 (2003), 81/81 ff.; Koch, AöR Bd. 127 (2002), 166/190 ff.; Kautz, ThürVBl. 2001, 121/122 ff.; Ipsen, JZ 2000, 685/690 ff.; Klein, NJW 2000, 1441/1445; Depenheuer/Grzeszick, DVBl 2000, 736/737 ff.; Koch, NJW 2000, 1004/1004 f.

⁵⁴⁴ VG Berlin, Urteil vom 31. Januar 2001 – 2 A 25/00, NJW 2001, 1367/1368 ff.

⁵⁴⁵ VG Berlin, Urteil vom 31. Januar 2001 – 2 A 25/00, NJW 2001, 1367/1369 f.

⁵⁴⁶ VG Berlin, Urteil vom 31. Januar 2001 – 2 A 25/00, NJW 2001, 1367/1370 f.

⁵⁴⁷ OVG Berlin, Urteil vom 12. Juni 2002 – 3 B 2/01, NJW 2002, 2896/2896.

⁵⁴⁸ OVG Berlin, Urteil vom 12. Juni 2002 – 3 B 2/01, NJW 2002, 2896/2896 ff.

die Nichtzulassung der Revision beim Bundesverwaltungsgericht blieb schon aus verwaltungsprozessrechtlichen Gründen erfolglos⁵⁴⁹. Auch die Verfassungsbeschwerde der CDU gegen das Berufungsurteil des Oberverwaltungsgerichts Berlin und den Nichtzulassungsbeschluss des Bundesverwaltungsgerichts hatte keinen Erfolg⁵⁵⁰.

Auch die strafrechtliche Aufarbeitung der Parteipendenaffäre offenbarte eine Vielzahl offener Rechtsfragen. Zur Debatte stand die Frage, ob die Mitwirkung an der Abgabe unrichtiger Rechenschaftsberichte eine Bestrafung wegen Betruges gemäß § 263 Strafgesetzbuch – StGB – oder wegen Untreue im Sinne des § 266 StGB zur Folge haben konnte. Die mögliche Strafbarkeit wegen Betruges ergab sich dabei unter dem Gesichtspunkt, dass der Präsident des Deutschen Bundestages infolge der Abgabe fehlerhafter Rechenschaftsberichte staatliche Mittel aus der Teilfinanzierung zugunsten der betreffenden Partei festgesetzt haben könnte, die er in dem Bewusstsein der Unrichtigkeit des Rechenschaftsberichts nicht festgesetzt hätte⁵⁵¹. Darüber hinaus waren die Strafverfolgungsbehörden mit der Fragestellung konfrontiert, ob sich die für die Missachtung der Rechenschaftsvorschriften verantwortlichen Akteure mit Blick auf die finanziellen Sanktionen, die der Partei wegen der Publizitätsverstöße drohten, der Untreue im Sinne des § 266 StGB strafbar gemacht hatten⁵⁵². Ein entsprechendes Ermittlungsverfahren wegen des Verdachts der Untreue gegen Altbundeskanzler Dr. Helmut Kohl wurde im Frühjahr 2001 mit Zustimmung des Landgerichts Bonn nach § 153a StPO gegen Zahlung von insgesamt 300.000,- DM eingestellt⁵⁵³.

Anders erging es Casimir Prinz zu Sayn-Wittgenstein-Berleburg und Manfred Kanther sowie Horst Weyrauch, die Vermögenswerte des hessischen Landesverbandes der CDU außerhalb der offiziellen Rechnungslegung verwaltet und damit den zuständigen Parteigremien vorenthalten hatten. In diesem Fall erhob die Staatsanwaltschaft Anklage wegen Untreue respektive Beihilfe zur Untreue. Die Anklage ließ das Landgericht Wiesbaden mit Beschluss vom 25. März 2002 jedoch aus Rechtsgründen zunächst nicht zur Hauptverhandlung zu⁵⁵⁴. Erst auf die sofortige Beschwerde der Staatsanwaltschaft eröffnete das Oberlandesgericht Frankfurt/Main mit Beschluss vom 12. Januar 2004 unter Zulassung der Anklage das Hauptverfahren⁵⁵⁵. Nach der Abtrennung des Verfahrens gegen Casimir Prinz zu Sayn-Wittgenstein-Berleburg sprach das Landgericht Wiesbaden schließlich am 18. April 2005 sein Urteil: Manfred Kanther wurde wegen Untreue im Sinne des § 266 StGB zu einer Freiheitsstrafe von 18 Monaten auf Bewährung verurteilt, während gegen Horst Weyrauch wegen Beihilfe zur Untreue gemäß den §§ 266, 27 StGB eine Geldstrafe in Höhe von 360 Tagessätzen verhängt wurde⁵⁵⁶. Auf die Revision der Angeklagten hob der Bundesgerichtshof mit Urteil vom 18. Oktober 2006 die Verurteilung wegen Untreue gemäß § 266 StGB aus tatsächlichen Gründen wegen fehlenden Eventualvorsatzes auf, soweit das Landgericht Wiesbaden die Angeklagten auch für die Sanktionen auf Grund falscher Rechenschaftsberichte verantwortlich

⁵⁴⁹ BVerwG, Beschluss vom 4. Februar 2003 – 6 B 68/02, NJW 2003, 1135/1135 ff.

⁵⁵⁰ BVerfG, Beschluss vom 17. Juni 2004 – 2 BvR 383/03, BVerfGE 111, 54/55 ff.

⁵⁵¹ Saliger/Sinner, NJW 2005, 1073/1076 f.; Grunst, wistra 2004, 95/95 ff.; Velten, NJW 2000, 2852/2852 ff.; Maier, NJW 2000, 1006/1006 ff.

⁵⁵² Saliger/Sinner, NJW 2005, 1073/1077.

⁵⁵³ LG Bonn, Beschluss vom 28. Februar 2001 – 27 AR 2/01, NJW 2001, 1736/1737.

⁵⁵⁴ LG Wiesbaden, Beschluss vom 25. März 2002 – 6 Js 3204/00 - 16 KLS, NJW 2002, 1510/1511 ff.

⁵⁵⁵ OLG Frankfurt/Main, Beschluss vom 12. Januar 2004 – 3 Ws 1106/02, NJW 2004, 2028/2029 ff.

⁵⁵⁶ LG Wiesbaden, Urteil vom 18. April 2005 – 6 Js 320.4/00 - 16 KLS, nachgewiesen bei juris.de.

gemacht hatte⁵⁵⁷. Die Angeklagten hätten zwar die aus den fehlerhaften Rechenschaftsberichten resultierende Gefahr eines Vermögensschadens für die CDU gesehen, den Eintritt eines solchen Schadens aber gerade nicht – wie dies für die Annahme des bedingten Schädigungsvorsatzes erforderlich gewesen wäre – gewollt, sondern zu verhindern versucht⁵⁵⁸. Weil im Hinblick auf die Abgabe fehlerhafter Rechenschaftsberichte auch eine Verurteilung wegen Betruges zum Nachteil der Bundesrepublik Deutschland in Betracht kam, verwies der Bundesgerichtshof die Sache zur erneuten Verhandlung und Entscheidung an das Landgericht Wiesbaden zurück⁵⁵⁹. Das Strafverfahren endete schließlich mit einer Verständigung: Während das Gericht die Vorwürfe wegen der Mitwirkung an den fehlerhaften Rechenschaftsberichten fallen ließ, akzeptierten die Angeklagten hinsichtlich der übrigen Pflichtverletzungen die Verurteilung zu einer Geldstrafe wegen Untreue beziehungsweise Beihilfe zur Untreue. Am 27. September 2007 verurteilte das Landgericht Wiesbaden Manfred Kanther wegen Untreue zu einer Geldstrafe von 300 Tagessätzen und Horst Weyrauch wegen Beihilfe zur Untreue zu einer Geldstrafe von 180 Tagessätzen.

2.) Gesetzgebungsverfahren

Nach der Parteispendenaffäre und deren verwaltungs- und strafrechtlicher Aufarbeitung bestand über die Parteigrenzen hinweg Einigkeit, dass das bestehende Parteienrechenschaftsrecht Transparenz- und Vollzugsdefizite sowie eine Vielzahl von Unklarheiten namentlich in Verfahrensfragen aufwies⁵⁶⁰. Allerdings endete dieser Konsens bei der Frage, durch welche konkreten Änderungen des Parteienrechenschaftsrechts die vom Gesetz angestrebte Transparenz der Finanz- und Vermögensverhältnisse der Parteien verbessert werden sollte. In dieser Hinsicht zeichnete sich lediglich frühzeitig die Übereinstimmung ab, dass das Parteienrechenschaftsrecht sich zukünftig in stärkerem Maße am Handelsbilanzrecht orientieren sollte⁵⁶¹. Um den Gesetzgeber bei der allseits als geboten angesehenen Überarbeitung des Parteienrechenschafts- und -finanzierungsrechts zu unterstützen, beauftragte Bundespräsident Johannes Rau die von ihm turnusmäßig eingesetzte Kommission unabhängiger Sachverständiger zu Fragen der Parteienfinanzierung bei ihrer Einsetzung am 3. Februar 2000, über ihren parteiengesetzlichen Arbeitsauftrag hinaus auch zu prüfen, welche Änderungen auf dem Gebiet der Parteienfinanzierung sinnvoll oder nötig waren⁵⁶².

Den ersten Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes brachte die Fraktion der Partei des Demokratischen Sozialismus (PDS) am 16. Februar 2000 in den Deutschen Bundestag ein⁵⁶³. Der Entwurf sah als wesentliche Neuerungen besondere Strafvorschriften⁵⁶⁴, das Verbot von Auslandskonten der Parteien⁵⁶⁵ sowie eine grundlegende Verschärfung des Spendenrechts vor. Danach sollten Parteispenden von juristischen Personen insgesamt verboten und Spenden von

⁵⁵⁷ BGH, Urteil vom 18. Oktober 2006 – 2 StR 499/05, BGHSt 51, 100/101.

⁵⁵⁸ BGH, Urteil vom 18. Oktober 2006 – 2 StR 499/05, BGHSt 51, 100/119 ff.

⁵⁵⁹ BGH, Urteil vom 18. Oktober 2006 – 2 StR 499/05, BGHSt 51, 100/124.

⁵⁶⁰ BT-Drs. 14/7778, S. 2; BT-Drs. 14/7441, S. 1; BT-Drs. 14/2719, S. 1 f.

⁵⁶¹ BT-Drs. 14/7778, S. 1 ff.; BT-Drs. 14/7441, S. 1.

⁵⁶² Sachverständigenkommission, BT-Drs. 14/6710, S. 13 f.

⁵⁶³ BT-Drs. 14/2719.

⁵⁶⁴ Art. 1 Nr. 9 des Entwurfs der Fraktion der PDS vom 16. Februar 2000, BT-Drs. 14/2719, S. 4.

⁵⁶⁵ Art. 1 Nr. 4 des Entwurfs der Fraktion der PDS vom 16. Februar 2000, BT-Drs. 14/2719, S. 3.

natürlichen Personen auf höchstens 30.000,- DM im Kalenderjahr begrenzt werden⁵⁶⁶. Zudem sollte die Publizitätsgrenze für Parteispenden von 20.000,- DM auf 6.000,- DM gesenkt werden⁵⁶⁷.

Am 18. Juli 2001 veröffentlichte die Kommission unabhängiger Sachverständiger zu Fragen der Parteienfinanzierung ihre Empfehlungen, wie der Gesetzgeber auf die Parteispendenaffäre reagieren sollte⁵⁶⁸. Als Quintessenz ihrer Untersuchung plädierte die Sachverständigenkommission dafür, die Rechenschaftslegung der Parteien auf den Rechnungsstil der doppelten Buchführung nach handelsbilanzrechtlichem Vorbild umzustellen⁵⁶⁹, und unterbreitete dem Gesetzgeber insgesamt 80 Einzelvorschläge für Änderungen im Parteienrechenschafts- und -finanzierungsrecht⁵⁷⁰. Nachdem die Kommission unabhängiger Sachverständiger ihre Empfehlungen an den Gesetzgeber ausgesprochen hatte, legte die Fraktion der CDU/CSU am 13. November 2001 den nächsten Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes vor⁵⁷¹. Entsprechend den Empfehlungen der Sachverständigenkommission wollte die Fraktion der CDU/CSU mit ihrem Änderungsvorschlag dem parteispezifischen Sonderrecht in Fragen der Rechenschaftslegung den Rücken kehren und das Parteienrechenschaftsrecht soweit wie möglich an das Handelsbilanzrecht annähern⁵⁷². Vor diesem Hintergrund sah der Entwurf eine profunde Reform der Bestimmungen des Parteiengesetzes über die Rechenschaftspflicht im Allgemeinen und den Rechenschaftsbericht im Besonderen vor⁵⁷³. Darüber hinaus wollte die Fraktion der CDU/CSU das Verfahren zur Festsetzung der Mittel aus der staatlichen Parteienfinanzierung sowie die Prüfung der Rechenschaftsberichte durch den Präsidenten des Deutschen Bundestages in einigen Punkten vereinfachen respektive präzisieren⁵⁷⁴. Namentlich sollte in § 19 Abs. 6 PartG n. F. klargestellt werden, dass für die Teilnahme an der staatlichen Parteienfinanzierung ein Rechenschaftsbericht, der formell den Vorschriften des Fünften Abschnittes des Parteiengesetzes entsprach, genügte. Ferner sollten unmittelbare oder mittelbare Beteiligungen, die den Parteien eine bestimmende Einflussnahme auf Medien ermöglichten, untersagt werden⁵⁷⁵. Das Verbot solcher Beteiligungen hielt die Fraktion von CDU/CSU auf Grund des in Art. 21 GG vorgegebenen Status der Parteien für verfassungsrechtlich geboten⁵⁷⁶. Das Spendenrecht sollte hingegen nach den Vorstellungen der Fraktion der CDU/CSU im Wesentlichen unverändert bleiben. Weitere Spendenannahmeverbote beurteilte die Fraktion der CDU/CSU als nicht zielführend, weil Parteispenden auf Grund der Rückkoppelung zwischen Partei und Spender eine wünschenswerte Form der Parteienfinanzierung darstellten⁵⁷⁷.

Die Fraktionen von SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN brachten ihren gemeinsamen Entwurf eines Achten Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes am 11. Dezember 2001 in den

⁵⁶⁶ Art. 1 Nr. 5 lit. a) des Entwurfs der Fraktion der PDS vom 16. Februar 2000, BT-Drs. 14/2719, S. 4.

⁵⁶⁷ Art. 1 Nr. 5 lit. b) des Entwurfs der Fraktion der PDS vom 16. Februar 2000, BT-Drs. 14/2719, S. 4.

⁵⁶⁸ Sachverständigenkommission, BT-Drs. 14/6710.

⁵⁶⁹ Sachverständigenkommission, BT-Drs. 14/6710, S. 48 ff.; Streitferdt, BT-Drs. 14/6711, S. 108 f.

⁵⁷⁰ Sachverständigenkommission, BT-Drs. 14/6710, S. 7 ff.

⁵⁷¹ BT-Drs. 14/7441.

⁵⁷² BT-Drs. 14/7441, S. 1, 7.

⁵⁷³ Art. 1 Nr. 8 bis 15 des Entwurfs der Fraktion von CDU/CSU vom 13. November 2001, BT-Drs. 14/7441, S. 3 ff.

⁵⁷⁴ Art. 1 Nr. 7 des Entwurfs der Fraktion von CDU/CSU vom 13. November 2001, BT-Drs. 14/7441, S. 3.

⁵⁷⁵ Art. 1 Nr. 1 des Entwurfs der Fraktion von CDU/CSU vom 13. November 2001, BT-Drs. 14/7441, S. 3.

⁵⁷⁶ BT-Drs. 14/7441, S. 7, 8.

⁵⁷⁷ BT-Drs. 14/7441, S. 7 f.

Deutschen Bundestag ein⁵⁷⁸. Die Koalitionsfraktionen sahen das zentrale Anliegen der Novelle darin, die Transparenzdefizite, die die Parteispendenaffäre offenbart hatte, sowie Unklarheiten im Verfahrensrecht zu beseitigen⁵⁷⁹. Das Rechenschaftsrecht sollte nach dem Entwurf zur Annäherung der Rechenschaftspflicht an das Handelsbilanzrecht weitgehend neu gefasst werden. Zudem sah der Entwurf eine grundlegende Überarbeitung des Verwaltungsverfahrens zur Prüfung der Rechenschaftsberichte und Festsetzung der Mittel aus der staatlichen Parteienfinanzierung vor. Inhaltliche Verstöße gegen die Rechenschaftspflicht sollten nach dem Entwurf finanzielle Sanktionen in Höhe des dreifachen Betrages der fehlerhaften Angaben gegen die betreffende Partei zur Folge haben. Hinzukommen sollten besondere Strafvorschriften, die sich an die für die Rechenschaftsberichte verantwortlichen Parteifunktionäre sowie die Prüfer richteten. Im Bereich der besonderen Bestimmungen für Parteispenden sah der Entwurf als wesentlichste Neuerung eine Ad-hoc-Publikationspflicht für Großspenden vor: Parteispenden, die im Einzelfall den Betrag von 50.000,- EUR überstiegen, waren danach unverzüglich dem Präsidenten des Deutschen Bundestages zur zeitnahen Veröffentlichung als Bundestagsdrucksache anzuzeigen. Zuletzt sollte die Berechnung der Ansprüche auf Mittel aus der staatlichen Parteienfinanzierung so geändert werden, dass der auf den Wahlerfolg bezogene Anteil gegenüber dem zuwendungsbezogenen Anteil an Bedeutung gewann. Die vielfältigen Änderungen des Parteienfinanzierungs- und Rechenschaftsrechts sollten in mehreren Schüben an verschiedenen Stichtagen in Kraft treten.

Alle Gesetzesentwürfe überwies das Plenum des Deutschen Bundestages zur federführenden Beratung an den Innenausschuss sowie zur Mitberatung an den Rechtsausschuss, den Haushaltsausschuss und den Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung⁵⁸⁰. Das Ringen um einen Koalitions- und Parteigrenzen überschreitenden Konsens für die Neufassung des Parteiengesetzes gestaltete sich trotz des erheblichen Vertrauensverlustes, den die Spendenaffäre und die zum Teil massiven Verstöße gegen die Rechenschaftspflicht bei den Bürgern ausgelöst hatten, wegen der widerstreitenden politischen Interessen als zäh und langwierig. Erst bei einem Treffen der Schatzmeister von SPD, CDU, CSU, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP am 15. April 2002 – die PDS blieb bei dieser Runde außen vor, obwohl sie ebenfalls im Deutschen Bundestag vertreten war – kam eine Einigung über die Gesetzesänderung zustande⁵⁸¹. Dafür wurde das Gesetzgebungsverfahren, nachdem die Runde der Schatzmeister den inhaltlichen Durchbruch erzielt hatte, umso schneller vorangetrieben und zum Abschluss gebracht: Bereits am 16. April 2002 brachten die Fraktionen von SPD, CDU/CSU, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP den gemeinsamen Entwurf eines Achten Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes, der die am Vortag getroffenen Absprachen umsetzte, in den Deutschen Bundestag ein⁵⁸². Inhaltlich stellte der interfraktionelle Entwurf eine überarbeitete Version des vorangegangenen Entwurfs der Koalitionsfraktionen dar. Das Regelungsprogramm des Koalitionsentwurfs und der Kern der darin vorgesehenen Gesetzesänderungen blieben mit einigen Änderungen und Ergänzungen erhalten. Am 17. April 2002 fand im Bundestag die erste Beratung über den gemeinsamen Entwurf statt. In der

⁵⁷⁸ BT-Drs. 14/7778.

⁵⁷⁹ BT-Drs. 14/7778, S. 1 f.

⁵⁸⁰ BT-Drs. 14/8824, S. 5.

⁵⁸¹ Ipsen, NJW 2002, 1909/1909; von Arnim, DVBl 2002, 1065/1066; Lenz, NVwZ 2002, 769/770.

⁵⁸² BT-Drs. 14/8778.

ersten Lesung überwies der Bundestag den interfraktionellen Entwurf ohne Aussprache zur federführenden Beratung an den Innenausschuss sowie zur Mitberatung an den Rechtsausschuss, den Haushaltsausschuss und den Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung⁵⁸³.

Nach der abschließenden Beratung über alle Entwürfe gab der Innenausschuss am 17. April 2002 die Beschlussempfehlung an das Plenum ab, den interfraktionellen Entwurf vom 16. April 2002 mit einer Änderung zu verabschieden⁵⁸⁴. Während die Gesetzesentwürfe der Fraktionen von SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zum einen und der Fraktion der CDU/CSU zum anderen nach der Beschlussempfehlung des Innenausschusses für erledigt zu erklären waren, sollte der Bundestag den Entwurf der Fraktion der PDS ablehnen⁵⁸⁵. Korrespondierende Empfehlungen sprachen die mitberatenden Ausschüsse am 17. und 18. April 2002 aus⁵⁸⁶. Die Fraktion der PDS, die den gemeinsamen Entwurf als einzige der im Deutschen Bundestag vertretenen Fraktionen nicht mittrug, reagierte auf die Einigung der übrigen Fraktionen am 18. April 2002 mit einem Entschließungsantrag, mit dem sie die zentralen Elemente ihres Gesetzesentwurfs vom 16. Februar 2000 weiterverfolgte⁵⁸⁷.

In der 232. Sitzung am 19. April 2002 beriet der Deutsche Bundestag in zweiter und dritter Lesung über den interfraktionellen Entwurf⁵⁸⁸. Im Anschluss an die Aussprache beschloss der Deutsche Bundestag mit den Stimmen der Fraktionen von SPD, CDU/CSU, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP gegen die Stimmen der Fraktion der PDS das Achte Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes in der Fassung der Änderungsvorschläge des Innenausschusses⁵⁸⁹. Zudem lehnte der Bundestag den Entschließungsantrag und den Gesetzesentwurf der Fraktion der PDS ab und erklärte die anderen beiden Gesetzesentwürfe, wie vom Innenausschuss empfohlen, für erledigt. Nach der Verabschiedung durch den Deutschen Bundestag wurde das Achte Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes am 28. Juni 2002 vom Bundespräsidenten ausgefertigt und am Folgetag im Bundesgesetzblatt verkündet⁵⁹⁰.

3.) Die Bestimmungen des Achten Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes vom 28. Juni 2002

Durch das Achte Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes wurden die Bestimmungen des Parteiengesetzes über die staatliche Teilfinanzierung der Parteien und die Rechenschaftspflicht in mehreren Schritten grundlegend modifiziert⁵⁹¹.

a) Staatliche Teilfinanzierung der Parteien

Im Bereich der Parteienfinanzierung unterzog der Gesetzgeber neben dem Volumen der staatlichen Teilfinanzierung auch die einzelnen Parameter der Anspruchsberechnung einer grundsätzlichen

⁵⁸³ Sten. Protokolle 14/22705.

⁵⁸⁴ BT-Drs. 14/8824, S. 4.

⁵⁸⁵ BT-Drs. 14/8824, S. 4.

⁵⁸⁶ BT-Drs. 14/8825, S. 1; BT-Drs. 14/8824, S. 5.

⁵⁸⁷ BT-Drs. 14/8826, S. 1 f.

⁵⁸⁸ Sten. Protokolle 14/22971 ff.

⁵⁸⁹ Sten. Protokolle 14/22988 f.

⁵⁹⁰ BGBl. 2002 I, 2268.

⁵⁹¹ Art. 6 des Achten Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes vom 28. Juni 2002, BGBl. 2002 I, 2268/2276.

Überarbeitung⁵⁹².

Nach einer neuerlichen Anhebung der zwischenzeitlich schon von 230 Mio. DM auf 245 Mio. DM⁵⁹³ erhöhten absoluten Obergrenze lag das jährliche Gesamtvolumen staatlicher Mittel, das allen Parteien höchstens ausgezahlt werden durfte, gemäß § 18 Abs. 2 PartG n. F. nunmehr bei 133 Mio. EUR. Zudem verschob der Gesetzgeber bei der Anspruchsberechnung die Waagschalen auf Kosten des Zuwendungsanteils zugunsten der auf den Wahlerfolg bezogenen Komponente: Nach § 18 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 und 2 PartG n. F. erhielten die Parteien für jede berücksichtigungsfähige Stimme bei den letzten Wahlen nunmehr jährlich 0,70 EUR statt bislang 1,- DM. Für die jeweils ersten bis zu vier Millionen Stimmen bei einer Wahl konnten die Parteien nach § 18 Abs. 3 Satz 2 PartG n. F. sogar 0,85 EUR je Stimme vereinnahmen, während vor der Änderung für die ersten fünf Millionen Stimmen bei einer Wahl staatliche Mittel in Höhe von 1,30 DM anfielen. Nach § 18 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 PartG n. F. konnten die Parteien für Zuwendungen nicht mehr staatliche Mittel in Höhe von 50 vom Hundert der berücksichtigungsfähigen Zuwendungen, sondern nur noch 0,38 EUR für jeden Euro, den sie als Zuwendung erhalten hatten, beanspruchen. Indes wurden nunmehr Zuwendungen bis zur Höhe von 3.300,- EUR je natürliche Person berücksichtigt. Mit der Verschiebung der Gewichte vom Zuwendungsanteil zum Wählerstimmenanteil folgte der Gesetzgeber der Empfehlung der Kommission unabhängiger Sachverständiger⁵⁹⁴, beide Elemente der staatlichen Teilfinanzierung als äquivalente Belege für die Verwurzelung der Parteien in der Gesellschaft bei der Mittelvergabe gleich zu gewichten⁵⁹⁵.

Darüber hinaus verschärfte der Gesetzgeber die Voraussetzungen für den Anspruch der Parteien auf den zuwendungsbezogenen Anteil aus der staatlichen Teilfinanzierung mit Wirkung zum 1. Januar 2005⁵⁹⁶. Nach § 18 Abs. 4 Satz 3 PartG n. F. sollten ab dem Anspruchsjahr 2005 nur noch Parteien, die nach dem endgültigen Wahlergebnis der jeweils letzten Europa- oder Bundestagswahl mindestens 0,5 vom Hundert oder bei mindestens drei der jeweils letzten Landtagswahlen 1,0 vom Hundert der für die Listen abgegebenen gültigen Stimmen erreicht haben, Anspruch auf den Zuwendungsanteil nach § 18 Abs. 3 Nr. 3 PartG haben. Bis dahin genügte für den Anspruch auf den zuwendungsbezogenen Anteil aus der staatlichen Parteienfinanzierung ein Erfolg von 1,0 vom Hundert der Zweitstimmen bei einer der letzten Landtagswahlen. Durch die Einführung des „Drei-Länder-Quorums“ wollte der Gesetzgeber verhindern, dass kleine, radikale Parteien gezielt an den Landtagswahlen in kleinen Bundesländern teilnahmen, um sich mit möglichst geringem Aufwand die staatliche Subventionierung für die bundesweit erzielten Zuwendungen zu sichern⁵⁹⁷.

Zuletzt modifizierte der Gesetzgeber das in § 18 Abs. 6 und 7 PartG vorgesehene Prozedere zur Prüfung der Anpassungsbedürftigkeit der absoluten Obergrenze für die staatliche Teilfinanzierung aus § 18 Abs. 2 PartG n. F. Nunmehr hatte der Deutsche Bundestag gemäß § 18 Abs. 6 Satz 1 PartG jährlich nach der Veröffentlichung der Rechenschaftsberichte durch den Präsidenten des

⁵⁹² Art. 1 Nr. 1 des Achten Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes vom 28. Juni 2002, BGBl. 2002 I, 2268/2268.

⁵⁹³ Art. 1 und 2 des Siebten Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes vom 17. Februar 1999, BGBl. 1999 I, 146.

⁵⁹⁴ Sachverständigenkommission, BT-Drs. 14/6710, S. 28.

⁵⁹⁵ BT-Drs. 14/8778, S. 13 f.; BT-Drs. 14/7778, S. 14.

⁵⁹⁶ Art. 3 und Art. 6 Abs. 3 des Achten Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes vom 28. Juni 2002, BGBl. 2002 I, 2268/2275 f.

⁵⁹⁷ BT-Drs. 14/8778, S. 20; BT-Drs. 14/7778, S. 21 f.

Deutschen Bundestages über eine Anpassung der absoluten Obergrenze zu entscheiden. Zu diesem Zweck hatte der Präsident des Statistischen Bundesamts jedes Jahr bis zum 30. April einen Bericht über die Preisentwicklung auf der Grundlage eines von der Kommission unabhängiger Sachverständiger zusammengestellten Warenkorbes vorzulegen.

b) Festsetzung staatlicher Mittel

Komplett neu geregelt wurde das Verwaltungsverfahren zur Festsetzung der Mittel aus der staatlichen Teilfinanzierung der Parteien mitsamt seinen vielfältigen Wechselwirkungen mit dem Rechenschaftsrecht⁵⁹⁸.

aa) Festsetzungsverfahren und Abschlagszahlungen

Nach § 19a Abs. 1 Satz 1 PartG n. F. erfolgte die Festsetzung der staatlichen Mittel durch den Präsidenten des Deutschen Bundestages nicht mehr jährlich zum 1. Dezember, sondern zum 15. Februar für das jeweils vorangegangene Jahr (*Anspruchsjahr*). Der Berechnung der staatlichen Mittel waren gemäß § 19a Abs. 2 PartG n. F. die bis zum 31. Dezember des Anspruchsjahres erzielten Stimmen bei den jeweils letzten Europa-, Bundestags- und Landtagswahlen sowie die in den Rechenschaftsberichten für das dem Anspruchsjahr vorangegangene Jahr (*Rechenschaftsjahr*⁵⁹⁹) ausgewiesenen Zuwendungen zugrunde zu legen. Die Parteien hatten ihre Rechenschaftsberichte nach § 19a Abs. 3 Satz 1 PartG n. F. auch weiterhin bis zum 30. September des auf das Rechenschaftsjahr folgenden Jahres beim Präsidenten des Deutschen Bundestages einzureichen, wobei der Präsident des Deutschen Bundestages diese Frist gemäß § 19a Abs. 3 Satz 2 PartG n. F. um bis zu drei Monate verlängern konnte.

Auch nach der Änderung des Parteiengesetzes konnten die anspruchsberechtigten Parteien gemäß § 20 Abs. 1 Satz 1 PartG n. F. Abschlagszahlungen auf die zu ihren Gunsten festzusetzenden staatlichen Mittel beanspruchen. Nach § 20 Abs. 1 Satz 2 PartG n. F. erfolgten nunmehr vier Abschlagszahlungen zum 15. Februar, 15. Mai, 15. August und 15. November, die jeweils 25 vom Hundert der Gesamtsumme der für das Vorjahr zugunsten der jeweiligen Partei festgesetzten Mittel nicht übersteigen durften. Damit konnten die Parteien nicht mehr nur wie bislang 75 vom Hundert der im Vorjahr für sie festgesetzten Mittel, sondern den vollen im Vorjahr zu ihren Gunsten festgesetzten Betrag als Abschlagszahlungen in Anspruch nehmen. Die Abschlagszahlungen sollten den Parteien einen gleichmäßigen Mittelzufluss verschaffen, damit diese ihre Aufgaben laufend und sachgerecht erfüllen können⁶⁰⁰.

Sowohl die Festsetzung und Auszahlung staatlicher Mittel wie auch die Gewährung von Abschlagszahlungen setzte einen entsprechenden schriftlichen Antrag der jeweiligen Partei bei dem Präsidenten des Deutschen Bundestages voraus. Während die Festsetzung und Auszahlung staatlicher Mittel nach § 19 Abs. 1 Satz 1 PartG n. F. bis zum 30. September des Anspruchsjahres zu beantragen war, musste der Antrag auf Abschlagszahlungen gemäß § 19 Abs. 2 Satz 1 PartG n. F.

⁵⁹⁸ Art. 1 Nr. 3 und 4 des Achten Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes vom 28. Juni 2002, BGBl. 2002 I, 2268/2269.

⁵⁹⁹ Für Zwecke der Rechenschaftslegung bezeichnet das Parteiengesetz das Rechenschaftsjahr ausweislich der Legaldefinition in § 23 Abs. 1 Satz 1 PartG als Rechnungsjahr.

⁶⁰⁰ KR/Schwarz, Rdnr. 1 zu § 20 PartG.

bis zum 15. des der jeweiligen Abschlagszahlung vorangehenden Monats gestellt werden. Bei kontinuierlicher Inanspruchnahme staatlicher Mittel sowie von Abschlagszahlungen darauf brauchte die anspruchsberechtigte Partei nach der Novelle indes nicht mehr jedes Jahr einen neuen Antrag auf Festsetzung und Auszahlung staatlicher Mittel sowie auf Abschlagszahlungen zu stellen. Denn nach § 19 Abs. 1 Satz 5 PartG n. F. erfolgte die Festsetzung staatlicher Mittel durch den Präsidenten des Deutschen Bundestages ohne weiteren Antrag, wenn staatliche Mittel zugunsten einer Partei bereits für das dem Anspruchsjahr vorausgehende Jahr festgesetzt worden waren. Entsprechendes galt nach der Verweisung in § 19 Abs. 2 Satz 2 PartG n. F. auch für die Gewährung von Abschlagszahlungen.

ab) Sanktionssystem

Nach § 19a Abs. 1 Satz 2 PartG n. F. durfte der Präsident des Deutschen Bundestages staatliche Mittel für eine Partei nach den §§ 18, 19a PartG n. F. nur auf Grund eines Rechenschaftsberichts, der den Vorschriften des fünften Abschnitts des Parteiengesetzes über die Rechenschaftslegung entsprach, festsetzen und auszahlen.

Hatte eine Partei ihren Rechenschaftsbericht nicht fristgerecht eingereicht, verlor sie nach § 19a Abs. 3 Satz 3 PartG n. F. endgültig den auf Zuwendungen bezogenen Anspruch auf staatliche Mittel. Deshalb bedurfte es insoweit keiner vorläufigen Festsetzung unter Rückgriff auf den letzten verfügbaren Rechenschaftsbericht der säumigen Partei mehr. Hatte die säumige Partei ihren Rechenschaftsbericht auch bis zum 31. Dezember des dem Anspruchsjahr folgenden Jahres nicht eingereicht, verlor sie gemäß § 19a Abs. 3 Satz 4 PartG n. F. endgültig den Anspruch auf alle staatlichen Mittel für das Anspruchsjahr, konnte also auch den auf die Wählerstimmen bezogenen Anspruch nicht mehr geltend machen. Die Fristen für die Abgabe des Rechenschaftsberichts wurden dabei nach § 19a Abs. 3 Satz 5 PartG n. F. unabhängig von der inhaltlichen Richtigkeit gewahrt, wenn der Rechenschaftsbericht der in § 24 PartG n. F. vorgegebenen Gliederung entsprach und den Prüfungsvermerk gemäß § 30 Abs. 2 PartG n. F. trug. Verlor eine Partei ihren Anspruch auf staatliche Mittel auf Grund von § 19a Abs. 3 Satz 3 oder 4 PartG n. F., blieben die Festsetzungen und Zahlungen an die übrigen Parteien gemäß § 19a Abs. 3 Satz 5 PartG n. F. unberührt.

Inhaltliche Fehler des Rechenschaftsberichts hatten danach nicht zur Folge, dass der Präsident des Deutschen Bundestages staatliche Mittel wegen des Fehlens eines ordnungsgemäßen Rechenschaftsberichts nicht hätte festsetzen dürfen. Soweit inhaltliche Fehler in den Rechenschaftsberichten rechtzeitig entdeckt wurden, war diesen bei der Festsetzung und Auszahlung der staatlichen Mittel in anderer Weise Rechnung zu tragen: Kamen dem Präsidenten des Deutschen Bundestages noch vor der Festsetzung Zweifel an der inhaltlichen Richtigkeit eines fristgemäß eingereichten Rechenschaftsberichts, hatte er gemäß § 19a Abs. 1 Satz 3 PartG n. F. das Verfahren zur Prüfung des Rechenschaftsberichts nach § 23a Abs. 2 PartG n. F. einzuleiten und die staatlichen Mittel für die betreffende Partei einstweilen vorläufig festzusetzen. Die endgültige Festsetzung der staatlichen Mittel durfte der Präsident des Deutschen Bundestages gemäß § 19a Abs. 1 Satz 4 PartG n. F. erst nach dem Abschluss des Prüfungsverfahrens treffen.

c) Rechenschaftspflicht

Die Rechenschaftspflicht der Parteien und die Bestimmungen über den Rechenschaftsbericht wurden durch das Achte Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes in vielen Punkten präzisiert und modifiziert und stärker an das Handelsbilanzrecht angeglichen⁶⁰¹.

aa) Allgemeines

Unter dem Eindruck der „schwarzen Kassen“, in denen der Altbundeskanzler Dr. Kohl und die Verantwortlichen des hessischen Landesverbandes der CDU für die Partei Finanzmittel außerhalb der offiziellen Konten und der Rechnungslegung der Partei nach eigenem Gutdünken verwaltet hatten, wollte der Gesetzgeber die finanziellen Angelegenheiten der Partei sowie die Rechenschaftspflicht stärker in das Licht der Parteiöffentlichkeit rücken⁶⁰². Deshalb wurde die parteiinterne Verantwortlichkeit des Vorstandes für die Rechenschaftslegung präzisiert: Nach § 23 Abs. 1 Satz 2 PartG n. F. war der Rechenschaftsbericht vor der Zuleitung an den Präsidenten des Deutschen Bundestages im Vorstand der Partei zu beraten. Zudem stellte § 23 Abs. 1 Satz 3 PartG n. F. klar, dass der Bundesvorstand und die Vorstände der Landesverbände respektive die Vorstände der den Landesverbänden vergleichbaren Gebietsverbände jeweils für ihre Rechenschaftslegung verantwortlich waren. Darüber hinaus nahm das Parteiengesetz auf allen Gliederungsebenen ein für die Finanzangelegenheiten zuständiges Vorstandsmitglied für die Rechenschaftsangelegenheiten des jeweiligen Gebietsverbandes besonders in die Verantwortung. Denn nach § 23 Abs. 1 Satz 4 PartG n. F. war der Rechenschaftsbericht vom Vorsitzenden und einem weiteren für die Finanzangelegenheiten zuständigen Vorstandsmitglied, das entweder vom Parteitag oder von einem nach der Satzung für die Finanzangelegenheiten zuständigen Gremium gewählt wurde, zu unterzeichnen. Beim Rechenschaftsbericht der Gesamtpartei oblag die Unterzeichnung nach § 23 Abs. 1 Satz 6 PartG n. F. dem für die Finanzangelegenheiten zuständigen Mitglied des Bundesvorstandes. Mit den expliziten gesetzlichen Vorgaben für die Unterzeichnung einerseits des Rechenschaftsberichts der Gesamtpartei und andererseits der Rechenschaftsberichte der Gebietsverbände setzte der Gesetzgeber der Rechtsunsicherheit in dieser Frage, die sich in der Praxis manifestiert hatte⁶⁰³, ein Ende.

ab) Aufbau und Inhalt des Rechenschaftsberichts

Die vom Gesetzgeber beschlossene Annäherung des Parteienrechenschaftsrechts an das Handelsbilanzrecht bedeutete einen Paradigmenwechsel von einer Rechnungslegung nach kameralistischen Grundsätzen hin zur bilanziellen Ergebnisermittlung, der mit erheblichen Auswirkungen auf den Aufbau und den Inhalt des Rechenschaftsberichts einherging. Auf Grund dieses Systemwechsels mussten die grundlegenden Bestandteile des Rechenschaftsberichts an die neuen dogmatischen Grundlagen des Parteienrechenschaftsrechts angepasst werden. Daher bestand der Rechenschaftsbericht im Anschluss an die Reform gemäß § 24 Abs. 1 Satz 1 PartG n. F. aus einer Einnahmen- und Ausgabenrechnung sowie einer Vermögensbilanz nebst Erläuterungsteil anstelle der bislang anzufertigenden Vermögensrechnung. Dabei hatte der Rechenschaftsbericht nach § 24 Abs. 1 Satz 2 PartG n. F. die Aufgabe, unter Beachtung der

⁶⁰¹ Art. 2 Nr. 2 und 4 bis 9 des Achten Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes vom 28. Juni 2002, BGBl. 2002 I, 2268/2272 ff.

⁶⁰² BT-Drs. 14/8778, S. 2, 13; BT-Drs. 14/7778, S. 3, 14.

⁶⁰³ Schmidt, MIP Bd. 7 (1997), 37/37 ff.

Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der Partei zu vermitteln. Um die gewünschte Annäherung des Parteienrechenschaftsrechts an das Handelsbilanzrecht zu erreichen, bestimmte § 24 Abs. 2 Satz 1 PartG n. F., dass die handelsrechtlichen Vorschriften über die Rechnungslegung, insbesondere zu Ansatz und Bewertung von Vermögensgegenständen, entsprechend gelten sollten, soweit das Parteiengesetz nichts anderes vorschrieb.

Die Rechenschaftspflicht der einzelnen Parteigliederungen sowie die Verpflichtung zur Konsolidierung der Rechenschaftsberichte der verschiedenen Gliederungsebenen in dem Rechenschaftsbericht der Gesamtpartei blieben gemäß § 24 Abs. 3 PartG n. F. hingegen unverändert. Auch die weiteren Bestandteile des Rechenschaftsberichts wie die Zusammenfassung, die Angabe der Summe der Spenden von natürlichen Personen bis zur Höhe von 3.300,- EUR je Person oder die Angabe der Anzahl der Parteimitglieder zum 31. Dezember des Rechnungsjahres waren nach § 24 Abs. 8 bis 12 PartG n. F. auch weiterhin in der bisherigen Form in den Rechenschaftsbericht aufzunehmen.

ac) Einnahmen- und Ausgabenrechnung

Die Einnahmen- und Ausgabenrechnung blieb bis auf kleinere Modifikationen des vorgegebenen Gliederungsschemas in ihrem Kern unverändert.

In der Einnahmereknung waren nunmehr entsprechend dem neuen dreigliedrigen Zuwendungsbegriff des Parteiengesetzes Mandatsträgerbeiträge gesondert von den Mitgliedsbeiträgen auszuweisen (§ 24 Abs. 4 Nr. 1 und 2 PartG n. F.). Zu diesem Zweck enthielt § 27 Abs. 1 Satz 2 PartG n. F. eine Legaldefinition der Mandatsträgerbeiträge. Zudem waren Einnahmen aus Unternehmenstätigkeit und Beteiligungen gemäß § 24 Abs. 4 Nr. 5 PartG n. F. in der Einnahmereknung in einem gesonderten Gliederungspunkt zusammenzufassen.

Sonstige Einnahmen waren nach § 27 Abs. 2 Satz 1 PartG n. F. aufzugliedern und zu erläutern, wenn sie auf einer Gliederungsebene mehr als 2 vom Hundert der Summe der Einnahmen nach § 24 Abs. 4 Nr. 1 bis 6 PartG n. F. ausmachten. Vor der Gesetzesänderung lag die Schwelle für die Erläuterungspflicht gemäß § 27 Abs. 2 Satz 3 PartG a. F. bei 5 vom Hundert der Summe besagter anderer Einnahmen. Darüber hinaus waren Einnahmen von mehr als 10.000,- EUR im Einzelfall nach § 27 Abs. 2 Satz 2 PartG n. F. ebenfalls offenzulegen. Erbschaften und Vermächtnisse waren gemäß § 27 Abs. 2 Satz 3 PartG n. F. unter Angabe ihrer Höhe sowie des Namens und der letzten Anschrift des Erblassers im Rechenschaftsbericht zu verzeichnen, soweit der Gesamtwert 10.000,- EUR überstieg.

In der Ausgabereknung waren Sachausgaben nunmehr in einem einzigen Gliederungspunkt mit verschiedenen Unterpunkten auszuweisen.

ad) Vermögensbilanz und Erläuterungsteil

Der Aufbau der Vermögensbilanz gemäß § 24 Abs. 6 PartG n. F. entsprach im Wesentlichen der Gliederung der bisherigen Vermögensrechnung, wobei Beteiligungen an Unternehmen nunmehr bei den Finanzanlagen in einem gesonderten Untergliederungspunkt auszuweisen waren. Auch nach dem Systemwechsel war die Vermögensbilanz wie schon in der Vergangenheit in Staffelform und nicht in Kontenform aufzustellen.

Nach § 28 Abs. 1 PartG n. F. waren in der Vermögensbilanz nur Vermögensgegenstände mit einem

Anschaffungswert von im Einzelfall mehr als 5.000,- EUR inklusive Umsatzsteuer aufzuführen. Diese Bagatellgrenze sollte nach den Vorstellungen des Gesetzgebers unnötigen Verwaltungsaufwand vermeiden⁶⁰⁴. Die Regelung in § 28 Abs. 1 PartG n. F. sanktionierte die bis dato ohne gesetzliche Grundlage auf der Basis einer Absprache zwischen Parteivertretern und Wirtschaftsprüfern gepflegte Rechenschaftspraxis⁶⁰⁵. Gemäß § 28 Abs. 2 Satz 1 PartG n. F. waren die in die Vermögensbilanz aufzunehmenden Vermögensgegenstände mit den Anschaffungs- und Herstellungskosten vermindert um planmäßige Abschreibungen anzusetzen. Beim Haus- und Grundvermögen durften nach § 28 Abs. 2 Satz 2 PartG n. F. keine planmäßigen Abschreibungen vorgenommen werden.

Während die Vermögensbilanz an die Handelsbilanz angeglichen wurde, versäumte es der Gesetzgeber, auch die Einnahmen- und Ausgabenrechnung entsprechend dem handelsrechtlichen Dualismus aus Bilanz und Gewinn- und Verlustrechnung in eine mit der Vermögensbilanz korrespondierende Ertragsrechnung nach handelsrechtlichem Vorbild umzuwandeln. Aus den abweichenden dogmatischen Konzepten der Einnahmen- und Ausgabenrechnung einerseits und der Vermögensbilanz andererseits ergab sich zwingend die Konsequenz, dass beide Teilelemente des Rechenschaftsberichts zu divergierenden Jahresergebnissen kommen mussten. Differenzen zwischen dem Saldo der Einnahmen- und Ausgabenrechnung und der Vermögensbilanz waren deshalb nach § 24 Abs. 7 Nr. 1 PartG n. F. in dem Erläuterungsteil zur Vermögensbilanz darzustellen⁶⁰⁶.

Zudem waren in dem Erläuterungsteil zur Vermögensbilanz Beteiligungen an Unternehmen nach § 24 Abs. 7 Nr. 2 PartG n. F. mit Namen und Sitz sowie unter Angabe des Anteils und der Höhe des Nominalkapitals sowie des Ergebnisses nach dem letzten vorliegenden Jahresabschluss aufzulisten. Bei Beteiligungen an Medienunternehmen waren nach § 24 Abs. 7 Nr. 3 PartG n. F. zudem deren Hauptprodukte im Erläuterungsteil anzugeben.

Darüber hinaus mussten die Parteien gemäß § 24 Abs. 7 Nr. 4 PartG n. F. in den Erläuterungsteil nunmehr auch im Abstand von fünf Jahren eine Bewertung des Haus- und Grundvermögens und der Beteiligungen an Unternehmen nach den Maßstäben des Bewertungsgesetzes aufnehmen.

ae) Prüfung des Rechenschaftsberichts

Geändert wurden ferner die Vorgaben für die Prüfung des Rechenschaftsberichts: Nach § 29 Abs. 1 Satz 1 PartG n. F. hatte sich die Prüfung nunmehr auf die Bundespartei, die Landesverbände sowie mindestens zehn statt bislang vier nachgeordnete Gebietsverbände zu erstrecken. Zudem bestimmte § 29 Abs. 1 Satz 2 PartG n. F. ausdrücklich, dass die Buchführung in die Prüfung einzubeziehen war. Auch der Prüfungsmaßstab und das Prüfungsziel wurden präzisiert: Nach § 29 Abs. 1 Satz 3 PartG n. F. war die Prüfung darauf gerichtet festzustellen, ob die gesetzlichen Vorschriften beachtet worden sind. Zu diesem Zweck war die Prüfung gemäß § 29 Abs. 1 Satz 4 PartG n. F. so anzulegen, dass Unrichtigkeiten und Verstöße gegen die gesetzlichen Vorschriften bei gewissenhafter Berufsausübung durch den Prüfer zu erkennen waren. Zudem wurde der Katalog der

⁶⁰⁴ BT-Drs. 14/8778, S. 20; BT-Drs. 14/7778, S. 21; Sachverständigenkommission, BT-Drs. 14/6710, S. 51.

⁶⁰⁵ Streitferdt, BT-Drs. 15/3140, S. 58 f.; Sachverständigenkommission, BT-Drs. 14/6710, S. 49; Streitferdt, BT-Drs. 14/6711, S. 109; Lohr, WPg 2000, 1108/1116.

⁶⁰⁶ Sachverständigenkommission, BT-Drs. 15/3140, S. 17 f.; Streitferdt, BT-Drs. 15/3140, S. 58 f.; IDW ERS HFA 12, WPg 2003, 821/822 und 824.

Prüfungsverbote in § 31 PartG n. F. überarbeitet und verschärft⁶⁰⁷. Die Angleichung des Katalogs der Prüfungsverbote an die entsprechenden Vorschriften für Wirtschaftsprüfer, die ein Wirtschaftsunternehmen prüfen, sollte nach der Zielsetzung des Gesetzgebers ein Sonderrecht für die Parteien und deren Prüfer vermeiden⁶⁰⁸.

d) Besondere Bestimmungen für Parteispenden

Da in der CDU-Spendenaffäre verschiedene Verhaltensweisen im Umgang mit Parteispenden, die der Umgehung des gesetzlichen Publizitäts- und Transparenzgebots dienten, ans Tageslicht gekommen waren, unterzog der Gesetzgeber die besonderen Bestimmungen für den Umgang mit Parteispenden aus § 25 PartG im Lichte dieser neuen Erfahrungen einer gründlichen Revision⁶⁰⁹. Dabei wurden die bisherigen Regelungen namentlich um ein Regelwerk allgemeiner Bestimmungen für den Umgang mit Parteispenden, das sowohl die Einhaltung der Spendenannahmeverbote und der besonderen Publizitätspflicht wie auch die innerparteiliche Demokratie in finanziellen Fragen sichern sollte, ergänzt.

Nach § 25 Abs. 1 Satz 2 PartG n. F. durften Spenden an politische Parteien nur bis zu einem Betrag von 1.000,- EUR mittels Bargeld erfolgen. Zudem hatten Parteimitglieder, die Spenden an die Partei empfangen, diese gemäß § 25 Abs. 1 Satz 3 PartG n. F. unverzüglich an ein für Finanzangelegenheiten von der Partei satzungsmäßig bestimmtes Vorstandsmitglied weiterzuleiten. Spenden waren nach § 25 Abs. 1 Satz 3 PartG n. F. erst dann von einer Partei erlangt, wenn sie in den Verfügungsbereich eines für die Finanzangelegenheiten zuständigen Vorstandsmitglieds oder eines hauptamtlichen Mitarbeiters der Partei gelangt waren. Allerdings galten Spenden gemäß § 25 Abs. 1 Satz 3, 2. Hs. PartG n. F. dann als nicht von der Partei erlangt, wenn sie unverzüglich nach ihrem Eingang an den Spender zurückgeleitet wurden.

Der Katalog der Spendenannahmeverbote fand sich nach der Gesetzesänderung in leicht modifizierter Form in § 25 Abs. 2 PartG n. F. wieder. Das Verbot, Spenden von Parlamentsfraktionen und -gruppen anzunehmen, wurde in § 25 Abs. 2 Nr. 1 PartG n. F. auf Spenden von öffentlich-rechtlichen Körperschaften sowie Fraktionen und Gruppen von kommunalen Vertretungen erstreckt. Zudem durften die Parteien nach § 25 Abs. 2 Nr. 5 PartG n. F. auch von Unternehmen, die ganz oder teilweise im Eigentum der öffentlichen Hand standen oder die von ihr verwaltet oder betrieben wurden, keine Spenden annehmen, sofern die direkte Beteiligung der öffentlichen Hand 25 vom Hundert überstieg. Das Verbot, Einfluss Spenden entgegenzunehmen, wurde in § 25 Abs. 2 Nr. 7 PartG n. F. dahin gehend modifiziert, dass Parteien keine Spenden annehmen durften, die in Erwartung eines bestimmten wirtschaftlichen oder politischen Vorteils oder aber nunmehr auch als Gegenleistung für einen solchen gewährt wurden. Eine völlige Neuheit war das Spendenannahmeverbot aus § 25 Abs. 2 Nr. 8 PartG n. F. Danach durften Parteien Spenden, die von einem Dritten gegen ein von der Partei zu zahlendes Entgelt, das 25 vom Hundert des Wertes der eingeworbenen Spende überstieg, eingeworben wurden, nicht annehmen.

Auch die Regelungen über die besondere Publizität von Zuwendungen an politische Parteien wurden

⁶⁰⁷ Art. 1 Nr. 9 des Achten Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes vom 28. Juni 2002, BGBl. 2002 I, 2268/2271.

⁶⁰⁸ BT-Drs. 14/8778, S. 17; BT-Drs. 14/7778, S. 18.

⁶⁰⁹ Art. 1 Nr. 8 des Achten Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes vom 28. Juni 2002, BGBl. 2002 I, 2268/2270.

im Zuge der Gesetzesänderung modifiziert. Nach § 25 Abs. 3 Satz 1 PartG n. F. waren Spenden und Mandatsträgerbeiträge an eine Partei oder einen oder mehrere ihrer Gebietsverbände, deren Gesamtwert in einem Kalenderjahr 10.000,- EUR überstieg, unter Angabe des Namens und der Anschrift des Spenders sowie der Gesamthöhe der Spende im Rechenschaftsbericht zu verzeichnen. Die ausdrückliche Erwähnung der Mandatsträgerbeiträge bedeutete keine inhaltliche Änderung, sondern ging auf den geänderten Zuwendungsbegriff des Parteiengesetzes zurück. In der Diktion der Novelle zum Parteiengesetz bildete die Bezeichnung „Zuwendung“ ausweislich § 18 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 PartG n. F. den Oberbegriff für Mitgliedsbeiträge, Mandatsträgerbeiträge und (rechtmäßig erlangte) Spenden, während zuvor nur zwischen Mitgliedsbeiträgen und Spenden differenziert wurde. Anders als bislang stellten Mandatsträgerbeiträge begrifflich keine Spenden mehr dar.

Neu eingeführt wurde eine Ad-Hoc-Publizitätspflicht für besonders bedeutsame Großspenden: Spenden, die im Einzelfall die Höhe von 50.000,- EUR überstiegen, waren nach § 25 Abs. 3 Satz 2 PartG n. F. unverzüglich dem Präsidenten des Deutschen Bundestages anzuzeigen. Dieser hatte die Zuwendung gemäß § 25 Abs. 3 Satz 3 PartG n. F. unter Angabe des Zuwenders zeitnah als Bundestagsdrucksache zu veröffentlichen.

e) Verfahren bei unrichtigen Rechenschaftsberichten

Im Zuge der Neufassung des Rechenschaftsrechts wurde klargestellt, dass die Parteien ihre verfassungsrechtlich fundierte Rechenschaftspflicht nicht schon durch die Abgabe eines formell ordnungsgemäßen Rechenschaftsberichts erfüllen konnten⁶¹⁰. Erlangte eine Partei Kenntnis von Unrichtigkeiten in ihrem bereits frist- und formgerecht beim Präsidenten des Deutschen Bundestages eingereichten Rechenschaftsbericht, hatte sie diese nach § 23b Abs. 1 PartG n. F. unverzüglich dem Präsidenten des Deutschen Bundestages schriftlich anzuzeigen⁶¹¹. Zudem hatte eine Partei, in deren Rechenschaftsbericht unrichtige Angaben enthalten waren, den Rechenschaftsbericht nach § 23a Abs. 5 Satz 1 und 2 PartG n. F. zu berichtigen und nach erneuter Prüfung beim Präsidenten des Deutschen Bundestages zur Veröffentlichung gemäß § 23a Abs. 6 PartG n. F. einzureichen. Bei Bagatelldfällen durfte die Partei nach § 23a Abs. 5 Satz 3 PartG n. F. alternativ die Berichtigung im Rechenschaftsbericht für das Folgejahr vornehmen.

Neben die Verpflichtung der Partei, ihr nachträglich bekannt werdende Fehler im Rechenschaftsbericht selbst zu offenbaren, trat die förmliche Prüfung des Rechenschaftsberichts durch den Präsidenten des Deutschen Bundestages gemäß § 23a PartG n. F.⁶¹². Nach § 23a Abs. 1 Satz 1 PartG n. F. hatte der Präsident des Deutschen Bundestages die bei ihm eingereichten Rechenschaftsberichte auf formale und inhaltliche Richtigkeit zu prüfen. Lagen dem Präsidenten des Deutschen Bundestages konkrete Anhaltspunkte dafür vor, dass im Rechenschaftsbericht einer Partei enthaltene Angaben unrichtig waren, hatte er nach § 23a Abs. 2 Satz 2 PartG n. F. zunächst der betroffenen Partei Gelegenheit zur Stellungnahme einzuräumen. Räumte die Stellungnahme der Partei die Zweifel an der Richtigkeit ihres Rechenschaftsberichts nicht aus, konnte der Präsident des Deutschen Bundestages gemäß § 23a Abs. 3 Satz 1 PartG n. F. im nächsten Schritt einen

⁶¹⁰ BT-Drs. 14/8778, S. 13, 15; BT-Drs. 14/7778, S. 20.

⁶¹¹ Art. 1 Nr. 6 des Achten Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes vom 28. Juni 2002, BGBl. 2002 I, 2268/2270.

⁶¹² Art. 2 Nr. 3 des Achten Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes vom 28. Juni 2002, BGBl. 2002 I, 2268/2272.

Wirtschaftsprüfer oder eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft seiner Wahl mit der Prüfung des Rechenschaftsberichts beauftragen. Dabei hatte die Partei dem vom Präsidenten des Deutschen Bundestages bestellten Wirtschaftsprüfer gemäß § 23a Abs. 3 Satz 2 PartG n. F. Zugang und Einsicht in die zur Prüfung erforderlichen Unterlagen und Belege zu gewähren. Nach Abschluss des Prüfungsverfahrens hatte der Präsident des Deutschen Bundestages nach Maßgabe von § 23a Abs. 4 PartG n. F. einen Bescheid zu erlassen, in dem eventuelle Unrichtigkeiten des Rechenschaftsberichts festzustellen sowie die Höhe des den unrichtigen Angaben entsprechenden Betrages festzusetzen waren.

Stellte der Präsident des Deutschen Bundestages im Prüfungsverfahren gemäß § 23a PartG n. F. Unrichtigkeiten im Rechenschaftsbericht fest, entstand gegen die Partei nach § 31b Satz 1 PartG n. F. grundsätzlich ein Anspruch in Höhe des Zweifachen des den unrichtigen Angaben entsprechenden Betrages⁶¹³. Betrafen Unrichtigkeiten in der Vermögensbilanz oder im Erläuterungsteil das Haus- und Grundvermögen oder Beteiligungen an Unternehmen, betrug der Anspruch gemäß § 31b Satz 2 PartG n. F. abweichend von diesem Grundsatz 10 vom Hundert der nicht aufgeführten oder unrichtig angegebenen Vermögenswerte⁶¹⁴. Für rechtswidrig erlangte oder nicht ordnungsgemäß publizierte Spenden bestand mit § 31c PartG n. F. eine gesonderte Sanktionsnorm⁶¹⁵. Hatte eine Partei Spenden nicht entsprechend den Vorschriften des Parteiengesetzes im Rechenschaftsbericht veröffentlicht, entstand nach § 31c Abs. 1 Satz 2 PartG n. F. gegen sie ein Anspruch in Höhe des Zweifachen des nicht ordnungsgemäß veröffentlichten Betrages. Hatte eine Partei Spenden unter Verstoß gegen ein Spendenannahmeverbot aus § 25 Abs. 2 PartG n. F. angenommen, belief sich der Anspruch gegen sie gemäß § 31c Abs. 1 Satz 1 PartG n. F. auf das Dreifache des rechtswidrig erlangten Betrages; auf diesen Anspruch wurden allerdings bereits abgeführte Spenden nach § 31c Abs. 1 Satz 1, 2. Hs. PartG n. F. angerechnet. Zahlungspflichten einer Partei nach Maßgabe der §§ 31b, 31c PartG n. F. hatte der Präsident des Deutschen Bundestages nach § 31b Satz 3 PartG n. F. beziehungsweise nach § 31c Abs. 1 Satz 3 PartG n. F. durch Verwaltungsakt festzustellen.

Die Sanktionen aus § 31b PartG n. F. und § 31c PartG n. F. konnte die Partei jedoch durch tätige Reue nach § 23b PartG n. F. vermeiden⁶¹⁶: Bei einer von der betreffenden Partei selbst angezeigten Unrichtigkeit blieben die Rechtsfolgen des § 31b PartG n. F. und des § 31c PartG n. F. nach § 23b Abs. 2 Satz 1 PartG n. F. aus, wenn im Zeitpunkt des Eingangs der Anzeige konkrete Anhaltspunkte für die betreffenden unrichtigen Angaben öffentlich nicht bekannt gewesen waren, weder dem Präsidenten des Deutschen Bundestages vorgelegen hatten noch in einem amtlichen Verfahren entdeckt worden waren und die Partei den Sachverhalt umfassend offengelegt und korrigiert hatte. Die zu Unrecht erlangten Finanzvorteile waren gemäß § 23b Abs. 2 Satz 2 PartG n. F. allerdings auch in diesem Fall an den Präsidenten des Deutschen Bundestages abzuführen.

Zudem hatte der Präsident des Deutschen Bundestages die Festsetzung der staatlichen Mittel für die betreffende Partei zu korrigieren, soweit die Unrichtigkeiten im Rechenschaftsbericht für die Höhe

⁶¹³ Art. 2 Nr. 10 des Achten Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes vom 28. Juni 2002, BGBl. 2002 I, 2268/2275.

⁶¹⁴ Art. 2 Nr. 10 des Achten Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes vom 28. Juni 2002, BGBl. 2002 I, 2268/2275.

⁶¹⁵ Art. 2 Nr. 11 des Achten Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes vom 28. Juni 2002, BGBl. 2002 I, 2268/2275.

⁶¹⁶ Art. 1 Nr. 6 des Achten Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes vom 28. Juni 2002, BGBl. 2002 I, 2268/2270.

der staatlichen Mittel von Bedeutung waren. Dies betraf der Natur der Sache nach jedoch nur den Zuwendungsanteil sowie die Anwendung der relativen und absoluten Obergrenze. Soweit im Rechenschaftsbericht Zuwendungen zu Unrecht ausgewiesen worden waren und dadurch der Betrag der der Partei zustehenden staatlichen Mittel unrichtig festgesetzt worden war, hatte der Präsident des Deutschen Bundestages die Festsetzung der staatlichen Mittel nach § 31a Abs. 1 Satz 1 PartG n. F. zurückzunehmen. Gemäß § 31a Abs. 1 Satz 2 PartG n. F. unterblieb die Rücknahme der Mittelfestsetzung, wenn die Berichtigung der unrichtigen Angaben im Rechenschaftsbericht für das folgende Jahr erfolgte. Wegen dieser Abweichungen vom allgemeinen Verwaltungsverfahrensrecht erklärte § 31a Abs. 1 Satz 3 PartG n. F. § 48 Abs. 2 Verwaltungsverfahrensgesetz – VwVfG – für unanwendbar. Mit der Rücknahme der Mittelfestsetzung hatte der Präsident des Deutschen Bundestages nach § 31a Abs. 3 Satz 1 PartG n. F. den von der Partei zu erstattenden Betrag durch Verwaltungsakt festzusetzen. Die Festsetzungen zugunsten der anderen Parteien blieben gemäß § 31a Abs. 4 PartG n. F. durch die Rücknahme der Mittelfestsetzung unberührt.

Sowohl das Verfahren zur Überprüfung des Rechenschaftsberichts wie auch die Rückforderung staatlicher Mittel und die Festsetzung von Strafzahlungen gemäß den §§ 31b, 31c PartG n. F. durfte der Präsident des Deutschen Bundestages nach den §§ 23a Abs. 1 Satz 3, 31a Abs. 2, 31b Satz 4, 31c Abs. 1 Satz 4 PartG n. F. nur in die Wege leiten, sofern die Aufbewahrungsfrist für Rechnungsunterlagen aus § 24 Abs. 2 PartG n. F. noch nicht abgelaufen war. Nach § 24 Abs. 2 Satz 2 und 3 PartG n. F. betrug die Aufbewahrungsfrist 10 Jahre und begann mit Ablauf des Rechnungsjahres.

f) Strafvorschriften

Im Zuge der Parteispendenaffäre der CDU waren verschiedene Verhaltensweisen im Umgang mit Parteispenden, bei denen die Publizitätspflicht von Großspenden im Besonderen wie auch die Rechenschaftspflicht im Allgemeinen durch erhebliche Rechtsverstöße umgangen wurden, ans Licht gekommen. Unter dem Eindruck dieser Erfahrungen gelangte der Gesetzgeber zu dem Schluss, dass zur Durchsetzung der Rechenschaftspflicht neben den Sanktionsandrohungen gegen die betreffende Partei auch die Androhung persönlicher Sanktionen gegen die verantwortlich handelnden Personen erforderlich war⁶¹⁷. Deshalb wurden mit § 31d PartG n. F. Bestimmungen des Nebenstrafrechts in das Parteiengesetz aufgenommen, durch die bestimmte Verstöße gegen die Rechenschaftspflicht unter Strafe gestellt wurden⁶¹⁸.

Nach § 31d Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 PartG n. F. wurde derjenige, der in der Absicht, die Herkunft oder die Verwendung der Mittel der Partei oder des Vermögens zu verschleiern oder die öffentliche Rechenschaftslegung zu umgehen, unrichtige Angaben über die Einnahmen oder über das Vermögen in einem beim Präsidenten des Deutschen Bundestages eingereichten Rechenschaftsbericht bewirkte oder einen unrichtigen Rechenschaftsbericht beim Präsidenten des Deutschen Bundestages einreichte, mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder mit Geldstrafe bestraft. Ebenso wurde gemäß § 31d Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 und 3 PartG n. F. bestraft, wer in der Absicht, die Herkunft oder die Verwendung der Mittel der Partei oder des Vermögens zu verschleiern

⁶¹⁷ BT-Drs. 14/8778, S. 2, 17; BT-Drs. 14/7778, S. 2, 21; Sachverständigenkommission, BT-Drs. 14/6710, S. 70 f.; Klein, BT-Drs. 14/6711, S. 31; Schwind, NSTz 2001, 349/354; Bäumer/Frankenber, KJ 2000, 167/172.

⁶¹⁸ Art. 1 Nr. 10 des Achten Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes vom 28. Juni 2002, BGBl. 2002 I, 2268/2271.

oder die öffentliche Rechenschaftslegung zu umgehen, als Empfänger eine Spende in Teilbeträge zerlegte und verbuchte beziehungsweise verbuchen ließ oder entgegen § 25 Abs. 1 Satz 3 PartG n. F. eine Spende nicht weiterleitete. In allen Fällen des § 31d Abs. 1 Satz 1 PartG n. F. entfiel die Bestrafung nach § 31d Abs. 1 Satz 2 PartG n. F. wegen tätiger Reue, wenn der Täter unter den Voraussetzungen des § 23b Abs. 2 PartG n. F. eine Selbstanzeige nach § 23b Abs. 1 PartG n. F. für die Partei abgab oder an deren Abgabe mitwirkte.

§ 31d Abs. 2 PartG n. F. enthielt besondere Strafvorschriften, die sich ausschließlich an den Prüfer eines Rechenschaftsberichts und dessen Gehilfen richteten und den Strafvorschriften für die Prüfer handelsbilanzrechtlicher Jahresabschlüsse in § 332 HGB nachgebildet waren.

g) Inkrafttreten der Änderungen

Nach Art. 6 Abs. 1 trat das Achte Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes vorbehaltlich einiger Ausnahmen am 1. Juli 2002 in Kraft, sodass die Änderungen des Parteiengesetzes grundsätzlich zu diesem Zeitpunkt wirksam wurden⁶¹⁹.

Anders verhielt es sich mit den Änderungen betreffend die Rechenschaftspflicht und den Rechenschaftsbericht, die der Natur der Sache nach nicht mitten im laufenden Rechnungsjahr erfolgen konnten. Die Änderungen der Bestimmungen über die Rechenschaftspflicht und den Rechenschaftsbericht entfalteten ihre Wirksamkeit daher nach Art. 6 Abs. 2 des Achten Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes erst zum 1. Januar 2003⁶²⁰. Der erste nach den neuen Vorschriften zu erstellende Rechenschaftsbericht war damit der Rechenschaftsbericht für das Kalenderjahr 2003, der gemäß § 19a Abs. 3 Satz 1 PartG n. F. bis zum 30. September 2004 beim Präsidenten des Deutschen Bundestages einzureichen war. Zusammen mit dem modifizierten Rechenschaftsrecht traten auch die Sanktionsvorschriften der §§ 31b, 31c PartG n. F. erst zum 1. Januar 2003 in Kraft.

Da die Änderungen der staatlichen Teilfinanzierung und des zugehörigen Verwaltungsverfahrens am 1. Juli 2002 in Kraft traten, waren die staatlichen Mittel für das Jahr 2002 bereits nach Maßgabe der neuen Bestimmungen festzusetzen. Weil ein Rechenschaftsbericht nach den neuen Bestimmungen erstmals rechtzeitig zur Festsetzung der Mittel für das Anspruchsjahr 2004 vorliegen konnte, bestimmte § 39 Abs. 2 PartG n. F., dass den Festsetzungen für die Anspruchsjahre 2002 und 2003 zum 15. Februar 2003 sowie 15. Februar 2004 die nach den bis zum 31. Dezember 2002 gültigen Vorschriften erstellten Rechenschaftsberichte zugrunde zu legen waren.

Abweichend von dem allgemeinen Grundsatz trat zudem die Verschärfung der Anspruchsvoraussetzungen für den Zuwendungsanteil der staatlichen Teilfinanzierung erst zum 1. Januar 2005 in Kraft⁶²¹. Nach § 18 Abs. 4 Satz 3 PartG n. F. hatten nur Parteien, die bei der jeweils letzten Europa- oder Bundestagswahl mindestens 0,5 vom Hundert oder bei mindestens drei der jeweils letzten Landtagswahlen 1,0 vom Hundert oder bei einer der jeweils letzten Landtagswahlen 5,0 vom Hundert der für die Listen abgegebenen gültigen Stimmen erreicht haben, Anspruch auf staatliche Mittel gemäß § 18 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 PartG n. F. Bis zum Anspruchsjahr 2004 genügten für den Anspruch auf den Zuwendungsanteil der staatlichen Teilfinanzierung 0,5 vom Hundert der

⁶¹⁹ Art. 6 Abs. 1 des Achten Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes vom 28. Juni 2002, BGBl. 2002 I, 2268/2276.

⁶²⁰ Art. 6 Abs. 2 des Achten Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes vom 28. Juni 2002, BGBl. 2002 I, 2268/2276.

⁶²¹ Art. 6 Abs. 3 des Achten Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes vom 28. Juni 2002, BGBl. 2002 I, 2268/2276.

(Zweit-)Stimmen bei der jeweils letzten Europa- oder Bundestagswahl oder 1,0 vom Hundert der Zweitstimmen bei einer der jeweils letzten Landtagswahlen.

h) Neubekanntmachung des Parteiengesetzes

Durch Art. 5 des Achten Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes wurde das Bundesministerium des Innern ermächtigt, das Parteiengesetz in der vom 1. Januar 2003 an geltenden Fassung im Bundesgesetzblatt bekannt zu machen⁶²². Die Neubekanntmachung ist jedoch nicht erfolgt.

i) Steuerliche Berücksichtigung von Zuwendungen an Parteien

Zuletzt passte der Gesetzgeber die Bestimmungen über die steuerliche Berücksichtigung von Zuwendungen an politische Parteien im Rahmen der Einkommensteuer an den zwischenzeitlich eingetretenen Geldwertverlust an: Die Steuerermäßigung für Zuwendungen an politische Parteien konnte nunmehr nach § 34g Satz 2 EStG n. F. bis zur Höhe von 825,- EUR und im Falle der Zusammenveranlagung von Ehegatten bis zur Höhe von 1.650,- EUR in Anspruch genommen werden⁶²³. Die Betragsgrenze für den Sonderausgabenabzug von Zuwendungen an politische Parteien gemäß § 10b Abs. 2 EStG wurde auf 1.650,- EUR und im Falle der Zusammenveranlagung von Ehegatten auf 3.300,- EUR erhöht⁶²⁴. Da die Änderungen der steuerlichen Vorschriften nach Art. 6 Abs. 1 am 1. Juli 2002 in Kraft traten, waren die geänderten Vorschriften erstmals auf den Veranlagungszeitraum 2002 anzuwenden.

XIII.) Neuntes Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes vom 22. Dezember 2004

Bei der praktischen Anwendung des durch das Achte Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes geschaffenen Rechenschaftsrechts durch die Parteien zeigte sich eine Vielzahl von Unklarheiten und Wertungswidersprüchen zwischen den verschiedenen Bestimmungen, die der praktischen Umsetzung des neuen Rechenschaftsrechts im Wege standen. Daher sah sich der Gesetzgeber gezwungen, die geänderten Bestimmungen über die Rechenschaftspflicht nochmals zu überarbeiten, ehe die ersten Rechenschaftsberichte nach dem neuen Recht beim Präsidenten des Deutschen Bundestages einzureichen waren⁶²⁵.

1.) Vorgeschichte und Zielsetzungen der Gesetzesänderung

Obwohl die mit dem Achten Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes vollzogene Annäherung des Parteienrechenschaftsrechts an das Handelsbilanzrecht grundsätzlich auf breite Zustimmung stieß, offenbarte der praktische Umgang mit den neuen Bestimmungen zahlreiche handwerkliche Fehler des Gesetzgebers bei der Umsetzung dieser Reform⁶²⁶. Besonders gravierende Probleme bei der Anwendung des neuen Rechenschaftsrechts resultierten daraus, dass der Gesetzgeber den Systemwechsel hin zum Handelsbilanzrecht nicht vollständig umgesetzt hatte: Mit der nach kameralistischen Grundsätzen zu erstellenden Einnahmen- und Ausgabenrechnung und der auf

⁶²² Art. 5 des Achten Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes vom 28. Juni 2002, BGBl. 2002 I, 2268/2276.

⁶²³ Art. 4 Nr. 3 des Achten Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes vom 28. Juni 2002, BGBl. 2002 I, 2268/2276.

⁶²⁴ Art. 4 Nr. 1 des Achten Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes vom 28. Juni 2002, BGBl. 2002 I, 2268/2276.

⁶²⁵ BT-Drs. 15/4404, S. 1 f.; BT-Drs. 15/4246, S. 1 f., 5 f.

⁶²⁶ BT-Drs. 15/4404, S. 1 f.; BT-Drs. 15/4246, S. 1 f. und 5 f.; Sachverständigenkommission, BT-Drs. 15/3140, S. 15 ff.

bilanziellen Prinzipien beruhenden Vermögensbilanz bestand der Rechenschaftsbericht als ein amorphes Gebilde aus zwei Elementen, denen der innere Bezug zu einander fehlte⁶²⁷. Darüber hinaus bestanden in der Praxis aber auch Zweifel darüber, in welchem Umfang die Bilanzierungsvorschriften des Handelsgesetzbuchs auf die Rechenschaftsberichte der politischen Parteien entsprechend anzuwenden waren. In diesem Zusammenhang vertrat das Institut der Wirtschaftsprüfer in Deutschland (IDW) in dem Entwurf seiner Stellungnahme zur Rechenschaftslegung der Parteien den Standpunkt, dass § 24 Abs. 1 Satz 2 PartG a. F. ebenfalls die Anwendung der für Kapitalgesellschaften geltenden Bilanzierungsvorschriften der §§ 264 ff. HGB anordnete⁶²⁸.

Auf Grund der bisherigen Erfahrungen mit dem neuen Rechenschaftsrecht wollte der Gesetzgeber die durch das Achte Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes eingeführten Bestimmungen über die Rechenschaftspflicht so modifizieren, dass die an das Handelsbilanzrecht angenäherte Rechenschaftspflicht von den Parteien konflikt- und widerspruchsfrei praktisch umgesetzt werden konnte⁶²⁹. Zu diesem Zweck galt es namentlich, die Wertungswidersprüche zwischen der Einnahmen- und Ausgabenrechnung zum einen und der Vermögensbilanz zum anderen, die aus deren divergierenden dogmatischen Grundlagen resultierten, zu beseitigen. Deshalb sollte die Einnahmen- und Ausgabenrechnung im Zuge der Gesetzesänderung von dem bisherigen kameralistischen Modell auf eine Ertragsrechnung, die zusammen mit der Vermögensbilanz eine Zwei-Komponenten-Verbundrechnung nach handelsrechtlichem Vorbild bildet, umgestellt werden⁶³⁰. Ferner wollte der Gesetzgeber mit der Gesetzesänderung sicherstellen, dass die Parteien ihre Rechenschaftsberichte nicht nach den für Kapitalgesellschaften maßgeblichen Bestimmungen zu erstellen hatten. Die besonderen Bilanzierungsvorschriften für Kapitalgesellschaften harmonisierten nach Ansicht des Gesetzgebers nicht mit der Realität der politischen Parteien, bei denen die Buchführung namentlich auf den unteren Parteiebenen im Wesentlichen von ehrenamtlichen Schatzmeistern übernommen wird⁶³¹.

Ferner hatte die Kommission unabhängiger Sachverständiger zu Fragen der Parteienfinanzierung empfohlen, die Geldwertentwicklung zukünftig nicht mehr anhand eines besonderen parteienspezifischen Warenkorbes, sondern auf der Grundlage allgemeiner Preisindizes zu beurteilen⁶³². Durch die Anknüpfung an bereits bestehende Preisindizes entfiel zudem die Notwendigkeit, die Parteienfinanzierungskommission, die über die Zusammensetzung des für die Parteien maßgeblichen spezifischen Warenkorbes zu entscheiden hatte, als permanente Einrichtung fortzuführen⁶³³.

Zuletzt hatte der Gesetzgeber auch dem Urteil des Bundesverfassungsgericht vom 26. Oktober

⁶²⁷ BT-Drs. 15/4404, S. 2; BT-Drs. 15/4246, S. 2 und 5; zur Anwendung der Rechenschaftsvorschriften in der Fassung des Achten Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes siehe auch: Küstermann, Transparenzgebot, S. 67 ff.; Sachverständigenkommission, BT-Drs. 15/3140, S. 16 ff.; IDW ERS HFA 12, WPg 2003, 821/822 und 824.

⁶²⁸ BT-Drs. 15/4404, S. 1; BT-Drs. 15/4246, S. 1 und 5; Sachverständigenkommission, BT-Drs. 15/3140, S. 18 f.; Streitferdt, BT-Drs. 15/3140, S. 50 ff.; IDW ERS HFA 12, WPg 2003, 821/823 und 826.

⁶²⁹ BT-Drs. 15/4404, S. 2; BT-Drs. 15/4246, S. 2 und 5.

⁶³⁰ BT-Drs. 15/4404, S. 2; BT-Drs. 15/4246, S. 2, 5 und 6 f.

⁶³¹ BT-Drs. 15/4404, S. 1; BT-Drs. 15/4246, S. 1, 5, und 6 f.

⁶³² BT-Drs. 15/4404, S. 2; BT-Drs. 15/4246, S. 2, 5 und 6; Sachverständigenkommission, BT-Drs. 15/3140, S. 24 ff.

⁶³³ BT-Drs. 15/4404, S. 2; BT-Drs. 15/4246, S. 6; Sachverständigenkommission, BT-Drs. 15/3140, S. 29.

2004, mit dem dieses die zum 1. Januar 2005 in Kraft tretende Verschärfung der Anspruchsvoraussetzungen für den Zuwendungsanteil im Rahmen der staatlichen Teilfinanzierung durch das Drei-Länder-Quorum gemäß § 18 Abs. 4 Satz 3 PartG n. F.⁶³⁴ für verfassungswidrig erklärt hatte⁶³⁵, Rechnung zu tragen⁶³⁶.

2.) Gesetzgebungsverfahren

Am 23. November 2004 brachten die Fraktionen von SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP den gemeinsamen Entwurf eines Neunten Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes in den Deutschen Bundestag ein⁶³⁷. Bei der ersten Beratung des Entwurfs in der 146. Sitzung des Deutschen Bundestages am 23. November 2004 überwies das Plenum den Entwurf zur federführenden Beratung an den Innenausschuss und zur Mitberatung an den Rechtsausschuss sowie den Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung⁶³⁸.

Auch die Fraktion von CDU/CSU befürwortete die in dem gemeinsamen Entwurf der Fraktionen von SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP enthaltenen Änderungen des Parteiengesetzes. Sie hatte sich dem interfraktionellen Entwurf nur deshalb nicht angeschlossen, weil sie über die darin vorgesehenen Änderungen hinaus weiteren Regelungsbedarf beim Rechenschaftsrecht sah⁶³⁹. Wegen ihrer weiter reichenden Reformwünsche brachte die Fraktion von CDU/CSU im Innenausschuss einen Änderungsantrag ein, der zum einen das Verfahren zur Korrektur fehlerhafter Rechenschaftsberichte und zum anderen die Frage, ob unentgeltliche Leistungen der öffentlichen Hand nach § 5 Abs. 1 Satz 1 PartG als Einnahmen zu behandeln waren, betraf⁶⁴⁰: Enthielt ein Rechenschaftsbericht unrichtige Angaben, hatte die Partei grundsätzlich nach § 23a Abs. 5 Satz 1 und 2 PartG den betreffenden Rechenschaftsbericht zu berichtigen und nach der Prüfung durch einen Wirtschaftsprüfer erneut beim Präsidenten des Deutschen Bundestages abzugeben. Nur bei Bagatelldfällen durfte die Berichtigung der fehlerhaften Angaben gemäß § 23a Abs. 5 Satz 3 PartG im Rechenschaftsbericht für das Folgejahr erfolgen. Wegen des hohen finanziellen Aufwands, den die Prüfung des berichtigten Rechenschaftsberichts verursachte, schlug die Fraktion von CDU/CSU vor, dass unrichtige Angaben in einem Rechenschaftsbericht stets in dem nächsten einzureichenden Rechenschaftsbericht berichtigt und erläutert werden sollten. Zudem sollte der Präsident des Deutschen Bundestages Unrichtigkeiten, die im Einzelfall 50.000,- EUR überstiegen, zeitnah als Bundestagsdrucksache veröffentlichen⁶⁴¹. Des Weiteren plädierte die Fraktion von CDU/CSU für eine gesetzliche Klarstellung, dass unentgeltliche Leistungen der öffentlichen Hand an eine Partei im Sinne des § 5 Abs. 1 Satz 1 PartG als Einnahmen außer Betracht zu bleiben hatten. Diese Bestimmung sollte den Wertungswiderspruch aufheben, der nach Auffassung der Fraktion von CDU/CSU daraus resultierte, dass Parteien einerseits nach § 25 Abs. 2 Nr. 1 PartG keine Spenden von öffentlich-rechtlichen Körperschaften annehmen durften, andererseits aber unentgeltliche

⁶³⁴ Art. 3 des Achten Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes vom 28. Juni 2002, BGBl. 2002 I, 2268/2275 f.

⁶³⁵ BVerfG, Urteil vom 26. Oktober 2004 – 2 BvE 1, 2/02, BVerfGE 111, 382/383 und 397 ff.

⁶³⁶ BT-Drs. 15/4404, S. 2; BT-Drs. 15/4246, S. 1 f. und 5.

⁶³⁷ BT-Drs. 15/4246.

⁶³⁸ Sten. Protokolle 15/13003.

⁶³⁹ BT-Drs. 15/4438, S. 2; Sten. Protokolle 15/13717.

⁶⁴⁰ BT-Drs. 15/4438, S. 2.

⁶⁴¹ BT-Drs. 15/4438, S. 2; Sten. Protokolle 15/13717.

Leistungen der öffentlichen Hand als Einnahmen zu verbuchen hatten⁶⁴².

Nach der Beratung über den Entwurf und den Änderungsantrag der Fraktion von CDU/CSU fasste der Innenausschuss am 1. Dezember 2004 einstimmig die Beschlussempfehlung an das Plenum, den Entwurf mit einer Klarstellung der Übergangsvorschrift, im Übrigen aber unverändert zu verabschieden⁶⁴³. Mit diesem Votum befand sich der Innenausschuss im Einklang mit dem Rechtsausschuss und dem Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung, die am 1. Dezember 2004 respektive am 2. Dezember 2004 übereinstimmende Empfehlungen an das Plenum abgaben⁶⁴⁴. Zugleich lehnte der Innenausschuss den Änderungsantrag der Fraktion von CDU/CSU mit den Stimmen der Vertreter von SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP ab⁶⁴⁵. Die Ablehnung des Änderungsantrags beruhte indes weniger darauf, dass die anderen Fraktionen die von der CDU/CSU vorgeschlagenen Regelungen in der Sache abgelehnt hätten. Da die Themenkreise, die der Änderungsantrag zum Gegenstand hatte, als rechtlich kompliziert eingestuft wurden, hielten die anderen Fraktionen eine intensivere Debatte dieser Regelungen für erforderlich⁶⁴⁶. In dem laufenden Gesetzgebungsverfahren war für die ausführliche Erörterung dieser Änderungsvorschläge jedoch keine Zeit. Denn das Neunte Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes sollte rasch verabschiedet werden, damit die Parteien die neuen Bestimmungen schon bei der Erstellung der, nach Fristverlängerung gemäß § 19a Abs. 3 Satz 2 PartG, bis zum 31. Dezember 2004 beim Präsidenten des Deutschen Bundestages einzureichenden Rechenschaftsberichte für 2003 anwenden konnten⁶⁴⁷. Deshalb sollten die von der Fraktion von CDU/CSU angeregten weiteren Änderungen des Parteiengesetzes kurzfristig im Rahmen eines eigenständigen Gesetzgebungsverfahrens erneut erörtert werden⁶⁴⁸.

In seiner 146. Sitzung am 3. Dezember 2004 nahm der Deutsche Bundestag den Entwurf des Neunten Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes in der Fassung der Beschlussempfehlung des Innenausschusses vom 1. Dezember 2004 in zweiter und dritter Lesung ohne Gegenstimmen an⁶⁴⁹.

Nach der Ausfertigung durch den Bundespräsidenten am 22. Dezember 2004 wurde das Neunte Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes am 28. Dezember 2004 im Bundesgesetzblatt verkündet⁶⁵⁰. Damit trat das Neunte Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes am 29. Dezember 2004 in Kraft, soweit Art. 3 Satz 1 des Gesetzes nicht für bestimmte Änderungen das rückwirkende Inkrafttreten zum 1. Januar 2004 anordnete⁶⁵¹.

⁶⁴² BT-Drs. 15/4438, S. 2; Sten. Protokolle 15/13717.

⁶⁴³ BT-Drs. 15/4438, S. 1; BT-Drs. 15/4404; S. 4.

⁶⁴⁴ BT-Drs. 15/4438, S. 1.

⁶⁴⁵ BT-Drs. 15/4438, S. 1.

⁶⁴⁶ BT-Drs. 15/4438, S. 2 f.; Sten. Protokolle 15/13718; Sten. Protokolle 15/13716.

⁶⁴⁷ BT-Drs. 15/4246, S. 2, 5; BT-Drs. 15/4404, S. 2; Sten. Protokolle 15/13718; Sten. Protokolle 15/13716.

⁶⁴⁸ BT-Drs. 15/4438, S. 2; BT-Drs. 15/4246, S. 2; Sten. Protokolle 15/13716 ff.; Sten. Protokolle 15/12999.

⁶⁴⁹ Sten. Protokolle 15/13706.

⁶⁵⁰ BGBl. 2004 I, 3673.

⁶⁵¹ Art. 3 des Neunten Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes vom 22. Dezember 2004, BGBl. 2004 I, 3673/3674.

3.) Die Bestimmungen des Neunten Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes vom 22. Dezember 2004

Durch die Gesetzesänderung wurde die Annäherung des Parteienrechenschaftsrechts an das Handelsbilanzrecht auf eine widerspruchsfreie praktikable Grundlage gestellt, indem die Friktionen zwischen Einnahmen- und Ausgabenrechnung und Vermögensbilanz beseitigt wurden.

Nach § 24 Abs. 1 Satz 1 PartG n. F. bestand der Rechenschaftsbericht fortan aus einer Ergebnisrechnung auf der Grundlage einer den Vorschriften dieses Gesetzes entsprechenden Einnahmen- und Ausgabenrechnung, einer damit verbundenen Vermögensbilanz sowie einem Erläuterungsteil. Dabei hatte der Rechenschaftsbericht gemäß § 24 Abs. 1 Satz 2 PartG n. F. unter Beachtung der Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung entsprechend den tatsächlichen Verhältnissen Auskunft über die Herkunft und Verwendung der Mittel sowie über das Vermögen der Partei zu geben⁶⁵². Die Verweisung auf das Handelsbilanzrecht wurde in § 24 Abs. 2 Satz 1 PartG n. F. dahin gehend präzisiert, dass nur die für alle Kaufleute geltenden handelsbilanzrechtlichen Vorschriften über die Rechnungslegung entsprechend anzuwenden waren⁶⁵³.

Die Annäherung der Einnahmen- und Ausgabenrechnung an die Vermögensbilanz erfolgte durch die Änderung der Bestimmungen, welche Positionen als Einnahmen und Ausgaben in die Ergebnisrechnung aufzunehmen waren⁶⁵⁴. Nach § 26 Abs. 1 Satz 2 PartG n. F. galten nunmehr auch die Auflösung von Rückstellungen sowie Wertaufholungen im Anlagevermögen als Einnahmen. Zudem ordnete § 26 Abs. 2 PartG n. F. nunmehr an, dass Einnahmen nicht nur mit ihrem vollen Betrag an der für sie vorgesehenen Stelle einzusetzen, sondern auch in der Vermögensbilanz zu berücksichtigen waren.

Darüber hinaus wurde das Rechenschaftsrecht um die gesetzliche Bestimmung des Begriffs der Ausgabe in § 26a PartG n. F. ergänzt. Nach der Legaldefinition in § 26a Abs. 1 Satz 1 PartG n. F. war unter einer Ausgabe grundsätzlich jede von der Partei erbrachte Geldleistung oder geldwerte Leistung sowie die Nutzung von Einnahmen im Sinne des § 26 Abs. 1 Satz 1 PartG n. F. durch die Partei zu verstehen. Zudem waren nach § 26a Abs. 1 Satz 2 PartG n. F. auch planmäßige und außerplanmäßige Abschreibungen auf Vermögensgegenstände und die Bildung von Rückstellungen als Ausgaben anzusetzen. Ferner waren Vermögensgegenstände gemäß § 26a Abs. 3 PartG n. F. im Zeitpunkt einer Veräußerung mit ihrem Buchwert als Ausgaben zu erfassen.

Durch diese Änderungen sollte gewährleistet werden, dass Sachverhalte, die mit Gewinnauswirkung in die Vermögensbilanz eingingen, auch in der Einnahmen- und Ausgabenrechnung berücksichtigt wurden⁶⁵⁵. Da die Einnahmen- und Ausgabenrechnung und die Vermögensbilanz auf der Basis bilanzieller Grundsätze harmonisiert wurden, entfiel die Verpflichtung aus § 24 Abs. 7 Nr. 1 PartG a. F., im Erläuterungsteil Differenzen zwischen den Ergebnissen der Einnahmen- und

⁶⁵² Art. 2 Nr. 3 lit. a) des Neunten Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes vom 22. Dezember 2004, BGBl. 2004 I, 3673/3673.

⁶⁵³ Art. 2 Nr. 3 lit. b) des Neunten Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes vom 22. Dezember 2004, BGBl. 2004 I, 3673/3673.

⁶⁵⁴ Art. 2 Nr. 4 und 5 des Neunten Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes vom 22. Dezember 2004, BGBl. 2004 I, 3673/3673 f.

⁶⁵⁵ BT-Drs. 15/4246, S. 7.

Ausgabenrechnung und der Vermögensbilanz darzustellen⁶⁵⁶.

Nach § 28 Abs. 3 PartG n. F. durften Gliederungen unterhalb der Landesverbände Einnahmen und Ausgaben abweichend von bilanziellen Grundsätzen im Jahr des Zuflusses respektive Abflusses verbuchen⁶⁵⁷.

Gemäß Art. 3 des Neunten Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes traten die Änderungen der Rechenschaftspflicht mit Wirkung zum 1. Januar 2004 in Kraft⁶⁵⁸. Gemäß § 39 Abs. 3 Satz 2 PartG n. F. durften die Parteien ihre Rechenschaftsberichte für das Rechnungsjahr 2003, die gemäß § 19a Abs. 3 PartG nach der Fristverlängerung durch den Präsidenten des Deutschen Bundestages bis zum 31. Dezember 2004 einzureichen waren, bereits auf der Grundlage der zum 1. Januar 2004 in Kraft getretenen neuen Bestimmungen erstellen⁶⁵⁹. Des Weiteren gestattete § 39 Abs. 4 PartG n. F. den Parteien aus Vereinfachungsgründen, in der Eröffnungsbilanz auf den 1. Januar 2003 Vermögensgegenstände abweichend von § 28 Abs. 2 PartG mit ihrem bisherigen Buchwert anzusetzen⁶⁶⁰.

Neben der Novellierung des Rechenschaftsrechts brachte das Neunte Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes auch einige Änderungen von anderen Vorschriften des Parteiengesetzes mit sich: Da das Bundesverfassungsgericht die mit dem Achten Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes bereits beschlossene Verschärfung der Anspruchsvoraussetzungen für den Zuwendungsanteil um das Drei-Länder-Quorum gemäß § 18 Abs. 4 Satz 3 PartG n. F., die zum 1. Januar 2005 in Kraft treten sollte, mit Urteil vom 26. Oktober 2004⁶⁶¹ für mit dem Grundgesetz unvereinbar erklärt hatte, wurde Art. 3 des Achten Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes aufgehoben⁶⁶². Dadurch wollte der Gesetzgeber sicherstellen, dass die in Art. 3 des Achten Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes sanktionierte Neufassung von § 18 Abs. 4 PartG, die das Bundesverfassungsgericht bereits für nicht mit dem Grundgesetz vereinbar erklärt hatte, nicht wie vorgesehen zum 1. Januar 2005 in Kraft trat⁶⁶³.

Ferner wurden die Vorgaben des § 18 Abs. 6 und 7 PartG für die laufende Evaluation der staatlichen Teilfinanzierung modifiziert⁶⁶⁴: Nach § 18 Abs. 6 Satz 2 PartG hatte der Präsident des Statistischen Bundesamtes dem Deutschen Bundestag jährlich einen Bericht über die Preisentwicklung bei den für eine Partei typischen Ausgaben vorzulegen. Bei der Bestimmung der Preisentwicklung hatte das Statistische Bundesamt bislang von einem speziellen Warenkorb, den die Kommission unabhängiger

⁶⁵⁶ Art. 2 Nr. 3 lit. e) des Neunten Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes vom 22. Dezember 2004, BGBl. 2004 I, 3673/3673; BT-Drs. 15/4246, S. 7.

⁶⁵⁷ Art. 2 Nr. 6 des Neunten Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes vom 22. Dezember 2004, BGBl. 2004 I, 3673/3674.

⁶⁵⁸ Art. 3 des Neunten Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes vom 22. Dezember 2004, BGBl. 2004 I, 3673/3674.

⁶⁵⁹ Art. 2 Nr. 9 lit. a) des Neunten Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes vom 22. Dezember 2004, BGBl. 2004 I, 3673/3674.

⁶⁶⁰ Art. 2 Nr. 9 lit. b) des Neunten Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes vom 22. Dezember 2004, BGBl. 2004 I, 3673/3674.

⁶⁶¹ BVerfG, Urteil vom 26. Oktober 2004 – 2 BvE 1, 2/02, BVerfGE 111, 382/383 und 397 ff.

⁶⁶² Art. 1 des Neunten Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes vom 22. Dezember 2004, BGBl. 2004 I, 3673/3673.

⁶⁶³ BT-Drs. 15/4246, S. 6.

⁶⁶⁴ Art. 2 Nr. 1 lit. c) und d) des Neunten Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes vom 22. Dezember 2004, BGBl. 2004 I, 3673/3673.

Sachverständiger festlegte, auszugehen. Nunmehr hatte das Statistische Bundesamt dem Deutschen Bundestag über die Entwicklung eines Preisindex', der nach § 18 Abs. 6 Satz 3 PartG n. F. zu einem Anteil von 70 Prozent aus dem allgemeinen Verbraucherpreisindex und zu einem Anteil von 30 Prozent aus dem Index der tariflichen Monatsgehälter der Angestellten bei den Gebietskörperschaften zu bilden war, Bericht zu erstatten. Zudem entfiel die Verpflichtung des Bundespräsidenten, eine Kommission unabhängiger Sachverständiger zu Fragen der Parteienfinanzierung zu berufen. Nach § 18 Abs. 7 PartG n. F. war es dem Präsidenten des Deutschen Bundestages nunmehr freigestellt, von Fall zu Fall eine solche Kommission einzusetzen. Diese Änderung erklärt sich daraus, dass die Kommission unabhängiger Sachverständiger nicht mehr als permanente Institution für die Festlegung des parteispezifischen Warenkorbes benötigt wurde⁶⁶⁵.

Darüber hinaus enthielt das Neunte Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes eine Vielzahl von redaktionellen Änderungen, durch die handwerkliche Fehler des Gesetzgebers bei der vorangegangenen Novelle beseitigt wurden⁶⁶⁶.

XIV.) Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes und des Abgeordnetengesetzes vom 23. August 2011

Mit dem Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes und des Abgeordnetengesetzes⁶⁶⁷ vom 23. August 2011⁶⁶⁸ erhöhte der Gesetzgeber die absolute Obergrenze für die staatliche Teilfinanzierung der Parteien und die Abgeordnetenentschädigung für die Mitglieder des Deutschen Bundestages. Bei dieser Gelegenheit wurde auch das Rechenschaftsrecht der Parteien gestreift.

Das Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes und des Abgeordnetengesetzes vom 23. August 2011 ging auf einen gemeinsamen Entwurf der Fraktionen von CDU/CSU, SPD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vom 28. Juni 2011⁶⁶⁹ zurück und wurde kurz vor der Sommerpause des Parlaments im Schnelldurchlauf durch das Gesetzgebungsverfahren getrieben⁶⁷⁰: Nachdem der Innenausschuss und die mitberatenden Ausschüsse mit den Stimmen der Fraktionen von CDU/CSU, SPD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE die unveränderte Annahme des Gesetzesentwurfs empfohlen hatten⁶⁷¹, wurde das Gesetz bereits am 7. Juli 2011 vom Bundestag verabschiedet⁶⁷². Nur einen Tag später, am 8. Juli 2011, beschloss der Bundesrat nach Verkürzung der Vorlagefrist und ohne Ausschussberatungen, hinsichtlich des am Vortag vom Bundestag verabschiedeten Gesetzes einen Antrag auf Anrufung des

⁶⁶⁵ BT-Drs. 15/4246, S. 6; Sachverständigenkommission, BT-Drs. 15/3140, S. 29.

⁶⁶⁶ BT-Drs. 15/4246, S. 2, 6 ff.

⁶⁶⁷ Das Gesetz wurde zunächst mit der Überschrift: „Zehntes Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes und Achtundzwanzigstes Gesetz zur Änderung des Abgeordnetengesetzes“ im Bundesgesetzblatt verkündet (BGBl. 2011 I, 1748); am 20. Dezember 2011 wurde die Überschrift in: „Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes und des Abgeordnetengesetzes“ berichtigt (BGBl. 2011 I, 3141).

⁶⁶⁸ BGBl. 2011 I, 1748; Überschrift berichtigt in BGBl. 2011 I, 3141.

⁶⁶⁹ BT-Drs. 17/6291.

⁶⁷⁰ Zu dem Eiltempo, in dem das Gesetzgebungsverfahren durchlaufen wurde, siehe auch: von Arnim, NJW 2011, 3013/3014.

⁶⁷¹ BT-Drs. 17/6496, S. 5 f.

⁶⁷² Sten. Protokolle 17/13993.

Vermittlungsausschusses gemäß Art. 77 Abs. 2 GG nicht zu stellen⁶⁷³. Der Bundespräsident ließ sich mit der Ausfertigung des Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes und des Abgeordnetengesetzes mehr Zeit, als der Gesetzgeber für dessen Verabschiedung benötigt hatte, und fertigte das Gesetz erst am 23. August 2011 aus. Nach der Verkündung im Bundesgesetzblatt am 26. August 2011 trat das Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes und des Abgeordnetengesetzes am 27. August 2011 in Kraft⁶⁷⁴.

Das jährliche Gesamtvolumen staatlicher Mittel für die Teilfinanzierung der Parteien, das der Gesetzgeber zuletzt mit Wirkung ab dem Anspruchsjahr 2002 auf 133 Mio. EUR erhöht hatte⁶⁷⁵, stieg nach Maßgabe von § 18 Abs. 1 Satz 2 PartG n. F. auf 141,9 Mio. EUR für das Jahr 2011 und 150,8 Mio. EUR für das Jahr 2012⁶⁷⁶. Die genannten Werte der absoluten Obergrenze für die Jahre 2011 und 2012 bezogen sich dabei auf die Anspruchsjahre 2011 und 2012, also die zum 15. Februar 2012 beziehungsweise zum 15. Februar 2013 festzusetzenden staatlichen Mittel für das jeweilige Vorjahr. Beginnend mit dem Anspruchsjahr 2013 erhöhte sich die absolute Obergrenze nach Maßgabe von § 18 Abs. 2 Satz 2 PartG n. F. jährlich um den Prozentsatz, abgerundet auf ein Zehntel Prozent, um den sich der Preisindex der für eine Partei typischen Ausgaben im dem Anspruchsjahr vorangegangenen Jahr erhöht hatte. Ausweislich § 18 Abs. 2 Satz 3 PartG n. F. setzte sich dieser Preisindex zu einem Wägungsanteil von 70 Prozent aus dem allgemeinen Verbraucherpreisindex und zu einem Wägungsanteil von 30 Prozent aus dem Index der tariflichen Monatsgehälter der Arbeiter und Angestellten bei den Gebietskörperschaften zusammen. Damit der Präsident des Deutschen Bundestages die dynamische absolute Obergrenze der staatlichen Teilfinanzierung berechnen konnte, hatte der Präsident des Statistischen Bundesamtes dem Deutschen Bundestag nach § 18 Abs. 2 Satz 4 PartG n. F. bis spätestens 30. April jedes Jahres einen Bericht über die Entwicklung des Preisindex bezogen auf das vorangegangene Jahr vorzulegen. Der Bundestagspräsident hatte sodann gemäß § 18 Abs. 2 Satz 5 PartG n. F. bis spätestens 31. Mai jedes Jahres die sich aus der Steigerung ergebende Summe der absoluten Obergrenze, abgerundet auf volle Eurobeträge, als Bundestagsdrucksache zu veröffentlichen⁶⁷⁷.

Mit der dynamischen absoluten Obergrenze nach Maßgabe von § 18 Abs. 2 Satz 2 bis 5 PartG n. F. hat der Gesetzgeber das in § 18 Abs. 6 PartG a. F. vorgesehene bisherige Verfahren zur Anpassung der absoluten Obergrenze durch den Gesetzgeber automatisiert. Das bisherige Regularium für die Anpassung des Gesamtvolumens der staatlichen Teilfinanzierung an die Geldwertentwicklung sah vor, dass der Präsident des Statistischen Bundesamtes dem Deutschen Bundestag jährlich bis zum 30. April über die Entwicklung des Preisindex der für eine Partei typischen Ausgaben Bericht erstattete und der Gesetzgeber auf der Grundlage dieses Berichts über eine Erhöhung entschied. Mit der automatischen Anpassung der absoluten Obergrenze an die Entwicklung des maßgeblichen

⁶⁷³ BR-Drs. 397/11B; Plenarprotokoll 17/885, S. 349.

⁶⁷⁴ Siehe Art. 3 des Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes und des Abgeordnetengesetzes vom 23. August 2011, BGBl. 2011 I, 1748/1749.

⁶⁷⁵ Siehe Art. 1 Nr. 1 und Art. 6 Abs. 1 des Achten Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes vom 28. Juni 2002, BGBl. 2002 I, 2268/2268 und 2276.

⁶⁷⁶ Art. 1 Nr. 1 lit. a) des Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes und des Abgeordnetengesetzes vom 23. August 2011, BGBl. 2011 I, 1748/1748.

⁶⁷⁷ Art. 1 Nr. 1 lit. a) des Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes und des Abgeordnetengesetzes vom 23. August 2011, BGBl. 2011 I, 1748/1748.

Preisindexes wollte der Gesetzgeber dem Umstand Rechnung tragen, dass der Gesetzgeber das Volumen der staatlichen Teilfinanzierung für die Anspruchsjahre 2003 bis 2010 trotz jährlicher Berichte über die Indexentwicklung, die eine inflationsbedingte Erhöhung der staatlichen Mittel nahegelegt hätten, nicht überprüft und erhöht hatte⁶⁷⁸. Um für die Zukunft zu verhindern, dass sich die staatliche Teilfinanzierung der Parteien im Falle einer mehrjährigen Untätigkeit des Gesetzgebers erneut von der Preisentwicklung abkoppelt, entschloss sich der Gesetzgeber für die Einführung einer dynamischen absoluten Obergrenze⁶⁷⁹. Durch die automatische Erhöhung der absoluten Obergrenze wurde das in § 18 Abs. 6 PartG a. F. festgelegte bisherige Prozedere zur Anpassung des Gesamtvolumens der staatlichen Teilfinanzierung durch den Gesetzgeber obsolet. Deshalb wurde § 18 Abs. 6 PartG a. F. durch das Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes und des Abgeordnetengesetzes vom 23. August 2011 aufgehoben und die bisherigen Absätze 7 und 8 wurden zu § 18 Abs. 6 und 7 PartG n. F.⁶⁸⁰.

Zugleich kehrte der Gesetzgeber mit dem Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes und des Abgeordnetengesetzes vom 23. August 2011 die Anwendungsreihenfolge von absoluter Obergrenze und relativer Obergrenze um. Bis zum Anspruchsjahr 2010 sah § 19a Abs. 5 Satz 1 PartG a. F. vor, dass bei der Festsetzung staatlicher Mittel zunächst die absolute Obergrenze und sodann für jede Partei die relative Obergrenze anzuwenden war. Mussten im ersten Schritt die Mittel für alle Parteien auf Grund der absoluten Obergrenze anteilig gekürzt werden, hatte die nachfolgende Kürzung der Mittel für einzelne Parteien auf Grund der für diese geltenden relativen Obergrenze zur Folge, dass die absolute Obergrenze in dem betreffenden Anspruchsjahr im Endeffekt nicht ausgeschöpft wurde⁶⁸¹. Weil der Gesetzgeber es als ungerechtfertigt ansah, dass wegen der relativen Obergrenze zu kürzende vorläufige Ansprüche von Parteien in die Berechnung der absoluten Obergrenze einfließen und dadurch die Kappung der Ansprüche aller anderen Parteien bewirkten, wurde mit Wirkung ab dem Anspruchsjahr 2011 die Anwendungsreihenfolge von relativer Obergrenze und absoluter Obergrenze geändert⁶⁸². Nach Maßgabe von § 19a Abs. 5 Satz 1 PartG n. F. war bei der Festsetzung der Mittel aus der staatlichen Teilfinanzierung nunmehr zunächst für jede Partei die relative Obergrenze im Sinne des § 18 Abs. 5 PartG und sodann die absolute Obergrenze gemäß § 18 Abs. 2 PartG n. F. einzuhalten⁶⁸³.

Die Änderungen an den Rechenschaftsvorschriften des Parteiengesetzes durch das Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes und des Abgeordnetengesetzes vom 23. August 2011 beschränkten sich hingegen auf die Korrektur eines Redaktionsversehens in § 24 Abs. 9 Nr. 5 PartG. Zwar äußerte der Gesetzgeber im Zuge des Gesetzgebungsverfahrens die grundlegende Einschätzung zum Rechenschaftsrecht, dass die bestehenden Rechenschaftsvorschriften, namentlich im

⁶⁷⁸ In dem genannten Zeitraum gab es lediglich 2007 einen politischen Anlauf für ein Gesetzgebungsverfahren zur Erhöhung der staatlichen Parteienfinanzierung, dazu siehe: von Arnim, ZRP 2007, 223/223.

⁶⁷⁹ BT-Drs. 17/6291, S. 7.

⁶⁸⁰ Art. 1 Nr. 1 lit. b) des Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes und des Abgeordnetengesetzes vom 23. August 2011, BGBl. 2011 I, 1748/1748.

⁶⁸¹ Ipsen/Koch, Rdnr. 55 zu § 19a PartG.

⁶⁸² BT-Drs. 17/6496, S. 1; BT-Drs. 17/6291, S. 7. Kritisch zu der Änderung: von Arnim, DVBl 2011, 1278/1279, und von Arnim, NJW 2011, 3013/3014, der darin eine gezielte Benachteiligung kleiner Parteien sieht.

⁶⁸³ Art. 1 Nr. 2 des Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes und des Abgeordnetengesetzes vom 23. August 2011, BGBl. 2011 I, 1748/1748.

Zusammenhang mit dem Systemwechsel hin zur Rechenschaftslegung nach handelsbilanziellen Grundsätzen, aus praktischer Sicht weiteren Reformbedarf aufwiesen. Nach dem Willen des Gesetzgebers sollten Änderungen an den Rechenschaftsvorschriften des Parteiengesetzes aber, ohne dass der Gesetzgeber insoweit eine konkrete Zielsetzung genannt hätte, einem späteren Gesetzgebungsverfahren vorbehalten bleiben⁶⁸⁴. Deshalb wurde durch das Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes und des Abgeordnetengesetzes vom 23. August 2011 lediglich der Wortlaut von § 24 Abs. 9 Nr. 5 PartG neu gefasst⁶⁸⁵, um ein Redaktionsversehen des Neunten Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes zu beheben⁶⁸⁶. Dieses Redaktionsversehen bestand darin, dass der Gesetzgeber es versäumt hatte, die Änderungen in § 24 Abs. 6 Nr. 2 lit. B. PartG hinsichtlich der in der Vermögensbilanz auszuweisenden Verbindlichkeiten bei der Zusammenfassung, die dem Rechenschaftsbericht nach Maßgabe von § 24 Abs. 9 PartG voranzustellen ist, nachzuvollziehen. Während die Vermögensbilanz im Anschluss an das Neunte Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes die Schuldposten im Sinne des § 24 Abs. 6 Nr. 2, lit. A./I. und II. und B./I. bis V. PartG umfasste, waren in der Zusammenfassung nach dem Wortlaut von § 24 Abs. 9 Nr. 5 PartG a. F. auch weiterhin nur die Schuldposten der Gesamtpartei gemäß § 24 Abs. 6 Nr. 2, lit. A./I. und II. und B./II. bis IV. PartG und deren Summe anzugeben, obwohl die Zusammenfassung als Vermögensbilanz der Gesamtpartei den Aufbau der Vermögensbilanz widerspiegeln sollte⁶⁸⁷. Dieses Versehen korrigierte der Gesetzgeber mit dem Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes und des Abgeordnetengesetzes vom 23. August 2011 klarstellend dahin gehend, dass in der Zusammenfassung nach Maßgabe von § 25 Abs. 9 Nr. 5 PartG n. F. die Schuldposten der Gesamtpartei gemäß § 24 Abs. 6 Nr. 2, lit. A./I. und II. und B./II. bis V. PartG und deren Summe auszuweisen waren.

XV.) Zehntes Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes vom 22. Dezember 2015

Weitere punktuelle Änderungen bei den Vorschriften über die staatliche Teilfinanzierung der Parteien sowie den Rechenschaftsbestimmungen brachte das Zehnte Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes vom 22. Dezember 2015⁶⁸⁸.

1.) Vorgeschichte und Zielsetzungen der Gesetzesänderung

Während die wirtschaftlichen Parameter für die Berechnung der Ansprüche der Parteien auf Mittel aus der staatlichen Teilfinanzierung der Parteien seit dem Achten Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes vom 28. Juni 2002 unverändert geblieben waren, hatte der Gesetzgeber durch das Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes und des Abgeordnetengesetzes vom 23. August 2011 die absolute Obergrenze der staatlichen Teilfinanzierung in § 18 Abs. 2 Satz 1 PartG für das Anspruchsjahr 2011 auf 141.900.000,- EUR beziehungsweise 150.800.000,- EUR für das

⁶⁸⁴ BT-Drs. 17/6496, S. 1; BT-Drs. 17/6291, S. 1.

⁶⁸⁵ Art. 1 Nr. 3 des Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes und des Abgeordnetengesetzes vom 23. August 2011, BGBl. 2011 I, 1748/1748.

⁶⁸⁶ BT-Drs. 17/6291, S. 7.

⁶⁸⁷ Der Schuldposten „*Verbindlichkeiten gegenüber Gliederungen*“ im Sinne des § 24 Abs. 6 Nr. 2, lit. B./I. PartG findet sich in der Zusammenfassung gemäß § 24 Abs. 9 PartG nicht wieder, weil sich die parteiinternen Forderungen und Verbindlichkeiten nach der Vorstellung des Gesetzgebers auf die Gesamtpartei betrachtet ausgleichen sollen.

⁶⁸⁸ BGBl. 2015 I, 2563.

Anspruchsjahr 2012 erhöht und mit Wirkung ab dem Anspruchsjahr 2013 eine automatische Erhöhung entsprechend der Entwicklung des parteispezifischen Preisindex' nach Maßgabe von § 18 Abs. 2 Satz 2 bis 5 PartG angeordnet. Infolge der Dynamisierung stieg die absolute Obergrenze auf 154.117.600,- EUR für das Anspruchsjahr 2013 (Erhöhung um 2,2 %) ⁶⁸⁹, 156.737.599,- EUR für das Anspruchsjahr 2014 (Erhöhung um 1,7 %) ⁶⁹⁰, 159.245.400,- EUR für das Anspruchsjahr 2015 (Erhöhung um 1,6 %) ⁶⁹¹, 160.519.363,- EUR für das Anspruchsjahr 2016 (Erhöhung um 0,8 %) ⁶⁹² und 161.803.517,- EUR für das Anspruchsjahr 2017 (Erhöhung um 0,8 %) ⁶⁹³. Die Erhöhung der absoluten Obergrenze bei unverändert bleibenden Eckdaten für die Berechnung des Wählerstimmenanteils und des Zuwendungsanteils hatte zur Folge, dass sich der Betrag, um den die Summe der rechnerisch ermittelten Ansprüche aller Parteien die absolute Obergrenze überstieg, in den Anspruchsjahren 2010 bis 2012 von 26,5 Mio. EUR auf 2,4 Mio. EUR verringerte ⁶⁹⁴. Bei der Festsetzung der Mittel aus der staatlichen Teilfinanzierung für das Anspruchsjahr 2013 blieb die Summe der rechnerisch ermittelten Ansprüche aller Parteien schließlich sogar hinter der absoluten Obergrenze zurück, sodass die absolute Obergrenze für das Anspruchsjahr 2013 nicht zum Tragen kam ⁶⁹⁵. Der Gesetzgeber sah in dieser Entwicklung die Notwendigkeit begründet, die im Rahmen der staatlichen Teilfinanzierung für jede begünstigte Wählerstimme und jeden begünstigte Zuwendung zu zahlenden Beträge zur Anpassung an die Preisentwicklung seit dem Jahr 2002 zu erhöhen und den als Wählerstimmenanteil je begünstigter Stimme zu zahlenden Betrag entsprechend der Erhöhung des parteispezifischen Preisindex' gemäß § 18 Abs. 2 Satz 2 bis 5 PartG zu dynamisieren ⁶⁹⁶.

Darüber hinaus waren in den Jahren 2014 und 2015 im Zusammenhang mit der staatlichen Teilfinanzierung der Parteien zunehmend Gestaltungen zu beobachten, die auf dem Konzept beruhten, dass die betreffende Parte ihre relative Obergrenze durch die Aufnahme einer primär umsatz- und nicht gewinnorientierten Unternehmenstätigkeit in die Höhe schraubte: Die Partei Alternative für Deutschland (AfD) nahm im Jahr 2014 den Verkauf von physischem Gold als Kapitalanlage an ihre Unterstützer auf. Der Goldhandel diente dabei weniger der Gewinnerzielung als vielmehr dem Zweck, durch die Erlöse aus dem Goldverkauf Einnahmen aus Unternehmenstätigkeit im Sinne des § 24 Abs. 4 Nr. 5 PartG a. F. zu generieren, um die relative Obergrenze für die staatliche Teilfinanzierung im Sinne des § 18 Abs. 5 Satz 1 PartG um den Betrag der betreffenden Umsatzerlöse zu erhöhen. Denn als junge Partei verfügte die AfD ohne die Umsatzerlöse aus dem Goldhandel nicht über ausreichende eigene Einnahmen im Sinne des § 24 Abs. 4 Nr. 1 bis 7 PartG, um den ihrem Wahlerfolg korrespondierenden Anspruch auf den Wählerstimmenanteil der staatlichen Teilfinanzierung im Hinblick auf die relative Obergrenze voll

⁶⁸⁹ BT-Drs. 17/13377, S. 1.

⁶⁹⁰ BT-Drs. 18/1327, S. 1.

⁶⁹¹ BT-Drs. 18/4805, S. 1.

⁶⁹² BT-Drs. 18/8295, S. 1.

⁶⁹³ BT-Drs. 18/12303, S. 1.

⁶⁹⁴ BT-Drs. 18/100, S. 6.

⁶⁹⁵ Siehe die Mitteilung des Präsidenten des Deutschen Bundestags über die Festsetzung der staatlichen Mittel für das Jahr 2013 (Stand: 21. Februar 2014), abzurufen auf der Internetseite des Deutschen Bundestages unter „Parteienfinanzierung“ und „Festsetzung staatlicher Mittel“ oder direkt unter folgender Internetadresse: http://www.bundestag.de/blob/195536/cbe31f83de48d58d9973662c534ca7fe/finanz_13-data.pdf.

⁶⁹⁶ BT-Drs. 18/7093, S. 2 und 6; BT-Drs. 18/6879, S. 6 und 11; Sten. Protokolle 18/14029 f., 18/14032, 18/14453, 18/14455 und 18/14458.

ausschöpfen zu können. Die Satirepartei DIE PARTEI trieb dieses Modell noch weiter auf die Spitze, indem sie im Herbst 2015 tausend 100-Euro-Scheine zum Preis von 80,- EUR verkaufte, nachdem sie Ende 2014 bereits 20-, 50- und 100-Euro-Scheine gegen Zahlung des jeweiligen Nennbetrages zuzüglich 5,- EUR veräußert hatte. Auch diese Vorgehensweise sollte sich für DIE PARTEI unter Berücksichtigung der Effekte aus der staatlichen Teilfinanzierung rechnen, weil dem operativen Verlust aus dem Verkauf der 100-Euro-Scheine unter dem Nennwert für jeden verkauften 100-Euro-Schein durch die Anhebung der relativen Obergrenze, die die aus dem Wahlerfolg resultierenden Ansprüche ohne die zusätzlichen Einnahmen aus Unternehmenstätigkeit im Sinne des § 24 Abs. 4 Nr. 5 PartG a. F. gekappt hätte, zusätzliche staatliche Mittel in Höhe von EUR 80,- gegenüberstanden. Solche Modelle zur gezielten Erhöhung der relativen Obergrenze für die staatliche Teilfinanzierung der Parteien beurteilte der Gesetzgeber als missbräuchliche Gestaltungen, denen er durch die Änderung des Parteiengesetzes einen Riegel vorschieben wollte⁶⁹⁷.

Zuletzt sprach der Präsident des Deutschen Bundestages in seinen Berichten über die Rechenschaftsberichte der Parteien und die Entwicklung der Parteienfinanzen gemäß § 23 Abs. 4 GG wiederholt Missstände bei der Parteienfinanzierung und Defizite bei den Rechenschaftsvorschriften, die die Bundestagsverwaltung in der Praxis bei der Prüfung der Rechenschaftsberichte und der Festsetzung der Mittel aus der staatlichen Teilfinanzierung der Parteien identifiziert hatte, an und unterbreitete Vorschläge für Gesetzesänderungen⁶⁹⁸. Die Kritik des Bundestagspräsidenten betraf insbesondere den Umstand, dass die Nichtabgabe eines Rechenschaftsberichts für Parteien, die nicht an der staatlichen Teilfinanzierung teilnahmen, völlig sanktionslos blieb⁶⁹⁹, die Berücksichtigung von Sach-, Werk- und Dienstleistungen, die außerhalb eines Geschäftsbetriebes unentgeltlich an Parteien erbracht werden, als Einnahmen⁷⁰⁰ sowie die Weiterleitung von Sanktionszahlungen, erstatteten Mitteln aus der Parteienfinanzierung und unzulässigen Parteispenden an mildtätige, kirchliche, religiöse oder wissenschaftliche Einrichtungen nach Maßgabe von § 31c Abs. 2 PartG a. F.⁷⁰¹. Nachdem die Änderungsvorschläge des Bundestagspräsidenten beim Gesetzgeber über Jahre hinweg nicht auf Resonanz gestoßen waren, wollte der Gesetzgeber aus Anlass der im Zusammenhang mit der Parteienfinanzierung für erforderlich erachteten Änderung des Parteiengesetzes die wesentlichen Reformvorschläge des Bundestagspräsidenten hinsichtlich der Rechenschaftsvorschriften mit umsetzen, ohne eine grundlegende Debatte über die Rechenschaftsstandards zu eröffnen. Der weitergehenden Bitte des Bundestagspräsidenten, eine andere Institution mit der Prüfung der Rechenschaftsberichte und der Festsetzung der Mittel aus der staatlichen Teilfinanzierung zu betrauen⁷⁰², vermochte der Gesetzgeber indes nicht zu entsprechen⁷⁰³.

⁶⁹⁷ BT-Drs. 18/7093, S. 1 und 6; BT-Drs. 18/6879, S. 5 f., 9 und 14; Sten. Protokolle 18/14030, 18/14031, 18/14033, 18/14453 und 18/14457 f.

⁶⁹⁸ BT-Drs. 18/10710; BT-Drs. 18/100; BT-Drs. 17/8200; BT-Drs. 16/14140.

⁶⁹⁹ BT-Drs. 18/100, S. 6 und 10.

⁷⁰⁰ BT-Drs. 18/100, S. 18.

⁷⁰¹ BT-Drs. 18/100, S. 7.

⁷⁰² BT-Drs. 18/10710, S. 5; BT-Drs. 18/100, S. 6 f.

⁷⁰³ Sten. Protokolle 18/14032.

2.) Gesetzgebungsverfahren

Am 1. Dezember 2015 brachten die Fraktionen der CDU/CSU und der SPD den gemeinsamen Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes in den Deutschen Bundestag ein⁷⁰⁴. Im Vorfeld des Gesetzgebungsverfahrens hatte es Sondierungsgespräche zwischen den Koalitionsfraktionen und den oppositionellen Fraktionen von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und DIE LINKE gegeben, um die Änderung des Parteiengesetzes im Konsens aller im Deutschen Bundestag vertretenen Fraktionen zu initiieren und umzusetzen. Im Ergebnis beteiligten sich die Fraktionen von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und DIE LINKE allerdings trotz inhaltlicher Zustimmung zu den meisten der vorgeschlagenen Änderungen nicht an dem Gesetzesentwurf, weil sie weitergehende Regelungen zur Transparenz der Parteifinancen beziehungsweise zur Begrenzung von Parteispenden forderten, die die Koalitionsfraktionen entweder insgesamt ablehnten oder erst zu einem späteren Zeitpunkt nach weiteren Beratungen umsetzen wollten⁷⁰⁵. Die Fraktion DIE LINKE hatte in diesem Kontext bereits am 17. Januar 2014 einen Entschließungsantrag in den Deutschen Bundestag eingebracht, durch den die Bundesregierung aufgefordert werden sollte, einen Gesetzesentwurf zum Verbot von Parteispenden von Unternehmen und Wirtschaftsverbänden und zur Begrenzung von Parteispenden natürlicher Personen vorzulegen⁷⁰⁶.

Im Zuge der ersten Beratung in der 143. Sitzung am 3. Dezember 2015 überwies das Plenum des Deutschen Bundestags den Gesetzesentwurf zur weiteren Beratung an den federführenden Innenausschuss und den mitberatenden Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz⁷⁰⁷. Der Innenausschuss beriet den Gesetzesentwurf der Koalitionsfraktionen zusammen mit dem Entschließungsantrag der Fraktion DIE LINKE betreffend das Verbot von Parteispenden von Unternehmen und Wirtschaftsverbänden und die Begrenzung von Parteispenden natürlicher Personen⁷⁰⁸. Im Zuge der Beratung des Gesetzesentwurfs durch den Innenausschuss fand am 14. Dezember 2015 eine öffentliche Anhörung unter Mitwirkung von fünf Sachverständigen statt⁷⁰⁹. In der Beschlussempfehlung vom 16. Dezember 2015 sprach sich der Innenausschuss schließlich im Einklang mit dem Votum des mitberatenden Ausschusses für Recht und Verbraucherschutz mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und der SPD gegen die Stimmen der Fraktion von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion DIE LINKE dafür aus, den Gesetzesentwurf mit der Maßgabe, dass der Zuwendungsanteil von der Dynamisierung der Parameter für die Berechnung der Ansprüche aus der staatlichen Teilfinanzierung entsprechend der Preisentwicklung auszunehmen ist, anzunehmen⁷¹⁰. Zugleich empfahl der Innenausschuss mit den Stimmen der Fraktionen von CDU/CSU, SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE und auch insoweit in Übereinstimmung mit dem mitberatenden Ausschuss für Recht und

⁷⁰⁴ BT-Drs. 18/6879.

⁷⁰⁵ BT-Drs. 18/7093, S. 6 f.; siehe dazu auch die stenographischen Protokolle der Beratungen des Gesetzesentwurfs in der 143. und 146. Sitzung des Deutschen Bundestags, Sten. Protokolle 18/14029 ff. und 18/14453 ff., und insbesondere die Reden von Britta Haßelmann (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN), Sten. Protokolle 18/14032 f. und 14456 f., sowie Halina Wawzyniak (DIE LINKE), Sten. Protokolle 18/14030 f. und 14454 f.

⁷⁰⁶ BT-Drs. 18/301.

⁷⁰⁷ Sten. Protokolle 18/14035.

⁷⁰⁸ BT-Drs. 18/7093, S. 1 und 5.

⁷⁰⁹ BT-Drs. 18/7093, S. 5.

⁷¹⁰ BT-Drs. 18/7093, S. 4 f.

Verbraucherschutz, den Entschließungsantrag der Fraktion DIE LINKE abzulehnen⁷¹¹.

In der 146. Sitzung am 17. Dezember 2015 nahm der Deutsche Bundestag den Entwurf des Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes mit der Änderung, die der Innenausschuss angeregt hatte, mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und der SPD gegen die Stimmen der Fraktion von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion DIE LINKE in zweiter und dritter Lesung an⁷¹². Zugleich beschloss der Deutsche Bundestag mit den Stimmen der Fraktionen von CDU/CSU, SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE, den Entschließungsantrag der Fraktion DIE LINKE betreffend das Verbot von Parteispenden von Unternehmen und Wirtschaftsverbänden und die Begrenzung von Parteispenden natürlicher Personen abzulehnen⁷¹³. Auch einen weiteren Entschließungsantrag, den die Fraktion von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN am 16. Dezember 2015 zur dritten Beratung des Gesetzesentwurfs der Koalitionsfraktionen gestellt hatte, um ihre Vorstellungen von höheren Transparenzstandards und Beschränkungen von Parteispenden weiterzuverfolgen⁷¹⁴, lehnte der Deutsche Bundestag mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und der SPD gegen die Stimmen der Fraktionen von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und DIE LINKE ab⁷¹⁵.

Am 18. Dezember 2015 beschloss der Deutsche Bundesrat in seiner 940. Sitzung, bezüglich des Zehnten Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes nicht den Vermittlungsausschuss gemäß Art. 77 Abs. 2 GG anzurufen⁷¹⁶. Daraufhin fertigte der Bundespräsident das Zehnte Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes am 22. Dezember 2015 aus und am 30. Dezember 2015 erfolgte die Verkündung des Zehnten Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes im Bundesgesetzblatt⁷¹⁷. Damit trat das Zehnte Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes mit Wirkung zum 1. Januar 2016 in Kraft⁷¹⁸, wobei die Anwendbarkeit einiger der geänderten Bestimmungen des Parteiengesetzes durch die Anwendungsvorschrift in § 39 Abs. 5 PartG n. F. in zeitlicher Hinsicht näher bestimmt wurde⁷¹⁹.

3.) Die Bestimmungen des Zehnten Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes vom 22. Dezember 2015

Das Zehnte Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes vom 22. Dezember 2015 brachte Gesetzesänderungen auf dem Gebiet der staatlichen Teilfinanzierung der Parteien, im Bereich der Rechenschaftslegung der Parteien sowie bei den Sanktionsvorschriften für Rechenschaftsverstöße der Parteien mit sich.

a) Änderungen bei der staatlichen Teilfinanzierung der Parteien

⁷¹¹ BT-Drs. 18/7093, S. 4 f.

⁷¹² Sten. Protokolle, 18/14459.

⁷¹³ Sten. Protokolle, 18/14459.

⁷¹⁴ BT-Drs. 18/7094.

⁷¹⁵ Sten. Protokolle, 18/14459.

⁷¹⁶ BR-Drs. 590/15B; Plenarprotokoll 18/940, S. 513.

⁷¹⁷ BGBl. 2015 I, 2563.

⁷¹⁸ Art. 2 des Zehnten Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes vom 22. Dezember 2015, BGBl. 2015 I, 2563/2564.

⁷¹⁹ Art. 1 Nr. 10 des Zehnten Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes vom 22. Dezember 2015, BGBl. 2015 I, 2563/2564.

Änderungen durch das Zehnte Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes vom 22. Dezember 2015 erfuhren zunächst die Bestimmungen des Parteiengesetzes über die staatliche Teilfinanzierung der Parteien. In diesem Kontext wurden durch das Zehnte Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes die wirtschaftlichen Eckdaten für die Berechnung der Ansprüche auf Mittel aus der staatlichen Teilfinanzierung der Parteien in § 18 Abs. 3 PartG verändert, um der seit der letzten Rechtsänderung im Jahr 2002 eingetretenen Verringerung des Geldwerts Rechnung zu tragen⁷²⁰. Vor dem Hintergrund, dass das Zehnte Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes vom 22. Dezember 2015 mit Wirkung zum 1. Januar 2016 in Kraft trat⁷²¹, fanden die geänderten Bestimmungen des Parteiengesetzes zur staatlichen Teilfinanzierung erstmals bei der zum 15. Februar 2016 vorzunehmenden Festsetzung der staatlichen Mittel für das Anspruchsjahr 2015 Anwendung⁷²².

Nach § 18 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 und 2 PartG n. F. betrug der Wählerstimmenanteil für das Anspruchsjahr 2015 0,83 EUR je anspruchsberechtigter Stimme anstatt bislang 0,70 EUR⁷²³. Dabei erhielten die Parteien nach Maßgabe von § 18 Abs. 3 Satz 2 PartG n. F. für die ersten bis zu vier Millionen Stimmen im Anspruchsjahr 2015 sogar 1,00 EUR anstatt zuvor 0,85 EUR⁷²⁴. Für die Festsetzungsverfahren ab dem Jahr 2017, die die Anspruchsjahre ab 2016 betreffen, erhöhten sich die genannten Geldbeträge des Wählerstimmenanteils der Parteienfinanzierung nach § 18 Abs. 3 Satz 3 PartG n. F. zur Anpassung an die Kaufkraftentwicklung entsprechend dem Preisindex gemäß § 18 Abs. 2 Satz 2 bis 5 PartG, der bereits seit dem Anspruchsjahr 2013 den Gradmesser für die Erhöhung der absoluten Obergrenze bildete⁷²⁵. Darüber hinaus wurde auch der Zuwendungsanteil gemäß § 18 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 PartG n. F. mit Wirkung ab dem Anspruchsjahr 2015 von 0,38 EUR auf 0,45 EUR für jeden Euro, den die Parteien als anspruchsberechtigende Zuwendung erhalten, erhöht⁷²⁶. Beim Zuwendungsanteil sah der Gesetzgeber allerdings von einer Indexierung der Parameter für die Anspruchsberechnung ab, weil sich die Verringerung des Geldwerts direkt auf die Bemessung der Zuwendung durch den Zuwender auswirkt und die staatliche Teilfinanzierung insoweit in einem starren Prozentsatz der zu subventionierenden Zuwendung besteht⁷²⁷.

Weiterhin wurden durch das Zehnte Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes die Regelungen für die Anwendung der relativen Obergrenze für die staatliche Teilfinanzierung aus § 18 Abs. 5 Satz 1 PartG modifiziert. Die relative Obergrenze besagte, dass die Höhe der staatlichen Teilfinanzierung bei einer Partei die Summe der Einnahmen nach § 24 Abs. 4 Nr. 1 bis 7 PartG nicht überschreiten durfte. In diesem Zusammenhang wurden die Vorschriften über das Festsetzungsverfahren um die neue Regelung des § 19a Abs. 4 Satz 2 PartG n. F. ergänzt, die vorsah, dass bei der Berechnung

⁷²⁰ BT-Drs. 18/7093, S. 2; BT-Drs. 18/6879, S. 6 und 11.

⁷²¹ Art. 2 des Zehnten Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes vom 22. Dezember 2015, BGBl. 2015 I, 2563/2564.

⁷²² BT-Drs. 18/7093, S. 6; BT-Drs. 18/6879, S. 14.

⁷²³ Art. 1 Nr. 2 lit. a), lit. aa) und bb) des Zehnten Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes vom 22. Dezember 2015, BGBl. 2015 I, 2563/2563.

⁷²⁴ Art. 1 Nr. 2 lit. b) des Zehnten Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes vom 22. Dezember 2015, BGBl. 2015 I, 2563/2563.

⁷²⁵ Art. 1 Nr. 2 lit. c) des Zehnten Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes vom 22. Dezember 2015, BGBl. 2015 I, 2563/2563.

⁷²⁶ Art. 1 Nr. 2 lit. a), lit. cc) des Zehnten Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes vom 22. Dezember 2015, BGBl. 2015 I, 2563/2563.

⁷²⁷ BT-Drs. 18/7093, S. 5 und 6; Sten. Protokolle 18/14032 (B).

der relativen Obergrenze Einnahmen aus Unternehmenstätigkeit (§ 24 Abs. 4 Nr. 5 PartG n. F.) nur in Höhe des nach Abzug der Ausgaben (§ 24 Abs. 5 Nr. 2 lit. f) PartG n. F.) verbleibenden Betrages zu berücksichtigen waren⁷²⁸. Mit dieser Bestimmung wollte der Gesetzgeber erreichen, dass die Parteien nicht durch die Aufnahme unternehmerischer Betätigungen, die zwar Umsatzerlöse generierten, aber in der Summe aus den Erlösen und Aufwendungen keine oder zumindest keine nennenswerten Gewinne erwirtschafteten, ihre jeweilige relative Obergrenze künstlich in die Höhe treiben könnten, um höhere Beträge aus der staatlichen Teilfinanzierung zu erhalten⁷²⁹. Vielmehr sollten nach der Vorstellung des Gesetzgebers nur die durch die Unternehmenstätigkeit der Parteien erwirtschafteten Gewinne die relative Obergrenze erhöhen, weil die Parteien durch die Unternehmenstätigkeit nur in Höhe der Gewinne finanzielle Spielräume für ihre politische Arbeit erlangen, die für Zwecke der relativen Obergrenze als selbst erwirtschaftete Einkünfte der Parteien Berücksichtigung finden könnten⁷³⁰. Nach der diesbezüglichen Anwendungsvorschrift in § 39 Abs. 5 Satz 2 PartG n. F. waren die veränderten Modalitäten für die Bestimmung der relativen Obergrenze nach Maßgabe von § 19a Abs. 4 Satz 2 PartG n. F. auf die Rechenschaftsberichte ab dem Rechenschaftsjahr 2015 anzuwenden⁷³¹, sodass die neuen Regelungen sich erstmals auf die Festsetzung der staatlichen Mittel für das Anspruchsjahr 2016 zum 15. Februar 2017 auswirkten⁷³². Im Zuge der Einfügung des neuen § 19a Abs. 4 Satz 2 PartG n. F. nahm der Gesetzgeber ferner eine redaktionelle Anpassung an der inhaltlich unverändert bleibenden Bestimmung des § 19a Abs. 4 Satz 1 PartG n. F. vor, bei der die Angabe „Abs.“ jeweils durch das Wort „Absatz“ und die Angabe „Nr.“ jeweils durch das Wort „Nummer“ ersetzt wurde⁷³³. Diese redaktionelle Änderung erfolgte aus Gründen der Rechtsförmlichkeit⁷³⁴. Gleichwohl beschränkte sich die redaktionelle Änderung auf § 19a Abs. 5 Satz 1 PartG n. F. und erfolgte nicht umfassend für das gesamte Parteiengesetz.

b) Änderungen bei den Rechenschaftsvorschriften

Weitere Änderungen des Parteiengesetzes ergaben sich durch des Zehnte Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes vom 22. Dezember 2015 bei den Vorschriften über die Rechenschaftslegung der Parteien. Um die geänderten Modalitäten für die Berücksichtigung von Erlösen der Parteien aus Unternehmenstätigkeit bei der Berechnung der relativen Obergrenze praktisch umsetzen zu können, mussten die Einnahmen aus Unternehmenstätigkeit und die Ausgaben aus Unternehmenstätigkeit in den Rechenschaftsberichten der Parteien gesondert ausgewiesen werden⁷³⁵. Zu diesem Zwecke wurde die bisherige Position der Einnahmereknung „*Einnahmen aus Unternehmenstätigkeit und Beteiligungen*“ im Sinne des § 24 Abs. 4 Nr. 5 PartG a. F. in die beiden neuen Kategorien „*Einnahmen aus Unternehmenstätigkeit*“ gemäß § 24 Abs. 4 Nr. 5 PartG n. F. sowie „*Einnahmen aus*

⁷²⁸ Art. 1 Nr. 3 lit. b) des Zehnten Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes vom 22. Dezember 2015, BGBl. 2015 I, 2563/2563.

⁷²⁹ BT-Drs. 18/7093, S. 1 f.; BT-Drs. 18/6879, S. 5 f., 9 und 14.

⁷³⁰ BT-Drs. 18/6879, S. 9.

⁷³¹ Art. 1 Nr. 10 des Zehnten Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes vom 22. Dezember 2015, BGBl. 2015 I, 2563/2564.

⁷³² BT-Drs. 18/6879, S. 14 und 16.

⁷³³ Art. 1 Nr. 3 lit. a) des Zehnten Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes vom 22. Dezember 2015, BGBl. 2015 I, 2563/2563.

⁷³⁴ BT-Drs. 18/6879, S. 14.

⁷³⁵ BT-Drs. 18/6879, S. 9 und 14.

Beteiligungen“ gemäß § 24 Abs. 4 Nr. 5a PartG n. F. aufgespalten⁷³⁶. Zugleich wurde die Untergliederung der Sachausgaben in der Ausgaberechnung zulasten des Auffangtatbestands der sonstigen Ausgaben um eine neue Position „*Ausgaben im Rahmen einer Unternehmenstätigkeit*“ gemäß § 24 Abs. 5 Nr. 2, lit. f) PartG n. F. ergänzt⁷³⁷. Durch die Erweiterung der Mustergliederung um diesen Posten verschob sich die Unterposition „*sonstige Ausgaben*“ im Sinne des § 24 Abs. 5 Nr. 2, lit. f) PartG a. F. in § 24 Abs. 5 Nr. 2, lit. g) n. F.⁷³⁸. Weil das Zehnte Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes für die geänderten Gliederungsvorschriften für die Einnahme- und Ausgaberechnung keine spezifische Anwendungsvorschrift enthielt, ergab sich der zeitliche Anwendungsbereich der geänderten Vorgaben für die Gliederung der Einnahme- und Ausgaberechnung aus dem Inkrafttreten des Änderungsgesetzes zum 1. Januar 2016⁷³⁹. Dabei ließ sich aus dem Sachzusammenhang mit den modifizierten Regelungen zur Berechnung der relativen Obergrenze, für die eine spezielle Anwendungsvorschrift in § 39 Abs. 5 Satz 2 PartG n. F. die erstmalige Anwendung bei der Mittelfestsetzung für das Anspruchsjahr 2016 anordnete, ableiten, dass die durch das Zehnte Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes geänderten Bestimmungen für die Untergliederung der Einnahme- und Ausgaberechnung erstmals in dem Rechenschaftsbericht für das Rechenschaftsjahr 2015 anzuwenden waren⁷⁴⁰.

Darüber hinaus wurde durch das Zehnte Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes die Vereinfachungsregelung des § 26 Abs. 4 Satz 2 PartG a. F., nach der bestimmte Leistungen, die Parteimitglieder außerhalb eines Geschäftsbetriebs üblicherweise unentgeltlich an die Partei erbringen, nicht im Rechenschaftsbericht als Einnahme zu erfassen waren, auf entsprechende Leistungen von Nichtmitgliedern erstreckt. Nach § 26 Abs. 4 Satz 2 PartG n. F. blieben Sach-, Werk- und Dienstleistungen, die Parteien außerhalb eines Geschäftsbetriebes üblicherweise unentgeltlich zur Verfügung gestellt werden, als Einnahmen unberücksichtigt⁷⁴¹. Die gleichgerichtete Vorgängerregelung in § 26 Abs. 4 Satz 2 PartG a. F. galt hingegen nur für Sach-, Werk- und Dienstleistungen, die den Parteien von ihren Mitgliedern außerhalb eines Geschäftsbetriebes üblicherweise unentgeltlich zur Verfügung gestellt werden. Mit der Ausweitung der Nichterfassungsregelung auf Leistungen von Nichtmitgliedern verfolgte der Gesetzgeber den Zweck, die in der Praxis regelmäßig nicht ohne Schwierigkeiten mögliche Bewertung der betreffenden Sach-, Werk- und Dienstleistungen von Nichtmitgliedern zu vermeiden und dadurch den mit der Rechenschaftslegung verbundenen Aufwand der Parteien zu reduzieren⁷⁴². Die Gesetzesänderung setzte eine entsprechende Anregung des Präsidenten des Deutschen Bundestages, die dieser auf Grund seiner Erfahrungen bei der Prüfung der Rechenschaftsberichte ausgesprochen hatte⁷⁴³, um.

⁷³⁶ Art. 1 Nr. 4 lit. a) des Zehnten Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes vom 22. Dezember 2015, BGBl. 2015 I, 2563/2563.

⁷³⁷ Art. 1 Nr. 4 lit. b), lit. aa) des Zehnten Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes vom 22. Dezember 2015, BGBl. 2015 I, 2563/2563.

⁷³⁸ Art. 1 Nr. 4 lit. b), lit. bb) des Zehnten Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes vom 22. Dezember 2015, BGBl. 2015 I, 2563/2563.

⁷³⁹ Art. 2 des Zehnten Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes vom 22. Dezember 2015, BGBl. 2015 I, 2563/2564.

⁷⁴⁰ BT-Drs. 18/6879, S. 16.

⁷⁴¹ Art. 1 Nr. 6 des Zehnten Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes vom 22. Dezember 2015, BGBl. 2015 I, 2563/2563.

⁷⁴² BT-Drs. 18/7093, S. 2; BT-Drs. 18/6879, S. 9 f.

⁷⁴³ BT-Drs. 18/100, S. 18.

Den weitergehenden Vorschlag des Bundestagspräsidenten, auch auf das Tatbestandsmerkmal der Üblichkeit der unentgeltlichen Leistungserbringung zu verzichten⁷⁴⁴, vermochte der Gesetzgeber jedoch nicht zu befolgen, weil die Nichterfassung von üblicherweise nicht unentgeltlich erbrachten Leistungen im Rechenschaftsberichten aus seiner Sicht zu Einschränkungen bei der gebotenen Transparenz von Parteispenden geführt hätte⁷⁴⁵.

Die Regelung zur Nichterfassung bestimmter Sach-, Werk- und Dienstleistungen in der Einnahmerekchnung der Parteien aus § 26 Abs. 4 Satz 2 PartG a. F. war mit einer korrespondierenden Ausnahme dieser Zuwendungen auch vom Spendenbegriff in § 27 Abs. 1 Satz 4 PartG a. F. verknüpft. Infolge der Ausweitung der Nichterfassungsvorschrift in § 25 Abs. 4 Satz 2 PartG n. F. auf bestimmte Leistungen von Nichtmitgliedern mussten die betreffenden Zuwendungen auch von dem Spendenbegriff in § 27 Abs. 1 Satz 4 PartG n. F. ausgenommen werden, um den Gleichlauf zwischen den Positionen der Einnahmerekchnung und dem Tatbestand der Einnahme weiterhin zu gewährleisten⁷⁴⁶. Nach dem Spendenbegriff des § 27 Abs. 1 Satz 4 PartG n. F. gehörten zu den Spenden auch Sonderumlagen und Sammlungen sowie geldwerte Zuwendungen aller Art, sofern sie nicht üblicherweise unentgeltlich Parteien außerhalb eines Geschäftsbetriebes zur Verfügung gestellt werden oder eine hierfür dennoch vereinbarte Vergütung an die Partei zurückgeleitet oder auf eine solche Vergütung verzichtet wird⁷⁴⁷. Mit den weitergehenden Ausnahmen von Spendenbegriff wollte der Gesetzgeber erreichen, dass die Parteien nicht durch die Vereinbarung eines für die betreffenden Leistungen außerhalb eines Geschäftsbetriebs üblicherweise nicht zu entrichtenden Entgelts, das der Leistende für eine Zuwendung an die Partei verwendet oder auf das der Leistende zuwendungshalber verzichtet, Spenden kreieren können, um für Zwecke der staatlichen Teilfinanzierung die begünstigten Zuwendungen beziehungsweise die relative Obergrenze in die Höhe zu treiben⁷⁴⁸.

Die geänderten Vorschriften zur Rechenschaftslegung über Sach-, Werk- und Dienstleistungen, die Nichtmitglieder außerhalb eines Geschäftsbetriebes üblicherweise unentgeltlich an die Parteien erbringen, in § 26 Abs. 4 Satz 2 PartG n. F. und § 27 Abs. 1 Satz 4 PartG n. F. waren in Ermangelung einer gesonderten Anwendungsvorschrift entsprechend dem Inkrafttreten des Zehnten Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes mit Wirkung zum 1. Januar 2016 ab dem 1. Januar 2016 anzuwenden. Damit hatten die Parteien die novellierten Rechenschaftsbestimmungen in allen ab dem 1. Januar 2016 einzureichenden Rechenschaftsberichten, und damit erstmals in dem Rechenschaftsbericht für das Rechenschaftsjahr 2015, zu berücksichtigen.

Zuletzt wurde die besondere Publizitätsvorschrift zur Veröffentlichung von Zuwendungen von mehr als 10.000,- EUR unter namentlicher Nennung des Zuwenders im Rechenschaftsbericht, die nach § 25 Abs. 3 Satz 1 PartG a. F. auf den Gesamtwert der in einem Kalenderjahr geleisteten Spenden und Mandatsträgerbeiträge abstellte, durch das Zehnte Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes

⁷⁴⁴ BT-Drs. 18/100, S. 18.

⁷⁴⁵ BT-Drs. 18/6879, S. 10.

⁷⁴⁶ BT-Drs. 18/6879, S. 10.

⁷⁴⁷ Art. 1 Nr. 7 des Zehnten Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes vom 22. Dezember 2015, BGBl. 2015 I, 2563/2563.

⁷⁴⁸ BT-Drs. 18/6879, S. 10 und 15; siehe dazu die Ausführungen des Bundestagspräsidenten in BT-Drs. 17/8200, S. 15 f.

auf Mitgliedsbeiträge erstreckt. Gemäß § 25 Abs. 3 Satz 1 PartG n. F. waren Spenden, Mitgliedsbeiträge und Mandatsträgerbeiträge an eine Partei oder einen oder mehrere ihrer Gebietsverbände, deren Gesamtwert in einem Kalenderjahr (Rechnungsjahr) 10.000,- EUR übersteigt, unter Angabe des Namens und der Anschrift des Zuwenders sowie der Gesamthöhe der Zuwendung im Rechenschaftsbericht zu verzeichnen⁷⁴⁹. Durch die Ausweitung der besonderen Publizitätsvorschrift auf Mitgliedsbeiträge wollte der Gesetzgeber erreichen, dass Zuwendungen in publizitätsrelevanter Höhe nicht deshalb nicht unter namentlicher Nennung des Zuwenders im Rechenschaftsbericht erscheinen, weil sie zumindest teilweise als Mitgliedsbeitrag geleistet werden⁷⁵⁰. Dabei hatten die Parteien nach der Anwendungsvorschrift in § 39 Abs. 5 Satz 3 PartG n. F. in ihrem Rechenschaftsbericht für das Rechnungsjahr 2015 allerdings noch den Gesamtwert der Zuwendungen nach der bis zum Ablauf des 31. Dezember 2015 geltenden Fassung des § 25 Abs. 3 Satz 1 PartG a. F. zugrunde zu legen⁷⁵¹, sodass die erweiterte Publizitätsvorschrift in § 25 Abs. 3 Satz 1 PartG n. F. erstmals in dem Rechenschaftsbericht für das Rechnungsjahr 2016 zu berücksichtigen war. Mit dieser Anwendungsvorschrift wich der Gesetzgeber von dem Grundsatz ab, dass die Rechenschaftsberichte für das Rechnungsjahr 2015, die nach Maßgabe von § 19a Abs. 3 Satz 1 PartG bis zum 30. September 2016 beim Präsidenten des Deutschen Bundestages einzureichen waren, auf Grund des Inkrafttretens des Zehnten Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes mit Wirkung zum 1. Januar 2016 bereits auf der Basis der modifizierten Rechenschaftsvorschriften zu erstellen waren. In Bezug auf die besondere Publizitätsvorschrift des § 25 Abs. 3 Satz 1 PartG n. F. hielt der Gesetzgeber aus Gründen des Vertrauensschutzes gegenüber den Zuwendern eine Ausnahme von der Anwendung der neuen Vorschriften auf die Rechenschaftsberichte für das Rechnungsjahr 2015 für erforderlich, damit Zuwender, deren Zuwendungen im Kalenderjahr 2015 nur bei Hinzurechnung der Mitgliedsbeiträge die Publizitätsgrenze von 10.000,- EUR überstiegen, nicht mit Namen, Anschrift und der Gesamthöhe der Zuwendung in den Rechenschaftsberichten für das Rechnungsjahr 2015 aufzuführen waren⁷⁵².

c) Änderungen bei den Sanktionsvorschriften für Rechenschaftsverstöße

Weitere Rechtsänderungen brachte das Zehnte Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes vom 22. Dezember 2015 in dem Bereich der Sanktionsvorschriften für Rechenschaftsverstöße. Auf diesem Gebiet beseitigte der Gesetzgeber zunächst das vielfach kritisierte⁷⁵³ und auch vom Präsidenten des Deutschen Bundestags monierte⁷⁵⁴ Defizit, dass die Nichtabgabe eines Rechenschaftsberichts für Parteien, die nicht an der staatlichen Teilfinanzierung teilnahmen, keine Konsequenzen hatte. In der Praxis hatte der mangelnde rechtliche Zwang, die Rechenschaftspflicht zu erfüllen, ein erhebliches Vollzugsdefizit der Rechenschaftspflicht zur Folge. Jahr für Jahr reichten rund zwei Drittel der beim

⁷⁴⁹ Art. 1 Nr. 5 des Zehnten Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes vom 22. Dezember 2015, BGBl. 2015 I, 2563/2563.

⁷⁵⁰ BT-Drs. 18/7093, S. 2; BT-Drs. 18/6879, S. 9.

⁷⁵¹ Art. 1 Nr. 10 des Zehnten Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes vom 22. Dezember 2015, BGBl. 2015 I, 2563/2565.

⁷⁵² BT-Drs. 18/6879, S. 16.

⁷⁵³ Lenski, Rdnr. 39 ff. zu § 23 PartG; Ipsen/Koch, Rdnr. 44 zu § 19a PartG und Rdnr. 11 f. zu § 31b PartG; Morlok/Merten, DÖV 2011, 125/127.

⁷⁵⁴ BT-Drs. 18/100, S. 6 und 10.

Bundeshwahlleiter geführten Parteien keinen Rechenschaftsbericht beim Präsidenten des Deutschen Bundestages ein⁷⁵⁵. Um sicherzustellen, dass auch diejenigen Parteien, die keinen Anspruch auf Mittel aus der staatlichen Teilfinanzierung der Parteien haben, zukünftig der verfassungsrechtlich fundierten Verpflichtung zur Abgabe von Rechenschaftsberichten nachkommen, änderte der Gesetzgeber das Parteiengesetz durch das Zehnte Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes dahingehend, dass einerseits die Nichtabgabe von Rechenschaftsberichten für sechs aufeinander folgende Jahre zum Verlust des Status als Partei führte und andererseits der Präsident des Deutschen Bundestages durch die Androhung und Festsetzung von Zwangsgeld auf die Abgabe eines ordnungsgemäßen Rechenschaftsberichts hinwirken konnte⁷⁵⁶.

Zu diesem Zweck ergänzte der Gesetzgeber durch das Zehnte Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes den einfachgesetzlichen Parteienbegriff nach dem Vorbild der in § 2 Abs. 2 PartG a. F. enthaltenen Fiktionsregelung für den Fall der sechs Jahre andauernden Nichtteilnahme an Wahlen um eine weitere rechenschaftsbezogene Inaktivitätsfiktion, die ebenfalls den Verlust des rechtlichen Status‘ als Partei zur Folge hatte. Nach Maßgabe von § 2 Abs. 2 Satz 2, 1. Hs. PartG n. F. verlor eine Vereinigung ihre Rechtsstellung als Partei, wenn sie sechs Jahre lang entgegen der Pflicht zur öffentlichen Rechenschaftslegung gemäß § 23 PartG keinen Rechenschaftsbericht eingereicht hat⁷⁵⁷. Dabei galt § 19a Abs. 3 Satz 5 PartG nach § 2 Abs. 2 Satz 2, 2. Hs. PartG n. F. entsprechend⁷⁵⁸, sodass die Verpflichtung zur Abgabe des Rechenschaftsberichts ungeachtet etwaiger inhaltlicher Fehler in dem eingereichten Rechenschaftsbericht als erfüllt anzusehen war, wenn die Partei einen Rechenschaftsbericht, der der in § 24 PartG vorgegebenen Gliederung entspricht und den Prüfungsvermerk gemäß § 30 Abs. 2 PartG trägt, beim Präsidenten des Deutschen Bundestages eingereicht hatte⁷⁵⁹. Bei der Änderung des Parteienbegriffs ging der Gesetzgeber davon aus, dass die öffentliche Rechenschaftslegung über die Herkunft und Verwendung ihrer Mittel sowie über ihr Vermögen neben der Mitwirkung an der politischen Willensbildung des Volkes, der Gründungsfreiheit und der inneren Organisation nach demokratischen Prinzipien zu den konstitutiven Elementen einer Partei im Sinne des in Art. 21 GG zum Ausdruck kommenden verfassungsrechtlichen Parteienbegriffs gehöre⁷⁶⁰. Die Aberkennung des Parteienstatus sollte nach der Zielsetzung des Gesetzgebers gewährleisten, dass Vereinigungen mit dem Selbstverständnis einer Partei, die die parteispezifischen Rechenschafts- und Transparenzverpflichtungen nachhaltig nicht erfüllten, nicht länger von den rechtlichen Vorteilen, die mit der Rechtsstellung als Partei verbunden sind, wie zum Beispiel dem Parteienprivileg aus Art. 21 Abs. 2 Satz 2 GG oder steuerlichen Vergünstigungen⁷⁶¹, profitierten⁷⁶². Nach § 39 Abs. 5 Satz 1

⁷⁵⁵ BT-Drs. 18/100, S. 10; BT-Drs. 17/8200, S. 9; BT-Drs. 16/14140, S. 13 f.

⁷⁵⁶ BT-Drs. 18/7093, S. 1 f.; BT-Drs. 18/6879, S. 5, 7 ff., 13 f. und 15 f.

⁷⁵⁷ Art. 1 Nr. 1 des Zehnten Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes vom 22. Dezember 2015, BGBl. 2015 I, 2563/2563.

⁷⁵⁸ Art. 1 Nr. 1 des Zehnten Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes vom 22. Dezember 2015, BGBl. 2015 I, 2563/2563.

⁷⁵⁹ BT-Drs. 18/6879, S. 7 und 13.

⁷⁶⁰ BT-Drs. 18/6879, S. 7.

⁷⁶¹ Nach § 5 Abs. 1 Nr. 7 KStG sind die politischen Parteien im Sinne des § 2 PartG, mit Ausnahme etwaiger von ihnen betriebener wirtschaftlicher Geschäftsbetriebe, von der Körperschaftsteuer befreit. Zudem sind Zuwendungen an politische Parteien im Sinne des § 2 PartG gemäß § 13 Abs. 1 Nr. 18 lit. a) ErbStG von der Schenkungsteuer befreit und berechtigen den Zuwender im Rahmen der Einkommensteuer bis zur Höhe von 1.650,- EUR zu einer hälftigen

PartG n. F. fand § 2 Abs. 2 Satz 2 PartG n. F. auf die in der Frist des § 19a Abs. 3 Satz 1 und 2 PartG einzureichenden Rechenschaftsberichte ab dem Rechenschaftsjahr 2016 Anwendung⁷⁶³. Diese Anwendungsvorschrift sollte verhindern, dass Parteien, die seit mindestens sechs Jahren keinen Rechenschaftsbericht eingereicht hatten, durch das Inkrafttreten der neuen Bestimmungen unmittelbar den Parteienstatus verloren. Vielmehr sollten alle Parteien ungeachtet der Historie ihrer Rechenschaftsverstöße die Möglichkeit haben, durch die Abgabe eines Rechenschaftsberichts für das erste nach der Rechtsänderung beginnende Rechenschaftsjahr, nämlich das Rechenschaftsjahr 2016, den Verlust des Parteienstatus nach Maßgabe von § 2 Abs. 2 Satz 2 PartG n. F. zu vermeiden, um gegebenenfalls erforderliche organisatorische Vorkehrungen für die Aufnahme einer ordnungsgemäßen Rechenschaftslegung ab dem Beginn des Rechenschaftsjahres 2016 treffen zu können⁷⁶⁴.

Als weitere Gegenmaßnahme gegen die Nichtabgabe von Rechenschaftsberichten durch die Parteien räumte der Gesetzgeber dem Präsidenten des Deutschen Bundestages in § 38 Abs. 2 PartG n. F. die Befugnis ein, die Abgabe eines Rechenschaftsberichts im Wege des Verwaltungszwangs durch Androhung und Festsetzung eines Zwangsgeld gegenüber dem Vorstand der Partei zu erzwingen. Nach § 38 Abs. 2 Satz 1 PartG n. F. konnte der Präsident des Deutschen Bundestages den Vorstand der Partei zur Einreichung eines Rechenschaftsberichts, der den Vorschriften des Fünften Abschnitts des Parteiengesetzes entspricht, durch ein Zwangsgeld anhalten⁷⁶⁵. Dabei galten die Vorschriften des Verwaltungs-Vollstreckungsgesetzes gemäß § 38 Abs. 2 Satz 2, 1. Hs. PartG n. F. sinngemäß und der Präsident des Deutschen Bundestages handelte gemäß § 38 Abs. 2 Satz 2, 2. Hs. PartG n. F. insoweit als Vollstreckungs- und Vollzugsbehörde⁷⁶⁶. Die Höhe des Zwangsgeldes betrug nach Maßgabe von § 38 Abs. 2 Satz 3 PartG n. F. mindestens 500,- EUR und höchstens 10.000,- EUR⁷⁶⁷. Mit der Möglichkeit, die Abgabe eines Rechenschaftsberichts im Wege der Verwaltungsvollstreckung zu erzwingen, wollte der Gesetzgeber im Interesse der praktischen Durchsetzung der in Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG angeordneten Publizitätspflicht sicherstellen, dass die Nichtabgabe eines Rechenschaftsberichts für die betreffende Partei unter keinen Umständen ohne nachteilige rechtliche Folgen bleiben musste⁷⁶⁸.

Zuletzt hob der Gesetzgeber durch das Zehnte Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes die Bestimmung des § 31c Abs. 2 PartG a. F., nach der der Bundestagspräsident die innerhalb eines Kalenderjahres von den Parteien auf Grund von Verstößen gegen Rechenschaftsvorschriften oder

Tarifiermäßigung nach Maßgabe von § 34g EStG sowie in Höhe weiterer Zuwendungen von bis zu 1.650,- EUR zum Sonderausgabenabzug nach § 10b Abs. 2 EStG.

⁷⁶² BT-Drs. 18/6879, S. 7 f.

⁷⁶³ Art. 1 Nr. 10 des Zehnten Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes vom 22. Dezember 2015, BGBl. 2015 I, 2563/2564.

⁷⁶⁴ BT-Drs. 18/6879, S. 9 und 16.

⁷⁶⁵ Art. 1 Nr. 9 lit. c) des Zehnten Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes vom 22. Dezember 2015, BGBl. 2015 I, 2563/2563 f.

⁷⁶⁶ Art. 1 Nr. 9 lit. c) des Zehnten Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes vom 22. Dezember 2015, BGBl. 2015 I, 2563/2563 f.

⁷⁶⁷ Art. 1 Nr. 9 lit. c) des Zehnten Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes vom 22. Dezember 2015, BGBl. 2015 I, 2563/2563 f.

⁷⁶⁸ BT-Drs. 18/7093, S. 1 f.; BT-Drs. 18/6879, S. 8 und 15 f.

Spendenannahmeverbote vereinnahmten Mittel zu Beginn des nächsten Kalenderjahres im Einvernehmen mit dem Präsidium des Deutschen Bundestages an mildtätige, kirchliche, religiöse oder wissenschaftliche Einrichtungen weiterzuleiten hatte, ersatzlos auf⁷⁶⁹. Neben den Sanktionszahlungen der Parteien gemäß § 31c Abs. 1 Satz 1 und 2 PartG a. F. betraf diese Regelung auch die Sanktionszahlungen der Parteien nach Maßgabe von § 31b Satz 1 und 2 PartG, die nach § 31a Abs. 3 Satz 1 PartG zurückgezahlten Mittel aus der staatlichen Teilfinanzierung sowie die auf Grund des § 25 Abs. 4 PartG weitergeleiteten Spenden⁷⁷⁰. Weil das Gesetz keine sachlichen Kriterien für die Auswahl der Begünstigten vorgab, tat sich der Präsident des Deutschen Bundestages in der Praxis mit der Auswahlentscheidung für die Vergabe der nach Maßgabe von § 31c Abs. 2 PartG a. F. zu verteilenden Mittel schwer und beurteilte das keiner politischen und rechtlichen Nachprüfung unterliegende Vergabeverfahren als aus demokratischer und rechtsstaatlicher Sicht unzeitgemäß. Aus diesem Grund hatte der Präsident des Deutschen Bundestages die Prüfbitte an den Gesetzgeber gerichtet, das in § 31c Abs. 2 PartG a. F. vorgesehene Verfahren zur Vergabe der von den Parteien nach Maßgabe des § 25 Abs. 4 PartG sowie der §§ 31a bis 31c PartG gezahlten Mittel aufzugeben und die betreffenden Mittel stattdessen dem Bundeshaushalt zuzuführen⁷⁷¹. In dem Gesetzgebungsverfahren zum Erlass des Zehnten Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes schloss sich der Gesetzgeber der Einschätzung des in § 31c Abs. 2 PartG a. F. angeordneten Vergabeverfahrens durch den Präsidenten des Deutschen Bundestags an und hob die Regelung des § 31c Abs. 2 PartG a. F. entsprechend der Anregung des Bundestagspräsidenten auf⁷⁷². Infolge der Aufhebung von § 31c Abs. 2 PartG a. F. flossen die Sanktionszahlungen, die die Parteien nach Maßgabe der §§ 31a bis 31c PartG zu leisten hatten, sowie die gemäß § 25 Abs. 4 PartG weitergeleiteten Spenden nach dem Inkrafttreten des Zehnten Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes in den Bundeshaushalt ein⁷⁷³.

XVI.) Ausblick

In dem Gesetzgebungsverfahren über das Neunte Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes waren weitere Vorschläge der Fraktion von CDU/CSU zur Änderung des Rechenschaftsrechts aus Zeitgründen unberücksichtigt geblieben. Diese Änderungsvorschläge betrafen zum einen das Verfahren zur Berichtigung fehlerhafter Rechenschaftsberichte und zum anderen die Frage, ob unentgeltliche Leistungen der öffentlichen Hand in Sinne des § 5 Abs. 1 Satz 1 PartG als Einnahmen zu berücksichtigen waren⁷⁷⁴. Nachdem ihr diesbezüglicher Änderungsantrag bei der Beratung des Entwurfs im Innenausschuss abgelehnt worden war, kündigte die Fraktion von CDU/CSU an, ihr Anliegen auf jeden Fall in einem gesonderten Gesetzgebungsverfahren weiterverfolgen zu wollen⁷⁷⁵. Auch die Fraktionen von SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zeigten sich im Hinblick auf die von der CDU/CSU angeregten Änderungen des Rechenschaftsrechts gesprächsbereit⁷⁷⁶. Daher bestand

⁷⁶⁹ Art. 1 Nr. 8 des Zehnten Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes vom 22. Dezember 2015, BGBl. 2015 I, 2563/2563.

⁷⁷⁰ Lenski, Rdnr. 14 zu § 31c PartG; Ipsen/Koch, Rdnr. 10 zu § 31c PartG; Koch, DVBl 2008, 601/606 f.

⁷⁷¹ BT-Drs. 18/100, S. 7.

⁷⁷² BT-Drs. 18/6879, S. 12.

⁷⁷³ BT-Drs. 18/7093, S. 2; BT-Drs. 18/6879, S. 12 und 15.

⁷⁷⁴ BT-Drs. 15/4438, S. 2; Sten. Protokolle 15/13717.

⁷⁷⁵ BT-Drs. 15/4438, S. 2; Sten. Protokolle 15/13717.

⁷⁷⁶ BT-Drs. 15/4438, S. 2 f.; Sten. Protokolle 15/13718; Sten. Protokolle 15/13716; Sten. Protokolle 15/12999.

bei der Verabschiedung des Neunten Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes zwischen den Fraktionen Einigkeit, dass die offen gebliebenen Fragen in Kürze in einem eigenen Gesetzgebungsverfahren mit der für nötig erachteten Gründlichkeit diskutiert werden sollten⁷⁷⁷.

Gleichwohl kam es in der Folgezeit nicht zu dem neuerlichen Gesetzgebungsverfahren zur Überarbeitung des Rechenschaftsrechts, das bei der Verabschiedung des Neunten Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes zu erwarten stand. Weshalb die Gesetzesänderungen, für die sich bereits ein inhaltlicher Konsens über die Grenzen zwischen Regierungs- und Oppositionsfraktionen hinweg abgezeichnet hatte, nicht umgesetzt wurden, lässt sich nicht sicher feststellen. Die am nächsten liegende Erklärung für das Ausbleiben der ins Auge gefassten Änderung des Parteiengesetzes dürfte indes in dem vorzeitigen Ende der 15. Legislaturperiode zu suchen sein. Nach der Wahlniederlage der SPD bei der Landtagswahl in Nordrhein-Westfalen am 22. Mai 2005 sprach sich Bundeskanzler Gerhard Schröder (SPD) für vorzeitige Neuwahlen auf Bundesebene aus, da er angesichts innerparteilicher Richtungskämpfe den Rückhalt für seinen politischen Kurs vermisste. Als Bundeskanzler Gerhard Schröder am 1. Juli 2005 im Deutschen Bundestag die Vertrauensfrage nach Art. 68 GG stellte, sprachen ihm die Regierungsfaktionen wie geplant nicht das Vertrauen aus. Die anschließenden Neuwahlen führten zur Bildung einer Großen Koalition aus CDU/CSU und SPD unter der Führung von Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel (CDU). Obwohl sich die politische Zusammenarbeit zwischen CDU/CSU und SPD im Allgemeinen und eine Große Koalition aus diesen Parteien im Besonderen in der Vergangenheit wiederholt als günstige Ausgangslage für Gesetzesvorhaben auf dem Gebiet des Parteienrechts erwiesen hatte, blieb die Änderung des Rechenschaftsrechts auch nach den Neuwahlen unter der Ägide der Großen Koalition aus. Möglicherweise waren die Pläne zur Änderung des Parteiengesetzes aus der vorangegangenen Legislaturperiode schlichtweg in Vergessenheit geraten oder sie gerieten deshalb aus dem Fokus des Gesetzgebers, weil mit der grundlegenden Reform des Wirtschaftsstandorts Deutschland für den globalisierten Wettbewerb ein wichtigeres Thema auf der politischen Agenda der neuen Regierungskoalition stand.

Auch im Zuge der Gesetzgebungsverfahren zum Erlass des Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes und des Abgeordnetengesetzes vom 23. August 2011 sowie des Zehnten Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes vom 22. Dezember 2015, die unter anderem auch Änderungen bei den Rechenschaftsregelungen zum Gegenstand hatten, rückten die bei der Verabschiedung des Neunten Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes unerledigt gebliebenen Themen nicht wieder in den Fokus des Gesetzgebers. Vielmehr begnügte sich der Gesetzgeber bei dem Erlass des Zehnten Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes vom 22. Dezember 2015 wie schon in dem vorangegangenen Gesetzgebungsverfahren zu dem Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes und des Abgeordnetengesetzes vom 23. August 2011 erneut damit, den identifizierten akuten Handlungsbedarf zu erledigen und den Minimalkonsens umzusetzen, und vermied jede grundlegende Debatte zu den Publizitäts- und Transparenzstandards des Parteiengesetzes⁷⁷⁸. Bedingt durch die punktuelle Herangehensweise befasste sich der Gesetzgeber

⁷⁷⁷ BT-Drs. 15/4438, S. 2 f.; BT-Drs. 15/4404, S. 2; BT-Drs. 15/4246, S. 2; Sten. Protokolle 15/13716 ff.; Sten. Protokolle 15/12999.

⁷⁷⁸ Siehe die Protokolle der Aussprachen im Deutschen Bundestag zu dem Entwurf des Zehnten Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes in der 143. Sitzung am 3. Dezember 2015 sowie in der 146. Sitzung a, 17. Dezember 2015,

bei der Ausarbeitung und Verabschiedung des Zehnten Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes, soweit dies aus den Gesetzesmaterialien und den Protokollen der parlamentarischen Debatten ersichtlich ist, auch nicht grundlegend mit allen Kritikpunkten und Änderungsvorschlägen, die der Präsident des Deutschen Bundestages über die Jahre hinweg in seinen Berichten gemäß § 23 Abs. 4 PartG in Bezug auf die Rechenschaftsvorschriften vorgetragen hatte. Zudem zeigte sich in dem Gesetzgebungsverfahren, dass es für bestimmte Vorschläge zur Änderung der Rechenschaftsvorschriften, wie zum Beispiel die Aufnahme besonderer Regelungen für die Abbildung der Erlöse aus dem Parteinisponsoring im Rechenschaftsbericht, nach einer näheren Prüfung der Materie durch den Gesetzgeber gegebenenfalls eine politische Mehrheit geben könnte⁷⁷⁹. Hingegen lässt sich den Gesetzesmaterialien nicht entnehmen, weshalb die weitgehend umsetzungsreifen Änderungsvorschläge, die beim Erlass des Neunten Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes offen gebliebenen waren, nicht spätestens in dem Gesetzgebungsverfahren zum Erlass des Zehnten Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes, das mit der Auswertung einiger Änderungsvorschläge des Bundestagspräsidenten zumindest Teilelemente einer Evaluation der Rechenschaftsvorschriften aufwies, wieder aufgegriffen wurden. Möglicherweise waren diese Punkte zwischenzeitlich schlichtweg in Vergessenheit geraten.

Festhalten lässt sich allerdings, dass die weitergehenden Vorschläge zur Änderung des Rechenschaftsrechts, die die Fraktion von CDU/CSU in dem Gesetzgebungsverfahren über das Neunte Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes unterbreitet hatte, in der Sache nach wie vor aktuell sind. Entsprechendes gilt für die Kritikpunkte und Änderungsvorschläge des Präsidenten des Deutschen Bundestages, die der Gesetzgeber in dem Gesetzgebungsverfahren zum Erlass des Zehnten Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes nicht umgesetzt oder verworfen hat, mit der Maßgabe, dass die verbliebenen Kritikpunkte und Änderungsvorschläge noch keine Prüfung und Bewertung durch den Gesetzgeber erfahren haben. Auch wenn ein gesondertes Gesetzgebungsverfahren zur Umsetzung dieser Änderungsvorschläge gegenwärtig nicht zu erwarten steht, dürften diese Themen jedenfalls dann wieder virulent werden, wenn eine grundlegende Evaluation und Überarbeitung der Rechenschaftsvorschriften auf die Agenda des Gesetzgebers rückt. Die Erwartung, dass es beizeiten zu einer grundlegenden Prüfung der Publizitätsvorschriften des Parteiengesetzes durch den Gesetzgeber kommen könnte, wird zudem durch die Äußerungen des Gesetzgebers zum Rechenschaftsrecht der Parteien im Zuge des Gesetzgebungsverfahrens zum Gesetz untermauert. In den Gesetzesmaterialien zu dem Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes und des Abgeordnetengesetzes vom 23. August 2011 tat der Gesetzgeber die Einschätzung kund, dass die Rechenschaftsvorschriften des Parteiengesetzes einschließlich der flankierenden Verfahrens- und Sanktionsregelungen auch weiterhin einer kritischen Begleitung durch den Gesetzgeber bedürften. In diesem Zusammenhang betonte der Gesetzgeber zudem nochmals

Sten. Protokolle 18/14029 ff. und 18/14453 ff.

⁷⁷⁹ Siehe die Wiedergabe der Positionen der Koalitionsfraktionen in dem Bericht des Innenausschusses, BT-Drs. 18/709, S. 6; zudem hat sich die Abgeordnete Gabriele Fograscher (SPD) in der Aussprache zum Entwurf des Zehnten Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes in der 146. Sitzung des Deutschen Bundestages am 17. Dezember 2015 dahingehend geäußert, dass sich die Fraktion der SPD vorstellen könne, unter anderem an der Verabschiedung einer Regelung für die separate Ausweisung des Sponsorings in den Rechenschaftsberichten, die die Fraktion von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gefordert hatte, mitzuwirken, sofern dafür ein praktikables Konzept entwickelt werde, Sten. Protokolle 18/14456.

explizit, dass das Neunte Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes die praktischen Erfahrungen mit der Rechenschaftslegung nach handelsbilanziellen Grundsätzen, die die Parteien seit dem grundlegenden Umbruch des Rechenschaftsrechts durch das Achte Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes sammeln konnten, nur teilweise aufgegriffen und umgesetzt habe⁷⁸⁰. Etwaige Änderungen auf dem Gebiet des Rechenschaftsrechts der Parteien sollten nach der Vorstellung des Gesetzgebers aber einem gesonderten späteren Gesetzgebungsverfahren vorbehalten bleiben⁷⁸¹.

In dem Gesetzgebungsverfahren zum Erlass des Zehnten Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes hat sich erneut gezeigt, dass es im Rechenschaftsrecht der Parteien neben den politischen Forderungen zum Beispiel nach niedrigeren Publizitätsgrenzen auch technische Themen wie die Darstellung der Erlöse aus dem Parteiensponsoring in den Rechenschaftsberichten gibt, die aus Sicht des Gesetzgebers noch nicht abschließend geprüft und geregelt sind. Als Resümee aus der historischen Entwicklung der Rechenschaftsvorschriften des Parteiengesetzes lässt sich daher konstatieren, dass nach den punktuellen Änderungen der Rechenschaftsvorschriften in schnell durchgezogenen, inhaltlich begrenzten Gesetzgebungsverfahren bei den letzten Novellen grundsätzlich Bedarf an einer umfassenden Evaluation der Rechenschaftsbestimmungen des Parteiengesetzes unter Berücksichtigung der praktischen Erfahrungen bei der Rechenschaftslegung der Parteien besteht. Von der Notwendigkeit einer Überprüfung der Rechenschaftsvorschriften anhand der praktischen Erfahrungen mit den auf dieser Grundlage erstellten Rechenschaftsberichten geht auch der Gesetzgeber im Grundsatz aus, wie verschiedene Äußerungen in den Gesetzgebungsverfahren zu den letzten Änderungen des Rechenschaftsrechts gezeigt haben. Gleichwohl sind Anhaltspunkte für ein konkretes Vorhaben in diesem Bereich weder aus den Gesetzesmaterialien zum Zehnten Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes vom 22. Dezember 2015 ersichtlich noch deuten andere Hinweise derzeit auf ein solches Vorhaben hin.

C) Die Vorschriften des Parteiengesetzes über die Rechnungslegung der politischen Parteien

Erst durch die einfachgesetzliche Ausgestaltung und Konkretisierung im Parteiengesetz erfährt die verfassungsrechtlich fundierte Rechenschaftspflicht der Parteien eine Form, die den Parteien bestimmte Rechenschaftsmaßnahmen abverlangt und ermöglicht. Die Bestimmungen des Parteiengesetzes, die die Parteien zur jährlichen Aufstellung eines nach Inhalt und Form näher vorgegebenen Rechenschaftsberichts verpflichten, bilden den in der Praxis relevanten Teilbereich des Parteienrechenschaftsrechts.

I.) Einleitung

Die konkreten Modalitäten der Rechenschaftslegung durch die politischen Parteien hat der Gesetzgeber unter Einschluss der Rechtsfolgen von Verstößen gegen die Rechenschaftspflicht und der Bezüge des Rechenschaftsrechts zur staatlichen Teilfinanzierung der Parteien im Parteiengesetz umfassend geregelt.

⁷⁸⁰ BT-Drs. 17/6496, S. 1; BT-Drs. 17/6291, S. 1.

⁷⁸¹ BT-Drs. 17/6496, S. 1; BT-Drs. 17/6291, S. 1.

1.) Überblick über die Regelungsbereiche des Parteienrechenschaftsrechts

Das Herzstück des Rechenschaftsrechts bildet der von den Parteien jährlich zu erstellende Rechenschaftsbericht. Im Mittelpunkt des Parteienrechenschaftsrechts stehen deshalb die Vorschriften über die Erstellung, Aufstellung, Prüfung und Veröffentlichung der Rechenschaftsberichte der Parteien. Den zweiten Schwerpunkt des materiellen Parteienrechenschaftsrechts bilden die besonderen Vorschriften über den Umgang mit Parteispenden: Neben einem Katalog von Spendenannahmeverboten, die für die Rechenschaftslegung nur mittelbar faktisch von Bedeutung sind, regeln diese die Verpflichtung zur Veröffentlichung des Spendernamens und der Spendenhöhe in Rechenschaftsberichten und Ad-hoc-Mitteilungen im Falle von Großspenden.

Über die materielle Rechenschaftspflicht der Parteien hinaus widmet sich das Parteiengesetz auch formellen Belangen wie den Fristen für die Abgabe der Rechenschaftsberichte und dem Verwaltungsverfahren zur Prüfung der Rechenschaftsberichte durch den Präsidenten des Deutschen Bundestages. Zudem regelt das Parteiengesetz auch die Rechtsfolgen von Verstößen gegen die Rechenschaftspflicht für die betroffene Partei und die für diese verantwortlich handelnden Personen. Während Verstöße gegen die Rechenschaftspflicht für die Partei finanzielle Sanktionen beziehungsweise Einbußen bei der staatlichen Teilfinanzierung zur Folge haben, drohen den verantwortlich handelnden Personen bei ausgesuchten Verstößen gegen das Transparenzgebot auch strafrechtliche Sanktionen.

Die Bestimmungen über die Rechenschaftspflicht der Parteien hat der Gesetzgeber größtenteils im fünften Abschnitt des Parteiengesetzes mit den §§ 23 bis 31 PartG, der den amtlichen Titel „*Rechenschaftslegung*“ trägt, zusammengefasst. Hingegen hat der Gesetzgeber den Rechtsfolgen von Verstößen gegen die Rechenschaftspflicht mit dem sechsten Abschnitt, der unter der amtlichen Überschrift „*Verfahren bei unrichtigen Rechenschaftsberichten sowie Strafvorschriften*“ die §§ 31a bis 31d PartG umfasst, einen eigenen Abschnitt des Parteiengesetzes gewidmet. Zudem finden sich formelle Bestimmungen des Parteienrechenschaftsrechts, wie zum Beispiel die Fristen für die Abgabe der Rechenschaftsberichte, soweit diese sachliche Berührungspunkte mit dem Verwaltungsverfahren zur Festsetzung der Mittel aus der staatlichen Teilfinanzierung aufweisen, teilweise auch im vierten Abschnitt des Parteiengesetzes, der die staatliche Teilfinanzierung der Parteien regelt.

2.) Verhältnis des Parteiengesetzes zu Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG

Soweit das Parteiengesetz die Verpflichtung der Parteien zur Rechenschaftslegung über die Herkunft und Verwendung ihrer Mittel sowie ihr Vermögen regelt, konkretisiert es deren verfassungsunmittelbare Rechenschaftspflicht aus Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG. Bei der Auslegung und Anwendung der Rechenschaftsvorschriften des Parteiengesetzes sind deshalb stets die verfassungsrechtlichen Grundlagen der einzelnen Bestimmungen im Blick zu behalten⁷⁸².

Vereinzelt wird aus der Normenhierarchie zwischen dem Verfassungsrecht und dem Parteiengesetz die Schlussfolgerung gezogen, dass die Bestimmungen über die Rechenschaftspflicht im

⁷⁸² BVerfG, Beschluss vom 17. Juni 2004 – 2 BvR 383/03, BVerfGE 111, 54/85 f.; VG Berlin, Urteil vom 14. Januar 2010 – 2 K 118/09, nachgewiesen bei juris.de, Rdnr. 24.

Parteiengesetz „*verfassungseffektiv*“ auszulegen seien⁷⁸³. Dieser Auffassung kann jedoch nicht gefolgt werden. Die Forderung nach der „*verfassungseffektiven Auslegung*“ der Rechenschaftsbestimmungen des Parteiengesetzes knüpft an den aus dem EU-Gemeinschaftsrecht bekannten Rechtsgedanken des „*effet utile*“ an. Die Rechtsfigur des „*effet utile*“ besagt, dass die Umsetzung des Gemeinschaftsrechts in das nationale Recht durch den Gesetzgeber des Mitgliedsstaats so zu erfolgen hat, dass das Gemeinschaftsrecht in dem betreffenden Mitgliedstaat praktische Wirksamkeit erlangt⁷⁸⁴. Der Rechtsgedanke des „*effet utile*“ ist dem deutschen Verfassungsrecht wie auch dem deutschen Recht insgesamt jedoch fremd.

Zudem steht die Forderung, das Transparenzanliegen von Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG zum alleinigen oder zumindest überragenden Auslegungskriterium für die Rechenschaftsbestimmungen zu machen, im Widerspruch zu der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur verfassungsrechtlichen Rechenschaftspflicht der Parteien, die das Dogma absoluter Transparenz verwirft. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zielt das Transparenz- und Publizitätsgebot aus Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG zwar im Grundsatz auf eine möglichst vollständige Rechnungslegung ab, fordert aber keineswegs zwingend einen uneingeschränkt richtigen und vollständigen Rechenschaftsbericht. Vielmehr sei dem Gesetzgeber die Entscheidung für gewisse Einschränkungen der Offenlegungspflicht, vor allem aus Praktikabilitätsgründen, unbenommen, sofern diese mit dem Sinn und Zweck des Transparenzgebots vereinbar sind⁷⁸⁵. Die dem Gesetzgeber bei der Ausgestaltung der Rechenschaftspflicht von Verfassungs wegen zustehenden Spielräume dürfen indes nicht durch eine Auslegungsmethode, die einseitig auf unbedingte Transparenz abzielt, konterkariert werden. Deshalb bleibt es für die Auslegung und Anwendung der Rechenschaftsvorschriften des Parteiengesetzes bei den in der juristischen Methodenlehre allgemein anerkannten Auslegungsregeln unter Berücksichtigung der für die Auslegung verfassungskonkretisierenden Rechts geltenden Besonderheiten.

3.) Bedeutung der Rechenschaftsberichte für die staatliche Teilfinanzierung der Parteien

Die einfachgesetzliche Rechenschaftspflicht hat der Gesetzgeber im Sachzusammenhang mit der staatlichen Teilfinanzierung ausgestaltet und geregelt. Aus dem Regelungszusammenhang mit der Parteienfinanzierung haben sich dabei für die Rechenschaftspflicht sowohl auf der inhaltlichen Ebene wie auch – durch die Abstimmung mit dem Verwaltungsverfahren zur Festsetzung der staatlichen Teilfinanzierung – in zeitlich-formeller Hinsicht Konsequenzen ergeben⁷⁸⁶.

a) Inhaltliche Verknüpfung

Nach § 18 Abs. 1 Satz 1 PartG erhalten die Parteien staatliche Mittel als Teilfinanzierung der allgemein ihnen nach dem Grundgesetz obliegenden Tätigkeit. Die staatliche Teilfinanzierung der Parteien ist auf das Kalenderjahr bezogen und wird jährlich festgesetzt und ausgezahlt, soweit die Parteien die ihnen zustehenden Mittel nicht bereits im Rahmen der quartalsweisen Abschlagszahlungen erhalten haben.

⁷⁸³ Dübbers, ZRP 2003, 38/40; Günther, ZParl Bd. 8 (1977), 41/47.

⁷⁸⁴ Grabitz/Hilf/Mayer, Rdnr. 57 f. zu Art. 19 EUV mit weiteren Nachweisen.

⁷⁸⁵ BVerfG, Beschluss vom 17. Juni 2004 – 2 BvR 383/03, BVerfGE 111, 54/84 und 96; BVerfG, Urteil vom 9. April 1992 – 2 BvE 2/89, BVerfGE 85, 264/319 ff.

Entsprechend den vom Bundesverfassungsgericht entwickelten verfassungsrechtlichen Direktiven für die staatliche Teilfinanzierung der Parteien bestimmt § 18 Abs. 1 Satz 2 PartG, dass der Wahlerfolg bei den Europa-, Bundestags- und Landtagswahlen, die Summe der Mitglieds- und Mandatsträgerbeiträge sowie der Umfang der eingeworbenen Spenden die Maßstäbe für die Verteilung der staatlichen Mittel bilden. Um diesem Leitbild gerecht zu werden, besteht die staatliche Teilfinanzierung der Parteien aus zwei Komponenten, nämlich dem Wählerstimmenanteil gemäß § 18 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 und 2 PartG und dem Zuwendungsanteil gemäß § 18 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 PartG. Zudem sind nur solche Parteien im Rahmen der staatlichen Teilfinanzierung anspruchsberechtigt, die den in § 18 Abs. 4 PartG festgelegten Mindesterfolg bei den jeweils letzten Europa-, Bundestags- und Landtagswahlen erreicht haben.

aa) Prüfung der Anspruchsberechtigung

Ein Anspruch auf Mittel aus der staatlichen Teilfinanzierung der Parteien setzt voraus, dass die Partei bei den jeweils letzten Europa-, Bundestags- und Landtagswahlen einen gewissen Mindesterfolg erzielt hat. Welcher Wahlerfolg für die Teilnahme an der staatlichen Parteienfinanzierung notwendig ist, hängt davon ab, ob die betreffende Partei bei den Wahlen mit Listenvorschlägen oder nur mit Wahlkreisbewerbern angetreten ist⁷⁸⁷.

Anspruch auf die volle staatliche Teilfinanzierung, den Wählerstimmenanteil und den Zuwendungsanteil, haben gemäß § 18 Abs. 4 Satz 1 PartG nur Parteien, die nach dem endgültigen Wahlergebnis bei der jeweils letzten Europa- oder Bundestagswahl mindestens 0,5 vom Hundert oder bei einer Landtagswahl 1,0 vom Hundert der für die Listen abgegebenen gültigen Stimmen erreicht haben. Ein Anspruch auf den Wählerstimmenanteil besteht dabei nach § 18 Abs. 4 Satz 1, 2. Hs. PartG aber nur im Hinblick auf diejenigen Wahlen, bei denen die Partei den vorgenannten Mindesterfolg erzielt hat⁷⁸⁸.

Parteien, die nicht mit eigenen Listenvorschlägen an den Wahlen teilgenommen haben, haben nach § 18 Abs. 4 Satz 2 PartG Anspruch auf staatliche Mittel, wenn sie nach dem endgültigen Wahlergebnis 10 vom Hundert der in einem Wahl- oder Stimmkreis abgegebenen gültigen Stimmen erreicht haben. In diesem Fall erhält die Partei aber nur den Wählerstimmenanteil und nicht zusätzlich den Zuwendungsanteil⁷⁸⁹. Anspruch auf den Zuwendungsanteil können lediglich Parteien, die bei den Europa-, Bundestags- und Landtagswahlen mit Listenvorschlägen antreten und bei mindestens einer dieser Wahlen mit ihren Listenvorschlägen den Mindesterfolg verbuchen, erlangen.

Privilegiert sind die Parteien nationaler Minderheiten. Gemäß § 18 Abs. 4 Satz 3 PartG nehmen die Parteien nationaler Minderheiten unabhängig von ihrem Wahlerfolg an der staatlichen Parteienfinanzierung teil. Sie erhalten deshalb nicht nur den Zuwendungsanteil, sondern auch den Wählerstimmenanteil unabhängig von ihren Ergebnissen bei den jeweils letzten Wahlen⁷⁹⁰.

Für die Prüfung der Anspruchsberechtigung der Parteien, die Mittel aus der staatlichen

⁷⁸⁶ Küstermann, Transparenzgebot, S. 61; Koch, AöR Bd. 127 (2002), 166/167 ff. und 175 ff.

⁷⁸⁷ Zur Auslegung und Anwendung dieser Kriterien in Bundesländern, in den das Wahlrecht für die Landtagswahlen keine Listenvorschläge vorsieht oder andere Besonderheiten enthält, siehe: Lenski, Rdnr. 32 f., 48 und 50 zu § 18 PartG.

⁷⁸⁸ KR/Schwarz, Rdnr. 13 zu § 19a PartG.

⁷⁸⁹ Lenski, Rdnr. 31 zu § 18 PartG.

⁷⁹⁰ Lenski, Rdnr. 36 zu § 18 PartG.

Teilfinanzierung beantragt haben, benötigt der Präsident des Deutschen Bundestages damit nur die amtlichen Endergebnisse der jeweils letzten Europa-, Bundestags- und Landtagswahlen.

ab) Ermittlung des Wählerstimmenanteils

Nach § 18 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 PartG erhalten die anspruchsberechtigten Parteien im Rahmen der staatlichen Teilfinanzierung als Wählerstimmenanteil jährlich 0,83 EUR für jede für ihre jeweilige Liste abgegebene gültige Stimme. Wenn in einem Land für eine Partei eine Liste nicht zugelassen war, erhält diese Partei gemäß § 18 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 PartG 0,83 EUR für jede für sie in einem Wahl- oder Stimmkreis abgegebene gültige Stimme. In beiden Fällen erhalten die Parteien gemäß § 18 Abs. 3 Satz 2 PartG anstatt des zuvor genannten Betrages von 0,83 EUR je Stimme für die von ihnen jeweils erzielten bis zu vier Millionen gültigen Stimmen 1 EUR je Stimme. Mit Wirkung ab dem Anspruchsjahr 2016 erhöhen sich die je gültiger Stimme gemäß § 18 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 und 2 PartG beziehungsweise § 18 Abs. 3 Satz 2 PartG zu zahlenden Beträge jährlich nach Maßgabe von § 18 Abs. 3 Satz 3 PartG entsprechend der Erhöhung des parteienspezifischen Preisindex⁷⁹¹ nach § 18 Abs. 2 Satz 2 bis 5 PartG. Für das Anspruchsjahr 2016⁷⁹¹ und das Anspruchsjahr 2017⁷⁹² kam es indes nicht zu einer Erhöhung der nach § 18 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 und 2 PartG beziehungsweise § 18 Abs. 3 Satz 2 PartG zu zahlenden Beträge, weil der rechnerische Anstieg der Beträge entsprechend § 18 Abs. 2 Satz 2 bis 5 PartG jeweils weniger als 0,01 EUR betragen hätte. Die gültigen Stimmen für eine Partei finden bei der staatlichen Teilfinanzierung allerdings nur dann Berücksichtigung, wenn die Partei bei der betreffenden Wahl den in § 18 Abs. 4 PartG genannten Mindesterfolg erreicht hat. Dies geht zwar nicht aus dem Wortlaut von § 18 Abs. 3 PartG hervor, folgt aber aus dem Regelungszusammenhang von § 18 Abs. 3 PartG und § 18 Abs. 4 PartG und kommt auch in § 18 Abs. 4 Satz 1, 2. Hs. PartG und § 19a Abs. 2 Satz 2 PartG explizit zum Ausdruck⁷⁹³. Anders verhält es sich nur bei den Parteien nationaler Minderheiten. Diese können wegen § 18 Abs. 4 Satz 3 PartG unabhängig von ihrem Wahlerfolg für alle auf sie entfallenen Stimmen den Wählerstimmenanteil beanspruchen.

Bei der Festsetzung der staatlichen Mittel sind der Berechnung des Wählerstimmenanteils nach § 19a Abs. 2 Satz 1 PartG die von den anspruchsberechtigten Parteien bis einschließlich 31. Dezember des Anspruchsjahres erzielten gültigen Stimmen bei der jeweils letzten Europa- und Bundestagswahl sowie der jeweils letzten Landtagswahl in jedem Bundesland zugrunde zu legen. Die tatsächlich erzielten und nach § 18 Abs. 4 PartG berücksichtigungsfähigen gültigen Stimmen jeder Partei fasst der Präsident des Deutschen Bundestages gemäß § 19a Abs. 2 Satz 2 PartG in einem Stimmenkonto, das laufend fortgeschrieben wird, zusammen. Fusionieren zwei Parteien, werden der fusionierten Partei auf dem Stimmenkonto nur die Stimmergebnisse, bei denen die selbstständigen Parteien jeweils für sich das maßgebliche Stimmenquorum erreicht hatten, gutgeschrieben⁷⁹⁴.

Für die Berechnung des Wählerstimmenanteils benötigt der Präsident des Deutschen Bundestages damit – wie auch bei der Prüfung der Anspruchsberechtigung – weder bestimmte Informationen aus

⁷⁹¹ BT-Drs. 18/8295, S. 1.

⁷⁹² BT-Drs. 18/12303, S. 1.

⁷⁹³ Lenski, Rdnr. 47 zu § 18 PartG; KR/Schwarz, Rdnr. 37 zu § 18 PartG; Ipsen, DVBl 2009, 552/557.

⁷⁹⁴ BT-Drs. 17/8200, S. 102.

dem Rechenschaftsbericht noch auch nur einen Rechenschaftsbericht als solchen. Die für die Anspruchsberechnung nötigen Informationen entnimmt der Bundestagspräsident ausschließlich dem von ihm geführten Stimmenkonto respektive den amtlichen Wahlergebnissen der jeweils letzten Europa- und Bundestagswahl sowie der jeweils letzten Landtagswahl in jedem Bundesland.

ac) Ermittlung des Zuwendungsanteils

Neben dem Wählerstimmenanteil erhalten die Parteien im Rahmen der staatlichen Teilfinanzierung nach § 18 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 PartG als Zuwendungsanteil 0,45 EUR für jeden Euro, den sie als Zuwendung erhalten haben. Ausweislich der Legaldefinition des Zuwendungsbegriffs in § 18 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 PartG handelt es sich sowohl bei den eingezahlten Mitglieds- oder Mandatsträgerbeiträgen als auch bei den rechtmäßig erlangten Spenden um Zuwendungen. Indes finden bei der staatlichen Teilfinanzierung im Rahmen des Zuwendungsanteils gemäß § 18 Abs. 3 Satz Nr. 3, 2. Hs. PartG nur Zuwendungen bis zu 3.300,- EUR je natürliche Person Berücksichtigung. Zuwendungen von juristischen Personen werden damit gar nicht berücksichtigt.

Nach § 19a Abs. 2 Satz 1 PartG sind der Berechnung des Zuwendungsanteils die in den Rechenschaftsberichten der Parteien veröffentlichten Zuwendungen des dem Anspruchsjahr vorangegangenen Jahres zugrunde zu legen. Maßgeblich sind damit die bis zum 30. September des Anspruchsjahres – und im Falle der Fristverlängerung spätestens am 31. Dezember des Anspruchsjahres – beim Präsidenten des Deutschen Bundestages einzureichenden Rechenschaftsberichte der Parteien für das Vorjahr. Indes bleibt es nach dem Wortlaut von § 19a Abs. 2 Satz 1 PartG unklar, ob für die Festsetzung die Zuwendungen, die die betreffende Partei tatsächlich im Rechenschaftsbericht ausgewiesen hat, oder die Zuwendungen, die bei korrekter Rechenschaftslegung im Rechenschaftsbericht zu verzeichnen gewesen wären, maßgeblich sein sollen.

Während der Gedanke der Gesetzmäßigkeit der Parteienfinanzierung für die zuletzt genannte Interpretation spricht, deutet die Formulierung von § 19a Abs. 2 Satz 1 PartG eher auf die zuerst genannte Auslegung hin. In diesem Zusammenhang darf jedoch nicht aus dem Augenmerk geraten, dass § 31a PartG bei falschen Angaben in den Rechenschaftsberichten die Rückforderung von Mitteln aus der staatlichen Teilfinanzierung vorsieht. Die Frage, ob der Berechnung des Zuwendungsanteils die tatsächlich erklärten Zuwendungen oder die richtigerweise zu erklärenden Zuwendungen zugrunde zu legen sind, kann damit nur im Zusammenhang mit den vom Parteiengesetz vorgesehenen Rechtsfolgen von Verstößen gegen die Rechenschaftspflicht an anderer Stelle beantwortet werden. Diese Frage ist namentlich für den Fall, dass die falschen Angaben im Rechenschaftsbericht einen niedrigeren Zuwendungsanteil, als es bei korrekten Angaben der Fall gewesen wäre, zur Folge haben, von praktischer Bedeutung. Das Parteiengesetz enthält nämlich keine Regelung, die einen Anspruchsverlust hinsichtlich desjenigen Teilanspruchs, der über den sich aus dem eingereichten Rechenschaftsbericht ergebenden Anspruch hinausgeht, ausdrücklich vorsieht. Diese Rechtsfolge ist jedoch mit Blick auf die Anwendung der absoluten Obergrenze systembedingt geboten, um die nachträgliche Geltendmachung solcher Ansprüche zu verhindern und die Bestandskraft der Festsetzungen zugunsten der anderen Parteien, die eine tragende Säule des gegenwärtigen Sanktionssystems verkörpert, zu gewährleisten.

Bei der Festsetzung der staatlichen Mittel hat der Präsident des Deutschen Bundestages der Berechnung des Zuwendungsanteils nach § 19a Abs. 2 Satz 1 PartG die in den

Rechenschaftsberichten veröffentlichten Zuwendungen des jeweils vorangegangenen Jahres zugrunde zu legen. Die Rechenschaftsberichte müssen deshalb für die Zwecke der staatlichen Teilfinanzierung die Information liefern, welche berücksichtigungsfähigen Zuwendungen im Sinne des § 18 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 PartG die Partei im jeweiligen Rechenschaftsjahr erhalten hat. Um dieser Aufgabe gerecht zu werden, müssen die Rechenschaftsberichte zunächst einen oder mehrere gesonderte Einnahmeposten für Mitglieds- und Mandatsträgerbeiträge sowie Spenden enthalten. Darüber hinaus haben die Rechenschaftsberichte auch dem Umstand Rechnung zu tragen, dass bei der staatlichen Teilfinanzierung nur Zuwendungen bis zu 3.300,- EUR je natürliche Person Berücksichtigung finden. Sie müssen deshalb die Information bereitstellen, in welcher Höhe die ausgewiesenen Mitglieds- oder Mandatsträgerbeiträge und Spenden im Rahmen der staatlichen Teilfinanzierung anspruchsberechtigt sind – also von natürlichen Personen stammen und in der Summe nicht den Betrag von 3.300,- EUR pro Spender und Kalenderjahr übersteigen.

Im Hinblick auf die Mitglieds- oder Mandatsträgerbeiträge ist das Kriterium der Herkunft von einer natürlichen Person ohne Bedeutung, da nach § 2 Abs. 1 Satz 2 PartG nur natürliche Personen Mitglieder einer Partei sein können. Hingegen bedarf es bei den Spenden einer Differenzierung danach, ob diese von natürlichen Personen stammen oder nicht. Vor diesem Hintergrund sieht das Parteiengesetz vor, dass in der zum Rechenschaftsbericht gehörenden Einnahmerekchnung gesonderte Einnahmeposten für Mitgliedsbeiträge (§ 24 Abs. 4 Nr. 1 PartG), Mandatsträgerbeiträge und ähnliche regelmäßige Beiträge (§ 24 Abs. 4 Nr. 2 PartG), Spenden von natürlichen Personen (§ 24 Abs. 4 Nr. 3 PartG) sowie Spenden von juristischen Personen (§ 24 Abs. 4 Nr. 4 PartG) auszuweisen sind. Indes geht aus den vorgenannten Posten der Einnahmerekchnung noch nicht hervor, in welcher Höhe die dort ausgewiesenen Zuwendungen von natürlichen Personen unterhalb des Betrages von 3.300 EUR je Zuwender und Kalenderjahr gelegen haben. Deshalb bestimmt § 24 Abs. 8 PartG, dass im Rechenschaftsbericht die Summe der Zuwendungen natürlicher Personen bis zu 3.300,- EUR je Person sowie die Summe der Zuwendungen natürlicher Personen, soweit sie den Betrag von 3.300,- EUR übersteigen, gesondert auszuweisen sind. Beide Positionen müssen zusammen mit denjenigen Zuwendungen von natürlichen Personen, die keiner dieser Kategorien sicher zugeordnet werden können, der Summe der in der Einnahmerekchnung ausgewiesenen Mitgliedsbeiträge, Mandatsträgerbeiträge und Spenden von natürlichen Personen entsprechen, denn beide Summen spiegeln die Gesamtheit der Zuwendungen von natürlichen Personen wider.

ad) Anwendung der relativen und der absoluten Obergrenze

Auch für die Anwendung der relativen Obergrenze bei der Festsetzung der Mittel aus der staatlichen Teilfinanzierung benötigt der Präsident des Deutschen Bundestages Informationen aus den Rechenschaftsberichten der Parteien.

Bei der Festsetzung der Mittel aus der staatlichen Teilfinanzierung der Parteien hat der Präsident des Deutschen Bundestages einerseits die relative Obergrenze, die für jede Partei individuell zu ermitteln ist, und andererseits die für alle Parteien geltende absolute Obergrenze zu beachten. Unter der absoluten Obergrenze der Teilfinanzierung ist nach § 18 Abs. 5 Satz 2 PartG der Betrag zu verstehen, den die Summe der für alle Parteien festzusetzten Mittel nicht überschreiten darf. Ausweislich § 18 Abs. 2 PartG liegt die absolute Obergrenze der staatlichen Teilfinanzierung der Parteien für das Anspruchsjahr 2011 bei 141,9 Mio. EUR und für das Anspruchsjahr 2012 bei 150,8 Mio. EUR und erhöht sich ab dem Anspruchsjahr 2013 jährlich entsprechend der Entwicklung des Preisindex' der für eine Partei typischen Ausgaben im vorangegangenen Jahr. Übersteigt die Summe

der für alle Parteien errechneten staatlichen Mittel die absolute Obergrenze, besteht der Anspruch der Parteien auf staatliche Mittel gemäß § 19a Abs. 5 Satz 2 PartG nur in der Höhe, der ihrem Anteil an diesem Betrag entspricht. Während bis zum Anspruchsjahr 2010 die absolute Obergrenze vor der relativen Obergrenze anzuwenden war, hat der Präsident des Deutschen Bundestages seit dem Anspruchsjahr 2011 ausweislich § 19a Abs. 5 Satz 1 PartG im Festsetzungsverfahren die für jede Partei individuell zu ermittelnde relative Obergrenze vor der absoluten Obergrenze anzuwenden.

Die relative Obergrenze besagt nach § 18 Abs. 5 Satz 1 PartG, dass die Höhe der staatlichen Teilfinanzierung bei einer Partei die Summe der Einnahmen nach § 24 Abs. 4 Nr. 1 bis 7 PartG nicht überschreiten darf. Dabei sind Einnahmen aus Unternehmenstätigkeit im Sinne des § 24 Abs. 4 Nr. 5 PartG nach Maßgabe von § 19a Abs. 4 Satz 2 PartG nur in Höhe des nach Abzug der Ausgaben im Rahmen einer Unternehmenstätigkeit im Sinne des § 24 Abs. 5 Nr. 2, lit. f) PartG verbleibenden Betrages zu berücksichtigen. Damit knüpft die relative Obergrenze schon bei der materiellen Bestimmung des Betrages der selbst erwirtschafteten Einnahmen einer Partei, den die staatliche Teilfinanzierung vor dem Hintergrund des Grundsatzes der Staatsfreiheit der Parteien nicht überschreiten darf, an das Rechenschaftsrecht an. Ungeachtet der materiell-rechtlichen Bezugnahme auf das Rechenschaftsrecht bestimmt das Verfahrensrecht in § 19a Abs. 4 Satz 1 PartG, dass der Berechnung der relativen Obergrenze die in den Rechenschaftsberichten des Rechenschaftsjahres veröffentlichten Einnahmen nach § 24 Abs. 4 Nr. 1 bis 7 zugrunde zu legen sind. Auf Grund der materiell-rechtlichen Vorgabe in § 18 Abs. 5 Satz 1 PartG kommt der Verfahrensvorschrift nur im Hinblick auf die – im Regelungszusammenhang allerdings selbstverständliche – Vorgabe, dass es für die relative Obergrenze auf die Rechenschaftsberichte für das dem Anspruchsjahr vorausgegangene Jahr ankommt, eigenständige Bedeutung zu⁷⁹⁵. Materielle Bedeutung für die Berechnung der relativen Obergrenze hat allerdings die Regelung in § 19a Abs. 4 Satz 2 PartG, nach der die Einnahmen aus Unternehmenstätigkeit nur in Höhe des Nettoerlöses nach Abzug der Ausgaben im Rahmen einer Unternehmenstätigkeit in die Berechnung der relativen Obergrenze einfließen. Weil es sich bei der Bestimmung in § 19a Abs. 4 Satz 2 PartG der Sache nach um eine Vorschrift zur Anspruchsberechnung handelt, wäre der Gesetzgeber besser beraten gewesen, diese Norm bei den materiellen Regelungen zur Bestimmung der relativen Obergrenze in § 18 Abs. 5 PartG einzufügen, anstatt diese in die Verfahrensregelung des § 19a PartG zu integrieren.

b) Zeitlich-formelle Zusammenhänge

Nach § 19a Abs. 1 Satz 1 PartG setzt der Präsident des Deutschen Bundestages jährlich zum 15. Februar die Höhe der staatlichen Mittel für jede anspruchsberechtigte Partei für das vorangegangene Jahr (*Anspruchsjahr*) fest. Für die Ermittlung und Berechnung der Ansprüche der verschiedenen Parteien benötigt der Präsident des Deutschen Bundestages indes deren Rechenschaftsberichte für das dem Anspruchsjahr jeweils vorausgegangene Jahr. Deshalb müssen diese Rechenschaftsberichte dem Präsidenten des Deutschen Bundestages zu einem Zeitpunkt vorliegen, der ihm die abschließende Durchführung des Festsetzungsverfahrens bis zum 15. Februar des auf das Anspruchsjahr folgenden Jahres gestattet.

Dabei gilt es zu berücksichtigen, dass der Präsident des Deutschen Bundestages im Rahmen der

⁷⁹⁵ Siehe auch: Ipsen/Koch, Rdnr. 52 zu § 19a PartG, der allerdings den Aspekt der temporalen Präzisierung der maßgeblichen Einnahmen übersieht.

Mittelfestsetzung nicht ohne Weiteres die zur Berechnung der Anspruchshöhe benötigten Informationen ungeprüft aus den Rechenschaftsberichten übernehmen darf. Denn nach § 19a Abs. 1 Satz 2 PartG darf der Bundestagspräsident staatliche Mittel für eine Partei nur auf Grund eines Rechenschaftsberichts festsetzen und auszahlen, der den Vorschriften des Fünften Abschnitts entspricht. Der Präsident des Deutschen Bundestages ist deshalb nicht nur zur Prüfung der Rechenschaftsberichte auf ihre formale und inhaltliche Richtigkeit berechtigt, sondern auch verpflichtet⁷⁹⁶. Die Prüfung der Rechenschaftsberichte auf ihre formale und inhaltliche Richtigkeit durch den Bundestagspräsidenten ist in § 23a PartG geregelt.

Für die Prüfung der Rechenschaftsberichte auf formale und inhaltliche Richtigkeit, die vor der Festsetzung von staatlichen Mitteln aus der Teilfinanzierung der Parteien routinemäßig zu erfolgen hat, benötigt der Präsident des Deutschen Bundestages eine angemessene Zeitspanne bis zum Festsetzungstichtag. Um dem Präsidenten des Deutschen Bundestages die fristgemäße Erledigung der ihm übertragenen Aufgaben zu ermöglichen, hat die Partei ihren Rechenschaftsbericht gemäß § 19a Abs. 3 Satz 1 PartG bis zum 30. September des dem Rechenschaftsjahr folgenden Jahres, dem Anspruchsjahr, beim Präsidenten des Deutschen Bundestages einzureichen. Diese Frist kann der Präsident des Deutschen Bundestages gemäß § 19a Abs. 3 Satz 2 PartG um bis zu drei Monate, also längstens bis zum 31. Dezember des Anspruchsjahres, verlängern⁷⁹⁷.

aa) Auswirkungen der unterlassenen oder verspäteten Abgabe des Rechenschaftsberichts auf die Teilfinanzierung

Liegt dem Präsidenten des Deutschen Bundestages bis zum Festsetzungstichtag von einer Partei kein Rechenschaftsbericht für das dem Anspruchsjahr vorausgegangene Rechenschaftsjahr vor, darf er schon mit Blick auf § 19a Abs. 1 Satz 2 PartG zu Gunsten dieser Partei keine staatlichen Mittel festsetzen und auszahlen. Da die Berechnung der Ansprüche aller Parteien nicht zuletzt wegen der Anwendung der absoluten Obergrenze aus § 18 Abs. 2 und Abs. 5 Satz 2 PartG einheitlich für alle Parteien erfolgen muss, beschränken sich die Folgen dieses Festsetzungshindernisses nicht auf die säumige Partei. Solange der Rechenschaftsbericht einer der anspruchsberechtigten Parteien für das maßgebliche Rechnungsjahr nicht vorliegt, kann der Präsident des Deutschen Bundestages weder den dieser Partei zustehenden Zuwendungsanteil bestimmen noch die relative Obergrenze für diese Partei berechnen und deshalb auch nicht die absolute Obergrenze auf die Ansprüche aller Parteien anwenden⁷⁹⁸.

Indes wäre es unangemessen, wenn eine Partei durch ihre Säumnis bei der Rechenschaftspflicht die Festsetzung der staatlichen Mittel zu Gunsten der anderen Parteien, die ihre Rechenschaftsberichte fristgemäß beim Bundestagspräsidenten eingereicht haben, hinauszögern oder gar verhindern

⁷⁹⁶ KR/Schwarz, Rdnr. 10 zu § 19a PartG; Ipsen/Koch, Rdnr. 24 zu § 19a PartG.

⁷⁹⁷ Der Präsident des Deutschen Bundestages sieht in dem Antragsverfahren zur Verlängerung der Abgabefrist für den Rechenschaftsbericht einen unnötigen Formalismus, weil die Gewährung der Fristverlängerung nicht mehr von der Geltendmachung besonderer Gründe abhängt. Er schlägt deshalb vor, die gegenwärtige Abgabefrist für den Rechenschaftsbericht mit der antragsgebundenen Verlängerungsoption durch eine verlängerte verbindliche Abgabefrist bis zum 30. November des auf das Rechenschaftsjahr folgenden Jahres zu ersetzen, BT-Drs. 18/10710, S. 15; BT-Drs. 18/100, S. 9.

⁷⁹⁸ Ipsen/Koch, Rdnr. 37 zu § 19a PartG; Küstermann, Transparenzgebot, S. 225.

könnte⁷⁹⁹. Deshalb verliert eine Partei, die ihren Rechenschaftsbericht nicht fristgerecht eingereicht hat, nach § 19a Abs. 3 Satz 3 PartG endgültig den auf Zuwendungen bezogenen Anspruch auf staatliche Mittel (*Verfall des Zuwendungsanteils*). Der mit dem Verlust des Zuwendungsanteils verbundene Eingriff in die verfassungsrechtlich gewährleistete Chancengleichheit der säumigen Partei ist dabei unter dem Gesichtspunkt gerechtfertigt, dass die betreffende Partei sich diesen Nachteil durch die Missachtung der Rechenschaftsvorschriften selbst zugefügt hat⁸⁰⁰.

Auf Grund des Verfalls des Zuwendungsanteils der säumigen Partei kann der Präsident des Deutschen Bundestages die Mittelfestsetzung zu Gunsten der anderen Parteien zum gesetzlich vorgesehenen Stichtag vornehmen. Bei der Anspruchsberechnung und der Anwendung der absoluten Obergrenze auf die Ansprüche aller Parteien finden die anspruchsberechtigenden Wählerstimmen der säumigen Partei Berücksichtigung. Friktionslos bewältigen ließ sich die Berücksichtigung säumiger Parteien, die ihren Rechenschaftsbericht bis zum Zeitpunkt der Mittelfestsetzung pflichtwidrig noch nicht eingereicht hatten, bei der Festsetzung der staatlichen Mittel für die Anspruchsjahre bis einschließlich zum Anspruchsjahr 2010, in denen die absolute Obergrenze nach Maßgabe von § 19a Abs. 5 Satz 1 PartG a. F. vor der relativen Obergrenze anzuwenden war. Bei der Mittelfestsetzung für diese Anspruchsjahre benötigte der Präsident des Deutschen Bundestages keine Informationen zur relativen Obergrenze der säumigen Partei, um die absolute Obergrenze auf alle anspruchsberechtigten Parteien einschließlich der säumigen Parteien, die nur mit dem Wählerstimmenanteil zu berücksichtigen waren, anwenden zu können. Anders verhält es sich indes mit den Festsetzungsverfahren für die staatlichen Mittel der Anspruchsjahre ab dem Anspruchsjahr 2011, nachdem der Gesetzgeber die Anwendungsreihenfolge von absoluter Obergrenze und relativer Obergrenze mit Wirkung ab dem Anspruchsjahr 2011 umgedreht hat. Auf der Grundlage des novellierten § 19a Abs. 5 Satz 1 PartG müsste der Präsident des Deutschen Bundestages in dem Festsetzungsverfahren eigentlich zunächst bei den säumigen Parteien, die noch keinen Rechenschaftsbericht eingereicht haben, die relative Obergrenze auf den Wählerstimmenanteil anwenden, ehe die Anwendung der absoluten Obergrenze auf alle anspruchsberechtigten Parteien erfolgen kann. Um auf diese Weise vorgehen zu können, würde der Präsident des Deutschen Bundestages aber auch für die säumigen Parteien zur Berechnung deren relativer Obergrenze einen Rechenschaftsbericht für das dem Anspruchsjahr vorangegangene Rechenschaftsjahr benötigen. Wenn der Rechenschaftsbericht der säumigen Partei für das maßgebliche Rechenschaftsjahr im Zeitpunkt der Mittelfestsetzung aber nicht vorliegt, kann der Präsident des Deutschen Bundestages indes keine Feststellungen zur Kürzung des Wählerstimmenanteils der betreffenden Partei durch die relative Obergrenze treffen. Weil der Präsident des Deutschen Bundestages die Darlegungs- und Beweislast für die Kappung des errechneten Anspruchs einer Partei auf staatliche Mittel durch die relative Obergrenze trägt und es an einer Rechtsgrundlage für die zumindest vorläufige Schätzung der relativen Obergrenze fehlt, hat die Anwendung der relativen Obergrenze zu unterbleiben, solange die betreffende Partei ihren Rechenschaftsbericht für das maßgebliche Rechenschaftsjahr nicht eingereicht hat. Bei der einheitlichen Festsetzung der staatlichen Mittel zugunsten aller anspruchsberechtigten Parteien zum 15. Februar des auf das Anspruchsjahr folgenden Jahres ist der Wählerstimmenanteil der säumigen

⁷⁹⁹ Ipsen/Koch, Rdnr. 38 zu § 19a PartG.

⁸⁰⁰ Wahl, NJW 2000, 3260/3260 f.

Parteien daher ungekürzt der Anwendung der absoluten Obergrenze zugrunde zu legen und bei der Mittelfestsetzung zu berücksichtigen.

Allerdings darf der Präsident des Deutschen Bundestages wegen § 19a Abs. 1 Satz 2 PartG zu Gunsten der säumigen Partei auch den Wählerstimmenanteil nicht festsetzen und auszahlen, solange diese ihren nach Ablauf der Einreichungsfrist noch ausstehenden Rechenschaftsbericht nicht nachgereicht hat. Um den ihr zustehenden Wählerstimmenanteil zu erlangen, hat die säumige Partei nur bis zum 31. Dezember des auf das Anspruchsjahr folgenden Jahres Zeit, dem Präsidenten des Deutschen Bundestages ihren fehlenden Rechenschaftsbericht für das dem Anspruchsjahr vorausgegangene Jahr vorzulegen. Denn nach § 19a Abs. 3 Satz 4 PartG verliert eine Partei, die ihren Rechenschaftsbericht bis zum 31. Dezember des dem Anspruchsjahr folgenden Jahres nicht eingereicht hat, endgültig den Anspruch auf staatliche Mittel für das Anspruchsjahr (*Verfall des Wählerstimmenanteils*). Reicht die säumige Partei innerhalb dieser Ausschlussfrist ihren Rechenschaftsbericht für das dem Anspruchsjahr vorangegangene Rechenschaftsjahr verspätet ein, setzt der Präsident des Deutschen Bundestages den Wählerstimmenanteil unter Berücksichtigung der auf der Basis des Rechenschaftsberichts bestimmten relativen Obergrenze der Partei fest und zahlt die Mittel an die Partei aus. Kommt es dabei zu einer Kürzung des der Partei zustehenden Wählerstimmenanteils durch die relative Obergrenze, erfolgt nach Maßgabe von § 19a Abs. 3 Satz 6 PartG keine Änderung der Mittelfestsetzung zu Gunsten der anderen anspruchsberechtigten Parteien, wenn die absolute Obergrenze bei der Mittelfestsetzung zu einer proportionalen Kappung der allen anspruchsberechtigten Parteien zustehenden Mittel geführt hatte. Auch im Falle des Verfalls des Wählerstimmenanteils bleibt die Mittelfestsetzung zu Gunsten der anderen anspruchsberechtigten Parteien nach § 19a Abs. 3 Satz 6 PartG unberührt, sodass eine Korrektur der Anwendung der absoluten Obergrenze in Bezug auf den verfallenen Wählerstimmenanteil im Interesse des Rechtsfriedens nicht stattfindet⁸⁰¹.

ab) Auswirkungen der rechtzeitigen Abgabe eines inhaltlich fehlerhaften Rechenschaftsberichts auf die Teilfinanzierung

Anders als im Falle der Nichtabgabe oder verspäteten Abgabe eines Rechenschaftsberichts verhält es sich bei inhaltlichen Fehlern in einem rechtzeitig eingereichten Rechenschaftsbericht. Entdeckt der Präsident des Deutschen Bundestages vor der Mittelfestsetzung – sei es im Zuge der Prüfung der eingereichten Rechenschaftsberichte gemäß § 23a Abs. 1 PartG oder sei es auf Grund eines Hinweises von Dritten – konkrete Anhaltspunkte dafür, dass im Rechenschaftsbericht einer Partei enthaltene Angaben unrichtig sind, hat er das förmliche Prüfungsverfahren zur Prüfung des Rechenschaftsberichts gemäß § 23a Abs. 2 PartG einzuleiten. Unter der Prämisse, dass das förmliche Prüfungsverfahren nicht bis zum Festsetzungstichtag abgeschlossen wird, setzt der Bundestagspräsident gemäß § 19a Abs. 1 Satz 3 PartG in diesem Fall die staatlichen Mittel für die betroffene Partei auf der Grundlage ihres Rechenschaftsberichts nur vorläufig fest und zahlt sie gegen Sicherheitsleistung in Höhe möglicher Zahlungsverpflichtungen der Partei aus den §§ 31a bis 31c PartG aus. Eine endgültige Festsetzung der staatlichen Mittel, die der von den Zweifeln an der inhaltlichen Richtigkeit des eingereichten Rechenschaftsberichts betroffenen Partei zustehen, trifft der Präsident des Deutschen Bundestages gemäß § 19a Abs. 1 Satz 4 PartG erst nach dem

⁸⁰¹ Lenski, Rdnr. 13 zu § 19a PartG; Ipsen/Koch, Rdnr. 40 zu § 19a PartG.

Abschluss des förmlichen Prüfungsverfahrens.

Die Vorläufigkeit der Mittelfestsetzung zum 15. Februar des auf das Anspruchsjahr folgenden Jahre gilt nur im Verhältnis zu der von dem Prüfungsverfahren betroffenen Partei, nicht aber gegenüber den anderen anspruchsberechtigten Parteien⁸⁰². Deshalb erfolgt im Rahmen der endgültigen Mittelfestsetzung auch keine Änderung der Festsetzungen zu Gunsten der anderen anspruchsberechtigten Parteien. Insoweit kommt vielmehr § 31a Abs. 4 PartG zum Tragen, wonach die Festsetzungen und Zahlungen an die übrigen Parteien unverändert bleiben⁸⁰³.

Anders als beim Verfall des Wählerstimmenanteils ist die Entscheidung des Gesetzgebers, dem Gedanken des Rechtsfriedens Vorrang vor der korrigierten Mittelfestsetzung zu Gunsten der anderen Parteien einzuräumen, an dieser Stelle kritisch zu beurteilen. Beim Verfall des Wählerstimmenanteils wirkt sich die Bestandskraft der Mittelfestsetzung gegenüber den anderen Parteien lediglich dahin gehend aus, dass diese nicht noch zusätzliche Mittel erhalten, die ihnen im Falle der rechtzeitig nachgeholt Abgabe eines ordnungsgemäßen Rechenschaftsberichts nicht zugestanden hätten. An dieser Stelle hat die Bestandskraft der Mittelfestsetzung gegenüber den anderen Parteien aber zur Folge, dass eine Partei durch vorsätzliche Verstöße gegen die Rechenschaftspflicht den anderen Parteien dauerhaft diesen zustehende Mittel aus der staatlichen Teilfinanzierung entziehen kann: Weist die Partei höhere anspruchsberechtigende Zuwendungen aus, als sie tatsächlich vereinnahmt hat, steigt der für sie zu errechnende Zuwendungsanteil. Bei Überschreitung der absoluten Obergrenze hat der zu hoch angesetzte Zuwendungsanteil seinerseits zur Konsequenz, dass die betreffende Partei einen höheren Anteil an dem Gesamtvolumen der staatlichen Teilfinanzierung erhält, als er ihr zusteht.

ac) Abgrenzung des inhaltlich fehlerhaften Rechenschaftsbericht vom Nicht-Rechenschaftsbericht

Die Unterschiede zwischen den Rechtsfolgen von inhaltlichen Fehlern in einem rechtzeitig eingereichten Rechenschaftsbericht und den Konsequenzen der Nichtabgabe oder der verspäteten Abgabe eines Rechenschaftsberichts machen eine Abgrenzung notwendig, welcher Grad an Fehlern in einem vorgelegten Rechenschaftsbericht dessen Eigenschaft als Rechenschaftsbericht unberührt lässt. Diese Abgrenzung ist für die Parteien von eminenter wirtschaftlicher Bedeutung, weil das Kriterium, ob ein Rechenschaftsbericht vorliegt, über die Berücksichtigung der Partei bei der staatlichen Teilfinanzierung entscheidet.

Nachdem die Frage, ob die Teilnahme an der staatlichen Teilfinanzierung einen inhaltlich richtigen Rechenschaftsbericht voraussetzt, in Rechtsprechung und Literatur lange Zeit stark umstritten war⁸⁰⁴, hat der Gesetzgeber nunmehr ausdrücklich klargestellt, dass ein formell ordnungsgemäßer Rechenschaftsbericht ausreicht⁸⁰⁵: Nach § 19a Abs. 3 Satz 5 PartG werden die Fristen für die Abgabe des Rechenschaftsberichts unabhängig von der inhaltlichen Richtigkeit gewahrt, wenn der Rechenschaftsbericht der in § 24 PartG vorgegebenen Gliederung entspricht und den Prüfungsvermerk gemäß § 30 Abs. 2 PartG trägt. Dabei ist es für einen formell ordnungsgemäßen

⁸⁰² Ipsen/Koch, Rdnr. 25 zu § 19a PartG.

⁸⁰³ Ipsen/Koch, Rdnr. 26 zu § 19a PartG.

⁸⁰⁴ Siehe oben sub B) /XII.) /1.).

⁸⁰⁵ Morlok, Rdnr. 3 zu § 19a PartG; Ipsen/Koch, Rdnr. 18 und 45 zu § 19a PartG.

Rechenschaftsbericht im Sinne des § 19a Abs. 3 Satz 5 PartG nicht erforderlich, dass die einzelnen Blätter des eingereichten Rechenschaftsberichts physisch miteinander verbunden sind, weil das Parteiengesetz neben dem Schriftformerfordernis⁸⁰⁶ keine Vorgaben für die physische Gestaltung des Rechenschaftsberichts als Urkunde enthält⁸⁰⁷.

Hat die Partei einen solchen formell ordnungsgemäßen Rechenschaftsberichts rechtzeitig beim Präsidenten des Deutschen Bundestages eingereicht, hat sie den Verfall des Zuwendungsanteils oder den Verfall des Wählerstimmenanteils nicht mehr zu besorgen. In diesem Fall drohen der Partei wegen Verstößen gegen die Rechenschaftspflicht lediglich die Vorläufigkeit der Mittelfestsetzung gemäß § 19a Abs. 1 Satz 3 PartG sowie die Konsequenzen der §§ 31a bis 31c PartG⁸⁰⁸.

II.) Besondere Vorschriften über den Umgang mit Parteispenden

Wegen der spezifischen Gefahren für die Unabhängigkeit der Parteien und die Integrität des politischen Willensbildungsprozesses, die von Parteispenden ausgehen, enthält § 25 PartG ein besonderes Regelwerk für die Annahme von Parteispenden und deren Publizität.

1.) Bedeutung von Parteispenden

Die besonderen Regelungen für Parteispenden in § 25 PartG spiegeln den verfassungsrechtlichen Status, der Parteispenden im demokratischen Gefüge des Grundgesetzes und aus Sicht des Transparenzgebots in Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG zukommt, wider.

Der in Art. 21 Abs. 1 Satz 2 GG garantierte Freiheitsstatus gewährleistet den Parteien auch die Finanzierungsfreiheit. Damit genießt das Recht der Parteien zur Entgegennahme von Parteispenden Verfassungsrang⁸⁰⁹. Entsprechend vermittelt das Grundrecht auf gleiche politische Teilhabe dem einzelnen Bürger die verfassungsrechtlich gewährleistete Befugnis, durch Spenden an die politischen Parteien an der politischen Willensbildung mitzuwirken⁸¹⁰.

Parteispenden haben für die Parteienfinanzierung eine erhebliche praktische Bedeutung: Neben den Mitglieds- und Mandatsträgerbeiträgen zum einen und den Mitteln aus der staatlichen Teilfinanzierung zum anderen bildet das Spendenaufkommen in der Praxis das dritte Standbein der Parteienfinanzierung⁸¹¹. Nach der Judikatur des Bundesverfassungsgerichts zu den

⁸⁰⁶ Das Schriftformerfordernis ist aus dem Erfordernis der Unterzeichnung abzuleiten, dazu siehe: Lenski, Rdnr. 17 zu § 23 PartG.

⁸⁰⁷ BVerwG, Urteil vom 12. Dezember 2012 – 6 C 32/11, BVerwGE 145, 194/199 f.; OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 23. Mai 2011 – 3a B 1/11, nachgewiesen bei juris.de, Rdnr. 36 f.

⁸⁰⁸ Morlok, Rdnr. 3 zu § 19a PartG; Ipsen/Koch, Rdnr. 45 zu § 19a PartG.

⁸⁰⁹ Erbs/Kohlhaas/Lampe, Rdnr. 1 zu § 25 PartG; Dreier/Morlok, Rdnr. 68 zu Art. 21 GG; Sachs/Ipsen, Rdnr. 32 zu Art. 21 GG; Morlok, Rdnr. 1 zu § 25 PartG; MKS/Streinzi, Rdnr. 107 zu Art. 21 GG; Küstermann, Transparenzgebot, S. 31; Klein, BT-Drs. 14/6711, S. 7; Morlok, BT-Drs. 14/6711, S. 57 und 67.

⁸¹⁰ Siehe oben sub A) /III.) /2.) /a).

⁸¹¹ Siehe dazu die Übersicht über die Einnahmen-, Ausgaben- und Vermögensrechnung der Parteien in den Rechnungsjahren 2005 bis 2014 im Bericht über die Rechenschaftsberichte 2012 bis 2014 der Parteien sowie über die Entwicklung der Parteifinzen gemäß § 23 Abs. 4 PartG, den der Präsident des Deutschen Bundestages am 20. Dezember 2016 vorgelegt hat, BT-Drs. 18/10710, S. 53 ff., sowie die Übersicht über die Einnahmen-, Ausgaben- und Vermögensrechnung der Parteien in den Rechnungsjahren 2003 bis 2012 in den vergleichenden Kurzübersichten über die Einnahmen, Ausgaben und Vermögensverhältnisse der Parteien in den Rechnungsjahren 2003 bis 2012, die der Präsident des Deutschen Bundestages am 3. Dezember 2014 vorgelegt hat, BT-Drs. 18/3350, S. 5 ff.,

verfassungsrechtlichen Direktiven für eine staatliche Teilfinanzierung der Parteien, die den Vorrang der wirtschaftlichen Eigenverantwortung und der Verwurzelung in der Gesellschaft vor der staatlichen Finanzierung betont⁸¹², sind Spenden grundsätzlich eine wünschenswerte Form der Parteienfinanzierung, weil sie die Staatsfreiheit der Parteien unmittelbar fördern⁸¹³.

Obwohl Parteispenden danach vom verfassungsrechtlichen Standpunkt aus prinzipiell zu begrüßen sind, birgt das Aufeinandertreffen von politischer und finanzieller Macht ein erhebliches Konfliktpotential für die Integrität des Prozesses der politischen Willensbildung in sich. Vor dieser Schattenseite von Parteispenden, die das Risiko der finanziell unterlegten Einflussnahme auf den politischen Kurs einer Partei mit sich bringt, hat der Verfassungsgeber allerdings keineswegs seine Augen verschlossen. Vielmehr trägt das Grundgesetz diesen Gefahren für die Integrität des Willensbildungsprozesses mit dem Transparenz- und Publizitätsgebot aus Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG Rechnung, indem es der Offenlegung potentieller Beeinflussungsversuche den Vorrang vor dem Verbot von Spenden einräumt. Für das Anliegen der Rechenschaftspflicht aus Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG sind Parteispenden von besonderer Bedeutung, weil bei diesen insoweit, als es an einer marktfähigen Gegenleistung der Partei für das Erlangte fehlt, das höchste Risiko einer – und sei es auch nur unbewussten – politischen Gegenleistung besteht. Deshalb verlangt das Transparenzgebot aus Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG bei Parteispenden, die der Höhe nach ins Gewicht fallen, die namentliche Nennung des Spenders nebst Angabe der Spendenhöhe im Rechenschaftsbericht⁸¹⁴.

Weil die negativen Seiten des Aufeinandertreffens von Macht und Geld in den jüngsten Parteispendenaffären sehr deutlich zu Tage getreten sind, rufen Parteispenden gegenwärtig in erster Linie Skepsis und Misstrauen hervor⁸¹⁵. Auch der Gesetzgeber hat auf die Erfahrungen aus den Parteispendenaffären mit Änderungen des Parteiengesetzes reagiert⁸¹⁶. Die jüngsten Änderungen an den besonderen Vorschriften für den Umgang mit Parteispenden in § 25 PartG gehen deshalb überwiegend auf die zuvor beobachteten Verstöße gegen das Publizitätsgebot zurück und sollen deren Wiederholung unterbinden⁸¹⁷.

Mit dem Katalog von Spendenannahmeverboten und der besonderen Publizitätspflicht für größere Spenden ruht das einfachgesetzliche Regularium für den Umgang mit Parteispenden, das den diesbezüglichen verfassungsrechtlichen Direktiven zur praktischen Geltung verhelfen soll, auf zwei zentralen Säulen. Als dritter Grundpfeiler treten die gegen die Partei gerichtete Sanktionsnorm in § 31c PartG sowie die Strafvorschrift des § 31d PartG, die die Einhaltung dieses Regelwerks gewährleisten sollen, hinzu.

⁸¹² BVerfG, Urteil vom 26. Oktober 2004 – 2 BvE 1, 2/02, BVerfGE 111, 382/408; BVerfG, Urteil vom 9. April 1992 – 2 BvE 2/89, BVerfGE 85, 264/287 ff.; BVerfG, Urteil vom 14. Juli 1986 – 2 BvE 2/84, 2 BvR 442/84, BVerfGE 73, 40/85 f.; BVerfG, Urteil vom 24. Juli 1979 – 2 BvF 1/78, BVerfGE 52, 63/84 ff.; BVerfG, Urteil vom 19. Juli 1966 – 2 BvF 1/65, BVerfGE 20, 56/101 ff.

⁸¹³ Erbs/Kohlhaas/Lampe, Rdnr. 6 vor § 23 PartG; KR/Kersten, Rdnr. 13 zu § 25 PartG; Ipsen/Jochum, Rdnr. 1 zu § 25 PartG; Streit, MIP Bd. 12 (2004/2005), 72/73; Sachverständigenkommission, BT-Drs. 14/6710, S. 26; Klein, BT-Drs. 14/6711, S. 7 f.; Morlok, BT-Drs. 14/6711, S. 67; Rudolphi, NJW 1982, 1417/1417.

⁸¹⁴ Siehe oben sub A) /III.) /3.) /b).

⁸¹⁵ Ipsen/Jochum, Rdnr. 2 zu § 25 PartG; Klein, NJW 2000, 1441/1441; Maurer, JuS 1991, 881/887.

⁸¹⁶ Siehe oben sub B) /XII.).

⁸¹⁷ Sachverständigenkommission, BT-Drs. 14/6710, S. 15 ff.

Der Katalog der Spendenannahmeverbote in § 25 Abs. 2 PartG untersagt den Parteien die Entgegennahme bestimmter Fallgruppen von Spenden, die dem Gesetzgeber trotz der verfassungsrechtlichen Grundsatzentscheidung für den Vorrang der Spendenpublizität aus verschiedenen Gründen als nicht akzeptabel erscheinen. Im Wesentlichen dienen die Spendenannahmeverbote dem Zweck, die Umgehung der besonderen Publizitätsvorschriften für Spenden oder des Regelwerks für die staatliche Teilfinanzierung der Parteien zu verhindern und Korruption zu bekämpfen.

Die verfassungsrechtlich geforderte Transparenz von Spenden und Mandatsträgerbeiträgen gewährleisten die besonderen Publizitätsvorschriften in § 25 Abs. 3 PartG. Danach müssen die Parteien Spenden, Mitgliedsbeiträge und Mandatsträgerbeiträge unter Angabe des Namens und der Anschrift des Gönners sowie der Höhe der Zuwendung im Rechenschaftsbericht beziehungsweise in Ad-hoc-Mitteilungen veröffentlichen, soweit diese eine bestimmte Größenordnung erreichen. Damit unterscheidet sich die Rechenschaftslegung bezüglich Spenden, Mitgliedsbeiträge und Mandatsträgerbeiträgen von der Rechenschaftslegung über alle anderen Einnahmen der Parteien dadurch, dass diese zum einen der Höhe nach gesondert auszuweisen sind und zum anderen die Quelle der jeweiligen Einnahme anzugeben ist. Diese Merkmale machen die besondere Publizität von Spenden und Mandatsträgerbeiträgen aus. Eine vergleichbare Regelung kennt das Parteiengesetz mit § 27 Abs. 2 Satz 3 PartG lediglich für Erbschaften und Vermächtnisse. Bei Erbschaften und Vermächtnissen handelt es sich letztendlich jedoch um nichts anderes als Parteispenden auf den Todesfall⁸¹⁸.

2.) Annahme von Spenden durch die Partei

Ausweislich § 25 Abs. 1 Satz 1 PartG sind Parteien berechtigt, Spenden anzunehmen. In der Befugnis zur Annahme von Parteispenden manifestiert sich die in Art. 21 Abs. 1 Satz 2 GG verbürgte Freiheit der Parteien, die auch die Finanzierungsfreiheit mit einschließt⁸¹⁹.

Eine Legaldefinition des Spendenbegriffs enthält das Parteiengesetz nicht. Allein im Hinblick auf Spenden von Parteimitgliedern und Mandatsträgern trifft das Parteiengesetz in § 27 Abs. 1 Satz 3 und 4 PartG eine Regelung für die Abgrenzung von Spenden und satzungsmäßigen Leistungen. Gemäß § 27 Abs. 1 Satz 3 PartG sind Zahlungen, die über Mitgliedsbeiträge im Sinne von § 27 Abs. 1 Satz 1 PartG und Mandatsträgerbeiträge gemäß § 27 Abs. 1 Satz 2 PartG hinausgehen, Spenden. Schon der Regelungszusammenhang mit den anderen Leistungen von Parteimitgliedern offenbart, dass § 27 Abs. 1 Satz 3 und 4 PartG allein die Spenden von Parteimitgliedern im Blick hat. Deshalb enthält die Vorschrift anstelle einer Legaldefinition des Spendenbegriffs lediglich Vorgaben für die Abgrenzung von Mitgliederspenden und satzungsmäßigen Leistungen, zumal es an den für eine positive Begriffsbestimmung der Parteispende unerlässlichen konstitutiven Merkmalen der Freiwilligkeit und Unentgeltlichkeit der Zahlung fehlt. Bestimmt man den Spendenbegriff positiv, sind unter Spenden alle freiwilligen und unentgeltlichen Zahlungen an eine Partei, die nicht Mitgliedsbeiträge oder Mandatsträgerbeiträge sind, zu verstehen⁸²⁰.

⁸¹⁸ Morlok, Rdnr. 2 zu § 27 PartG; Sachverständigenkommission, BT-Drs. 14/6710, S. 36.

⁸¹⁹ Erbs/Kohlhaas/Lampe, Rdnr. 1 f. zu § 25 PartG; Lenski, Rdnr. 2 f. zu § 25 PartG; KR/Kersten, Rdnr. 12 zu § 25 PartG; Ipsen/Jochum, Rdnr. 1 und 3 zu § 25 PartG.

⁸²⁰ Siehe unten sub C) /III.) /7.) /a) /ab) /(2) /(c) /(ac).

a) Eingeschränkte Zulässigkeit von Barspenden

Bis zu einem Betrag von 1.000,- EUR kann eine Spende gemäß § 25 Abs. 1 Satz 2 PartG mittels Bargeld erfolgen. Diese Regelung gehört zu den Reaktionen auf die Parteispendenskandale der Vergangenheit, mit denen der Gesetzgeber die Umgehung der für Spenden maßgeblichen Transparenzvorschriften unterbinden wollte. Die Beschränkung der Befugnis der Parteien, Barspenden anzunehmen, soll die Bildung „schwarzer Kassen“ und die Verschleierung der Herkunft von Spenden verhindern⁸²¹. Im Gegensatz zu Barspenden bietet die bargeldlose Abwicklung von Parteispenden den Vorteil, dass die betreffenden Vorgänge nicht spurlos und undokumentiert ablaufen, sondern zumindest in die Bücher der beteiligten Kreditinstitute eingehen und damit rekonstruierbar sind⁸²². Eine Spende mittels Bargeld liegt auch dann vor, wenn der Spender den zu spendenden Betrag bei einem Kreditinstitut zur Überweisung auf ein Konto der begünstigten Partei bar einzahlt⁸²³.

Trotz des strukturellen Vorteils, den die bargeldlose Leistung von Parteispenden unter Transparenzaspekten aufweist, besteht seitens der Parteien ein schutzwürdiges praktisches Interesse, bei kleineren Zuwendungen die Annahme von Barspenden zu gestatten. Namentlich die unteren Parteigliederungen erhalten bei der Parteiarbeit vor Ort in einem in der Summe ins Gewicht fallenden Umfang spontan kleinere Beträge als Barspenden, die regelmäßig Ausdruck einer besonderen persönlichen Verbundenheit mit der Partei sind⁸²⁴. Allerdings ist der Grenzwert von 1.000,- EUR für Barspenden entschieden zu hoch gewählt, um den Parteien lediglich die Entgegennahme von zumeist kleineren Spontanspenden im politischen Kontakt mit dem Bürger zu ermöglichen. Selbst eine Bagatellgrenze von 100,- EUR wäre mehr als ausreichend, um alle spontanen Spenden an eine Partei, die ein durchschnittlich begüterter Bürger ohne Hintergedanken in Bezug auf anstehende politische Entscheidungen üblicherweise aus dem Stegreif zu leisten bereit ist, abzudecken. Deshalb sollte die Freigrenze für die Annahme von Barspenden in § 25 Abs. 1 Satz 2 PartG de lege ferenda auf den Betrag von 100,- EUR gesenkt werden.

Nach dem Wortlaut von § 25 Abs. 1 Satz 2 PartG bleibt es offen, ob die Begrenzung von Barspenden auf 1.000,- EUR für jede einzelne Spende gilt oder ob die Summe aller Barspenden eines Spenders in dem Rechnungsjahr diesen Betrag nicht überschreiten darf⁸²⁵. Aus Praktikabilitätsabwägungen verdient die zuerst genannte Interpretation der Norm den Vorzug. Die gebietsverbandsübergreifende Zusammenfassung aller bar erbrachten Klein- und Kleinstspenden würde einen erheblichen bürokratischen Aufwand auslösen, der außer Verhältnis zu dem dadurch erzielten Gewinn an

⁸²¹ BT-Drs. 14/8778, S. 16.

⁸²² Lenski, RdNr. 33 zu § 25 PartG; KR/Kersten, RdNr. 51 zu § 25 PartG; Ipsen/Jochum, RdNr. 8 zu § 25 PartG; Schadtler, DÖV 2011, 848/850; Ipsen, NJW 2002, 1909/1914 f.; Sachverständigenkommission, BT-Drs. 14/6710, S. 37; Morlok, BT-Drs. 14/6711, S. 70; Salje, NJW 1985, 998/1003.

⁸²³ BT-Drs. 18/10710, S. 38.

⁸²⁴ Erbs/Kohlhaas/Lampe, RdNr. 3 zu § 25 PartG; Sachverständigenkommission, BT-Drs. 14/6710, S. 37; Klein, BT-Drs. 14/6711, S. 14.

⁸²⁵ Der Präsident des Deutschen Bundestages hat mit Blick auf den unklaren Wortlaut des § 25 Abs. 1 Satz 2 PartG eine explizite Regelung dieser Frage durch den Gesetzgeber angeregt, BT-Drs. 18/100, S. 26, zieht aus der Gesetzesbegründung allerdings die Schlussfolgerung, dass die Obergrenze de lege lata pro Spender und Kalenderjahr gilt, BT-Drs. 18/10710, S. 38.

Transparenz stünde⁸²⁶. Außerdem würde die Zusammenrechnung aller Barspenden eines Zuwenders im Kalenderjahr die aus dem Spendenannahmeverbot in § 25 Abs. 2 Nr. 6, 1. Var. PartG abzuleitende Befugnis der Parteien, anonyme Spenden, die zwangsläufig ebenfalls in bar entrichtet werden, bis zur Höhe von 500,- EUR im Einzelfall anzunehmen, entwerten⁸²⁷. Der Umstand, dass der Grenzwert für die Entgegennahme von Barspenden bei jeder einzelnen Spende gesondert zum Tragen kommt, bestätigt indes die Kritik, dass der hierfür gewählte Betrag von 1.000,- EUR erheblich zu hoch angesetzt ist. Schließlich gestattet es die gegenwärtige Regelung in § 25 Abs. 1 Satz 2 PartG, der Partei im Rechnungsjahr einen Betrag von mehr als 10.000,- EUR, der der besonderen Publizitätspflicht zur namentlichen Nennung des Zuwenders aus § 25 Abs. 3 Satz 1 PartG unterliegt, durch lediglich eine Zahlung pro Monat in bar zuzuwenden.

Bei der Beschränkung der Befugnis zur Entgegennahme von Barspenden durch § 25 Abs. 1 Satz 2 PartG handelt es sich der Sache nach ebenso um ein Spendenannahmeverbot wie in den Fällen des § 25 Abs. 2 PartG. Allerdings unterscheiden sich die Rechtsfolgen des Verstoßes gegen § 25 Abs. 1 Satz 2 PartG diametral von den rechtlichen Konsequenzen der Missachtung eines Spendenannahmeverbots, obwohl die Partei in dem einen wie in dem anderen Fall eine Spende rechtswidrig erlangt. Nimmt eine Partei eine Spende unter Verstoß gegen eines der Spendenannahmeverbote aus § 25 Abs. 2 PartG an, hat sie den erlangten Betrag gemäß § 25 Abs. 4 PartG unverzüglich an den Bundestagspräsidenten weiterzuleiten und, wenn sie dieser Pflicht nicht nachkommt, eine Sanktionszahlung nach § 31c Satz 1 PartG zu leisten. Da die Weiterleitungspflicht aus § 25 Abs. 4 PartG ebenso wie § 31c Satz 1 PartG tatbestandlich explizit an die Spendenannahmeverbote aus § 25 Abs. 2 PartG anknüpft, kommen bei Verstößen gegen das Verbot der Annahme von Barspenden weder die Weiterleitungspflicht noch finanzielle Sanktionen gegen die Partei gemäß § 31c Satz 1 PartG zum Tragen. Auch die Sanktionsvorschriften aus § 31b PartG und § 31c Satz 2 PartG sowie die Strafvorschriften in § 31d PartG sind auf diesen Fall nicht anwendbar, weil die Frage der baren oder bargeldlosen Erlangung einer Spende für die inhaltliche Richtigkeit des Rechenschaftsberichts unbedeutend ist. Verstöße der Parteien gegen die Beschränkung ihrer Befugnis, mittels Bargeld geleistete Spenden anzunehmen, bleiben deshalb ohne rechtliche Konsequenzen⁸²⁸.

Gleichwohl handelt es sich bei dem Verbot, Barspenden in Höhe von mehr als 1.000,- EUR anzunehmen, um eine vollwertige verbindliche Regelung, die ihrer Intention nach keineswegs den Charakter einer „*Ordnungsvorschrift*“⁸²⁹ „*mit Appelcharakter*“⁸³⁰ aufweist. Vielmehr fehlt es an einem jeglichen sachlichen Grund dafür, ausgerechnet den Verstoß gegen das unter Transparenzaspekten

⁸²⁶ Erbs/Kohlhaas/Lampe, Rdnr. 3 zu § 25 PartG; Ipsen/Jochum, Rdnr. 9 zu § 25 PartG; Sachverständigenkommission, BT-Drs. 15/3140, S. 23. Anderer Auffassung: Lenski, Rdnr. 34 zu § 25 PartG; KR/Kersten, Rdnr. 52 zu § 25 PartG; Schadtle, DÖV 2011, 848/850.

⁸²⁷ Die Notwendigkeit, die Begrenzung von Barspenden und das Spendenannahmeverbot für in bar geleistete anonyme Spenden aufeinander abzustimmen, hat der Gesetzgeber in BT-Drs. 14/8778, S. 14, übersehen.

⁸²⁸ Erbs/Kohlhaas/Lampe, Rdnr. 3 zu § 25 PartG; Morlok, Rdnr. 1 zu § 25 PartG; Lenski, Rdnr. 35 zu § 25 PartG; KR/Kersten, Rdnr. 55 zu § 25 PartG; Ipsen/Jochum, Rdnr. 8 zu § 25 PartG; Küstermann, Transparenzgebot, S. 146; Schadtle, DÖV 2011, 848/851 f.; Kersten, JA 2005, 360/361 f.; von Arnim, DVBl 2002, 1065/1069; Lenz, NVwZ 2002, 769/771; Ipsen, NJW 2002, 1909/1915.

⁸²⁹ Ipsen, NJW 2002, 1909/1915.

⁸³⁰ Lenz, NVwZ 2002, 769/771.

bedeutsame Verbot, Barspenden von mehr als 1.000,- EUR entgegenzunehmen, sanktionslos zu belassen⁸³¹. Deshalb sollte de lege ferenda in § 25 Abs. 4 PartG und § 31c Satz 1 PartG auch eine Verweisung auf § 25 Abs. 1 Satz 2 PartG aufgenommen werden, um die Rechtsfolgen eines Verstoßes gegen ein Spendenannahmeverbot auf die Missachtung der Freigrenze für die Annahme von Barspenden zu erstrecken.

Nach Auffassung der Bundestagsverwaltung sind Barspenden von mehr als 1.000,- EUR insoweit, als die jeweilige Barspende den Betrag von 1.000,- EUR übersteigt, wegen des Verstoßes gegen § 25 Abs. 1 Satz 2 PartG nicht rechtmäßig erlangt im Sinne des § 18 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 PartG und berechtigen die begünstigte Partei daher nicht zu Ansprüchen aus der staatlichen Teilfinanzierung⁸³². Die Entstehungsgeschichte der genannten Vorschriften zeigt jedoch, dass die Ansicht der Bundestagsverwaltung nicht zutrifft: Das Anforderungskriterium, nach dem im Rahmen des Zuwendungsanteils der staatlichen Teilfinanzierung nur rechtmäßig erlangte Spenden subventioniert werden, hat der Gesetzgeber bei der Neukonzipierung der staatlichen Parteienfinanzierung durch das Sechste Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes und anderer Gesetze vom 28. Januar 1994 mit Wirkung ab dem 1. Januar 1994 in § 18 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 PartG aufgenommen⁸³³. Vorschriften, die den Einsatz von Bargeld im Spendenverkehr reglementiert hätten, gab es zu dieser Zeit noch nicht. Die damals gültige Fassung des § 25 PartG⁸³⁴ enthielt in ihrem ersten Absatz vielmehr ausschließlich einen Katalog von Spendenannahmeverboten, wie er heute in § 25 Abs. 2 PartG vorzufinden ist. Aus historischer Sicht kann das Kriterium der rechtmäßig erlangten Spende in § 18 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 PartG deshalb allein auf die Frage, ob der Annahme einer Spende durch eine Partei eines der Spendenannahmeverbote entgegenstand oder nicht, abzielen.

Die Bestimmung des § 25 Abs. 1 Satz 2 PartG, der zufolge Spenden nur bis zu einem Betrag von 1.000,- EUR mittels Bargeld erfolgen können, gelangte erst durch das Achte Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes vom 28. Juni 2002 mit Wirkung ab dem 1. Juli 2002 in das Parteiengesetz⁸³⁵. Indes hat der Gesetzgeber die Vorschrift des § 25 Abs. 1 Satz 2 PartG, die die Verwendung von Bargeld im Spendenverkehr reglementiert, gezielt nicht als Spendenannahmeverbot ausgestaltet. Vor diesem Hintergrund erschließt es sich nicht, weshalb die Regelung des § 25 Abs. 1 Satz 2 PartG, bei der es sich gerade nicht um ein Spendenannahmeverbot handelt, für Zwecke des an die Spendenannahmeverbote anknüpfenden Tatbestandsmerkmals der rechtmäßig erlangten Spende in § 18 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 PartG wie ein Spendenannahmeverbot behandelt werden sollte. Vielmehr ist das Tatbestandsmerkmal der rechtmäßig erlangten Spende im Lichte der Entstehungsgeschichte des Parteiengesetzes so zu lesen, dass nur eine Spende, die eine Partei unter Verstoß gegen eines der Spendenannahmeverbote angenommen hat, nicht rechtmäßig erlangt ist. Spenden, die keinem

⁸³¹ Morlok, Rdnr. 1 zu § 25 PartG; KR/Kersten, Rdnr. 56 zu § 25 PartG; Ipsen/Jochum, Rdnr. 8 zu § 25 PartG; Ipsen, NJW 2002, 1909/1914 f. Anderer Auffassung: Lenz, NVwZ 2002, 769/771.

⁸³² BT-Drs. 18/10710, S. 21 und 38.

⁸³³ Art. 1 Nr. 4 in Verbindung mit Art. 8 Abs. 1 des Sechsten Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes und anderer Gesetze vom 28. Januar 1994, BGBl. 1994 I, 142/142 und 148.

⁸³⁴ Siehe die konsolidierte Fassung des § 25 PartG a. F. in der Neubekanntmachung des durch das Sechste Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes und anderer Gesetze geänderten Parteiengesetzes vom 31. Januar 1994, BGBl. 1994 I, 149/156 f.

⁸³⁵ Art. 1 Nr. 8 in Verbindung mit Art. 6 des Achten Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes vom 28. Juni 2002, BGBl. 2002 I, 2268/2270 und 2276.

der Spendenannahmeverbote aus § 25 Abs. 2 PartG unterliegen, sind deshalb aus Sicht des § 18 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 PartG auch dann rechtmäßig erlangt, wenn sie entgegen § 25 Abs. 1 Satz 2 PartG in Höhe von mehr als 1.000,- EUR mittels Bargeld geleistet werden. Die anderslautende Verwaltungspraxis des Bundestagspräsidenten steht folglich nicht im Einklang mit der Rechtslage.

b) Vorgaben für den Umgang mit eingehenden Spenden

Parteimitglieder, die Empfänger von Spenden an die Partei sind, haben diese gemäß § 25 Abs. 1 Satz 3 PartG unverzüglich an ein für Finanzangelegenheiten von der Partei satzungsmäßig bestimmtes Vorstandsmitglied weiterzuleiten. Das Gebot der unverzüglichen Weiterleitung von Spenden an eine zentrale Instanz, bei der die Bearbeitung eingehender Spenden konzentriert ist, soll ebenso wie die Beschränkung von Barspenden die Bildung „schwarzer Kassen“ verhindern⁸³⁶. Zudem bedarf es der Entgegennahme der Spende durch einen Parteifunktionär, der zur Vertretung der Partei in diesen Angelegenheiten berufen ist, um der Partei Verstöße gegen das gesetzliche Regelwerk für den Umgang mit Parteispenden zurechnen zu können.

Der Weiterleitungspflicht aus § 25 Abs. 1 Satz 3 PartG unterliegen alle Parteimitglieder mit Ausnahme der für die Finanzangelegenheiten zuständigen Vorstandsmitglieder auf den verschiedenen Gliederungsebenen der Parteien. Die für die Finanzangelegenheiten zuständigen Vorstandsmitglieder brauchen die bei ihnen eingehenden Spenden nicht weiterzuleiten, weil sich die eingehende Spende in diesem Fall bereits mit ihrem Eingang bei einer der für die zentrale Erfassung von Spenden zuständigen Personen befindet. Evident ist dies bei Spenden, die für den Gebietsverband, als dessen für die Finanzangelegenheiten zuständiges Vorstandsmitglied der Empfänger fungiert, bestimmt sind. Aber auch bei Spenden, die nach dem Willen des Spenders ganz oder teilweise für einen anderen Gebietsverband bestimmt sind, unterliegen die für die Finanzangelegenheiten zuständigen Vorstandsmitglieder normativ keiner Weiterleitungspflicht aus § 25 Abs. 1 Satz 3 PartG, obwohl die Spende selbstredend faktisch an den begünstigten Gebietsverband weiterzureichen und bei diesem in der Buchführung zu erfassen ist. Für das Vertrauen, das § 25 Abs. 1 Satz 3 PartG den mit der zentralen Erfassung und Verwaltung von Spenden betrauten für die Finanzangelegenheiten zuständigen Vorstandsmitgliedern entgegenbringt, macht es keinen Unterschied, ob die bei einem der für die Finanzangelegenheiten zuständigen Vorstandsmitglieder eingehende Spende an dessen Gebietsverband oder einen anderen Gebietsverband adressiert ist. Hingegen sind alle anderen Vorstandsmitglieder sämtlicher Parteigliederungen, bei denen es sich nicht um ein für die Finanzangelegenheiten zuständiges Vorstandsmitglied im Sinne des § 23 Abs. 1 Satz 4 PartG handelt, verpflichtet, die von ihnen entgegengenommenen Parteispenden entsprechend § 25 Abs. 1 Satz 3 PartG an eines der für die Finanzangelegenheiten zuständigen Vorstandsmitglieder weiterzuleiten⁸³⁷.

Unverständlich ist es indes, dass Parteimitglieder eingehende Spenden nach dem Wortlaut von § 25 Abs. 1 Satz 3 PartG ausschließlich an das für die Finanzangelegenheiten zuständige Vorstandsmitglied weiterleiten dürfen, obwohl der Partei nach Maßgabe von § 25 Abs. 1 Satz 4 PartG alle Spenden, die in den Verfügungsbereich entweder des für die Finanzangelegenheiten

⁸³⁶ BT-Drs. 14/8778, S. 16; Morlok, Rdnr. 1 zu § 25 PartG; Lenski, Rdnr. 26 zu § 25 PartG; KR/Kersten, Rdnr. 20 zu § 25 PartG; Sachverständigenkommission, BT-Drs. 14/6710, S. 37.

⁸³⁷ Ipsen, NVwZ 2003, 14/15.

zuständigen Vorstandsmitglieds oder aber eines hauptamtlichen Mitarbeiters der Partei gelangt sind, zuzurechnen sind. Vor diesem Hintergrund ist der Weiterleitungspflicht nach dem Zweck der Regelung auch dann Genüge getan, wenn das Parteimitglied die eingehende Spende einem hauptamtlichen Mitarbeiter der Partei übergibt, zumal die Übergabe der Spende an den Parteimitarbeiter regelmäßig mittelbaren Besitz des für die Finanzangelegenheiten zuständigen Vorstandsmitglieds an der Spende im Sinne des § 868 BGB begründen wird⁸³⁸. Jedenfalls sollte der Gesetzgeber bei der nächsten Novelle des Parteiengesetzes in § 25 Abs. 1 Satz 3 PartG klarstellen, dass die Parteimitglieder eingehende Spenden auch alternativ an einen hauptamtlichen Mitarbeiter der Partei weiterleiten dürfen.

Das Parteimitglied, das eine Spende in Empfang genommen hat, ist nach § 25 Abs. 1 Satz 3 PartG zu deren unverzüglichen Weiterleitung an die zuständige Parteiinstanz verpflichtet. Unverzüglich bedeutet nach der Legaldefinition in § 121 Abs. 1 Satz 1 BGB, dass die Weiterleitung ohne schuldhaftes Zögern erfolgen muss. Die objektiv verzögerte Weiterleitung einer Spende kann dabei nicht mit der vorherigen Prüfung der Spende durch den Empfänger entschuldigt werden. Dem Parteimitglied, das eine Spende entgegennimmt, steht nach dem Konzept der zentralisierten Spendenverwaltung kein eigenes Prüfungsrecht zu. Vielmehr obliegt die Prüfung von Spenden gemäß § 25 Abs. 1 Satz 4 PartG ausschließlich den für die Finanzangelegenheiten zuständigen Vorstandsmitgliedern beziehungsweise den hauptamtlichen Mitarbeitern der Partei⁸³⁹. Die empfangene Spende ist an das für die Finanzangelegenheiten zuständige Vorstandsmitglied desjenigen Gebietsverbandes, für den die Zuwendung nach dem Willen des Spenders bestimmt ist, weiterzuleiten. Äußert der Spender keinen abweichenden Willen, ist die Spende als an den Gebietsverband, dem der Empfänger angehört, gerichtet zu behandeln. Bei der Weiterleitung in Empfang genommener Parteispenden haben die Parteimitglieder zudem das für sie zivilrechtlich verbindliche Satzungsrecht ihrer Partei zu beachten, soweit dieses im Einklang mit den öffentlich-rechtlichen Direktiven für die Spendenannahme steht. In der Praxis stellen die Parteien in ihrer Satzung regelmäßig konkrete Vorgaben für den Spendenverkehr, insbesondere hinsichtlich der Frage, welche Gliederungen zur Spendenannahme befugt sind beziehungsweise an die zuständigen Repräsentanten welcher Gliederung eingehende Spenden weiterzuleiten sind, auf⁸⁴⁰.

Die Pflicht zur unverzüglichen Weiterleitung einer Spende an ein für Finanzangelegenheiten zuständiges Vorstandsmitglied gilt nur für Parteispenden, nicht jedoch für Spenden an die Parlamentsfraktion der Partei und Direktspenden für die persönliche politische Arbeit des Empfängers. Ob eine Spende für die Partei, deren Fraktion oder die politische Arbeit eines Abgeordneten, Amtsträgers oder Parteifunktionärs bestimmt ist, richtet sich nach dem Willen des

⁸³⁸ Lenz, NVwZ 2002, 769/771.

⁸³⁹ Lenski, Rdnr. 29 zu § 25 PartG; Ipsen/Jochum, Rdnr. 12 zu § 25 PartG. Anderer Auffassung: Erbs/Kohlhaas/Lampe, Rdnr. 4 zu § 25 PartG; KR/Kersten, Rdnr. 25 zu § 25 PartG.

⁸⁴⁰ Siehe Ziffer 11 Satz 1 und Ziffer 14 Satz 2 der Beitrags- und Kassenordnung von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (Stand: 12. November 2016); § 5 Abs. 2 Satz 2 und § 6 Abs. 4 der Finanz- und Beitragsordnung der CDU (Stand: 10. Dezember 2014); § 72 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 5 der Satzung der CSU (Stand: 5. November 2016); § 3 Nr. 2 und 3 der Bundesfinanzordnung der Partei DIE LINKE (Stand: 7. Juni 2015); § 6 Abs. 3 Satz 1 und Abs. 4 der Finanz- und Beitragsordnung der FDP (Stand: 23. April 2016); § 3 Abs. 1 und 3 der Finanzordnung der SPD (Stand: 26. Januar 2014).

jeweiligen Spenders⁸⁴¹. Äußert sich der Spender nicht eindeutig, für wen genau seine Zuwendung gedacht ist, so ist sein Wille im Rahmen einer Gesamtbetrachtung aller erkennbaren Anhaltspunkte nach objektiven Kriterien zu ermitteln⁸⁴². Danach wird beispielsweise regelmäßig eine Parteispende vorliegen, wenn der Spender um eine Spendenbescheinigung bittet⁸⁴³. Hingegen lassen sich aus dem tatsächlichen Umgang des Empfängers mit der Spende keine Rückschlüsse auf deren Adressaten ziehen, weil der Empfänger sonst nach Belieben über die Anwendbarkeit der Vorschriften für Parteispenden verfügen könnte⁸⁴⁴.

Bei anonymen Spenden besitzt die Abgrenzung von Partei- und Direktspenden wegen des Spendenannahmeverbots für anonyme Parteispenden aus § 25 Abs. 2 Nr. 6 PartG eine besondere Bedeutung. Damit das betreffende Spendenannahmeverbot nicht ins Leere läuft, sind anonyme Spenden von mehr als 500,- EUR als Parteispenden zu behandeln, soweit nicht im Einzelfall gegenteilige Anhaltspunkte bestehen⁸⁴⁵.

Die Missachtung der Pflicht zur unverzüglichen Weiterleitung von Parteispenden ist strafbewehrt. Leitet ein Parteimitglied die empfangene Spende entgegen § 25 Abs. 1 Satz 3 PartG nicht an ein für Finanzangelegenheiten zuständiges Vorstandsmitglied weiter, macht es sich gemäß § 31d Abs. 1 Nr. 3 PartG strafbar, wenn dies in der Absicht geschieht, die Herkunft der Mittel der Partei zu verschleiern oder die öffentliche Rechenschaftslegung zu umgehen. Eine lediglich verzögerte Weiterleitung der Spende wird auf Grund der danach erforderlichen besonderen Verschleierungsabsicht allerdings regelmäßig nicht strafbar sein.

c) Zurechnung eingegangener Spenden

Mit § 25 Abs. 1 Satz 4 PartG enthält das Parteiengesetz erstmals eine Regelung zu der Frage, ab welchem Zeitpunkt eine Spende der Partei zuzurechnen ist. Die Zurechnung einer Spende ist insbesondere für die Anwendung der Sanktionsvorschrift aus § 31c PartG von Bedeutung, weil diese den Zeitpunkt markiert, ab dem die Partei den sanktionsbewehrten spendenspezifischen Geboten aus § 25 Abs. 2 bis 4 PartG unterliegt⁸⁴⁶.

Spenden sind nach § 25 Abs. 1 Satz 4, 1. Hs. PartG von einer Partei erlangt, wenn sie in den Verfügungsbereich eines für die Finanzangelegenheiten zuständigen Vorstandsmitglieds oder eines hauptamtlichen Mitarbeiters der Partei gelangt sind. Unverzüglich nach ihrem Eingang an den Spender zurückgeleitete Spenden gelten gemäß § 25 Abs. 1 Satz 4, 2. Hs. PartG als nicht von der

⁸⁴¹ VG Berlin, Urteil vom 14. Januar 2010 – 2 K 118/09, nachgewiesen bei juris.de, Rdnr. 19; VG Berlin, Urteil vom 8. Dezember 2009 – 2 K 126/09, nachgewiesen bei juris.de, Rdnr. 36; Erbs/Kohlhaas/Lampe, Rdnr. 4 zu § 27 PartG; Lenski, Rdnr. 19 ff. zu § 27 PartG; KR/Kersten, Rdnr. 43 ff. zu § 27 PartG; Ipsen/Jochum, Rdnr. 11 zu § 25 PartG; Austermann, ZParl Bd. 41 (2010), 527/528; Koch, DÖV 2003, 451/454; Ipsen, NVwZ 2003, 14/15.

⁸⁴² VG Berlin, Urteil vom 14. Januar 2010 – 2 K 118/09, nachgewiesen bei juris.de, Rdnr. 19; VG Berlin, Urteil vom 8. Dezember 2009 – 2 K 126/09, nachgewiesen bei juris.de, Rdnr. 36; Lenski, Rdnr. 20 zu § 27 PartG; KR/Kersten, Rdnr. 46 zu § 27 PartG; Ipsen/Jochum, Rdnr. 11 zu § 25 PartG; Austermann, ZParl Bd. 41 (2010), 527/528; Kersten, JA 2005, 360/360; Battis/Kersten, JZ 2003, 655/656; Koch, DÖV 2003, 451/454.

⁸⁴³ Lenski, Rdnr. 21 zu § 27 PartG; KR/Kersten, Rdnr. 52 zu § 27 PartG; Austermann, ZParl Bd. 41 (2010), 527/528; Koch, DÖV 2003, 451/454.

⁸⁴⁴ Lenski, Rdnr. 21 zu § 27 PartG; Battis/Kersten, JZ 2003, 655/656.

⁸⁴⁵ Ipsen/Jochum, Rdnr. 11 zu § 25 PartG; Koch, DÖV 2003, 451/454 f. Anderer Auffassung: Ipsen, NVwZ 2003, 14/15.

⁸⁴⁶ BT-Drs. 14/8778, S. 16; Erbs/Kohlhaas/Lampe, Rdnr. 6 zu § 25 PartG.

Partei erlangt. Der Zeitpunkt der Erlangung konkretisiert im Zusammenspiel mit der Nichterlangungsfiktion den Zeitpunkt der Spendenannahme durch die Partei⁸⁴⁷.

Damit eine Spende der Partei zugerechnet werden kann, muss diese in den Verfügungsbereich eines für die Finanzangelegenheiten zuständigen Vorstandsmitglieds oder eines hauptamtlichen Mitarbeiters der Partei gelangt sein.

Welches Vorstandsmitglied für die Finanzangelegenheiten zuständig ist, bestimmt sich nach § 23 Abs. 1 Satz 4 PartG⁸⁴⁸. Danach wird das für die Finanzangelegenheiten zuständige Vorstandsmitglied entweder vom Parteitag oder von einem für die Finanzangelegenheiten nach der Satzung zuständigen Gremium gewählt⁸⁴⁹. Maßgeblich für die Bestimmung des für die Finanzangelegenheiten zuständigen Vorstandsmitglieds ist deshalb in letzter Instanz die Satzung der jeweiligen Partei. In der Praxis handelt es sich bei dem für die Finanzangelegenheiten zuständigen Vorstandsmitglied regelmäßig um den Schatzmeister⁸⁵⁰. Abweichend von dieser am weitesten verbreiteten Praxis sind beim Bundesverband der FDP neben dem Bundesschatzmeister auch der Vorsitzende sowie dessen Stellvertreter für die Finanzangelegenheiten zuständig⁸⁵¹. Die CDU hat auf Bundesebene ihren Generalsekretär mit den Aufgaben des für die Finanzangelegenheiten zuständigen Mitglieds des Bundesvorstandes betraut⁸⁵².

Hauptamtlicher Mitarbeiter der Partei ist jeder, der im Rahmen eines Beschäftigungsverhältnisses gegen Entgelt für die Partei tätig wird. Das Merkmal der hauptamtlichen Mitarbeit dient dabei ausschließlich zur Abgrenzung von dem ehrenamtlichen Engagement. Auf die Frage, ob der betreffende Mitarbeiter den überwiegenden Teil seiner Arbeitskraft in den Dienst der Partei stellt, kommt es deshalb nicht an. Aus diesem Grund kann bei der Interpretation dieses Tatbestandsmerkmals auch nicht auf die Begriffe der haupt- und nebenamtlichen Tätigkeit aus dem Beamtenrecht abgestellt werden⁸⁵³.

⁸⁴⁷ Ipsen/Jochum, Rdnr. 14 zu § 25 PartG; Battis/Kersten, JZ 2003, 655/658 ff.; Lenz, NVwZ 2002, 769/771.

⁸⁴⁸ Ipsen, NVwZ 2003, 14/14f.

⁸⁴⁹ Den Bedeutungsgehalt von § 23 Abs. 1 Satz 4 PartG verkennt KR/Kersten, Rdnr. 39 ff. zu § 25 PartG, der den zum Empfang von Spenden berechtigten Kreis der Parteivertreter für das Schatzmeister- und Gremienmodell differenziert bestimmen will; tatsächlich handelt es sich lediglich um verschiedene Wege, das für die Finanzangelegenheiten zuständige Vorstandsmitglied zu bestimmen. Fernliegend ist die Annahme von Lenski, Rdnr. 14 ff. zu § 25 PartG, der Gesetzgeber habe wegen geringer Unterschiede im Gesetzeswortlaut mit dem für die Finanzangelegenheiten zuständigen Vorstandsmitglied für Zwecke der Rechenschaftslegung und für Zwecke der Annahme von Spenden verschiedene Personen im Blick gehabt.

⁸⁵⁰ Siehe § 15 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 der Satzung des Bundesverbandes von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (Stand: 12. November 2016) in Verbindung mit Ziffer 2 der Beitrags- und Kassenordnung von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (Stand: 12. November 2016); § 16 Abs. 1 Nr. 3, § 19 Abs. 1 Nr. 3, § 22 Abs. 1 Nr. 3 und § 26 Abs. 1 Nr. 3 der Satzung der CSU (Stand: 5. November 2016); auf Landes- und Bezirksebene verfügt die CSU jeweils über zwei Schatzmeister; § 19 Abs. 1 Satz 1 und 2 lit. c) der Bundessatzung der Partei DIE LINKE (Stand: 7. Juni 2015); § 23 Abs. 1 lit. d) des Organisationsstatuts der SPD in Verbindung mit § 5 der Finanzordnung der SPD (Stand: 26. Januar 2014): in der SPD wird der Schatzmeister alternativ als Kassierer bezeichnet.

⁸⁵¹ Siehe § 17 Abs. 1 Nr. 1 lit. a), b) und c) der Bundessatzung der FDP in Verbindung mit § 6 Abs. 3 Satz 2 der Finanz- und Beitragsordnung der FDP (Stand: 23. April 2016).

⁸⁵² Siehe § 33 Abs. 1 Nr. 1 des Statuts der CDU (Stand: 14. Dezember 2015) in Verbindung mit § 2 Abs. 2 der Finanz- und Beitragsordnung der CDU (Stand: 10. Dezember 2014).

⁸⁵³ Gleicher Auffassung: Lenski, Rdnr. 13 zu § 25 PartG. Anderer Auffassung: Ipsen/Jochum, Rdnr. 15 zu § 25 PartG;

Ferner setzt die Zurechnung einer Spende voraus, dass einer der in § 25 Abs. 1 Satz 4, 1. Hs. PartG genannten Parteirepräsentanten die Verfügungsgewalt über die Spende erlangt hat. Dies ist der Fall, wenn das für die Finanzangelegenheiten zuständige Vorstandsmitglied oder ein hauptamtlicher Mitarbeiter der Partei tatsächlich und rechtlich auf die Spende zugreifen kann, der darin verkörperte Wert also der Partei zugeflossen ist; in diesem Zusammenhang sind erforderlichenfalls auch die zivilrechtlichen Vorschriften über die Stellvertretung und den Besitzerwerb zu beachten⁸⁵⁴.

Die Nichterlangungsfiktion gemäß § 25 Abs. 1 Satz 4, 2. Hs. PartG gestattet es der Partei, eine Spende unverzüglich nach ihrem Eingang an den Spender zurückzuleiten. Tut die Partei dies, so gilt die Spende als nicht von der Partei erlangt beziehungsweise als nicht angenommen. Durch die unverzügliche Rückleitung der Spende wird die Partei also von jeglicher Haftung und Verantwortung für die Spende frei⁸⁵⁵. Die Zurückleitung einer Spende geschieht unverzüglich, wenn sie ohne schuldhaftes Zögern im Sinne des § 121 Abs. 1 Satz 1 BGB erfolgt. Den zuständigen Parteirepräsentanten steht damit eine nach den Umständen des Einzelfalls zu bemessende angemessene Prüfungs- und Überlegungsfrist zu, in der sie sich eine Meinung über den Umgang mit der eingegangenen Spende bilden können⁸⁵⁶.

3.) Spendenannahmeverbote

Die in § 25 Abs. 1 Satz 1 PartG statuierte grundsätzliche Befugnis der Parteien zur Annahme von Spenden nimmt § 25 Abs. 2 PartG mit seinem umfassenden Katalog von Spendenannahmeverboten teilweise wieder zurück.

Aus diesem Regel-Ausnahme-Verhältnis folgt indes nicht, dass die einzelnen Spendenannahmeverbote grundsätzlich eng auszulegen wären⁸⁵⁷. Ein allgemeiner Auslegungsgrundsatz, dem zufolge Ausnahmevorschriften stets restriktiv anzuwenden wären, existiert nämlich richtigerweise nicht. Vielmehr bemisst es sich auch bei Ausnahmevorschriften nach dem Sinn und Zweck der jeweiligen Regelung, ob diese im Einzelfall tendenziell eher eng oder weit interpretiert werden muss.

a) Tatbestände der Spendenannahmeverbote

Die einzelnen in § 25 Abs. 2 PartG sanktionierten Spendenannahmeverbote zeichnen sich allesamt

Koch, DÖV 2003, 451/452.

⁸⁵⁴ BVerwG, Urteil vom 26. Juli 2006 – 6 C 20/05, BVerwGE 126, 254/268 f.; OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 28. November 2011 – 3a B 2/11, nachgewiesen bei juris.de, Rdnr. 72 f.; VG Berlin, Urteil vom 8. Dezember 2009 – 2 K 126/09, nachgewiesen bei juris.de, Rdnr. 37; VG Berlin, Urteil vom 18. Januar 2007 – 2 A 106/05, nachgewiesen bei juris.de, Rdnr. 21; VG Berlin, Urteil vom 18. Januar 2007 – 2 A 24/05, nachgewiesen bei juris.de, Rdnr. 22; VG Berlin, Urteil vom 20. September 2005 – 2 A 84/04, nachgewiesen bei juris.de, Rdnr. 26; Erbs/Kohlhaas/Lampe, Rdnr. 8 zu § 25 PartG; Lenski, Rdnr. 7 ff. zu § 25 PartG; KR/Kersten, Rdnr. 38 zu § 25 PartG; Ipsen/Jochum, Rdnr. 16 zu § 25 PartG; Battis/Kersten, JZ 2003, 655/656 f.; Lenz, NVwZ 2002, 769/771. Zum Übergang der Verfügungsgewalt bei In-sich-Geschäften zwischen einem vertretungsbefugten Parteifunktionär und der Partei siehe: Buschmann, ZRP 2003, 133/134 f.

⁸⁵⁵ Morlok, Rdnr. 1 zu § 25 PartG; Lenski, Rdnr. 24 zu § 25 PartG; Ipsen/Jochum, Rdnr. 17 zu § 25 PartG.

⁸⁵⁶ BT-Drs. 18/100, S. 22 f.; Morlok, Rdnr. 1 zu § 25 PartG; Lenski, Rdnr. 22 zu § 25 PartG; KR/Kersten, Rdnr. 44 f. zu § 25 PartG; Ipsen/Jochum, Rdnr. 17 zu § 25 PartG; Lenz, NVwZ 2002, 769/771.

⁸⁵⁷ KR/Kersten, Rdnr. 48 zu § 25 PartG. Anderer Auffassung: Erbs/Kohlhaas/Lampe, Rdnr. 9 zu § 25 PartG; Ipsen/Jochum, Rdnr. 18 zu § 25 PartG; Küstermann, Transparenzgebot, S. 145; Lenz, NVwZ 2002, 769/771.

durch die Gemeinsamkeit aus, dass sie ausschließlich die Parteien und nicht die potentieller Spender zum Adressaten haben⁸⁵⁸. Ein Verbot, nach Maßgabe von § 25 Abs. 2 PartG unzulässige Parteispenden zu leisten, trifft die präsumtiven Spender deshalb nur, soweit sich dieses im Einzelfall aus anderen Vorschriften ergibt. In diesem Kontext ist insbesondere an die Straftatbestände der Bestechung gemäß § 334 StGB und der Vorteilsgewährung nach § 333 StGB zu denken.

aa) Spenden von öffentlich-rechtlichen Körperschaften sowie Fraktionen und Gruppen in Parlamenten und Kommunalvertretungen

Von der Befugnis der Parteien, Spenden anzunehmen, sind nach § 25 Abs. 2 Nr. 1 PartG Spenden von öffentlich-rechtlichen Körperschaften, Parlamentsfraktionen und -gruppen sowie von Fraktionen und Gruppen von kommunalen Vertretungen ausgeschlossen.

Im Hinblick auf Spenden der öffentlichen Hand soll das Spendenannahmeverbot aus § 25 Abs. 2 Nr. 1 PartG eine verdeckte staatliche Teilfinanzierung im Hinblick auf die für die Gewährung staatlicher Mittel geltende absolute und relative Obergrenze gemäß § 18 Abs. 2 und 5 verhindern⁸⁵⁹. Zudem beugt das Spendenannahmeverbot Interessenkonflikten vor, da die Parteien über ihre Amts- und Mandatsträger zumindest einen mittelbaren Einfluss auf die öffentlich-rechtlichen Körperschaften ausüben können⁸⁶⁰.

Entsprechendes gilt für das Verbot, Fraktionsspenden entgegenzunehmen. Da auch die Fraktionen in erster Linie aus öffentlichen Mitteln finanziert werden, gilt es auch insoweit, die verdeckte Zuwendung von staatlichen Mitteln über die Teilfinanzierung nach Maßgabe der §§ 18 ff. PartG hinaus zu verhindern. Zudem würde die Verwendung der Fraktionsmittel im Parteiinteresse eine Zweckentfremdung bedeuten, die der Fraktion und deren Mitgliedern zu allem Überfluss auch noch einen sachwidrigen Einfluss innerhalb der Partei verschaffen könnte⁸⁶¹. Ungeachtet dessen gilt das Spendenannahmeverbot gemäß § 25 Abs. 2 Nr. 1, 2. Var. PartG nicht nur für den aus öffentlichen Kassen stammenden Teil der Fraktionsmittel, sondern kategorisch. Anderenfalls könnten die Fraktionen Spenden von Dritten zur Weiterleitung an die Partei entgegennehmen und dabei als „Spendenwaschanlagen“ fungieren. Weil es für Fraktionsspenden an einer § 25 Abs. 3 PartG vergleichbaren Regelung fehlt, könnten die besonderen Publizitätsvorschriften für Parteispenden auf diese Weise mit Hilfe der Fraktionen umgangen werden⁸⁶².

⁸⁵⁸ Lenski, Rdnr. 31 zu § 25 PartG; Klein, BT-Drs. 14/6711, S. 14.

⁸⁵⁹ BGH, Urteil vom 11. Dezember 2014 – 3 StR 265/14, BGHSt 60, 94/106 ff.; VG Berlin, Urteil vom 26. November 2004 – 2 A 146/03, NVwZ 2005, 1101/1102; Erbs/Kohlhaas/Lampe, Rdnr. 10 zu § 25 PartG; Morlok, Rdnr. 2 zu § 25 PartG; Lenski, Rdnr. 36 zu § 25 PartG; KR/Kersten, Rdnr. 58 zu § 25 PartG; Ipsen/Jochum, Rdnr. 20 § 25 PartG; Küstermann, Transparenzgebot, S. 147; Müller/Albrecht, DVBI 2000, 1315/1322; Klein, BT-Drs. 14/6711, S. 15.

⁸⁶⁰ BT-Drs. 14/8778, S. 17.

⁸⁶¹ RhPfVerfGH, Urteil vom 19. August 2002 – VGH O 3/02, NVwZ 2003, 75/78; VG Berlin, Urteil vom 26. November 2004 – 2 A 146/03, NVwZ 2005, 1101/1102; Lenski, Rdnr. 36 zu § 25 PartG; KR/Kersten, Rdnr. 62 ff. zu § 25 PartG; Küstermann, Transparenzgebot, S. 147 f.; Sachverständigenkommission, BT-Drs. 14/6710, S. 45; Klein, BT-Drs. 14/6711, S. 15; Hölscheidt, DÖV 2000, 712/714 f.; Morlok, NJW 2000, 761/764.

⁸⁶² Erbs/Kohlhaas/Lampe, Rdnr. 11 zu § 25 PartG; Morlok, Rdnr. 2 zu § 25 PartG; Lenski, Rdnr. 37 zu § 25 PartG; KR/Kersten, Rdnr. 67 zu § 25 PartG; Ipsen/Jochum, Rdnr. 22 zu § 25 PartG; Küstermann, Transparenzgebot, S. 148; Heintzen, DVBI 2003, 706/707 ff.; Lenz, NVwZ 2002, 769/771; Hölscheidt, DÖV 2000, 712/716 f.; Morlok, NJW 2000, 761/764 f.

Abgrenzungsschwierigkeiten im Zusammenhang mit unzulässigen Fraktionsspenden bestehen dann, wenn die Fraktion Öffentlichkeitsarbeit, die mittelbar auch der Partei zugutekommt, betreibt oder mit der hinter ihr stehenden Partei entgeltliche Leistungen austauscht⁸⁶³. Solange die Öffentlichkeitsarbeit der Fraktion die Partei nur mittelbar begünstigt, muss dies hingenommen werden, um die in § 47 Abs. 3 AbgG respektive den korrespondierenden landesrechtlichen Bestimmungen statuierte Befugnis der Fraktion zur Öffentlichkeitsarbeit nicht zu entwerten⁸⁶⁴. Werbemaßnahmen der Fraktionen sind deshalb unter der Prämisse, dass die Maßnahme einen hinreichenden Bezug zur parlamentarischen Arbeit aufweist und keine explizite Werbung für die Partei und ihr Personal enthält, als zulässige Öffentlichkeitsarbeit, die keine Spende der Fraktion an die Partei verkörpert, einzustufen⁸⁶⁵. Hingegen liegt eine unzulässige Fraktionsspende vor, wenn und soweit Fraktion und Partei Leistungen austauschen und die Gegenleistung der Partei hinter dem Wert der seitens der Fraktion zu erbringenden Leistung zurückbleibt⁸⁶⁶. Das gilt auch für den geldwerten Vorteil in Gestalt der Zinsersparnis, den die Fraktion der Partei durch zinslose Darlehen zuwendet. Die frühere Praxis, dass die Fraktionen den Parteien unterjährige – und damit nicht in den Rechenschaftsbericht aufzunehmende – unverzinsliche Darlehen gewährten, ist damit seit der Einführung des Spendenannahmeverbots für Fraktionsspenden unzulässig⁸⁶⁷. Zudem sind die Parteien durch das Spendenannahmeverbot für Fraktionsspenden implizit dazu angehalten, ihre Leistungsbeziehungen mit den Fraktionen zur Überprüfung des Äquivalenzverhältnisses vertraglich festzuhalten und zu dokumentieren⁸⁶⁸.

Im Hinblick auf Parteispenden von Fraktionen und Gruppen in kommunalen Vertretungen gelten die Erwägungen, die für das Verbot von Spenden der Parlamentsfraktionen streiten, entsprechend. Zwar werden die Fraktionen in den Kommunalvertretungen nicht im gleichen Maße aus öffentlichen Mitteln finanziert wie die Parlamentsfraktionen. Gleichwohl besteht auch auf kommunaler Ebene die Möglichkeit einer verdeckten Parteienfinanzierung aus öffentlichen Mitteln, beispielsweise wenn die Kommunalfraktion aus den Aufwendungszuschüssen ihrer Mandatsträger Zahlungen an die Partei

⁸⁶³ BGH, Urteil vom 11. Dezember 2014 – 3 StR 265/14, BGHSt 60, 94/106 ff.; RhPfVerfGH, Urteil vom 19. August 2002 – VGH O 3/02, NVwZ 2003, 75/78; VG Berlin, Urteil vom 26. November 2004 – 2 A 146/03, NVwZ 2005, 1101/1102 f.; BT-Drs. 18/10710, S. 40 ff.; Lenski, Rdnr. 41 f. zu § 25 PartG; Braun/Benterbusch, ZParl Bd. 33 (2002), 653/660 ff.; Sachverständigenkommission, BT-Drs. 14/6710, S. 45 f.; Lohr, WPg 2000, 1108/1120; Müller/Albrecht, DVBI 2000, 1315/1320; Hölscheidt, DÖV 2000, 712/715 f.

⁸⁶⁴ RhPfVerfGH, Urteil vom 19. August 2002 – VGH O 3/02, NVwZ 2003, 75/77 f.; VG Berlin, Urteil vom 26. November 2004 – 2 A 146/03, NVwZ 2005, 1101/1102 f.; BT-Drs. 18/10710, S. 40 ff.; Lenski, Rdnr. 42 zu § 25 PartG; KR/Kersten, Rdnr. 68 zu § 25 PartG; Küstermann, Transparenzgebot, S. 148; Heintzen, DVBI 2003, 706/708 f.; Braun/Benterbusch, ZParl Bd. 33 (2002), 653/660 ff.; Sachverständigenkommission, BT-Drs. 14/6710, S. 46; Lohr, WPg 2000, 1108/1120; Hölscheidt, DÖV 2000, 712/715 f.

⁸⁶⁵ RhPfVerfGH, Urteil vom 19. August 2002 – VGH O 3/02, NVwZ 2003, 75/78 ff.; VG Berlin, Urteil vom 26. November 2004 – 2 A 146/03, NVwZ 2005, 1101/1102 ff.; Erbs/Kohlhaas/Lampe, Rdnr. 11 zu § 25 PartG; Lenski, Rdnr. 42 zu § 25 PartG; KR/Kersten, Rdnr. 68 zu § 25 PartG; Küstermann, Transparenzgebot, S. 148; Braun/Benterbusch, ZParl Bd. 33 (2002), 653/662 f.; Hölscheidt, DÖV 2000, 712/716. Anderer Auffassung: Heintzen, DVBI 2003, 706/708 ff., der keine Notwendigkeit sieht, aus dem Regularium für die staatliche Parteienfinanzierung Einschränkungen für die Öffentlichkeitsarbeit von Fraktionen abzuleiten.

⁸⁶⁶ KR/Kersten, Rdnr. 69 zu § 25 PartG; Küstermann, Transparenzgebot, S. 148; Braun/Benterbusch, ZParl Bd. 33 (2002), 653/663; Müller/Albrecht, DVBI 2000, 1315/1324.

⁸⁶⁷ Müller/Albrecht, DVBI 2000, 1315/1323.

⁸⁶⁸ Lenz, NVwZ 2002, 769/771.

leistet⁸⁶⁹. Praktisch bedeutsam ist das Verbot, Parteispenden von den Fraktionen in den Kommunalvertretungen anzunehmen, namentlich im Wahlkampf. Alle fraktionsfinanzierten Wahlkampfmaßnahmen sind nach Maßgabe von § 25 Abs. 2 Nr. 1, 3. Var. PartG als unzulässige Spenden zu behandeln⁸⁷⁰.

ab) Spenden von gemeinnützigen Institutionen

Gemäß § 25 Abs. 2 Nr. 2 PartG dürfen die Parteien Spenden von politischen Stiftungen, Körperschaften, Personenvereinigungen und Vermögensmassen, die nach der Satzung, dem Stiftungsgeschäft oder der sonstigen Verfassung und nach der tatsächlichen Geschäftsführung ausschließlich und unmittelbar gemeinnützigen, mildtätigen oder kirchlichen Zwecken dienen, nicht annehmen.

Für das Verbot, Parteispenden von gemeinnützigen Institutionen anzunehmen, sprechen im Kern die gleichen Gründe wie für das Spendenannahmeverbot gemäß § 25 Abs. 2 Nr. 1 PartG. Zum einen soll das Spendenannahmeverbot auch insoweit eine unzulässige mittelbare Staatsfinanzierung der Parteien durch Institutionen, die ihrerseits staatliche Mittel oder steuerlich begünstigte Spenden erhalten, verhindern. Zum anderen soll die Regelung vermeiden, dass gemeinnützige Organisationen als Spendensammelbecken zur Umgehung der besonderen Publizitätspflicht für Parteispenden gemäß § 25 Abs. 3 PartG missbraucht werden⁸⁷¹.

Darüber hinaus hat das Annahmeverbot für Parteispenden von gemeinnützigen Institutionen auch eine steuerliche Relevanz: Für Spenden an gemeinnützige Organisationen können in erheblich größerem Ausmaß einkommensteuerliche Vergünstigungen in Anspruch genommen werden, als dies bei Parteispenden der Fall ist. Während Spenden an gemeinnützige Organisationen gemäß § 10b Abs. 1 und 1a EStG in größerem Umfang als Sonderausgaben abgezogen werden können, fördert das Einkommensteuerrecht Parteispenden lediglich mit der Steuerermäßigung nach Maßgabe von § 34g EStG und dem beschränkten Sonderausgabenabzug gemäß § 10b Abs. 2 PartG. Über die Steuerermäßigung und den beschränkten Sonderausgabenabzug hinaus dürfen Parteispenden im Rahmen der Einkommensteuer gemäß § 4 Abs. 6 EStG respektive § 9 Abs. 5 Satz 1 EStG weder als Betriebsausgaben noch als Werbungskosten abgesetzt werden. Im Körperschaftsteuerrecht, das den Abzug von Spenden an gemeinnützige Organisationen in § 9 Abs. 1 Nr. 2 KStG in einem dem Einkommensteuerrecht entsprechenden Umfang gestattet, dürfen Parteienspenden sogar überhaupt nicht als Aufwendungen abgezogen werden. Auch die Berücksichtigung als Betriebsausgaben im Rahmen der Gewinnermittlung ist gemäß § 8 Abs. 1 Satz 1 KStG in Verbindung mit § 4 Abs. 6 EStG ausgeschlossen. Vor diesem Hintergrund liegt es aus ertragsteuerlicher Sicht nahe, Zuwendungen an Parteien mittelbar über gemeinnützige Organisationen zu leisten, um die betreffenden Aufwendungen als Spenden an gemeinnützige Organisationen zu qualifizieren. Dieser Form der Steuergestaltung von Parteispenden schiebt § 25 Abs. 2 Nr. 2 PartG jedoch faktisch einen Riegel vor.

⁸⁶⁹ BT-Drs. 14/8778, S. 16.

⁸⁷⁰ Lenz, NVwZ 2002, 769/771.

⁸⁷¹ VG Berlin, Urteil vom 18. Januar 2007 – 2 A 24/05, nachgewiesen bei juris.de, Rdnr. 21; Erbs/Kohlhaas/Lampe, Rdnr. 12 zu § 25 PartG; Morlok, Rdnr. 3 zu § 25 PartG; Lenski, Rdnr. 44 zu § 25 PartG; KR/Kersten, Rdnr. 71 zu § 25 PartG; Klein, BT-Drs. 14/6711, S. 15; Morlok, NJW 2000, 761/763.

ac) Auslandsspenden

Dem Spendenannahmeverbot aus § 25 Abs. 2 Nr. 3 PartG unterliegen Spenden von außerhalb der Bundesrepublik Deutschland, soweit nicht eine der darin enthaltenen Rückausnahmen vom Spendenannahmeverbot einschlägig ist. Nach Maßgabe von § 25 Abs. 2 Nr. 3, lit. a) PartG gilt das Spendenannahmeverbot nicht für Spenden, die einer Partei unmittelbar aus dem Vermögen eines Deutschen im Sinne des Grundgesetzes, eines Bürgers der Europäischen Union oder eines Wirtschaftsunternehmens, dessen Anteile sich zu mehr als 50 vom Hundert im Eigentum von Deutschen im Sinne des Grundgesetzes oder von Bürgern der Europäischen Union befinden oder dessen Hauptsitz in einem Mitgliedstaat der Europäischen Union ist, zufließen. Darüber hinaus sind nach § 25 Abs. 2 Nr. 3, lit. b) PartG auch Spenden an Parteien nationaler Minderheiten in ihrer angestammten Heimat, die diesen aus Staaten zugewendet werden, die an die Bundesrepublik Deutschland angrenzen und in denen Angehörige ihrer Volkszugehörigkeit leben, zulässig. Zuletzt gestattet § 25 Abs. 2 Nr. 3, lit. c) PartG den Parteien die Annahme von Auslandsspenden, soweit es sich dabei um eine Spende eines Ausländers von nicht mehr als 1.000,- EUR handelt.

Das Verbot von Auslandsspenden geht auf den Umstand zurück, dass Ausländer bei den Wahlen zum Deutschen Bundestag und den Parlamenten der Bundesländer nicht stimmberechtigt sind. Insoweit soll das Spendenannahmeverbot verhindern, dass Ausländer auf finanziellem Wege einen Einfluss auf die politische Willensbildung erlangen, der ihnen auf dem Stimmzettel nicht zusteht⁸⁷². Maßgeblich für die Frage, ob eine Spende von außerhalb der Bundesrepublik Deutschland vorliegt, ist deshalb die Staatsangehörigkeit des Spenders und nicht dessen Wohnsitz. Der Präsident des Deutschen Bundestages stellt hingegen auf den Wohnsitz des Spenders ab und behandelt Spenden von in Deutschland lebenden ausländischen Staatsangehörigen als nicht von dem Spendenannahmeverbot erfasst⁸⁷³. Von dem grundsätzlichen Verbot von Auslandsspenden kennt § 25 Abs. 2 Nr. 3 PartG allerdings diverse Ausnahmen.

Nach § 25 Abs. 2 Nr. 3, lit. a) PartG sind Spenden, die von Deutschen im Sinne des Grundgesetzes oder einem Bürger der Europäischen Union stammen, vom Spendenannahmeverbot für Auslandsspenden ausgenommen. Stammt die Auslandsspende von einem Deutschen im Sinne des Grundgesetzes, trifft der Grund für das Spendenannahmeverbot, den in Deutschland nicht wahlberechtigten Personen eine finanziell unterlegte Einflussnahme auf die hiesige Politik zu verwehren, schon gar nicht zu. Mit der Erlaubnis, auch Spenden von Bürgern der Europäischen Union anzunehmen, trägt das Parteiengesetz der fortschreitenden europäischen Integration und den Grundfreiheiten der Angehörigen der Mitgliedstaaten aus dem europäischen Gemeinschaftsrecht Rechnung⁸⁷⁴. Darüber hinaus überträgt § 25 Abs. 2 Nr. 3, lit. a) PartG diese beiden Gedanken auch auf deutsch beziehungsweise europäisch beherrschte Wirtschaftsunternehmen. Denn auch Spenden von Wirtschaftsunternehmen, deren Anteile sich zu mehr als der Hälfte im Eigentum von Deutschen oder Bürgern der Europäischen Union befinden oder die ihren Hauptsitz in einem Mitgliedstaat der Europäischen Union haben, dürfen die Parteien annehmen. Dabei hat der Gesetzgeber den Sitz der Hauptverwaltung des Unternehmens als neues Kriterium für die Zulässigkeit von Parteispenden

⁸⁷² Ipsen/Jochum, Rdnr. 26 zu § 25 PartG.

⁸⁷³ BT-Drs. 18/10710, S. 46; BT-Drs. 18/100, S. 31; den gleichen Standpunkt vertritt auch Morlok, Rdnr. 4 zu § 25 PartG, ohne nähere Begründung.

⁸⁷⁴ KR/Kersten, Rdnr. 78 zu § 25 PartG; Ipsen/Jochum, Rdnr. 27 zu § 25 PartG.

herangezogen, um der Globalisierung der Wirtschaft und der weltweiten Streuung der Aktien internationaler Konzerne Rechnung zu tragen⁸⁷⁵.

Ferner gestattet § 25 Abs. 2 Nr. 3, lit. b) PartG die Annahme von Spenden an Parteien nationaler Minderheiten in ihrer angestammten Heimatregion, die diesen aus Staaten zugewendet werden, die an die Bundesrepublik Deutschland angrenzen und in denen Angehörige ihrer Volkszugehörigkeit leben. Mit dieser Regelung räumt der Gesetzgeber den Interessen der nationalen Minderheiten den Vorzug vor der Bekämpfung der Gefahren, die mit der ausländischen Einflussnahme auf die deutsche Politik verbunden sein können, ein⁸⁷⁶. Faktisch zielt die Bestimmung auf den in Schleswig-Holstein tätigen SSW, die Partei der dort lebenden dänischstämmigen Bevölkerungsminderheit, ab⁸⁷⁷. Vor diesem Hintergrund ist die Regelung inzwischen obsolet, weil dänische Staatsangehörige als Bürger der Europäischen Union ohnehin nach § 25 Abs. 2 Nr. 3, lit. a) PartG an deutsche Parteien Spenden leisten dürfen.

Zuletzt enthält § 25 Abs. 2 Nr. 3, lit. c) PartG eine Bagatellregelung, nach der die Annahme der Spende eines Ausländers zulässig ist, wenn diese nicht mehr als 1.000,- EUR beträgt. Spenden in dieser Größenordnung begründen nicht die Gefahr einer unsachgemäßen Beeinflussung der Partei aus dem Ausland, weil sie dem Spender regelmäßig keinen Einfluss auf den politischen Kurs der Partei eröffnen⁸⁷⁸. Nach dem Wortlaut von § 25 Abs. 2 Nr. 3, lit. c) PartG kommt es bei der Anwendung der Bagatellgrenze auf die Höhe der konkreten Einzelspende an, mehrere Zuwendungen eines Spenders werden folglich nicht zusammengerechnet⁸⁷⁹.

ad) Durchlaufspenden von Berufsverbänden

Des Weiteren untersagt § 25 Abs. 2 Nr. 4 PartG den Parteien die Annahme von Spenden von Berufsverbänden, die diesen mit der Maßgabe zugewandt wurden, sie an eine politische Partei weiterzuleiten.

Berufsverbände im Sinne dieser Vorschrift sind Organisationen, die die Interessen der von ihnen vertretenen Wirtschaftszweige fördern und sich aus Beiträgen und Umlagen ihrer Mitglieder finanzieren⁸⁸⁰.

Das Spendenannahmeverbot aus § 25 Abs. 2 Nr. 4 PartG untersagt die Entgegennahme von Parteispenden der Berufsverbände nicht schlechthin. Vielmehr gilt das Verdict nur für solche Spenden, die die Berufsverbände aus Mitteln, die ihnen über die normalen Beiträge hinaus zur Verfügung gestellt worden sind, bestreiten⁸⁸¹. Das Verbot solcher Durchlaufspenden soll verhindern, dass die besonderen Publizitätsvorschriften durch die Zwischenschaltung von Berufsverbänden als

⁸⁷⁵ BT-Drs. 14/8778, S. 16.

⁸⁷⁶ Ipsen/Jochum, Rdnr. 28 zu § 25 PartG.

⁸⁷⁷ Siehe oben sub B) /X.) /3.) /a) /ab).

⁸⁷⁸ BT-Drs. 14/8778, S. 16; KR/Kersten, Rdnr. 81 zu § 25 PartG; Küstermann, Transparenzgebot, S. 151.

⁸⁷⁹ Ipsen/Jochum, Rdnr. 29 zu § 25 PartG. Anderer Auffassung: VG Köln, Urteil vom 11. März 2003 – 23 K 6593/99, nachgewiesen bei juris.de, Rdnr. 22 ff.; BT-Drs. 18/10710, S. 46; BT-Drs. 18/100, S. 32; Lenski, Rdnr. 53 zu § 25 PartG.

⁸⁸⁰ Lenski, Rdnr. 55 zu § 25 PartG; KR/Kersten, Rdnr. 84 zu § 25 PartG.

⁸⁸¹ BT-Drs. 10/697, S. 6; Lenski, Rdnr. 54 zu § 25 PartG; KR/Kersten, Rdnr. 85 zu § 25 PartG; Klein, BT-Drs. 14/6711, S. 16. Kritisch dazu: Lohr, WPg 2000, 1108/1120.

Spendensammelbecken und Spendenwaschanlagen umgangen werden⁸⁸². Die Bestimmung ist unter dem Eindruck derartiger Praktiken im Zusammenhang mit den „*Staatsbürgerlichen Vereinigungen*“, die im Rahmen der „*Flick-Affäre*“ ans Tageslicht gekommen sind, in das Parteiengesetz aufgenommen worden.

Über die Anonymität des Spenders hinaus ist die mittelbare Erbringung von Parteispenden über einen zwischengeschalteten Berufsverband auch steuerlich lukrativ, weil Leistungen an Berufsverbände im Gegensatz zu Parteispenden unbegrenzt als Betriebsausgaben beziehungsweise Werbungskosten abgezogen werden können. Allerdings hat der Gesetzgeber diese steuerliche Problematik dadurch entschärft, dass die von der Körperschaftsteuer befreiten Berufsverbände auf Mittel, die sie für die unmittelbare oder mittelbare Unterstützung oder Förderung politischer Parteien verwenden, nach § 5 Abs. 1 Nr. 5 Satz 4 KStG Körperschaftsteuer in Höhe von 50 Prozent der Zuwendungen entrichten müssen. Zudem verlieren Berufsverbände nach Maßgabe von § 5 Abs. 1 Nr. 5 Satz 2, lit. b) KStG ihre Körperschaftsteuerbefreiung, wenn sie mehr als 10 Prozent ihrer Einnahmen für die unmittelbare oder mittelbare Unterstützung oder Förderung politischer Parteien verwenden. Darüber hinaus kann die mittelbare Erbringung von Parteispenden über einen Berufsverband im Einzelfall auch die Frage nach einem Gestaltungsmissbrauch im Sinne des § 42 Abgabenordnung – AO – aufwerfen und beim Spender zur Versagung des Betriebsausgaben- respektive Werbungskostenabzugs führen.

ae) Spenden von staatlichen Unternehmen

Ferner statuiert § 25 Abs. 2 Nr. 5 PartG ein Spendenannahmeverbot für Spenden von Unternehmen, die ganz oder teilweise im Eigentum der öffentlichen Hand stehen oder die von ihr verwaltet oder betrieben werden, sofern die direkte Beteiligung der öffentlichen Hand 25 vom Hundert übersteigt.

Parteispenden von staatlichen Unternehmen können nicht zugelassen werden, weil dadurch die für die staatliche Teilfinanzierung der Parteien verbindlichen Maßstäbe und Restriktionen wie insbesondere die insoweit einschlägige relative und absolute Obergrenze missachtet und umgangen würden⁸⁸³. Zudem bestehen Interessenkonflikte, wenn die von der Partei hervorgebrachten Amts- und Mandatsträger, die kraft ihrer Funktion über die Geschicke des staatlichen Unternehmens mitentscheiden, auf die Entscheidung zur Leistung von Parteispenden Einfluss nehmen. Die danach zu besorgende Bevorzugung oder Benachteiligung einzelner Parteien würde ferner gegen den Grundsatz der Chancengleichheit verstoßen⁸⁸⁴. Im Hinblick auf das Verbot von Parteispenden von Unternehmen der öffentlichen Hand entspricht die Interessenlage also derjenigen, die bereits von den Spendenannahmeverboten gemäß § 25 Abs. 2 Nr. 1 und 2 PartG bekannt ist.

Die staatliche Beteiligung an dem Unternehmen im Sinne des § 25 Abs. 2 Nr. 5 PartG stellt nach dem Wortlaut der Vorschrift eine objektive Voraussetzung des Spendenannahmeverbots dar. Auf die

⁸⁸² BT-Drs. 13/8888, S. 32; Erbs/Kohlhaas/Lampe, Rdnr. 14 zu § 25 PartG; Morlok, Rdnr. 5 zu § 25 PartG; Lenski, Rdnr. 54 zu § 25 PartG; KR/Kersten, Rdnr. 83 zu § 25 PartG; Klein, BT-Drs. 14/6711, S. 16.

⁸⁸³ Erbs/Kohlhaas/Lampe, Rdnr. 15 zu § 25 PartG; Morlok, Rdnr. 6 zu § 25 PartG; Lenski, Rdnr. 56 zu § 25 PartG; KR/Kersten, Rdnr. 87 zu § 25 PartG; Küstermann, Transparenzgebot, S. 152; von Arnim, DVBl 2002, 1065/1069; Sachverständigenkommission, BT-Drs. 14/6710, S. 34; Klein, BT-Drs. 14/6711, S. 16; Morlok, BT-Drs. 14/6711, S. 70.

⁸⁸⁴ Erbs/Kohlhaas/Lampe, Rdnr. 15 zu § 25 PartG; Morlok, Rdnr. 6 zu § 25 PartG; Sachverständigenkommission, BT-Drs. 14/6710, S. 34; Klein, BT-Drs. 14/6711, S. 16; Morlok, BT-Drs. 14/6711, S. 70.

Frage, ob die Beteiligung der öffentlichen Hand an dem spendenden Unternehmen der Partei bekannt oder zumindest für diese erkennbar ist, kommt es deshalb nicht an⁸⁸⁵. Weil das Risiko, aus Unkenntnis gegen das Spendenannahmeverbot zu verstoßen, damit zulasten der Partei geht, müssen sich die Parteien aus eigenem Antrieb über etwaige Unternehmensbeteiligungen der öffentlichen Hand informieren⁸⁸⁶. Dabei bleibt es jeder Partei selbst überlassen, ob sie eine fortlaufend aktualisierte Liste über die nach Maßgabe von § 25 Abs. 2 Nr. 5 PartG als Spender ausgeschlossenen Unternehmen führt, oder ob sie in jedem Einzelfall bei Entgegennahme einer Unternehmensspende die Beteiligungsverhältnisse an dem spendenden Unternehmen prüft. Angesichts der Tatsache, dass das Spendenannahmeverbot in § 25 Abs. 2 Nr. 5 PartG nur für direkte Unternehmensbeteiligungen der öffentlichen Hand gilt, sind die damit für die Partei verbundenen Prüfungspflichten und Risiken indes überschaubar und zumutbar⁸⁸⁷.

Nach dem Wortlaut des § 25 Abs. 2 Nr. 5 PartG ist das Spendenannahmeverbot für Parteispenden von staatlich beherrschten Unternehmen explizit auf Unternehmen, an denen die öffentliche Hand eine direkte Beteiligung von mehr als 25 vom Hundert hält, begrenzt. Spenden von Unternehmen, an denen die öffentliche Hand lediglich mittelbar zu mehr als 25 vom Hundert beteiligt ist, unterliegen daher keinem Spendenannahmeverbot aus § 25 Abs. 2 Nr. 5 PartG⁸⁸⁸. Die Beschränkung des Spendenannahmeverbots auf direkte Beteiligungen der öffentlichen Hand eröffnet den mit dem Spendenannahmeverbot belegten Unternehmen Umgehungsmöglichkeiten: Wenn anstelle der Muttergesellschaft, an der die öffentliche Hand direkt zu mehr als 25 vom Hundert beteiligt ist, eine nachgeschaltete Konzerngesellschaft, an der die öffentliche Hand keine direkte Beteiligung oder eine direkte Beteiligung von nicht mehr als 25 vom Hundert hält, die Parteispende leistet, kommt das Spendenannahmeverbot aus § 25 Abs. 2 Nr. 5 PartG nicht zum Tragen⁸⁸⁹. Sofern die nachgeschaltete Gesellschaft die Parteispende auf eine ausdrückliche Weisung der Obergesellschaft in deren ausschließlichem Interesse leistet, dürfte es sich allerdings regelmäßig um eine verdeckte Gewinnausschüttung der Untergesellschaft an die Obergesellschaft respektive eine Entnahme der Obergesellschaft handeln. In diesem Fall liegt zivilrechtlich wie auch aus Sicht des Parteienrechenschaftsrechts eine Spende der Obergesellschaft an die Partei, bei der die Untergesellschaft lediglich zur Abkürzung des Zahlungswegs direkt an die Partei leistet, vor, sodass bei einer direkten Beteiligung der öffentlichen Hand an der Obergesellschaft von mehr als 25 vom Hundert das Spendenannahmeverbot aus § 25 Abs. 2 Nr. 5 PartG eingreift.

Im Übrigen gelten die verfassungsrechtlichen und parteienfinanzierungsrechtlichen Überlegungen, die bei direkten Unternehmensbeteiligungen der öffentlichen Hand für ein Spendenannahmeverbot streiten, gleichermaßen für Unternehmen, auf die die öffentliche Hand auf Grund einer mittelbaren

⁸⁸⁵ Lenski, RdNr. 58 zu § 25 PartG; KR/Kersten, RdNr. 88 zu § 25 PartG; Ipsen/Jochum, RdNr. 32 zu § 25 PartG; Lenz, NVwZ 2002, 769/771.

⁸⁸⁶ Lenski, RdNr. 58 zu § 25 PartG; Küstermann, Transparenzgebot, S. 153; Lenz, NVwZ 2002, 769/771.

⁸⁸⁷ Ipsen/Jochum, RdNr. 32 zu § 25 PartG; Lenz, NVwZ 2002, 769/771.

⁸⁸⁸ Anderer Auffassung: Roßner, MIP Bd. 18 (2012), 116/118 ff.

⁸⁸⁹ Besonders deutlich tritt der Missbrauchs- und Umgehungscharakter einer solchen Alternativgestaltung in dem bei Roßner, MIP Bd. 18 (2012), 116/116, geschilderten Fall zu Tage. Hier hatte die begünstigte Partei die Spende eines kommunalen Immobilienunternehmens zunächst mit Blick auf das Spendenannahmeverbot an das spendende Unternehmen zurückgezahlt, ehe sie schließlich von einer hundertprozentigen Tochtergesellschaft des kommunalen Immobilienunternehmens eine Zuwendung in identischer Höhe erhielt.

Beteiligung einen beherrschenden Einfluss ausüben kann⁸⁹⁰. Die maßgeblichen Direktiven für die Ausgestaltung und Begrenzung des Verdikts von Parteispenden öffentlicher Unternehmen ergeben sich daher weniger aus der Frage, ob die öffentliche Hand auf gesellschaftsrechtlicher Ebene unmittelbar oder mittelbar an einem Unternehmen beteiligt ist. Entscheidend ist vielmehr das Kriterium, unter welchen Voraussetzungen die öffentliche Hand einen solchen beherrschenden Einfluss auf das Unternehmen, der eine Parteispende des Unternehmens im Lichte des Verfassungsrechts als aus öffentlichen Mitteln stammend erscheinen lässt, besitzt. Bei der Rechtsetzung auf diesem Gebiet steht dem Gesetzgeber angesichts der Aufgabe, den widerstreitenden verfassungsrechtlichen Prinzipien zu möglichst effektiver Geltung zu verhelfen, ein breiter Ermessensspielraum zur Verfügung. Insbesondere darf der Gesetzgeber im Interesse der Rechtssicherheit im Spendenverkehr auch in typisierter Form bestimmen, in welchen Fällen ein Unternehmen als von der öffentlichen Hand beherrscht anzusehen ist. Die gegenwärtige Ausgestaltung des Spendenannahmeverbots in § 25 Abs. 2 Satz 5 PartG, die pauschal an eine direkte Beteiligung der öffentlichen Hand von mehr als 25 vom Hundert anknüpft, ist deshalb aus verfassungsrechtlicher Sicht nicht zu beanstanden. Angesichts der vielfältigen Umgehungsmöglichkeiten, die dieser Ansatz evidentermaßen zulässt, steht es gleichwohl zu bezweifeln, dass der Maßstab einer direkten Beteiligung der öffentlichen Hand von mehr als 25 vom Hundert das sinnvollste Abgrenzungskriterium für ein öffentlichem Einfluss unterliegendes Unternehmen verkörpert. Der Gesetzgeber wäre deshalb gut beraten, sich mit der Frage auseinanderzusetzen, ob de lege ferenda nicht andere Kriterien für die öffentliche Beherrschung von Unternehmen dem Spendenannahmeverbot zu einem adäquateren Anwendungsbereich und einer höheren Durchschlagskraft verhelfen würden⁸⁹¹. Bei der Prüfung anderer Abgrenzungsmaßstäbe für öffentlich beherrschte Unternehmen wird der Gesetzgeber mit Blick auf die bei Verstößen drohenden Sanktionen auch zu berücksichtigen haben, welche Schwierigkeiten die betreffenden Kriterien den Parteien in der Praxis bereiten, das Eingreifen des Spendenannahmeverbots in tatsächlicher Hinsicht festzustellen.

af) Anonyme Spenden

Ein Spendenannahmeverbot bezüglich anonymer Parteispenden enthält § 25 Abs. 2 Nr. 6 PartG. Danach dürfen die Parteien Spenden nicht annehmen, soweit sie im Einzelfall mehr als 500,- EUR betragen und deren Spender nicht feststellbar sind, oder bei denen es sich erkennbar um die Weiterleitung einer Spende eines nicht genannten Dritten handelt.

Das Verbot der Annahme von anonymen Parteispenden geht unmittelbar auf das Transparenz- und Publizitätsgebot aus Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG zurück. Aus dem Transparenzgebot folgt zwingend ein Anonymitätsverbot: Nur wenn die Partei selbst die Identität ihrer Spender kennt, kann sie ihr diesbezügliches Wissen über den Rechenschaftsbericht an die politische Öffentlichkeit weitergeben⁸⁹².

Das Spendenannahmeverbot in § 25 Abs. 2 Nr. 6 PartG unterscheidet zwei Erscheinungsformen von

⁸⁹⁰ Roßner, MIP Bd. 18 (2012), 116/117 f.

⁸⁹¹ Im Ergebnis gleicher Auffassung: Roßner, MIP Bd. 18 (2012), 116/121 f.

⁸⁹² OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 28. November 2011 – 3a B 2/11, nachgewiesen bei juris.de, Rdnr. 90; Lenski, Rdnr. 59 zu § 25 PartG; KR/Kersten, Rdnr. 93 zu § 25 PartG; Morlok, NJW 2000, 761/763.

anonymen Spenden. Sowohl Spenden, deren Quelle die Partei weder kennt noch ermitteln kann, als auch Zuwendungen, bei denen zwar ein vermeintlicher Spender gegenüber der Partei in Erscheinung tritt, die tatsächliche wirtschaftliche Herkunft aber im Unklaren bleibt, dürfen nicht angenommen werden.

Anonyme Spenden der ersten Fallgruppe, die sich dadurch auszeichnen, dass die Partei die Identität des jeweiligen Spenders zumindest noch nicht kennt, unterliegen nur dann dem Spendenannahmeverbot, wenn sie im Einzelfall mehr als 500,- EUR betragen. Mit dieser Bagatellgrenze trägt die Regelung in § 25 Abs. 2 Nr. 6, 1. Var. PartG dem Umstand Rechnung, dass das Massengeschäft der Spendenakquise auch eine Vielzahl von unter Transparenzaspekten völlig unbedenklichen Kleinspenden, deren Ursprung die Partei nach Art und Ablauf der Spendengewinnung nicht mit einem zumutbaren Maß an Aufwand und Bürokratie feststellen kann, umfasst. Dies trifft namentlich auf kleinere Barspenden zu, die beispielsweise bei Parteiveranstaltungen en passant in Spendensammeldosen geleistet werden. Allerdings ist die Bagatellgrenze für die Entgegennahme anonymer Spenden aus denselben Gründen, wie dies auch bei der Freigrenze für Barspenden in § 25 Abs. 1 Satz 2 PartG der Fall ist⁸⁹³, gegenwärtig mit dem Betrag von 500,- EUR deutlich zu hoch angesetzt. Auch in Bezug auf die Annahme von anonymen Spenden sollte eine Bagatellgrenze, die dieser Bezeichnung gerecht wird und nur eindeutig unbedenkliche Sachverhalte von den Publizitätsvorschriften ausnimmt, in der Größenordnung von 100,- EUR angesiedelt werden.

Für die zweite Erscheinungsform der anonymen Parteispende, die Weiterleitungsspende im Sinne des § 25 Abs. 2 Nr. 6, 2. Var. PartG, gilt das Spendenannahmeverbot hingegen kategorisch und unabhängig von der Höhe der jeweiligen Zuwendung. Das ausnahmslose Verbot von Weiterleitungsspenden ist dadurch gerechtfertigt, dass diese ihrem Wesen nach auf die Umgehung von Publizitätsvorschriften ausgerichtet sind. Weiterleitungsspenden zeichnen sich nämlich regelmäßig dadurch aus, dass ein auf Anonymität bedachter Spender gezielt einen Strohmännchen einschaltet, um der namentlichen Nennung als Spender im Rechenschaftsbericht zu entgehen⁸⁹⁴. Deshalb löst der Umstand der erkennbaren Weiterleitung einer Spende das Spendenannahmeverbot gemäß § 25 Abs. 2 Nr. 6, 2. Var. PartG nur unter der weiteren Voraussetzung aus, dass der Dritte, von dem die Spende wirtschaftlich stammt, ungenannt bleibt. Offene Weiterleitungsspenden, bei denen der Spender lediglich die Dienste eines Boten oder Stellvertreters in Anspruch nimmt, ohne seine Identität oder seine Eigenschaft als Quelle der Zuwendung zu verschleiern, sind hingegen zulässig und dürfen von den Parteien angenommen werden.

Das Verbot der Annahme von anonymen Spenden bringt für die Parteien die faktische Konsequenz mit sich, dass diese bei eingehenden Spenden in einem gewissen Rahmen Nachforschungen zu deren Herkunft anzustellen haben. Mit dem Spendenannahmeverbot in § 25 Abs. 2 Nr. 6 PartG verlangt das Gesetz von den Parteien implizit, dass diese bezüglich aller anzunehmenden Spenden die Identität des jeweiligen Spenders kennen, sofern der Wert der einzelnen Spende den Betrag von 500,- EUR überschreitet. Wenn die Identität des Spenders je nach Art und Ablauf des Leistungsvorgangs im konkreten Einzelfall nicht schon aus dessen Umständen hervorgeht, muss die

⁸⁹³ Siehe oben sub C) /II.) /2.) /a).

⁸⁹⁴ BT-Drs. 15/6010, S. 107 f.

Partei diese ermitteln. Bleiben die Ermittlungsmaßnahmen erfolglos, kommt das Spendenannahmeverbot aus § 25 Abs. 2 Nr. 6 PartG mit der Konsequenz, dass die Spende gemäß § 25 Abs. 4 PartG an den Präsidenten des Deutschen Bundestages weitergeleitet werden muss, zum Tragen⁸⁹⁵.

Dem Gegenstand und der Reichweite nach trifft die Parteien bezüglich der Herkunft von eingehenden Spenden lediglich eine beschränkte Prüfungspflicht. Ist der Partei die unmittelbare Quelle einer Zuwendung bekannt, darf sie grundsätzlich darauf vertrauen, dass es sich bei dem Leistenden auch um den tatsächlichen Spender handelt. Dies folgt aus dem Umstand, dass die Annahme von Weiterleitungsspenden nach § 25 Abs. 2 Nr. 6, 2. Var. PartG nur dann unzulässig ist, wenn der Weiterleitungssachverhalt für die Partei erkennbar ist. Die Strohmanneigenschaft des scheinbaren Spenders ist für die Partei erkennbar, wenn sie die tatsächlichen Verhältnisse positiv kennt oder bei Anwendung der erforderlichen Sorgfalt hätte kennen können⁸⁹⁶. Deshalb braucht die Partei ohne konkrete Anhaltspunkte dafür, dass jemand eine Zuwendung nicht im eigenen Namen und auf eigene Rechnung leistet, keine weiterführenden Ermittlungen zur wirtschaftlichen Herkunft der Spende durchzuführen. Um auszuschließen, dass Spenden unter falschem Namen geleistet werden, muss die Partei im Rahmen ihrer Prüfungspflicht allerdings den seitens des Spenders angegebenen Namen und dessen Anschrift überprüfen, soweit ihr die betreffende Person nicht hinlänglich bekannt ist⁸⁹⁷.

Voraussetzung für die Annahme von Parteispenden ist nach § 25 Abs. 2 Nr. 6 PartG die Feststellbarkeit des jeweiligen Spenders. Ob der betreffende Spender feststellbar ist, bemisst sich nach den Verhältnissen im Zeitpunkt der Annahme einer Spende. Dies folgt einerseits aus der systematischen Funktion der Spendenannahmeverbote aus § 25 Abs. 2 PartG, die in § 25 Abs. 1 Satz 1 PartG statuierte Befugnis der Parteien zur Annahme von Spenden einzuschränken. Zum anderen ergibt sich dies aber auch aus dem Sinn und Zweck der Spendenannahmeverbote, mit dem es nicht vereinbar wäre, die unerwünschten Wirkungen der für unzulässig erklärten Spenden für eine gewisse Zeit bis zur späteren Prüfung des Spendensachverhalts zu dulden⁸⁹⁸.

In der Sache setzt die Feststellbarkeit des Spenders voraus, dass der Spender bei Annahme der Spende bereits konkretisiert sein muss, wenn auch die genauen Personalien oder die genaue Firmenbezeichnung nach Annahme der Spende noch ermittelt werden dürfen⁸⁹⁹. Da unzulässige

⁸⁹⁵ BVerwG, Urteil vom 26. Juli 2006 – 6 C 20/05, BVerwGE 126, 254/269 f.; OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 28. November 2011 – 3a B 2/11, nachgewiesen bei juris.de, Rdnr. 81; VG Berlin, Urteil vom 18. Januar 2007 – 2 A 24/05, nachgewiesen bei juris.de, Rdnr. 23 f. und 32; Morlok, Rdnr. 7 zu § 25 PartG. Gleicher Auffassung zur Vorgängerregelung: Schruff, Festschrift Ludewig, S. 962.

⁸⁹⁶ BT-Drs. 15/6010, S. 108; Erbs/Kohlhaas/Lampe, Rdnr. 17 zu § 25 PartG; Lenski, Rdnr. 67 zu § 25 PartG; KR/Kersten, Rdnr. 101 zu § 25 PartG.

⁸⁹⁷ BT-Drs. 13/8888, S. 29.

⁸⁹⁸ BVerwG, Urteil vom 25. April 2013 – 6 C 5/12, BVerwGE 146, 224/228 f.; BVerwG, Urteil vom 26. Juli 2006 – 6 C 20/05, BVerwGE 126, 254/269 ff.; OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 28. November 2011 – 3a B 2/11, nachgewiesen bei juris.de, Rdnr. 80 f.; VG Berlin, Urteil vom 8. Dezember 2009 – 2 K 126/09, nachgewiesen bei juris.de, Rdnr. 40 f.; VG Berlin, Urteil vom 18. Januar 2007 – 2 A 106/05, nachgewiesen bei juris.de, Rdnr. 28; VG Berlin, Urteil vom 18. Januar 2007 – 2 A 24/05, nachgewiesen bei juris.de, Rdnr. 23 ff.; VG Berlin, Urteil vom 20. September 2005 – 2 A 84/04, nachgewiesen bei juris.de, Rdnr. 25; Lenski, Rdnr. 65 zu § 25 PartG; KR/Kersten, Rdnr. 103 zu § 25 PartG.

⁸⁹⁹ BVerwG, Urteil vom 25. April 2013 – 6 C 5/12, BVerwGE 146, 224/229; BVerwG, Urteil vom 26. Juli 2006 – 6 C 20/05,

Spenden nach § 25 Abs. 4 PartG unverzüglich an den Präsidenten des Bundestages weiterzuleiten sind, muss die abschließende Ermittlung der Personalien des Spenders durch die Partei allerdings unverzüglich erfolgen. Für die Prüfung der Spenderidentität hat die Partei keineswegs bis zur Abgabe des Rechenschaftsberichts für das Rechnungsjahr, in das die Spende fällt, Zeit. Der in § 25 Abs. 4 PartG ebenfalls genannte Moment der Einreichung des Rechenschaftsberichts verkörpert nämlich lediglich den spätestmöglichen Zeitpunkt für die rechtzeitige Weiterleitung der unzulässigen Spende und schränkt das Gebot zur unverzüglichen Weiterleitung in keiner Form ein⁹⁰⁰.

Maßgeblich für die Beurteilung, ob der Spender bei Annahme der Spende feststellbar ist, ist das Wissen der Partei⁹⁰¹. Entsprechendes gilt für die Erkennbarkeit des Umstands, dass es sich bei einer Zuwendung um die Weiterleitung einer Spende eines nicht genannten Dritten handelt. Weil die Parteien als Organisationen nicht selbst wissensfähig sind, kommt es insoweit auf die Kenntnis ihrer Wissensvertreter an. Wer als Wissensvertreter der Partei fungiert, bemisst sich nach den zivilrechtlichen Regeln für die Zurechnung von Wissen. Wissensvertreter im Sinne der zivilrechtlichen Maßstäbe ist jeder, der nach der Arbeitsorganisation des Geschäftsherrn dazu berufen ist, im Rechtsverkehr als dessen Repräsentant bestimmte Aufgaben in eigener Verantwortung zu erledigen und die dabei angefallenen Informationen zur Kenntnis zu nehmen sowie gegebenenfalls weiterzuleiten. Für die Zurechnung spendenbezogenen Wissens zur Partei liegt das maßgebliche Kriterium folglich darin, ob die betreffende Person nach dem Organisationsrecht der Partei oder auf Grund eines Auftrags befugt ist, für die Partei Spenden entgegenzunehmen, zu verwalten und zu verwenden. Danach kommen neben den Vorstandsmitgliedern namentlich die Angehörigen der Geschäftsführung sowie die Beauftragten des Schatzmeisters als Wissensvertreter der Partei in Betracht⁹⁰². Weil das Wissen der einzelnen Parteigliederungen der Gesamtpartei zuzurechnen ist, gilt dies nicht nur für den auf Bundesebene tätigen Personenkreis, sondern für die entsprechenden Angehörigen aller Parteiebenen⁹⁰³. Wenn ein Parteimitglied, das in Ermangelung einer entsprechenden eigenverantwortlichen Stellung nicht zum Kreise der Wissensvertreter zählt, eine Spende für die Partei in Empfang nimmt, reicht es deshalb nicht aus, wenn lediglich der

BVerwGE 126, 254/270 f.; OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 28. November 2011 – 3a B 2/11, nachgewiesen bei juris.de, Rdnr. 81; VG Berlin, Urteil vom 18. Januar 2007 – 2 A 24/05, nachgewiesen bei juris.de, Rdnr. 23; VG Berlin, Urteil vom 20. September 2005 – 2 A 84/04, nachgewiesen bei juris.de, Rdnr. 25.

⁹⁰⁰ OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 28. November 2011 – 3a B 2/11, nachgewiesen bei juris.de, Rdnr. 81; VG Berlin, Urteil vom 18. Januar 2007 – 2 A 106/05, nachgewiesen bei juris.de, Rdnr. 25 ff.; VG Berlin, Urteil vom 20. September 2005 – 2 A 84/04, nachgewiesen bei juris.de, Rdnr. 25; BT-Drs. 18/10710, S. 33 f.

⁹⁰¹ BVerwG, Urteil vom 25. April 2013 – 6 C 5/12, BVerwGE 146, 224/228 f.; BVerwG, Urteil vom 26. Juli 2006 – 6 C 20/05, BVerwGE 126, 254/272; OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 28. November 2011 – 3a B 2/11, nachgewiesen bei juris.de, Rdnr. 83; VG Berlin, Urteil vom 8. Dezember 2009 – 2 K 126/09, nachgewiesen bei juris.de, Rdnr. 42; VG Berlin, Urteil vom 18. Januar 2007 – 2 A 24/05, nachgewiesen bei juris.de, Rdnr. 27; VG Berlin, Urteil vom 20. September 2005 – 2 A 84/04, nachgewiesen bei juris.de, Rdnr. 26.

⁹⁰² BVerwG, Urteil vom 25. April 2013 – 6 C 5/12, BVerwGE 146, 224/228 f.; BVerwG, Urteil vom 26. Juli 2006 – 6 C 20/05, BVerwGE 126, 254/272; OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 28. November 2011 – 3a B 2/11, nachgewiesen bei juris.de, Rdnr. 84 f.; VG Berlin, Urteil vom 8. Dezember 2009 – 2 K 126/09, nachgewiesen bei juris.de, Rdnr. 42; VG Berlin, Urteil vom 18. Januar 2007 – 2 A 24/05, nachgewiesen bei juris.de, Rdnr. 27; VG Berlin, Urteil vom 20. September 2005 – 2 A 84/04, nachgewiesen bei juris.de, Rdnr. 26; Lenski, Rdnr. 62 f. zu § 25 PartG.

⁹⁰³ BVerwG, Urteil vom 26. Juli 2006 – 6 C 20/05, BVerwGE 126, 254/272; VG Berlin, Urteil vom 8. Dezember 2009 – 2 K 126/09, nachgewiesen bei juris.de, Rdnr. 42; VG Berlin, Urteil vom 18. Januar 2007 – 2 A 24/05, nachgewiesen bei juris.de, Rdnr. 27; VG Berlin, Urteil vom 20. September 2005 – 2 A 84/04, nachgewiesen bei juris.de, Rdnr. 27.

Spendenempfänger die Identität des Spenders kennt⁹⁰⁴. Vielmehr muss der Spendenempfänger bei der nach § 25 Abs. 1 Satz 3 PartG vorgeschriebenen Weiterleitung der Spende an das für die Finanzangelegenheiten zuständige Vorstandsmitglied diesem oder einem anderen Wissensvertreter der Partei auch die Identität des Spenders mitteilen.

Ausgehend von diesen Maßstäben lässt § 25 Abs. 2 Nr. 6 PartG die Annahme von Ausfallsammelspenden, die der Spendensammler bereits vor der Gewinnung entsprechender Spendenzusagen der einzelnen Spender als Ausfallspender an die Partei leistet, nicht zu, weil bei diesen der oder die Spender im Zeitpunkt der Leistung und deren Annahmen durch die Partei noch nicht endgültig feststehen⁹⁰⁵. Die nachträgliche Übernahme einer bereits geleisteten Spende durch einen anderen erkennt das Parteiengesetz aus Transparenzgründen nicht an⁹⁰⁶.

Keine anonyme Spende, deren Annahme § 25 Abs. 2 Nr. 6 PartG untersagen würde, liegt hingegen dann vor, wenn der zur Spendenannahme autorisierte Parteirepräsentant mit dem Spender verabredet, dessen Identität parteiintern wie auch gegenüber der Öffentlichkeit dauerhaft zu verschweigen. Die Anwendung des Spendenannahmeverbots aus § 25 Abs. 2 Nr. 6 PartG auf solche Fälle lässt sich auch nicht mit dem Argument begründen, dass der Spender aus Sicht der Partei nicht feststellbar sei, weil der Partei das Wissen ihres Wissensvertreters nicht zugerechnet werden könne, wenn er dieses der Partei im kollusiven Zusammenspiel mit dem Spender gezielt vorenthalten will⁹⁰⁷. Für die Feststellbarkeit des Spenders kommt es nach dem Sinn und Zweck des Spendenannahmeverbots hinsichtlich anonymer Spenden allein darauf an, ob ein Wissensvertreter der Partei die Identität des Spenders kennt. Ist dies der Fall und veröffentlicht die Partei eine solche Spende nicht entsprechend § 25 Abs. 3 Satz 1 PartG unter Angabe der Höhe der Zuwendung und des Namens des Zuwenders in ihrem Rechenschaftsbericht, hat die Partei nicht eine unzulässige Spende entgegengenommen, sondern die Publizitätsvorschriften im Hinblick auf eine zulässigerweise angenommene Spende verletzt⁹⁰⁸. Deshalb muss die Partei in diesem Fall nicht auch die Spende, die sie annehmen durfte und darum behalten darf, an den Bundestagspräsidenten abführen, sondern nach Maßgabe von § 31c Satz 2 PartG lediglich für den Verstoß gegen die besonderen Publizitätsvorschriften für Parteispenden eine Sanktionszahlung in Höhe des Zweifachen der nicht ausgewiesenen Spende leisten⁹⁰⁹.

ag) Einfluss Spenden

Die Annahme von Einfluss Spenden untersagt § 25 Abs. 2 Nr. 7 PartG. Danach dürfen die Parteien

⁹⁰⁴ BT-Drs. 14/4747, S. 25; Ipsen/Jochum, Rdnr. 34 zu § 25 PartG; Morlok, BT-Drs. 14/6711, S. 68 f.; Battis/Kersten, JZ 2003, 655/659.

⁹⁰⁵ VG Berlin, Urteil vom 20. September 2005 – 2 A 84/04, nachgewiesen bei juris.de, Rdnr. 29.

⁹⁰⁶ BVerwG, Urteil vom 26. Juli 2006 – 6 C 20/05, BVerwGE 126, 254/281.

⁹⁰⁷ So aber: BVerwG, Urteil vom 27. April 2016 – 6 C 5/15, BVerwGE 155, 58/62; BVerwG, Urteil vom 25. April 2013 – 6 C 5/12, BVerwGE 146, 224/229 ff.; OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 17. Dezember 2014 – 3 B 16/13, nachgewiesen bei juris.de, Rdnr. 45; OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 28. November 2011 – 3a B 2/11, nachgewiesen bei juris.de, Rdnr. 82 und 88 ff.; VG Berlin, Urteil vom 8. Dezember 2009 – 2 K 126/09, nachgewiesen bei juris.de, Rdnr. 43 f.; Morlok, NVwZ 2017, 159/159.

⁹⁰⁸ Gleicher Auffassung: Lenski, Rdnr. 64 zu § 25 PartG; Wolf, KJ 2000, 531/538.

⁹⁰⁹ Das gesetzlich angestrebte Sanktionsgefälle zwischen diesen beiden Fallgruppen, einerseits der Annahme einer unzulässigen Spende und andererseits des Verstoßes gegen die Rechenschaftsvorschriften bei einer zulässigen Spende, zeigt sich bereits beim Vergleich von § 31c Satz 1 PartG und § 31c Satz 2 PartG.

Spenden, die der Partei erkennbar in Erwartung eines bestimmten wirtschaftlichen oder politischen Vorteils oder als Gegenleistung für einen solchen gewährt werden, nicht annehmen. Damit differenziert das Spendenannahmeverbot aus § 25 Abs. 2 Nr. 7 PartG zwischen zwei verschiedenen Erscheinungsformen von Einfluss Spenden, die sich allein im Hinblick auf die zeitliche Abfolge von Spende und Gegenleistung der Partei unterscheiden.

Das Spendenannahmeverbot für Einfluss Spenden dient der politischen Hygiene in dem demokratisch verfassten Gemeinwesen, indem es der Käuflichkeit von politischen Entscheidungen der Parteien und der von diesen hervorgebrachten Amts- und Mandatsträger entgegentritt. Weil die Parteien sowohl inhaltlich im Rahmen des politischen Diskurses wie auch personell über die aus ihrem Kreis hervorgehenden Amts- und Mandatsträger auf den Prozess der politischen Willensbildung Einfluss nehmen, kann die Integrität der staatlichen Willensbildung gegenüber finanziell unterlegten Bemühungen um unzulässige Einflussnahme nicht allein auf staatlicher Ebene im Hinblick auf Amts- und Mandatsträger gewährleistet werden. Deshalb ist die Strafbarkeit der Bestechlichkeit und Bestechung von Mandatsträgern gemäß § 108e StGB⁹¹⁰ und der Bestechung von Amtsträgern gemäß den §§ 331 ff. StGB zwar ein notwendiger Bestandteil der politischen Hygiene, vermag diese jedoch nicht allein sicherzustellen. Darüber hinaus schützt das Annahmeverbot für Einfluss Spenden die Integrität des staatlichen Willensbildungsprozesses im Vorfeld der staatlichen Institutionen, indem es das im staatlichen Bereich geltende Verdikt der Käuflichkeit von Entscheidungen auf die Parteien überträgt.

Parteispenden sind aus verfassungsrechtlicher Sicht grundsätzlich begrüßenswert, weil sie den Rückhalt der Partei und ihrer Politik in der Bevölkerung zum Ausdruck bringen und die Parteien animieren, sich dem Volk zuzuwenden. Zugleich liegt es in der Natur der Sache einer Parteispende, dass jeder Spender mit seiner Zuwendung einen gewissen Effekt in der politischen Landschaft erzielen möchte. Soweit sich der Spender dabei einen überproportionalen Einfluss auf die politische Willensbildung zu verschaffen sucht, erscheinen Parteispenden vom Standpunkt des Verfassungsrechts aus als mindestens genauso bedenklich wie wünschenswert. Das bedeutet indes nicht, dass das Ansinnen, vermittels Parteispenden auf die politische Entwicklung im Staat Einfluss auszuüben, per se unzulässig wäre oder Bedenken begegnete. Vielmehr ist auch diese Form der Mitwirkung an der politischen Willensbildung im Grundsatz von dem Recht eines jeden Bürgers auf gleiche politische Teilhabe umfasst. Jedem Bürger ist es gestattet, zur Verwirklichung des politischen Programms der von ihm als vorzugswürdig erachteten Partei auch durch deren finanzielle Unterstützung beizutragen. Dabei ist es unerheblich, ob der Spender die Partei wegen deren gesamten Programms und aus ehrlicher politischer Überzeugung oder nur deshalb, weil er sich von ausgesuchten Punkten des politischen Programms besondere Vorteile für seine persönlichen Interessen verspricht, unterstützt. Das Recht auf gleiche politische Teilhabe erlaubt also jedem Bürger, eine Partei nicht nur aus politischer Sympathie, sondern auch gezielt deshalb, weil die Partei

⁹¹⁰ Zu den Grenzen der Strafbarkeit der Bestechlichkeit und Bestechung von Mandatsträgern gemäß § 108e StGB siehe: Hoven, NStZ 2015, 553/553 ff. Zu der Problematik des zu eng gefassten Tatbestands der Vorgängerregelung der Abgeordnetenbestechung gemäß § 108e StGB a.F. siehe: BGH, Urteil vom 9. Mai 2006 – 5 StR 453/05, BGHSt 51, 44/59 f.; Hoven, ZIS 2013, 33/35 ff.; Jäckle, ZRP 2012, 97/97 f.; Barton, NJW 1994, 1098. Zu den Schwierigkeiten der Gesetzgebung auf diesem Gebiet siehe: Hoven, ZIS 2013, 33/37 ff.; Jäckle, ZRP 2012, 97/98 ff.; Schnell, ZRP 2011, 4; von Arnim, NVwZ 2006, 249.

in einer bestimmten politischen Frage eine für ihn vorteilhafte Position vertritt, durch Spenden zu fördern. Und der Spender darf der Partei die finanziellen Mittel auch und gerade zu dem Zweck zuwenden, damit sie sich in der konkreten Angelegenheit für die von ihr vertretene und dem Spender günstige Auffassung einsetzen kann – sei es durch konkrete Maßnahmen oder sei es durch die Bemühungen um allgemeinen politischen Zuspruch bei Wahlen.

Darüber hinaus darf der Spender eine Partei nicht nur deshalb finanziell unterstützen, weil sie sich in einer bestimmten Angelegenheit für eine ihm günstige politische Lösung einsetzt, sondern auch damit sie es tut. Schließlich fungiert die Parteispende im demokratischen Gefüge des Grundgesetzes als anerkanntes Stilmittel, um das Recht auf politische Teilhabe auszuüben und politische Interessen zu artikulieren. Das wiederum bedeutet allerdings nicht, dass interessengeleitete Parteispenden aus Sicht des Grundgesetzes als unbedenklich zu qualifizieren wären. Das Gegenteil ist der Fall: Finanziell unterlegte Bemühungen um Einflussnahme auf den politischen Kurs der Partei gefährden deren Unabhängigkeit und bringen das Risiko mit sich, dass der politische Willensbildungsprozess im Gemeinwesen nicht nach demokratischen Grundsätzen verläuft oder dass zumindest ein solcher Eindruck entstehen kann. Indes weist das Grundgesetz die Aufgabe, dem finanziellen Druck der Spender zu widerstehen und die sachwidrige Einflussnahme von der sachgerechten zu unterscheiden, den Parteien selbst zu⁹¹¹. Zugleich unterwirft das Grundgesetz den Umgang der Parteien mit dieser Verantwortung der öffentlichen Kontrolle durch das Wahlvolk, indem es die Parteien in Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG zur öffentlichen Rechenschaftslegung über die angenommenen Spenden verpflichtet.

Die Schwelle von der interessengeleiteten Spende zur unzulässigen Einflussspende, bei der die Entscheidung über die Annahme nach § 25 Abs. 2 Nr. 7 PartG nicht mehr der begünstigten Partei obliegt, ist erst dann überschritten, wenn die in der Parteispende verkörperten Bemühungen um Einflussnahme über den Rahmen des politischen Diskurses hinausgehen. Das ist der Fall, wenn der Spender die Partei mit der Zuwendung dazu veranlassen will, sich überhaupt erst und nur wegen der Spende für die Durchsetzung bestimmter seitens des Spenders befürworteter politischer Programmpunkte einzusetzen. Demnach muss zwischen der Einflussspende und den politischen Bemühungen der Partei ein synallagmatisches Austauschverhältnis bestehen oder zumindest vom Spender angestrebt werden.

Die unzulässige Einflussspende im Sinne des § 25 Abs. 2 Nr. 7 PartG unterscheidet sich von der zulässigen interessengeleiteten Spende also dadurch, dass der Spender zum einen eine konkrete Leistung der Partei erwartet und die Leistung der Partei zum anderen in einem Gegenleistungsverhältnis zu der Spende steht. Damit erfordert die nach Maßgabe von § 25 Abs. 2 Nr. 7 PartG unzulässige Einflussspende im Kern eine Unrechtsvereinbarung zwischen dem Spender und der Partei beziehungsweise deren Repräsentanten, wie sie von den Bestechungsdelikten der §§ 331 ff. StGB bekannt ist⁹¹². Allerdings setzt das diesbezügliche Spendenannahmeverbot nicht voraus, dass es tatsächlich zum Abschluss einer solchen Unrechtsvereinbarung zwischen Partei und

⁹¹¹ BVerfG, Urteil vom 9. April 1992 – 2 BvE 2/89, BVerfGE 85, 264/326; BVerfG, Urteil vom 24. Juli 1979 – 2 BvF 1/78, BVerfGE 52, 63/87; BVerfG, Urteil vom 19. Juli 1966 – 2 BvF 1/65, BVerfGE 20, 56/105.

⁹¹² Erbs/Kohlhaas/Lampe, Rdnr. 19 zu § 25 PartG; Lenski, Rdnr. 71 zu § 25 PartG; KR/Kersten, Rdnr. 110 zu § 25 PartG; Ipsen/Jochum, Rdnr. 39 zu § 25 PartG; Lenz, NVwZ 2002, 769/772.

Spender kommt. Vielmehr reicht es nach dem Wortlaut von § 25 Abs. 2 Nr. 7 PartG, der insoweit von erkennbaren Erwartungen des Spenders spricht, aus, dass der Spender mit seiner Zuwendung den Abschluss einer Unrechtsvereinbarung anstrebt und der Partei seine diesbezüglichen Absichten zu verstehen gibt. Das ist sachgerecht, weil ein außenstehender Dritter aus der Annahme einer Spende, bei der der Spender derartige Erwartungen artikuliert, regelmäßig den Schluss ziehen wird, dass die Partei mit den vom Spender genannten Bedingungen, sprich dem Abschluss der Unrechtsvereinbarung in einem vertraglichen Sinne, einverstanden ist.

Die tatsächlich abgeschlossene oder zumindest seitens des Spenders angestrebte Unrechtsvereinbarung muss sich auf einen bestimmten wirtschaftlichen oder politischen Vorteil für den Spender beziehen. Ein solcher konkreter wirtschaftlicher oder politischer Vorteil, dessen Verabredung das Spendenannahmeverbot begründet, kann neben Gesetzesänderungen namentlich auch in Verwaltungsentscheidungen beispielsweise auf dem Gebiet des Bauplanungsrechts oder bei der Vergabe öffentlicher Aufträge liegen⁹¹³. Soweit sich der Spender hingegen eine lediglich abstrakt umrissene unbestimmbare Gegenleistung versprechen lässt, kommt das Spendenannahmeverbot aus § 25 Abs. 2 Nr. 7 PartG nicht zum Tragen. Indes ist es zweifelhaft, ob in solchen Fällen überhaupt von einer Gegenleistung gesprochen werden kann. Auch zweckgebundene Spenden sind grundsätzlich zulässig. Das gilt auch dann, wenn die vorgegebene Verwendung der Mittel dem Spender mittelbar oder unmittelbar einen wirtschaftlichen oder politischen Vorteil verschafft oder verschaffen soll. Bei der zweckgebundenen Verwendung der Mittel handelt es sich nämlich nicht um eine Gegenleistung der Partei für die Spende. Vielmehr erhält die Partei von vornherein nur Mittel für einen bestimmten Verwendungszweck als Spende. Zudem fällt die Absprache über die Mittelverwendung nicht in den Schutzbereich des Spendenannahmeverbots, weil sie ausschließlich parteiinterne Angelegenheiten und nicht das Ergebnis eines staatlichen Willensbildungsprozesses berührt. Deshalb lässt § 25 Abs. 2 Nr. 7 PartG die zweckgebundene Förderung beispielsweise von Werbeveranstaltungen, bei denen Partei und Spender gemeinsam in Erscheinung treten oder bei denen die Partei für bestimmte politische Positionen wirbt, zu.

Des Weiteren setzt die das Spendenannahmeverbot begründende Unrechtsvereinbarung voraus, dass zwischen der Spende und dem angestrebten wirtschaftlichen oder politischen Vorteil eine kausale Beziehung besteht. Die Spende muss für das Verhalten der Partei, das dem Spender den angestrebten wirtschaftlichen oder politischen Vorteil vermittelt, ursächlich gewesen sein. An dem Kausalitätsverhältnis fehlt es dann, wenn sich die Partei bereits vor dem Zeitpunkt, in dem der Spender die Zuwendung geleistet oder erstmals in Aussicht gestellt hat, in der betreffenden Angelegenheit auf den für den Spender vorteilhaften politischen Kurs festgelegt hat⁹¹⁴. Das gleiche gilt, wenn dem Spender ein Anspruch auf den Vorteil respektive die staatliche Maßnahme, die diesen Vorteil begründet, zusteht⁹¹⁵. Ob die kausale Beziehung zwischen der Spende und einer für den Spender vorteilhaften politischen Maßnahme vorliegt oder von dem Spender beabsichtigt ist, ist eine Tatfrage und anhand der Umstände jedes Einzelfalls gesondert zu prüfen. Soweit es in einem Verwaltungsverfahren auf diese Frage ankommt, hat der Präsident des Deutschen Bundestages die

⁹¹³ Erbs/Kohlhaas/Lampe, Rdnr. 19 zu § 25 PartG; KR/Kersten, Rdnr. 109 zu § 25 PartG; Ipsen/Jochum, Rdnr. 39 zu § 25 PartG; Ipsen, NJW 2002, 1909/1915.

⁹¹⁴ BT-Drs. 18/10710, S. 45 f.; BT-Drs. 14/4747, S. 25.

⁹¹⁵ Küstermann, Transparenzgebot, S. 155; Lenz, NVwZ 2002, 769/772.

Frage nach der Kausalität zwischen Spende und Gegenleistung im Rahmen der Amtsermittlung zu klären. Weil es für das Spendenannahmeverbot gemäß § 25 Abs. 2 Nr. 7 PartG ausreicht, dass der Spender seine Bereitschaft zum Abschluss der Unrechtsvereinbarung erkennen lässt, wird das Kausalitätsverhältnis in der Praxis regelmäßig an den Umständen, aus denen auch die Erkennbarkeit der Absichten des Spenders folgt, festzumachen sein.

Was den zeitlichen Ablauf anbelangt, ist es für das Vorliegen der Unrechtsvereinbarung unerheblich, ob zunächst die Spende fließt oder ob die Partei zuerst dem Spender den angestrebten Vorteil verschafft. Mit seiner zweiten Variante erfasst § 25 Abs. 2 Nr. 7 PartG auch „*Dankeschön-Spenden*“, die der Spender im Nachhinein als Entlohnung für den erlangten Vorteil leistet. Weil schon die erkennbare Absicht des Spenders, die Spende mit der für ihn vorteilhaften politischen Maßnahme zu verknüpfen, das Spendenannahmeverbot begründet, ist es nicht erforderlich, dass die Partei dem späteren Spender den Vorteil gezielt in der Hoffnung auf eine Zuwendung verschafft. Vielmehr genügt für das Spendenannahmeverbot eine im Anschluss an die vorteilhafte Maßnahme, aber noch vor Entgegennahme der Spende abgeschlossene nachträgliche Unrechtsvereinbarung. Damit kommt es für das Spendenannahmeverbot gemäß § 25 Abs. 2 Nr. 7, 2. Var. PartG allein darauf an, ob es bei der Annahme der Spende für die Partei erkennbar ist, dass der Spender seine Zuwendung mit dem durch die vorherige politische Maßnahme erlangten Vorteil im Sinne eines Austauschverhältnisses in Beziehung setzt⁹¹⁶.

Seit der letzten Novelle der Korruptionsdelikte, bei der der Gesetzgeber die Strafbarkeit im Interesse einer effektiveren Korruptionsbekämpfung erheblich ausgeweitet hat, besteht bezüglich der Einwerbung von Parteispenden durch Amtsträger ein profunder Wertungswiderspruch zwischen dem Spendenannahmeverbot aus § 25 Abs. 2 Nr. 7 PartG und den Straftatbeständen der Vorteilsannahme im Sinne des § 331 StGB und der Vorteilsgewährung gemäß § 333 StGB. Während das Spendenannahmeverbot eine Unrechtsvereinbarung über einen bestimmten wirtschaftlichen oder politischen Vorteil zugunsten des Spenders voraussetzt, reicht es für die Strafbarkeit wegen Vorteilsannahme und Vorteilsgewährung nunmehr aus, dass der Amtsträger für die Dienstausbübung einen Vorteil für sich oder einen Dritten fordert, sich versprechen lässt oder annimmt respektive dass der Täter dem Amtsträger für die Dienstausbübung einen Vorteil für diesen oder einen Dritten anbietet, verspricht oder gewährt. Die Strafbarkeit wegen Vorteilsannahme und Vorteilsgewährung kommt damit selbst dann zum Tragen, wenn der Amtsträger im Zusammenhang mit der pflichtgemäßen und rechtmäßigen Ausübung seines Amtes einen Vorteil für sich oder einen Dritten, beispielsweise in Gestalt einer Zuwendung an seine Partei, erhält oder erbittet. Das hätte zur Folge, dass der Inhaber eines Wahlamts, der für seine Wiederwahl kandidiert, sich im Gegensatz zu den anderen Wahlbewerbern, die in Ermangelung einer Amtsstellung nicht der besonderen Pflichtenbindung von Amtsträgern unterliegen, strafbar machen würde, wenn er zur Finanzierung seines Wahlkampfes unter Verweis auf seine vermeintlich erfolgreiche Amtsführung um Spenden an sich oder seine Partei wirbt⁹¹⁷.

⁹¹⁶ Lenski, Rdnr. 72 zu § 25 PartG; KR/Kersten, Rdnr. 111 zu § 25 PartG; Ipsen/Jochum, Rdnr. 40 zu § 25 PartG.

⁹¹⁷ BGH, Urteil vom 28. August 2007 – 3 StR 212/07, NJW 2007, 3446/3447 f.; BGH, Urteil vom 28. Oktober 2004 – 3 StR 301/03, BGHSt 49, 275/282 f.; LG Wuppertal, Urteil vom 19. Dezember 2002 – 26 KLS 835 Js 153/02 - 17/02 IV, NJW 2003, 1405/1405.

Indes würde der Amtsinhaber in seinem verfassungsrechtlich verbürgten Recht der passiven Wahlgleichheit verletzt, wenn er im Gegensatz zu seinen Wahlgegnern, sei es unmittelbar oder über die hinter ihm stehende Partei, keine finanzielle Unterstützung zur Finanzierung seines Wahlkampfes einwerben und entgegennehmen dürfte. Um die Chancengleichheit zwischen allen Wahlbewerbern zu gewährleisten, bedürfen die Tatbestände der Vorteilsannahme und der Vorteilsgewährung gemäß den §§ 331, 333 StGB für den Fall, dass der Inhaber eines Wahlamtes mit Blick auf die von ihm angestrebte Wiederwahl um Wahlkampfunterstützung namentlich in Gestalt von Spenden an sich oder seine Partei wirbt, der einschränkenden Auslegung. Allerdings bedeutet der Grundsatz der passiven Wahlgleichheit keineswegs, dass zur Gleichbehandlung aller Wahlbewerber die besondere Pflichtenbindung des Amtsträgers insgesamt entfallen müsste. Der Amtsinhaber unterscheidet sich von seinen Konkurrenten im Wahlkampf eben gerade dadurch, dass er die mit besonderen Pflichten einhergehende Stellung eines Amtsträgers innehat. Deshalb verbietet es sich von selbst, dem Amtsinhaber mit dem Argument, dass seine Mitbewerber straflos ein Verhalten, das unter der Voraussetzung einer Amtsstellung als Bestechlichkeit im Sinne des § 332 StGB strafbar wäre, an den Tag legen können, das Versprechen einer konkreten pflichtwidrigen Diensthandlung als Gegenleistung für die Wahlkampfunterstützung zu gestatten. Der rechtliche Maßstab für die Abgrenzung des strafbaren Korruptionsunrechts von der zulässigen politischen Unterstützung eines Amtsträgers, der zur Wiederwahl antritt, ist vielmehr aus dem Spendenannahmeverbot für Einfluss Spenden im Sinne des § 25 Abs. 2 Nr. 7 PartG abzuleiten. Die gesetzliche Ausgestaltung dieses Spendenannahmeverbots offenbart, dass ein Spender mit seiner Zuwendung an eine Partei legitimerweise die Hoffnung verbinden darf, deren Politik werde ihm einen allgemeinen wirtschaftlichen oder politischen Vorteil verschaffen. Erst wenn der Spender einen bestimmten wirtschaftlichen oder politischen Vorteil als Gegenleistung für seine Spende anstrebt, ist die Grenze zur unzulässigen Korruption überschritten. Deshalb ist mit Blick auf das insoweit vorrangige Verfassungsprinzip der Chancengleichheit bei der Wahl das für die Unrechtsvereinbarung konstitutive rechtswidrige Gegenseitigkeitsverhältnis zwischen Vorteil und Dienstaussübung zu verneinen, solange der Amtsinhaber beim Werben um Wahlkampfunterstützung lediglich allgemeine wirtschaftliche und politische Vorteile durch seine Amtsführung verspricht. Damit macht sich ein Amtsträger nicht wegen Vorteilsannahme strafbar, wenn er sich erneut für das von ihm ausgeübte Amt zur Wahl stellt und für seinen Wahlkampf die finanzielle oder sonstige Unterstützung eines Dritten für sich oder seine Partei fordert, sich versprechen lässt oder annimmt, sofern diese Wahlkampfunterstützung allein dem Zweck dient, dass er im Falle der Wiederwahl das Amt in einer Weise ausübt, die den allgemeinen wirtschaftlichen oder politischen Vorstellungen des Vorteilsgebers entspricht⁹¹⁸. Analog dazu ist auch der Vorteilsgeber in diesem Fall nicht wegen Vorteilsgewährung strafbar⁹¹⁹.

Für den Straftatbestand der Bestechlichkeit und Bestechung von Mandatsträgern gemäß § 108e StGB hat der Gesetzgeber bei dessen Neufassung nach dem Vorbild der Bestechungsdelikte der §§

⁹¹⁸ BGH, Urteil vom 28. August 2007 – 3 StR 212/07, NJW 2007, 3446/3447 ff.; BGH, Urteil vom 28. Oktober 2004 – 3 StR 301/03, BGHSt 49, 275/288 ff.; LG Dortmund, Urteil vom 16. März 2006 – 14 V P 3/05, nachgewiesen bei juris.de, Rdnr. 84 ff.; zustimmend: Dölling, JR 2005, 519/519 f.; Korte, NSTz 2005, 512/512 f.; Saliger/Sinner, NJW 2005, 1073/1074 ff.; Deiters, MIP Bd. 12 (2004/2005), 18/22 ff.

⁹¹⁹ BGH, Urteil vom 28. August 2007 – 3 StR 212/07, NJW 2007, 3446/3448 f.; BGH, Urteil vom 28. Oktober 2004 – 3 StR 301/03, BGHSt 49, 275/298 f.; Korte, NSTz 2005, 512/512.

331 ff. StGB im Jahr 2014 in § 108e Abs. 4 StGB eine Regelung aufgenommen, die – anders als bei den Bestechungsdelikten der §§ 331 ff. StGB – Wertungswidersprüche zwischen parteienrechtlich erlaubten Spenden und strafrechtlich sanktioniertem Korruptionsverhalten vermeidet. Nach Maßgabe von § 108e Abs. 4 Satz 2 Nr. 2 StGB stellt eine nach dem Parteiengesetz oder entsprechenden Gesetzen zulässige Spende keinen die Strafbarkeit nach § 108e Abs. 1 bis 3 StGB begründenden ungerechtfertigten Vorteil dar. Eine entsprechende Regelung sollte der Gesetzgeber de lege ferenda auch für die Bestechungsdelikte der §§ 331 ff. StGB in das Strafgesetzbuch aufnehmen, um die de lege lata bestehenden Friktionen zwischen parteienrechtlich zulässigen Spenden und strafrechtlich verwehrtem Korruptionsunrecht bereits auf gesetzlicher Ebene zu beseitigen und die derzeit erforderliche Korrektur im Wege einer einschränkenden Auslegung der §§ 331 ff. StGB entbehrlich zu machen.

ah) Begrenzung des Entgelts für die Spendeneinwerbung

Zuletzt dürfen die Parteien nach Maßgabe von § 25 Abs. 2 Nr. 8 PartG auch Spenden, die von einem Dritten gegen ein von der Partei zu zahlendes Entgelt eingeworben werden, das 25 vom Hundert des Wertes der eingeworbenen Spende übersteigt, nicht annehmen.

Die Vorschrift besagt nicht nur im Umkehrschluss, dass die Einschaltung gewerblicher Spendeneinwerber zur Akquise von Parteispenden grundsätzlich zulässig ist⁹²⁰. Darüber hinaus handelt es sich bei § 25 Abs. 2 Nr. 8 PartG nach dessen Intention und Zielrichtung richtigerweise schon gar nicht um ein Spendenannahmeverbot, sondern um die gesetzliche Festlegung einer Höchstgrenze für die Entlohnung professioneller Spendenakquisiteure. Nur um die Zahlung als unangemessen hoch beurteilter Entgelte für die Spendenakquise zu unterbinden, verpflichtet § 25 Abs. 2 Nr. 8 PartG die Parteien, in diesem Fall die eingeworbene Spende nach dem von den Spendenannahmeverboten bekannten Muster an den Spender zurückzuzahlen oder an den Bundestagspräsidenten weiterzuleiten. Dabei darf die Partei das von ihr gezahlte unzulässig hohe Entgelt nicht zum Abzug bringen, weil für die Zurück- oder Weiterleitung einer Spende jeweils der zugewendete Betrag maßgeblich ist. Angesichts der Tatsache, dass der Spendenakquisiteur im Auftrag der Partei tätig wird und dessen Entgelt folglich in der Ausgaberechnung der Partei zu verzeichnen ist, ist die Zuwendung mit dem Bruttobetrag inklusive des Entgelts für den Spendenwerber zu bewerten⁹²¹. Deshalb zahlt eine Partei, die einem Spendenakquisiteur ein unzulässig hohes Entgelt für die Spendenwerbung verspricht, auch im Falle der sanktionsvermeidenden rechtzeitigen Zurück- oder Weiterleitung der nach § 25 Abs. 2 Nr. 8 PartG unzulässigen Spende wirtschaftlich drauf, soweit sie das mit dem Spendeneinwerber vereinbarte Entgelt trotzdem zu entrichten hat.

Die Regelung in § 25 Abs. 2 Nr. 8 PartG soll die Seriosität des Prozesses der Einwerbung von Parteispenden im Interesse des Spendenaufkommens wie auch des Ansehens der Parteien gewährleisten. Zwar schützt die Bestimmung auf den ersten Blick auch den Spender, indem sie sicherstellt, dass zumindest drei Viertel des zugewendeten Betrages im Sinne seines

⁹²⁰ Erbs/Kohlhaas/Lampe, Rdnr. 20 zu § 25 PartG; KR/Kersten, Rdnr. 114 zu § 25 PartG; Ipsen/Jochum, Rdnr. 41 zu § 25 PartG; Küstermann, Transparenzgebot, S. 139; Lenz, NVwZ 2002, 769/772.

⁹²¹ Küstermann, Transparenzgebot, S. 139, hält diese Bewertung offenbar zwar für zulässig, aber nicht für zwingend.

Spendenanliegens eingesetzt werden⁹²². Dabei handelt es sich jedoch nur um einen Reflex des Normziels, die Einwerbung von Parteispenden so zu regulieren, dass diese im Kreis der potentiellen Spender nicht in Verruf gerät und das Spendenaufkommen nicht aus Zweifeln an der zielführenden Mittelverwendung einbricht. Darüber hinaus begrenzt die Vorschrift die Ertragschancen professioneller Spendeneinwerber zielgerichtet, um ein allzu aggressives Werbeverhalten bei der Akquise von Parteispenden, das dem Ansehen der Parteien in der Bevölkerung schädlich sein könnte, zu verhindern⁹²³. Wirtschaftlich bedeutet das Spendenannahmeverbot in § 25 Abs. 2 Nr. 8 PartG indes nichts anderes, als dass die Parteien den gewerblichen Spendeneinwerbern eine Obergrenze für deren Entgelt im Dienste der Partei in das Gesetz geschrieben haben.

b) Weiterleitungspflicht gemäß § 25 Abs. 4 PartG

Gemäß § 25 Abs. 4 PartG sind nach § 25 Abs. 2 PartG unzulässige Spenden von der Partei unverzüglich, spätestens mit Einreichung des Rechenschaftsberichts für das betreffende Jahr, an den Präsidenten des Deutschen Bundestages weiterzuleiten.

Weil die Sanktionsvorschrift in § 31c Satz 1 PartG voraussetzt, dass die Partei neben einem Spendenannahmeverbot auch die Weiterleitungspflicht aus § 25 Abs. 4 PartG missachtet, kann die Partei ihren Verstoß gegen ein Spendenannahmeverbot durch die unverzügliche Weiterleitung der Spende an den Präsidenten des Deutschen Bundestages gewissermaßen heilen⁹²⁴. Allerdings kann die Partei Sanktionen gemäß § 31c Satz 1 PartG nur durch die unverzügliche Weiterleitung der rechtswidrig erlangten Spende vermeiden. Erfolgt die Weiterleitung der Spende an den Bundestagspräsidenten nicht unverzüglich, hat die Partei die Spende aus Sicht von § 31c Satz 1 PartG nicht gemäß § 25 Abs. 4 PartG weitergeleitet. Da nur die unverzügliche Weiterleitung einer Spende an den Präsidenten des Deutschen Bundestages Sanktionen gemäß § 31c Satz 1 PartG verhindert, stellt die Weiterleitung der Spende in den Fällen, in denen die Partei den Verstoß gegen ein Spendenannahmeverbot unmittelbar nach Eingang der Spende bemerkt, im Ergebnis lediglich eine Alternative zu deren Rückleitung an den Spender dar. Spenden, die unverzüglich nach ihrem Eingang an den Spender zurückgeleitet werden, gelten nach § 25 Abs. 1 Satz 4, 2. Hs. PartG nämlich als nicht von der Partei erlangt. Damit entfällt bereits der Verstoß gegen das Spendenannahmeverbot, weil die betreffende Spende als nicht angenommen zu behandeln ist. Folglich kann die Partei, wenn sie den Verstoß gegen ein Spendenannahmeverbot bereits bei der Eingangsprüfung identifiziert, im Hinblick auf die ihr drohenden Sanktionen gemäß § 31c Satz 1 PartG nach Belieben entscheiden, ob sie die rechtswidrig erlangte Spende unverzüglich an den Bundestagspräsidenten weiterleitet oder unverzüglich an den Spender zurückleitet. Nur bei Spenden unbekannter Herkunft bleibt der Partei allein die Möglichkeit, die Spende an den Bundestagspräsidenten abzuführen. Diese Handlungsalternative belegt, dass es sich bei der Weiterleitungspflicht aus § 25 Abs. 4 PartG nicht um eine unbedingte Rechtspflicht der Partei handelt. Folglich kann § 25 Abs. 4 PartG dem Präsidenten des Deutschen Bundestages auch keinen Zahlungsanspruch gegen die Partei vermitteln. Allerdings endet der Gleichlauf zwischen der

⁹²² BT-Drs. 13/8888, S. 33.

⁹²³ Erbs/Kohlhaas/Lampe, Rdnr. 20 zu § 25 PartG; Morlok, Rdnr. 9 zu § 25 PartG; Lenski, Rdnr. 73 zu § 25 PartG; Ipsen/Jochum, Rdnr. 41 zu § 25 PartG.

⁹²⁴ Lenski, Rdnr. 78 zu § 25 PartG; Morlok, NJW 2002, 761/765.

Weiterleitung der Spende gemäß § 25 Abs. 4 PartG und der Zurückleitung der Spende gemäß § 25 Abs. 1 Satz 4, 2. Hs. PartG, wenn das Zeitfenster für die unverzüglich nach dem Eingang der Spende vorzunehmende Zurückleitung der Spende an den Spender bereits abgelaufen ist. Bemerkt die Partei den Verstoß gegen ein Spendenannahmeverbot erst nach Ablauf dieses Zeitfensters, bleibt ihr, wenn sie die Sanktionen nach Maßgabe von § 31c Satz 1 PartG vermeiden möchte, nur die Möglichkeit, die rechtswidrig erlangte Spende nach § 25 Abs. 4 PartG an den Bundestagspräsidenten weiterzuleiten⁹²⁵.

Das Gebot der unverzüglichen Weiterleitung verlangt von der Partei, dass diese die rechtswidrig erlangte Spende ohne schuldhaftes Zögern im Sinne des § 121 Abs. 1 Satz 1 PartG an den Präsidenten des Deutschen Bundestages weiterleitet⁹²⁶. Dies setzt indes voraus, dass eine eingegangene Spende der Partei überhaupt zuzurechnen ist. Das ist nach Maßgabe von § 25 Abs. 1 Satz 4, 1. Hs. PartG erst dann der Fall, wenn die Spende in den Verfügungsbereich eines für die Finanzangelegenheiten zuständigen Vorstandsmitglieds oder eines hauptamtlichen Mitarbeiters der Partei gelangt ist. Mit diesem Zeitpunkt beginnt die Phase, innerhalb derer die Partei ohne schuldhaftes Zögern das Bestehen eines Spendenannahmeverbots prüfen und die Spende gegebenenfalls an den Spender zurückgeben oder an den Bundestagspräsidenten weiterleiten muss⁹²⁷. In Bezug auf das Wissen um einen Verstoß gegen ein Spendenannahmeverbot muss sich die Partei die Kenntnis ihrer insoweit verantwortlichen Repräsentanten nach den zivilrechtlichen Regeln für die Wissenszurechnung zurechnen lassen. Deshalb kommt es für die Rechtzeitigkeit der Spendenweiterleitung auf das Wissen der Vorstandsmitglieder und der mit den Finanzangelegenheiten betrauten Parteimitglieder und -mitarbeiter an⁹²⁸.

Für eine rechtzeitige sanktionsbefreiende Spendenweiterleitung besteht gemäß § 25 Abs. 4 PartG insofern, als die Spende danach spätestens mit Einreichung des Rechenschaftsberichts für das betreffende Jahr weitergeleitet werden muss, neben dem Kriterium der Unverzüglichkeit noch eine weitere zeitliche Hürde. Bei diesem Kriterium für die Rechtzeitigkeit der Spendenweiterleitung handelt es sich nicht etwa um eine Einschränkung des Unverzüglichkeitserfordernisses, sondern um eine zusätzliche tatbestandliche Voraussetzung für die Sanktionsbefreiung⁹²⁹. Die sanktionsbefreiende Weiterleitung zu Unrecht angenommener Spenden an den Bundestagspräsidenten ist deshalb unabhängig von dem Aspekt der Unverzüglichkeit kategorisch ausgeschlossen, sobald die Partei ihren Rechenschaftsbericht für das betreffende Rechnungsjahr abgegeben hat.

Seinem Wortlaut nach stellt § 25 Abs. 4 PartG diesbezüglich auf den Zeitpunkt, in dem die Partei

⁹²⁵ BT-Drs. 18/100, S. 22 f.

⁹²⁶ VG Berlin, Urteil vom 18. Januar 2007 – 2 A 106/05, nachgewiesen bei juris.de, Rdnr. 23 ff.; VG Berlin, Urteil vom 18. Januar 2007 – 2 A 24/05, nachgewiesen bei juris.de, Rdnr. 35; Lenski, Rdnr. 80 zu § 25 PartG; Ipsen/Jochum, Rdnr. 58 zu § 25 PartG; Morlok, NJW 2002, 761/765.

⁹²⁷ VG Berlin, Urteil vom 18. Januar 2007 – 2 A 106/05, nachgewiesen bei juris.de, Rdnr. 24, 27 f. und 30 f.; VG Berlin, Urteil vom 18. Januar 2007 – 2 A 24/05, nachgewiesen bei juris.de, Rdnr. 31; Lenski, Rdnr. 80 zu § 25 PartG; KR/Kersten, Rdnr. 119 zu § 25 PartG.

⁹²⁸ VG Berlin, Urteil vom 18. Januar 2007 – 2 A 24/05, nachgewiesen bei juris.de, Rdnr. 36; KR/Kersten, Rdnr. 119 zu § 25 PartG; Ipsen/Jochum, Rdnr. 58 zu § 25 PartG; Morlok, NJW 2002, 761/765.

⁹²⁹ VG Berlin, Urteil vom 20. September 2005 – 2 A 84/04, nachgewiesen bei juris.de, Rdnr. 25; Morlok, Rdnr. 11 zu § 25 PartG; Lenski, Rdnr. 81 zu § 25 PartG; Ipsen/Jochum, Rdnr. 57 zu § 25 PartG.

ihren Rechenschaftsbericht tatsächlich beim Präsidenten des Deutschen Bundestages einreicht, ab. Dies hätte jedoch zur Folge, dass die Ausschlussfrist für die unverzügliche Weiterleitung einer unrechtmäßig erlangten Spende bei Parteien, die entgegen den §§ 23 ff. PartG keinen Rechenschaftsbericht aufstellen und veröffentlichen, überhaupt nicht zum Tragen käme. Da § 25 Abs. 4 PartG mit dem entsprechenden Klammerzusatz ausdrücklich an die Frist für die Einreichung des Rechenschaftsberichts aus § 19a Abs. 3 PartG anknüpft, kann die Regelung aber nur so verstanden werden, dass die sanktionsbefreiende Spendenweiterleitung zwar grundsätzlich ab dem Zeitpunkt der Abgabe des Rechenschaftsberichts, aber spätestens mit Ablauf der Abgabefrist ausgeschlossen ist. Dieses Verständnis wird auch dem Sinn und Zweck der Ausschlussfrist gerecht. Die Ausschlussfrist geht auf den Gedanken zurück, dass die für die Finanzangelegenheiten verantwortlichen Parteirepräsentanten die eingegangenen Spenden spätestens im Zusammenhang mit der Aufstellung des Rechenschaftsberichts abschließend zu prüfen haben. Tun sie dies nicht, verletzen sie ihre Pflichten und verzögern schuldhaft die Aufdeckung eines Verstoßes gegen ein Spendenannahmeverbot.

Nicht bedacht hat der Gesetzgeber die Frage, wie sich die Weiterleitungspflicht aus § 25 Abs. 4 PartG auf die zivilrechtlichen Rechtsbeziehungen zwischen der Partei und dem Spender auswirkt⁹³⁰. Zumindest aber fehlt es an einer ausdrücklichen Regelung, welche zivilrechtlichen Folgen die Spendenweiterleitung auslöst, und die Gesetzesmaterialien enthalten auch keinen Hinweis darauf, dass der Gesetzgeber diese Problematik im Blick gehabt hätte. Aus Sicht der Parteien ist die unklare Zivilrechtssituation problematisch, weil mit den ungeklärten Wechselwirkungen zwischen Parteienrecht und Zivilrecht prinzipiell die Gefahr besteht, dass der Spender erfolgreich bereicherungsrechtliche Ansprüche auf Rückgewähr der bereits an den Bundestagspräsidenten weitergeleiteten Spende geltend macht und die Partei deshalb den unzulässigerweise vereinnahmten Betrag zweimal zahlen muss.

Die Rückforderung der Spende nach § 812 Abs. 1 Satz 1, 1. Var. und Satz 2, 1. Var. BGB durch den Zuwender droht der Partei, wenn der zugrunde liegende Schenkungsvertrag im Sinne der §§ 516 ff. BGB wegen des Verstoßes gegen eines der Spendenannahmeverbote aus § 25 Abs. 2 PartG nach Maßgabe von § 134 BGB nichtig ist⁹³¹.

In diesem Kontext stellt sich zunächst die Frage, ob die Spendenannahmeverbote aus § 25 Abs. 2 PartG überhaupt als Verbotsgesetz einzustufen sind. Gesetzliche Verbote im Sinne des § 134 BGB sind alle Vorschriften, die eine nach der Rechtsordnung grundsätzlich mögliche rechtsgeschäftliche Regelung wegen ihres Inhalts oder wegen der Umstände ihres Zustandekommens untersagen⁹³². Indes ist es höchst zweifelhaft, ob § 25 Abs. 2 PartG in den darin genannten Fällen tatsächlich den wirksamen Abschluss eines Schenkungsvertrages zwischen der Partei und dem Mäzen beziehungsweise die wirksame Vornahme dinglicher Geschäfte zur Erfüllung dieses Schenkungsvertrages verhindern möchte. Zwar erweckt der Wortlaut des § 25 Abs. 2 PartG, der für die enumerativ aufgeführten Spenden eine Ausnahme von der grundsätzlichen Befugnis der Parteien, Spenden anzunehmen, anordnet, zunächst den Anschein, dass die Regelung in den

⁹³⁰ Henke, Der Staat Bd. 31 (1992), 98/107.

⁹³¹ Henke, Der Staat Bd. 31 (1992), 98/107.

⁹³² Palandt/Ellenberger, Rdnr. 5 zu § 134 BGB.

betreffenden Fällen tatsächlich den Vermögenstransfer vom Spender zur Partei ausschließen will. Berücksichtigt man jedoch, dass die Parteien unzulässige Spenden im Sinne des § 25 Abs. 2 PartG nach § 25 Abs. 4 PartG an den Präsidenten des Deutschen Bundestages weiterleiten müssen, fällt auf, dass die Partei nach dem gesetzlichen Konzept über den Gegenstand der unzulässigen Spende verfügen soll und daher auch über diesen verfügen können muss. Das bedeutet indes implizit, dass die Rechtsordnung die Übertragung des Spendengegenstands auf die Partei zulässt und dem Spendentransfer nicht bereits im Annahmestadium einen Riegel vorschieben möchte. Daher ist das Spendenannahmeverbot von seiner Zielrichtung her weniger im Sinne eines Verbots, Spenden rechtsgeschäftlich und tatsächlich entgegenzunehmen, sondern als das Verbot, entgegengenommene Spenden zu behalten, zu verstehen.

Folgt man dem nicht und stuft die Spendenannahmeverbote aus § 25 Abs. 2 PartG gleichwohl als gesetzliches Verbot im Sinne des § 134 BGB ein, stellt sich die Folgefrage, ob der Verstoß gegen dieses Verbotsgesetz zwangsläufig mit der Nichtigkeitsfolge verknüpft ist. Der Verstoß gegen ein gesetzliches Verbot führt nach § 134 BGB nämlich nur dann zur Nichtigkeit des betreffenden Rechtsgeschäfts, wenn sich aus dem jeweiligen Verbotsgesetz nicht ein anderes ergibt. Daher ist das betroffene Verbotsgesetz im Wege der Auslegung darauf zu überprüfen, ob es ein anderes als die Nichtigkeit der gegen das gesetzliche Verbot verstoßenden Rechtsgeschäfte bezweckt⁹³³. Im Fall der Spendenannahmeverbote aus § 25 Abs. 2 PartG führt die Auslegung zu dem Ergebnis, dass das Verbotsgesetz nicht auf die Nichtigkeit der dagegen verstoßenden Rechtsgeschäfte abzielt. Wie die in § 25 Abs. 4 PartG sanktionierte Weiterleitungspflicht belegt, bezweckt das Parteiengesetz mit den in § 25 Abs. 2 PartG enthaltenen Spendenannahmeverboten gerade nicht die Rückabwicklung der unzulässigen Parteispende im Verhältnis zwischen der Partei und dem Zuwender. Vielmehr sollen unzulässige Parteispenden, die die Partei nicht unverzüglich nach ihrem Eingang an den Spender zurückgeleitet und dadurch nach Maßgabe von § 25 Abs. 1 Satz 4 PartG angenommen hat, bei keiner der involvierten Parteien verbleiben, sondern an den Präsidenten des Deutschen Bundestages als dritte Instanz abgeführt werden. Dieses gesetzliche Anliegen manifestiert sich im Übrigen auch in dem Umstand, dass nach § 31c Satz 1, 2. Hs. PartG auf die Sanktionszahlung, die die Partei gegebenenfalls zu leisten hat, nur die an den Bundestagspräsidenten abgeführte Spende, nicht jedoch eine verspätet an den Spender zurückgeleitete Spende angerechnet wird.

Sind die in § 25 Abs. 2 PartG enthaltenen Spendenannahmeverbote danach nicht als Verbotsgesetz im Sinne des § 134 BGB oder zumindest nicht als ein Verbotsgesetz, das die Nichtigkeit der dagegen verstoßenden Rechtsgeschäfte bewirkt, anzusehen, kann dem Spender kein bereicherungsrechtlicher Anspruch auf Rückgewähr der unzulässigen Spende gegen die Partei zustehen. Weil diese Frage indes weder gesetzlich klar geregelt noch durch die Rechtsprechung entschieden worden ist, besteht für die Parteien gleichwohl de facto das Risiko, im Fall der Weiterleitung einer unzulässigen Spende an den Präsidenten des Deutschen Bundestages zusätzlich vom Spender auf die Rückgewähr der Spende in Anspruch genommen zu werden. Dieses Risiko kann die Partei kategorisch vermeiden, indem sie in allen Fällen, in denen sie den Verstoß gegen das Spendenannahmeverbot so früh entdeckt, dass ihr neben der Weiterleitung der Spende an den Bundestagspräsidenten auch deren Zurückleitung an den Zuwender nach Maßgabe von § 25

⁹³³ Palandt/Ellenberger, Rdnr. 6 ff. zu § 134 BGB.

Abs. 1 Satz 4, 2. Hs. PartG noch möglich ist, die unzulässige Zuwendung an den Spender zurückleitet⁹³⁴.

Im Übrigen ist das Risiko, dass der Spender mit Erfolg Bereicherungsansprüche gegen die Partei erheben kann, auch unter der Prämisse, dass die Spendenannahmeverbote aus § 25 Abs. 2 PartG abweichend von der hier vertretenen Auffassung als Verbotsgesetz im Sinne des § 134 BGB zu qualifizieren sind, auf bestimmte Fälle, in denen der Partei der Verstoß gegen das Spendenannahmeverbot bei der Annahme der Spende bewusst ist, begrenzt. In diesem Kontext gilt es zu beachten, dass in der Regel nur der Verstoß gegen ein Verbotsgesetz, das sich an beide Parteien des Rechtsgeschäfts richtet, die Nichtigkeit des Rechtsgeschäfts zur Folge hat, während die Wirksamkeit des Rechtsgeschäfts durch den Verstoß gegen ein einseitiges Verbotsgesetz regelmäßig unberührt bleibt⁹³⁵. Vor diesem Hintergrund wäre daher zunächst die Frage zu beantworten, ob die Spendenannahmeverbote aus § 25 Abs. 2 PartG ein einseitiges Verbotsgesetz, das sich allein an die Parteien richtet, oder ein beiderseitiges Verbotsgesetz begründen. Weil § 25 Abs. 2 PartG mit dem Ansatz, die Annahme von Spenden zu untersagen, ausschließlich die begünstigte Partei zum Adressaten hat, liegt es nahe, von einem einseitigen Verbotsgesetz auszugehen⁹³⁶. Indes darf nicht übersehen werden, dass sich die Spendenannahmeverbote zum Teil mit an den Spender gerichteten Verbotsnormen überschneiden. Dies gilt insbesondere für das Spendenannahmeverbot im Hinblick auf Einfluss Spenden aus § 25 Abs. 2 Nr. 7 BGB, dem aufseiten des Spenders die Straftatbestände der Vorteilsgewährung und Bestechung gemäß den §§ 333, 334 StGB korrespondieren. Daher wären die Spendenannahmeverbote aus § 25 Abs. 2 PartG zumindest zum Teil als beidseitiges Verbotsgesetz einzustufen, sodass die Frage, ob ein einseitiges oder ein beiderseitiges Verbotsgesetz betroffen ist, im Ergebnis für jeden Einzelfall individuell zu prüfen wäre.

Liegt danach im Einzelfall ein beiderseitiges Spendenannahmeverbot vor, mag zwar der Schenkungsvertrag, auf dem die unzulässige Spende beruht, nach § 134 BGB unwirksam sein. Gleichwohl könnte der Spender keine Bereicherungsansprüche aus § 812 Abs. 1 Satz 1, 1. Var. BGB oder § 817 Satz 1 BGB geltend machen, weil diese Ansprüche jedenfalls auf Grund des dem Spender zur Last fallenden Gesetzesverstößes nach § 817 Satz 2 BGB ausgeschlossen sind. Ist hingegen ein einseitiges Verbotsgesetz betroffen, ist der Schenkungsvertrag schon gar nicht nach Maßgabe von § 134 BGB unwirksam, sodass die Leistungskondition gemäß § 812 Abs. 1 Satz 1, 1. Var. BGB von vornherein nicht in Betracht kommt. Anders verhält es sich mit dem Bereicherungsanspruch des Spenders aus § 817 Satz 1 BGB, der tatbestandlich begründet ist, sofern die Partei bei der Annahme der unzulässigen Spende positive Kenntnis von dem Gesetzesverstoß hatte. Auf Grund der verschärften Haftung nach § 819 Abs. 2 BGB in Verbindung mit § 818 Abs. 4 BGB kann sich der Schuldner eines Bereicherungsanspruchs aus § 817 Satz 1 BGB gegenüber dem Gläubiger nur sehr eingeschränkt auf den Wegfall der Bereicherung im Sinne des § 818 Abs. 3 BGB berufen⁹³⁷. Daher ist der Partei der Einwand, dass sie durch die Weiterleitung der

⁹³⁴ Vor diesem Hintergrund sieht § 72 Abs. 6 der Satzung der CSU (Stand: 5. November 2016) vor, dass unzulässige Spenden primär an den Spender zurückzuleiten sind; bei dieser Regelung handelt es sich allerdings um einen Einzelfall.

⁹³⁵ Palandt/Ellenberger, Rdnr. 8 f. zu § 134 BGB.

⁹³⁶ Im Ergebnis gleicher Auffassung: Henke, Der Staat Bd. 31 (1992), 98/107.

⁹³⁷ Palandt/Sprau, Rdnr. 53 zu § 818 BGB.

Spende an den Präsidenten des Deutschen Bundestages entreichert sei, im Hinblick auf den Bereicherungsanspruch des Spenders aus § 817 Satz 1 BGB regelmäßig von Rechts wegen abgeschnitten. Unter der Prämisse, dass die Partei bei der Annahme einer unzulässigen Spende in positiver Kenntnis des Gesetzesverstoßes gegen ein einseitig an sie gerichtetes Spendenannahmeverbot verstößt, hat der Spender folglich gute Aussichten, seine Zuwendung gemäß § 817 Satz 1 BGB von der Partei herausverlangen zu können. Das wirft die Frage auf, wie ein solcher Bereicherungsanspruch des Spenders gegen die Partei und die daraus resultierende doppelte Haftung der Partei gegenüber dem Spender und dem Bundestagspräsidenten rechtspolitisch zu bewerten ist.

Der Gesetzgeber ist deshalb aufgerufen zu prüfen, ob Bereicherungsansprüche des Spenders gegen die Partei gesetzlich ausgeschlossen werden sollten, soweit die Partei die betreffende Spende nach § 25 Abs. 4 PartG an den Bundestagspräsidenten weitergeleitet hat. Allerdings darf auch nicht übersehen werden, dass die bereicherungsrechtliche Haftung der Partei gegenüber dem Spender auf Fälle, in denen die Partei bei der Entgegennahme der Spende positive Kenntnis von dem Verstoß gegen das Spendenannahmeverbot hat, beschränkt ist. Wenn der Partei jedoch schon im Zeitpunkt der Spendenannahme der Verstoß gegen eines der Spendenannahmeverbote bewusst ist, kann sie die Pflicht zur Weiterleitung der unzulässigen Spende an den Bundestagspräsidenten mit Blick auf § 25 Abs. 1 Satz 4, 2. Hs. PartG ohne Weiteres vermeiden, indem sie die Spende unverzüglich nach ihrem Eingang an den Spender zurückleitet und dadurch den Anspruch des Spenders aus ungerechtfertigter Bereicherung erfüllt. Somit hat es die Partei selbst in der Hand, durch den richtigen Umgang mit einer unzulässigen Spende ihre Haftung aus dem Spendensachverhalt in jedem Fall auf den Betrag der unzulässigen Spende zu begrenzen. Vor diesem Hintergrund steht es im freien Ermessen des Gesetzgebers zu beurteilen, ob die Parteien im Hinblick auf das Risiko, im Falle von unzulässigen Spenden doppelt in Anspruch genommen zu werden, des Schutzes einer gesetzlichen Regelung bedürfen.

4.) Besondere Publizitätsvorschriften

Unentgeltliche Leistungen an eine Partei sind für das Anliegen des Transparenzgebots aus Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG von herausragendem Interesse, weil bei solchen Zuwendungen die Möglichkeit einer Einflussnahme auf den politischen Kurs der Partei besonders nahe liegt. Deshalb sieht das Parteiengesetz in § 25 Abs. 3 PartG für Spenden, Mitgliedsbeiträge und Mandatsträgerbeiträge, die der Höhe nach für eine Partei ins Gewicht fallen, die Pflicht zur Veröffentlichung des Namens und der Anschrift des Zuwenders und der Höhe seiner Zuwendung vor. Während größere Zuwendungen grundsätzlich unter namentlicher Nennung der Finanzquelle im Rechenschaftsbericht zu veröffentlichen sind, schreibt das Parteiengesetz für besonders hohe Spenden zudem Ad-hoc-Mitteilungen an den Präsidenten des Deutschen Bundestages, die dieser als Bundestagsdrucksache publiziert, vor. Das Spenderverzeichnis im Rechenschaftsbericht und die Ad-hoc-Mitteilungen vermitteln dem Bürger eine Informationsgrundlage, um bei Wahlen über politische Sanktionen für das Finanzgebaren der Partei zu entscheiden⁹³⁸.

Nach § 25 Abs. 3 Satz 1 PartG sind Spenden, Mitgliedsbeiträge und Mandatsträgerbeiträge an eine

⁹³⁸ Ipsen/Jochum, Rdnr. 42 zu § 25 PartG.

Partei oder einen oder mehrere ihrer Gebietsverbände, deren Gesamtwert in einem Kalenderjahr 10.000,- EUR übersteigt, unter Angabe des Namens und der Anschrift des Zuwenders sowie der Gesamthöhe der Zuwendung im Rechenschaftsbericht zu verzeichnen. Spenden, die im Einzelfall die Höhe von 50.000,- EUR übersteigen, sind darüber hinaus gemäß § 25 Abs. 3 Satz 2 PartG unverzüglich dem Präsidenten des Deutschen Bundestages anzuzeigen. Dieser veröffentlicht die Zuwendung nach Maßgabe von § 25 Abs. 3 Satz 3 PartG unter Angabe des Zuwenders zeitnah als Bundestagsdrucksache.

aa) Verzeichnis der Großspender im Rechenschaftsbericht

Für die namentliche Veröffentlichung von Großspenden im Rechenschaftsbericht nach § 25 Abs. 3 Satz 1 PartG ist der Gesamtwert aller Spenden, Mitgliedsbeiträge und Mandatsträgerbeiträge, die eine bestimmte natürliche oder juristische Person sämtlichen Gliederungen der Partei innerhalb des betreffenden Rechnungsjahres zugewendet hat, ausschlaggebend. Die Publikationspflicht kann damit nicht durch die Aufteilung einer Spende auf verschiedene Gebietsverbände der Partei oder deren Stückelung in mehrere Teilzahlungen innerhalb eines Rechnungsjahres umgangen werden⁹³⁹. Anders verhält es sich allerdings dann, wenn der Spender eine dem Gesamtwert nach publikationspflichtige Großspende so aufteilt, dass die Partei in zwei aufeinanderfolgenden Rechnungsjahren jeweils einen unter der Publikationsgrenze liegenden Betrag erhält. Bei dem damit einhergehenden Publizitätsdefizit, das der Periodenbezogenheit der Rechenschaftslegung geschuldet ist, handelt es sich indes um eine systembedingt unvermeidbare Begleiterscheinung des Rechenschaftskonzepts.

Neben den betreffenden Geldleistungen hat die Partei in den Gesamtwert der Spenden, Mitgliedsbeiträge und Mandatsträgerbeiträge einer Person auch die ihr spendenhalber zugewendeten Sach- und Dienstleistungen mit einzurechnen, soweit diese nach Maßgabe des in § 26 Abs. 1 und 4 PartG verankerten Einnahmebegriffs als Einnahmen zu behandeln sind. Damit fließen die ehrenamtliche Mitarbeit der Parteimitglieder sowie Sach-, Werk- und Dienstleistungen, die die Mitglieder außerhalb eines Geschäftsbetriebes üblicherweise unentgeltlich zur Verfügung stellen, nach Maßgabe von § 26 Abs. 4 Satz 1 und 2 PartG nicht in den Gesamtwert aller Spenden, Mitgliedsbeiträge und Mandatsträgerbeiträge, der für die Publikationspflicht gemäß § 25 Abs. 3 Satz 1 PartG maßgeblich ist, ein. Berücksichtigungspflichtige Spenden in Form von Sach- und Dienstleistungen sind gemäß § 26 Abs. 3 PartG mit den im gewöhnlichen Geschäftsverkehr für gleiche oder vergleichbare Leistungen üblicherweise zu zahlenden Preisen anzusetzen⁹⁴⁰.

Im Hinblick auf die in § 25 Abs. 3 Satz 1 PartG festgelegte Publizitätsgrenze dürfen lediglich solche Spenden, Mitgliedsbeiträge und Mandatsträgerbeiträge, die von ein und derselben rechtlich selbstständigen juristischen oder natürlichen Person stammen, zusammengerechnet werden⁹⁴¹. Aus diesem Grund sind namentlich Spenden von verschiedenen Konzerngesellschaften im Hinblick auf die Publizitätsgrenze für jede konzernzugehörige juristische Person gesondert zu betrachten. Damit kann ein Konzern einer Partei prinzipiell über seine Subgesellschaften in einem Rechnungsjahr einen

⁹³⁹ Lenski, Rdnr. 88 zu § 25 PartG; Morlok, NJW 2000, 761/764.

⁹⁴⁰ BT-Drs. 14/4747, S. 28.

⁹⁴¹ Erbs/Kohlhaas/Lampe, Rdnr. 24 zu § 25 PartG; Morlok, Rdnr. 10 zu § 25 PartG; Lenski, Rdnr. 89 zu § 25 PartG; KR/Kersten, Rdnr. 127 ff. zu § 25 PartG; Sachverständigenkommission, BT-Drs. 14/6710, S. 41.

insgesamt erheblichen Betrag zuwenden, ohne dass auch nur eine einzige Teilspende unter namentlicher Nennung der Quelle in dem Rechenschaftsbericht erscheint. Dieses Ergebnis ist aus Sicht des verfassungsrechtlichen Transparenzgebots bedenklich. Vorzugswürdig wäre deshalb eine Regelung, nach der alle Spenden von Konzerngesellschaften entsprechend ihrer wirtschaftlichen Herkunft im Rechenschaftsbericht in zusammengefasster Form zu verzeichnen sind⁹⁴². Allerdings handelt es sich dabei in erster Linie um eine Umgehungsproblematik. Größere Konzernspenden, die auf einem einheitlichen Zuwendungsbeschluss einer oberen Konzerngesellschaft beruhen und lediglich zur Umgehung der Publizitätspflicht in gestückelter Form durch mehrere Teilzahlungen verschiedener Subgesellschaften erbracht werden, sind bereits de lege lata als einheitliche Spende der Obergesellschaft zu behandeln⁹⁴³. Soweit hingegen verschiedene konzernzugehörige Gesellschaften gesonderte Spendenentscheidungen treffen, ist es bei materieller Betrachtung durchaus sachgerecht, die Zuwendungen der verschiedenen Konzerngesellschaften im Rechenschaftsbericht gesondert zu verzeichnen. Um die Umgehung der Publizitätsgrenze durch die Stückelung von Konzernspenden auszuschließen, sollten Spenden von mehreren Gesellschaften eines Konzerns de lege ferenda auch dann aufgeschlüsselt nach den verschiedenen Konzerngesellschaften im Rechenschaftsbericht ausgewiesen werden müssen, wenn sie die Publizitätsgrenze nur in der Summe übersteigen.

In vergleichbarer Form stellt sich diese Problematik auch bei Spenden von Eheleuten und eingetragenen Lebenspartnern. Weil § 25 Abs. 3 Satz 1 PartG ausdrücklich die Angabe des Namens und der Anschrift des Zuwendung verlangt, ist der jeweils spendende Ehegatte beziehungsweise Lebenspartner zwingend zu individualisieren⁹⁴⁴. Die Partei muss also bei Entgegennahme der Spende ermitteln, von welchem Ehegatten beziehungsweise Lebenspartner die Zuwendung stammt respektive in welcher Höhe die Spende auf jeden Ehepartner beziehungsweise Lebenspartner entfällt. Handelt es sich um eine gemeinsame Spende beider Eheleute beziehungsweise eingetragenen Lebenspartner und haben diese keine abweichende Absprache über den Grad ihrer Beteiligung daran getroffen, hat die Partei für jeden Ehepartner beziehungsweise Lebenspartner den halben Betrag anzusetzen⁹⁴⁵. Lässt sich hingegen nicht feststellen, ob die Spende von einem der Ehegatten beziehungsweise Lebenspartner oder beiden Eheleuten beziehungsweise Lebenspartnern gemeinsam stammt, verbietet § 25 Abs. 2 Nr. 6, 1. Var. PartG der Partei die Annahme der anonymen Spende, sofern diese den Betrag von 500,- EUR übersteigt. Ebenso wie es einem Konzern über seine verschiedenen Einzelgesellschaften möglich ist, können Ehegatten sowie eingetragene Lebenspartner einer Partei gemeinsam einen die Publizitätsgrenze aus § 25 Abs. 3 Satz 1 PartG übersteigenden Betrag in Teilspenden zuwenden, ohne dass einer der Ehegatten beziehungsweise eingetragenen Lebenspartner als Großspender im Rechenschaftsbericht in Erscheinung tritt. Im

⁹⁴² Morlok, Rdnr. 10 zu § 25 PartG; KR/Kersten, Rdnr. 129 zu § 25 PartG; Ipsen/Jochum, Rdnr. 45 zu § 25 PartG. Anderer Auffassung: Wettig-Danielmeier, ZParl Bd. 32 (2001), 528/531, die die Zusammenrechnung von Spenden verschiedener Konzerngesellschaften als nicht praktikabel ablehnt; Naßmacher, PuZ 16/2000, 15/20, hält das der gegenwärtigen Regelung immanente Transparenzdefizit für hinnehmbar.

⁹⁴³ Vergleiche dazu: BT-Drs. 14/4747, S. 27; Klein, BT-Drs. 14/6711, S. 18; Morlok, BT-Drs. 14/6711, S. 71; Morlok NJW 2000, 761/764.

⁹⁴⁴ Erbs/Kohlhaas/Lampe, Rdnr. 24 zu § 25 PartG; Lenski, Rdnr. 89 zu § 25 PartG; KR/Kersten, Rdnr. 128 zu § 25 PartG; Ipsen/Jochum, Rdnr. 49 zu § 25 PartG; IDW RS HFA 12, WPg 2005, 856/859.

⁹⁴⁵ BT-Drs. 14/7979, S. 17.

Gegensatz zu den Konzernspenden, die bei einer entsprechenden Anzahl von Subgesellschaften in beliebiger Höhe ohne die namentliche Veröffentlichung der Quelle geleistet werden können, beläuft sich das maximale Volumen publikationsfreier Spenden von Eheleuten und eingetragenen Lebenspartnern allerdings nur auf 20.000,- EUR im Rechnungsjahr. Gleichwohl wäre es wünschenswert, Parteispenden von Eheleuten und eingetragenen Lebenspartnern de lege ferenda auch dann unter namentlicher Nennung der Spender und der Höhe der Spenden im Rechenschaftsbericht zu veröffentlichen, wenn die Zuwendungen beider Ehepartner nur zusammen die Publizitätsgrenze übersteigen. Allerdings könnte auf diese Regelung für Spenden von Eheleuten und eingetragenen Lebenspartnern verzichtet werden, wenn die Publizitätsgrenze generell so erheblich herabgesetzt würde, dass die Möglichkeit der Einflussnahme auf den politischen Kurs der Partei auch bei Leistung des doppelten Betrages als überwiegend unwahrscheinlich erscheint.

Die Zusammenrechnung aller Zuwendungen einer Person im Hinblick auf die in § 25 Abs. 3 Satz 1 PartG verankerte Publizitätsgrenze setzt zunächst voraus, dass die Partei für jede einzelne Spende den jeweiligen Spender zutreffend ermittelt. Leitet jemand eine Spende lediglich als Vertreter eines anderen an die Partei weiter, ist die Spende dem Vertretenen, von dem diese stammt, zuzurechnen. Die Partei hat deshalb bei der Entgegennahme von Spenden zu klären, ob und in welcher Höhe die Spende in eigenem oder in fremdem Namen erfolgt⁹⁴⁶. Zudem bedarf es bei Spenden von Personengesellschaften wie offenen Handelsgesellschaften, Kommanditgesellschaften oder Gesellschaften bürgerlichen Rechts, die zwar rechtsfähig, aber keine juristischen Personen sind, in jedem Einzelfall der Prüfung, ob die Spende von der Gesellschaft selbst oder den hinter dieser stehenden Gesellschaftern stammt⁹⁴⁷. Die Prüfung, von welcher natürlichen oder juristischen Person eine Spende herrührt, ist auch im Hinblick auf das Spendenannahmeverbot aus § 25 Abs. 2 Nr. 6 PartG von Bedeutung: Kann nicht festgestellt werden, von welcher Person eine Spende stammt, oder lässt sich die Identität des Spenders nicht ermitteln, kommt bei Spenden von mehr als 500,- EUR im Einzelfall das Spendenannahmeverbot hinsichtlich anonymer Spenden zum Tragen⁹⁴⁸.

Bei Spenden, Mitgliedsbeiträgen und Mandatsträgerbeiträgen, deren Gesamtwert in einem Rechnungsjahr den Betrag von 10.000,- EUR übersteigt, verlangt § 25 Abs. 3 Satz 1 PartG die Angabe des Namens und der Anschrift des Zuwenders sowie der Gesamthöhe der Zuwendung im Rechenschaftsbericht. Die Veröffentlichung von Namen und Anschrift des Zuwenders zielt darauf ab, dass der Leser des Rechenschaftsberichts den Zuwender anhand der im Rechenschaftsbericht enthaltenen Angaben zu dessen Person eindeutig identifizieren kann⁹⁴⁹. Zu diesem Zweck ist in dem Rechenschaftsbericht der ständige Wohnsitz des Zuwenders mit Ort, Straße und Hausnummer genau anzugeben⁹⁵⁰. Die Angabe einer Postfachanschrift reicht deshalb nicht aus⁹⁵¹. Einige –

⁹⁴⁶ BT-Drs. 14/4747, S. 27.

⁹⁴⁷ BT-Drs. 14/7979, S. 17 f.; Erbs/Kohlhaas/Lampe, Rdnr. 24 zu § 25 PartG; Lenski, Rdnr. 88 zu § 25 PartG; KR/Kersten, Rdnr. 130 zu § 25 PartG; IDW RS HFA 12, WPg 2005, 856/859; Lohr, WPg 2000, 1108/1114. Anderer Auffassung: Küstermann, Transparenzgebot, S. 136, der Spenden von Personengesellschaften wie Spenden von Kapitalgesellschaften behandeln möchte.

⁹⁴⁸ BT-Drs. 15/6010, S. 107 f.; Ipsen/Jochum, Rdnr. 47 zu § 25 PartG.

⁹⁴⁹ VG Köln, Urteil vom 5. September 2001 – 23 K 6028/98, Beck RS 2009, 36134.

⁹⁵⁰ BT-Drs. 18/100, S. 36; BT-Drs. 14/7979, S. 17; Lenski, Rdnr. 91 zu § 25 PartG; KR/Kersten, Rdnr. 135 zu § 25 PartG; KR/Rixen, Rdnr. 37 zu § 24 PartG; Ipsen/Jochum, Rdnr. 48 zu § 25 PartG; Küstermann, Transparenzgebot, S. 157.

⁹⁵¹ BT-Drs. 18/100, S. 36; BT-Drs. 14/7979, S. 17; Lenski, Rdnr. 91 zu § 25 PartG; KR/Kersten, Rdnr. 135 zu § 25 PartG.

zumeist prominente – Politiker treten in den Rechenschaftsberichten ihrer Partei zum Schutz ihrer Privatsphäre nicht mit ihrer Privatadresse, sondern mit der Anschrift ihres Dienstsitzes oder Abgeordnetenbüros als Spender in Erscheinung⁹⁵². Gegen diese Praxis bestehen keine Bedenken, soweit die angegebene Anschrift dem Leser des Rechenschaftsberichts ohne weitere Recherchen die sichere Feststellung ermöglicht, dass es sich bei dem ausgewiesenen Zuwender um den ihm bekannten Politiker und nicht etwa einen Namensvetter handelt. Als Wertangabe ist in dem Rechenschaftsbericht nach Maßgabe von § 25 Abs. 3 Satz 1 PartG, der insoweit von der Gesamthöhe der Zuwendung spricht, die Summe aller Spenden, Mitgliedsbeiträge und Mandatsträgerbeiträge, die der betreffende Spender innerhalb des jeweiligen Rechnungsjahres an die Partei geleistet hat, zu verzeichnen.

Der Schwellenwert von 10.000,- EUR im Kalenderjahr, den § 25 Abs. 3 Satz 1 PartG für die Veröffentlichung von Spenden, Mitgliedsbeiträgen und Mandatsträgerbeiträgen unter Angabe des Namens und der Anschrift des Zuwenders sowie des Gesamtwerts der Zuwendung im Rechenschaftsbericht vorsieht, ist – auch in verfassungsrechtlicher Hinsicht – nicht unumstritten. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts verlangt Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG die Veröffentlichung von Spendenhöhe und Name des Spenders nur bei solchen Spenden, die dem Spender ihrer Höhe nach potentiell einen Einfluss auf politische Entscheidungen der Partei vermitteln können. Bezüglich der Entscheidung, ab welcher Höhe einer Parteispende ein solches Beeinflussungspotential zukommt, räumt das Gericht dem Gesetzgeber einen Einschätzungsspielraum ein und hat die gegenwärtige Publizitätsgrenze aus § 25 Abs. 3 Satz 1 PartG in Höhe von 10.000,- EUR mehrfach gebilligt. Zugleich hat das Bundesverfassungsgericht einer höheren Publizitätsgrenze mit dem Argument, dass eine Zuwendung in Höhe von 10.000,- EUR bei kommunalen und regionalen Parteigliederungen nach deren gewöhnlichen finanziellen Verhältnissen durchaus ins Gewicht fällt, einen Riegel vorgeschoben⁹⁵³.

Angesichts der gefestigten Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur einfachgesetzlichen Festlegung der Publizitätsgrenze ist die Frage, ob Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG für die namentliche Veröffentlichung von Zuwendungen nicht doch eine deutlich unterhalb von 10.000,- EUR anzusiedelnde Publizitätsgrenze verlangt, müßig. Allerdings ist es dem Gesetzgeber nach der Judikatur des Bundesverfassungsgerichts nicht verwehrt, einen niedrigeren Schwellenwert für die

⁹⁵² Vergleiche die Rechenschaftsberichte der Bundestagsparteien für 2015 in BT-Drs. 18/12720, für 2014 in BT-Drs. 18/7910, für 2013 in BT-Drs. 18/4300 und für 2012 in BT-Drs. 18/400: BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN hat zum Beispiel in den Rechenschaftsberichten für 2015, 2014, 2013 und 2012 bei Renate Künast und Jürgen Trittin jeweils deren Parlamentsanschrift angegeben (BT-Drs. 18/12720, S. 137 ff., BT-Drs. 18/7910, S. 147 ff., BT-Drs. 18/4300, S. 133 ff., und BT-Drs. 18/400, S. 119 ff.). Die CDU hat in ihren Rechenschaftsberichten für 2015 und 2014 bei Dr. Angela Merkel die Anschrift des Bundesverbands der CDU publiziert (BT-Drs. 18/12720, S. 25, und BT-Drs. 18/7910, S. 28) und die CSU hat in ihren Rechenschaftsberichten für 2015, 2014, 2013 und 2012 bei Horst Seehofer jeweils die Adresse der Parteizentrale genannt (BT-Drs. 18/12720, S. 208, BT-Drs. 18/7910, S. 216, BT-Drs. 18/4300, S. 206, und BT-Drs. 18/400, S. 190). DIE LINKE hat beispielsweise in ihrem Rechenschaftsberichten für 2015, 2014, 2013 und 2012 bei den Spenden von Dr. Gregor Gysi, Stefan Liebich, Petra Pau und Sarah Wagenknecht jeweils die Adresse deren Abgeordnetenbüros angegeben (BT-Drs. 18/12720, S. 173 ff., BT-Drs. 18/7910, S. 181 ff., BT-Drs. 18/4300, S. 169 ff., und BT-Drs. 18/400, S. 155 ff.). Die SPD hat zum Beispiel in ihren Rechenschaftsberichten für 2015 und 2013 bei Dr. Frank-Walter Steinmeier die Anschrift dessen Wahlkreisbüros beziehungsweise dessen Amtssitzes genannt (BT-Drs. 18/12720, S. 93, und BT-Drs. 18/4300, S. 91).

⁹⁵³ Siehe oben sub A) /III.) /3.) /b) /aa).

Veröffentlichung von Spenden im Rechenschaftsbericht unter namentlicher Nennung des Spenders zu wählen. Mit Blick auf die Zielsetzung der verfassungsrechtlichen Rechenschaftspflicht wäre der Gesetzgeber auch gut beraten, die Schwelle für die Veröffentlichung von Zuwendungen im Rechenschaftsbericht erheblich herabzusetzen. Die gegenwärtige Publizitätsgrenze, die § 25 Abs. 3 Satz 1 PartG bei Spenden, Mitgliedsbeiträgen und Mandatsträgerbeiträgen im Gesamtwert von mehr als 10.000,- EUR im Kalenderjahr ansiedelt, stellt einen Kompromiss zwischen den wirtschaftlichen Verhältnissen verschieden großer und verschieden finanzstarker Parteigliederungen dar. Das bedeutet allerdings zugleich, dass bei diesem Kompromiss alle einflussrelevanten niedrigeren Zuwendungen nicht der Publizitätspflicht unterliegen. Aus diesem Befund lässt sich allerdings nicht der Schluss ziehen, dass es einer differenzierten Publizitätsgrenze für Zuwendungen an die verschiedenen Parteiebenen bedürfte⁹⁵⁴. Einer solchen differenzierten Publizitätsgrenze steht der Umstand entgegen, dass die Partei dem Spender zwar mit verschiedenen Ansprechpartnern, aber doch als einheitliche Institution, deren homogener Charakter in finanzieller Hinsicht zudem durch den innerparteilichen Finanzausgleich unterstrichen wird, gegenübersteht. So könnte ein Spender, der dem Bundesverband einen absolut vergleichsweise hohen, aber nach Maßgabe der differenzierten Publizitätsgrenze dort nicht veröffentlichungspflichtigen Betrag zugewendet hat, im Zusammenhang mit kommunalpolitischen Entscheidungen kommunale Parteirepräsentanten auf diese Zuwendung an den Bundesverband hinweisen.

Ausgehend von dem verfassungsrechtlich zutreffenden Ansatz, dass alle potentiell einflussrelevanten Spenden der Offenlegung bedürfen, sind vielmehr alle Zuwendungen, die über das üblicherweise aus politischer Sympathie geleistete Maß an finanzieller Unterstützung zugunsten einer Partei hinausgehen, unter Angabe des Namens und der Anschrift des Spenders sowie der Spendenhöhe im Rechenschaftsbericht zu veröffentlichen. Im Hinblick auf die Intentionen des Spenders sind nämlich alle Parteispenden, die den im Allgemeinen aus politischer Anteilnahme erbrachten Betrag übersteigen, verdächtig. Auch gut verdienende Angehörige des Mittelstands mit deutlich überdurchschnittlichem Einkommen werden regelmäßig nicht wesentlich mehr als 1.000,- EUR im Kalenderjahr erübrigen können und wollen, um diesen Betrag aus politischer Sympathie über satzungsmäßige Mitgliedsbeiträge hinaus einer Partei zuzuwenden. Aus diesem Grund überschreitet auch der Höchstbetrag von 3.300,- EUR im Kalenderjahr, bis zu dem Parteispenden nach Maßgabe der §§ 10b Abs. 2 und 34g EStG einkommensteuerlich subventioniert werden, das übliche Maß an finanzieller Unterstützung für eine Partei in erheblichem Umfang⁹⁵⁵; allerdings genießen nicht nur Spenden und Mandatsträgerbeiträge, sondern auch Mitgliedsbeiträge an eine Partei die steuerliche Förderung gemäß den §§ 10b Abs. 2 und 34g EStG. Vor diesem Hintergrund sollte die Publizitätsgrenze für die namentliche Veröffentlichung von Spenden und Mandatsträgerbeiträgen im Rechenschaftsbericht de lege ferenda in der Größenordnung von 2.000,- EUR bis 3.000,- EUR, die das üblicherweise erbrachte Spendenvolumen selbst nach Maßgabe der sehr großzügig bemessenen Grenze für die steuerliche Subventionierung von Parteispenden immer noch übersteigt, neu festgelegt werden. Faktisch liefe die Neufassung von § 25 Abs. 3 Satz 1 PartG in diesem Sinne darauf hinaus, nur Bagatellspenden von der besonderen Publizitätspflicht

⁹⁵⁴ So aber: Ipsen/Jochum, Rdnr. 52 zu § 25 PartG.

⁹⁵⁵ Hingegen plädiert Küstermann, Transparenzgebot, S. 161, dafür, die Publizitätsgrenze an den Schwellenwert für die staatliche Subventionierung von Parteispenden in Höhe von 3.300,- EUR anzugleichen.

auszunehmen.

Die Publizitätsgrenze in der Region von 2.000,- EUR bis 3.000,- EUR sollte anders, als dies gegenwärtig nach Maßgabe von § 25 Abs. 3 Satz 1 PartG der Fall ist, nur an Spenden und nicht an die Summe von Spenden, Mitgliedsbeiträgen und Mandatsträgerbeiträge anknüpfen. Mandatsträgerbeiträge sind unter Transparenzaspekten ganz anders zu würdigen als Parteispenden. Bedenkt man, dass die Mandatsträgerbeiträge durch das Binnenrecht der Partei der Höhe nach festgelegt sind, obwohl insoweit anders als für die Mitgliedsbeiträge keine Zahlungspflicht besteht, sind diese aus Sicht des verfassungsrechtlichen Publizitätsgebots nicht von besonderem Interesse. Vielmehr lassen sich die zu entrichtenden Mandatsträgerbeiträge anhand der Bestimmungen über deren Berechnung und der für die Ausübung des jeweiligen Amtes gewährten Vergütung unproblematisch abstrakt berechnen. Der politische Informationswert der Angabe, in welcher Höhe ein Mandatsträger Mandatsträgerbeiträge an seine Partei gezahlt hat, beschränkt sich deshalb auf die Feststellung, ob und in welchem Umfang er den betreffenden parteiinternen rechtlich unvollkommenen Vorschriften Folge geleistet hat. Vor diesem Hintergrund sollten Mandatsträgerbeiträge vorzugsweise gesondert von den Spenden namentlich im Rechenschaftsbericht verzeichnet werden. Für die Zusammenfassung von Spenden und Mandatsträgerbeiträgen im Hinblick auf die Publizitätsgrenze spricht allein der Umstand, dass diese im Einzelfall wegen der mangelnden Rechtspflicht zur Zahlung von Mandatsträgerbeiträgen nur unter Schwierigkeiten voneinander abzugrenzen sind und der Mandatsträger im Hinblick auf die Publizitätsgrenze von Spenden nicht privilegiert werden darf. Unter diesem Aspekt wäre es indes vorzugswürdig, die Unterscheidung zwischen Spenden und Mandatsträgerbeiträgen insgesamt aufzugeben und zum zweigliedrigen Zuwendungsbegriff, der nur zwischen Spenden und Mitgliedsbeiträgen differenziert, zurückzukehren.

Die Mitgliedsbeiträge weisen hingegen unter keinem denkbaren Gesichtspunkt eine Bedeutung für den gesonderten Ausweis von Großspenden auf, weil die Höhe der Mitgliedsbeiträge durch die Satzung beziehungsweise die Beitragsordnung der Partei reguliert wird und nicht im Belieben des Parteimitglieds steht. Aus diesem Grund kann, entgegen der Einschätzung durch den Gesetzgeber⁹⁵⁶, nicht davon die Rede sein, dass sich die Publizitätsgrenze für Spenden und Mandatsträgerbeiträge durch die Zahlung äquivalenter Mitgliedsbeiträge umgehen ließe. Außerdem sind Spenden und Mitgliedsbeiträge auch deshalb nicht beliebig austauschbar, weil die Leistung der Mitgliedsbeiträge den Eintritt in die Partei voraussetzt. Vor dem Hintergrund, dass die Leistung der Mitgliedsbeiträge unmittelbar aus dem Status als Parteimitglied folgt und die Höhe der Mitgliedsbeiträge durch das Binnenrecht der Partei verbindlich festgelegt wird, sind die Mitgliedsbeiträge aus Sicht des Publizitäts- und Transparenzgebots selbst dann nicht von besonderer Bedeutung, wenn die Mitgliedsbeiträge nach der Beitragsordnung vom Einkommen des Mitglieds abhängen und im Einzelfall eine signifikante Höhe erreichen. De lege ferenda sollten die Mitgliedsbeiträge daher nicht in die Publizitätsgrenze für Parteispenden mit eingerechnet werden.

ab) Ad-hoc-Publizität besonders hoher Einzelspenden

Je nachdem, zu welchem Zeitpunkt im Rechnungsjahr eine Partei eine größere Spende erhält,

⁹⁵⁶ BT-Drs. 18/6879, S. 6 und 9.

können mehr als zwei Jahre vergehen, bis der Rechenschaftsbericht, in dem diese Spende nach Maßgabe von § 25 Abs. 3 Satz 1 PartG unter namentlicher Nennung des Zuwenders verzeichnet ist, der Öffentlichkeit als Bundestagsdrucksache vorliegt. Namentlich die im Wahlkampf beziehungsweise im Vorfeld von Wahlen geleisteten Spenden werden damit erst geraume Zeit nach der Wahl publik, sodass die entsprechenden Informationen im Rechenschaftsbericht dem Bürger bei der Wahlentscheidung nicht zur Verfügung stehen⁹⁵⁷. Zudem kann es der lange Zeitraum, der zwischen der Leistung einer Spende und deren Veröffentlichung verstreicht, mit sich bringen, dass die Öffentlichkeit eventuelle Verbindungen zwischen der Zuwendung und einer politischen Entscheidung der Partei nicht mehr herzustellen respektive nicht mehr sachgerecht zu bewerten vermag⁹⁵⁸.

Wegen der besonderen Bedeutung, die die zeitnahe Information der Öffentlichkeit über einflussrelevante Parteispenden im Hinblick auf das Anliegen des Transparenzgebots besitzt, sieht das Parteiengesetz in § 25 Abs. 3 Satz 2 und 3 PartG für besonders hohe Spenden die zeitnahe Veröffentlichung als Bundestagsdrucksache vor. Zu diesem Zweck müssen die Parteien Spenden, die im Einzelfall die Höhe von 50.000,- EUR übersteigen, nach § 25 Abs. 3 Satz 2 PartG unverzüglich dem Präsidenten des Deutschen Bundestages anzeigen. Der Bundestagspräsident veröffentlicht die Zuwendung sodann nach Maßgabe von § 25 Abs. 3 Satz 3 PartG zeitnah unter Angabe des Zuwenders als Bundestagsdrucksache. Unverzüglich bedeutet nach der auf § 25 Abs. 3 Satz 2 PartG entsprechend anzuwendenden Legaldefinition in § 121 Abs. 1 Satz 1 BGB, dass die Partei die Anzeige einer meldepflichtigen Großspende beim Bundestagspräsidenten ohne schuldhaftes Zögern vorzunehmen hat⁹⁵⁹. Hingegen lässt das Parteiengesetz dem Präsidenten des Deutschen Bundestages für die Publikation der Spende mehr Zeit, als es den Parteien für deren Anzeige einräumt, da § 25 Abs. 3 Satz 3 PartG nicht die unverzügliche, sondern nur eine zeitnahe Veröffentlichung als Bundestagsdrucksache verlangt. Dem Gebot der zeitnahen Veröffentlichung tut der Präsident des Deutschen Bundestages Genüge, wenn er die gemeldete Großspende innerhalb eines Zeitraums von rund zwei Monaten nach Eingang der betreffenden Mitteilung bei ihm als Bundestagsdrucksache publiziert. Denn innerhalb dieser Zeitspanne kann die interessierte Öffentlichkeit eventuelle Beziehungen zwischen der Zuwendung und politischen Vorgängen in der Regel noch ohne Weiteres herstellen⁹⁶⁰. Bis Januar 2010 hat der Präsident des Deutschen Bundestages die bei ihm angezeigten Großspenden in monatlichen Sammelmitteilungen publiziert⁹⁶¹. Im Januar 2010 hat der Bundestagspräsident seine Verwaltungspraxis dahin gehend geändert, jede bei ihm angezeigte Spende umgehend gesondert zu veröffentlichen. Nur in Fällen, in denen ein Spender offenkundig zeitgleich mehrere Parteien mit Zuwendungen bedenkt, wartet der Bundestagspräsident mit der Veröffentlichung ab, bis ihm die Spendenanzeigen aller begünstigten

⁹⁵⁷ von Arnim, DVBI 2002, 1065/1068.

⁹⁵⁸ Küstermann, Transparenzgebot, S. 162; Dübbbers, ZRP 2003, 38/40; Sachverständigenkommission, BT-Drs. 14/6710, S. 35 f.; Dübbbers, ZRP 2000, 481/481 ff.

⁹⁵⁹ KR/Kersten, Rdnr. 151 zu § 25 PartG; Ipsen/Jochum, Rdnr. 54 zu § 25 PartG.

⁹⁶⁰ Lenski, Rdnr. 98 zu § 25 PartG; Ipsen/Jochum, Rdnr. 54 zu § 25 PartG. Anderer Auffassung: KR/Kersten, Rdnr. 157 zu § 25 PartG.

⁹⁶¹ Siehe dazu das Fundstellenverzeichnis der monatlichen Sammelmitteilungen seit Juli 2002 unter: <http://www.bundestag.de/bundestag/parteienfinanzierung/fundstellen50000/index.html> oder in BT-Drs. 18/100, S. 202 ff. (Stand: 25. November 2013).

Parteien vorliegen, und veröffentlicht die Spenden dann in einer Sammelmitteilung⁹⁶². Ungeachtet dessen ist allerdings auch die bis dato gepflegte Praxis der monatlichen Sammelmitteilungen aus Sicht von § 25 Abs. 3 Satz 3 PartG rechtlich nicht zu beanstanden. Inhaltlich muss die Bundestagsdrucksache, mit der der Präsident des Deutschen Bundestages die Zuwendung unter Angabe des Zuwenders entsprechend § 25 Abs. 3 Satz 3 PartG veröffentlicht, den vollständigen Namen und die vollständige Anschrift des Spenders, die Höhe der Spende sowie den Namen der begünstigten Partei enthalten⁹⁶³.

Trotz des hohen Stellenwerts, den die zeitnahe Information der Öffentlichkeit über Großspenden an Parteien für das Anliegen des Transparenzgebots besitzt, hat die Pflicht zur Ad-hoc-Veröffentlichung von großen Einzelspenden nach Maßgabe von § 25 Abs. 3 Satz 2 und 3 PartG praktisch nur einen punktuellen Publizitätsgewinn hervorgerufen. Zum einen leidet die Vorschrift an dem Defizit, dass Verstöße gegen die Pflicht zur Ad-hoc-Mitteilung von Großspenden weder für die betreffende Partei noch für die handelnden Personen mit Sanktionen bedroht sind⁹⁶⁴. Darüber hinaus kann die Ad-hoc-Publizität von Großspenden auf Grund ihres begrenzten Anwendungsbereichs durch die freie Wahl der Spendenhöhe beziehungsweise die Stückelung einer Spende *lege artis* umgangen werden, weil die Regelung in § 25 Abs. 3 Satz 2 und 3 PartG ausschließlich auf die Höhe der einzelnen Spende abstellt⁹⁶⁵. Der Gesetzgeber ist deshalb dringend gefordert, diese beiden Schwachstellen der Ad-hoc-Publizität von Großspenden zu beseitigen.

Schon wegen der hohen praktischen Relevanz, die der zeitnahen Veröffentlichung von Parteispenden für die sachgerechte Bewertung des Vorgangs durch die Öffentlichkeit zukommt, sollte die Ad-hoc-Veröffentlichung von Spendeneingängen tendenziell ausgeweitet und die Publizitätsgrenze in § 25 Abs. 3 Satz 2 PartG deutlich herabgesetzt werden. Um der Umgehungsproblematik *de lege ferenda* entgegenzutreten, bieten sich zwei Lösungen an: Einerseits könnte die Publizitätsgrenze für die Ad-hoc-Mitteilung von Spendeneingängen so niedrig angesiedelt werden, dass die Stückelung einer erheblichen Zuwendung in publikationsfreie Teilspenden unpraktikabel wird. Zum anderen könnte die Pflicht zur Ad-hoc-Veröffentlichung von Großspenden zumindest ergänzend auch an das gesamte Spendenvolumen einer Person im laufenden Rechnungsjahr anknüpfen. In jedem Fall ist der Schwellenwert für die Ad-hoc-Publizität von Spenden mit der ebenfalls herabzusetzenden Grenze für die namentliche Publikation von Zuwendungen im Rechenschaftsbericht abzustimmen. Ausgehend von dem Vorschlag, die Publizitätsgrenze für die Veröffentlichung von Zuwendungen unter namentlicher Nennung des Spenders im Rechenschaftsbericht auf einen Betrag in der Größenordnung von 2.000,- EUR bis 3.000,- EUR herabzusetzen, sollte der Schwellenwert für die Ad-hoc-Mitteilung von Spenden im Bereich zwischen 10.000,- EUR und 20.000,- EUR angesiedelt werden. Wegen der Einflussmöglichkeiten, die eine Parteispende in dieser Höhe namentlich bei den niedrigeren Parteigliederungen zu eröffnen vermag, sollte eine Spende in der Größenordnung von 20.000,- EUR keinesfalls erst mit erheblicher

⁹⁶² BT-Drs. 17/8200, S. 30.

⁹⁶³ KR/Kersten, Rdnr. 156 zu § 25 PartG.

⁹⁶⁴ Erbs/Kohlhaas/Lampe, Rdnr. 27 zu § 25 PartG; Morlok, Rdnr. 10 zu § 25 PartG; Lenski, Rdnr. 100 zu § 25 PartG; KR/Kersten, Rdnr. 152 f. zu § 25 PartG; Schadtler, DÖV 2011, 848/852; Kersten, JA 2005, 360/362; Battis/Kersten, JZ 2003, 655/661; Lenz, NVwZ 2002, 769/772.

⁹⁶⁵ KR/Kersten, Rdnr. 148 zu § 25 PartG; Ipsen/Jochum, Rdnr. 54 zu § 25 PartG.

Verzögerung im Rechenschaftsbericht publiziert werden. Beispielsweise könnte die Pflicht zur unverzüglichen Mitteilung von Spendeneingängen zukünftig bei allen Einzelspenden von mehr als 10.000,- EUR sowie in allen Fällen, bei denen das gesamte Spendenvolumen des Zuwenders im Rechnungsjahr den Betrag von 20.000,- EUR übersteigt, zum Tragen kommen. Im zuletzt genannten Fall hätte die Partei nach Eingang der ersten Spende, die zur Überschreitung der auf das Rechnungsjahr bezogenen Publizitätsgrenze führt, sowie nach Eingang aller weiteren Zuwendungen desselben Spenders dem Bundestagspräsidenten jeweils die Gesamthöhe aller Spenden im Rechnungsjahr zur Veröffentlichung als Bundestagsdrucksache mitzuteilen.

Sollte sich der Gesetzgeber zur Einführung einer an den Gesamtwert aller Spenden im Rechnungsjahr anknüpfenden Ad-hoc-Publizitätspflicht entschließen, müssten die Parteien allerdings alle bei sämtlichen Gliederungen eingehenden Spenden zeitnah zentral erfassen⁹⁶⁶. Im Hinblick auf den innerparteilichen Informationsfluss in Spendenangelegenheiten sieht § 24 Abs. 3 Satz 2 PartG gegenwärtig vor, dass die Landesverbände und die ihnen nachgeordneten Gebietsverbände ihren Rechenschaftsberichten jeweils eine lückenlose Aufstellung aller Zuwendungen je Zuwender mit Namen und Anschrift beizufügen haben. Die dezentrale Erfassung von Spendeneingängen und deren Weitermeldung in jährlichen Sammelmitteilungen an den Bundesverband könnte bei Einführung einer Ad-hoc-Mitteilungspflicht, die von dem Gesamtvolumen aller Spenden eines Zuwenders im Rechnungsjahr abhängt, nicht beibehalten werden.

Zudem sollte die Ad-hoc-Veröffentlichung von Großspenden de lege ferenda auch um die Angabe, welche Parteigliederung oder welche Parteigliederungen die betreffende Zuwendung erhalten haben, ergänzt werden. Die Information, an welche Parteigliederung die Spende geflossen ist, hat insofern praktische Bedeutung für das Transparenzanliegen, als sie es dem Bürger erleichtert, einen eventuellen Bezug zwischen der Spende und einem konkreten politischen Vorgang herzustellen.

III.) Der Rechenschaftsbericht

Den Mittelpunkt des Parteienrechenschaftsrechts bildet der Rechenschaftsbericht, den die Parteien jährlich aufzustellen und zur Veröffentlichung als Bundestagsdrucksache beim Präsidenten des Deutschen Bundestages einzureichen haben.

1.) Pflicht zur Aufstellung eines Rechenschaftsberichts

Die Verpflichtung der Parteien, jährlich einen Rechenschaftsbericht aufzustellen, statuiert § 23 Abs. 1 PartG.

Nach § 23 Abs. 1 Satz 1 PartG hat der Vorstand der Partei über die Herkunft und die Verwendung der Mittel sowie über das Vermögen der Partei zum Ende des Kalenderjahres, dem Rechnungsjahr, in einem Rechenschaftsbericht wahrheitsgemäß und nach bestem Wissen und Gewissen öffentlich Rechenschaft zu geben. Damit konkretisiert § 23 Abs. 1 Satz 1 PartG die Rechenschaftspflicht aus Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG in zweifacher Hinsicht: Zum einen regelt § 23 Abs. 1 Satz 1 PartG grundlegend, dass die vom Grundgesetz geforderte Rechenschaftslegung jährlich und auf das

⁹⁶⁶ Die SPD hat bereits im Jahr 2001 die bei allen Untergliederungen eingegangenen Spenden zentral erfasst, dazu siehe: Wettig-Danielmeier, ZParl Bd. 32 (2001), 528/531; auch die FDP führt ein zentrales Zuwendungsverzeichnis, siehe § 14 Abs. 3 der Finanz- und Beitragsordnung der FDP (Stand: 23. April 2016).

Kalenderjahr bezogen zu erfolgen hat, und zum anderen weist die Bestimmung die parteiinterne Verantwortlichkeit für die Rechenschaftslegung dem Vorstand der Gesamtpartei zu. Bei den bundesweit tätigen Parteien ist das der Bundesvorstand und bei den Landesparteien fällt die Verantwortung für die Rechenschaftslegung der Gesamtpartei über die Entsprechensklausel in § 6 Abs. 4 PartG dem Vorstand des Landesverbandes zu.

Mit dem Rechenschaftsbericht, den die Partei gemäß § 19a Abs. 3 Satz 1 PartG bis zum 30. September des dem Rechenschaftsjahr folgenden Jahres beim Präsidenten des Deutschen Bundestages einzureichen hat, ist der Rechenschaftsbericht der Gesamtpartei gemeint⁹⁶⁷. Obwohl die Rechenschaftspflicht damit in letzter Instanz auf einen einzigen Rechenschaftsbericht für die gesamte Partei abzielt, hat jede Partei keineswegs nur einen einzigen Rechenschaftsbericht zu erstellen. Die Verpflichtung, einen Rechenschaftsbericht aufzustellen, trifft nämlich nicht nur den Bundesvorstand für die Gesamtpartei, sondern auch die Vorstände der Gebietsverbände der Partei⁹⁶⁸. Dies geht zwar nicht aus dem Wortlaut von § 23 Abs. 1 Satz 1 PartG hervor, kommt aber in § 23 Abs. 1 Satz 3 PartG, der die Zuständigkeit für die Rechenschaftslegung der verschiedenen Gebietsverbände regelt, zum Ausdruck. Danach sind der Bundesvorstand sowie die Vorstände der Landesverbände und der den Landesverbänden vergleichbaren Gebietsverbände jeweils für ihre Rechenschaftslegung verantwortlich. Auch der Wortlaut von § 23 Abs. 1 Satz 4 PartG spricht im Hinblick auf eine einzige Partei von einer Mehrzahl von Rechenschaftsberichten. Und nicht zuletzt sieht § 23 Abs. 1 Satz 6 PartG vor, dass der Rechenschaftsbericht der Gesamtpartei von dem zuständigen Mitglied des Bundesvorstandes der Partei zusammengefügt wird, was nichts anderes als die Konsolidierung der Rechenschaftsberichte der Gebietsverbände der verschiedenen Gliederungsebenen der Partei zum Rechenschaftsbericht der Gesamtpartei meint.

Die Rechenschaftspflicht hat damit sowohl die Partei in ihrer Gesamtheit wie auch deren rechenschaftspflichtige Gebietsverbände jeweils gesondert zum Adressaten. Deshalb hat jeder rechenschaftspflichtige Gebietsverband zunächst einen eigenen Rechenschaftsbericht über seine Einnahmen und Ausgaben sowie sein Vermögen im Rechnungsjahr aufzustellen. In einem zweiten Schritt sind die Rechenschaftsberichte des Bundesverbandes, der Landesverbände und der den Landesverbänden nachgeordneten Gebietsverbände in dem Rechenschaftsbericht der Gesamtpartei zu konsolidieren. Erst durch die Konsolidierung der Rechenschaftsberichte der einzelnen Gebietsverbände, die in § 24 Abs. 3 PartG näher geregelt ist, entsteht der eine einheitliche Rechenschaftsbericht der Gesamtpartei, der schließlich beim Präsidenten des Deutschen Bundestages einzureichen ist. Allerdings ist der zweistufige Rechenschaftslegungsprozess, bei dem im ersten Schritt die Gebietsverbände das Parteivermögen dezentral in ihren Rechenschaftsberichten erfassen und im zweiten Schritt der Bundesverband aus den Rechenschaftsberichten der Gebietsverbände den Rechenschaftsbericht der Gesamtpartei zusammenfügt, im Parteiengesetz nur in Grundzügen geregelt. Viele praxisrelevante Fragen lässt die fragmentarische Regelung offen. Insbesondere bleibt es unklar, welche Parteigliederungen genau Rechenschaftsberichte aufzustellen haben, wer für die Rechenschaftslegung der den Landesverbänden nachgeordneten Gebietsverbände zuständig und verantwortlich ist und ob die

⁹⁶⁷ BT-Drs. 14/8778, S. 18; Lenski, Rdnr. 4 zu § 24 PartG; Ipsen/Jochum, Rdnr. 12 zu § 23 PartG.

⁹⁶⁸ BT-Drs. 14/8778, S. 18; Erbs/Kohlhaas/Lampe, Rdnr. 2 zu § 23 PartG; Lenski, Rdnr. 12 zu § 23 PartG; Ipsen/Jochum, Rdnr. 11 zu § 23 PartG.

Konsolidierung der Rechenschaftsberichte der Gebietsverbände zum Rechenschaftsbericht der Gesamtpartei in einem Schritt oder in zwei Stufen zu erfolgen hat.

Welche Gebietsverbände einen Rechenschaftsbericht erstellen müssen, setzt das Parteiengesetz stillschweigend voraus, ohne die Rechenschaftspflicht dieser Gebietsverbände explizit zu statuieren. Dem Zusammenspiel von § 23 Abs. 1 Satz 3 und 4 PartG und § 24 Abs. 3 PartG lässt sich lediglich entnehmen, dass zum einen der Bundesverband und alle Landesverbände respektive alle den Landesverbänden vergleichbaren Gebietsverbände jeweils einen eigenen Rechenschaftsbericht aufzustellen haben und dass das Parteiengesetz zum anderen Rechenschaftsberichte von den den Landesverbänden nachgeordneten Gebietsverbänden verlangt. Welche der den Landesverbänden nachgeordneten Gebietsverbände einen eigenen Rechenschaftsbericht erstellen müssen und wer für die Erstellung dieser Rechenschaftsberichte zuständig ist, geht aus dem Gesetz allerdings nicht hervor. Die normative Enthaltensamkeit des Parteiengesetzes in diesen Fragen dürfte damit zu erklären sein, dass es über die allgemein gehaltene Verpflichtung aus § 7 Abs. 1 PartG, Gebietsverbände in angemessener Größe zu bilden, hinaus an gesetzlichen Vorgaben für den Aufbau der Parteiorganisation fehlt und die Parteien ihre Organisationsstruktur nach eigenem Ermessen gestalten können. Die legislativen Schwierigkeiten, mit dem nicht verbindlich vorgegebenen und darum von Fall zu Fall variierenden Aufbau der Parteien umzugehen, manifestieren sich im Übrigen auch darin, dass das Parteiengesetz zwar besondere Vorschriften für Landesverbände vorsieht, deren Geltung aber in dem Bewusstsein, dass in einer Partei keineswegs zwangsläufig Landesverbände vorhanden sein müssen, durch § 7 Abs. 2 PartG allgemein auf die Gebietsverbände der ersten Gliederungsebene unterhalb des Bundesverbandes erstreckt. Auch wenn eine alle Einzelfälle abdeckende gesetzliche Regelung vor diesem Hintergrund nicht in Betracht kommt, enthält sich das Parteiengesetz gleichwohl ohne Not eines jeden Hinweises, nach welchen Kriterien die rechenschaftspflichtigen von den nicht rechenschaftspflichtigen Gebietsverbänden im Kreis der den Landesverbänden nachgeordneten Gebietsverbände zu unterscheiden sind. Diese Frage zu beantworten, bleibt daher dem Gesetzesanwender überlassen.

Mit Blick auf das verfassungsrechtliche Transparenzgebot, das die vollständige Rechenschaftslegung über die Herkunft und Verwendung aller Mittel sowie das gesamte Vermögen der Partei verlangt, ließe sich zunächst erwägen, dass jeder tatsächlich vorhandene Gebietsverband einen eigenen Rechenschaftsbericht vorzulegen hat. Diese Schlussfolgerung greift allerdings zu kurz. Denn für die umfassende Offenlegung aller Mittel und des gesamten Vermögens der Partei ist es weniger von Relevanz, für jeden Gebietsverband einen eigenen Rechenschaftsbericht hervorzubringen, als sicherzustellen, dass alle Geschäftsvorfälle sowie alle Vermögensgegenstände und Schulden der Partei in den Rechenschaftsbericht eines Gebietsverbandes einfließen. Vor diesem Hintergrund kommt der Frage, welche Gebietsverbände einen eigenen Rechenschaftsbericht erstellen müssen, keine andere Bedeutung zu, als die parteiinterne Zuständigkeit für die Rechenschaftslegung zu regeln.

In der Literatur wird teilweise die Auffassung vertreten, dass es für die Rechenschaftspflicht der den Landesverbänden nachgeordneten Gebietsverbände auf die Rechtsfähigkeit des jeweiligen Gebietsverbandes ankomme⁹⁶⁹. Danach müsste neben dem Bundesverband und den

⁹⁶⁹ Lenski, RdNr. 20 zu § 24 PartG.

Landesverbänden jeder nachgeordnete Gebietsverband, der entweder als eingetragener Verein in das Vereinsregister eingetragen ist oder nach seiner satzungsmäßigen Stellung als nicht rechtsfähiger Verein qualifiziert, einen eigenen Rechenschaftsbericht aufstellen. Für diese Ansicht spricht zunächst, dass nur ein rechtsfähiger Gebietsverband als zivilrechtliches Zuordnungssubjekt für Vermögensgegenstände und Schulden in Betracht kommt. Allerdings vermag die Rechtsfähigkeit als maßgebliches Kriterium für die Rechenschaftspflicht der nachgeordneten Gebietsverbände im Endeffekt nicht zu überzeugen. Für die Rechenschaftslegung kommt es nämlich nicht darauf an, ob ein Gebietsverband aus zivilrechtlicher Sicht Träger von Rechten und Pflichten sein kann, sondern ob ein Gebietsverband nach der Parteisatzung selbstständig Mittel vereinnahmen, verwalten und ausgeben darf. Parteigliederungen, die, ohne einen höheren Gebietsverband involvieren zu müssen, Einnahmen und Ausgaben tätigen dürfen, müssen auf Grund dieser Befugnis über ihre finanziellen Aktivitäten auch selbstständig Rechenschaft legen, weil eine höhere Instanz, die dies alternativ übernehmen könnte, eben gerade nicht involviert ist. Daher korrespondiert der satzungsmäßigen Kassenführungsbefugnis die öffentlich-rechtliche Buchführungspflicht des betreffenden Gebietsverbandes, die es beinhaltet, die laufende Buchführung zum Ende eines jeden Rechnungsjahres in einem eigenen Rechenschaftsbericht abzuschließen. Für die Verpflichtung der den Landesverbänden nachgeordneten Gebietsverbände, einen eigenen Rechenschaftsbericht aufzustellen, kommt es somit darauf an, ob der jeweilige Gebietsverband nach dem Satzungsrecht der Partei zur selbstständigen Kassenführung befugt ist.

De facto führen die divergierenden Kriterien Rechtsfähigkeit und Kassenführungsbefugnis in den meisten Fällen nicht zu einem unterschiedlichen Ergebnis, was die Rechenschaftspflicht eines nachgeordneten Gebietsverbandes angeht. Weil zu den Voraussetzungen für die Anerkennung einer Parteigliederung als eigener nicht rechtsfähiger Verein gehört, dass der betreffende Gebietsverband nach seiner satzungsmäßigen Stellung seine Aufgaben selbstständig wahrnehmen kann⁹⁷⁰, wird ein nachgeordneter Gebietsverband, der nicht zur selbstständigen Kassenführung befugt ist, regelmäßig nicht als eigenes Rechtssubjekt anzusehen sein. Allerdings ist der umgekehrte Fall denkbar, dass die nachgeordneten Gebietsverbände einer Gliederungsebene zwar über die Kassenführungsbefugnis verfügen, aber nicht alle Anforderungen für die Qualifikation als nicht rechtsfähiger Verein erfüllen. Namentlich in den Fällen, in denen die nachgeordneten Gebietsverbände nach der Parteisatzung zur selbstständigen Wahrnehmung ihrer Aufgaben einschließlich der Kassenführung befugt sind, die Entscheidung über die Aufnahme neuer Mitglieder aber auf der nächsthöheren Parteiebene getroffen wird, kommt diese Konstellation gerade bei den Ortsverbänden auch in der Praxis vor.

Im Parteiengesetz nicht klar geregelt ist auch die Zuständigkeit für die Aufstellung der Rechenschaftsberichte der den Landesverbänden nachgeordneten Gebietsverbände. In diesem Kontext deutet der Wortlaut von § 24 Abs. 3 Satz 2 PartG darauf hin, dass die vom Parteiengesetz geforderten Rechenschaftsberichte des rechenschaftspflichtigen Teils der den Landesverbänden nachgeordneten Gebietsverbände von dem jeweiligen nachgeordneten Gebietsverband selbst zu erstellen sind. Dafür spricht auch das Konzept der dezentralen Verantwortlichkeit für die Rechenschaftslegung, das in § 23 Abs. 1 Satz 3 bis 5 Satz PartG – wenn auch nur für den

⁹⁷⁰ Siehe oben sub A) /III.) /3.) /a) /aa).

Bundesverband und die Landesverbände respektive die den Landesverbänden vergleichbaren Gebietsverbände – gesetzlich verankert ist. Es ist deshalb davon auszugehen, dass dem Parteiengesetz auch für die Rechenschaftsberichte des rechenschaftspflichtigen Teils der den Landesverbänden nachgeordneten Gebietsverbände die Rechenschaftslegung durch den betreffenden Gebietsverband selbst vorschwebt, und auch in der Praxis stellen die rechenschaftspflichtigen nachgeordneten Gebietsverbände ihren Rechenschaftsbericht selbst auf⁹⁷¹. Damit ist indes noch nicht besagt, wer bei dem jeweiligen nachgeordneten Gebietsverband persönlich für die Rechenschaftslegung zuständig ist. Weil es im Bereich der den Landesverbänden nachgeordneten Gebietsverbände an einer § 23 Abs. 1 Satz 3 bis 5 PartG vergleichbaren Regelung der personellen Verantwortung für die Rechenschaftslegung fehlt, fällt die Rechenschaftslegung bei den den Landesverbänden nachgeordneten Gebietsverbänden in die Geschäftsführungszuständigkeit des Vorstandes aus § 11 Abs. 3 PartG. Durch das Satzungsrecht der Partei kann die Zuständigkeit des Vorstandes für die Rechenschaftslegung weiter konkretisiert und auf einzelne Vorstandsmitglieder wie den Schatzmeister oder den Vorsitzenden übertragen werden.

Zu den Themenkreisen, die das Rechenschaftsregime mit seinen fragmentarischen Konsolidierungsvorschriften nicht hinreichend bedacht und keiner konsistenten Lösung zugeführt hat, gehört auch die Rechenschaftslegung über die Mittel und das Vermögen der parteizugehörigen Sonderorganisationen. Weil sich das Parteiengesetz im Hinblick auf die Rechenschaftspflicht ausschließlich den Gebietsverbänden der Partei widmet, bleiben die funktionellen Parteigliederungen im Regelwerk des Parteiengesetzes außen vor. Dank des verfassungsrechtlichen Publizitätsgebots, das nach der vollständigen Rechenschaftslegung über alle Mittel und das gesamte Vermögen der Partei verlangt, lässt sich in diesem Kontext lediglich verbindlich festhalten, dass die den Sonderorganisationen zuzuordnenden Teile der Mittel und des Vermögens der Partei auf jeden Fall in den Rechenschaftsbericht der Gesamtpartei einfließen müssen⁹⁷². Wie das technisch zu geschehen hat, sagt das Parteiengesetz indes nicht. Weder sieht das Parteiengesetz eigene Rechenschaftsberichte der Sonderorganisationen, die gesondert in den Rechenschaftsbericht der Gesamtpartei aufzunehmen wären, vor noch bestimmt es, welcher Gebietsverband die Mittel und das Vermögen der Sonderorganisationen in seinem Rechenschaftsbericht zu erfassen hat⁹⁷³. Letzteres ist insbesondere bei Sonderorganisationen, die sich in Anlehnung an den Aufbau der Parteiorganisation ebenfalls vertikal gegliedert haben, von erheblicher praktischer Relevanz. Denkbar wäre einerseits, dass der Bundesverband die Mittel und das Vermögen der

⁹⁷¹ Siehe Ziffer 2 Satz 2, Ziffer 3 und Ziffer 5 Satz 2 der Beitrags- und Kassenordnung von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (Stand: 12. November 2016); § 3 Abs. 4 und § 27 Abs. 1 und 2 der Finanz- und Beitragsordnung der CDU (Stand: 10. Dezember 2014); § 75 Abs. 2 und 3 der Satzung der CSU (Stand: 5. November 2016); § 8 Nr. 4 Satz 2 und 3 der Bundesfinanzordnung der Partei DIE LINKE (Stand: 7. Juni 2015); § 11 Abs. 2 und § 12 Abs. 6 der Finanzordnung der SPD (Stand: 26. Januar 2014).

⁹⁷² Siehe oben sub A) /III.) /3.) /a) /aa).

⁹⁷³ Die ersten Entwürfe des Parteiengesetzes, die sich im Gegensatz zu der Gesetz gewordenen Fassung auch mit den Sonderorganisationen befassten, sahen vor, dass das Vermögen und die Einnahmen von Sonderorganisationen bei dem Parteiverband, dem sie eingegliedert sind, auszuweisen sein sollten, siehe: § 26 Abs. 1 Satz 5 des Entwurfs eines Parteiengesetzes der Fraktionen von CDU/CSU und FDP vom 17. Dezember 1964, BT-Drs. 4/2853, S. 7; § 23 Abs. 1 Satz 4 des Entwurfs eines Parteiengesetzes der Bundesregierung vom 22. Dezember 1959, BT-Drs. 3/1509, S. 6.

Sonderorganisationen in konsolidierter Form in seinen Rechenschaftsbericht aufnimmt. Andererseits kommt es aber auch in Betracht, dass jeder Gebietsverband das Vermögen der bei ihm bestehenden Sonderorganisationen in seinem Rechenschaftsbericht ausweist⁹⁷⁴. Problematisch sind beide Wege. Denn in jedem Fall werden Gebietsverbände auf diese Weise dazu angehalten, entgegen den allgemeinen Zurechnungsmaßstäben für die innerparteiliche Rechenschaftsverantwortung Vermögensgegenstände und Schulden, die ihnen für Rechenschaftszwecke gerade nicht zuzurechnen sind, in ihrem Rechenschaftsbericht zu berücksichtigen. Dieser innere Widerspruch kulminiert in den Fällen, in denen die Sonderorganisation beziehungsweise deren Untergliederung ein eigenständiges Rechtssubjekt verkörpert, weil in diesen Fällen eine andere Rechtspersönlichkeit das zivilrechtliche Eigentum an den zu bilanzierenden Vermögensgegenständen hält und für bilanzielle Zwecke als deren wirtschaftlicher Eigentümer anzusehen ist. Festzuhalten bleibt, dass es den Parteien überlassen ist, die vollständige Erfassung der den Sonderorganisationen zuzuordnenden Teile ihrer Mittel und ihres Vermögens bei der Rechenschaftslegung durch geeignete parteiinterne Regularien sicherzustellen⁹⁷⁵.

Soweit ersichtlich, gehen die Parteien in der Praxis den Weg, die Mittel und das Vermögen der Sonderorganisationen dezentral bei dem jeweiligen parallelen Gebietsverband im Rechenschaftsbericht auszuweisen⁹⁷⁶. Das besagt allerdings noch nichts darüber, ob der Gebietsverband die Mittel und das Vermögen der parallelen Sonderorganisation auch in seiner laufenden Buchführung erfasst, oder ob die Sonderorganisationen selbst Bücher führen und einen eigenen internen Rechenschaftsbericht respektive Jahresabschluss erstellen, den der Gebietsverband sodann in seinen Rechenschaftsbericht übernimmt. In diesem Punkt ist die Praxis uneinheitlich. Vereinzelt verpflichten die Parteien ihre Sonderorganisationen, soweit diese zur selbstständigen Kassenführung befugt sind, in ihrer Satzung, Bücher zu führen und einen Rechenschaftsbericht respektive Jahresabschluss zu erstellen⁹⁷⁷.

Die Rechenschaftspraxis der Parteien ist rechtlich nicht zu beanstanden, weil dem Umgang der Parteien mit dem Vermögen ihrer Sonderorganisationen keine Norm des Parteiengesetzes oder des Handelsgesetzbuchs entgegensteht. Sinnvoll ist die gegenwärtige Form der Rechenschaftslegung

⁹⁷⁴ Hingegen gehen Lenski, Rdnr. 5 zu § 24 PartG; Westerwelle, Jugendorganisationen, S. 143; Seifert, Parteien im Recht der BRD, S. 318 f., und Wewer, ZRP 1983, 86/87, ohne nähere Begründung davon aus, dass die Mittel und das Vermögen der Sonderorganisationen zwingend bei dem Gebietsverband, als dessen Teil die Sonderorganisation anzusehen ist, zu erfassen sind. Diese Auffassung dürfte in erster Linie auf die früheren Gesetzesentwürfe für die Rechenschaftslegung der Sonderorganisationen, die exakt dies vorsahen, zurückzuführen sein.

⁹⁷⁵ Seifert, Parteien im Recht der BRD, S. 319.

⁹⁷⁶ Was die CDU anbelangt, geht aus den Korrekturen früherer Rechenschaftsberichte hervor, dass die CDU die Mittel und das Vermögen der Sonderorganisationen dezentral auf Ebene der Gebietsverbände erfasst, dazu siehe den Rechenschaftsbericht der CDU für 2015, BT-Drs. 18/12720, S. 47, 55 ff. und 61, den Rechenschaftsbericht der CDU für 2014, BT-Drs. 18/7910, S. 51 f., 64 ff. und 78, sowie den Rechenschaftsbericht der CDU für 2013, BT-Drs. 18/4300, S. 59 und 60. Die CSU hingegen verpflichtet ihre Sonderorganisationen in § 74 Abs. 1 und § 75 der Satzung der CSU (Stand: 5. November 2016) zur selbstständigen Rechenschaftslegung und konsolidiert deren Rechenschaftsberichte in ihrem zweistufigen Rechenschaftsbericht der Gesamtpartei bei den nachgeordneten Gebietsverbänden; zur selbstständigen Rechenschaftslegung der Sonderorganisationen siehe auch den Rechenschaftsbericht der CSU für 2014, BT-Drs. 18/7910, S. 222, sowie den Rechenschaftsbericht der CSU für 2013, BT-Drs. 18/4300, S. 213 und 214.

⁹⁷⁷ Siehe § 74 Abs. 1 und § 75 der Satzung der CSU (Stand: 5. November 2016); § 5 Abs. 1 und § 11 der Finanzordnung der SPD (Stand: 26. Januar 2014).

über die den Sonderorganisationen zuzuordnenden Teile der Mittel und des Vermögens der Parteien allerdings nicht. Einerseits müssen Gebietsverbände Vermögensteile, auf die sie keinen Zugriff haben und die, sofern die Sonderorganisation über eine eigene Rechtspersönlichkeit verfügt, sogar einem anderen Rechtssubjekt zivilrechtlich und bilanziell zugeordnet sind, in ihrem Rechenschaftsbericht berücksichtigen und zum anderen sind die existierenden Sonderorganisationen mit ihren Finanz- und Vermögensverhältnissen aus den Rechenschaftsberichten der Parteien nicht ersichtlich. De lege ferenda sollte der Gesetzgeber die Sonderorganisationen der Parteien nach den gleichen Maßstäben wie die Gebietsverbände zur Rechenschaftslegung verpflichten. Im Interesse der Übersichtlichkeit des Rechenschaftsberichts der Gesamtpartei sollten die Rechenschaftsberichte der Sonderorganisationen allerdings in konsolidierter Form je Sonderorganisation in den Rechenschaftsbericht der Gesamtpartei aufgenommen werden, sodass für jede Sonderorganisation ungeachtet deren eventueller vertikaler Gliederung nur die Gesamteinnahmen, die Gesamtausgaben und das Gesamtvermögen aus dem Rechenschaftsbericht ersichtlich sind.

Auch in terminologischer Hinsicht sind die Rechenschaftsvorschriften des Parteiengesetzes, was die Rechenschaftslegung der verschiedenen Parteigliederungen und die Konsolidierung deren Rechenschaftsberichte zum Rechenschaftsbericht der Gesamtpartei anbelangt, nicht stringent gestaltet. Negativ hervorzuheben gilt es, dass das Parteiengesetz den Begriff „*Rechenschaftsbericht*“ im Grundsatz einheitlich und ohne weitere Differenzierungen sowohl für den Rechenschaftsbericht der Gesamtpartei wie auch für die Rechenschaftsberichte der Gebietsverbände verwendet. Normen, in denen vom Rechenschaftsbericht die Rede ist, gelten deshalb grundsätzlich für alle zu erstellenden Rechenschaftsberichte, also für den Rechenschaftsbericht der Gesamtpartei ebenso wie für die Rechenschaftsberichte der Gebietsverbände. An einigen Stellen unterscheidet das Parteiengesetz durch entsprechende Zusätze im Wortlaut der Bestimmungen explizit danach, ob der Rechenschaftsbericht der Gesamtpartei oder die Rechenschaftsberichte der Gebietsverbände gemeint sind. Diesen differenzierten Sprachgebrauch verwendet das Parteiengesetz allerdings nicht durchgängig bei allen Normen, die nur für den Rechenschaftsbericht der Gesamtpartei und nicht für die Gesamtheit aller Rechenschaftsberichte gelten. Die Terminologie des Parteiengesetzes führt deshalb zu Irritationen, wenn es allgemein vom Rechenschaftsbericht spricht, obwohl nur der konsolidierte Rechenschaftsbericht der Gesamtpartei gemeint ist.

Von den zahlreichen Stellen im Parteiengesetz, an denen der Wortlaut allgemein vom Rechenschaftsbericht spricht, obwohl die Vorschrift ausschließlich auf den Rechenschaftsbericht der Gesamtpartei abzielt, seien hier lediglich zwei exemplarisch vorgestellt: § 23 Abs. 2 Satz 1 PartG bestimmt, dass der Rechenschaftsbericht von einem Wirtschaftsprüfer oder einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft nach den Vorschriften der §§ 29 bis 31 PartG geprüft werden muss. Der dort festgelegte Umfang der Prüfung durch den Wirtschaftsprüfer gestattet den Rückschluss, dass in § 23 Abs. 2 Satz 1 PartG nur der Rechenschaftsbericht der Gesamtpartei gemeint sein kann. Denn nach § 29 Abs. 1 Satz 1 PartG hat sich die Prüfung auf die Bundespartei, ihre Landesverbände sowie auf mindestens zehn nachgeordnete Gebietsverbände nach Wahl des Prüfers zu erstrecken.

Ein weiteres Beispiel für die uneindeutige Terminologie des Parteiengesetzes findet sich in § 24 Abs. 9 PartG: Nach § 24 Abs. 9 Satz 1 PartG ist dem Rechenschaftsbericht eine Zusammenfassung der Einnahmen, Ausgaben und des Überschusses oder Defizits der Gesamtpartei sowie eine Zusammenfassung der Besitz- und Schuldposten und des Reinvermögens der Gesamtpartei

voranzustellen. Hinzu kommt die Angabe der Gesamteinnahmen, Gesamtausgaben, Überschüsse oder Defizite sowie der Reinvermögen der drei Gliederungsebenen Bundesverband, Landesverbände und der den Landesverbänden nachgeordneten Gebietsverbände. Auch in § 24 Abs. 9 Satz 1 PartG können nicht alle Rechenschaftsberichte, sondern nur der Rechenschaftsbericht der Gesamtpartei gemeint sein. Denn die Konsolidierung der Rechenschaftsberichte aller Gebietsverbände im Zuge der Erstellung des Rechenschaftsberichts der Gesamtpartei bringt die im Rechenschaftsbericht auszuweisende Summe der Einnahmen und Ausgaben der Gesamtpartei sowie das Jahresergebnis und das Vermögen der Gesamtpartei überhaupt erst hervor. Daten, die erst auf der Grundlage eines bereits aufgestellten Rechenschaftsberichts gewonnen werden, können in diesem Rechenschaftsbericht indes zwangsläufig nicht schon verzeichnet sein.

Angesichts des unpräzisen und undifferenzierten Sprachgebrauchs des Parteiengesetzes ist es notwendig, stets zu hinterfragen, ob eine Vorschrift, in der ohne weitere Präzisierung allgemein vom Rechenschaftsbericht die Rede ist, tatsächlich die Rechenschaftsberichte aller Parteigliederungen oder nur den Rechenschaftsbericht der Gesamtpartei meint.

2.) Überblick über den Aufbau und die Elemente des Rechenschaftsberichts

Eine Vorschrift, die den Aufbau und den Inhalt des Rechenschaftsberichts abschließend regelt und einen vollständigen Überblick über alle Elemente des Rechenschaftsberichts gibt, enthält das Parteiengesetz nicht. Ein Überblick über den vom Parteiengesetz vorgegebenen Aufbau und notwendigen Inhalt des Rechenschaftsberichts lässt sich nur durch eine Zusammenschau der Rechenschaftsrechtsvorschriften des Parteiengesetzes gewinnen. Die Übersicht über den Aufbau des Rechenschaftsberichts wird allerdings dadurch etwas erleichtert, dass zumindest der größte Teil der gesetzlich vorgeschriebenen Elemente des Rechenschaftsberichts in § 24 PartG, der zentralen Vorschrift des Parteiengesetzes über den Rechenschaftsbericht, Erwähnung findet. Einen vollständigen Eindruck von dem Rechenschaftsbericht, den die Parteien aufzustellen haben, und dessen einzelnen Bestandteilen vermag die Vorschrift jedoch nicht zu liefern.

a) Die einzelnen Elemente des Rechenschaftsberichts

Nach § 24 Abs. 1 Satz 1 PartG besteht der Rechenschaftsbericht aus einer Ergebnisrechnung auf der Grundlage einer den Vorschriften des Parteiengesetzes entsprechenden Einnahmen- und Ausgabenrechnung, einer damit verbundenen Vermögensbilanz sowie einem Erläuterungsteil. Anders als es der Wortlaut von § 24 Abs. 1 Satz 1 PartG erwarten lässt, gibt diese Aufzählung die einzelnen Bestandteile des Rechenschaftsberichts keineswegs vollständig wieder. Allerdings bilden Ergebnisrechnung und Vermögensbilanz als ein in sich geschlossenes, auf die Ermittlung eines Periodenergebnisses ausgerichtetes Rechnungslegungswerk das Kardinalstück des Rechenschaftsberichts⁹⁷⁸. Der vollständige Rechenschaftsbericht besteht aus Ergebnisrechnung und Vermögensbilanz nebst Erläuterungsteil, einer Zusammenfassung derselben sowie einer Vielzahl verschiedener Angaben, die die Partei außerhalb des in sich geschlossenen Rechnungslegungswerks zu Publizitätszwecken oder aus Gründen der staatlichen Teilfinanzierung zu machen hat.

⁹⁷⁸ Ipsen/Jochum, Rdnr. 1 zu § 24 PartG.

Nach Maßgabe von § 24 Abs. 7 PartG ist der Vermögensbilanz ein Erläuterungsteil hinzuzufügen. Der Erläuterungsteil muss insbesondere die in § 24 Abs. 7 Nr. 1 PartG geforderten Angaben zu den Unternehmensbeteiligungen der Partei, eine Auflistung der Hauptprodukte von Medienunternehmen, an denen die Partei beteiligt ist, gemäß § 24 Abs. 7 Nr. 2 PartG sowie eine im Abstand von fünf Jahren zu erneuernde Bewertung des Haus- und Grundvermögens und der Unternehmensbeteiligungen der Partei entsprechend den Vorgaben aus § 24 Abs. 7 Nr. 3 PartG enthalten.

Dem Rechenschaftsbericht der Gesamtpartei ist nach § 24 Abs. 9 PartG eine Zusammenfassung der Ergebnisrechnung und der Vermögensbilanz zum einen für die Gesamtpartei und zum anderen für die einzelnen Gliederungsebenen Bundesverband, Landesverbände und den Landesverbänden nachgeordnete Gebietsverbände voranzustellen. In der Zusammenfassung für die Gesamtpartei sind dabei gemäß § 24 Abs. 9 Satz 1 Nr. 1 bis 6 PartG die Einnahmen und Ausgaben der Gesamtpartei, aufgeschlüsselt nach der für die Einnahmen- und Ausgabenrechnung vorgegebenen Gliederung, mitsamt dem sich daraus ergebenden Überschuss oder Defizit sowie die Besitz- und Schuldposten der Gesamtpartei entsprechend der für die Vermögensbilanz vorgesehenen Gliederung einschließlich des sich daraus ergebenden Reinvermögens der Partei zu verzeichnen. Nur diejenigen Positionen der Einnahmen- und Ausgabenrechnung und der Vermögensbilanz, die innerparteiliche Zahlungsflüsse beziehungsweise Forderungen und Verbindlichkeiten ausweisen, bleiben in der Zusammenfassung der Partei unberücksichtigt, weil der Gesetzgeber davon ausgegangen ist, dass diese sich in der Summe stets neutralisieren müssten⁹⁷⁹. Die Zusammenfassung bildet damit eine gebietsverbandsübergreifende Einnahmen- und Ausgabenrechnung sowie eine gebietsverbandsübergreifende Vermögensbilanz der Gesamtpartei. In dieser ist bei den Einnahmen und Ausgaben der Gesamtpartei gemäß § 24 Abs. 9 Satz 2 PartG zusätzlich für jede Einnahme- und Ausgabenart der Vorhundertersatz des Anteils der betreffenden Position an den Gesamteinnahmen beziehungsweise den Gesamtausgaben der Partei auszuweisen. Ferner sind nach § 24 Abs. 9 Satz 3 PartG für alle Positionen zum Vergleich die Vorjahreswerte anzugeben.

In dem auf die verschiedenen Parteiebenen bezogenen Teil der Zusammenfassung sind nach § 24 Abs. 9 Satz 1 Nr. 7 PartG für jede der drei Gliederungsebenen Bundesverband, Landesverbände und den Landesverbänden nachgeordnete Gebietsverbände die Gesamteinnahmen und -ausgaben, das Jahresergebnis sowie das Reinvermögen zu verzeichnen. Eine Aufschlüsselung der Gesamteinnahmen und -ausgaben sowie des Reinvermögens nach den einzelnen Einnahme- und Ausgabenarten beziehungsweise den einzelnen Besitz- und Schuldposten findet dabei nicht statt. Nach § 24 Abs. 9 Satz 3 PartG sind jedoch auch in dem auf die Parteiebenen bezogenen Teil der Zusammenfassung für alle Positionen die Vorjahreswerte anzugeben.

Über die Ergebnisrechnung und die damit verbundene Vermögensbilanz nebst Erläuterungsteil sowie deren Zusammenfassung gemäß § 24 Abs. 9 PartG hinaus haben die Parteien in ihren

⁹⁷⁹ Die Annahme des Gesetzgebers, dass sich die Positionen des parteiinternen Finanzausgleichs im konsolidierten Rechenschaftsbericht der Gesamtpartei zwangsläufig neutralisieren, ist allerdings nicht richtig. Wenn eine Seite den parteiinternen Finanzausgleich nach bilanziellen Grundsätzen erfasst und die andere Seite gestützt auf § 28 Abs. 3 PartG das Zuflussprinzip anwendet, kann es zur Erfassung desselben Sachverhalts in verschiedenen Rechnungsjahren kommen, sodass sich Einnahmen und Ausgaben respektive Forderungen und Verbindlichkeiten am Bilanzstichtag nicht gegenseitig aufheben.

Rechenschaftsberichten weitere Informationen bereitzustellen:

Nach § 24 Abs. 8 PartG sind im Rechenschaftsbericht die Summe der Zuwendungen natürlicher Personen bis zu 3.300 EUR je Person sowie die Summe der Zuwendungen natürlicher Personen, soweit sie den Betrag von 3.300 EUR übersteigen, gesondert auszuweisen. Diese Angaben werden für die Berechnung des Zuwendungsanteils im Rahmen der staatlichen Teilfinanzierung der Parteien benötigt⁹⁸⁰. Zudem haben die Parteien in den Rechenschaftsberichten auch ihre Großspender namentlich zu benennen: Spenden, Mitgliedsbeiträge und Mandatsträgerbeiträge an die Partei, deren Gesamtwert im Rechnungsjahr 10.000,- EUR übersteigt, sind gemäß § 25 Abs. 3 Satz 1 PartG unter Angabe des Namens und der Anschrift des Zuwenders sowie der Gesamthöhe der Zuwendung im Rechenschaftsbericht zu verzeichnen. Da sowohl die Angaben nach § 24 Abs. 8 PartG als auch nach § 25 Abs. 3 Satz 1 PartG nur im Hinblick auf das Spendenaufkommen der gesamten Partei getroffen werden können, folgt aus der Natur der Sache, dass die entsprechenden Angaben nur im Rechenschaftsbericht der Gesamtpartei zu machen sind.

Die Landesverbände und die diesen nachgeordneten Gebietsverbände haben ihren Rechenschaftsberichten statt der Angaben nach § 24 Abs. 8 und § 25 Abs. 3 Satz 1 PartG eine vollständige Aufstellung aller Zuwendungen gemäß § 24 Abs. 3 Satz 2 PartG beizufügen. Der Bundesverband, der die Rechenschaftsberichte der Parteigliederungen zum Rechenschaftsbericht der Gesamtpartei zusammenfügt, braucht seinem Rechenschaftsbericht keine Auflistung aller empfangenen Zuwendungen beizufügen, sondern kann diese Informationen direkt und ungesondert in die Aufstellung des Rechenschaftsberichts der Gesamtpartei einfließen lassen.

Des Weiteren ist in dem Rechenschaftsbericht gemäß § 24 Abs. 10 PartG auch die Anzahl der Mitglieder zum 31. Dezember des Rechnungsjahres anzugeben. Ferner sind die öffentlichen Zuschüsse, die den politischen Jugendorganisationen der Parteien zweckgebunden zugewendet werden, nach § 24 Abs. 12 Satz 2 PartG außerhalb der Einnahmen- und Ausgabenrechnung im Rechenschaftsbericht der jeweiligen Partei nachrichtlich auszuweisen. Zuletzt kann der Rechenschaftsbericht fakultative zusätzliche Erläuterungen der Partei enthalten, die die Partei dem Rechenschaftsbericht nach Maßgabe von § 24 Abs. 11 PartG beifügen darf.

Auch aus den formellen Anforderungen an den Rechenschaftsbericht ergeben sich Konsequenzen für dessen Aufbau und Struktur: Der Rechenschaftsbericht der Gesamtpartei muss die Unterschrift des für die Finanzangelegenheiten zuständigen Mitglieds des Bundesvorstandes sowie den Prüfungsvermerk des Wirtschaftsprüfers tragen. Nach § 23 Abs. 1 Satz 6 PartG hat das für die Finanzangelegenheiten zuständige Vorstandsmitglied des Bundesvorstandes den von ihm zusammengeführten Rechenschaftsbericht der Gesamtpartei zu unterzeichnen. Auch die Rechenschaftsberichte der einzelnen Gebietsverbände müssen unterzeichnet werden. Allerdings obliegt die Unterzeichnung der Rechenschaftsberichte der Gebietsverbände gemäß § 23 Abs. 1 Satz 4 und 5 PartG dem Vorsitzenden des jeweiligen Gebietsverbandes und einem für die Finanzangelegenheiten zuständigen weiteren Vorstandsmitglied.

Zudem hat der Wirtschaftsprüfer gemäß § 30 Abs. 3 PartG seinen Prüfungsvermerk im Sinne des §

⁹⁸⁰ Vergleiche § 18 Abs. 3 Satz 1 PartG in Verbindung mit § 19a Abs. 2 Satz 1 PartG, dazu siehe oben sub C) /I.) /3.) /a) /ac).

30 Abs. 2 PartG auf dem beim Präsidenten des Deutschen Bundestages einzureichenden Rechenschaftsbericht der Gesamtpartei anzubringen. Der Prüfungsvermerk ist zwar in materieller Hinsicht kein Bestandteil des geprüften Rechenschaftsberichts, wird aber vom Präsidenten des Deutschen Bundestages nach § 30 Abs. 3 PartG in Verbindung mit § 23 Abs. 2 Satz 3 PartG mit seinem vollen Wortlaut zusammen mit dem Rechenschaftsbericht als Bundestagsdrucksache veröffentlicht.

b) Struktur des Rechenschaftsberichts

Sieht man von den formellen Aspekten wie der Unterschrift und dem Prüfungsvermerk ab, lassen sich die Bestandteile des Rechenschaftsberichts in zwei Gruppen aufteilen.

Die erste Gruppe bildet das in sich geschlossene und auf Ermittlung eines Jahresergebnisses ausgerichtete Rechnungslegungswerk, das aus der Ergebnisrechnung auf der Grundlage einer den Vorschriften des Parteiengesetzes entsprechenden Einnahmen- und Ausgabenrechnung und der damit verbundenen Vermögensbilanz nebst Erläuterungsteil besteht. Das Rechnungslegungswerk als das zentrale Element des Rechenschaftsberichts ist dem handelsrechtlichen Jahresabschluss nachgebildet, der nach § 242 Abs. 3 HGB aus der Bilanz und der Gewinn- und Verlustrechnung besteht. Während die Vermögensbilanz die Entsprechung des Parteienrechenschaftsrechts zur handelsrechtlichen Bilanz verkörpert, stellt die Ergebnisrechnung das Gegenstück zur Gewinn- und Verlustrechnung dar. Der Erläuterungsteil ist als parteienrechenschaftsrechtliches Pendant zum handelsrechtlichen Anhang und nicht als ein Teil des Rechenschaftsberichts, in dem die außerhalb des Rechnungslegungswerks geforderten Angaben zusammenzufassen sind, anzusehen.

Zwar unterscheidet sich der Anhang von den anderen Bestandteilen des Jahresabschlusses dadurch, dass nicht alle bilanzierungspflichtigen Kaufleute, sondern nur die Kapitalgesellschaften und Personenhandelsgesellschaften im Sinne der §§ 264, 264a HGB zur Erstellung eines Anhangs verpflichtet sind. Aus § 24 Abs. 7 PartG geht aber eindeutig hervor, dass der Erläuterungsteil der Vermögensbilanz hinzuzufügen ist, inhaltlich also auf diese Bezug nimmt. Auch der Katalog der in den Erläuterungsteil aufzunehmenden Angaben in § 24 Abs. 7 PartG belegt, dass dieser der Erläuterung bestimmter Positionen der Vermögensbilanz dient und kein von der Rechnungslegung losgelöstes Informationsmittel verkörpern soll. Damit entspricht die Funktion des Erläuterungsteils der Hauptaufgabe des Anhangs, der ausweislich des Katalogs der darin aufzunehmenden Informationen in den §§ 284, 285 HGB neben einigen Angaben zu anderen Themenfeldern, wie zum Beispiel den Angaben zu den Mitgliedern des Geschäftsführungsorgans und eines Aufsichtsrats sowie deren Bezügen nach Maßgabe von § 285 Nr. 9 und 10 HGB, schwerpunktmäßig auf die weiterführende Erläuterung bestimmter Angaben in der Bilanz und der Gewinn- und Verlustrechnung ausgerichtet ist.

Dem Teil des in sich geschlossenen Rechnungslegungswerks in dem Rechenschaftsbericht ist auch die Zusammenfassung von Ergebnisrechnung und Vermögensbilanz nach Maßgabe von § 24 Abs. 9 PartG, die die Parteien dem Rechenschaftsbericht voranzustellen haben, zuzuordnen.

Die zweite Gruppe der Bestandteile des Rechenschaftsberichts umfasst alle Angaben, die die Parteien außerhalb des geschlossenen Rechnungslegungswerks und zusätzlich zu diesem in den Rechenschaftsbericht aufzunehmen haben. In diese Gruppe fallen die Angabe der Summe der Zuwendungen unterhalb und oberhalb von 3.300,- EUR je Zuwender gemäß § 24 Abs. 8 PartG, die Auflistung aller Großspenden gemäß § 25 Abs. 3 Satz 1 PartG, die Angabe der Mitgliederzahl nach §

24 Abs. 10 PartG, die nachrichtliche Verzeichnung der öffentlichen Zuschüsse an die politischen Jugendorganisationen gemäß § 24 Abs. 12 PartG sowie fakultative Erläuterungen der Partei nach § 24 Abs. 11 PartG. Alle diese Angaben zeichnen sich dadurch aus, dass sie für die Ermittlung des Periodenergebnisses in dem abgeschlossenen Rechnungslegungswerk nicht erforderlich sind, aber vom Gesetzgeber aus Transparenzgründen für notwendige gehalten oder für die Festsetzung der staatlichen Teilfinanzierung benötigt werden.

c) Das Muster des Bundestagspräsidenten für den formalen Aufbau des Rechenschaftsberichts

Der Präsident des Deutschen Bundestages hat mit seinen Rundschreiben an die Parteien, mit denen er die Parteien regelmäßig über Rechtsänderungen und ausgewählte Rechtsthemen auf den Gebieten der Parteienfinanzierung und der Rechenschaftslegung der Parteien informiert, auch ein mehrfach aktualisiertes und an Rechtsänderungen angepasstes Muster für den formalen Aufbau des Rechenschaftsberichts vorgelegt⁹⁸¹. Der vom Präsidenten des Deutschen Bundestages entworfene Musterrechenschaftsbericht beginnt mit der Zusammenfassung gemäß § 24 Abs. 9 PartG, an die sich die Einnahmerechnung gemäß § 24 Abs. 4 anschließt. Auf die Einnahmerechnung folgen die Ausgaberechnung gemäß § 24 Abs. 5 PartG, an die eine weitere Spalte für die Angabe des Überschusses oder des Defizits angefügt ist, und die Vermögensbilanz gemäß § 24 Abs. 6 PartG. Den Abschluss des Musterrechenschaftsberichts bildet ein Kapitel mit der Überschrift „*Gesonderte Ausweise und Erläuterungen*“, in dem die für den Erläuterungsteil gemäß § 24 Abs. 7 PartG vorgeschriebenen Angaben und die außerhalb des Rechnungslegungswerks vorzunehmenden Angaben zusammengefasst sind.

Das vom Präsidenten des Deutschen Bundestages entworfene Muster für den Aufbau des Rechenschaftsberichts enthält zwar alle gesetzlich vorgeschriebenen Bestandteile und Angaben, wird der dogmatischen Struktur des Rechenschaftsberichts aber nicht in allen Punkten hinreichend gerecht: Der Erläuterungsteil fungiert als Gegenstück des Parteienrechenschaftsrechts zum Anhang im handelsrechtlichen Jahresabschluss und nicht als Sammelbecken für alle außerhalb des numerischen Rechnungslegungswerks vorzunehmenden Angaben. De lege lata besteht der Rechenschaftsberichts aus Zusammenfassung, Ergebnisrechnung, Vermögensbilanz mitsamt Erläuterungsteil und den weiteren im Parteiengesetz vorgeschriebenen Angaben. Die Annahme, dass der Rechenschaftsbericht nur aus Zusammenfassung, Ergebnisrechnung, Vermögensbilanz und Erläuterungsteil bestünde, wobei alle weiteren vorgeschriebenen Angaben in den Erläuterungsteil aufzunehmen wären, entspricht nicht der Rechtslage. Als Beleg für diese Auffassung kann auch nicht der Wortlaut von § 24 Abs. 1 Satz 1 PartG herangezogen werden, wonach der Rechenschaftsbericht aus einer Ergebnisrechnung, einer damit verbundenen Vermögensbilanz sowie einem Erläuterungsteil besteht. Die Auflistung der in § 24 Abs. 1 Satz 1 PartG genannten Bestandteile des Rechenschaftsberichts ist schon deshalb zwangsläufig unvollständig, weil darin die Zusammenfassung gemäß § 24 Abs. 9 PartG fehlt. Der vom Präsidenten des Deutschen

⁹⁸¹ BT-Drs. 18/10710, S. 181 ff.; das Muster für den Aufbau des Rechenschaftsberichts kann auf der Internetseite des Deutschen Bundestages direkt unter folgender Internetadresse abgerufen werden: http://www.bundestag.de/blob/402264/405434ab742dfb4a7feb969c0759f6a6/formaler_aufbau_rechenschaftsbericht_muster2016-data.pdf.

Bundestages erstellte Musterrechenschaftsbericht verdient somit die Kritik, dass er die Funktion und die Stellung des Erläuterungsteils im Sinne des § 24 Abs. 7 PartG nicht zutreffend widerspiegelt. Um den dogmatischen Grundlagen des Erläuterungsteils Genüge zu tun, ist der Erläuterungsteil losgelöst von den weiteren in den Rechenschaftsbericht aufzunehmenden Angaben der Vermögensbilanz hinzuzufügen.

Darüber hinaus weist der Vorschlag des Bundestagspräsidenten für den Aufbau des Rechenschaftsberichts auch im Hinblick auf die Darstellung der Ergebnisrechnung, die nach § 24 Abs. 1 Satz 1 PartG auf der Grundlage einer den Vorschriften des Parteiengesetzes entsprechenden Einnahmen- und Ausgabenrechnung zu erstellen ist, Verbesserungsbedarf auf. Seitdem der Gesetzgeber das Parteienrechenschaftsrecht an das Handelsbilanzrecht angeglichen hat, ist die nach kameralistischen Grundsätzen zu erstellende Einnahmen- und Ausgabenrechnung Vergangenheit. Mit dem Paradigmenwechsel hin zu einer Rechenschaftslegung nach bilanziellen Prinzipien ging auch eine Änderung der Terminologie des Parteiengesetzes einher: Seit dem Neunten Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes bezeichnet das Parteiengesetz die der handelsrechtlichen Gewinn- und Verlustrechnung nachgebildete Einnahmen- und Ausgabenrechnung als Ergebnisrechnung. Erst durch die übergeordnete Struktur der Ergebnisrechnung, die die Differenzbildung zwischen Einnahmenseite und Ausgabenseite erfordert, bringt die Einnahmen- und Ausgabenrechnung einen Überschuss oder ein Defizit als Periodenergebnis hervor. Dieser Eigenschaft als Gewinnermittlungssystem würde es besser gerecht, die Einnahmerechnung und die Ausgaberechnung im Rechenschaftsbericht nicht so, als ob beide Elemente losgelöst voneinander existierten, gesondert nacheinander, sondern unter der einleitenden Überschrift „*Ergebnisrechnung*“ im Zusammenhang darzustellen.

Das Muster für den formalen Aufbau des Rechenschaftsberichts, das der Präsident des Deutschen Bundestages den Parteien in der Anlage zu seinem Rundschreiben vom 10. August 2005 zur Verfügung gestellt hat, ist für die Parteien rechtlich nicht verbindlich. Alleiniger Maßstab für die Rechenschaftslegung durch die Parteien ist das Parteiengesetz. Der Präsident des Deutschen Bundestages ist in Ermangelung einer entsprechenden gesetzlichen Ermächtigung nicht befugt, die Rechenschaftspflicht zu konkretisieren. Die Parteien können deshalb bei der Rechenschaftslegung ohne Weiteres vom Musterrechenschaftsbericht des Bundestagspräsidenten abweichen, sofern sie sich dabei im Rahmen der Bestimmungen des Parteiengesetzes halten. Der Musterrechenschaftsbericht verschafft den Parteien lediglich insoweit ein gewisses Maß an Rechtssicherheit, als er ihnen rein faktisch eine Prognose ermöglicht, wie der Präsident des Deutschen Bundestages eine bestimmte Rechtsfrage voraussichtlich entscheiden wird. Der damit verbundene Gewinn an Rechtssicherheit hält sich für die Parteien jedoch in sehr engen Grenzen, da es bei der Beurteilung der eingereichten Rechenschaftsberichte allein auf die objektive Vereinbarkeit mit dem Parteiengesetz ankommt. Falls der Präsident des Deutschen Bundestages einen auf der Grundlage des Musterrechenschaftsberichts erstellten Rechenschaftsbericht beanstandet, weil das Muster nicht im Einklang mit dem Parteiengesetz steht, kann die betroffene Partei de lege lata keinen Vorteil daraus ziehen, dass sie einer Empfehlung des Bundestagspräsidenten gefolgt ist. Die finanziellen Sanktionen für Verstöße gegen die Rechenschaftspflicht setzen nach dem Wortlaut der §§ 31b, 31c PartG lediglich einen objektiven Verstoß der Partei gegen die Rechenschaftspflicht

voraus – auf ein eventuelles Verschulden der Partei kommt es dabei nicht an⁹⁸².

3.) Die Rechenschaft der verschiedenen Parteebenen

Wie bereits ausgeführt, trifft die Rechenschaftspflicht nicht nur die Partei in ihrer Gesamtheit, sondern auch den Bundesverband, die Landesverbände und die kassenführungsbefugten nachgeordneten Gebietsverbände gesondert. Deshalb hat jeder dieser Gebietsverbände einen eigenen Rechenschaftsbericht über seine Einnahmen und Ausgaben sowie sein Vermögen im Rechnungsjahr aufzustellen. Nach § 23 Abs. 1 Satz 3 PartG respektive § 11 Abs. 3 PartG ist für die Aufstellung des Rechenschaftsberichts der Vorstand des jeweiligen Gebietsverbandes zuständig.

Neben dem Rechenschaftsbericht der Gesamtpartei bringt die Rechenschaftspflicht also auch Rechenschaftsberichte des Bundesverbandes, eines jeden Landesverbandes sowie eines jeden kassenführungsbefugten nachgeordneten Gebietsverbandes hervor. Der Rechenschaftsbericht der Gesamtpartei sowie die Rechenschaftsberichte der verschiedenen Parteigliederungen stehen indes nicht gleichrangig nebeneinander. Vielmehr haben die Rechenschaftsberichte der einzelnen Parteigliederungen lediglich eine vorbereitende Funktion für die Erstellung des Rechenschaftsberichts der Gesamtpartei, in dem sie schließlich ohne selbstständige Bedeutung aufgehen. Die Konsolidierung der Rechenschaftsberichte von Bundesverband, Landesverbänden und den Landesverbänden nachgeordneten Gebietsverbänden in dem Rechenschaftsbericht der Gesamtpartei erfolgt nach Maßgabe von § 24 Abs. 3 PartG.

Die materielle Konsolidierungsvorschrift in § 24 Abs. 3 Satz 1 PartG bestimmt, dass in den Rechenschaftsbericht der Gesamtpartei die Rechenschaftsberichte der Parteigliederungen jeweils getrennt nach Bundesverband und Landesverband sowie die Rechenschaftsberichte der nachgeordneten Gebietsverbände je Landesverband aufzunehmen sind. Der sachliche Regelungsgehalt dieser Bestimmung betrifft nur die Ergebnisrechnung und die zugehörige Vermögensbilanz. Die Ergebnisrechnung und die Vermögensbilanz in dem Rechenschaftsbericht der Gesamtpartei sind so aufzubauen, dass darin bei jeder Position jeweils die entsprechenden Werte des Bundesverbandes, eines jeden Landesverbandes sowie der Gesamtheit der nachgeordneten Gebietsverbände eines jeden Landesverbandes ausgewiesen werden. Die entsprechenden Werte für die Gesamtpartei finden sich hingegen nur außerhalb der eigentlichen Ergebnisrechnung und der eigentlichen Vermögensbilanz in der Zusammenfassung nach § 24 Abs. 9 PartG wieder.

Neben der materiellen Konsolidierungsvorschrift enthält § 24 Abs. 3 PartG weitere Bestimmungen, die den innerparteilichen Informationsfluss im Hinblick auf die Erstellung des Rechenschaftsberichts der Gesamtpartei gewährleisten sollen. Nach § 24 Abs. 3 Satz 2 PartG haben die Landesverbände und die ihnen nachgeordneten Gebietsverbände ihren Rechenschaftsberichten eine lückenlose Aufstellung aller Zuwendungen je Zuwender mit Namen und Anschrift beizufügen. Diese Aufstellungen hat der Bundesverband gemäß § 24 Abs. 3 Satz 3 PartG zur Ermittlung der jährlichen Gesamthöhe der Zuwendungen je Zuwender zusammenzufassen. Die lückenlose Aufstellung aller Zuwendungen gemäß § 24 Abs. 3 Satz 2 PartG tritt in den Rechenschaftsberichten der Landesverbände und der diesen nachgeordneten Gebietsverbände an die Stelle der namentlichen Nennung von Großspendern gemäß § 25 Abs. 3 Satz 1 PartG und der Angabe gemäß § 24 Abs. 8

⁹⁸² Siehe dazu weiter unten sub C) /IV.) /3.) /c) /ab).

PartG, in welcher Höhe die Zuwendungen von natürlichen Personen unterhalb respektive oberhalb von 3.300,- EUR je Zuwender gelegen haben. Die von § 25 Abs. 3 Satz 1 PartG und § 24 Abs. 8 PartG geforderten Angaben bezüglich des Spendenaufkommens im Rechnungsjahr können die Rechenschaftsberichte der Parteigliederungen naturgemäß nicht enthalten, da die entsprechenden Feststellungen im Hinblick auf das gesamte Spendenaufkommen der Partei zu treffen sind.

Dies belegt nicht nur die Tatsache, dass sich die Rechenschaftsberichte der Parteigliederungen von dem Endprodukt der Rechenschaftslegung, dem Rechenschaftsbericht der Gesamtpartei, inhaltlich unterscheiden, sondern macht auch deutlich, dass es sich bei den Rechenschaftsberichten der Parteigliederungen der Sache nach gar nicht um Rechenschaftsberichte handelt. Den Rechenschaftsberichten der verschiedenen Parteiebenen fehlt schon das für die Rechenschaftslegung konstitutive Element, an einen Adressaten außerhalb der Partei gerichtet zu sein. Im Gegensatz zu dem Rechenschaftsbericht der Gesamtpartei, der beim Präsidenten des Deutschen Bundestages einzureichen ist und von diesem als Bundestagsdrucksache veröffentlicht wird, haben die Rechenschaftsberichte der Parteigliederungen lediglich parteiinterne Bedeutung für die Organisation und die Durchführung des Rechenschaftslegungsprozesses.

Um den unterschiedlichen Zielrichtungen und den divergierenden Strukturen Rechnung zu tragen, sollten der Rechenschaftsbericht der Gesamtpartei und die vorbereitenden Rechenschaftsberichte der Parteigliederungen durch verschiedene Bezeichnungen begrifflich unterschieden werden. Aus diesem Grund sollte das Parteiengesetz *de lege ferenda* nur den Rechenschaftsbericht der Gesamtpartei als Rechenschaftsbericht bezeichnen und für die Rechenschaftswerke der Parteigliederungen eine andere Bezeichnung verwenden. Zusammen mit der terminologischen Bereinigung des Parteienrechenschaftsrechts sollte der Gesetzgeber sowohl für den Rechenschaftsbericht der Gesamtpartei wie auch für die vorbereitenden Rechenschaftswerke der Parteigliederungen jeweils in einer gesonderten einleitenden Vorschrift einen vollständigen Überblick über deren Aufbau und Inhalt geben. Durch diese beiden Maßnahmen zur dogmatischen Bereinigung würde das Parteienrechenschaftsrecht die Übersichtlichkeit, die den gegenwärtigen Bestimmungen mit ihrem historisch entstandenen und an vielen Stellen unreflektierten Sprachgebrauch fehlt, gewinnen und dem Rechtssuchenden die Orientierung in der fremden Materie signifikant erleichtern.

Zu den rechtstechnischen Mängeln der Rechenschaftsvorschriften zählt ferner, dass das Parteiengesetz nicht besagt, ob die Konsolidierung des Rechenschaftsberichts der Gesamtpartei aus den Rechenschaftsberichten der Gebietsverbände in einem Schritt durch den Bundesverband oder in zwei Stufen durch den Bundesverband und die Landesverbände erfolgen soll. Damit einher geht die Folgefrage, ob die den Landesverbänden nachgeordneten Gebietsverbände ihre Rechenschaftsberichte beim Bundesverband oder bei dem ihnen jeweils übergeordneten Landesverband einreichen müssen. Für ersteres spricht die Regelung in § 24 Abs. 3 Satz 2 PartG, der zufolge die Landesverbände und die ihnen nachgeordneten Gebietsverbände ihren Rechenschaftsberichten eine lückenlose Aufstellung aller Zuwendungen je Zuwender mit Namen und Anschrift beizufügen haben. Die Zuwendungsverzeichnisse sind, wie auch in § 24 Abs. 3 Satz 3 PartG zum Ausdruck kommt, nur bei der Aufstellung des Rechenschaftsberichts der Gesamtpartei durch den Bundesvorstand von Bedeutung, haben also den Bundesverband zum Adressaten. Für den zweistufigen Konsolidierungsprozess spricht hingegen, dass die Rechenschaftsberichte der den Landesverbänden nachgeordneten Gebietsverbände nach Maßgabe von § 24 Abs. 3 Satz 1 PartG je

Landesverband in den Rechenschaftsbericht der Gesamtpartei aufzunehmen sind. Auch der Umstand, dass die Landesverbände gemäß § 24 Abs. 3 Satz 4 PartG für die Aufbewahrung der Rechenschaftsberichte der ihnen jeweils nachgeordneten Gebietsverbände verantwortlich sind, deutet darauf hin, dass die den Landesverbänden nachgeordneten Gebietsverbände ihre Rechenschaftsberichte bei dem ihnen übergeordneten Landesverband einzureichen haben.

Weil das Parteiengesetz die konsolidierte Zusammenfassung der Rechenschaftsberichte der nachgeordneten Gebietsverbände an keiner Stelle zum integralen Bestandteil der Rechenschaftsberichte der Landesverbände erklärt, lässt das geltende Recht indes beide Wege zur Konsolidierung des Rechenschaftsberichts der Gesamtpartei zu: Die den Landesverbänden nachgeordneten Gebietsverbände können ihre Rechenschaftsberichte daher entweder wie die Landesverbände beim Bundesverband einreichen oder dem jeweils übergeordneten Landesverband vorlegen. Reichen die den Landesverbänden nachgeordneten Gebietsverbände ihre Rechenschaftsberichte direkt beim Bundesverband ein, nimmt der Bundesverband die in § 24 Abs. 3 Satz 1 PartG geforderte Zuordnung der Rechenschaftsberichte der nachgeordneten Gebietsverbände zu dem übergeordneten Landesverband bei der Zusammenfügung des Rechenschaftsberichts der Gesamtpartei vor. Im Fall der zweistufigen Konsolidierung fügen hingegen die Landesverbände selbst ihrem Rechenschaftsbericht jeweils eine Zusammenfassung der Rechenschaftsberichte der ihnen nachgeordneten Gebietsverbände, die der Bundesverband in den Rechenschaftsbericht der Gesamtpartei übernehmen kann, bei. Es bleibt daher den Parteien selbst überlassen, den Rechenschaftslegungsprozess in ihren Satzungen so zu organisieren, dass der Bundesverband den Rechenschaftsbericht der Gesamtpartei fristgerecht und ordnungsgemäß erstellen kann. In der Praxis gehen die Parteien regelmäßig den Weg, dass die den Landesverbänden nachgeordneten Gebietsverbände ihren Rechenschaftsbericht – gegebenenfalls über weitere Zwischenstufen – bei dem ihnen übergeordneten Landesverband einzureichen haben⁹⁸³. Ungeachtet dessen weist das Parteiengesetz die persönliche Verantwortung für die Konsolidierung des Rechenschaftsberichts der Gesamtpartei in § 23 Abs. 1 Satz 6 PartG ausschließlich dem für die Finanzangelegenheiten zuständigen Vorstandsmitglied des Bundesvorstandes zu.

Damit der Bundesverband den Rechenschaftsbericht der Gesamtpartei fristgemäß bis zum 30. September des auf das Rechnungsjahr folgenden Jahres beim Präsidenten des Deutschen Bundestages einreichen kann, müssen die dezentral erstellten Rechenschaftsberichte der nachgeordneten Gebietsverbände dem für die Finanzangelegenheiten zuständigen Mitglied des Bundesvorstandes, das den Rechenschaftsbericht der Gesamtpartei aus den Rechenschaftsberichten der Parteigliederungen zusammenfügt, deutlich früher vorliegen. Vor diesem Hintergrund sehen die Satzungen der Parteien überwiegend zweistufig aufeinander abgestimmte parteiinterne Fristen vor, bis wann die den Landesverbänden nachgeordneten Gebietsverbände ihre Rechenschaftsberichte bei dem Landesverband, dem sie angehören, einzureichen haben und bis wann die Landesverbände ihre Rechenschaftsberichte dem für die Finanzangelegenheiten

⁹⁸³ Siehe Ziffer 2 Satz 2 und Ziffer 3 der Beitrags- und Kassenordnung von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (Stand: 12. November 2016); § 3 Abs. 4 und § 27 Abs. 1 und 2 der Finanz- und Beitragsordnung der CDU (Stand: 10. Dezember 2014); § 8 Nr. 4 Satz 2 und 3 der Bundesfinanzordnung der Partei DIE LINKE (Stand: 7. Juni 2015); § 12 Abs. 6 der Finanzordnung der SPD (Stand: 26. Januar 2014).

zuständigen Mitglied des Bundesvorstandes übergeben müssen⁹⁸⁴. Danach sind die Rechenschaftsberichte der den Landesverbänden nachgeordneten Gebietsverbände in der Regel bis spätestens zum 31. März des auf das Rechnungsjahr folgenden Jahres und die Rechenschaftsberichte der Landesverbände zumeist bis spätestens zum 30. Juni des auf das Rechnungsjahr folgenden Jahres fertigzustellen.

Nach § 24 Abs. 3 Satz 4 PartG sind die Landesverbände verpflichtet, die Teilberichte der ihnen nachgeordneten Gebietsverbände gesammelt bei ihren Rechenschaftsunterlagen aufzubewahren. Für die Rechenschaftsberichte der Landesverbände enthält das Parteiengesetz keine entsprechende Aufbewahrungsregelung. Da den Bundesverband mangels einer entsprechenden gesetzlichen Regelung keine Verpflichtung zur Aufbewahrung der Rechenschaftsberichte der Landesverbände trifft, hat jeder Landesverband seinen Rechenschaftsbericht selbst aufzubewahren. Als ein Element der Buchführungspflicht, die nach § 238 Abs. 1 Satz 1 HGB in Verbindung mit den §§ 24 Abs. 2 Satz 1, 23 Abs. 1 Satz 3 PartG alle Gebietsverbände der Partei trifft, obliegt die Aufbewahrung der Buchführungsunterlagen, soweit das Parteiengesetz nichts Abweichendes bestimmt, dem jeweiligen Gebietsverband selbst.

4.) Entsprechende Anwendung der handelsrechtlichen Vorschriften über die Rechnungslegung

Bei der Rechnungslegung haben die Parteien neben den Rechenschaftsvorschriften des Parteiengesetzes grundsätzlich auch die Bestimmungen des Handelsbilanzrechts zu berücksichtigen, weil das Parteiengesetz an zwei Stellen jeweils mit umfassendem Charakter auf das Handelsbilanzrecht verweist.

Ausweislich § 24 Abs. 1 Satz 2 PartG hat der Rechenschaftsbericht unter Beachtung der Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung entsprechend den tatsächlichen Verhältnissen Auskunft über die Herkunft und Verwendung der Mittel sowie über das Vermögen der Partei zu geben. Über die Bestimmung der grundlegenden Rechenschaftsziele hinaus liegt die wesentliche Aussage der Vorschrift darin, dass die Parteien bei der Rechnungslegung die Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung zu beachten haben. Die Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung, nach denen die Kaufleute gemäß den §§ 238 Abs. 1 Satz 1, 243 Abs. 1 HGB Bücher zu führen und ihren Jahresabschluss aufzustellen haben, sind die Gesamtheit der teilweise geschriebenen und teilweise ungeschriebenen Regeln für die Buchführung und Bilanzierung der Kaufleute. Dabei bilden die Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung den Oberbegriff für die Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung im engeren Sinne, die das Gebiet der laufenden Buchführung betreffen, die Grundsätze ordnungsmäßiger Bilanzierung und die Grundsätze ordnungsmäßiger Inventur⁹⁸⁵. Bei der Rechnungslegung der Parteien gilt somit auch – zumindest zum Teil – das Handelsbilanzrecht.

⁹⁸⁴ Siehe Ziffer 2 Satz 2, Ziffer 3 und Ziffer 5 Satz 2 der Beitrags- und Kassenordnung von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (Stand: 12. November 2016); § 3 Abs. 4 und § 27 Abs. 1 und 2 der Finanz- und Beitragsordnung der CDU (Stand: 10. Dezember 2014); § 75 Abs. 2 und 3 der Satzung der CSU (Stand: 5. November 2016); § 8 Nr. 4 Satz 2 und 3 der Bundesfinanzordnung der Partei DIE LINKE (Stand: 7. Juni 2015); § 11 Abs. 2 und § 12 Abs. 6 der Finanzordnung der SPD (Stand: 26. Januar 2014).

⁹⁸⁵ HBdR/Baetge/Fey/Klönne, Rdnr. 2 f. zu § 243 HGB; BKT/Thiele/Stellbrink/Ziesemer, Einführung, Rdnr. 41 ff.; BBilK/Schmidt/Usinger, Rdnr. 1 zu § 243 HGB; Wiedmann/Böcking/Gros, Rdnr. 1 zu § 243 HGB; KKR/Braun, Rdnr. 2 f.

Dieses Ergebnis folgt auch aus § 24 Abs. 2 Satz 1 PartG, der eine zweite Verweisung auf das Handelsbilanzrecht enthält. Nach § 24 Abs. 2 Satz 1 PartG sind die für alle Kaufleute geltenden handelsrechtlichen Vorschriften über die Rechnungslegung, insbesondere zu Ansatz und Bewertung von Vermögensgegenständen, entsprechend anzuwenden, soweit das Parteiengesetz nichts anderes vorschreibt.

Das Parteienrechenschaftsrecht verweist damit in zweifacher Hinsicht, nämlich einerseits unter Bezugnahme auf das überkommene Grundgefüge des Handelsbilanzrechts – die Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung – und andererseits unter Bezugnahme auf den für alle Kaufleute geltenden Teil des kodifizierten Handelsbilanzrechts, auf das Handelsbilanzrecht. Die doppelte Verweisung auf ein und dasselbe Verweisungsziel, das Handelsbilanzrecht, ist nur aus der historischen Entwicklung des Parteienrechenschaftsrechts heraus verständlich.

a) Einleitung

Bereits seit der Erstfassung des Parteiengesetzes vom 27. Juli 1967 enthält das Parteienrechenschaftsrecht ununterbrochen eine ergänzende Verweisung auf das Handelsbilanzrecht. Indes hat die praktische Bedeutung der handelsrechtlichen Rechnungslegungsvorschriften für die Rechenschaftslegung der Parteien im Laufe der Zeit mit der fortschreitenden Annäherung des Rechenschaftsberichts an den Jahresabschluss stark zugenommen.

aa) Laufende Buchführung nach handelsrechtlichen Grundsätzen

In der Erstfassung des Parteiengesetzes vom 27. Juli 1967 war die Verweisung auf das Handelsbilanzrecht in § 28 Satz 2 PartG 1967⁹⁸⁶ angesiedelt. Diese Vorschrift knüpfte an § 28 Satz 1 PartG 1967 an, wonach die Parteien über ihre rechenschaftspflichtigen Einnahmen Bücher zu führen hatten. Im direkten Anschluss an die Statuierung der Buchführungspflicht bestimmte § 28 Satz 2 PartG 1967, dass die Parteien dabei nach den Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung⁹⁸⁷ unter Berücksichtigung des Gesetzeszwecks zu verfahren hatten. Die sprachliche Anknüpfung an die in dem vorstehenden Satz sanktionierte Buchführungspflicht und die amtliche Überschrift vor § 28 PartG 1967, die „*Pflicht zur Buchführung*“ lautete, sprechen dafür, dass die Verweisung auf das Handelsbilanzrecht nur für die laufende Buchführung gelten sollte. Hingegen war die Bezugnahme auf die Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung für die Erstellung des Rechenschaftsberichts und namentlich der zum Rechenschaftsbericht zugehörigen Einnahmerekchnung ohne Bedeutung. Die Verweisung auf das Handelsbilanzrecht zielte damit nicht auf die Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung im weiteren Sinne, sondern nur auf die die laufende Buchführung betreffenden Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung im engeren Sinne ab.

Die Grundsätze ordnungsmäßiger Bilanzierung und die Grundsätze ordnungsmäßiger Inventur konnten damit für das Parteienrechenschaftsrecht keine Geltung beanspruchen. Dieses Auslegungsergebnis erscheint auch als sachgerecht, da es sich bei der Einnahmerekchnung lediglich

zu § 243 HGB; ADS, Rdnr. 2 zu § 243 HGB.

⁹⁸⁶ BGBl. 1967 I, 773/779.

⁹⁸⁷ Im Wortlaut des § 28 Satz 2 PartG war insoweit jedoch redaktionell fehlerhaft von den „*Grundsätzen ordnungsgemäßer Buchführung*“ die Rede.

um eine Aufstellung von Liquiditätszuflüssen im Berichtszeitraum ohne jeglichen Ansatz und jegliche Tauglichkeit zur Ermittlung eines Periodenergebnisses handelte. Vor diesem Hintergrund ist nicht ersichtlich, welche praktische Bedeutung die Grundsätze ordnungsmäßiger Bilanzierung, die ein in sich geschlossenes, auf Ermittlung eines Periodenergebnisses gerichtetes Rechnungslegungssystem entfalten, für die Erstellung der Einnahmerechnung überhaupt hätten gehabt haben sollen. Auch die Verpflichtung zur Inventur hätte in dem Rechenschaftssystem des Parteiengesetzes, das sich in der Aufstellung der Liquiditätszuflüsse im jeweiligen Rechnungsjahr erschöpfte, keinen Sinn ergeben: Die Frage, ob die im Rechnungsjahr erzielten Einnahmen oder die durch frühere Einnahmen erlangten Vermögensgegenstände am Stichtag noch im Vermögen der Partei vorhanden sind, war für eine korrekte Rechenschaftslegung nach dem Parteiengesetz aus dem Jahr 1967 ohne Belang.

Die Gesetzesmaterialien treffen über die Bedeutung und die Reichweite der Verweisung auf das Handelsbilanzrecht keinerlei Aussage. Aus welchem Anlass und zu welchem Zweck der historische Gesetzgeber sich für die Verweisung auf die Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung entschieden hat, geht aus den Gesetzesmaterialien zum Parteiengesetz vom 27. Juli 1967 und den vorangegangenen Gesetzesentwürfen nicht hervor. Nur in den Gesetzesmaterialien zum Regierungsentwurf vom 22. Dezember 1959, in dem die späteren Vorschriften in § 28 Satz 1 und 2 PartG 1967 bereits als § 26 Abs. 1 Satz 1 und 2 enthalten waren⁹⁸⁸, wurde die Buchführungspflicht überhaupt thematisiert. Die Begründung des Regierungsentwurfs betont allerdings lediglich, dass sich die Buchführungspflicht auf die Einnahmeseite und dort auch nur auf den rechenschaftspflichtigen Teil beschränkt. Gründe für die Bezugnahme auf das Handelsbilanzrecht, das diese Beschränkung nicht kennt und dem die separate Betrachtung eines Teilbereichs von Geschäftsvorfällen ohne Gewinnermittlungsrelevanz wesensfremd ist, enthält die Begründung nicht⁹⁸⁹. Gleichwohl bestand in Fragen der Buchführungspflicht und der zugehörigen Verweisung auf die handelsrechtlichen Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung offenbar ein allgemeiner Konsens, denn alle späteren Entwürfe eines Parteiengesetzes enthielten diese Bestimmungen ebenfalls, ohne dass diese in den begleitenden Erläuterungen hinterfragt oder näher begründet worden wären. In dem gemeinsamen Entwurf der Fraktionen von CDU/CSU und FDP vom 17. Dezember 1964 befanden sich die besagten Vorschriften in § 30 Abs. 1 Satz 1 und 2⁹⁹⁰ und in dem Entwurf der SPD-Fraktion vom 23. Februar 1965 in § 22 Satz 1 und 2⁹⁹¹. In dem gemeinsamen Entwurf der Fraktionen von CDU/CSU, FDP und SPD vom 26. Januar 1967 waren die Bestimmungen, die später als § 28 Satz 1 und 2 in das Parteiengesetz vom 27. Juli 1967 eingingen, wiederum als § 27 Satz 1 und 2 enthalten⁹⁹².

ab) Rechenschaftslegung über das Parteivermögen nach Maßgabe der Grundsätze ordnungsmäßiger Bilanzierung

Durch das Fünfunddreißigste Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 21. Dezember 1983⁹⁹³

⁹⁸⁸ BT-Drs. 3/1509, S. 7.

⁹⁸⁹ BT-Drs. 3/1509, S. 32.

⁹⁹⁰ BT-Drs. 4/2853, S. 8.

⁹⁹¹ BT-Drs. 4/3112, S. 6.

⁹⁹² BT-Drs. 5/1339, S. 7.

⁹⁹³ BGBl. 1983 I, 1481.

hat der Gesetzgeber die verfassungsrechtliche Rechenschaftspflicht der Parteien aus Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG, die bis dato nur die Herkunft ihrer Mittel betraf, auf die Verwendung ihrer Mittel sowie ihr Vermögen erstreckt. Zugleich hat der Gesetzgeber mit dem Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes und anderer Gesetze vom 22. Dezember 1983 die einfachgesetzliche Ausgestaltung der Rechenschaftspflicht im Parteiengesetz an den geänderten verfassungsrechtlichen Rahmen angepasst. Im Zuge dieser Novelle wurde auch § 28 Satz 1 PartG dahin gehend geändert, dass die Parteien nunmehr über ihre rechenschaftspflichtigen Einnahmen und Ausgaben sowie über ihr Vermögen Bücher zu führen hatten⁹⁹⁴. Dabei blieb § 28 Satz 2 PartG seinem Wortlaut nach unverändert.

Durch die inhaltliche Änderung der Bezugsnorm, die ihrem Umfang nach erheblich erweiterte Buchführungspflicht, könnte die Verweisung auf die Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung aber mittelbar einen Bedeutungswandel erfahren haben. Infolge der Novelle beinhaltete der Rechenschaftsbericht anstelle der bisherigen Einnahmerekchnung eine Einnahmen- und Ausgabenrechnung sowie eine Vermögensrechnung. Mit der Vermögensrechnung wies das Parteienrechenschaftsrecht erstmals ein Rechnungslegungssystem auf, das zwar nicht auf Gewinnermittlung ausgerichtet war, aber gleichwohl durch Vermögensvergleich ein Periodenergebnis ermittelte. Bezüglich dieses neuen Rechnungslegungssystems waren die Grundsätze ordnungsmäßiger Bilanzierung durchaus geeignet, eine ergänzende Aussage zu treffen. Auch das Institut der Inventur ergab nunmehr in Bezug auf die Buchführung über das Vermögen einen Sinn, da die tatsächliche Existenz der buchmäßig vorhandenen Vermögensgegenstände für die inhaltliche Richtigkeit der Vermögensrechnung von Bedeutung war. Weil die laufende Buchführung und deren periodischer Abschluss zwingend nach einheitlichen Rechnungslegungsgrundsätzen erfolgen müssen, spricht vieles dafür, dass die Grundsätze ordnungsmäßiger Bilanzierung und die Grundsätze ordnungsmäßiger Inventur mit der Novelle vom 22. Dezember 1983 durch die Hintertür Einzug in das Parteienrechenschaftsrecht gehalten haben. Die Gesetzesmaterialien und die zeitgenössische Literatur thematisieren diese Fragestellung allerdings in keiner Form. Jedenfalls sind die Parteien in der Praxis infolge der Gesetzesänderung zum 1. Januar 1984 dazu übergegangen, regelmäßig eine Inventur durchzuführen⁹⁹⁵.

Eine explizite Änderung der ergänzenden Verweisung des Parteienrechenschaftsrechts auf das Handelsbilanzrecht brachte erst das Sechste Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes und anderer Gesetze vom 28. Januar 1994⁹⁹⁶. Im Zuge dieser Novelle hat der Gesetzgeber die Vorschriften über den Rechenschaftsbericht um eine weitere Verweisung auf das Handelsbilanzrecht ergänzt. Nach § 24 Abs. 1 Satz 1 PartG 1994 bestand der Rechenschaftsbericht aus einer Einnahmen- und Ausgabenrechnung sowie einer Vermögensrechnung. Ergänzend bestimmte § 24 Abs. 1 Satz 2 PartG 1994, dass der Rechenschaftsbericht nach den Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung⁹⁹⁷ unter Berücksichtigung des Gesetzeszwecks zu erstellen war⁹⁹⁸. Die bereits

⁹⁹⁴ Art. 1 Nr. 15 des Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes und anderer Gesetze vom 22. Dezember 1983, BGBl. 1983 I, 1577/1580.

⁹⁹⁵ Sachverständigenkommission, BT-Drs. 14/6710, S. 49; Streitferdt, BT-Drs. 14/6711, S. 109.

⁹⁹⁶ BGBl. 1994 I, 142.

⁹⁹⁷ Analog dem Redaktionsversehen in § 28 Satz 2 PartG sprach auch § 24 Abs. 1 Satz 2 PartG n. F. redaktionell fehlerhaft von den „Grundsätzen der ordnungsgemäßen Buchführung“.

existierende Verweisung auf die Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung in § 28 Satz 2 PartG blieb unverändert bestehen.

Die Gesetzesmaterialien sind bezüglich der Motive des Gesetzgebers, eine zweite Verweisung auf das Handelsbilanzrecht in das Parteienrechenschaftsrecht aufzunehmen, wenig ergiebig. In der Gesetzesbegründung heißt es dazu lediglich, dass § 24 Abs. 1 Satz 2 PartG 1994 die schon bisher in § 28 Satz 2 PartG vorgesehene Verweisung auf die Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung aufgreife, um eine entsprechende Vereinheitlichung der Rechenschaftsberichte zu bewirken⁹⁹⁹. Eine Begründung dafür, weshalb es zweier Verweisungen auf das Handelsbilanzrecht bedurfte, obwohl die laufende Buchführung und der periodische Abschluss der laufenden Buchführung zwangsläufig nach einheitlichen Kriterien erfolgen müssen, bleiben die Gesetzesmaterialien indes schuldig. Festhalten lässt sich nur, dass der Gesetzgeber fortan auch bei der Aufstellung des Rechenschaftsberichts als Periodenabschluss die Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung berücksichtigt wissen wollte. Damit haben die Grundsätze ordnungsmäßiger Bilanzierung spätestens durch die Gesetzesänderung vom 28. Januar 1994 entsprechende Geltung im Parteienrechenschaftsrecht erlangt.

ac) Inventurpflicht der Parteien

Indes verwies § 24 Abs. 1 Satz 2 PartG 1994 nicht nur auf die Grundsätze ordnungsmäßiger Bilanzierung als die Teilmenge der Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung, die sich der Aufstellung des Jahresabschlusses widmet, sondern auf die Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung insgesamt. Die Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung (im weiteren Sinne) besagen aber auch, dass der Buchführungspflichtige am Bilanzstichtag eine Inventur durchzuführen hat, um Divergenzen zwischen Buchvermögen und tatsächlichem Vermögen zu vermeiden. Deshalb haben auch die Grundsätze ordnungsmäßiger Inventur spätestens mit der Einführung der zweiten Verweisung auf das Handelsbilanzrecht in § 24 Abs. 1 Satz 2 PartG 1994 Einzug in das Parteienrechenschaftsrecht gehalten. Mithin sind die Parteien jedenfalls seit diesem Zeitpunkt im Rahmen ihrer Rechenschaftslegung auch zur Inventur verpflichtet.

Ein anderes Ergebnis ließe sich allenfalls aus der Existenz zweier Verweisungen auf das Handelsbilanzrecht im Parteienrechenschaftsrecht ableiten. In Anlehnung an die verschiedenen Teilhandlungen, die das Handelsbilanzrecht mit der laufenden Buchführung, der Aufstellung des Jahresabschlusses und der Inventur von dem Buchführungspflichtigen verlangt, werden die Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung üblicherweise in Bestimmungen für die laufende Buchführung, die Aufstellung des Jahresabschluss und die Inventur unterschieden. Vor diesem Hintergrund ließe sich die Auffassung vertreten, dass die Verweisung auf das Handelsbilanzrecht in § 28 Satz 2 PartG 1994 nur für die laufende Buchführung galt, während die Verweisung in § 24 Abs. 1 Satz 2 PartG 1994 nur die Aufstellung des Rechenschaftsberichts betraf. Damit hätte § 28 Satz 2 PartG die Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung im engeren Sinne und § 24 Abs. 1 Satz 2 PartG die Grundsätze ordnungsmäßiger Bilanzierung in das Parteienrechenschaftsrecht inkorporiert.

⁹⁹⁸ Art. 1 Nr. 9 lit. a) des Sechsten Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes und anderer Gesetze vom 28. Januar 1994, BGBl. 1994 I, 142/144.

⁹⁹⁹ BT-Drs. 12/5774, S. 16; die Gesetzesbegründung verwendet allerdings analog zu dem Redaktionsversehen im Gesetzestext den Begriff: „Grundsätze der ordnungsgemäßen Buchführung“.

Dies hätte wiederum den Umkehrschluss zur Konsequenz, dass die Grundsätze ordnungsmäßiger Inventur, für die eine bereichsbezogene Verweisung im Parteiengesetz fehlte, im Parteienrechenschaftsrecht nicht gegolten hätten. Die Parteien wären damit nicht zur Inventur verpflichtet gewesen.

Diese Auffassung vermag im Ergebnis aber nicht zu überzeugen. Da die Gesetzesmaterialien zu dieser Frage keine Aussage treffen, kann nicht davon ausgegangen werden, dass der Gesetzgeber mit der doppelten Verweisung auf das Handelsbilanzrecht gezielt die entsprechende Anwendung der Inventurvorschriften ausschließen wollte. Der Verzicht auf die Inventur durch die Parteien wäre mit der entsprechenden Anwendung des Handelsbilanzrechts bei der Aufstellung des Jahresabschlusses und namentlich der zugehörigen Vermögensrechnung systematisch auch kaum zu vereinbaren gewesen. Nach der Grundkonzeption des Handelsbilanzrechts zählt es zu den elementaren Pflichten des Bilanzierenden, in der Bilanz nur die tatsächlich vorhandenen Vermögensgegenstände auszuweisen. Zu diesem Zweck ist grundsätzlich eine Bestandsaufnahme über das Vermögen am Bilanzstichtag erforderlich.

Aus heutiger Sicht kann die Frage nach der Inventurpflicht der Parteien jedoch dahinstehen, da die Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung jedenfalls seit dem Achten Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes vom 28. Juni 2002 im Parteienrechenschaftsrecht vollständig und unter Einschluss der Grundsätze ordnungsmäßiger Inventur entsprechend gelten.

ad) Strukturelle Angleichung des Rechenschaftsberichts an den Jahresabschluss

Durch das Achte Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes vom 28. Juni 2002¹⁰⁰⁰, das der legislativen Aufarbeitung der CDU-Parteispendenaffäre diente, hat der Gesetzgeber das Parteienrechenschaftsrecht weitgehend an das Handelsbilanzrecht angeglichen. Im Rahmen der mit dem Systemwechsel verbundenen umfangreichen Änderungen an den Rechenschaftsvorschriften des Parteiengesetzes wurden auch die Verweisungen auf das Handelsbilanzrecht modifiziert. Nach der Gesetzesänderung bestand der Rechenschaftsbericht gemäß § 24 Abs. 1 Satz 1 PartG 2002 aus einer Einnahmen- und Ausgabenrechnung, einer Vermögensbilanz sowie einem Erläuterungsteil. Nach § 24 Abs. 1 Satz 2 PartG 2002 hatte der Rechenschaftsbericht unter Beachtung der Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der Partei zu vermitteln. Ferner bestimmte § 24 Abs. 2 Satz 1 PartG 2002, dass die handelsrechtlichen Vorschriften über die Rechnungslegung, insbesondere zu Ansatz und Bewertung von Vermögensgegenständen, entsprechend galten, soweit das Parteiengesetz nichts anderes vorschrieb. Zudem wurde die Buchführungspflicht in § 24 Abs. 2 PartG 2002 neu geregelt. Nach § 24 Abs. 2 Satz 2 PartG 2002 waren Rechnungsunterlagen, Bücher, Bilanzen und Rechenschaftsberichte zehn Jahre aufzubewahren. Die Aufbewahrungsfrist begann dabei gemäß § 24 Abs. 2 Satz 3 PartG 2002 mit Ablauf des Rechnungsjahres¹⁰⁰¹. Im Gegenzug entfielen die bisherigen Bestimmungen über die Buchführungspflicht in § 28 PartG a. F. einschließlich der dort enthaltenen Verweisung auf die Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung.

Aus den Gesetzesmaterialien ergibt sich lediglich, dass der Gesetzgeber durch die Änderungen den

¹⁰⁰⁰ BGBl. 2002 I, 2268.

¹⁰⁰¹ Art. 2 Nr. 4 des Achten Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes vom 28. Juni 2002, BGBl. 2002 I, 2268/2273.

bisherigen § 28 PartG a. F. in den § 24 Abs. 2 PartG 2002 integrieren wollte. Dabei sollten die Aufbewahrungsfristen für Unterlagen zur Vermeidung eines Sonderrechts für die Parteien an § 257 Abs. 4 HGB angeglichen werden¹⁰⁰². Weshalb der Gesetzgeber sich für zwei Verweisungen auf das Handelsbilanzrecht entschieden hat, geht aus den Gesetzesmaterialien wiederum nicht hervor. Der gemeinsame Entwurf der Regierungskoalitionen von SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN hatte anstelle der späteren Verweisungen in § 24 Abs. 1 Satz 2 PartG 2002 und § 24 Abs. 2 Satz 1 PartG 2002 eine einheitliche Verweisung auf das Handelsbilanzrecht in § 24 Abs. 2 Satz 1 PartG n. F. vorgesehen. Die in dem Entwurf der Regierungskoalitionen vorgesehene Bestimmung des § 24 Abs. 2 Satz 1 PartG n. F. lautete wie folgt: *„Die Grundsätze der ordnungsmäßigen Buchführung und die handelsrechtlichen Vorschriften der Rechnungslegung gelten, soweit dieses Gesetz nichts anderes vorsieht“*¹⁰⁰³. Weshalb diese Vorschrift bei der späteren Einigung von Regierungs- und Oppositionsfraktionen auf eine gemeinsame Gesetzesänderung durch die getrennten Verweisungen auf die Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung in § 24 Abs. 1 Satz 2 PartG 2002 und das kodifizierte Handelsbilanzrecht in § 24 Abs. 2 Satz 1 PartG 2002 ersetzt wurde, obwohl die übrigen Bestimmungen in § 24 Abs. 1 und 2 PartG n. F. aus dem Entwurf übernommen wurden, lässt sich den Gesetzesmaterialien nicht entnehmen. Der Umstand, dass diese Frage in den Gesetzesmaterialien nicht thematisiert worden ist, lässt sich allerdings als Indiz dafür werten, dass die Umformulierung lediglich im Zusammenhang mit der Ergänzung von grundlegenden Rechenschaftszielen in § 24 Abs. 1 Satz 2 PartG 2002 erfolgte und inhaltliche Änderungen bei der ergänzenden Verweisung auf das Handelsbilanzrecht nicht beabsichtigt waren.

Wegen handwerklicher Schwächen bei der legislativen Umsetzung des Systemwechsels hin zur Rechenschaftspflicht nach handelsbilanzrechtlichen Grundsätzen musste der Gesetzgeber die Reform durch das Neunte Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes vom 22. Dezember 2004¹⁰⁰⁴ nachbessern. Dabei wurden beide Verweisungen auf das Handelsbilanzrecht erneut geändert. Seitdem besteht der Rechenschaftsbericht gemäß § 24 Abs. 1 Satz 1 PartG n. F. aus einer Ergebnisrechnung auf der Grundlage einer den Vorschriften des Parteiengesetzes entsprechenden Einnahmen- und Ausgabenrechnung, einer damit verbundenen Vermögensbilanz sowie einem Erläuterungsteil. Nach § 24 Abs. 1 Satz 2 PartG n. F. hat der Rechenschaftsbericht unter Beachtung der Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung entsprechend den tatsächlichen Verhältnissen Auskunft über die Herkunft und Verwendung der Mittel sowie über das Vermögen der Partei zu geben. Die Verweisung auf das Handelsbilanzrecht in § 24 Abs. 2 Satz 1 PartG sieht nunmehr vor, dass nur die für alle Kaufleute geltenden handelsrechtlichen Vorschriften über die Rechnungslegung, insbesondere zu Ansatz und Bewertung von Vermögensgegenständen, entsprechend anzuwenden sind, soweit das Parteiengesetz nichts anderes vorschreibt¹⁰⁰⁵.

Die Novelle des Parteienrechenschaftsrechts sollte in erster Linie Friktionen zwischen der Einnahmen- und Ausgabenrechnung zum einen und der Vermögensbilanz zum anderen, die aus den unterschiedlichen dogmatischen Ansätzen beider Teilelemente des Rechenschaftsberichts

¹⁰⁰² BT-Drs. 14/8778, S. 19; BT-Drs. 14/7778, S. 20; Sachverständigenkommission, BT-Drs. 14/6710, S. 65.

¹⁰⁰³ BT-Drs. 14/7778, S. 10.

¹⁰⁰⁴ BGBl. 2004 I, 3673.

¹⁰⁰⁵ Art. 2 Nr. 3 lit. a) und b) des Neunten Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes vom 22. Dezember 2004, BGBl. 2004 I, 3673/3673.

resultierten, beseitigen. In diesem Kontext sollte die Neufassung von § 24 Abs. 1 Satz 1 PartG gewährleisten, dass die Parteien die Einnahmen- und Ausgabenrechnung in den Rechenschaftsberichten nicht nach kameralistischen Grundsätzen aufzustellen haben. Vielmehr sollten sich die aus der Einnahmen- und Ausgabenrechnung abgeleitete Ergebnisrechnung und die Vermögensbilanz nunmehr zu einer Zwei-Komponenten-Verbundrechnung nach handelsbilanzrechtlichem Muster ergänzen. Damit wurde zugleich der von den Parteien ohnehin schon praktizierte Rechnungsstil der doppelten Buchführung gesetzlich sanktioniert¹⁰⁰⁶.

Zudem nahm der Gesetzgeber Meinungsverschiedenheiten im Kreise der Wirtschaftsprüfer über die Frage, in welchem Umfang die bilanzrechtlichen Vorschriften des HGB auf die Rechenschaftslegung der politischen Parteien anzuwenden sind, zum Anlass für eine gesetzliche Klarstellung. Diesbezüglich sollte durch die Änderung von § 24 Abs. 2 Satz 1 PartG klargestellt werden, dass die besonderen Bilanzierungsvorschriften für Kapitalgesellschaften in den §§ 264 ff. HGB für die Parteien nicht unmittelbar gelten. Die auf große Wirtschaftsunternehmen zugeschnittenen Anforderungen an die Bilanzierung können die Parteien, die von ehrenamtlichen Strukturen geprägt sind, nach Auffassung des Gesetzgebers in weiten Teilen nicht erfüllen¹⁰⁰⁷. In diesem Kontext erfolgte auch die Streichung des in § 24 Abs. 1 Satz 2 PartG 2002 in Anlehnung an § 264 HGB formulierten Rechenschaftsziels, wonach der Rechenschaftsbericht ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der Partei zu vermitteln hatte¹⁰⁰⁸.

b) Gegenstand und Reichweite der Verweisung auf das Handelsbilanzrecht

Das Parteienrechenschaftsrecht verweist an zwei Stellen in unterschiedlicher Form umfassend auf das Handelsbilanzrecht. Während § 24 Abs. 1 Satz 2 PartG an die Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung anknüpft, verweist § 24 Abs. 2 Satz 1 PartG auf die für alle Kaufleute geltenden handelsrechtlichen Vorschriften über die Rechnungslegung. Zwar sind sowohl die Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung als auch die handelsrechtlichen Vorschriften über die Rechnungslegung Ausprägungen des Handelsbilanzrechts, gleichwohl sind diese nicht inhalts- und deckungsgleich.

aa) Wesensgehalt der Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung

Die Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung sind die Gesamtheit der Regeln und Konventionen für die Rechnungslegung der Kaufleute¹⁰⁰⁹. Mit Ausnahme der besonderen Bilanzierungsvorschriften für Aktiengesellschaften im Aktiengesetz – AktG – waren die Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung ursprünglich nicht kodifiziert¹⁰¹⁰. Erst mit dem Bilanzrichtlinien-Gesetz vom 19. Dezember 1985¹⁰¹¹, das der Umsetzung von EU-Gemeinschaftsrecht in nationales Recht diene, hat der Gesetzgeber das Handelsbilanzrecht in seinen Einzelheiten gesetzlich ausgestaltet. Zwar

¹⁰⁰⁶ BT-Drs. 15/4404, S. 2; BT-Drs. 15/4246, S. 2, 5 und 6 f.

¹⁰⁰⁷ BT-Drs. 15/4404, S. 1; BT-Drs. 15/4246, S. 1, 5 und 6 f.

¹⁰⁰⁸ BT-Drs. 15/4246, S. 5 und 6 f.

¹⁰⁰⁹ BBilK/Schmidt/Usinger, Rdnr. 1 zu § 243 HGB; Wiedmann/Böcking/Gros, Rdnr. 1 zu § 243 HGB; KKR/Braun, Rdnr. 4 zu § 243 HGB; ADS, Rdnr. 2 zu § 243 HGB.

¹⁰¹⁰ Schmidt/Weber-Grellet, Rdnr. 55 zu § 5 EStG.

¹⁰¹¹ BGBl. 1985 I, 2355.

orientiert sich die gesetzliche Ausgestaltung des Handelsbilanzrechts prinzipiell an den Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung. Allerdings spiegelt das kodifizierte Bilanzrecht weder die Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung vollständig wider noch enthält es nur Vorschriften, die sich im Rahmen der Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung halten. Nicht alle Bestimmungen des Dritten Buchs des Handelsgesetzbuchs sind Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung oder gesetzliche Konkretisierungen derselben¹⁰¹². Zwar sind die meisten Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung seit dem Inkrafttreten des Bilanzrichtlinien-Gesetzes im Dritten Buch des Handelsgesetzbuchs kodifiziert, gleichwohl sind weitere ungeschriebene Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung im Wege der Auslegung aus den Zwecken der Rechnungslegung abzuleiten¹⁰¹³. Deshalb haben die Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung durch die Kodifizierung des Handelsbilanzrechts ihre Bedeutung und Funktion als Grundgerüst der kaufmännischen Rechnungslegung nicht verloren. Vielmehr bilden die Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung in ihrer Eigenschaft als unbestimmter Rechtsbegriff auch weiterhin die Zentralnorm des Handelsbilanzrechts¹⁰¹⁴.

Allerdings bestehen Meinungsverschiedenheiten in der Frage, nach welchem methodischen Ansatz der unbestimmte Rechtsbegriff der Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung auszulegen ist¹⁰¹⁵. Nach der induktiven Methode soll zur Ausfüllung des unbestimmten Rechtsbegriffs zunächst das Verhalten des durchschnittlichen ehrbaren Kaufmanns empirisch festgestellt werden, bevor in einem zweiten Schritt aus den empirischen Feststellungen die Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung abgeleitet werden¹⁰¹⁶. Eine andere Ansicht, die insbesondere in der Betriebswirtschaftslehre weit verbreitet ist, geht davon aus, dass die Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung ausschließlich deduktiv aus den Zwecken der Rechnungslegung abzuleiten sind¹⁰¹⁷. Vorzugswürdig ist eine vermittelnde Auffassung, die die deduktive Methode mit Elementen des induktiven Ansatzes kombiniert¹⁰¹⁸. Die induktive Methode vermag für sich genommen nicht zu überzeugen, weil sie die normativ zu beurteilende Frage nach der Ordnungsmäßigkeit des empirisch festgestellten

¹⁰¹² HBdR/Baetge/Kirsch/Thiele, Kapitel 4, Rdnr. 5; HBdR/Baetge/Fey/Klönne, Rdnr. 5 f. zu § 243 HGB; BKT/Thiele/Brötzmann, Rdnr. 64 ff. zu § 243 HGB; Schmidt/Weber-Grellet, Rdnr. 58 zu § 5 EStG; ADS, Rdnr. 23 zu § 243 HGB; Weber-Grellet, DB 1994, 2405/2405.

¹⁰¹³ HBdR/Baetge/Kirsch/Thiele, Kapitel 4, Rdnr. 5; HBdR/Baetge/Fey/Klönne, Rdnr. 3 zu § 243 HGB; BKT/Thiele/Brötzmann, Rdnr. 26 zu § 243 HGB; Schmidt/Weber-Grellet, Rdnr. 58 zu § 5 EStG; Winnefeld, Bilanz-Handbuch, Kapitel D, Rdnr. 3 und 20 ff.; Wiedmann/Böcking/Gros, Rdnr. 8 zu § 243 HGB; MüKo/Ballwieser, Rdnr. 7 zu § 243 HGB; KKR/Braun, Rdnr. 10 zu § 243 HGB; ADS, Rdnr. 10 zu § 243 HGB.

¹⁰¹⁴ HBdR/Baetge/Fey/Klönne, Rdnr. 4 zu § 243 HGB; BKT/Thiele/Brötzmann, Rdnr. 25 zu § 243 HGB; Baumbach/Merkt, Rdnr. 11 zu § 238 HGB; Schmidt/Weber-Grellet, Rdnr. 58 zu § 5 EStG; KKR/Braun, Rdnr. 2 zu § 243 HGB; ADS, Rdnr. 7 zu § 243 HGB.

¹⁰¹⁵ HBdR/Baetge/Kirsch/Thiele, Kapitel 4, Rdnr. 8 ff.; BKT/Thiele/Brötzmann, Rdnr. 26 ff. zu § 243 HGB; Baumbach/Merkt, Rdnr. 11 zu § 238 HGB; BBilK/Schmidt/Usinger, Rdnr. 12 ff. zu § 243 HGB; Wiedmann/Böcking/Gros, Rdnr. 2 ff. zu § 243 HGB; KKR/Braun, Rdnr. 12 ff. zu § 243 HGB; ADS, Rdnr. 10 ff. zu § 243 HGB.

¹⁰¹⁶ HBdR/Baetge/Kirsch/Thiele, Kapitel 4, Rdnr. 10 f.; BKT/Thiele/Brötzmann, Rdnr. 27 zu § 243 HGB; BBilK/Schmidt/Usinger, Rdnr. 12 zu § 243 HGB; Wiedmann/Böcking/Gros, Rdnr. 2 zu § 243 HGB; KKR/Braun, Rdnr. 13 zu § 243 HGB; ADS, Rdnr. 12 zu § 243 HGB; Waldner, BB 1961, 1108/1108 f.

¹⁰¹⁷ HBdR/Baetge/Kirsch/Thiele, Kapitel 4, Rdnr. 12 ff.; BKT/Thiele/Brötzmann, Rdnr. 29 ff. zu § 243 HGB; BBilK/Schmidt/Usinger, Rdnr. 14 zu § 243 HGB; Wiedmann/Böcking/Gros, Rdnr. 2 zu § 243 HGB; KKR/Braun, Rdnr. 14 zu § 243 HGB; ADS, Rdnr. 14 zu § 243 HGB; Döllner, BB 1959, 1217/1217 f.

¹⁰¹⁸ HBdR/Baetge/Kirsch/Thiele, Kapitel 4, Rdnr. 16; BBilK/Schmidt/Usinger, Rdnr. 17 zu § 243 HGB; Schmidt/Weber-Grellet, Rdnr. 58 zu § 5 EStG; ADS, Rdnr. 15 zu § 243 HGB.

Rechnungslegungsverhaltens nicht beantwortet¹⁰¹⁹. Vielmehr muss die Rechnungslegung durch die Kaufleute in einer Art und Weise erfolgen, die die Normziele der gesetzlichen Buchführungspflicht erreicht und verwirklicht. Deshalb sind die Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung prinzipiell mit der deduktiven Methode aus dem Sinn und Zweck der Bilanz abzuleiten¹⁰²⁰. Die deduktiv gewonnenen Erkenntnisse sind jedoch am tatsächlichen Verhalten der Kaufleute zu überprüfen, ohne dass dabei eines der Ergebnisse per se den Vorrang beanspruchen könnte¹⁰²¹.

Die Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung, die das Handelsbilanzrecht sowohl in § 238 Abs. 1 Satz 1 HGB als auch in § 243 Abs. 1 HGB zum zentralen Leitbild für die Buchführung und Bilanzierung erhebt, gelten für alle Bereiche der kaufmännischen Rechnungslegung. Sie sind damit nicht nur für die eigentliche Buchführung, sondern auch für das Inventurverfahren, die Aufstellung des Jahresabschlusses und die Aufbewahrung der Rechnungslegungsunterlagen maßgeblich¹⁰²².

ab) Bezugsgegenstand der Verweisung auf das Handelsbilanzrecht

Die doppelte Verweisung auf die Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung einerseits und die Rechnungslegungsvorschriften des Handelsgesetzbuchs andererseits wirft wegen der Divergenzen zwischen den beiden Ausprägungen des Handelsbilanzrechts die Frage auf, welche Bestandteile des Handelsbilanzrechts in das Parteienrechenschaftsrecht inkorporiert werden sollen.

Eine Verweisung auf die Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung enthält auch das Steuerbilanzrecht in § 5 Abs. 1 Satz 1 EStG. Nach § 5 Abs. 1 Satz 1 EStG haben Gewerbetreibende, die auf Grund gesetzlicher Vorschriften verpflichtet sind, Bücher zu führen und regelmäßig Abschlüsse zu machen, oder dies freiwillig tun, bei der Gewinnermittlung durch Betriebsvermögensvergleich für den Schluss des Wirtschaftsjahres das Betriebsvermögen anzusetzen, das nach den handelsrechtlichen Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung auszuweisen ist, sofern nicht ein steuerliches Wahlrecht einen anderen Ansatz gestattet. Die Verweisung in § 5 Abs. 1 Satz 1 EStG bezieht sich nach herrschender Auffassung nur auf die Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung im eigentlichen Sinne, also auf die Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung selbst und nicht auf die unterhalb dieser angesiedelten Normen des Handelsbilanzrechts¹⁰²³. Die Unterscheidung ist deshalb von Bedeutung, weil nicht alle handelsbilanzrechtlichen Vorschriften in den §§ 238 ff. HGB Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung respektive Ausprägungen derselben verkörpern¹⁰²⁴. Einfache handelsrechtliche Normen unterhalb der Schwelle der Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung zählen nicht zu den von § 5

¹⁰¹⁹ HBdR/Baetge/Kirsch/Thiele, Kapitel 4, Rdnr. 10; BKT/Thiele/Brötzmann, Rdnr. 28 zu § 243 HGB; Baumbach/Merkt, Rdnr. 11 zu § 238 HGB; BBiK/Schmidt/Usinger, Rdnr. 13 zu § 243 HGB; ADS, Rdnr. 13 zu § 243 HGB.

¹⁰²⁰ HBdR/Baetge/Kirsch/Thiele, Kapitel 4, Rdnr. 15; BKT/Thiele/Brötzmann, Rdnr. 31 zu § 243 HGB; Baumbach/Merkt, Rdnr. 11 zu § 238 HGB; BBiK/Schmidt/Usinger, Rdnr. 15 zu § 243 HGB; ADS, Rdnr. 15 zu § 243 HGB.

¹⁰²¹ HBdR/Baetge/Kirsch/Thiele, Kapitel 4, Rdnr. 16 f.; BBiK/Schmidt/Usinger, Rdnr. 16 f. zu § 243 HGB. Anderer Auffassung: ADS, Rdnr. 2 zu § 243 HGB, die der deduktiven Methode den Vorrang einräumen.

¹⁰²² HBdR/Baetge/Kirsch/Thiele, Kapitel 4, Rdnr. 1; BKT/Thiele/Stellbrink/Ziesemer, Einführung, Rdnr. 42; Baumbach/Merkt, Rdnr. 11 zu § 238 HGB; BBiK/Schmidt/Usinger, Rdnr. 1 zu § 243 HGB; Winnefeld, Bilanz-Handbuch, Kapitel D, Rdnr. 1; KKR/Braun, Rdnr. 3 zu § 243 HGB; ADS, Rdnr. 2 zu § 243 HGB.

¹⁰²³ BFH, Beschluss vom 13. Juni 2006 – I R 58/05, BStBl. II 2006, 928/929; Schmidt/Weber-Grellet, Rdnr. 28 f. zu § 5 EStG; Winkler/Golücke, BB 2003, 2602/2603; Weber-Grellet, DB 1994, 2405/2405.

¹⁰²⁴ Schmidt/Weber-Grellet, Rdnr. 28 zu § 5 EStG; Pyszka, DStR 1996, 809/810.

Abs. 1 Satz 1 EStG umfassten Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung¹⁰²⁵.

Einer Übertragung des für § 5 Abs. 1 Satz 1 EStG gefundenen Ergebnisses, nach dem für das Steuerbilanzrecht allein die Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung maßgeblich sind, auf das Parteienrechenschaftsrecht steht schon die Dichotomie der Verweisungen auf das Handelsbilanzrecht in § 24 Abs. 1 Satz 2 PartG und § 24 Abs. 2 Satz 1 PartG entgegen. Räumt man beiden Verweisungen die ihnen gebührende Existenzberechtigung ein, gelten im Parteienrechenschaftsrecht nicht entweder die Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung oder die für alle Kaufleute geltenden handelsrechtlichen Vorschriften über die Rechnungslegung, sondern grundsätzlich beide Ausprägungen des Handelsbilanzrechts. Das Konkurrenzverhältnis zwischen § 24 Abs. 1 Satz 2 PartG und § 24 Abs. 2 Satz 1 PartG führt deshalb nur insoweit zur Anwendungskonkurrenz zwischen diesen Normen, als beide Verweisungen unterschiedliche Rechtsfolgen auslösen. Die Frage, welche Ausprägung des Handelsbilanzrechts den Vorzug verdient, stellt sich damit nur in den konkreten Einzelfällen, in denen beide Verweisungen zu widersprüchlichen Ergebnissen führen.

Bei denjenigen handelsrechtlichen Vorschriften über die Rechnungslegung, die Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung wiedergeben oder konkretisieren, führen beide Verweisungen auf das Handelsbilanzrecht zu identischen Ergebnissen: Die Bestimmungen sind im Parteienrechenschaftsrecht anzuwenden, soweit das Parteiengesetz keine entgegenstehenden Vorschriften enthält. Auch die Vorschriften des Handelsbilanzrechts, die nicht Ausdruck von Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung sind, diesen aber auch nicht widersprechen, gelten im Parteienrechenschaftsrecht entsprechend. Während § 24 Abs. 2 Satz 1 PartG die entsprechende Geltung dieser Bestimmungen anordnet, trifft die Verweisung auf die Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung in § 24 Abs. 1 Satz 2 PartG insoweit keine Aussage. Umgekehrt sind auch diejenigen Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung, die weder im kodifizierten Handelsbilanzrecht Niederschlag gefunden haben noch durch entgegenstehende handelsrechtliche Vorschriften verdrängt werden, bei der Rechenschaftslegung der Parteien zu beachten. Hier ordnet § 24 Abs. 1 Satz 2 PartG die Beachtung besagter Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung an, während sich die Verweisung auf das kodifizierte Handelsbilanzrecht im Hinblick auf diese Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung jeglicher Aussage enthält.

Lediglich bei handelsrechtlichen Vorschriften über die Rechnungslegung, deren Inhalt im Widerspruch zu den Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung steht, führen die beiden Verweisungen auf das Handelsbilanzrecht zu unterschiedlichen Ergebnissen. Räumte man der Verweisung auf die Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung in § 24 Abs. 1 Satz 2 PartG den Vorrang ein, kämen im Parteienrechenschaftsrecht die betreffenden Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung zur Anwendung und die davon abweichenden Vorschriften des kodifizierten Handelsbilanzrechts blieben unberücksichtigt. Erhielte hingegen die Verweisung auf das kodifizierte Handelsbilanzrecht in § 24 Abs. 2 Satz 1 PartG den Vorzug, wären im Parteienrechenschaftsrecht die handelsrechtlichen Vorschriften über die Rechnungslegung maßgeblich und die diesen widersprechenden Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung müssten dahinter zurücktreten.

Im Hinblick auf diejenigen Bestimmungen des Handelsbilanzrechts, die im Widerspruch zu den

¹⁰²⁵ Schmidt/Weber-Grellet, Rdnr. 29 zu § 5 EStG; Pyszka, DSrR 1996, 809/811; Weber-Grellet, DB 1994, 2405/2405.

Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung stehen, bedarf es also wegen der divergierenden Rechtsfolgen einer Klärung des Konkurrenzverhältnisses zwischen § 24 Abs. 1 Satz 2 PartG und § 24 Abs. 2 Satz 1 PartG. Danach gehen die handelsrechtlichen Vorschriften über die Rechnungslegung den Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung vor, die Verweisung in § 24 Abs. 2 Satz 1 PartG genießt also in den Fällen der praktischen Normenkonkurrenz Anwendungsvorrang vor derjenigen in § 24 Abs. 1 Satz 2 PartG. Dies folgt im Ergebnis aus dem zentralen Anliegen des Gesetzgebers bei der letzten grundlegenden Reform der für die Parteien geltenden Rechenschaftsvorschriften, das Parteienrechenschaftsrecht so weit wie möglich an das Handelsbilanzrecht anzugleichen¹⁰²⁶. Auch das Handelsbilanzrecht kennt die Problematik von Wertungswidersprüchen zwischen den kodifizierten Rechnungslegungsvorschriften und den Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung als dem Grundgerüst der Rechnungslegung. Im Handelsbilanzrecht genießen Rechnungslegungsvorschriften, die den Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung widersprechen, als die spezielleren Normen Anwendungsvorrang vor den Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung, die lediglich in allgemeingültiger Form den grundlegenden Maßstab für die Rechnungslegung bilden¹⁰²⁷. Da das Parteienrechenschaftsrecht sich nach dem Willen des Gesetzgebers so weit wie möglich am Handelsbilanzrecht orientieren soll, ist auch der Maßstab für die Auflösung des Zielkonflikts zwischen den Rechnungslegungsvorschriften und den Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung aus dem Handelsbilanzrecht in das Parteienrechenschaftsrecht zu übernehmen. Das Parteiengesetz enthält auch keine Bestimmungen, die der Anknüpfung an das Handelsbilanzrecht in dieser konkreten Frage entgegenstünden.

In der Summe finden damit die für alle Kaufleute geltenden handelsrechtlichen Vorschriften über die Rechnungslegung, das sind die §§ 238 bis 263 HGB, sowie die nicht kodifizierten Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung im Parteienrechenschaftsrecht entsprechende Anwendung. Allerdings gelten die vorgenannten Bestimmungen des Handelsbilanzrechts im Parteienrechenschaftsrecht nicht absolut oder per se, sondern nur, soweit eine bestimmte handelsrechtliche Regelung sich innerhalb der Grenzen der Verweisung hält, also wenn das Parteiengesetz keine abweichende Regelung vorsieht.

Eine Erklärung für den Sinn und Zweck der doppelten Verweisung auf das Handelsbilanzrecht, die aus den Gesetzesmaterialien nicht hervorgeht, erschließt sich auch nicht mit Blick auf deren Rechtsfolgen. Die Rechtslage im Parteienrechenschaftsrecht wäre nicht anders, wenn der Gesetzgeber auf die Verweisung auf die Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung in § 24 Abs. 1 Satz 2 PartG verzichtet hätte. Die Verweisung auf die für alle Kaufleute geltenden handelsrechtlichen Vorschriften über die Rechnungslegung erfasst auch diejenigen Bestimmungen des Handelsbilanzrechts, die die Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung zum fundamentalen Maßstab für die Rechenschaftslegung erklären. Die Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung gelten deshalb schon auf Grund der Verweisung in § 24 Abs. 2 Satz 1 PartG im Parteienrechenschaftsrecht entsprechend. Namentlich folgt die Maßgeblichkeit der Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung bei der Aufstellung des Rechenschaftsberichts als dem Jahresabschluss des Parteienrechenschaftsrechts bereits aus § 243 Abs. 1 HGB in Verbindung mit §

¹⁰²⁶ Siehe oben sub B) /XII.) /3.) /c).

¹⁰²⁷ HBdR/Baetge/Kirsch/Thiele, Kapitel 4, Rdnr. 113; BKT/Thiele/Brötzmann, Rdnr. 25 und 64 ff. zu § 243 HGB; Winnefeld, Bilanz-Handbuch, Kapitel D, Rdnr. 33 f.

24 Abs. 2 Satz 1 PartG.

Soweit § 24 Abs. 1 Satz 2 PartG die Beachtung der Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung bei der Aufstellung des Rechenschaftsberichts anordnet, handelt es sich bei der Vorschrift lediglich um eine redundante Klarstellung. Die eigentliche Bedeutung der Norm liegt vielmehr darin, den Stellenwert der Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung bei der Aufstellung des Rechenschaftsberichts zugunsten des parteirechtlichen Transparenzziels einzuschränken. Auf Grund der in § 24 Abs. 1 Satz 2 PartG sanktionierten Aufstellungsgrundsätze bilden die Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung nicht den alleinigen Maßstab für die Aufstellung des Rechenschaftsberichts. Vielmehr ist der Rechenschaftsbericht so aufzustellen, dass er entsprechend den tatsächlichen Verhältnissen Auskunft über die Herkunft und Verwendung der Mittel sowie über das Vermögen der Partei gibt. Indes hätte es vor dem Hintergrund der Verweisung auf das Handelsbilanzrecht in § 24 Abs. 2 Satz 1 PartG zur Umsetzung dieses legislativen Anliegens nicht des Hinweises auf die Pflicht zur Beachtung der Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung bedurft.

ac) Grenzen der Inkorporation des Handelsbilanzrechts

Die Verweisung auf das kodifizierte Handelsbilanzrecht und die Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung ist keineswegs eine absolute, nach der die in Bezug genommenen Bestimmungen im Parteienrechenschaftsrecht ohne Weiteres entsprechende Anwendung fänden. Vielmehr sind die für alle Kaufleute geltenden handelsrechtlichen Vorschriften über die Rechnungslegung nach § 24 Abs. 2 Satz 1 PartG nur entsprechend anzuwenden, soweit das Parteiengesetz nichts anderes vorschreibt. Auch die Verweisung auf die Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung in § 24 Abs. 1 Satz 2 PartG steht unter dem Vorbehalt des zentralen Rechenschaftsziels, wonach der Rechenschaftsbericht entsprechend den tatsächlichen Verhältnissen Auskunft über die Finanzen geben soll. Da § 24 Abs. 2 Satz 1 PartG mit der Verweisung auf die handelsrechtlichen Vorschriften über die Rechnungslegung über das kodifizierte Handelsbilanzrecht mittelbar auch die Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung erfasst, gelten die dort festgelegten Grenzen für die entsprechende Anwendung von handelsrechtlichen Bestimmungen auch für die Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung. Vor diesem Hintergrund kann § 24 Abs. 1 Satz 2 PartG keine weiter reichende Anwendung der Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung im Parteienrechenschaftsrecht zur Folge haben als sie bereits aus § 24 Abs. 2 Satz 1 PartG resultiert. Die Grenzen für die entsprechende Anwendung des Handelsbilanzrechts im Parteienrechenschaftsrecht ergeben sich damit sowohl im Hinblick auf die Bestimmungen des kodifizierten Handelsbilanzrechts als auch im Hinblick auf die Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung einheitlich aus § 24 Abs. 2 Satz 1 PartG.

Nach § 24 Abs. 2 Satz 1 PartG gelten die handelsrechtlichen Vorschriften über die Rechnungslegung einschließlich der Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung nur entsprechend, soweit das Parteiengesetz nichts anderes vorschreibt. Das Parteiengesetz schreibt etwas anderes vor, soweit es Rechenschaftsvorschriften enthält, deren Inhalt von der Rechnungslegung nach dem Handelsbilanzrecht abweicht. Die konkreten Vorgaben für die Rechenschaftslegung der Parteien im Parteiengesetz gehen den Rechnungslegungsvorschriften des Handelsbilanzrechts, die das Parteiengesetz lediglich allgemein in das Parteienrechenschaftsrecht inkorporiert, schon aus Spezialitätsgründen vor. Ausnahmen von der entsprechenden Anwendung des Handelsbilanzrechts können sich allerdings nicht nur aus den konkreten Rechnungslegungsvorschriften des Parteiengesetzes, sondern auch aus der Struktur und den Grundsätzen des Rechenschaftsrechts, das die Bestimmungen des Parteiengesetzes entfalten, ergeben. Besondere Bedeutung besitzt dabei

das Transparenzziel des Publizitätsgebots aus Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG, da die Rechenschaftsvorschriften des Parteiengesetzes der Verwirklichung des verfassungsrechtlichen Transparenzanliegens dienen¹⁰²⁸.

Zu den Charakteristika des Parteienrechenschaftsrechts, die eine Abweichung vom Handelsbilanzrecht zur Folge haben können, zählen namentlich auch die in § 24 Abs. 1 Satz 2 PartG niedergeschriebenen Aufstellungsgrundsätze für den Rechenschaftsbericht, nach denen der Rechenschaftsbericht entsprechend den tatsächlichen Verhältnissen Auskunft über die Herkunft und Verwendung der Mittel sowie über das Vermögen der Partei zu geben hat. Indes ist dieses Rechenschaftsziel dem Handelsbilanzrecht nicht völlig fremd, denn die Grundsätze für die Aufstellung des Rechenschaftsberichts in § 24 Abs. 1 Satz 2 PartG hat der Gesetzgeber in Anlehnung an die Aufstellungsgrundsätze für den Jahresabschluss der Kapitalgesellschaft aus § 264 Abs. 2 Satz 1 HGB formuliert¹⁰²⁹. Bemerkenswert ist allerdings, dass der Gesetzgeber im Parteienrechenschaftsrecht an das nach dem Handelsbilanzrecht nur für Kapitalgesellschaften verbindliche Prinzip des „*true and fair view*“ anknüpft, obwohl nach § 24 Abs. 2 Satz 1 PartG grundsätzlich nur die für alle Kaufleute geltenden Rechnungslegungsvorschriften der §§ 238 bis 263 HGB entsprechende Anwendung finden. Offensichtlich hielt der Gesetzgeber das Prinzip des „*true and fair view*“ für besser geeignet, um das Transparenzziel von Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG zu verwirklichen, als die Rechenschaftslegung ausschließlich nach Maßgabe der Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung, wie sie alle Kaufleute vorzunehmen haben¹⁰³⁰.

Vor diesem Hintergrund können die Bestimmungen des Handelsbilanzrechts – und zwar sowohl die Vorschriften des kodifizierten Handelsbilanzrechts als auch die Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung – erst nach einer vorherigen Prüfung, ob die entsprechend anzuwendende Rechnungslegungsvorschrift in das systematische Gefüge des Parteienrechenschaftsrechts passt, entsprechend angewandt werden.

c) Bedeutung der Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung für das Parteienrechenschaftsrecht

Sowohl die Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung als auch die Vorschriften des kodifizierten Handelsbilanzrechts, die sich an alle Kaufleute richten, gelten im Parteienrechenschaftsrecht nur entsprechend, soweit sie mit den Bestimmungen und der Struktur des Parteienrechenschaftsrechts einschließlich dessen verfassungsrechtlichen Grundlagen harmonieren. Dies wirft die Frage auf, inwieweit die Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung als das Grundgerüst des Handelsbilanzrechts mit den Grundzügen des Parteienrechenschaftsrechts und namentlich dem von Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG vorgegebenen Transparenzziel kompatibel sind.

¹⁰²⁸ Das bedeutet entgegen Lenski, Rdnr. 10 zu § 24 PartG; KR/Rixen, Rdnr. 17 zu § 24 PartG, und Ipsen/Jochum, Rdnr. 16 zu § 24 PartG, allerdings nicht, dass die Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung im Rechenschaftsrecht der Parteien parteienspezifisch auszulegen wären. Vielmehr zielt die Prüfung darauf ab, ob die parteienrechtlichen Bestimmungen der Anwendung der Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung mit ihrem handelsbilanzrechtlichen Bedeutungsgehalt entgegenstehen und stattdessen eine parteienspezifische Lösung verlangen.

¹⁰²⁹ Erbs/Kohlhaas/Lampe, Rdnr. 2 zu § 24 PartG; Lenski, Rdnr. 8 zu § 24 PartG; KR/Rixen, Rdnr. 10 f. zu § 24 PartG; Ipsen/Jochum, Rdnr. 17 zu § 24 PartG.

¹⁰³⁰ Ipsen/Jochum, Rdnr. 18 zu § 24 PartG.

Schon ein erster Blick auf die fundamentalen Rechnungslegungsziele offenbart augenfällige Unterschiede zwischen dem Handelsbilanzrecht und dem Parteienrechenschaftsrecht.

Das Handelsbilanzrecht verlangt in seinen grundlegenden Strukturen, die es durch das Bilanzrichtlinien-Gesetz erfahren hat, von Einzelkaufleuten und Personengesellschaften lediglich die ordnungsmäßige Buchführung, die ordnungsmäßige Bilanzierung einschließlich Inventur sowie die ordnungsmäßige Aufbewahrung von Unterlagen. Hingegen sehen die für alle Kaufleute geltenden Rechnungslegungsvorschriften die Prüfung und die Publizität des Jahresabschlusses nicht vor. Damit zielt das Handelsbilanzrecht in seiner für alle Kaufleute maßgeblichen Ausprägung ausschließlich auf eine verbesserte Selbstinformation des Kaufmanns ab. Das Ziel der Rechnungslegung ist die Kontrolle des Schuldendeckungspotentials des Betriebsvermögens. Deshalb kommt die Buchführungspflicht mittelbar auch den mit dem Kaufmann in Rechtsverkehr tretenden Gläubigern und Dritten zugute¹⁰³¹. Den Gedanken des Gläubigerschutzes verwirklicht das Handelsbilanzrecht, indem die Rechnungslegung im Zweifel tendenziell ein geringeres Schuldendeckungspotential ausweist.

Von dem Handelsbilanzrecht unterscheidet sich das Parteienrechenschaftsrecht schon durch seinen abweichenden Adressaten: Die Rechenschaftslegung nach dem Parteiengesetz dient nicht der Selbstinformation der Parteien, sondern ist an die politische Öffentlichkeit gerichtet¹⁰³². Die Rechenschaftspflicht soll den Wähler über die Finanzquellen und die Vermögensverhältnisse der Parteien informieren, damit dieser seine Wahlentscheidung in Kenntnis der von ihm subjektiv als relevant beurteilten Informationen treffen kann. Damit unterscheiden sich das Parteienrechenschaftsrecht und das Handelsbilanzrecht auch im Hinblick auf Art und Umfang der erforderlichen Rechenschaftshandlungen strukturell. Während für das Anliegen des Handelsbilanzrechts lediglich ein in sich geschlossenes Rechnungslegungssystem, das die Vermögensverhältnisse des Bilanzierenden widerspiegelt, erforderlich ist, verlangt das Transparenzziel des Parteienrechenschaftsrechts darüber hinaus weitergehende Informationen über bestimmte politisch relevante Sachverhalte.

Die augenfälligen Unterschiede zwischen dem Parteienrechenschaftsrecht und dem Handelsbilanzrecht verlieren allerdings an Bedeutung, wenn man bedenkt, dass sich der Rechenschaftsbericht der Parteien nicht in den an den handelsrechtlichen Jahresabschluss angelehnten Elementen erschöpft. Die Ergebnisrechnung und die damit verbundene Vermögensbilanz nebst Erläuterungsteil müssen die Anforderungen der verfassungsrechtlich fundierten Rechenschaftspflicht nicht allein, sondern nur im Zusammenspiel mit den anderen Elementen des Rechenschaftsberichts erfüllen. Für die Beurteilung der Inkorporation des Handelsbilanzrechts in das Parteienrechenschaftsrecht ist deshalb nicht maßgeblich, ob das von den Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung entfaltete Rechnungslegungssystem dem Transparenzziel gerecht wird oder ob einzelne Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung mit dem Transparenzgedanken vereinbar sind. Vielmehr kommt es allein darauf an, ob die Grundsätze

¹⁰³¹ HBdR/Pfitzer/Oser/Lauer, Kapitel 2, Rdnr. 10; BKT/Thiele/Stellbrink/Ziesemer, Einführung, Rdnr. 27; BBilK/Winkeljohann/Henckel, Rdnr. 90 zu § 238 HGB; Winnefeld, Bilanz-Handbuch, Einführung, Rdnr. 44; MüKo/Ballwieser, Rdnr. 1 zu § 238 HGB; KKR/Drüen, Rdnr. 6 zu § 238 HGB.

¹⁰³² Ebenso: Schruoff, Festschrift Ludewig, S. 957.

ordnungsmäßiger Buchführung geeignet sind, die Ergebnisrechnung und die Vermögensbilanz so zu erstellen, dass diese zusammen mit den anderen Bestandteilen des Rechenschaftsberichts dem Transparenzgebot aus Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG genügen.

Vor diesem Hintergrund sind die Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung nicht für sich genommen an der Rechenschaftspflicht aus Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG zu messen, sondern von der Warte des kodifizierten Parteienrechenschaftsrechts aus zu beurteilen. Dabei empfiehlt es sich mit Blick auf die verschiedenen Teilbereiche der Buchführungspflicht, das sind die laufende Buchführung, die Inventur und die Aufstellung des Jahresabschlusses, die Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung im engeren Sinne, die Grundsätze ordnungsmäßiger Bilanzierung und die Grundsätze ordnungsmäßiger Inventur gesondert zu betrachten.

aa) Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung im engeren Sinne

Buchführung ist die laufende, systematische und in Geldgrößen vorgenommene Dokumentation von Geschäftsvorfällen in einem Unternehmen¹⁰³³. Technisch vollzieht sich die Buchführung mit den Eintragungen in den Handelsbüchern. Welche Handelsbücher wie zu führen sind, folgt dabei aus den Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung¹⁰³⁴.

Eine ordnungsgemäße Buchführung erfordert neben der fortlaufenden Erfassung aller Geschäftsvorfälle auch die Aufbewahrung von Büchern und Belegen. Vor diesem Hintergrund lassen sich die auf den Anwendungsbereich der laufenden Buchführung bezogenen Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung im engeren Sinne in die Grundsätze ordnungsmäßiger Dokumentation der Geschäftsvorfälle in der Buchführung sowie die Grundsätze ordnungsmäßiger Aufbewahrung von Büchern und Belegen unterteilen¹⁰³⁵.

Die Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung lassen dem Buchführungspflichtigen die Wahl seines Buchführungssystems und die Entscheidung für die zu führenden Handelsbücher im Grundsatz unbenommen. Insoweit erheben die Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung lediglich den Anspruch, dass das gewählte Buchführungssystem und die geführten Bücher den Buchführungszweck erfüllen müssen¹⁰³⁶. Dieses Kriterium ist auch für den Gebrauch von Belegbuchführungsprogrammen oder sonstiger Buchführungssoftware maßgeblich. Elektronische Datenverarbeitungsverfahren sowie elektronisch auszulesende Datenträger dürfen bei der Buchführung und der Aufbewahrung von Belegen nur zum Einsatz kommen, soweit deren Gebrauch im Einklang mit den Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung steht¹⁰³⁷. Für die Verwendung elektronischer Datenverarbeitungssysteme bei der Buchführung hat die Praxis die Grundsätze

¹⁰³³ BKT/Quick/Wolz, Rdnr. 26 zu § 238 HGB; BBilK/Winkeljohann/Henckel, Rdnr. 90 zu § 238 HGB; Wiedmann/Böcking/Gros, Rdnr. 21 zu § 238 HGB; MüKo/Ballwieser, Rdnr. 16 zu § 238 HGB; Schruoff, Festschrift Ludewig, S. 956 f.

¹⁰³⁴ HBdR/Pfitzer/Oser, Rdnr. 13 zu § 238 HGB; BKT/Quick/Wolz, Rdnr. 27 zu § 238 HGB; BBilK/Winkeljohann/Henckel, Rdnr. 90 zu § 238 HGB.

¹⁰³⁵ BBilK/Schmidt/Usinger, Rdnr. 2 zu § 243 HGB.

¹⁰³⁶ HBdR/Pfitzer/Oser, Rdnr. 11 ff. zu § 238 HGB; BKT/Quick/Wolz, Rdnr. 33 zu § 238 HGB; BBilK/Winkeljohann/Henckel, Rdnr. 91 zu § 238 HGB; KKR/Drüen, Rdnr. 22 zu § 238 HGB.

¹⁰³⁷ HBdR/Kußmaul, Rdnr. 4 zu § 239 HGB; BKT/Quick/Wolz, Rdnr. 44 zu § 239 HGB; Baumbach/Merkt, Rdnr. 4 zu § 239 HGB; BBilK/Winkeljohann/Henckel, Rdnr. 22 zu § 239 HGB; BBilK/Schmidt/Usinger, Rdnr. 2 zu § 243 HGB; KKR/Drüen, Rdnr. 26 zu § 239 HGB.

ordnungsmäßiger Buchführung eigens in den Grundsätzen ordnungsmäßiger DV-gestützter Buchführungssysteme konkretisiert¹⁰³⁸.

(1) Grundsätze ordnungsmäßiger Dokumentation der Geschäftsvorfälle in der Buchführung

Die Grundsätze ordnungsmäßiger Dokumentation der Geschäftsvorfälle in der Buchführung verlangen im Wesentlichen die zeitgerechte und geordnete Erfassung der Geschäftsvorfälle sowie die Beachtung des Belegprinzips und die Gewährleistung der Zugriffsmöglichkeit auf die Aufzeichnungen einschließlich deren Lesbarkeit¹⁰³⁹. Darüber hinaus hat der Buchführungspflichtige im Zusammenhang mit der Dokumentation seiner Geschäftsvorfälle auch die maßgeblichen Aufbewahrungsvorschriften einzuhalten. Der Kerngehalt der Grundsätze ordnungsmäßiger Dokumentation und der Grundsätze ordnungsmäßiger Aufbewahrung ist unstreitig und in den §§ 238, 239 HGB respektive in § 257 HGB niedergelegt. In dem Gefüge der Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung haben die Grundsätze ordnungsmäßiger Dokumentation und Aufbewahrung eine dienende Funktion, die die praktische Umsetzung der materiellen Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung und die Verwirklichung deren Zielvorgaben sichern soll¹⁰⁴⁰.

(a) Grundsatz der zeitgerechten und geordneten Erfassung der Geschäftsvorfälle

Die Buchführung hat die Aufgabe, den Kaufmann über den Stand seines Vermögens und dessen Entwicklung zu unterrichten. Diese Informationsfunktion kann die Buchführung nur erfüllen, wenn alle Vorfälle, die auf die Entwicklung des bilanzierten Vermögens Einfluss haben, vollständig in die Bücher einfließen. Darüber hinaus müssen sich die relevanten Geschäftsvorfälle auch zeitnah in den Büchern widerspiegeln, da die Buchführung mit der mangelnden Aktualität des ausgewiesenen Vermögens ihren Informationswert einbüßen würde. Vor diesem Hintergrund verpflichten die Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung den Kaufmann zur zeitgerechten und geordneten Erfassung der Geschäftsvorfälle.

Der Grundsatz der zeitgerechten und geordneten Erfassung der Geschäftsvorfälle hat auch in § 239 Abs. 2 HGB Einzug in das kodifizierte Handelsbilanzrecht gehalten. Nach dieser Vorschrift müssen die Eintragungen in Büchern und die sonst erforderlichen Aufzeichnungen vollständig, richtig, zeitgerecht und geordnet vorgenommen werden. Das Gebot der Vollständigkeit zielt auf die lückenlose Erfassung aller Geschäftsvorfälle ab¹⁰⁴¹. Das bedeutet allerdings nicht zwingend, dass die gesamte Buchführung an einem Ort oder in denselben Büchern zu erfolgen hätte. Vielmehr sind getrennte Buchführungen an verschiedenen Orten oder Nebenbuchführungen zulässig, soweit die gesamte Buchführung in allen Teilen organisatorisch verknüpft ist und jederzeit aufeinander

¹⁰³⁸ BKT/Quick/Wolz, Rdnr. 48 zu § 239 HGB; BBilK/Winkeljohann/Henckel, Rdnr. 23 ff. zu § 239 HGB; Winnefeld, Bilanz-Handbuch, Kapitel A, Rdnr. 671; Wiedmann/Böcking/Gros, Rdnr. 14 zu § 239 HGB; MüKo/Ballwieser, Rdnr. 14 zu § 239 HGB; ADS, Rdnr. 61 zu § 239 HGB.

¹⁰³⁹ BBilK/Winkeljohann/Henckel, Rdnr. 2 zu § 238 HGB; Winnefeld, Bilanz-Handbuch, Kapitel A, Rdnr. 58 ff.; MüKo/Ballwieser, Rdnr. 2 f. zu § 239 HGB; KKR/Drüen, Rdnr. 5 zu § 238 HGB.

¹⁰⁴⁰ BBilK/Winkeljohann/Henckel, Rdnr. 2 zu § 238 HGB.

¹⁰⁴¹ HBdR/Kußmaul, Rdnr. 5 zu § 239 HGB; BKT/Quick/Wolz, Rdnr. 22 zu § 238 HGB; BBilK/Winkeljohann/Henckel, Rdnr. 10 zu § 239 HGB; Winnefeld, Bilanz-Handbuch, Kapitel A, Rdnr. 58 und 260; Wiedmann/Böcking/Gros, Rdnr. 4 zu § 239 HGB; KKR/Drüen, Rdnr. 12 zu § 239 HGB.

abgestimmt werden kann¹⁰⁴². Das Gebot der Richtigkeit der Eintragungen verlangt die zutreffende Aufzeichnung der Geschäftsvorfälle und verbietet fiktive Buchungen und fiktive Konten¹⁰⁴³. Den zeitlichen Zusammenhang zwischen Geschäftsvorfall und Buchung gewährleistet das Gebot der zeitgerechten Erfassung der Geschäftsvorfälle. Dabei gelten für die erstmalige Erfassung der Geschäftsvorfälle in den Grundbüchern sowie für Kassenvorgänge in zeitlicher Hinsicht strengere Anforderungen als für die Führung der Hauptbücher. Während die Eintragungen in den Grundbüchern laufend und zeitnah vorzunehmen sind, genügt für die Übertragung der Geschäftsvorfälle in die Hauptbücher eine periodische Erfassung in größeren Intervallen¹⁰⁴⁴. Die Pflicht zur geordneten Vornahme der Eintragungen folgt aus dem grundlegenden Anspruch an die Buchführung, dass diese für einen sachverständigen Dritten in einer angemessenen Zeit nachprüfbar sein muss. Erfüllt wird diese Vorgabe durch ein sinnvoll und planmäßig gegliedertes Kontensystem, in dem die Geschäftsvorfälle sachgerecht kontiert und in einer hinreichend identifizierten Form erfasst werden¹⁰⁴⁵.

(b) Belegprinzip

Zu den unabdingbaren fundamentalen Regeln einer ordnungsmäßigen Buchführung zählt das Belegprinzip¹⁰⁴⁶. Das Belegprinzip besagt, dass keine Buchung ohne Beleg erfolgen darf. Der Beleg verkörpert die Dokumentation beziehungsweise den Nachweis eines Geschäftsvorfalles in knapper, für das Rechnungswesen bearbeitungsfähiger Form und fungiert damit als Bindeglied zwischen Geschäftsvorfall und Buchung¹⁰⁴⁷.

Das Belegprinzip ist ein Ausfluss des Gebots der geordneten Erfassung der Geschäftsvorfälle in der Buchführung¹⁰⁴⁸. Eine geordnete Buchführung setzt voraus, dass jede Buchung mittels eines Belegs aus den Unterlagen heraus nachvollzogen werden kann¹⁰⁴⁹. Deshalb ist das maßgebliche Kriterium für einen Beleg nicht dessen Form, sondern dessen Inhalt. Daher kommen alle Medien als Beleg in Betracht, sofern die Geschäftsvorfälle nachweisbar vollständig und richtig erfasst und an die Buchführung übermittelt werden und in diese einfließen¹⁰⁵⁰.

¹⁰⁴² BBilK/Winkeljohann/Henckel, Rdnr. 10 zu § 239 HGB; Wiedmann/Böcking/Gros, Rdnr. 4 zu § 239 HGB; ADS, Rdnr. 9 zu § 239 HGB.

¹⁰⁴³ HBdR/Kußmaul, Rdnr. 5 zu § 239 HGB; BKT/Quick/Wolz, Rdnr. 25 zu § 238 HGB; BBilK/Winkeljohann/Henckel, Rdnr. 11 zu § 239 HGB; Wiedmann/Böcking/Gros, Rdnr. 5 zu § 239 HGB; MüKo/Ballwieser, Rdnr. 6 zu § 239 HGB; KKR/Drüen, Rdnr. 13 zu § 239 HGB; ADS, Rdnr. 23 zu § 239 HGB.

¹⁰⁴⁴ HBdR/Kußmaul, Rdnr. 33 f. zu § 239 HGB; BKT/Quick/Wolz, Rdnr. 26 zu § 239 HGB; BBilK/Winkeljohann/Henckel, Rdnr. 12 zu § 239 HGB; Winnefeld, Bilanz-Handbuch, Kapitel A, Rdnr. 260; Wiedmann/Böcking/Gros, Rdnr. 6 zu § 239 HGB; MüKo/Ballwieser, Rdnr. 6 zu § 239 HGB; KKR/Drüen, Rdnr. 18 ff. zu § 239 HGB; ADS, Rdnr. 24 ff. zu § 239 HGB.

¹⁰⁴⁵ BKT/Quick/Wolz, Rdnr. 29 zu § 239 HGB; BBilK/Winkeljohann/Henckel, Rdnr. 13 zu § 239 HGB; Winnefeld, Bilanz-Handbuch, Kapitel A, Rdnr. 260; MüKo/Ballwieser, Rdnr. 6 zu § 239 HGB; KKR/Drüen, Rdnr. 21a f. zu § 239 HGB; ADS, Rdnr. 31 ff. zu § 239 HGB.

¹⁰⁴⁶ BFH, Urteil vom 30. Mai 1962 – I 199/60, DB 1962, 1029; Winnefeld, Bilanz-Handbuch, Kapitel A, Rdnr. 61.

¹⁰⁴⁷ HBdR/Kußmaul, Rdnr. 7 zu § 239 HGB; BKT/Quick/Wolz, Rdnr. 30 zu § 238 HGB; BBilK/Winkeljohann/Henckel, Rdnr. 128 zu § 238 HGB; Winnefeld, Bilanz-Handbuch, Kapitel A, Rdnr. 61 und 270; Wiedmann/Böcking/Gros, Rdnr. 5 zu § 239 HGB; MüKo/Ballwieser, Rdnr. 39 f. zu § 238 HGB; KKR/Drüen, Rdnr. 29 zu § 238 HGB; ADS, Rdnr. 36 f. zu § 238 HGB.

¹⁰⁴⁸ Baumbach/Merkt, Rdnr. 2 zu § 239 HGB.

¹⁰⁴⁹ BGH, Urteil vom 25. März 1954 – 3 StR 232/53, BB 1954, 455.

¹⁰⁵⁰ BBilK/Winkeljohann/Henckel, Rdnr. 128 zu § 238 HGB; ADS, Rdnr. 35 zu § 238 HGB.

Im kodifizierten Handelsbilanzrecht findet sich das Belegprinzip in § 238 Abs. 1 Satz 3 HGB wieder. Diese Vorschrift bestimmt, dass die Geschäftsvorfälle sich in ihrer Entstehung und Abwicklung verfolgen lassen müssen. Darüber hinaus kommt das Belegprinzip auch mittelbar in dem Gebot einer geordneten Buchführung aus § 239 Abs. 2 HGB zum Ausdruck.

(c) Grundsatz der Verfügbarkeit der Aufzeichnungen

Die kaufmännische Buchführung dient der Selbstinformation des Kaufmanns über den Stand und die Entwicklung seines Vermögens¹⁰⁵¹. Die Verwirklichung dieses Buchführungsziels setzt notwendigerweise voraus, dass der Buchführungspflichtige überhaupt Zugang zu den in seinen Büchern festgehaltenen Informationen hat. Vor diesem Hintergrund erfordert eine ordnungsgemäße Buchführung die jederzeitige Verfügbarkeit der Aufzeichnungen.

Der Grundsatz der Verfügbarkeit der Aufzeichnungen hat mittelbar auch in § 238 Abs. 1 Satz 2 HGB Ausdruck gefunden. Nach § 238 Abs. 1 Satz 2 HGB muss die Buchführung so beschaffen sein, dass sie einem sachverständigen Dritten innerhalb angemessener Zeit einen Überblick über die Geschäftsvorfälle und über die Lage des Unternehmens vermitteln kann. Zwar zielt diese Vorschrift in erster Linie auf den Inhalt und die Struktur der Aufzeichnungen ab. Aber auch die Möglichkeit einer raschen Orientierung in den Aufzeichnungen setzt zunächst voraus, dass die Bücher physisch greifbar sind.

(d) Grundsatz der Lesbarkeit der Aufzeichnungen

Das Anliegen der Buchführung, den Kaufmann über seine Vermögensverhältnisse zu informieren, wird allerdings nicht schon durch die jederzeitige physische Verfügbarkeit der Aufzeichnungen gewährleistet. Vielmehr müssen die Bücher auch in dem Sinne lesbar sein, dass sie den Inhalt der vorgenommenen Eintragungen zweifelsfrei und richtig erkennen lassen.

Eintragungen in den Büchern sind verkörperte Gedankenerklärungen. Der Buchführungspflichtige soll mit einem späteren Blick in seine Aufzeichnungen feststellen können, welche Eintragungen in seinen Büchern er in der Vergangenheit vorgenommen hat. Das Informationsanliegen der Buchführung setzt deshalb voraus, dass die in den Aufzeichnungen niedergelegten Gedanken aus den Büchern heraus reproduzierbar sind. Vor diesem Hintergrund müssen die Aufzeichnungen bei der Auswertung mit dem Inhalt erscheinen, der dem Buchführungspflichtigen bei der Eintragung vor Augen geschwebt hat. Nur eine Buchführung, die den Inhalt der vorgenommenen Eintragungen äußerlich zweifelsfrei erkennen lässt, genügt den Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung. Unleserliche Aufzeichnungen, die Verwendung einer (Geheim-) Sprache, deren Begriffe keine im allgemeinen Sprachgebrauch allgemeingültige Bedeutung haben, oder ungebräuchliche Abkürzungen, die keine feststehende Bedeutung haben, sind mit diesem Anspruch nicht zu vereinbaren.

Der Grundsatz der Lesbarkeit der Aufzeichnungen hat sich im kodifizierten Handelsbilanzrecht an zwei Stellen niedergeschlagen. Gemäß § 239 Abs. 1 Satz 1 HGB hat sich der Kaufmann bei der Führung der Handelsbücher und bei den sonst erforderlichen Aufzeichnungen einer lebenden Sprache zu bedienen. Dabei dürfen Abkürzungen, Ziffern, Buchstaben oder Symbole nach § 239

¹⁰⁵¹ ADS, Rdnr. 38 f. zu § 238 HGB.

Abs. 1 Satz 2 HGB nur verwendet werden, wenn deren Bedeutung im Einzelfall eindeutig festliegt. Zudem bestimmt § 239 Abs. 3 Satz 1 HGB, dass eine Eintragung oder eine Aufzeichnung nicht in einer Weise verändert werden darf, dass der ursprüngliche Inhalt nicht mehr feststellbar ist. Darüber hinaus dürfen nach § 239 Abs. 3 Satz 2 HGB auch solche Veränderungen nicht vorgenommen werden, deren Beschaffenheit es ungewiss lässt, ob sie ursprünglich oder erst später gemacht worden sind.

(2) Grundsätze ordnungsmäßiger Aufbewahrung von Büchern und Belegen

Die tatsächliche Verfügbarkeit der Buchführungsunterlagen setzt voraus, dass der Buchführungspflichtige die Bücher und Belege über den Zeitpunkt der Aufstellung des Jahreschlusses respektive der Eintragung in die Bücher hinaus aufhebt. Die Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung verlangen deshalb von dem Buchführungspflichtigen die ordnungsgemäße Aufbewahrung von Büchern und Belegen. Der Verfügbarkeitsgrundsatz wirkt also in der Pflicht zur Aufbewahrung der Buchführungsunterlagen fort.

Die Grundsätze ordnungsmäßiger Aufbewahrung von Büchern und Belegen verlangen dabei vom Buchführungspflichtigen ein Doppeltes: Über die physische Erhaltung der Bücher und Belege hinaus muss der Buchführungspflichtige die aufzubewahrenden Unterlagen in einer systematischen Form ablegen, die es ermöglicht, bestimmte Dokumente wieder aufzufinden. Tatsächlich verfügbar sind die aufzubewahrenden Bücher und Belege nämlich nur, wenn konkrete Unterlagen in der Gesamtheit der archivierten Buchführungsunterlagen zielgerichtet ausfindig gemacht werden können. Aus diesem Grund hat die Aufbewahrung der Bücher und Belege in geordneter Form zu erfolgen. Nach welchen Ordnungskriterien die Buchführungsunterlagen abgelegt und aufbewahrt werden, hat der Buchführungspflichtige nach Zweckmäßigkeitsaspekten selbst zu entscheiden. Maßgeblich für die ordnungsgemäße Archivierung der Bücher und Belege ist allein das Kriterium, dass der Zugriff auf bestimmte Unterlagen in angemessener Zeit möglich sein muss¹⁰⁵².

Im kodifizierten Handelsbilanzrecht haben die Grundsätze ordnungsmäßiger Aufbewahrung von Büchern und Belegen in § 257 HGB, der die Pflicht zur Aufbewahrung von Unterlagen näher ausgestaltet, Ausdruck gefunden.

(3) Grundsätze ordnungsmäßiger DV-gestützter Buchführungssysteme

Soweit bei der Buchführung oder der Aufbewahrung von Büchern und Belegen EDV-gestützte Buchführungsverfahren oder elektronisch auszulesende Datenträger zum Einsatz kommen, muss deren Verwendung den Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung entsprechen¹⁰⁵³.

Dabei ergibt sich aus Sicht der Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung ein doppelter Anspruch an die EDV-gestützten Buchführungsverfahren: Zum einen muss die auf elektronische Datenverarbeitungstechnik gestützte Buchführung in der Sache die Grundsätze ordnungsmäßiger

¹⁰⁵² HBdR/Isele, Rdnr. 61 zu § 257 HGB; BBilK/Winkeljohann/Philipps, Rdnr. 2 zu § 257 HGB; Wiedmann/Böcking/Gros, Rdnr. 19 und 26 zu § 257 HGB; MüKo/Ballwieser, Rdnr. 1 zu § 257 HGB; KKR/Braun, Rdnr. 2 zu § 257 HGB; ADS, Rdnr. 46 zu § 257 HGB.

¹⁰⁵³ HBdR/Kußmaul, Rdnr. 4 zu § 239 HGB; BKT/Quick/Wolz, Rdnr. 44 zu § 239 HGB; Baumbach/Merkt, Rdnr. 4 zu § 239 HGB; BBilK/Winkeljohann/Henckel, Rdnr. 22 zu § 239 HGB; BBilK/Schmidt/Usinger, Rdnr. 2 zu § 243 HGB; KKR/Drüen, Rdnr. 26 zu § 239 HGB.

Dokumentation der Geschäftsvorfälle sowie die Grundsätze ordnungsmäßiger Aufbewahrung von Büchern und Belegen ebenso erfüllen wie eine papiergebundene Buchführung. Zum anderen gilt es, durch geeignete Vorkehrungen dafür Sorge zu tragen, dass die spezifischen Eigenheiten der elektronischen Datenverarbeitungstechnik nicht die Verwirklichung der Buchführungsziele beeinträchtigen. Letzteres betrifft namentlich das Risiko des Datenverlustes sowie die Möglichkeit, elektronisch gespeicherte Daten wieder abzurufen. Die Praxis hat die sich aus den Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung ergebenden Anforderungen an EDV-gestützte Buchführungsverfahren in den Grundsätzen ordnungsmäßiger DV-gestützter Buchführungssysteme (GoBS) konkretisiert und zusammengefasst¹⁰⁵⁴, die auch von der Finanzverwaltung jahrelang für steuerliche Zwecke anerkannt wurden¹⁰⁵⁵. Um der zwischenzeitlich eingetretenen technischen Weiterentwicklung gerecht zu werden, hat das Bundesministerium für Finanzen die steuerlichen Anforderungen an eine ordnungsgemäße EDV-gestützte Buchführung indes im Jahr 2014 in den von der Finanzverwaltung aufgestellten „Grundsätzen zur ordnungsmäßigen Führung und Aufbewahrung von Büchern, Aufzeichnungen und Unterlagen in elektronischer Form sowie zum Datenzugriff“ (GoBD) aktualisiert¹⁰⁵⁶.

Nach den Grundsätzen ordnungsmäßiger DV-gestützter Buchführungssysteme muss auch ein EDV-gestütztes Buchführungssystem die Geschäftsvorfälle zeitgerecht und geordnet mit Beleg erfassen. Zu diesem Zweck muss das Buchführungsprogramm ein Internes Kontrollsystem besitzen, das die Vollständigkeit, Richtigkeit, Zeitgerechtigkeit und Unveränderbarkeit der auf Datenträgern gespeicherten Buchführungen technisch gewährleistet¹⁰⁵⁷. Zudem müssen der Aufbau und der Ablauf des EDV-gestützten Buchführungsverfahrens zu Prüfzwecken in einer Verfahrensdokumentation vollständig niedergelegt sein¹⁰⁵⁸.

Auch bei Verwendung eines EDV-gestützten Buchführungssystems müssen die Aufzeichnungen jederzeit verfügbar sein. Deshalb ist zu gewährleisten, dass alle im Rahmen der Buchführung gespeicherten Daten jederzeit in angemessener Frist lesbar gemacht werden können¹⁰⁵⁹. Zudem sind die Bücher und Belege ordnungsgemäß aufzubewahren. Für die Dauer der jeweils einschlägigen Aufbewahrungsfristen hat der Buchführungspflichtige für eine sichere und dauerhafte Speicherung der Daten, die den jederzeitigen Zugriff auf die archivierten Daten gestattet, zu sorgen¹⁰⁶⁰. Dabei wirkt die Pflicht zur Aufbewahrung von Büchern und Belegen als Pflicht zur

¹⁰⁵⁴ BKT/Quick/Wolz, Rdnr. 48 zu § 239 HGB; Baumbach/Merkt, Rdnr. 4 zu § 239 HGB; BBilK/Winkeljohann/Henckel, Rdnr. 23 ff. zu § 239 HGB; Winnefeld, Bilanz-Handbuch, Kapitel A, Rdnr. 671; Wiedmann/Böcking/Gros, Rdnr. 14 zu § 239 HGB; MüKo/Ballwieser, Rdnr. 14 zu § 239 HGB; ADS, Rdnr. 61 zu § 239 HGB.

¹⁰⁵⁵ BMF, Schreiben vom 7. November 1995 – IV A 8 – S 0316 – 52/95, BStBl. I 1995, 738.

¹⁰⁵⁶ BMF, Schreiben vom 14. November 2014 – IV A 4 – S 0316/13/10003, BStBl. I 2014, 1450.

¹⁰⁵⁷ HBdR/Kußmaul, Rdnr. 21 f. zu § 239 HGB; BKT/Quick/Wolz, Rdnr. 53 ff. zu § 239 HGB; BBilK/Winkeljohann/Henckel, Rdnr. 33 zu § 239 HGB; ADS, Rdnr. 71 f. zu § 239 HGB.

¹⁰⁵⁸ HBdR/Kußmaul, Rdnr. 23 ff. zu § 239 HGB; BKT/Quick/Wolz, Rdnr. 58 ff. zu § 239 HGB; BBilK/Winkeljohann/Henckel, Rdnr. 42 f. zu § 239 HGB; Winnefeld, Bilanz-Handbuch, Kapitel A, Rdnr. 674; KKR/Drüen, Rdnr. 16 zu § 239 HGB; ADS, Rdnr. 73 zu § 239 HGB.

¹⁰⁵⁹ HBdR/Kußmaul, Rdnr. 17 f. zu § 239 HGB; BKT/Quick/Wolz, Rdnr. 68 f. zu § 239 HGB; BBilK/Winkeljohann/Henckel, Rdnr. 22 zu § 239 HGB; Winnefeld, Bilanz-Handbuch, Kapitel A, Rdnr. 690; Wiedmann/Böcking/Gros, Rdnr. 13 zu § 239 HGB; MüKo/Ballwieser, Rdnr. 12 zu § 239 HGB; KKR/Drüen, Rdnr. 27 zu § 239 HGB; ADS, Rdnr. 75 und 84 ff. zu § 239 HGB.

¹⁰⁶⁰ HBdR/Kußmaul, Rdnr. 18 zu § 239 HGB; BKT/Quick/Wolz, Rdnr. 68 zu § 239 HGB; BBilK/Winkeljohann/Henckel, Rdnr.

physischen Aufbewahrung der Datenträger, auf denen die Dateien mit den entsprechenden Unterlagen gespeichert sind, fort¹⁰⁶¹.

Im kodifizierten Handelsbilanzrecht finden sich die Grundsätze ordnungsmäßiger DV-gestützter Buchführungssysteme in § 239 Abs. 4 HGB wieder. Nach § 239 Abs. 4 Satz 1 HGB können die Handelsbücher und die sonst erforderlichen Aufzeichnungen auch auf Datenträgern geführt werden, soweit diese Form der Buchführung einschließlich des dabei angewandten Verfahrens den Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung entspricht. Zudem muss bei der Führung der Handelsbücher und der sonst erforderlichen Aufzeichnungen auf Datenträgern gemäß § 239 Abs. 4 Satz 2 HGB insbesondere sichergestellt sein, dass die Daten während der Dauer der Aufbewahrungsfrist verfügbar sind und jederzeit innerhalb angemessener Frist lesbar gemacht werden können. Zuletzt bestimmt § 239 Abs. 4 Satz 3 HGB, dass bei der Buchführung auf Datenträgern die formellen Vorschriften für eine ordnungsgemäße Buchführung aus § 239 Abs. 1 bis 3 HGB sinngemäß gelten.

(4) Beurteilung aus Sicht des Parteienrechenschaftsrechts

Mit ihrer Funktion als die Formalia einer ordnungsgemäßen Buchführung fügen sich die Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung im engeren Sinne reibungslos in das Parteienrechenschaftsrecht ein. Friktionen mit der Rechenschaftspflicht der Parteien bestehen schon deshalb nicht, weil der Anspruch an eine technisch saubere Dokumentation der relevanten Geschäftsvorfälle unabhängig von den materiellen Rechnungslegungsvorschriften zu formulieren ist¹⁰⁶².

Das Parteienrechenschaftsrecht erfordert zur Vorbereitung der späteren Aufstellung des Rechenschaftsberichts ebenso eine fortlaufende Erfassung aller für den Rechenschaftsbericht relevanten Geschäftsvorfälle wie das Handelsbilanzrecht. Dabei können die Ansprüche, die die Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung an die laufende Erfassung und Dokumentation stellen, ohne Weiteres auf das Parteienrechenschaftsrecht übertragen werden. In beiden Rechnungslegungssystemen übt die Buchführung eine Erinnerungsfunktion aus: Die laufende Erfassung der Geschäftsvorfälle soll gewährleisten, dass diese dem Rechnungslegenden bei der Aufstellung seines Abschlusses vollständig und in der Form, in der sie sich tatsächlich ereignet haben, präsent sind. Zu diesem Zweck müssen die Geschäftsvorfälle mit allen bilanzierungsrelevanten Merkmalen bereits in dem Zeitpunkt ihrer Entstehung, in dem ihre Feststellung anstatt einer Erinnerung noch eine Beobachtung ist, in reproduzierbarer Form festgehalten werden, damit später bei Aufstellung des Abschlusses keine Erinnerungslücken oder Irrtümer auftreten können. Schon aus dieser Zielsetzung resultieren diejenigen Ansprüche an die laufende Buchführung, die auch die Grundsätze ordnungsmäßiger Dokumentation sowie die Grundsätze ordnungsmäßiger Aufbewahrung formulieren. Deshalb verlangt auch das Parteienrechenschaftsrecht von den Parteien, alle relevanten Geschäftsvorfälle zeitgerecht und geordnet mitsamt Beleg in ihren Büchern zu erfassen. Dabei muss die Buchführung schon mit Blick

36 zu § 239 HGB; Winnefeld, Bilanz-Handbuch, Kapitel A, Rdnr. 690; Wiedmann/Böcking/Gros, Rdnr. 13 zu § 239 HGB; MüKo/Ballwieser, Rdnr. 12 zu § 239 HGB; KKR/Drüen, Rdnr. 27 zu § 239 HGB; ADS, Rdnr. 84 zu § 239 HGB.

¹⁰⁶¹ BBilK/Winkeljohann/Henckel, Rdnr. 40 zu § 239 HGB; Winnefeld, Bilanz-Handbuch, Kapitel A, Rdnr. 693; ADS, Rdnr. 84 zu § 239 HGB.

¹⁰⁶² Wohl gleicher Auffassung: Schruoff, Festschrift Ludewig, S. 958.

auf die spätere Aufstellung des Jahresabschlusses so beschaffen sein, dass die festgehaltenen Informationen über die Geschäftsvorfälle auch ausgewertet werden können. Zu diesem Zweck müssen die Parteien ihre Bücher und Belege einerseits in lesbarer und verständlicher Form führen und andererseits physisch aufbewahren und verfügbar halten.

Über die sachgerechte Regelung der laufenden Buchführung hinaus hat ein Teil der Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung im engeren Sinne einen besonderen Stellenwert im spezifischen Gefüge des Parteienrechenschaftsrechts. So besitzen die Verständlichkeit der Aufzeichnungen und die Verfügbarkeit der Bücher und Belege im Parteienrechenschaftsrecht eine besondere Bedeutung, die über die Selbsterinnerungsfunktion für die Aufstellung des Abschlusses hinausgeht. Im Bereich des Parteienrechenschaftsrechts greifen anders als in dem für alle Kaufleute geltenden Teil des Handelsbilanzrechts nicht nur diejenigen, die die Bücher auch geführt haben, später wieder auf diese zu. Nach § 23 Abs. 1 PartG stellt der Bundesvorstand den zu publizierenden Rechenschaftsbericht der Gesamtpartei auf, während der Bundesverband, die Landesverbände respektive die den Landesverbänden vergleichbaren Gebietsverbände und die kassenführungsbefugten nachgeordneten Gebietsverbände die Bücher über ihre Einnahmen und Ausgaben sowie ihr Vermögen selbst zu führen haben. Die Buchführung aller rechenschaftspflichtigen Gebietsverbände muss deshalb so angelegt sein, dass sie für den Bundesvorstand bei der Aufstellung des Rechenschaftsberichts der Gesamtpartei hinreichend verständlich und nachvollziehbar ist. Zudem bedarf der Rechenschaftsbericht gemäß § 23 Abs. 2 Satz 1 PartG der Prüfung durch einen Wirtschaftsprüfer oder eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft. Die Prüfung durch den Wirtschaftsprüfer bezieht sich nicht nur auf den Rechenschaftsbericht der Gesamtpartei, sondern erstreckt sich nach § 29 Abs. 1 Satz 1 PartG auf die Bundespartei, ihre Landesverbände sowie auf mindestens zehn nachgeordnete Gebietsverbände nach Wahl des Prüfers. Dabei hat der Wirtschaftsprüfer gemäß § 29 Abs. 1 Satz 2 PartG die Buchführung in die Prüfung einzubeziehen. Vor diesem Hintergrund haben das Belegprinzip und der Grundsatz, dass die Buchführung nach Sprache, Aufbau und Ordnung klar und verständlich sein muss, für die Buchführung der Parteien eine besonders herausragende Rolle.

Daneben hat auch der Grundsatz der zeitgerechten und geordneten Erfassung von Geschäftsvorfällen im Parteienrechenschaftsrecht über die originäre Erinnerungsfunktion hinaus eine besondere Bedeutung für die angestrebte Transparenz der ins Gewicht fallenden Parteispenden. Durch die umgehende Erfassung einer jeden Spende in einem System, das den Sachverhalt einer jeden Buchung lückenlos und fortlaufend dokumentiert, wird die Verschleierung nachträglicher Manipulationen des Spendenaufkommens erheblich erschwert.

Die Grundsätze ordnungsmäßiger Dokumentation der Geschäftsvorfälle in der Buchführung und die Grundsätze ordnungsmäßiger Aufbewahrung von Büchern und Belegen sowie die handelsrechtlichen Vorschriften, die diese Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung wiedergeben und näher ausgestalten, können damit im Ergebnis prinzipiell in unveränderter Form auf die Buchführung der Parteien übertragen werden. Entsprechendes gilt für die Grundsätze ordnungsmäßiger DV-gestützter Buchführungssysteme, die lediglich die Verwirklichung der vorgenannten Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung in datenverarbeitungstechnischer Hinsicht gewährleisten. Da die Rechenschaftsvorschriften des Parteiengesetzes die laufende Buchführung nicht näher regeln, hat die entsprechende Anwendung der handelsrechtlichen Bestimmungen für die Buchführung der Parteien eine hohe praktische Relevanz.

ab) Grundsätze ordnungsmäßiger Inventur

Die Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung verpflichten den Kaufmann, zu Beginn seines Handelsgewerbes beziehungsweise zu Beginn der kaufmännischen Buchführung sowie zum Schluss eines jedes Geschäftsjahrs ein Inventar aufzustellen. Das Inventar ist das genaue Verzeichnis aller Vermögensgegenstände und aller Schulden des Buchführungspflichtigen mit Angabe ihrer Werte¹⁰⁶³. Das Inventar bildet die Grundlage für die spätere Aufstellung der Bilanz, bei der die im Inventar ausgewiesenen Vermögensgegenstände und Schulden auf die entsprechenden Bilanzposten übertragen werden¹⁰⁶⁴.

Die Aufstellung des Inventars erfordert eine Prüfung des tatsächlichen Bestands an Vermögensgegenständen und Schulden am Bilanzstichtag sowie die Feststellung deren Werts. Dieser Vorgang der Bestandsaufnahme wird als Inventur bezeichnet¹⁰⁶⁵. Für den Bestandsnachweis ist bei körperlichen Gegenständen grundsätzlich eine körperliche Bestandsaufnahme am Bilanzstichtag notwendig, während für Forderungen und Schulden eine Buchinventur genügt¹⁰⁶⁶.

Auch bei der Aufstellung des Inventars gelten die Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung – und zwar in ihrer Ausprägung als Grundsätze ordnungsmäßiger Inventur. Maßgeblich für eine ordnungsgemäße Inventur sind danach der Grundsatz der Einzelerfassung und Einzelbewertung, die Grundsätze der Vollständigkeit und Richtigkeit, die Prinzipien der Nachprüfbarkeit und Klarheit sowie der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit¹⁰⁶⁷. Darüber hinaus haben auch die für die Führung von Büchern allgemein geltenden Grundsätze ordnungsmäßiger Dokumentation wie der Grundsatz der zeitgerechten Erfassung von Geschäftsvorfällen oder das Belegprinzip Bedeutung für die Aufstellung des Inventars¹⁰⁶⁸. Zudem verpflichten die Grundsätze ordnungsmäßiger Aufbewahrung von Büchern und Belegen den Buchführungspflichtigen auch zur Archivierung seiner Inventare¹⁰⁶⁹.

¹⁰⁶³ HBdR/Knop, Rdnr. 1 ff. zu § 240 HGB; BKT/Quick/Wolz, Rdnr. 1 zu § 240 HGB; Baumbach/Merkt, Rdnr. 1 zu § 240 HGB; BBiK/Winkeljohann/Philipps, Rdnr. 1 zu § 240 HGB; Winnefeld, Bilanz-Handbuch, Kapitel B, Rdnr. 1; Wiedmann/Böcking/Gros, Rdnr. 3 zu § 240 HGB; MüKo/Ballwieser, Rdnr. 2 zu § 240 HGB; KKR/Braun, Rdnr. 2 und 7 zu § 240 HGB; ADS, Rdnr. 3 zu § 240 HGB.

¹⁰⁶⁴ HBdR/Knop, Rdnr. 2 ff. zu § 240 HGB; BKT/Quick/Wolz, Rdnr. 3 und 59 zu § 240 HGB; BBiK/Winkeljohann/Philipps, Rdnr. 52 zu § 240 HGB; Winnefeld, Bilanz-Handbuch, Kapitel B, Rdnr. 21; MüKo/Ballwieser, Rdnr. 2 zu § 240 HGB; KKR/Braun, Rdnr. 5 f. zu § 240 HGB; ADS, Rdnr. 58 zu § 240 HGB.

¹⁰⁶⁵ HBdR/Knop, Rdnr. 3 zu § 240 HGB; BKT/Quick/Wolz, Rdnr. 1 f. zu § 240 HGB; Baumbach/Merkt, Rdnr. 2 zu § 240 HGB; Winnefeld, Bilanz-Handbuch, Kapitel B, Rdnr. 1; Wiedmann/Böcking/Gros, Rdnr. 4 zu § 240 HGB; MüKo/Ballwieser, Rdnr. 4 zu § 240 HGB; KKR/Braun, Rdnr. 11 zu § 240 HGB; ADS, Rdnr. 4 zu § 240 HGB.

¹⁰⁶⁶ HBdR/Knop, Rdnr. 5 zu § 240 HGB; BKT/Quick/Wolz, Rdnr. 28 ff. zu § 240 HGB; Baumbach/Merkt, Rdnr. 2 zu § 240 HGB; BBiK/Winkeljohann/Philipps, Rdnr. 5 f. zu § 240 HGB; Winnefeld, Bilanz-Handbuch, Kapitel B, Rdnr. 20; Wiedmann/Böcking/Gros, Rdnr. 14 ff. zu § 240 HGB; MüKo/Ballwieser, Rdnr. 4 zu § 240 HGB; KKR/Braun, Rdnr. 11 f. zu § 240 HGB; ADS, Rdnr. 28 ff. zu § 240 HGB.

¹⁰⁶⁷ HBdR/Knop, Rdnr. 12 ff. zu § 240 HGB; BKT/Quick/Wolz, Rdnr. 11 f. zu § 240 HGB; Baumbach/Merkt, Rdnr. 2 zu § 240 HGB; BBiK/Winkeljohann/Philipps, Rdnr. 18 zu § 240 HGB; Winnefeld, Bilanz-Handbuch, Kapitel B, Rdnr. 30 ff.; Wiedmann/Böcking/Gros, Rdnr. 5 ff. zu § 240 HGB; MüKo/Ballwieser, Rdnr. 14 f. zu § 240 HGB; KKR/Braun, Rdnr. 13 zu § 240 HGB; ADS, Rdnr. 18 ff. zu § 240 HGB.

¹⁰⁶⁸ HBdR/Knop, Rdnr. 12 zu § 240 HGB; BKT/Quick/Wolz, Rdnr. 11 f. zu § 240 HGB; BBiK/Winkeljohann/Philipps, Rdnr. 29 zu § 240 HGB; Winnefeld, Bilanz-Handbuch, Kapitel B, Rdnr. 21; KKR/Braun, Rdnr. 13 zu § 240 HGB; ADS, Rdnr. 18 zu § 240 HGB.

¹⁰⁶⁹ HBdR/Isele, Rdnr. 41 zu § 257 HGB; BKT/Bartone, Rdnr. 32 zu § 257 HGB; BBiK/Winkeljohann/Philipps, Rdnr. 29 zu § 240 HGB; KKR/Braun, Rdnr. 17 zu § 257 HGB.

(1) Grundsatz der Einzelerfassung und Einzelbewertung

Der Grundsatz der Einzelerfassung und Einzelbewertung sieht vor, dass im Inventar die Vermögensgegenstände und Schulden genau zu verzeichnen und einzeln zu bewerten sind. Konkret bedeutet dies, dass die einzelnen Vermögensgegenstände nach Art, Menge und Wert im Inventar zu verzeichnen sind¹⁰⁷⁰. Der Grundsatz der Einzelerfassung und Einzelbewertung ist lediglich in den Fällen, in denen das HGB alternative Bewertungsmethoden wie das Festwertverfahren oder die Gruppenbewertung zulässt, nicht verbindlich. Weitere Einschränkungen erfährt das Gebot der Einzelerfassung und Einzelbewertung zudem durch den Grundsatz, dass an die Inventarisierung keine unzumutbaren und außer Verhältnis zu deren Bedeutung stehenden Ansprüche gestellt werden dürfen¹⁰⁷¹.

Im kodifizierten Handelsbilanzrecht klingt der Grundsatz der Einzelerfassung und Einzelbewertung lediglich in § 240 Abs. 1 HGB, der die Pflicht zur Aufstellung eines Inventars statuiert, an. Nach § 240 Abs. 1 HGB hat jeder Kaufmann zu Beginn seines Handelsgewerbes seine Grundstücke, seine Forderungen und Schulden, den Betrag seines baren Geldes sowie seine sonstigen Vermögensgegenstände genau zu verzeichnen und dabei den Wert der einzelnen Vermögensgegenstände und Schulden anzugeben. Die Vorschrift verlangt also von dem Buchführungspflichtigen eine vollständige Auflistung aller Vermögensgegenstände und Schulden unter Angabe ihres jeweiligen Werts.

(2) Vollständigkeitsgrundsatz

Der Vollständigkeitsgrundsatz bedeutet für die Inventarisierung, dass der Buchführungspflichtige alle ihm wirtschaftlich zuzurechnenden Vermögensgegenstände und Schulden in das Inventar aufzunehmen hat. Dabei ist für die wirtschaftliche Zurechnung der Vermögensgegenstände nicht die zivilrechtliche Eigentumslage, sondern das wirtschaftliche Eigentum an dem Vermögensgegenstand maßgeblich, sofern eine andere Person als der zivilrechtliche Eigentümer im Sinne eines wirtschaftlichen Eigentümers an dem zuzuordnenden Vermögensgegenstand berechtigt ist¹⁰⁷².

Auch der Vollständigkeitsgrundsatz kommt im kodifizierten Handelsbilanzrecht nur insoweit zum Ausdruck, als dass das Inventar nach § 240 Abs. 1 HGB alle Vermögensgegenstände und Schulden des Kaufmanns enthalten muss.

(3) Richtigkeitsgrundsatz

Der Grundsatz der Richtigkeit besagt, dass die Vermögensgegenstände bei der Aufstellung des

¹⁰⁷⁰ BKT/Quick/Wolz, Rdnr. 16 zu § 240 HGB; BBilK/Winkeljohann/Philipps, Rdnr. 27 zu § 240 HGB; Winnefeld, Bilanz-Handbuch, Kapitel B, Rdnr. 34; Wiedmann/Böcking/Gros, Rdnr. 8 zu § 240 HGB; MüKo/Ballwieser, Rdnr. 18 zu § 240 HGB; KKR/Braun, Rdnr. 20 zu § 240 HGB; ADS, Rdnr. 22 zu § 240 HGB.

¹⁰⁷¹ BKT/Quick/Wolz, Rdnr. 16 zu § 240 HGB; BBilK/Winkeljohann/Philipps, Rdnr. 27 zu § 240 HGB; Winnefeld, Bilanz-Handbuch, Kapitel B, Rdnr. 34; MüKo/Ballwieser, Rdnr. 15 und 18 zu § 240 HGB; KKR/Braun, Rdnr. 20 zu § 240 HGB; ADS, Rdnr. 23 zu § 240 HGB.

¹⁰⁷² HBdR/Knop, Rdnr. 16 und 21 f. zu § 240 HGB; BKT/Quick/Wolz, Rdnr. 13 zu § 240 HGB; BBilK/Winkeljohann/Philipps, Rdnr. 19 f. zu § 240 HGB; Winnefeld, Bilanz-Handbuch, Kapitel B, Rdnr. 32; Wiedmann/Böcking/Gros, Rdnr. 6 zu § 240 HGB; MüKo/Ballwieser, Rdnr. 14 zu § 240 HGB; KKR/Braun, Rdnr. 14 zu § 240 HGB; ADS, Rdnr. 20 zu § 240 HGB.

Inventars nach Art, Menge und Wert richtig zu erfassen sind¹⁰⁷³. Die richtige Erfassung der Art der Vermögensgegenstände verlangt eine sachgerechte Identifizierung und soll den Nachweis und die Einzelbewertung ermöglichen. Demgegenüber erfordert die korrekte Ermittlung der Mengen zuverlässige Mess-, Zähl- und Wiegevorgänge. Das bedeutet allerdings nicht, dass vertretbare Schätzungen, angemessene Mess- und Wiegetoleranzen oder geringfügige Zählfehler den Grundsätzen ordnungsmäßiger Inventur widersprechen. Die richtige Bestandsaufnahme ist unabhängig von der Wertermittlung, die in einem gesonderten Schritt erfolgt, vorzunehmen. Das Kriterium der wertmäßigen Richtigkeit ist nicht nur für den rechnerischen Bewertungsvorgang, sondern insbesondere auch für die zutreffende Ermittlung des für jeden Vermögensgegenstand einschlägigen Bewertungsmaßstabs von Bedeutung¹⁰⁷⁴.

Der Richtigkeitsgrundsatz ist in die handelsrechtlichen Bestimmungen über die Inventur nicht ausdrücklich eingeflossen. Die Inventurvorschriften des Handelsbilanzrechts bringen lediglich in § 241 Abs. 2 HGB mittelbar zum Ausdruck, dass das Inventar die Vermögensgegenstände des Kaufmanns nach Art, Menge und Wert richtig ausweisen muss.

(4) Grundsatz der Nachprüfbarkeit

Der Grundsatz der Nachprüfbarkeit besagt, dass die Vermögensgegenstände und Schulden unter Angabe aller für die Bewertung erforderlichen Bezeichnungen dergestalt aufzuschreiben sind, dass ein sachverständiger Dritter unter Zuhilfenahme des Inventurpersonals die Wertfindung und das Inventar sowie die Vorgehensweise bei der Inventuraufnahme in angemessener Art und Weise nachvollziehen kann¹⁰⁷⁵.

In den besonderen Vorschriften des Handelsgesetzbuchs für die Aufstellung des Inventars findet sich der Grundsatz der Nachprüfbarkeit nicht gesondert wieder. Im kodifizierten Handelsbilanzrecht ergibt sich das Gebot der Nachprüfbarkeit als Maßstab für die Aufstellung des Jahresabschlusses nur aus den allgemeinen Vorgaben für die Buchführung. Nach § 238 Abs. 1 Satz 2 HGB muss die Buchführung so beschaffen sein, dass sie einem sachverständigen Dritten innerhalb angemessener Zeit einen Überblick über die Geschäftsvorfälle und über die Lage des Unternehmens vermitteln kann.

(5) Klarheitsgrundsatz

In einem engen sachlichen Zusammenhang mit dem Grundsatz der Nachprüfbarkeit steht der Klarheitsgrundsatz. Der Grundsatz der Klarheit verlangt, dass die Inventurangaben verständlich sind. Zu diesem Zweck müssen die Angaben einerseits in einer lebenden Sprache und deren Zeichen erfolgen. Zum anderen sind die Inventuraufzeichnungen in einer übersichtlichen Form, die eine rasche und zuverlässige Auswertung ermöglicht, anzufertigen. Letzteres erfordert eine sachgerechte

¹⁰⁷³ HBdR/Knop, Rdnr. 25 ff. zu § 240 HGB; BKT/Quick/Wolz, Rdnr. 14 f. zu § 240 HGB; BBilK/Winkeljohann/Philipps, Rdnr. 23 zu § 240 HGB; Winnefeld, Bilanz-Handbuch, Kapitel B, Rdnr. 31; Wiedmann/Böcking/Gros, Rdnr. 7 zu § 240 HGB; MüKo/Ballwieser, Rdnr. 14 zu § 240 HGB; KKR/Braun, Rdnr. 18 zu § 240 HGB; ADS, Rdnr. 21 zu § 240 HGB.

¹⁰⁷⁴ BBilK/Winkeljohann/Philipps, Rdnr. 23 zu § 240 HGB; Winnefeld, Bilanz-Handbuch, Kapitel B, Rdnr. 31; Wiedmann/Böcking/Gros, Rdnr. 7 zu § 240 HGB; KKR/Braun, Rdnr. 18 zu § 240 HGB; ADS, Rdnr. 21 zu § 240 HGB.

¹⁰⁷⁵ BKT/Quick/Wolz, Rdnr. 17 zu § 240 HGB; BBilK/Winkeljohann/Philipps, Rdnr. 25 zu § 240 HGB; Wiedmann/Böcking/Gros, Rdnr. 9 zu § 240 HGB; MüKo/Ballwieser, Rdnr. 14 zu § 240 HGB; KKR/Braun, Rdnr. 19 zu § 240 HGB; ADS, Rdnr. 24 zu § 240 HGB.

Ordnung und Gliederung der Inventurposten¹⁰⁷⁶.

Auch der Klarheitsgrundsatz ist in den Inventurvorschriften des Handelsgesetzbuchs nicht gesondert geregelt, sondern folgt lediglich aus den allgemeinen Vorschriften für die formelle Gestaltung der Buchführung in § 239 Abs. 1 bis 3 HGB.

(6) Grundsatz der Wirtschaftlichkeit

Alle vorstehend genannten Grundsätze ordnungsmäßiger Inventur gelten nicht absolut. Vielmehr erfahren alle Grundsätze ordnungsmäßiger Inventur durch den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit Einschränkungen unter ökonomischen Gesichtspunkten. Der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit besagt, dass an die Inventarisierung keine Anforderungen gestellt werden dürfen, bei denen die damit verbundenen wirtschaftlichen Belastungen unzumutbar sind und außer Verhältnis zu deren Bedeutung stehen. Maßgeblich für die Frage, ob der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit aus ökonomischen Gründen konkrete Einschränkungen der Grundsätze ordnungsmäßiger Inventur gestattet, ist der zu den materiellen Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung zählende Grundsatz der Wesentlichkeit¹⁰⁷⁷. Danach kommen Ausnahmen von den Geboten der Grundsätze ordnungsmäßiger Inventur nur in Betracht, wenn deren Ergebnisauswirkungen mit Blick auf das Gesamtergebnis unwesentlich sind.

Im kodifizierten Handelsbilanzrecht ist der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit bei der Inventur nicht ausdrücklich und allgemeingültig geregelt. Allerdings folgt der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit ungeachtet seiner Verankerung in den Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung auch in einem rechtlichen Sinne aus der Natur des Handelsbilanzrechts als öffentlich-rechtlichen Eingriffsrechts. Schon wegen des mit der Buchführungspflicht verbundenen Eingriffs in die Grundrechte des Kaufmanns müssen die Rechenschaftsvorschriften in dem Sinne verhältnismäßig sein, dass ein angemessenes Verhältnis zwischen dem Nutzen der Buchführung und dem dafür erforderlichen Aufwand besteht.

Der Gesetzgeber hat den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit zwar nicht ausdrücklich in das Handelsbilanzrecht aufgenommen, aber bei der Ausgestaltung der Inventurvorschriften an mehreren Stellen selbst angewandt. Exemplarisch genannt seien an dieser Stelle die Vorschriften der §§ 240 Abs. 3 und 4 und 241 Abs. 1 HGB, die in bestimmten Fällen anstelle der grundsätzlich erforderlichen Einzelerfassung und Einzelbewertung die Anwendung des Festwertverfahrens, die Gruppenbewertung oder die Bestandsaufnahme durch Stichproben gestatten¹⁰⁷⁸.

(7) Beurteilung aus Sicht des Parteienrechenschaftsrechts

Auch die Grundsätze ordnungsmäßiger Inventur und die handelsrechtlichen Vorschriften, die diesen nachgebildet sind, können im Parteienrechenschaftsrecht ohne Friktionen entsprechend angewandt werden. Die Rechenschaftsvorschriften des Parteiengesetzes enthalten keine Aussage über die

¹⁰⁷⁶ BKT/Quick/Wolz, Rdnr. 18 zu § 240 HGB; BBilK/Winkeljohann/Philipps, Rdnr. 26 zu § 240 HGB; Winnefeld, Bilanz-Handbuch, Kapitel B, Rdnr. 35; KKR/Braun, Rdnr. 21 zu § 240 HGB; ADS, Rdnr. 18 zu § 240 HGB.

¹⁰⁷⁷ BKT/Quick/Wolz, Rdnr. 19 zu § 240 HGB; BBilK/Winkeljohann/Philipps, Rdnr. 28 zu § 240 HGB; MüKo/Ballwieser, Rdnr. 15 zu § 240 HGB; KKR/Braun, Rdnr. 22 zu § 240 HGB; ADS, Rdnr. 25 zu § 240 HGB.

¹⁰⁷⁸ BBilK/Winkeljohann/Philipps, Rdnr. 28 zu § 240 HGB; Winnefeld, Bilanz-Handbuch, Kapitel B, Rdnr. 34; MüKo/Ballwieser, Rdnr. 15 zu § 240 HGB; KKR/Braun, Rdnr. 22 zu § 240 HGB; ADS, Rdnr. 25 zu § 240 HGB.

Inventur. Gleichwohl folgt aus der Systematik der Rechenschaftslegung, dass die Parteien zur Vorbereitung der Vermögensbilanz als dem parteirechtlichen Pendant zur Schlussbilanz ein Inventar aufstellen müssen. Dies folgt nicht nur aus der strukturellen Anknüpfung des Parteienrechenschaftsrechts an das Handelsbilanzrecht, sondern auch aus dem verfassungsrechtlich vorgegebenen Transparenzziel. Ausgehend von dem Transparenzgebot aus Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG haben die Parteien in ihren Rechenschaftsberichten ihr tatsächliches Vermögen und nicht das Vermögen, das nach den Büchern vorhanden sein müsste, auszuweisen.

Die danach von den Parteien vorzunehmende Inventur kann ohne Weiteres nach den handelsrechtlichen Inventurgrundsätzen erfolgen. Die materiellen Inventurgrundsätze, nach denen alle Vermögensgegenstände unter Beachtung der Gebote der Vollständigkeit und Richtigkeit einzeln zu erfassen und zu bewerten sind, werden auch dem Publizitätsziel, das die Vermögensbilanz mit Blick auf Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG verwirklichen soll, gerecht. Nach Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG müssen die Parteien unter anderem über ihr Vermögen öffentlich Rechenschaft geben. Mit Blick auf das verfassungsrechtliche Transparenzgebot besagen die materiellen Inventurgrundsätze im Kern nichts anderes als der Grundsatz der juristischen Methodenlehre, dass auf alle Sachverhalte, die den gesetzlichen Tatbestand erfüllen, auch die gesetzlich vorgesehene Rechtsfolge zutrifft. Schon aus diesem Grund unterliegen alle Vermögensgegenstände, auf die das Tatbestandsmerkmal der Zugehörigkeit zum Parteivermögen zutrifft, der verfassungsrechtlichen Rechenschaftspflicht. Diese Publizitätspflicht wird durch das aus dem Handelsbilanzrecht übernommene Gebot der Einzelerfassung und Einzelbewertung lediglich transparenzfördernd dahin gehend präzisiert, dass die Vermögensgegenstände in der Vermögensbilanz nicht nur wertmäßig zu berücksichtigen, sondern auch gesondert auszuweisen sind.

Die formellen Inventurgrundsätze der Nachprüfbarkeit und Klarheit können aus den gleichen Gründen, die auch die entsprechende Anwendung der handelsrechtlichen Vorgaben für die Formalia der Buchführung gestatten, ebenfalls auf die Inventur der Parteien übertragen werden. Allein der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit ruft aus der Sicht des Parteienrechenschaftsrechts auf den ersten Blick Bedenken hervor. Der hohe Stellenwert des verfassungsrechtlichen Transparenzgebots lässt es nämlich nicht zu, aus Kostengründen materiell bedeutsame Abstriche bei der angestrebten Publizität der Vermögensverhältnisse zu machen. Derartige Abstriche von der verfassungsrechtlich intendierten Vermögenspublizität gestattet der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit bei näherer Betrachtung aber auch nicht. Nach dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit dürfen Vereinfachungen bei der Inventur nur vorgenommen werden, soweit der Publizitätsgewinn außer Verhältnis zu dem dafür nötigen Aufwand stünde. Zudem lässt auch das verfassungsrechtliche Transparenzgebot namentlich aus Praktikabilitätsgründen Einschränkungen bei der Rechenschaftslegung zu, soweit diese mit dem Sinn und Zweck der Rechenschaftspflicht zu vereinbaren sind¹⁰⁷⁹.

Die Grundsätze ordnungsmäßiger Inventur sowie die handelsrechtlichen Inventurvorschriften, die diese Grundsätze konkretisieren, können damit auf die Inventurpflicht der Parteien prinzipiell ohne Veränderungen übertragen werden.

¹⁰⁷⁹ BVerfG, Beschluss vom 17. Juni 2004 – 2 BvR 383/03, BVerfGE 111, 54/84 und 96; BVerfG, Urteil vom 9. April 1992 – 2 BvE 2/89, BVerfGE 85, 264/319 ff.

ac) Grundsätze ordnungsmäßiger Bilanzierung

Den periodischen Abschluss der Buchführung bildet die auf das Ende des Geschäftsjahres aufzustellende Schlussbilanz. Auch für die Aufstellung der Bilanz sind die Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung in Gestalt der Grundsätze ordnungsmäßiger Bilanzierung maßgeblich. Die wesentlichen Grundsätze ordnungsmäßiger Bilanzierung werden im Folgenden vorgestellt.

(1) Stichtagsprinzip

Die Bilanz ist der Abschluss der Rechnungslegung, der das Verhältnis zwischen Vermögen und Schulden an einem bestimmten Stichtag darstellt¹⁰⁸⁰. Vor diesem Hintergrund bestimmt das Stichtagsprinzip, dass alle Geschäftsvorfälle, die bis zum Bilanzstichtag stattgefunden haben, in der Schlussbilanz zu erfassen sind und dass für die Bewertung die Verhältnisse am Bilanzstichtag maßgeblich sind. Deshalb sind auch nach dem Bilanzstichtag bekannt werdende verlustbringende Ereignisse, die bereits vor dem Bilanzstichtag verursacht worden sind, als wertaufhellende Tatsachen in der Bilanz zu berücksichtigen¹⁰⁸¹.

Im kodifizierten Handelsbilanzrecht kommt das Stichtagsprinzip in § 242 Abs. 1 und 2 HGB sowie § 252 Abs. 1 Nr. 3 und 4 HGB zum Ausdruck.

(2) Grundsatz der persönlichen Zuordnung der Vermögensgegenstände

Nach den Grundsätzen ordnungsmäßiger Bilanzierung sind nur die Vermögensgegenstände, die zu dem Vermögen des Kaufmanns gehören, in die Bilanz aufzunehmen. Deshalb bedarf es nach dem Grundsatz der persönlichen Zuordnung der Vermögensgegenstände bei der Aufstellung der Bilanz einer Prüfung, ob ein Vermögensgegenstand dem Kaufmann oder einem Dritten persönlich zuzuordnen ist. Die personelle Zuordnung von Vermögensgegenständen bei der Bilanzierung knüpft zwar gemäß § 246 Abs. 1 Satz 2, 1. Hs. HGB im ersten Schritt an das zivilrechtliche Eigentum an, folgt aber letztendlich nicht den zivilrechtlichen Eigentumsverhältnissen, sondern dem Kriterium, wer wirtschaftlicher Eigentümer des betreffenden Vermögensgegenstandes nach Maßgabe von gemäß § 246 Abs. 1 Satz 2, 2. Hs. HGB ist¹⁰⁸². Wirtschaftlicher Eigentümer ist derjenige, der die tatsächliche Sachherrschaft über einen Vermögensgegenstand dergestalt ausübt, dass der zivilrechtliche Eigentümer wirtschaftlich für die gewöhnliche Nutzungsdauer des Vermögensgegenstands von der Einwirkung auf diesen ausgeschlossen ist¹⁰⁸³. Letzteres ist dann der Fall, wenn der zivilrechtlich

¹⁰⁸⁰ BKT/Kirsch/Harms/Siegel, Rdnr. 1 zu § 242 HGB; BBilK/Winkeljohann/Philipps, Rdnr. 1 zu § 242 HGB; Wiedmann/Böcking/Gros, Rdnr. 12 zu § 242 HGB; MüKo/Ballwieser, Rdnr. 6 zu § 242 HGB.

¹⁰⁸¹ HBdR/Fülbier/Kuschel/Selchert, Rdnr. 70 f. zu § 252 HGB; BKT/Baetge/Ziesemer/Schmidt, Rdnr. 96 zu § 252 HGB; Baumbach/Merkt, Rdnr. 11 ff. zu § 243 HGB; BBilK/Winkeljohann/Philipps, Rdnr. 6 zu § 242 HGB; Winnefeld, Bilanz-Handbuch, Kapitel E, Rdnr. 240; MüKo/Ballwieser, Rdnr. 35 und 48 zu § 252 HGB; KKR/Claussen, Rdnr. 35 zu § 252 HGB; ADS, Rdnr. 38 f. zu § 252 HGB.

¹⁰⁸² HBdR/Kußmaul, Rdnr. 7 zu § 246 HGB; BKT/Thiele/Turowski, Rdnr. 202. zu § 246 HGB; Baumbach/Merkt, Rdnr. 14 zu § 246 HGB; BBilK/Schmidt/Ries, Rdnr. 5 zu § 246 HGB; Winnefeld, Bilanz-Handbuch, Kapitel D, Rdnr. 107; Wiedmann/Böcking/Gros, Rdnr. 6 zu § 246 HGB; MüKo/Ballwieser, Rdnr. 35 zu § 246 HGB; KKR/Braun, Rdnr. 24 und 38 ff. zu § 246 HGB; ADS, Rdnr. 260 ff. zu § 246 HGB.

¹⁰⁸³ BFH, Urteil vom 25. Januar 1996 – IV R 114/94, DB 1996, 1448/1448; BFH, Urteil vom 27. September 1988 – VIII R 193/83, DB 1989, 410/411; BGH, Urteil vom 6. November 1995 – II ZR 164/94, BB 1996, 155/156; BKT/Thiele/Turowski, Rdnr. 203 ff. zu § 246 HGB; Baumbach/Merkt, Rdnr. 14 zu § 246 HGB; BBilK/Schmidt/Ries,

Berechtigte gegenüber dem anderen keinen oder nur einen praktisch bedeutungslosen Herausgabeanspruch hat oder seinerseits zur Herausgabe des Vermögensgegenstandes an diesen verpflichtet ist¹⁰⁸⁴.

Im kodifizierten Handelsbilanzrecht hat der Grundsatz der persönlichen Zuordnung der Vermögensgegenstände in § 242 Abs. 1 HGB Ausdruck gefunden. Nach dieser Vorschrift hat der Kaufmann in der Schlussbilanz das Verhältnis „seines“ Vermögens und „seiner“ Schulden auszuweisen.

(3) Grundsatz der Klarheit und Übersichtlichkeit

Der Grundsatz der Klarheit und Übersichtlichkeit zielt darauf ab, dass die Bilanz nach ihrer äußeren Form und der Art der Darstellungen für den Betrachter verständlich ist. Dies erfordert namentlich eine sachgerechte Gliederung der Bilanz, die dem Leser die Orientierung ermöglicht. Zudem verbietet der Grundsatz der Klarheit und Übersichtlichkeit jede Form von verschleiern den Darstellungen¹⁰⁸⁵.

Hingegen verlangt der Grundsatz der Klarheit und Übersichtlichkeit von dem Kaufmann nicht, dass er bei der Aufstellung der Bilanz unter mehreren Darstellungsmöglichkeiten die klarste und übersichtlichste Darstellungsweise auswählt. Vielmehr ist den Grundsätzen ordnungsmäßiger Bilanzierung Genüge getan, wenn die gewählte Darstellungsform der Bilanz für sich betrachtet hinreichend klar und übersichtlich ist¹⁰⁸⁶.

Der Grundsatz der Klarheit und Übersichtlichkeit hat auch im kodifizierten Handelsbilanzrecht ausdrückliche Erwähnung gefunden: Zum einen muss der Jahresabschluss gemäß § 243 Abs. 2 HGB klar und übersichtlich sein. Zum anderen sind nach § 247 Abs. 1 HGB in der Bilanz das Anlage- und das Umlaufvermögen, das Eigenkapital, die Schulden sowie die Rechnungsabgrenzungsposten gesondert auszuweisen und hinreichend aufzugliedern.

(4) Vollständigkeitsgrundsatz

Nach dem Grundsatz der Vollständigkeit hat der Kaufmann alle seine Vermögensgegenstände, alle seine Schulden sowie alle Rechnungsabgrenzungsposten vollständig in die Bilanz aufzunehmen. Ausnahmen von dem Vollständigkeitsgebot bestehen lediglich insoweit, als Ansatzwahlrechte oder Ansatzverbote etwas anderes gestatten respektive verlangen¹⁰⁸⁷. Der Vollständigkeitsgrundsatz

Rdnr. 6 zu § 246 HGB; Winnefeld, Bilanz-Handbuch, Kapitel D, Rdnr. 108 f.; Wiedmann/Böcking/Gros, Rdnr. 6 zu § 246 HGB; MüKo/Ballwieser, Rdnr. 35 zu § 246 HGB; KKR/Braun, Rdnr. 52 zu § 246 HGB; ADS, Rdnr. 263 ff. zu § 246 HGB.

¹⁰⁸⁴ BBilK/Schmidt/Ries, Rdnr. 6 zu § 246 HGB; Winnefeld, Bilanz-Handbuch, Kapitel D, Rdnr. 110; KKR/Braun, Rdnr. 52 zu § 246 HGB.

¹⁰⁸⁵ HBdR/Baetge/Fey/Klönne, Rdnr. 45 f. zu § 243 HGB; BKT/Thiele/Brötzmann, Rdnr. 86 ff. zu § 243 HGB; Baumbach/Merkt, Rdnr. 4 zu § 243 HGB; BBilK/Schmidt/Usinger, Rdnr. 52 zu § 243 HGB; Winnefeld, Bilanz-Handbuch, Kapitel D, Rdnr. 80; Wiedmann/Böcking/Gros, Rdnr. 12 f. zu § 243 HGB; MüKo/Ballwieser, Rdnr. 60 ff. zu § 243 HGB; KKR/Braun, Rdnr. 18 ff. zu § 243 HGB; ADS, Rdnr. 25 ff. zu § 243 HGB.

¹⁰⁸⁶ BBilK/Schmidt/Usinger, Rdnr. 53 zu § 243 HGB; KKR/Braun, Rdnr. 19 zu § 243 HGB.

¹⁰⁸⁷ HBdR/Kußmaul, Rdnr. 1 zu § 246 HGB; BKT/Thiele/Turowski, Rdnr. 1 und 10 zu § 246 HGB; Baumbach/Merkt, Rdnr. 1 zu § 246 HGB; BBilK/Schmidt/Ries, Rdnr. 2 zu § 246 HGB; Winnefeld, Bilanz-Handbuch, Kapitel D, Rdnr. 63; Wiedmann/Böcking/Gros, Rdnr. 2 zu § 246 HGB; MüKo/Ballwieser, Rdnr. 3 ff. zu § 246 HGB; KKR/Braun, Rdnr. 8 f. zu § 246 HGB; ADS, Rdnr. 1 und 448 zu § 246 HGB.

bezieht sich nur auf die Frage, ob eine bestimmte Position überhaupt in der Bilanz anzusetzen ist, nicht aber auch auf die Vollständigkeit der Werterfassung¹⁰⁸⁸.

Damit steht der Vollständigkeitsgrundsatz in einem engen sachlichen Zusammenhang mit dem Grundsatz der persönlichen Zuordnung der Vermögensgegenstände. Während nach letzterem nur Vermögensgegenstände, die dem (Betriebs-)Vermögen des Kaufmanns zuzurechnen sind, in die Bilanz eingestellt werden dürfen, besagt der Grundsatz der Vollständigkeit, dass alle Vermögensgegenstände, auf die dies zutrifft, nebst Schulden und Rechnungsabgrenzungsposten auch tatsächlich in die Bilanz einzustellen sind.

Bei der Ausgestaltung des kodifizierten Handelsbilanzrechts hat der Gesetzgeber den Vollständigkeitsgrundsatz in § 246 Abs. 1 Satz 1 HGB berücksichtigt¹⁰⁸⁹. Ausweislich dieser Vorschrift hat der Jahresabschluss sämtliche Vermögensgegenstände, Schulden, Rechnungsabgrenzungsposten sowie Aufwendungen und Erträge zu enthalten, soweit gesetzlich nichts anderes bestimmt ist.

(5) Verrechnungsverbot

Das Verrechnungsverbot knüpft an den gleichen Bilanzierungsgedanken an wie der Vollständigkeitsgrundsatz. Alle Vermögensgegenstände, Schulden und Rechnungsabgrenzungsposten sollen nicht nur wertmäßig in die Bilanzierung einfließen, sondern tatsächlich in der Bilanz ausgewiesen werden. Deshalb verbietet es das Verrechnungsverbot grundsätzlich, Posten der Aktivseite und Posten der Passivseite miteinander zu saldieren¹⁰⁹⁰. Über die geistige Verwandtschaft mit dem Vollständigkeitsgrundsatz hinaus trägt das Verrechnungsverbot damit auch zur Verwirklichung des Grundsatzes der Klarheit und Übersichtlichkeit bei¹⁰⁹¹.

Die Grundsätze ordnungsmäßiger Bilanzierung lassen allerdings in zahlreichen Fällen, in denen ein anderes Ergebnis sachgerecht ist, Ausnahmen von dem Verrechnungsverbot zu. Beispielsweise darf der Bilanzierende Forderungen und Verbindlichkeiten gegenüber derselben Person verrechnen, wenn er am Bilanzstichtag zur Aufrechnung berechtigt ist¹⁰⁹².

Die handelsrechtlichen Vorschriften über die Rechnungslegung enthalten das Verrechnungsverbot in § 246 Abs. 2 HGB. Danach dürfen Posten der Aktivseite nicht mit Posten der Passivseite, Aufwendungen nicht mit Erträgen, Grundstücksrechte nicht mit Grundstückslasten verrechnet

¹⁰⁸⁸ HBdR/Kußmaul, Rdnr. 2 zu § 246 HGB; Baumbach/Merkt, Rdnr. 2 zu § 246 HGB; BBiK/Schmidt/Ries, Rdnr. 3 zu § 246 HGB; KKR/Braun, Rdnr. 12 zu § 246 HGB; ADS, Rdnr. 6 zu § 246 HGB.

¹⁰⁸⁹ BKT/Thiele/Turowski, Rdnr. 1 zu § 246 HGB; Baumbach/Merkt, Rdnr. 6 zu § 243 HGB; Wiedmann/Böcking/Gros, Rdnr. 1 zu § 246 HGB; MüKo/Ballwieser, Rdnr. 1 zu § 246 HGB; ADS, Rdnr. 1 zu § 246 HGB.

¹⁰⁹⁰ HBdR/Kußmaul, Rdnr. 23 zu § 246 HGB; BKT/Thiele/Turowski, Rdnr. 271 zu § 246 HGB; Baumbach/Merkt, Rdnr. 25 zu § 246 HGB; BBiK/Schmidt/Ries, Rdnr. 100 zu § 246 HGB; Winnefeld, Bilanz-Handbuch, Kapitel D, Rdnr. 66; Wiedmann/Böcking/Gros, Rdnr. 44 zu § 246 HGB; MüKo/Ballwieser, Rdnr. 128 zu § 246 HGB; KKR/Braun, Rdnr. 91 zu § 246 HGB; ADS, Rdnr. 454 zu § 246 HGB.

¹⁰⁹¹ HBdR/Kußmaul, Rdnr. 23 zu § 246 HGB; Baumbach/Merkt, Rdnr. 4 zu § 243 HGB; BBiK/Schmidt/Ries, Rdnr. 100 zu § 246 HGB; Winnefeld, Bilanz-Handbuch, Kapitel D, Rdnr. 66; Wiedmann/Böcking/Gros, Rdnr. 44 zu § 246 HGB; MüKo/Ballwieser, Rdnr. 128 zu § 246 HGB; KKR/Braun, Rdnr. 91 zu § 246 HGB.

¹⁰⁹² HBdR/Kußmaul, Rdnr. 24 zu § 246 HGB; Baumbach/Merkt, Rdnr. 28 zu § 246 HGB; BBiK/Schmidt/Ries, Rdnr. 106 ff. zu § 246 HGB; Wiedmann/Böcking/Gros, Rdnr. 45 zu § 246 HGB; MüKo/Ballwieser, Rdnr. 132 zu § 246 HGB; KKR/Braun, Rdnr. 93 zu § 246 HGB; ADS, Rdnr. 465 ff. zu § 246 HGB; IDW RS HFA 12, WPg 2005, 856/859 f.

werden.

(6) Grundsatz der Bilanzkontinuität

Der Grundsatz der Bilanzkontinuität verlangt einerseits die Einhaltung des Gebots der Bilanzidentität (formelle Bilanzkontinuität) und andererseits die Beachtung des Grundsatzes der Bewertungsstetigkeit (materielle Bilanzkontinuität).

Der Grundsatz der Bilanzidentität besagt, dass die Wertansätze in der Eröffnungsbilanz mit den Wertansätzen in der Schlussbilanz des vorangegangenen Geschäftsjahres übereinstimmen müssen. Dies hat die praktische Konsequenz, dass zwischen der Schlussbilanz und der Eröffnungsbilanz für das Folgejahr keine Buchung, keine Bewertungsänderung und keine sonstige Änderung des Bilanzinhalts vorgenommen werden dürfen¹⁰⁹³. Der Grundsatz der Bilanzidentität hat eine fundamentale Bedeutung für die ordnungsgemäße Bilanzierung. Nur bei Beachtung des Gebots der Bilanzidentität ist es gewährleistet, dass der Totalgewinn oder -verlust der Summe der Gewinne aus den einzelnen Geschäftsjahren entspricht¹⁰⁹⁴.

Nach dem Grundsatz der Bewertungsstetigkeit sind die bei der Bilanzierung einmal gewählten Bewertungsmethoden in den folgenden Geschäftsjahren prinzipiell beizubehalten. Die Bewertungsstetigkeit soll die Vergleichbarkeit aufeinander folgender Bilanzen verbessern und willkürlichen Gewinn- oder Verlustverlagerungen durch einen Wechsel der Bewertungsmethoden entgegenwirken¹⁰⁹⁵. Bewertungsstetigkeit meint die Einhaltung der gleichen Bewertungsmethoden von Geschäftsjahr zu Geschäftsjahr. Bewertungsmethoden sind bestimmte, in ihrem Ablauf definierte Verfahren der Wertfindung¹⁰⁹⁶. Damit fallen Abschreibungsmethoden, Regeln für die Einbeziehung bestimmter Faktoren in die Herstellungskosten, Verfahren zu Ermittlung der dabei einzubeziehenden Gemeinkosten sowie Wertansatzwahlrechte unter den Begriff der Bewertungsmethode, nicht jedoch der Umgang mit den Bilanzansatzwahlrechten¹⁰⁹⁷. Gemäß § 246 Abs. 3 Satz 1 HGB sind die auf den vorhergehenden Jahresabschluss angewandten Ansatzmethoden grundsätzlich beizubehalten. Nur in begründeten Ausnahmefällen darf nach § 246 Abs. 3 Satz 2 HGB in Verbindung mit § 252 Abs. 2

¹⁰⁹³ HBdR/Fülbier/Kuschel/Selchert, Rdnr. 31 und 33 f. zu § 252 HGB; BKT/Baetge/Ziesemer/Schmidt, Rdnr. 21 zu § 252 HGB; Baumbach/Merkt, Rdnr. 6 zu § 252 HGB; BBilK/Winkeljohann/Büssow, Rdnr. 3 zu § 252 HGB; Winnefeld, Bilanz-Handbuch, Kapitel E, Rdnr. 16; Wiedmann/Böcking/Gros, Rdnr. 4 zu § 252 HGB; MüKo/Ballwieser, Rdnr. 5 zu § 252 HGB; KKR/Claussen, Rdnr. 9 zu § 252 HGB; ADS, Rdnr. 10 zu § 252 HGB.

¹⁰⁹⁴ HBdR/Fülbier/Kuschel/Selchert, Rdnr. 31 f. zu § 252 HGB; BKT/Baetge/Ziesemer/Schmidt, Rdnr. 21 zu § 252 HGB; Baumbach/Merkt, Rdnr. 6 zu § 252 HGB; BBilK/Winkeljohann/Büssow, Rdnr. 4 zu § 252 HGB; Winnefeld, Bilanz-Handbuch, Kapitel E, Rdnr. 17; Wiedmann/Böcking/Gros, Rdnr. 4 zu § 252 HGB; MüKo/Ballwieser, Rdnr. 5 zu § 252 HGB; KKR/Claussen, Rdnr. 9 zu § 252 HGB; ADS, Rdnr. 9 zu § 252 HGB.

¹⁰⁹⁵ HBdR/Fülbier/Kuschel/Selchert, Rdnr. 119 f. zu § 252 HGB; BKT/Baetge/Ziesemer/Schmidt, Rdnr. 241 zu § 252 HGB; Baumbach/Merkt, Rdnr. 24 zu § 252 HGB; BBilK/Winkeljohann/Büssow, Rdnr. 55 zu § 252 HGB; Winnefeld, Bilanz-Handbuch, Kapitel E, Rdnr. 295; Wiedmann/Böcking/Gros, Rdnr. 36 zu § 252 HGB; MüKo/Ballwieser, Rdnr. 78 zu § 252 HGB; KKR/Claussen, Rdnr. 59 zu § 252 HGB; ADS, Rdnr. 103 zu § 252 HGB.

¹⁰⁹⁶ HBdR/Fülbier/Kuschel/Selchert, Rdnr. 122 ff. zu § 252 HGB; BKT/Baetge/Ziesemer/Schmidt, Rdnr. 243 f. zu § 252 HGB; Baumbach/Merkt, Rdnr. 24 zu § 252 HGB; BBilK/Winkeljohann/Büssow, Rdnr. 56 zu § 252 HGB; Winnefeld, Bilanz-Handbuch, Kapitel E, Rdnr. 307; Wiedmann/Böcking/Gros, Rdnr. 38 zu § 252 HGB; MüKo/Ballwieser, Rdnr. 79 zu § 252 HGB; KKR/Claussen, Rdnr. 360 zu § 252 HGB; ADS, Rdnr. 105 zu § 252 HGB.

¹⁰⁹⁷ BBilK/Winkeljohann/Büssow, Rdnr. 56 f. zu § 252 HGB; Baumbach/Merkt, Rdnr. 24 zu § 252 HGB; Winnefeld, Bilanz-Handbuch, Kapitel E, Rdnr. 307; Wiedmann/Böcking/Gros, Rdnr. 38 ff. zu § 252 HGB; MüKo/Ballwieser, Rdnr. 79 zu § 252 HGB; KKR/Claussen, Rdnr. 61 f. zu § 252 HGB.

HGB von den auf den vorhergehenden Jahresabschluss angewandten Ansatzmethoden abgewichen werden.

Sowohl der Grundsatz der Bilanzidentität als auch der Grundsatz der Bewertungsstetigkeit sind in die handelsrechtlichen Vorschriften über die Bilanzierung explizit eingeflossen. Nach § 252 Abs. 1 Nr. 1 HGB müssen die Wertansätze in der Eröffnungsbilanz des Geschäftsjahrs mit denen der Schlussbilanz des vorhergehenden Geschäftsjahrs übereinstimmen. Zudem schreibt § 252 Abs. 1 Nr. 6 HGB vor, dass die auf den vorhergehenden Jahresabschluss angewandten Bewertungsmethoden beizubehalten sind. Von beiden Grundsätzen darf nach § 252 Abs. 2 HGB nur in begründeten Ausnahmefällen abgewichen werden.

(7) Der Grundsatz der Unternehmensfortführung

Der Grundsatz der Unternehmensfortführung besagt, dass bei der Bewertung der Vermögensgegenstände von der Prämisse der Unternehmensfortführung auszugehen ist, soweit keine konkreten Anhaltspunkte für die Unternehmensbeendigung bestehen (Going-concern-Prinzip). Das Going-concern-Prinzip ist für die Bewertung der Vermögensgegenstände praktisch bedeutsam, weil den Vermögensgegenständen im Falle der Unternehmensfortführung ein anderer Wert beizumessen ist als im Falle der Einzelveräußerung oder der Liquidation des Unternehmens: Ausgehend von der Fortführungsprämisse sind bei der Bewertung nämlich der Verbleib der Vermögensgegenstände im Betriebsvermögen und deren zukünftige Nutzung für den Unternehmenszweck zu berücksichtigen¹⁰⁹⁸.

Im kodifizierten Handelsbilanzrecht findet sich das Going-concern-Prinzip in § 252 Abs. 1 Nr. 2 HGB wieder. Nach dieser Vorschrift ist bei der Bewertung von der Fortführung der Unternehmenstätigkeit auszugehen, sofern dem nicht tatsächliche oder rechtliche Gegebenheiten entgegenstehen.

(8) Grundsatz der Einzelbewertung

Bei der Bewertung von Vermögensgegenständen im Zuge der Bilanzierung ist ferner der Grundsatz der Einzelbewertung zu beachten. Der Grundsatz der Einzelbewertung verlangt die gesonderte Bilanzierung und Bewertung der einzelnen Vermögensgegenstände und Schulden auf den Bilanzstichtag. Damit wirkt der für die Inventur geltende Grundsatz der Einzelerfassung und Einzelbewertung bei der Aufstellung der Bilanz fort¹⁰⁹⁹. Notwendige Voraussetzung für die Einzelbewertung ist die Abgrenzung der Einzelposten gegeneinander und die Entscheidung darüber, ob ein selbstständiger Vermögensgegenstand vorliegt¹¹⁰⁰.

¹⁰⁹⁸ HBdR/Fülbier/Kuschel/Selchert, Rdnr. 45 ff. zu § 252 HGB; BKT/Baetge/Ziesemer/Schmidt, Rdnr. 41 zu § 252 HGB; BBilK/Winkeljohann/Büssow, Rdnr. 9 zu § 252 HGB; Winnefeld, Bilanz-Handbuch, Kapitel E, Rdnr. 25; Wiedmann/Böcking/Gros, Rdnr. 13 zu § 252 HGB; MüKo/Ballwieser, Rdnr. 9 zu § 252 HGB; KKR/Claussen, Rdnr. 15 f. zu § 252 HGB; ADS, Rdnr. 23 zu § 252 HGB.

¹⁰⁹⁹ HBdR/Fülbier/Kuschel/Selchert, Rdnr. 59 f. zu § 252 HGB; BKT/Baetge/Ziesemer/Schmidt, Rdnr. 114 zu § 252 HGB; Baumbach/Merkt, Rdnr. 9 zu § 252 HGB; BBilK/Winkeljohann/Büssow, Rdnr. 22 zu § 252 HGB; Winnefeld, Bilanz-Handbuch, Kapitel E, Rdnr. 40; MüKo/Ballwieser, Rdnr. 18 f. zu § 252 HGB; KKR/Claussen, Rdnr. 25 zu § 252 HGB; ADS, Rdnr. 48 f. zu § 252 HGB.

¹¹⁰⁰ HBdR/Fülbier/Kuschel/Selchert, Rdnr. 64 zu § 252 HGB; BKT/Baetge/Ziesemer/Schmidt, Rdnr. 115 zu § 252 HGB; BBilK/Winkeljohann/Büssow, Rdnr. 23 zu § 252 HGB; Winnefeld, Bilanz-Handbuch, Kapitel E, Rdnr. 41; Wiedmann/Böcking/Gros, Rdnr. 21 zu § 252 HGB; MüKo/Ballwieser, Rdnr. 21 zu § 252 HGB; KKR/Claussen, Rdnr. 28

Den Grundsatz der Einzelbewertung hat der Gesetzgeber in § 252 Abs. 1 Nr. 3 HGB in die handelsrechtlichen Vorschriften über die Bilanzierung aufgenommen. Diese Vorschrift besagt, dass die Vermögensgegenstände und Schulden zum Abschlussstichtag einzeln zu bewerten sind. Von diesem Grundsatz darf gemäß § 252 Abs. 2 HGB nur in begründeten Ausnahmefällen abgewichen werden.

(9) Grundsatz der Vorsicht

Herausragende Bedeutung für eine den Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung entsprechende Bilanzierung hat das Vorsichtsprinzip. Der Grundsatz der Vorsicht steht in einem engen Zusammenhang mit dem Ziel der Buchführung, dem Kaufmann das Schuldendeckungspotential seines Vermögens vor Augen zu führen¹¹⁰¹. Diesem Anliegen korrespondiert der methodische Ansatz der Bilanzierung, im Zweifel tendenziell ein geringeres Vermögen auszuweisen. Vor diesem Hintergrund ist das Vorsichtsprinzip in allen Fragen der Bilanzierung und Bewertung zu beachten¹¹⁰². Wegen seiner weit reichenden praktischen Auswirkungen auf alle Bereiche der Bilanzierung lässt sich der Inhalt des Vorsichtsprinzips nicht abstrakt in eine Formel bringen. Auf der abstrakten Ebene lässt sich lediglich der Kerngehalt des Grundsatzes der Vorsicht so zusammenfassen, dass alle wertbeeinflussenden Chancen und Risiken beim Wertansatz kritisch zu würdigen sind¹¹⁰³. Konkrete Vorgaben für die Bilanzierung entfalten die aus dem Grundsatz der Vorsicht abgeleiteten Subprinzipien. Die prominentesten konkreten Ausprägungen des Grundsatzes der Vorsicht sind das Imparitätsprinzip und das Realisationsprinzip¹¹⁰⁴.

Das Imparitätsprinzip besagt, dass alle Risiken und Verluste, die vor dem Bilanzstichtag wirtschaftlich verursacht worden sind und am Bilanzstichtag objektiv vorhersehbar waren, auch dann in der Bilanz zu berücksichtigen sind, wenn sie erst zwischen dem Bilanzstichtag und dem Zeitpunkt der Bilanzaufstellung bekannt werden. Die Bezeichnung als Imparitätsprinzip erklärt sich dabei aus der unterschiedlichen bilanziellen Behandlung unrealisierter Gewinne und unrealisierter Verluste¹¹⁰⁵. Unter Vorsichtsaspekten gebietet es das Imparitätsprinzip, die Risiken und Verluste, die sich noch nicht verwirklicht haben, aber deren Verwirklichung bereits absehbar ist, anders als die unrealisierten Gewinne in dem früheren Zeitpunkt in die Bilanz aufzunehmen.

ff. zu § 252 HGB; ADS, Rdnr. 48 zu § 252 HGB.

¹¹⁰¹ Baumbach/Merkt, Rdnr. 10 zu § 252 HGB; Winnefeld, Bilanz-Handbuch, Kapitel E, Rdnr. 67; KKR/Claussen, Rdnr. 38 zu § 252 HGB.

¹¹⁰² HBdR/Fülbier/Kuschel/Selchert, Rdnr. 75 f. zu § 252 HGB; BKT/Baetge/Ziesemer/Schmidt, Rdnr. 141 zu § 252 HGB; Baumbach/Merkt, Rdnr. 10 zu § 252 HGB; BBilK/Winkeljohann/Büssow, Rdnr. 30 zu § 252 HGB; Winnefeld, Bilanz-Handbuch, Kapitel E, Rdnr. 67 ff.; Wiedmann/Böcking/Gros, Rdnr. 25 zu § 252 HGB; MüKo/Ballwieser, Rdnr. 39 zu § 252 HGB; ADS, Rdnr. 60 ff. zu § 252 HGB.

¹¹⁰³ BBilK/Winkeljohann/Büssow, Rdnr. 32 zu § 252 HGB; Wiedmann/Böcking/Gros, Rdnr. 26 zu § 252 HGB; ADS, Rdnr. 65 f. zu § 252 HGB.

¹¹⁰⁴ HBdR/Fülbier/Kuschel/Selchert, Rdnr. 75 zu § 252 HGB; BKT/Baetge/Ziesemer/Schmidt, Rdnr. 141 zu § 252 HGB; Baumbach/Merkt, Rdnr. 10 zu § 252 HGB; Winnefeld, Bilanz-Handbuch, Kapitel E, Rdnr. 67 f.; MüKo/Ballwieser, Rdnr. 39 zu § 252 HGB; KKR/Claussen, Rdnr. 40 zu § 252 HGB; ADS, Rdnr. 63 zu § 252 HGB.

¹¹⁰⁵ HBdR/Fülbier/Kuschel/Selchert, Rdnr. 81 zu § 252 HGB; BKT/Baetge/Ziesemer/Schmidt, Rdnr. 161 f. zu § 252 HGB; Baumbach/Merkt, Rdnr. 11 zu § 252 HGB; BBilK/Winkeljohann/Büssow, Rdnr. 34 zu § 252 HGB; Winnefeld, Bilanz-Handbuch, Kapitel E, Rdnr. 210 f.; Wiedmann/Böcking/Gros, Rdnr. 33 zu § 252 HGB; MüKo/Ballwieser, Rdnr. 74 zu § 252 HGB; KKR/Claussen, Rdnr. 38 zu § 252 HGB; ADS, Rdnr. 92 zu § 252 HGB.

Hingegen steht der bilanziellen Berücksichtigung von Gewinnen, die am Bilanzstichtag noch nicht eingetreten sind, das Realisationsprinzip entgegen. Nach dem Realisationsprinzip dürfen nur die am Bilanzstichtag bereits durch einen Umsatz realisierten Gewinne in der Bilanz ausgewiesen werden. Gewinne, die sich am Bilanzstichtag abzeichnen, aber noch nicht am Markt realisiert worden sind, dürfen erst in späteren Geschäftsjahren berücksichtigt werden, falls sie denn auch tatsächlich eintreten¹¹⁰⁶.

Eine weitere mittelbare Ausprägung des Grundsatzes der Vorsicht, die unmittelbar aus dem Imparitätsprinzip folgt, stellt das Niederstwertprinzip dar. Das Niederstwertprinzip betrifft die Bewertung der Vermögensgegenstände des Anlagevermögens und des Umlaufvermögens. Grundsätzlich sind Vermögensgegenstände mit den historischen Anschaffungs- oder Herstellungskosten abzüglich der Absetzungen für Abnutzung zu bewerten. Aus Gründen der kaufmännischen Vorsicht gebietet es das Niederstwertprinzip, am Bilanzstichtag zu prüfen, ob die buchmäßig ermittelte Bewertung zum Ausweis tatsächlich nicht vorhandener Vermögenswerte führen würde. Zeigt sich dabei, dass der tatsächliche Wert des Vermögensgegenstands unter den buchmäßig fortgeschriebenen Anschaffungs- oder Herstellungskosten liegt, ist der Vermögensgegenstand nach dem Niederstwertprinzip auf den niedrigeren tatsächlichen Wert abzuschreiben¹¹⁰⁷. Während für die Vermögensgegenstände des Umlaufvermögens das strenge Niederstwertprinzip gilt, richtet sich die Bewertung des Anlagevermögens nach dem eingeschränkten Niederstwertprinzip. Nach dem eingeschränkten Niederstwertprinzip müssen Vermögensgegenstände des Anlagevermögens entsprechend ihrer in § 247 Abs. 2 HGB artikulierten Bestimmung, auf Dauer im Betriebsvermögen zu verbleiben, nur dann auf den niedrigeren tatsächlichen Wert abgeschrieben werden, wenn die festgestellte Wertminderung dauerhaft ist¹¹⁰⁸. Die sachliche Verwandtschaft des Niederstwertprinzips mit dem Imparitätsprinzip liegt darin, dass bei der Bewertung der Vermögensgegenstände nur Wertverluste gegenüber dem Buchwert, nicht aber auch Wertzuwächse zu berücksichtigen sind.

Der Grundsatz der Vorsicht sowie das Imparitätsprinzip, das Realisationsprinzip und das Niederstwertprinzip als dessen Subprinzipien haben auch in den handelsrechtlichen Vorschriften über die Bilanzierung Niederschlag gefunden. Das Vorsichtsprinzip findet sich zusammen mit dem Imparitätsprinzip und dem Realisationsprinzip als seinen konkreten Ausgestaltungen in § 252 Abs. 1 Nr. 4 HGB wieder. Diese Vorschrift besagt, dass vorsichtig zu bewerten ist. Namentlich sind dabei nach § 252 Abs. 1 Nr. 4, 1. Hs. HGB alle vorhersehbaren Risiken und Verluste, die bis zum Abschlussstichtag entstanden sind, zu berücksichtigen, selbst wenn diese erst zwischen dem

¹¹⁰⁶ HBdR/Fülbier/Kuschel/Selchert, Rdnr. 90 zu § 252 HGB; BKT/Baetge/Ziesemer/Schmidt, Rdnr. 181 zu § 252 HGB; Baumbach/Merkt, Rdnr. 18 zu § 252 HGB; BBilK/Winkeljohann/Büssow, Rdnr. 43 zu § 252 HGB; Winnefeld, Bilanz-Handbuch, Kapitel E, Rdnr. 86; Wiedmann/Böcking/Gros, Rdnr. 30 zu § 252 HGB; MüKo/Ballwieser, Rdnr. 53 zu § 252 HGB; KKR/Claussen, Rdnr. 44 zu § 252 HGB; ADS, Rdnr. 79 zu § 252 HGB.

¹¹⁰⁷ HBdR/Brösel/Olbrich, Rdnr. 571 zu § 253 HGB; Baumbach/Merkt, Rdnr. 13 und 15 zu § 253 HGB; BBilK/Schubert/Roscher, Rdnr. 506 ff. zu § 253 HGB; Winnefeld, Bilanz-Handbuch, Kapitel E, Rdnr. 225 ff.; Wiedmann/Böcking/Gros, Rdnr. 99 zu § 253 HGB; MüKo/Ballwieser, Rdnr. 2 f. zu § 253 HGB; KKR/Claussen, Rdnr. 43 zu § 252 HGB; ADS, Rdnr. 484 ff. zu § 253 HGB.

¹¹⁰⁸ HBdR/Brösel/Olbrich, Rdnr. 571 f. zu § 253 HGB; BKT/Thiele/Breithaupt, Rdnr. 302 und 381 zu § 253 HGB; Winnefeld, Bilanz-Handbuch, Kapitel E, Rdnr. 226 f. und 231; Wiedmann/Böcking/Gros, Rdnr. 99 zu § 253 HGB; MüKo/Ballwieser, Rdnr. 2 f. zu § 253 HGB; KKR/Claussen, Rdnr. 43 zu § 252 HGB; ADS, Rdnr. 448 f. und 487 zu § 253 HGB.

Abschlussstichtag und dem Tag der Aufstellung des Jahresabschlusses bekannt geworden sind. Gemäß § 252 Abs. 1 Nr. 4, 2. Hs. HGB sind Gewinne nur zu berücksichtigen, wenn sie am Abschlussstichtag realisiert sind. Von dem Grundsatz der Vorsicht und dessen Subprinzipien darf dabei nach § 252 Abs. 2 HGB nur in begründeten Ausnahmefällen abgewichen werden. Das Niederstwertprinzip ist für die Vermögensgegenstände des Umlaufvermögens als strenges Niederstwertprinzip in § 253 Abs. 4 HGB und für die Vermögensgegenstände des Anlagevermögens als eingeschränktes Niederstwertprinzip in § 253 Abs. 3 HGB geregelt.

(10) Grundsatz der fortgeschriebenen Anschaffungs- oder Herstellungskosten als Bewertungsobergrenze

Aus dem Realisationsprinzip folgt der Grundsatz, dass die Anschaffungs- oder Herstellungskosten vermindert um die zwingend vorzunehmenden Abschreibungen die Obergrenze für die Bewertung von Vermögensgegenständen bilden. Eine Bewertung zu höheren Verkehrswerten oder Marktpreisen verstieße selbst in dem Fall, dass die angenommenen Verkehrswerte oder Marktpreise zutreffen, gegen das Verbot, nicht realisierte Gewinne in der Bilanz auszuweisen¹¹⁰⁹.

Der Grundsatz der fortgeschriebenen Anschaffungs- oder Herstellungskosten als Bewertungsobergrenze ist im kodifizierten Handelsbilanzrecht in § 253 Abs. 1 Satz 1 HGB niedergeschrieben. Diese Bestimmung besagt, dass Vermögensgegenstände höchstens mit den Anschaffungs- oder Herstellungskosten, vermindert um die Abschreibungen nach § 253 Abs. 3 bis 5 HGB, anzusetzen sind.

(11) Grundsatz der Methodenbestimmtheit

Bei der Bewertung der Vermögensgegenstände und der Schulden im Rahmen der Bilanzaufstellung kommt des Weiteren der Grundsatz der Methodenbestimmtheit zum Tragen. Nach dem Grundsatz der Methodenbestimmtheit ist der Wertansatz eines jeden Vermögensgegenstandes und einer jeden Schuld auf Grund einer bestimmten Bewertungsmethode zu ermitteln, die den Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung entsprechen muss. Deshalb bedarf es in allen Fällen, in denen alternativ mehrere Bewertungsmethoden, die zu unterschiedlichen Wertansätzen führen, zulässig sind, einer Entscheidung für eine dieser Bewertungsmethoden. Es darf also nicht etwa als Kompromiss aus den verschiedenen Bewertungsmethoden ein Wert gewählt werden, der zwischen den nach unterschiedlichen Methoden bestimmten Wertansätzen liegt¹¹¹⁰.

Der Grundsatz der Methodenbestimmtheit gehört zu den ungeschriebenen Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung, die in den Rechnungslegungsvorschriften des Handelsgesetzbuchs nicht explizit genannt sind.

(12) Grundsatz der Willkürfreiheit

¹¹⁰⁹ HBdR/Brösel/Olbrich, Rdnr. 36 f. zu § 253 HGB; BKT/Baetge/Ziesemer/Schmidt, Rdnr. 182 zu § 252 HGB; Baumbach/Merkt, Rdnr. 1 zu § 253 HGB; BBilK/Schubert, Rdnr. 1 zu § 253 HGB; Wiedmann/Böcking/Gros, Rdnr. 3 zu § 253 HGB; MüKo/Ballwieser, Rdnr. 1 zu § 253 HGB; KKR/Ekkenga, Rdnr. 3 und 5 zu § 253 HGB; ADS, Rdnr. 32 zu § 253 HGB.

¹¹¹⁰ BBilK/Winkeljohann/Büssow, Rdnr. 67 zu § 252 HGB; Winnefeld, Bilanz-Handbuch, Kapitel E, Rdnr. 316; ADS, Rdnr. 124 zu § 252 HGB.

Zu den Bewertungsgrundsätzen des Handelsbilanzrechts zählt ferner der Grundsatz der Willkürfreiheit, der auch als Gebot der willkürfreien Bewertung bezeichnet werden könnte. Der Grundsatz der Willkürfreiheit verlangt, dass die Bewertung aller Vermögensgegenstände und Schulden frei von sachfremden Erwägungen erfolgt und ausschließlich auf die Erstellung eines klaren, übersichtlichen und den Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung entsprechenden Jahresabschlusses abzielt¹¹¹¹. Danach verbietet es sich beispielsweise, Bewertungsentscheidungen zielgerichtet nach deren Auswirkungen auf die Ertragslage, die Kreditwürdigkeit oder einen ausschüttungsfähigen Gewinn zu treffen.

Ebenso wie die Ausübung gesetzlicher Bewertungswahlrechte nicht als willkürlich anzusehen ist, hat das Gebot der willkürfreien Bewertung nicht die Bedeutung, dass im Falle mehrerer zulässiger Bewertungsalternativen nur die Entscheidung für eine Variante dem Willkürverbot entspräche. Vielmehr genügt jede Bewertungsentscheidung, die nicht den Zielen des Jahresabschlusses zuwiderläuft, dem Willkürverbot¹¹¹².

Das Gebot der Willkürfreiheit wird im kodifizierten Handelsbilanzrecht nicht gesondert erwähnt. Allerdings implizieren die Bewertungsgrundsätze aus § 252 Abs. 1 Nr. 4 und 6 HGB den Rechtsgedanken des Willkürverbots¹¹¹³.

(13) Grundsatz der periodengerechten Zuordnung von Aufwendungen und Erträgen

Bei der Aufstellung der Bilanz ist zudem der Grundsatz der periodengerechten Zuordnung von Aufwendungen und Erträgen zu beachten. Nach diesem Grundsatz ordnungsmäßiger Bilanzierung müssen Aufwendungen und Erträge unabhängig von dem Zeitpunkt der tatsächlichen Abwicklung des betreffenden Geschäftsvorfalles in die Bilanz des Geschäftsjahres, in dem sie wirtschaftlich verursacht worden sind, einfließen¹¹¹⁴.

Der Grundsatz der periodengerechten Zuordnung von Aufwendungen und Erträgen ist in § 252 Abs. 1 Nr. 5 HGB kodifiziert. Diese Vorschrift besagt, dass Aufwendungen und Erträge des Geschäftsjahrs unabhängig von den Zeitpunkten der entsprechenden Zahlungen im Jahresabschluss zu berücksichtigen sind. Von dem Grundsatz der periodengerechten Zuordnung von Aufwendungen und Erträgen darf nach § 252 Abs. 2 HGB nur in begründeten Ausnahmefällen abgewichen werden.

(14) Grundsatz der Wesentlichkeit

Ein zentrales Leitbild für die Bilanzierung, das im Einzelfall auch Abweichungen von den Geboten der Grundsätze ordnungsmäßiger Bilanzierung gestattet, markiert der Grundsatz der Wesentlichkeit. Der Wesentlichkeitsgrundsatz besagt, dass bei der Rechnungslegung alle Sachverhalte zu berücksichtigen und gegebenenfalls im Anhang zu erläutern sind, die für die Adressaten des

¹¹¹¹ BBilK/Winkeljohann/Büssow, Rdnr. 68 zu § 252 HGB; Winnefeld, Bilanz-Handbuch, Kapitel D, Rdnr. 62; ADS, Rdnr. 126 zu § 252 HGB.

¹¹¹² BBilK/Winkeljohann/Büssow, Rdnr. 69 zu § 252 HGB; ADS, Rdnr. 126 zu § 252 HGB.

¹¹¹³ BBilK/Winkeljohann/Büssow, Rdnr. 68 zu § 252 HGB.

¹¹¹⁴ HBdR/Fülbier/Kuschel/Selchert, Rdnr. 107 und 111 ff. zu § 252 HGB; BKT/Baetge/Ziesemer/Schmidt, Rdnr. 225 zu § 252 HGB; Baumbach/Merkt, Rdnr. 23 zu § 252 HGB; BBilK/Winkeljohann/Büssow, Rdnr. 51 f. zu § 252 HGB; Winnefeld, Bilanz-Handbuch, Kapitel E, Rdnr. 250; Wiedmann/Böcking/Gros, Rdnr. 34 f. zu § 252 HGB; MüKo/Ballwieser, Rdnr. 76 zu § 252 HGB; KKR/Claussen, Rdnr. 56 zu § 252 HGB; ADS, Rdnr. 94 ff. zu § 252 HGB.

Jahresabschlusses von Bedeutung sind. Hingegen dürfen Sachverhalte von untergeordneter Bedeutung, die wegen ihrer Größenordnung keinen nennenswerten Einfluss auf das Jahresergebnis und die Rechnungslegung haben, unberücksichtigt bleiben. Die konkrete Grenze zwischen wesentlichen und unwesentlichen Sachverhalten kann aber nicht an allgemeingültigen Schwellenwerten festgemacht werden¹¹¹⁵.

Der Grundsatz der Wesentlichkeit zählt zu den ungeschriebenen Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung. Allerdings verwirklicht das kodifizierte Handelsbilanzrecht den Rechtsgedanken des Wesentlichkeitsgrundsatzes an mehreren Stellen, indem es beispielsweise in § 240 Abs. 3 und 4 HGB sowie in § 252 Abs. 2 HGB zu Vereinfachungszwecken Abweichungen von den allgemeingültigen Bewertungsgrundsätzen gestattet¹¹¹⁶.

(15) Beurteilung aus Sicht des Parteienrechenschaftsrechts

Auch die Grundsätze ordnungsmäßiger Bilanzierung sind mit den Anforderungen des verfassungsrechtlichen Transparenzgebots aus Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG und dem Rechenschaftsbericht, dessen Grundstrukturen das Parteiengesetz vorzeichnet, prinzipiell kompatibel. Anders als im Falle der Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung im engeren Sinne, die praktisch alternativlos aus der Natur der Sache der Rechenschaftslegung folgen, zeichnet sich die Kompatibilität der Grundsätze ordnungsmäßiger Bilanzierung mit dem Parteienrechenschaftsrecht allerdings in erster Linie dadurch aus, dass es an Friktionen fehlt. Die Grundsätze ordnungsmäßiger Bilanzierung in ihrer durch die Rechenschaftsvorschriften des Parteiengesetzes modifizierten Form sind lediglich eine verfassungsrechtlich denkbare Ausgestaltung von Ergebnisrechnung und Vermögensbilanz, aber keineswegs alternativlos.

Die grundsätzliche Kompatibilität der Grundsätze ordnungsmäßiger Bilanzierung mit dem Parteienrechenschaftsrecht hat ihre wesentliche Ursache darin, dass der Gesetzgeber die Rechenschaftspflicht der Parteien bei den jüngsten Novellen des Parteiengesetzes strukturell an das Handelsbilanzrecht angeglichen hat. Die Ergebnisrechnung und die damit verbundene Vermögensbilanz als zwei der wichtigsten Elemente des Rechenschaftsberichts weisen in ihren Grundstrukturen, die die Rechnungslegungsvorschriften des Parteiengesetzes umreißen, starke Parallelen zur Gewinn- und Verlustrechnung beziehungsweise zur Bilanz auf. Vor diesem Hintergrund vervollständigen die Grundsätze ordnungsmäßiger Bilanzierung zunächst planmäßig ein Rechenschaftssystem, das der Gesetzgeber in den Rechnungslegungsvorschriften des Parteiengesetzes nur in seinen Grundzügen näher ausgestaltet und im Übrigen durch die Verweisung auf das Handelsbilanzrecht geregelt hat.

So wie der handelsrechtliche Jahresabschluss jeweils auf das Ende des Geschäftsjahres bezogen ist, haben die Parteien ihren Rechenschaftsbericht nach § 23 Abs. 1 Satz 1 PartG auf das Ende des Rechnungsjahres, das mit dem Kalenderjahr zusammenfällt, aufzustellen. Damit ist das Stichtagsprinzip dem Rechenschaftsbericht der Parteien respektive der darin enthaltenen Ergebnisrechnung nebst Vermögensbilanz ebenso wesenseigen wie dem handelsrechtlichen

¹¹¹⁵ BKT/Thiele/Brötzmann, Rdnr. 52 zu § 243 HGB; BBilK/Winkeljohann/Büssow, Rdnr. 70 f. zu § 252 HGB; Winnefeld, Bilanz-Handbuch, Kapitel D, Rdnr. 395 ff.; ADS, Rdnr. 127 f. zu § 252 HGB.

¹¹¹⁶ Vergleiche dazu: Winnefeld, Bilanz-Handbuch, Kapitel D, Rdnr. 395 ff.

Jahresabschluss. Im Zusammenhang mit der Anknüpfung an das Rechnungsjahr ist bei der Aufstellung des Rechenschaftsberichts auch dem Grundsatz der periodengerechten Zuordnung von Aufwendungen und Erträgen Rechnung zu tragen. Der Rechenschaftsbericht hat in der Vermögensbilanz das Parteivermögen am Ende des Rechnungsjahres auszuweisen. Maßgeblich für eine Änderung des Parteivermögens im Berichtszeitraum ist nicht der Zufluss oder Abfluss von Vermögensgegenständen, sondern das Kriterium, ob im Rechnungsjahr ein Zuwachs oder eine Verminderung des Parteivermögens wirtschaftlich verursacht worden ist.

Der Grundsatz der Klarheit und Übersichtlichkeit kommt bei der Aufstellung von Ergebnisrechnung und Vermögensbilanz aus den gleichen Gründen, aus denen diese Gebote auch bei der laufenden Buchführung und der Inventur durch die Parteien Geltung beanspruchen können, ebenfalls zum Tragen¹¹¹⁷. Entsprechendes gilt für den Vollständigkeitsgrundsatz und den Grundsatz der Einzelbewertung¹¹¹⁸. Wie bereits mit Blick auf das Inventar ausgeführt, verlangt Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG die Rechnungslegung bezüglich aller Vermögensgegenstände, die zum Parteivermögen gehören. Vor diesem Hintergrund sind auch der Grundsatz der persönlichen Zuordnung der Vermögensgegenstände sowie das Verrechnungsverbot bei der Rechenschaftslegung über das Parteivermögen in der Vermögensbilanz zu beachten. Das Gleiche gilt für den Grundsatz der formellen Bilanzkontinuität. Die Maßgeblichkeit des Grundsatzes der Bilanzidentität folgt dabei schon aus der Beachtlichkeit des Vollständigkeitsgrundsatzes im Parteienrechenschaftsrecht. Ein rechenschaftspflichtiger Sachverhalt darf nicht der Veröffentlichung entzogen werden, indem er „zwischen den Geschäftsjahren“ verbucht und weder in dem Rechenschaftsbericht für das eine noch für das andere Rechnungsjahr ausgewiesen wird.

Dem gegenüber besitzt der Grundsatz der Bewertungsstetigkeit für die Rechenschaftspflicht der Parteien eine etwas geringere Bedeutung. Die Bewertungsstetigkeit ist aber auch bei der Rechenschaftslegung der Parteien sinnvoll, weil sie einerseits die willkürliche Beeinflussung des ausgewiesenen Parteivermögens erschwert und andererseits die Beurteilung der Vermögensentwicklung über mehrere Rechnungsjahre hinweg erleichtert¹¹¹⁹. Aus dem gleichen Grund entfaltet auch der Grundsatz der Unternehmensfortführung bei der Rechenschaftslegung der Parteien seinen Sinn. Der Ansatz des Going-concern-Prinzips, bei der Bewertung der Vermögensgegenstände grundsätzlich von der Fortsetzung der Parteitätigkeit auszugehen, gewährleistet es, dass die Bewertung der Vermögensgegenstände nach einem gleich bleibenden Maßstab erfolgt. Damit trägt das Going-concern-Prinzip auch im Parteienrechenschaftsrecht zur Realisierung der prinzipiell begrüßenswerten Bewertungsstetigkeit bei.

Die weiteren handelsrechtlichen Bewertungsgrundsätze erfüllen im Parteienrechenschaftsrecht ebenfalls ihren Zweck. Auch bei der Rechenschaftslegung der Parteien tragen der Grundsatz der Methodenbestimmtheit und der Grundsatz der Willkürfreiheit durch die Verkürzung der Bewertungsspielräume dazu bei, Manipulationen seitens der rechenschaftspflichtigen Partei zu erschweren. Darüber hinaus fügt sich auch der Grundsatz der Wesentlichkeit nahtlos in das Parteienrechenschaftsrecht ein. Die Konzentration auf die wesentlichen Informationen erhöht die

¹¹¹⁷ Gleicher Auffassung: KR/Rixen, Rdnr. 26 zu § 24 PartG.

¹¹¹⁸ KR/Rixen, Rdnr. 25 und 29 zu § 24 PartG.

¹¹¹⁹ KR/Rixen, Rdnr. 27 zu § 24 PartG.

Übersichtlichkeit des Rechenschaftsberichts und dient damit der Verwirklichung des Publizitätsziels. Zudem gestattet der Wesentlichkeitsgrundsatz bei der Aufstellung der Bilanz ebenso wie der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit im Bereich der Inventur keine Vereinfachungen, die den Verlust von für das Transparenzziel bedeutsamen Informationen zur Folge hätten¹¹²⁰.

Eine differenzierte Beurteilung aus der Perspektive des Parteienrechenschaftsrechts erfordert der Grundsatz der Vorsicht mitsamt seinen verschiedenen Subprinzipien¹¹²¹. Bedenkt man, dass das Transparenzgebot aus Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG im Grundsatz auf eine möglichst vollständige Rechenschaftslegung abzielt, müssen die einzelnen Vermögensgegenstände des Parteivermögens in dem Rechenschaftsbericht prinzipiell nicht nur vollständig und gesondert, sondern auch mit ihrem vollständigen aktuellen Wert zum jeweiligen Stichtag ausgewiesen werden. Der Grundsatz der Vorsicht und dessen Subprinzipien bewirken jedoch, dass die Vermögensgegenstände des Parteivermögens tendenziell mit einem niedrigeren Wert als dem Marktwert am Rechenschaftsstichtag bewertet werden: Nach den fundamentalen Bewertungsgrundsätzen des Handelsbilanzrechts markieren die fortgeschriebenen historischen Anschaffungs- oder Herstellungskosten die Obergrenze für die Bewertung der Bestandteile des Parteivermögens. Liegt der tatsächliche Wert niedriger als der in den Büchern ausgewiesene Wert, gebietet das Niederstwertprinzip eine Sonderabschreibung auf den niedrigeren tatsächlichen Wert. Ist der tatsächliche Wert des Vermögensgegenstandes hingegen höher als der Buchwert, steht einer höheren Bewertung das Realisationsprinzip entgegen. In allen Fällen, in denen der tatsächliche Wert eines Vermögensgegenstandes die um die planmäßigen Absetzungen für Abnutzung verminderten Anschaffungs- oder Herstellungskosten übersteigt, haben die handelsrechtlichen Bewertungsprinzipien eine Unterbewertung zur Folge.

Die Eigenschaft der Grundsätze ordnungsmäßiger Bilanzierung, Vermögensgegenstände prinzipiell mit einem niedrigeren Wert als ihrem tatsächlichen Wert auszuweisen, führt allerdings aus mehreren Gründen nicht zu der Konsequenz, dass das Rechnungslegungssystem der Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung für eine dem verfassungsrechtlichen Transparenzgebot entsprechende Rechenschaftslegung der Parteien ungeeignet wäre.

Zunächst einmal ist das Transparenzverlangen der Rechenschaftspflicht aus Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG kein absolutes. Vielmehr darf der Gesetzgeber bei der Regelung der Rechenschaftspflicht von dem Gebot, für eine möglichst umfassende Transparenz von Parteifinanz und -vermögen zu sorgen, abweichen, soweit die Einschränkungen der Rechenschaftspflicht mit dem Sinn und Zweck des verfassungsrechtlichen Transparenzgebots im Einklang stehen¹¹²². Die Entscheidung des Gesetzgebers, bei der Ausgestaltung der Rechenschaftspflicht an ein bereits bestehendes und etabliertes Rechnungslegungssystem anzuknüpfen, das tendenziell zu einer Unterbewertung des ausgewiesenen Vermögens führt, wäre deshalb aus verfassungsrechtlicher Sicht nur dann zu

¹¹²⁰ Anderer Auffassung: Erbs/Kohlhaas/Lampe, Rdnr. 4 zu § 24 PartG, und KR/Rixen, Rdnr. 30 zu § 24 PartG, deren Argumentation allerdings die Nichtahndung unwesentlicher Rechenschaftsmängel in den Fokus rückt und weniger an das handelsbilanzrechtliche Verständnis des Wesentlichkeitsgrundsatzes und dessen materielle Bedeutung für die Rechenschaftslegung anknüpft.

¹¹²¹ KR/Rixen, Rdnr. 22 zu § 24 PartG; Ipsen/Jochum, Rdnr. 16 zu § 24 PartG.

¹¹²² BVerfG, Beschluss vom 17. Juni 2004 – 2 BvR 383/03, BVerfGE 111, 54/84 und 96; BVerfG, Urteil vom 9. April 1992 – 2 BvE 2/89, BVerfGE 85, 264/319 ff.

beanstanden, wenn die Unterbewertung des Parteivermögens mit dem Sinn und Zweck der Rechenschaftspflicht nicht zu vereinbaren wäre. Das ist jedoch nicht der Fall.

Aus Sicht des in Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG statuierten Transparenzziels berührt die Unterbewertung allein die Rechenschaftslegung über das Parteivermögen und nicht die Rechenschaftslegung über die Herkunft und Verwendung ihrer Mittel. Die Pflicht zur Offenlegung des Vermögens wurde mit Blick auf die fortschreitende Verschuldung der Parteien in das Grundgesetz aufgenommen, um dem Bürger ein Urteil über die Unabhängigkeit der Parteien gegenüber ihren Gläubigern zu ermöglichen¹¹²³. Darüber hinaus sind die Vermögensverhältnisse der Partei auf einer sekundären Ebene auch für die Einschätzung, ob eine Zuwendung in einer bestimmten Höhe dem Spender einen bestimmenden Einfluss auf den politischen Kurs der Partei zu vermitteln vermag, von Bedeutung. Beiden Anliegen der Vermögenspublizität wird die strukturelle Unterbewertung des Parteivermögens ohne Einschränkungen gerecht.

Von der Warte des Parteienrechenschaftsrechts aus betrachtet, hat die Unterbewertung des Parteivermögens zur Folge, dass das Potential einer finanziell unterlegten Einflussnahme auf den Kurs der Partei größer erscheint als es tatsächlich ist. Der Eindruck eines überhöhten Beeinflussungspotentials entspricht aber dem Anliegen der Rechenschaftspflicht aus Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG, dem Wähler mittels der dafür notwendigen Informationen ein Urteil über die finanzielle Unabhängigkeit der Partei zu ermöglichen. Zum einen gehen durch die Unterbewertung keine für das Transparenzziel relevanten Informationen verloren. Die Unterbewertung hat insoweit, als dadurch der Eindruck eines höheren Beeinflussungspotentials entstehen kann, lediglich zur Konsequenz, dass der Bürger bei der Auswertung des Rechenschaftsberichts zusätzliche Aspekte in sein Urteil über die wirtschaftliche Unabhängigkeit der Partei einzubeziehen hat. Zum anderen kann der tendenziellen Unterbewertung des Parteivermögens angesichts der Tatsache, dass die Rechenschaftspflicht ohnehin auf eine politische Bewertung der in dem Rechenschaftsbericht enthaltenen Informationen abzielt, auch nicht eine verzerrte Darstellung der Vermögensverhältnisse zum Vorwurf gemacht werden. Um zu einem sachgerechten Urteil über die Vermögensverhältnisse der Partei zu gelangen, muss die Bildung stiller Reserven nur bei der Auswertung des Rechenschaftsberichts gedanklich mitberücksichtigt werden. Rechtfertigt das ausgewiesene Parteivermögen das Urteil, dass keine Zweifel an der finanziellen Unabhängigkeit der Partei bestehen, bieten die stillen Reserven im Sinne eines politischen Vorsichtsprinzips eine zusätzliche Sicherheit für die Richtigkeit dieses Urteils. Lässt das ausgewiesene Vermögen hingegen Zweifel an der wirtschaftlichen Unabhängigkeit der Partei gegenüber ihren Finanziers offen, bedarf es für ein abschließendes Urteil einer Auseinandersetzung mit den im Rechenschaftsbericht enthaltenen stillen Reserven der Partei. Die Bildung stiller Reserven durch die Unterbewertung des Parteivermögens beeinflusst deshalb nur den Maßstab für die sachgerechte politische Auswertung der Rechenschaftsberichte.

Vor diesem Hintergrund ist die tendenzielle Unterbewertung des Parteivermögens aus Sicht des verfassungsrechtlichen Transparenzgebots grundsätzlich systemkompatibel. Aus der Perspektive des Verfassungsrechts ist die Unterbewertung des Parteivermögens erst dann zu beanstanden, wenn die Darstellung des Parteivermögens im Rechenschaftsbericht die Realität in einer nicht nachvollziehbaren Form so verzerren würde, dass eine sachgerechte politische Bewertung der

¹¹²³ Siehe oben sub A) /III.) /1.) /b).

Vermögensverhältnisse der Partei unmöglich ist. Letzteres ist aber nicht der Fall, sofern nur die Anwendung eines etablierten und weit verbreiteten Bewertungssystems wie allgemein bekannt zur Bildung der üblichen stillen Reserven führt.

Zudem darf nicht aus dem Augenmerk geraten, dass sich der Rechenschaftsbericht nicht in der Vermögensbilanz und der damit verbundenen Ergebnisrechnung erschöpft. Nur der Rechenschaftsbericht insgesamt und nicht dessen verschiedene Elemente muss sich an dem Maßstab der von Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG geforderten Transparenz des Parteivermögens messen lassen. Informations- und Publizitätsdefizite, die die Vermögensbilanz mit Blick auf das verfassungsrechtliche Transparenzziel aufweist, können deshalb im Rechenschaftsbericht an anderer Stelle durch zusätzliche Angaben ausgeglichen werden.

Im Hinblick auf die in der Vermögensbilanz enthaltenen stillen Reserven des Parteivermögens ist der Gesetzgeber den Weg gegangen, durch weiterführende Informationen außerhalb des Zahlenwerks der Vermögensbilanz für zusätzliche Transparenz zu sorgen. Gemäß § 24 Abs. 7 Nr. 3 PartG muss der Erläuterungsteil zur Vermögensbilanz eine Bewertung des Haus- und Grundvermögens sowie der Beteiligungen an Unternehmen nach dem Bewertungsgesetz, die alle fünf Jahre zu erneuern ist, enthalten. Zwar spiegeln diese Angaben die stillen Reserven der Partei nicht vollständig wieder, weil die Bewertung nach dem Bewertungsgesetz zum Ansatz eines rechtlich determinierten Wertes führt, der sich von dem wirtschaftlichen Marktwert des bewerteten Vermögensgegenstands erheblich unterscheidet. Außerdem ist die Bewertung nach dem Bewertungsgesetz nicht für jeden Stichtag neu vorzunehmen und erfasst überdies nicht alle Vermögensgegenstände der Partei. Die Pflicht zur regelmäßigen Neubewertung betrifft allerdings gerade diejenigen Bestandteile des Parteivermögens, die nach der Höhe ihres Werts und wegen der üblicherweise langen Dauer der Zugehörigkeit zum Parteivermögen bei der Entstehung stiller Reserven besonders ins Gewicht fallen¹¹²⁴. Deshalb ermöglicht die regelmäßige Neubewertung besagter Vermögensgegenstände zusammen mit den in der Ergebnisrechnung ausgewiesenen Abschreibungen eine sachgerechte Einschätzung der Höhe der in dem ausgewiesenen Parteivermögen enthaltenen stillen Reserven.

Die Grundsätze ordnungsmäßiger Bilanzierung können deshalb bei der Aufstellung von Vermögensbilanz und Ergebnisrechnung in unveränderter Form ergänzend herangezogen werden, soweit die Rechenschaftsbestimmungen des Parteiengesetzes keine Abweichungen vom Handelsbilanzrecht vorschreiben.

d) Gesamtwürdigung der Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung aus Sicht des Parteienrechenschaftsrechts

Hätten die Parteien lediglich einen Jahresabschluss nach den Vorschriften des Handelsbilanzrechts zu erstellen, wäre dem verfassungsrechtlichen Transparenzgebot aus Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG nicht Genüge getan. Zwar würde der handelsrechtliche Jahresabschluss für die vom Grundgesetz geforderte Rechenschaftslegung über die Ausgaben und, sofern man die Bildung stiller Reserven als für das Transparenzziel unschädlich ansieht, auch für die Rechenschaftslegung über das Vermögen genügen. Eine den verfassungsrechtlichen Direktiven entsprechende Rechenschaftslegung über die Einnahmen kann der handelsrechtliche Jahresabschluss aber insofern nicht leisten, als er nicht

¹¹²⁴ Streitferdt, BT-Drs. 14/6711, S. 121.

erkennen lässt, welche Personen in finanzieller Hinsicht hinter einer Partei stehen. Die Zuwendungen, die für eine Partei finanziell ins Gewicht fallen, und die Identität der betreffenden Spender gehen aus dem Jahresabschluss nämlich nicht hervor. Die Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung und das von diesen entfaltete Rechnungslegungssystem vermögen deshalb die von Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG geforderte Transparenz der Parteifinancen für sich genommen nicht zu gewährleisten.

Dieses Defizit der Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung begründet aber kein Argument, das gegen den Rückgriff des Parteienrechenschaftsrechts auf das Handelsbilanzrecht spräche. Auch die Ergebnisrechnung und die damit verbundene Vermögensbilanz als das parteienrechtliche Pendant zum handelsrechtlichen Jahresabschluss vermögen das verfassungsrechtliche Transparenzziel schon mit Blick auf die erforderliche Publizität der Großspenden nicht alleine zu erfüllen. Entspricht selbst das modifizierte und adaptierte Pendant des Parteienrechenschaftsrechts zum Jahresabschluss, für dessen Aufstellung die materiellen Bilanzierungsvorschriften in erster Linie von Bedeutung sind, nicht dem Transparenzgebot, kann dieser Anspruch an den handelsrechtlichen Jahresabschluss umso weniger gestellt werden. Nur der Rechenschaftsbericht insgesamt, der neben dem in Anlehnung an das Handelsbilanzrecht ausgestalteten Periodenabschluss der Rechnungslegung weitere Elemente mit für Transparenzzwecke relevanten Informationen enthält, genügt der verfassungsrechtlichen Rechenschaftspflicht.

Erst der Blick auf die Dichotomie des Rechenschaftsberichts, der ein in sich geschlossenes Rechnungslegungssystem um politisch bedeutsame Informationen ergänzt, ermöglicht eine zutreffende Einordnung von Bedeutung und Stellenwert der Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung im Gefüge des Parteienrechenschaftsrechts. Entsprechend ihrem sachlichen Regelungsgehalt haben die handelsrechtlichen Rechnungslegungsvorschriften für die Parteien in erster Linie bei der laufenden Buchführung und bei der Erstellung derjenigen Elemente des Rechenschaftsberichts, die als Periodenabschluss der laufenden Rechnungslegung das Pendant zum Jahresabschluss bilden, praktische Bedeutung. Hingegen enthalten die materiellen Bilanzierungsregeln, die inhaltlich an ein in sich geschlossenes und auf Gewinnermittlung ausgerichtetes Rechnungslegungssystem anknüpfen, für die weiteren Bestandteile des Rechenschaftsberichts mit den politisch relevanten Informationen keine praktisch bedeutsame Aussage. Bei der Erstellung dieser Elemente des Rechenschaftsberichts können allenfalls die formellen Ansprüche an eine ordnungsgemäße Buchführung oder allgemeine Vorgaben wie die Gebote der Vollständigkeit und Richtigkeit Bedeutung erlangen.

Die Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung haben damit im Parteienrechenschaftsrecht eine dienende Funktion, die die ordnungsgemäße Erstellung des im Parteiengesetz vorgezeichneten Rechenschaftsberichts gewährleisten soll. Anstelle der Verweisungen auf das Handelsbilanzrecht hätte der Gesetzgeber mit dem gleichen Ergebnis auch inhaltlich korrespondierende Bestimmungen in das Parteiengesetz aufnehmen können, so wie er auch das Grundgefüge des Rechenschaftsberichts im Parteiengesetz in Anlehnung an den Jahresabschluss ausgestaltet hat. Angesichts dessen hat die entsprechende Anwendung der handelsrechtlichen Vorschriften im Parteienrechenschaftsrecht weniger einen inhaltlichen als einen gesetzgebungstechnischen Hintergrund. Die Verweisung auf das Handelsbilanzrecht dient lediglich zur planmäßigen Vervollständigung des gesetzgeberischen Regelungskonzepts, die Rechenschaftspflicht der Parteien in Anlehnung an das Handelsbilanzrecht zu regeln. In das Grundgefüge des

Parteienrechenschaftsrechts, das der Gesetzgeber im Parteiengesetz in Anlehnung an das Handelsbilanzrecht umrissen hat, fügen sich die übrigen Bestimmungen des Handelsbilanzrechts, die nur von der ergänzenden Verweisung im Parteiengesetz erfasst werden, quasi als die zweite Hälfte des Parteienrechenschaftsrechts nahtlos ein.

Bei der laufenden Buchführung der Parteien, der Inventur und der Aufstellung des Rechenschaftsberichts können deshalb die Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung und die daraus abgeleiteten handelsrechtlichen Vorschriften ohne Bedenken entsprechend angewandt werden, soweit die Rechenschaftsvorschriften des Parteiengesetzes keine abweichende Regelung enthalten oder verlangen.

5.) Laufende Buchführung

Die laufende Buchführung der Parteien bemisst sich mangels besonderer Bestimmungen im Parteiengesetz im Wesentlichen nach den für alle Kaufleute geltenden handelsrechtlichen Vorschriften über die Rechnungslegung, auf die § 24 Abs. 2 Satz 1 PartG verweist.

a) Buchführungspflicht

Die Verpflichtung der Parteien, Bücher zu führen, statuiert § 238 Abs. 1 Satz 1 HGB in Verbindung mit § 24 Abs. 2 Satz 1 PartG. Seitdem der Gesetzgeber die ursprünglich in § 28 PartG a. F. enthaltenen Buchführungsvorschriften ersatzlos gestrichen hat, folgt die Buchführungspflicht nur noch aus den entsprechend anwendbaren Vorschriften des Handelsbilanzrechts. Die Rechenschaftsvorschriften des Parteiengesetzes setzen die laufende Buchführung durch die Parteien lediglich insofern implizit voraus, als diese zur Vorbereitung der Aufstellung des vom Parteiengesetz verlangten Rechenschaftsberichts notwendig ist.

aa) Pflicht zur doppelten Buchführung

Anders als im Falle der Kaufleute verlangt die Buchführungspflicht von den Parteien alternativlos die doppelte Buchführung.

Das Handelsbilanzrecht schreibt dem Kaufmann nur die Ziele der Buchführung, nicht aber die dafür zu wählende Buchführungsmethode vor. Nach § 238 Abs. 1 Satz 1 HGB muss der Kaufmann in den von ihm geführten Büchern seine Handelsgeschäfte und die Lage seines Vermögens nach den Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung ersichtlich machen. Welche Bücher er zu diesem Zweck führt, bleibt dem Kaufmann überlassen, soweit er sich mit seiner Entscheidung im Rahmen der Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung hält¹¹²⁵. Die Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung erfordern allerdings in Abhängigkeit von der Komplexität des Buchführungsaufwands regelmäßig eine doppelte Buchführung, bei der Buchungen auf Bestandskonten mit Gegenbuchungen auf Erfolgskonten vorgenommen werden. Bei überschaubaren Buchführungsverhältnissen, wie etwa in Kleinbetrieben oder in Unternehmen mit wenigen oder überwiegend gleichartigen Geschäftsvorfällen, kann aber auch eine einfache Buchführung den

¹¹²⁵ HBdR/Pfitzer/Oser, Rdnr. 11 zu § 238 HGB; BKT/Quick/Wolz, Rdnr. 33 zu § 238 HGB; Baumbach/Merkt, Rdnr. 12 zu § 238 HGB; BBilK/Winkeljohann/Henckel, Rdnr. 91 und 109 zu § 238 HGB; Winnefeld, Bilanz-Handbuch, Kapitel A, Rdnr. 700; Wiedmann/Böcking/Gros, Rdnr. 22 zu § 238 HGB; KKR/Drüen, Rdnr. 22 zu § 238 HGB.

Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung genügen¹¹²⁶.

Hingegen verlangt der Gesetzgeber von den Parteien zwingend die doppelte Buchführung¹¹²⁷. Die Buchführungspflicht der Parteien zielt schon nach der Grundstruktur des Rechenschaftsberichts, der neben der Vermögensbilanz auch eine Ergebnisrechnung enthält, zwangsläufig auf eine doppelte Buchführung ab, bei der die Erfolgskonten in der Ergebnisrechnung und die Bestandskonten in der Vermögensbilanz abgeschlossen werden. Zudem wird das allgemeine Leitbild der handelsrechtlichen Buchführungspflicht, nach dem die Bücher die Handelsgeschäfte und die Lage des Vermögens zu dokumentieren haben, dem verfassungsrechtlichen Transparenzgebot nicht gerecht. Nur die besondere Form der doppelten Buchführung, die neben dem Vermögen auch über die ergebniswirksamen Erträge und Aufwendungen, die in den Rechenschaftsvorschriften des Parteiengesetzes aus historischen Gründen technisch unzutreffend als Einnahmen und Ausgaben bezeichnet werden, Auskunft gibt, entspricht der Rechenschaftspflicht der Parteien. Dem gegenüber ist die Dokumentation bestimmter Geschäftsvorfälle über deren Ergebnisauswirkung hinaus im Parteienrechenschaftsrecht nicht von Bedeutung, zumal die Parteien keine Handelsgeschäfte im eigentlichen Sinne tätigen.

Etwas anderes gilt nur in Bezug auf die besondere Publizitätspflicht für Spenden, Mitgliedsbeiträge und Mandatsträgerbeiträge, die ihrer Höhe nach ins Gewicht fallen, aus § 25 Abs. 3 Satz 1 PartG. Nach § 25 Abs. 3 Satz 1 PartG sind Spenden, Mitgliedsbeiträge und Mandatsträgerbeiträge an eine Partei, deren Gesamtwert in einem Kalenderjahr 10.000,- EUR übersteigt, unter Angabe des Namens und der Anschrift des Zuwenders sowie der Gesamthöhe der Zuwendung im Rechenschaftsbericht zu verzeichnen. Um dieser besonderen Publizitätspflicht genügen zu können, müssen die Parteien jede Spende, jeden Mitgliedsbeitrag und jeden Mandatsträgerbeitrag mit Höhe sowie Namen und Anschrift des jeweiligen Zuwenders in ihren Büchern erfassen. Obwohl die Aufstellung der Spenden, Mitgliedsbeiträge und Mandatsträgerbeiträge von mehr als 10.000,- EUR nicht zu der Ergebnisrechnung und der damit verbundenen Vermögensbilanz gehört, hat die Dokumentation der Spenden, Mitgliedsbeiträge und Mandatsträgerbeiträge im Rahmen der laufenden Buchführung entsprechend den allgemeinen formellen Buchführungsgrundsätzen zu erfolgen. Da Spenden bis zur Höhe von 1.000,- EUR im Einzelfall gemäß § 25 Abs. 1 Satz 2 PartG auch in bar geleistet werden dürfen, kann das Spendenaufkommen nicht im Nachhinein vollständig aus den Kontobewegungen rekonstruiert werden. Vielmehr wird nur ein Zuwendungsverzeichnis, in das alle Spenden, Mitgliedsbeiträge und Mandatsträgerbeiträge an den jeweiligen Gebietsverband zeitnah und geordnet einzutragen sind, den Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung gerecht.

Von der Pflicht zur fortlaufenden Dokumentation aller Spenden, Mitgliedsbeiträge und Mandatsträgerbeiträge in einem Zuwendungsverzeichnis geht auch § 24 Abs. 3 Satz 2 PartG aus. Danach haben die Landesverbände und die ihnen nachgeordneten Gebietsverbände ihren Rechenschaftsberichten eine lückenlose Aufstellung aller Zuwendungen je Zuwender mit Namen und

¹¹²⁶ HBdR/Pfitzer/Oser, Rdnr. 11 zu § 238 HGB; BKT/Quick/Wolz, Rdnr. 33 ff. zu § 238 HGB; Baumbach/Merkt, Rdnr. 12 zu § 238 HGB; BBilK/Winkeljohann/Henckel, Rdnr. 119 ff. zu § 238 HGB; Winnefeld, Bilanz-Handbuch, Kapitel A, Rdnr. 734; Wiedmann/Böcking/Gros, Rdnr. 23 zu § 238 HGB; MüKo/Ballwieser, Rdnr. 31 f. zu § 238 HGB; KKR/Drüen, Rdnr. 23 f. zu § 238 HGB; ADS, Rdnr. 4 zu § 239 HGB.

¹¹²⁷ BVerwG, Urteil vom 12. Dezember 2012 – 6 C 32/11, BVerwGE 145, 194/207 und 220 f.; BT-Drs. 15/4404, S. 2; BT-Drs. 15/4246, S. 2, 5 und 6 f.

Anschrift beizufügen. Die Informationen über die von den anderen Gebietsverbänden vereinnahmten Zuwendungen im Sinne des § 18 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 PartG benötigt der Bundesverband zum einen für die Aufstellung des Zuwendungsverzeichnisses nach Maßgabe von § 25 Abs. 3 Satz 1 PartG und zum anderen für die gesonderte Angabe der Summe der Zuwendungen natürlicher Personen bis zu 3.300,- EUR je Person gemäß § 24 Abs. 8 PartG.

ab) Beginn und Ende der Buchführungspflicht

Sowohl das verfassungsrechtliche Transparenzgebot aus Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG als auch die Rechenschaftspflicht gemäß den §§ 23 ff. PartG, die die Parteien auch zur laufenden Buchführung verpflichtet, knüpfen ausschließlich an die Parteistellung an. Die Buchführungspflicht beginnt deshalb in dem Moment, in dem eine Organisation den Status der Partei erlangt, und endet mit dem Verlust der Parteieigenschaft.

Das alleinige Kriterium dafür, ob es sich bei einer Organisation um eine Partei handelt, ist der Parteienbegriff aus § 2 PartG. Nach der Legaldefinition in § 2 Abs. 1 Satz 1 PartG sind Parteien Vereinigungen von Bürgern, die dauernd oder für längere Zeit für den Bereich des Bundes oder eines Landes auf die politische Willensbildung Einfluss nehmen und an der Vertretung des Volkes im Deutschen Bundestag oder einem Landtag mitwirken wollen. Solche politischen Vereinigungen sind allerdings nur dann Parteien, wenn sie nach dem Gesamtbild der tatsächlichen Verhältnisse, insbesondere nach Umfang und Festigkeit ihrer Organisation, nach der Zahl ihrer Mitglieder und nach ihrem Hervortreten in der Öffentlichkeit eine ausreichende Gewähr für die Ernsthaftigkeit dieser Zielsetzung bieten. Zudem handelt es sich bei politischen Vereinigungen unabhängig von der Ernsthaftigkeit der politischen Zielsetzung nach § 2 Abs. 3 PartG nicht um Parteien, wenn ihre Mitglieder oder die Mitglieder ihres Vorstandes in der Mehrheit Ausländer sind oder ihr Sitz oder ihre Geschäftsleitung sich außerhalb der Bundesrepublik Deutschland befindet.

Die Buchführungspflicht nach § 238 Abs. 1 Satz 1 HGB in Verbindung mit § 24 Abs. 2 Satz 1 PartG setzt damit ein, wenn eine bereits existierende Vereinigung ihre Bemühungen, an der politischen Willensbildung mitzuwirken, in hinreichendem Maß intensiviert hat oder wenn eine neu gegründete Organisation vom Start weg diesen Anspruch erfüllt. Da der Status als Partei nicht nur den Willen zur Mitwirkung an der politischen Willensbildung, sondern auch gewisse objektive Anhaltspunkte für die Ernsthaftigkeit dieses Vorsatzes voraussetzt, wird die Parteieigenschaft im Zeitpunkt der Gründung regelmäßig noch nicht abschließend festzustellen sein. Eine neu ins Leben gerufene Vereinigung wird den Status als Partei in dem meisten Fällen vielmehr erst dann erlangen, wenn es ihr gelingt, eine tragfähige Organisation aufzubauen und in der Bevölkerung das Mindestmaß an politischem Zuspruch zu erreichen, das für den Fortbestand der Organisation und deren politische Betätigung unumgänglich ist. Zusammen mit der Parteieigenschaft setzt auch die Buchführungspflicht in einem schleichenden Prozess, der regelmäßig keine eindeutigen Abgrenzungskriterien aufweist, ein. Die damit einhergehende Rechtsunsicherheit über die Buchführungspflicht bedeutet für die präsumtive Partei aber keinen Nachteil. Führt eine Vereinigung Bücher wie eine Partei, ohne tatsächlich Partei zu sein, ist die freiwillige Buchführung rechtlich nicht zu beanstanden. Sieht hingegen eine im Aufbau befindliche politische Organisation, die die Schwelle zur Partei bereits überschritten hat, dies fälschlicherweise aber anders beurteilt, von der Buchführung ab, bleibt die Verletzung der

Buchführungspflicht ohne rechtliche Konsequenzen. Für den Fall, dass eine rechenschaftspflichtige Partei keinen Rechenschaftsbericht einreicht, sieht das Parteiengesetz als einzige Sanktion den abgestuften Verlust des Anspruchs auf Mittel aus der staatlichen Teilfinanzierung vor¹¹²⁸. Die Teilnahme an der staatlichen Teilfinanzierung ist den im Aufbau befindlichen angehenden Parteien aber schon wegen des dafür notwendigen Mindestwahlerfolgs zunächst ohnehin verwehrt. Eine politische Vereinigung, die bei einer Europa-, Bundestags- oder Landtagswahl den in § 18 Abs. 4 PartG vorausgesetzten Wahlerfolg erzielt hat, hat die Ernsthaftigkeit ihrer Bemühungen um Mitwirkung an der politischen Willensbildung bereits unter Beweis gestellt und ist deshalb längst Partei.

Die Buchführungspflicht aus § 238 Abs. 1 Satz 1 HGB in Verbindung mit § 24 Abs. 2 Satz 1 PartG endet entweder, wenn die politische Vereinigung ihren Status als Partei einbüßt oder als Organisation zu existieren aufhört. Beschließt eine Partei, die in mindestens einem der Parlamente mit Abgeordneten vertreten ist, ihre politische Tätigkeit einzustellen und bei zukünftigen Wahlen nicht wieder anzutreten, verliert die Vereinigung ihren Parteistatus erst dann, wenn sie keine Abgeordneten in den Parlamenten mehr besitzt. Solange eine politische Vereinigung über mindestens einen Abgeordneten in einem der Parlamente verfügt, wirkt sie über ihre Abgeordneten an der politischen Willensbildung mit. Deshalb treffen auch die zentralen Erwägungen, aus denen das Transparenzgebot aus Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG von den Parteien die Offenlegung ihrer finanziellen Verhältnisse verlangt, auf diese Vereinigung weiterhin zu. Für den Verlust der Parteieigenschaft ist zudem § 2 Abs. 2 PartG von Bedeutung. Danach verliert eine Vereinigung ihre Rechtsstellung als Partei, wenn sie sechs Jahre lang weder an einer Bundestagswahl noch an einer Landtagswahl mit eigenen Wahlvorschlägen teilgenommen hat.

Ebenso wie die Rechenschaftspflicht insgesamt gilt auch die Buchführungspflicht nur für die Parteien im Sinne des § 2 PartG als solche. Parteinahen Neben- und Hilfsorganisationen, die als selbstständige Einrichtungen neben der Partei bestehen, wie zum Beispiel die politischen Stiftungen, unterliegen nicht der Rechenschaftspflicht aus Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG respektive den §§ 23 ff. PartG. Dies folgt schon aus dem insoweit eindeutigen Wortlaut von Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG und den §§ 23 ff. PartG, der von den Parteien die Rechenschaftslegung über die Herkunft und Verwendung „ihrer“ Mittel sowie „ihr“ Vermögen verlangt. Die Parteien müssen deshalb in ihren Rechenschaftsberichten nur ihre eigenen Mittel und ihr eigenes Vermögen ausweisen, während die Mittel und das Vermögen der selbstständigen parteinahen Nebenorganisation unberücksichtigt bleiben¹¹²⁹. Dem entsprechend betrifft auch die Buchführungspflicht nur die eigenen Mittel und das eigene Vermögen der Partei. Dazu zählen alle Mittel, Vermögensgegenstände und Schulden, die einem der Gebietsverbände der Partei oder einer der in den Parteiverbund integrierten Sonderorganisationen nach Maßgabe der Rechenschaftsvorschriften zuzurechnen sind.

Ausnahmen von der Buchführungspflicht der Parteien ergeben sich auch nicht aus den §§ 241a und 242 Abs. 4 HGB in Verbindung mit § 24 Abs. 2 Satz 1 PartG. Nach den §§ 241a und 242 Abs. 4 HGB brauchen Einzelkaufleute, die am ersten Abschlussstichtag nach der Neugründung oder an den Abschlussstichtagen von zwei aufeinander folgenden Geschäftsjahren nicht mehr als 500.000,- EUR

¹¹²⁸ Siehe unten sub C) /IV.) /1.) /b).

¹¹²⁹ Siehe oben sub A) /III.) /3.) /a) /aa).

Umsatzerlöse und 50.000,- EUR Jahresüberschuss aufweisen, nicht Bücher zu führen und kein Inventar und keinen Jahresabschluss aufzustellen. Diese Bestimmungen können nicht im Sinne einer Befreiung von der Buchführungspflicht für kleine Parteien in das Parteienrechenschaftsrecht übertragen werden, weil das Parteiengesetz insoweit etwas anderes vorschreibt. Das Parteiengesetz verlangt grundsätzlich von allen Parteien unabhängig von deren Vermögen und der Höhe ihrer Einnahmen die Erfüllung der Rechenschaftspflicht. Das Transparenzverlangen des Parteiengesetzes gegenüber kleinen Parteien manifestiert sich beispielsweise in § 23 Abs. 2 Satz 4 PartG, der die kleinen Parteien lediglich von der kostenträchtigen Pflicht zur Prüfung ihres Rechenschaftsberichts befreit. Nach § 23 Abs. 2 Satz 4 PartG kann eine Partei, die die Voraussetzungen des § 18 Abs. 4 Satz 1, 1. Hs. PartG nicht erfüllt und im Rechnungsjahr weder über Einnahmen noch über ein Vermögen von mehr als 5.000,- EUR verfügt, bei dem Präsidenten des Deutschen Bundestages einen ungeprüften Rechenschaftsbericht einreichen. Da das Parteiengesetz ausdrücklich auch die kleinen Parteien zur Rechenschaftslegung verpflichtet, bedarf es keiner Entscheidung, ob das verfassungsrechtliche Transparenzgebot aus Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG die Befreiung kleiner Parteien von der Buchführung und Rechenschaftslegung durch eine Bagatellregelung in Anlehnung an die §§ 241a und 242 Abs. 4 HGB überhaupt zuließe. Soweit eine solche Bagatellregelung für Parteien ohne bedeutende Einnahmen und bedeutendes Vermögen verfassungsrechtlich zulässig sein sollte, wäre die in den §§ 241a und 242 Abs. 4 HGB gezogene Grenze für das Parteienrechenschaftsrecht jedenfalls deutlich zu hoch angesiedelt.

Zuletzt können die Parteien auch nicht nach Maßgabe von § 263 HGB in Verbindung mit § 24 Abs. 2 Satz 1 PartG durch landesrechtliche Vorschriften von der Pflicht zur Buchführung befreit werden. Im Parteiengesetz hat der Bundesgesetzgeber die Rechenschaftspflicht der Parteien entsprechend der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz aus Art. 21 Abs. 3 GG für alle Parteien bundesweit einheitlich geregelt. Mit der Verweisung auf das Handelsbilanzrecht wollte der Bundesgesetzgeber die Landesgesetzgeber keineswegs ermächtigen, in irgendeiner Form abweichende Regelungen von dem bundesweit einheitlichen Rechenschaftsstandard zu treffen. Für das Parteienrechenschaftsrecht ist § 263 HGB deshalb gegenstandslos.

ac) Parteiinterne Verantwortlichkeit für die Buchführung

Anders als im Handelsbilanzrecht kommt im Parteienrechenschaftsrecht der in § 23 Abs. 1 Satz 3 bis 6 PartG verankerte Grundsatz der Dezentralisation der Verantwortung zum Tragen, der jedem Gebietsverband die Verantwortlichkeit für die Rechenschaftslegung über seine Einnahmen und Ausgaben sowie sein Vermögen zuweist¹¹³⁰.

Dem gegenüber geht das Handelsbilanzrecht von einer einheitlichen Buchführungspflicht der Kaufleute und Handelsgesellschaften bezüglich ihres gesamten Betriebsvermögens aus. Bei Handelsgesellschaften sind die zuständigen Organe für die ordnungsgemäße Führung der Bücher über das gesamte Gesellschaftsvermögen verantwortlich¹¹³¹. Indes braucht der Buchführungspflichtige die Bücher nicht persönlich zu führen, sondern darf diese Aufgabe an

¹¹³⁰ KR/Rixen, Rdnr. 12 zu § 23 PartG; Ipsen/Jochum, Rdnr. 11 zu § 23 PartG.

¹¹³¹ HBdR/Pfitzer/Oser, Rdnr. 6 zu § 238 HGB; BKT/Quick/Wolz, Rdnr. 15 zu § 238 HGB; Baumbach/Merkt, Rdnr. 8 zu § 238 HGB; BBilK/Winkeljohann/Henckel, Rdnr. 57 zu § 238 HGB; Winnefeld, Bilanz-Handbuch, Kapitel A, Rdnr. 70; KKR/Drüen, Rdnr. 13a zu § 238 HGB; ADS, Rdnr. 11 ff. zu § 238 HGB.

Hilfspersonen delegieren oder an externe Dritte übertragen. Den Buchführungspflichtigen trifft lediglich die rechtliche Verantwortung dafür, dass die zu führenden Bücher ordnungsgemäß geführt werden¹¹³².

Von dem handelsrechtlichen Konzept einer einheitlichen Buchführung über das gesamte Betriebsvermögen weicht das Parteienrechenschaftsrecht auf den ersten Blick ab. Nach § 23 Abs. 1 Satz 3 PartG sind der Bundesvorstand der Partei sowie die Vorstände der Landesverbände beziehungsweise der den Landesverbänden vergleichbaren Gebietsverbände jeweils für ihre Rechenschaftslegung verantwortlich. Innerhalb des Vorstandes liegt die Verantwortung für die Rechnungslegung auf diesen Gliederungsebenen der Partei ausweislich § 23 Abs. 1 Satz 4 und 5 PartG bei dem Vorsitzenden und dem für die Finanzangelegenheiten zuständigen Vorstandsmitglied. Darüber hinaus sind nach Maßgabe von § 24 Abs. 3 PartG in Verbindung mit § 11 Abs. 3 PartG auch die Vorstände der den Landesverbänden nachgeordneten Gebietsverbände zur Rechenschaftslegung verpflichtet, sofern der betreffende Gebietsverband nach der Parteisatzung zur selbstständigen Kassenführung befugt ist¹¹³³. Damit haben der Bundesverband, die Landesverbände respektive die den Landesverbänden vergleichbaren Gebietsverbände und die den Landesverbänden nachgeordneten Gebietsverbände, soweit diese nach der Satzung der Partei kassenführungsbefugt sind, jeweils über ihre Einnahmen und Ausgaben sowie ihr Vermögen Bücher zu führen. Für die Ordnungsmäßigkeit der Buchführung ist dabei jeweils der Vorstand des betreffenden Gebietsverbandes verantwortlich.

Das parteirechtliche Konzept der dezentralisierten Verantwortlichkeit für die Rechenschaftslegung zielt jedoch in erster Linie auf die Zuweisung der persönlichen und strafrechtlichen Verantwortung für Verstöße gegen die Rechenschaftspflicht ab¹¹³⁴. Es darf deshalb nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Rechenschaftspflicht von Rechts wegen allein die Partei insgesamt zum Adressaten hat und final auf die Erstellung des Rechenschaftsberichts der Gesamtpartei abzielt. Vor diesem Hintergrund berührt die Buchführungspflicht auch im Parteienrechenschaftsrecht nur die Partei insgesamt. Wenn das Parteiengesetz die einzelnen Gebietsverbände zur Buchführung über ihre Einnahmen und Ausgaben und ihr Vermögen verpflichtet, weist es den Gebietsverbänden nicht die Buchführungspflicht als solche, sondern nur die parteiinterne Zuständigkeit für die Erfüllung der Buchführungspflicht der Partei zu.

Dieses Verständnis ist für die korrekte handelsrechtliche Einordnung der Buchführung durch die Parteien von essentieller Bedeutung. Danach unterhält die gesamte Partei lediglich eine einheitliche und in sich geschlossene Buchführung, die allerdings dezentral geführt wird. Die Buchführung durch die verschiedenen Gebietsverbände erinnert aus handelsrechtlicher Sicht mit einem wesentlichen Unterschied an die separate Buchführung in Zweigniederlassungen. Die handelsrechtliche Filialbuchführung in einer Niederlassung ist in regelmäßigen Intervallen spätestens zum Bilanzstichtag in verdichteter Form in die Hauptbuchführung zu übernehmen, damit die darin

¹¹³² HBdR/Pfitzer/Oser, Rdnr. 6 zu § 238 HGB; BKT/Quick/Wolz, Rdnr. 16 ff. zu § 238 HGB; Baumbach/Merkt, Rdnr. 10 zu § 238 HGB; Winnefeld, Bilanz-Handbuch, Kapitel A, Rdnr. 72; KKR/Drüen, Rdnr. 15 zu § 238 HGB; ADS, Rdnr. 47 ff. zu § 238 HGB.

¹¹³³ Siehe oben sub C)/ III.)/ 1.).

¹¹³⁴ BT-Drs. 14/8778, S. 13 und 18; BT-Drs. 14/7778, S. 14 und 15.

verzeichneten Geschäftsvorfälle in den periodischen Abschluss der Hauptbuchführung einfließen¹¹³⁵. Hingegen geht die Buchführung der Gebietsverbände nicht unmittelbar in einer Hauptbuchführung auf, sondern ist in dem Rechenschaftsbericht des Gebietsverbandes gesondert abzuschließen. Erst der Rechenschaftsbericht des Gebietsverbandes wird mit den Rechenschaftsberichten der anderen Gebietsverbände nach Maßgabe von § 23 Abs. 1 Satz 6 PartG zum Rechenschaftsbericht der Gesamtpartei zusammengefügt.

Trotz der unterschiedlichen Abschlussformen ist die Parallele zur Filialbuchführung in Niederlassungen aufschlussreich. Die einheitliche Buchführungspflicht, die die Partei als Ganzes trifft, besagt nämlich auch, dass die Buchführung über das gesamte Parteivermögen ordnungsgemäß nach einheitlichen Maßstäben zu erfolgen hat. Die Parteien haben deshalb organisatorische Vorkehrungen dafür zu treffen, dass alle Gebietsverbände bei der Buchführung nach identischen Prinzipien verfahren. Vereinzelt enthalten die Parteisatzungen Regelungen darüber, wie die Einheitlichkeit der Rechnungslegung im Parteiverbund zu gewährleisten ist¹¹³⁶. Soweit es an spezifischen Satzungsregelungen fehlt, ist nach Maßgabe von § 11 Abs. 3 PartG der Bundesvorstand der Partei für die organisatorische Einrichtung und Überwachung einheitlicher Buchführungsmaßstäbe für die gesamte Partei, die der Gesetzgeber im Zusammenhang mit dem Konzept der dezentralisierten Verantwortlichkeit nicht ausdrücklich geregelt hat, verantwortlich.

b) Buchführung durch die Parteien

Die handelsrechtliche Buchführungspflicht zielt ausweislich § 238 Abs. 1 Satz 1 HGB darauf ab, dass der Kaufmann in den Büchern seine Handelsgeschäfte und die Lage seines Vermögens nach den Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung ersichtlich macht. Für die Parteien, die in Ermangelung eines Handelsgewerbes keine Handelsgeschäfte im Sinne des § 343 HGB tätigen, ist die Offenlegung bestimmter Geschäfte in den Büchern nicht von Bedeutung, soweit diese über die buchmäßige Erfassung der Vermögensauswirkungen hinausgeht. Im Gegenzug müssen die Parteien in ihren Rechenschaftsberichten entsprechend den verfassungsrechtlichen Direktiven aus Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG nicht nur die Lage ihres Vermögens, sondern auch die Herkunft und die Verwendung ihrer Mittel ersichtlich machen. Weil die Buchführung über das Vermögen nach handelsrechtlichen Grundsätzen ohnehin alle wirtschaftlichen Vorfälle ausnahmslos und vollständig erfasst, berührt die weiterführende Rechenschaftslegung über die Einnahmen und Ausgaben allerdings nicht den Gegenstand der laufenden Buchführung, sondern nur die Aufstellung des Periodenabschlusses. Die Buchführung der Parteien entspricht deshalb im Grundsatz der handelsrechtlichen Buchführung über das Vermögen des Kaufmanns.

aa) Gegenstand und Funktion der Buchführung

Die laufende Buchführung bereitet die Aufstellung des Jahresabschlusses vor, indem sie alle für den Jahresabschluss relevanten Sachverhalte bereits im Zeitpunkt deren Entstehung dokumentiert und rechnerisch erfasst. Nach dem Ende der Rechnungslegungsperiode werden die Bücher unter Zuhilfenahme des Inventars in der Bilanz und der Gewinn- und Verlustrechnung, die zusammen den

¹¹³⁵ Baumbach/Hopt, Rdnr. 8 zu § 13 HGB; BBilK/Winkeljohann/Henckel, Rdnr. 135 zu § 238 HGB.

¹¹³⁶ Siehe § 27 Abs. 3 der Finanz- und Beitragsordnung der CDU (Stand: 10. Dezember 2014); § 14 Abs. 2 der Finanz- und Beitragsordnung der FDP (Stand: 23. April 2016); § 10 Abs. 1 der Finanzordnung der SPD (Stand: 26. Januar 2014).

Jahresabschluss bilden, abgeschlossen. Übertragen auf das Parteienrechenschaftsrecht kommt der laufenden Buchführung durch die Parteien die Aufgabe zu, die Aufstellung des Rechenschaftsberichts und namentlich der darin enthaltenen Ergebnisrechnung und Vermögensbilanz durch die zeitnahe Dokumentation der Geschäftsvorfälle vorzubereiten.

(1) Dokumentation der Geschäftsvorfälle in Grund- und Hauptbüchern

Gegenstand und Aufgabe der Buchführung ist die laufende, systematische und in Geldgrößen vorgenommene Dokumentation von Geschäftsvorfällen¹¹³⁷. Dabei ist jedes Ereignis, das eine Veränderung des ausgewiesenen Bruttovermögens nach seiner Höhe oder Struktur bewirkt, als buchungspflichtiger Geschäftsvorfall zu berücksichtigen. Ob ein bestimmtes Ereignis die Vermögenslage in diesem Sinne verändert, bemisst sich nach den materiellen Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung¹¹³⁸. In diesem Zusammenhang sind namentlich der Zurechnungsmaßstab des wirtschaftlichen Eigentums sowie das Realisationsprinzip und das Imparitätsprinzip von praktischer Bedeutung.

Auf Grund des Realisationsprinzips bewirkt allein der Abschluss eines Vertrages über ein Austauschgeschäft noch keine Vermögensänderung. Vielmehr dürfen Austauschgeschäfte als schwebende Geschäfte noch nicht verbucht werden, solange die jeweilige vertragstypische Leistung noch nicht erbracht worden ist. Etwas anderes gilt nur für drohende Verluste aus schwebenden Geschäften, die mit Blick auf das Imparitätsprinzip bereits im Zeitpunkt ihres Bekanntwerdens in den Büchern ausgewiesen werden müssen¹¹³⁹. Zudem sind das Entstehen einer Forderung und deren Erfüllung zwei verschiedene Geschäftsvorfälle, die grundsätzlich gesondert zu verbuchen sind. Aus Vereinfachungsgründen können beide Geschäftsvorfälle aber in einer Buchung zusammengefasst werden, wenn zwischen der Entstehung der Forderung und deren Erfüllung nur wenige Tage vergangen sind und kein Bilanzstichtag dazwischen lag¹¹⁴⁰.

Alle Geschäftsvorfälle sind zunächst vollständig und chronologisch geordnet in Grundbüchern zu erfassen. In den Grundbüchern sind alle Geschäftsvorfälle mit Datum, Vorgang, Beleghinweis, Betrag und den betroffenen Konten zu verzeichnen¹¹⁴¹. Neben der chronologischen Dokumentation der Geschäftsvorfälle in den Grundbüchern verlangen die Grundsätze der Klarheit und Nachprüfbarkeit zudem eine sachlich geordnete Erfassung der Geschäftsvorfälle in den Hauptbüchern. Die Einteilung der in den Hauptbüchern geführten Sachkonten folgt dabei dem

¹¹³⁷ BKT/Quick/Wolz, Rdnr. 26 zu § 238 HGB; BBilK/Winkeljohann/Henckel, Rdnr. 90 zu § 238 HGB; Wiedmann/Böcking/Gros, Rdnr. 21 zu § 238 HGB; MüKo/Ballwieser, Rdnr. 16 zu § 238 HGB; KKR/Drüen, Rdnr. 5 zu § 238 HGB.

¹¹³⁸ BKT/Quick/Wolz, Rdnr. 28 zu § 238 HGB; Baumbach/Merkt, Rdnr. 13 zu § 238 HGB; BBilK/Winkeljohann/Henckel, Rdnr. 95 zu § 238 HGB; Winnefeld, Bilanz-Handbuch, Kapitel A, Rdnr. 723 f.; Wiedmann/Böcking/Gros, Rdnr. 21 zu § 238 HGB; MüKo/Ballwieser, Rdnr. 17 zu § 238 HGB.

¹¹³⁹ HBdR/Ostermann/Hellen, Kapitel 6, Rdnr. 120; BKT/Quick/Wolz, Rdnr. 29 zu § 238 HGB; BBilK/Winkeljohann/Henckel, Rdnr. 97 zu § 238 HGB.

¹¹⁴⁰ Baumbach/Merkt, Rdnr. 13 zu § 238 HGB; BBilK/Winkeljohann/Henckel, Rdnr. 98 zu § 238 HGB; Winnefeld, Bilanz-Handbuch, Kapitel A, Rdnr. 720.

¹¹⁴¹ HBdR/Pfitzer/Oser, Rdnr. 13 zu § 238 HGB; BKT/Quick/Wolz, Rdnr. 39 zu § 238 HGB; BBilK/Winkeljohann/Henckel, Rdnr. 111 zu § 238 HGB; Winnefeld, Bilanz-Handbuch, Kapitel A, Rdnr. 720; Wiedmann/Böcking/Gros, Rdnr. 14 zu § 238 HGB; MüKo/Ballwieser, Rdnr. 35 zu § 238 HGB; KKR/Drüen, Rdnr. 2 zu § 239 HGB.

Kontenplan, der entsprechend den tatsächlich vorherrschenden Verhältnissen aufzustellen ist¹¹⁴². Die Parteien haben sich bei der Erstellung ihrer Kontenpläne neben ihren tatsächlichen wirtschaftlichen Gegebenheiten auch an den in § 24 Abs. 4 bis 6 PartG gesetzlich vorgegebenen Gliederungen der Einnahmen- und Ausgabenrechnung sowie der Vermögensbilanz zu orientieren¹¹⁴³.

(2) Buchführung auf den verschiedenen Parteiebenen

Innerhalb der Parteien haben der Bundesverband, die Landesverbände respektive die den Landesverbänden vergleichbaren Gebietsverbände sowie die kassenführungsbefugten nachgeordneten Gebietsverbände jeweils eigene Grund- und Hauptbücher zu führen, in denen alle Geschäftsvorfälle aus ihrem Verantwortungsbereich zu verzeichnen sind. In Analogie zum Handelsbilanzrecht lässt sich zunächst festhalten, dass alle Ereignisse, die das Parteivermögen nach Höhe oder Struktur beeinflussen, auch auf irgendeiner Ebene der Partei in deren Bücher einfließen müssen. Genauso wie die Geschäftsvorfälle in den Büchern der Partei überhaupt zu erfassen sind, dürfen sie aber auch nur einmal in die Rechnungslegung eingehen. Vor diesem Hintergrund bedarf es innerhalb der Partei einer klaren und einheitlichen Abgrenzung, in wessen Buchführungsverantwortung ein bestimmter Geschäftsvorfall fällt. Das Parteiengesetz enthält dazu keine Direktiven.

In wessen Büchern ein bestimmter Geschäftsvorfall zu erfassen ist, richtet sich danach, welchem Gebietsverband die Bestandteile des Parteivermögens, die von diesem Geschäftsvorfall betroffen sind, zuzuordnen sind. Keine Schwierigkeiten bereitet die innerparteiliche Zuordnung des Parteivermögens zu Rechenschaftszwecken, soweit es sich bei den rechenschaftspflichtigen Gebietsverbänden um eigene Rechtssubjekte in der Rechtsform des eingetragenen Vereins oder des nicht rechtsfähigen Vereins handelt. Den rechtsfähigen Gebietsverbänden sind bei der Rechenschaftslegung alle Vermögensgegenstände und Schulden, die, anknüpfend an das zivilrechtliche Eigentum, nach bilanziellen Maßstäben in ihrem wirtschaftlichen Eigentum stehen, zuzurechnen. Anders verhält es sich bei den Gebietsverbänden, die zwar kassenführungsbefugt und damit rechenschaftspflichtig, aber nicht rechtsfähig sind. Im Hinblick auf diese Gebietsverbände kann bei der parteiinternen Zuordnung des Parteivermögens weder auf die zivilrechtlichen Eigentumsverhältnisse noch auf das Modell des wirtschaftlichen Eigentums zurückgegriffen werden. Deshalb hat jede Partei im Rahmen ihrer Buchführungspflicht parteiweit einheitliche Standards für die Zuordnung ihrer Vermögensgegenstände zu den einzelnen Parteiebenen aufzustellen, die gewährleisten, dass jeder Vermögensgegenstand in die Bücher eines Gebietsverbandes eingeht und auch nur von diesem einen Gebietsverband buchmäßig erfasst wird. Da das Parteiengesetz die korrekte Rechenschaftslegung über Einnahmen, Ausgaben und Vermögen der einzelnen Parteigliederungen sowie die Darstellung der parteiinternen Finanzströme verlangt, können die Parteien bei der Zuordnung ihrer Vermögensgegenstände zu den verschiedenen Parteiebenen nicht nach Belieben verfahren. Für eine gesetzmäßige Rechenschaftslegung wird das maßgebliche

¹¹⁴² HBdR/Pfitzer/Oser, Rdnr. 13 zu § 238 HGB; BKT/Quick/Wolz, Rdnr. 40 zu § 238 HGB; BBiK/Winkeljohann/Henckel, Rdnr. 112 zu § 238 HGB; Winnefeld, Bilanz-Handbuch, Kapitel A, Rdnr. 720; Wiedmann/Böcking/Gros, Rdnr. 15 zu § 238 HGB; MüKo/Ballwieser, Rdnr. 35 zu § 238 HGB; KKR/Drüen, Rdnr. 2 zu § 239 HGB; ADS, Rdnr. 31 ff. zu § 239 HGB.

¹¹⁴³ Küstermann, Transparenzgebot, S. 93.

Kriterium für die innerparteiliche Vermögenszuordnung deshalb regelmäßig darin liegen, welcher Gebietsverband den originären Vermögenszufluss von außen aus Sicht des Leistenden erlangt hat beziehungsweise erlangen sollte.

Ein weiteres Problem im Zusammenhang mit der Vollständigkeit der Rechenschaftslegung, das die Parteien in Ermangelung gesetzlicher Vorgaben eigenverantwortlich zu bewältigen haben, ist die parteiinterne Rechenschaftsverantwortung für die den Sonderorganisationen zuzuordnenden Teile der Mittel und des Vermögens der Parteien. Im Hinblick auf die Rechenschaftslegung der Sonderorganisationen lässt sich dem Parteiengesetz lediglich entnehmen, dass die Sonderorganisationen keine eigenen Teilrechenschaftsberichte zu erstellen haben, weshalb ihre Mittel und ihr Vermögen in die Rechenschaftsberichte der Gebietsverbände einfließen müssen. Das besagt indes nichts zu der Frage, ob der Gebietsverband, der die Mittel und das Vermögen einer Sonderorganisation nach den parteiinternen Direktiven in seinen Rechenschaftsbericht aufzunehmen hat, die ihm zugeordnete Sonderorganisation auch bei der laufenden Buchführung und der Aufstellung des Inventars berücksichtigen muss. Aus technischer Sicht ist es auch denkbar, dass die Sonderorganisation selbst Bücher führt, ein Inventar aufstellt und einen Abschluss vorbereitet, den der verantwortliche Gebietsverband schließlich zusammen mit dem Abschluss seiner Buchführung in seinen Rechenschaftsbericht übernimmt. Vor diesem Hintergrund müssen die Parteien in ihrem internen Regelwerk für die Rechenschaftslegung klar definieren, wer welche Aufgaben im Zusammenhang mit der Rechenschaftslegung der Sonderorganisationen zu übernehmen hat.

(3) Abschluss der doppelten Buchführung

Bei der Buchführung haben die Parteien das System der doppelten Buchführung anzuwenden. In der doppelten Buchführung werden sämtliche Geschäftsvorfälle ausgehend von dem systematisch in Konten aufgeschlüsselten Eröffnungsinventar als Tauschakte behandelt, die zweiseitige Wertverschiebungen auf den Bestands- und Erfolgskonten auslösen. Am Ende der Rechnungslegungsperiode werden die Bestandskonten in der Schlussbilanz und die Erfolgskonten in der Gewinn- und Verlustrechnung abgeschlossen. Hierdurch entsteht ein redundantes System, in dem das Periodenergebnis sowohl im Wege des Vermögensvergleichs wie auch durch die Gegenüberstellung von Aufwand und Ertrag ermittelt wird¹¹⁴⁴.

Übertragen auf die Rechenschaftslegung der Parteien bedeutet dies, dass die Bestandskonten unter Berücksichtigung des Inventars in der Vermögensbilanz und die Erfolgskonten in der Ergebnisrechnung abzuschließen sind. Gegenüber der handelsrechtlichen Gewinn- und Verlustrechnung weist die Ergebnisrechnung nach § 24 Abs. 1 Satz 1 PartG in Verbindung mit § 24 Abs. 4 und 5 PartG allerdings zunächst den Unterschied auf, dass darin nicht nur Erträge und Aufwendungen, sondern auch weitere sich gegenseitig neutralisierende und darum nicht erfolgswirksame Einnahmen und Ausgaben der Partei, die nach dem handelsbilanzrechtlichen Verständnis keinen Ertrag und keinen Aufwand verkörpern, zu verzeichnen sind. Dies betrifft die in § 26 Abs. 1 Satz 2, Var. 1 und 2 PartG genannten Einnahmen und die korrespondierenden Ausgaben

¹¹⁴⁴ HBdR/Pfitzer/Oser, Rdnr. 11 zu § 238 HGB; BKT/Quick/Wolz, Rdnr. 34 zu § 238 HGB; Baumbach/Merkt, Rdnr. 12 zu § 238 HGB; BBilK/Winkeljohann/Henckel, Rdnr. 119 zu § 238 HGB; Winnefeld, Bilanz-Handbuch, Kapitel A, Rdnr. 720 ff.; Wiedmann/Böcking/Gros, Rdnr. 23 zu § 238 HGB; MüKo/Ballwieser, Rdnr. 31 zu § 238 HGB; KKR/Drüen, Rdnr. 23a zu § 238 HGB.

dazu, soweit diese im Einzelfall aus handelsbilanzrechtlicher Sicht keinen Ertrag und keinen Aufwand darstellen, weil der betreffende Vorgang keine Veränderung auf einem Bestandskonto mit sich bringt¹¹⁴⁵. Die umfassende Offenlegung von Einnahmen und Ausgaben über den handelsbilanzrechtlichen Begriff von Ertrag und Aufwand hinaus dient der Rechenschaftslegung über die Herkunft und Verwendung der Mittel der Partei. Deshalb hat der Gesetzgeber die Ergebnisrechnung als die Gewinn- und Verlustrechnung des Parteienrechenschaftsrechts punktuell um einige für das Anliegen des Publizitätsgebots bedeutsame Sachverhalte ergänzt, die nach handelsbilanzrechtlichen Maßstäben nicht in die Ergebnisrechnung einfließen würden. Auf Grund der mangelnden Berührung eines Bestandskontos und der mangelnden Vermehrung des Parteivermögens führen derartige parteispezifische Einnahmen indes sofort zu gleich hohen Ausgaben der Partei¹¹⁴⁶, sodass die Berücksichtigung dieses Sachverhalts in der Ergebnisrechnung keine Gewinnauswirkung besitzt.

Über die Ergebnisrechnung und die Vermögensbilanz hinaus haben die Landesverbände und die den Landesverbänden nachgeordneten Gebietsverbände beim periodischen Abschluss der Buchführung aus der Buchführung auch die lückenlose Aufstellung aller Zuwendungen je Zuwender mit Namen und Anschrift gemäß § 24 Abs. 3 Satz 2 PartG abzuleiten.

ab) Formelle Anforderungen an die Buchführung der Parteien

Die formellen Anforderungen an die Buchführung der Parteien entsprechen den Ansprüchen an eine ordnungsgemäße kaufmännische Buchführung. Die handelsrechtlichen Vorschriften über die Formalia einer ordnungsgemäßen Buchführung können ohne Weiteres auf die Buchführung der Parteien übertragen werden, weil sie lediglich die mit dem Anliegen der Rechenschaftspflicht kompatiblen Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung im engeren Sinne gesetzlich konkretisieren.

Nach dem zentralen Leitbild aus § 238 Abs. 1 Satz 2 HGB, das über § 24 Abs. 2 Satz 1 PartG auch für die Buchführung der Parteien gilt, muss die Buchführung so beschaffen sein, dass sie einem sachverständigen Dritten innerhalb angemessener Zeit einen Überblick über die Geschäftsvorfälle und über die Lage des Unternehmens respektive der Partei vermitteln kann. Dabei müssen sich die Geschäftsvorfälle nach § 238 Abs. 1 Satz 3 HGB in Verbindung mit § 24 Abs. 2 Satz 1 PartG in ihrer Entstehung und Abwicklung verfolgen lassen.

Um den angestrebten Überblick über die Geschäftsvorfälle und die Vermögenslage zu ermöglichen, müssen die Parteien die Eintragungen in ihren Büchern und die sonst erforderlichen Aufzeichnungen nach § 239 Abs. 2 HGB in Verbindung mit § 24 Abs. 2 Satz 1 PartG vollständig, richtig, zeitgerecht und geordnet vornehmen. Dies verlangt auch die Beachtung des Belegprinzips, nach dem keine Buchung ohne entsprechenden Beleg erfolgen darf¹¹⁴⁷.

Ferner müssen die Aufzeichnungen in den Büchern der Parteien so beschaffen sein, dass sie für den

¹¹⁴⁵ Siehe unten sub C) /III.) /7.) /a) /ab) /(2) /(a) /(ab).

¹¹⁴⁶ Gemäß § 26a Abs. 1 Satz 1 PartG ist auch in der Nutzung von Einnahmen im Sinne des § 26 Abs. 1 Satz 2 PartG eine Ausgabe zu sehen.

¹¹⁴⁷ HBdR/Kußmaul, Rdnr. 7 zu § 239 HGB; BKT/Quick/Wolz, Rdnr. 30 f. zu § 238 HGB; Baumbach/Merkt, Rdnr. 2 zu § 239 HGB; BBiK/Winkeljohann/Henckel, Rdnr. 128 zu § 238 HGB; Winnefeld, Bilanz-Handbuch, Kapitel A, Rdnr. 270; Wiedmann/Böcking/Gros, Rdnr. 21 zu § 238 HGB; MüKo/Ballwieser, Rdnr. 39 zu § 238 HGB; KKR/Drüen, Rdnr. 29 zu § 238 HGB; ADS, Rdnr. 33a ff. zu § 238 HGB.

Betrachter lesbar sind und die Bedeutung der Eintragungen nach der Form der Darstellung verständlich ist. Die Buchführung muss die darin dokumentierten Sachverhalte mit genau dem Inhalt, der den Eintragungen ursprünglich seitens des Eintragenden beigemessen wurde, erkennen lassen. Aus diesem Grund haben sich die Parteien gemäß § 239 Abs. 1 Satz 1 HGB in Verbindung mit § 24 Abs. 2 Satz 1 PartG bei der Führung ihrer Bücher und bei den sonst erforderlichen Aufzeichnungen einer lebenden Sprache zu bedienen. Abkürzungen, Ziffern, Buchstaben oder Symbole dürfen dabei nach § 239 Abs. 1 Satz 2 HGB in Verbindung mit § 24 Abs. 2 Satz 1 PartG nur verwendet werden, wenn deren Bedeutung im Einzelfall eindeutig festliegt. Zudem müssen eventuelle Veränderungen an den Aufzeichnungen so vorgenommen werden, dass sowohl der Sachverhalt der nachträglichen Veränderung als auch die ursprüngliche Fassung aus den Aufzeichnungen ersichtlich sind. Nach § 239 Abs. 3 Satz 1 HGB in Verbindung mit § 24 Abs. 2 Satz 1 PartG dürfen die Parteien die Eintragungen in ihren Büchern und ihre sonstigen Aufzeichnungen nicht in einer Weise verändern, dass der ursprüngliche Inhalt nicht mehr feststellbar ist. Gemäß § 239 Abs. 3 Satz 2 HGB in Verbindung mit § 24 Abs. 2 Satz 1 PartG dürfen auch solche Veränderungen nicht vorgenommen werden, deren Beschaffenheit es ungewiss lässt, ob sie ursprünglich oder erst später gemacht worden sind.

Obwohl der Jahresabschluss nach § 244 HGB in deutscher Sprache und in Euro aufgestellt werden muss, ist der Kaufmann bei der Buchführung in der Wahl der lebenden Sprache und der Währung grundsätzlich frei¹¹⁴⁸. Entsprechendes gilt prinzipiell auch für die Buchführung der Parteien. Allerdings ist kaum ein praktischer Fall denkbar, in dem die Buchführung einer Partei in einer anderen Sprache als Deutsch oder einer anderen Währung als dem Euro mit den Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung im Einklang stünde. Da die wirtschaftlichen Verhältnisse der Parteien regelmäßig keine nennenswerten sachlichen Bezüge zu anderen Währungen als dem Euro oder einer fremden Sprache aufweisen, würde die Buchführung in einer anderen Sprache oder einer anderen Währung ohne jeden praktischen Nutzen ein unnötiges Risiko von Umrechnungs- und Übersetzungsfehlern eröffnen und die Verständlichkeit der Buchführung erschweren. Vor diesem Hintergrund wird die Buchführung in einer anderen Währung als dem Euro oder in einer anderen Sprache als Deutsch regelmäßig den Geboten der Klarheit und Verständlichkeit der Buchführung widersprechen.

Gemäß § 239 Abs. 4 Satz 1 HGB in Verbindung mit § 24 Abs. 2 Satz 1 PartG können die Parteien ihre Bücher und die sonst erforderlichen Aufzeichnungen auch auf Datenträgern führen, soweit diese Form der Buchführung einschließlich des dabei angewandten Verfahrens den Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung entspricht. Dabei muss nach § 239 Abs. 4 Satz 2 HGB in Verbindung mit § 24 Abs. 2 Satz 1 PartG insbesondere sichergestellt sein, dass die Daten während der Dauer der Aufbewahrungsfrist verfügbar sind und jederzeit innerhalb angemessener Frist lesbar gemacht werden können. Zudem gelten die formellen Vorgaben für die papiergebundene Buchführung ausweislich § 239 Abs. 4 Satz 3 HGB in Verbindung mit § 24 Abs. 2 Satz 1 PartG bei der Buchführung auf Datenträgern sinngemäß. Die Anforderungen, die die Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung an die Buchführung auf Datenträgern im Einzelnen stellen, hat die Praxis in den

¹¹⁴⁸ HBdR/Kußmaul, Rdnr. 2 zu § 239 HGB; BKT/Quick/Wolz, Rdnr. 11 und 14 zu § 239 HGB; BBilK/Winkeljohann/Henckel, Rdnr. 5 zu § 239 HGB; Wiedmann/Böcking/Gros, Rdnr. 2 zu § 239 HGB; MüKo/Ballwieser, Rdnr. 4 f. zu § 239 HGB; KKR/Drüen, Rdnr. 4 ff. zu § 239 HGB; ADS, Rdnr. 14 zu § 239 HGB.

Grundsätzen ordnungsmäßiger DV-gestützter Buchführungssysteme konkretisiert und zusammengefasst¹¹⁴⁹. Hingegen steht den Parteien die nach § 239 Abs. 4 Satz 1 HGB ebenfalls zulässige alternative Buchführungsform der geordneten Ablage von Belegen nicht offen, weil das Parteienrechenschaftsrecht zwingend eine doppelte Buchführung erfordert.

ac) Keine Pflicht zur Dokumentation von Handelsbriefen

Die handelsrechtliche Pflicht zur Dokumentation der abgesandten und empfangenen Handelsbriefe hat für die Parteien keine praktische Bedeutung.

Nach § 238 Abs. 2 HGB ist der Kaufmann verpflichtet, eine mit der Urschrift übereinstimmende Wiedergabe der abgesandten Handelsbriefe zurückzubehalten. Die zurückbehaltenen Zweitschriften der abgesandten Handelsbriefe hat der Kaufmann gemäß § 257 Abs. 1 Nr. 2 und 3 HGB zusammen mit den empfangenen Handelsbriefen geordnet aufzubewahren. Dabei handelt es sich ausweislich der Legaldefinition in § 257 Abs. 2 HGB nur bei den Schriftstücken, die ein Handelsgeschäft betreffen, um Handelsbriefe. Handelsgeschäfte sind nach § 343 HGB alle Geschäfte eines Kaufmanns, die zum Betrieb seines Handelsgewerbes gehören. Als Handelsgewerbe ist nach § 1 Abs. 2 HGB jeder Gewerbebetrieb anzusehen, es sei denn, dass das Unternehmen nach Art oder Umfang einen in kaufmännischer Weise eingerichteten Geschäftsbetrieb nicht erfordert. Danach ist die Pflicht zur Dokumentation der abgesandten und empfangenen Handelsbriefe für die Parteien schon deshalb gegenstandslos, weil diese gar keine Gewerbe betreiben.

Die Pflicht zur Zurückbehaltung und Aufbewahrung der Handelsbriefe entfaltet für die Parteien aber auch nicht insofern Bedeutung, als die Partei danach solche Schriftstücke, die unter der Voraussetzung, dass die Partei ein Handelsgewerbe betriebe, Handelsbriefe wären, zu dokumentieren hätte. Vielmehr müssen die Parteien gemäß § 24 Abs. 2 Satz 2 PartG lediglich Rechnungsunterlagen, Bücher, Bilanzen und Rechenschaftsberichte zehn Jahre lang aufbewahren. Anders als § 257 Abs. 1 Nr. 2 und 3 HGB verpflichtet § 24 Abs. 2 Satz 2 PartG die Parteien nicht zur Dokumentation der abgesandten und empfangenen Handelsbriefe. Darüber hinaus spiegelt sich die mangelnde Einbeziehung der Handelsbriefe in die Buchführungs- und Aufbewahrungspflicht der Parteien auch darin wider, dass der Gesetzgeber die für die Parteien maßgebliche Aufbewahrungsfrist in § 24 Abs. 2 Satz 2 PartG entsprechend der handelsrechtlichen Aufbewahrungsfrist aus § 257 Abs. 4 HGB regeln wollte¹¹⁵⁰. Während § 24 Abs. 2 Satz 2 PartG ausschließlich die zehnjährige Aufbewahrungsfrist kennt, sieht § 257 Abs. 4 HGB für die Aufbewahrung der abgesandten und empfangenen Handelsbriefe gemäß § 257 Abs. 1 Nr. 2 und 3 HGB abweichend von der Zehnjahresfrist eine sechsjährige Aufbewahrungsfrist vor. Auch daraus folgt, dass die Pflicht zur Aufbewahrung der abgesandten und empfangenen Handelsbriefe im Parteienrechenschaftsrecht nicht in abgewandelter Form zum Tragen kommen soll.

c) Aufbewahrung der Buchführungsunterlagen

Nach § 24 Abs. 2 Satz 2 PartG müssen die Parteien Rechnungsunterlagen, Bücher, Bilanzen und Rechenschaftsberichte zehn Jahre aufbewahren. Die zehnjährige Aufbewahrungsfrist beginnt dabei ausweislich § 24 Abs. 2 Satz 3 PartG mit Ablauf des Rechnungsjahres.

¹¹⁴⁹ Siehe oben sub C) /III.) /4.) /c) /aa) /(3).

Mit der zehnjährigen Aufbewahrungsfrist gemäß § 24 Abs. 2 Satz 2 PartG wollte der Gesetzgeber die entsprechende Regelung aus § 257 Abs. 4 HGB unverändert übernehmen, um ein Sonderrecht für die Parteien zu vermeiden¹¹⁵¹. Die legislative Umsetzung dieses Vorhabens ist allerdings nicht gelungen. Die Sonderregelung im Parteiengesetz führt im Ergebnis zu einer um ein Jahr kürzeren Aufbewahrungsdauer: Die zehnjährige Aufbewahrungsfrist aus § 257 Abs. 4 HGB beginnt nach Maßgabe von § 257 Abs. 5 HGB nämlich erst mit dem Schluss des Kalenderjahrs, in dem der Jahresabschluss festgestellt worden ist. In den Fällen, in denen das Geschäftsjahr so wie das Rechnungsjahr im Parteienrechenschaftsrecht mit dem Kalenderjahr übereinstimmt, wird der Jahresabschluss erst in dem auf das Geschäftsjahr folgenden Jahr festgestellt. Nach § 257 Abs. 5 HGB würde die zehnjährige Aufbewahrungsfrist, anders als es § 24 Abs. 2 Satz 3 PartG vorsieht, also erst mit Ablauf des auf das Rechnungsjahr folgenden Kalenderjahrs zu laufen beginnen. Während die Aufbewahrungsfrist nach Maßgabe des Handelsgesetzbuchs mit Ablauf des elften auf das Rechnungsjahr folgenden Jahres enden würde, legt das Parteiengesetz das Ende der Aufbewahrungsfrist für die Parteien bereits ein Jahr eher fest.

Nicht nur vor diesem Hintergrund verdient die Regelung der Aufbewahrung von Rechnungsunterlagen in § 24 Abs. 2 Satz 2 und 3 PartG Kritik. Darüber hinaus ist es völlig unverständlich, weshalb der Gesetzgeber ausgerechnet die Aufbewahrung der Rechnungsunterlagen im Parteiengesetz überhaupt ausdrücklich regeln musste, obwohl die gesamte laufende Buchführung der Parteien nach den pauschal für entsprechend anwendbar erklärten handelsrechtlichen Vorschriften erfolgt. Angesichts des Regelungszusammenhangs mit der im Wege der entsprechenden Anwendung der handelsrechtlichen Bestimmungen geregelten Buchführungspflicht wirft die spezifische parteienrechtliche Regelung der Aufbewahrung von Rechnungsunterlagen die Frage auf, welche Abweichungen von den handelsrechtlichen Aufbewahrungsvorschriften diese zur Folge hat. Allerdings sind die aus der Regelungstechnik abgeleiteten Auslegungsfragen materiell ohne Bedeutung, weil die Gesetzesmaterialien keinen Hinweis darauf enthalten, dass der Gesetzgeber mit der parteispezifischen Formulierung der Aufbewahrungspflicht irgendwelche inhaltlichen Abweichungen von den handelsrechtlichen Bestimmungen herbeiführen wollte.

Namentlich für den sachlichen Geltungsbereich der Aufbewahrungspflicht hat das Verhältnis zwischen den parteienrechtlichen Aufbewahrungsvorschriften und deren handelsrechtlichem Pendant praktische Relevanz. Während die für alle Kaufleute maßgeblichen Regelungen in § 257 Abs. 1 HGB die Aufbewahrung von Handelsbüchern, Inventaren, Eröffnungsbilanzen, Jahresabschlüssen, Buchungsbelegen und Handelsbriefen verlangen, betrifft die Aufbewahrungspflicht aus § 24 Abs. 2 Satz 2 PartG Rechnungsunterlagen, Bücher, Bilanzen und Rechenschaftsberichte. Da der Aufbewahrung von Büchern und Belegen im Gefüge des Parteienrechenschaftsrechts die gleiche funktionelle Bedeutung zukommt wie im Handelsbilanzrecht, besteht zu einer abweichenden Regelung der aufzubewahrenden Unterlagen mit Ausnahme der Handelsbriefe, die in der Welt der Parteien nicht existieren, keine Veranlassung. Deshalb müssen auch die Parteien ihre Inventare und Buchungsbelege zehn Jahre lang aufbewahren, obwohl diese in

¹¹⁵⁰ BT-Drs. 14/8778, S. 19; BT-Drs. 14/7778, S. 20.

¹¹⁵¹ BT-Drs. 14/8778, S. 19; BT-Drs. 14/7778, S. 20.

§ 24 Abs. 2 Satz 2 PartG nicht explizit genannt sind. Bei den Inventaren und Buchungsbelegen handelt es sich nämlich um Rechnungsunterlagen im Sinne von § 24 Abs. 2 Satz 2 PartG. Unpräzise ist auch der Begriff der Bilanzen im Katalog der aufzubewahrenden Unterlagen. Da die Vermögensbilanz gemäß § 24 Abs. 6 PartG schon als Teil des Rechenschaftsberichts der Aufbewahrungspflicht unterliegt, können damit nur die Eröffnungsbilanzen gemeint sein. Dies wirft wiederum die Frage auf, weshalb die in Anlehnung an die handelsrechtlichen Vorschriften ausgestaltete Aufbewahrungspflicht nicht wie § 257 Abs. 1 Nr. 1 HGB explizit von der Eröffnungsbilanz spricht.

Über die Aufbewahrung von Rechnungsunterlagen auf Datenträgern trifft das Parteiengesetz keine Aussage. Da den parteienrechtlichen Vorschriften zudem kein Verbot der Aufbewahrung von Rechnungsunterlagen auf Datenträgern zu entnehmen ist, können die insoweit maßgeblichen handelsrechtlichen Vorschriften im Parteienrechenschaftsrecht entsprechend angewandt werden. Gemäß § 257 Abs. 3 Satz 1 HGB in Verbindung mit § 24 Abs. 2 Satz 1 PartG dürfen die Parteien die aufzubewahrenden Unterlagen mit Ausnahme der Eröffnungsbilanzen und Abschlüsse grundsätzlich auch als Wiedergabe auf einem Bildträger oder auf anderen Datenträgern aufbewahren. Die Aufbewahrung auf Datenträgern ist danach allerdings nur zulässig, wenn dies den Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung entspricht und sichergestellt ist, dass die Wiedergabe oder die Daten mit den Buchungsbelegen bildlich und mit den anderen Unterlagen inhaltlich übereinstimmen, wenn sie lesbar gemacht werden, und dass die Wiedergabe oder die Daten während der Dauer der Aufbewahrungsfrist verfügbar sind und jederzeit innerhalb angemessener Frist lesbar gemacht werden können. Dabei können die Parteien im Falle der Buchführung auf Datenträgern nach § 257 Abs. 3 Satz 2, 1. Hs. HGB in Verbindung mit § 24 Abs. 2 Satz 1 PartG ihre Daten statt auf Datenträgern auch in ausgedruckter Form aufbewahren. Alternativ dürfen die Parteien die ausgedruckten Buchführungsunterlagen ausweislich § 257 Abs. 3 Satz 2, 2. Hs. HGB in Verbindung mit § 24 Abs. 2 Satz 1 PartG nach entsprechender Rückumwandlung in die digitale Form auch auf Datenträgern aufbewahren. Hingegen sind die handelsrechtlichen Vorschriften über die Dauer und den Beginn der Aufbewahrungsfrist in § 257 Abs. 4 und 5 HGB für das Parteienrechenschaftsrecht wegen der speziellen parteienrechtlichen Regelungen in § 24 Abs. 2 Satz 2 und 3 PartG ohne Bedeutung.

Auf Grund des in § 23 Abs. 1 Satz 3 PartG niedergeschriebenen Grundsatzes der dezentralisierten Verantwortung für die Rechenschaftslegung ist jeder Gebietsverband für die Aufbewahrung der in seinen Verantwortungsbereich fallenden Rechnungsunterlagen zuständig¹¹⁵². Danach hat der Bundesverband alle Rechnungsunterlagen aufzubewahren, die die Rechenschaftslegung über den dem Bundesverband zugeordneten Teil des Parteivermögens oder die Zusammenfügung des Rechenschaftsberichts der Gesamtpartei aus den Rechenschaftsberichten der verschiedenen Parteigliederungen betreffen. Hingegen obliegt die Aufbewahrung der Rechnungsunterlagen, die mit der Rechenschaftslegung über das den Landesverbänden und den den Landesverbänden nachgeordneten Gebietsverbänden zugeordnete Parteivermögen im Zusammenhang stehen, der jeweiligen Parteigliederung. Abweichend von letzterem bestimmt § 24 Abs. 3 Satz 4 PartG, dass die Landesverbände die Teilberichte der ihnen nachgeordneten Gebietsverbände gesammelt bei ihren

¹¹⁵² Lenski, Rdnr. 17 zu § 24 PartG.

Rechenschaftsunterlagen aufzubewahren haben.

d) Vorlage der Bücher im Rechtsstreit

Nach § 258 Abs. 1 HGB kann das Gericht im Laufe eines Rechtsstreits auf Antrag oder von Amts wegen die Vorlegung der Handelsbücher einer Partei anordnen. Die Vorlegung der Handelsbücher durch den Kaufmann vollzieht sich dabei im Einzelnen nach Maßgabe der §§ 259 bis 261 HGB. Die Vorlagepflicht betrifft gemäß § 259 Satz 1 HGB grundsätzlich nur den Teil der Handelsbücher, der nach seinem Inhalt für den Rechtsstreit von Bedeutung ist. In die gesamten Handelsbücher darf das Gericht nur Einsicht nehmen, soweit dies nach § 259 Satz 2 HGB zur Prüfung deren ordnungsmäßigen Führung erforderlich ist oder eine Vermögensauseinandersetzung im Sinne des § 260 HGB vorliegt. Wer seine Buchführungsunterlagen auf Datenträgern aufbewahrt, hat nach § 261 HGB für deren Reproduktion zu sorgen und die damit verbundenen Kosten zu tragen.

Die Pflicht zur Vorlage der Bücher gilt nur in zivilrechtlichen Auseinandersetzungen¹¹⁵³. Dies kommt auch in § 258 Abs. 2 HGB zum Ausdruck, wonach die Vorschriften der Zivilprozessordnung über die Verpflichtung des Prozessgegners zur Vorlegung von Urkunden unberührt bleiben. Das Gericht kann die Vorlage der Bücher in allen zivilrechtlichen Rechtsstreitigkeiten, in die der Buchführungspflichtige als Partei involviert ist, anordnen. Bei dem Rechtsstreit muss es sich keineswegs um eine Handelssache handeln¹¹⁵⁴. Dies belegt, dass es sich bei der Vorlagepflicht nicht um eine spezifische Regelung für Kaufleute handelt. Die Vorlagepflicht zielt vielmehr darauf ab, den Beweiswert, der den Büchern unter der Voraussetzung ihrer ordnungsmäßigen Führung zukommt, zur Sachverhaltsaufklärung in zivilrechtlichen Auseinandersetzungen zu nutzen. Da die Parteien ihre Bücher nach den handelsrechtlichen Maßstäben zu führen haben, weisen die Bücher der Parteien im Falle ihrer ordnungsmäßigen Führung die gleiche Beweiskraft auf wie die Handelsbücher. Deshalb sind die Bestimmungen über die Vorlagepflicht in den §§ 258 bis 261 HGB als Teil der für alle Kaufleute geltenden handelsrechtlichen Vorschriften über die Rechnungslegung nach § 24 Abs. 2 Satz 1 PartG auf die Parteien entsprechend anzuwenden.

6.) Aufstellung des Inventars

Die Inventarpflicht der Parteien ist im Parteiengesetz ebenso wie die Pflicht zur laufenden Buchführung weder dem Grunde nach noch in ihren Einzelheiten explizit geregelt. Die Pflicht der Parteien, zu Beginn ihrer Tätigkeit und für den Schluss eines jeden Rechnungsjahres ein Inventar aufzustellen, folgt deshalb nur aus den nach Maßgabe von § 24 Abs. 2 Satz 1 PartG entsprechend anzuwendenden diesbezüglichen Vorschriften in § 240 Abs. 1 und Abs. 2 Satz 1 HGB. Die Rechenschaftsvorschriften des Parteiengesetzes setzen das Inventar lediglich insofern voraus, als dieses für die Erstellung der Vermögensbilanz nach den Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung benötigt wird.

¹¹⁵³ HBdR/Eichenlaub, Rdnr. 1 zu § 258 HGB; BKT/Bartone, Rdnr. 21 f. zu § 258 HGB; BBiK/Winkeljohann/Philipps, Rdnr. 2 zu § 258 HGB; Wiedmann/Böcking/Gros, Rdnr. 2 zu § 258 HGB; MüKo/Ballwieser, Rdnr. 2 zu §§ 258-260 HGB; KKR/Claussen, Rdnr. 2 zu § 258 HGB; ADS, Rdnr. 2 zu § 258 HGB.

¹¹⁵⁴ HBdR/Eichenlaub, Rdnr. 2 zu § 258 HGB; BKT/Bartone, Rdnr. 21 zu § 258 HGB; Baumbach/Merkt, Rdnr. 1 zu § 258 HGB; BBiK/Winkeljohann/Philipps, Rdnr. 2 zu § 258 HGB; Wiedmann/Böcking/Gros, Rdnr. 2 zu § 258 HGB; MüKo/Ballwieser, Rdnr. 2 zu §§ 258-260 HGB; KKR/Claussen, Rdnr. 6 zu § 258 HGB; ADS, Rdnr. 2 zu § 258 HGB.

a) Inventarpflicht der Parteien

Nach § 240 Abs. 1 und Abs. 2 Satz 1 HGB in Verbindung mit § 24 Abs. 2 Satz 1 PartG sind die Parteien verpflichtet, zu Beginn ihrer rechenschaftspflichtigen Tätigkeit und zum Schluss eines jeden Rechnungsjahres ein Inventar zu erstellen.

Das Eröffnungsinventar haben die Parteien grundsätzlich auf den Zeitpunkt, in dem ihre Rechenschaftspflicht beginnt, aufzustellen. Die Rechenschaftspflicht beginnt in dem Moment, in dem eine neu gegründete Partei als Organisation entsteht beziehungsweise eine bereits bestehende Organisation den Status einer Partei erlangt. Es darf allerdings nicht übersehen werden, dass das Eröffnungsinventar in einem engen sachlichen Zusammenhang mit der Aufnahme der Buchführung insgesamt steht. Das Eröffnungsinventar bereitet die Aufstellung der Eröffnungsbilanz vor, die wiederum ihrerseits in den Bestandskonten der Buchführung aufgelöst wird und deren Anfangswerte liefert. Dieser Aspekt hat praktische Auswirkungen in den Fällen, in denen eine Partei der Buchführungs- und Rechenschaftspflicht aus Kostengründen oder in der irrigen Annahme, sie habe nach dem Grad ihrer Entwicklung noch nicht den Status einer Partei erreicht, nicht sofort Folge leistet. Nimmt eine Partei, die ihre Rechenschaftspflicht zunächst ignoriert hat, die Buchführung schließlich mit Verspätung auf, hat sie ihr Eröffnungsinventar in der Praxis nicht auf den Zeitpunkt, in dem die Rechenschaftspflicht ursprünglich eingesetzt hat, sondern auf den Beginn der tatsächlichen Buchführung aufzustellen. Die verspätete Aufnahme der Buchführung kann dabei in ordnungsmäßiger Form grundsätzlich nur mit Wirkung für die Gegenwart und die Zukunft erfolgen. Einer ordnungsmäßigen Erfüllung der Buchführungs- und Inventarpflichten hinsichtlich buchführungs- und inventarpflichtiger Sachverhalte aus der Zeit vor Aufnahme der Buchführung stehen die Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung insofern entgegen, als diese die zeitnahe Erfassung der Geschäftsvorfälle verlangen. Danach darf für die Aufnahme der Buchführung allenfalls ein geringfügig zurückliegender Stichtag gewählt werden, der noch die zeitgerechte Erfassung aller seitdem eingetretenen Geschäftsvorfälle gestattet. Losgelöst davon, dass die verspätete Aufnahme der Buchführung nur mit Wirkung für die Zukunft erfolgen kann, entfallen durch die verspätete Aufnahme der Buchführung nicht die Buchführungs- und Inventarpflichten für die zurückliegenden rechenschaftspflichtigen Zeiträume. Hinsichtlich dieser Zeiträume kann die Partei ihre Buchführungs- und Inventarpflichten indes nur im Wege der buchmäßigen Rekonstruktion beziehungsweise der Schätzung der buchführungs- und inventarpflichtigen Sachverhalte erfüllen und muss dies auch tun.

Neben dem Eröffnungsinventar haben die Parteien nach 240 Abs. 2 Satz 1 HGB in Verbindung mit § 24 Abs. 1 Satz 2 PartG auch für den Schluss eines jeden Geschäftsjahres ein Inventar aufzustellen. Da das Rechnungsjahr als das parteienrechtliche Pendant zum Geschäftsjahr nach Maßgabe von § 23 Abs. 1 Satz 1 PartG mit dem Kalenderjahr zusammenfällt, ist das periodische Schlussinventar der Parteien jeweils auf den 31. Dezember eines jeden Jahres zu erstellen. Die Vorgabe in § 240 Abs. 2 Satz 2 HGB, dass die Dauer des Geschäftsjahrs zwölf Monate nicht überschreiten darf, ist für die Parteien auf Grund der verbindlichen parteienrechtlichen Regelung des Rechnungsjahres gegenstandslos.

Nach § 240 Abs. 2 Satz 3 HGB in Verbindung mit § 24 Abs. 2 Satz 1 PartG müssen die Parteien die Aufstellung des Inventars innerhalb der einem ordnungsmäßigen Geschäftsgang entsprechenden Zeit bewirken. Diese Vorschrift wird nicht durch die parteienrechtlichen Fristen für die Einreichung des Rechenschaftsberichts beim Präsidenten des Deutschen Bundestages verdrängt, da die Inventur eine unerlässliche Grundlage der Bilanz ist und deshalb zwingend der Aufstellung des

Periodenabschlusses vorausgehen muss. Weil die Erstellung des Mengengerüsts für das Inventar schon auf Grund dessen Stichtagsbezogenheit zeitnah zum jeweiligen Stichtag erfolgen muss, hat die Aufstellungsfrist aus § 240 Abs. 2 Satz 3 HGB in erster Linie für die Bewertung der Bestände Bedeutung¹¹⁵⁵. Danach ist das Inventar so zeitig fertig zu stellen, dass der Periodenabschluss, im Falle der Parteien also der Rechenschaftsbericht, sicher innerhalb der dafür maßgeblichen Frist aufgestellt werden kann¹¹⁵⁶.

Anders als bei Kaufleuten und Handelsgesellschaften ist das Parteivermögen nicht in einem einheitlichen Inventar für die gesamte Partei auszuweisen. Stattdessen haben der Bundesverband, die Landesverbände respektive die den Landesverbänden vergleichbaren Gebietsverbände und die kassenführungsbefugten nachgeordneten Gebietsverbände jeweils ein eigenes Inventar über den Teil des Parteivermögens, für den die Rechenschaftsverantwortung bei dem jeweiligen Gebietsverband liegt, zu erstellen. Die Inventarpflicht der einzelnen Gebietsverbände folgt aus der Funktion des Inventars, die Bilanzaufstellung vorzubereiten. Weil der Bundesverband, die Landesverbände und die den Landesverbänden nachgeordneten Gebietsverbände nach dem Konzept der dezentralisierten Verantwortlichkeit eigene Teilrechenschaftsberichte mit einer Vermögensbilanz über den ihnen jeweils zuzuordnenden Teil des Parteivermögens zu erstellen haben, muss jeder dieser Gebietsverbände mit Blick auf seine Vermögensbilanz auch ein eigenes Inventar aufstellen. Dabei hat jeder Gebietsverband in seinem Inventar diejenigen Vermögensgegenstände und Schulden, die ihm für Bilanzierungszwecke zugeordnet sind, zu verzeichnen.

b) Aufbau und Inhalt des Inventars

Da die Rechenschaftsvorschriften des Parteiengesetzes keine Vorgaben für das Inventar enthalten, haben die Parteien ihre Inventare grundsätzlich nach den handelsrechtlichen Maßstäben zu erstellen. Nur insoweit, als die im Parteiengesetz vorgezeichnete Struktur des Rechenschaftsberichts etwas anderes verlangt oder gestattet, dürfen die Parteien von den handelsrechtlichen Inventurvorschriften abweichen.

aa) Inhalt und Gegenstand des Inventars

Nach § 240 Abs. 1 und Abs. 2 Satz 1 HGB in Verbindung mit § 24 Abs. 2 Satz 1 PartG hat die Partei respektive deren jeweilige Gliederung in dem Inventar ihre Vermögensgegenstände und Schulden genau zu verzeichnen und dabei den Wert der einzelnen Vermögensgegenstände und Schulden anzugeben.

(1) Einzelerfassung und Einzelbewertung von Vermögensgegenständen und Schulden

Die Inventarpflicht verlangt damit grundsätzlich die Einzelerfassung und Einzelbewertung aller am Stichtag vorhandenen Vermögensgegenstände und Schulden, die der Partei zuzuordnen sind. Dabei sind die einzelnen Vermögensgegenstände und Schulden in dem Inventar nach Art, Menge und Wert

¹¹⁵⁵ Baumbach/Merkt, Rdnr. 6 zu § 240 HGB; BBilK/Winkeljohann/Philipps, Rdnr. 66 zu § 240 HGB; Wiedmann/Böcking/Gros, Rdnr. 2 zu § 240 HGB.

¹¹⁵⁶ HBdR/Knop, Rdnr. 11 zu § 240 HGB; BKT/Quick/Wolz, Rdnr. 52 f. zu § 240 HGB; Baumbach/Merkt, Rdnr. 6 zu § 240 HGB; BBilK/Winkeljohann/Philipps, Rdnr. 67 f. zu § 240 HGB; Wiedmann/Böcking/Gros, Rdnr. 22 zu § 240 HGB; MüKo/Ballwieser, Rdnr. 17 zu § 240 HGB; KKR/Braun, Rdnr. 8 zu § 240 HGB.

korrekt auszuweisen¹¹⁵⁷.

Inventarpflichtig sind nur Vermögensgegenstände und Schulden. Bilanzielle Aktiv- und Passivposten, die nicht als Vermögensgegenstände oder Schulden zu qualifizieren sind, wie Bilanzierungshilfen, Rechnungsabgrenzungsposten und Sonderposten mit Rücklageanteil bleiben im Inventar unberücksichtigt¹¹⁵⁸. Als Schulden sind sowohl Verbindlichkeiten als auch Rückstellungen in das Inventar aufzunehmen¹¹⁵⁹.

(a) Begriff des Vermögensgegenstandes

Der Begriff des Vermögensgegenstandes, für den § 240 Abs. 1 HGB beispielhaft Grundstücke, Forderungen und Bargeld nennt, ist im kodifizierten Handelsbilanzrecht nicht definiert. Die tatbestandlichen Voraussetzungen für die Annahme eines Vermögensgegenstands sind deshalb aus den Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung und den gesetzlichen Bilanzierungsvorschriften abzuleiten. Aus den Bilanzierungsanforderungen und namentlich dem Gebot der Einzelerfassung und Einzelbewertung folgt, dass der Begriff des Vermögensgegenstands alle wirtschaftlichen Werte, die selbstständig bewertbar und selbstständig verkehrsfähig sind, umfasst. Dabei stellt ein Gut einen wirtschaftlichen Wert dar, wenn es ein wirtschaftliches Nutzungspotential verkörpert. Dies trifft namentlich bei Sachen und Rechten im Sinne des bürgerlichen Rechts zu. Das Gut ist ferner selbstständig bewertungsfähig, wenn der darin enthaltene wirtschaftliche Wert der Höhe nach isoliert werden kann, also sowohl der Anschaffungswert als auch die Folgewerte exakt bestimmbar sind. Das Kriterium der Verkehrsfähigkeit setzt voraus, dass das Gut für sich betrachtet selbstständig übertragbar ist¹¹⁶⁰.

Der Rechenschaftslegung der Parteien ist der handelsrechtliche Begriff des Vermögensgegenstandes auf Grund der Verweisung auf das Handelsbilanzrecht in § 24 Abs. 2 Satz 1 PartG in unveränderter Form zu Grunde zu legen. Die Struktur des Rechenschaftsberichts und namentlich der Vermögensbilanz erfordert weder in Bezug auf die Aufstellung der Vermögensbilanz noch des Inventars Abweichungen von dem aus dem Handelsbilanzrecht übernommenen Begriff des Vermögensgegenstands.

Allerdings vertritt eine abweichende Meinung den Standpunkt, dass der handelsrechtliche Anspruch an einen Vermögensgegenstand, nach dem ein wirtschaftlicher Wert auch selbstständig verkehrsfähig sein muss, bei der Rechenschaftslegung der Parteien grundsätzlich verzichtbar sei¹¹⁶¹. Das Kriterium der selbstständigen Verkehrsfähigkeit von Vermögensgegenständen folge aus dem

¹¹⁵⁷ HBdR/Knop, Rdnr. 3 zu § 240 HGB; BKT/Quick/Wolz, Rdnr. 1 zu § 240 HGB; BBiK/Winkeljohann/Philipps, Rdnr. 27 zu § 240 HGB; Winnefeld, Bilanz-Handbuch, Kapitel B, Rdnr. 1; Wiedmann/Böcking/Gros, Rdnr. 5 zu § 240 HGB; MüKo/Ballwieser, Rdnr. 2 zu § 240 HGB; KKR/Braun, Rdnr. 2 zu § 240 HGB.

¹¹⁵⁸ BKT/Quick/Wolz, Rdnr. 56 zu § 240 HGB; Baumbach/Merkt, Rdnr. 4 zu § 240 HGB; BBiK/Winkeljohann/Philipps, Rdnr. 22 zu § 240 HGB; Winnefeld, Bilanz-Handbuch, Kapitel B, Rdnr. 2; Wiedmann/Böcking/Gros, Rdnr. 4 zu § 240 HGB; MüKo/Ballwieser, Rdnr. 9 ff. zu § 240 HGB; KKR/Braun, Rdnr. 17 zu § 240 HGB; ADS, Rdnr. 6 ff. zu § 240 HGB.

¹¹⁵⁹ Baumbach/Merkt, Rdnr. 4 zu § 240 HGB.

¹¹⁶⁰ BFH, Beschluss vom 5. Juni 2007 – III S 6/07, BFH/NV 2007, 2256/2257; BFH, Urteil vom 18. Dezember 1996 – I R 128-129/95, BStBl. II 1997, 546/547; HBdR/Kußmaul, Rdnr. 6 zu § 246 HGB; BKT/Thiele/Turowski, Rdnr. 43 ff. zu § 246 HGB; Winnefeld, Bilanz-Handbuch, Kapitel D, Rdnr. 420; MüKo/Ballwieser, Rdnr. 14 f. zu § 246 HGB; ADS, Rdnr. 18 f. und 26 ff. zu § 246 HGB.

¹¹⁶¹ Ipsen/Jochum, Rdnr. 12 f. zu § 24 PartG und Rdnr. 4 f. zu § 28 PartG; Küstermann, Transparenzgebot, S. 176 f.

Gedanken des Gläubigerschutzes. Nur Güter, die in dem Sinne selbstständig verkehrsfähig sind, dass sie jeweils für sich in Geld umgewandelt werden können, könnten einen Beitrag zur Schuldenabdeckung und -tilgung leisten¹¹⁶². Der Gedanke des Gläubigerschutzes sei dem verfassungsrechtlichen Transparenzgebot mit seinem Anliegen, den Wähler über die Kräfte, die in finanzieller Hinsicht hinter einer Partei stehen, zu informieren, jedoch fremd. Entsprechend der Zielsetzung der Rechenschaftspflicht aus Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG müssten alle Vorgänge, die die wirtschaftliche Stellung der Partei im politischen Wettbewerb verbessern, in den Rechenschaftsbericht eingehen. In allen Fällen, in denen ein Vorgang die wirtschaftliche Stellung der Partei im politischen Wettbewerb verbessert, ohne dass dieser ein selbstständig verkehrsfähiger wirtschaftlicher Wert zufließt, müsse deshalb auf das Kriterium der selbstständigen Verkehrsfähigkeit von Vermögensgegenständen verzichtet werden¹¹⁶³. Dieser spezifische parteienrechtliche Begriff des Vermögensgegenstandes spiegele sich auch in den Vorgaben des Parteiengesetzes für die Bilanzierung der von Dritten übernommenen Werbeveranstaltungen wider: Nach § 26 Abs. 1 Satz 2 PartG zähle die Übernahme von Veranstaltungen, mit denen ausdrücklich für eine Partei geworben wird, durch andere zu den Einnahmen der betreffenden Partei. Alle Einnahmen der Partei seien gemäß § 26 Abs. 2 PartG nicht nur mit ihrem vollen Betrag an der für sie vorgesehenen Stelle einzusetzen, sondern auch in der Vermögensbilanz zu berücksichtigen. Damit verlange das Parteiengesetz, dass auch von Dritten übernommene Veranstaltungen als Vermögensgegenstand in die Bilanz der Partei eingehen, obwohl es sich dabei nicht um einen selbstständig veräußerungsfähigen Wert handele¹¹⁶⁴.

Dieser Auffassung kann jedoch nicht gefolgt werden, weil sie den Begriff des Vermögensgegenstandes in nicht zulässiger Form mit dem Begriff der Einnahme vermengt und das Verhältnis zwischen Vermögensbilanz und Ergebnisrechnung verkennt. Anders als diese Ansicht meint, sind die von Dritten übernommenen Werbeveranstaltungen keineswegs nach den parteienrechtlichen Vorschriften in der Vermögensbilanz auszuweisen. In die Vermögensbilanz gehen überhaupt nur solche Vermögensgegenstände ein, die am jeweiligen Bilanzstichtag noch im Parteivermögen vorhanden sind. Im Fall der Übernahme von Parteiveranstaltungen durch Parteifremde verbleibt kein wirtschaftlicher Wert im Parteivermögen, weil die Veranstaltung aus Sicht der Partei Aufwand darstellt. Dem Ertrag aus der Spende steht in gleicher Höhe Aufwand für die Durchführung der Veranstaltung gegenüber. Deshalb berührt die Übernahme von Veranstaltungen durch Dritte nur die Einnahmerekchnung und die Ausgaberekchnung, nicht aber die Vermögensbilanz. Etwas anderes folgt auch nicht aus § 26 Abs. 2 PartG, wonach alle Einnahmen in die Einnahmerekchnung einzusetzen und in der Vermögensbilanz zu berücksichtigen sind. Im Hinblick auf die Vermögensbilanz erschöpft sich der sachliche Gehalt dieser Vorgabe darin, dass der jeweilige Sachverhalt lediglich entsprechend den bilanziellen Bestimmungen zu erfassen und zu beurteilen ist. Schon die Unterschiede im Wortlaut der verschiedenen Vorgaben für die Einnahmerekchnung und die Vermögensbilanz belegen, dass § 26 Abs. 2 PartG keineswegs beabsichtigt, die Einnahmen identischen Rechtsfolgen für die Einnahmerekchnung und die Vermögensbilanz zu unterwerfen. Nur für die Einnahmerekchnung bestimmt § 26 Abs. 2 PartG konkret, wie eine Einnahme zu verbuchen ist.

¹¹⁶² Ipsen/Jochum, Rdnr. 4 zu § 28 PartG; Küstermann, Transparenzgebot, S. 176.

¹¹⁶³ Ipsen/Jochum, Rdnr. 5 zu § 28 PartG; Küstermann, Transparenzgebot, S. 176 f.

¹¹⁶⁴ Ipsen/Jochum, Rdnr. 6 zu § 28 PartG; Küstermann, Transparenzgebot, S. 177.

Dieses Ergebnis widerspricht auch nicht dem aus Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG abzuleitenden Anspruch an die Rechenschaftslegung, dass alle Vorgänge, die die wirtschaftliche Stellung der Partei im politischen Wettbewerb verbessern, in den Rechenschaftsbericht eingehen müssen. Die Übernahme von Veranstaltungen durch Dritte spiegelt sich zwar nicht in der Vermögensbilanz wider, geht aber, dank der parteirechtlichen Sonderregelung für die Ergebnisrechnung, mit einer Einnahme und einer Ausgabe über die Ergebnisrechnung in den Rechenschaftsbericht ein. Damit ist der betreffende Sachverhalt aus Sicht des verfassungsrechtlichen Transparenzanliegens im Rechenschaftsbericht in sachgerechter und hinreichender Form abgebildet.

Das Parteienrechenschaftsrecht benötigt zudem keinen eigenständigen Begriff des Vermögensgegenstandes, weil die parteirechtliche Vermögensbilanz im Vergleich zur Handelsbilanz keine strukturellen Unterschiede aufweist. Zwar unterscheidet sich das Parteienrechenschaftsrecht von dem Handelsbilanzrecht insofern strukturell, als in der Ergebnisrechnung im Gegensatz zur Gewinn- und Verlustrechnung alle Einnahmen und Ausgaben der Partei und nicht nur deren erfolgswirksamer Teil auszuweisen sind. Das bedeutet aber keineswegs, dass auch die Vermögensbilanz nach den gegenüber den handelsrechtlichen Bestimmungen modifizierten Grundsätzen für die Ergebnisrechnung aufzustellen wäre¹¹⁶⁵. Aus den im Parteiengesetz geregelten Grundzügen des Rechenschaftsberichts und der Verweisung auf das Handelsbilanzrecht folgt vielmehr, dass die Parteien im Grundsatz einen Periodenabschluss bestehend aus der Ergebnisrechnung und der damit verbundenen Vermögensbilanz entsprechend den handelsrechtlichen Vorgaben für den Jahresabschluss aufzustellen haben. Allein in Bezug auf die Ergebnisrechnung bestimmt das Parteiengesetz, dass diese auf der Grundlage einer den Vorgaben des Parteiengesetzes entsprechenden Einnahmen- und Ausgabenrechnung zu erstellen ist. Damit weist die Ergebnisrechnung im Gegensatz zur handelsrechtlichen Gewinn- und Verlustrechnung nicht nur Erträge und Aufwendungen, sondern darüber hinaus auch alle erfolgsneutralen Einnahmen und Ausgaben aus. Die parteispezifische Modifikation der Ergebnisrechnung hat also lediglich eine erfolgsneutrale Verlängerung des parteirechtlichen Pendantes zur Gewinn- und Verlustrechnung zur Konsequenz. Hingegen bleibt die Vermögensbilanz von dieser parteispezifischen Adaption der Gewinn- und Verlustrechnung wegen deren mangelnder Gewinnauswirkung unberührt. Damit lässt sich zusammenfassend festhalten, dass der aus Ergebnisrechnung und Vermögensbilanz gebildete Periodenabschluss der Parteien dem handelsrechtlichen Jahresabschluss bestehend aus Bilanz und Gewinn- und Verlustrechnung mit der Maßgabe nachgebildet ist, dass das parteirechtliche Pendant zur Gewinn- und Verlustrechnung ohne Gewinnauswirkung gleichmäßig um gewisse Einnahmen und Ausgaben, die nach dem handelsbilanzrechtlichen Verständnis keinen Ertrag und Aufwand verkörpern, zu ergänzen ist.

In die Inventare der Parteigliederungen dürfen nur Vermögensgegenstände und Schulden, die der Partei wirtschaftlich zuzuordnen sind, aufgenommen werden. Vermögensgegenstände und Schulden, die den nicht in den Parteiverbund integrierten Nebenorganisationen der Partei wie beispielsweise den politischen Stiftungen gehören, dürfen nicht in das Inventar der Partei aufgenommen werden. Aus dem Wortlaut der §§ 23 ff. PartG geht eindeutig hervor, dass sich der Rechenschaftsbericht auf das Vermögen der Partei bezieht. Deshalb muss die Partei das

¹¹⁶⁵ So aber: Ipsen/Jochum, Rdnr. 12 f. zu § 24 PartG.

Zuordnungssubjekt der im Rechenschaftsbericht zu publizierenden Vermögensgegenstände sein, eine parteinahe Organisation reicht nicht aus¹¹⁶⁶. Für das Inventar, das die Aufstellung der zum Rechenschaftsbericht gehörenden Vermögensbilanz vorbereiten soll, gilt dieser Maßstab auf Grund seiner Funktion entsprechend.

(b) Inventarverantwortung der verschiedenen Gebietsverbände

Mit dieser Erkenntnis steht zunächst nur der Kreis der inventarpflichtigen Vermögensgegenstände und Schulden fest. Ein anderes Thema ist die Frage, welcher der rechenschaftspflichtigen Gebietsverbände der Partei die jeweiligen Vermögensgegenstände und Schulden in sein Inventar aufzunehmen hat. In dieser Hinsicht gilt zum einen, dass sich jeder der Partei zuzuordnende Vermögensgegenstand und jede der Partei zuzuordnende Schuld in dem Inventar eines ihrer rechenschaftspflichtigen Gebietsverbände wiederfinden muss. Andererseits darf aber auch kein inventarpflichtiger Vermögensgegenstand und keine inventarpflichtige Schuld mehr als einmal in den Inventaren aller Gebietsverbände erfasst werden. Um dies zu gewährleisten, müssen die Parteien wie auch für die Buchführung im Allgemeinen verbindliche und eindeutige parteiinterne Regelungen über die Inventarisierungszuständigkeit ihrer Gebietsverbände treffen. Das gilt namentlich auch für die Inventarisierung des den Sonderorganisationen zuzuordnenden Teils des Parteivermögens¹¹⁶⁷.

Die parteiinterne Regelung der Inventarisierungszuständigkeit muss dem ungeschriebenen Leitbild des Parteiengesetzes für die Abgrenzung der Rechenschaftsverantwortung der verschiedenen Parteigliederungen entsprechen. Bei den rechtsfähigen unter den rechenschaftspflichtigen Gebietsverbänden bemisst sich die parteiinterne Zuordnung des Parteivermögens danach, welche Vermögensgegenstände und Schulden nach bilanziellen Maßstäben im wirtschaftlichen Eigentum des betreffenden Gebietsverbandes stehen. Schwieriger ist die Abgrenzung der innerparteilichen Rechenschaftsverantwortung bei den nicht rechtsfähigen rechenschaftspflichtigen Gebietsverbänden. Bedenkt man, dass die doppelte Buchführung Änderungen im Vermögensbestand als Tauschakte interpretiert und das bilanzierte Vermögen auf diese Weise fortschreibt, wird das maßgebliche Kriterium für die Zuordnung von Teilen des Parteivermögens zu den rechenschaftspflichtigen Gebietsverbänden ohne eigene Rechtspersönlichkeit regelmäßig darin liegen, welchem Gebietsverband die für dessen Erwerb hingegebenen Vermögensgegenstände zugeordnet waren. Ein neu erworbener Vermögensgegenstand ist deshalb derjenigen Parteigliederung zuzuordnen, der auch die für den Erwerb eingesetzten Vermögensgegenstände zugewiesen waren, soweit nicht im Zusammenhang mit dem Erwerbsvorgang explizit und unmittelbar ein parteiinterner Finanzausgleich erfolgen sollte.

Bei korrekter Anwendung dieser Zuordnungsgrundsätze geht die Zuordnung der Vermögensgegenstände zu den Gebietsverbänden in letzter Konsequenz auf den ursprünglichen erfolgswirksamen Vermögenszufluss in Form von Mitgliedsbeiträgen, Mandatsträgerbeiträgen, Spenden, Nachlässen oder Mitteln aus der staatlichen Teilfinanzierung oder aber den parteiinternen Finanzausgleich zurück. Nur diese Zuordnungsgrundsätze gewährleisten, dass ein zugeflossener Vermögenswert in dem Vermögen des betreffenden Gebietsverbandes erhalten bleibt, solange dieser den Vermögenszufluss nicht durch eigenen Aufwand verbraucht oder im Zuge des

¹¹⁶⁶ Lenski, Rdnr. 5 zu § 24 PartG; Ipsen/Jochum, Rdnr. 2 f. zu § 24 PartG.

¹¹⁶⁷ Siehe oben sub C)/ III.)/ 5.)/ b)/ aa)/ (2).

parteinternen Finanzausgleichs an einen anderen Gebietsverband abgibt.

(c) Sofortige Abziehbarkeit der Vermögensgegenstände von geringem Wert gemäß § 28 Abs. 1 PartG

Nach dem handelsrechtlichen Grundsatz der Vollständigkeit hat der Inventarpflichtige alle Vermögensgegenstände und Schulden, die ihm wirtschaftlich zuzurechnen sind, in das Inventar aufzunehmen¹¹⁶⁸. Abweichend von dem Vollständigkeitsprinzip bestimmt § 28 Abs. 1 PartG, dass in der Vermögensbilanz alle Vermögensgegenstände mit einem Anschaffungswert von im Einzelfall mehr als 5.000,- EUR (inklusive Umsatzsteuer) aufzuführen sind. Alle Vermögensgegenstände, die diesen Wert nicht erreichen, dürfen im Zeitpunkt ihres Erwerbs sofort vollständig abgeschrieben werden und fließen infolge der Abschreibung auf null nicht mehr in die Vermögensbilanz ein. Im Hinblick auf diese Vermögensgegenstände räumt § 28 Abs. 1 PartG den Parteien für die Vermögensbilanz also ein Ansatzwahlrecht ein¹¹⁶⁹. In der Praxis wenden die Parteien das Ansatzwahlrecht aus § 28 Abs. 1 PartG, auch wenn dessen Wortlaut eine solche gegenständliche Einschränkung weder fordert noch impliziert, allerdings nur auf Vermögensgegenstände des Sachanlagevermögens an¹¹⁷⁰.

Nach ihrer Funktion und Wirkungsweise entspricht die Regelung in § 28 Abs. 1 PartG dem handelsrechtlichen Institut des sofort abzugsfähigen Vermögensgegenstandes von geringem Wert. Allerdings dehnt § 28 Abs. 1 PartG den Sofortabzug von Vermögensgegenständen in erheblichem Umfang über das nach handelsrechtlichen Grundsätzen zulässige Maß hinaus aus. Die Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung gestatten die sofortige Abschreibung von Vermögensgegenständen nur bis zu einer Wertobergrenze in der Größenordnung von maximal 800,- bis 1.000,- EUR¹¹⁷¹. Im Steuerbilanzrecht ist der Sofortabzug von geringwertigen Wirtschaftsgütern nach Maßgabe von § 6 Abs. 2 EStG sogar nur zulässig, sofern die Anschaffungs- und Herstellungskosten des Wirtschaftsguts nach Abzug eventuell zu erstattender Vorsteuer den Betrag von 410,- EUR nicht übersteigen.

Da das Inventar letztendlich in die Vermögensbilanz zu überführen ist, entfaltet die für die Aufstellung der Vermögensbilanz geltende Vorschrift in § 28 Abs. 1 PartG auch für das Inventar ihre Wirkung. Vermögensgegenstände von geringem Wert, die der Buchführungspflichtige im Jahr ihrer Anschaffung als Aufwand behandelt hat, brauchen nach den handelsbilanzrechtlichen Maßstäben nicht im Inventar erfasst zu werden¹¹⁷². Mit Blick auf § 28 Abs. 1 PartG müssen die Parteien beziehungsweise deren Gebietsverbände deshalb nur Vermögensgegenstände mit einem Anschaffungswert von im Einzelfall mehr als 5.000,- EUR (inklusive Umsatzsteuer) in das Inventar

¹¹⁶⁸ HBdR/Knop, Rdnr. 16 und 21 f. zu § 240 HGB; BKT/Quick/Wolz, Rdnr. 13 zu § 240 HGB; BBilK/Winkeljohann/Philipps, Rdnr. 19 zu § 240 HGB; Winnefeld, Bilanz-Handbuch, Kapitel B, Rdnr. 32; Wiedmann/Böcking/Gros, Rdnr. 6 zu § 240 HGB; KKR/Braun, Rdnr. 14 zu § 240 HGB; ADS, Rdnr. 20 zu § 240 HGB.

¹¹⁶⁹ Lenski, Rdnr. 2 f. zu § 28 PartG; KR/Schwarz, Rdnr. 5 zu § 28 PartG; Ipsen/Jochum, Rdnr. 10 zu § 28 PartG; IDW RS HFA 12, WPg 2005, 856/858.

¹¹⁷⁰ Siehe den Rechenschaftsbericht der CDU für 2015, BT-Drs. 18/12720, S. 30. Siehe dazu auch: IDW RS HFA 12, WPg 2005, 856/858; Streitferdt, BT-Drs. 15/3140, S. 53.

¹¹⁷¹ BKT/Thiele/Breithaupt, Rdnr. 279 ff. zu § 253 HGB; BBilK/Schubert/Andrejewski/Roscher, Rdnr. 275 und 434 ff. zu § 253 HGB; ADS, Rdnr. 451 zu § 246 HGB.

¹¹⁷² BKT/Quick/Wolz, Rdnr. 57 zu § 240 HGB.

aufnehmen.

Um den Rechenschaftsberichten zu einer möglichst großen Aussagekraft zu verhelfen, müssen die Parteien in ihren Rechenschaftsberichten angeben, ob und in welchem Umfang sowie bei welchen Parteigliederungen sie von dem Wahlrecht aus § 28 Abs. 1 PartG Gebrauch gemacht haben. In der Praxis werden die Erläuterungen, die die Parteien in den Rechenschaftsberichten zum Umgang mit dem Ansatzwahlrecht geben, diesem Anspruch regelmäßig nicht gerecht¹¹⁷³.

(d) Bewertungsmaßstäbe

Das Inventar bereitet die Aufstellung der Vermögensbilanz insofern vor, als die Inventuraufzeichnungen die Grundlage für die jeweiligen Bilanzposten bilden. Die Bilanzansätze gehen auf die ordnungsmäßige Erfassung der einzelnen Vermögensgegenstände und Schulden nach Art und Menge und deren zutreffende Bewertung zurück¹¹⁷⁴. Die Bewertung der Vermögensgegenstände und Schulden bei der Aufstellung des Inventars hat sich deshalb an den Bewertungsvorschriften für die Vermögensbilanz zu orientieren. Vor diesem Hintergrund wird bezüglich aller Bewertungsfragen auf die Ausführungen zu den Bewertungsvorschriften im Abschnitt über die Vermögensbilanz verwiesen¹¹⁷⁵.

(2) Bestandsaufnahme am Stichtag

Eine ordnungsmäßige Inventur verlangt von den Parteien eine Bestandsaufnahme über alle am Bilanzstichtag vorhandenen und inventarpflichtigen Vermögensgegenstände und Schulden. Die Bestandsaufnahme hat dabei im Wege der körperlichen Bestandsprüfung oder in Form der Buchinventur zu erfolgen.

Obwohl die handelsrechtlichen Inventurvorschriften die Buchinventur nicht thematisieren, ist dieses Inventurverfahren nach den Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung unstreitig prinzipiell zulässig¹¹⁷⁶. Namentlich bei Gütern, die auf Grund ihrer Beschaffenheit einer körperlichen Bestandsaufnahme nicht zugänglich sind, kommt das Institut der Buchinventur zum Tragen. Dies gilt neben den immateriellen Vermögensgegenständen insbesondere für alle Forderungen und Schulden¹¹⁷⁷. Darüber hinaus darf die Methode der Buchinventur auch auf das bewegliche Anlagevermögen angewandt werden, wenn alle beweglichen Vermögensgegenstände des Anlagevermögens in einer Anlagenkartei verzeichnet sind und deren Bestand zuverlässig fortgeschrieben wird. Allerdings kann auf die körperliche Bestandsaufnahme des beweglichen

¹¹⁷³ Siehe die Rechenschaftsberichte von CDU und DIE LINKE für 20154, BT-Drs. 18/12720, S. 30 und 181; positiv hervorzuheben sind die Erläuterungen in den Rechenschaftsberichten für 2015 von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, CSU und SPD, siehe BT-Drs. 18/12720, S. 96, 143 und 210.

¹¹⁷⁴ BKT/Quick/Wolz, Rdnr. 3 zu § 240 HGB; BBilK/Winkeljohann/Philipps, Rdnr. 52 zu § 240 HGB; MüKo/Ballwieser, Rdnr. 2 f. zu § 240 HGB; KKR/Braun, Rdnr. 20 zu § 240 HGB; ADS, Rdnr. 3 zu § 240 HGB.

¹¹⁷⁵ Siehe unten sub C) /III.) /7.) /a) /ac) /(2).

¹¹⁷⁶ HBdR/Knop, Rdnr. 89 zu § 240 HGB; BKT/Quick/Wolz, Rdnr. 31 zu § 240 HGB; BBilK/Winkeljohann/Philipps, Rdnr. 6 zu § 240 HGB; Winnefeld, Bilanz-Handbuch, Kapitel B, Rdnr. 31; Wiedmann/Böcking/Gros, Rdnr. 15 zu § 240 HGB; MüKo/Ballwieser, Rdnr. 4 zu § 240 HGB; KKR/Braun, Rdnr. 11 zu § 240 HGB; ADS, Rdnr. 31 ff. zu § 240 HGB.

¹¹⁷⁷ BKT/Quick/Wolz, Rdnr. 31 zu § 240 HGB; BBilK/Winkeljohann/Philipps, Rdnr. 6 zu § 240 HGB; Winnefeld, Bilanz-Handbuch, Kapitel B, Rdnr. 3; Wiedmann/Böcking/Gros, Rdnr. 15 zu § 240 HGB; MüKo/Ballwieser, Rdnr. 4 zu § 240 HGB; KKR/Braun, Rdnr. 11 zu § 240 HGB; ADS, Rdnr. 31 zu § 240 HGB.

Anlagevermögens auch in diesem Fall nicht gänzlich verzichtet werden. Vielmehr ist in regelmäßigen Abständen von 2 bis 3 Jahren eine mindestens stichprobenweise körperliche Bestandsaufnahme des beweglichen Anlagevermögens vorzunehmen, um die Ergebnisse der Buchinventur zu verifizieren¹¹⁷⁸.

Das Inventar ist nach § 240 Abs. 1 und Abs. 2 Satz 1 HGB zu Beginn der rechnungspflichtigen Tätigkeit und zum Ende eines jeden Geschäftsjahrs aufzustellen. Dabei meint das Ende des Geschäftsjahrs den Bilanzstichtag¹¹⁷⁹, im Falle der Parteien also den 31. Dezember des jeweiligen Rechnungsjahres um 24.00 Uhr. Auf diesen Zeitpunkt bezieht sich auch die Erfassung von Vermögensgegenständen und Schulden im Rahmen der Stichtagsinventur. Die Stichtagsbezogenheit gebietet allerdings nicht in erster Linie, sämtliche Inventurhandlungen zwingend am Bilanzstichtag vorzunehmen, sondern besagt vielmehr, dass die Inventurergebnisse die am Stichtag herrschenden Verhältnisse widerspiegeln müssen¹¹⁸⁰. In der Praxis ist die vollständige körperliche Bestandsaufnahme aller Bestände am Bilanzstichtag vielfach schon aus logistischen oder sonstigen betrieblichen Gründen schlichtweg unmöglich. In diesen Fällen muss die körperliche Bestandsaufnahme innerhalb einer möglichst kurzen Zeitspanne vor oder nach dem Bilanzstichtag so erfolgen, dass in dem Inventar die am Stichtag vorhandenen Bestände ausgewiesen werden können¹¹⁸¹. Zu diesem Zweck müssen auch die Bestandsänderungen zwischen dem Zeitpunkt der körperlichen Bestandsaufnahme des jeweiligen Postens und dem Stichtag erfasst werden, um aus den im Wege der körperlichen Bestandsaufnahme ermittelten Werten durch Addition oder Subtraktion der Bestandsänderung den Bestand am Stichtag bestimmen zu können¹¹⁸².

Die körperliche Bestandsaufnahme im Rahmen der Inventur erfolgt in Abhängigkeit von Art und Beschaffenheit der Vermögensgegenstände durch Zählen, Messen oder Wiegen. Dabei ist durch eine adäquate Inventurplanung zu gewährleisten, dass alle Vermögensgegenstände vollständig und richtig erfasst und nicht doppelt aufgenommen werden¹¹⁸³. Insbesondere letzteres ist für eine ordnungsmäßige Inventur der Parteien, bei denen es einer eindeutigen Zuweisung der Inventurverantwortung für jeden Vermögensgegenstand zu einem der inventurpflichtigen Gebietsverbände bedarf, von eminenter praktischer Bedeutung. Zudem sind durch geeignete Kontrollmaßnahmen wie die Überwachung und Überprüfung der Bestandsaufnahme Vorkehrungen

¹¹⁷⁸ HBdR/Knop, Rdnr. 91 zu § 240 HGB; BKT/Quick/Wolz, Rdnr. 31 zu § 240 HGB; BBiK/Winkeljohann/Philipps, Rdnr. 6 zu § 240 HGB; ADS, Rdnr. 33 zu § 240 HGB.

¹¹⁷⁹ BKT/Quick/Wolz, Rdnr. 52 f. zu § 240 HGB; BBiK/Winkeljohann/Philipps, Rdnr. 40 zu § 240 HGB; KKR/Braun, Rdnr. 6 zu § 240 HGB; ADS, Rdnr. 59 zu § 240 HGB.

¹¹⁸⁰ HBdR/Knop, Rdnr. 95 f. zu § 240 HGB; BBiK/Winkeljohann/Philipps, Rdnr. 41 zu § 240 HGB; Winnefeld, Bilanz-Handbuch, Kapitel B, Rdnr. 40; Wiedmann/Böcking/Gros, Rdnr. 19 zu § 240 HGB; MüKo/Ballwieser, Rdnr. 6 zu § 240 HGB; ADS, Rdnr. 36 ff. zu § 240 HGB.

¹¹⁸¹ HBdR/Knop, Rdnr. 95 zu § 240 HGB; BKT/Quick/Wolz, Rdnr. 34 f. zu § 240 HGB; BBiK/Winkeljohann/Philipps, Rdnr. 42 f. zu § 240 HGB; Winnefeld, Bilanz-Handbuch, Kapitel B, Rdnr. 40; Wiedmann/Böcking/Gros, Rdnr. 19 zu § 240 HGB; ADS, Rdnr. 38 zu § 240 HGB.

¹¹⁸² HBdR/Knop, Rdnr. 96 zu § 240 HGB; BKT/Quick/Wolz, Rdnr. 35 zu § 240 HGB; BBiK/Winkeljohann/Philipps, Rdnr. 44 zu § 240 HGB; Wiedmann/Böcking/Gros, Rdnr. 19 zu § 240 HGB; ADS, Rdnr. 39 zu § 240 HGB.

¹¹⁸³ BKT/Quick/Wolz, Rdnr. 21 zu § 240 HGB; BBiK/Winkeljohann/Philipps, Rdnr. 49 zu § 240 HGB; Winnefeld, Bilanz-Handbuch, Kapitel B, Rdnr. 56; Wiedmann/Böcking/Gros, Rdnr. 7 zu § 240 HGB; ADS, Rdnr. 20 zu § 240 HGB.

dafür zu treffen, dass die körperliche Bestandsaufnahme verlässliche Ergebnisse hervorbringt¹¹⁸⁴.

Im Anschluss an die körperliche Bestandsaufnahme sind die Buchbestände mit den Inventurergebnissen abzugleichen und soweit erforderlich zu korrigieren¹¹⁸⁵. Soweit die Buchinventur zur Anwendung kommt, werden die jeweiligen Ansätze im Inventar aus der laufenden Buchführung übernommen¹¹⁸⁶.

(3) Inventurerleichterungen

Von dem prinzipiellen Gebot, alle Vermögensgegenstände und Schulden – soweit möglich im Wege der körperlichen Bestandsaufnahme – einzeln zu erfassen und einzeln zu bewerten, machen die handelsrechtlichen Inventurerleichterungen zahlreiche Ausnahmen¹¹⁸⁷. Inventurerleichterungen, die den bei der Inventur geltenden Grundsatz der Wirtschaftlichkeit verwirklichen, finden sich in § 240 Abs. 3 und 4 HGB sowie in § 241 HGB.

(a) Festwertverfahren gemäß § 240 Abs. 3 HGB

Eine Vereinfachung der Bestandsaufnahme, der buchmäßigen Erfassung und der Bewertung bestimmter Vermögensgegenstände des Anlagevermögens sowie bestimmter Roh-, Hilfs- und Betriebsstoffe ermöglicht das Festwertverfahren nach Maßgabe von § 240 Abs. 3 HGB. Im Hinblick auf diese Wirtschaftsgüter gestattet das Festwertverfahren Abweichungen von dem Gebot der körperlichen Bestandsaufnahme und dem Grundsatz der Einzelbewertung¹¹⁸⁸.

Nach § 240 Abs. 3 Satz 1 HGB können Vermögensgegenstände des Sachanlagevermögens sowie Roh-, Hilfs- und Betriebsstoffe, wenn sie regelmäßig ersetzt werden und ihr Gesamtwert für das Unternehmen von nachrangiger Bedeutung ist, mit einer gleich bleibenden Menge und einem gleich bleibenden Wert angesetzt werden, sofern ihr Bestand in seiner Größe, seinem Wert und seiner Zusammensetzung nur geringen Veränderungen unterliegt. Die sachliche Rechtfertigung für die Inventurerleichterung durch das Festwertverfahren liegt darin, dass sich unter den in den § 240 Abs. 3 Satz 1 HGB genannten Voraussetzungen die Zugänge und die Abgänge bei den betreffenden Positionen in etwa entsprechen¹¹⁸⁹. Zudem trifft § 240 Abs. 3 HGB in zweifacher Hinsicht Vorkehrungen gegen eine mehr als unerhebliche Verfälschung des Inventurergebnisses durch das

¹¹⁸⁴ HBdR/Knop, Rdnr. 85 zu § 240 HGB; BBiK/Winkeljohann/Philipps, Rdnr. 49 zu § 240 HGB.

¹¹⁸⁵ HBdR/Knop, Rdnr. 9 zu § 240 HGB; BKT/Quick/Wolz, Rdnr. 39 zu § 240 HGB; BBiK/Winkeljohann/Philipps, Rdnr. 49 zu § 240 HGB; Winnefeld, Bilanz-Handbuch, Kapitel B, Rdnr. 2; Wiedmann/Böcking/Gros, Rdnr. 21 zu § 240 HGB; MüKo/Ballwieser, Rdnr. 4 zu § 240 HGB; ADS, Rdnr. 29 zu § 240 HGB.

¹¹⁸⁶ HBdR/Knop, Rdnr. 92 zu § 240 HGB; BBiK/Winkeljohann/Philipps, Rdnr. 7 zu § 240 HGB; Wiedmann/Böcking/Gros, Rdnr. 21 zu § 240 HGB; ADS, Rdnr. 31 zu § 240 HGB.

¹¹⁸⁷ HBdR/Knop, Rdnr. 51 zu § 240 HGB; Baumbach/Merkt, Rdnr. 2 zu § 240 HGB; Winnefeld, Bilanz-Handbuch, Kapitel B, Rdnr. 140; MüKo/Ballwieser, Rdnr. 18 zu § 240 HGB; KKR/Braun, Rdnr. 23 zu § 240 HGB; ADS, Rdnr. 70 ff. zu § 240 HGB.

¹¹⁸⁸ BKT/Quick/Wolz, Rdnr. 72 zu § 240 HGB; Baumbach/Merkt, Rdnr. 7 zu § 240 HGB; BBiK/Winkeljohann/Philipps, Rdnr. 71 zu § 240 HGB; Winnefeld, Bilanz-Handbuch, Kapitel B, Rdnr. 150; Wiedmann/Böcking/Gros, Rdnr. 25 zu § 240 HGB; MüKo/Ballwieser, Rdnr. 18 zu § 240 HGB; KKR/Braun, Rdnr. 24 zu § 240 HGB; ADS, Rdnr. 74 zu § 240 HGB.

¹¹⁸⁹ HBdR/Knop, Rdnr. 54 f. zu § 240 HGB; BKT/Quick/Wolz, Rdnr. 71 zu § 240 HGB; Baumbach/Merkt, Rdnr. 7 zu § 240 HGB; BBiK/Winkeljohann/Philipps, Rdnr. 72 zu § 240 HGB; Winnefeld, Bilanz-Handbuch, Kapitel B, Rdnr. 157; Wiedmann/Böcking/Gros, Rdnr. 26 zu § 240 HGB; MüKo/Ballwieser, Rdnr. 21 zu § 240 HGB; KKR/Braun, Rdnr. 27 zu § 240 HGB; ADS, Rdnr. 73 und 78 zu § 240 HGB.

Festwertverfahren. Einerseits beschränkt sich das Festwertverfahren auf Vermögensteile von nachrangiger Bedeutung und andererseits darf auf eine körperliche Bestandsaufnahme der fest bewerteten Vermögensgegenstände nicht vollständig verzichtet werden. So ist im Falle der Festbewertung gemäß § 240 Abs. 3 Satz 2 HGB in der Regel alle drei Jahre eine körperliche Bestandsaufnahme durchzuführen.

Praktische Bedeutung hat das Festwertverfahren vor allem im Bereich des Sachanlagevermögens und der Roh-, Hilfs- und Betriebsstoffe. Zu den in der Praxis geläufigen Anwendungsfällen der Festbewertung zählen beispielsweise die Betriebs- und Geschäftsausstattung, Bestecke, Geschirr und Wäsche bei Hotels oder Restaurants, Geräte- und Werkzeugbestände oder Bahn- und Gleisanlagen¹¹⁹⁰.

Im Bereich der Parteien wird die Anwendung des Festwertverfahrens namentlich bei der Erfassung der Geschäftsstellenausstattung im Sinne des § 24 Abs. 6 Nr. 1, sub A./1./2. PartG virulent. Aus Sicht des Transparenzgebots bestehen keine parteispezifischen Einwände gegen das Festwertverfahren, weil dessen begrenzter Anwendungsbereich im Zusammenspiel mit der Pflicht zur regelmäßigen Überprüfung der gewonnenen Ergebnisse durch körperliche Bestandsaufnahme eine ins Gewicht fallende Verzerrung des Parteivermögens verlässlich ausschließt.

(b) Gruppenbewertungsverfahren gemäß § 240 Abs. 4 HGB

Eine weitere Ausnahme von dem Gebot der Einzelbewertung verkörpert das Gruppenbewertungsverfahren gemäß § 240 Abs. 4 HGB¹¹⁹¹.

Nach Maßgabe von § 240 Abs. 4 HGB können gleichartige Vermögensgegenstände des Vorratsvermögens sowie andere gleichartige oder annähernd gleichwertige bewegliche Vermögensgegenstände und Schulden jeweils zu einer Gruppe zusammengefasst und mit dem gewogenen Durchschnittswert angesetzt werden. Die Gleichartigkeit von Vermögensgegenständen und Schulden bemisst sich dabei nach der Warengattung oder der Funktion und setzt nach einer weit verbreiteten, aber umstrittenen Auffassung zusätzlich annähernde Wertgleichheit voraus¹¹⁹². Die annähernde Gleichwertigkeit umfasst eine Bandbreite von bis zu ungefähr 20 Prozent des Wertes, erfordert aber zusätzlich die Sortimentsgleichheit oder eine ähnliche sachliche Gemeinsamkeit der verschiedenen Vermögensgegenstände oder Schulden¹¹⁹³. Die Bewertung mit dem gewogenen

¹¹⁹⁰ HBdR/Knop, Rdnr. 67 und 69 zu § 240 HGB; BKT/Quick/Wolz, Rdnr. 74 zu § 240 HGB; Baumbach/Merkt, Rdnr. 7 zu § 240 HGB; BBilK/Winkeljohann/Philipps, Rdnr. 125 f. zu § 240 HGB; Winnefeld, Bilanz-Handbuch, Kapitel B, Rdnr. 153 f.; Wiedmann/Böcking/Gros, Rdnr. 25 zu § 240 HGB; MüKo/Ballwieser, Rdnr. 26 zu § 240 HGB; KKR/Braun, Rdnr. 29 und 32 zu § 240 HGB; ADS, Rdnr. 91 ff. zu § 240 HGB.

¹¹⁹¹ HBdR/Knop, Rdnr. 73 zu § 240 HGB; BKT/Quick/Wolz, Rdnr. 91 zu § 240 HGB; Baumbach/Merkt, Rdnr. 8 zu § 240 HGB; BBilK/Winkeljohann/Philipps, Rdnr. 130 zu § 240 HGB; Winnefeld, Bilanz-Handbuch, Kapitel B, Rdnr. 180; Wiedmann/Böcking/Gros, Rdnr. 35 zu § 240 HGB; MüKo/Ballwieser, Rdnr. 18 zu § 240 HGB; KKR/Braun, Rdnr. 33 zu § 240 HGB; ADS, Rdnr. 112 zu § 240 HGB.

¹¹⁹² HBdR/Knop, Rdnr. 76 zu § 240 HGB; BKT/Quick/Wolz, Rdnr. 95 f. zu § 240 HGB; Baumbach/Merkt, Rdnr. 8 zu § 240 HGB; BBilK/Winkeljohann/Philipps, Rdnr. 136 zu § 240 HGB; Winnefeld, Bilanz-Handbuch, Kapitel B, Rdnr. 181; Wiedmann/Böcking/Gros, Rdnr. 35 f. zu § 240 HGB; MüKo/Ballwieser, Rdnr. 28 zu § 240 HGB; KKR/Braun, Rdnr. 37 zu § 240 HGB; ADS, Rdnr. 120 ff. zu § 240 HGB.

¹¹⁹³ BKT/Quick/Wolz, Rdnr. 98 zu § 240 HGB; Baumbach/Merkt, Rdnr. 8 zu § 240 HGB; BBilK/Winkeljohann/Philipps, Rdnr. 137 zu § 240 HGB; Winnefeld, Bilanz-Handbuch, Kapitel B, Rdnr. 182; Wiedmann/Böcking/Gros, Rdnr. 37 zu § 240 HGB; MüKo/Ballwieser, Rdnr. 29 zu § 240 HGB; KKR/Braun, Rdnr. 36 zu § 240 HGB; ADS, Rdnr. 126 ff. zu § 240

Durchschnittswert bedeutet, dass die Vermögensgegenstände oder Schulden mit dem gewogenen Mittel aus den Werten der zu Beginn des Geschäftsjahres vorhandenen und der im Laufe des Geschäftsjahres hinzugekommenen Vermögensgegenstände respektive Schulden bewertet werden¹¹⁹⁴. Allerdings darf das Gruppenbewertungsverfahren nicht zu einer offenbar unrichtigen Bewertung führen. Ist zum Beispiel der Bestand eines bestimmten Vermögensgegenstandes im Laufe des Geschäftsjahres einmal bis auf null abgesunken, dürfen nur die danach erworbenen Exemplare dieses Vermögensgegenstands in die Gruppenbewertung einbezogen werden¹¹⁹⁵.

Die Anwendung des Gruppenbewertungsverfahrens durch die Parteien ist nicht unbedenklich, weil die Gruppenbewertung tendenziell zur Bildung stiller Reserven führt¹¹⁹⁶. Allerdings steht das verfassungsrechtliche Transparenzgebot, das grundsätzlich eine den tatsächlichen Verhältnissen entsprechende Darstellung des Parteivermögens im Rechenschaftsbericht verlangt, der Bildung stiller Reserven in der Vermögensbilanz keineswegs kategorisch entgegen, zumal der Rechenschaftsbericht neben der Vermögensbilanz noch weitere Elemente enthält. Vielmehr sind stille Reserven in der Vermögensbilanz aus verfassungsrechtlicher Sicht nicht zu beanstanden, solange der Rechenschaftsbericht in seiner Gesamtheit dem Sinn und Zweck der Rechenschaftspflicht aus Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG gerecht wird¹¹⁹⁷. Diese Grenze wird durch die Gruppenbewertung nach Maßgabe von § 20 Abs. 4 HGB mit Blick auf deren begrenzten Anwendungsbereich und deren Zulässigkeitsvoraussetzungen nicht überschritten. Zudem wird die Gruppenbewertung den Parteien in der Inventurpraxis nur in seltenen Fällen offen stehen, weil die Parteien kaum über der Gruppenbewertung zugängliche Vermögensbestände verfügen. Da die Parteien auf Grund der Art ihrer Tätigkeit nicht über ein nennenswertes Vorratsvermögen verfügen, kommt die Gruppenbewertung in erster Linie hinsichtlich der Schulden und des beweglichen Anlagevermögens in Betracht. Soweit überhaupt parteiweit bestimmte Vermögensgegenstände oder Schulden in einem größeren Umfang, der die Gruppenbewertung rechtfertigt, vorhanden sind, verteilen diese sich bei der Inventur auf die jeweils gesondert rechenschaftspflichtigen Gebietsverbände. Das Konzept der dezentralisierten Verantwortlichkeit für die Rechenschaftslegung hat deshalb zur Folge, dass die einzelnen Rechenschaftseinheiten nur in seltenen Fällen für die Gruppenbewertung ausreichend große Bestände gleichartiger oder annähernd gleichwertiger Vermögensgegenstände oder Schulden aufzuweisen haben.

(c) Stichprobenverfahren gemäß § 241 Abs. 1 HGB

Eine Abweichung von dem Gebot, bei der Inventur alle Vermögensgegenstände im Wege der körperlichen Bestandsaufnahme einzeln zu erfassen und einzeln zu bewerten, ermöglicht die Anwendung des nach Maßgabe von § 241 Abs. 1 HGB zulässigen Stichprobenverfahrens¹¹⁹⁸.

HGB.

¹¹⁹⁴ HBdR/Knop, Rdnr. 82 zu § 240 HGB; BKT/Quick/Wolz, Rdnr. 99 zu § 240 HGB; Baumbach/Merkt, Rdnr. 8 zu § 240 HGB; BBilK/Winkeljohann/Philipps, Rdnr. 138 f. zu § 240 HGB; Winnefeld, Bilanz-Handbuch, Kapitel B, Rdnr. 183; Wiedmann/Böcking/Gros, Rdnr. 38 zu § 240 HGB; KKR/Braun, Rdnr. 38 zu § 240 HGB; ADS, Rdnr. 129 zu § 240 HGB.

¹¹⁹⁵ Baumbach/Merkt, Rdnr. 8 zu § 240 HGB.

¹¹⁹⁶ BBilK/Winkeljohann/Philipps, Rdnr. 132 zu § 240 HGB.

¹¹⁹⁷ Siehe oben sub C) /III.) /4.) /c) /ac) /(15).

¹¹⁹⁸ HBdR/Weiss, Rdnr. 66 zu § 241 HGB; BKT/Quick, Rdnr. 11 zu § 241 HGB; BBilK/Winkeljohann/Philipps, Rdnr. 5 zu §

Nach § 241 Abs. 1 Satz 1 HGB darf bei der Aufstellung des Inventars der Bestand der Vermögensgegenstände nach Art, Menge und Wert auch mit Hilfe anerkannter mathematisch-statistischer Methoden auf Grund von Stichproben ermittelt werden. Das Verfahren muss gemäß § 241 Abs. 1 Satz 2 HGB den Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung entsprechen. Zudem muss der Aussagewert des auf diese Weise aufgestellten Inventars nach Maßgabe von § 241 Abs. 1 Satz 3 HGB dem Aussagewert eines auf Grund einer körperlichen Bestandsaufnahme aufgestellten Inventars gleichkommen.

Diese Voraussetzungen sind nur erfüllt, wenn die Stichprobeninventur richtig, vollständig und nachprüfbar erfolgt¹¹⁹⁹. Zudem muss das angewandte Stichprobenverfahren in der mathematisch-statistischen Theorie rechnerisch abgesichert sein. Dies verlangt neben einer ausreichend großen Grundgesamtheit der stichprobenweise zu erfassenden Vermögensgegenstände auch die Anwendung des Zufallsprinzips bei der Stichprobenerhebung¹²⁰⁰. Nach § 241 Abs. 1 Satz 3 HGB muss der Aussagewert des Stichprobenverfahrens mit demjenigen der körperlichen Bestandsaufnahme aller Vermögensgegenstände vergleichbar sein. Die danach erforderliche Aussageäquivalenz setzt voraus, dass der relative Stichprobenfehler mit einem Sicherheitsgrad von 95 Prozent nicht mehr als ein Prozent des Werts der Grundgesamtheit beträgt¹²⁰¹.

Gegen die Anwendung des Stichprobenverfahrens bestehen keine parteispezifischen Bedenken, weil die Stichprobeninventur nach Maßgabe der handelsrechtlichen Vorschriften nur unter der Voraussetzung der Aussageäquivalenz zulässig ist. Damit ist auch bei Anwendung des Stichprobenverfahrens durch eine Partei gewährleistet, dass die Rechenschaftslegung über deren Vermögen den tatsächlichen Verhältnissen entspricht. Für die praktische Anwendung des Stichprobenverfahrens durch die Parteien gilt allerdings die bereits zum Gruppenbewertungsverfahren getroffene Aussage, dass es bei den Parteien auf Grund der dezentralisierten Verantwortlichkeit für die Rechenschaftslegung regelmäßig an geeigneten Anwendungsfällen mangeln wird, entsprechend.

(d) Permanente Inventur gemäß § 241 Abs. 2 HGB

Die permanente Inventur nach Maßgabe von § 241 Abs. 2 HGB befreit den Inventarpflichtigen von der Notwendigkeit, die körperliche Bestandsaufnahme seiner Vermögensgegenstände am Bilanzstichtag durchzuführen¹²⁰². Vielmehr erfolgt die körperliche Bestandsaufnahme der

241 HGB; Winnefeld, Bilanz-Handbuch, Kapitel B, Rdnr. 115; Wiedmann/Böcking/Gros, Rdnr. 2 zu § 241 HGB; KKR/Braun, Rdnr. 6 zu § 241 HGB; ADS, Rdnr. 3 zu § 241 HGB.

¹¹⁹⁹ HBdR/Weiss, Rdnr. 103 ff. zu § 241 HGB; BKT/Quick, Rdnr. 18 ff. zu § 241 HGB; Baumbach/Merkt, Rdnr. 1 zu § 241 HGB; BBiK/Winkeljohann/Philipps, Rdnr. 17 ff. zu § 241 HGB; Winnefeld, Bilanz-Handbuch, Kapitel B, Rdnr. 119; Wiedmann/Böcking/Gros, Rdnr. 7 f. zu § 241 HGB; MüKo/Ballwieser, Rdnr. 8 zu § 241 HGB; KKR/Braun, Rdnr. 12 ff. zu § 241 HGB; ADS, Rdnr. 9 ff. zu § 241 HGB.

¹²⁰⁰ HBdR/Weiss, Rdnr. 70 zu § 241 HGB; BKT/Quick, Rdnr. 15 zu § 241 HGB; BBiK/Winkeljohann/Philipps, Rdnr. 7 zu § 241 HGB; Winnefeld, Bilanz-Handbuch, Kapitel B, Rdnr. 115; Wiedmann/Böcking/Gros, Rdnr. 8 zu § 241 HGB; KKR/Braun, Rdnr. 8 zu § 241 HGB; ADS, Rdnr. 6 zu § 241 HGB.

¹²⁰¹ HBdR/Weiss, Rdnr. 107 f. zu § 241 HGB; BKT/Quick, Rdnr. 23 f. zu § 241 HGB; Baumbach/Merkt, Rdnr. 1 zu § 241 HGB; BBiK/Winkeljohann/Philipps, Rdnr. 22 f. zu § 241 HGB; Winnefeld, Bilanz-Handbuch, Kapitel B, Rdnr. 120; Wiedmann/Böcking/Gros, Rdnr. 8 zu § 241 HGB; MüKo/Ballwieser, Rdnr. 7 zu § 241 HGB; KKR/Braun, Rdnr. 10 zu § 241 HGB; ADS, Rdnr. 14 zu § 241 HGB.

¹²⁰² HBdR/Weiss, Rdnr. 41 zu § 241 HGB; BKT/Quick, Rdnr. 41 zu § 241 HGB; BBiK/Winkeljohann/Philipps, Rdnr. 30 zu §

vorhandenen Vermögensgegenstände im Rahmen einer permanenten Inventur unterjährig.

Nach § 241 Abs. 2 HGB bedarf es bei der Aufstellung des Inventars für den Schluss eines Geschäftsjahrs einer körperlichen Bestandsaufnahme der Vermögensgegenstände für diesen Zeitpunkt nicht, soweit durch Anwendung eines den Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung entsprechenden anderen Verfahrens gesichert ist, dass der Bestand der Vermögensgegenstände nach Art, Menge und Wert auch ohne die körperliche Bestandsaufnahme für diesen Zeitpunkt festgestellt werden kann.

Im Falle der permanenten Inventur gemäß § 241 Abs. 2 HGB fließt der buchmäßige Sollbestand als Istbestand in das Inventar ein. Das geht aber nur, wenn das Buchhaltungsverfahren eine zuverlässige Fortrechnung der Vermögensgegenstände nach Art, Menge und Wert zum Bilanzstichtag gestattet. Das ist zum Beispiel bei Materialien mit einer hohen Schwundquote oder ganz allgemein bei unkontrollierbaren Abgängen nicht der Fall¹²⁰³. Zudem entbindet § 241 Abs. 2 HGB den Inventarpflichtigen nicht von der Pflicht zur körperlichen Bestandsaufnahme, sondern nur von der Vorgabe, die körperliche Bestandsaufnahme einerseits am Bilanzstichtag und andererseits für alle Bestände am selben Stichtag durchzuführen. Auch im Falle des § 241 Abs. 2 HGB bedarf es mindestens einmal im Jahr einer körperlichen Bestandsaufnahme aller Vermögensgegenstände, die der körperlichen Bestandsaufnahme zugänglich sind. Anders als bei der Stichtagsinventur darf die körperliche Bestandsaufnahme aber laufend erfolgen, muss also nicht für alle Bestände im selben Zeitpunkt stattfinden¹²⁰⁴.

Die Parteien können das Verfahren der permanenten Inventur ebenfalls bedenkenlos anwenden, da das Inventar bei korrekter Anwendung dieses Verfahrens die am Bilanzstichtag herrschenden Vermögensverhältnisse zutreffend widerspiegelt. Allerdings ist bei den Parteien ein sinnvoller Anwendungsfall für die permanente Inventur, bei dem die Inventurerleichterung den Mehraufwand bei der laufenden Buchführung überwiegt, kaum vorstellbar, weil die Parteien weder größere Bestände bestimmter Vermögensgegenstände verwalten noch bestimmte Vermögensgegenstände in größerem Umfang umschlagen.

(e) Vor- oder nachgelagerte Stichtagsinventur gemäß § 241 Abs. 3 HGB

Findet die körperliche Bestandsaufnahme nicht am Bilanzstichtag selbst statt, ist nach den allgemeinen Regeln zusätzlich die Bestandsänderung zwischen dem Inventurzeitpunkt und dem Stichtag zu erfassen, um den Bestand am Stichtag im Wege der Addition oder Subtraktion exakt bestimmen zu können. Unter bestimmten Voraussetzungen entbindet § 241 Abs. 3 HGB den Inventarpflichtigen von der Pflicht, auch die Bestandsänderung zwischen dem Zeitpunkt der

241 HGB; Winnefeld, Bilanz-Handbuch, Kapitel B, Rdnr. 85; Wiedmann/Böcking/Gros, Rdnr. 13 zu § 241 HGB; MüKo/Ballwieser, Rdnr. 14 zu § 241 HGB; KKR/Braun, Rdnr. 18 zu § 241 HGB; ADS, Rdnr. 19 zu § 241 HGB.

¹²⁰³ HBdR/Weiss, Rdnr. 44 zu § 241 HGB; BKT/Quick, Rdnr. 46 zu § 241 HGB; Baumbach/Merkt, Rdnr. 2 zu § 241 HGB; BBilK/Winkeljohann/Philippis, Rdnr. 33 zu § 241 HGB; Winnefeld, Bilanz-Handbuch, Kapitel B, Rdnr. 91; Wiedmann/Böcking/Gros, Rdnr. 13 zu § 241 HGB; MüKo/Ballwieser, Rdnr. 14 zu § 241 HGB; KKR/Braun, Rdnr. 22 zu § 241 HGB; ADS, Rdnr. 24 zu § 241 HGB.

¹²⁰⁴ HBdR/Weiss, Rdnr. 41 zu § 241 HGB; BKT/Quick, Rdnr. 43 zu § 241 HGB; Baumbach/Merkt, Rdnr. 2 zu § 241 HGB; BBilK/Winkeljohann/Philippis, Rdnr. 31 zu § 241 HGB; Winnefeld, Bilanz-Handbuch, Kapitel B, Rdnr. 87; Wiedmann/Böcking/Gros, Rdnr. 13 zu § 241 HGB; MüKo/Ballwieser, Rdnr. 14 zu § 241 HGB; KKR/Braun, Rdnr. 18 zu § 241 HGB; ADS, Rdnr. 27 zu § 241 HGB.

körperlichen Bestandsaufnahme und dem Stichtag zu erfassen¹²⁰⁵.

Nach § 241 Abs. 3 HGB brauchen in dem Inventar für den Schluss eines Geschäftsjahrs Vermögensgegenstände nicht verzeichnet zu werden, wenn der Kaufmann ihren Bestand auf Grund einer körperlichen Bestandsaufnahme oder auf Grund eines nach § 241 Abs. 2 HGB zulässigen anderen Verfahrens nach Art, Menge und Wert in einem besonderen Inventar verzeichnet hat, das für einen Tag innerhalb der letzten drei Monate vor oder der ersten beiden Monate nach dem Schluss des Geschäftsjahrs aufgestellt ist. Das gilt allerdings nur, wenn auf Grund des besonderen Inventars durch Anwendung eines den Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung entsprechenden Fortschreibungs- oder Rückrechnungsverfahrens gesichert ist, dass der am Schluss des Geschäftsjahrs vorhandene Bestand der Vermögensgegenstände für diesen Zeitpunkt ordnungsgemäß bewertet werden kann. Damit kann das Ergebnis der körperlichen Bestandsaufnahme auch durch Anwendung geeigneter Fortschreibungs- oder Rückrechnungsverfahren um die Bestandsänderungen zwischen dem Zeitpunkt der körperlichen Bestandsaufnahme und dem Bilanzstichtag korrigiert werden. Die Änderung des Bestandes zwischen dem Zeitpunkt der körperlichen Bestandsaufnahme und dem Stichtag braucht deshalb nicht gesondert körperlich erfasst und zu dem Inventurergebnis hinzugerechnet oder von diesem abgezogen zu werden¹²⁰⁶.

Auch wenn der Inventarpflichtige von der Inventurerleichterung aus § 241 Abs. 3 HGB Gebrauch macht, weist das Inventar die am Bilanzstichtag bestehenden Vermögensverhältnisse richtig aus. Deshalb können auch die Parteien bei der Aufstellung ihres Inventars die Inventurerleichterung nach Maßgabe von § 241 Abs. 3 HGB über die Verweisung in § 24 Abs. 2 Satz 1 PartG anwenden.

ab) Inventurplanung

Voraussetzung für eine zuverlässige Inventarisierung aller Vermögensgegenstände und Schulden ist eine sorgfältige Inventurplanung. Die Inventurplanung betrifft zeitliche, räumliche und personelle Belange und sollte in einer Inventurrichtlinie oder in Inventuranweisungen schriftlich festgehalten werden¹²⁰⁷.

In zeitlicher Hinsicht erfordert eine ordnungsmäßige Inventurplanung die Festlegung des Inventurstichtags und die Anfertigung eines Terminplans, der die vorzunehmenden Inventurhandlungen und deren Termine festlegt und die für jede Maßnahme verantwortliche Person bestimmt. Zusammen mit der Terminplanung sind auch der Einsatz der erforderlichen Hilfspersonen zu organisieren und die für die ordnungsmäßige Aufzeichnung der Inventurergebnisse erforderlichen Hilfsmittel und Datenträger vorzubereiten. Zudem gilt es sicherzustellen, dass eventuelle

¹²⁰⁵ HBdR/Weiss, Rdnr. 25 zu § 241 HGB; BKT/Quick, Rdnr. 71 zu § 241 HGB; Baumbach/Merkt, Rdnr. 3 zu § 241 HGB; Winnefeld, Bilanz-Handbuch, Kapitel B, Rdnr. 100; Wiedmann/Böcking/Gros, Rdnr. 17 zu § 241 HGB; MüKo/Ballwieser, Rdnr. 18 zu § 241 HGB; KKR/Braun, Rdnr. 26 zu § 241 HGB; ADS, Rdnr. 32 zu § 241 HGB.

¹²⁰⁶ HBdR/Weiss, Rdnr. 26 ff. zu § 241 HGB; BKT/Quick, Rdnr. 73 ff. zu § 241 HGB; Baumbach/Merkt, Rdnr. 3 zu § 241 HGB; Winnefeld, Bilanz-Handbuch, Kapitel B, Rdnr. 103; Wiedmann/Böcking/Gros, Rdnr. 19 f. zu § 241 HGB; MüKo/Ballwieser, Rdnr. 18 zu § 241 HGB; KKR/Braun, Rdnr. 28 f. zu § 241 HGB; ADS, Rdnr. 36 ff. zu § 241 HGB.

¹²⁰⁷ HBdR/Knop, Rdnr. 32 zu § 240 HGB; BKT/Quick/Wolz, Rdnr. 20 zu § 240 HGB; BBilK/Winkeljohann/Philipps, Rdnr. 35 zu § 240 HGB; Winnefeld, Bilanz-Handbuch, Kapitel B, Rdnr. 55 f.; Wiedmann/Böcking/Gros, Rdnr. 13 zu § 240 HGB; ADS, Rdnr. 48 zu § 240 HGB.

Bestandsänderungen während der körperlichen Aufnahme ordnungsgemäß erfasst werden¹²⁰⁸.

In der räumlichen Inventurplanung sind einzelne Inventurbereiche gegeneinander abzugrenzen, um dem Aufnahmepersonal gezielt eindeutige Arbeitsgebiete zuweisen zu können. Die klare Abgrenzung der Aufnahmebereiche soll vermeiden, dass einzelne Wirtschaftsgüter mehrfach erfasst oder ausgelassen werden. Zu diesem Zweck soll die Aufteilung der Inventurgebiete nach Möglichkeit so erfolgen, dass alle Bestände eines Postens von derselben Aufnahmeperson erfasst werden¹²⁰⁹.

Die Personalplanung muss gewährleisten, dass an den festgelegten Inventurterminen geeignetes Personal in ausreichender Anzahl zur Verfügung steht. Dabei ist für jeden Inventurbereich ein Verantwortlicher zu bestimmen, der das dort eingesetzte Personal in seine Aufgaben einweist und bei der Arbeit überwacht. Zudem ist Personal für die stichprobenweise Kontrolle, ob das Hilfspersonal die Bestandsaufnahme ordnungsgemäß durchführt, einzuteilen¹²¹⁰.

Zwar ist eine sachgerechte Inventurplanung auch bei den Parteien respektive deren Gebietsverbänden für eine zuverlässige Inventarisierung deren Vermögensgegenstände und Schulden vonnöten. Die besonderen Verhältnisse der Parteien stellen aber erheblich geringere Anforderungen an eine ordnungsmäßige Inventur und deren Planung als dies bei dem Gros der Kaufleute und Handelsgesellschaften der Fall ist. Einerseits ist der Vermögensbestand der Parteien schon von Haus aus vergleichsweise überschaubar, weil mit der politischen Tätigkeit weder ein Warenumsatz noch eine Lagerhaltung einhergeht. Zum anderen gewinnen die Inventurverhältnisse der Parteien durch die dezentralisierte Inventurverantwortung der Gebietsverbände und die sofortige Abziehbarkeit aller Vermögensgegenstände mit einem Anschaffungswert von nicht mehr als 5.000,- EUR, die deren Berücksichtigung im Inventar entbehrlich macht, in erheblichem Maße an Übersichtlichkeit.

Mit dem Inventuraufwand sinkt auch der organisatorische Aufwand für die ordnungsmäßige Planung der Inventur. Bei den meisten Gebietsverbänden, namentlich auf den den Landesverbänden nachgeordneten Ebenen, dürfte der verbleibende Aufwand so gering sein, dass die Planung und Durchführung der Inventur ohne Weiteres von fachlich angeleiteten Ehrenamtlichen übernommen werden kann.

ac) Anforderungen an Aufbau und Darstellung des Inventars

Die handelsrechtlichen Vorschriften über das Inventar enthalten keine Vorgaben für Aufbau, Form und Darstellung der Inventuraufzeichnungen. Die formellen Ansprüche an ein ordnungsmäßiges Inventar ergeben sich deshalb einerseits unmittelbar aus den Grundsätzen ordnungsmäßiger Inventur und andererseits aus den allgemeingültigen Vorgaben für die Formalia der gesamten Buchführung in den §§ 238, 239 HGB¹²¹¹.

¹²⁰⁸ HBdR/Knop, Rdnr. 33 f. zu § 240 HGB; BKT/Quick/Wolz, Rdnr. 23 zu § 240 HGB; BBiK/Winkeljohann/Philipps, Rdnr. 36 zu § 240 HGB; Wiedmann/Böcking/Gros, Rdnr. 13 zu § 240 HGB; ADS, Rdnr. 49 zu § 240 HGB.

¹²⁰⁹ HBdR/Knop, Rdnr. 35 f. zu § 240 HGB; BKT/Quick/Wolz, Rdnr. 21 f. zu § 240 HGB; BBiK/Winkeljohann/Philipps, Rdnr. 37 zu § 240 HGB; Wiedmann/Böcking/Gros, Rdnr. 13 zu § 240 HGB; ADS, Rdnr. 50 zu § 240 HGB.

¹²¹⁰ HBdR/Knop, Rdnr. 37 ff. zu § 240 HGB; BKT/Quick/Wolz, Rdnr. 24 ff. zu § 240 HGB; BBiK/Winkeljohann/Philipps, Rdnr. 38 zu § 240 HGB; Wiedmann/Böcking/Gros, Rdnr. 13 zu § 240 HGB; ADS, Rdnr. 51 zu § 240 HGB.

¹²¹¹ BKT/Quick/Wolz, Rdnr. 11 f. zu § 240 HGB; BBiK/Winkeljohann/Philipps, Rdnr. 29 zu § 240 HGB; Winnefeld, Bilanz-Handbuch, Kapitel B, Rdnr. 30; Wiedmann/Böcking/Gros, Rdnr. 5 und 10 zu § 240 HGB; KKR/Braun, Rdnr. 10 zu §

Damit haben sich die Parteien respektive deren Gebietsverbände bei der Aufstellung des Inventars in formeller Hinsicht, was dessen Aufbau und die Darstellung der Inventuraufzeichnungen anbelangt, namentlich von den Grundsätzen der Nachprüfbarkeit und der Klarheit leiten zu lassen. Danach sind in dem Inventar alle Vermögensgegenstände und Schulden unter Angabe aller für die Bewertung relevanten Bezeichnungen so zu verzeichnen, dass ein sachverständiger Dritter unter Zuhilfenahme des Inventurpersonals das Inventar und die Wertfindung sowie die Vorgehensweise bei der Inventaraufnahme in angemessener Zeit nachvollziehen kann¹²¹². Zu diesem Zweck müssen die Parteien beziehungsweise deren Gebietsverbände ihre Inventuraufzeichnungen entsprechend den allgemeingültigen Anforderungen an die Formalia einer ordnungsmäßigen Buchführung in übersichtlicher und verständlicher Form anfertigen. Neben der Verwendung einer lebenden Sprache und deren Schriftzeichen erfordert dies eine sachgerechte Ordnung und Gliederung der Inventurposten, die dem Betrachter eine zügige und zuverlässige Orientierung in den Aufzeichnungen ermöglicht¹²¹³.

Das fertige Inventar müssen die Parteien gemäß § 24 Abs. 2 Satz 2 PartG entsprechend den Grundsätzen ordnungsmäßiger Aufbewahrung von Büchern und Belegen archivieren und zehn Jahre lang aufbewahren. Die Verantwortung für die ordnungsmäßige Archivierung und Aufbewahrung des Inventars obliegt dabei jeweils demjenigen Gebietsverband, der das Inventar erstellt hat.

7.) Aufstellung des Rechenschaftsberichts

Der periodische Abschluss der laufenden Buchführung erfolgt in dem Rechenschaftsbericht, den die Parteien nach § 23 Abs. 1 Satz 1 PartG jährlich auf das Ende eines jeden Kalenderjahres aufzustellen haben. Wie der Katalog seiner notwendigen Bestandteile in § 24 PartG belegt, erschöpfen sich der Inhalt und die Funktion des Rechenschaftsberichts nicht darin, die laufende Buchführung regelmäßig abzuschließen. Den eigentlichen Periodenabschluss der Parteien und damit das Pendant zum handelsrechtlichen Jahresabschluss bilden vielmehr die in den Rechenschaftsbericht aufzunehmende Ergebnisrechnung und die damit verbundene Vermögensbilanz.

Soweit von dem Rechenschaftsbericht, den die Parteien jährlich aufzustellen haben, die Rede ist, meint dies den Rechenschaftsbericht der Gesamtpartei als das an die politische Öffentlichkeit gerichtete finale Produkt der Rechenschaftslegung. Darüber hinaus verpflichtet das Parteiengesetz auch die Gebietsverbände der Partei zur Aufstellung von Rechenschaftsberichten, die schließlich in den Rechenschaftsbericht der Gesamtpartei einfließen. Von den Teilrechenschaftsberichten der Gebietsverbände hebt sich der Rechenschaftsbericht der Gesamtpartei aber dadurch ab, dass er zur Veröffentlichung bestimmt ist und damit als einziger Rechenschaftsbericht den in Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG vorgegebenen Anspruch einer öffentlichen Rechenschaftslegung erfüllt. Deshalb widmet sich dieser Abschnitt über die Aufstellung des Rechenschaftsberichts dem Rechenschaftsbericht der

240 HGB; ADS, Rdnr. 63 zu § 240 HGB.

¹²¹² HBdR/Weiss, Rdnr. 12 zu § 241 HGB; BKT/Quick/Wolz, Rdnr. 17 zu § 240 HGB; BBiK/Winkeljohann/Philipps, Rdnr. 25 zu § 240 HGB; Wiedmann/Böcking/Gros, Rdnr. 9 zu § 240 HGB; KKR/Braun, Rdnr. 19 zu § 240 HGB; ADS, Rdnr. 24 zu § 240 HGB.

¹²¹³ HBdR/Weiss, Rdnr. 12 zu § 241 HGB; BKT/Quick/Wolz, Rdnr. 18 zu § 240 HGB; BBiK/Winkeljohann/Philipps, Rdnr. 26 zu § 240 HGB; KKR/Braun, Rdnr. 10 zu § 240 HGB; ADS, Rdnr. 64 zu § 240 HGB.

Gesamtpartei als dem maßgeblichen Resultat der Rechenschaftslegung. Die Rechenschaftsberichte der Gebietsverbände finden dabei an den Stellen, an denen die Angaben im Rechenschaftsbericht der Gesamtpartei aus diesen abzuleiten sind, als Vorprodukte des Rechenschaftsberichts der Gesamtpartei Erwähnung.

Nach dem zentralen Leitbild in § 24 Abs. 1 Satz 2 PartG hat der Rechenschaftsbericht unter Beachtung der Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung entsprechend den tatsächlichen Verhältnissen Auskunft über die Herkunft und Verwendung der Mittel sowie über das Vermögen der Partei zu geben. Dieses Leitbild bezieht sich auf den Rechenschaftsbericht insgesamt und nicht nur auf den Periodenabschluss der laufenden Buchführung in Ergebnisrechnung und Vermögensbilanz. Zwar bezeichnet § 24 Abs. 1 Satz 1 PartG auch den Periodenabschluss für sich unzutreffend als Rechenschaftsbericht. Aus dem Sinn und Zweck der Vorschrift folgt jedoch, dass das darin vorgegebene Leitbild für den Rechenschaftsbericht insgesamt und nicht nur für die Ergebnisrechnung und die Vermögensbilanz gilt. Das Leitbild aus § 24 Abs. 1 Satz 2 PartG entspricht nämlich insofern, als es Auskunft über die Herkunft und Verwendung der Mittel sowie über das Vermögen verlangt, der Zielsetzung des Transparenzgebots aus Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG. Die Anforderungen der verfassungsrechtlichen Rechenschaftspflicht muss aber nur der Rechenschaftsbericht insgesamt erfüllen, während die einzelnen Bestandteile desselben für sich betrachtet diesem Anspruch weder genügen können noch zu genügen brauchen.

Gemäß § 244 HGB in Verbindung mit § 24 Abs. 2 Satz 1 PartG ist der Rechenschaftsbericht in deutscher Sprache und in Euro aufzustellen.

a) Periodenabschlüsse der Gebietsverbände

Das Kernelement des Rechenschaftsberichts sind die Ergebnisrechnung und die damit verbundene Vermögensbilanz, die zusammen das parteienrechtliche Pendant zum Jahresabschluss bilden. Nur die Gebietsverbände müssen einen Periodenabschluss bestehend aus Ergebnisrechnung und Vermögensbilanz in ihren jeweiligen Rechenschaftsbericht aufnehmen. Der Rechenschaftsbericht der Gesamtpartei enthält hingegen keine gesondert anzufertigende Ergebnisrechnung und keine gesondert anzufertigende Vermögensbilanz, sondern gibt lediglich die Periodenabschlüsse der Gebietsverbände in zusammengefasster Form wieder: Nach Maßgabe von § 24 Abs. 3 PartG sind in den Rechenschaftsbericht der Gesamtpartei die Angaben aus den Ergebnisrechnungen und Vermögensbilanzen der Gebietsverbände getrennt nach Bundesverband, Landesverband sowie der Gesamtheit aller dem jeweiligen Landesverband nachgeordneten Gebietsverbände aufzunehmen.

Die Gebietsverbände der Parteien haben ihre laufende Buchführung jeweils auf den 31. Dezember eines jeden Kalenderjahres in dem Verbund aus Ergebnisrechnung und Vermögensbilanz abzuschließen.

Die Pflicht der Parteiverbände zur Aufstellung eines Jahresabschlusses bestehend aus Ergebnisrechnung und Vermögensbilanz folgt unmittelbar aus § 24 Abs. 1 Satz 1 PartG in Verbindung mit § 23 Abs. 1 Satz 1 PartG. Insoweit bedarf es deshalb keines Rückgriffs auf die entsprechenden handelsrechtlichen Vorschriften in § 242 HGB über die Verweisung in § 24 Abs. 2 Satz 1 PartG. Hingegen ist die Pflicht zur Aufstellung der Eröffnungsbilanz, die in dem System der doppelten Buchführung unverzichtbar ist, im Parteiengesetz nicht geregelt. Die Verpflichtung der Parteien, zu Beginn ihrer Tätigkeit beziehungsweise im Zeitpunkt der verspäteten Aufnahme der Buchführung eine Eröffnungsbilanz zu erstellen, resultiert deshalb nur aus § 242 Abs. 1 Satz 1 HGB

in Verbindung mit § 24 Abs. 2 Satz 1 PartG. Auf die Eröffnungsbilanz sind analog zu § 242 Abs. 1 Satz 2 HGB die für die Vermögensbilanz geltenden Vorschriften entsprechend anzuwenden.

aa) Aufstellungsgrundsätze

Bei der Aufstellung des parteirechtlichen Periodenabschlusses bestehend aus Ergebnisrechnung und Vermögensbilanz gelten die Aufstellungsgrundsätze für den handelsrechtlichen Jahresabschluss aus § 243 HGB nach Maßgabe von § 24 Abs. 2 Satz 1 PartG entsprechend, soweit das Parteiengesetz nichts anderes vorschreibt.

Gemäß § 243 Abs. 1 HGB ist der Jahresabschluss nach den Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung aufzustellen. Abweichend davon bestimmt § 24 Abs. 1 Satz 2 PartG, dass der Rechenschaftsbericht unter Beachtung der Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung entsprechend den tatsächlichen Verhältnissen Auskunft über die Herkunft und Verwendung der Mittel sowie über das Vermögen der Partei zu geben hat. Mit dem Postulat einer den tatsächlichen Verhältnissen entsprechenden Auskunft über die rechenschaftspflichtigen Belange knüpft § 24 Abs. 1 Satz 2 PartG an das ursprünglich aus dem angelsächsischen Bilanzrecht stammende Prinzip des „*true and fair view*“ an, das im deutschen Bilanzrecht nur für den Jahresabschluss der Kapitalgesellschaften gilt¹²¹⁴. So hat der Jahresabschluss der Kapitalgesellschaft gemäß § 264 Abs. 2 Satz 1 HGB unter Beachtung der Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der Kapitalgesellschaft zu vermitteln.

Das den tatsächlichen Verhältnissen entsprechende Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage müssen nicht die einzelnen Bestandteile, sondern nur der Jahresabschluss insgesamt, der bei Kapitalgesellschaften gemäß § 264 Abs. 1 Satz 1 HGB neben der Bilanz und der Gewinn- und Verlustrechnung zusätzlich einen Anhang enthält, liefern¹²¹⁵. Dabei geht § 264 Abs. 2 Satz 1 HGB davon aus, dass das den tatsächlichen Verhältnissen entsprechende Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage sich grundsätzlich schon aus dem Jahresabschluss ergibt, wenn dieser gemäß den handelsrechtlichen Rechnungslegungsvorschriften und den Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung erstellt worden ist¹²¹⁶. Dieser Gedanke hat auch in § 264 Abs. 2 Satz 2 HGB Ausdruck gefunden. Nur wenn besondere Umstände dazu führen, dass der Jahresabschluss ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage nicht vermittelt, sind nach § 264 Abs. 2 Satz 2 HGB im Anhang zusätzliche Angaben zu machen. Der nur für Kapitalgesellschaften verbindliche Anspruch, dass der Jahresabschluss ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage zu vermitteln hat, gebietet es also nicht, den Inhalt und Umfang des Jahresabschlusses abweichend von den allgemeingültigen Rechnungslegungsvorschriften zu bestimmen¹²¹⁷. Vielmehr fungiert der Maßstab

¹²¹⁴ Ipsen/Jochum, Rdnr. 17 zu § 24 PartG.

¹²¹⁵ HBdR/Baetge/Commandeur/Hippel, Rdnr. 47 zu § 264 HGB; Baumbach/Merkt, Rdnr. 12 zu § 264 HGB; BBilK/Winkeljohann/Schellhorn, Rdnr. 30 zu § 264 HGB; MüKo/Reiner, Rdnr. 6 zu § 264 HGB; KKR/Claussen, Rdnr. 16 zu § 264 HGB.

¹²¹⁶ BKT/Ballwieser, Rdnr. 66 zu § 264 HGB; Baumbach/Merkt, Rdnr. 16 zu § 264 HGB; BBilK/Winkeljohann/Schellhorn, Rdnr. 25 zu § 264 HGB; Wiedmann/Böcking/Gros, Rdnr. 26 zu § 264 HGB; MüKo/Reiner, Rdnr. 56 zu § 264 HGB; KKR/Claussen, Rdnr. 47 zu § 264 HGB.

¹²¹⁷ HBdR/Baetge/Commandeur/Hippel, Rdnr. 19 zu § 264 HGB; BKT/Ballwieser, Rdnr. 66 zu § 264 HGB; Baumbach/Merkt, Rdnr. 16 zu § 264 HGB; Wiedmann/Böcking/Gros, Rdnr. 25 zu § 264 HGB; MüKo/Reiner, Rdnr. 54

des den tatsächlichen Verhältnissen entsprechenden Bilds der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage als Auslegungshilfe in den Fällen, in denen die Einzelnormen des Handelsbilanzrechts nicht eindeutig eine bestimmte Verhaltensweise vorschreiben. Ansatz- und Bewertungswahlrechte dürfen jedoch grundsätzlich voll ausgeschöpft werden¹²¹⁸. Mit dieser Aufgabenstellung ist die Vorgabe aus § 264 Abs. 2 Satz 1 HGB in erster Linie für den Anhang als Ergänzung zu dem Zahlenwerk aus Bilanz und Gewinn- und Verlustrechnung von Bedeutung¹²¹⁹. Überträgt man diesen Gedankengang auf das Parteienrechenschaftsrecht, gibt der Rechenschaftsbericht wie in § 24 Abs. 1 Satz 2 PartG gefordert entsprechend den tatsächlichen Verhältnissen Auskunft über die Herkunft und Verwendung der Mittel sowie das Vermögen der Partei, wenn er im Einklang mit den Rechenschaftsvorschriften des Parteiengesetzes und den Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung aufgestellt worden ist.

Nach dem weiteren Aufstellungsgrundsatz aus § 243 Abs. 2 HGB muss der Jahresabschluss klar und übersichtlich sein. Das Gebot der Klarheit und Übersichtlichkeit aus § 243 Abs. 2 HGB betrifft die äußere Form und die Art der Darstellung des gesamten Jahresabschlusses, bei der Bilanz und der Gewinn- und Verlustrechnung also in erster Linie die Gliederung und beim Anhang vor allem die Erläuterungsweise¹²²⁰.

Der Aufstellungsgrundsatz der Klarheit und Übersichtlichkeit knüpft inhaltlich an die Vorgaben für die Formalia der Buchführung in den §§ 238, 239 HGB an und erstreckt deren Geltung auf den periodischen Abschluss der laufenden Buchführung¹²²¹. Deshalb muss der Rechenschaftsbericht der Parteien gemäß § 243 Abs. 2 HGB in Verbindung mit § 24 Abs. 2 Satz 1 PartG nach seiner äußeren Form und der Art der Darstellungen grundsätzlich so beschaffen sein, dass er entsprechend dem Gebot aus § 238 Abs. 1 Satz 2 HGB für einen sachverständigen Dritten innerhalb angemessener Zeit verständlich ist.

Das Gebot der Klarheit und Übersichtlichkeit des Jahresabschlusses verlangt insbesondere eindeutige Bezeichnungen der Bilanzposten, eine sachgerechte Gliederung, den Verzicht auf Saldierungen sowie die ausdrückliche Angabe der gewählten Bilanzierungs- und Bewertungsmethoden¹²²². Eine zwingende Gliederungsvorschrift für den Aufbau der Bilanz enthält das Handelsbilanzrecht mit § 266 HGB zwar nur für Kapitalgesellschaften. Aus dem

zu § 264 HGB.

¹²¹⁸ HBdR/Baetge/Commandeur/Hippel, Rdnr. 43 ff. zu § 264 HGB; BKT/Ballwieser, Rdnr. 58 f. zu § 264 HGB; Baumbach/Merkt, Rdnr. 19 zu § 264 HGB; BBilK/Winkeljohann/Schellhorn, Rdnr. 28 zu § 264 HGB; MüKo/Reiner, Rdnr. 68 ff. zu § 264 HGB; KKR/Claussen, Rdnr. 61 zu § 264 HGB.

¹²¹⁹ HBdR/Baetge/Commandeur/Hippel, Rdnr. 47 zu § 264 HGB; Baumbach/Merkt, Rdnr. 17 zu § 264 HGB; Wiedmann/Böcking/Gros, Rdnr. 25 zu § 264 HGB; MüKo/Reiner, Rdnr. 58 zu § 264 HGB; KKR/Claussen, Rdnr. 62 zu § 264 HGB.

¹²²⁰ BKT/Thiele/Brötzmann, Rdnr. 50 zu § 243 HGB; BBilK/Schmidt/Usinger, Rdnr. 52 zu § 243 HGB; Wiedmann/Böcking/Gros, Rdnr. 11 f. zu § 243 HGB; KKR/Braun, Rdnr. 19 zu § 243 HGB; ADS, Rdnr. 25 ff. zu § 243 HGB.

¹²²¹ HBdR/Baetge/Fey/Klönne, Rdnr. 44 zu § 243 HGB; Baumbach/Merkt, Rdnr. 4 zu § 243 HGB; Winnefeld, Bilanz-Handbuch, Kapitel D, Rdnr. 80; Wiedmann/Böcking/Gros, Rdnr. 13 zu § 243 HGB; KKR/Braun, Rdnr. 20 zu § 243 HGB.

¹²²² HBdR/Baetge/Fey/Klönne, Rdnr. 45 f. zu § 243 HGB; BKT/Thiele/Brötzmann, Rdnr. 85 zu § 243 HGB; Baumbach/Merkt, Rdnr. 4 zu § 243 HGB; Winnefeld, Bilanz-Handbuch, Kapitel D, Rdnr. 80 f.; Wiedmann, Rdnr. 14 f. zu § 243 HGB; MüKo/Ballwieser, Rdnr. 60 ff. zu § 243 HGB; KKR/Braun, Rdnr. 21 ff. zu § 243 HGB; ADS, Rdnr. 30 ff. zu § 243 HGB.

Aufstellungsgrundsatz der Klarheit und Übersichtlichkeit folgt jedoch, dass auch Einzelkaufleute und Personengesellschaften ihren Jahresabschluss in seinen Grundzügen entsprechend den Aufbauvorschriften aus § 266 HGB zu gestalten haben¹²²³. Hingegen brauchen sich die Parteien beim Aufbau des Rechenschaftsberichts nicht an § 266 HGB zu orientieren, weil das Parteiengesetz den Aufbau und die Gliederung von Einnahmerekchnung, Ausgaberekchnung und Vermögensbilanz in § 24 Abs. 4 bis 6 PartG ausdrücklich vorschreibt. Die in § 24 Abs. 6 PartG vorgegebene Gliederung der Vermögensbilanz entspricht allerdings mit der Abweichung, dass die Vermögensbilanz nicht in Kontenform, sondern in Staffelform aufzustellen ist, in ihren Grundzügen dem Aufbau der Handelsbilanz nach Maßgabe von § 266 HGB¹²²⁴. Anders als es § 265 Abs. 8 HGB für die Rechnungslegung der Kapitalgesellschaften gestattet, dürfen die in § 24 Abs. 4 bis 6 PartG vorgeschriebenen Positionen wegen der ausdrücklichen gesetzlichen Vorgabe, den betreffenden Wert in der Ergebnisrechnung respektive der Vermögensbilanz auszuweisen, im Falle von Leerposten nicht weggelassen werden¹²²⁵.

Nach § 243 Abs. 3 HGB ist der Jahresabschluss innerhalb der einem ordnungsmäßigen Geschäftsgang entsprechenden Zeit aufzustellen. Damit gelten für Einzelkaufleute und Personengesellschaften anders als für Kapitalgesellschaften keine festen Fristen für die Aufstellung des Jahresabschlusses¹²²⁶. Für das Parteienrechenschaftsrecht hat § 243 Abs. 3 HGB keine Bedeutung über § 24 Abs. 2 Satz 1 PartG, weil § 19a Abs. 3 Satz 1 und 2 PartG die Frist zur Einreichung des Rechenschaftsberichts beim Präsidenten des Bundestages ausdrücklich regelt. Die neunmonatige Frist für die Einreichung des Rechenschaftsberichts aus § 19a Abs. 3 Satz 1 PartG, die der Präsident des Deutschen Bundestages auf bis zu zwölf Monate verlängern kann, führt aber im Ergebnis nicht zu wesentlichen Abweichungen von den handelsrechtlichen Vorgaben. Wenn die Aufstellung des Jahresabschlusses spätestens zwölf Monate nach Ablauf des Geschäftsjahrs erfolgt, ist der Jahresabschluss innerhalb der einem ordnungsmäßigen Geschäftsgang entsprechenden Zeit im Sinne des § 243 Abs. 3 HGB aufgestellt¹²²⁷.

ab) Ergebnisrechnung

Die Ergebnisrechnung bildet zusammen mit der Vermögensbilanz nebst Erläuterungsteil den Periodenabschluss der Parteien respektive deren Gebietsverbände. Dabei ist die Ergebnisrechnung gemäß § 24 Abs. 1 Satz 1 PartG auf der Grundlage einer den Vorschriften des Parteiengesetzes entsprechenden Einnahmen- und Ausgabenrechnung zu erstellen.

¹²²³ HBdR/Baetge/Fey/Klönne, Rdnr. 55 zu § 243 HGB; BKT/Thiele/Brötzmann, Rdnr. 90 zu § 243 HGB; Baumbach/Merkt, Rdnr. 4 zu § 243 HGB; Winnefeld, Bilanz-Handbuch, Kapitel D, Rdnr. 80; ADS, Rdnr. 34 ff. zu § 243 HGB.

¹²²⁴ Ipsen/Jochum, Rdnr. 54 zu § 24 PartG.

¹²²⁵ BT-Drs. 16/14140, S. 7 und 19 f.; BT-Drs. 14/7979, S. 10; Küstermann, Transparenzgebot, S. 116; IDW RS HFA 12, WPg 2005, 856/857; Lohr, WPg 2000, 1108/1112.

¹²²⁶ HBdR/Baetge/Fey/Klönne, Rdnr. 85 zu § 243 HGB; BKT/Thiele/Brötzmann, Rdnr. 113 zu § 243 HGB; Baumbach/Merkt, Rdnr. 11 zu § 243 HGB; Winnefeld, Bilanz-Handbuch, Kapitel H, Rdnr. 11; Wiedmann/Böcking/Gros, Rdnr. 18 f. zu § 243 HGB; MüKo/Ballwieser, Rdnr. 77 zu § 243 HGB; KKR/Braun, Rdnr. 30 zu § 243 HGB; Federmann, Bilanzierung, S. 197; ADS, Rdnr. 43 zu § 243 HGB.

¹²²⁷ BBilK/Schmidt/Usinger, Rdnr. 93 zu § 243 HGB; Wiedmann/Böcking/Gros, Rdnr. 19 zu § 243 HGB; KKR/Braun, Rdnr. 29 zu § 243 HGB; Federmann, Bilanzierung, S. 197. Kritisch dazu: HBdR/Baetge/Fey/Klönne, Rdnr. 93 zu § 243 HGB; BKT/Thiele/Brötzmann, Rdnr. 118 zu § 243 HGB; MüKo/Ballwieser, Rdnr. 78 zu § 243 HGB; ADS, Rdnr. 44 zu § 243 HGB.

(1) Bedeutung und Funktion der Ergebnisrechnung

Der einheitliche Verbund aus Ergebnisrechnung und Vermögensbilanz fungiert als periodischer Abschluss der laufenden doppelten Buchführung. Während die Bestandskonten in der Vermögensbilanz abzuschließen sind, finden die Erfolgskonten ihren Abschluss in der Ergebnisrechnung. Die Ergebnisrechnung ist damit ebenso wie die Vermögensbilanz auf die Ermittlung des Periodenergebnisses ausgerichtet. Dabei muss das in der Ergebnisrechnung ausgewiesene Ergebnis wegen der einheitlichen doppelten Buchführung, die als logisches Bindeglied zwischen den beiden Säulen des Periodenabschlusses wirkt, zwingend mit dem in der Vermögensbilanz verzeichneten Resultat des Vermögensvergleichs übereinstimmen.

(a) Historische Entwicklung zur Ergebnisrechnung als Gewinnermittlungssystem

Nach § 24 Abs. 1 Satz 1 PartG geht die Ergebnisrechnung auf eine Einnahmen- und Ausgabenrechnung nach Maßgabe des Parteiengesetzes zurück. Die Anknüpfung an die Einnahmen- und Ausgabenrechnung hat ihre Ursachen in der Historie des Parteiengesetzes. Weil Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG ursprünglich nur die Rechenschaftslegung über die Herkunft der Mittel der Partei verlangte, bestand der Rechenschaftsbericht neben dem Verzeichnis der Großspender und anderen Angaben zunächst nur aus einer Einnahmerekchnung¹²²⁸. Als die verfassungsrechtliche Rechenschaftspflicht auf die Verwendung der Mittel und das Vermögen der Partei ausgedehnt wurde, traten eine Einnahmen- und Ausgabenrechnung sowie eine Vermögensrechnung an die Stelle der bisherigen Einnahmerekchnung. Die mit dem Wechsel von der Einnahmerekchnung zur Einnahmen- und Ausgabenrechnung verbundenen Änderungen beschränkten sich jedoch im Kern darauf, dass nunmehr auch die Ausgaben nach den vorher schon für die Einnahmen geltenden Grundsätzen im Rechenschaftsbericht auszuweisen waren. Dabei bildete die Einnahmen- und Ausgabenrechnung lediglich einen Verbund für die gesonderte Darstellung von Einnahmen und Ausgaben ohne die übergreifende Funktion der Gewinnermittlung. Ein Jahresüberschuss oder Jahresfehlbetrag in Gestalt des Saldos aus den Einnahmen und Ausgaben war in dem Rechenschaftsbericht nicht zu verzeichnen¹²²⁹.

Erst bei der Angleichung des Parteienrechenschaftsrechts an das Handelsbilanzrecht im Zuge der letzten beiden Novellen wurden die Einnahmen- und Ausgabenrechnung einerseits und die Vermögensrechnung andererseits in ein redundantes Gewinnermittlungssystem bestehend aus Ergebnisrechnung und Vermögensbilanz nach dem Vorbild des handelsrechtlichen Jahresabschlusses umgewandelt¹²³⁰. Bei dem Systemwechsel hin zur Rechenschaftslegung nach den Grundsätzen des Handelsbilanzrechts verzichtete der Gesetzgeber auf die Neuformulierung der Rechenschaftsvorschriften im Parteiengesetz nach handelsrechtlichem Vorbild. Stattdessen nahm der Gesetzgeber an den bestehenden Rechenschaftsvorschriften des Parteiengesetzes nur einige unbedingt notwendige Änderungen vor und ergänzte diese um eine umfassende Verweisung auf die handelsrechtlichen Bestimmungen über die Rechnungslegung. Diese Form der Rechtsetzungstechnik blieb nicht ohne Folgen: Die Transformation der Einnahmen- und Ausgabenrechnung in ein mit der Vermögensrechnung korrespondierendes

¹²²⁸ Siehe oben sub B) /II.) /1.) /b) /ab).

¹²²⁹ Siehe oben sub B) /II.) /1.) /b) /ab) /(2).

¹²³⁰ Siehe oben sub B) /XII.) /3.) /c).

Gewinnermittlungssystem misslang und erforderte, kurz bevor die ersten Rechenschaftsberichte nach dem neuen Recht beim Präsidenten des Deutschen Bundestages einzureichen waren, eine kurzfristige Nachbesserung durch den Gesetzgeber¹²³¹. Auch bei der Nachbesserung der Reform knüpfte der Gesetzgeber an die bestehenden Rechenschaftsvorschriften an und wandelte die Einnahmen- und Ausgabenrechnung in die heutige Ergebnisrechnung auf der Grundlage einer den Vorschriften des Parteiengesetzes entsprechenden Einnahmen- und Ausgabenrechnung um.

Bedingt durch die Entstehungsgeschichte handelt es sich bei der Ergebnisrechnung deshalb um eine parteirechtliche Einnahmen- und Ausgabenrechnung mit dem Überbau eines Gewinnermittlungssystems nach handelsrechtlichem Muster. Erst die Differenzbildung zwischen Einnahmen und Ausgaben durch die übergeordnete Klammer der Ergebnisrechnung führt zum Ausweis eines Periodenergebnisses.

(b) Ergebnisrechnung als parteirechtliche Gewinn- und Verlustrechnung

In dem Periodenabschluss der Parteien, der an den handelsrechtlichen Jahresabschluss angelehnt ist, stellt die Ergebnisrechnung das Pendant zur Gewinn- und Verlustrechnung dar. Damit sind auf die Ergebnisrechnung gemäß § 24 Abs. 2 Satz 1 PartG die für die Gewinn- und Verlustrechnung einschlägigen handelsrechtlichen Vorschriften entsprechend anzuwenden, soweit das Parteiengesetz nichts anderes vorschreibt. Dabei können auch strukturelle Unterschiede zwischen Ergebnisrechnung und Gewinn- und Verlustrechnung, die die Übernahme bestimmter Vorschriften über die Gewinn- und Verlustrechnung nicht zulassen, zur Nichtanwendung handelsrechtlicher Bestimmungen führen. Um eine sachgerechte Entscheidung über die Anwendung handelsrechtlicher Vorschriften auf die Ergebnisrechnung treffen zu können, bedarf es deshalb zunächst eines Strukturvergleichs zwischen der von den Parteien zu erstellenden Ergebnisrechnung und der handelsrechtlichen Gewinn- und Verlustrechnung.

(aa) Handelsrechtliche Gewinn- und Verlustrechnung

Bei der handelsrechtlichen Gewinn- und Verlustrechnung handelt es sich ausweislich § 242 Abs. 2 HGB um eine Gegenüberstellung der Aufwendungen und Erträge des Geschäftsjahrs. Die Gewinn- und Verlustrechnung ermittelt also den wirtschaftlichen Erfolg der Unternehmenstätigkeit in der Rechnungslegungsperiode durch die Gegenüberstellung der Aufwendungen und Erträge der jeweiligen Periode¹²³². Damit erfüllt die Gewinn- und Verlustrechnung die Funktion, die Quellen der Entstehung des Jahresergebnisses aufzuzeigen, um dem Betrachter einen Einblick in die Ertragslage und Ertragskraft des Unternehmens zu ermöglichen¹²³³.

Während ein Großteil der Bestimmungen über den Jahresabschluss auf die Bilanz Bezug nimmt, enthält das Handelsgesetzbuch in den für alle Kaufleute geltenden Rechnungslegungsvorschriften nur wenige Vorgaben für die Gewinn- und Verlustrechnung. Detaillierte Bestimmungen für die

¹²³¹ Siehe oben sub B) /XIII.) /1.).

¹²³² HBdR/Budde, Rdnr. 1 zu § 275 HGB; BKT/Kirsch/Harms/Siegel, Rdnr. 81 zu § 242 HGB; BBilK/Schmidt/Peun, Rdnr. 7 zu § 275 HGB; Winnefeld, Bilanz-Handbuch, Kapitel G, Rdnr. 2; Wiedmann/Böcking/Gros, Rdnr. 13 zu § 242 HGB; MüKo/Ballwieser, Rdnr. 116 zu § 246 HGB; KKR/Braun, Rdnr. 28 zu § 242 HGB; ADS, Rdnr. 40 zu § 242 HGB.

¹²³³ HBdR/Budde, Rdnr. 2 zu § 275 HGB; BKT/Kirsch/Harms/Siegel, Rdnr. 82 zu § 242 HGB; BBilK/Schmidt/Peun, Rdnr. 600 zu § 247 HGB; Winnefeld, Bilanz-Handbuch, Kapitel G, Rdnr. 1; Wiedmann/Böcking/Gros, Rdnr. 12 zu § 247 HGB; KKR/Braun, Rdnr. 6 zu § 247 HGB; ADS, Rdnr. 79 zu § 247 HGB.

Gewinn- und Verlustrechnung sehen nur die besonderen Rechnungslegungsvorschriften für Kapitalgesellschaften in den §§ 275 bis 278 HGB vor. Den für alle Kaufleute geltenden Rechnungslegungsvorschriften lassen sich lediglich einige allgemeine Anforderungen an die Gewinn- und Verlustrechnung entnehmen: Nach § 246 Abs. 1 Satz 1 HGB hat der Jahresabschluss, soweit die darin enthaltenen Vorgaben für die Gewinn- und Verlustrechnung von Bedeutung sind, sämtliche Aufwendungen und Erträge zu enthalten, es sei denn, es ist gesetzlich etwas anderes bestimmt. Dabei dürfen Aufwendungen gemäß § 246 Abs. 2 Satz 1 HGB grundsätzlich nicht mit Erträgen verrechnet werden. Allerdings sieht § 246 Abs. 2 Satz 2 HGB die Verrechnung bestimmter Aufwendungen und Erträge im Zusammenhang mit der Bilanzierung von Schulden aus Altersversorgungsverpflichtungen vor.

Neben den wenigen Vorschriften über den Jahresabschluss, die ausdrücklich an die Gewinn- und Verlustrechnung anknüpfen, sind auch die für die Aufstellung der Bilanz geltenden Bestimmungen mittelbar für die Gewinn- und Verlustrechnung von Relevanz. Weil alle Geschäftsvorfälle in der doppelten Buchführung auf Bestands- und Erfolgskonten einheitlich zu erfassen sind, wirken sich alle Buchungsentscheidungen gleichermaßen auf die Bilanz und die Gewinn- und Verlustrechnung aus. Soweit in der Bilanz nach Maßgabe der §§ 249, 250 HGB Rückstellungen zu bilden oder Rechnungsabgrenzungsposten anzusetzen sind, hat der entsprechende Bilanzansatz über die korrespondierende Buchung von Aufwendungen oder Erträgen auch Konsequenzen für die Gewinn- und Verlustrechnung. Entsprechendes gilt für die Bewertungsvorschriften in den §§ 252 bis 256 HGB, die ihrem Wortlaut nach nur für die Bilanz Bedeutung haben. Die Bewertungsvorschriften entfalten allerdings ebenfalls mittelbare Auswirkungen auf die Gewinn- und Verlustrechnung, weil die Frage, ob und in welcher Höhe Abschreibungen auf den Wert eines Vermögensgegenstands vorzunehmen sind, zugleich über die Entstehung korrespondierender Aufwendungen entscheidet.

(ab) Strukturvergleich zwischen Ergebnisrechnung und Gewinn- und Verlustrechnung

Die Ergebnisrechnung des Parteienrechenschaftsrechts und die handelsrechtliche Gewinn- und Verlustrechnung weisen bereits auf den ersten Blick einen augenfälligen Unterschied auf: Während in der Ergebnisrechnung Einnahmen und Ausgaben zu verzeichnen sind, weist die Gewinn- und Verlustrechnung Erträge und Aufwendungen aus. Dieser evidente Unterschied zwischen Ergebnisrechnung und Gewinn- und Verlustrechnung ist allerdings zunächst ein terminologischer. Ob und in welchem Umfang sachliche Differenzen zwischen Ergebnisrechnung und Gewinn- und Verlustrechnung bestehen, kann nur der Vergleich zeigen, welche Vorgänge einerseits als Erträge und Aufwendungen und andererseits als Einnahmen und Ausgaben zu erfassen sind.

Erträge im Sinne des Handelsbilanzrechts sind alle der jeweiligen Rechnungslegungsperiode zuzurechnenden bewerteten Vermögensmehrungen¹²³⁴. Analog dazu umfasst der Begriff der Aufwendungen nach dem handelsrechtlichen Verständnis den der Rechnungslegungsperiode zuzurechnenden bewerteten Vermögensminderungen¹²³⁵. Einnahmen und Ausgaben sind hingegen

¹²³⁴ HBdR/Kußmaul, Rdnr. 20 zu § 246 HGB; BKT/Thiele/Turowski, Rdnr. 174 zu § 246 HGB; Winnefeld, Bilanz-Handbuch, Kapitel G, Rdnr. 2; Wiedmann/Böcking/Gros, Rdnr. 14 zu § 246 HGB; MüKo/Ballwieser, Rdnr. 119 zu § 246 HGB; ADS, Rdnr. 167 zu § 246 HGB; Streitferdt, BT-Drs. 14/6711, S. 100.

¹²³⁵ HBdR/Kußmaul, Rdnr. 20 zu § 246 HGB; BKT/Thiele/Turowski, Rdnr. 173 zu § 246 HGB; Winnefeld, Bilanz-Handbuch, Kapitel G, Rdnr. 2; Wiedmann/Böcking/Gros, Rdnr. 14 zu § 246 HGB; MüKo/Ballwieser, Rdnr. 117 zu § 246 HGB; ADS,

im Handelsbilanzrecht, das mit Ausnahme der nach Maßgabe von § 250 HGB anzusetzenden Rechnungsabgrenzungsposten nur Erträge und Aufwendungen kennt, aus rechtlicher Sicht keine relevanten Begriffe. Die Kaufleute verwenden die Begriffe Einnahmen und Ausgaben allerdings außerhalb der von Rechts wegen vorzunehmenden Rechnungslegung auf dem Gebiet der Finanzierungsrechnung¹²³⁶. Nach dem kaufmännischen Sprachgebrauch steht das Begriffspaar Einnahmen und Ausgaben für die Zuflüsse und Abgänge im Geldvermögen innerhalb der Rechnungslegungsperiode. Der Begriff der Einnahmen repräsentiert damit nur die in der Rechnungslegungsperiode erlangten Geldbestände und Forderungen, während der Begriff der Ausgaben lediglich die in der jeweiligen Periode geleisteten Zahlungen und eingegangenen Verbindlichkeiten umfasst¹²³⁷. Damit unterscheiden sich die Einnahmen und Ausgaben im kaufmännischen Sinne von den Erträgen und Aufwendungen in zweifacher Hinsicht. Der erste Unterschied liegt in dem sachlichen Bezugsgegenstand der beiden Begriffspaare: Während Erträge und Aufwendungen die Zu- und Abflüsse von Vermögensgegenständen jeglicher Art umfassen, stehen Einnahmen und Ausgaben ausschließlich für die Zu- und Abgänge im Geldvermögen. Den zweiten Unterschied markiert der Zeitpunkt, in dem die mit dem Zufluss oder Abfluss des Vermögenswerts verbundene Erhöhung oder Verminderung des Betriebsvermögens auszuweisen ist. Während es bei Erträgen und Aufwendungen für den Zeitpunkt der Buchung zur periodengerechten Zuordnung der Gewinnauswirkung auf das Kriterium deren wirtschaftlicher Verursachung ankommt, stellen die Einnahmen und Ausgaben auf den Moment des Zu- oder Abflusses im Geldvermögen ab.

Ausgehend von dem handelsrechtlichen Begriffsverständnis ist die Ergebnisrechnung eine Ertragsrechnung nach dem Muster der Gewinn- und Verlustrechnung. Bei der Bezeichnung der Ergebnisrechnung zugrunde liegenden Einnahmen- und Ausgabenrechnung handelt es sich um eine *falsa demonstratio*, da in der Einnahmen- und Ausgabenrechnung tatsächlich Erträge und Aufwendungen im handelsrechtlichen Sinne erfasst werden¹²³⁸.

Neben rein bilanziellen Vorgängen wie der Bildung und Auflösung von Rückstellungen sowie Abschreibungen und Wertaufholungen ist nach Maßgabe von § 26 Abs. 1 Satz 1 PartG und § 26a Abs. 1 Satz 1 PartG jede von der Partei erlangte und erbrachte Geldleistung oder geldwerte Leistung als Einnahme beziehungsweise Ausgabe zu berücksichtigen. Für die Annahme einer Einnahme oder Ausgabe ist damit ebenso wie für Erträge und Aufwendungen der bewertete, also betragsmäßig bezifferte Zufluss oder Abfluss eines Vermögenswerts eine konstitutive Voraussetzung. Des Weiteren muss der zu- oder abgeflossene Vermögenswert grundsätzlich bilanzierungsfähig sein, um als Einnahme oder Ausgabe erfasst werden zu können. Dieses Kriterium folgt aus der Pflicht der Parteien zur doppelten Buchführung. Die Systematik der doppelten Buchführung gestattet nur die Erfassung solcher Vorgänge, die eine Veränderung auf einem der bilanzverwandten Bestandskonten auslösen, als Geschäftsvorfall. Soweit das Parteienrechenschaftsrecht im Einzelfall zusätzlich die Berücksichtigung von Vorgängen, die nach handelsrechtlichen Maßstäben mangels Berührung eines

Rdnr. 165 zu § 246 HGB; Streitferdt, BT-Drs. 14/6711, S. 100.

¹²³⁶ HBdR/Küting/Trützscher, Rdnr. 63 zu § 250 HGB; Winnefeld, Bilanz-Handbuch, Einführung, Rdnr. 145.

¹²³⁷ HBdR/Küting/Trützscher, Rdnr. 63 zu § 250 HGB; Winnefeld, Bilanz-Handbuch, Einführung, Rdnr. 145; ADS, Rdnr. 166 f. zu § 246 HGB; Streitferdt, BT-Drs. 14/6711, S. 102.

¹²³⁸ Gleicher Auffassung: IDW RS HFA 12, WPg 2005, 856/859.

Bestandskontos nicht buchungspflichtig sind, in der Ergebnisrechnung vorsieht, bedarf es des Rückgriffs auf eine Bilanzierungshilfe, um die Buchung der korrespondierenden Einnahmen und Ausgaben technisch zu ermöglichen¹²³⁹.

Zudem sind die Einnahmen und Ausgaben der Partei seit der strukturellen Angleichung des Parteienrechenschaftsrechts an das Handelsbilanzrecht in dem Rechnungsjahr, in dem der Zu- oder Abgang im Parteivermögen wirtschaftlich verursacht worden ist, in der Ergebnisrechnung zu erfassen. Im Zuge dieser Novelle hat der Gesetzgeber über § 24 Abs. 2 Satz 1 PartG auch den Grundsatz der periodengerechten Gewinnausweisung aus § 252 Abs. 1 Nr. 5 HGB im Parteienrechenschaftsrecht für anwendbar erklärt¹²⁴⁰. Nach § 252 Abs. 1 Nr. 5 HGB sind Aufwendungen und Erträge des Geschäftsjahrs unabhängig von den Zeitpunkten der entsprechenden Zahlungen im Jahresabschluss zu berücksichtigen. Damit gilt auch für die Ergebnisrechnung als Teil des parteienrechtlichen Periodenabschlusses nicht das Zuflussprinzip, sondern das Prinzip der wirtschaftlichen Verursachung. Von der Maßgeblichkeit des Prinzips der wirtschaftlichen Verursachung geht auch der Gesetzgeber selbst aus, da anderenfalls die Ausnahmevorschrift in § 28 Abs. 3 PartG, die den Gliederungen unterhalb der Landesverbände die fakultative Anwendung des Zuflussprinzips gestattet, nicht erforderlich gewesen wäre.

Zusammenfassend beurteilt, entsprechen die parteienrechtlichen Einnahmen und Ausgaben damit im Kern mit einigen Abweichungen im Detail den handelsrechtlichen Erträgen und Aufwendungen. Der größte Unterschied zwischen Einnahmen und Ausgaben einerseits sowie Erträgen und Aufwendungen andererseits liegt dabei darin, dass die Parteigliederungen unterhalb der Landesverbände nach § 28 Abs. 3 PartG bestimmte Erträge und Aufwendungen, die in den Rechenschaftsvorschriften des Parteiengesetzes fälschlich als Einnahmen und Ausgaben bezeichnet werden, gar nicht zu berücksichtigen brauchen und die übrigen Einnahmen und Ausgaben nach Maßgabe des Zuflussprinzips erfassen dürfen. Die – zudem systemfremde und sachwidrige – Befreiung der unteren Parteiverbände von den handelsrechtlichen Rechnungslegungsprinzipien vermag jedoch nicht darüber hinwegzutäuschen, dass das Parteienrechenschaftsrecht den in die Ergebnisrechnung aufzunehmenden Eingaben und Ausgaben trotz der abweichenden Terminologie ein Begriffsverständnis im Sinne der handelsrechtlichen Erträge und Aufwendungen zugrunde legt.

Angesichts der Grundsatzentscheidung des Gesetzgebers, die Parteigliederungen zur Aufstellung eines aus Ergebnisrechnung und Vermögensbilanz bestehenden Periodenabschlusses nach dem Vorbild des handelsrechtlichen Jahresabschlusses zu verpflichten, ist die Ausrichtung der Ergebnisrechnung auf Erträge und Aufwendungen im handelsrechtlichen Sinne allerdings ohnehin aus systematischen Gründen unausweichlich. Vor diesem Hintergrund spiegelt die Feststellung, dass der parteienspezifische Einnahmen- und Ausgabenbegriff mit den handelsrechtlichen Erträgen und Aufwendungen nicht kongruent sei, die Realität trotz der bestehenden Unterschiede nicht sachgerecht wieder¹²⁴¹. Diese Gesamtwürdigung blendet nämlich aus, dass das Parteienrechenschaftsrecht im Hinblick auf die Ergebnisrechnung zunächst systembedingt von der

¹²³⁹ Zu den Einnahmen im Sinne des § 26 Abs. 1 Satz 2, 1. und 2. Var. PartG siehe unten sub C) /III.) /7.) /a) /ab) /(2) /(a) /(ab) und zu den korrespondierenden Ausgaben siehe unten sub C) /III.) /7.) /a) /ab) /(3) /(a).

¹²⁴⁰ IDW RS HFA 12, WPg 2005, 856/857.

¹²⁴¹ So aber: Morlok, Rdnr. 1 zu § 24 PartG und Rdnr. 1 zu § 26a PartG; Ipsen/Jochum, Rdnr. 7 zu § 26 PartG und Rdnr. 3 zu § 26a PartG.

Verbuchung von Erträgen und Aufwendungen im handelsrechtlichen Sinne ausgeht, ehe es in einem zweiten Schritt vereinzelt sachwidrige Abweichungen von den daraus gezogenen Konsequenzen gestattet.

(2) Die Einnahmerekchnung

In die Einnahmerekchnung sind alle Vorgänge, die den Tatbestand der Einnahme nach Maßgabe von § 26 Abs. 1 PartG erfüllen, aufzunehmen und mit dem korrekten Betrag unter dem in der Gliederung aus § 24 Abs. 4 PartG dafür vorgesehenen Posten auszuweisen.

In der Einnahmerekchnung sind nur diejenigen Einnahmen im Sinne des § 26 Abs. 1 PartG zu berücksichtigen, die die Partei in Person des Bundesverbandes, eines Landesverbandes, eines kassenführungsbefugten nachgeordneten Gebietsverbandes oder einer kassenführungsbefugten Sonderorganisation erzielt hat. Hingegen fließen die Einnahmen der eigenständigen parteinahen Organisationen nicht in die Einnahmerekchnung der Parteien ein, weil diese Organisationen nicht der Rechenschaftspflicht unterliegen¹²⁴².

(a) Der Begriff der Einnahme

Welche Vorfälle in der Einnahmerekchnung als Einnahme zu erfassen sind, bemisst sich grundsätzlich nach § 26 Abs. 1 PartG.

(aa) Legaldefinition in § 26 Abs. 1 Satz 1 PartG

Ausweislich der Legaldefinition in § 26 Abs. 1 Satz 1 PartG ist unter der Einnahme, soweit nicht für einzelne Einnahmearten Besonderes gilt, jede von der Partei erlangte Geld- oder geldwerte Leistung zu verstehen. Der Begriff der geldwerten Leistung ist dabei weit auszulegen und umfasst sämtliche Vorgänge, die für die Partei einen wirtschaftlichen, in Geld messbaren Vorteil begründen¹²⁴³. Allerdings kommen grundsätzlich nur solche wirtschaftlichen Vorteile als geldwerte Leistung in Betracht, die ihrer Natur nach bilanzierungsfähig sind. Spricht ein Vorfall kein Bestandskonto an, scheidet nach den Prinzipien der doppelten Buchführung jegliche Buchung aus. Deshalb kann in diesen Fällen auch keine Einnahme auf den Ertragskonten berücksichtigt werden. Nach der Zentralnorm des Einnahmegriffs in § 26 Abs. 1 Satz 1 PartG setzt die Einnahme also sowohl in der Variante der Geldleistung als auch in der Form der geldwerten Leistung den Zufluss eines Vermögensgegenstands in das Parteivermögen voraus.

Das Tatbestandsmerkmal der Leistung besagt, dass der als Einnahme zu erfassende Vermögenszufluss auf einen externen Leistenden zurückgehen muss. Als Leistungserbringer kommen allerdings nicht nur parteiexterne Dritte in Betracht, sondern auch andere Gliederungen der Partei. Für das Merkmal der Leistung kommt es allein darauf an, dass das geleistete Geld oder der geleistete geldwerte Vorteil von außen in das rechenschaftspflichtige Vermögen zufließt. Dieses Kriterium erfüllen aber auch diejenigen Gelder und geldwerten Vorteile, die ein Gebietsverband von anderen Parteigliederungen aus den diesen zuzuordnenden Teilen des Parteivermögens erhalten hat. Aus diesem Grund umfasst die Einnahmerekchnung nach Maßgabe von § 24 Abs. 4 Nr. 10 PartG

¹²⁴² Lenski, Rdnr. 5 zu § 24 PartG; Ipsen/Jochum, Rdnr. 2 zu § 26 PartG.

¹²⁴³ Morlok, Rdnr. 1 zu § 26 PartG; Lenski, Rdnr. 3 zu § 26 PartG; KR/Kersten, Rdnr. 4 zu § 26 PartG; Ipsen/Jochum, Rdnr. 2 zu § 26 PartG.

auch die Einnahmeart „Zuschüsse von Gliederungen“.

Zu den geldwerten Leistungen, die die Partei nach Maßgabe von § 26 Abs. 1 Satz 1 PartG erlangt haben kann, zählen auch die zu ihren Gunsten begründeten Forderungen. Schon deshalb kann aus dem Umstand, dass nach § 26 Abs. 1 Satz 1 PartG nur die von der Partei erlangten Geld- und geldwerten Leistungen als Einnahmen zu berücksichtigen sind, keineswegs der Schluss gezogen werden, dass bei der Einnahmereknung das Zuflussprinzip zum Tragen käme¹²⁴⁴. Vielmehr hat die grundsätzliche Entscheidung des Gesetzgebers für die Angleichung des Parteienrechenschaftsrechts an das Handelsbilanzrecht und die entsprechende Anwendung der handelsrechtlichen Bestimmungen über die Rechnungslegung zur Folge, dass für die Ergebnisrechnung das Prinzip der periodengerechten Gewinnermittlung im Sinne des § 252 Abs. 1 Nr. 5 HGB gilt. Danach kommt es für die Rechnungslegung gerade nicht auf den Zeitpunkt des tatsächlichen Zuflusses, sondern auf den Moment der wirtschaftlichen Verursachung der Gewinnauswirkung, in dem bereits vor dem Zufluss eine Forderung anzusetzen ist, an. Wegen der grundsätzlichen Entscheidung des Gesetzgebers für die Rechenschaftslegung nach bilanziellen Grundsätzen gilt das Prinzip der periodengerechten Gewinnermittlung für alle Einkunftsarten, sodass insbesondere auch Spenden und andere Zuwendungen sowie Einnahmen aus der staatlichen Parteienfinanzierung nach Maßgabe der wirtschaftlichen Verursachung und nicht nach dem Zuflussprinzip zu bilanzieren sind¹²⁴⁵.

(ab) Einnahmen, die nicht in einer Geldleistung oder einer geldwerten Leistung bestehen

Weiterführende Vorgaben zu der Frage, welche Sachverhalte als Einnahmen zu berücksichtigen sind, enthält § 26 Abs. 1 Satz 2 PartG hinsichtlich einiger dort geregelter Spezialfälle. Nach § 26 Abs. 1 Satz 2 PartG gelten auch die Freistellung von üblicherweise entstehenden Verbindlichkeiten, die Übernahme von Veranstaltungen und Maßnahmen durch andere, mit denen ausdrücklich für eine Partei geworben wird, die Auflösung von Rückstellungen sowie Wertaufholungen im Anlagevermögen als Einnahmen.

Nach dem im Wortlaut dokumentierten Selbstverständnis der Norm („als Einnahmen gelten“) ordnet § 26 Abs. 1 Satz 2 PartG den Einnahmen nur solche Vorfälle zu, die nicht schon auf Grund einer von der Partei erlangten Geld- oder geldwerten Leistung dem Einnahmebegriff aus § 26 Abs. 1 Satz 1 PartG unterliegen. Die nähere Betrachtung der verschiedenen Varianten in § 26 Abs. 1 Satz 2 PartG zeigt jedoch, dass die Vorschrift tatsächlich im Einzelfall auch Sachverhalte erfasst, die wegen einer von der Partei erlangten Geld- oder geldwerten Leistung nach § 26 Abs. 1 Satz 1 PartG ohnehin als Einnahme zu berücksichtigen sind.

Gemäß § 26 Abs. 1 Satz 2, 1. Var. PartG ist die Freistellung der Partei von üblicherweise

¹²⁴⁴ So aber: Ipsen/Jochum, Rdnr. 2 zu § 26 PartG.

¹²⁴⁵ Abweichend hiervon vertritt der Präsident des Deutschen Bundestages den Standpunkt, dass Zuwendungen zwingend nach Maßgabe des Zuflussprinzips im Rechenschaftsbericht auszuweisen sind, BT-Drs. 16/14140, S. 26 f.; dazu im Einzelnen siehe unten sub C) /III.) /7.) /d). Zudem gestattet der Bundestagspräsident den Parteien, bei der Bilanzierung der Einnahmen aus der staatlichen Teilfinanzierung mit einem entsprechenden Hinweis im Rechenschaftsbericht fakultativ das Zuflussprinzip anzuwenden, BT-Drs. 16/14140, S. 23. Beide Auffassungen sind seit dem Systemwechsel bei der Rechenschaftslegung durch das Achte und das Neunte Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes nicht mehr haltbar.

entstehenden Verbindlichkeiten als Einnahme zu behandeln. Bei der Freistellung der Partei von einer Verbindlichkeit handelt es sich schon nach der allgemeinen Begriffsbestimmung in § 26 Abs. 1 Satz 1 PartG um eine Einnahme im Sinne eines Ertrags, weil der Vorgang der Partei einen in Geld messbaren Vorteil in Form der Ausbuchung der erfüllten Verbindlichkeit verschafft¹²⁴⁶. Allerdings gilt § 26 Abs. 1 Satz 2, 1. Var. PartG nicht für die bereits entstandenen Verbindlichkeiten der Partei, sondern für die üblicherweise entstehenden Verbindlichkeiten. Die Vorschrift erfasst damit zwar ihrem Wortlaut nach auch solche bereits entstandenen Verbindlichkeiten, die zu den üblicherweise entstehenden Verbindlichkeiten zählen, sofern man die Verwendung des Partizip Präsens nicht so versteht, dass die Entstehung der Verbindlichkeit noch nicht abgeschlossen sein darf. Nach seinem Sinn und Zweck zielt § 26 Abs. 1 Satz 2, 1. Var. PartG allerdings nur auf solche üblicherweise entstehenden Verbindlichkeiten ab, die noch nicht in dem Sinne entstanden sind, dass die Partei in ihren Büchern eine Verbindlichkeit zu verbuchen hätte.

Sobald eine Verbindlichkeit in den Büchern der Partei erfasst ist, führt die Freistellung von der Verbindlichkeit in den Büchern zu einem buchungsfähigen und buchungspflichtigen Ertrag, der zumeist in einer Spende bestehen wird. Solange eine bereits absehbare Verbindlichkeit der Partei mangels Entstehung im bilanziellen Sinne noch nicht verbucht worden ist, besteht hingegen die Gefahr, dass die vorzeitige Freistellung der Partei von der zukünftigen Verbindlichkeit und der damit verbundene Ertrag nicht in die Bücher und die Einnahmerekchnung einfließen. Das Risiko der Nichterfassung solcher Einnahmen meint allerdings nicht die rein tatsächliche Gefahr, dass die Partei die Buchungspflicht verkennt oder missachtet, sondern geht auf die normative Frage nach der Buchungspflichtigkeit dieses Vorgangs zurück. Nach der Grundkonzeption der doppelten Buchführung setzt die Buchung eines Ertrags eine korrespondierende Veränderung auf einem der Bestandskonten voraus. Deshalb kann die vorzeitige Freistellung der Partei von einer zukünftigen Verbindlichkeit nur unter der Voraussetzung, dass der jeweilige Vorgang im Einzelfall einen bilanzierungsfähigen Posten berührt, erfolgswirksam in den Büchern der Partei erfasst werden.

Vor diesem Hintergrund erlangt die Einnahmefiktion aus § 26 Abs. 1 Satz 2, 1. Var. PartG ihre Daseinsberechtigung daraus, dass die Freistellung von einer noch nicht als Verbindlichkeit oder Rückstellung erfassten Schuld nach den bilanziellen Grundsätzen nicht notwendigerweise zu einem buchungsfähigen und buchungspflichtigen Ertrag führt. Die praktische Bedeutung der Vorschrift ist allerdings weitaus geringer, weil mit der Freistellung von einer noch nicht entstandenen Verbindlichkeit in der ganz überwiegenden Mehrheit der Fälle trotz der mangelnden Bilanzierungsgesetzmäßigkeit faktisch eine bilanzierungsfähige Änderung des Parteivermögens einhergeht.

Eine bilanzierungsfähige Änderung des Parteivermögens kann sich zunächst aus dem Anlass, der für die Anbahnung der im Entstehen begriffenen Verbindlichkeit ausschlaggebend gewesen ist, ergeben. Das ist namentlich dann der Fall, wenn die von der Partei zu beanspruchende Gegenleistung zur Beseitigung einer bereits in Form einer außerplanmäßigen Abschreibung verbuchten Wertminderung an einem Vermögensgegenstand oder zur Nachholung von Instandhaltungsmaßnahmen, für die bereits Rückstellungen gebildet worden sind, dient. In diesen Fällen kann die Einnahme aus der Freistellung von der zukünftigen Verbindlichkeit ohne weiteres in

¹²⁴⁶ Lenski, RdNr. 8 zu § 26 PartG; Ipsen/Jochum, RdNr. 4 zu § 26 PartG.

den Büchern erfasst werden, weil mit der Wertaufholung gemäß § 253 Abs. 5 Satz 1 HGB respektive der Auflösung der Rückstellung die notwendige Gegenbuchung auf einem Bestandskonto erfolgt. Zudem wird die vorzeitige Erfüllung einer zukünftigen Geldverbindlichkeit der Partei durch einen Dritten bei Verbindlichkeiten aus Austauschgeschäften regelmäßig dazu führen, dass in den Büchern der Partei eine geleistete Anzahlung zu aktivieren ist. Die dem Zugang der geleisteten Anzahlung korrespondierende Gegenbuchung auf einem Ertragskonto erfasst die Einnahme der Partei aus der Freistellung von der Verbindlichkeit.

In allen Fällen, in denen die Freistellung der Partei von einer noch nicht verbuchten Verbindlichkeit nach den oben dargestellten Grundsätzen problemlos als Ertrag in den Büchern erfasst werden kann, besitzt § 26 Abs. 1 Satz 2, 1. Var. PartG lediglich deklaratorische Bedeutung. Allerdings kommt der Vorschrift auch in diesen Fällen das Verdienst zu, die Partei für diese gerade unter Spendenaspekten relevante Problematik der korrekten Einnahmeerfassung zu sensibilisieren und an die Buchungspflichtigkeit dieser im Einzelfall unter Umständen bilanzfernen Vorgänge zu erinnern. In der Betrachtung buchungspflichtiger Vorgänge vom Standpunkt des Einnahmegriffs aus liegt zugleich die eigentliche Funktion von § 26 Abs. 1 Satz 2, 1. Var. PartG. Während Buchungen üblicherweise durch Änderungen im Vermögensbestand, die eine Gegenbuchung auf einem Erfolgskonto erfordern, ausgelöst werden, verlangt § 26 Abs. 1 Satz 2, 1. Var. PartG als Korrektiv die Prüfung in entgegen gesetzter Blickrichtung, ob auf diese Weise bereits alle buchungspflichtigen Einnahmen erfasst worden sind. Zeigt sich dabei, dass ein als Einnahme zu erfassender Sachverhalt noch nicht in den Büchern berücksichtigt worden ist, stellt sich zunächst die Frage, ob dieser Vorgang nach den herkömmlichen Bilanzierungsprinzipien buchungsfähig ist. Sollte ein als Einnahme zu verbuchender Sachverhalt mangels einer korrespondierenden buchungsfähigen Veränderung im Vermögensbestand buchungstechnisch nicht erfassbar sein, darf allerdings keinesfalls von der Buchung der Einnahme abgesehen werden. In diesen Fällen ist vielmehr in dem Rechnungslegungswerk der Partei eine Bilanzierungshilfe anzusetzen, um die Buchung der Einnahme aus der Freistellung von der noch nicht entstandenen Verbindlichkeit (sowie der nachfolgenden Ausgabe aus dem Verbrauch dieser Bereicherung) technisch vornehmen zu können. Nur im Hinblick auf diese Konstellation kommt § 26 Abs. 1 Satz 2, 1. Var. PartG eine materielle Bedeutung für den parteirechtlichen Einnahmegriff zu.

Die Pflicht zur Buchung einer Einnahme nach Maßgabe von § 26 Abs. 1 Satz 2, 1. Var. PartG setzt voraus, dass die Freistellung der Partei durch einen anderen eine üblicherweise entstehende Verbindlichkeit betrifft. Soweit der Vorschrift nicht lediglich deklaratorische Bedeutung zukommt, betrifft § 26 Abs. 1 Satz 2, 1. Var. PartG die buchmäßige Erfassung von Einnahmesachverhalten, die das Parteivermögen nach dem herkömmlichen bilanziellen Verständnis nicht berühren. Da die bilanziellen Kriterien insoweit ausscheiden, bedarf es eines besonderen Maßstabs dafür, welche Vorgänge der Partei mit der Folge der Buchungspflicht zuzurechnen sind. Diese Aufgabe übernimmt das Tatbestandsmerkmal der üblicherweise entstehenden Verbindlichkeit. Zugleich dient das Merkmal der üblicherweise entstehenden Verbindlichkeit dem Schutz der Partei vor aufgedrängten Bereicherungen. Letzteres ist auch vor dem Hintergrund, dass das Parteiengesetz Verstöße gegen die Rechenschaftspflicht seinem Wortlaut nach unabhängig von einem Verschuldensvorwurf sanktioniert, praktisch bedeutsam. Wären auch aufgedrängte Bereicherungen aus parteinützlichen Leistungen anderer an Dritte buchungspflichtig, müsste die Partei unter Umständen sogar Vorgänge, von denen sie überhaupt keine Kenntnis hat, in ihren Büchern erfassen. Diese Rechtsfolge verhindert § 26 Abs. 1 Satz 2, 1. Var. PartG, indem darin nur die Freistellung von üblicherweise

entstehenden Verbindlichkeiten für buchungspflichtig erklärt wird.

Darüber hinaus gilt nach § 26 Abs. 1 Satz 2, 2. Var. PartG auch die Übernahme von Veranstaltungen und Maßnahmen durch andere, mit denen ausdrücklich für eine Partei geworben wird, als Einnahme.

Ebenso wie § 26 Abs. 1 Satz 2, 1. Var. PartG betrifft auch diese Vorschrift die Gefahr, dass ein einnahmerelevanter Vorgang nicht in die Einnahmerekchnung einfließt, weil er sich nach dem herkömmlichen bilanziellen Verständnis vollständig außerhalb des Parteivermögens vollzieht. Auch im Fall der Übernahme von Veranstaltungen und Maßnahmen durch Dritte kann die Partei die damit verbundene Einnahme ohne weiteres nach Maßgabe des Einnahmegriffs aus § 26 Abs. 1 Satz 1 PartG erfassen, wenn der Vorgang mit einer korrespondierenden Bestandsänderung im Parteivermögen einhergeht. Das ist namentlich dann der Fall, wenn die Partei zwischenzeitlich eine auf Durchführung der Veranstaltung oder der Maßnahme gerichtete buchungsfähige Sachforderung erlangt. Deshalb besitzt auch § 26 Abs. 1 Satz 2, 2. Var. PartG mit Blick auf das allgemeine Verständnis des Einnahmegriffs größtenteils lediglich eine deklaratorische Funktion¹²⁴⁷.

Über die deklaratorische Bedeutung hinaus verpflichtet § 26 Abs. 1 Satz 2, 2. Var. PartG die Parteien aber auch zu der Prüfung, ob alle danach zu berücksichtigenden Einnahmen in der Einnahmerekchnung erfasst worden sind. Damit hat die Vorschrift ebenso wie § 26 Abs. 1 Satz 2, 1. Var. PartG die praktische Konsequenz, dass die Buchungspflicht nicht nur aus Sicht des Parteivermögens, sondern auch vom Standpunkt des Einnahmegriffs aus zu beurteilen ist. Kann eine buchungspflichtige Einnahme mangels Gegenbuchung auf einem Bestandskonto nicht in den Büchern erfasst werden, ist in dem Rechnungslegungswerk eine Bilanzierungshilfe anzusetzen, um die Buchung der Einnahme und der nachfolgenden korrespondierenden Ausgabe zu ermöglichen.

Auch in den Fällen des § 26 Abs. 1 Satz 2, 2. Var. PartG gilt es, die Partei in Rechenschaftsfragen vor einer aufgedrängten Bereicherung zu schützen, von der sie im Extremfall möglicherweise noch nicht einmal etwas weiß. Deshalb setzt die Pflicht zur Buchung einer Einnahme voraus, dass die von einem Dritten übernommene Veranstaltung oder Maßnahme der Partei zurechenbar ist. Unterstützungsleistungen Dritter können einer Partei nur dann zugerechnet werden, wenn die Partei Einfluss auf die Durchführung der Maßnahme nehmen kann oder aber zumindest von der Maßnahme Kenntnis hat und deren Durchführung mit Parteibezug mindestens konkludent zustimmt¹²⁴⁸. Anderenfalls handelt es sich um eine der Partei für Rechenschaftszwecke nicht zuzurechnende Parallelaktion von dritter Seite.

Zuletzt zählen nach § 26 Abs. 1 Satz 2, 3. und 4. Var. PartG auch die Auflösung von Rückstellungen sowie Wertaufholungen im Anlagevermögen zu den Einnahmen. Diese bilanziellen Vorgänge bewirken zwar einen Zufluss im Parteivermögen, der nach Maßgabe von § 26 Abs. 1 Satz 1 PartG für eine Einnahme charakteristisch ist. Dennoch stellen diese Vorgänge keine Einnahme im Sinne

¹²⁴⁷ Lenski, Rdnr. 9 zu § 26 PartG; Ipsen/Jochum, Rdnr. 7 zu § 26 PartG.

¹²⁴⁸ VG Berlin, Urteil vom 14. Januar 2010 – 2 K 118/09, nachgewiesen bei juris.de, Rdnr. 18; VG Berlin, Urteil vom 8. Dezember 2009 – 2 K 126/09, nachgewiesen bei juris.de, Rdnr. 35; BT-Drs. 18/10710, S. 49 f.; BT-Drs. 18/100, S. 22; Lenski, Rdnr. 9 zu § 26 PartG; KR/Kersten, Rdnr. 28 ff. zu § 27 PartG; Ipsen/Jochum, Rdnr. 5 zu § 26 PartG; Küstermann, Transparenzgebot, S. 140 f.; Bericht der Parteienrechtskommission, S. 204; Buschmann, ZRP 2003, 133/134; Sachverständigenkommission, BT-Drs. 14/6710, S. 42; Morlok, BT-Drs. 14/6711, S. 68; Morlok, NJW 2000, 761/764.

des § 26 Abs. 1 Satz 1 PartG dar, weil die rechenschaftspflichtige Parteigliederung den Vermögenszufluss nicht durch eine Leistung von außen erlangt hat¹²⁴⁹.

Die Erweiterung des Einnahmebegriffs durch § 26 Abs. 1 Satz 2, 3. und 4. Var. PartG steht im Zusammenhang mit der Annäherung der ursprünglichen parteispezifischen Einnahmen- und Ausgabenrechnung an eine Ertragsrechnung nach handelsrechtlichem Vorbild¹²⁵⁰. Nach dem aus dem Handelsbilanzrecht übernommenen Verständnis des Ertragsbegriffs sind sämtliche Zuflüsse im Parteivermögen unabhängig von ihrer Herkunft und den Gründen ihrer Entstehung als Einnahmen zu erfassen. Die in § 26 Abs. 1 Satz 2, 3. und 4. Var. PartG genannten bilanziellen Vorgänge stellen nach dem handelsbilanzrechtlichen Begriffsverständnis in der Gewinn- und Verlustrechnung zu erfassende Erträge dar.

(ac) Einnahmen aus ehrenamtlicher Mitarbeit

Im Hinblick auf die Erfassung von Einnahmen aus dem ehrenamtlichen Engagement ihrer Mitglieder und Sympathisanten in der Ergebnisrechnung der Partei enthält § 26 Abs. 4 PartG besondere Regelungen.

Nach § 26 Abs. 4 Satz 1 PartG erfolgt die ehrenamtliche Mitarbeit in Parteien grundsätzlich unentgeltlich. Obwohl die Vorschrift ihrem Wortlaut nach nur die Unentgeltlichkeit sanktioniert, zielt die Regelung tatsächlich darauf ab, die Erfassung von Einnahmen aus der ehrenamtlichen Mitarbeit aufseiten der Partei zu unterbinden.

Die ehrenamtliche Mitarbeit kann nach dem universellen Verständnis des Einnahmebegriffs aus § 26 Abs. 1 Satz 1 PartG in den Büchern der Partei regelmäßig nicht als Einnahme erfasst werden, weil die ehrenamtliche Tätigkeit der Parteimitglieder keinen bilanzierungsfähigen Vermögensvorteil hervorbringt. In der Vergangenheit haben allerdings einige Parteien die mangelnde Buchungsfähigkeit mit einem Buchungstrick umgangen, um die ehrenamtliche Mitarbeit doch als Einnahme erfassen zu können. Zu diesem Zweck hat die Partei mit den ehrenamtlichen Mitarbeitern ein fiktives Honorar für die Mitarbeit vereinbart, auf das die ehrenamtlichen Mitarbeiter schließlich verzichtet haben. Sodann hat die Partei den Verzicht auf den Entgeltanspruch als Einnahme aus Spenden verbucht. Der wirtschaftliche Hintergrund für dieses Buchungsverhalten liegt auf dem Gebiet der staatlichen Teilfinanzierung der Parteien: Die Einnahmen aus der ehrenamtlichen Mitarbeit sollten mit Blick auf die relative Obergrenze der staatlichen Teilfinanzierung aus § 18 Abs. 5 Satz 1 PartG die insoweit maßgeblichen selbst erwirtschafteten Einnahmen der Partei erhöhen. Dieser Praxis hat der Gesetzgeber mit § 26 Abs. 4 Satz 1 PartG einen Riegel vorgeschoben¹²⁵¹. Durch die Nichtberücksichtigung des ehrenamtlichen Engagements bei der Bemessung der staatlichen Teilfinanzierung werden Parteien, die aus finanziellen Gründen in besonderem Maß auf die ehrenamtliche Mitarbeit ihrer Unterstützer angewiesen sind, weder in ihrem Recht auf Staatsfreiheit noch in ihrem Recht auf Chancengleichheit verletzt¹²⁵².

¹²⁴⁹ Lenski, Rdnr. 10 zu § 26 PartG; Ipsen/Jochum, Rdnr. 6 f. zu § 26 PartG.

¹²⁵⁰ Ipsen/Jochum, Rdnr. 6 zu § 26 PartG.

¹²⁵¹ BVerfG, Beschluss vom 6. Dezember 2001 – 2 BvE 3/94, BVerfGE 104, 287/289 f.; Lenski, Rdnr. 16 zu § 26 PartG; KR/Kersten, Rdnr. 16 zu § 26 PartG; Küstermann, Transparenzgebot, S. 126 f.; Sachverständigenkommission, BT-Drs. 14/6710, S. 42.

¹²⁵² BVerfG, Beschluss vom 6. Dezember 2001 – 2 BvE 3/94, BVerfGE 104, 287/297 ff.; Lenz, NVwZ 2003, 49/49 f.

Indes besagt § 26 Abs. 4 Satz 1 PartG nicht, dass die Partei im Zusammenhang mit der ehrenamtlichen Mitarbeit kategorisch keine Einnahmen erfassen dürfte. Vielmehr bleibt der allgemeine Einnahmegriff von § 26 Abs. 4 Satz 1 PartG unberührt¹²⁵³. Soweit die ehrenamtliche Mitarbeit einen bilanzierungsfähigen Vermögenszuwachs mit sich bringt, liegt nach dem allgemeinen Verständnis eine Einnahme vor. Allerdings untersagt § 26 Abs. 4 Satz 2 PartG zum Teil die buchmäßige Erfassung dieser Einnahmen. Nach § 26 Abs. 4 Satz 2 PartG bleiben Sach-, Werk- und Dienstleistungen, die Parteien außerhalb eines Geschäftsbetriebes üblicherweise unentgeltlich zur Verfügung gestellt werden, nämlich als Einnahmen unberücksichtigt.

Soweit solche Sach-, Werk- und Dienstleistungen der Partei einen bilanzierungsfähigen Vermögensvorteil verschaffen, handelt es sich dabei um als Einnahme zu verbuchende geldwerte Leistungen im Sinne des § 26 Abs. 1 Satz 1 PartG. Im Hinblick auf diese Einnahmen ordnet § 26 Abs. 4 Satz 2 PartG eine Abweichung von dem allgemeinen Einnahmegriff an¹²⁵⁴. Diese Ausnahme von dem allgemeinen Einnahmegriff bedarf sowohl im Hinblick auf Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG als auch hinsichtlich Art. 3 Abs. 1 GG einer verfassungsrechtlichen Rechtfertigung. Die sachliche Rechtfertigung für die Nichterfassung solcher Einnahmen folgt daraus, dass die ehrenamtliche Mitarbeit in Parteien nicht allein der Partei nutzt, sondern auch der politischen Selbstverwirklichung des Parteimitglieds beziehungsweise parteiexternen Unterstützers dient. Vor diesem Hintergrund würde das Tatbestandsmerkmal der Leistung im Einnahmegriff für jeden Einzelfall die Abgrenzung erfordern, ob das Parteimitglied beziehungsweise der parteiexterne Unterstützer mit seiner politischen Aktivität seine eigenen Interessen verfolgt oder der Partei einen Nutzen verschaffen möchte. Auch weil die persönlichen politischen Interessen vielfach untrennbar mit den Belangen der Partei verknüpft sind, ist die Entscheidung des Gesetzgebers, von der buchmäßigen Erfassung von Einnahmen aus der ehrenamtlichen Mitarbeit der Parteimitglieder vollständig abzusehen, sachgerecht. Der Verzicht auf die Berücksichtigung von Einnahmen aus der ehrenamtlichen Mitarbeit der Parteimitglieder führt auch nicht aus Sicht des verfassungsrechtlichen Transparenzgebots zu einem beanstandungswürdigen Rechenschaftsdefizit. Zum einen ist es schlichtweg selbstverständlich und allgemein bekannt, dass Parteimitglieder und andere politisch engagierte Bürger sich in den Parteien ehrenamtlich politisch betätigen, und zum anderen erreicht der wirtschaftliche Wert des nicht in den Rechenschaftsberichten abzubildenden ehrenamtlichen Engagements im Einzelfall regelmäßig keinen signifikanten Betrag. Denn nach Maßgabe von § 26 Abs. 4 Satz 2 PartG bleiben nur außerhalb eines Geschäftsbetriebs erbrachte und darüber hinaus üblicherweise unentgeltlich ausgeführte Leistungen bei den Einnahmen unberücksichtigt, sodass die Ausnahmevorschrift im Ergebnis nur Leistungen erfasst, die aus wirtschaftlicher Sicht keinen Verkehrswert besitzen. Die Nichterfassung der Einnahmen aus dem ehrenamtlichen Engagement der Mitglieder ist also schon der Sache nach verfassungsrechtlich gerechtfertigt. Deshalb ist es nicht nötig, für die Rechtfertigung dieser Ausnahme vom Einnahmegriff mit dem Gesetzgeber¹²⁵⁵ auf die vielfältigen Erhebungs-, Kontroll- und Beweisschwierigkeiten bei der Erfassung dieser Einnahmen

¹²⁵³ Nach BVerfG, Beschluss vom 6. Dezember 2001 – 2 BvE 3/94, BVerfGE 104, 287/297, enthält § 26 Abs. 4 Satz 1 PartG in erster Linie eine Einschätzung der tatsächlichen Verhältnisse durch den Gesetzgeber ohne normativen Gehalt.

¹²⁵⁴ Ipsen/Jochum, Rdnr. 10 zu § 26 PartG.

¹²⁵⁵ BT-Drs. 18/7093, S. 2; BT-Drs. 18/6879, S. 6 und 9 f.

abzustellen¹²⁵⁶.

Von der Pflicht zur Erfassung als Einnahme sind nach § 26 Abs. 4 Satz 2 PartG nur die Sach-, Werk- und Dienstleistungen, die Parteien außerhalb eines Geschäftsbetriebes üblicherweise unentgeltlich zur Verfügung gestellt werden, ausgenommen. Damit unterscheidet sich der sachliche Geltungsbereich dieser Vorschrift von § 26 Abs. 4 Satz 1 PartG dadurch, dass die letztgenannte Bestimmung alle denkbaren Formen der ehrenamtlichen Betätigung von Mitgliedern und Nichtmitgliedern in Parteien über Sach-, Werk- und Dienstleistungen hinaus erfasst. Die beiden Vorschriften heben sich also keineswegs dadurch voneinander ab, dass § 26 Abs. 4 Satz 1 PartG die dauerhafte und regelmäßige Mitarbeit der Parteimitglieder vor Augen hätte, während § 26 Abs. 4 Satz 2 PartG auf einmalige Leistungen abzielte¹²⁵⁷.

Unentgeltliche Sach-, Werk- und Dienstleistungen von Mitgliedern und Nichtmitgliedern an Parteien dürfen nach Maßgabe von § 26 Abs. 4 Satz 2 PartG nur unter der doppelten Voraussetzung, dass sie einerseits außerhalb eines Geschäftsbetriebs zur Verfügung gestellt werden und andererseits ihre unentgeltliche Überlassung üblich ist, als Einnahme unberücksichtigt bleiben. Der unbestimmte Rechtsbegriff der Üblichkeit ist im Wege normativer Wertungen auszufüllen, nicht durch empirische Erhebungen. Dabei ist namentlich auf den Umfang und die Dauer der Leistungserbringung, deren objektiven Wert und die Übernahme wirtschaftlicher Risiken durch den Leistenden abzustellen¹²⁵⁸. Danach müssen Einnahmen der Partei aus Sach-, Werk- und Dienstleistungen ihrer Mitglieder in den Büchern berücksichtigt werden, wenn die Arbeitsleistung über den für die ehrenamtliche Mitarbeit typischen Umfang hinausgeht¹²⁵⁹. Das Gleiche gilt, wenn das Parteimitglied die Sach-, Werk- oder Dienstleistung im Rahmen eines Geschäftsbetriebs erbringt. Unter dieser Voraussetzung ist die Erbringung der Leistung zugunsten der Partei für das Parteimitglied mit einem wirtschaftlichen Wert verbunden. Dieser wirtschaftliche Wert der Leistung des Parteimitglieds lässt es mit Blick auf die unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten in besonderem Maße gebotene Publizität des Spendenaufkommens nicht zu, von der buchmäßigen Erfassung der Einnahme der Partei abzusehen.

Gemäß § 26 Abs. 4 Satz 3 PartG bleibt ein Kostenersatz von den Bestimmungen in § 26 Abs. 4 Satz 2 PartG unberührt. Die Regelung in § 26 Abs. 4 Satz 3 PartG gilt sowohl für § 26 Abs. 4 Satz 1 PartG als auch für § 26 Abs. 4 Satz 2 PartG. Das bedeutet zum einen, dass die in § 26 Abs. 4 Satz 1 PartG sanktionierte Unentgeltlichkeit der ehrenamtlichen Mitarbeit eventuelle Ansprüche auf Kostenersatz nicht ausschließt. Zum anderen hat die Kostenersatzung durch die Partei nach § 26 Abs. 4 Satz 3 PartG nicht zur Folge, dass die Sach-, Werk- oder Dienstleistung mit Blick auf § 26 Abs. 4 Satz 2 PartG den Charakter der Unentgeltlichkeit einbüßt. Allerdings ist der Kostenersatz im Einzelfall von einem versteckten Entgelt abzugrenzen, um einen Missbrauch zu verhindern¹²⁶⁰.

¹²⁵⁶ Vergleiche: Ipsen/Jochum, Rdnr. 10 zu § 26 PartG; Küstermann, Transparenzgebot, S. 126 f. Anderer Auffassung: Leisner, NJW 2000, 1998/1999.

¹²⁵⁷ So aber: Ipsen/Jochum, Rdnr. 11 zu § 26 PartG.

¹²⁵⁸ Ipsen/Jochum, Rdnr. 11 zu § 26 PartG.

¹²⁵⁹ Ipsen/Jochum, Rdnr. 10 zu § 26 PartG.

¹²⁶⁰ Ipsen/Jochum, Rdnr. 12 zu § 26 PartG; zu den Anforderungen an einen Anspruch auf Kostenersatzung, auf den im Wege einer Parteispende verzichtet werden kann, siehe: VG Berlin, Urteil vom 20. Mai 2008 – 2 A 28/07, nachgewiesen bei juris.de, Rdnr. 52 ff.; BT-Drs. 18/10710, S. 24.

(ad) Einnahmen von anderen Parteigliederungen

Nach § 26 Abs. 5 PartG sind Beiträge und staatliche Mittel, die von vornherein für eine schlüsselmäßige Verteilung unter mehrere Gebietsverbände bestimmt sind, bei der Stelle auszuweisen, bei der sie endgültig verbleiben.

Diese Bestimmung hat ihren Hintergrund darin, dass die Partei einerseits eine Vielzahl von rechenschaftspflichtigen Gliederungen umfasst, andererseits aber nach außen als eine einheitliche Organisation auftritt. Weil nicht alle der rechenschaftspflichtigen Gebietsverbände rechtsfähig sind, kann zudem die Zuordnung der Einnahmen zu den einzelnen Gliederungen nicht in allen Fällen anhand der schuld- und sachenrechtlichen Beteiligung an dem jeweiligen Vorgang erfolgen. Vielmehr kommt es für die Frage, welche Gliederung eine Einnahme in ihren Büchern zu erfassen hat, einerseits auf den Willen des Leistenden und andererseits auf die Zuordnung der seitens der Partei zu erbringenden Gegenleistung an¹²⁶¹.

Bei Beiträgen und staatlichen Mitteln ist die Zurechnung der Leistung entsprechend der schlüsselmäßigen Verteilung nach diesen Kriterien nicht möglich, weil die schlüsselmäßige Verteilung einerseits nicht vom Willen des Leistenden umfasst ist und andererseits mangels Gegenleistung der Partei nicht auf Aufwendungen zurückgeführt werden kann¹²⁶². Vor diesem Hintergrund bestimmt § 26 Abs. 5 PartG, dass die Einnahmen aus Beiträgen und staatlichen Mitteln von vornherein bei den Gliederungen zu erfassen sind, die die Mittel nach den parteiinternen Vereinbarungen über die Aufteilung dieser Einnahmen erhalten sollen.

Die Vorschrift dient dem Zweck, Mehrfachbuchungen und die Darstellung fiktiver parteiinterner Zahlungsströme zu vermeiden¹²⁶³. Die parteiinterne Weiterleitung von Beiträgen und staatlichen Mitteln zur schlüsseltgerechten Aufteilung der Einnahmen fließt damit nicht als Teil des innerparteilichen Finanzausgleichs in die Rechnungslegung ein. Das ist sachgerecht, weil die Weiterleitung der Mittel aus Sicht des zahlenden Gebietsverbandes keinen Aufwand darstellt. Vielmehr gibt der betreffende Gebietsverband lediglich etwas weiter, was ihm nach den parteiinternen Absprachen von vornherein nicht zugestanden hat. Zudem führt der Verzicht auf die Darstellung dieser materiell bedeutungslosen Vorgänge zur Verkürzung und Vereinfachung des Rechenschaftsberichts und erhöht damit dessen Aussagekraft¹²⁶⁴.

(b) Wertansatz in der Einnahmerekchnung

Die Bewertung der in der Einnahmerekchnung anzusetzenden Einnahmen richtet sich im Grundsatz nach § 26 Abs. 2 PartG. Diese Vorschrift bestimmt, dass alle Einnahmen mit ihrem vollen Betrag an der für sie vorgesehenen Stelle einzusetzen und in der Vermögensbilanz zu berücksichtigen sind. Letzteres bedeutet allerdings nicht, dass der vereinnahmte Vermögenswert zwingend in der Vermögensbilanz als Bilanzposten auszuweisen wäre. Vielmehr zielt das Gebot, alle Einnahmen in

¹²⁶¹ Siehe oben sub C) /III.) /5.) /b) /aa) /(2) und C) /III.) /6.) /b) /aa) /(1) /(b).

¹²⁶² Die Mittel aus der staatlichen Teilfinanzierung der Parteien werden zwar nach Maßgabe von § 19a Abs. 6 PartG in Höhe von 0,50 EUR je gültiger Stimme bei der letzten Landtagswahl an den jeweiligen Landesverband und im Übrigen an den Bundesverband ausgezahlt; eine verbindliche Aufteilung der staatlichen Mittel auf die Gebietsverbände der Partei ist darin indes nicht zu sehen.

¹²⁶³ Ipsen/Jochum, Rdnr. 13 zu § 26 PartG.

¹²⁶⁴ Ipsen/Jochum, Rdnr. 13 zu § 26 PartG.

der Vermögensbilanz zu berücksichtigen, auf das Wesen der doppelten Buchführung und die danach für jede Einnahme vorzunehmende Gegenbuchung auf einem Bestandskonto ab. In der Schlussbilanz findet sich der zugeflossene Vermögensgegenstand hingegen nur wieder, wenn und soweit er am Bilanzstichtag noch mit unveränderter Bewertung im Parteivermögen vorhanden ist.

Für den Wertansatz in der Einnahmerekchnung enthält § 26 Abs. 2 PartG zwei Vorgaben. Die Bestimmung schreibt den Parteien einerseits vor, alle Einnahmen mit dem Bruttowert des Erlangten anzusetzen, und schließt andererseits jegliche Saldierung des Erlangten mit den im Zusammenhang getätigten Ausgaben aus¹²⁶⁵.

Das Saldierungsverbot trägt dazu bei, den Grundsatz der Bilanzklarheit aus § 243 Abs. 2 HGB zu verwirklichen, und folgt bereits aus § 246 Abs. 2 HGB in Verbindung mit § 24 Abs. 2 Satz 1 PartG. Vor diesem Hintergrund ist die Bestimmung in § 26 Abs. 2 PartG redundant. Der Anlass für die explizite Klarstellung des Saldierungsverbots in § 26 Abs. 2 PartG liegt weniger in der Sache als vielmehr in der Historie des Parteienrechenschaftsrechts begründet. Vor der Annäherung der Einnahmerekchnung und der Ausgaberekchnung an die Gewinn- und Verlustrechnung nach handelsrechtlichem Vorbild schrieb das Parteiengesetz ausdrücklich vor, bestimmte Einnahmen mit dem Wert des Nettozuflusses in die Einnahmerekchnung aufzunehmen¹²⁶⁶.

Während Geldleistungen mit dem Nennwert des gezahlten Betrages anzusetzen sind, ist die Höhe der Einnahme bei geldwerten Leistungen nach Maßgabe von § 26 Abs. 3 PartG zu bestimmen. Gemäß § 26 Abs. 3 PartG sind Wirtschaftsgüter, die nicht in Geld bestehen, mit den im gewöhnlichen Geschäftsverkehr für gleiche oder vergleichbare Leistungen üblicherweise zu zahlenden Preisen anzusetzen. Maßgeblich ist also nicht das subjektive Wertempfinden der Partei, sondern die Einschätzung aus Sicht eines objektiven Betrachters¹²⁶⁷. Damit läuft die Wertermittlung bei geldwerten Leistungen im Ergebnis auf eine Schätzung auf der Basis objektiver Anhaltspunkte hinaus¹²⁶⁸.

(c) Die einzelnen Einnahmearten

Der Aufbau und die Gliederung der Einnahmerekchnung ist in § 24 Abs. 4 PartG gesetzlich vorgegeben. Danach umfasst die Einnahmerekchnung eine Auflistung von zehn verbindlich festgelegten Einnahmearten nebst Angabe der Gesamteinnahmen. Auf die gesetzlich vorgeschriebene Gliederung der Einnahmerekchnung zielt auch die Vorgabe aus § 26 Abs. 2 PartG ab, dass alle Einnahmen mit ihrem vollen Betrag an der für sie vorgesehenen Stelle einzusetzen sind. Damit ist jede Einnahme in der Einnahmerekchnung bei der Einnahmeart, der sie ihrer Herkunft nach angehört, zu erfassen. Allerdings sind die einzelnen Einnahmen in der Einnahmerekchnung nicht gesondert auszuweisen. Vielmehr ist in der Einnahmerekchnung für jede Einnahmeart nur die Summe der Höhe aller Einnahmen, die im Rechnungsjahr nach ihrer Herkunft den Tatbestand der jeweiligen Einnahmeart verwirklicht haben, anzugeben.

Nach Maßgabe von § 24 Abs. 4 PartG umfasst die Einnahmerekchnung die elf Einnahmearten

¹²⁶⁵ Ipsen/Jochum, Rdnr. 8 zu § 26 PartG.

¹²⁶⁶ Siehe oben sub B) /II.) /1.) /b) /ab) /(2).

¹²⁶⁷ Ipsen/Jochum, Rdnr. 9 zu § 26 PartG.

¹²⁶⁸ Ipsen/Jochum, Rdnr. 9 zu § 26 PartG.

„Mitgliedsbeiträge“, „Mandatsträgerbeiträge und ähnliche regelmäßige Beiträge“, „Spenden von natürlichen Personen“, „Spenden von juristischen Personen“, „Einnahmen aus Unternehmenstätigkeit“, „Einnahmen aus Beteiligungen“, „Einnahmen aus sonstigem Vermögen“, „Einnahmen aus Veranstaltungen, Vertrieb von Druckschriften und Veröffentlichungen und sonstiger mit Einnahmen verbundener Tätigkeit“, „Staatliche Mittel“, „Zuschüsse von Gliederungen“ und „Sonstige Einnahmen“.

(aa) Mitgliedsbeiträge

Die erste Einnahmeart der Einnahmerekchnung bildet nach § 24 Abs. 4 Nr. 1 PartG die Position „Mitgliedsbeiträge“.

Der Begriff der Mitgliedsbeiträge ist in § 27 Abs. 1 Satz 1 PartG legal definiert¹²⁶⁹. Nach der Legaldefinition in § 27 Abs. 1 Satz 1 PartG sind Mitgliedsbeiträge nur solche regelmäßigen Geldleistungen, die ein Mitglied auf Grund satzungsrechtlicher Vorschriften entrichtet. Damit sind bei der Einnahmeart „Mitgliedsbeiträge“ sämtliche Geldleistungen, die von den Mitgliedern der Partei auf Grund der Parteisatzung zu entrichten sind und die allein an die Parteimitgliedschaft anknüpfen, zu erfassen¹²⁷⁰.

Mitgliedsbeiträge sind grundsätzlich in dem Rechnungsjahr, in dem die Forderung auf Zahlung des Mitgliedsbeitrags gegen das Mitglied entsteht, erfolgswirksam in den Büchern zu erfassen und in der Einnahmerekchnung auszuweisen¹²⁷¹. Allerdings dürfen die Parteigliederungen unterhalb der Landesverbände, denen § 28 Abs. 3 PartG die fakultative Anwendung des Zuflussprinzips gestattet, die an sie zu entrichtenden Mitgliedsbeiträge abweichend hiervon im Zeitpunkt des tatsächlichen Zahlungseingangs verbuchen.

(ab) Mandatsträgerbeiträge und ähnliche regelmäßige Beiträge

Zu den Einnahmearten, die in der Einnahmerekchnung gesondert auszuweisen sind, zählt gemäß § 24 Abs. 4 Nr. 2 PartG ferner die Rubrik „Mandatsträgerbeiträge und ähnliche regelmäßige Beiträge“.

Die Einnahmeart der Mandatsträgerbeiträge knüpft an die Legaldefinition dieses Begriffs in § 27 Abs. 1 Satz 2 PartG an¹²⁷². Danach handelt es sich bei Mandatsträgerbeiträgen um regelmäßige Geldleistungen, die ein Inhaber eines öffentlichen Wahlamtes (*Mandatsträger*) über seinen Mitgliedsbeitrag hinaus leistet. Der Begriff des Mandatsträgers im Sinne der in § 27 Abs. 1 Satz 2 PartG enthaltenen Klammerdefinition umfasst dabei solche Parteimitglieder, die ein Mandat in einem Parlament innehaben, Mitglied in einer Kommunalvertretung sind oder ein sonstiges öffentliches Wahlamt, wie zum Beispiel das des Bürgermeisters, ausüben¹²⁷³.

Ähnliche regelmäßige Beiträge im Sinne des § 24 Abs. 4 Nr. 2 PartG sind Geldzahlungen, die Parteimitglieder auf Grund einer besonderen politischen Funktion mit Ausnahme öffentlicher Wahlämter über den Mitgliedsbeitrag hinaus an die Partei leisten¹²⁷⁴. Die ähnlichen regelmäßigen

¹²⁶⁹ Lenski, Rdnr. 28 zu § 24 PartG; Ipsen/Jochum, Rdnr. 29 zu § 24 PartG.

¹²⁷⁰ Lenski, Rdnr. 2 zu § 27 PartG; Ipsen/Jochum, Rdnr. 2 zu § 27 PartG.

¹²⁷¹ Anderer Auffassung: Ipsen/Jochum, Rdnr. 2 zu § 27 PartG.

¹²⁷² Lenski, Rdnr. 30 zu § 24 PartG; Ipsen/Jochum, Rdnr. 30 zu § 24 PartG.

¹²⁷³ Lenski, Rdnr. 4 zu § 27 PartG; Ipsen/Jochum, Rdnr. 3 zu § 27 PartG.

¹²⁷⁴ KR/Rixen, Rdnr. 41 zu § 24 PartG; Ipsen/Jochum, Rdnr. 30 zu § 24 PartG; diese Interpretationsmöglichkeit übersieht

Beiträge unterscheiden sich von den Mandatsträgerbeiträgen also dadurch, dass das leistende Parteimitglied ein Amt, das es nicht zum Mandatsträger im Sinne des § 27 Abs. 1 Satz 2 PartG qualifiziert, innehat.

Fraglich ist, ob auch Beiträge zu den Kosten des Wahlkampfs, die die Parteien im Zuge des Wahlkampfs nach einheitlichen Grundsätzen von ihren Wahlbewerbern erheben, gewissermaßen als antizipierte Mandatsträgerbeiträge bei den Mandatsträgerbeiträgen zu erfassen und auszuweisen sind¹²⁷⁵. Bei den Wahlkampfkostenbeiträgen, die die Bewerber um ein Wahlamt an die sie aufstellende Partei zahlen, handelt es sich aus Rechenschaftssicht entweder um Spenden oder um Mandatsträgerbeiträge. Gegen die Qualifikation solcher Zahlungen als Mandatsträgerbeiträge spricht dabei zunächst, dass der Wahlbewerber, der sich erstmals um ein öffentliches Wahlamt bewirbt, im Zeitpunkt der Leistung an die Partei nicht Mandatsträger im Sinne des § 27 Abs. 1 Satz 2 PartG ist und es unter Umständen, nämlich wenn der Wahlkampf für ihn erfolglos verläuft, auch zu keinem Zeitpunkt wird. Darüber hinaus besteht an Mandatsträgerbeiträge qua definitionem der Anspruch, dass es sich bei diesen um regelmäßige Geldleistungen handeln muss. Punctuell im Zuge der Kandidatenaufstellung und des Wahlkampfs von den Wahlbewerbern erhobene Unkostenbeiträge wird man indes selbst unter der Prämisse, dass die betreffende Partei üblicherweise bei einer jeden Wahl nach vergleichbarem Muster von ihren Kandidaten Beiträge zu den Wahlkampfkosten einfordert, nur schwerlich als regelmäßige Leistungen der Kandidaten an die Partei ansehen können¹²⁷⁶. Allerdings sollten Wahlkampfkostenbeiträge, die Wahlbewerber auf nach einheitlichen Grundsätzen erhobene Forderungen hin an ihre Partei leisten, aus den gleichen Gründen, aus denen Mandatsträgerbeiträge nicht den Spenden zugeordnet, sondern gesondert ausgewiesen werden, für Rechenschaftszwecke als Mandatsträgerbeiträge behandelt werden. Ein zentrales Charakteristikum der Spende ist die Freiwilligkeit der betreffenden Leistung an die Partei. Bei Mandatsträgerbeiträgen handelt es sich indes wegen der klar artikulierten Zahlungserwartung der Partei, auch wenn der Zahlung keine rechtlich durchsetzbare satzungsmäßig begründete Verbindlichkeit zugrunde liegt, gerade nicht um freiwillige Leistungen. Vergleichbar verhält es sich bei den Beiträgen zu den Wahlkampfkosten, die die Parteien nach einheitlichen Maßstäben von ihren Wahlbewerbern einfordern. Solche Wahlkampfkostenbeiträge der Wahlbewerber sollten deshalb unabhängig davon, ob der Wahlbewerber im Zeitpunkt der Leistung Mandatsträger ist oder es durch die Wahl wird, in den Rechenschaftsberichten der Parteien bei den Mandatsträgerbeiträgen ausgewiesen werden.

Angesichts der eindeutigen Grenzen, die der Wortlaut der Legaldefinition der Mandatsträgerbeiträge in § 27 Abs. 1 Satz 2 PartG im Hinblick auf den Mandatsträgerstatus des Leistenden und die Regelmäßigkeit der Leistung allen Auslegungsbemühungen setzt, ist dieses Ergebnis de lege lata aber nur durch die entsprechende Anwendung der Vorschriften für Mandatsträgerbeiträge erreichbar. Um den Parteien eine hinreichende Rechtssicherheit bei der Rechenschaftslegung über die empfangenen Wahlkampfkostenbeiträge zu vermitteln, sollte der Gesetzgeber de lege ferenda explizit bestimmen, dass Wahlkampfkostenbeiträge, die die Parteien nach einheitlichen Maßstäben von ihren Wahlbewerbern erheben, als Mandatsträgerbeiträge zu behandeln sind.

Lenski, Rdnr. 31 zu § 24 PartG, die die Variante des § 24 Abs. 4 Nr. 2 PartG zu Unrecht als ohne Anwendungsbereich einstuft.

¹²⁷⁵ Zu dieser Problematik siehe: Kühr, MIP Bd. 18 (2012), 99/106 f.; Kühr, DÖV 2011, 963/964 ff.

¹²⁷⁶ So aber: Kühr, MIP Bd. 18 (2012), 99/106 f.; Kühr, DÖV 2011, 963/965.

Das maßgebliche Kriterium für die Erfassung von Wahlkampfkostenbeiträgen der Wahlbewerber bei den Mandatsträgerbeiträgen ist danach, ob der Wahlbewerber seine Zahlung auf eine von der Partei nach einheitlichen Maßstäben gegenüber allen Wahlbewerbern erhobene Zahlungsaufforderung hin geleistet hat. Nur wenn dem Wahlkampfkostenbeitrag eine solche allgemeine Zahlungsaufforderung der Partei zugrunde liegt, handelt es sich um einen Mandatsträgerbeitrag. Andere Zahlungen, die Wahlbewerber zur Finanzierung des Wahlkampfs auf Basis einer individuellen Entscheidung an die Partei leisten, sind im Rechenschaftsbericht als Spenden auszuweisen.

(ac) Spenden von natürlichen Personen und Spenden von juristischen Personen

Spenden sind in der Einnahmerekchnung abhängig von ihrer Herkunft entweder in der Kategorie „Spenden von natürlichen Personen“ gemäß § 24 Abs. 4 Nr. 3 PartG oder bei der Position „Spenden von juristischen Personen“ gemäß § 24 Abs. 4 Nr. 4 PartG auszuweisen.

Anders als im Falle der Mitgliedsbeiträge und der Mandatsträgerbeiträge enthält das Parteiengesetz keine abschließende Definition des Spendenbegriffs. Zwar sind Spenden in § 27 Abs. 1 Satz 3 PartG als Zahlungen, die über Mitgliedsbeiträge und Mandatsträgerbeiträge hinausgehen, definiert. Dieser Spendenbegriff ist aber wenig ergiebig und enthält keine abschließende Begriffsbestimmung. Über die Abgrenzung von den Mitgliedsbeiträgen und den Mandatsträgerbeiträgen hinaus zeichnet sich die Spende positiv dadurch aus, dass die jeweilige Leistung freiwillig und unentgeltlich erfolgt¹²⁷⁷. Mittelbar kommen diese Tatbestandsmerkmale des parteirechtlichen Spendenbegriffs in der Schenkungsteuerbefreiung für Zuwendungen an politische Parteien in § 13 Nr. 18 lit. a) Erbschaftsteuer- und Schenkungsteuergesetz – ErbStG –, durch die Parteispenden von der Schenkungsteuer ausgenommen werden sollen¹²⁷⁸, zum Ausdruck. Die Steuerbefreiung in § 13 Nr. 18 lit. a) ErbStG geht implizit davon aus, dass Parteispenden dem Grunde nach schenkungssteuerpflichtige freigebige Zuwendungen unter Lebenden, durch die der Bedachte auf Kosten des Zuwendenden bereichert wird, im Sinne des § 7 Abs. 1 Nr. 1 ErbStG verkörpern. Die freigebige Zuwendung im Sinne des Schenkungssteuerrechts zeichnet sich indes gerade dadurch aus, dass der Zuwendende einen Vermögensvorteil ohne eine rechtliche Verpflichtung zu der Leistung und frei von einer Gegenleistung auf den Begünstigten überträgt¹²⁷⁹.

Freiwillig im Sinne des parteirechtlichen Spendenbegriffs ist jede Leistung, die ohne rechtliche Verpflichtung beziehungsweise nur auf Grund einer ohne rechtliche Verpflichtung begründeten Leistungspflicht erbracht wird¹²⁸⁰. Unentgeltlich ist eine Leistung, der keine Gegenleistung des Leistungsempfängers gegenübersteht. Die Unentgeltlichkeit zeichnet sich also dadurch aus, dass zwischen dem Leistenden und dem Leistungsempfänger kein Austauschverhältnis existiert. Politische oder ökonomische Erwartungen, die der Leistende mit seiner Parteispende verbindet, sind

¹²⁷⁷ Erbs/Kohlhaas/Lampe, Rdnr. 3 zu § 27 PartG; Lenski, Rdnr. 5 ff. zu § 27 PartG; KR/Kersten, Rdnr. 11 zu § 27 PartG; Ipsen/Jochum, Rdnr. 8 zu § 27 PartG.

¹²⁷⁸ Vergleiche: Finanzministerium Nordrhein-Westfalen, Erlass vom 14. November 1985 – S 3812 – 18 V A 2, DB 1986, 621.

¹²⁷⁹ Meincke, Rdnr. 76 zu § 7 ErbStG.

¹²⁸⁰ Erbs/Kohlhaas/Lampe, Rdnr. 3 zu § 27 PartG; Lenski, Rdnr. 7 zu § 27 PartG; KR/Kersten, Rdnr. 12 zu § 27 PartG; Ipsen/Jochum, Rdnr. 9 zu § 27 PartG.

dabei unschädlich, solange diese sich nicht zu einer konkreten Gegenleistung verdichten¹²⁸¹.

Etwaige Scheingeschäfte zwischen dem Spender und der Partei, in denen eine tatsächlich nicht beabsichtigte Gegenleistung der Partei vereinbart wird, um die besonderen Publizitätsvorschriften für Parteispenden zu umgehen, sind gemäß § 117 Abs. 1 BGB nichtig. Zugleich gilt nach § 117 Abs. 2 BGB das durch das Scheingeschäft verdeckte tatsächlich gewollte Rechtsgeschäft. Damit liegt trotz der zum Schein vereinbarten Gegenleistung im Ergebnis eine Parteispende vor, die entsprechend den Publizitätsvorschriften für Spenden zu behandeln ist¹²⁸².

Eine Parteispende liegt auch vor, wenn die Partei für eine von ihr im Rahmen eines Austauschgeschäfts zu erbringende Leistung eine höhere als die marktübliche Gegenleistung erhält. Solche Zuwendungen sind für Rechenschaftszwecke in einen entgeltlichen und einen unentgeltlichen Teil zu zerlegen. Soweit die Leistung an die Partei unentgeltlich erbracht wird, handelt es sich um eine Spende¹²⁸³.

Zu den Spenden zählt auch die durch den Parteieintritt ausgelöste Aufnahmegebühr¹²⁸⁴. Bei der Aufnahmegebühr handelt es sich nicht um einen Mitgliedsbeitrag, weil die Gebühr mit Blick auf die erst noch zu begründende Mitgliedschaft nicht auf Grund der Parteimitgliedschaft zu entrichten ist.

Ferner gehören nach § 27 Abs. 1 Satz 4 PartG auch Sonderumlagen und Sammlungen sowie geldwerte Zuwendungen aller Art, sofern sie Parteien nicht üblicherweise unentgeltlich außerhalb eines Geschäftsbetriebes zur Verfügung gestellt werden oder eine hierfür dennoch vereinbarte Vergütung an die Partei zurückgeleitet oder auf eine solche Vergütung verzichtet wird, zu den Spenden.

Sonderumlagen im Sinne des § 27 Abs. 1 Satz 4, 1. Var. PartG sind die auf Grund einer die Partei treffenden besonderen Finanzlast von den Parteimitgliedern zusätzlich zu den regulären Mitglieds- und Mandatsträgerbeiträgen zu entrichtenden Zahlungen¹²⁸⁵. Die Behandlung der Sonderumlagen als Spenden ist sachgerecht. Auch wenn die Erhebung der Sonderumlage auf einer satzungsmäßigen Grundlage beruht, handelt es sich dabei nicht um Mitgliedsbeiträge. Denn die Pflicht zur Entrichtung der Sonderumlage knüpft nicht unmittelbar an die Parteimitgliedschaft an, sondern setzt einen Beschluss über deren Erhebung durch die zuständigen Parteigremien voraus.

Unter einer Sammlung im Sinne des § 27 Abs. 1 Satz 4, 2. Var. PartG ist jede auf die Erlangung freiwilliger und unentgeltlicher Leistungen gerichtete Tätigkeit der Parteien zu verstehen. Maßgeblich ist ein Element des aktiven Einwerbens dieser Leistungen durch die Partei. Von der allgemeinen Spendenakquise unterscheidet sich die Sammlung dadurch, dass die eingeworbenen Mittel besonderen Zwecken oder spezifischen Aktivitäten der Partei und nicht zur Finanzierung der allgemeinen Parteitätigkeit dienen¹²⁸⁶.

Spenden müssen nicht zwingend in Geld erfolgen. Vielmehr kommen nach § 27 Abs. 1 Satz 4, 3.

¹²⁸¹ Lenski, Rdnr. 6 zu § 27 PartG; KR/Kersten, Rdnr. 13 zu § 27 PartG; Ipsen/Jochum, Rdnr. 10 zu § 27 PartG.

¹²⁸² Erbs/Kohlhaas/Lampe, Rdnr. 3 zu § 27 PartG; Ipsen/Jochum, Rdnr. 10 zu § 27 PartG.

¹²⁸³ Lenski, Rdnr. 6 zu § 27 PartG; Kulitz, Unternehmensspenden, S. 85 f.

¹²⁸⁴ KR/Kersten, Rdnr. 21 zu § 27 PartG; Ipsen/Jochum, Rdnr. 12 zu § 27 PartG.

¹²⁸⁵ Ipsen/Jochum, Rdnr. 15 zu § 27 PartG.

¹²⁸⁶ Ipsen/Jochum, Rdnr. 16 zu § 27 PartG.

Var. PartG geldwerte Zuwendungen aller Art als Spenden in Betracht¹²⁸⁷. Damit können die Parteien namentlich auch selbst erbrachte oder eingekaufte Sach-, Werk- und Dienstleistungen als Spenden in Empfang nehmen¹²⁸⁸. Bei geldwerten Zuwendungen handelt es sich gemäß § 27 Abs. 1 Satz 4, 3. Var. PartG aber nicht um Spenden, sofern diese Parteien üblicherweise unentgeltlich außerhalb eines Geschäftsbetriebes zur Verfügung gestellt werden oder eine hierfür dennoch vereinbarte Vergütung an die Partei zurückgeleitet oder auf eine solche Vergütung verzichtet wird. Das erste dieser Ausschlusskriterien knüpft inhaltlich an die gleich lautende Bestimmung für den Einnahmebegriff in § 26 Abs. 4 Satz 2 PartG an¹²⁸⁹. Nach § 26 Abs. 4 Satz 2 PartG bleiben Sach-, Werk- und Dienstleistungen, die Parteien außerhalb eines Geschäftsbetriebes üblicherweise unentgeltlich zur Verfügung gestellt werden, als Einnahmen unberücksichtigt. Vor diesem Hintergrund ist die Einschränkung des Spendenbegriffs in § 27 Abs. 1 Satz 4, 3. Var. PartG aus systematischen Gründen zwingend geboten: Die Zuordnung einer bestimmten Position zu der Einnahmeart der Spenden setzt nämlich voraus, dass es sich dabei überhaupt um eine Einnahme handelt. Die anderen beiden Ausschlusskriterien des § 27 Abs. 1 Satz 4, 3. Var. PartG, nach denen eine Spende auch dann nicht vorliegt, wenn die Partei mit dem Leistenden entgegen der Üblichkeit eine Vergütung für die üblicherweise unentgeltlich außerhalb eines Geschäftsbetriebs erbrachte Leistung vereinbart und diese Vergütung an die Partei zurückgeleitet wird oder auf diese Vergütung verzichtet wird, dienen hingegen dem Zweck sicherzustellen, dass die Parteien sich nicht durch die Vereinbarung einer spendenhalber zurückzugewährenden unüblichen Vergütung Vorteile bei der staatlichen Finanzierung verschaffen können. Konkret soll die Vorschrift gewährleisten, dass die Parteien nicht mit Spenden, die durch die Vereinbarung einer von der Partei üblicherweise nicht zu zahlenden Vergütungen für eine Leistung und deren anschließende Rückführung an die Partei künstlich kreiert werden, die im Rahmen des Zuwendungsanteils begünstigten Zuwendungen im Sinne des § 18 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 PartG oder die relative Obergrenze gemäß § 18 Abs. 5 Satz 1 PartG in die Höhe treiben können¹²⁹⁰. In diesen Fällen liegt allerdings ungeachtet der in § 27 Abs. 1 Satz 4 PartG angeordneten Rechtsfolge, dass die Rückleitung solcher Vergütungen und der Verzicht auf solche Vergütungen nicht als Spende qualifiziert, eine im Rechenschaftsbericht zu erfassende Einnahme der Partei vor¹²⁹¹. Die betreffenden Einnahmen sind in der Einnahmerekchnung bei den sonstigen Einnahmen gemäß § 24 Abs. 4 Nr. 9 PartG auszuweisen.

Nicht als Spenden zu erfassen sind die Einnahmen der Parteien aus Erbschaften und Vermächtnissen. Erbschaften und Vermächtnisse bilden keinen Sonderfall der Spende, obwohl es sich dabei materiell um eine Zuwendung handelt. Der Gesetzgeber hat die Erbschaften und Vermächtnisse jedoch in § 27 Abs. 2 Satz 3 PartG explizit den sonstigen Einnahmen zugewiesen¹²⁹².

(ad) Einnahmen aus Unternehmenstätigkeit

¹²⁸⁷ BGH, Urteil vom 11. Dezember 2014 – 3 StR 265/14, BGHSt 60, 94/114; Lenski, Rdnr. 5 zu § 27 PartG; Ipsen/Jochum, Rdnr. 17 zu § 27 PartG.

¹²⁸⁸ BGH, Urteil vom 11. Dezember 2014 – 3 StR 265/14, BGHSt 60, 94/114 f.; VG Berlin, Urteil vom 26. November 2004 – 2 A 146/03, NVwZ 2005, 1101/1102; Müller/Albrecht, DVBl 2000, 1315/1323.

¹²⁸⁹ Lenski, Rdnr. 5 zu § 27 PartG; Ipsen/Jochum, Rdnr. 18 zu § 27 PartG.

¹²⁹⁰ BT-Drs. 18/6879, S. 10 und 15.

¹²⁹¹ BT-Drs. 18/6879, S. 10 und 15.

¹²⁹² Lenski, Rdnr. 9 zu § 27 PartG; KR/Kersten, Rdnr. 23 zu § 27 PartG; Ipsen/Jochum, Rdnr. 13 zu § 27 PartG.

Des Weiteren umfasst die Einnahmerekchnung gemäß § 24 Abs. 4 Nr. 5 PartG die Rubrik „Einnahmen aus Unternehmenstätigkeit“.

Die Einnahmen aus Unternehmenstätigkeit bilden zusammen mit den Positionen „Einnahmen aus Beteiligungen“ im Sinne des § 24 Abs. 4 Nr. 5a PartG und „Einnahmen aus sonstigem Vermögen“ gemäß § 24 Abs. 4 Nr. 6 PartG alle Einnahmen, die die Partei im Rechnungsjahr aus der Verwaltung ihres Vermögens erzielt, im Rechenschaftsbericht ab. Bei den Einnahmen aus Unternehmenstätigkeit handelt es sich also um einen Teilausschnitt der Einnahmen aus Vermögen, der gesondert von den übrigen Einnahmen aus Vermögen auszuweisen ist, um ein höheres Maß an Transparenz im Hinblick auf die wirtschaftlichen Betätigungen der Partei zu erreichen¹²⁹³. Die für die Rechenschaftsberichte bis zum Rechnungsjahr 2014 vorgeschriebene Abbildung der Einnahmen aus Unternehmenstätigkeit und Beteiligungen in einem Posten der Einnahmerekchnung hat der Gesetzgeber im Hinblick auf die staatliche Teilfinanzierung zugunsten des separaten Ausweises in zwei Einnahmeposten aufgegeben, um die Einnahmen aus Unternehmenstätigkeit nach Maßgabe von § 19a Abs. 4 Satz 2 PartG nur in Höhe des nach Abzug der korrespondierenden Ausgaben verbleibenden Nettoerlöses in die relative Obergrenze einberechnen zu können¹²⁹⁴.

Die Einnahmeart „Einnahmen aus Unternehmenstätigkeit“ knüpft an das zivilrechtliche Verständnis des Begriffs der Unternehmenstätigkeit an. Unternehmerisch tätig wird eine Partei in Anlehnung an § 14 BGB, wenn sie selbstständig mittels einer auf Dauer angelegten organisierten Wirtschaftseinheit anderen Marktteilnehmern wirtschaftlich werthaltige Leistungen anbietet¹²⁹⁵.

(ae) Einnahmen aus Beteiligungen

Nach § 24 Abs. 4 Nr. 5a PartG ist in der Einnahmerekchnung weiterhin die Position „Einnahmen aus Beteiligungen“ gesondert zu verzeichnen. Im Zusammenspiel mit den Einnahmen aus Unternehmenstätigkeit gemäß § 24 Abs. 4 Nr. 5 PartG sowie den Einnahmen aus sonstigem Vermögen im Sinne des § 24 Abs. 4 Nr. 6 PartG weist dieser Einnahmeposten alle Einnahmen der Partei aus der Verwaltung ihres Vermögens im Rechenschaftsbericht aus.

Wie bei den Einnahmen aus Unternehmenstätigkeit kommt es auch für die Zuordnung von Einnahmen zu der Einnahmeart „Einnahmen aus Beteiligungen“ auf das zivilrechtliche Begriffsverständnis an¹²⁹⁶. Der Begriff der Beteiligungen ist in § 271 Abs. 1 Satz 1 HGB legal definiert. Wie in § 24 Abs. 7 Nr. 1 PartG zum Ausdruck kommt, ist der handelsrechtliche Beteiligungsbeffir auch für das Parteienrechenschaftsrecht maßgeblich, Ausgehend von der handelsrechtlichen Legaldefinition sind Beteiligungen der Partei diejenigen Anteile an fremden Unternehmen, die dazu bestimmt sind, der Partei durch Herstellung einer dauernden Verbindung zu jenen Unternehmen zu dienen¹²⁹⁷. Dabei darf sich der Zweck der dauernden Verbindung zwischen

¹²⁹³ BT-Drs. 14/8778, S. 19.

¹²⁹⁴ BT-Drs. 18/7093, S. 1 f.; BT-Drs. 18/6879, S. 5 f., 9 und 14; siehe oben sub B) /XV.) /3.) /b).

¹²⁹⁵ Lenski, Rdnr. 36 zu § 24 PartG; KR/Rixen, Rdnr. 45 zu § 24 PartG; Ipsen/Jochum, Rdnr. 34 zu § 24 PartG; Küstermann, Transparenzgebot, S. 163.

¹²⁹⁶ Lenski, Rdnr. 36 zu § 24 PartG; KR/Rixen, Rdnr. 45 zu § 24 PartG; Ipsen/Jochum, Rdnr. 34 zu § 24 PartG; Küstermann, Transparenzgebot, S. 163.

¹²⁹⁷ Erbs/Kohlhaas/Lampe, Rdnr. 7 zu § 24 PartG; Lenski, Rdnr. 38 zu § 24 PartG; Ipsen/Jochum, Rdnr. 35 zu § 24 PartG; Küstermann, Transparenzgebot, S. 163 f.

dem Unternehmen und der Partei nicht in einer angemessenen Verzinsung des von der Partei investierten Kapitals erschöpfen. Es ist vielmehr eine darüber hinaus gehende Beteiligungsabsicht seitens der Partei vonnöten. In Analogie zu § 271 Abs. 1 Satz 3 HGB gelten Anteile an einer Kapitalgesellschaft, die insgesamt den fünften Teil des Nennkapitals dieser Gesellschaft überschreiten, im Zweifel als Beteiligung¹²⁹⁸. Ob die Anteile in Wertpapieren verbrieft sind oder nicht, ist dabei für das Vorliegen einer Beteiligung nach Maßgabe von § 271 Abs. 1 Satz 2 HGB unerheblich.

(af) Einnahmen aus sonstigem Vermögen

Als weitere Einnahmeart ist in die Einnahmerekchnung nach Maßgabe von § 24 Abs. 4 Nr. 6 PartG die Rubrik „*Einnahmen aus sonstigem Vermögen*“ aufzunehmen.

Diese Position erfasst sämtliche Einnahmen aus der Verwaltung des Parteivermögens, die nicht Einnahmen aus Unternehmenstätigkeit im Sinne des § 24 Abs. 4 Nr. 5 PartG oder Einnahmen aus Beteiligungen gemäß § 24 Abs. 4 Nr. 5a PartG sind¹²⁹⁹. Insbesondere Einnahmen aus der Vermietung des der Partei gehörenden Grundbesitzes zählen zu den Einnahmen aus sonstigem Vermögen¹³⁰⁰. Hingegen sind Mieteinnahmen der Partei aus der Unter- oder Weitervermietung von Räumlichkeiten, die die Partei ihrerseits lediglich gemietet hat, bei den sonstigen Einnahmen zu erfassen, soweit diese nicht einer unternehmerischen Tätigkeit der Partei zuzurechnen sind¹³⁰¹.

(ag) Einnahmen aus Veranstaltungen, Vertrieb von Druckschriften und Veröffentlichungen und sonstiger mit Einnahmen verbundener Tätigkeit

Ferner zählt nach § 24 Abs. 4 Nr. 7 PartG zu den Einnahmearten die Position „*Einnahmen aus Veranstaltungen, Vertrieb von Druckschriften und Veröffentlichungen und sonstiger mit Einnahmen verbundener Tätigkeit*“.

Bei den Einnahmen aus Veranstaltungen und dem Vertrieb von Druckschriften sind auch die von der Partei erlangten Erlöse aus dem Parteiensponsoring auszuweisen, soweit diese im Einzelfall auf Grund eines angemessenen Wertverhältnisses zwischen der Leistung der Partei und der Gegenleistung des Sponsors nicht als Spende zu qualifizieren sind¹³⁰². Nicht befriedigend geklärt ist allerdings die Frage, nach welchem Wertmaßstab das Sponsoringentgelt im Falle einer gemischten Zuwendung auf das Austauschgeschäft und die verdeckte Spende zu verteilen ist. Nach herrschender Meinung soll beim Parteiensponsoring eine verdeckte Spende nur vorliegen, wenn und soweit zwischen dem an die Partei entrichteten Entgelt und dem Wert der von der Partei erbrachten Leistung ein auffälliges¹³⁰³, evidentes¹³⁰⁴ beziehungsweise völlig unübliches, grobes¹³⁰⁵

¹²⁹⁸ Lenski, Rdnr. 38 zu § 24 PartG; KR/Rixen, Rdnr. 46 zu § 24 PartG; Ipsen/Jochum, Rdnr. 35 zu § 24 PartG; Küstermann, Transparenzgebot, S. 163.

¹²⁹⁹ Lenski, Rdnr. 39 zu § 24 PartG; Ipsen/Jochum, Rdnr. 36 zu § 24 PartG.

¹³⁰⁰ Erbs/Kohlhaas/Lampe, Rdnr. 9 zu § 24 PartG; Lenski, Rdnr. 39 zu § 24 PartG; KR/Rixen, Rdnr. 57 f. zu § 24 PartG.

¹³⁰¹ Küstermann, Transparenzgebot, S. 166; Lohr, WPg 2000, 1108/1115.

¹³⁰² Erbs/Kohlhaas/Lampe, Rdnr. 9 zu § 24 PartG; Lenski, Rdnr. 42 zu § 24 PartG und Rdnr. 13 ff. zu § 27 PartG; KR/Rixen, Rdnr. 47 zu § 24 PartG; Ipsen/Jochum, Rdnr. 37 zu § 24 PartG; BT-Drs. 18/10710, S. 47 f.; Boehme-Neßler, NVwZ 2017, 528/529 f.; Betzinger, DVBl 2010, 1204/1210; Heinig, JZ 2010, 485/490 f.

¹³⁰³ KR/Rixen, Rdnr. 47 zu § 24 PartG.

¹³⁰⁴ Heinig, JZ 2010, 485/490 f.

Missverhältnis besteht. Diese Auffassung ist aus Sicht des Publizitäts- und Transparenzgebots aber nicht unproblematisch, weil wegen der besonderen Bedeutung, die Parteispenden für das Anliegen der Rechenschaftslegung zukommt, alle unentgeltlichen Leistungen an die Partei als Spende zu qualifizieren und auszuweisen sind. Das bedeutet für die rechenschaftsrechtliche Behandlung gemischter Zuwendungen, dass eine Spende vorliegt, wenn und soweit die Leistung an die Partei das marktübliche Entgelt für die Gegenleistung der Partei übersteigt – und nicht erst dann, wenn der Wertunterschied zwischen der tatsächlichen Leistung an die Partei und dem marktüblichen Entgelt auffällig oder evident ist.

Auf der anderen Seite darf aber auch nicht übersehen werden, dass die von der Partei gewählte Darstellung eines Sponsoringsachverhalts im Rechenschaftsbericht nur vom Präsidenten des Deutschen Bundestages unter dem Gesichtspunkt eines zu sanktionierenden Verstoßes gegen Rechenschaftsvorschriften infrage gestellt werden kann. Für den Nachweis einer nicht gesetzeskonformen Veröffentlichung von Spenden und anderer Unrichtigkeiten im Rechenschaftsbericht trägt der Bundestagspräsident die Feststellungslast. Damit hat die Partei für die rechenschaftsrechtliche Behandlung der Einnahmen aus dem Parteiensponsoring eine faktische Einschätzungsprärogative, die praktisch darauf hinausläuft, dass die Buchung als Austauschgeschäft nur im Falle eines auffälligen, evidenten beziehungsweise groben Missverhältnisses zwischen dem Wert der von der Partei erbrachten Leistung und dem vom Sponsor gezahlten Entgelt angreifbar ist. Dieser Befund ist indes weniger als Beleg für die materiell-rechtliche Richtigkeit der herrschenden Meinung zu deuten, sondern weist vielmehr auf den gesetzgeberischen Handlungsbedarf beim Parteiensponsoring¹³⁰⁶ hin.

Auch die von den Parteien vereinnahmten Entgelte für die Teilnahme an Fundraising Dinnern sind bei den Einnahmen aus Veranstaltungen anzusetzen, obwohl das Entgelt in der Regel erheblich über dem üblichen Preis für ein solches Essen liegt¹³⁰⁷. Trotz des augenfälligen Missverhältnisses zwischen Leistung und Gegenleistung handelt es sich bei dem Teilnahmeentgelt nicht zumindest teilweise um eine Spende. Weil die Zahlung des überhöhten Gesamtbetrages Voraussetzung für die Teilnahme an dem Fundraising Dinner ist, fehlt es an der für eine Spende im Sinne des § 27 Abs. 1 Satz 3 PartG charakteristischen freiwilligen und gegenleistungsfreien Leistung¹³⁰⁸.

Zu den Druckschriften und Veröffentlichungen im Sinne dieser Einnahmeart zählen alle von der Partei herausgegebenen Online- oder Printpublikationen, die sich in irgendeiner Form mit der Partei, deren politischer Arbeit, aktuellen politischen Projekten oder Debatten oder anderen Themen, denen sich die Partei im Rahmen ihrer politischen Tätigkeit widmet, befassen¹³⁰⁹. Dabei ist der Vertrieb von Druckschriften und Veröffentlichungen von der Unternehmenstätigkeit der Partei im Sinne des § 24

¹³⁰⁵ Lenski, Rdnr. 42 zu § 24 PartG und Rdnr. 12 zu § 27 PartG; Ipsen/Jochum, Rdnr. 37 zu § 24 PartG; Boehme-Neßler, NVwZ 2017, 528/530.

¹³⁰⁶ Dazu siehe unten sub D)/ II.)/ 2.)/ a)/ aa).

¹³⁰⁷ Lenski, Rdnr. 42 zu § 24 PartG und Rdnr. 11 f. zu § 27 PartG; Ipsen/Jochum, Rdnr. 38 zu § 24 PartG; Heinig, JZ 2010, 485, 492; BT-Drs. 14/4747, S. 33; BT-Drs. 13/8888, S. 34.

¹³⁰⁸ Lenski, Rdnr. 42 zu § 24 PartG und Rdnr. 11 f. zu § 27 PartG; KR/Kersten, Rdnr. 24 und 26 zu § 27 PartG; KR/Rixen, Rdnr. 53 f. zu § 24 PartG; Ipsen/Jochum, Rdnr. 38 zu § 24 PartG; Küstermann, Transparenzgebot, S. 137; Heinig, JZ 2010, 485/492.

¹³⁰⁹ KR/Rixen, Rdnr. 52 zu § 24 PartG; Küstermann, Transparenzgebot, S. 164 f.

Abs. 4 Nr. 5 PartG abzugrenzen. Das maßgebliche Kriterium für die Abgrenzung beider Einnahmearten bildet die Frage, ob die Partei die Druckschriften und Veröffentlichungen im Rahmen ihrer allgemeinen politischen Arbeit oder vermittels einer auf die Herstellung und den Vertrieb der Publikationen ausgelegten und organisatorisch fest eingerichteten gesonderten wirtschaftlichen Einheit produziert und auf den Markt bringt¹³¹⁰. Im Ergebnis gehen die Einnahmen aus Unternehmenstätigkeit den Einnahmen aus dem Vertrieb von Druckschriften und Veröffentlichungen als die speziellere Einnahmeart vor.

(ah) Staatliche Mittel

Eine weitere Position der Einnahmerekchnung stellt die Kategorie „*Staatliche Mittel*“ gemäß § 24 Abs. 4 Nr. 8 PartG dar.

Bei dieser Einnahmeart sind diejenigen Mittel zu erfassen, die der Partei aus der staatlichen Teilfinanzierung der Parteien nach Maßgabe der § 18 ff. PartG zufließen¹³¹¹. Darüber hinaus gehen auch die öffentlichen Zuschüsse, die die politische Jugendorganisation der Partei erhält, in diese Einnahmekategorie ein, sofern die betreffende Jugendorganisation als Sonderorganisation der Partei in den rechenschaftspflichtigen Parteiverbund integriert ist. Handelt es sich bei der politischen Jugendorganisation hingegen um eine nicht parteiangehörige selbstständige Organisation, sind die öffentlichen Zuschüsse, die dieser zweckgebunden zugewendet werden, lediglich nach Maßgabe von § 24 Abs. 12 Satz 2 PartG in dem Rechenschaftsbericht der jeweiligen Partei nachrichtlich auszuweisen. In die Einnahmerekchnungen der Parteien fließen die zweckgebundenen Zuschüsse an die parteiexternen politischen Jugendorganisationen aber nicht ein, weil dieser Vorgang das rechenschaftspflichtige Parteivermögen nicht berührt.

(ai) Zuschüsse von Gliederungen

Zudem umfasst die Einnahmerekchnung gemäß § 24 Abs. 4 Nr. 10 PartG die Einnahmeart „*Zuschüsse von Gliederungen*“.

Der gesonderte Einnahmetitel für die Zuschüsse von Gliederungen hat die Aufgabe, den innerparteilichen Finanzausgleich gemäß § 22 PartG im Rechenschaftsbericht offenzulegen. Der Position „*Zuschüsse von Gliederungen*“ in der Einnahmerekchnung korrespondiert der spiegelbildliche Titel „*Zuschüsse an Gliederungen*“ gemäß § 24 Abs. 5 Nr. 3 PartG in der Ausgaberekchnung¹³¹².

Der innerparteiliche Finanzausgleich dient dem Zweck, die Finanzierung der Gebietsverbände auf allen Gliederungsebenen der Partei zu sichern. Da die verschiedenen Parteigliederungen einen sehr unterschiedlichen direkten Zugang zu den Haupteinnahmequellen der Partei haben, besteht ein hohes praktisches Bedürfnis für einen parteiinternen Finanzausgleich. Während die Mittel aus der staatlichen Teilfinanzierung in dem in § 19a Abs. 6 PartG festgelegten Umfang den Landesverbänden und im Übrigen dem Bundesverband zufließen, fällt das Aufkommen an Mitgliedsbeiträgen ausschließlich an der Basis bei den jeweils rangniedrigsten

¹³¹⁰ Lenski, Rdnr. 41 zu § 24 PartG.

¹³¹¹ Erbs/Kohlhaas/Lampe, Rdnr. 11 zu § 24 PartG; Lenski, Rdnr. 43 zu § 24 PartG; KR/Rixen, Rdnr. 55 zu § 24 PartG; Ipsen/Jochum, Rdnr. 39 zu § 24 PartG.

¹³¹² Lenski, Rdnr. 46 zu § 24 PartG; KR/Rixen, Rdnr. 59 zu § 24 PartG; Ipsen/Jochum, Rdnr. 41 zu § 24 PartG; Küstermann, Transparenzgebot, S. 170; Lohr, WPg 2000, 1108/1116; Schruoff, Festschrift Ludewig, S. 967 f.

kassenführungsbefugten Gebietsverbänden an. Zwar sind die Parteiangehörigen im Rahmen ihrer gestuften Mehrfachmitgliedschaft in dem Gesamtverein Partei nicht nur in dem rangniedrigsten Gebietsverband, der ihre politische Heimat bildet, sondern auch in den anderen Gebietsverbänden aller Gliederungsebenen des jeweiligen Gliederungs Zweigs bis hinauf zum Bundesverband Mitglied. Gleichwohl werden in der Praxis die Mitgliedsbeiträge von dem Gebietsverband, in dem das Mitglied organisiert ist, respektive, wenn dieser Gebietsverband nicht kassenführungsbefugt ist, von dem nächsthöheren kassenführungsbefugten Gebietsverband vereinnahmt¹³¹³. Der divergierende Zugang der verschiedenen Parteigliederungen zu den Hauptfinanzquellen der Partei hat zur Folge, dass insbesondere die Gebietsverbände im Mittelbau der Parteiorganisation nicht über hinreichende eigene Mittel verfügen und auf Ausgleichszahlungen der anderen Parteigliederungen angewiesen sind.

(aj) Sonstige Einnahmen

Zuletzt enthält die Einnahmerekchnung gemäß § 24 Abs. 4 Nr. 9 PartG auch den Gliederungspunkt „*Sonstige Einnahmen*“.

Diese Position erfasst alle Vorgänge, die nach Maßgabe von § 26 Abs. 1 PartG als Einnahmen zu berücksichtigen sind, aber keinem anderen der in § 24 Abs. 4 PartG enumerativ genannten Einnahmetitel zugeordnet werden können¹³¹⁴. Damit fungiert die Rubrik „*Sonstige Einnahmen*“ in der Einnahmerekchnung als Auffangtatbestand für ein breites Spektrum unterschiedlicher Vorgänge¹³¹⁵. Namentlich die Auflösung von Rückstellungen sowie alle Fälle des Verzichts auf eine Forderung gegenüber der Partei, die nicht als Spende zu qualifizieren sind, hat die Partei bei diesem Einnahmeposten zu erfassen¹³¹⁶.

Nach Maßgabe von § 27 Abs. 2 Satz 1 PartG sind die sonstigen Einnahmen aufzugliedern und zu erläutern, wenn sie bei einer der in § 24 Abs. 3 PartG aufgeführten Gliederungen mehr als zwei vom Hundert der Summe der Einnahmen nach § 24 Abs. 4 Nr. 1 bis 6 PartG ausmachen. Das Gebot zur Aufschlüsselung und Erläuterung der sonstigen Einnahmen aus § 27 Abs. 2 Satz 1 PartG geht auf die Funktion der Einnahmerekchnung zurück, die Zusammensetzung der Gesamteinnahmen nach ihrer Herkunft aus den verschiedenen Einnahmequellen aufzuzeigen. Deshalb ist dem Gebot aus § 27 Abs. 2 Satz 1 PartG Genüge getan, wenn die sonstigen Einnahmen nach dem Muster der Einnahmerekchnung unter Angabe des jeweiligen Gesamtbetrages nach den verschiedenen Einnahmequellen aufgeschlüsselt werden.

Abweichend hiervon erheben einzelne Stimmen im Schrifttum die Forderung, die Erläuterungen müssten so gestaltet sein, dass für den interessierten, aber nicht fachkundigen Leser die betroffenen Positionen verständlich werden und eine umfassende Meinungsbildung möglich ist¹³¹⁷. Diese Auffassung trifft jedoch aus mehreren Gründen nicht zu. Die Aufschlüsselung der sonstigen

¹³¹³ Siehe auch: Seifert, Parteien im Recht der BRD, S. 200.

¹³¹⁴ Lenski, Rdnr. 44 zu § 24 PartG; Ipsen/Jochum, Rdnr. 40 zu § 24 PartG; Küstermann, Transparenzgebot, S. 166; Heinig, JZ 2010, 485/490.

¹³¹⁵ Erbs/Kohlhaas/Lampe, Rdnr. 12 zu § 24 PartG; Lenski, Rdnr. 44 zu § 24 PartG; Ipsen/Jochum, Rdnr. 40 zu § 24 PartG; Morlok, NJW 2000, 761/763.

¹³¹⁶ Lenski, Rdnr. 44 zu § 24 PartG; Ipsen/Jochum, Rdnr. 40 zu § 24 PartG; Lohr, WPg 2000, 1108/1115.

¹³¹⁷ KR/Kersten, Rdnr. 81 zu § 27 PartG; Ipsen/Jochum, Rdnr. 19 zu § 27 PartG.

Einnahmen nach Maßgabe von § 27 Abs. 2 Satz 1 PartG betrifft thematisch den Aufbau und die Gliederung der Einnahmerekchnung. Die Ansprüche an den ordnungsmäßigen Aufbau und die ordnungsmäßige Gliederung des Periodenabschlusses der Parteien und dessen Bestandteile richten sich nach den aus dem Handelsbilanzrecht übernommenen Grundsätzen der Klarheit und Übersichtlichkeit des Jahresabschlusses. Die danach gebotene sachgerechte Gliederung der Einnahmerekchnung verwirklicht das Zwei-Prozent-Quorum aus § 27 Abs. 2 Satz 1 PartG, indem es dafür Sorge trägt, dass sich Einnahmearten von relevanter Höhe nicht hinter einem inhaltlich nichts sagenden Sammelposten „*Sonstige Einnahmen*“ verbergen. Zudem kommt es bei den formellen Anforderungen an den Aufbau des Rechenschaftsberichts und die darin enthaltenen Darstellungen auch nicht auf die Betrachtung aus Sicht eines interessierten, aber nicht fachkundigen Lesers an. Nach § 238 Abs. 1 Satz 2 HGB in Verbindung mit § 24 Abs. 2 Satz 1 PartG sind die Buchführung und der Periodenabschluss der Parteigliederungen vielmehr so zu gestalten, dass die Aufzeichnungen für einen sachverständigen Dritten innerhalb angemessener Zeit verständlich sind.

Das Gebot zur Erläuterung der sonstigen Einnahmen erschöpft sich in der gattungsmäßigen Benennung der Herkunftsquelle und der Angabe der Höhe der aus der jeweiligen Herkunftsquelle stammenden Einnahmen. Angaben über die konkrete Einnahmehöhe sowie das jeweils zugrunde liegende Rechtsgeschäft und den Geschäftspartner für jede einzelne sonstige Einnahme sind keineswegs erforderlich¹³¹⁸. Als das parteienrechtliche Pendant zur handelsrechtlichen Gewinn- und Verlustrechnung teilt die Ergebnisrechnung deren Zielsetzung, die Ertragsquellen, aus denen sich das Periodenergebnis speist, der Gattung nach aufzuzeigen. Zudem sind dem Parteienrechenschaftsrecht die individuelle Darstellung einzelner Geschäftsvorfälle und die namentliche Nennung der daran beteiligten Personen in dem Rechenschaftsbericht grundsätzlich fremd. Nur in zwei Fällen, nämlich einerseits für Spenden, Mitgliedsbeiträge und Mandatsträgerbeiträge in Höhe von mehr als 10.000,- EUR im Kalenderjahr und andererseits für Erbschaften und Vermächtnisse im Gesamtwert von mehr als 10.000,- EUR, ordnen § 25 Abs. 3 Satz 1 PartG und § 27 Abs. 2 Satz 3 PartG die detaillierte Darstellung des Sachverhalts unter namentlicher Nennung des Zuwenders an. Zudem wäre die besondere Publizitätsvorschrift für die sonstigen Einnahmen aus Erbschaften und Vermächtnissen in § 27 Abs. 2 Satz 3 PartG praktisch bedeutungslos, wenn die darin nur für diesen Sonderfall der sonstigen Einnahmen vorgeschriebenen Angaben ohnehin für alle sonstigen Einnahmen zu tätigen wären.

Darüber hinaus sind gemäß § 27 Abs. 2 Satz 2 PartG auch Einnahmen, die im Einzelfall die Summe von 10.000,- EUR übersteigen, offenzulegen. Die Bestimmung knüpft an das vorangehende Gebot zur Gliederung und Erläuterung sonstiger Einnahmen aus § 27 Abs. 2 Satz 1 PartG an und dient ebenfalls der Klarheit und Übersichtlichkeit der Einnahmerekchnung. Die Regelung zielt auf diejenigen Fälle ab, in denen das Zwei-Prozent-Quorum wegen besonders hoher Gesamteinnahmen der Partei nicht zur näheren Gliederung und Erläuterung der sonstigen Einnahmen führt. Um zu gewährleisten, dass alle Einnahmen in relevanter Höhe in einer sachgerecht gegliederten Einnahmerekchnung ihrer Gattung nach ausgewiesen werden, ergänzt § 27 Abs. 2 Satz 2 PartG das relative Kriterium für die Pflicht zur weiterführenden Untergliederung und Erläuterung der sonstigen Einnahmen um ein

¹³¹⁸ So aber: Lenski, Rdnr. 24 zu § 27 PartG; KR/Kersten, Rdnr. 81 zu § 27 PartG; Ipsen/Jochum, Rdnr. 19 zu § 27 PartG; Küstermann, Transparenzgebot, S. 169.

absolutes.

Nach anderer Auffassung bezieht sich § 27 Abs. 2 Satz 2 PartG nicht auf die sonstigen Einnahmen im Sinne des § 24 Abs. 4 Nr. 9 PartG, sondern auf alle in der Einnahmerekchnung zu berücksichtigenden Einnahmen. Deshalb müssten alle Einnahmen von mehr als 10.000,- EUR im Einzelfall in dem Rechenschaftsbericht unter Angabe ihrer Höhe, des zugrunde liegenden Rechtsgeschäfts und des Geschäftspartners erläutert werden¹³¹⁹. Diese Auffassung vermag jedoch nicht zu überzeugen. Die Annahme, alle Einnahmen von mehr als 10.000,- EUR seien unter namentlicher Nennung des Leistenden im Rechenschaftsbericht individuell darzustellen, widerspricht aus den schon im Zusammenhang mit den Ausführungen zu § 27 Abs. 2 Satz 1 PartG genannten Gründen den Fundamentalprinzipien und der Systematik des Parteienrechenschaftsrechts. Darüber hinaus wird die Auffassung, dass § 27 Abs. 2 Satz 2 PartG auf alle Einnahmen im Sinne des § 24 Abs. 4 PartG Bezug nehme, auch der systematischen Stellung und der Funktion von § 27 PartG, der die amtliche Überschrift „*Einzelne Einnahmearten*“ trägt, nicht gerecht.

Eine letzte Vorgabe für die Darstellung der sonstigen Einnahmen in der Einnahmerekchnung enthält § 27 Abs. 2 Satz 3 PartG in Bezug auf Erbschaften und Vermächtnisse. Nach § 27 Abs. 2 Satz 3 PartG sind Erbschaften und Vermächtnisse unter Angabe ihrer Höhe, des Namens und der letzten Anschrift des Erblassers im Rechenschaftsbericht zu verzeichnen, soweit der Gesamtwert 10.000,- EUR übersteigt. Im Rechenschaftsbericht der Gesamtpartei muss sich aus den Angaben der Partei zudem ergeben, welche Parteigliederung die Erbschaft respektive das Vermächtnis erhalten hat¹³²⁰. Die besondere Publizitätsvorschrift für Erbschaften und Vermächtnisse in § 27 Abs. 2 Satz 3 PartG knüpft inhaltlich an die gleichlautende Bestimmung für Spenden in § 25 Abs. 3 Satz 1 PartG an. Erbschaften und Vermächtnisse, die eine relevante Höhe erreichen, unterliegen also im Hinblick auf den Rechenschaftsbericht den gleichen Publizitätsvorgaben wie Spenden in relevanter Höhe¹³²¹.

Mit der Publizitätspflicht für Erbschaften und Vermächtnisse im Wert von mehr als 10.000,- EUR schließt § 27 Abs. 2 Satz 3 PartG eine Lücke im Rechnungslegungswesen der Parteien, die in der Vergangenheit wiederholt als Schlupfloch genutzt wurde, um Mittel aus „*schwarzen Kassen*“ in das offizielle Parteivermögen zurückzuführen. Für die Rückführung von Schwarzgeld in die offizielle Buchführung bot sich der Ansatz fiktiver Erbschaften und Vermächtnisse in der Einnahmerekchnung geradezu an, weil die entsprechenden Einnahmepositionen in der Vergangenheit mangels weiterführender Angaben faktisch kaum überprüfbar waren¹³²².

(d) Angabe der Gesamteinnahmen

Neben der nach Einnahmearten untergliederten Aufstellung aller Einnahmen umfasst die Einnahmerekchnung gemäß § 24 Abs. 4 Nr. 11 PartG auch die Angabe der Gesamteinnahmen.

Bei den Gesamteinnahmen im Sinne des § 24 Abs. 4 Nr. 11 PartG handelt es sich um die

¹³¹⁹ Erbs/Kohlhaas/Lampe, Rdnr. 6 zu § 27 PartG; Lenski, Rdnr. 25 f. zu § 27 PartG; KR/Kersten, Rdnr. 84 zu § 27 PartG; Ipsen/Jochum, Rdnr. 20 zu § 27 PartG; Küstermann, Transparenzgebot, S. 169.

¹³²⁰ BVerwG, Urteil vom 12. Dezember 2012 – 6 C 32/11, BVerwGE 145, 194/203; OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 23. Mai 2011 – 3a B 1/11, nachgewiesen bei juris.de, Rdnr. 64.

¹³²¹ Morlok, Rdnr. 2 zu § 27 PartG; Lenski, Rdnr. 27 zu § 27 PartG; KR/Kersten, Rdnr. 88 zu § 27 PartG.

¹³²² Morlok, Rdnr. 2 zu § 27 PartG; Ipsen/Jochum, Rdnr. 21 zu § 27 PartG; von Arnim, DVBl 2002, 1065/1076.

rechnerische Additionsgröße der in § 24 Abs. 4 Nr. 1 bis 10 PartG genannten Einnahmearten¹³²³.

(3) Ausgaberechnung

In der Ausgaberechnung gemäß § 24 Abs. 5 PartG sind alle Vorgänge, die den Tatbestand der Ausgabe nach Maßgabe von § 26a Abs. 1 PartG erfüllen, zu erfassen und bei der jeweils betroffenen Ausgabeart mit dem korrekten Wertansatz auszuweisen.

(a) Der Begriff der Ausgabe

Welche Vorgänge in der Ausgaberechnung als Ausgaben zu berücksichtigen sind, ergibt sich aus § 26a Abs. 1 PartG.

Ausgabe ist nach § 26a Abs. 1 Satz 1 PartG, soweit für einzelne Ausgabearten nichts Besonderes gilt, auch jede von der Partei erbrachte Geldleistung oder geldwerte Leistung sowie die Nutzung von Einnahmen im Sinne des § 26 Abs. 1 Satz 2 PartG, die die Partei erlangt hat. Gemäß § 26a Abs. 1 Satz 2 PartG gelten auch planmäßige und außerplanmäßige Abschreibungen auf Vermögensgegenstände und die Bildung von Rückstellungen als Ausgabe.

Damit klärt § 26a Abs. 1 PartG zwar umfassend, welche Sachverhalte als Ausgaben zu behandeln sind, verzichtet aber auf eine allgemeingültige Definition des Ausgabenbegriffs¹³²⁴. Das abstrakte Verständnis des parteirechtlichen Ausgabebegriffs erschließt sich erst aus der strukturellen Verwandtschaft der Ergebnisrechnung mit der handelsrechtlichen Gewinn- und Verlustrechnung sowie dem der Einnahmerechnung zugrunde liegenden Begriff der Einnahme. Die Verwandtschaft des parteirechtlichen Ausgabebegriffs mit dem Aufwand im Sinne des Handelsbilanzrechts spiegelt sich zudem darin wieder, dass nach § 26a Abs. 1 Satz 2 PartG auch Abschreibungen auf Vermögensgegenstände sowie die Bildung von Rückstellungen als Ausgaben zu berücksichtigen sind¹³²⁵. Damit sind in der Ausgaberechnung alle Vorgänge, die einen Aufwand im handelsbilanzrechtlichen Sinne verkörpern, darzustellen. Zu den Ausgaben zählen also jeglicher erfolgswirksame Abfluss eines bilanziell erfassten positiven Vermögenswerts sowie jeglicher erfolgswirksamer Zugang eines bilanzierungsfähigen Schuldpostens.

Der Begriff der geldwerten Leistung aus § 26a Abs. 1 Satz 1 PartG umfasst Leistungen jeglicher Art, also namentlich auch Sach-, Werk- und Dienstleistungen der Partei¹³²⁶. Ein Geldwert kommt der Leistung der Partei allerdings nur dann zu, wenn der Vorgang den Abfluss eines bilanzierten Vermögenswerts oder den Zugang eines bilanzierungsfähigen Schuldpostens bewirkt.

Zudem ist die Variante der Ausgabe in Gestalt der Nutzung von Einnahmen im Sinne des § 26 Abs. 1 Satz 2 PartG nach dem Wortlaut von § 26a Abs. 1 Satz 1 PartG zu weit gefasst. Da die Nutzung von Einnahmen aus der Auflösung von Rückstellungen sowie Wertaufholungen logisch gesehen keinen Sinn ergibt, kann sich die Vorschrift nur auf die Einnahmen aus der vorzeitigen Befreiung von einer Verbindlichkeit und aus der Übernahme von Veranstaltungen durch Dritte beziehen¹³²⁷. Dabei liegt

¹³²³ Lenski, Rdnr. 47 zu § 24 PartG; Ipsen/Jochum, Rdnr. 42 zu § 24 PartG.

¹³²⁴ Ipsen/Jochum, Rdnr. 1 zu § 26a PartG.

¹³²⁵ Lenski, Rdnr. 7 f. zu § 26a PartG; Ipsen/Jochum, Rdnr. 3 zu § 26a PartG.

¹³²⁶ Lenski, Rdnr. 3 zu § 26a PartG; Ipsen/Jochum, Rdnr. 1 zu § 26a PartG.

¹³²⁷ KR/Kersten, Rdnr. 2 zu § 26a PartG; Ipsen/Jochum, Rdnr. 2 zu § 26a PartG.

die Nutzung von Einnahmen im Sinne des § 26 Abs. 1 Satz 2, 2. Var. PartG in der Durchführung der Veranstaltung oder Maßnahme, deren Kosten der Dritte übernommen hat, selbst. Auf die Verwertung eines mit der Veranstaltung oder Maßnahme verbundenen Werbeeffects kommt es nicht an¹³²⁸. Vielmehr räumt der Dritte der Partei die Möglichkeit zur Durchführung einer Veranstaltung oder Maßnahme ein und die Partei macht von dieser Möglichkeit Gebrauch, indem sie die Veranstaltung oder Maßnahme tatsächlich durchführt oder durchführen lässt. Entsprechendes gilt für die Einnahmen aus der Freistellung von Verbindlichkeiten nach Maßgabe von § 26 Abs. 1 Satz 2, 1. Var. PartG. Soweit der Partei die Freistellung von einer Verbindlichkeit als Einnahme zuzurechnen ist, muss die Partei gemäß § 26a Abs. 1 Satz 1 PartG im Gegenzug auch die seitens des Gläubigers erbrachte Gegenleistung als Ausgabe erfassen. Falls das aus dem Handelsbilanzrecht übernommene Verständnis des Aufwendungsbegriffs die Buchung einer Ausgabe nicht gestattet, weil es an einer bilanzierungsfähigen Änderung im Parteivermögen fehlt, hat die Partei eine Bilanzierungshilfe anzusetzen, um die Ausgabe und die vorangegangene korrespondierende Einnahme buchungstechnisch erfassen zu können.

Gemäß § 26a Abs. 4 PartG sind Ausgaben aus der internen Verrechnung zwischen Gliederungen nur bei der Gliederung zu erfassen, von der sie wirtschaftlich getragen werden. Bei dieser Vorschrift handelt es sich um die spiegelbildliche Entsprechung zu der inhaltsgleichen Regelung für die Einnahmerekchnung in § 26 Abs. 5 PartG¹³²⁹. Auch die Vorschrift in § 26a Abs. 4 PartG soll nach der Intention des Gesetzgebers die Darstellung fiktiver Zahlungsströme im Rechenschaftsbericht vermeiden und dadurch zur besseren Übersichtlichkeit des Rechenschaftsberichts beitragen¹³³⁰.

(b) Wertansatz in der Ausgaberechnung

Im Hinblick auf den Wertansatz in der Ausgaberechnung bestimmt § 26a Abs. 2 PartG, dass die diesbezüglichen Vorgaben für die Einnahmerekchnung in § 26 Abs. 2 PartG entsprechend gelten. Damit sind in Analogie zu § 26 Abs. 2 PartG alle Ausgaben mit ihrem vollen Betrag an der für sie vorgesehenen Stelle in der Ausgaberechnung einzusetzen. Die weiterhin vorgeschriebene Berücksichtigung der Ausgaben in der Vermögensbilanz resultiert bereits aus der Technik der doppelten Buchführung.

Ebenso wie die Einnahmen sind auch die Ausgaben mit ihrem Bruttowert in der Ausgaberechnung anzusetzen, die Saldierung von Ausgaben mit Einnahmen ist dabei grundsätzlich unzulässig. Auch in Bezug auf die Ausgaberechnung geht die Vorgabe, dass Ausgaben nicht mit den damit zusammenhängenden Einnahmen verrechnet werden dürfen, auf das handelsrechtliche Saldierungsverbot in § 246 Abs. 2 HGB und den Grundsatz der Bilanzklarheit aus § 243 Abs. 2 HGB zurück¹³³¹.

Im Falle der Veräußerung von Vermögensgegenständen hat die Partei gemäß § 26a Abs. 3 PartG eine Ausgabe in Höhe des Buchwerts des veräußerten Vermögensgegenstandes zu erfassen. Die Regelung in § 26a Abs. 3 PartG hat lediglich eine klarstellende Funktion, weil Veräußerungsvorgänge in der doppelten Buchführung nach den handelsrechtlichen Grundsätzen

¹³²⁸ So aber: Ipsen/Jochum, Rdnr. 2 zu § 26a PartG.

¹³²⁹ Lenski, Rdnr. 11 zu § 26a PartG; KR/Kersten, Rdnr. 6 zu § 26a PartG; Ipsen/Jochum, Rdnr. 6 zu § 26a PartG.

¹³³⁰ Ipsen/Jochum, Rdnr. 6 zu § 26a PartG.

¹³³¹ KR/Kersten, Rdnr. 4 zu § 26a PartG; Ipsen/Jochum, Rdnr. 4 zu § 26a PartG.

ordnungsmäßiger Buchführung ohnehin systembedingt auf diese Weise zu verbuchen sind. Die Bestimmung in § 26a Abs. 3 PartG belegt allerdings nochmals ausdrücklich die Verwandtschaft der Ergebnisrechnung mit der handelsrechtlichen Gewinn- und Verlustrechnung. Soweit der erzielte Veräußerungserlös höher liegt als der Buchwert des veräußerten Vermögensgegenstands, führt der Veräußerungsvorgang also ebenso wie im Handelsbilanzrecht zu einem Gewinn der Partei in Höhe der realisierten stillen Reserven¹³³².

(c) Die einzelnen Ausgabearten

Der Aufbau und die Gliederung der Ausgaberechnung richtet sich nach § 24 Abs. 5 PartG. Nach Maßgabe von § 24 Abs. 5 PartG umfasst die Ausgaberechnung die Aufstellung der Ausgaben getrennt nach den Ausgabearten „*Personalausgaben*“, „*Sachausgaben*“ und „*Zuschüsse an Gliederungen*“ sowie die Angabe der Gesamtausgaben. Die Position „*Sachausgaben*“ ist dabei entsprechend den Vorgaben aus § 24 Abs. 5 Nr. 2 PartG weiter zu untergliedern.

Ebenso wie die Einnahmen sind auch die einzelnen Ausgaben der Parteigliederung in der Ausgaberechnung nicht gesondert zu verzeichnen. Auch in der Ausgaberechnung ist für jede Ausgabeart lediglich die Summe aus den Beträgen aller Ausgaben, die in dem Rechnungsjahr den Tatbestand der jeweiligen Ausgabeart erfüllt haben, anzugeben.

(aa) Personalausgaben

Zu den Ausgabearten, die in der Ausgaberechnung gesondert auszuweisen sind, zählt nach § 24 Abs. 5 Nr. 1 PartG die Kategorie „*Personalausgaben*“.

Die Position der Personalausgaben umfasst alle Löhne und Gehälter für die Parteibediensteten sowie alle Aufwandsentschädigungen für die im Parteiauftrag tätigen Personen unter Einschluss der für diesen Personenkreis auf Grund gesetzlicher Vorgaben oder freiwillig geleisteten Sozialabgaben¹³³³.

Die Personalausgaben sind von den Sachausgaben im Sinne des § 24 Abs. 5 Nr. 2 PartG abzugrenzen. Entscheidendes Kriterium für diese Abgrenzung ist die arbeitsrechtliche Arbeitgeberstellung der Partei. Sachausgaben liegen danach beispielsweise vor, wenn die Partei Dritte mit der eigenverantwortlichen Erbringung von Arbeitsleistungen beauftragt, also beispielsweise einen Handwerker engagiert oder Leiharbeitsfirmen in Anspruch nimmt¹³³⁴.

(ab) Sachausgaben

Neben den Personalausgaben umfasst die Ausgaberechnung auch die Position „*Sachausgaben*“. Die Sachausgaben der Partei sind in der Ausgaberechnung gemäß § 24 Abs. 5 Nr. 2 PartG nicht als solche, sondern aufgeschlüsselt nach den Ausgabearten „*Sachausgaben des laufenden Geschäftsbetriebes*“, „*Sachausgaben für allgemeine politische Arbeit*“, „*Sachausgaben für Wahlkämpfe*“, „*Sachausgaben für die Vermögensverwaltung einschließlich sich hieraus ergebender Zinsen*“, „*Sachausgaben für sonstige Zinsen*“, „*Ausgaben im Rahmen einer Unternehmenstätigkeit*“

¹³³² Lenski, Rdnr. 10 zu § 26a PartG; KR/Kersten, Rdnr. 5 zu § 26a PartG; Ipsen/Jochum, Rdnr. 5 zu § 26a PartG.

¹³³³ Erbs/Kohlhaas/Lampe, Rdnr. 13 zu § 24 PartG; Lenski, Rdnr. 49 zu § 24 PartG; KR/Rixen, Rdnr. 62 zu § 24 PartG; Ipsen/Jochum, Rdnr. 44 zu § 24 PartG.

¹³³⁴ Lenski, Rdnr. 50 zu § 24 PartG; Ipsen/Jochum, Rdnr. 44 zu § 24 PartG; IDW RS HFA 12, WPg 2005, 856/859.

und „*Sonstige Ausgaben*“ zu verzeichnen. Deshalb verkörpert die Kategorie „*Sachausgaben*“ keine eigene Ausgabeart, sondern stellt nur den Oberbegriff für die unter dieser Bezeichnung zusammengefassten Ausgabearten dar. Weil die Parteien faktisch eine einheitliche politische Tätigkeit ausüben, kann die Zuordnung der Sachausgaben zu den Positionen der Ausgaberechnung, namentlich wenn es sich um Gemeinkosten handelt, erhebliche Schwierigkeiten bereiten¹³³⁵.

Mit dem Untertitel „*Sonstige Ausgaben*“ gemäß § 24 Abs. 5 Nr. 2, lit. g) PartG bilden die Sachausgaben in der Ausgaberechnung den Auffangtatbestand für alle nicht anderweitig zuzuordnenden Ausgaben. Vor diesem Hintergrund sind alle Ausgaben, bei denen es sich nicht um Personalausgaben oder Zuschüsse an Gliederungen handelt, vorbehaltlich der näheren Zuordnung zu einem der Untertitel gemäß § 24 Abs. 5 Nr. 2 PartG Sachausgaben.

α) Sachausgaben des laufenden Geschäftsbetriebs

Als Teil der Sachausgaben ist in der Ausgaberechnung gemäß § 24 Abs. 5 Nr. 2, lit. a) PartG der Posten „*Sachausgaben des laufenden Geschäftsbetriebes*“ zu verzeichnen.

Zu den Sachausgaben des laufenden Geschäftsbetriebs zählen alle Aufwendungen, die im regelmäßigen Betrieb der Parteidienststellen üblicherweise anfallen¹³³⁶. Beispielhaft zu nennen sind insoweit Mietaufwendungen für die von der Partei genutzten Räumlichkeiten, Betriebskosten für Heizung, Strom und Wasser sowie Reinigungskosten.

β) Sachausgaben für allgemeine politische Arbeit

Des Weiteren umfasst die Darstellung der Sachausgaben in der Ausgaberechnung nach § 24 Abs. 5 Nr. 2, lit. b) PartG die Kategorie „*Sachausgaben für allgemeine politische Arbeit*“.

Unter den Sachausgaben für allgemeine politische Arbeit sind alle Ausgaben im Interesse der politischen Meinungsbildung zu verstehen¹³³⁷. Damit umfasst diese Position sowohl Aufwendungen für die innerparteiliche politische Tätigkeit als auch für die an die Öffentlichkeit gerichtete politische Arbeit der Partei. An dieser Stelle sind also unter anderem die Aufwendungen für Mitgliederzeitschriften, Parteitage und andere parteiinterne Veranstaltungen, Werbematerial, Flugblätter und öffentliche Veranstaltungen der Partei zu verbuchen¹³³⁸.

Lediglich die Ausgaben im Interesse der politischen Willensbildung, die die Partei im Zusammenhang mit Wahlkämpfen tätigt, sind nicht bei den Ausgaben im Sinne des § 24 Abs. 5 Nr. 2, lit. b) PartG, sondern in dem gesonderten Ausgabentitel „*Sachausgaben für Wahlkämpfe*“ zu erfassen¹³³⁹.

χ) Sachausgaben für Wahlkämpfe

Zu den Sachausgaben der Partei zählt nach Maßgabe von § 24 Abs. 5 Nr. 2, lit. c) PartG auch der Posten „*Sachausgaben für Wahlkämpfe*“.

¹³³⁵ Lohr, WPg 2000, 1108/1116.

¹³³⁶ Lenski, Rdnr. 52 zu § 24 PartG; KR/Rixen, Rdnr. 64 zu § 24 PartG; Ipsen/Jochum, Rdnr. 46 zu § 24 PartG; Küstermann, Transparenzgebot, S. 172.

¹³³⁷ Lenski, Rdnr. 54 zu § 24 PartG; KR/Rixen, Rdnr. 66 zu § 24 PartG; Ipsen/Jochum, Rdnr. 47 zu § 24 PartG.

¹³³⁸ Lenski, Rdnr. 54 zu § 24 PartG; Ipsen/Jochum, Rdnr. 47 zu § 24 PartG.

¹³³⁹ Lenski, Rdnr. 55 zu § 24 PartG; Ipsen/Jochum, Rdnr. 47 zu § 24 PartG.

Bei den Sachausgaben für Wahlkämpfe handelt es sich um solche Ausgaben, die in einem unmittelbaren Zusammenhang mit einem konkreten Wahlkampf anfallen¹³⁴⁰. Die Sachausgaben für Wahlkämpfe sind von den Sachausgaben für allgemeine politische Arbeit abzugrenzen. Diese Abgrenzung bereitet jedoch Schwierigkeiten, weil die allgemeine politische Tätigkeit der Parteien außerhalb von Wahlkämpfen und während derselben die gleiche ist¹³⁴¹. Deshalb kann die Abgrenzung der Sachausgaben für Wahlkämpfe von den Sachausgaben für allgemeine politische Arbeit nicht anhand materieller Kriterien, sondern nur über das formelle Kriterium der zeitlichen Nähe zum Wahltermin erfolgen¹³⁴².

Sachausgaben, die die Partei während der von ihr offiziell deklarierten Wahlkampfphase außerhalb des laufenden Geschäftsbetriebs und der Vermögensverwaltung für ihre politische Arbeit tätigt, sind deshalb den Sachausgaben für Wahlkämpfe im Sinne des § 24 Abs. 5 Nr. 2, lit. c) PartG zuzuordnen¹³⁴³. Damit sind die Sachausgaben für Wahlkämpfe im Sinne des § 24 Abs. 5 Nr. 2, lit. c) PartG ein Spezialfall der Sachausgaben für allgemeine politische Arbeit gemäß § 24 Abs. 5 Nr. 2, lit. b) PartG. Der Publizitätsgewinn, den die gesonderte Darstellung beider Ausgabearten mit sich bringt, ist dem entsprechend allenfalls gering.

δ) Sachausgaben für die Vermögensverwaltung einschließlich sich hieraus ergebender Zinsen

Die Darstellung der Sachausgaben in der Ausgaberechnung umfasst gemäß § 24 Abs. 5 Nr. 2, lit. d) PartG ferner den Ausgabentitel „*Sachausgaben für die Vermögensverwaltung einschließlich sich hieraus ergebender Zinsen*“.

Bei den Sachausgaben für die Vermögensverwaltung sind neben den ausdrücklich genannten Zinsen alle vermögensbezogenen Aufwendungen von den Kosten der Vermögensschaffung einschließlich des Aufwands für die Fremdfinanzierung bis hin zu den Kosten der Vermögenssicherung und -erhaltung zu erfassen¹³⁴⁴.

ε) Sonstige Zinsen

Zu den in der Ausgaberechnung gesondert auszuweisenden Sachausgaben gehört nach § 24 Abs. 5 Nr. 2, lit. e) PartG des Weiteren die Position „*Sonstige Zinsen*“.

Der Ausgabentitel „*Sonstige Zinsen*“ erfasst die gesamte Zinslast der Partei für ihre Kreditverbindlichkeiten mit Ausnahme derjenigen Zinsen, die im Zusammenhang mit der Verwaltung des Parteivermögens anfallen¹³⁴⁵. Zinsen, die im Kontext mit der Verwaltung des Parteivermögens entstehen, zählen zu den Sachausgaben für die Vermögensverwaltung im Sinne des § 24 Abs. 5 Nr. 2, lit. d) PartG.

¹³⁴⁰ Erbs/Kohlhaas/Lampe, Rdnr. 14 zu § 24 PartG; KR/Rixen, Rdnr. 68 zu § 24 PartG; Ipsen/Jochum, Rdnr. 48 zu § 24 PartG; Küstermann, Transparenzgebot, S. 172 f.

¹³⁴¹ BVerfG, Urteil vom 9. April 1992 – 2 BvE 2/89, BVerfGE 85, 264/285 f.

¹³⁴² Erbs/Kohlhaas/Lampe, Rdnr. 14 zu § 24 PartG; Lenski, Rdnr. 57 f. zu § 24 PartG; KR/Rixen, Rdnr. 68 f. zu § 24 PartG; vergleiche dazu auch: Wettig-Danielmeier, ZParl Bd. 32 (2001), 528/534.

¹³⁴³ Lenski, Rdnr. 58 zu § 24 PartG; Ipsen/Jochum, Rdnr. 52 zu § 24 PartG.

¹³⁴⁴ Lenski, Rdnr. 59 f. zu § 24 PartG; KR/Rixen, Rdnr. 70 zu § 24 PartG; Ipsen/Jochum, Rdnr. 49 zu § 24 PartG.

¹³⁴⁵ Lenski, Rdnr. 61 zu § 24 PartG; Ipsen/Jochum, Rdnr. 50 zu § 24 PartG.

ϕ) **Ausgaben im Rahmen einer Unternehmenstätigkeit**

Als weitere Unterposition der Sachausgaben ist der Ausgabeposten „*Ausgaben im Rahmen einer Unternehmenstätigkeit*“ gemäß § 24 Abs. 5 Nr. 2, lit. f) PartG in der Ausgaberechnung des Rechenschaftsberichts zu verzeichnen.

Die Position „*Ausgaben im Rahmen einer Unternehmenstätigkeit*“ im Sinne des § 24 Abs. 5 Nr. 2, lit. f) PartG bildet das Gegenstück zu den Einnahmen aus Unternehmenstätigkeit gemäß § 24 Abs. 4 Nr. 5 PartG. In dieser Position der Ausgabenrechnung sind die Ausgaben, die bei den Parteien im Zusammenhang mit einer Unternehmenstätigkeit anfallen, zu erfassen. Der Begriff der Unternehmenstätigkeit ist dabei ebenso wie bei dem korrespondierenden Posten der Einnahmereknung gemäß § 24 Abs. 4 Nr. 5 PartG im zivilrechtlichen Sinn zu verstehen¹³⁴⁶. Der gesonderte Ausweis der Ausgaben im Rahmen einer Unternehmenstätigkeit dient dem Zweck, die Einnahmen aus Unternehmenstätigkeit bei der relativen Obergrenze für die staatliche Teilfinanzierung der Parteien gemäß § 19a Abs. 4 Satz 2 PartG nur in Höhe des Nettoerlöses nach Abzug dieser Ausgaben zu berücksichtigen¹³⁴⁷.

γ) **Sonstige Ausgaben**

Als letzten Untertitel der Sachausgaben enthält die Ausgaberechnung gemäß § 24 Abs. 5 Nr. 2, lit. g) PartG den Posten „*Sonstige Ausgaben*“.

Der Titel „*Sonstige Ausgaben*“ gemäß § 24 Abs. 5 Nr. 2, lit. g) PartG bildet den Auffangtatbestand der Ausgaberechnung. An dieser Stelle sind alle Vorgänge, die den Tatbestand der Ausgabe aus § 26a Abs. 1 PartG erfüllen, aber keiner speziellen Ausgabenart zugeordnet werden können, zu erfassen¹³⁴⁸. Mit der Ansiedelung des Auffangtatbestands der sonstigen Ausgaben bei den Sachausgaben bringt das Parteiengesetz zugleich zum Ausdruck, dass alle Ausgaben, die nicht zu den Personalausgaben im Sinne des § 24 Abs. 5 Nr. 1 PartG oder den Zuschüssen an Gliederungen im Sinne des § 24 Abs. 5 Nr. 3 PartG zählen, als Sachausgaben zu qualifizieren sind. In der Position „*Sonstige Ausgaben*“ haben die Parteien insbesondere die im Rechnungsjahr zurückgewährten beziehungsweise als zurückzugewähren erkannten Spenden und andere Zuwendungen aus früheren Rechnungsjahren auszuweisen, sofern nicht schon in dem Rechenschaftsbericht für das Zuflussjahr eine entsprechende Verbindlichkeit oder Rückstellung gebucht worden war¹³⁴⁹. Entsteht die Verbindlichkeit der Partei, eine empfangene Spende oder eine andere empfangene Zuwendung zurückzugewähren, bereits im Jahr der Zuwendung, ist der Aufwand aus der Rückgewährung der Zuwendung in dem Rechenschaftsbericht für das Jahr der Zuwendung nicht in der Position „*Sonstige Ausgaben*“ zu erfassen, sondern von dem für die jeweilige Zuwendungsart maßgeblichen Ertragsposten abzusetzen.

(ac) **Zuschüsse an Gliederungen**

Zuletzt ist in der Ausgaberechnung gemäß § 24 Abs. 5 Nr. 3 PartG der Ausgabebetitel „*Zuschüsse an*

¹³⁴⁶ Siehe oben sub C) /III.) /7.) /a) /ab) /(2) /(c) /(ad).

¹³⁴⁷ BT-Drs. 18/7093, S. 1 f.; BT-Drs. 18/6879, S. 5 f., 9 und 14; siehe oben sub B) /XV.) /3.) /b).

¹³⁴⁸ Lenski, Rdnr. 62 zu § 24 PartG; KR/Rixen, Rdnr. 73 zu § 24 PartG; Ipsen/Jochum, Rdnr. 51 zu § 24 PartG; Küstermann, Transparenzgebot, S. 174.

¹³⁴⁹ BT-Drs. 18/100, S. 21.

Gliederungen“ gesondert zu verzeichnen.

Die Ausgaben für Zuschüsse an andere Parteigliederungen bilden zusammen mit dem korrespondierenden Einnahmetitel aus § 24 Abs. 4 Nr. 10 PartG den innerparteilichen Finanzausgleich im Sinne des § 22 PartG in der Ergebnisrechnung ab¹³⁵⁰.

(d) Angabe der Gesamtausgaben

Über die nach Ausgabearten untergliederte Aufstellung aller Ausgaben hinaus umfasst die Ausgaberechnung gemäß § 24 Abs. 5 Nr. 4 PartG auch die Angabe der Gesamtausgaben.

Die Gesamtausgaben im Sinne des § 24 Abs. 5 Nr. 4 PartG stellen keine weitere Ausgabeart, sondern die rechnerische Gesamtgröße aller getätigten Ausgaben dar. Bei den Gesamtausgaben ist die Summe aus den Beträgen aller in der Ausgaberechnung verzeichneten Ausgabearten gemäß § 24 Abs. 5 Nr. 1 bis 3 PartG anzugeben¹³⁵¹.

(4) Periodenergebnis

Der Saldo aus den Gesamteinnahmen nach Maßgabe von § 24 Abs. 4 Nr. 11 PartG und den Gesamtausgaben im Sinne des § 24 Abs. 5 Nr. 4 PartG ergibt das Periodenergebnis der jeweiligen Parteigliederung in Form eines Überschusses oder Defizits. Dieses Ergebnis muss wegen der Funktionsweise der doppelten Buchführung zwingend mit der Differenz zwischen dem in der Vermögensbilanz der Gliederung ausgewiesenen Reinvermögen gemäß § 24 Abs. 6 Nr. 3 PartG und dem Reinvermögen am Schluss des vorangegangenen Rechnungsjahres übereinstimmen.

Obwohl das übergeordnete Konstrukt der Ergebnisrechnung die Einnahmereknung und die Ausgaberechnung zu einem Gewinnermittlungssystem verbindet, verpflichtet das Parteiengesetz die Parteigliederungen nicht, in ihrer Ergebnisrechnung das im Wege eines einzigen Rechenschritts zu ermittelnde Periodenergebnis zu verzeichnen. Nur in der dem Rechenschaftsbericht voranzustellenden Zusammenfassung der Ergebnisrechnungen und Vermögensbilanzen aller Parteigliederungen ist gemäß § 24 Abs. 9 Nr. 3 PartG der Überschuss beziehungsweise das Defizit der Gesamtpartei auszuweisen.

ac) Vermögensbilanz

Die Vermögensbilanz bildet nach Maßgabe von § 24 Abs. 1 Satz 1 PartG den zweiten Bestandteil des redundanten Gewinnermittlungssystems im Periodenabschluss der Parteigliederungen. In der Vermögensbilanz sind die Bestandskonten der laufenden Buchführung, soweit erforderlich um die Inventurfeststellungen korrigiert, abzuschließen.

In den Rechenschaftsvorschriften des Parteiengesetzes ist die Aufstellung der Vermögensbilanz mit Ausnahme der Gliederungsvorschrift aus § 24 Abs. 6 PartG und einiger besonderer Bestimmungen in § 28 PartG nicht näher geregelt. Zudem gelten die Aufstellungsgrundsätze für den Rechenschaftsbericht aus § 24 Abs. 1 Satz 2 PartG auch für die Vermögensbilanz. Wegen der mangelnden Regelung im Parteiengesetz ist bei der Aufstellung der Vermögensbilanz von den

¹³⁵⁰ Lenski, Rdnr. 63 zu § 24 PartG; KR/Rixen, Rdnr. 74 zu § 24 PartG; Ipsen/Jochum, Rdnr. 52 zu § 24 PartG; Küstermann, Transparenzgebot, S. 174; Lohr, WPg 2000, 1108/1116; Schruoff, Festschrift Ludewig, S. 967 f.

¹³⁵¹ Lenski, Rdnr. 64 zu § 24 PartG; Ipsen/Jochum, Rdnr. 53 zu § 24 PartG.

handelsrechtlichen Bestimmungen über die Bilanz auszugehen, soweit die rudimentären Vorschriften im Parteiengesetz nichts Abweichendes erfordern. Damit kommt der Vermögensbilanz nach Maßgabe von § 242 Abs. 1 Satz 1 HGB in Verbindung mit § 24 Abs. 2 Satz 1 PartG die Aufgabe zu, das Verhältnis des Vermögens und der Schulden der Partei am jeweiligen Bilanzstichtag darzustellen.

(1) Ansatzvorschriften

Nach den auf die Handelsbilanz bezogenen Vorgaben in § 246 Abs. 1 Satz 1 HGB hat die Vermögensbilanz sämtliche Vermögensgegenstände, Schulden und Rechnungsabgrenzungsposten zu enthalten, soweit gesetzlich nichts anderes bestimmt ist. Dabei kommt das aus dem Grundsatz der Bilanzklarheit folgende Saldierungsverbot zum Tragen: Gemäß § 246 Abs. 2 Satz 1 HGB in Verbindung mit § 24 Abs. 2 Satz 1 PartG dürfen Posten der Aktivseite nicht mit Posten der Passivseite und Grundstücksrechte nicht mit Grundstückslasten verrechnet werden.

Eine Ausnahme von dem Saldierungsverbot enthält § 246 Abs. 2 Satz 2 HGB im Hinblick auf Altersversorgungsverbindlichkeiten und solche Vermögensgegenstände, die ausschließlich zur Erfüllung dieser Verbindlichkeiten dienen und dabei dem Zugriff der übrigen Gläubiger entzogen sind. Vermögensgegenstände, die dem Zugriff aller übrigen Gläubiger entzogen sind und ausschließlich der Erfüllung von Schulden aus Altersversorgungsverpflichtungen oder vergleichbaren langfristig fälligen Verpflichtungen dienen, sind gemäß § 246 Abs. 2 Satz 2, 1. Hs. HGB in Verbindung mit § 24 Abs. 2 Satz 1 PartG mit diesen Schulden zu verrechnen. Entsprechend ist mit den zugehörigen Aufwendungen und Erträgen aus der Abzinsung und aus dem zu verrechnenden Vermögen zu verfahren. Übersteigt der beizulegende Zeitwert der Vermögensgegenstände den Betrag der Schulden, ist der übersteigende Betrag nach Maßgabe von § 246 Abs. 2 Satz 3 HGB in Verbindung mit § 24 Abs. 2 Satz 1 PartG unter einem gesonderten Posten zu aktivieren.

Nach § 246 Abs. 3 Satz 1 HGB in Verbindung mit § 24 Abs. 2 Satz 1 PartG sind die auf die vorhergehende Vermögensbilanz angewandten Ansatzmethoden beizubehalten. Eine Abweichung von den gewählten Ansatzmethoden ist gemäß § 246 Abs. 3 Satz 2 HGB in Verbindung mit § 252 Abs. 2 HGB nur in begründeten Ausnahmefällen zulässig.

(a) Erfassung von Vermögensgegenständen, Schulden und Rechnungsabgrenzungsposten

In der Vermögensbilanz sind alle Vermögensgegenstände, Schulden und Rechnungsabgrenzungsposten anzusetzen.

(aa) Vermögensgegenstände

Vermögensgegenstände sind nach dem handelsrechtlichen Begriffsverständnis alle wirtschaftlichen Werte, die selbstständig bewertbar und selbstständig verkehrsfähig sind¹³⁵². Die besonderen Verhältnisse des Parteienrechenschaftsrechts erfordern keine Abweichungen von dem

¹³⁵² HBdR/Kußmaul, Rdnr. 6 ff. zu § 246 HGB; BKT/Thiele/Turowski, Rdnr. 31 ff. zu § 246 HGB; Baumbach/Merkt, Rdnr. 3 ff. zu § 246 HGB; Winnefeld, Bilanz-Handbuch, Kapitel D, Rdnr. 415; Wiedmann/Böcking/Gros, Rdnr. 3 zu § 246 HGB; MüKo/Ballwieser, Rdnr. 13 ff. zu § 246 HGB; KKR/Braun, Rdnr. 13 f. zu § 246 HGB; Ipsen/Jochum, Rdnr. 2 zu § 28 PartG; ADS, Rdnr. 9 ff. zu § 246 HGB.

handelsrechtlichen Begriff des Vermögensgegenstands¹³⁵³.

Unabhängig von dem allgemeinen Begriff des Vermögensgegenstands ist auch der entgeltlich erworbene Geschäfts- oder Firmenwert als Vermögensgegenstand zu behandeln. Nach § 246 Abs. 1 Satz 4 HGB in Verbindung mit § 24 Abs. 2 Satz 1 PartG gilt nämlich auch der Unterschiedsbetrag, um den die für die Übernahme eines Unternehmens bewirkte Gegenleistung den Wert der einzelnen Vermögensgegenstände des Unternehmens abzüglich der Schulden im Zeitpunkt der Übernahme übersteigt, als zeitlich begrenzt nutzbarer Vermögensgegenstand.

In die Vermögensbilanz dürfen nur solche Vermögensgegenstände aufgenommen werden, die dem Parteivermögen zuzurechnen sind. Ebenso wie im Handelsbilanzrecht gibt dabei nicht das zivilrechtliche Eigentum, sondern die wirtschaftliche Betrachtungsweise den Ausschlag für die Zurechnung von Vermögensgegenständen¹³⁵⁴. Gemäß § 246 Abs. 1 Satz 2, 1. Hs. HGB in Verbindung mit § 24 Abs. 2 Satz 1 PartG sind Vermögensgegenstände grundsätzlich in die Bilanz des Eigentümers aufzunehmen. Hingegen sind Vermögensgegenstände, die nicht dem Eigentümer, sondern einem anderen wirtschaftlich zuzurechnen sind, nach Maßgabe von § 246 Abs. 1 Satz 2, 2. Hs. HGB in Verbindung mit § 24 Abs. 2 Satz 1 PartG in dessen Bilanz auszuweisen. Die Partei hat also einerseits alle Vermögensgegenstände, die in ihrem Eigentum stehen und nicht einem anderen wirtschaftlich zuzurechnen sind, und andererseits alle einem anderen gehörenden Vermögensgegenstände, die ihr wirtschaftlich zuzurechnen sind, in ihrer Vermögensbilanz zu erfassen.

(ab) Schulden

Eine Schuld im bilanzrechtlichen Sinne ist nach herrschender Meinung nicht die rechtlich bestehende Verbindlichkeit, sondern die den Bilanzierenden wirtschaftlich belastende, erzwingbare Verbindlichkeit¹³⁵⁵. Der Begriff der Schulden umfasst deshalb sämtliche bestehenden oder hinreichend sicher erwarteten Belastungen des Parteivermögens, die auf einer rechtlichen oder wirtschaftlichen Leistungspflicht der Partei beruhen und selbstständig bewertbar sind¹³⁵⁶. Nach Maßgabe von § 246 Abs. 1 Satz 3 HGB in Verbindung mit § 24 Abs. 2 Satz 1 PartG sind Schulden in die Bilanz des Schuldners aufzunehmen.

Zu den in der Vermögensbilanz auszuweisenden Schulden der Partei zählen ferner die Rückstellungen nach Maßgabe von § 249 HGB in Verbindung mit § 24 Abs. 2 Satz 1 PartG. Rückstellungen im handelsrechtlichen Sinne sind Passivposten, die dem Zweck dienen, Aufwendungen, die dem Grund oder der Höhe nach am Bilanzstichtag noch nicht sicher sind und erst später zu einem Mittelabfluss führen, der Periode der Verursachung zuzuordnen¹³⁵⁷.

¹³⁵³ Siehe oben sub C) /III.) /6.) /b) /aa) /(1) /(a). Anderer Auffassung: Ipsen/Jochum, Rdnr. 3 ff. zu § 28 PartG; Küstermann, Transparenzgebot, S. 176 f.

¹³⁵⁴ Ipsen/Jochum, Rdnr. 8 zu § 28 PartG; Küstermann, Transparenzgebot, S. 179 f.

¹³⁵⁵ BFH, Urteil vom 5. April 2006 – I R 43/05, BB 2006, 1623/1624; HBdR/Kußmaul, Rdnr. 14 zu § 246 HGB; BKT/Thiele/Turowski, Rdnr. 101 zu § 246 HGB; Baumbach/Merkt, Rdnr. 13 zu § 246 HGB; Winnefeld, Bilanz-Handbuch, Kapitel D, Rdnr. 840; Wiedmann/Böcking/Gros, Rdnr. 4 zu § 246 HGB; MüKo/Ballwieser, Rdnr. 69 zu § 246 HGB; KKR/Braun, Rdnr. 22 zu § 246 HGB; ADS, Rdnr. 103 zu § 246 HGB.

¹³⁵⁶ Ipsen/Jochum, Rdnr. 7 zu § 28 PartG; Küstermann, Transparenzgebot, S. 177 f.

¹³⁵⁷ HBdR/Mayer-Wegelin, Rdnr. 17 f. zu § 249 HGB; Baumbach/Merkt, Rdnr. 1 zu § 249 HGB; Winnefeld, Bilanz-

Nach § 249 Abs. 1 Satz 1 HGB sind Rückstellungen für ungewisse Verbindlichkeiten und für drohende Verluste aus schwebenden Geschäften zu bilden. Ferner sind gemäß § 249 Abs. 1 Satz 2 HGB Rückstellungen zu bilden für im Geschäftsjahr unterlassene Aufwendungen für Instandhaltung, die im folgenden Geschäftsjahr innerhalb von drei Monaten nachgeholt werden. Entsprechendes gilt für unterlassene Abraumbeseitigung, die im folgenden Geschäftsjahr nachgeholt wird, sowie für Gewährleistungen, die ohne rechtliche Verpflichtung erbracht werden. Die Vorschriften in § 249 HGB betreffen nur den Ansatz von Rückstellungen, deren Bewertung erfolgt nach Maßgabe von § 253 Abs. 1 Satz 2, 2. Hs. HGB¹³⁵⁸.

Damit haben die Parteien nach den aus dem Handelsbilanzrecht abzuleitenden diesbezüglichen Vorgaben einerseits Rückstellungen für ungewisse Verbindlichkeiten und andererseits Aufwandsrückstellungen in der Vermögensbilanz zu berücksichtigen¹³⁵⁹.

Bei ungewissen Verbindlichkeiten im Sinne des § 249 Abs. 1 Satz 1, 1. Var. HGB handelt es sich um wirtschaftliche Verpflichtungen, die im Zeitpunkt der Rechnungslegung dem Grunde oder der Höhe nach noch unbestimmbar sind¹³⁶⁰. Dabei müssen das Bestehen oder Entstehen der Verbindlichkeit sowie die Inanspruchnahme aus dieser Verbindlichkeit objektiv wahrscheinlich sein¹³⁶¹. Das ist der Fall, wenn mehr Gründe für als gegen die zukünftige Inanspruchnahme aus der Verbindlichkeit sprechen¹³⁶². Mit Blick auf das Gebot der periodengerechten Gewinnermittlung muss die als Rückstellung zu erfassende ungewisse Verbindlichkeit zudem vor dem Bilanzstichtag wirtschaftlich verursacht worden sein, also Vergangenes abgelten¹³⁶³.

Zu den Rückstellungen für ungewisse Verbindlichkeiten im Sinne des § 249 Abs. 1 Satz 1, 1. Var.

Handbuch, Kapitel D, Rdnr. 867; Wiedmann/Böcking/Gros, Rdnr. 4 zu § 249 HGB; KKR/Altenburger, Rdnr. 27 ff. zu § 249 HGB; KR/Rixen, Rdnr. 93 zu § 24 PartG; ADS, Rdnr. 30 zu § 249 HGB.

¹³⁵⁸ HBdR/Mayer-Wegelin, Rdnr. 12 zu § 249 HGB; BBilK/Schubert, Rdnr. 1 zu § 249 HGB; Wiedmann/Böcking/Gros, Rdnr. 1 zu § 249 HGB.

¹³⁵⁹ IDW RS HFA 12, WPg 2005, 856/858.

¹³⁶⁰ HBdR/Mayer-Wegelin, Rdnr. 49 zu § 249 HGB; BKT/Hommel, Rdnr. 31 zu § 249 HGB; Baumbach/Merkt, Rdnr. 2 zu § 249 HGB; BBilK/Schubert, Rdnr. 2 zu § 249 HGB; Winnefeld, Bilanz-Handbuch, Kapitel D, Rdnr. 950; Wiedmann/Böcking/Gros, Rdnr. 15 zu § 249 HGB; MüKo/Ballwieser, Rdnr. 10 zu § 249 HGB; KKR/Altenburger, Rdnr. 40 zu § 249 HGB; Ipsen/Jochum, Rdnr. 68 zu § 24 PartG; ADS, Rdnr. 42 zu § 249 HGB.

¹³⁶¹ BFH, Urteil vom 19. Oktober 2005 – XI R 64/04, BB 2006, 543/545; BFH, Urteil vom 6. April 2000 – IV R 31/99, BFHE 192, 64/66; HBdR/Mayer-Wegelin, Rdnr. 53 zu § 249 HGB; BKT/Hommel, Rdnr. 43 zu § 249 HGB; Baumbach/Merkt, Rdnr. 2 zu § 249 HGB; BBilK/Schubert, Rdnr. 42 zu § 249 HGB; Winnefeld, Bilanz-Handbuch, Kapitel D, Rdnr. 1000; Wiedmann/Böcking/Gros, Rdnr. 16 zu § 249 HGB; MüKo/Ballwieser, Rdnr. 13 zu § 249 HGB; KKR/Altenburger, Rdnr. 58 zu § 249 HGB; ADS, Rdnr. 73 zu § 249 HGB.

¹³⁶² BFH, Urteil vom 19. Oktober 2005 – XI R 64/04, BB 2006, 543/545; BFH, Urteil vom 30. Januar 2002 – I R 68/00, BFHE 197, 530/532; BFH, Urteil vom 6. April 2000 – IV R 31/99, BFHE 192, 64/67 f.; HBdR/Mayer-Wegelin, Rdnr. 54 zu § 249 HGB; BKT/Hommel, Rdnr. 43 zu § 249 HGB; Baumbach/Merkt, Rdnr. 2 zu § 249 HGB; BBilK/Schubert, Rdnr. 43 f. zu § 249 HGB; Winnefeld, Bilanz-Handbuch, Kapitel D, Rdnr. 1001; Wiedmann/Böcking/Gros, Rdnr. 17 zu § 249 HGB; MüKo/Ballwieser, Rdnr. 13 zu § 249 HGB; KKR/Altenburger, Rdnr. 59 zu § 249 HGB; ADS, Rdnr. 74 zu § 249 HGB.

¹³⁶³ BFH, Urteil vom 19. Oktober 2005 – XI R 64/04, BB 2006, 543/545; BFH, Urteil vom 6. April 2000 – IV R 31/99, BFHE 192, 64/66; HBdR/Mayer-Wegelin, Rdnr. 38 zu § 249 HGB; BKT/Hommel, Rdnr. 69 ff. zu § 249 HGB; Baumbach/Merkt, Rdnr. 2 zu § 249 HGB; BBilK/Schubert, Rdnr. 34 zu § 249 HGB; Winnefeld, Bilanz-Handbuch, Kapitel D, Rdnr. 1008; Wiedmann/Böcking/Gros, Rdnr. 21 zu § 249 HGB; MüKo/Ballwieser, Rdnr. 17 ff. zu § 249 HGB; ADS, Rdnr. 63 ff. zu § 249 HGB.

HGB zählen auch Pensionsrückstellungen¹³⁶⁴.

Einen Unterfall der Rückstellungen für ungewisse Verbindlichkeiten verkörpern die Rückstellungen für drohende Verluste aus schwebenden Geschäften nach Maßgabe von § 249 Abs. 1 Satz 1, 2. Var. HGB. Insoweit folgt die Passivierungspflicht aus dem in § 252 Abs. 1 Nr. 4 HGB verankerten Imparitätsprinzip¹³⁶⁵. Nur gegenseitige Geschäfte können die Pflicht zur Bildung einer Drohverlustrückstellung begründen. Dabei ist der Mehrwert der mit dem Geschäft eingegangenen Verbindlichkeit gegenüber der dadurch erworbenen Forderung als drohender Verlust anzusetzen¹³⁶⁶. Drohend im Sinne des § 249 Abs. 1 Satz 1, 2. Var. HGB ist ein Verlust aus schwebenden Geschäften erst dann, wenn der Verpflichtungsüberschuss nicht nur möglich, sondern auch wahrscheinlich ist¹³⁶⁷. Auch der drohende Verlust muss mit Blick auf das Prinzip der periodengerechten Gewinnermittlung vor dem Bilanzstichtag wirtschaftlich verursacht worden sein¹³⁶⁸.

Auch die Rückstellungen für Gewährleistungen ohne rechtliche Verpflichtung gemäß § 249 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 HGB stellen einen weiteren Unterfall der Rückstellungen für ungewisse Verbindlichkeiten dar. Kann eine Rechtspflicht zur Gewährleistung nicht ausgeschlossen werden, ist für den zu erwartenden Gewährleistungsaufwand eine Rückstellung für ungewisse Verbindlichkeiten im Sinne des § 249 Abs. 1 Satz 1, 1. Var. HGB zu bilden. Eine Rückstellung nach § 249 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 HGB kommt hingegen nur in Betracht, wenn die Gewährleistung eindeutig ohne rechtliche Pflicht im Wege der Kulanz erfolgt. Voraussetzung für den Ansatz einer Rückstellung ist allerdings ein faktischer Leistungszwang, der namentlich aus der Notwendigkeit der Kulanzleistung zur Erhaltung der Geschäftsbeziehung resultieren kann¹³⁶⁹. Zudem setzt die Annahme einer faktischen Verpflichtung voraus, dass die Kulanzleistung in irgendeiner Form mit einer vorherigen Lieferung oder Leistung im Zusammenhang steht, also nicht eine reine Gefälligkeitsleistung verkörpert, die erst im späteren Zeitpunkt ihrer Gewährung erfolgswirksam zu verbuchen wäre¹³⁷⁰.

¹³⁶⁴ HBdR/Höfer, Rdnr. 603 zu § 249 HGB; BKT/Hommel, Rdnr. 105 zu § 249 HGB; Baumbach/Merkt, Rdnr. 1 und 6 zu § 249 HGB; BBiK/Schubert, Rdnr. 7 zu § 249 HGB; Wiedmann/Böcking/Gros, Rdnr. 28 zu § 249 HGB; MüKo/Ballwieser, Rdnr. 28 zu § 249 HGB; KKR/Altenburger, Rdnr. 61 zu § 249 HGB.

¹³⁶⁵ Baumbach/Merkt, Rdnr. 11 zu § 249 HGB; BBiK/Schubert, Rdnr. 58 zu § 249 HGB; Winnefeld, Bilanz-Handbuch, Kapitel D, Rdnr. 1100; Wiedmann/Böcking/Gros, Rdnr. 54 zu § 249 HGB; MüKo/Ballwieser, Rdnr. 54 zu § 249 HGB; ADS, Rdnr. 136 zu § 249 HGB.

¹³⁶⁶ HBdR/Mayer-Wegelin, Rdnr. 66 zu § 249 HGB; BKT/Hommel, Rdnr. 139 zu § 249 HGB; Baumbach/Merkt, Rdnr. 11 zu § 249 HGB; BBiK/Schubert, Rdnr. 63 f. zu § 249 HGB; Winnefeld, Bilanz-Handbuch, Kapitel D, Rdnr. 1130; Wiedmann/Böcking/Gros, Rdnr. 59 zu § 249 HGB; MüKo/Ballwieser, Rdnr. 56 zu § 249 HGB; KKR/Altenburger, Rdnr. 87 zu § 249 HGB; ADS, Rdnr. 144 zu § 249 HGB.

¹³⁶⁷ HBdR/Mayer-Wegelin, Rdnr. 71 zu § 249 HGB; BKT/Hommel, Rdnr. 115 f. zu § 249 HGB; Baumbach/Merkt, Rdnr. 13 zu § 249 HGB; BBiK/Schubert, Rdnr. 60 zu § 249 HGB; Winnefeld, Bilanz-Handbuch, Kapitel D, Rdnr. 1120; Wiedmann/Böcking/Gros, Rdnr. 56 zu § 249 HGB; ADS, Rdnr. 144 zu § 249 HGB.

¹³⁶⁸ BKT/Hommel, Rdnr. 105 zu § 249 HGB; Baumbach/Merkt, Rdnr. 14 zu § 249 HGB; BBiK/Schubert, Rdnr. 58 zu § 249 HGB.

¹³⁶⁹ HBdR/Mayer-Wegelin, Rdnr. 90 zu § 249 HGB; BKT/Hommel, Rdnr. 172 zu § 249 HGB; Baumbach/Merkt, Rdnr. 26 zu § 249 HGB; BBiK/Schubert, Rdnr. 112 f. zu § 249 HGB; Winnefeld, Bilanz-Handbuch, Kapitel D, Rdnr. 1206; Wiedmann/Böcking/Gros, Rdnr. 86 zu § 249 HGB; ADS, Rdnr. 182 zu § 249 HGB.

¹³⁷⁰ HBdR/Mayer-Wegelin, Rdnr. 91 zu § 249 HGB; BKT/Hommel, Rdnr. 173 zu § 249 HGB; Baumbach/Merkt, Rdnr. 26 zu § 249 HGB; BBiK/Schubert, Rdnr. 114 zu § 249 HGB; Wiedmann/Böcking/Gros, Rdnr. 86 zu § 249 HGB; ADS, Rdnr. 183 zu § 249 HGB.

Anders als die übrigen nach Maßgabe von § 249 Abs. 1 HGB zu bildenden Rückstellungen sind die Instandhaltungs- und Abraumbeseitigungsrückstellungen gemäß § 249 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 HGB keine Rückstellungen mit Schuldcharakter, es sei denn, es besteht ausnahmsweise eine Rechtspflicht zur Abraumbeseitigung beziehungsweise Instandhaltung¹³⁷¹. Die Bildung von Instandhaltungs- und Abraumbeseitigungsrückstellungen ist nach § 249 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 HGB nur unter der engen Voraussetzung zulässig, dass die betreffende Maßnahme im zurückliegenden Rechnungsjahr unterlassen wurde und innerhalb der ersten drei Monate des folgenden Rechnungsjahrs beziehungsweise innerhalb des gesamten Rechnungsjahrs nachgeholt wird. Auch im Falle des § 249 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 HGB kommt es für die Bildung einer Rückstellung entscheidend auf die wirtschaftliche Verursachung des Instandhaltungsaufwands beziehungsweise des Abraumbeseitigungsbedarfs vor dem Bilanzstichtag an¹³⁷².

Für andere als die in § 249 Abs. 1 HGB genannten Zwecke dürfen die Parteien gemäß § 249 Abs. 2 Satz 1 HGB in Verbindung mit § 24 Abs. 2 Satz 1 PartG keine Rückstellungen bilden. Auch die Auflösung der im Einklang mit § 249 Abs. 1 HGB gebildeten Rückstellungen steht nicht im Belieben der Parteien. Vielmehr dürfen Rückstellungen nach § 249 Abs. 2 Satz 2 HGB in Verbindung mit § 24 Abs. 2 Satz 1 PartG nur aufgelöst werden, soweit der Grund für die Rückstellung entfallen ist.

Für die Parteien haben Rückstellungen in der Praxis eine weitaus geringere Bedeutung als bei Kaufleuten und Handelsgesellschaften. Ein Großteil der Fallgruppen, in denen nach handelsrechtlichen Grundsätzen Rückstellungen zu bilden sind, wie beispielsweise Rückstellungen für den zu erwartenden Aufwand für die Erfüllung von Gewährleistungsverpflichtungen, zur Zahlung latenter Steuern oder wegen drohender Verluste aus schwebenden Geschäften weist einen Unternehmensbezug auf und kommt deshalb bei den Parteien auf Grund der Natur ihrer Tätigkeit praktisch nicht vor¹³⁷³. Das darf allerdings nicht darüber hinwegtäuschen, dass im Parteienrechenschaftsrecht für die Bildung von Rückstellungen die gleichen rechtlichen Vorgaben gelten wie im Handelsbilanzrecht.

(ac) Rechnungsabgrenzungsposten

Neben den Vermögensgegenständen und Schulden sind in der Vermögensbilanz der Parteien gemäß § 246 Abs. 1 Satz 1 HGB in Verbindung mit § 24 Abs. 2 Satz 1 PartG auch sämtliche Rechnungsabgrenzungsposten anzusetzen.

Sowohl bei den Rechnungsabgrenzungsposten auf der Aktivseite als auch bei denen auf der Passivseite handelt es sich nicht um Vermögensgegenstände respektive Schulden. Vielmehr stellen aktive wie passive Rechnungsabgrenzungsposten eine Bilanzierungshilfe dar, die der periodengerechten Gewinnermittlung dient¹³⁷⁴. Im Handelsbilanzrecht ist die Pflicht zur Bildung von

¹³⁷¹ HBdR/Mayer-Wegelin, Rdnr. 73 und 87 zu § 249 HGB; BKT/Hommel, Rdnr. 151 zu § 249 HGB; Baumbach/Merkt, Rdnr. 19 f. zu § 249 HGB; BBiIK/Schubert, Rdnr. 4 zu § 249 HGB; MüKo/Ballwieser, Rdnr. 83 zu § 249 HGB; KKR/Altenburger, Rdnr. 93 zu § 249 HGB.

¹³⁷² BKT/Hommel, Rdnr. 157 zu § 249 HGB; Baumbach/Merkt, Rdnr. 19 zu § 249 HGB; BBiIK/Schubert, Rdnr. 3 zu § 249 HGB; KKR/Altenburger, Rdnr. 97 zu § 249 HGB; ADS, Rdnr. 205 zu § 249 HGB.

¹³⁷³ Ipsen/Jochum, Rdnr. 74 zu § 24 PartG; Streitferdt, BT-Drs. 15/3140, S. 53 f.

¹³⁷⁴ HBdR/Küting/Trützscher, Rdnr. 2 und 58 ff. zu § 250 HGB; BKT/Hörmberg/König, Rdnr. 4 zu § 250 HGB; Baumbach/Merkt, Rdnr. 1 zu § 250 HGB; Winnefeld, Bilanz-Handbuch, Kapitel D, Rdnr. 716 und 1615;

Rechnungsabgrenzungsposten in § 250 HGB näher geregelt. Mangels abweichender Sonderregelungen im Parteiengesetz gelten die handelsrechtlichen Vorschriften über die Bildung von Rechnungsabgrenzungsposten im Parteienrechenschaftsrecht über § 24 Abs. 2 Satz 1 PartG entsprechend.

Nach Maßgabe von § 250 Abs. 1 HGB sind als Rechnungsabgrenzungsposten auf der Aktivseite Ausgaben vor dem Abschlussstichtag auszuweisen, soweit sie Aufwand für eine bestimmte Zeit nach diesem Tag darstellen. Auf der Passivseite sind gemäß § 250 Abs. 2 HGB als Rechnungsabgrenzungsposten Einnahmen vor dem Abschlussstichtag auszuweisen, soweit sie Ertrag für eine bestimmte Zeit nach diesem Tag darstellen.

Zur Bildung von Rechnungsabgrenzungsposten nach § 250 Abs. 1 und 2 HGB kommt es in der Regel dann, wenn die Erbringung von synallagmatisch verknüpfter Leistung und Gegenleistung zeitlich auseinander fällt. Während die Ausgabe beziehungsweise Einnahme vor dem Bilanzstichtag erfolgt, wird die korrespondierende Gegenleistung erst in der Zukunft erbracht. Dabei ist der Ansatz von Rechnungsabgrenzungsposten auf der Aktiv- und Passivseite spiegelbildlich nach identischen Grundsätzen geregelt¹³⁷⁵.

Der Begriff der Ausgabe oder Einnahme vor dem Bilanzstichtag umfasst neben Auszahlungen und Zahlungseingängen sowie der Hingabe und Inempfangnahme von Ersatzleistungen wie Wechseln auch die Ein- und Ausbuchung von Verbindlichkeiten oder Forderungen¹³⁷⁶. Der jeweiligen Ausgabe oder Einnahme vor dem Bilanzstichtag muss dabei ein Aufwand oder Ertrag für eine bestimmte Zeit nach dem Bilanzstichtag korrespondieren. Ausschlaggebend dafür ist, ob der wirtschaftliche Grund für die Ausgaben oder Einnahmen in der Vergangenheit oder in der Zukunft liegt¹³⁷⁷. Deshalb zählen transitorische Posten im weiteren Sinne, wie zum Beispiel Forschungs- und Entwicklungskosten oder Werbekosten, die lediglich künftigen Geschäften dienen, nicht zu den Rechnungsabgrenzungsposten¹³⁷⁸. Auch antizipative Posten, bei denen lediglich der Zahlungsvorgang im Folgejahr liegt, sind nicht als Rechnungsabgrenzungsposten zu erfassen,

Wiedmann/Böcking/Gros, Rdnr. 4 zu § 250 HGB; MüKo/Ballwieser, Rdnr. 2 f. und 20 zu § 250 HGB; KKR/Prinz, Rdnr. 1 zu § 250 HGB; ADS, Rdnr. 4 zu § 250 HGB.

¹³⁷⁵ HBdR/Küting/Trützscher, Rdnr. 4 f. zu § 250 HGB; BKT/Hömborg/König, Rdnr. 3 zu § 250 HGB; Baumbach/Merkt, Rdnr. 5 zu § 250 HGB; Winnefeld, Bilanz-Handbuch, Kapitel D, Rdnr. 716 und 1616 f.; Wiedmann/Böcking/Gros, Rdnr. 6 zu § 250 HGB; MüKo/Ballwieser, Rdnr. 2 ff. und 20 f. zu § 250 HGB; KKR/Prinz, Rdnr. 12 f. und 17 f. zu § 250 HGB; ADS, Rdnr. 2 zu § 250 HGB.

¹³⁷⁶ HBdR/Küting/Trützscher, Rdnr. 63 zu § 250 HGB; BKT/Hömborg/König, Rdnr. 22 und 72 zu § 250 HGB; Baumbach/Merkt, Rdnr. 1 und 5 zu § 250 HGB; BBiK/Schubert/Waubke, Rdnr. 18 zu § 250 HGB; Winnefeld, Bilanz-Handbuch, Kapitel D, Rdnr. 718 und 1619; Wiedmann/Böcking/Gros, Rdnr. 7 zu § 250 HGB; MüKo/Ballwieser, Rdnr. 5 und 21 zu § 250 HGB; KKR/Prinz, Rdnr. 14 zu § 250 HGB; ADS, Rdnr. 25 und 112 zu § 250 HGB.

¹³⁷⁷ HBdR/Küting/Trützscher, Rdnr. 65 ff. zu § 250 HGB; BKT/Hömborg/König, Rdnr. 24 f. und 73 f. zu § 250 HGB; Baumbach/Merkt, Rdnr. 1 und 5 zu § 250 HGB; BBiK/Schubert/Waubke, Rdnr. 20 zu § 250 HGB; Winnefeld, Bilanz-Handbuch, Kapitel D, Rdnr. 719 ff. und 1620 f.; Wiedmann/Böcking/Gros, Rdnr. 9 zu § 250 HGB; KKR/Prinz, Rdnr. 11 zu § 250 HGB; ADS, Rdnr. 23 und 108 zu § 250 HGB.

¹³⁷⁸ HBdR/Küting/Trützscher, Rdnr. 23 ff. und 80 zu § 250 HGB; Baumbach/Merkt, Rdnr. 1 zu § 250 HGB; BBiK/Schubert/Waubke, Rdnr. 23 zu § 250 HGB; Winnefeld, Bilanz-Handbuch, Kapitel D, Rdnr. 723; Wiedmann/Böcking/Gros, Rdnr. 3 zu § 250 HGB; MüKo/Ballwieser, Rdnr. 6 und 20 zu § 250 HGB; KKR/Prinz, Rdnr. 11 zu § 250 HGB; ADS, Rdnr. 6 zu § 250 HGB.

sondern als Verbindlichkeit beziehungsweise Forderung zu verbuchen¹³⁷⁹.

Rechnungsabgrenzungsposten bedürfen nicht der Bewertung, sondern sind entsprechend der Natur ihrer Sache der Höhe nach zu berechnen. Dabei kommt es für den Bilanzansatz allein darauf an, in welcher Höhe die betreffende Ausgabe oder Einnahme Aufwand oder Ertrag für die Zukunft darstellt¹³⁸⁰.

Einen weiteren Anwendungsfall für einen Rechnungsabgrenzungsposten auf der Aktivseite, dessen Bildung im Gegensatz zu den in § 250 Abs. 1 HGB vorgesehenen Rechnungsabgrenzungsposten fakultativ ist, regelt § 250 Abs. 3 HGB. Ist der Erfüllungsbetrag einer Verbindlichkeit höher als der Ausgabebetrag, so darf der Unterschiedsbetrag gemäß § 250 Abs. 3 Satz 1 HGB in den Rechnungsabgrenzungsposten auf der Aktivseite aufgenommen werden. Der Unterschiedsbetrag ist nach § 250 Abs. 3 Satz 2 HGB durch planmäßige jährliche Abschreibungen, die auf die gesamte Laufzeit der Verbindlichkeit verteilt werden können, zu tilgen. Damit eröffnet § 250 Abs. 3 Satz 1 HGB ein Aktivierungswahlrecht für das im Zusammenhang mit der Darlehensgewährung zu entrichtende Disagio oder Agio. Allerdings kann das Aktivierungswahlrecht, das auch die lediglich teilweise Aktivierung von Disagio und Agio gestattet, nur im Jahr der Darlehensausgabe ausgeübt werden¹³⁸¹.

(b) Ausnahmen von der Ansatzpflicht

Gesetzliche Ausnahmen von der Ansatzpflicht aus § 246 Abs. 1 Satz 1 HGB in Verbindung mit § 24 Abs. 2 Satz 1 PartG verkörpern die Ansatzwahlrechte und Ansatzverbote. Bei der Ausübung der Ansatzwahlrechte haben die Parteien die Vorgabe aus § 246 Abs. 3 HGB, nach der die auf den vorhergehenden Jahresabschluss angewandten Ansatzmethoden bis auf begründete Ausnahmeausfälle beizubehalten sind, zu beachten.

(aa) Ansatzwahlrechte

Im Hinblick auf die Vermögensbilanz der Parteien ergeben sich Ansatzwahlrechte sowohl aus den parteienrechtlichen Vorschriften als auch aus den entsprechend anzuwendenden Bestimmungen des Handelsbilanzrechts.

Nach § 28 Abs. 1 PartG sind in der Vermögensbilanz alle Vermögensgegenstände mit einem Anschaffungswert von im Einzelfall mehr als 5.000,- EUR inklusive Umsatzsteuer aufzuführen. Damit räumt die Vorschrift den Parteien für alle Vermögensgegenstände mit einem geringeren Anschaffungswert insofern, als sie deren nach handelsrechtlichen Grundsätzen zulässige und erforderliche Berücksichtigung in der Vermögensbilanz nicht ausschließt, ein Ansatzwahlrecht ein¹³⁸².

¹³⁷⁹ HBdR/Küting/Trützscher, Rdnr. 65 ff. zu § 250 HGB; BKT/Hörmberg/König, Rdnr. 5 zu § 250 HGB; Baumbach/Merkt, Rdnr. 1 zu § 250 HGB; BBilK/Schubert/Waubke, Rdnr. 4 zu § 250 HGB; Winnefeld, Bilanz-Handbuch, Kapitel D, Rdnr. 716 und 1616; Wiedmann/Böcking/Gros, Rdnr. 3 zu § 250 HGB; KKR/Prinz, Rdnr. 11 zu § 250 HGB; ADS, Rdnr. 6 zu § 250 HGB.

¹³⁸⁰ BKT/Hörmberg/König, Rdnr. 8 zu § 250 HGB; BBilK/Schubert/Waubke, Rdnr. 29 f. zu § 250 HGB; MüKo/Ballwieser, Rdnr. 10 zu § 250 HGB; KKR/Prinz, Rdnr. 11 zu § 250 HGB; ADS, Rdnr. 45 zu § 250 HGB.

¹³⁸¹ HBdR/Küting/Trützscher, Rdnr. 88 zu § 250 HGB; BKT/Hörmberg/König, Rdnr. 86 zu § 250 HGB; Baumbach/Merkt, Rdnr. 8 zu § 250 HGB; BBilK/Schubert/Waubke, Rdnr. 38 und 40 zu § 250 HGB; MüKo/Ballwieser, Rdnr. 16 zu § 250 HGB; KKR/Prinz, Rdnr. 21 zu § 250 HGB; ADS, Rdnr. 85 zu § 250 HGB.

¹³⁸² Lenski, Rdnr. 2 f. zu § 28 PartG; KR/Schwarz, Rdnr. 5 zu § 28 PartG; Ipsen/Jochum, Rdnr. 10 zu § 28 PartG; IDW RS

Mit dem Ansatzwahlrecht für Vermögensgegenstände mit einem Anschaffungswert von nicht mehr als 5.000,- EUR hat § 28 Abs. 1 PartG der bereits zuvor gepflegten identischen Rechenschaftslegungspraxis, die auf eine Absprache zwischen Wirtschaftsprüfern und Parteivertretern im Dezember 1983 zurückging¹³⁸³, eine gesetzliche Grundlage verschafft. Nach ihrer Bedeutung und Funktion ist die Regelung in § 28 Abs. 1 PartG mit der handelsrechtlichen Gepflogenheit vergleichbar, Vermögensgegenstände von geringem Wert der Einfachheit halber im Anschaffungsjahr voll abzuschreiben.

Anders als das Handelsbilanzrecht, das die sofortige Abschreibung auf Vermögensgegenstände mit Anschaffungskosten von höchstens 800,- bis 1.000,- EUR beschränkt¹³⁸⁴, gestattet § 28 Abs. 1 PartG mit dem Grenzwert von 5.000,- EUR den Sofortabzug allerdings nicht nur für Vermögensgegenstände von geringem Wert, sondern für erhebliche Teile des Parteivermögens. Nach der Vermögensstruktur der Parteien weisen im Wesentlichen nur Beteiligungen und andere Kapitalanlagen, Grundstücke und Immobilien sowie Kraftfahrzeuge im Einzelfall einen Anschaffungswert von mehr als 5.000,- EUR inklusive Umsatzsteuer auf. Selbst die Geschäftsstellenausstattung, deren einzelne Bestandteile zumindest ganz überwiegend nicht mit Anschaffungskosten von mehr als 5.000,- EUR verbunden sind, wird durch das Ansatzwahlrecht aus § 28 Abs. 1 PartG größtenteils von der Pflicht zur Bilanzierung befreit. Namentlich bei den unteren Parteiliederungen, die auf Grund ihrer Vermögensverhältnisse vielfach nur über die Geschäftsstellenausstattung als einzigen nennenswerten Vermögenswert verfügen, verliert die Vermögensbilanz durch die Freistellung aller Vermögensgegenstände mit einem Anschaffungswert von bis zu 5.000,- EUR nahezu ihre gesamte Aussagekraft¹³⁸⁵. Vor diesem Hintergrund ist es überaus zweifelhaft, ob das weitreichende Ansatzwahlrecht in § 28 Abs. 1 PartG noch von dem durch Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG eröffneten gesetzgeberischen Ermessen gedeckt ist¹³⁸⁶. De lege ferenda wäre es wünschenswert, den Sofortabzug auf Vermögensgegenstände von geringem Wert im Sinne der handelsrechtlichen Wertmaßstäbe für diese Abgrenzung zu beschränken. Jedenfalls sollte die Wertgrenze für die sofortige Abziehbarkeit von Vermögensgegenständen keinesfalls den Betrag von 1.000,- EUR übersteigen.

Darüber hinaus sind für die Vermögensbilanz der Partei auch die handelsrechtlichen Ansatzwahlrechte von Bedeutung. Die handelsrechtlichen Ansatzwahlrechte gelten über § 24 Abs. 2 Satz 1 PartG auch für die Vermögensbilanz, soweit das Parteiengesetz nichts Gegenteiliges

HFA 12, WPg 2005, 856/858.

¹³⁸³ Lohr, WPg 2000, 1108/1116.

¹³⁸⁴ BKT/Thiele/Breithaupt, Rdnr. 279 ff. zu § 253 HGB; BBilK/Schubert/Andrejewski/Roscher, Rdnr. 275 und 434 ff. zu § 253 HGB; ADS, Rdnr. 451 zu § 246 HGB. Im Steuerbilanzrecht liegt die Grenze für den Sofortabzug gemäß § 6 Abs. 2 EStG sogar nur bei 410,- EUR.

¹³⁸⁵ Vergleiche dazu die vom Bundestagspräsidenten veröffentlichten Rechenschaftsberichte der Bundestagsparteien für 2015, BT-Drs. 18/12720, sowie die vom Bundestagspräsidenten veröffentlichten Rechenschaftsberichte der Parteien für 2014, BT-Drs. 18/7910 (Bundestagsparteien), BT-Drs. 18/8475 (Übrige anspruchsberechtigte Parteien) und BT-Drs. 18/9485 (Sonstige Parteien): Selbst in den Rechenschaftsberichten der Bundestagsparteien weisen die Positionen der Vermögensbilanzen bei den Landesverbänden nachgeordneten Gebietsverbänden und teilweise auch bei den Landesverbänden vielfach Nullansätze auf.

¹³⁸⁶ Ebenso: Küstermann, Transparenzgebot, S. 189 f. Anderer Auffassung: KR/Schwarz, Rdnr. 6 zu § 28 PartG; Ipsen/Jochum, Rdnr. 11 zu § 28 PartG.

bestimmt. Aus den Aufstellungsgrundsätzen für den Rechenschaftsbericht folgt, dass die Parteien von den handelsrechtlichen Ansatzwahlrechten grundsätzlich ohne besonderen Rechtfertigungsgrund freien Gebrauch machen können¹³⁸⁷. Nach § 24 Abs. 1 Satz 2 PartG hat der Rechenschaftsbericht unter Beachtung der Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung entsprechend den tatsächlichen Verhältnissen Auskunft über die Herkunft und Verwendung der Mittel sowie über das Vermögen der Partei zu geben. Dieser Maßstab knüpft an den Aufstellungsgrundsatz für den Jahresabschluss der Kapitalgesellschaft aus § 264 Abs. 2 Satz 1 HGB an, nach dem der Jahresabschluss unter Beachtung der Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der Kapitalgesellschaft zu vermitteln hat. Auch die Vorgabe, dass der Jahresabschluss ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage zu zeichnen hat, gestattet der Kapitalgesellschaft die freie Ausübung der gesetzlichen Ansatzwahlrechte¹³⁸⁸. Vor diesem Hintergrund kann die Vorgabe aus § 24 Abs. 1 Satz 2 PartG, dass der Rechenschaftsbericht entsprechend den tatsächlichen Verhältnissen Auskunft über die Herkunft und Verwendung der Mittel sowie über das Vermögen der Partei zu geben hat, nicht anders zu verstehen sein. Zudem bedeutet die Ausübung des Ansatzwahlrechts durch die Partei keineswegs zwingend eine unter Transparenzaspekten relevante Publizitätseinbuße, zumal § 28 Abs. 1 PartG ohnehin einen erheblichen Teil des Parteivermögens von der Bilanzierungspflicht ausnimmt.

Zu den handelsrechtlichen Ansatzwahlrechten zählt zunächst die fakultative Aktivierung von Agio und Disagio als Rechnungsabgrenzungsposten gemäß § 250 Abs. 3 HGB. Zudem räumt § 248 Abs. 2 Satz 1 HGB dem Bilanzierenden ein Wahlrecht ein, selbst geschaffene immaterielle Vermögensgegenstände des Anlagevermögens als Aktivposten in die Bilanz aufzunehmen. Allerdings dürfen selbst geschaffene Marken, Drucktitel, Verlagsrechte, Kundenlisten oder vergleichbare immaterielle Vermögensgegenstände des Anlagevermögens nach § 248 Abs. 2 Satz 2 HGB nicht in der Bilanz aktiviert werden.

Alle Ansatzwahlrechte sind parteiweit nach einheitlichen Maßstäben auszuüben. Zwar führt jeder Gebietsverband über den seiner Rechenschaftsverantwortung unterliegenden Teil des Parteivermögens gesondert Bücher und erstellt gesonderte Periodenabschlüsse. Die Rechenschaftspflicht gemäß den §§ 23 ff. PartG zielt aber auf den Rechenschaftsbericht der Gesamtpartei als das finale Produkt des Rechenschaftsprozesses ab. Der Rechenschaftsbericht der Gesamtpartei würde aber kein klares und nachvollziehbares Bild des Parteivermögens zeichnen, wenn darin nicht das gesamte Parteivermögen nach identischen Grundsätzen erfasst würde. Deshalb zählt es zu den rechenschaftsbezogenen Pflichten des Bundesvorstandes, in der gesamten Partei für alle Gebietsverbände verbindliche einheitliche Standards für den Umgang mit Bilanzierungswahlrechten zu etablieren. In der Praxis pflegen die Parteien abweichend von der hier vertretenen Auffassung keinen einheitlichen Umgang mit den Wahlrechten, sondern überlassen jedem rechenschaftspflichtigen Gebietsverband die Ausübung der Bilanzwahlrechte für seinen

¹³⁸⁷ Anderer Auffassung: Ipsen/Jochum, Rdnr. 10 f. zu § 28 PartG; Küstermann, Transparenzgebot, S. 95 f.

¹³⁸⁸ Siehe oben sub C) /III.) /7.) /a) /aa).

(ab) Ansatzverbote

Die handelsrechtlichen Ansatzverbote gelten über § 24 Abs. 2 Satz 1 PartG auch im Parteienrechenschaftsrecht. Einer besonderen Rechtfertigung für die Anwendung der handelsrechtlichen Ansatzverbote auf die Vermögensbilanz bedarf es dabei nicht¹³⁹⁰. Die Bilanzierungsverbote regeln nämlich, wenn auch regelungstechnisch unter umgekehrtem Vorzeichen, mit der Bilanzierungspflicht den gleichen Regelungsgegenstand wie die positiven Ansatzvorschriften. Damit unterliegen die Bilanzierungsverbote aus Sicht des Parteienrechenschaftsrechts dem gleichen verfassungsrechtlich motivierten Anwendungsvorbehalt wie alle anderen handelsrechtlichen Bestimmungen über die Rechnungslegung auch. Zudem ist die mit dem Ansatzverbot unter Umständen im Einzelfall verbundene geringfügige Abweichung von der maximalen Transparenz des Parteivermögens aus verfassungsrechtlicher Sicht durch die Grundsatzentscheidung des Gesetzgebers, bei der Rechenschaftslegung der Parteien an ein etabliertes und entwickeltes Rechnungslegungssystem anzuknüpfen, gerechtfertigt.

Bilanzierungsverbote enthält das Handelsbilanzrecht in § 248 HGB. Nach Maßgabe von § 248 Abs. 1 HGB dürfen Aufwendungen für die Gründung eines Unternehmens, Aufwendungen für die Beschaffung des Eigenkapitals und Aufwendungen für den Abschluss von Versicherungsverträgen nicht als Aktivposten in die Bilanz aufgenommen werden. Diese Bestimmung hat indes lediglich deklaratorische Bedeutung, weil die darin genannten Aufwendungen ohnehin keinen bilanzierungsfähigen Vermögensgegenstand oder Rechnungsabgrenzungsposten hervorbringen¹³⁹¹.

Ferner dürfen selbst geschaffene Marken, Drucktitel, Verlagsrechte, Kundenlisten oder vergleichbare immaterielle Vermögensgegenstände des Anlagevermögens gemäß § 248 Abs. 2 Satz 2 HGB nicht als Aktivposten in die Bilanz aufgenommen werden. Diese Vorschrift stellt eine Ausnahme von dem Ansatzwahlrecht aus § 248 Abs. 2 Satz 1 HGB dar, das die Aktivierung selbst geschaffener immaterieller Vermögensgegenstände des Anlagevermögens im Grundsatz gestattet. Im Parteienrechenschaftsrecht führt die systembedingte entsprechende Anwendung dieser Regelung nicht zu Transparenzdefiziten. Die von der Partei selbst hervorgebrachten immateriellen Vermögensgegenstände sind aus Sicht des verfassungsrechtlichen Publizitätsgebots unerheblich, weil sie die finanzielle Unabhängigkeit der Partei gegenüber ihren Finanziers unberührt lassen.

(c) Angabe der Haftungsverhältnisse

Zuletzt haben die Parteigliederungen nach Maßgabe von § 251 HGB in Verbindung mit § 24 Abs. 2 Satz 1 PartG in ihrem Rechenschaftsbericht unter der Vermögensbilanz ihre Haftungsverhältnisse anzugeben.

Gemäß § 251 Satz 1, 1. Hs. HGB in Verbindung mit § 24 Abs. 2 Satz 1 PartG sind unter der Bilanz

¹³⁸⁹ Siehe die Angaben zum Umgang mit den Wahlrechten aus § 28 Abs. 1 und 3 PartG in den Rechenschaftsberichten für 2015 von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, CDU, CSU, DIE LINKE und SPD, BT-Drs. 18/12720, S. 30, 96, 143, 181 und 210.

¹³⁹⁰ Anderer Auffassung: KR/Schwarz, Rdnr. 7 zu § 28 PartG; Ipsen/Jochum, Rdnr. 12 zu § 28 PartG.

¹³⁹¹ HBdR/Baetge/Fey/Weber/Sommerhoff, Rdnr. 1 zu § 248 HGB; BKT/Hörmberg/König/Gallasch, Rdnr. 5 zu § 248 HGB; Baumbach/Merkt, Rdnr. 1 zu § 248 HGB; BBilK/Schmidt/Usinger, Rdnr. 1 zu § 248 HGB.

Verbindlichkeiten aus der Begebung und Übertragung von Wechseln, aus Bürgschaften, Wechsel- und Scheckbürgschaften und aus Gewährleistungsverträgen sowie Haftungsverhältnisse aus der Bestellung von Sicherheiten für fremde Verbindlichkeiten zu vermerken, sofern sie nicht auf der Passivseite auszuweisen sind. Diese Verbindlichkeiten dürfen gemäß § 251 Satz 1, 2. Hs. HGB in einem Betrag angegeben werden. Nach § 251 Satz 2 HGB sind Haftungsverhältnisse auch anzugeben, wenn ihnen gleichwertige Rückgriffsforderungen gegenüberstehen.

Haftungsverhältnisse im Sinne des § 251 HGB begründen Eventualverbindlichkeiten, mit deren Aktualisierung gerechnet werden muss¹³⁹². Von den Verbindlichkeiten und Rückstellungen unterscheiden sich die Haftungsverhältnisse dabei durch den Grad der Wahrscheinlichkeit der Inanspruchnahme¹³⁹³. Die Passivierung einer Verbindlichkeit oder Rückstellung genießt also Vorrang vor dem Vermerk als Haftungsverhältnis¹³⁹⁴. Die Angabe der Haftungsverhältnisse vervollständigt die Darstellung der Verbindlichkeiten in der Bilanz, die abgestuft nach dem Wahrscheinlichkeitsgrad ihres Bestehens Verbindlichkeiten, Eventualverbindlichkeiten in Form von Rückstellungen für ungewisse Verbindlichkeiten sowie mögliche Verbindlichkeiten in Gestalt der Haftungsverhältnisse umfasst. Mit dem Vermerk unter der Bilanz sind die Haftungsverhältnisse trotz der fehlenden Passivierung aus der Bilanz ersichtlich, ohne dass sie sich auf die Gewinnermittlung auswirken¹³⁹⁵.

Nach dem Wortlaut von § 251 Satz 1, 1. Hs. HGB sind die Haftungsverhältnisse unterhalb der Bilanz, also außerhalb des in sich geschlossenen Rechnungslegungswerks, zu vermerken. Vollständig ist der Vermerk über die Haftungsverhältnisse nur, wenn er alle am Bilanzstichtag bestehenden Haftungsverhältnisse erfasst¹³⁹⁶. Die enumerative Auflistung der Haftungsverhältnisse in § 251 Satz 1, 1. Hs. HGB ist dabei als abschließend zu verstehen, sodass sich die Berücksichtigung sonstiger Haftungsverhältnisse erübrigt¹³⁹⁷.

Die Eventualverbindlichkeiten, die als Haftungsverhältnisse unter der Bilanz zu vermerken sind, dürfen nach Maßgabe von § 251 Satz 1, 2. Hs. HGB addiert in einem Betrag angegeben werden. Es besteht folglich ein Wahlrecht, die vier Haftungsverhältnisse gesondert oder zusammengefasst in einem Betrag unter der Bilanz zu vermerken¹³⁹⁸. Die einzelnen Haftungsverhältnisse sind jeweils mit

¹³⁹² HBdR/Fey, Rdnr. 1 zu § 251 HGB; BKT/Karrenbrock, Rdnr. 1 f. zu § 251 HGB; Baumbach/Merkt, Rdnr. 1 zu § 251 HGB; Winnefeld, Bilanz-Handbuch, Kapitel D, Rdnr. 2115; Wiedmann/Böcking/Gros, Rdnr. 1 zu § 251 HGB; MüKo/Ballwieser, Rdnr. 1 zu § 251 HGB; KKR/Prinz, Rdnr. 1 zu § 251 HGB; ADS, Rdnr. 1 zu § 251 HGB.

¹³⁹³ HBdR/Fey, Rdnr. 5 zu § 251 HGB; BKT/Karrenbrock, Rdnr. 28 zu § 251 HGB; BBiK/Grottel/Haußer, Rdnr. 2 zu § 251 HGB; Winnefeld, Bilanz-Handbuch, Kapitel D, Rdnr. 2115; Wiedmann/Böcking/Gros, Rdnr. 1 zu § 251 HGB; MüKo/Ballwieser, Rdnr. 2 zu § 251 HGB; KKR/Prinz, Rdnr. 4 zu § 251 HGB.

¹³⁹⁴ HBdR/Fey, Rdnr. 18 zu § 251 HGB; BKT/Karrenbrock, Rdnr. 29 zu § 251 HGB; BBiK/Grottel/Haußer, Rdnr. 3 zu § 251 HGB; Winnefeld, Bilanz-Handbuch, Kapitel D, Rdnr. 2124; Wiedmann/Böcking/Gros, Rdnr. 1 zu § 251 HGB; MüKo/Ballwieser, Rdnr. 2 zu § 251 HGB; KKR/Prinz, Rdnr. 9 zu § 251 HGB; ADS, Rdnr. 5 f. zu § 251 HGB.

¹³⁹⁵ HBdR/Fey, Rdnr. 15 zu § 251 HGB; BKT/Karrenbrock, Rdnr. 30 zu § 251 HGB; Baumbach/Merkt, Rdnr. 1 zu § 251 HGB; KKR/Prinz, Rdnr. 10 zu § 251 HGB; ADS, Rdnr. 27 zu § 251 HGB.

¹³⁹⁶ HBdR/Fey, Rdnr. 4 f. zu § 251 HGB; BKT/Karrenbrock, Rdnr. 37 zu § 251 HGB; BBiK/Grottel/Haußer, Rdnr. 4 zu § 251 HGB.

¹³⁹⁷ HBdR/Fey, Rdnr. 39 zu § 251 HGB; Baumbach/Merkt, Rdnr. 2 zu § 251 HGB; BBiK/Grottel/Haußer, Rdnr. 4 zu § 251 HGB; MüKo/Ballwieser, Rdnr. 2 zu § 251 HGB; KKR/Prinz, Rdnr. 13 zu § 251 HGB.

¹³⁹⁸ HBdR/Fey, Rdnr. 69 zu § 251 HGB; BKT/Karrenbrock, Rdnr. 43 zu § 251 HGB; Baumbach/Merkt, Rdnr. 3 zu § 251 HGB; BBiK/Grottel/Haußer, Rdnr. 8 zu § 251 HGB; Winnefeld, Bilanz-Handbuch, Kapitel D, Rdnr. 2117; KKR/Prinz, Rdnr. 24 zu § 251 HGB.

dem Betrag, auf den sich die Haftung nach den Verhältnissen am Bilanzstichtag beläuft, anzusetzen. Es kommt also auf die Höhe der Haftung an und nicht darauf, in welcher Höhe tatsächlich eine Inanspruchnahme zu erwarten ist¹³⁹⁹. Bestehen keine Haftungsverhältnisse im Sinne des § 251 HGB, ist ein Negativvermerk nicht erforderlich¹⁴⁰⁰.

(d) Privilegierung unterer Gebietsverbände

Gemäß § 28 Abs. 3 Satz 1 PartG können Gliederungen unterhalb der Landesverbände Einnahmen und Ausgaben im Jahr des Zu- beziehungsweise Abflusses verbuchen, auch wenn die jeweiligen Forderungen beziehungsweise Verbindlichkeiten bereits im Vorjahr entstanden sind. Zudem können nach § 28 Abs. 3 Satz 2 PartG die §§ 249 bis 251 HGB bei der Aufstellung der Rechenschaftsberichte dieser Gliederungen unbeachtet bleiben. Im Interesse der Vergleichbarkeit der Rechenschaftsberichte ist es wünschenswert, dass die Parteien im Erläuterungsteil angeben, ob und in welchem Umfang sie von dem Wahlrecht aus § 28 Abs. 3 PartG Gebrauch gemacht haben¹⁴⁰¹. In der Praxis leiden die Ausführungen in den Rechenschaftsberichten zum Umgang der Parteien mit dem Wahlrecht aus § 28 Abs. 3 PartG allerdings regelmäßig an dem Defizit, dass daraus nicht klar hervorgeht, welche Gebietsverbände genau in welchem Umfang von dem Wahlrecht Gebrauch gemacht haben¹⁴⁰².

Durch die Privilegierungsvorschriften in § 28 Abs. 3 PartG werden die den Landesverbänden nachgeordneten Parteigliederungen von dem Grundsatz der periodengerechten Gewinnermittlung aus § 252 Abs. 1 Nr. 5 HGB freigestellt¹⁴⁰³. Zu diesem Zweck befreit § 28 Abs. 3 HGB diese Parteigliederungen von der Pflicht, am Bilanzstichtag noch offene Forderungen und Verbindlichkeiten sowie Rückstellungen und Rechnungsabgrenzungsposten in der Bilanz anzusetzen und entsprechend in der Ergebnisrechnung zu berücksichtigen. Zuletzt brauchen die den Landesverbänden nachgeordneten Gebietsverbände in ihren Rechenschaftsberichten unter der Vermögensbilanz nicht die Haftungsverhältnisse im Sinne des § 251 HGB zu verzeichnen.

Die Bilanzierungserleichterung durch § 28 Abs. 3 HGB soll nach den Vorstellungen des Gesetzgebers dem Umstand Rechnung tragen, dass die Rechenschaftslegung auf den unteren Parteiebenen regelmäßig durch ehrenamtliche Schatzmeister erfolgt, die über keine oder nur geringe kaufmännische Kenntnisse verfügen¹⁴⁰⁴. In dem System des an den handelsrechtlichen Jahresabschluss angelehnten Periodenabschlusses bestehend aus Ergebnisrechnung und Vermögensbilanz, der aus dem Handelsbilanzrecht nicht nur den Ansatz der doppelten

¹³⁹⁹ HBdR/Fey, Rdnr. 71 zu § 251 HGB; BKT/Karrenbrock, Rdnr. 46 f. zu § 251 HGB; Baumbach/Merkt, Rdnr. 3 zu § 251 HGB; BBilK/Grottel/Haußer, Rdnr. 2 zu § 251 HGB; Winnefeld, Bilanz-Handbuch, Kapitel D, Rdnr. 2155; Wiedmann/Böcking/Gros, Rdnr. 3 zu § 251 HGB; MüKo/Ballwieser, Rdnr. 5 zu § 251 HGB; ADS, Rdnr. 99 zu § 251 HGB.

¹⁴⁰⁰ BBilK/Grottel/Haußer, Rdnr. 9 zu § 251 HGB.

¹⁴⁰¹ IDW RS HFA 12, WPg 2005, 856/861.

¹⁴⁰² Siehe die Rechenschaftsberichte für 2015 von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, CDU, CSU und SPD, BT-Drs. 18/12720, S. 30, 96, 143 und 210; unmissverständlich ist nur die Angabe der Partei DIE LINKE, in dem Rechenschaftsbericht für 2015 von dem Wahlrecht aus § 28 Abs. 3 PartG keinen Gebrauch gemacht zu haben, siehe BT-Drs. 18/12720, S. 181.

¹⁴⁰³ Lenski, Rdnr. 8 zu § 28 PartG; Ipsen/Jochum, Rdnr. 18 zu § 28 PartG.

¹⁴⁰⁴ BT-Drs. 15/4246, S. 7; Morlok, Rdnr. 1 zu § 28 PartG; Lenski, Rdnr. 10 zu § 28 PartG; KR/Schwarz, Rdnr. 12 zu § 28 PartG; Ipsen/Jochum, Rdnr. 18 zu § 28 PartG; vergleiche dazu auch: Wettig-Danielmeier, ZParl Bd. 32 (2001), 528/533.

Gewinnermittlung, sondern auch das Prinzip des periodengerechten Gewinnausweises übernimmt, ist diese Privilegierung der unteren Gliederungen ein elementarer Fremdkörper. Zudem stellt die Buchführung nach handelsbilanziellen Grundsätzen auch die ehrenamtlichen Funktionäre auf den unteren Gliederungsebenen der Parteien nicht vor unüberwindbare oder unzumutbare Hürden¹⁴⁰⁵. Vielmehr bringt es die verfassungsrechtlich postulierte Transparenz der Parteifinancen notwendigerweise mit sich, dass auch die auf ehrenamtlicher Basis mit der Rechenschaftslegung befassten Parteifunktionäre mit qualitativen Ansprüchen konfrontiert werden. Die Regelung in § 28 Abs. 3 PartG sollte deshalb de lege ferenda ersatzlos gestrichen werden, weil die praktischen Erleichterungen für die betreffenden Gebietsverbände völlig außer Verhältnis zu den mit der Privilegierung einhergehenden Friktionen im System des Parteienrechenschaftsrechts stehen. Zudem hat die Privilegierung zur Konsequenz, dass sämtliche Verbindlichkeiten der den Landesverbänden nachgeordneten Gebietsverbände nicht aus den Rechenschaftsberichten ersichtlich sind. Auf Grund dieser fehlenden Informationen gestattet der Rechenschaftsbericht kein Urteil darüber, ob ein den Landesverbänden nachgeordneter Gebietsverband nach seiner Vermögenslage in Abhängigkeit gegenüber seinen Finanziers oder Gläubigern zu geraten droht. Damit führt die Privilegierungsregelung aus § 28 Abs. 3 PartG auch inhaltlich zu erheblichen Transparenzdefiziten, die mit Blick auf das Anliegen der verfassungsrechtlichen Rechenschaftspflicht aus Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG nicht tolerabel sind.

(2) Bewertungsvorschriften

Der Wertansatz in der Vermögensbilanz ist in den Rechenschaftsvorschriften des Parteiengesetzes mit Ausnahme einiger allgemein gehaltener Vorgaben für die Bewertung von Vermögensgegenständen nicht näher geregelt. Die Bewertung der in der Vermögensbilanz auszuweisenden Vermögensgegenstände und Schulden bemisst sich deshalb nach den handelsrechtlichen Bewertungsvorschriften, soweit die rudimentäre Regelung im Parteiengesetz nichts anderes bestimmt.

(a) Allgemeine Bewertungsgrundsätze

Die allgemeinen Bewertungsgrundsätze aus § 252 HGB haben nach Maßgabe von § 24 Abs. 2 Satz 1 PartG auch für die Vermögensbilanz der Parteien Bedeutung, weil das Parteiengesetz keine vergleichbaren fundamentalen Aussagen über den Wertansatz in der Vermögensbilanz enthält. Die in § 252 Abs. 1 HGB niedergeschriebenen allgemeinen Bewertungsgrundsätze besitzen allesamt die Qualität von Grundsätzen ordnungsmäßiger Bilanzierung. Deshalb darf von diesen allgemeinen Bewertungsgrundsätzen nach Maßgabe von § 252 Abs. 2 HGB nur in begründeten Ausnahmefällen abgewichen werden.

Der Grundsatz der Bilanzidentität im Sinne des § 252 Abs. 1 Nr. 1 HGB sieht vor, dass die Wertansätze in der Eröffnungsbilanz des Rechnungsjahrs mit denen in der Schlussbilanz des vorhergehenden Rechnungsjahrs übereinstimmen müssen. Zudem verpflichtet der Grundsatz der Bilanzkontinuität aus § 252 Abs. 1 Nr. 6 HGB die Parteien zur Bewertungsstetigkeit; die auf den vorhergehenden Periodenabschluss angewandten Bewertungsmethoden sind grundsätzlich beizubehalten.

¹⁴⁰⁵ Gleicher Auffassung: Sachverständigenkommission, BT-Drs. 15/3140, S. 17.

Alle Vermögensgegenstände und Schulden der Partei sind nach dem in § 252 Abs. 1 Nr. 3 HGB niedergeschriebenen Grundsatz der Einzelbewertung zum Abschlussstichtag einzeln zu bewerten. Bei der Bewertung ist entsprechend dem Going-concern-Prinzip aus § 252 Abs. 1 Nr. 2 HGB von der Fortführung der Parteitätigkeit auszugehen, sofern dem nicht tatsächliche oder rechtliche Gegebenheiten entgegenstehen.

Nach dem in § 252 Abs. 1 Nr. 4 HGB verankerten Vorsichtsprinzip hat die Bewertung in der Sache grundsätzlich vorsichtig zu erfolgen. Dabei verpflichtet das Imparitätsprinzip die Parteien, alle vorhersehbaren Risiken und Verluste, die bis zum Abschlussstichtag entstanden sind, zu berücksichtigen, selbst wenn diese erst zwischen dem Abschlussstichtag und dem Tag der Aufstellung des Jahresabschlusses bekannt geworden sind. Zugleich sind Gewinne auf Grund des Realisationsprinzips nur zu berücksichtigen, wenn sie am Abschlussstichtag realisiert sind.

Ein zentrales Leitbild für die Bilanzierung verkörpert zudem der Grundsatz der periodengerechten Gewinnermittlung, der in § 252 Abs. 1 Nr. 5 HGB gesetzlich fixiert ist. Danach sind Aufwendungen und Erträge des Rechnungsjahres unabhängig vom Zeitpunkt der entsprechenden Zahlungen im Jahresabschluss zu berücksichtigen. Allerdings sind die den Landesverbänden nachgeordneten Gebietsverbände gemäß § 28 Abs. 3 PartG von diesem Gebot befreit.

(b) Bewertungsmaßstäbe für die Einzelbewertung von Vermögensgegenständen und Schulden

Die konkreten Bewertungsmaßstäbe für die Einzelbewertung von Vermögensgegenständen und Schulden sind in den parteienrechtlichen Rechenschaftsvorschriften nicht festgelegt. Während das Parteiengesetz für die Bewertung der Vermögensgegenstände immerhin einige rudimentäre Vorgaben in § 28 Abs. 2 PartG enthält, wird die Bewertung von Verbindlichkeiten und Rückstellungen überhaupt nicht thematisiert. Deshalb kommen auch bei der Einzelbewertung von Vermögensgegenständen und Schulden in der Vermögensbilanz in erheblichem Maße die handelsrechtlichen Bewertungsvorschriften zur Anwendung.

(aa) Bewertung von Vermögensgegenständen

Nach § 28 Abs. 2 Satz 1 PartG sind Vermögensgegenstände mit den Anschaffungs- und Herstellungskosten, vermindert um planmäßige Abschreibungen, anzusetzen. Es gilt also auch im Parteienrechenschaftsrecht das aus dem Handelsbilanzrecht bekannte Prinzip der Zugangs- und Folgebewertung.

Anders als § 28 Abs. 2 Satz 1 PartG sehen die handelsrechtlichen Bewertungsvorschriften in § 253 Abs. 1 Satz 1 HGB in Verbindung mit § 253 Abs. 3 bis 5 HGB allerdings vor, dass bei der Bewertung von Vermögensgegenständen die Anschaffungs- oder Herstellungskosten neben den planmäßigen Abschreibungen auch um außerplanmäßige Abschreibungen zu vermindern sind. Dies wirft die Frage auf, wie die Bewertungsvorschrift aus § 28 Abs. 2 Satz 1 PartG im Hinblick auf außerplanmäßige Abschreibungen nach den dafür einschlägigen handelsrechtlichen Maßstäben zu verstehen ist. Würde die Vorschrift die Bewertung von Vermögensgegenständen im Parteienrechenschaftsrecht abschließend regeln, wären außerplanmäßige Abschreibungen auf Vermögensgegenstände des Parteivermögens ausgeschlossen.

Gegen die Annahme, dass § 28 Abs. 2 Satz 1 PartG eine umfassende Regelung für die Bewertung von Vermögensgegenständen des Parteivermögens enthielte, sprechen allerdings sowohl die

Bedeutung der außerplanmäßigen Abschreibungen in dem durch die Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung entfalteten Rechnungslegungswesen als auch die systematische Stellung von § 28 Abs. 2 Satz 1 PartG. Mit dem Konzept des strengen Niederstwertprinzips im Bereich des Umlaufvermögens und des eingeschränkten Niederstwertprinzips auf dem Gebiet des Anlagevermögens tragen die außerplanmäßigen Abschreibungen in erheblichem Maße dazu bei, fundamentale Bilanzierungsgrundsätze wie das Imparitätsprinzip und das Vorsichtsprinzip zu verwirklichen. Zugleich dienen die außerplanmäßigen Abschreibungen der periodengerechten Gewinnermittlung. Angesichts des hohen Stellenwerts der außerplanmäßigen Abschreibungen im Gefüge des Handelsbilanzrechts würde der Verzicht auf außerplanmäßige Abschreibungen im Parteienrechenschaftsrecht, das konzeptionell an den handelsrechtlichen Jahresabschluss anknüpft, einen Systembruch bedeuten. Die Regelung in § 28 Abs. 2 Satz 1 PartG kann nach ihrem Wortlaut und ihrer systematischen Stellung nicht in dem Sinne gedeutet werden, dass sie einen solchen tiefgreifenden Systembruch anordnen sollte. Eine explizite Aussage über die Pflicht zur Vornahme außerplanmäßiger Abschreibungen trifft die Vorschrift weder im positiven noch im negativen Sinne. Der Umstand, dass die Bestimmung allein die Pflicht zur Vornahme planmäßiger Abschreibungen nennt, ist vielmehr auf den Regelungszusammenhang mit § 28 Abs. 2 Satz 2 PartG zurückzuführen. Die Vornahme planmäßiger Abschreibungen bei der Bewertung von Vermögensgegenständen ist in § 28 Abs. 2 Satz 1 PartG allein deshalb explizit erwähnt, damit § 28 Abs. 2 Satz 2 PartG sodann unter Bezugnahme auf die allgemeinen Bewertungsgrundsätze die planmäßigen Abschreibungen für den Bereich des Haus- und Grundvermögens ausschließen kann. Damit sind die Vermögensgegenstände des Parteivermögens in der Vermögensbilanz nach Maßgabe von § 28 Abs. 2 Satz 1 PartG in Verbindung mit § 24 Abs. 2 Satz 1 PartG grundsätzlich mit den Anschaffungs- oder Herstellungskosten, vermindert um die nach den handelsrechtlichen Vorschriften vorzunehmenden planmäßigen wie außerplanmäßigen Abschreibungen, anzusetzen¹⁴⁰⁶.

Für die Bewertung des Haus- und Grundvermögens enthält das Parteiengesetz von den allgemeinen Bewertungsmaßstäben abweichende Vorgaben. Gemäß § 28 Abs. 2 Satz 2 PartG erfolgen im Bereich des Haus- und Grundvermögens keine planmäßigen Abschreibungen. Mit dieser Regelung hat der Gesetzgeber der bis dato uneinheitlichen Bilanzierungspraxis der Parteien in diesem Bereich ein Ende gesetzt¹⁴⁰⁷. Zugleich vermeidet das Verbot planmäßiger Abschreibungen im Bereich des Haus- und Grundvermögens die Schwierigkeiten einer realitätsgerechten Bewertung von Immobilien, die aus der handelsrechtlichen Bilanzierung bekannt sind¹⁴⁰⁸.

α) Anschaffungs- und Herstellungskosten

Im Hinblick auf die Zugangsbewertung des Parteivermögens mit den Anschaffungs- oder Herstellungskosten gelten mangels parteirechtlicher Sonderregelungen die handelsrechtlichen Bestimmungen in § 255 HGB über die Verweisung aus § 24 Abs. 2 Satz 1 PartG entsprechend¹⁴⁰⁹.

Anschaffungskosten sind nach der Legaldefinition in § 255 Abs. 1 Satz 1 HGB die Aufwendungen, die geleistet werden, um einen Vermögensgegenstand zu erwerben und ihn in einen betriebsbereiten

¹⁴⁰⁶ Gleicher Auffassung: IDW RS HFA 12, WPg 2005, 856/858.

¹⁴⁰⁷ Ipsen/Jochum, Rdnr. 16 zu § 28 PartG; Streitferdt, BT-Drs. 14/6711, S. 119 f.

¹⁴⁰⁸ KR/Schwarz, Rdnr. 11 zu § 28 PartG; Ipsen/Jochum, Rdnr. 17 zu § 28 PartG.

¹⁴⁰⁹ Lenski, Rdnr. 4 zu § 28 PartG; Ipsen/Jochum, Rdnr. 14 zu § 28 PartG.

Zustand zu versetzen, soweit sie dem Vermögensgegenstand einzeln zugeordnet werden können. Zu den Anschaffungskosten gehören nach Maßgabe von § 255 Abs. 1 Satz 2 HGB auch die Nebenkosten sowie die nachträglichen Anschaffungskosten. Anschaffungspreisminderungen sind gemäß § 255 Abs. 1 Satz 3 HGB von den Anschaffungskosten abzusetzen.

Bei den Herstellungskosten handelt es sich ausweislich der Legaldefinition in § 255 Abs. 2 Satz 1 um die Aufwendungen, die durch den Verbrauch von Gütern und die Inanspruchnahme von Diensten für die Herstellung eines Vermögensgegenstands, seine Erweiterung oder für eine über seinen ursprünglichen Zustand hinausgehende wesentliche Verbesserung entstehen. Dazu gehören nach Maßgabe von § 255 Abs. 2 Satz 2 HGB die Materialkosten, die Fertigungskosten und die Sonderkosten der Fertigung sowie angemessene Teile der Materialgemeinkosten, der Fertigungsgemeinkosten und des Wertverzehr des Anlagevermögens, soweit dieser durch die Fertigung veranlasst ist. Zudem dürfen nach § 255 Abs. 2 Satz 3 HGB bei der Berechnung der Herstellungskosten angemessene Teile der Kosten der allgemeinen Verwaltung sowie angemessene Aufwendungen für soziale Einrichtungen des Betriebs, für freiwillige soziale Leistungen und für die betriebliche Altersversorgung einbezogen werden, soweit diese auf den Zeitraum der Herstellung entfallen. Im Hinblick auf diesen Teil der Herstellungskosten eröffnet § 255 Abs. 2 Satz 3 HGB also ein Bewertungswahlrecht. Hingegen dürfen Forschungs- und Vertriebskosten gemäß § 255 Abs. 2 Satz 4 HGB bei der Bewertung nicht berücksichtigt werden.

Besondere Vorgaben für die Bestimmung der Herstellungskosten eines selbst geschaffenen immateriellen Vermögensgegenstands des Anlagevermögens enthält § 255 Abs. 2a HGB. Herstellungskosten eines selbst geschaffenen immateriellen Vermögensgegenstands des Anlagevermögens sind nach Maßgabe von § 255 Abs. 2a Satz 1 HGB die bei dessen Entwicklung anfallenden Aufwendungen im Sinne des § 255 Abs. 2 HGB. Entwicklung meint dabei ausweislich der Legaldefinition in § 255 Abs. 2a Satz 2 HGB die Anwendung von Forschungsergebnissen oder von anderem Wissen für die Neuentwicklung von Gütern oder Verfahren oder die Weiterentwicklung von Gütern oder Verfahren mittels wesentlicher Änderungen. Unter Forschung ist gemäß § 255 Abs. 2a Satz 3 HGB die eigenständige und planmäßige Suche nach neuen wissenschaftlichen oder technischen Erkenntnissen oder Erfahrungen allgemeiner Art, über deren technische Verwertbarkeit und deren wirtschaftliche Erfolgsaussichten grundsätzlich keine Aussagen gemacht werden können, zu verstehen. Können Forschung und Entwicklung nicht verlässlich voneinander unterschieden werden, ist eine Aktivierung gemäß § 255 Abs. 2a Satz HGB ausgeschlossen. Diese Regelung knüpft gedanklich an § 255 Abs. 2 Satz 4 HGB an und gewährleistet, dass Forschungskosten nicht in die Herstellungskosten einbezogen werden.

Zinsen für Fremdkapital gehören nach Maßgabe von § 255 Abs. 3 Satz 1 HGB nicht zu den Herstellungskosten. Allerdings dürfen nach § 255 Abs. 3 Satz 2, 1. Hs. HGB Zinsen für Fremdkapital, das zur Finanzierung der Herstellung eines Vermögensgegenstands verwendet wird, angesetzt werden, soweit sie auf den Zeitraum der Herstellung entfallen. In diesem Falle gelten die Zinsen nach § 255 Abs. 3 Satz 2, 2. Hs. HGB als Herstellungskosten des Vermögensgegenstands. Damit räumt § 255 Abs. 3 Satz 2 PartG dem Bilanzierenden im Hinblick auf den herstellungsbezogenen Zinsaufwand ein Bewertungswahlrecht ein.

β) Abschreibungen

Ausgehend von § 253 Abs. 1 Satz 1 HGB in Verbindung mit § 24 Abs. 2 Satz 1 PartG und § 28 Abs.

2 Satz 1 PartG sind die Anschaffungs- oder Herstellungskosten eines Vermögensgegenstands für dessen Wertansatz in der Vermögensbilanz um die Abschreibungen nach Maßgabe von § 253 Abs. 3 bis 5 HGB zu vermindern. Dabei sind planmäßige und außerplanmäßige Abschreibungen zu unterscheiden.

Planmäßige Abschreibungen sieht das Handelsbilanzrecht nur für die abnutzbaren Vermögensgegenstände des Anlagevermögens vor. Bei Vermögensgegenständen des Anlagevermögens, deren Nutzung zeitlich begrenzt ist, sind die Anschaffungs- oder die Herstellungskosten gemäß § 253 Abs. 3 Satz 1 HGB um planmäßige Abschreibungen zu vermindern. Nach Maßgabe von § 253 Abs. 3 Satz 2 HGB muss der Abschreibungsplan die Anschaffungs- oder Herstellungskosten auf die Geschäftsjahre verteilen, in denen der Vermögensgegenstand voraussichtlich genutzt werden kann. Für die Verteilung der Anschaffungs- oder Herstellungskosten von abnutzbaren Vermögensgegenständen auf den Nutzungszeitraum sind in der Praxis diverse Konzepte, die jeweils von unterschiedlichen Kriterien für den Abnutzungsverlauf ausgehen, verbreitet. So sind namentlich lineare, degressive, progressive und leistungsbezogene Abschreibungen als Abschreibungsmethoden anerkannt¹⁴¹⁰. Allerdings kann die einmal gewählte Abschreibungsmethode nach dem in § 252 Abs. 1 Nr. 6 HGB sanktionierten Grundsatz der Bewertungsstetigkeit nicht ohne Weiteres gewechselt werden¹⁴¹¹.

Anders als die planmäßigen Abschreibungen sind außerplanmäßige Abschreibungen nach den handelsrechtlichen Bewertungsvorschriften sowohl bei den Vermögensgegenständen des Anlagevermögens als auch bei den Vermögensgegenständen des Umlaufvermögens vorzunehmen – und zwar unabhängig von der Frage, ob der jeweilige Vermögensgegenstand der Abnutzung unterliegt. Allerdings gilt dabei für das Anlagevermögen das eingeschränkte Niederstwertprinzip, während beim Umlaufvermögen das strenge Niederstwertprinzip zum Tragen kommt¹⁴¹². Danach führen beim Umlaufvermögen sämtliche Wertminderungen und im Falle des Anlagevermögens nur die voraussichtlich dauernden Wertminderungen zu außerplanmäßigen Abschreibungen.

Bei Vermögensgegenständen des Anlagevermögens sind gemäß § 253 Abs. 3 Satz 3 HGB ohne Rücksicht darauf, ob ihre Nutzung zeitlich begrenzt ist, bei voraussichtlich dauernder Wertminderung außerplanmäßige Abschreibungen vorzunehmen, um diese mit dem niedrigeren Wert anzusetzen, der ihnen am Abschlussstichtag beizulegen ist. Weil keine gesetzlichen Vorgaben für die Ermittlung des der außerplanmäßigen Abschreibung zugrunde zu legenden niedrigeren Werts existieren, sind die Kriterien für die Ermittlung des niedrigeren Werts aus den von der außerplanmäßigen Abschreibung angesprochenen Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung, namentlich dem Vorsichtsprinzip und dem Einzelbewertungsprinzip, abzuleiten. Maßgeblich ist der aus Käufer- oder Verkäufersicht zu bestimmende Wiederbeschaffungspreis. Vor dem Hintergrund, dass bei der

¹⁴¹⁰ Lenski, Rdnr. 5 zu § 28 PartG; Ipsen/Jochum, Rdnr. 15 zu § 28 PartG.

¹⁴¹¹ HBdR/Fülbier/Kuschel/Selchert, Rdnr. 127 zu § 252 HGB; BKT/Baetge/Ziesemer/Schmidt, Rdnr. 245 zu § 252 HGB; Baumbach/Merkt, Rdnr. 14 zu § 253 HGB; Wiedmann/Böcking/Gros, Rdnr. 53 zu § 253 HGB; MüKo/Ballwieser, Rdnr. 79 zu § 252 HGB; KKR/Ekkenga, Rdnr. 106 zu § 253 HGB.

¹⁴¹² HBdR/Brösel/Olbrich, Rdnr. 571 f. zu § 253 HGB; BKT/Thiele/Breithaupt, Rdnr. 302 und 381 zu § 253 HGB; Baumbach/Merkt, Rdnr. 15 und 18 zu § 253 HGB; BBilK/Schubert/Roscher, Rdnr. 506 ff. zu § 253 HGB; Winnefeld, Bilanz-Handbuch, Kapitel E, Rdnr. 225 ff.; Wiedmann/Böcking/Gros, Rdnr. 99 zu § 253 HGB; MüKo/Ballwieser, Rdnr. 2 f. zu § 253 HGB; KKR/Claussen, Rdnr. 43 zu § 252 HGB; ADS, Rdnr. 448 f. und 484 ff. zu § 253 HGB.

Bewertung nach Maßgabe von § 252 Abs.1 Nr. 2 HGB grundsätzlich von der Unternehmensfortführung auszugehen ist, ist der niedrigere Wert von Vermögensgegenständen des Anlagevermögens regelmäßig im Sinne der aus Käufersicht für die Wiederbeschaffung des betreffenden Vermögensgegenstands aufzuwendenden Kosten einschließlich der Nebenkosten für die Herstellung der Betriebsbereitschaft zu verstehen. Soweit es für den betreffenden Vermögensgegenstand einen Börsen- oder Marktpreis gibt, ist dieser anzuwenden. Auf den Veräußerungswert kann bei Vermögensgegenständen des Anlagevermögens hingegen nur ausnahmsweise abgestellt werden, wenn sich die Beendigung dessen Nutzung im Bewertungszeitpunkt bereits materialisiert hat oder im Bewertungszeitpunkt entgegen der Vermutung aus § 252 Abs. 1 Nr. 2 HGB insgesamt nicht von der Unternehmensfortführung ausgegangen werden kann¹⁴¹³.

Besondere Regelungen für außerplanmäßige Abschreibungen auf Vermögensgegenstände des Anlagevermögens gelten im Hinblick auf die Finanzanlagen. Bei Finanzanlagen können außerplanmäßige Abschreibungen gemäß § 253 Abs. 3 Satz 4 HGB auch bei voraussichtlich nicht dauernder Wertminderung vorgenommen werden.

Bei Vermögensgegenständen des Umlaufvermögens sind gemäß § 253 Abs. 4 Satz 1 HGB Abschreibungen vorzunehmen, um diese mit einem niedrigeren Wert anzusetzen, der sich aus einem Börsen- oder Marktpreis am Abschlussstichtag ergibt. Ist ein Börsen- oder Marktpreis nicht festzustellen und übersteigen die Anschaffungs- oder Herstellungskosten den Wert, der den Vermögensgegenständen am Abschlussstichtag beizulegen ist, so ist gemäß § 253 Abs. 4 Satz 2 HGB auf diesen Wert abzuschreiben.

Außerplanmäßige Abschreibungen auf Vermögensgegenstände des Anlage- und Umlaufvermögens sind nach Maßgabe von § 253 Abs. 5 HGB grundsätzlich durch Wertaufholungen auszugleichen, wenn und soweit die Wertminderung entfallen ist. Gemäß § 253 Abs. 5 Satz 1 HGB darf ein niedrigerer Wertansatz nach § 253 Abs. 3 Satz 3 oder 4 HGB und § 253 Abs. 4 HGB nicht beibehalten werden, wenn die Gründe dafür nicht mehr bestehen. Hingegen ist ein niedrigerer Wertansatz eines entgeltlich erworbenen Geschäfts- oder Firmenwertes nach § 253 Abs. 5 Satz 2 HGB beizubehalten. Der Grund für die Ungleichbehandlung des entgeltlich erworbenen Geschäfts- oder Firmenwertes bei der Aufholung von außerplanmäßigen Abschreibungen liegt darin, dass es sich bei dem Aktivposten für den Geschäfts- oder Firmenwert nicht um einen Vermögensgegenstand, sondern lediglich um eine Bilanzierungshilfe handelt.

χ) Währungsumrechnung

Auf fremde Währung lautende Vermögensgegenstände sind nach § 256a Satz 1 HGB in Verbindung mit § 24 Abs. 2 Satz 1 PartG zum Devisenkassamittelkurs am Abschlussstichtag umzurechnen. Gemäß § 256a Satz 2 HGB in Verbindung mit § 24 Abs. 2 Satz 1 PartG sind bei einer Restlaufzeit von einem Jahr oder weniger § 253 Abs. 1 Satz 1 HGB und § 252 Abs. 1 Nr. 4, 2. Hs. HGB nicht anzuwenden. Damit gilt in Bezug auf die Umrechnung von Fremdwährungsforderungen mit kurzer Restlaufzeit nicht das Realisationsprinzip. Vielmehr hat die Umrechnung solcher Forderungen ohne Rücksicht darauf, ob diese zu einem nicht am Markt realisierten Gewinn führt, nach Maßgabe von §

¹⁴¹³ BBilK/Schubert/Andrejewski/Roscher, Rdnr. 307 ff. zu § 253 HGB.

256a Satz 1 HGB zu erfolgen. Forderungen mit einer Restlaufzeit von mehr als einem Jahr sind hingegen nur dann mit dem sich aus dem Devisenkassamittelkurs ergebenden Wert anzusetzen, wenn diesem Wertansatz nicht das Realisationsprinzip entgegensteht.

(ab) Bewertung von Verbindlichkeiten und Rückstellungen

Die Bewertung von Verbindlichkeiten und Rückstellungen in der Vermögensbilanz erfolgt wegen der Verweisung in § 24 Abs. 2 Satz 1 PartG mangels parteirechtlicher Sonderregelungen zu diesem Thema nach den handelsrechtlichen Bewertungsmaßstäben.

Verbindlichkeiten sind gemäß § 253 Abs. 1 Satz 2, 1. Var. HGB in Verbindung mit § 24 Abs. 2 Satz 1 PartG zu ihrem Erfüllungsbetrag in der Vermögensbilanz anzusetzen. Dabei sind auf fremde Währung lautende Verbindlichkeiten nach Maßgabe von § 256a HGB zum Devisenkassamittelkurs am Abschlussstichtag umzurechnen, soweit dem nicht bei Verbindlichkeiten mit einer Restlaufzeit von mehr als einem Jahr das Realisationsprinzip im Wege steht.

Rückstellungen sind nach Maßgabe von § 253 Abs. 1 Satz 2, 2. Var. HGB in Verbindung mit § 24 Abs. 2 Satz 1 PartG in Höhe des nach vernünftiger kaufmännischer Beurteilung notwendigen Erfüllungsbetrages in der Vermögensbilanz anzusetzen. Dabei sind Rückstellungen mit einer Restlaufzeit von mehr als einem Jahr gemäß § 253 Abs. 2 Satz 1 HGB mit dem ihrer Restlaufzeit entsprechenden durchschnittlichen Marktzinssatz der vergangenen sieben Geschäftsjahre abzuzinsen. Der anzuwendende Abzinsungszinssatz wird gemäß § 253 Abs. 2 Satz 4 HGB von der Deutschen Bundesbank nach Maßgabe einer Rechtsverordnung im Sinne des § 253 Abs. 2 Satz 5 HGB ermittelt und monatlich bekannt gegeben.

Besondere Regelungen gelten für die Bewertung von Pensionsrückstellungen. Wenn sich die Höhe von Altersversorgungsverpflichtungen ausschließlich nach dem beizulegenden Zeitwert von Wertpapieren bestimmt, sind Rückstellungen hierfür nach § 253 Abs. 1 Satz 3 HGB zum beizulegenden Zeitwert dieser Wertpapiere anzusetzen, sofern dieser den garantierten Mindestbetrag der Altersversorgungsleistungen übersteigt. Diese Bewertungsregelung trägt dem Umstand Rechnung, dass Altersversorgungsverpflichtungen für den Verpflichteten keine besondere wirtschaftliche Belastung verkörpern, wenn dieser zur Abdeckung der Altersversorgungsverpflichtungen ein ausreichendes Sondervermögen im Sinne des § 246 Abs. 2 Satz 2 HGB angelegt hat.

Auch die Abzinsung von Pensionsrückstellungen und Rückstellungen für vergleichbare Verbindlichkeiten unterliegt einem besonderen Regime. Abweichend von § 253 Abs. 2 Satz 1 HGB dürfen Rückstellungen für Altersversorgungsverpflichtungen oder vergleichbare langfristig fällige Verpflichtungen nach Maßgabe von § 253 Abs. 2 Satz 2 HGB pauschal mit dem durchschnittlichen Marktzinssatz abgezinst werden, der sich bei einer angenommenen Restlaufzeit von 15 Jahren ergibt. Auch dieser besondere Abzinsungszinssatz wird nach § 253 Abs. 2 Satz 4 HGB von der Deutschen Bundesbank entsprechend den Vorgaben der Rechtsverordnung im Sinne des § 253 Abs. 2 Satz 5 HGB ermittelt und monatlich bekannt gegeben. Der besondere Abzinsungszinssatz nach Maßgabe von § 253 Abs. 2 Satz 2 HGB darf gemäß § 253 Abs. 2 Satz 3 HGB auch bei der Abzinsung von Rückstellungen für auf Rentenverpflichtungen beruhende Verbindlichkeiten, für die eine Gegenleistung nicht mehr zu erwarten ist, angewandt werden.

(c) Abweichende Bewertungsmaßstäbe

Von den Regularien für die Einzelbewertung von Vermögensgegenständen und Schulden abweichende Bewertungsmaßstäbe gelten in den Fällen, in denen das Gesetz Ausnahmen von der Einzelbewertung vorschreibt oder gestattet. Dies betrifft die Bewertung des Sondervermögens für die Erfüllung von Altersversorgungsverbindlichkeiten, die Bildung von Bewertungseinheiten nach Maßgabe von § 254 HGB sowie die Anwendung der Bewertungsvereinfachungsverfahren aus § 256 HGB.

(aa) Bewertung von Sondervermögen für die Erfüllung von Altersversorgungsverbindlichkeiten

Die besonderen Vermögensgegenstände, die die Partei zur Erfüllung ihrer Altersversorgungsverbindlichkeiten bereitgestellt und vor dem Zugriff ihrer Gläubiger gesichert hat, unterliegen nach Maßgabe der §§ 246 Abs. 2 Satz 2 und 3, 253 Abs. 1 Satz 4 HGB in Verbindung mit § 24 Abs. 2 Satz 1 PartG nicht der Einzelbewertung mit den fortgeschriebenen Anschaffungs- oder Herstellungskosten.

Vermögensgegenstände, die dem Zugriff aller übrigen Gläubiger entzogen sind und ausschließlich der Erfüllung von Schulden aus Altersversorgungsverbindlichkeiten oder vergleichbaren langfristigen Verpflichtungen dienen, sind gemäß § 246 Abs. 2 Satz 2, 1. Hs. HGB mit diesen Schulden zu verrechnen. In diese Verrechnung sind nach § 246 Abs. 2 Satz 2, 2. Hs. HGB auch die zugehörigen Aufwendungen und Erträge aus der Abzinsung und aus dem zu verrechnenden Vermögen einzubeziehen.

Die nach Maßgabe von § 246 Abs. 2 Satz 2 HGB zu verrechnenden Vermögensgegenstände sind gemäß § 253 Abs. 1 Satz 4 HGB mit ihrem beizulegenden Zeitwert zu bewerten. Der beizulegende Zeitwert entspricht nach § 255 Abs. 4 Satz 1 HGB grundsätzlich dem Marktpreis. Soweit jedoch kein aktiver Markt besteht, anhand dessen sich der Marktpreis ermitteln lässt, ist der beizulegende Zeitwert gemäß § 255 Abs. 4 Satz 2 HGB mit Hilfe allgemein anerkannter Bewertungsmethoden zu bestimmen. Lässt sich der beizulegende Zeitwert weder auf die eine noch auf die andere Weise feststellen, sind gemäß § 255 Abs. 4 Satz 3 HGB die Anschaffungs- oder Herstellungskosten nach Maßgabe von § 253 Abs. 4 HGB fortzuführen. Dabei gilt der zuletzt nach § 255 Abs. 4 Satz 1 oder 2 HGB ermittelte beizulegende Zeitwert gemäß § 255 Abs. 4 Satz 4 HGB als Anschaffungs- oder Herstellungskosten.

Übersteigt der beizulegende Zeitwert aller in die Verrechnung einzubeziehenden Vermögensgegenstände den Betrag der Schulden, ist der übersteigende Betrag nach § 246 Abs. 2 Satz 3 HGB unter einem gesonderten Posten zu aktivieren.

(ab) Bewertungseinheiten nach Maßgabe von § 254 HGB

Eine weitere Ausnahme von der Einzelbewertung der Vermögensgegenstände und Schulden verkörpern die Bewertungseinheiten im Sinne des § 254 HGB.

In den Bewertungseinheiten werden nach Maßgabe von § 254 Satz 1 HGB Vermögensgegenstände, Schulden, schwebende Geschäfte oder mit hoher Wahrscheinlichkeit erwartete Transaktionen zum Ausgleich gegenläufiger Wertänderungen oder Zahlungsströme aus dem Eintritt vergleichbarer Risiken mit Finanzinstrumenten zusammengefasst. In dem Umfang und für den Zeitraum, in dem sich die gegenläufigen Wertänderungen oder Zahlungsströme ausgleichen, sind die Bestimmungen aus den §§ 249 Abs. 1, 252 Abs. 1 Nr. 3 und 4, 253 Abs. 1 Satz 1 und 256a HGB auf die in der

Bewertungseinheit zusammengefassten Positionen nicht anzuwenden. Damit brauchen die betreffenden Posten in der Bilanz nicht einzeln erfasst und bewertet zu werden.

Als Finanzinstrumente im Sinne des § 254 Satz 1 HGB gelten nach § 254 Satz 2 HGB auch Termingeschäfte über den Erwerb oder die Veräußerung von Waren.

Auch wenn die Vorschriften für die Bildung von Bewertungseinheiten über § 24 Abs. 2 Satz 1 PartG auch im Parteienrechenschaftsrecht gelten, dürften Bewertungseinheiten im Sinne des § 254 HGB für die Vermögensbilanzen der Parteien kaum praktische Bedeutung haben. Geschäfte, die nach Maßgabe von § 254 HGB zur Bildung von Bewertungseinheiten führen, sind bei den Parteien allenfalls im Bereich der Vermögensverwaltung denkbar, dürften nach ihrer Komplexität und den damit behafteten Risiken allerdings regelmäßig über das für Parteien übliche Anlageverhalten hinausgehen.

(ac) Bewertungsvereinfachungsverfahren

Zuletzt gestatten auch die fakultativen Bewertungsvereinfachungsverfahren den Parteien nach Maßgabe von § 256 HGB in Verbindung mit § 24 Abs. 2 Satz 1 PartG Abweichungen von der Einzelbewertung ihrer Vermögensgegenstände und Schulden sowie den dafür geltenden Bewertungsmaßstäben.

Eine Verringerung des mit der Einzelbewertung verbundenen Bewertungsaufwands ermöglicht zunächst die Anwendung der Verbrauchsfolgeverfahren nach Maßgabe von § 256 Satz 1 HGB. Soweit es den Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung entspricht, kann nach § 256 Satz 1 HGB für den Wertansatz gleichartiger Vermögensgegenstände des Vorratsvermögens unterstellt werden, dass die zuerst oder die zuletzt angeschafften oder hergestellten Vermögensgegenstände zuerst verbraucht oder veräußert worden sind. Zu den am weitesten verbreiteten Gruppenbewertungsverfahren zählen das Fifo- und das Lifo-Verfahren. Das Fifo-Verfahren („*first in – first out*“) fingiert, dass die zuerst angeschafften oder hergestellten Vermögensgegenstände zuerst veräußert oder verbraucht werden. Hingegen unterstellt das Lifo-Verfahren („*last in – first out*“), dass die zuletzt angeschafften oder hergestellten Vermögensgegenstände zuerst veräußert oder verbraucht werden¹⁴¹⁴. Auch wenn beide Methoden als Gruppenbewertungsverfahren grundsätzlich anerkannt sind, darf nach § 256 Satz 1 HGB auf diese Bewertungsverfahren nur zurückgegriffen werden, soweit deren Anwendung im Einzelfall den Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung entspricht. Dabei kommt es namentlich darauf an, ob die zu fingierende Verbrauchsfolge bei den jeweiligen Verhältnissen tatsächlich denkbar ist¹⁴¹⁵.

Ferner bestimmt § 256 Satz 2 HGB, dass § 240 Abs. 3 und 4 HGB auch auf den Jahresabschluss anwendbar ist. Damit können das Festwertverfahren gemäß § 240 Abs. 3 HGB sowie das

¹⁴¹⁴ HBdR/Mayer-Wegelin, Rdnr. 41 und 72 zu § 256 HGB; BKT/Quick, Rdnr. 33 und 38 zu § 256 HGB; Baumbach/Merkt, Rdnr. 2 zu § 256 HGB; BBilK/Grottel/F. Huber, Rdnr. 59 ff. zu § 256 HGB; Winnefeld, Bilanz-Handbuch, Kapitel E, Rdnr. 805 und 830; Wiedmann/Böcking/Gros, Rdnr. 7 f. zu § 256 HGB; MüKo/Ballwieser, Rdnr. 5 und 7 zu § 256 HGB; KKR/Claussen, Rdnr. 4 und 13 zu § 256 HGB; ADS, Rdnr. 28 und 31 zu § 252 HGB.

¹⁴¹⁵ HBdR/Mayer-Wegelin, Rdnr. 20 zu § 256 HGB; BKT/Quick, Rdnr. 24 zu § 256 HGB; Baumbach/Merkt, Rdnr. 1 zu § 256 HGB; BBilK/Grottel/F. Huber, Rdnr. 3 zu § 256 HGB; Winnefeld, Bilanz-Handbuch, Kapitel E, Rdnr. 793; Wiedmann/Böcking/Gros, Rdnr. 3 zu § 256 HGB; MüKo/Ballwieser, Rdnr. 4 zu § 256 HGB; KKR/Claussen, Rdnr. 17 zu § 256 HGB; ADS, Rdnr. 14 ff. zu § 256 HGB.

Gruppenbewertungsverfahren aus § 240 Abs. 4 HGB auch bei der Aufstellung der Vermögensbilanz und der Ergebnisrechnung grundsätzlich zur Anwendung gelangen. Indes sind praktische Anwendungsfälle für diese Bewertungsvereinfachungsverfahren bei den Parteien mit Blick auf die Art deren Tätigkeit nur schwer vorstellbar¹⁴¹⁶.

(3) Bilanzposten

Der Aufbau und die Gliederung der Vermögensbilanz sind in § 24 Abs. 6 PartG verbindlich geregelt.

Trotz einiger terminologischer Besonderheiten entspricht die gesetzlich vorgeschriebene Gliederung der Vermögensbilanz mit der Abweichung, dass die Vermögensbilanz in Staffelform statt in Kontoform zu erstellen ist, in weitem Maße den Vorgaben für die handelsrechtliche Bilanz¹⁴¹⁷. Im Hinblick auf den Aufbau der Handelsbilanz bestimmt § 247 Abs. 1 HGB, dass in der Bilanz das Anlage- und das Umlaufvermögen, das Eigenkapital, die Schulden sowie die Rechnungsabgrenzungsposten gesondert auszuweisen und hinreichend aufzugliedern sind. Auch in der Vermögensbilanz sind nach Maßgabe von § 24 Abs. 6 PartG die Besitzposten, unterschieden nach Anlage- und Umlaufvermögen, sowie die Schuldposten und das Reinvermögen gesondert darzustellen und mit Ausnahme des Reinvermögens auch weiter aufzuschlüsseln. Damit unterscheidet sich die Vermögensbilanz von den handelsrechtlichen Vorschriften für den Aufbau der Bilanz aus § 247 Abs. 1 HGB lediglich insofern, als in der Vermögensbilanz die Rechnungsabgrenzungsposten nicht gesondert auszuweisen sind. Zudem wählt das Parteienrechenschaftsrecht für die verschiedenen Posten der Vermögensbilanz von der handelsrechtlichen Terminologie abweichende Bezeichnungen: Während die handelsrechtlichen Aktiva und Passiva in der Vermögensbilanz einerseits als „*Besitzposten*“ und andererseits als „*Schuldposten*“ bezeichnet werden, trägt der dem Eigenkapital entsprechende Bilanzposten den Titel „*Reinvermögen (positiv oder negativ)*“.

(a) Besitzposten

Neben den Schuldposten und dem Reinvermögen umfasst die Vermögensbilanz die Besitzposten im Sinne des § 24 Abs. 6 Nr. 1 PartG.

Die Position der Besitzposten in der Vermögensbilanz entspricht der Aktivseite der Handelsbilanz. Unter der Rubrik „*Besitzposten*“ sind nach Maßgabe von § 24 Abs. 6 Nr. 1 PartG, ebenso wie es § 247 Abs. 1 HGB für die Handelsbilanz vorsieht, das Anlagevermögen und das Umlaufvermögen in näher aufgeschlüsselter Form gesondert auszuweisen. Zudem sind bei dieser Position die Gesamtbesitzposten anzugeben.

(aa) Anlagevermögen

Die eine Hälfte der in der Vermögensbilanz auszuweisenden Besitzposten bildet das Anlagevermögen gemäß § 24 Abs. 6 Nr. 1, lit. A. PartG.

Dem Anlagevermögen sind entsprechend der handelsrechtlichen Begriffsbestimmung in § 247 Abs. 2 HGB diejenigen Vermögensgegenstände der Partei zuzuordnen, die dazu bestimmt sind, der Partei

¹⁴¹⁶ Zum Festwertverfahren sowie zum Gruppenbewertungsverfahren siehe oben sub C) /III.) /6.) /b) /aa) /(3) /(a) und C) /III.) /6.) /b) /aa) /(3) /(b).

¹⁴¹⁷ Ipsen/Jochum, Rdnr. 54 zu § 24 PartG.

und ihrer Tätigkeit dauerhaft zu dienen¹⁴¹⁸.

Gemäß § 24 Abs. 6 Nr. 1, lit. A. PartG wird das Anlagevermögen aus den Sachanlagen und den Finanzanlagen gebildet. Im Einklang mit den handelsrechtlichen Begriffen unterscheiden sich die Sachanlagen und die Finanzanlagen dadurch, dass alle materiellen Vermögensgegenstände des Anlagevermögens zu den Sachanlagen und alle monetären Vermögensgegenstände des Anlagevermögens zu den Finanzanlagen zählen¹⁴¹⁹.

α) Sachanlagen

Zu den Sachanlagen im Sinne des § 24 Abs. 6 Nr. 1, lit. A./I. PartG gehören alle materiellen Vermögensgegenstände, die sich im Eigentum der Partei befinden und dauerhaft dem Parteibetrieb zu dienen bestimmt sind¹⁴²⁰. Nach der gesetzlich vorgeschriebenen Gliederung der Vermögensbilanz sind die Sachanlagen in die Positionen „Haus- und Grundvermögen“ und „Geschäftsstellenausstattung“ näher aufzuschlüsseln.

Geht man von der in § 24 Abs. 6 Nr. 1, lit. A./I. PartG vorgeschriebenen Untergliederung der Sachanlagen in die Positionen „Haus- und Grundvermögen“ und „Geschäftsstellenausstattung“ aus, sind alle materiellen Vermögensgegenstände des Anlagevermögens, die nicht dem Immobilienvermögen angehören, unter dem Posten „Geschäftsstellenausstattung“ zu erfassen. Dies hat wiederum zur Konsequenz, dass die Position „Geschäftsstellenausstattung“ ihre eigentliche positive Bedeutung verliert und als Auffangtatbestand fungiert. Um dem Gebot der Klarheit und Übersichtlichkeit der Bilanz aus § 243 Abs. 2 HGB Genüge zu tun, sollte die Aufschlüsselung der Sachanlagen deshalb de lege ferenda zumindest um die Position „Sonstige Sachanlagen“ ergänzt werden.

Grundbesitz der Partei ist nur dann als Haus- und Grundvermögen in der Vermögensbilanz auszuweisen, wenn die Partei selbst an der betreffenden Immobilie dinglich respektive als wirtschaftlicher Eigentümer berechtigt ist. Hält die Partei ihren Grundbesitz über eine vermögensverwaltende Tochtergesellschaft, sind ausschließlich die Geschäftsanteile an dieser Gesellschaft in die Vermögensbilanz aufzunehmen¹⁴²¹. Ein Transparenzdefizit ist hierin indes nicht zu erblicken. Zwar ist bei Beteiligungen nach Maßgabe von § 24 Abs. 7 Nr. 1 PartG nicht der Wert des von den Beteiligungsgesellschaften gehaltenen Grundbesitzes gemäß den §§ 145 ff. BewG, aber das Ergebnis des letzten Geschäftsjahres im Erläuterungsteil zur Vermögensbilanz zu verzeichnen. Die Angabe der tatsächlich erwirtschafteten Erträge ermöglicht dem Leser des Rechenschaftsberichts grundsätzlich, Rückschlüsse auf die Ertragskraft und damit den Verkehrswert des Grundbesitzes der Beteiligungsgesellschaft zu ziehen. Anders verhält es sich lediglich dann, wenn die Vermietung nicht zu marktüblichen Konditionen erfolgt. Hinweise auf eine Vermietung zu nicht marktüblichen Bedingungen könnten dem Rechenschaftsbericht allerdings auch dann nicht entnommen werden, wenn die Partei ihren Grundbesitz direkt hielte, da das Haus- und Grundvermögen sowie die Mieteinnahmen nicht gesondert für jedes Grundstück auszuweisen sind.

¹⁴¹⁸ Lenski, Rdnr. 67 zu § 24 PartG; KR/Rixen, Rdnr. 78 zu § 24 PartG; Ipsen/Jochum, Rdnr. 56 zu § 24 PartG.

¹⁴¹⁹ Ipsen/Jochum, Rdnr. 57 f. zu § 24 PartG.

¹⁴²⁰ Lenski, Rdnr. 68 zu § 24 PartG; Ipsen/Jochum, Rdnr. 57 zu § 24 PartG.

¹⁴²¹ KR/Rixen, Rdnr. 79 f. zu § 24 PartG.

Das Haus- und Grundvermögen unterliegt nach Maßgabe von § 24 Abs. 7 Nr. 3 PartG der Pflicht zur Neubewertung nach dem Bewertungsgesetz im Abstand von fünf Jahren. Das Ergebnis der Neubewertung des Haus- und Grundvermögens fließt dabei allerdings nicht in die Buchführung der Partei und die entsprechenden Ansätze in der Vermögensbilanz ein, sondern ist in dem Erläuterungsteil nachrichtlich zu verzeichnen¹⁴²².

β) Finanzanlagen

Der Bilanzposten „*Finanzanlagen*“ im Sinne des § 24 Abs. 6 Nr. 1, lit. A./II. PartG umfasst alle monetären Vermögensgegenstände, die sich im wirtschaftlichen Eigentum der Partei befinden und dauerhaft dem Parteibetrieb zu dienen bestimmt sind¹⁴²³.

Die Finanzanlagen sind in der Vermögensbilanz nach Maßgabe von § 24 Abs. 6 Nr. 1, lit. A./II. PartG aufgeschlüsselt in die Positionen „*Beteiligungen an Unternehmen*“ und „*Sonstige Finanzanlagen*“ darzustellen. Damit sind im Ergebnis von allen Finanzanlagen der Partei nur die Beteiligungen an Unternehmen gesondert auszuweisen.

Der Begriff der Beteiligungen an Unternehmen im Sinne des § 24 Abs. 6 Nr. 1, lit. A./II./1. PartG entspricht demjenigen aus § 24 Abs. 4 Nr. 5a PartG und knüpft damit, wie in § 24 Abs. 7 Nr. 1 Satz 4 PartG zum Ausdruck kommt, an § 271 Abs. 1 HGB an¹⁴²⁴.

Die Beteiligungen an Unternehmen sind gemäß § 24 Abs. 7 Nr. 3 PartG zusammen mit dem Haus- und Grundvermögen alle fünf Jahre nach dem Bewertungsgesetz neu zu bewerten. Die Bewertung der Unternehmensbeteiligungen sowie des Haus- und Grundvermögens ist außerhalb der Vermögensbilanz und der Ergebnisrechnung im Erläuterungsteil anzugeben.

(ab) Umlaufvermögen

Neben dem Anlagevermögen bildet das Umlaufvermögen gemäß § 24 Abs. 6 Nr. 1, lit. B. PartG die zweite Hälfte der in der Vermögensbilanz zu verzeichnenden Besitzposten.

Der Begriff des Umlaufvermögens ist in dem Sinne als komplementär zu dem des Anlagevermögens zu verstehen, als danach alle Vermögensgegenstände der Partei, die nicht nach Maßgabe von § 247 Abs. 2 HGB zum Anlagevermögen zählen, dem Umlaufvermögen zuzuordnen sind. Dem Umlaufvermögen gehören damit diejenigen Vermögensgegenstände der Partei an, die nicht dazu bestimmt sind, dauerhaft dem Parteibetrieb zu dienen¹⁴²⁵. Die Gliederungsvorschriften für die Vermögensbilanz schreiben in § 24 Abs. 6 Nr. 1, lit. B. PartG die weitere Aufschlüsselung des Umlaufvermögens in die Positionen „*Forderungen an Gliederungen*“, „*Forderungen aus der staatlichen Teilfinanzierung*“, „*Geldbestände*“ und „*Sonstige Vermögensgegenstände*“ vor.

α) Forderungen an Gliederungen

Unter dem Posten „*Forderungen an Gliederungen*“ gemäß § 24 Abs. 6 Nr. 1, lit. B./I. PartG sind alle Ansprüche gegen andere Gebietsverbände aus dem innerparteilichen Finanzausgleich gemäß § 22

¹⁴²² IDW RS HFA 12, WPg 2005, 856/860.

¹⁴²³ Lenski, Rdnr. 71 zu § 24 PartG; Ipsen/Jochum, Rdnr. 58 zu § 24 PartG.

¹⁴²⁴ Lenski, Rdnr. 72 zu § 24 PartG; Ipsen/Jochum, Rdnr. 58 zu § 24 PartG.

¹⁴²⁵ Lenski, Rdnr. 74 zu § 24 PartG; KR/Rixen, Rdnr. 86 zu § 24 PartG; Ipsen/Jochum, Rdnr. 60 zu § 24 PartG.

PartG zu erfassen, die am Bilanzstichtag bereits entstanden, aber noch nicht erfüllt worden sind¹⁴²⁶.

Dem Aktivposten „Forderungen an Gliederungen“ korrespondiert der Schuldposten „Verbindlichkeiten gegenüber Gliederungen“ gemäß § 24 Abs. 6 Nr. 2, lit. B./I. PartG. In der Summe der Rechenschaftsberichte aller Gebietsverbände müssen sich besagte Besitz- und Schuldposten grundsätzlich gegenseitig neutralisieren, da den parteiinternen Forderungen entsprechende Verbindlichkeiten in gleicher Höhe gegenüberstehen. Aus diesem Grund finden sich diese Bilanzposten auch nicht in der Zusammenfassung der Besitz- und Schuldposten der Gesamtpartei nach Maßgabe von § 24 Abs. 9 Nr. 4 und 5 PartG wieder¹⁴²⁷. Allerdings können sich Abweichungen zwischen der Summe der Forderungen an Gliederungen und der Summe der Verbindlichkeiten gegenüber Gliederungen daraus ergeben, dass die den Landesverbänden nachgeordneten Gebietsverbände offene Forderungen und offene Verbindlichkeiten nach Maßgabe von § 28 Abs. 3 PartG nicht in ihrem Rechnungslegungswesen zu erfassen brauchen. Die mangelnde Neutralisierung der parteiinternen Forderungen und Verbindlichkeiten deutet deshalb keineswegs zwingend auf Fehler in der Buchführung hin.

β) Forderungen aus der staatlichen Teilfinanzierung

Als weiterer Teil des Umlaufvermögens sind gemäß § 24 Abs. 6 Nr. 1, lit. B./II. PartG in der Vermögensbilanz die Forderungen aus der staatlichen Teilfinanzierung gesondert auszuweisen.

Nach Maßgabe von § 19a Abs. 1 Satz 1 PartG setzt der Präsident des Deutschen Bundestages jährlich zum 15. Februar die staatlichen Mittel für das vorangegangene Jahr für jede anspruchsberechtigte Partei fest. Der Anspruch auf staatliche Mittel für das jeweilige Rechnungsjahr ist also am 31. Dezember, dem Bilanzstichtag, bereits entstanden, aber noch nicht festgesetzt und ausgeglichen worden. Da die Aufstellung des Rechenschaftsberichts regelmäßig erst deutlich nach dem 15. Februar des Folgejahres erfolgt, ist die Festsetzung der staatlichen Mittel durch den Präsidenten des Deutschen Bundestages im Periodenabschluss als wertaufhellende Tatsache zu berücksichtigen¹⁴²⁸. Danach ergibt sich eine in der Vermögensbilanz auszuweisende Forderung aus der staatlichen Teilfinanzierung, wenn und soweit die zugunsten der Partei für das Rechnungsjahr festgesetzten staatlichen Mittel die Summe der im Rechnungsjahr geleisteten Abschlagszahlungen gemäß § 20 PartG übersteigen¹⁴²⁹. Denn der Anspruch auf staatliche Mittel für das Rechnungsjahr ist am Abschlussstichtag aus bilanzieller Sicht selbst dann, wenn für die rechtliche Entstehung des Anspruchs dessen Festsetzung voraussetzen sein sollte, jedenfalls in einer die Aktivierung der Forderung auslösenden Weise wirtschaftlich verursacht¹⁴³⁰. Mit Blick auf das Saldierungsverbot aus

¹⁴²⁶ Lenski, Rdnr. 75 zu § 24 PartG; Ipsen/Jochum, Rdnr. 61 zu § 24 PartG.

¹⁴²⁷ Lenski, Rdnr. 75 zu § 24 PartG; KR/Rixen, Rdnr. 87 zu § 24 PartG; Ipsen/Jochum, Rdnr. 61 zu § 24 PartG; Küstermann, Transparenzgebot, S. 113 f. und 192 f.; Lohr, WPg 2000, 1108/1116.

¹⁴²⁸ OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 23. Mai 2011 – 3a B 1/11, nachgewiesen bei juris.de, Rdnr. 45 f.; VG Berlin, Urteil vom 15. Mai 2009 – 2 K 39/09, nachgewiesen bei juris.de, Rdnr. 57 ff. Im Ergebnis gleicher Auffassung mit einer abweichenden rechnungslegungstechnischen Begründung: BVerwG, Urteil vom 12. Dezember 2012 – 6 C 32/11, BVerwGE 145, 194/204 ff.

¹⁴²⁹ Ipsen/Jochum, Rdnr. 62 zu § 24 PartG. Hingegen lehnt KR/Rixen, Rdnr. 89 zu § 24 PartG, die Bilanzierung offener Forderungen auf staatliche Mittel unter Missachtung des Grundsatzes periodengerechter Gewinnermittlung mit dem Argument ab, dass nur erlangte Einnahmen ausgewiesen werden dürften.

¹⁴³⁰ Das Bundesverwaltungsgericht geht allerdings unter Verkennung der handelsbilanziellen Voraussetzungen für die

§ 26 Abs. 2 PartG dürfen Sanktionszahlungen nach den §§ 31b, 31c PartG sowie nach § 31a PartG zurückzuzahlende Mittel aus der staatlichen Teilfinanzierung auch dann, wenn die Bundestagsverwaltung ihre diesbezüglichen Forderungen voraussichtlich mit der nach der Mittelfestsetzung zu leistenden Schlusszahlung verrechnen wird, nicht von der in der Vermögensbilanz auszuweisenden Forderung auf staatliche Mittel abgesetzt werden¹⁴³¹. Hinsichtlich etwaiger von der Partei zu leistenden Sanktionszahlungen nach Maßgabe der §§ 31b, 31c PartG oder etwaiger von der Partei nach § 31a PartG zurückzugewährenden staatlichen Mittel ist in der Vermögensbilanz eine gesonderte Verbindlichkeit oder Rückstellung auszuweisen, wenn die betreffende Zahlungspflicht am Bilanzstichtag bereits entstanden war.

χ) Geldbestände

Bei der Darstellung des Umlaufvermögens in der Vermögensbilanz ist gemäß § 24 Abs. 6 Nr. 1, lit. B./III. PartG zudem die Position „*Geldbestände*“ gesondert auszuweisen.

Zu den gesondert auszuweisenden Geldbeständen gehören sowohl das in den Kassen vorhandene Bargeld als auch Bankguthaben¹⁴³².

δ) Sonstige Vermögensgegenstände

Zuletzt umfasst das Umlaufvermögen nach Maßgabe von § 24 Abs. 6 Nr. 1, lit. B./IV. PartG den Bilanzposten „*Sonstige Vermögensgegenstände*“.

Die Position der sonstigen Vermögensgegenstände gemäß § 24 Abs. 6 Nr. 1, lit. B./IV. PartG fungiert als Auffangtatbestand des Umlaufvermögens. Unter diesem Titel sind alle Vermögensgegenstände der Partei zu erfassen, die weder dem Anlagevermögen noch den unter § 24 Abs. 6 Nr. 1, lit. B./I. bis III. PartG genannten Posten des Umlaufvermögens zuzuordnen sind¹⁴³³.

Bei den sonstigen Vermögensgegenständen sind auch die aktiven Rechnungsabgrenzungsposten, für die § 24 Abs. 6 PartG im Gegensatz zum Handelsbilanzrecht keinen eigenen Hauptgliederungspunkt der Aktivseite neben dem Anlage- und Umlaufvermögen vorsieht, zu verzeichnen¹⁴³⁴. Indem das Parteienrechenschaftsrecht die aktiven Rechnungsabgrenzungsposten bei den Vermögensgegenständen erfasst, setzt es sich ohne inhaltlichen Grund über das handelsrechtliche Verständnis, nach dem die Rechnungsabgrenzungsposten keine

Aktivierung von Forderungen davon aus, dass der Anspruch auf staatliche Mittel nach handelsbilanziellen Kriterien erst mit dessen Festsetzung aktiviert werden könne, und leitet die Aktivierung des Anspruchs auf staatliche Mittel zum Abschlussstichtag des Rechnungsjahres aus parteirechtlichen Sonderregelungen, die insoweit die Bestimmungen des Handelsbilanzrechts verdrängten, ab, siehe: BVerwG, Urteil vom 12. Dezember 2012 – 6 C 32/11, BVerwGE 145, 194/204 f.

¹⁴³¹ BVerwG, Urteil vom 12. Dezember 2012 – 6 C 32/11, BVerwGE 145, 194/212 f.; OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 23. Mai 2011 – 3a B 1/11, nachgewiesen bei juris.de, Rdnr. 44; VG Berlin, Urteil vom 15. Mai 2009 – 2 K 39/09, nachgewiesen bei juris.de, Rdnr. 70 ff.

¹⁴³² Lenski, Rdnr. 77 zu § 24 PartG; KR/Rixen, Rdnr. 90 zu § 24 PartG; Ipsen/Jochum, Rdnr. 63 zu § 24 PartG; Küstermann, Transparenzgebot, S. 193; Lohr, WPg 2000, 1108/1117.

¹⁴³³ Lenski, Rdnr. 78 zu § 24 PartG; KR/Rixen, Rdnr. 91 zu § 24 PartG; Ipsen/Jochum, Rdnr. 64 zu § 24 PartG.

¹⁴³⁴ Lenski, Rdnr. 78 zu § 24 PartG; KR/Rixen, Rdnr. 91 zu § 24 PartG; Ipsen/Jochum, Rdnr. 64 f. zu § 24 PartG; IDW RS HFA 12, WPg 2005, 856/858.

Vermögensgegenstände sind, hinweg¹⁴³⁵.

(ac) Gesamtbesitzposten

Zuletzt sind in der Vermögensbilanz bei den Besitzposten gemäß § 24 Abs. 6 Nr. 1, lit. C. PartG die Gesamtbesitzposten anzugeben. Bei den Gesamtbesitzposten handelt es sich nicht um einen eigenständigen Besitzposten. Unter der Bezeichnung „*Gesamtbesitzposten*“ ist vielmehr die Summe aller Positionen des Anlage- und Umlaufvermögens anzugeben¹⁴³⁶.

(b) Schuldposten

Die Schuldposten im Sinne des § 24 Abs. 6 Nr. 2 PartG bilden in der Vermögensbilanz mit Ausnahme des Eigenkapitals, das unter dem Bilanzposten „*Reinvermögen*“ zu verzeichnen ist, das Pendant zur Passivseite der Handelsbilanz. Die Position „*Schuldposten*“ umfasst gemäß § 24 Abs. 6 Nr. 2 PartG Rückstellungen und Verbindlichkeiten sowie den Bilanzposten „*Gesamte Schuldposten*“ als Summe daraus.

(aa) Rückstellungen

In der Vermögensbilanz sind gemäß § 24 Abs. 6 Nr. 2, lit. A. PartG bei den Schuldposten an erster Stelle die von der Partei gebildeten Rückstellungen zu verzeichnen. Nach § 24 Abs. 4 Nr. 2, lit. A. PartG ist die Darstellung der Rückstellungen in der Vermögensbilanz in die Positionen „*Pensionsverpflichtungen*“ und „*Sonstige Rückstellungen*“ zu untergliedern. Damit sind bei den Rückstellungen im Ergebnis nur die Pensionsrückstellungen gesondert auszuweisen.

α) Pensionsverpflichtungen

Der Begriff der Pensionsrückstellungen im rechtlichen Sinne geht ursprünglich auf § 6a EStG und die Steuerbilanz zurück, hat aber mittlerweile auch im kodifizierten Handelsbilanzrecht Verbreitung gefunden¹⁴³⁷.

Für die Bildung einer Rückstellung für Pensionsverpflichtungen im Sinne des § 24 Abs. 4 Nr. 2, lit. A./I. PartG in der Vermögensbilanz der Parteien kommt es darauf an, ob und in welcher Höhe tatsächlich eine Verpflichtung der Partei auf Grund zugesagter Altersversorgung besteht. Allerdings ist es im Zeitpunkt der Bilanzaufstellung regelmäßig ungewiss, ob und in welcher Höhe Versorgungszahlungen zu leisten sein werden. Die Bewertung der Pensionsrückstellungen hat deshalb nach den aus dem Handelsbilanzrecht bekannten versicherungsmathematischen Grundsätzen zu erfolgen¹⁴³⁸. Dabei bieten die besonderen Zielsetzungen des Parteienrechenschaftsrechts keinen Anlass für eine Modifikation der versicherungsmathematischen Kalkulation, weil die statistische Prognose der Lebenserwartung des Pensionsberechtigten auf vom Rechnungslegungszweck unabhängigen empirischen Daten basiert.

β) Sonstige Rückstellungen

Neben den Rückstellungen für Pensionsverpflichtungen enthält die Vermögensbilanz gemäß § 24

¹⁴³⁵ Ipsen/Jochum, Rdnr. 65 zu § 24 PartG.

¹⁴³⁶ Lenski, Rdnr. 79 zu § 24 PartG; KR/Rixen, Rdnr. 92 zu § 24 PartG; Ipsen/Jochum, Rdnr. 66 zu § 24 PartG.

¹⁴³⁷ Ipsen/Jochum, Rdnr. 71 zu § 24 PartG.

¹⁴³⁸ Ipsen/Jochum, Rdnr. 72 zu § 24 PartG.

Abs. 4 Nr. 2, lit. A./II. PartG die Position „*Sonstige Rückstellungen*“. Unter diesem Posten sind alle Rückstellungen, die nicht Rückstellungen für Pensionsverpflichtungen im Sinne des § 24 Abs. 4 Nr. 2, lit. A./I. PartG sind, in zusammengefasster Form auszuweisen¹⁴³⁹.

(ab) Verbindlichkeiten

In der Vermögensbilanz sind gemäß § 24 Abs. 4 Nr. 2, lit. B. PartG bei den Schuldposten neben den Rückstellungen auch die Verbindlichkeiten gesondert auszuweisen.

Der Begriff der Verbindlichkeiten steht für die Summe der noch offenen finanziellen Verpflichtungen gegenüber den Gläubigern¹⁴⁴⁰. Die Darstellung der Verbindlichkeiten in der Vermögensbilanz der Parteien ist in Abhängigkeit von der Identität des jeweiligen Gläubigers in fünf Bilanzposten zu untergliedern¹⁴⁴¹. Nach Maßgabe von § 24 Abs. 6 Nr. 2, lit. B. PartG sind die Verbindlichkeiten in der Vermögensbilanz aufgeschlüsselt nach den Positionen „*Verbindlichkeiten gegenüber Gliederungen*“, „*Rückzahlungsverpflichtungen aus der staatlichen Teilfinanzierung*“, „*Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten*“, „*Verbindlichkeiten gegenüber sonstigen Darlehensgebern*“ und „*Sonstige Verbindlichkeiten*“ zu verzeichnen.

α) Verbindlichkeiten gegenüber Gliederungen

Die Vermögensbilanz umfasst gemäß § 24 Abs. 6 Nr. 2, lit. B./I. PartG die Position „*Verbindlichkeiten gegenüber Gliederungen*“.

Die Verbindlichkeiten gegenüber Gliederungen sind Ausdruck des innerparteilichen Finanzausgleichs im Sinne des § 22 PartG. Zusammen mit dem spiegelbildlichen Besitzposten „*Forderungen an Gliederungen*“ gemäß § 24 Abs. 6 Nr. 1, lit. B./I. PartG bildet die Position der Verbindlichkeiten gegenüber Gliederungen den am Bilanzstichtag noch unerfüllten Teil des innerparteilichen Finanzausgleichs für das Rechnungsjahr und die vorangegangene Zeit ab¹⁴⁴². In der Summe der Rechenschaftsberichte aller Gebietsverbände müssen sich die Besitzposten „*Forderungen an Gliederungen*“ und die Schuldposten „*Verbindlichkeiten gegenüber Gliederungen*“ wertmäßig entsprechen, soweit nicht die den Landesverbänden nachgeordneten Gebietsverbände gestützt auf § 28 Abs. 3 PartG von der Bilanzierung ihrer offenen Forderungen und Verbindlichkeiten abgesehen haben.

β) Rückzahlungsverpflichtungen aus der staatlichen Teilfinanzierung

In der Vermögensbilanz ist gemäß § 24 Abs. 6 Nr. 2, lit. B./II. PartG ferner der Bilanzposten „*Rückzahlungsverpflichtungen aus der staatlichen Teilfinanzierung*“ anzusetzen. In der gesetzlichen Vorgabe, einen Passivposten „*Rückzahlungsverpflichtungen aus der staatlichen Teilfinanzierung*“ in die Vermögensbilanz aufzunehmen, manifestiert sich das Saldierungsverbot: Der gesonderte Passivposten für Rückzahlungsverpflichtungen aus der staatlichen Teilfinanzierung unterstreicht, dass solche Verbindlichkeiten keineswegs mit den auf der Aktivseite der Vermögensbilanz in der Rubrik „*Forderungen aus der staatlichen Teilfinanzierung*“ auszuweisenden Forderungen der Partei

¹⁴³⁹ Lenski, Rdnr. 82 zu § 24 PartG; Ipsen/Jochum, Rdnr. 73 zu § 24 PartG.

¹⁴⁴⁰ Lenski, Rdnr. 83 zu § 24 PartG; Ipsen/Jochum, Rdnr. 75 zu § 24 PartG.

¹⁴⁴¹ Ipsen/Jochum, Rdnr. 75 zu § 24 PartG.

¹⁴⁴² Lenski, Rdnr. 84 zu § 24 PartG; KR/Rixen, Rdnr. 94 zu § 24 PartG; Ipsen/Jochum, Rdnr. 76 zu § 24 PartG.

saldiert werden dürfen¹⁴⁴³.

Der Bilanzposten „*Rückzahlungsverpflichtungen aus der staatlichen Teilfinanzierung*“ knüpft an die im Vierten Abschnitt des Parteiengesetzes mit den §§ 18 ff. PartG geregelte staatliche Teilfinanzierung der Parteien an.

Rückzahlungsverpflichtungen der Parteien im Zusammenhang mit der staatlichen Teilfinanzierung können namentlich dadurch entstehen, dass die Parteien im Laufe des Rechnungsjahres nach Maßgabe von § 20 PartG Abschlagszahlungen auf ihren erst im Nachhinein festzusetzenden Anspruch auf staatliche Mittel erhalten¹⁴⁴⁴. Da die Festsetzung der staatlichen Mittel gemäß § 19a Abs. 1 Satz 1 PartG jeweils zum 15. Februar des auf das Anspruchsjahr folgenden Jahres erfolgt, können die Ergebnisse des Festsetzungsverfahrens bei der Bilanzaufstellung regelmäßig noch als wertaufhellende Tatsachen bezüglich einer Überzahlung staatlicher Mittel im Rechnungsjahr berücksichtigt werden. Darüber hinaus sind unter der Position „*Verbindlichkeiten aus der staatlichen Teilfinanzierung*“ auch die am Bilanzstichtag noch nicht ausgeglichenen Verbindlichkeiten der Partei aus der Rückforderung staatlicher Mittel wegen unrichtiger Angaben im Rechenschaftsbericht nach Maßgabe von § 31a PartG auszuweisen¹⁴⁴⁵. Abweichend davon sind die am Bilanzstichtag noch offenen Verbindlichkeiten der Partei aus Sanktionszahlungen gemäß den §§ 31b, 31c PartG in der Rubrik „*Sonstige Verbindlichkeiten*“ zu erfassen, weil es sich dabei nicht um Verbindlichkeiten aus der staatlichen Teilfinanzierung handelt¹⁴⁴⁶.

χ) Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten

Gemäß § 24 Abs. 6 Nr. 2, lit. B./III. PartG zählt zu den in der Vermögensbilanz gesondert auszuweisenden Verbindlichkeiten auch die Position der Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten.

Der Bilanzposten „*Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten*“ entspricht der gleichlautenden Position in der Bilanz von Kapitalgesellschaften nach Maßgabe von § 266 Abs. 3, lit. C./2. HGB¹⁴⁴⁷. Für die Zuordnung einer Verbindlichkeit zu diesem Bilanzposten kommt es darauf an, ob der betreffende Gläubiger die Eigenschaft eines Kreditinstituts im Sinne des § 1 Abs. 1 des Gesetzes über das Kreditwesen (Kreditwesengesetz – KWG –)¹⁴⁴⁸.

δ) Verbindlichkeiten gegenüber sonstigen Darlehensgebern

Einen weiteren Gliederungspunkt der Vermögensbilanz bildet die Position „*Verbindlichkeiten gegenüber sonstigen Darlehensgebern*“ nach Maßgabe von § 24 Abs. 6 Nr. 2, lit. B./IV. PartG.

Bei diesem Bilanzposten sind sämtliche Verbindlichkeiten der Partei aus Darlehen gegenüber allen natürlichen und juristischen Personen, die nicht Kreditinstitute im Sinne des § 1 Abs. 1 KWG sind,

¹⁴⁴³ BT-Drs. 16/14140, S. 11.

¹⁴⁴⁴ Lenski, Rdnr. 85 zu § 24 PartG; Ipsen/Jochum, Rdnr. 77 zu § 24 PartG.

¹⁴⁴⁵ Lenski, Rdnr. 85 zu § 24 PartG.

¹⁴⁴⁶ BT-Drs. 16/14140, S. 23.

¹⁴⁴⁷ Ipsen/Jochum, Rdnr. 78 zu § 24 PartG.

¹⁴⁴⁸ Lenski, Rdnr. 86 zu § 24 PartG; Ipsen/Jochum, Rdnr. 79 zu § 24 PartG.

anzusetzen¹⁴⁴⁹.

ε) Sonstige Verbindlichkeiten

Zuletzt umfasst die Darstellung der Verbindlichkeiten in der Vermögensbilanz gemäß § 24 Abs. 6 Nr. 2, lit. B./V. PartG die Position „*Sonstige Verbindlichkeiten*“.

Der Bilanzposten der sonstigen Verbindlichkeiten fungiert als Auffangtatbestand für alle Verbindlichkeiten, die keiner anderen Kategorie zugeordnet werden können¹⁴⁵⁰. In der Rubrik „*Sonstige Verbindlichkeiten*“ sind insbesondere die am Bilanzstichtag noch nicht ausgeglichenen Verbindlichkeiten aus Sanktionszahlungen, die die Partei nach Maßgabe der §§ 31b, 31c PartG wegen Verstößen gegen Rechenschaftsvorschriften oder Spendenannahmeverbote zu leisten hat, auszuweisen¹⁴⁵¹.

Zudem sind auch die passiven Rechnungsabgrenzungsposten bei den sonstigen Verbindlichkeiten auszuweisen, obwohl es sich dabei der Sache nach nicht um Verbindlichkeiten handelt. Anders als im Handelsbilanzrecht hat der Gesetzgeber bei der Vermögensbilanz der Parteien aber auf eine gesonderte Bilanzposition „*Rechnungsabgrenzungsposten*“ verzichtet¹⁴⁵². Der Verzicht des Gesetzgebers auf einen besonderen Gliederungspunkt für die passiven Rechnungsabgrenzungsposten kann auch nicht dahin gehend gedeutet werden, dass die Parteien keine Rechnungsabgrenzungsposten in die Vermögensbilanz aufzunehmen hätten. Vielmehr sind die Rechnungsabgrenzungsposten auch im Parteienrechenschaftsrecht zur periodengerechten Gewinnermittlung erforderlich, sodass die Parteien nach Maßgabe von § 250 HGB in Verbindung mit § 24 Abs. 2 Satz 1 PartG Rechnungsabgrenzungsposten zu bilden haben.

(ac) Gesamte Schuldposten

Neben den Rückstellungen und Verbindlichkeiten haben die Parteien in der Vermögensbilanz bei den Schuldposten gemäß § 24 Abs. 6 Nr. 2, lit. C. PartG auch die Position „*Gesamte Schuldposten*“ zu verzeichnen. Bei dieser Position handelt es sich indes nicht um einen eigenständigen Schuldposten, sondern um die rechnerische Gesamtgröße aus allen ausgewiesenen Rückstellungen und Verbindlichkeiten¹⁴⁵³.

(c) Reinvermögen (positiv oder negativ)

Über die Besitz- und Schuldposten hinaus enthält die Vermögensbilanz gemäß § 24 Abs. 6 Nr. 3 PartG als dritten Hauptbestandteil das Reinvermögen, das positiv oder negativ ausfallen kann. Die Position des Reinvermögens, die den Saldo aus Besitzposten und Schuldposten ausweist, entspricht nach ihrer Funktion und Bedeutung dem handelsrechtlichen Bilanzposten des Eigenkapitals¹⁴⁵⁴.

ad) Erläuterungsteil

Ausweislich § 24 Abs. 1 Satz 1 PartG enthält der Periodenabschluss neben der Ergebnisrechnung

¹⁴⁴⁹ Lenski, Rdnr. 87 zu § 24 PartG; Ipsen/Jochum, Rdnr. 79 zu § 24 PartG.

¹⁴⁵⁰ Lenski, Rdnr. 88 zu § 24 PartG; KR/Rixen, Rdnr. 100 zu § 24 PartG; Ipsen/Jochum, Rdnr. 80 zu § 24 PartG.

¹⁴⁵¹ BT-Drs. 16/14140, S. 23.

¹⁴⁵² Ipsen/Jochum, Rdnr. 80 zu § 24 PartG; IDW RS HFA 12, WPg 2005, 856/858.

¹⁴⁵³ Lenski, Rdnr. 89 zu § 24 PartG; Ipsen/Jochum, Rdnr. 81 zu § 24 PartG.

und der Vermögensbilanz auch einen Erläuterungsteil, der gemäß § 24 Abs. 7 PartG der Vermögensbilanz hinzuzufügen ist.

Der notwendige Inhalt des Erläuterungsteils bestimmt sich nach § 24 Abs. 7 PartG. Im Mittelpunkt der darin vorgeschriebenen Angaben steht die aussagekräftige Darstellung der unmittelbaren und mittelbaren Unternehmensbeteiligungen der Partei¹⁴⁵⁵. Neben den nach § 24 Abs. 7 PartG vorgeschriebenen Angaben haben die Parteien in den Erläuterungsteil auch einen entsprechenden Hinweis aufzunehmen, wenn sie Geschäftsvorfälle aus einem früheren Rechnungsjahr nach Maßgabe von § 23a Abs. 5 Satz 3 PartG im betreffenden Rechnungsjahr erfolgswirksam in laufender Rechnung berichtigt haben¹⁴⁵⁶.

Gemäß § 24 Abs. 7 Nr. 1 Satz 1, 1. Hs. PartG muss der Erläuterungsteil eine Auflistung der Beteiligungen im Sinne des § 24 Abs. 6 Nr. 1, lit. A./II./1. PartG sowie deren im Jahresabschluss aufgeführten unmittelbaren und mittelbaren Beteiligungen, jeweils mit Name und Sitz sowie unter Angabe des Anteils und der Höhe des Nominalkapitals, umfassen. Dabei sind nach § 24 Abs. 7 Nr. 1 Satz 1, 2. Hs. PartG außerdem die Höhe des Anteils am Kapital, das Eigenkapital und das Ergebnis des letzten Geschäftsjahres dieser Unternehmen, für das ein Jahresabschluss vorliegt, anzugeben. Die im Jahresabschluss dieser Unternehmen aufgeführten Beteiligungen sind nach Maßgabe von § 24 Abs. 7 Nr. 1 Satz 2 PartG mit den Angaben aus dem Jahresabschluss zu übernehmen. Unter Beteiligungen sind gemäß § 24 Abs. 7 Nr. 1 Satz 3 PartG Anteile im Sinne des § 271 Abs. 1 HGB zu verstehen.

Aus Gründen der Übersichtlichkeit ist eine getrennte Darstellung der unmittelbaren und mittelbaren Beteiligungen empfehlenswert. Aus der gewählten Form der Darstellung sollte zudem die mehrfach gestufte Beteiligungsstruktur der Partei ersichtlich sein¹⁴⁵⁷. Mittelbare Beteiligungen der Partei sind in dem Erläuterungsteil nach den parteirechtlichen Vorgaben allerdings nur auszuweisen, wenn sie im Jahresabschluss eines Unternehmens, an dem die Partei unmittelbar beteiligt ist, verzeichnet sind.

Darüber hinaus sind im Erläuterungsteil gemäß § 24 Abs. 7 Nr. 2 PartG, soweit Beteiligungen an Medienunternehmen bestehen, auch deren Hauptprodukte zu benennen. Die Hauptprodukte des Medienunternehmens sind dabei von dessen übrigen Publikationen mit geringerer Bedeutung abzugrenzen. Welcher Maßstab für die Unterscheidung zwischen Haupt- und Nebenprodukten anzuwenden ist, lässt sich dem Parteiengesetz nicht entnehmen. Mit Blick auf den Sinn und Zweck der Erläuterungspflicht wird dabei allerdings in erster Linie auf den Verbreitungsgrad und die Bekanntheit des Medienprodukts und nicht auf den Deckungsbeitrag, den die jeweilige Publikation für das Medienunternehmen erwirtschaftet¹⁴⁵⁸, abzustellen sein.

Diese zusätzliche Erläuterungspflicht leitet ihre Rechtfertigung aus der zentralen Bedeutung der Medienunternehmen in einer modernen Kommunikationsgesellschaft ab. Medienprodukte stellen die Dreh- und Angelpunkte der freien und öffentlichen Meinungsbildung dar. Vor diesem Hintergrund

¹⁴⁵⁴ Lenski, Rdnr. 90 zu § 24 PartG; Ipsen/Jochum, Rdnr. 82 zu § 24 PartG.

¹⁴⁵⁵ Ipsen/Jochum, Rdnr. 83 zu § 24 PartG.

¹⁴⁵⁶ BT-Drs. 18/10710, S. 196; BT-Drs. 16/14140, S. 9.

¹⁴⁵⁷ Lenski, Rdnr. 92 zu § 24 PartG; Ipsen/Jochum, Rdnr. 85 zu § 24 PartG.

¹⁴⁵⁸ So aber: KR/Rixen, Rdnr. 108 zu § 24 PartG.

kommt es unter Transparenzaspekten weniger auf die bestehenden Beteiligungen an Medienunternehmen als auf die Angabe deren Hauptprodukte an, zumal die Beteiligungsstrukturen in der Medienwelt nicht ohne Weiteres überschaubar sind¹⁴⁵⁹.

Zwar ist es richtig, dass die Unabhängigkeit eines Medienunternehmens von den politischen Parteien für die Rezipienten dessen Produkte von erheblicher Bedeutung ist. Für die Rezipienten von Medienprodukten ist es im Hinblick auf das Vertrauen in die Unabhängigkeit der Meinungsbildung wichtig zu erfahren, wenn eine Partei an dem betreffenden Medienunternehmen beteiligt ist. Diese Informationen bereit zu stellen, zählt aber nicht zu den Aufgaben der verfassungsrechtlichen Rechenschaftspflicht aus Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG. Thematisch berührt die Frage nach den von Medienbeteiligungen der Parteien herausgegebenen Hauptprodukten nicht die Problematik der wirtschaftlichen Unabhängigkeit der Partei gegenüber denjenigen, die auf finanziellem Weg Einfluss auf ihren politischen Kurs auszuüben versuchen. Der Hinweis auf die Beteiligung einer Partei betrifft vielmehr die Unabhängigkeit des Medienprodukts. Es handelt sich also um eine medienrechtliche respektive kartellrechtliche Problemstellung¹⁴⁶⁰. Deshalb gehört der Hinweis auf die Beteiligung einer Partei an dem herausgebenden Unternehmen richtigerweise in das Impressum des Medienprodukts oder an einen vergleichbaren Ort und nicht in den Rechenschaftsbericht der Partei.

Zuletzt muss der Erläuterungsteil nach Maßgabe von § 24 Abs. 7 Nr. 3 PartG im Abstand von fünf Jahren eine Bewertung des Haus- und Grundvermögens und der Beteiligungen an Unternehmen nach dem Bewertungsgesetz umfassen.

Während sich die Bewertung der Unternehmensbeteiligungen nach den allgemeinen Vorschriften des Bewertungsgesetzes richtet¹⁴⁶¹, ist das Haus- und Grundvermögen nach Maßgabe der §§ 145 ff. BewG zu bewerten. Die Neubewertung erfolgt ausschließlich im Wege der nachrichtlichen Angabe des nach den Bestimmungen des Bewertungsgesetzes festgestellten Werts im Erläuterungsteil. Damit findet die Neubewertung außerhalb des in sich geschlossenen Rechnungslegungswerks statt und führt nicht zur Änderung der betreffenden Bilanzansätze¹⁴⁶². Der Buchung von Erträgen aus der Wertsteigerung oder Aufwendungen aus einer Wertminderung bei der Rechnungslegung stünde zudem das Realisationsprinzip entgegen.

Die Neubewertung im Abstand von 5 Jahren dient dem Zweck, Transparenzdefiziten aus der Entstehung stiller Reserven entgegenzuwirken¹⁴⁶³. Die Neubewertung verhindert zwar nicht die Bildung stiller Reserven in den betreffenden Bilanzansätzen, legt diese aber durch die nachrichtliche Angabe der regelmäßig neu festzustellenden aktuellen Verkehrswerte offen. Mit den Unternehmensbeteiligungen sowie dem Haus- und Grundvermögen betrifft die Pflicht zur regelmäßigen Neubewertung diejenigen Vermögensgegenstände, bei denen die Gefahr stark verfälschter Wertansätze in der Bilanz auf Grund der regelmäßig überdurchschnittlich langen Haltedauer besonders groß ist. Der fünfjährige Turnus für die Neubewertung nach Maßgabe von §

¹⁴⁵⁹ Ipsen/Jochum, Rdnr. 86 zu § 24 PartG.

¹⁴⁶⁰ Klein, Festschrift Maurer, S. 197; Morlok, BT-Drs. 14/6711, S. 67.

¹⁴⁶¹ Lenski, Rdnr. 99 zu § 24 PartG; Ipsen/Jochum, Rdnr. 87 zu § 24 PartG.

¹⁴⁶² IDW RS HFA 12, WPg 2005, 856/860.

¹⁴⁶³ Erbs/Kohlhaas/Lampe, Rdnr. 18 zu § 24 PartG; Lenski, Rdnr. 100 zu § 24 PartG; KR/Rixen, Rdnr. 111 zu § 24 PartG; Ipsen/Jochum, Rdnr. 88 zu § 24 PartG; Streitferdt, BT-Drs. 14/6711, S. 121.

24 Abs. 7 Nr. 3 PartG ist unter Praktikabilitätsaspekten nicht zu beanstanden, zumal die Wertsteigerung oder Wertminderung der betroffenen Vermögensgegenstände regelmäßig schleichend über einen deutlich längeren Zeitraum abläuft¹⁴⁶⁴. Ein besonderes praktisches Bedürfnis erfüllt die Aufdeckung der den Unternehmensbeteiligungen sowie dem Haus- und Grundvermögen immanenten stillen Reserven bei Parteien, die im Rechenschaftsbericht ein negatives Reinvermögen ausweisen: In diesem Fall gestattet die Angabe der Ergebnisse der Neubewertung dem Leser des Rechenschaftsberichtes eine indikative Einschätzung, ob die betreffende Partei ungeachtet ihrer bilanziellen Überschuldung schon wegen der in den Unternehmensbeteiligungen sowie dem Haus- und Grundvermögen enthaltenen stillen Reserven materiell nicht überschuldet ist¹⁴⁶⁵.

Der Wortlaut von § 24 Abs. 7 Nr. 3 PartG lässt offen, ob die Bewertung des Haus- und Grundvermögens und der Unternehmensbeteiligungen nur alle fünf Jahre in den Erläuterungsteil aufzunehmen ist oder ob jeder Rechenschaftsbericht diese Angaben, die aber nur im Abstand von fünf Jahren zu erneuern sind, enthalten muss. Nach dem Sinn und Zweck der Regelung verdient die zuletzt genannte Interpretation den Vorzug. Die Erläuterungspflicht aus § 24 Abs. 7 Nr. 3 PartG dient dem Zweck, die Adressaten des Rechenschaftsberichts über die in den betreffenden Bilanzansätzen enthaltenen stillen Reserven zu informieren. Dieser Informationsbedarf besteht jedoch in jedem Rechnungsjahr und für jeden Rechenschaftsbericht gleichermaßen und wird durch die Angabe der Ergebnisse der letzten Neubewertung besser abgedeckt als durch den Verzicht auf jegliche Angabe. Dem gegenüber soll das Fünfjahresintervall die Parteien vor einem unverhältnismäßigen Rechenschaftsaufwand bewahren. Ein signifikanter Aufwand ist indes nur mit der Durchführung der Neubewertung und nicht mit deren erneuter Angabe im Rechenschaftsbericht verbunden. Deshalb ist § 24 Abs. 7 Nr. 3 PartG so zu verstehen, dass in dem Erläuterungsteil eines jeden Rechenschaftsberichts das Ergebnis der jeweils letzten Neubewertung des Haus- und Grundvermögens sowie der Unternehmensbeteiligungen mit einem Hinweis auf den jeweiligen Bewertungszeitpunkt anzugeben ist. Der praktische Umgang der Parteien mit dieser Thematik ist uneinheitlich: Teilweise nehmen die Parteien das Ergebnis der letzten Neubewertung des Grundbesitzes erneut in den Rechenschaftsbericht auf und teilweise verweisen die Parteien lediglich auf den Rechenschaftsbericht, in dem die letzte Neubewertung enthalten war¹⁴⁶⁶. Der Präsident des Deutschen Bundestages hat vorgeschlagen, im Interesse einer einheitlichen Rechenschaftspraxis die Aufnahme des Ergebnisses der letzten Neubewertung des Grundbesitzes in jeden Rechenschaftsbericht im Parteiengesetz verbindlich vorzuschreiben¹⁴⁶⁷.

Die in § 24 Abs. 7 PartG explizit genannten Angaben spiegeln den Inhalt des Erläuterungsteils nicht vollständig wider, sondern beschränken sich auf einige Pflichtangaben. Der Erläuterungsteil entspricht nach seiner Stellung und Funktion im Gefüge des Periodenabschlusses der Parteien, der

¹⁴⁶⁴ Ipsen/Jochum, Rdnr. 88 zu § 24 PartG.

¹⁴⁶⁵ Streitferdt, BT-Drs. 14/6711, S. 121.

¹⁴⁶⁶ In den Rechenschaftsberichten für 2015 haben CDU und CSU die jeweils letzte Neubewertung ihres Grundbesitzes erneut abgedruckt, siehe BT-Drs. 18/12720, S. 32 ff. und 211 f., während BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und SPD auf die jeweils letzte Neubewertung ihres Grundbesitzes nur hingewiesen haben, siehe BT-Drs. 18/12720, S. 102 und 145. DIE LINKE hat in ihrem Rechenschaftsbericht für 2015 die turnusmäßige Neubewertung ihres Grundbesitzes zum 31. Dezember 2015 publiziert, siehe BT-Drs. 18/12720, S. 185; in dem vorangegangenen Rechenschaftsbericht für 2014 hat DIE LINKE die letzte Neubewertung ihres Grundbesitzes erneut abgedruckt, siehe BT-Drs. 18/7910, S. 192.

¹⁴⁶⁷ BT-Drs. 18/10710, S. 20.

dem handelsrechtlichen Jahresabschluss nachgebildet ist, dem Anhang im Sinne der §§ 284 ff. HGB. Allerdings müssen die Parteien nach Maßgabe von § 24 Abs. 2 Satz 1 PartG keinen Anhang im handelsrechtlichen Sinne erstellen, weil die handelsrechtlichen Vorschriften über den Anhang nur für Kapitalgesellschaften und nicht für alle Kaufleute gelten. Vor dem Hintergrund, dass der Anhang im Sinne der §§ 284 ff. HGB auf die besonderen Verhältnisse der Kapitalgesellschaften ausgerichtet ist und überdies neben weiterführenden Erläuterungen zur Rechnungslegung auch Angaben zu anderen Themenfeldern, wie zum Beispiel die Angaben zu den Mitgliedern des Geschäftsführungsorgans und eines Aufsichtsrats sowie deren Bezügen nach Maßgabe von § 285 Nr. 9 und 10 HGB, vorsieht, wäre die Erstellung eines den §§ 284 ff. HGB entsprechenden Anhangs durch die Parteien nicht zweckmäßig. Gleichwohl teilt der Erläuterungsteil mit dem Anhang dessen Hauptaufgabe, zur Erläuterung der Vermögensbilanz und der Ergebnisrechnung zu dienen¹⁴⁶⁸. Deshalb haben die Parteien über die Pflichtangaben gemäß § 24 Abs. 7 PartG hinaus alle Angaben, die zur näheren Erläuterung der Vermögensbilanz und der Ergebnisrechnung erforderlich sind, in den Erläuterungsteil aufzunehmen. Dies betrifft namentlich Angaben zu dem Umgang mit den Ansatz- und Bewertungswahlrechten.

ae) Aufnahme der Periodenabschlüsse der Parteigliederungen in den Rechenschaftsbericht der Gesamtpartei

Die Rechenschaftsberichte der Gebietsverbände mit dem Periodenabschluss der jeweiligen Gliederung sind im Gegensatz zum Rechenschaftsbericht der Gesamtpartei nicht zur gesonderten Veröffentlichung bestimmt.

In den Rechenschaftsbericht der Gesamtpartei sind die Periodenabschlüsse der Parteigliederungen nach Maßgabe von § 24 Abs. 3 Satz 1 PartG jeweils getrennt nach Bundesverband und Landesverband sowie den nachgeordneten Gebietsverbänden je Landesverband aufzunehmen. Der Wortlaut von § 24 Abs. 3 Satz 1 PartG lässt dabei offen, ob die Beträge der den Landesverbänden nachgeordneten Gebietsverbände für jeden nachgeordneten Landesverband einzeln oder für die Gesamtheit aller nachgeordneten Gebietsverbände je Landesverband zusammengefasst anzugeben sind. In der Praxis hat sich im Interesse der Übersichtlichkeit des Rechenschaftsberichts die zuletzt genannte Alternative durchgesetzt¹⁴⁶⁹. Wenn man bedenkt, dass bei einer bundesweit tätigen Volkspartei, in der die Gebietsverbände bis hinab zum Ortsverband kassenführungsbefugt sind, mehrere tausend Rechenschaftsberichte, die einen alle Teilrechenschaftsberichte gesondert ausweisenden Rechenschaftsbericht der Gesamtpartei in ein undurchdringbares mehrere hundert Seiten starkes Zahlenwerk verwandeln würden, zusammenkämen, ist dieses Verständnis von § 24 Abs. 3 Satz 1 PartG bei Lichte betrachtet alternativlos¹⁴⁷⁰. Auch die Historie der

¹⁴⁶⁸ Siehe oben sub C) /III.) /2.) /b).

¹⁴⁶⁹ Ipsen/Jochum, Rdnr. 27 zu § 24 PartG; Küstermann, Transparenzgebot, S. 115 f.; IDW RS HFA 12, WPg 2005, 856/858; Lohr, WPg 2000, 1108/1112.

¹⁴⁷⁰ Das übersieht KR/Rixen, Rdnr. 36 zu § 24 PartG, der sich mit dem Argument einer verbesserten Transparenz für die individuelle Abbildung der Rechenschaftsberichte aller Gebietsverbände im Rechenschaftsbericht der Gesamtpartei ausspricht. Wenn man die mit der dreistufigen Darstellungsweise verbundene Transparenz als verbesserungswürdig ansieht, bliebe realistischere aber nur die Möglichkeit, die gesonderte Darstellung der Rechenschaftsberichte der Parteigliederungen im Rechenschaftsbericht der Gesamtpartei auf die Gebietsverbände der dritten Gliederungsebene

Rechenschaftsvorschriften belegt, dass dem Gesetzgeber für den Rechenschaftsbericht der Gesamtpartei die dreistufige Darstellung der Rechenschaftsberichte der Gebietsverbände, bei der die Rechenschaftsberichte aller Gebietsverbände ab der dritten Ebene für jeden Gebietsverband der zweiten Ebene zusammengefasst werden, vorgeschwebt hat¹⁴⁷¹.

Besonderheiten beim Aufbau des Rechenschaftsberichts der Gesamtpartei bestehen bei Parteien, deren Organisation sich wie bei der CSU auf das Gebiet eines Bundeslandes beschränkt. Bei solchen Landesparteien gelten nach Maßgabe von § 6 Abs. 4 PartG die im Parteiengesetz für die Partei getroffenen Regelungen für den Landesverband. Daraus folgt für die Rechenschaftslegung, dass bei den Landesparteien im Vergleich zu dem in § 24 Abs. 3 Satz 1 PartG vorgesehenen dreistufigen Aufbau des Rechenschaftsberichts der Gesamtpartei eine Gliederungsebene entfällt, weil der Landesverband der Landespartei für Rechenschaftszwecke als Bundesverband behandelt wird, ohne die Eigenschaft als Landesverband an andere Gebietsverbände zu verlieren. Da die Entsprechensvorschrift des § 6 Abs. 4 PartG expressis verbis allein auf die höchste Gliederungsebene abzielt, lässt sich nicht behaupten, dass dadurch das normative Gefüge des Parteiengesetzes bei den Landesparteien auf allen Ebenen um eine Stufe verschoben werden sollte und dass deshalb die Vorschriften für die Landesverbände auf die Gebietsverbände der ersten dem Landesverband nachgeordneten Gliederungsebene anzuwenden wären¹⁴⁷². Letzteres ist auch nicht aus § 7 Abs. 2 PartG abzuleiten. Danach gelten die im Parteiengesetz für Landesverbände getroffenen Regelungen für die der Partei folgenden nächstniedrigen Gebietsverbände, soweit in einer Partei Landesverbände nicht bestehen. Bei den Landesparteien läuft diese Regelung jedoch ins Leere, weil – wie auch in § 6 Abs. 4 PartG zum Ausdruck kommt – mit dem obersten Gebietsverband der Landespartei gerade ein Landesverband vorhanden ist. Im Ergebnis fallen die Rechenschaftsberichte der Landesparteien daher zweistufig aus und bestehen nur aus dem Rechenschaftsbericht des zugleich als Bundes- und Landesverband behandelten obersten Gebietsverbandes und der ungesonderten Zusammenfassung der Rechenschaftsberichte der nachgeordneten Gebietsverbände¹⁴⁷³. Rechenschaftsrechtlich werden die Landesparteien damit so behandelt, als ob sie als ein Landesverband in eine bundesweit tätige Partei eingegliedert wären.

Die Zusammenfügung des Rechenschaftsberichts der Gesamtpartei aus den Rechenschaftsberichten der Parteigliederungen obliegt nach § 23 Abs. 1 Satz 6 PartG einem vom Parteitag gewählten für die Finanzangelegenheiten zuständigen Vorstandsmitglied des Bundesvorstandes oder einem von einem für die Finanzangelegenheiten nach der Satzung zuständigen Gremium gewählten Mitglied des Bundesvorstandes.

b) Zusammenfassung der finanziellen Verhältnisse der Gesamtpartei

Dem Rechenschaftsbericht der Gesamtpartei ist eine Zusammenfassung der Periodenabschlüsse

auszudehnen und bei jedem Gebietsverband der dritten Ebene die Rechenschaftsberichte der Gebietsverbände ab der vierten Ebene in zusammengefasster Form auszuweisen.

¹⁴⁷¹ In der Erstfassung des Parteiengesetzes vom 24. Juli 1967 lauteten die Konsolidierungsvorschriften in § 24 Abs. 1 Satz 2 und 3 PartG: „In den Rechenschaftsbericht der Partei sind die Rechenschaftsberichte der einzelnen Landesverbände gesondert aufzunehmen. Die Rechenschaftsberichte der den Landesverbänden nachgeordneten Gebietsverbände sind ungesondert in die Teilberichte der Landesverbände aufzunehmen.“, siehe BGBl. 1967 I, 773/778.

¹⁴⁷² So aber: KR/Augsberg, Rdnr. 28 zu § 7 PartG; Ipsen/Ipsen, Rdnr. 20 zu § 7 PartG.

¹⁴⁷³ Vergleiche den Rechenschaftsbericht der CSU für 2015, BT-Drs. 18/12720, S. 197 ff.

der einzelnen Parteigliederungen nach Maßgabe von § 24 Abs. 9 PartG voranzustellen.

In der Zusammenfassung gemäß § 24 Abs. 9 PartG sind die Einnahmen und Ausgaben sowie das Vermögen einerseits für die Gesamtpartei und andererseits für die drei Gliederungsebenen Bundesverband, Landesverbände und den Landesverbänden nachgeordnete Gebietsverbände jeweils in zusammengefasster Form darzustellen. Die tabellarische Darstellung dieser Zusammenfassungen ist zwar nicht gesetzlich vorgeschrieben, aber mit Blick auf den Bilanzierungsgrundsatz der Klarheit und Übersichtlichkeit empfehlenswert¹⁴⁷⁴. Wertansätze dürfen im Einklang mit den Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung auf volle Eurobeträge auf- oder abgerundet werden¹⁴⁷⁵.

Die Zusammenfassung der finanziellen Verhältnisse der Gesamtpartei enthält gemäß § 24 Abs. 9 Satz 1 Nr. 1 bis 6 PartG die Einnahmen der Gesamtpartei nach Maßgabe von § 24 Abs. 4 Nr. 1 bis 9 PartG und deren Summe, die Ausgaben der Gesamtpartei gemäß § 24 Abs. 5 Nr. 1 und 2 PartG und deren Summe, den daraus resultierenden Überschuss oder das daraus resultierende Defizit, die Besitzposten der Gesamtpartei nach Maßgabe von § 24 Abs. 6 Nr. 1, lit. A./I. und II. und B./II. bis IV. PartG und deren Summe, die Schuldposten der Gesamtpartei gemäß § 24 Abs. 6 Nr. 2, lit. A./I. und II. und B./II. bis V. PartG und deren Summe sowie das positive oder negative Reinvermögen der Gesamtpartei. Bei den Einnahmen und Ausgaben der Gesamtpartei ist für jede Einnahmen- und Ausgabenart gemäß § 24 Abs. 9 Satz 2 PartG neben den absoluten Beträgen auch der Vorhundertsatz der Einnahmen- oder Ausgaben Summe auszuweisen. Zudem sind für alle Positionen nach § 24 Abs. 9 Satz 3 PartG zum Vergleich die Vorjahresbeträge anzugeben.

Die Darstellung der finanziellen Verhältnisse der Gesamtpartei bereinigt die Ergebnisrechnung und die Vermögensbilanz um alle Positionen, die den innerparteilichen Finanzausgleich widerspiegeln. Das ist unter der Prämisse, dass sich die parteiinternen Vorgänge im Grundsatz gegenseitig aufheben und deshalb für die Verhältnisse der Partei insgesamt ohne Bedeutung sind, sachgerecht¹⁴⁷⁶. Sofern die Partei von der sachwidrigen Sonderregelung des § 28 Abs. 3 PartG, die den Gliederungen unterhalb der Landesverbände die Anwendung des Zuflussprinzips gestattet, Gebrauch macht, ist diese Prämisse allerdings keineswegs zwangsläufig erfüllt¹⁴⁷⁷.

In der Zusammenfassung der finanziellen Verhältnisse der Gliederungsebenen sind nach Maßgabe von § 24 Abs. 9 Satz 1 Nr. 7 PartG die Gesamteinnahmen, die Gesamtausgaben, die Überschüsse oder Defizite sowie das Reinvermögen der drei Gliederungsebenen Bundesverband, Landesverbände und den Landesverbänden nachgeordnete Gebietsverbände zu verzeichnen. Auch in der Zusammenfassung der Periodenabschlüsse für die verschiedenen Gliederungsebenen sind nach Maßgabe von § 24 Abs. 9 Satz 3 PartG zum Vergleich die Vorjahresbeträge anzugeben.

c) Verzeichnis der Großspender

Gemäß § 25 Abs. 3 Satz 1 PartG sind Spenden, Mitgliedsbeiträge und Mandatsträgerbeiträge an eine Partei oder einen oder mehrere ihrer Gebietsverbände, deren Gesamtwert in einem

¹⁴⁷⁴ Ipsen/Jochum, Rdnr. 90 zu § 24 PartG.

¹⁴⁷⁵ BT-Drs. 18/10710, S. 19 und 151.

¹⁴⁷⁶ Ipsen/Jochum, Rdnr. 90 zu § 24 PartG.

¹⁴⁷⁷ Siehe oben sub C) /III.) /7.) /a) /ac) /(3) /(a) /(ab) /a).

Rechnungsjahr 10.000,- EUR übersteigt, unter Angabe des Namens und der Anschrift des Zuwenders sowie der Gesamthöhe der Zuwendung im Rechenschaftsbericht zu verzeichnen.

Das notwendige Datenmaterial für das Verzeichnis der Großspender im Sinne des § 25 Abs. 3 Satz 1 PartG liefern die Zuwendungsaufstellungen der einzelnen Parteigliederungen¹⁴⁷⁸. Um die korrekte Angabe aller Großspenden im Rechenschaftsbericht der Gesamtpartei zu ermöglichen, haben die Landesverbände und die ihnen nachgeordneten Gebietsverbände ihren Rechenschaftsberichten nach § 24 Abs. 3 Satz 2 PartG eine lückenlose Aufstellung aller Zuwendungen je Zuwender mit Namen und Anschrift beizufügen.

Die Zuwendungsaufstellungen der einzelnen Gebietsverbände sind nur für den parteiinternen Gebrauch im Zusammenhang mit der Aufstellung des Rechenschaftsberichts der Gesamtpartei und nicht zur Veröffentlichung bestimmt¹⁴⁷⁹. Nach Maßgabe von § 24 Abs. 3 Satz 3 PartG hat der Bundesverband die Zuwendungsaufstellungen der nachgeordneten Gebietsverbände zur Ermittlung der jährlichen Gesamthöhe der Zuwendungen je Zuwender zusammenzufassen.

d) Angabe der Summe der Zuwendungen von bis zu 3.300,- EUR je natürliche Person und Jahr

Im Rechenschaftsbericht der Gesamtpartei sind nach Maßgabe von § 24 Abs. 8 PartG die Summe der Zuwendungen natürlicher Personen bis zu 3.300,- EUR je Person sowie die Summe der Zuwendungen natürlicher Personen, soweit sie den Betrag von 3.300,- EUR übersteigen, gesondert auszuweisen. Die Vorschrift gewährleistet, dass der Rechenschaftsbericht den im Rahmen der staatlichen Teilfinanzierung nach Maßgabe von § 18 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 PartG anspruchsberechtigten Teil der Zuwendungen isoliert verzeichnet¹⁴⁸⁰. Bei der Erstellung dieser Angaben für den Rechenschaftsbericht der Gesamtpartei greift der Vorstand des Bundesverbandes nach Maßgabe von § 24 Abs. 3 Satz 3 PartG auf die lückenlosen Aufstellungen aller Zuwendungen je Zuwender mit Namen und Anschrift, die die Landesverbände und die ihnen nachgeordneten Gebietsverbände ihren Rechenschaftsberichten gemäß § 24 Abs. 3 Satz 2 PartG beizufügen haben, zurück.

Die Regelung in § 24 Abs. 8 PartG geht, dem Wortlaut dieser Vorschrift nach zu schließen, von dem Gedanken aus, dass die in der Einnahmerekchnung ausgewiesenen Zuwendungen natürlicher Personen in den anteiligen Betrag der Zuwendungen von bis zu 3.300,- EUR je Person und den anteiligen Betrag der diese Grenze überschreitenden Zuwendungen zu zerlegen sind. Die Summe der nach Maßgabe von § 24 Abs. 8 PartG gesondert auszuweisenden Zuwendungen von bis zu 3.300,- EUR je Person und der diesen Betrag übersteigenden Zuwendungen muss demnach der Summe der in der Einnahmerekchnung bei den Positionen „Mitgliedsbeiträge“, „Mandatsträgerbeiträge und ähnliche regelmäßige Beiträge“ und „Spenden von natürlichen Personen“ verzeichneten Beträge entsprechen. Dieses Konzept übersieht allerdings, dass sich nicht alle Zuwendungen zweifelsfrei einer der beiden Kategorien von „bis zu 3.300,- EUR“ oder „den

¹⁴⁷⁸ Ipsen/Jochum, Rdnr. 25 zu § 24 PartG; Küstermann, Transparenzgebot, S. 156.

¹⁴⁷⁹ Lenski, Rdnr. 26 zu § 24 PartG; KR/Rixen, Rdnr. 38 zu § 24 PartG; Ipsen/Jochum, Rdnr. 26 zu § 24 PartG; Küstermann, Transparenzgebot, S. 114 f.; IDW RS HFA 12, WPg 2005, 856/857.

¹⁴⁸⁰ KR/Rixen, Rdnr. 113 zu § 24 PartG; Ipsen/Jochum, Rdnr. 89 zu § 24 PartG; Schruoff, Festschrift Ludewig, S. 962; Streitferdt, BT-Drs. 14/6711, S. 117 f.

Betrag von 3.300,- EUR übersteigend“ zuordnen lassen, weil § 25 Abs. 2 Nr. 6 PartG den Parteien die Annahme von anonymen Spenden gestattet, soweit diese im Einzelfall nicht mehr als 500,- EUR betragen. Weiß die begünstigte Partei, zum Beispiel im Fall von Tellersammlungen, schon gar nicht, von wem eine Spende herrührt, kann sie aber auch keine belastbaren Feststellungen zu der Frage treffen, ob die Zuwendungen des jeweiligen Spenders im betreffenden Rechnungsjahr insgesamt die Grenze von 3.300,- EUR übersteigen oder nicht.

Anonyme Spenden von bis zu 500,- EUR, die die Parteien nach Maßgabe von § 25 Abs. 2 Nr. 6 PartG annehmen und behalten dürfen, können deshalb, weil sich der Anspruch auf staatliche Mittel erhöhende Sachverhalt nicht sicher feststellen lässt, nicht bei den Zuwendungen von bis zu 3.300,- EUR je Person ausgewiesen werden¹⁴⁸¹. Umgekehrt können die im Einklang mit dem Parteiengesetz angenommenen anonymen Parteispenden aber auch nicht ohne Weiteres den Zuwendungen natürlicher Personen, die den Betrag von 3.300,- EUR übersteigen, im Sinne des § 24 Abs. 8 PartG zugeordnet werden, weil dieser Sachverhalt ebenfalls nicht zwangsläufig erfüllt sein muss. Der Präsident des Deutschen Bundestages sieht vor diesem Hintergrund in dem von ihm herausgegebenen Muster für den formalen Aufbau des Rechenschaftsberichts vor, dass die Parteien für Zwecke des § 24 Abs. 8 PartG neben den Zuwendungen von bis zu 3.300,- EUR und den diesen Betrag übersteigenden Zuwendungen als dritte Kategorie zusätzlich die *„nicht zweifelsfrei zuzuordnenden Zuwendungen“* gesondert auszuweisen haben¹⁴⁸². Mit Blick auf den Zweck des gesonderten Ausweises gemäß § 24 Abs. 8 PartG, die im Rahmen der staatlichen Teilfinanzierung nach Maßgabe der §§ 18 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3, 19a Abs. 2 Satz 1 PartG anspruchsbegründend zu berücksichtigenden Zuwendungen von bis zu 3.300,- EUR je Person herauszustellen, verdient die pragmatische Lösung des Bundestagspräsidenten Zustimmung. Allerdings darf aus rechenschaftsrechtlicher Sicht nicht übersehen werden, dass der gesonderte Ausweis nicht zweifelsfrei zuzuordnender Zuwendungen ebenso wenig in § 24 Abs. 8 PartG angelegt ist wie der Gesetzgeber den Umgang mit den zulässigen anonymen Spenden sowohl in prozeduraler Hinsicht als auch im Hinblick auf die Darstellung im Rechenschaftsbericht insgesamt keiner zielführenden Lösung zugeführt hat.

Angesichts der Tatsache, dass eine zulässige anonyme Spende nicht zwingend von einer natürlichen Person stammen muss, sondern ebenso gut von einer juristischen Person herrühren kann, erscheint es vorzugswürdig, de lege ferenda schon in der Einnahmerekchnung neben den *„Spenden von natürlichen Personen“* und den *„Spenden von juristischen Personen“* eine eigene Position für den gesonderten Ausweis der im Einklang mit dem Parteiengesetz angenommenen anonymen Spenden zu schaffen. Der gesonderte Ausweis dieser Zuwendungen in der Einnahmerekchnung hätte zur Folge, dass sich die Problematik nicht eindeutig zuzuordnender Zuwendungen im Rahmen des § 24 Abs. 8 PartG gar nicht mehr stellen würde. Darüber hinaus wäre der Gesetzgeber gut beraten, sein Augenmerk auch auf die Frage zu richten, welcher Behandlung anonyme Spenden im Rahmen des innerparteilichen Informationsflusses von den nachgeordneten

¹⁴⁸¹ BT-Drs. 18/10710, S. 21; Lohr, WPg 2000, 1108/1117.

¹⁴⁸² Von der Internetpräsenz des Deutschen Bundestages abzurufen unter: http://www.bundestag.de/blob/402264/405434ab742dfb4a7feb969c0759f6a6/formaler_aufbau_rechenschaftsbericht_muster2016-data.pdf.

Parteigliederungen zum Bundesverband bedürfen¹⁴⁸³. Insoweit würde es dem bestehenden Konzept des Parteiengesetzes für den Umgang mit eingehenden Spenden entsprechen, wenn die betreffende Parteigliederung für jede angenommene Spende zeitnah als Herkunftsquelle entweder den Namen des Spenders oder die Herkunft als anonyme Spende aufzuzeichnen hätte. Um den innerparteilichen Informationsfluss zu gewährleisten, müsste zudem die Summe der im Rechnungsjahr in Empfang genommenen anonymen Spenden zusammen mit den Zuwendungen der namentlich bekannten Unterstützer in die Zuwendungsverzeichnisse, die die nachgeordneten Parteigliederungen ihren Rechenschaftsberichten nach Maßgabe von § 24 Abs. 3 Satz 2 PartG beizufügen haben, aufgenommen werden.

Auf Grund der inhaltlichen Verknüpfung des Zuwendungsausweises mit der nach bilanziellen Prinzipien zu erstellenden Einnahmereknung sind die nach Maßgabe von § 24 Abs. 8 PartG gesondert auszuweisenden Zuwendungen, die als Gradmesser für die staatliche Teilfinanzierung fungieren, entsprechend dem Grundsatz des periodengerechten Gewinnausweises unabhängig von ihrem Zufluss bei der Partei im Zeitpunkt der wirtschaftlichen Entstehung des betreffenden Ertrags zu erfassen. Entgegen der Auffassung des Bundestagspräsidenten, dass bei der Rechnungslegung über Zuwendungen ausschließlich das Zuflussprinzip zum Tragen kommen dürfe¹⁴⁸⁴, fließen deshalb auch Zuwendungen, die der begünstigten Partei lediglich eine bilanziell zu erfassende Forderung vermitteln, in die Bemessungsgrundlage für die staatliche Teilfinanzierung ein. Für den Standpunkt des Bundestagspräsidenten spricht zwar auf den ersten Blick der Wortlaut des § 18 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 PartG, dem zufolge die Parteien „für jeden Euro, den sie als Zuwendung (...) erhalten haben“, eine staatliche Förderung in Höhe von 0,45 EUR bekommen. Indes geht der Wortlaut des § 18 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 PartG auf die Novelle des Parteienfinanzierungsrechts aus dem Jahr 1994 zurück und ist bei dem Systemwechsel hin zur Rechnungslegung nach handelsbilanzrechtlichen Prinzipien im Zuge des Achten und Neunten Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes – abgesehen von der Währungsumstellung und der Legaldefinition des Zuwendungsbegriffs – unverändert geblieben. Die Norm kann daher nicht als Beleg für die These, der Gesetzgeber habe bei der Umstellung der Rechnungslegung auf das System der doppelten Buchführung für Zuwendungen abweichend von den bilanziellen Maßstäben das Zuflussprinzip festschreiben wollen, herangezogen werden.

Entsprechendes gilt für die im Rahmen des Achten Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes modifizierte Legaldefinition des Zuwendungsbegriffs. Im Zuge dieser Novelle hat der gegenwärtige dreigliedrige Zuwendungsbegriff („*eingezahlter Mitglieds- oder Mandatsträgerbeitrag oder rechtmäßig erlangte Spende*“) den bis dato maßgeblichen zweigliedrigen Zuwendungsbegriff („*Mitgliedsbeitrag oder rechtmäßig erlangte Spende*“) abgelöst, weil Mandatsträgerbeiträge zukünftig im Rechenschaftsbericht gesondert ausgewiesen werden sollten. Ausweislich der Gesetzesbegründung wollte der Gesetzgeber mit der Neufassung des Zuwendungsbegriffs, einem Vorschlag zweier

¹⁴⁸³ Denkbar wäre zum Beispiel auch eine Vereinfachungsregelung für Bagatellspenden. So brauchten die nachgeordneten Gebietsverbände in den Rechnungsjahren 1994 und 1995 nach der Übergangsregelung in § 40 Abs. 2 PartG in der Fassung des Sechsten Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes und anderer Gesetze (siehe BGBl. 1994 I, 142/146) Zuwendungen bis zur Höhe von 200,- DM nicht in das dem Rechenschaftsbericht beizufügende Zuwendungsverzeichnis aufzunehmen, wenn sie versicherten, dass die Zuwendungen je Zuwender die Grenzen der steuerlichen Abzugsfähigkeit nicht überschritten; durch Artikel 28 des Jahressteuer-Ergänzungsgesetzes 1996 (BGBl. 1995 I, 1959/1967) wurde diese Übergangsregelung auf die Rechnungsjahre 1996 und 1997 erstreckt.

¹⁴⁸⁴ BT-Drs. 16/14140, S. 26 f.

Sachverständiger¹⁴⁸⁵ folgend, zugleich klarstellen, dass nur die von der Partei tatsächlich in dem Rechnungsjahr vereinnahmten Zuwendungen als Berechnungsgrundlage für die staatliche Teilfinanzierung herangezogen werden dürfen¹⁴⁸⁶. Dieses Ziel ist mit der verabschiedeten Gesetzesformulierung aber ebenso wenig erreicht worden wie die Zielsetzung keineswegs notwendigerweise impliziert, dass Zuwendungen auch in der Rechnungslegung der Parteien zwingend nach Maßgabe des Zuflussprinzips zu erfassen wären.

Zum einen bezieht sich das Attribut „*eingezahlt*“, aus dem sich die Maßgeblichkeit des Zuflussprinzips ableiten lassen könnte, aus grammatikalischer Sicht allein auf die Mitglieds- und Mandatsträgerbeiträge und nicht zugleich auf die Spenden. Daher kann der novellierte Zuwendungsbegriff das Zuflussprinzip, wenn überhaupt, allenfalls für Mitglieds- und Mandatsträgerbeiträge, keineswegs aber kategorisch für sämtliche Zuwendungen anordnen. Zum anderen spricht der Katalog der in der Einnahmereknung gesondert auszuweisenden Einnahmearten in § 24 Abs. 4 Nr. 1 und 2 PartG von „*Mitgliedsbeiträgen*“ respektive „*Mandatsträgerbeiträgen und ähnlichen regelmäßigen Beiträgen*“ anstatt von „*eingezahlten Mitgliedsbeiträgen*“ respektive „*eingezahlten Mandatsträgerbeiträgen und ähnlichen regelmäßigen Beiträgen*“. Das Attribut „*eingezahlt*“ in der Legaldefinition des Zuwendungsbegriffs in § 18 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 PartG wäre aber redundant, wenn es den Mitglieds- und Mandatsträgerbeiträgen wesenseigen wäre, erst im Zeitpunkt des Zuflusses bei der Partei im Rechenschaftsbericht erfasst zu werden. Offenbar geht der Gesetzgeber vielmehr selbst davon aus, dass die Parteien Zuwendungen im Rahmen der auf die doppelte Buchführung nach handelsbilanzrechtlichem Vorbild umgestellten Rechnungslegung nicht nach dem Zuflussprinzip, sondern im Zeitpunkt der wirtschaftlichen Verursachung ausweisen müssen. Die bilanzielle Behandlung der Zuwendungen im Rechenschaftsbericht bleibt von dem Eingriff des Gesetzgebers in den Zuwendungsbegriff aber schon deshalb unberührt, weil der Korrekturversuch des Gesetzgebers mit § 18 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 PartG nicht bei den Rechenschaftsvorschriften, sondern im Parteienfinanzierungsrecht ansetzt.

Der Zusatz „*eingezahlt*“ vor den Mitglieds- und Mandatsträgerbeiträgen im Zuwendungsbegriff wirft folglich allein die Frage auf, ob die in der Einnahmereknung nach bilanziellen Erfassungskriterien ausgewiesenen Mitglieds- und Mandatsträgerbeiträge beziehungsweise Zuwendungen im Allgemeinen für Zwecke der Parteienfinanzierung in eine das Zuflussprinzip reflektierende Zuwendungsaufstellung übergeleitet werden müssen. Diese Frage berührt ausschließlich den gesonderten Ausweis der für die staatliche Teilfinanzierung maßgeblichen Zuwendungen gemäß § 24 Abs. 8 PartG und läuft auf die Konsequenz hinaus, dass entweder der gesonderte Zuwendungsausweis inhaltlich nicht mit den in der Einnahmereknung verzeichneten Zuwendungen korrespondiert oder der staatlichen Teilfinanzierung – entgegen der erklärten Zielsetzung des Gesetzgebers – die nach dem bilanziellen Kriterium der wirtschaftlichen Verursachung erfassten Zuwendungen zugrunde zu legen sind. Nach einhelliger Auffassung ist der gesonderte Zuwendungsausweis nach Maßgabe von § 24 Abs. 8 PartG konzeptionell in der Weise mit dem Gesamtrechnungslegungswerk verzahnt, dass die Summe aus den gesondert auszuweisenden Zuwendungen von bis zu 3.300,- EUR je Person, den diesen Betrag übersteigenden Zuwendungen

¹⁴⁸⁵ Klein, BT-Drs. 14/6711, S. 20; Streitferdt, BT-Drs. 14/6711, S. 118.

¹⁴⁸⁶ BT-Drs. 14/8778, S. 14; BT-Drs. 14/7778, S. 19.

und den anonymen Zuwendungen natürlicher Personen der Summe der in der Einnahmerekchnung bei den Positionen „*Mitgliedsbeiträge*“, „*Mandatsträgerbeiträge und ähnliche regelmäßige Beiträge*“ und „*Spenden von natürlichen Personen*“ ausgewiesenen Beträge entsprechen muss. Ein anderer Ansatz wäre auch kaum praktikabel und würde zu einem unvermeidbaren Mehraufwand bei der Rechenschaftslegung führen, weil die Parteien in diesem Fall alle Zuwendungen doppelt einerseits nach bilanziellen Kriterien und andererseits nach Maßgabe des Zuflussprinzips erfassen und für alle als Forderung berücksichtigten Zuwendungen nachverfolgen müssten, wann der Zufluss erfolgt. Zuwendungen sind daher nicht nur bei der Rechnungslegung, sprich bei der laufenden Buchführung und bei deren Abschluss in dem aus Ergebnisrechnung und Vermögensbilanz gebildeten Jahresabschluss, nach allgemeinen bilanziellen Prinzipien entsprechend dem Grundsatz des periodengerechten Gewinnausweises zu erfassen, sondern beeinflussen auch in der auf diese Art und Weise bestimmten Form die staatliche Teilfinanzierung.

Die rechenschaftsrechtliche Erfassung von Zuwendungen im Zeitpunkt der wirtschaftlichen Verursachung des jeweiligen Zuwendungsertrags geht auch nicht mit Störwirkungen im Parteienfinanzierungsrecht einher. Insbesondere können die Parteien ihre Ansprüche im Rahmen der staatlichen Teilfinanzierung nicht durch den willkürlichen Ansatz von zuwendungsbezogenen Forderungen künstlich in die Höhe treiben, weil die Parteien bei der Buchung von Zuwendungserträgen das Realisationsprinzip zu beachten haben. Bei Spenden lässt das Realisationsprinzip, solange der Spender die versprochene Leistung nicht bewirkt hat, den Ansatz einer Spendenforderung mit Blick auf das Formerfordernis der notariellen Beurkundung für Schenkungen aus § 518 BGB regelmäßig nicht zu, es sei denn, der Spender hat ausnahmsweise gegenüber der begünstigten Partei ein notariell beurkundetes Schenkungsversprechen abgegeben. Im Falle eines notariell beurkundeten Schenkungsversprechens, dessen Erfüllung die Partei notfalls auf dem Rechtsweg durchsetzen kann, besteht jedoch aus Sicht des Parteienfinanzierungsrechts keine Veranlassung, die staatliche Subventionierung der Spende bis zum Erfüllungszeitpunkt hinauszuzögern, weil die Partei schon durch die ihr eingeräumte Forderung bereichert ist. Auch bezüglich der Mandatsträgerbeiträge verbietet sich regelmäßig die Buchung einer Forderung, weil Mandatsträgerbeiträge aus rechtlicher Sicht freiwillig und nicht auf eine durchsetzbare Verbindlichkeit geleistet werden. Neben notariell beurkundeten Spendenversprechen kommt der Ansatz einer auf Zuwendungen gerichteten Forderung deshalb nur im Hinblick auf Mitgliedsbeiträge in Betracht. Bei den Mitgliedsbeiträgen ist die periodengerechte Erfassung der betreffenden Zuwendungen im Jahr der Mitgliedschaft und nicht im Zeitpunkt der Zahlung aber auch aus Sicht des Parteienfinanzierungsrechts vorzugswürdig, weil die Mitgliedschaft in der Partei und nicht die Frage, wann das Parteimitglied seinen Beitrag entrichtet, die im Rahmen der staatlichen Teilfinanzierung zu prämierende gesellschaftliche Verwurzelung der Partei widerspiegelt. Außerdem darf nicht übersehen werden, dass die Parteien im Zuge der Aufstellung des Rechenschaftsberichts die am Bilanzstichtag bestehenden Forderungen auf ihre tatsächliche Durchsetzbarkeit hin zu prüfen haben und gegebenenfalls Wertberichtigungen vornehmen müssen. Über die Einzelwertberichtigung der konkret als nicht einbringlich identifizierten Forderungen hinaus ist auch das den übrigen Forderungen immanente allgemeine Forderungsausfallrisiko durch empirisch belegte Pauschalwertberichtigungen auf die am Stichtag noch offenen Forderungen auf Mitgliedsbeiträge in

der Rechnungslegung der Partei abzubilden¹⁴⁸⁷. Forderungen auf Mitgliedsbeiträge, bei denen von vornherein keine Aussicht besteht, dass das betreffende Mitglied seinen Beitrag tatsächlich entrichten wird, können deshalb auch bei Anwendung bilanzieller Grundsätze anstelle des Zuflussprinzips nicht in den als Gradmesser für die staatliche Teilfinanzierung fungierenden Rechenschaftsbericht einfließen.

e) Angabe der Mitgliederzahl per 31. Dezember des Rechnungsjahres

Gemäß § 24 Abs. 10 PartG ist in dem Rechenschaftsbericht der Gesamtpartei die Anzahl der Mitglieder zum 31. Dezember des Rechnungsjahres zu verzeichnen.

f) Fakultative Erläuterungen

Nach § 24 Abs. 11 PartG kann die Partei dem Rechenschaftsbericht zusätzliche Erläuterungen beifügen.

Bei den fakultativen zusätzlichen Angaben handelt es sich um solche, die ihrem Inhalt nach über die spezifischen Anforderungen des Parteiengesetzes an die Rechnungslegung hinausgehen. In die Erläuterungen dürfen die Parteien nur solche Ausführungen aufnehmen, die in einem sachlichen Zusammenhang mit dem Publizitäts- und Transparenzanliegen des Rechenschaftsberichts stehen¹⁴⁸⁸.

Die fakultativen Erläuterungen im Sinne des § 24 Abs. 11 PartG sind von den gesetzlich vorgeschriebenen Angaben und Erläuterungen im Rechenschaftsbericht zu unterscheiden. Das Recht, zu den gesetzlich vorgeschriebenen Angaben im Rechenschaftsbericht fakultative Erläuterungen hinzuzufügen, soll den Parteien die Möglichkeit eröffnen, den von ihr befürchteten falschen oder missverständlichen Eindrücken aus den gesetzmäßigen Angaben entgegenzuwirken¹⁴⁸⁹. Bei dem fakultativen Erläuterungsteil handelt es sich also nicht um einen Ausfluss des verfassungsrechtlichen Transparenzgebots, sondern um ein Gegenrecht der Parteien. Deshalb trifft es nicht zu, dass die Parteien von Verfassungs wegen zur Erstellung solcher Erläuterungen gehalten wären und nicht frei über deren Anfertigung entscheiden könnten¹⁴⁹⁰. Alle Angaben und Erläuterungen im Rechenschaftsbericht, zu denen die Parteien rechtlich verpflichtet sind, stellen keine fakultativen Erläuterungen im Sinne des § 24 Abs. 11 PartG dar. Bei der Angabe fakultativer Erläuterungen nach Maßgabe von § 24 Abs. 11 PartG handelt es sich nicht um eine Rechtspflicht, sondern eine Obliegenheit der Partei.

Zwar haben die Parteien im Rechenschaftsbericht verschiedene Angaben zu machen, denen das Parteiengesetz keinen festen Platz im Aufbau des Rechenschaftsberichts zuweist. Zu diesen weiterführenden Angaben gehört beispielsweise die Stellungnahme der Partei zum Umgang mit den

¹⁴⁸⁷ Zur Vornahme von Pauschalwertberichtigungen auf Forderungen siehe: HBdR/Brösel/Olbrich, Rdnr. 192 ff. und 665 zu § 253 HGB; BKT/Thiele/Prigge, Rdnr. 432 zu § 253 HGB; BBiK/Schubert/Roscher, Rdnr. 576 ff. zu § 253 HGB; Winnefeld, Bilanz-Handbuch, Kapitel E, Rdnr. 1231 f.; Wiedmann/Böcking/Gros, Rdnr. 112 zu § 253 HGB; MüKo/Hommel, Rdnr. 33 zu § 341b HGB; KKR/Claussen, Rdnr. 34 zu § 252 HGB; ADS, Rdnr. 533 zu § 253 HGB.

¹⁴⁸⁸ Lenski, Rdnr. 117 zu § 24 PartG; KR/Rixen, Rdnr. 112 zu § 24 PartG; Ipsen/Jochum, Rdnr. 95 zu § 24 PartG.

¹⁴⁸⁹ Zu der gleichlautenden Vorschrift in § 23 Abs. 4 des Regierungsentwurfs eines Parteiengesetzes aus der dritten Legislaturperiode siehe: BT-Drs. 3/1509, S. 30.

¹⁴⁹⁰ So aber: Ipsen/Jochum, Rdnr. 97 zu § 24 PartG.

Ansatzwahlrechten aus § 28 Abs. 1 und 3 PartG¹⁴⁹¹. Darüber hinaus ist an dieser Stelle auch die Berichtigung von unrichtigen Angaben in den bereits beim Präsidenten des Deutschen Bundestages eingereichten Rechenschaftsberichten für frühere Rechnungsjahre zu nennen¹⁴⁹². Nach Maßgabe von § 23a Abs. 5 Satz 3 PartG kann die Berichtigung von unrichtigen Angaben in einem bereits beim Präsidenten des Deutschen Bundestages eingereichten Rechenschaftsberichts in dem Rechenschaftsbericht für das folgende Jahr vorgenommen werden, sofern der zu berichtigende Betrag im Einzelfall nicht 10.000,- EUR und im Rechnungsjahr insgesamt nicht 50.000,- EUR übersteigt. Diese Angaben gehören aber nicht zu den fakultativen Erläuterungen im Sinne des § 24 Abs. 11 PartG, sondern sind in den Erläuterungsteil aufzunehmen. Der Erläuterungsteil ist dem Anhang im handelsrechtlichen Jahresabschluss nachgebildet, obwohl die Anfertigung eines Anhangs nicht zu den alle Kaufleute treffenden Rechnungslegungspflichten zählt¹⁴⁹³. Angaben, die zur Erläuterung der Vermögensbilanz und der Ergebnisrechnung dienen, gehören ihrem Inhalt nach in Anlehnung an § 284 HGB in den Erläuterungsteil.

g) Nachrichtliche Ausweisung der öffentlichen Zuschüsse an die politischen Jugendorganisationen

Öffentliche Zuschüsse, die den politischen Jugendorganisationen der Parteien zweckgebunden zugewendet werden, bleiben gemäß § 24 Abs. 12 Satz 2 PartG bei der Einnahmen- und Ausgabenrechnung der Partei unberücksichtigt. Sie sind jedoch im Rechenschaftsbericht der jeweiligen Partei nachrichtlich auszuweisen.

Bei den politischen Jugendorganisationen der Parteien handelt es sich in der Praxis in Abhängigkeit von der satzungsmäßigen Ausgestaltung im Einzelfall entweder um der Partei angehörige Sonderorganisationen oder um außerhalb des Parteiverbunds stehende parteinahe Nebenorganisationen. Ob eine politische Jugendorganisation als parteiangehörige Sonderorganisation oder als lediglich parteinahe Nebenorganisation anzusehen ist, bemisst sich danach, ob diese bei einer Gesamtschau ihrer tatsächlichen und rechtlichen Verhältnisse als in die Partei integriert erscheint¹⁴⁹⁴. Deshalb kann nicht bereits aus dem Umstand, dass die Jugendorganisation ein selbstständiges Rechtssubjekt in der Rechtsform eines eingetragenen oder nicht eingetragenen Vereins verkörpert, der Schluss gezogen werden, dass die Jugendorganisation kein Bestandteil des Parteiverbundes ist¹⁴⁹⁵.

Während die politischen Jugendorganisationen als parteizugehörige Sonderorganisationen der Rechenschaftspflicht aus Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG in Verbindung mit den §§ 23 ff. PartG unterliegen, ist dies bei der Ausgestaltung als selbstständige Nebenorganisation nicht der Fall¹⁴⁹⁶. Damit bedeutet die Regelung in § 24 Abs. 12 Satz 2 PartG für die als selbstständige Nebenorganisation errichteten Jugendorganisationen eine Ausweitung der Rechenschaftspflicht über das nach den § 23 ff. PartG

¹⁴⁹¹ Ipsen/Jochum, Rdnr. 95 zu § 24 PartG.

¹⁴⁹² Ipsen/Jochum, Rdnr. 96 zu § 24 PartG.

¹⁴⁹³ Siehe oben sub C) /III.) /2.) /b).

¹⁴⁹⁴ Siehe oben sub A) /III.) /3.) /a) /aa).

¹⁴⁹⁵ So aber: Lenski, Rdnr. 121 zu § 24 PartG.

¹⁴⁹⁶ Lenski, Rdnr. 123 f. zu § 24 PartG; Ipsen/Jochum, Rdnr. 98 zu § 24 PartG. Hingegen meint KR/Rixen, Rdnr. 135 zu § 24 PartG, dass die Jugendorganisationen unabhängig von ihrer rechtlichen Ausgestaltung nicht der Rechenschaftspflicht aus Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG unterlägen.

geforderte Maß hinaus. In dieser Konstellation konstituiert § 24 Abs. 12 Satz 2 PartG nämlich eine gegenständlich eingeschränkte Rechenschaftspflicht der Parteien für die Einnahmen der ihnen zwar nahestehenden, aber nicht in den Parteiverbund integrierten politischen Jugendorganisationen¹⁴⁹⁷.

Für die als parteizugehörige Sonderorganisation etablierten Jugendorganisationen bringt § 24 Abs. 12 Satz 2 PartG hingegen eine erhebliche Reduktion des Rechenschaftsstandards mit sich, weil die betreffende Partei die Finanzen und das Vermögen ihrer Jugendorganisation eigentlich in die Rechenschaftslegung über die Herkunft und Verwendung ihrer Mittel sowie ihr Vermögen einzubeziehen hätte. Indes ist es zweifelhaft, dass der Gesetzgeber mit der Regelung in § 24 Abs. 12 Satz 2 PartG tatsächlich eine sachliche Befreiung der parteiangehörigen politischen Jugendorganisationen von der Rechenschaftspflicht anordnen wollte. Eine solche teilweise Befreiung des Parteiverbunds von der Rechenschaftspflicht widerspräche der Zielsetzung des verfassungsrechtlichen Transparenzgebots, die gesamten Einnahmen und Ausgaben der Partei sowie das gesamte Vermögen der Partei offenzulegen, und würde zu Abgrenzungsschwierigkeiten zwischen dem rechenschaftspflichtigen Teilbereich und dem nicht rechenschaftspflichtigen Teilbereich des Parteivermögens führen respektive vermeidbare Manipulationsmöglichkeiten eröffnen. Aus diesem Grund steht die Rechenschaftslegung über den der parteiangehörigen Jugendorganisation zuzurechnenden Teil des Parteivermögens nicht zur Disposition des Gesetzgebers. Der Anwendungsbereich des § 24 Abs. 12 Satz 2, 2. Hs. PartG ist daher im Wege der verfassungskonformen geltungserhaltenden Auslegung um die parteiangehörigen Jugendorganisationen zu reduzieren, sodass es im Falle von in den Parteiverbund integrierten Jugendorganisationen hinsichtlich des der Jugendorganisation zuzurechnenden Teils des Parteivermögens bei der Rechenschaftslegung nach dem allgemeinen Standard bleibt¹⁴⁹⁸. Zusätzlich sind die öffentlichen Zuschüsse, die die parteiangehörige Jugendorganisation zweckgebunden erhalten hat, nach Maßgabe von § 24 Abs. 12 Satz 2, 1. Hs. PartG gesondert im Rechenschaftsbericht auszuweisen.

Allerdings ist die Einbeziehung des einer parteizugehörigen Jugendorganisation zuzuordnenden Parteivermögens in die Rechenschaftslegung der Partei, nicht nur weil sie im Hinblick auf den zu weiten Wortlaut des § 24 Abs. 12 Satz 2, 2. Hs. PartG contra legem erfolgt, im Gefüge der gegenwärtigen Rechenschaftsvorschriften aus technischer Sicht nicht unproblematisch. Wie bei den Sonderorganisationen im Allgemeinen besteht auch bei den parteizugehörigen Jugendorganisationen das Problem, dass es im Parteiengesetz insoweit an klaren Ansatzvorschriften für die Rechenschaftslegung fehlt: Weil § 23 Abs. 1 PartG nur die Gebietsverbände zur Rechenschaftslegung verpflichtet, ist die funktionelle Gliederung Jugendorganisation selbst nicht gesondert rechenschaftspflichtig. Lässt sich das Vermögen der Jugendorganisation mangels eines gesonderten Rechenschaftsberichts derselben nicht im Zuge der Konsolidierung der Teilrechenschaftsberichte der Gliederungen in den Rechenschaftsbericht der Gesamtpartei integrieren, bleibt aus rechnungslegungstechnischer Sicht nur die Lösung, die Einnahmen und Ausgaben sowie das Vermögen der Jugendorganisation und ihrer Untergliederungen ungesondert in den Rechenschaftsberichten der Gebietsverbände zu verbuchen. Indes regelt das Parteiengesetz

¹⁴⁹⁷ Lenski, RdNr. 123 zu § 24 PartG; Ipsen/Jochum, RdNr. 99 zu § 24 PartG.

¹⁴⁹⁸ Lenski, RdNr. 123 zu § 24 PartG; Ipsen/Jochum, RdNr. 98 zu § 24 PartG. Anderer Auffassung: KR/Rixen, RdNr. 135 zu § 24 PartG.

nicht, im Rechenschaftsbericht welchen Gebietsverbandes die Mittel und das Vermögen der Sonderorganisationen zu erfassen sind. Die Berücksichtigung der Sonderorganisationen in den Rechenschaftsberichten der Gebietsverbände ist aber unabhängig von der konkreten Lösung immer mit Friktionen verbunden, weil Gebietsverbände in diesem Kontext dazu angehalten werden, Vermögensgegenstände und Schulden, die ihnen nach den allgemeinen Maßstäben aus rechenschaftsrechtlicher Sicht nicht zuzurechnen sind, in ihren Rechenschaftsbericht mit aufzunehmen¹⁴⁹⁹. Auf Grund des gesetzlichen Regelungsvakuums bleibt es den Parteien überlassen, in der Praxis durch entsprechende parteiinterne Direktiven sicherzustellen, dass die Mittel und das Vermögen der Jugendorganisationen in die Rechenschaftslegung der Gebietsverbände einfließen. Dies kann von Rechts wegen entweder für jede kassenführungsbefugte Untergliederung der Jugendorganisation lokal oder für die gesamte Jugendorganisation in konsolidierter Form geschehen. De facto gehen die Parteien bei der Rechenschaftslegung über die Mittel und das Vermögen ihrer Sonderorganisationen üblicherweise den Weg, dass jeder Gebietsverband die in seinem Bereich bestehenden Sonderorganisationen in seinen Rechenschaftsbericht einbezieht.

Ungeachtet der verfassungsrechtlichen Notwendigkeit, die Rechenschaftslegung bereits de lege lata auf das gesamte Parteivermögen zu erstrecken, kann aus den zuvor genannten praktischen Gründen nur der Gesetzgeber die Problematik des zu weiten Anwendungsbereichs des § 24 Abs. 12 Satz 2, 2. Hs. PartG sinnvoll abschließend lösen. Zweckmäßigerweise sollte die Neuregelung der Rechenschaftslegung über das den parteiangehörigen Jugendorganisationen zuzuordnende Parteivermögen im Rahmen einer allgemeinen gesetzlichen Lösung für die Rechenschaftslegung der funktionellen Parteigliederungen, die ohnehin dringend erforderlich ist, erfolgen. De lege ferenda sollten die Sonderorganisationen und deren Untergliederungen, soweit sie nach der Parteisatzung kassenführungsbefugt sind, wie die Gebietsverbände eigene Rechenschaftsberichte erstellen müssen. Im Interesse der Übersichtlichkeit des Rechenschaftsberichts der Gesamtpartei sollten die Rechenschaftsberichte der Sonderorganisationen allerdings für jede Sonderorganisation in konsolidierter Form, also ohne die Werte für deren Untergliederungen gesondert auszuweisen, in den Rechenschaftsbericht der Gesamtpartei aufgenommen werden¹⁵⁰⁰.

Eine Mindermeinung in der Literatur vertritt die Auffassung, dass die politischen Jugendorganisationen der Parteien unabhängig davon, ob sie als parteizugehörige Sonderorganisation oder als parteiexterne Hilfsorganisation ausgestaltet sind, der Rechenschaftspflicht aus Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG unterlägen. Die Nebenorganisationen seien zwar kein Bestandteil der Partei und unterfielen deshalb nicht dem verfassungsrechtlichen Parteienbegriff, an den auch das Transparenz- und Publizitätsgebot anknüpft. Die Parteien dürften es jedoch nicht in der Hand haben, durch die unterschiedliche rechtliche Ausgestaltung von funktionell zu Parteizwecken dienenden Organisationseinheiten die Anwendbarkeit des besonderen Rechtsregimes für Parteien nach Belieben gezielt herbeizuführen oder zu vermeiden. Um die vom verfassungsrechtlichen Publizitätsgebot intendierte vollständige Transparenz aller Mittel und des gesamten Vermögens der Parteien zu gewährleisten, sei die Rechenschaftspflicht aus Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG wegen des funktionalen Verhältnisses zur Partei auf die nicht parteizugehörigen

¹⁴⁹⁹ Siehe oben sub C) /III.) /1.).

¹⁵⁰⁰ Siehe oben sub C) /III.) /1.).

politischen Jugendorganisationen und andere Nebenorganisationen, die als „qualifizierte Hilfsorganisationen“ arbeitsteilig in die Parteiprozesse integriert sind, entsprechend anzuwenden¹⁵⁰¹. Diese Auffassung verkennt, dass Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG die Rechenschaftspflicht in einem doppelten Sinne, nämlich als Subjekt und als Objekt der Rechenschaftslegung, auf die Parteien bezieht. Nach Maßgabe des verfassungsrechtlichen Publizitätsgebots müssen weder außerhalb des Parteiverbundes stehende Rechtssubjekte Rechenschaft legen noch haben die Parteien die Mittel und das Vermögen externer Rechtsträger, die nicht Bestandteil der Partei sind, in ihre Rechenschaftslegung einzubeziehen.

Entgegen der oben genannten Ansicht liegt in der doppelten Beschränkung der Rechenschaftspflicht auf die Parteien aus Sicht von Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG auch kein Transparenzdefizit. Schon die Grundannahme, dass politische Jugendorganisationen in der Form einer parteiangehörigen Sonderorganisation und politische Jugendorganisationen in der Gestalt einer parteiexternen Nebenorganisation für Zwecke der Rechenschaftslegung unter funktionellen Gesichtspunkten als beliebig austauschbar anzusehen seien, ist aus mehreren Gründen falsch. Einzuwenden ist zunächst, dass dem Publizitäts- und Transparenzgebot aus Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG weder auf der Tatbestands- noch auf der Rechtsfolgenseite ein funktioneller Parteienbegriff respektive ein funktionelles Verständnis des Parteienbegriffs zugrunde liegt. Darüber hinaus sind parteizugehörige Sonderorganisationen und parteiexterne Nebenorganisationen aber auch bei der propagierten funktionellen Betrachtungsweise differenziert zu würdigen. Basierend auf dem Abgrenzungskriterium, das fragt, ob eine Organisation nach dem Gesamtbild der tatsächlichen und rechtlichen Verhältnisse als in die Partei eingegliedert erscheint, sind eine parteizugehörige Sonderorganisation und eine parteiexterne Nebenorganisation keineswegs zwei austauschbare Erscheinungsformen eines identischen Sachverhalts. Denn unter diesen Rahmenbedingungen können die Parteien ihre Jugendorganisationen oder andere Organisationseinheiten gerade nicht durch eine mit keinen sonstigen Auswirkungen verbundene einfache Gestaltungsmaßnahme aus dem rechenschaftspflichtigen Parteiverbund ausgliedern. Vielmehr verlangt die Ausgestaltung einer zu Parteizwecken dienenden Einheit als parteiexterne Nebenorganisation echte Strukturmaßnahmen, die die Eingliederung der Organisation in die Partei ausschließen und die Einwirkungsmöglichkeiten der Partei auf diese Organisation entsprechend begrenzen. In diesem Kontext darf auch nicht aus dem Augenmerk geraten, dass für die Frage nach der Eingliederung einer Organisation in den Parteiverbund die Identität des Mitgliederbestandes eine herausragende Bedeutung besitzt¹⁵⁰². Eine Einheit, die sich nicht oder zumindest nicht nur aus Parteimitgliedern zusammensetzt, unterfällt aber gerade nicht dem verfassungsrechtlichen Parteienbegriff, der die Parteien als mitgliedschaftlich verfasste Vereinigungen von Personen begreift. Bei einer solchen Vereinigung handelt es sich daher um ein Aliud zu der Partei und deren Sonderorganisationen.

Auch aus dem grundsätzlichen Näheverhältnis zwischen der parteiexternen, aber parteinahen Jugendorganisation und der Partei ergibt sich keine Veranlassung, die Mittel und das Vermögen der Jugendorganisation generell in die Rechenschaftslegung der Partei miteinzubeziehen¹⁵⁰³. Unter

¹⁵⁰¹ Dreier/Morlok, Rdnr. 42 f. zu Art. 21 GG; MKS/Streinz, Rdnr. 70 f. und 205 zu Art. 21 GG; Westerwelle, Jugendorganisationen, S. 144 f.; Merten, NVwZ 2012, 1228/1230.

¹⁵⁰² Siehe oben sub A) /III.) /3.) /a) /aa).

¹⁵⁰³ Gleicher Auffassung: Oerter, Sonder- und Nebenorganisationen, S. 102 f.

welchen Voraussetzungen Zuwendungen und andere Maßnahmen Parteioexterne im Rechenschaftsbericht der Partei auszuweisen sind, ist vielmehr eine Frage des rechenschaftsrechtlichen Einnahmebegriffs. Die politischen und wirtschaftlichen Tätigkeiten der parteioexternen Jugendorganisationen sind daher für die Rechenschaftslegung der ihnen nahestehenden Partei nur insoweit von Belang, als sie der Partei eine buchungsfähige und buchungspflichtige Einnahme vermitteln. Damit sind die Aktivitäten einer parteioexternen, aber parteinahen Jugendorganisation im Ergebnis aus rechenschaftsrechtlicher Sicht nicht anders zu beurteilen als die Parallelaktionen anderer Dritter auch.

Hingegen ist es eine andere Frage, ob der Gesetzgeber die parteioexternen politischen Jugendorganisationen und gegebenenfalls auch andere Nebenorganisationen verpflichten sollte, selbst nach mit dem Parteienrechenschaftsrecht vergleichbaren Grundsätzen über die Herkunft und Verwendung ihrer Mittel sowie ihr Vermögen Rechenschaft zu legen¹⁵⁰⁴. Das ist indes keine Fragestellung des Parteienrechenschaftsrechts, weil es darum geht, die parteioexternen Jugendorganisationen und andere Nebenorganisationen selbst als Subjekt der Rechenschaftspflicht in die Pflicht zu nehmen. In den Rechenschaftsberichten der Parteien könnte dies schon aus organisatorischen Gründen nicht geschehen, weil es den Parteien an einer rechtlichen Handhabe fehlt, die nicht parteizugehörigen Nebenorganisationen zur Mitwirkung an der Rechenschaftslegung heranzuziehen¹⁵⁰⁵. Vielmehr hätten die Nebenorganisationen eigene und von den Rechenschaftsberichten der Parteien losgelöste Rechenschaftsberichte zu veröffentlichen.

h) Unterzeichnung durch verantwortliche Parteivertreter

Gemäß § 23 Abs. 1 Satz 4 PartG bedürfen die Rechenschaftsberichte des Bundesverbandes sowie der Landesverbände und der den Landesverbänden vergleichbaren Gebietsverbände der Unterzeichnung durch den Vorsitzenden und das für die Finanzangelegenheiten zuständige Vorstandsmitglied, das entweder vom Parteitag oder von einem für die Finanzangelegenheiten nach der Satzung zuständigen Gremium in diese Funktion gewählt worden ist¹⁵⁰⁶. Das Erfordernis des Unterzeichnens zielt auf die von dem verantwortlichen Parteirepräsentanten eigenhändig angefertigte handschriftliche Unterschrift ab, die den Namen des Unterzeichnenden umfassen und zweifelsfrei auf diesen zurückzuführen sein muss¹⁵⁰⁷. Ausweislich § 23 Abs. 1 Satz 5 PartG versichern diese für die Finanzangelegenheiten zuständigen Vorstandsmitglieder mit ihrer Unterschrift, dass die Angaben in ihren Rechenschaftsberichten nach bestem Wissen und Gewissen wahrheitsgemäß gemacht worden sind. Mit dieser Regelung knüpft das Parteienrechenschaftsrecht an den handelsrechtlichen Maßstab der subjektiven Richtigkeit des Jahresabschlusses an¹⁵⁰⁸.

Den Rechenschaftsbericht der Gesamtpartei hat hingegen nach § 23 Abs. 1 Satz 6 PartG nur das für die Finanzangelegenheiten zuständige Vorstandsmitglied des Bundesvorstandes, dem auch die

¹⁵⁰⁴ MD/Klein, Rdnr. 237 zu Art. 21 GG; Klein, BT-Drs. 14/6711, S. 21.

¹⁵⁰⁵ Wohl anderer Auffassung: Klein, BT-Drs. 14/6711, S. 21.

¹⁵⁰⁶ Mit der expliziten Regelung in § 23 Abs. 1 Satz 4 PartG hat der Gesetzgeber den Meinungsverschiedenheiten zwischen der Bundestagsverwaltung und der Wirtschaftsprüferkammer, ob der Rechenschaftsbericht von allen Vorstandsmitgliedern zu unterzeichnen ist, ein Ende gesetzt, dazu siehe: Lohr, WPg 2000, 1108/1118.

¹⁵⁰⁷ KR/Rixen, Rdnr. 22 zu § 23 PartG.

¹⁵⁰⁸ Ipsen/Jochum, Rdnr. 11 zu § 23 PartG; zum subjektiven Fehlerbegriff siehe unten sub C) /IV.) /1.) /a).

Zusammenfügung des Rechenschaftsberichts der Gesamtpartei aus den Rechenschaftsberichten der Gebietsverbände obliegt, zu unterzeichnen. Anders als die Rechenschaftsberichte des Bundesverbandes sowie der Landesverbände und der diesen vergleichbaren Gebietsverbände bedarf der Rechenschaftsbericht der Gesamtpartei also nicht der Unterzeichnung durch den Vorsitzenden. Die Unterschrift des für die Finanzangelegenheiten zuständigen Vorstandsmitglieds auf dem Rechenschaftsbericht der Gesamtpartei ist zu datieren und mit einer Ortsangabe zu versehen¹⁵⁰⁹.

Mit den Bestimmungen über die Unterzeichnung des Rechenschaftsberichts in § 23 Abs. 1 Satz 4 bis 6 PartG weicht das Parteienrechenschaftsrecht von der diesbezüglichen Regelung in § 245 HGB ab. Gemäß § 245 Satz 1 HGB ist der Jahresabschluss vom Kaufmann unter Angabe des Datums zu unterzeichnen. Sind mehrere persönlich haftende Gesellschafter vorhanden, so haben nach § 245 Satz 2 HGB alle zu unterzeichnen.

Kritisch anzumerken ist, dass das Parteiengesetz nicht auch die Unterzeichnung der von den Landesverbänden nachgeordneten Gebietsverbänden erstellten Rechenschaftsberichte regelt. Unproblematisch ist dies, soweit es in der Partei unterhalb der Landesverbände keine selbstständig rechenschaftspflichtigen Gebietsverbände gibt und sich die Rechenschaftslegung der den Landesverbänden nachgeordneten Gebietsverbände nach Maßgabe von § 24 Abs. 3 PartG darauf beschränkt, dass jeder Landesverband seine Mittel und sein Vermögen aufgeschlüsselt nach den einerseits ihm selbst und andererseits seinen nicht rechenschaftspflichtigen Untergliederungen zuzuordnenden Mitteln und Vermögensgegenständen im Rechenschaftsbericht ausweist. Wenn in der Partei, was in der Praxis der Regelfall ist, auch unterhalb der Landesverbände rechenschaftspflichtige Gebietsverbände vorhanden sind, ist es indes nicht nachzuvollziehen, weshalb die Rechenschaftsberichte der den Landesverbänden nachgeordneten Gebietsverbände, die diese bei ihrem Landesverband einzureichen haben, nicht unterzeichnet werden sollen. Für die Rechenschaftsberichte der den Landesverbänden nachgeordneten Gebietsverbände folgt das Unterzeichnungserfordernis daher aus § 245 Satz 1 HGB in Verbindung mit § 24 Abs. 2 Satz 1 PartG.

i) Prüfungsvermerk des Wirtschaftsprüfers

Zuletzt ist nach § 30 Abs. 3 PartG auch der Prüfungsvermerk des Wirtschaftsprüfers auf dem einzureichenden Rechenschaftsbericht anzubringen und in vollem Wortlaut mit zu veröffentlichen. Der Inhalt des Prüfungsvermerks ist in § 30 Abs. 2 PartG gesetzlich geregelt und wird im Zusammenhang mit der Prüfung des Rechenschaftsberichts näher erläutert.

Bei dem Prüfungsvermerk handelt es sich allerdings nicht um einen konstitutiven Bestandteil des Rechenschaftsberichts. Dies folgt schon daraus, dass Kleinstparteien, die unter anderem weder über Einnahmen noch über ein Vermögen von mehr als 5.000,- EUR verfügen, nach Maßgabe von § 23 Abs. 2 Satz 4 PartG auch einen ungeprüften Rechenschaftsbericht bei dem Präsidenten des Deutschen Bundestages einreichen dürfen¹⁵¹⁰.

¹⁵⁰⁹ BT-Drs. 18/10710, S. 16.

¹⁵¹⁰ VG Berlin, Urteil vom 15. Mai 2009 – 2 K 39/09, nachgewiesen bei juris.de, Rdnr. 46.

8.) Prüfung des Rechenschaftsberichts durch den Wirtschaftsprüfer

Der Rechenschaftsbericht muss nach § 23 Abs. 2 Satz 1 PartG von einem Wirtschaftsprüfer oder einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft nach den Vorschriften der §§ 29 bis 31 PartG geprüft werden. Die Pflicht zur Prüfung des Rechenschaftsberichts durch einen Wirtschaftsprüfer oder eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft zielt ausschließlich auf den Rechenschaftsbericht der Gesamtpartei ab. Einer gesonderten Prüfung der einzelnen Rechenschaftsberichte der verschiedenen Parteigliederungen bedarf es dabei nicht. Dies folgt aus dem in § 29 Abs. 1 Satz 1 PartG festgelegten Prüfungsumfang, wonach sich die Prüfung auf die Bundespartei, ihre Landesverbände sowie nach Wahl des Prüfers auf mindestens zehn nachgeordnete Gebietsverbände zu erstrecken hat¹⁵¹¹.

Bei Parteien, die die Anspruchsvoraussetzungen für die staatliche Parteienfinanzierung aus § 18 Abs. 4 Satz 1, 1. Hs. PartG nicht erfüllen, kann der Rechenschaftsbericht gemäß § 23 Abs. 2 Satz 2 PartG auch von einem vereidigten Buchprüfer oder einer Buchprüfungsgesellschaft geprüft werden¹⁵¹². Dies betrifft alle Parteien, die bei der jeweils letzten Europa- oder Bundestagswahl weniger als 0,5 vom Hundert und bei der jeweils letzten Landtagswahl weniger als 1,0 vom Hundert der für die Listen abgegebenen gültigen Stimmen erreicht haben.

Eine Partei, die nicht nur den in § 18 Abs. 4 Satz 1, 1. Hs. PartG genannten Mindestwählerfolg verfehlt hat, sondern auch im Rechnungsjahr weder über Einnahmen noch über ein Vermögen von mehr als 5.000, EUR verfügt, kann bei dem Präsidenten des Deutschen Bundestages gemäß § 23 Abs. 2 Satz 4 PartG auch einen ungeprüften Rechenschaftsbericht einreichen. Mit dieser Regelung hat der Gesetzgeber dem Umstand Rechnung getragen, dass Kleinstparteien in der Praxis wegen der mit der Prüfung einhergehenden Kosten größtenteils gar keine Rechenschaftsberichte eingereicht haben. Unter Transparenzaspekten ist die Abgabe eines untestierten Rechenschaftsberichts dem Verzicht auf jegliche Rechenschaftslegung jedoch vorzuziehen¹⁵¹³. Allerdings liegt die Veröffentlichung des untestiert eingereichten Rechenschaftsberichts nach Maßgabe von § 23 Abs. 2 Satz 5 PartG im Ermessen des Präsidenten des Deutschen Bundestages. Diese Bestimmung eröffnet dem Präsidenten des Deutschen Bundestages die Freiheit, untestierte Rechenschaftsberichte, die den Mindestanforderungen an eine ordnungsgemäße Abrechnung nicht genügen, von der Veröffentlichung auszunehmen¹⁵¹⁴.

Die in § 23 Abs. 2 Satz 1 PartG angeordnete Prüfung des Rechenschaftsberichts ist in den §§ 29 bis 31 PartG näher geregelt. Das parteienrechtliche Regelwerk für die Prüfung des Rechenschaftsberichts orientiert sich inhaltlich im Grundsatz an den handelsrechtlichen Bestimmungen für die Prüfung des Jahresabschlusses in den §§ 316 ff. HGB¹⁵¹⁵. Auch im Hinblick auf die Prüfung des Rechenschaftsberichts hat sich der Gesetzgeber bei der Angleichung des Parteienrechenschaftsrechts an das Handelsbilanzrecht von dem Gedanken leiten lassen, die

¹⁵¹¹ IDW PS 710, WPg 2005, 724/725.

¹⁵¹² Zu den Motiven des Gesetzgebers, bei Kleinparteien auch eine Prüfung durch einen Buchprüfer zuzulassen, siehe: Morlok, Rdnr. 3 zu § 23 PartG; KR/Rixen, Rdnr. 26 zu § 23 PartG.

¹⁵¹³ BT-Drs. 14/8778, S. 18; Ipsen/Jochum, Rdnr. 15 zu § 23 PartG.

¹⁵¹⁴ BT-Drs. 14/8778, S. 18; BT-Drs. 18/10710, S. 26.

¹⁵¹⁵ Erbs/Kohlhaas/Lampe, Anmerkungen zu § 29 PartG; Ipsen/Jochum, Vorbemerkungen zu den §§ 29 bis 31 PartG.

Entstehung eines Sonderrechts für die Parteien so weit wie möglich zu vermeiden¹⁵¹⁶.

Neben der öffentlich-rechtlich vorgeschriebenen Prüfung des Rechenschaftsberichts der Gesamtpartei durch einen Wirtschaftsprüfer oder vereidigten Buchprüfer sehen die Parteien in ihren Satzungen regelmäßig auch die Prüfung ihrer Finanzwirtschaft durch interne Revisoren respektive die von § 9 Abs. 5 Satz 2 PartG geforderten internen Rechnungsprüfer vor¹⁵¹⁷. Indes zielen die interne Rechnungsprüfung und die interne Revision darauf ab, über die Ordnungsmäßigkeit der Rechnungslegung hinaus auch die Beachtung der Grundsätze der wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltsführung zu prüfen und Aufgaben auf dem Gebiet der Haushaltsplanung zu erfüllen.

a) Umfang und Maßstab der Prüfung

Die Prüfung des Rechenschaftsberichts gemäß § 23 Abs. 2 Satz 1 PartG erstreckt sich nach Maßgabe von § 29 Abs. 1 Satz 1 PartG auf die Bundespartei, ihre Landesverbände sowie nach Wahl des Prüfers auf mindestens zehn nachgeordnete Gebietsverbände. Gegenstand der Prüfung ist der von dem für die Finanzangelegenheiten zuständigen Mitglied des Bundesvorstandes aus den Rechenschaftsberichten der verschiedenen Gebietsverbände zusammengefügte Rechenschaftsbericht der Gesamtpartei. Aufstellung und Prüfung des Rechenschaftsberichts der Gesamtpartei sind dabei so verzahnt, dass der Prüfer nicht einen Entwurf im Zuge des Aufstellungsverfahrens prüft, sondern erst den fertiggestellten Rechenschaftsbericht der Gesamtpartei testiert. Da das für die Zusammenfügung des Rechenschaftsberichts der Gesamtpartei zuständige Vorstandsmitglied des Bundesvorstandes den Abschluss des Aufstellungsverfahrens mit seiner Unterschrift unter dem Rechenschaftsbericht der Gesamtpartei zu dokumentieren hat, ist der Prüfung der vom zuständigen Vorstandsmitglied des Bundesvorstandes unterzeichnete Rechenschaftsbericht der Gesamtpartei zugrunde zu legen¹⁵¹⁸.

In der Sache sieht das Parteiengesetz eine umfassende Prüfung des Rechenschaftsberichts durch den Wirtschaftsprüfer, die sämtliche formellen und materiellen Aspekte einbezieht, vor¹⁵¹⁹. Der parteirechtliche Prüfungsmaßstab orientiert sich dabei an dem in § 317 Abs. 1 HGB festgelegten Maßstab für die Prüfung des Jahresabschlusses. So schreibt § 29 Abs. 1 Satz 2 PartG in Anlehnung an die Parallelvorschrift für die Prüfung des Jahresabschlusses in § 317 Abs. 1 Satz 1 HGB vor, dass die Buchführung in die Prüfung einzubeziehen ist.

Gemäß § 29 Abs. 1 Satz 3 PartG hat sich die Prüfung darauf zu erstrecken, ob die gesetzlichen Vorschriften beachtet worden sind. Hingegen sind nach § 317 Abs. 1 Satz 2 HGB bei der Prüfung des Jahresabschlusses neben den gesetzlichen Vorschriften auch die Bestimmungen des Gesellschaftsvertrags oder der Satzung zu berücksichtigen. Im Parteienrechenschaftsrecht hat der Gesetzgeber allerdings darauf verzichtet, die Einhaltung der satzungsmäßigen Regeln in die Prüfung

¹⁵¹⁶ BT-Drs. 14, 8778, S. 17.

¹⁵¹⁷ Siehe § 12 Abs. 3 Satz 2 Nr. 2 der Satzung des Bundesverbandes von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (Stand: 12. November 2016); § 2 Abs. 3, § 22 und § 24 der Finanz- und Beitragsordnung der CDU (Stand: 10. Dezember 2014); § 73 Abs. 3 der Satzung der CSU (Stand: 5. November 2016); § 27 der Bundessatzung der Partei DIE LINKE (Stand: 7. Juni 2015); § 17 der Finanz- und Beitragsordnung der FDP (Stand: 23. April 2016); § 31 des Organisationsstatuts der SPD und § 6 der Finanzordnung der SPD (Stand: 26. Januar 2014).

¹⁵¹⁸ BT-Drs. 18/10710, S. 16.

¹⁵¹⁹ Erbs/Kohlhaas/Lampe, Anmerkungen zu § 29 PartG; Ipsen/Jochum, Rdnr. 2 zu § 29 PartG.

des Rechenschaftsberichts einzubeziehen¹⁵²⁰.

Der Prüfer hat die Prüfung nach § 29 Abs. 1 Satz 4 PartG so anzulegen, dass Unrichtigkeiten und Verstöße gegen die gesetzlichen Vorschriften bei gewissenhafter Berufsausübung erkannt werden. Auch diese Formulierung geht auf das Handelsbilanzrecht zurück, und zwar auf § 317 Abs. 1 Satz 3 HGB. Praktisch bedeutet die generalklauselartige Anweisung an den Prüfer aus § 29 Abs. 1 Satz 4 PartG, dass dieser keine Vollprüfung durchzuführen braucht, sondern lediglich eine organisierte stichprobenartige Prüfung vorzunehmen hat¹⁵²¹. In der Praxis führt der Prüfer, basierend auf einem risikoorientierten Prüfungsansatz, Systemprüfungen, Plausibilitätsbeurteilungen und weitere stichprobengestützte Prüfungshandlungen durch, die es ihm ermöglichen, wesentliche Mängel im Rechnungslegungswerk der Partei mit hinreichender Sicherheit ausfindig zu machen¹⁵²². Einen Schwerpunkt der auf die Erfassung wesentlicher Mängel im Rechenschaftsbericht ausgerichteten organisiert-stichprobenartigen Prüfung bildet dabei die Prüfung, ob die Parteien die empfangenen Zuwendungen vollständig und ordnungsgemäß erfasst und ausgewiesen haben¹⁵²³.

Dem Konzept der stichprobenweisen Prüfung entspricht auch die Vorgabe aus § 29 Abs. 1 Satz 1 PartG, nach der sich die Prüfung auf die Bundespartei, ihre Landesverbände sowie nach Wahl des Prüfers auf mindestens zehn nachgeordnete Gebietsverbände zu erstrecken hat. Allerdings wäre es für eine Prüfungsaussage mit der nach handelsrechtlichen Maßstäben üblichen Richtigkeitsgewähr regelmäßig erforderlich, deutlich mehr als zehn der den Landesverbänden nachgeordneten Gebietsverbände zu prüfen¹⁵²⁴. Dies wirft die Frage auf, ob und inwiefern der nach § 29 Abs. 1 Satz 1 PartG vorgesehene Mindestprüfungsumfang die in § 29 Abs. 1 Satz 4 PartG angeordnete Prüfungsdichte gegenüber den handelsrechtlichen Usancen einschränkt¹⁵²⁵. Dabei darf nicht aus dem Augenmerk geraten, dass die Beschränkung des Prüfungsumfangs auf den Bundesverband, die Landesverbände und mindestens zehn nachgeordnete Gebietsverbände nach Wahl des Prüfers im Interesse der Partei die mit der Prüfung verbundenen Kosten begrenzen soll. Vor diesem Hintergrund sind die Vorschriften in § 29 Abs. 1 Satz 1 und 4 PartG in ihrem Zusammenspiel so zu verstehen, dass der Prüfer nach der Prüfung des Bundesverbandes, der Landesverbände und zehn nachgeordneter Gebietsverbände nach seiner Wahl regelmäßig seine Aussage mit dem von § 29 Abs. 1 Satz 4 PartG verlangten Sicherheitsgrad treffen kann¹⁵²⁶.

Um trotz des beschränkten Prüfungsumfangs ein möglichst umfassendes Bild von der gesamten Partei zu erhalten, sollte der Prüfer grundsätzlich jedes Jahr verschiedene, nach dem Zufallsprinzip ausgewählte, nachgeordnete Gebietsverbände in die Prüfung einbeziehen¹⁵²⁷. Anders verhält es sich

¹⁵²⁰ Lenski, Rdnr. 4 zu § 29 PartG; KR/Augsberg, Rdnr. 16 zu § 29 PartG; Ipsen/Jochum, Rdnr. 2 zu § 29 PartG.

¹⁵²¹ Morlok, Rdnr. 1 zu § 29 PartG; KR/Augsberg, Rdnr. 17 zu § 29 PartG; Ipsen/Jochum, Rdnr. 3 zu § 29 PartG; Küstermann, Transparenzgebot, S. 216; IDW PS 710, WPg 2005, 724/726 f.; Lohr, WPg 2000, 1108/1118.

¹⁵²² IDW PS 710, WPg 2005, 724/726 f.; Lohr, WPg 2000, 1108/1118.

¹⁵²³ IDW PS 710, WPg 2005, 724/727 f.

¹⁵²⁴ Ipsen/Jochum, Rdnr. 5 zu § 29 PartG; IDW PS 710, WPg 2005, 724/725 f.

¹⁵²⁵ Ipsen/Jochum, Rdnr. 4 zu § 29 PartG; IDW PS 710, WPg 2005, 724/725.

¹⁵²⁶ KR/Augsberg, Rdnr. 12 zu § 29 PartG; Ipsen/Jochum, Rdnr. 7 zu § 29 PartG; IDW PS 710, WPg 2005, 724/725 f.; Streitferdt, BT-Drs. 15/3140, S. 60 f.

¹⁵²⁷ Lenski, Rdnr. 6 zu § 29 PartG; KR/Augsberg, Rdnr. 12 zu § 29 PartG; Ipsen/Jochum, Rdnr. 8 zu § 29 PartG; Küstermann, Transparenzgebot, S. 215; Sachverständigenkommission, BT-Drs. 15/3140, S. 19; Sachverständigenkommission, BT-Drs. 14/6710, S. 55; Seifert, Parteien im Recht der BRD, S. 325.

jedoch, wenn die Prüfung in den vergangenen Jahren bei einem bestimmten nachgeordneten Gebietsverband Anlass zu Beanstandungen gegeben hat. Je nachdem, welcher Art die festgestellten Verstöße gegen die Rechenschaftsvorschriften waren, kann auch eine gezielte nochmalige Prüfung der betreffenden Gliederung sinnvoll und geboten sein.

b) Mitwirkungspflichten der Partei

Um eine ordnungsgemäße Prüfung vornehmen zu können, muss der Prüfer auf alle von ihm als relevant beurteilten Unterlagen Zugriff haben¹⁵²⁸. Aus diesem Grund normiert § 29 Abs. 2 PartG eine umfassende Mitwirkungspflicht der Partei. Gemäß § 29 Abs. 2 Satz 1 PartG kann der Prüfer von den Vorständen und den von ihnen dazu ermächtigten Personen alle Aufklärungen und Nachweise, welche die sorgfältige Erfüllung seiner Prüfungspflicht erfordert, verlangen. Insoweit ist es ihm nach § 29 Abs. 2 Satz 2 PartG auch zu gestatten, die Unterlagen für die Zusammenstellung des Rechenschaftsberichts, die Bücher und Schriftstücke sowie die Kassen- und Vermögensbestände zu prüfen. Die Vorschriften über die Mitwirkungspflichten der Partei gegenüber dem Wirtschaftsprüfer in § 29 Abs. 2 PartG sind dem handelsrechtlichen Pendant in § 320 Abs. 2 HGB nachgebildet¹⁵²⁹.

Zudem hat der Vorstand des zu prüfenden Gebietsverbandes dem Prüfer nach Maßgabe von § 29 Abs. 3 Satz 1 PartG schriftlich zu versichern, dass in dem Rechenschaftsbericht alle rechenschaftspflichtigen Einnahmen, Ausgaben und Vermögenswerte erfasst sind. Dabei kann gemäß § 29 Abs. 3 Satz 2 PartG auf die Versicherung der Vorstände nachgeordneter Gebietsverbände Bezug genommen werden. Der Vorstand, der die Vollständigkeitserklärung im Sinne des § 29 Abs. 3 Satz 1 PartG abgibt, ist also nicht gezwungen, die Vollständigkeit der Angaben in den Rechenschaftsberichten der seinem Gebietsverband nachgeordneten Gliederungen zu überprüfen und in eigener Verantwortung zu versichern¹⁵³⁰. Die Vollständigkeitserklärung braucht nicht vom gesamten Vorstand der Parteigliederung abgegeben zu werden. Vielmehr genügt nach § 29 Abs. 3 Satz 3 PartG die Versicherung des für die Finanzangelegenheiten zuständigen Vorstandsmitglieds.

c) Prüfungsbericht und Prüfungsvermerk

Der Prüfer hat das Ergebnis seiner Prüfung einerseits der Partei in einem Prüfungsbericht mitzuteilen und andererseits in Gestalt des Prüfungsvermerks auf dem Rechenschaftsbericht festzuhalten.

Gemäß § 30 Abs. 1 PartG ist das Ergebnis der Prüfung in einem schriftlichen Prüfungsbericht niederzulegen, der dem Vorstand der Partei und dem Vorstand des geprüften Gebietsverbandes zu übergeben ist. Über das Schriftformerfordernis hinausgehende Vorgaben für die Ausgestaltung des Prüfungsberichts enthält das Parteiengesetz nicht, sodass insoweit auf die handelsrechtlichen Regelungen für den Prüfungsbericht in § 321 HGB zurückzugreifen ist¹⁵³¹.

Neben dem Prüfungsbericht, den die Partei erhält, hat der Prüfer das Ergebnis seiner Prüfung nach Maßgabe von § 30 Abs. 2 und 3 PartG auch in einem Prüfungsvermerk auf dem

¹⁵²⁸ Lenski, Rdnr. 10 zu § 29 PartG; Ipsen/Jochum, Rdnr. 10 zu § 29 PartG.

¹⁵²⁹ KR/Augsberg, Rdnr. 18 zu § 29 PartG; Ipsen/Jochum, Rdnr. 10 zu § 29 PartG.

¹⁵³⁰ Lenski, Rdnr. 13 zu § 29 PartG; Ipsen/Jochum, Rdnr. 11 zu § 29 PartG.

¹⁵³¹ Lenski, Rdnr. 3 zu § 30 PartG; KR/Augsberg, Rdnr. 5 zu § 30 PartG; Ipsen/Jochum, Rdnr. 1 zu § 30 PartG; IDW PS 710, WPg 2005, 724/728.

Rechenschaftsbericht zu vermerken. Dieser Prüfungsvermerk auf dem Rechenschaftsbericht verkörpert das parteirechtliche Pendant zum Bestätigungsvermerk gemäß § 322 HGB¹⁵³². Sind nach dem abschließenden Ergebnis der Prüfung keine Einwendungen zu erheben, so hat der Prüfer gemäß § 30 Abs. 2 Satz 1 PartG durch einen Vermerk zu bestätigen, dass nach pflichtgemäßer Prüfung auf Grund der Bücher und Schriften der Partei sowie der von den Vorständen erteilten Aufklärungen und Nachweise der Rechenschaftsbericht in dem geprüften Umfang den Vorschriften des Parteiengesetzes entspricht. Diese Angabe des Prüfungsergebnisses in dem Vermerk auf dem Rechenschaftsbericht zielt auf den Prüfungsmaßstab aus § 29 Abs. 1 Satz 3 PartG ab. Damit kommt es für den Prüfungsvermerk im Ergebnis darauf an, ob bei der Aufstellung des Rechenschaftsberichts alle einschlägigen gesetzlichen Vorschriften und nicht nur diejenigen des Parteiengesetzes beachtet worden sind¹⁵³³. Sind Einwendungen zu erheben, so hat der Prüfer nach Maßgabe von § 30 Abs. 2 Satz 2 PartG in seinem Prüfungsvermerk die Bestätigung zu versagen oder einzuschränken. Im Prüfungsvermerk sind zudem nach § 30 Abs. 2 Satz 3 PartG die geprüften Gebietsverbände namhaft zu machen.

Gemäß § 30 Abs. 3 PartG ist der Prüfungsvermerk auf dem beim Präsidenten des Deutschen Bundestages einzureichenden Rechenschaftsbericht anzubringen und von diesem in vollem Wortlaut nach § 23 Abs. 2 Satz 3 PartG mit zu veröffentlichen. Sofern der Prüfer den Prüfungsvermerk auf einem gesonderten Blatt erstellt, ist dieses mit dem geprüften Rechenschaftsbericht fest zu verbinden¹⁵³⁴.

d) Unvereinbarkeitsvorschriften

Die Unvereinbarkeitsvorschriften in § 31 Abs. 1 und 2 PartG legen fest, wer wegen der Gefahr von Loyalitäts- oder Interessenkonflikten nicht als Prüfer für eine Partei tätig werden darf. Inkongruenzvorschriften für den einzelnen Wirtschaftsprüfer oder vereidigten Buchprüfer enthält § 31 Abs. 1 PartG, während § 31 Abs. 2 PartG den Ausschluss von Wirtschaftsprüfungsgesellschaften und Buchprüfungsgesellschaften regelt¹⁵³⁵. Die Unvereinbarkeitsvorschriften in § 31 Abs. 1 und 2 PartG sind der entsprechenden handelsrechtlichen Regelung in § 319 HGB nachgebildet und sollen die Unabhängigkeit der Prüfer gegenüber der Partei gewährleisten¹⁵³⁶. Ein Verstoß gegen die Inkongruenzvorschriften löst keine Rechtsfolgen aus und führt insbesondere nicht zur Nichtigkeit des Prüfungsvermerks¹⁵³⁷. Ein Rechenschaftsbericht, der den Prüfungsvermerk eines nach § 31 PartG ausgeschlossenen Prüfers trägt, ist daher trotz dieses Rechtsverstößes entsprechend den Anforderungen an einen formell ordnungsgemäßen Rechenschaftsbericht aus § 19a Abs. 3 Satz 5 PartG als Rechenschaftsbericht der Partei zu qualifizieren.

Gemäß § 31 Abs. 1 Nr. 1 PartG darf ein Wirtschaftsprüfer oder vereidigter Buchprüfer nicht Prüfer sein, wenn er ein Amt oder eine Funktion in der Partei oder für die Partei ausübt oder in den letzten

¹⁵³² KR/Augsberg, Rdnr. 7 zu § 30 PartG; Ipsen/Jochum, Rdnr. 4 zu § 30 PartG; IDW PS 710, WPg 2005, 724/728.

¹⁵³³ KR/Augsberg, Rdnr. 10 zu § 30 PartG; Ipsen/Jochum, Rdnr. 3 zu § 30 PartG.

¹⁵³⁴ BT-Drs. 18/100, S. 12; KR/Augsberg, Rdnr. 17 zu § 30 PartG; IDW PS 710, WPg 2005, 724/729.

¹⁵³⁵ Ipsen/Jochum, Rdnr. 1 zu § 31 PartG.

¹⁵³⁶ KR/Augsberg, Rdnr. 6 zu § 31 PartG; Ipsen/Jochum, Rdnr. 2 zu § 31 PartG; Sachverständigenkommission, BT-Drs. 14/6710, S. 55.

¹⁵³⁷ Erbs/Kohlhaas/Lampe, Anmerkungen zu § 31 PartG; KR/Augsberg, Rdnr. 19 zu § 31 PartG.

drei Jahren ausgeübt hat. Damit sind beispielsweise Vorstandsmitglieder im Sinne des § 11 PartG, Mitglieder eines allgemeinen Parteiausschusses gemäß § 12 PartG oder Angestellte der Partei als Prüfer ausgeschlossen, nicht jedoch einfache Parteimitglieder¹⁵³⁸.

Ferner darf ein Wirtschaftsprüfer die Partei nach § 31 Abs. 1 Nr. 2 PartG nicht prüfen, wenn er bei der Führung der Bücher oder der Aufstellung des zu prüfenden Rechenschaftsberichts über die Prüfungstätigkeit hinaus mitgewirkt hat. Diese Regelung schließt entsprechend der Parallelvorschrift in § 319 Abs. 3 Nr. 3 HGB die Identität von Aufsteller und Prüfer aus¹⁵³⁹. Das Verbot der Identität von Aufsteller und Prüfer wird durch § 31 Abs. 1 Nr. 3 PartG auf Personen, die in engen wirtschaftlichen Beziehungen mit dem Aufsteller stehen, erstreckt¹⁵⁴⁰. Danach darf ein Wirtschaftsprüfer nicht Prüfer sein, wenn er gesetzlicher Vertreter, Arbeitnehmer, Mitglied des Aufsichtsrats oder Gesellschafter einer juristischen oder natürlichen Person oder einer Personengesellschaft oder Inhaber eines Unternehmens ist, sofern die juristische oder natürliche Person, die Personengesellschaft oder einer ihrer Gesellschafter oder das Einzelunternehmen nach § 31 Abs. 1 Nr. 2 PartG nicht Prüfer der Partei sein darf.

Zuletzt darf nach § 31 Abs. 1 Nr. 4 PartG nicht als Prüfer einer Partei tätig werden, wer bei der Prüfung eine Person beschäftigt, die nach Maßgabe von § 31 Nr. 1 bis 3 PartG nicht Prüfer sein darf. Diese Vorschrift erstreckt die Ausschlussgründe auf den Arbeitgeber des betroffenen Wirtschaftsprüfers und ist § 319 Abs. 3 Nr. 4 HGB nachgebildet¹⁵⁴¹.

Eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft oder Buchprüfungsgesellschaft darf gemäß § 31 Abs. 2 Nr. 1 PartG nicht Prüfer sein, wenn sie nach Maßgabe von § 31 Abs. 1 Nr. 3 PartG als Gesellschafter einer juristischen Person oder einer Personengesellschaft oder nach Maßgabe von § 31 Abs. 1 Nr. 2 oder 4 PartG nicht Prüfer sein darf. Damit gilt namentlich das Verbot der Identität von Aufsteller und Prüfer auch für Wirtschaftsprüfungsgesellschaften. Zudem kann der Ausschluss von der Prüfung des Rechenschaftsberichts eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft auch als Arbeitgeber eines Amtsträgers oder Funktionärs der Partei treffen¹⁵⁴². Darüber hinaus sind Wirtschaftsprüfungsgesellschaften und Buchprüfungsgesellschaften gemäß § 31 Abs. 2 Nr. 2 PartG auch dann als Prüfer ausgeschlossen, wenn einer ihrer gesetzlichen Vertreter oder einer ihrer Gesellschafter nach § 31 Abs. 1 Nr. 2 oder 3 PartG nicht Prüfer sein darf. Diese Regelung betrifft den Fall, dass nicht die Gesellschaft selbst, sondern deren Organmitglied oder Gesellschafter an der Aufstellung des Rechenschaftsberichts mitgewirkt hat¹⁵⁴³.

e) Berufspflichten des Prüfers

Nach § 31 Abs. 3 Satz 1 PartG sind die Prüfer, ihre Gehilfen und die bei der Prüfung mitwirkenden gesetzlichen Vertreter einer Prüfungsgesellschaft zu gewissenhafter und unparteiischer Wahrnehmung ihrer Aufgaben und zur Verschwiegenheit verpflichtet. Dies folgt allerdings bereits aus den für die Wirtschaftsprüfer geltenden berufsrechtlichen Vorschriften der §§ 43 ff.

¹⁵³⁸ Lenski, Rdnr. 4 zu § 31 PartG; KR/Augsberg, Rdnr. 9 zu § 31 PartG; Ipsen/Jochum, Rdnr. 4 zu § 31 PartG.

¹⁵³⁹ Lenski, Rdnr. 5 zu § 31 PartG; KR/Augsberg, Rdnr. 10 zu § 31 PartG; Ipsen/Jochum, Rdnr. 5 zu § 31 PartG.

¹⁵⁴⁰ KR/Augsberg, Rdnr. 11 zu § 31 PartG; Ipsen/Jochum, Rdnr. 6 zu § 31 PartG.

¹⁵⁴¹ Lenski, Rdnr. 7 zu § 31 PartG; KR/Augsberg, Rdnr. 12 zu § 31 PartG; Ipsen/Jochum, Rdnr. 7 zu § 31 PartG.

¹⁵⁴² Ipsen/Jochum, Rdnr. 8 zu § 31 PartG.

¹⁵⁴³ KR/Augsberg, Rdnr. 13 ff. zu § 31 PartG; Ipsen/Jochum, Rdnr. 9 zu § 31 PartG.

Wirtschaftsprüferordnung – WiPrO –¹⁵⁴⁴. So hat der Wirtschaftsprüfer nach Maßgabe von § 43 Abs. 1 Satz 1 WiPrO seinen Beruf unabhängig, gewissenhaft, verschwiegen und eigenverantwortlich auszuüben.

Gemäß § 31 Abs. 3 Satz 2 PartG gilt § 323 HGB entsprechend. Diese Regelung ist im Zusammenhang mit § 31 Abs. 3 Satz 1 PartG zu sehen, da jene Norm den Wortlaut von § 323 Abs. 1 Satz 1 HGB annähernd wiederholt. Die entsprechende Anwendung von § 323 HGB folgt also, anders als es der Wortlaut der Bestimmungen erwarten lässt, nicht allein aus § 31 Abs. 3 Satz 2 PartG, sondern aus dem Zusammenspiel § 31 Abs. 3 Satz 1 und 2 PartG¹⁵⁴⁵. Hervorzuheben gilt es, dass die in § 323 HGB geregelte Verantwortlichkeit des Prüfers für sein Handeln auch eine Schadensersatzpflicht für vorsätzliche und fahrlässige Pflichtverletzungen vorsieht. Im Rahmen der Schadensersatzpflicht nach § 323 Abs. 1 Satz 2 HGB kann der Prüfer insbesondere auch verpflichtet sein, der Partei, die ihn mit der Prüfung und Testierung ihres Rechenschaftsberichts beauftragt hat, Schadensersatz für gegen die Partei festgesetzte Sanktionszahlungen nach Maßgabe der §§ 31b, 31c PartG zu leisten, die angefallen sind, weil die Partei im Vertrauen auf die Richtigkeit des ihr erteilten uneingeschränkten Prüfungsvermerks einen inhaltlich fehlerhaften Rechenschaftsbericht beim Präsidenten des Deutschen Bundestags eingereicht hat¹⁵⁴⁶. In diesem Kontext ist allerdings zu beachten, dass der Prüfer der Partei, die ihn für die Testierung ihres Rechenschaftsberichts mandatiert hat, keine Rechtsberatung dahingehend, welche Form der Abbildung eines bestimmten Geschäftsvorfalles im Rechenschaftsbericht den sichersten Weg zur Vermeidung von Sanktionszahlungen nach Maßgabe der §§ 31b, 31c PartG verkörpert, schuldet, sondern nur den von der Partei erstellten Rechenschaftsbericht mit den darin enthaltenen Ansätzen nach den im Zeitpunkt der Prüfung zur Verfügung stehenden Erkenntnisquellen auf seine Rechtmäßigkeit untersuchen muss¹⁵⁴⁷.

9.) Publikation des Rechenschaftsberichts

Nach Maßgabe von Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG und § 23 Abs. 1 Satz 1 PartG hat die Rechenschaftslegung über die Herkunft und die Verwendung der Mittel sowie über das Vermögen der Partei öffentlich zu erfolgen. Allerdings muss der Vorstand der Partei, dem die öffentliche Rechenschaftslegung nach Maßgabe von § 23 Abs. 1 Satz 1 PartG obliegt, den Rechenschaftsbericht der Gesamtpartei nicht selbst veröffentlichen. Vielmehr sieht das Parteiengesetz vor, dass die Partei ihren Rechenschaftsbericht zum Zwecke der Veröffentlichung als Bundestagsdrucksache beim Präsidenten des Deutschen Bundestages einzureichen hat.

a) Einreichung des Rechenschaftsberichts beim Präsidenten des Deutschen Bundestages

Der Rechenschaftsbericht der Gesamtpartei ist gemäß § 23 Abs. 2 Satz 3 PartG in Verbindung mit § 19a Abs. 3 Satz 1 PartG bis zum 30. September des dem Rechnungsjahr folgenden Jahres beim Präsidenten des Deutschen Bundestages einzureichen. Diese Frist kann der Präsident des Deutschen Bundestages nach § 19a Abs. 3 Satz 2 PartG um bis zu drei Monate verlängern, auch

¹⁵⁴⁴ Lenski, Rdnr. 11 zu § 31 PartG; KR/Augsberg, Rdnr. 21 zu § 31 PartG; Ipsen/Jochum, Rdnr. 10 zu § 31 PartG.

¹⁵⁴⁵ Ipsen/Jochum, Rdnr. 10 zu § 31 PartG.

¹⁵⁴⁶ OLG Zweibrücken, Urteil vom 9. August 2013 – 2 U 92/12, VersR 2014, 257/258.

¹⁵⁴⁷ OLG Zweibrücken, Urteil vom 9. August 2013 – 2 U 92/12, VersR 2014, 257/258.

wenn § 23 Abs. 2 Satz 3 PartG auf Grund eines Redaktionsversehens seinem Wortlaut nach ausschließlich auf § 19a Abs. 3 Satz 1 PartG verweist¹⁵⁴⁸. Eingereicht ist der Rechenschaftsbericht, sobald er in den tatsächlichen Verfügungs- und Herrschaftsbereich des Bundestagspräsidenten respektive der bei diesem angesiedelten Verwaltungsbehörde gelangt ist¹⁵⁴⁹. Ab diesem Zeitpunkt ist die Partei in dem Sinne an den von ihr eingereichten Rechenschaftsbericht gebunden, als sie nachträglich festgestellte Unrichtigkeiten darin nur noch im Rahmen des besonderen in § 23b PartG festgelegten Prozedere berichtigen kann und muss. Nach Abgabe des Rechenschaftsberichts beim Bundestagspräsidenten kann die Partei deshalb unrichtige Angaben im Rechenschaftsbericht nicht mehr austauschen oder fehlende Angaben nachreichen¹⁵⁵⁰. Allerdings kommt der Präsident des Deutschen Bundestages den Parteien dadurch entgegen, dass er ihnen die Möglichkeit bietet, unter Beachtung der Abgabefrist für den Rechenschaftsbericht offene Rechtsfragen vorab mit der Bundestagsverwaltung zu erörtern oder zunächst einen Entwurf zur Vorabprüfung einzureichen¹⁵⁵¹.

Aus § 30 Abs. 3 PartG in Verbindung mit § 23 Abs. 2 Satz 1 PartG folgt, dass die Partei bei dem Präsidenten des Deutschen Bundestages grundsätzlich einen vom Wirtschaftsprüfer oder vereidigten Buchprüfer testierten und mit dem Prüfungsvermerk im Sinne des § 30 Abs. 2 PartG versehenen Rechenschaftsbericht einzureichen hat. Lediglich Kleinstparteien im Sinne des § 23 Abs. 2 Satz 4 PartG können auch einen ungeprüften Rechenschaftsbericht einreichen.

Anders als für die Zusammenfügung und Unterzeichnung des Rechenschaftsberichts der Gesamtpartei, die nach Maßgabe von § 23 Abs. 1 Satz 6 PartG dem für die Finanzangelegenheiten zuständigen Vorstandsmitglied des Bundesvorstandes obliegen, ist für die öffentliche Rechenschaftslegung im Allgemeinen gemäß § 23 Abs. 1 Satz 1 PartG grundsätzlich der gesamte Vorstand der Partei zuständig. Vor diesem Hintergrund bestimmt § 23 Abs. 1 Satz 2 PartG, dass der Rechenschaftsbericht der Gesamtpartei vor der Zuleitung an den Präsidenten des Deutschen Bundestages im Vorstand der Partei beraten werden soll. Sonderfälle, in denen der Bundesvorstand ermessensgerecht handelte, wenn er von der Beratung über den Rechenschaftsbericht absähe, sind dabei allerdings kaum vorstellbar, zumal der Bundesvorstand seine Zeitplanung so anlegen kann und muss, dass für die Beratung über den Rechenschaftsbericht vor dem Ende der Abgabefrist ausreichend Zeit zur Verfügung steht¹⁵⁵².

Darüber hinaus ist der Rechenschaftsbericht der Gesamtpartei nach § 23 Abs. 2 Satz 6 PartG dem jeweils auf seine Veröffentlichung folgenden Bundesparteitag zur Erörterung vorzulegen. Diese Regelung soll die innerparteiliche Transparenz der Finanzangelegenheiten und die demokratische Legitimierung des Finanzgebarens der Partei gewährleisten¹⁵⁵³.

Ob ein beim Präsidenten des Deutschen Bundestages eingegangenes Schriftstück als Rechenschaftsbericht anzusehen und der Partei zuzurechnen ist, bemisst sich in Ermangelung besonderer parteienrechtlicher Vorschriften nach den für die Auslegung von empfangsbedürftigen

¹⁵⁴⁸ Lenski, Rdnr. 29 zu § 23 PartG; KR/Rixen, Rdnr. 15 f. zu § 23 PartG.

¹⁵⁴⁹ Lenski, Rdnr. 28 zu § 23 PartG; KR/Rixen, Rdnr. 14 zu § 23 PartG.

¹⁵⁵⁰ BVerwG, Urteil vom 12. Dezember 2012 – 6 C 32/11, BVerwGE 145, 194/200 ff.; OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 23. Mai 2011 – 3a B 1/11, nachgewiesen bei juris.de, Rdnr. 39; BT-Drs. 16/14140, S. 16.

¹⁵⁵¹ BT-Drs. 18/10710, S. 14 und 164.

¹⁵⁵² Lenski, Rdnr. 22 zu § 23 PartG; KR/Rixen, Rdnr. 4 zu § 23 PartG.

¹⁵⁵³ Morlok, Rdnr. 5 zu § 23 PartG.

Willenserklärungen geltenden Vorschriften des bürgerlichen Rechts¹⁵⁵⁴. Ausgehend von den für das Wirksamwerden empfangsbedürftiger Willenserklärungen nach Maßgabe von § 130 BGB geltenden allgemeinen Regeln ist ein Rechenschaftsbericht eingereicht, wenn er von der Partei mit deren Willen in Richtung auf den Präsidenten des Deutschen Bundestages abgegeben worden und diesem zugegangen ist¹⁵⁵⁵. Dabei muss sich die Partei den Willen ihres in dieser Sache gemäß § 23 Abs. 1 Satz 6 PartG zu ihrer Vertretung berechtigten für die Finanzangelegenheiten zuständigen Mitglieds des Bundesvorstandes in Analogie zu § 164 Abs. 1 BGB zurechnen lassen¹⁵⁵⁶. Nur ein in diesem Sinne eingereichter Rechenschaftsbericht kann mit Wirkung für und gegen die Partei wirksam werden und die bestimmungsgemäßen Rechtswirkungen eines Rechenschaftsberichts entfalten, also namentlich Gegenstand der Veröffentlichung durch den Bundestagspräsidenten nach § 23 Abs. 2 Satz 3 PartG sein¹⁵⁵⁷.

b) Veröffentlichung des Rechenschaftsberichts durch den Präsidenten des Deutschen Bundestages

Der Präsident des Deutschen Bundestages hat die bei ihm eingereichten Rechenschaftsberichte der Parteien nach § 23 Abs. 2 Satz 3 PartG als Bundestagsdrucksache zu verteilen. Der Präsident des Deutschen Bundestages ist damit in erster Linie Mittler des Rechenschaftsberichts und nicht sein eigentlicher Adressat¹⁵⁵⁸. Aus der Funktion als Bindeglied in dem von der Partei zur allgemeinen Öffentlichkeit laufenden Publikationsprozess folgt zugleich, dass der Präsident des Deutschen Bundestages die bei ihm eingehenden Rechenschaftsberichte der Parteien unverändert in der eingereichten Form zu veröffentlichen hat¹⁵⁵⁹. Die Veröffentlichung der Rechenschaftsberichte durch den Bundestagspräsidenten erfolgt dabei in der für die Verbreitung von parlamentarischen Vorlagen üblichen Art und Weise. Parlamentarische Vorlagen werden nach Maßgabe von § 77 Abs. 1 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages in der Regel unter den Parlamentsmitgliedern verbreitet, indem sie gedruckt und verteilt werden. An diese Verfahrensweise knüpft das Parteienrechenschaftsrecht auf einer rein faktischen Ebene an, ohne parlamentsrechtliche Details in das Parteienrechenschaftsrecht inkorporieren zu wollen. Vielmehr übernimmt das Parteienrechenschaftsrecht lediglich den Umgang mit Bundestagsdrucksachen als einen bewährten Publikationsweg für die Veröffentlichung der Rechenschaftsberichte¹⁵⁶⁰.

Bei den untestiert eingereichten Rechenschaftsberichten von Kleinstparteien im Sinne des § 23 Abs. 2 Satz 4 PartG liegt die Veröffentlichung des Rechenschaftsberichts als Bundestagsdrucksache hingegen gemäß § 23 Abs. 2 Satz 5 PartG im Ermessen des Bundestagspräsidenten. Die Ermessensregelung soll dem Präsidenten des Deutschen Bundestages die Möglichkeit eröffnen, nur solche untestierten Rechenschaftsberichte zu publizieren, die den Mindestanforderungen an eine ordnungsgemäße Abrechnung genügen¹⁵⁶¹. Der Präsident des Deutschen Bundestages hat daher

¹⁵⁵⁴ VG Berlin, Urteil vom 15. Mai 2009 – 2 K 39/09, nachgewiesen bei juris.de, Rdnr. 37.

¹⁵⁵⁵ VG Berlin, Urteil vom 15. Mai 2009 – 2 K 39/09, nachgewiesen bei juris.de, Rdnr. 42.

¹⁵⁵⁶ VG Berlin, Urteil vom 15. Mai 2009 – 2 K 39/09, nachgewiesen bei juris.de, Rdnr. 43.

¹⁵⁵⁷ VG Berlin, Urteil vom 15. Mai 2009 – 2 K 39/09, nachgewiesen bei juris.de, Rdnr. 42.

¹⁵⁵⁸ VG Berlin, Urteil vom 15. Mai 2009 – 2 K 39/09, nachgewiesen bei juris.de, Rdnr. 39.

¹⁵⁵⁹ VG Köln, Urteil vom 5. September 2001 – 23 K 6028/98, Beck RS 2009, 36134.

¹⁵⁶⁰ KR/Rixen, Rdnr. 29 zu § 23 PartG.

¹⁵⁶¹ BT-Drs. 14/8778, S. 18; BT-Drs. 14/7778, S. 16.

bei seiner Entscheidung über die Veröffentlichung des ungeprüften Rechenschaftsberichts abzuwägen, ob die darin enthaltenen Informationen aus Sicht der Öffentlichkeit einen Zugewinn an Transparenz über die Parteifinancen bedeuten oder nicht. Indes darf nicht übersehen werden, dass auch die Abgabe eines Rechenschaftsberichts, der keine Transparenz über das eigene Finanzgebaren herzustellen vermag, zumindest eine eindeutige Aussage über den Umgang der betreffenden Partei mit dem verfassungsrechtlich determinierten Transparenzgebot trifft¹⁵⁶². Von der Veröffentlichung eines ungeprüften Rechenschaftsberichts einer Kleinstpartei sollte der Präsident des Deutschen Bundestages wegen inhaltlicher Mängel deshalb nur dann absehen, wenn die Transparenzdefizite für den durchschnittlichen, nicht besonders fachkundigen Leser des Rechenschaftsberichts nicht als solche erkennbar sind und deshalb die Gefahr besteht, dass der mangelhafte Rechenschaftsbericht die politische Öffentlichkeit im Falle der Veröffentlichung in die Irre führt.

Zudem prüft der Präsident des Deutschen Bundestages im Zusammenhang mit der staatlichen Teilfinanzierung der Parteien nach § 23 Abs. 3 Satz 1 PartG in Verbindung mit § 23a PartG, ob der eingereichte Rechenschaftsbericht den Vorschriften des Fünften Abschnitts des Parteiengesetzes entspricht.

Gemäß § 23 Abs. 4 Satz 1 PartG erstattet der Präsident des Deutschen Bundestages dem Deutschen Bundestag alle zwei Jahre über die Entwicklung der Parteienfinancen sowie über die Rechenschaftsberichte der Parteien Bericht. In diesen Bericht ist nach § 23 Abs. 3 Satz 2 PartG auch das Ergebnis der Prüfung der Rechenschaftsberichte nach § 23 Abs. 3 Satz 1 PartG in Verbindung mit § 23a PartG aufzunehmen. Zusätzlich erstellt der Präsident des Deutschen Bundestages nach Maßgabe von § 23 Abs. 4 Satz 2 PartG vergleichende jährliche Kurzübersichten über die Einnahmen und Ausgaben sowie über die Vermögensverhältnisse der Parteien¹⁵⁶³. Diese Berichte werden gemäß § 23 Abs. 4 Satz 3 PartG als Bundestagsdrucksache verteilt. Die Unterrichtung des Parlaments über die Entwicklung des Parteienfinanzierungs- und -rechenschaftsrechts durch den Bundestagspräsidenten dient der Evaluation dieser Rechtsgebiete und soll die eventuelle Notwendigkeit legislativer Maßnahmen aufzeigen und Gesetzesänderungen vorbereiten¹⁵⁶⁴.

IV.) Unrichtigkeiten im Rechenschaftsbericht

Über die Pflicht zur Aufstellung und Veröffentlichung des Rechenschaftsberichts hinaus regelt das Parteiengesetz auch die Rechtsfolgen von unrichtigen Angaben in einem bereits beim Präsidenten des Deutschen Bundestages eingereichten Rechenschaftsbericht.

1.) Einführung

Um Unrichtigkeiten im Rechenschaftsbericht handelt es sich bei allen Angaben, die von den diesbezüglichen Vorgaben im Fünften Abschnitt des Parteiengesetzes abweichen¹⁵⁶⁵. Dazu zählen

¹⁵⁶² KR/Rixen, Rdnr. 38 zu § 23 PartG.

¹⁵⁶³ Zum nachlässigen Umgang mit dieser Rechtspflicht in der Praxis siehe: Lenski, Rdnr. 37 zu § 23 PartG.

¹⁵⁶⁴ Lenski, Rdnr. 38 zu § 23 PartG; KR/Rixen, Rdnr. 44 zu § 23 PartG.

¹⁵⁶⁵ OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 23. Mai 2011 – 3a B 1/11, nachgewiesen bei juris.de, Rdnr. 41 und 50; VG Berlin, Urteil vom 3. Dezember 2010 – 2 K 108/10, BeckRS 2010, 56651; VG Berlin, Urteil vom 15. Mai 2009 – 2 K 39/09, nachgewiesen bei juris.de, Rdnr. 49; Ipsen/Koch, Rdnr. 3 zu § 31b PartG.

namentlich fehlende oder nicht den tatsächlichen Verhältnissen entsprechende Angaben über Einnahmen, Ausgaben, Vermögensgegenstände und Schulden einschließlich deren Bewertung. Was den nach handelsbilanzrechtlichen Grundsätzen aufzustellenden Periodenabschluss der Parteien anbelangt, richtet sich die Frage, welche Angaben bei den einzelnen Positionen der Ergebnisrechnung, der Vermögensbilanz und des Erläuterungsteils anzusetzen sind, nach den Bestimmungen des Handelsbilanzrechts, soweit das Parteiengesetz keine abweichenden Vorschriften enthält. Weil die Rechenschaftsvorschriften des Parteiengesetzes keinen besonderen Maßstab für die inhaltliche Richtigkeit des Rechenschaftsberichts vorsehen, hat die Prüfung von Ergebnisrechnung, Vermögensbilanz und Erläuterungsteil auf inhaltliche Unrichtigkeiten auf Basis des handelsbilanzrechtlichen Maßstabs für die Richtigkeit von Jahresabschlüssen zu erfolgen.

a) Subjektiver Fehlerbegriff

Im Handelsbilanzrecht beurteilt sich die Richtigkeit von Jahresabschlüssen nach Maßgabe des subjektiven Fehlerbegriffs. Zwar sind für die Richtigkeit des Jahresabschlusses zunächst die am Abschlussstichtag bestehenden objektiven Verhältnisse maßgeblich. Allerdings erfährt der Anspruch objektiv zutreffender Bilanzansätze Einschränkungen durch den subjektiven Fehlerbegriff. Diese Einschränkungen gehen auf den Gedanken zurück, dass die Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung einen ungeschriebenen Sorgfaltsmaßstab für die Aufstellung des Jahresabschlusses implizieren. Und zwar sehen die Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung vor, dass der Kaufmann bei der Aufstellung des Jahresabschlusses alle verfügbaren Erkenntnisquellen auszunutzen hat, um in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht den Vermögensstand seines Unternehmens angemessen darzustellen. Über die Pflichtenbindung des Kaufmanns hinaus formuliert dieser Sorgfaltsmaßstab aber zugleich die Grenzen des an den Jahresabschluss zu stellenden Anspruchs auf materielle Richtigkeit der darin enthaltenen Angaben. Nach dem subjektiven Fehlerbegriff wird ein Jahresabschluss mit objektiv unrichtigen Ansätzen nur dann als fehlerhaft behandelt, wenn die Unrichtigkeit der betreffenden Wertansätze für den pflichtgemäß und gewissenhaft handelnden Kaufmann bei der Aufstellung des Jahresabschlusses erkennbar gewesen ist. Im Handelsbilanzrecht gilt ein Jahresabschluss demnach nicht als fehlerhaft, wenn er zwar objektiv unrichtige Ansätze enthält, der Kaufmann aber bei der Aufstellung des Jahresabschlusses auf der Basis der zu diesem Zeitpunkt verfügbaren Erkenntnisse bei pflichtgemäßer und gewissenhafter Prüfung von der Richtigkeit der betreffenden Bilanzansätze ausgehen durfte. Wertaufhellende Tatsachen, die dem Bilanzierenden ohne einen Verstoß gegen seine Sorgfaltspflicht erst nach diesem Zeitpunkt bekannt werden, machen den Jahresabschluss nicht fehlerhaft¹⁵⁶⁶. Ganz im Gegenteil ist es sogar streitig, ob der Kaufmann einen subjektiv richtigen Jahresabschluss überhaupt ändern darf, um die subjektiv richtigen Angaben durch die objektiv richtigen Ansätze zu ersetzen¹⁵⁶⁷, oder ob der Korrektur des Jahresabschlusses der Umstand entgegensteht, dass die gewählten subjektiv richtigen Ansätze die Erkenntnismöglichkeiten im Zeitpunkt der Aufstellung des Jahresabschlusses einzig korrekt

¹⁵⁶⁶ Winnefeld, Bilanz-Handbuch, Kapitel I, Rdnr. 18; Schulze-Osterloh, BB 2007, 2335/2335 f.; IDW RS HFA 6, Rdnr. 14, IDW-FN 2007, 265/267; Küting/Kaiser, WPg 2000, 577/577 f.; Schön, Festgabe 50 Jahre BGH, Bd. II, S. 155 f.

¹⁵⁶⁷ Für die Korrekturberechtigung des Kaufmanns: Winnefeld, Bilanz-Handbuch, Kapitel I, Rdnr. 10 ff.; Schön, Festgabe 50 Jahre BGH, Bd. II, S. 157 f.

wiedergeben¹⁵⁶⁸.

Obwohl über die Anwendung des subjektiven Fehlerbegriffs im Handelsbilanzrecht dem Grunde nach Einigkeit besteht, ist die Frage nach dem maßgeblichen Zeitpunkt für die subjektive Richtigkeit des Jahresabschlusses umstritten. Während die eine Auffassung in Anlehnung an den Wortlaut von § 252 Abs. 1 Nr. 4 HGB auf die Aufstellung des Jahresabschlusses abstellt¹⁵⁶⁹, hält die andere Meinung die Feststellung des Jahresabschlusses als den Zeitpunkt, in dem der Jahresabschluss verbindlich wird und rechtliche Außenwirkung erlangt, für maßgeblich¹⁵⁷⁰. Bei Einzelkaufleuten, deren Jahresabschluss keiner förmlichen Feststellung bedarf, kommt es auf den Zeitpunkt der Unterzeichnung des Jahresabschlusses nach § 245 Satz 1 HGB, mit der die Aufstellung des Jahresabschlusses beim Einzelkaufmann ihren Abschluss findet, an¹⁵⁷¹. Mit seiner Unterschrift unter dem Jahresabschluss gibt der Kaufmann nämlich nach innen wie nach außen zu verstehen, dass er mit dem unterzeichneten Jahresabschluss die ihn treffende Rechnungslegungspflicht erfüllt hat und dass er die Verantwortung für die Richtigkeit und Vollständigkeit des Rechnungslegungswerks übernimmt¹⁵⁷².

Ebenfalls nicht abschließend geklärt ist die Frage, ob der subjektive Fehlerbegriff das Erfordernis objektiv zutreffender Ansätze im Jahresabschluss auch hinsichtlich der bei der Aufstellung des Jahresabschlusses zu befolgenden Rechnungslegungsvorschriften einzuschränken vermag oder nicht. Diese Frage hat namentlich in Fällen, in denen die Rechtsprechung eine bei Aufstellung des Jahresabschlusses noch offene und mit guten Argumenten umstrittene bilanzrechtliche Frage später abweichend von der Rechtsauffassung, die der Bilanzierende seinem Jahresabschluss vertretbarerweise zugrunde gelegt hat, entscheidet, praktische Bedeutung: Schließt der subjektive Fehlerbegriff die Anwendung der Rechnungslegungsvorschriften mit ein, ist der Jahresabschluss ungeachtet der späteren inhaltlich abweichenden Rechtsprechung subjektiv richtig, wenn die angewandte Rechtsauffassung aus der Sicht eines pflichtgemäß und gewissenhaft handelnden Kaufmanns als vertretbar erscheint. Gilt der subjektive Fehlerbegriff hingegen nicht für die Anwendung der Rechnungslegungsvorschriften, ist der Jahresabschluss fehlerhaft, weil dem Kaufmann bei der Aufstellung des Jahresabschlusses ein Rechtsfehler unterlaufen ist. Einer Ansicht zufolge setzt die Richtigkeit des Jahresabschluss die objektiv richtige Anwendung der für die Aufstellung des Jahresabschlusses maßgeblichen Vorschriften voraus, weil die Rechtskonformität des Jahresabschlusses nicht von der Beachtung eines Sorgfaltsmaßstabs abhängen könne¹⁵⁷³. Nach anderer Auffassung müssen die Bilanzierenden neue Rechtsprechung zu den Rechnungslegungsvorschriften erst ab dem Zeitpunkt, in dem die betreffende Entscheidung

¹⁵⁶⁸ Küting/Kaiser, WPg 2000, 577/590 f.

¹⁵⁶⁹ Küting/Kaiser, WPg 2000, 577/579 ff.; Schön, Festgabe 50 Jahre BGH, Bd. II, S. 155 f.

¹⁵⁷⁰ Winnefeld, Bilanz-Handbuch, Kapitel I, Rdnr. 18; ADS, Rdnr. 78 zu § 252 HGB; Schulze-Osterloh, BB 2007, 2335/2335; IDW RS HFA 6, Rdnr. 14, IDW-FN 2007, 265/267; Kropff, Festschrift Ludewig, S. 525 ff.

¹⁵⁷¹ BBilK/Schubert, Rdnr. 800 zu § 253 HGB; Federmann, Bilanzierung, S. 631; Schulze-Osterloh, BB 2007, 2335/2335; Küting/Kaiser, WPg 2000, 577/587; Schön, Festgabe 50 Jahre BGH, Bd. II, S. 158.

¹⁵⁷² BKT/Hennrichs, Rdnr. 2 f. zu § 245 HGB; BBilK/Winkeljohann/Schellhorn, Rdnr. 1 zu § 245 HGB; MüKo/Ballwieser, Rdnr. 1 zu § 245 HGB; KKR/Braun, Rdnr. 2 f. zu § 245 HGB; ADS, Rdnr. 1 zu § 245 HGB; Küting/Kaiser, WPg 2000, 577/587; Schön, Festgabe 50 Jahre BGH, Bd. II, S. 158.

¹⁵⁷³ Schulze-Osterloh, BB 2007, 2335/2336.

veröffentlicht wird, bei der Aufstellung von Jahresabschlüssen beachten¹⁵⁷⁴. Eine herrschende Meinung hat sich in dieser Frage allerdings bislang nicht herauskristallisiert. Für das Steuerbilanzrecht hat der Große Senat des BFH unlängst auf eine Vorlage des Ersten Senats¹⁵⁷⁵ entschieden, dass der subjektive Fehlerbegriff nicht für die Beurteilung bilanzrechtlicher Rechtsfragen gilt und die Finanzverwaltung deshalb insoweit nicht an die objektiv unzutreffenden, aber subjektiv vertretbaren Bilanzansätze des Steuerpflichtigen gebunden ist¹⁵⁷⁶. Zuvor war der BFH in langjähriger ständiger Rechtsprechung davon ausgegangen, dass im Hinblick auf noch nicht durch die Rechtsprechung geklärte Rechtsfragen jede der kaufmännischen Sorgfalt entsprechende Bilanzierung als richtig anzusehen ist¹⁵⁷⁷.

Über die ergänzende Verweisung auf die Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung und die für alle Kaufleute geltenden handelsrechtlichen Vorschriften über die Rechnungslegung findet der subjektive Fehlerbegriff auch auf den aus Ergebnisrechnung und Vermögensbilanz nebst Erläuterungsteil bestehenden Periodenabschluss der Parteien Anwendung. Dabei ist der Zeitpunkt, in dem das für die Finanzangelegenheiten zuständige Mitglied des Bundesvorstandes den Rechenschaftsbericht der Gesamtpartei unterzeichnet und der Bundesvorstand dessen Zuleitung an den Präsidenten des Deutschen Bundestages beschlossen hat, für die subjektive Richtigkeit der im eingereichten Rechenschaftsbericht enthaltenen Angaben ausschlaggebend. Ungeachtet der handelsbilanzrechtlichen Kontroverse, ob es für die Richtigkeit des Jahresabschluss auf die Verhältnisse im Zeitpunkt der Aufstellung oder der Feststellung des Jahresabschlusses ankommt, kann die Unterzeichnung des Rechenschaftsberichts der Gesamtpartei durch das für die Finanzangelegenheiten zuständige Mitglied des Bundesvorstandes gemäß § 23 Abs. 1 Satz 6 PartG mit Blick auf die besonderen parteienrechtlichen Regelungen über die Zuständigkeit für die Rechenschaftslegung nicht den maßgeblichen Zeitpunkt für die Richtigkeit des Rechenschaftsberichts verkörpern. Weil das Parteiengesetz in § 23 Abs. 1 Satz 1 PartG den gesamten Vorstand in die Verantwortung für die Rechenschaftslegung nimmt und in § 23 Abs. 1 Satz 2 PartG zudem explizit postuliert, dass der Rechenschaftsbericht der Gesamtpartei vor der Zuleitung an den Bundestagspräsidenten im Bundesvorstand beraten werden soll, kann die Unterzeichnung des Rechenschaftsberichts der Gesamtpartei durch das für die Finanzangelegenheiten zuständige Mitglied des Bundesvorstandes zu einem Zeitpunkt, in dem die anderen Mitglieder des Bundesvorstandes noch nicht in die Aufstellung des Rechenschaftsberichts involviert waren, nicht den Abschluss des Aufstellungsprozesses markieren. Vielmehr ist die Aufstellung des Rechenschaftsberichts erst dann abgeschlossen, wenn alle Mitglieder des Bundesvorstandes in der vom Parteiengesetz vorgesehenen Art und Weise mit dem Entwurf des aufzustellenden Rechenschaftsberichts befasst gewesen sind. Das ist grundsätzlich dann der Fall, wenn das für die Finanzangelegenheiten zuständige Mitglied des Bundesvorstandes den von ihm zusammengeführten Rechenschaftsbericht der Gesamtpartei unterzeichnet und der Bundesvorstand über den Entwurf

¹⁵⁷⁴ Schön, Festgabe 50 Jahre BGH, Bd. II, S. 156.

¹⁵⁷⁵ BFH, Entscheidung vom 7. April 2010 – I R 77/08, BStBl. II 2010, 739/741 ff.

¹⁵⁷⁶ BFH, Beschluss vom 31. Januar 2013 – GrS 1/10, BStBl. II 2013, 317.

¹⁵⁷⁷ BFH, Urteil vom 17. Juli 2008 – I R 85/07, BStBl. II 2008, 924/926; BFH, Urteil vom 23. Januar 2008 – I R 40/07, BStBl. II 2008, 669/669 f.; BFH, Urteil vom 5. Juni 2007 – I R 47/06, BStBl. II 2007, 818/819; BFH, Urteil vom 5. April 2006 – I R 46/04, BStBl. II 2006, 688/691; BFH, Urteil vom 12. November 1992 – IV R 59/91, BStBl. II 1993, 392/394; BFH, Urteil vom 14. August 1975 – IV R 30/71, BStBl. II 1976, 88/92.

des Rechenschaftsberichts beraten hat, ohne Einwände gegen den Entwurf zu erheben. Unterbleibt die in § 23 Abs. 1 Satz 2 PartG nur fakultativ vorgesehene Beratung des Rechenschaftsberichts im Bundesvorstand vor der Zuleitung an den Bundestagspräsidenten, kommt es für die Richtigkeit des Rechenschaftsberichts auf den Zeitpunkt an, in dem die Partei ihren unterzeichneten Rechenschaftsbericht beim Präsidenten des Deutschen Bundestages einreicht. Denn erst in diesem Zeitpunkt steht es verbindlich fest, dass die Partei den Prozess zur Aufstellung ihres Rechenschaftsberichts unter der Prämisse, dass der Bundesvorstand von der in § 23 Abs. 1 Satz 2 PartG postulierten Beratung über den Entwurf des Rechenschaftsberichts absieht, abgeschlossen hat.

Auch wenn auf den ersten Blick ein Zielkonflikt mit dem Anliegen der Rechenschaftspflicht zu bestehen scheint, stößt die entsprechende Anwendung des subjektiven Fehlerbegriffs bei der Rechenschaftslegung der Parteien aus Sicht des Transparenz- und Publizitätsgebots, das auf eine sachlich zutreffende Rechenschaftslegung abzielt, nicht auf verfassungsrechtliche Bedenken: Zwar verlangt die Rechenschaftspflicht aus Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG von den Parteien im Grundsatz eine den Tatsachen entsprechende objektiv richtige Rechenschaftslegung. Objektiv richtig ist der Rechenschaftsbericht nach Maßgabe des subjektiven Fehlerbegriffs aber gerade dann, wenn er die finanziellen Verhältnisse der Partei so darstellt, wie sie für den objektiven Betrachter im Zeitpunkt der Aufstellung des Rechenschaftsberichts erkennbar gewesen sind. Bleiben dabei Tatsachen, die am maßgeblichen Abschlussstichtag bereits eingetreten waren, bei der Rechenschaftslegung unberücksichtigt, weil sie auch bei pflichtgemäßer und gewissenhafter Prüfung objektiv nicht zu erkennen waren, vermittelt der Rechenschaftsbericht genau das Bild von den Parteifinzen, das sich jedem objektiven Betrachter im Zeitpunkt der Aufstellung des Rechenschaftsberichts geboten hat.

Hingegen folgt aus dem verfassungsrechtlichen Publizitäts- und Transparenzgebot nicht die Notwendigkeit, dass die Parteien alle am Bilanzstichtag bereits eingetretenen Tatsachen unabhängig von deren objektiver Erkennbarkeit in den Rechenschaftsbericht für das betreffende Jahr aufzunehmen hätten, zumal der subjektive Fehlerbegriff nicht zur Folge hat, dass die betreffenden Tatsachen bei der Rechenschaftslegung insgesamt unberücksichtigt blieben. Vielmehr beeinflusst der subjektive Fehlerbegriff allein die Frage, auf welche Weise die Parteien Fehler in früheren Rechenschaftsberichten zu korrigieren haben, wenn ihnen Tatsachen, die bereits in früheren Rechnungsjahren verwirklicht waren, aber nicht in den Rechenschaftsbericht für das betreffende Jahr eingeflossen sind, im Nachhinein bekannt werden. Diesbezüglich entscheidet der subjektive Fehlerbegriff darüber, ob die Parteien in laufender Rechnung und damit im Rechenschaftsbericht für das Jahr des Bekanntwerdens erfassen dürfen oder ob sie den Rechenschaftsbericht für das Rechnungsjahr, in dem die rechenschaftsrelevante Tatsache ursprünglich eingetreten war, rückwirkend korrigieren müssen. Bei Anwendung des subjektiven Fehlerbegriffs gilt ein subjektiv richtiger Rechenschaftsbericht nicht als fehlerhaft, sodass die Rückwärtsberichtigung des betroffenen Rechenschaftsberichts schon mangels einer Unrichtigkeit nicht erforderlich ist. Der unberücksichtigte Sachverhalt wird vielmehr nach seinem Bekanntwerden in dem als Nächstes aufzustellenden Rechenschaftsbericht erfolgswirksam verbucht. Gegen die Grundsatzentscheidung, nachträglich bekannt werdende Sachverhalte aus früheren Rechnungsjahren vorrangig vor der Rückwärtskorrektur des Rechenschaftsberichts für das betroffene Jahr in laufender Rechnung zu berücksichtigen, ist aus Sicht des verfassungsrechtlichen Publizitätsgebots nichts einzuwenden, solange es die Parteien dadurch nicht in der Hand haben, frei darüber zu bestimmen, in welchem

Rechnungsjahr ein Sachverhalt zu erfassen ist. Weil der subjektive Fehlerbegriff das Privileg, nachträglich bekannt werdende Sachverhalte aus früheren Rechnungsjahren in laufender Rechnung zu berücksichtigen, nur unter der Voraussetzung, dass die unberücksichtigten Aspekte im Zeitpunkt der Aufstellung des Rechenschaftsberichts auch bei pflichtgemäßer und gewissenhafter Prüfung nicht zu erkennen waren, gewährt, können die Parteien keineswegs rechenschaftspflichtige Vorgänge nach Belieben einem ihnen als günstig erscheinenden Rechnungsjahr zuordnen.

Zudem würde die Rückwärtsberichtigung des Rechenschaftsberichts für das Jahr, in dem die nachträglich bekanntgewordene Tatsache in rechenschaftsrelevanter Form eingetreten war, keinen Vorteil für das Anliegen der verfassungsrechtlichen Rechenschaftspflicht mit sich bringen. Durch die nachträgliche Änderung des Rechenschaftsberichts für das Ereignisjahr kann die objektiv fehlerhafte Aussage, die der Rechenschaftsbericht für dieses Rechnungsjahr in seiner vorliegenden Form seit seiner Veröffentlichung artikuliert hat, gegenüber seinen Adressaten nicht rückwirkend korrigiert werden. Kann die Rückwärtsberichtigung des früheren Rechenschaftsberichts die fehlenden Aussagen über die unberücksichtigt gebliebenen Tatsachen aber weder rückwirkend noch schneller als ein anderes Rechenschaftswerk treffen, macht es für den Adressaten des Rechenschaftsberichts keinen Unterschied, ob er die noch ausstehenden Informationen in etwa gleichzeitig in einem berichtigten Rechenschaftsbericht für das frühere Jahr oder in dem Rechenschaftsbericht für das laufende Jahr erhält¹⁵⁷⁸. Auswirkungen hat die Berücksichtigung späterer Erkenntnisse über frühere Rechnungsjahre in laufender Rechnung allerdings für denjenigen Rezipienten, der sich den Rechenschaftsbericht für das Ereignisjahr nach der bilanziellen Erfassung unberücksichtigter Sachverhalte in laufender Rechnung anschaut und dort keinen Hinweis auf die im Rechenschaftsbericht für das Jahr des Bekanntwerdens berücksichtigten Sachverhalte findet. Im Falle von rechenschaftserheblichen Sachverhalten, die auch bei Anwendung der erforderlichen Sorgfalt nicht eher zu identifizieren waren, zeichnet die Berücksichtigung dieser Sachverhalte in dem Rechenschaftsbericht für das Jahr des Bekanntwerdens gleichwohl das genauere Bild von der Realität, weil der objektiv nicht erkennbare Sachverhalt einem noch nicht eingetretenen Sachverhalt eher vergleichbar ist als einem bereits verwirklichten Sachverhalt.

b) Unrichtigkeiten im Rechenschaftsbericht und andere Verstöße gegen Rechenschaftsvorschriften

Unrichtigkeiten im Rechenschaftsbericht bedeuten also in der Sache einen Verstoß gegen die Rechenschaftspflicht, ohne dass damit im Einzelfall zwingend ein Schuldvorwurf an die Partei einhergehen müsste. Allerdings enthalten die Vorschriften über Unrichtigkeiten im Rechenschaftsbericht keine umfassende Regelung der Rechtsfolgen jeglicher Verstöße gegen die Rechenschaftspflicht. Von den Unrichtigkeiten im Rechenschaftsbericht sind alle Verstöße gegen die Rechenschaftsvorschriften zu unterscheiden, die nicht mit unrichtigen Angaben in einem bereits beim Präsidenten des Deutschen Bundestages eingereichten Rechenschaftsbericht einhergehen. Diesbezüglich sind insbesondere die verspätete Einreichung eines inhaltlich fehlerfreien Rechenschaftsberichts beim Bundestagspräsidenten, der vollständige Verzicht auf die Erstellung

¹⁵⁷⁸ Sachverständigenkommission, BT-Drs. 15/3140, S. 24; vergleiche zu entsprechenden Erwägungen im Handelsbilanzrecht: Winnefeld, Bilanz-Handbuch, Kapitel I, Rdnr. 20 f.; IDW RS HFA 6, Rdnr. 17 f. und 21, IDW-FN 2007, 265/267 f.

oder zumindest Abgabe eines Rechenschaftsberichts sowie falsche Angaben in einem noch nicht eingereichten Rechenschaftsbericht zu nennen. Auf alle diese Fallgruppen sind die Vorschriften über Unrichtigkeiten im Rechenschaftsbericht nicht anzuwenden.

Für den Fall, dass die Partei ihren Rechenschaftsbericht nicht innerhalb der einschlägigen Frist beim Präsidenten des Deutschen Bundestages einreicht, hält das Parteiengesetz ein besonderes Regelwerk bereit. Nach Maßgabe von § 19a Abs. 3 PartG verliert die Partei durch die verspätete Abgabe eines den Vorschriften des Parteiengesetzes entsprechenden Rechenschaftsberichts zunächst den Anspruch auf den Zuwendungsanteil und später auch den Anspruch auf den Wählerstimmenanteil aus der staatlichen Teilfinanzierung für das betreffende Anspruchsjahr¹⁵⁷⁹. Bei dem Verfall des Zuwendungs- oder Wählerstimmenanteils nach § 19a Abs. 3 Satz 3 und 4 PartG handelt es sich indes nicht um eine Sanktion für Verstöße gegen die Rechenschaftspflicht, sondern um die Folgen der Missachtung einer verwaltungsverfahrensrechtlichen Mitwirkungspflicht¹⁵⁸⁰. Zudem kann der Präsident des Deutschen Bundestages den Vorstand der säumigen Partei gemäß § 38 Abs. 2 Satz 1 PartG durch ein Zwangsgeld dazu anhalten, den ausstehenden Rechenschaftsbericht für das betreffende Rechnungsjahr bei ihm einzureichen. Zuletzt ordnet § 2 Abs. 2 Satz 2 PartG für den Fall, dass eine Partei für sechs aufeinander folgende Rechnungsjahre pflichtwidrig keinen Rechenschaftsbericht beim Präsidenten des Deutschen Bundestages einreicht, den Verlust der Rechtsstellung als Partei an.

Anders verhält es sich mit inhaltlichen Fehlern in einem noch nicht beim Präsidenten des Deutschen Bundestages eingereichten Rechenschaftsbericht, die mangels einer entsprechenden Sanktionsnorm im Parteiengesetz ebenfalls keine Sanktionen auslösen. Zwar verkörpern auch Unrichtigkeiten bei der laufenden Buchführung und der Aufstellung des Abschlusses Verstöße gegen die Rechenschaftspflicht, weil das Parteiengesetz die Parteien auch insoweit zur Rechenschaftslegung nach den Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung verpflichtet. Allerdings sind die Fehler bei der Rechenschaftslegung in diesem frühen Stadium unter Transparenzaspekten weitaus weniger bedeutsam als Unrichtigkeiten in einem bereits eingereichten Rechenschaftsbericht, weil die unrichtigen Angaben noch nicht zur Veröffentlichung bestimmt sind und den Adressaten des Rechenschaftsberichts nicht erreichen. Bei Rechenschaftsverstößen im Vorbereitungsstadium, die bis zur Einreichung des endgültigen Rechenschaftsberichts korrigiert werden, kann eine dem Anliegen des verfassungsrechtlichen Transparenzgebots zuwiderlaufende Täuschung der Öffentlichkeit über die finanziellen Belange der Partei ausgeschlossen werden. Deshalb ist es von Verfassung wegen nicht zu beanstanden, dass der Gesetzgeber für derartige Verstöße gegen die Rechenschaftspflicht im Parteiengesetz keine Sanktionen vorgesehen hat.

Unrichtige Angaben im Rechenschaftsbericht bedeuten aber nicht nur einen Verstoß der Partei gegen die jeweils betroffenen Rechenschaftsvorschriften. Soweit die Unrichtigkeiten im Rechenschaftsbericht solche Angaben betreffen, die bei der Festsetzung der Mittel aus der staatlichen Teilfinanzierung zugrunde zu legen sind, können die unrichtigen Angaben auch die Festsetzung der staatlichen Mittel verfälschen. Deshalb sieht das Parteiengesetz im Zusammenhang mit Unrichtigkeiten im Rechenschaftsbericht neben finanziellen Sanktionen gegen die Partei auch die

¹⁵⁷⁹ Siehe oben sub C) /1.) /3.) /b) /aa).

¹⁵⁸⁰ Ipsen/Koch, Rdnr. 31 zu § 19a PartG.

Rückforderung eventuell zu Unrecht festgesetzter Mittel aus der staatlichen Teilfinanzierung vor. Darüber hinaus sind im Parteiengesetz auch die Verwaltungsverfahren zur Festsetzung finanzieller Sanktionen sowie etwaiger Rückzahlungsbeträge näher geregelt. Ferner haben die Parteien ihre materielle Rechenschaftspflicht trotz der Einreichung des gesetzlich geforderten Rechenschaftsberichts nicht erfüllt, soweit dieser unrichtige Angaben enthält. Vor diesem Hintergrund verpflichtet das Parteiengesetz die Parteien bei Unrichtigkeiten in einem bereits eingereichten Rechenschaftsbericht, den Rechenschaftsbericht zu berichtigen. Zu diesem Zweck müssen die Parteien je nach Umfang der Unrichtigkeiten den berichtigten Rechenschaftsbericht ganz oder teilweise neu abgeben oder können die Berichtigung in dem folgenden Rechenschaftsbericht vornehmen.

2.) Aufdeckung von Unrichtigkeiten im Rechenschaftsbericht

Elementare Voraussetzung für die Sanktionierung von Unrichtigkeiten in einem bereits beim Präsidenten des deutschen Bundestages eingereichten Rechenschaftsbericht ist die Aufdeckung der in dem Rechenschaftsbericht enthaltenen falschen Angaben. Zu diesem Zweck sieht das Parteiengesetz vor, dass der Präsident des Deutschen Bundestages die bei ihm eingereichten Rechenschaftsberichte im Rahmen des in § 23a PartG näher geregelten förmlichen Verwaltungsverfahrens auf ihre inhaltliche Richtigkeit überprüft. Zudem sind die Parteien nach Maßgabe von § 23b Abs. 1 PartG verpflichtet, dem Präsidenten des Deutschen Bundestages Unrichtigkeiten in ihrem bereits frist- und formgerecht eingereichten Rechenschaftsbericht unverzüglich schriftlich anzuzeigen.

a) Die Prüfung des Rechenschaftsberichts durch den Präsidenten des Deutschen Bundestages

Dem Präsidenten des Deutschen Bundestages obliegt die Prüfung der bei ihm eingereichten Rechenschaftsberichte der Parteien, die auch die inhaltliche Richtigkeit der darin enthaltenen Angaben mit einschließt. Die Prüfung der eingereichten Rechenschaftsberichte durch den Bundestagspräsidenten sieht das Parteiengesetz in zwei Fällen vor: Zum einen prüft der Präsident des Deutschen Bundestages die bei ihm abgegebenen Rechenschaftsberichte gemäß § 23 Abs. 3 Satz 1 PartG in Verbindung mit § 23a PartG nach dem Eingang im Rahmen des Verwaltungsverfahrens zur Festsetzung der staatlichen Teilfinanzierung routinemäßig auf ihre formale und inhaltliche Richtigkeit. Insoweit handelt es sich bei der Prüfung der Rechenschaftsberichte durch den Bundestagspräsidenten um eine konkretisierte Ausprägung des verwaltungsverfahrensrechtlichen Amtsermittlungsgrundsatzes. Darüber hinaus prüft der Präsident des Deutschen Bundestages einen bei ihm eingereichten Rechenschaftsbericht nach Maßgabe von § 23a PartG erneut auf dessen inhaltliche Richtigkeit, wenn ihm konkrete Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass in diesem Rechenschaftsbericht enthaltene Angaben unrichtig sind.

Sowohl die routinemäßige Prüfung der eingereichten Rechenschaftsberichte als auch die erneute Prüfung bei konkreten Anhaltspunkten für Unrichtigkeiten hat der Präsident des Deutschen Bundestages nach dem in § 23a PartG geregelten mehrfach gestuften Prüfungsverfahren vorzunehmen¹⁵⁸¹. Im Falle der Routineprüfung nach § 23 Abs. 3 Satz 1 PartG erlangen die weiteren

¹⁵⁸¹ Morlok, Rdnr. 1 zu § 23a PartG.

Stufen dieses besonderen Prüfungsverfahrens allerdings nur dann Bedeutung, wenn sich im ersten Schritt konkrete Anhaltspunkte für unrichtige Angaben im Rechenschaftsbericht ergeben.

aa) Prüfungsmaßstab und Ziel der Prüfung

Das mehrfach gestufte Prüfungsverfahren aus § 23a PartG zielt gemäß § 23a Abs. 1 Satz 2 PartG darauf ab, dass der Präsident des Deutschen Bundestages durch Verwaltungsakt im Sinne des § 35 VwVfG feststellt, ob der betreffende Rechenschaftsbericht den Vorschriften des Fünften Abschnitts des Parteiengesetzes entspricht. Zu diesem Zweck prüft der Bundestagspräsident den vorgelegten Rechenschaftsbericht nach § 23a Abs. 1 Satz 1 PartG auf formale und inhaltliche Richtigkeit. Zwar differenziert das Parteiengesetz Prüfungsumfang und Prüfungsziel nicht danach, ob es sich um die routinemäßige Erstprüfung oder die anlassbezogene erneute Prüfung handelt. Trotzdem dürfte die Prüfung des Rechenschaftsberichts auf formale Richtigkeit regelmäßig nur im Rahmen des Routineprüfungsverfahrens virulent werden, da sich formale Unrichtigkeiten mit der gebotenen Sorgfalt unproblematisch durch eine einmalige Prüfung feststellen lassen. Zudem zielen die für eine erneute Prüfung des Rechenschaftsberichts erforderlichen konkreten Anhaltspunkte dafür, dass im Rechenschaftsbericht einer Partei enthaltene Angaben unrichtig sind, in erster Linie auf inhaltliche Unrichtigkeiten ab. Für die Beurteilung der Formalia des Rechenschaftsberichts benötigt der Bundestagspräsident zudem weder die Stellungnahme der betroffenen Partei noch eines Wirtschaftsprüfers.

ab) Gestuftes Prüfungsverfahren bei konkreten Anhaltspunkten für Unrichtigkeiten im Rechenschaftsbericht

Wenn der Präsident des Deutschen Bundestages die bei ihm eingereichten Rechenschaftsberichte der Parteien auf inhaltliche Richtigkeit prüft, bewegt er sich in dem Spannungsverhältnis zwischen der verfassungsrechtlich garantierten Staatsfreiheit der Parteien und dem Interesse an einer gesetzeskonformen Rechenschaftslegung und Festsetzung der staatlichen Teilfinanzierung¹⁵⁸². Vor diesem Hintergrund hat der Gesetzgeber in § 23a PartG ein förmliches gestuftes Prüfungsverfahren etabliert, um die weite, fast uferlose Prüfungsbefugnis des Bundestagspräsidenten zu konkretisieren und dessen beschränkten sachlichen und personellen Ressourcen Rechnung zu tragen¹⁵⁸³. Dieses förmliche Prüfungsverfahren verhindert, dass der Präsident des Deutschen Bundestages sein inhaltlich umfassendes Prüfungsrecht ohne hinreichenden Anlass nach Belieben einsetzt, und schafft in dem Spannungsfeld der widerstreitenden verfassungsrechtlichen Interessen einen angemessenen Ausgleich¹⁵⁸⁴.

(1) Einleitung des gestuften Prüfungsverfahrens

Mit der Prüfungsbefugnis aus § 23a PartG geht grundsätzlich eine korrespondierende Prüfungspflicht des Bundestagspräsidenten einher, zumal die Vorschrift dem Präsidenten des Deutschen Bundestages kein Ermessen eröffnet¹⁵⁸⁵. Allerdings nimmt der Präsident des Deutschen

¹⁵⁸² Ipsen/Jochum, Rdnr. 1 zu § 23a PartG.

¹⁵⁸³ BT-Drs. 14/8778, S. 18.

¹⁵⁸⁴ Erbs/Kohlhaas/Lampe, Anmerkungen zu § 23a PartG; KR/Rixen, Rdnr. 9 zu § 23a PartG; Ipsen/Jochum, Rdnr. 2 und 4 zu § 23a PartG.

¹⁵⁸⁵ BVerwG, Urteil vom 27. April 2016 – 6 C 5/15, BVerwGE 155, 58/67 f.; Lenski, Rdnr. 2 zu § 23a PartG; Ipsen/Jochum,

Bundestages bei der routinemäßigen Erstprüfung schon wegen seiner beschränkten personellen Ressourcen regelmäßig keine Vollprüfung der abgegebenen Rechenschaftsberichte vor. Vielmehr beschränkt sich der Bundestagspräsident im Allgemeinen auf die Überprüfung der Formalitäten, Schlüssigkeitsprüfungen und Nachfragen auf Grund von Presseberichten¹⁵⁸⁶. Im Rahmen der Schlüssigkeitsprüfung prüft der Bundestagspräsident insbesondere, ob sich das zum Ende des Rechenschaftsjahres ausgewiesene Reinvermögen der Partei schlüssig aus dem Reinvermögen zum Ende des Vorjahres und den im Rechenschaftsbericht ausgewiesenen Einnahmen und Ausgaben des Rechenschaftsjahres errechnen lässt¹⁵⁸⁷.

Soweit die Erstprüfung, die im Hinblick auf die inhaltliche Richtigkeit zumeist nur in einer Schlüssigkeitsprüfung besteht, keine konkreten Anhaltspunkte für unrichtige Angaben in dem Rechenschaftsbericht hervorbringt, erlässt der Präsident des Deutschen Bundestages den verfahrensabschließenden Bescheid im Sinne des § 23a Abs. 4 PartG, in dem er die Übereinstimmung des Rechenschaftsberichts mit den Vorschriften des Parteiengesetzes feststellt¹⁵⁸⁸. In diesem Fall kommt das eigentliche gestufte Prüfungsverfahren nicht mehr zum Tragen, weil die in diesem Zusammenhang vorgesehenen weiteren Prüfungsschritte unterbleiben.

Nur wenn im Rahmen der Erstprüfung oder auch danach konkrete Anhaltspunkte für Unrichtigkeiten im Rechenschaftsbericht auftreten, führt der Präsident des Deutschen Bundestages das gestufte Prüfungsverfahren durch. Dabei ist die erneute Prüfung eines Rechenschaftsberichts nach § 23a Abs. 1 Satz 3 PartG allerdings nur vor Ablauf der Zehnjahresfrist aus § 24 Abs. 2 PartG, die mit Ablauf des Rechnungsjahres beginnt, zulässig. Die zeitliche Begrenzung der Prüfung von Rechenschaftsberichten durch den Bundestagspräsidenten in § 23a Abs. 1 Satz 3 PartG dient dem Rechtsfrieden¹⁵⁸⁹.

Allerdings lässt es der Wortlaut der Norm offen, ob der Ablauf der Zehnjahresfrist nur der Einleitung eines erneuten Prüfungsverfahrens entgegensteht oder ob auch vor Fristablauf begonnene Prüfungsverfahren mit dem Fristablauf einzustellen sind. Betrachtet man diese Frage aus der Sicht des Normzwecks, den Rechtsfrieden zu gewährleisten, ist § 23a Abs. 1 Satz 3 PartG dahin gehend auszulegen, dass nach Ablauf der Zehnjahresfrist nur die Einleitung neuer Prüfungsverfahren ausgeschlossen ist, sodass der Präsident des Deutschen Bundestages bereits laufende Prüfungsverfahren nach dem Ablauf der Frist fortsetzen und zu Ende führen kann¹⁵⁹⁰. Denn wenn potentielle Unrichtigkeiten im Rechenschaftsbericht bereits vor dem Ablauf der Zehnjahresfrist mit der Folge, dass der Bundestagspräsident ein Prüfungsverfahren gemäß § 23a PartG eingeleitet hat, bekannt geworden sind, fehlt es schon an der Grundvoraussetzung für den Rechtsfrieden, den § 23a Abs. 1 Satz 3 PartG gewährleisten will, nämlich daran, dass in der betreffenden Angelegenheit im für den Eintritt des Rechtsfriedens maßgeblichen Zeitpunkt überhaupt Frieden herrscht. Die Ausschlussfrist in § 23a Abs. 1 Satz 3 PartG will die Parteien entsprechend dem Normzweck, den

Rdnr. 9 f. zu § 23a PartG.

¹⁵⁸⁶ BT-Drs. 18/10710, S. 14; BT-Drs. 16/14140, S. 20 f.; BT-Drs. 14/8778, S. 18; Ipsen/Jochum, Rdnr. 8 zu § 23a PartG.

¹⁵⁸⁷ BT-Drs. 18/10710, S. 14 und 20.

¹⁵⁸⁸ Ipsen/Jochum, Rdnr. 11 zu § 23a PartG.

¹⁵⁸⁹ BT-Drs. 14/8778, S. 19; BT-Drs. 14/7778, S. 16.

¹⁵⁹⁰ Anderer Auffassung: Lenski, Rdnr. 9 zu § 23a PartG; KR/Rixen, Rdnr. 13 zu § 23a PartG; Küstermann, Transparenzgebot, S. 222; Schadtle, DÖV 2011, 848/851; Lenz, NVwZ 2002, 769/774.

Rechtsfrieden zu gewährleisten, lediglich davor schützen, dass sie erst nach langer Zeit noch mit vermeintlichen Unrichtigkeiten in ihrem Rechenschaftsbericht konfrontiert werden, nicht jedoch sicherstellen, dass sich bereits laufende Auseinandersetzungen über die Richtigkeit eines Rechenschaftsberichts nicht über einen bestimmten Zeitpunkt hinaus hinziehen.

Konkrete Anhaltspunkte für Unrichtigkeiten im Rechenschaftsbericht, die die Einleitung eines erneuten Prüfungsverfahrens gestatten, liegen vor, wenn die begründete Möglichkeit besteht, dass Angaben im Rechenschaftsbericht einer Partei unrichtig sind¹⁵⁹¹. Solche Anhaltspunkte können sich namentlich aus Zeugenaussagen, auch in parlamentarischen Untersuchungsausschüssen, oder auf Grund von Ermittlungen der Staatsanwaltschaften, Finanzbehörden oder anderer staatlicher Institutionen ergeben¹⁵⁹². Was die Ermittlung konkreter Anhaltspunkte für Unrichtigkeiten in einem Rechenschaftsbericht anbelangt, steht dem Präsidenten des Deutschen Bundestages ein Initiativprüfungsrecht zu¹⁵⁹³.

Auf Grund des in § 23a Abs. 2 bis 4 PartG angeordneten gestuften Prüfungsverfahrens kann der Präsident des Deutschen Bundestages die Unrichtigkeit des Rechenschaftsberichts grundsätzlich selbst dann nicht ohne weitere Prüfungsschritte feststellen, wenn er von der Unrichtigkeit zweifelsfrei überzeugt ist¹⁵⁹⁴. Allerdings darf nicht übersehen werden, dass das gestufte Prüfungsverfahren auf die Aufklärung inhaltlicher Unrichtigkeiten zugeschnitten ist. Ob der Rechenschaftsbericht in formeller Hinsicht den Vorschriften des Parteiengesetzes entspricht, ist eine reine Rechtsfrage, die der Bundestagspräsident ohne weitere Sachverhaltsaufklärung mit Hilfe der Partei oder eines Wirtschaftsprüfers beantworten kann. Soweit sich die Unrichtigkeiten auf formelle Belange beschränken, kann der Präsident des Deutschen Bundestages die Unrichtigkeit des Rechenschaftsberichts daher auch ohne das gestufte Prüfungsverfahren nach § 23a Abs. 2 bis 4 PartG durch Bescheid feststellen¹⁵⁹⁵.

(2) Ablauf des gestuften Prüfungsverfahrens

Liegen dem Präsidenten des Deutschen Bundestages konkrete Anhaltspunkte dafür vor, dass im Rechenschaftsbericht einer Partei enthaltene Angaben unrichtig sind, gibt dieser gemäß § 23a Abs. 2 Satz 1 PartG der betroffenen Partei Gelegenheit zur Stellungnahme. Zudem kann er nach § 23a Abs. 2 Satz 2 PartG von der Partei die Bestätigung der Richtigkeit ihrer Stellungnahme durch ihren Wirtschaftsprüfer oder ihre Wirtschaftsprüfungsgesellschaft respektive ihren vereidigten Buchprüfer oder ihre Buchprüfungsgesellschaft verlangen. Dabei ist mit dem Wirtschaftsprüfer oder Buchprüfer der Partei nicht zwingend derjenige Wirtschaftsprüfer beziehungsweise Buchprüfer, der den streitgegenständlichen Rechenschaftsbericht im Auftrag der Partei geprüft und testiert hat, gemeint. Zwar geht § 23a Abs. 2 Satz 2 PartG ersichtlich davon aus, dass die Partei namentlich, wenn sie eine langjährige gefestigte Beziehung zu einem Wirtschaftsprüfer oder Buchprüfer unterhält, denjenigen Prüfer, der den Rechenschaftsbericht ursprünglich geprüft hat, auch mit dessen Nachprüfung beauftragen wird. Die entscheidende Aussage des Gesetzeswortlauts liegt jedoch

¹⁵⁹¹ Lenski, Rdnr. 12 zu § 23a PartG; KR/Rixen, Rdnr. 20 ff. zu § 23a PartG; Ipsen/Jochum, Rdnr. 13 zu § 23a PartG.

¹⁵⁹² BT-Drs. 14/8778, S. 18.

¹⁵⁹³ KR/Rixen, Rdnr. 19 zu § 23a PartG.

¹⁵⁹⁴ Ipsen/Jochum, Rdnr. 12 zu § 23a PartG.

¹⁵⁹⁵ Gleicher Auffassung: Lenski, Rdnr. 17 und 23 zu § 23a PartG.

vielmehr darin, dass die Partei in den Fällen des § 23a Abs. 2 Satz 2 PartG den Wirtschaftsprüfer oder Buchprüfer, der die Richtigkeit des Rechenschaftsberichts gegenüber dem Bundestagspräsidenten bestätigen soll, selbst auswählen darf. Die Stellungnahme des Wirtschaftsprüfers oder Buchprüfers der Partei kann der Bundestagspräsident allerdings erst dann verlangen, wenn ihm die Stellungnahme der Partei selbst bereits vorliegt und diese den Verdacht der Unrichtigkeiten im Rechenschaftsbericht nicht auszuräumen vermocht hat. Mit dieser Regelung räumt das Parteiengesetz den Selbstaufklärungskräften der Partei den Vorrang vor staatlichen Zwangsmaßnahmen ein¹⁵⁹⁶.

Nur wenn die Stellungnahmen der Partei und ihres Wirtschaftsprüfers die Zweifel an der Richtigkeit des Rechenschaftsberichts nicht zu zerstreuen vermögen, darf der Präsident des Deutschen Bundestages einen von ihm ausgewählten Fremdwirtschaftsprüfer zur Prüfung der in Rede stehenden Vorgänge einsetzen. Die Stellungnahme des Wirtschaftsprüfers fungiert dabei als weiteres Beweismittel im Sinne des § 26 Abs. 1 VwVfG, das der Bundestagspräsident bei seiner Entscheidung über die Fortsetzung des Prüfungsverfahrens zu berücksichtigen hat. Räumt die nach Maßgabe von § 23a Abs. 2 PartG verlangte Stellungnahme die dem Präsidenten des Deutschen Bundestages vorliegenden konkreten Anhaltspunkte für Unrichtigkeiten im Rechenschaftsbericht nicht aus, kann der Präsident des Deutschen Bundestages gemäß § 23a Abs. 3 Satz 1 PartG im Einvernehmen mit der Partei einen Wirtschaftsprüfer oder eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft seiner Wahl mit der Prüfung beauftragen, ob der Rechenschaftsbericht der Partei den Vorschriften des Fünften Abschnitts entspricht.

Die Vorschrift räumt dem Bundestagspräsidenten ein Entschließungs- und Auswahlmessen bezüglich der Einschaltung eines Fremdwirtschaftsprüfers ein¹⁵⁹⁷. Angesichts der Konzeption des gestuften Prüfungsverfahrens, dem Grundsatz der Staatsfreiheit der Parteien so weit wie möglich Rechnung zu tragen, wird die Einschaltung eines Fremdwirtschaftsprüfers regelmäßig nur dann ermessenskonform sein, wenn der Bundestagspräsident zuvor bereits eine Stellungnahme des Wirtschaftsprüfers der Partei angefordert und diese die Zweifel an der Richtigkeit des Rechenschaftsberichts nicht beseitigt hat¹⁵⁹⁸. Anders verhält es sich nur, wenn die Stellungnahme des Wirtschaftsprüfers der Partei im Einzelfall auf Grund konkreter Umstände mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit keine weiterführende Aufklärung der Angelegenheit erwarten lässt.

Die Auswahl des Fremdwirtschaftsprüfers hat der Präsident des Deutschen Bundestages nach § 23a Abs. 3 Satz 1 PartG im Einvernehmen mit der betroffenen Partei vorzunehmen. Diese Vorgabe soll nach dem Willen des Gesetzgebers gewährleisten, dass der Partei kein Prüfer, gegen den sie berechnete Ablehnungsgründe ins Feld führt, aufgezwungen werden kann¹⁵⁹⁹. Umgekehrt darf die Partei ihr Einvernehmen für die Auswahl eines bestimmten Wirtschaftsprüfers nicht ohne hinreichenden Grund verweigern¹⁶⁰⁰. Tut sie dies gleichwohl, kann sich der Präsident des Deutschen Bundestages bei seiner Auswahlentscheidung über diese unbeachtlichen Einwendungen

¹⁵⁹⁶ KR/Rixen, Rdnr. 30 zu § 23a PartG; Ipsen/Jochum, Rdnr. 14 zu § 23a PartG; Lenz, NVwZ 2002, 769/774.

¹⁵⁹⁷ Ipsen/Jochum, Rdnr. 15 zu § 23a PartG.

¹⁵⁹⁸ Ipsen/Jochum, Rdnr. 15 zu § 23a PartG; Lenz, NVwZ 2002, 769/774.

¹⁵⁹⁹ BT-Drs. 14/8778, S. 18 f.; Lenski, Rdnr. 20 zu § 23a PartG; Ipsen/Jochum, Rdnr. 16 zu § 23a PartG.

¹⁶⁰⁰ Lenski, Rdnr. 20 zu § 23a PartG; Ipsen/Jochum, Rdnr. 16 zu § 23a PartG.

hinwegsetzen¹⁶⁰¹. Der im Wortlaut von § 23a Abs. 3 Satz 1 PartG verankerte Ansatz, bei der Auswahl des Fremdwirtschaftsprüfers ein Einvernehmen zwischen dem Bundestagspräsidenten und der betroffenen Partei zu verlangen, ist deshalb dogmatisch ungeeignet, um das angestrebte Ziel – eine Auswahlentscheidung des Bundestagspräsidenten, gegen die die Partei berechnete Einwände erheben kann – zu verwirklichen. Entweder ist für die Auswahl des Fremdwirtschaftsprüfers das tatsächliche Einvernehmen der Partei erforderlich oder der Bundestagspräsident kann die Auswahlentscheidung unter Beachtung bestimmter Kriterien selbst treffen.

Die Partei hat dem vom Präsidenten des Deutschen Bundestages bestellten Wirtschaftsprüfer nach Maßgabe von § 23a Abs. 3 Satz 2 PartG Zugang und Einsicht in die zur Prüfung erforderlichen Unterlagen und Belege zu gewähren. Diese weitreichende Mitwirkungspflicht verpflichtet die Partei, dem Fremdwirtschaftsprüfer ihre vollständigen Rechnungsunterlagen, Bücher und Bilanzen nach dessen Anforderungen offenzulegen¹⁶⁰². Der damit verbundene tiefgreifende Eingriff in die verfassungsrechtlich verbürgte Staatsfreiheit der Parteien ist jedoch durch das öffentliche Interesse an einer inhaltlich korrekten Rechenschaftslegung legitimiert und unter dem Aspekt, dass der Fremdwirtschaftsprüfer erst nach dem Versagen der Selbstaufklärungskräfte und auch dann nur im Einvernehmen mit der Partei zum Einsatz kommen darf, insbesondere auch verhältnismäßig¹⁶⁰³.

Das gestufte Prüfungsverfahren nach Maßgabe von § 23a PartG vermittelt dem Bundestagspräsidenten eine weitreichende Prüfungskompetenz, die nicht hinter derjenigen des Wirtschaftsprüfers zurückbleibt¹⁶⁰⁴. Der originäre Wirtschaftsprüfer, der den Rechenschaftsbericht im Auftrag der Partei nach Maßgabe von § 23 Abs. 2 Satz 1 PartG in Verbindung mit den §§ 29 bis 31 PartG prüft und testiert, beschränkt seine Prüfung in der Praxis im Rahmen des organisiert-stichprobenartigen Prüfungsansatzes hinsichtlich der meisten der im Rechenschaftsbericht enthaltenen Angaben darauf, ob die Angaben im Rechenschaftsbericht mit der laufenden Buchführung und anderen Aufzeichnungen der Partei im Einklang stehen. Hingegen stellt sich bei der Prüfung des Rechenschaftsberichts auf inhaltliche Richtigkeit nach § 23a PartG auch die Frage, ob die Aufzeichnungen in den Büchern der Partei, die dem Rechenschaftsbericht zugrunde gelegt worden sind, überhaupt sachlich richtig sind. Zwar kann der Präsident des Deutschen Bundestages angesichts der konkreten Ausgestaltung seines Prüfungsrechts in § 23a PartG in dieser Hinsicht keine eigenen Ermittlungen bei der Partei durchführen. Er kann dem von ihm eingesetzten Fremdwirtschaftsprüfer aber den Arbeitsauftrag erteilen, im Rahmen der Prüfung bestimmte Komplexe zu untersuchen oder einen bestimmten Sachverhalt zu überprüfen. Als Auftraggeber des Wirtschaftsprüfers, der als sein Werkzeug vor Ort fungiert, kann der Bundestagspräsident Umfang und Verlauf der Prüfung aus dem Hintergrund steuern¹⁶⁰⁵. Die Einschaltung des Fremdwirtschaftsprüfers dient nämlich nicht dem Zweck, den Verlauf und das Ergebnis des Prüfungsverfahrens aus Sicht des Bundestagspräsidenten zu einem Zufallsprodukt zu machen,

¹⁶⁰¹ Morlok, Rdnr. 3 zu § 23a PartG. Anderer Auffassung: Lenski, Rdnr. 20 zu § 23a PartG; KR/Rixen, Rdnr. 33 ff. zu § 23a PartG.

¹⁶⁰² Lenski, Rdnr. 22 zu § 23a PartG; Ipsen/Jochum, Rdnr. 17 zu § 23a PartG.

¹⁶⁰³ BT-Drs. 14/8778, S. 18 f.; Ipsen/Jochum, Rdnr. 17 zu § 23a PartG.

¹⁶⁰⁴ Vergleiche dazu auch: Lenski, Rdnr. 25 zu § 23a PartG. Anderer Auffassung: Ipsen/Jochum, Rdnr. 5 zu § 23a PartG.

¹⁶⁰⁵ Dies übersieht Lenski, Rdnr. 25 zu § 23a PartG, die davon spricht, dass der Bundestagspräsident an die tatsächlichen Feststellungen des Wirtschaftsprüfers gebunden ist.

sondern trägt dessen beschränkten personellen und sachlichen Ressourcen Rechnung. Das Parteiengesetz lässt den Präsidenten des Deutschen Bundestages in erster Linie deshalb auf den externen Sachverstand von Wirtschaftsprüfern zurückgreifen, weil seine Verwaltung keinen stehenden Apparat unterhält, der diese Aufgabe bewältigen könnte. Der Präsident des Deutschen Bundestages kann also die Prüfung des Rechenschaftsberichts durch den Fremdwirtschaftsprüfer mittels entsprechender Direktiven in die gewünschten Bahnen lenken und den Fremdwirtschaftsprüfer dabei auch vertiefende Untersuchungen durchführen lassen, die der originäre Wirtschaftsprüfer bei der Prüfung des Rechenschaftsberichts üblicherweise nicht vornimmt.

Vor diesem Hintergrund lässt sich nicht sagen, dass die Prüfungskompetenz des Bundestagspräsidenten nur eine beschränkte sei¹⁶⁰⁶. Das Parteiengesetz erlegt dem Präsidenten des Deutschen Bundestages im Zusammenhang mit der Prüfung der Rechenschaftsberichte zwar gewisse verfahrenstechnische Restriktionen auf. Diese Regelungen schränken die Prüfungskompetenz des Bundestagspräsidenten aber nicht im Hinblick auf das materielle Ziel des Prüfungsverfahrens, die sachliche Richtigkeit oder Unrichtigkeit der Angaben im Rechenschaftsbericht festzustellen, ein.

Die Kosten, die durch den Einsatz des Fremdwirtschaftsprüfers entstehen, trägt nach § 23a Abs. 3 Satz 3 PartG der Präsident des Deutschen Bundestages. Damit hat die Partei selbst dann nicht die mit der Beauftragung des Fremdwirtschaftsprüfers verbundenen Kosten zu tragen, wenn sich die Zweifel an der Richtigkeit ihres Rechenschaftsberichts als begründet erweisen. Diese Regelung ist unangemessen¹⁶⁰⁷. Insbesondere lässt sie sich nicht mit dem Argument rechtfertigen, dass bei Unrichtigkeiten im Rechenschaftsbericht gegen die Partei ein Zahlungsanspruch nach Maßgabe von § 31b PartG oder § 31c PartG entsteht¹⁶⁰⁸. Schließlich hat die Partei mit den unrichtigen Angaben im Rechenschaftsbericht nicht nur ihre originäre Rechenschaftspflicht verletzt, sondern auch mit ihrer Stellungnahme nach § 23a Abs. 2 PartG nicht pflichtgemäß zur Aufklärung der Vorwürfe beigetragen. Zudem besteht zwischen der finanziellen Sanktion gegen die Partei und den Kosten für den Einsatz des Fremdwirtschaftsprüfers nicht zwingend eine den üblichen Maßstäben des Kosten- und Gebührenrechts gerecht werdende Konnexität. Wenn überhaupt, kann die Kostentragungsregelung aus § 23a Abs. 3 Satz 3 PartG allein mit dem Argument gerechtfertigt werden, dass der Einsatz des Fremdwirtschaftsprüfers erfolgt, um der Bundestagsverwaltung den Aufbau eines adäquaten stehenden Apparats und die damit verbundenen Kosten zu ersparen. Den Einsatz der Mitarbeiter und Beamten der Bundestagsverwaltung könnte der Präsident des Deutschen Bundestages der betroffenen Partei ohne eine entsprechende Gebührenregelung auch nicht in Rechnung stellen. Gleichwohl wäre eine Kostenregelung angemessen und wünschenswert, die es dem Bundestagspräsidenten gestattet, bei Unrichtigkeiten im Rechenschaftsbericht der Partei die Kosten des Prüfungsverfahrens aufzuerlegen oder gegen die Partei eine Gebühr für das Prüfungsverfahren festzusetzen.

¹⁶⁰⁶ So aber: Ipsen/Jochum, Rdnr. 20 zu § 23 PartG und Rdnr. 20 zu § 23a PartG.

¹⁶⁰⁷ Kritisch auch: Morlok, Rdnr. 3 zu § 23a PartG; Sachverständigenkommission, BT-Drs. 15/3140, S. 23. Mittlerweile hat auch der Präsident des Deutschen Bundestages eine Überprüfung der Kostentragungsregelung in § 23a Abs. 3 Satz 3 PartG durch den Gesetzgeber angeregt, BT-Drs. 18/10710, S. 1.

¹⁶⁰⁸ Anderer Auffassung: Lenski, Rdnr. 22 zu § 23a PartG; KR/Rixen, Rdnr. 38 zu § 23a PartG; Ipsen/Jochum, Rdnr. 18 zu § 23a PartG; Lenz, NVwZ 2002, 769/774.

ac) Abschluss des Prüfungsverfahrens

Das gestufte Prüfungsverfahren endet mit einem Bescheid, in dem der Bundestagspräsident das Ergebnis der Prüfung feststellt. Gemäß § 23a Abs. 4 Satz 1 PartG erlässt der Präsident des Deutschen Bundestages nach Abschluss des Verfahrens einen Bescheid, in dem er gegebenenfalls Unrichtigkeiten des Rechenschaftsberichts feststellt und die Höhe des den unrichtigen Angaben entsprechenden Betrages festsetzt. Die Unrichtigkeit des Rechenschaftsberichts darf der Bundestagspräsident allerdings nur unter der Voraussetzung, dass diese zweifelsfrei nachgewiesen ist, durch Bescheid feststellen. Insoweit enthält § 23a Abs. 4 Satz 1 PartG eine Beweislastregel zugunsten der Partei¹⁶⁰⁹. Erweisen sich die fraglichen Angaben in dem Rechenschaftsbericht hingegen als korrekt oder kann deren Unrichtigkeit zumindest nicht mit dem erforderlichen Maß an Sicherheit nachgewiesen werden, stellt der Präsident des Deutschen Bundestages in dem Bescheid fest, dass der Rechenschaftsbericht den Vorschriften des Parteiengesetzes entspricht¹⁶¹⁰.

Werden Unrichtigkeiten festgestellt, ist in dem Bescheid gemäß § 23a Abs. 4 Satz 2 PartG anzugeben, ob die Unrichtigkeit auf der Verletzung der Vorschriften über die Einnahmen- und Ausgabenrechnung, die Vermögensbilanz oder den Erläuterungsteil beruht. Diese zusätzlichen Angaben dienen ebenso wie die Festsetzung der Höhe des den unrichtigen Angaben entsprechenden Betrages dem Zweck, die Festsetzung von Sanktionen gemäß § 31b PartG oder § 31c PartG sowie die Rückforderung zu Unrecht gezahlter staatlicher Mittel gemäß § 31a PartG in gesonderten Verwaltungsverfahren vorzubereiten. Die Höhe der Sanktionen, für deren Festsetzung der Feststellungsbescheid gemäß § 23a Abs. 4 PartG Tatbestandswirkung besitzt, hängt nach Maßgabe der §§ 31b und 31 c PartG nicht nur von dem dem Rechtsverstoß entsprechenden Betrag, sondern auch davon ab, ob die Unrichtigkeiten bestimmte privilegierte Angaben in der Vermögensbilanz oder im Erläuterungsteil betreffen.

ad) Rechtsfolgen der Feststellung von Unrichtigkeiten

Die Feststellung von Unrichtigkeiten in einem Rechenschaftsbericht löst vielfältige Rechtsfolgen aus. Zunächst hat die Partei ihren bereits eingereichten Rechenschaftsbericht nach Maßgabe von § 23a Abs. 5 und 6 PartG zu berichtigen, soweit dieser nicht die gesetzmäßigen sachlich korrekten Angaben enthält, und sodann zur erneuten Veröffentlichung beim Bundestagspräsidenten einzureichen. Ferner hat der Präsident des Deutschen Bundestages gemäß § 31a PartG die Festsetzung der Mittel aus der staatlichen Teilfinanzierung zugunsten der betroffenen Partei zu korrigieren und überzahlte Beträge zurückzufordern, soweit die unrichtigen Angaben Einfluss auf die Festsetzung der Mittel gehabt haben. Darüber hinaus sieht das Parteiengesetz in den §§ 31b und 31c PartG auch finanzielle Sanktionen gegenüber der Partei, die gegen die Rechenschaftsvorschriften verstoßen hat, vor. Über die Festsetzung von Sanktionen und die Rückforderung von staatlichen Mitteln aus der Teilfinanzierung entscheidet der Präsident des Deutschen Bundestages in gesonderten Verwaltungsverfahren, denen er die in dem Feststellungsbescheid gemäß § 23a Abs. 4 PartG vermerkten Erkenntnisse des Prüfungsverfahrens zugrunde legt. Zuletzt steht bei Unrichtigkeiten in dem Rechenschaftsbericht einer Partei je nach dem konkreten Geschehen auch die Strafbarkeit der beteiligten Akteure gemäß § 31d PartG oder

¹⁶⁰⁹ KR/Rixen, Rdnr. 43 zu § 23a PartG; Ipsen/Jochum, Rdnr. 5 und 19 zu § 23a PartG; Lenz, NVwZ 2002, 769/774.

¹⁶¹⁰ Morlok, Rdnr. 4 zu § 23a PartG; KR/Rixen, Rdnr. 44 f. zu § 23a PartG.

nach den Strafvorschriften des Kernstrafrechts im Raum¹⁶¹¹.

Weil das Parteiengesetz die Folgen unrichtiger Angaben in einem beim Bundestagspräsidenten eingereichten Rechenschaftsbericht abschließend regelt, scheidet eine Anfechtung des abgegebenen Rechenschaftsberichts mit Wirkung für die Vergangenheit nach Maßgabe der §§ 119 ff. BGB aus¹⁶¹². Die Partei kann sich den Folgen eines Verstoßes gegen Rechenschaftsvorschriften also nicht dadurch entziehen, dass sie den von ihr eingereichten Rechenschaftsbericht unter Berufung auf einen angeblichen Inhaltsirrtum anfecht.

Im Hinblick auf die Verwertung von Zufallsfunden, die andere Belange als die Rechenschaftslegung der Partei zum Gegenstand haben, gewährleistet § 23a Abs. 7 PartG den Parteien Geheimnisschutz. Nach § 23a Abs. 7 Satz 1 PartG dürfen die im Rahmen des Prüfungsverfahrens gewonnenen Erkenntnisse, die nicht die Rechnungslegung der Partei selbst betreffen, nicht veröffentlicht oder anderen staatlichen Stellen der Bundesrepublik Deutschland zugeleitet werden. Diese Erkenntnisse müssen vom Präsidenten des Deutschen Bundestages gemäß § 23a Abs. 7 Satz 2 PartG nach Beendigung der Prüfung unverzüglich vernichtet werden. Zudem stellt die Regelung in § 23a Abs. 7 Satz 1 PartG einen Ausschlussgrund im Sinne des § 3 Nr. 4 des Gesetzes zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes (Informationsfreiheitsgesetz – IFG –) dar, der den grundsätzlichen Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen aus § 1 Abs. 1 IFG insoweit ausschließt¹⁶¹³. Im Übrigen besteht hinsichtlich der bei der Bundestagsverwaltung vorhandenen Informationen, die im Rahmen der Verwaltungstätigkeit auf den Gebieten der Parteienfinanzierung und der Parteienrechenschaftslegung anfallen, im Grundsatz ein Anspruch auf Informationszugang nach Maßgabe von § 1 Abs. 1 IFG, soweit nicht im Einzelfall hinsichtlich bestimmter Informationen Ausschlussgründe zum Tragen kommen. Insbesondere verkörpern die Regelungen zur Veröffentlichung von Rechenschaftsberichten, Großspenden und anderen rechenschaftsbezogenen Informationen durch den Präsidenten des Deutschen Bundestages in den §§ 23 ff. PartG – entgegen der Auffassung des Präsidenten des Bundestages¹⁶¹⁴ – keine Spezialregelungen über den Zugang zu amtlichen Informationen, denen nach § 1 Abs. 3 IFG eine Sperrwirkung gegenüber dem Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen aus § 1 Abs. 1 IFG zukäme¹⁶¹⁵.

Bei dem Verwertungsverbot aus § 23a Abs. 7 PartG handelt es sich um einen Fremdkörper im Gefüge des Strafprozessrechts und des Verwaltungsverfahrensrechts, das die Verwertung von bei rechtmäßigen Ermittlungsmaßnahmen gewonnenen Zufallsfunden in anderen staatlichen Verfahren grundsätzlich gestattet. Etwas anderes ergibt sich auch nicht daraus, dass die Tätigkeit des Fremdwirtschaftsprüfers insbesondere im Zusammenspiel mit den Mitwirkungspflichten der Partei einen tiefen Eingriff in die verfassungsrechtlich garantierte Staatsfreiheit bedeutet. Zum einen darf nicht übersehen werden, dass der Einsatz des Fremdwirtschaftsprüfers zunächst konkrete Anhaltspunkte für Unrichtigkeiten im Rechenschaftsbericht voraussetzt. Zum anderen haben die Parteien anders als bei strafprozessualen Ermittlungsmaßnahmen, deren Zulässigkeit regelmäßig nur von einem bestimmten Grad des Tatverdachts abhängt, stets die Gelegenheit, die Ausforschung

¹⁶¹¹ Zu den Rechtsfolgen von Unrichtigkeiten im Rechenschaftsbericht im Einzelnen siehe unten sub C) /IV.) /3.).

¹⁶¹² VG Berlin, Urteil vom 15. Mai 2009 – 2 K 39/09, nachgewiesen bei juris.de, Rdnr. 47.

¹⁶¹³ VG Berlin, Urteil vom 16. Januar 2017 – 2 K 69/16, nachgewiesen bei juris.de, Rdnr. 28.

¹⁶¹⁴ BT-Drs. 18/10710, S. 10; Schönberger, MIP Bd. 23 (2017), 5/6 ff.

¹⁶¹⁵ VG Berlin, Urteil vom 16. Januar 2017 – 2 K 69/16, nachgewiesen bei juris.de, Rdnr. 23 ff.

durch den Fremdwirtschaftsprüfer mittels der Stellungnahme nach § 23a Abs. 2 PartG zu vermeiden. Deshalb verlangt der Grundsatz der Staatsfreiheit keineswegs nach einem Verwertungsverbot für Zufallsfunde, die nicht die Rechenschaftslegung der Partei berühren, als Korrektiv für den mit der Tätigkeit des Fremdwirtschaftsprüfers verbundenen Eingriff in den Parteienstatus. Bei dem Geheimnisschutz gemäß § 23a Abs. 7 PartG handelt es sich folglich mitnichten um ein verfassungsrechtlich unabdingbares Schutzniveau¹⁶¹⁶. Vielmehr stellt die Regelung in § 23a Abs. 7 Part bei systematischer Betrachtung eine ungerechtfertigte Privilegierung zugunsten der Parteien beziehungsweise deren Repräsentanten dar.

Zuletzt hat der Präsident des Deutschen Bundestages das Ergebnis der Prüfung der Rechenschaftsberichte gemäß § 23 Abs. 3 Satz 2 PartG in seinen Bericht über die Entwicklung der Parteienfinanzen und die Rechenschaftsberichte der Parteien nach Maßgabe von § 23 Abs. 4 PartG aufzunehmen.

Im Zusammenhang mit der Prüfung, ob der Präsident des Deutschen Bundestages als mittelverwaltende Stelle die staatlichen Mittel entsprechend den Vorschriften des Parteiengesetzes festgesetzt und ausgezahlt hat, prüft der Bundesrechnungshof nach § 21 Abs. 2 PartG auch die ordnungsgemäße Durchführung der Verfahren gemäß § 23a PartG.

b) Die Verpflichtung der Partei zur Anzeige von Unrichtigkeiten in ihren eingereichten Rechenschaftsberichten

Über ihre Mitwirkungspflichten in dem gestuften Prüfungsverfahren gemäß § 23a PartG hinaus ist die Partei nach Maßgabe von § 23b PartG auch zur Anzeige von Unrichtigkeiten in ihrem Rechenschaftsbericht beim Bundestagspräsidenten verpflichtet. Kommt die Partei ihrer Anzeigepflicht aus § 23b Abs. 1 PartG freiwillig nach, bevor die Unrichtigkeiten in ihrem Rechenschaftsbericht öffentlich bekannt geworden sind, bleiben ihr im Gegenzug nach § 23b Abs. 2 PartG die finanziellen Sanktionen für den Verstoß gegen die Rechenschaftspflicht nach Maßgabe von § 31b PartG oder § 31c PartG erspart.

Erlangt eine Partei Kenntnis von Unrichtigkeiten in ihrem bereits frist- und formgerecht beim Präsidenten des Deutschen Bundestages eingereichten Rechenschaftsbericht, hat sie diese gemäß § 23b Abs. 1 PartG unverzüglich dem Präsidenten des Deutschen Bundestages schriftlich anzuzeigen. Bei der Pflicht der Parteien aus § 23b Abs. 1 PartG, Unrichtigkeiten in einem bereits eingereichten Rechenschaftsbericht beim Präsidenten des Deutschen Bundestages anzuzeigen, handelt es sich um einen unmittelbaren Ausfluss aus dem Transparenz- und Publizitätsgebot¹⁶¹⁷. Soweit der eingereichte Rechenschaftsbericht unzutreffende Angaben enthält, hat die betroffene Partei mit dem Rechenschaftsbericht ihre Rechenschaftspflicht noch nicht erfüllt. Deshalb besteht die Rechenschaftspflicht nach der Abgabe des fehlerhaften Rechenschaftsberichts in der Anzeigepflicht gemäß § 23b Abs. 1 PartG und der Pflicht zur Berichtigung des fehlerhaften Rechenschaftsberichts fort.

Aus der Parallelvorschrift des Steuerverfahrensrechts in § 153 AO und dem Wortlaut von § 23b Abs. 1 PartG ziehen einzelne Stimmen im Schrifttum den Schluss, dass die Anzeigepflicht nur für solche

¹⁶¹⁶ So aber: Ipsen/Jochum, Rdnr. 23 zu § 23a PartG.

¹⁶¹⁷ Ipsen/Jochum, Rdnr. 3 zu § 23b PartG.

Unrichtigkeiten im Rechenschaftsbericht gelte, die die Partei erst nachträglich nach der Einreichung des Rechenschaftsberichts entdeckt. Die Anzeigepflicht aus § 23b Abs. 1 PartG komme deshalb nicht zum Tragen, soweit der Partei die Unrichtigkeiten im Rechenschaftsbericht im Zeitpunkt dessen Abgabe beim Präsidenten des Deutschen Bundestages bereits bekannt waren¹⁶¹⁸. Dieser Auffassung kann jedoch nicht gefolgt werden. Die Anzeigepflicht gemäß § 23b Abs. 1 PartG verkörpert eine spezielle Ausprägung der Rechenschaftspflicht. Bei der verfassungsrechtlichen Publizitäts- und Transparenzpflicht handelt es sich aber um eine absolute Pflicht der Parteien, die nicht von parteispezifischen subjektiven Voraussetzungen abhängt. Zudem wäre es paradox, wenn die Partei ihre Publizitätspflicht ausgerechnet durch einen vorsätzlichen Verstoß gegen die Rechenschaftsvorschriften teilweise paralisieren könnte. Aus diesem Grund gilt die Anzeigepflicht nach Maßgabe von § 23b Abs. 1 PartG unabhängig davon, ob der Partei der Fehler im eingereichten Rechenschaftsbericht bei dessen Abgabe bewusst war oder nicht, für alle der Partei bekannten Unrichtigkeiten im Rechenschaftsbericht. Dieses Ergebnis ist nicht nur aus Sicht des Transparenzgebots geboten, sondern auch praktisch sinnvoll. Denn das Wissen der Partei ist, unabhängig von den Fragen der Wissenszurechnung, zunächst das Wissen der für diese verantwortlich handelnden Personen. Wechselt das Führungspersonal der Partei, kann die Partei Sachverhalte, die ihr bereits einmal bekannt waren, tatsächlich quasi neu erfahren. Die Bedeutung des Tatbestandsmerkmals in § 23b Abs. 1 PartG, wonach eine Partei Kenntnis von Unrichtigkeiten in ihrem bereits frist- und formgerecht eingereichten Rechenschaftsbericht erlangen muss, beschränkt sich folglich darauf, der Partei unbekannte Unrichtigkeiten in dem eingereichten Rechenschaftsbericht von der Anzeigepflicht auszunehmen.

Nach § 23b Abs. 2 Satz 1 PartG unterliegt die Partei bei einer von ihr unverzüglich angezeigten Unrichtigkeit nicht den Rechtsfolgen des § 31b PartG oder des § 31c PartG, wenn im Zeitpunkt des Eingangs der Anzeige konkrete Anhaltspunkte für diese unrichtigen Angaben öffentlich nicht bekannt waren und weder dem Präsidenten des Deutschen Bundestages vorgelegen haben noch in einem amtlichen Verfahren entdeckt waren und die Partei den Sachverhalt umfassend offenlegt und korrigiert. Im Falle von vor dem 1. Januar 2003 begangenen Publizitätsverstößen, deren Sanktionierung nicht auf der Grundlage der §§ 31b, 31c PartG, sondern im Wege der Kürzung des Anspruchs auf Mittel aus der staatlichen Teilfinanzierung der Parteien erfolgt, gilt dies im Rahmen einer analogen Anwendung des § 23b Abs. 2 Satz 1 PartG entsprechend für die sanktionsweise Kürzung des Anspruchs auf staatliche Mittel¹⁶¹⁹. Allerdings sind die zu Unrecht erlangten Finanzvorteile gemäß § 23b Abs. 2 Satz 2 PartG innerhalb einer vom Präsidenten des Deutschen Bundestages gesetzten Frist an diesen abzuführen. Zudem gelten die Vorschriften über die Berichtigung des fehlerhaften Rechenschaftsberichts und die Veröffentlichung des berichtigten Rechenschaftsberichts aus § 23a Abs. 5 und 6 PartG nach Maßgabe von § 23b Abs. 3 PartG entsprechend.

¹⁶¹⁸ BVerwG, Urteil vom 27. April 2016 – 6 C 5/15, BVerwGE 155, 58/71; OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 17. Dezember 2014 – 3 B 16/13, nachgewiesen bei juris.de, Rdnr. 62; Erbs/Kohlhaas/Lampe, Rdnr. 2 zu § 23b PartG; Lenski, Rdnr. 3 zu § 23b PartG; KR/Rixen, Rdnr. 8 zu § 23b PartG; Ipsen/Jochum, Rdnr. 5 zu § 23b PartG; von Arnim, DVBl 2002, 1065/1077.

¹⁶¹⁹ BVerwG, Urteil vom 27. April 2016 – 6 C 5/15, BVerwGE 155, 58/63; BVerwG, Urteil vom 25. April 2013 – 6 C 5/12, BVerwGE 146, 224/248 ff.; OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 17. Dezember 2014 – 3 B 16/13, nachgewiesen bei juris.de, Rdnr. 47 f. und 84 f.; zustimmend: Morlok, NVwZ 2017, 159/160.

In prozeduraler Hinsicht ist die Pflicht zur unverzüglichen Anzeige von Unrichtigkeiten in einem eingereichten Rechenschaftsbericht durch die Partei gemäß § 23b Abs. 1 PartG im Sachzusammenhang mit dem Verfahren zur Prüfung des Rechenschaftsberichts durch den Präsidenten des Deutschen Bundestags nach § 23a PartG zu sehen. Die Anzeige der Partei beim Präsidenten des Deutschen Bundestages gemäß § 23b Abs. 1 PartG hat dabei die verfahrensrechtliche Funktion, das Verfahren zur Prüfung des Rechenschaftsberichts durch den Präsidenten des Deutschen Bundestages nach Maßgabe von § 23a PartG zu initiieren und inhaltlich vorzubereiten. An das Prüfungsverfahren beim Präsidenten des Deutschen Bundestages schließen sich als weitere separate Rechtshandlungen, auch wenn diese in § 23b Abs. 1 PartG für die Sanktionsfreiheit zusätzlich zu der Anzeige durch die Partei vorausgesetzt werden, die Korrektur des fehlerhaften Rechenschaftsberichts durch die Partei gemäß § 23a Abs. 5 und 6 PartG in Verbindung mit § 23b Abs. 3 PartG sowie die gegebenenfalls erforderliche Rückforderung und Rückzahlung von Mitteln aus der staatlichen Teilfinanzierung nach Maßgabe von § 31a PartG an¹⁶²⁰.

Aus der verfahrensrechtlichen Aufgabe der Anzeige gemäß § 23b Abs. 1 PartG, das Prüfungsverfahren nach § 23a PartG einzuleiten und die Berichtigung des fehlerhaften Rechenschaftsberichts auf den Weg zu bringen, lassen sich Rückschlüsse auf die inhaltlichen Anforderungen, die an eine für die Sanktionsbefreiung nach Maßgabe von § 23b Abs. 2 Satz 1 PartG erforderliche und ausreichende unverzügliche Anzeige der Partei zu stellen sind, ziehen: Mit Blick auf die vorbereitende Funktion der Anzeige ist es danach nicht erforderlich, dass die Partei mit ihrer unverzüglich beim Präsidenten des Deutschen Bundestages eingereichten Anzeige im Sinne des § 23b Abs. 1 PartG den Sachverhalt, der der angezeigten Unrichtigkeit in ihrem Rechenschaftsbericht zugrunde liegt, vollständig und abschließend mit allen Details einschließlich des Betrags der in dem Rechenschaftsbericht enthaltenen Unrichtigkeiten aufklärt. Vielmehr reicht es für eine nach § 23b Abs. 2 Satz 1 PartG zur Sanktionsbefreiung führende unverzügliche Anzeige der Partei beim Präsidenten des Deutschen Bundestages aus, wenn die Anzeige die erkannten Unrichtigkeiten vollständig benennt, ohne bereits alle mit den Unrichtigkeiten zusammenhängenden Umstände einschließlich exakter Beträge zu enthalten¹⁶²¹. Dabei macht § 23b Abs. 2 Satz 1 PartG die Gewährung der Sanktionsfreiheit indes davon abhängig, dass die Partei über die Anzeige beim Präsidenten des Deutschen Bundestages gemäß § 23b Abs. 1 PartG hinaus den im Rechenschaftsbericht fehlerhaft dargestellten Sachverhalt im Rahmen des Prüfungsverfahrens gemäß § 23a PartG umfassend offenlegt und den fehlerhaften Rechenschaftsbericht schließlich entsprechend den Vorgaben aus § 23a Abs. 5 und 6 PartG in Verbindung mit § 23b Abs. 3 PartG berichtigt. Zudem muss die Partei nach § 23b Abs. 2 Satz 2 PartG, um die Sanktionsfreiheit zu erlangen, etwaige zu Unrecht erlangte Finanzvorteile innerhalb der vom Präsidenten des Deutschen Bundestages gesetzten Frist an diesen abführen.

Die Regelung in § 23b Abs. 2 PartG knüpft an die entsprechende Regelung des Steuerverfahrensrechts in § 371 AO an. Mit § 23b Abs. 2 PartG hat der Gesetzgeber die bereits zuvor von allen Bundestagspräsidenten gepflegte Praxis, § 371 AO auf die Selbstanzeige von

¹⁶²⁰ BVerwG, Urteil vom 27. April 2016 – 6 C 5/15, BVerwGE 155, 58/68; OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 17. Dezember 2014 – 3 B 16/13, nachgewiesen bei juris.de, Rdnr. 53 f.

¹⁶²¹ BVerwG, Urteil vom 27. April 2016 – 6 C 5/15, BVerwGE 155, 58/68 ff.; OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 17. Dezember 2014 – 3 B 16/13, nachgewiesen bei juris.de, Rdnr. 55; Morlok, NVwZ 2017, 159/159 f.

Rechenschaftsverstößen durch die Parteien entsprechend anzuwenden, gesetzlich sanktioniert¹⁶²². Die Möglichkeit, durch eine Selbstanzeige gesetzlichen Sanktionen zu entgehen, ist als Rechtswohltat anzusehen¹⁶²³. Die Parallele zum Steuerstrafrecht belegt, dass die sanktionsbefreiende Anzeige von Unrichtigkeiten im Rechenschaftsbericht unter den in § 23b Abs. 2 PartG genannten Voraussetzungen auch dann möglich ist, wenn die Partei beziehungsweise deren maßgebliche Vertreter vorsätzlich gegen die Rechenschaftspflicht verstoßen haben¹⁶²⁴. Im Steuerstrafrecht beseitigt die Selbstanzeige gemäß § 371 AO rückwirkend die Strafbarkeit der bereits vollendeten Steuerhinterziehung im Sinne des § 370 AO. Der Kerngehalt der Rechtswohltat liegt folglich gerade darin, die Sanktionen, die das Gesetz an ein schuldhaftes Fehlverhalten knüpft, entfallen zu lassen. Im Hinblick auf die parteirechtlichen Sanktionen nach Maßgabe der §§ 31b und 31c PartG kann daher für den Fall vorsätzlicher Rechenschaftsverstöße kein anderes Ergebnis gelten, auch wenn diese Vorschriften ihrem Wortlaut nach nicht notwendigerweise ein schuldhaftes Verhalten der Partei voraussetzen.

Die in § 23b Abs. 2 Satz 1 PartG enthaltenen Ausschlussgründe für die Sanktionsbefreiung entsprechen im Kern denen aus § 371 Abs. 2 AO. Danach ist die zentrale Voraussetzung für die Gewährung der Rechtswohltat die Freiwilligkeit der begünstigten Handlung¹⁶²⁵. Deshalb besteht kein Raum für den Verzicht auf die Sanktionen gemäß § 31b PartG und § 31c PartG, wenn der Rechtsverstoß der Partei bereits entdeckt worden ist und die Partei sich mit ihrer Anzeige beim Bundestagspräsidenten nur in das Unvermeidbare fügt. Aus diesem Grund ist der Sanktionsverzicht gemäß § 23b Abs. 2 Satz 1 PartG ausgeschlossen, wenn im Zeitpunkt des Eingangs der Anzeige konkrete Anhaltspunkte für diese unrichtigen Angaben öffentlich bekannt waren, dem Präsidenten des Deutschen Bundestages vorgelegen haben oder in einem amtlichen Verfahren entdeckt waren. In diesen Fällen ist es nämlich selbst dann, wenn die Partei den Sachverhalt umfassend offenlegt und korrigiert, nicht die freie Entscheidung der Partei, die zur Aufdeckung der Unrichtigkeiten im Rechenschaftsbericht führt. Allerdings entfällt die sanktionsbefreiende Wirkung der Anzeige beim Bundestagspräsidenten nach § 23b Abs. 2 Satz 1 PartG nur, soweit der Öffentlichkeit oder den staatlichen Stellen konkrete Anhaltspunkte für die jeweilige Unrichtigkeit vorgelegen haben. Deshalb ist die sanktionsbefreiende Nachmeldung von Fehlern im Rechenschaftsbericht noch möglich, solange die Öffentlichkeit respektive die einschlägigen staatlichen Stellen nur allgemeine Hinweise auf irgendwelche unrichtigen Angaben im Rechenschaftsbericht haben. Die Abgrenzung zwischen allgemeinen Hinweisen auf Mängel im Rechenschaftsbericht und konkreten Anhaltspunkten für bestimmte Unrichtigkeiten bedeutet indes eine Gratwanderung im Einzelfall¹⁶²⁶. Um der Partei die

¹⁶²² Ipsen/Jochum, Rdnr. 2 und 7 zu § 23b PartG; Küstermann, Transparenzgebot, S. 232; Lenz, NVwZ 2002, 769/777; zur früheren Verwaltungspraxis siehe auch: Lohr, WPg 2000, 1108/1120. Hingegen hat das OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 28. November 2011 – 3a B 2/11, nachgewiesen bei juris.de, Rdnr. 135, die analoge Anwendung des § 371 AO für die Zeit vor Einführung des § 23b PartG mit der Begründung einer fehlenden Regelungslücke abgelehnt.

¹⁶²³ Ipsen/Jochum, Rdnr. 7 zu § 23b PartG.

¹⁶²⁴ Für das Sanktionsprivileg – anders als bei der Anzeigepflicht der Partei – im Ergebnis gleicher Ansicht: Lenski, Rdnr. 8 zu § 23b PartG. Anderer Auffassung: VG Berlin, Urteil vom 3. Dezember 2010 – 2 K 108/10, BeckRS 2010, 56651; Erbs/Kohlhaas/Lampe, Rdnr. 2 zu § 23b PartG; Ipsen/Jochum, Rdnr. 6 zu § 23b PartG.

¹⁶²⁵ Lenski, Rdnr. 9 zu § 23b PartG; Ipsen/Jochum, Rdnr. 8 zu § 23b PartG.

¹⁶²⁶ BVerwG, Urteil vom 27. April 2016 – 6 C 5/15, BVerwGE 155, 58/73 ff.; OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 17. Dezember 2014 – 3 B 16/13, nachgewiesen bei juris.de, Rdnr. 75; Lenski, Rdnr. 10 zu § 23b PartG; KR/Rixen, Rdnr. 23 zu § 23b PartG; Ipsen/Jochum, Rdnr. 9 zu § 23b PartG; Küstermann, Transparenzgebot, S. 232; Lenz, NVwZ 2002,

Möglichkeit einer rechtzeitigen Selbstanzeige mit sanktionsbefreiender Wirkung zu sichern, ist es deshalb geboten, dass die für die Finanzangelegenheiten zuständigen Vorstandsmitglieder die Richtigkeit der Angaben im Rechenschaftsbericht fortlaufend überwachen und aus ihren Erkenntnissen ohne Zögern die notwendigen Konsequenzen ziehen¹⁶²⁷. Zu diesem Zweck haben einige Parteien satzungsmäßige Regelungen, die den rechtzeitigen innerparteilichen Informationsfluss gewährleisten sollen, erlassen¹⁶²⁸.

Die Folgen der Rechtswohltat des § 23b Abs. 2 PartG sind darauf beschränkt, den gesetzmäßigen Zustand herzustellen. Keineswegs darf die Partei durch die sanktionsbefreiende Anzeige von ihrem vorherigen Verstoß gegen die Rechenschaftspflicht profitieren. Vor diesem Hintergrund ist die Regelung in § 23b Abs. 2 Satz 2 PartG, dass die Partei die zu Unrecht erlangten Finanzvorteile innerhalb einer vom Präsidenten des Deutschen Bundestages gesetzten Frist an diesen abzuführen hat, geradezu selbstverständlich¹⁶²⁹. Die Pflicht zur Rückzahlung staatlicher Mittel, die die Partei wegen falscher Angaben im Rechenschaftsbericht zu Unrecht erhalten hat, ergibt sich jedoch bereits aus § 31a PartG. An diese Regelung knüpft § 23b Abs. 2 Satz 2 PartG auch insofern an, als die Vorschrift die Festsetzung von Rückzahlungsbetrag und Zahlungsfrist voraussetzt. Folglich statuiert § 23b Abs. 2 Satz 2 PartG keine Rückzahlungspflicht für zu Unrecht vereinnahmte Mittel aus der staatlichen Teilfinanzierung, sondern enthält eine weitere tatbestandliche Voraussetzung für den Sanktionsverzicht. Die Bedeutung von § 23b Abs. 2 Satz 2 PartG liegt somit darin, dass die Partei die Rechtswohltat der Sanktionsbefreiung nur dann erhält, wenn sie den eventuell nach Maßgabe von § 31a PartG festgesetzten Erstattungsbetrag fristgemäß entrichtet. Damit entspricht die Regelung in § 23b Abs. 2 Satz 2 PartG dem steuerrechtlichen Pendant aus § 371 Abs. 3 AO.

Da die Folgen der Rechtswohltat gemäß § 23b Abs. 2 Satz 1 PartG darauf beschränkt sind, den gesetzlich vorgesehenen originären Zustand herbeizuführen, muss die betroffene Partei auch die Erfüllung der Rechenschaftspflicht durch Abgabe eines ordnungsgemäßen Rechenschaftsberichts nachholen. Somit bedarf es auch in den Fällen der sanktionsbefreienden Selbstanzeige der Berichtigung des fehlerhaften Rechenschaftsberichts und der Veröffentlichung des berichtigten Rechenschaftsberichts. Aus diesem Grund ordnet § 23b Abs. 3 PartG die entsprechende Anwendung der diesbezüglichen Vorschriften aus § 23a Abs. 5 und 6 PartG an.

Mit der Regelung des § 23b PartG hat der Gesetzgeber offenbar ein stark ausgeprägtes praktisches Bedürfnis getroffen, denn die Parteien machen von der Möglichkeit zur sanktionsbefreienden Selbstanzeige von Unrichtigkeiten im Rechenschaftsbericht regen Gebrauch: Etwa 60 bis 100 Anzeigen gemäß § 23b PartG, die den Parteien im Ergebnis auch ganz überwiegend den angestrebten Schutz vor Sanktionen vermitteln, gehen pro Jahr beim Präsidenten des Deutschen Bundestages ein¹⁶³⁰. Allerdings stammen die beim Bundestagspräsidenten erstatteten

769/777.

¹⁶²⁷ BT-Drs. 18/100, S. 40; BT-Drs. 14/8778, S. 16; BVerwG, Urteil vom 27. April 2016 – 6 C 5/15, BVerwGE 155, 58/76 f.; OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 17. Dezember 2014 – 3 B 16/13, nachgewiesen bei juris.de, Rdnr. 81; KR/Rixen, Rdnr. 18 zu § 23b PartG; Ipsen/Jochum, Rdnr. 6 zu § 23b PartG; Morlok, NVwZ 2017, 159/160.

¹⁶²⁸ Siehe § 4 der Finanz- und Beitragsordnung der CDU (Stand: 10. Dezember 2014); § 74 Abs. 3 und § 75 Abs. 5 der Satzung der CSU (Stand: 5. November 2016).

¹⁶²⁹ Ipsen/Jochum, Rdnr. 10 zu § 23b PartG.

¹⁶³⁰ BT-Drs. 16/14140, S. 40.

Selbstanzeigen ganz überwiegend von den im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien¹⁶³¹.

3.) Rechtsfolgen von Unrichtigkeiten im Rechenschaftsbericht

Bei Unrichtigkeiten in einem bereits beim Präsidenten des Deutschen Bundestages eingereichten Rechenschaftsbericht sieht das Parteiengesetz vielfältige Rechtsfolgen vor, die neben der Berichtigung des fehlerhaften Rechenschaftsberichts und der Korrektur der Festsetzung der Mittel aus der staatlichen Teilfinanzierung der Parteien auch Sanktionen gegenüber der betroffenen Partei und den für diese verantwortlich handelnden Personen umfassen.

a) Berichtigung des Rechenschaftsberichts

Da die Partei hinsichtlich der unrichtigen Angaben in dem Rechenschaftsbericht ihre verfassungsrechtlich fundierte Rechenschaftspflicht noch nicht erfüllt hat, muss sie den fehlerhaften Rechenschaftsbericht nach Maßgabe von § 23a Abs. 5 PartG korrigieren. Gemäß § 23a Abs. 5 Satz 1 PartG hat eine Partei, in deren Rechenschaftsbericht unrichtige Angaben enthalten sind, den Rechenschaftsbericht zu berichtigen und nach Entscheidung des Präsidenten des Deutschen Bundestages teilweise oder ganz neu abzugeben. Der teilweise oder ganz neu einzureichende berichtigte Rechenschaftsbericht ist nach § 23a Abs. 5 Satz 2 PartG von einem Wirtschaftsprüfer oder einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, einem vereidigten Buchprüfer oder einer Buchprüfungsgesellschaft durch einen Vermerk zu bestätigen. Auf Grund der Pflicht zur erneuten Testierung entstehen der Partei durch die Rückwärtsberichtigung eines bereits eingereichten Rechenschaftsberichts erhebliche Kosten. Da die Kosten für die Prüfung des berichtigten Rechenschaftsberichts in erster Linie vom Umfang der Prüfung abhängen, kann der Präsident des Deutschen Bundestages seine Entscheidung, ob der berichtigte Rechenschaftsbericht teilweise oder ganz neu abzugeben ist, nicht nach Belieben treffen. Vielmehr hat sich der Bundestagspräsident bei der Entscheidungsfindung von der Überlegung leiten zu lassen, ob die vollständige Abgabe des berichtigten Rechenschaftsberichts notwendig ist, weil die teilweise Veröffentlichung des korrigierten Rechenschaftsberichts für die Öffentlichkeit unter Transparenzaspekten nicht hinreichend verständlich wäre¹⁶³². Einen ganz oder teilweise neu abgegebenen berichtigten Rechenschaftsbericht hat der Präsident des Deutschen Bundestages gemäß § 23a Abs. 6 PartG als Bundestagsdrucksache zu veröffentlichen. Erfolgt die Korrektur eines unrichtigen Rechenschaftsberichts im Wege der Rückwärtsberichtigung, müssen mit Blick auf den Grundsatz der formellen Bilanzkontinuität aus § 252 Abs. 1 Nr. 1 HGB auch die Rechenschaftsberichte für die Folgejahre geändert werden, um die Änderungen der Schlussbilanz für das von dem Fehler betroffene Rechnungsjahr in den Rechenschaftsberichten für die folgenden Jahre nachzuvollziehen¹⁶³³. Daher hat die Partei auch ihre Rechenschaftsberichte für die Folgejahre nach Maßgabe von § 23a Abs. 5 Satz 1 und 2 PartG zu berichtigen und nach Entscheidung des Bundestagspräsidenten ganz oder teilweise neu abzugeben und erneut prüfen zu lassen. Die Rückwärtsberichtigung eines unrichtigen Rechenschaftsberichts ist deshalb, namentlich wenn das

¹⁶³¹ BT-Drs. 18/10710, S. 28.

¹⁶³² KR/Rixen, Rdnr. 50 zu § 23a PartG.

¹⁶³³ Vergleiche diesbezüglich zum Handelsbilanzrecht: BBilK/Schubert, Rdnr. 807 zu § 253 HGB; Winnefeld, Bilanz-Handbuch, Kapitel I, Rdnr. 24; Federmann, Bilanzierung, S. 631 und 636; IDW RS HFA 6, Rdnr. 27, IDW-FN 2007, 265/269.

betroffene Rechnungsjahr bereits länger zurückliegt, regelmäßig mit erheblichen Kosten für die Partei verbunden.

Als Ausnahme von der Pflicht zu Berichtigung fehlerhafter Rechenschaftsberichte gestattet das Parteiengesetz den Parteien bei geringfügigen Fehlern aus Praktikabilitäts- und Kostengründen, die Korrektur der unrichtigen Angaben nicht im Wege der Rückwärtsberichtigung des betroffenen Rechenschaftsberichts, sondern in laufender Rechnung vorzunehmen. Übersteigt der zu berichtigende Betrag im Einzelfall nicht 10.000,- EUR und im Rechnungsjahr je Partei nicht 50.000,- EUR, kann die Berichtigung gemäß § 23a Abs. 5 Satz 3 PartG abweichend im Rechenschaftsbericht für das folgende Jahr vorgenommen werden. Die konkrete Ausgestaltung dieser Regelung ist allerdings rechtstechnisch misslungen und enthält zahlreiche fundamentale Unklarheiten.

Zunächst lässt der Wortlaut der Vorschrift offen, wie die Berichtigung unrichtiger Angaben im Rechenschaftsbericht für das Folgejahr rechnungslegungstechnisch zu erfolgen hat. Einerseits ist es denkbar, in dem Folgejahr erfolgswirksame Korrekturbuchungen vorzunehmen, und andererseits könnte in dem Rechenschaftsbericht für das Folgejahr nachrichtlich angegeben werden, wie die Schlussbilanz für das von den Unrichtigkeiten betroffene Rechnungsjahr auf Grund der Berichtigungen richtigerweise auszusehen gehabt hätte. Mit Blick auf den Grundsatz der formellen Bilanzkontinuität aus § 252 Abs. 1 Nr. 1 HGB, dem zufolge die Eröffnungsbilanz einer Rechnungslegungsperiode zwingend mit der Schlussbilanz der vorangegangenen Periode übereinstimmen muss, verbietet es sich in einem auf bilanziellen Prinzipien beruhenden Rechenschaftslegungssystem allerdings von selbst, den Abschluss für eine Periode rückwirkend erfolgswirksam zu ändern, ohne die Änderung in den Abschlüssen für die Folgejahre nachzuvollziehen. Auch eine lediglich informatorische Mitteilung des Fehlers, die weder in dem betroffenen Rechnungsjahr noch in dem laufenden Jahr erfolgswirksam in die Rechenschaftslegung einflösse, kommt nicht in Betracht, weil dadurch das über die Totalperiode auszuweisende Gesamtergebnis verfälscht würde. In dem bilanziellen Gefüge des Parteienrechenschaftsrechts kann die Privilegierungsvorschrift des § 23a Abs. 5 Satz 3 PartG nur darauf abzielen, dass die Parteien Unrichtigkeiten in bereits eingereichten Rechenschaftsberichten statt im Wege der Rückwärtskorrektur des betroffenen Rechenschaftsberichts erfolgswirksam in laufender Rechnung für das Rechnungsjahr, in dem der Fehler bekannt wird, berichtigen dürfen¹⁶³⁴. Für diese Interpretation spricht zudem die Regelung in § 31a Abs. 1 Satz 2 PartG, nach der die Zurücknahme der Festsetzung der Mittel aus der staatlichen Teilfinanzierung gegenüber der betroffenen Partei ausnahmsweise unterbleibt, wenn die Partei die unrichtigen Angaben nach Maßgabe von § 23a Abs. 5 Satz 3 PartG im Rechenschaftsbericht für das Folgejahr berichtigt. Dem Verzicht auf die teilweise Zurücknahme einer durch die unrichtigen Angaben im Rechenschaftsbericht bedingten zu hohen Mittelfestsetzung liegt nämlich die Erwägung zugrunde, dass die erfolgswirksame Korrektur der Unrichtigkeiten in laufender Rechnung für die Zwecke der staatlichen Teilfinanzierung einen gegenläufigen Effekt auslöst, der die zu hohe Festsetzung in dem früheren Jahr annähernd

¹⁶³⁴ Der Präsident des Deutschen Bundestages vertritt offenbar hingegen den Standpunkt, dass die Berichtigung von Unrichtigkeiten in laufender Rechnung nicht erfolgswirksam vorzunehmen ist, sondern im Erläuterungsteil auf die Berichtigung und die daraus resultierenden Abweichungen von der Schlussbilanz des Vorjahres hinzuweisen ist, siehe: BT-Drs. 18/10710, S. 20; BT-Drs. 18/100, S. 15; BT-Drs. 17/8200, S. 33; BT-Drs. 16/14140, S. 24 und 39.

kompensiert¹⁶³⁵.

Zu den redaktionellen Schwächen von § 23a Abs. 5 Satz 3 PartG zählt ferner, dass es die Vorschrift im Unklaren lässt, in welchen Fällen respektive unter welchen Voraussetzungen die Parteien unrichtige Angaben in einem bereits eingereichten Rechenschaftsbericht ausnahmsweise in einem Rechenschaftsbericht für ein Folgejahr berichtigen dürfen. Knüpft man an den Wortlaut von § 23a Abs. 5 Satz 3 PartG an, der von der Berichtigung im Rechenschaftsbericht für das folgende Jahr spricht, ist die Korrektur in einem späteren Rechenschaftsbericht nur möglich, wenn der Rechenschaftsbericht für das Folgejahr noch nicht aufgestellt und beim Präsidenten des Deutschen Bundestages eingereicht worden ist. Nach diesem restriktiven Verständnis käme die Verlagerung der Berichtigung von Unrichtigkeiten in den folgenden Rechenschaftsbericht nur in Betracht, wenn der Fehler im Rechenschaftsbericht alsbald und noch vor der Übernahme der unrichtigen Angaben in den folgenden Rechenschaftsbericht entdeckt wird. Diese restriktive Interpretation ergibt jedoch keinen Sinn, weil einerseits der wirtschaftliche Aufwand für die Rückwärtsberichtigung im unmittelbar folgenden Jahr am geringsten ausfällt und andererseits das Informationsinteresse an einer Rückwärtsberichtigung des betroffenen Rechenschaftsberichts umso stärker schwindet, je weiter das jeweilige Rechnungsjahr zurückliegt. Die systematische Funktion von § 23a Abs. 5 PartG besteht jedoch darin, die Modalitäten für die Berichtigung fehlerhafter Rechenschaftsberichte abweichend von den handelsrechtlichen Vorgaben für die Berichtigung fehlerhafter Jahresabschlüsse zu regeln. Aus bilanzrechtlicher Sicht kommen als mögliche Korrekturwege indes nur die Rückwärtsberichtigung des Rechenschaftsberichts, der die unrichtigen Angaben enthält, sowie die Berichtigung in laufender Rechnung in Betracht. Weil die Vorschrift gerade bestimmt, in welchen Fällen eine Rückwärtsberichtigung des fehlerhaften Rechenschaftsberichts nicht erforderlich ist, liegt § 23a Abs. 5 Satz 3 PartG offenbar die Vorstellung zugrunde, dass die Partei in diesen Ausnahmefällen die unrichtigen Angaben in laufender Rechnung für das erste Rechnungsjahr, für das sie noch keinen Rechenschaftsbericht eingereicht hat, berichtigen darf. Offenbar hatte der Gesetzgeber bei der misslungenen Formulierung der Norm, die missverständlicherweise auf die Berichtigung im Rechenschaftsbericht für das folgende Jahr abstellt, gedanklich den folgenden Rechenschaftsbericht, also den Rechenschaftsbericht, den die Partei nach dem Bekanntwerden der Unrichtigkeiten als Nächstes abzugeben hat, vor Augen¹⁶³⁶. Je nachdem, zu welchem Zeitpunkt innerhalb des laufenden Rechnungsjahres die unrichtigen Angaben in einem bereits eingereichten Rechenschaftsbericht für ein früheres Rechnungsjahr entdeckt werden, ist der als Nächstes beim Bundestagspräsidenten einzureichende Rechenschaftsbericht entweder der Rechenschaftsbericht für das laufende Jahr oder der Rechenschaftsbericht für das vorherige Jahr.

In systematischer Hinsicht kommt § 23a Abs. 5 PartG damit die Aufgabe zu, die Modalitäten für die Berichtigung fehlerhafter Rechenschaftsberichte abweichend vom handelsbilanzrechtlichen Umgang mit der Berichtigung fehlerhafter, aber nicht nichtiger Jahresabschlüsse zu regeln. Während die Rückwärtsberichtigung fehlerhafter Rechenschaftsberichte im Parteienrechenschaftsrecht nach

¹⁶³⁵ Zur Kritik an der Regelung in § 31a Abs. 1 Satz 2 PartG siehe unten sub C) /IV.) /3.) /b) /aa).

¹⁶³⁶ Anderer Auffassung: KR/Rixen, Rdnr. 60 zu § 23a PartG, der auf das dem Jahr, in dem der Prüfbescheid des Bundestagspräsidenten der Partei bekanntgegeben wird, folgende Rechenschaftsjahr abstellt. Allerdings ist nicht nachzuvollziehen, warum die Korrektur der unrichtigen Angaben nach Bekanntgabe des Prüfbescheids ohne Not noch weiter hinausgezögert werden soll.

Maßgabe von § 23a Abs. 5 Satz 1 PartG den Regelfall verkörpert, stellt die Rückwärtsberichtigung fehlerhafter Jahresabschlüsse im Handelsbilanzrecht die Ausnahme dar. Zeigt sich im Nachhinein ein Fehler in einem bereits aufgestellten respektive festgestellten Jahresabschluss, löst dies keineswegs per se die Rechtsfolge aus, dass der fehlerhafte Jahresabschluss im Wege der Rückwärtsberichtigung korrigiert werden müsste. Vielmehr können Fehler in einem Jahresabschluss nach den Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung aus Gründen der Verhältnismäßigkeit prinzipiell in laufender Rechnung berichtigt werden. Dabei ist die Berichtigung in laufender Rechnung der Rückwärtsberichtigung eines bereits festgestellten Jahresabschlusses sogar grundsätzlich vorzuziehen, es sei denn, die Korrektur in laufender Rechnung führt im Einzelfall dazu, dass die Adressaten des Jahresabschlusses von der Fehlerbeseitigung erst wesentlich später Kenntnis erhalten¹⁶³⁷. Alternativ zur Korrektur in laufender Rechnung ist allerdings auch die fakultative Rückwärtsberichtigung des fehlerhaften Jahresabschlusses zulässig. Der Bilanzierungspflichtige hat also grundsätzlich ein Wahlrecht, ob er den nach der Feststellung des Jahresabschlusses entdeckten Fehler in laufender Rechnung oder rückwirkend in dem Jahresabschluss für das betroffene Geschäftsjahr ändert. Nur bei erheblichen Fehlern ist eine Rückwärtsberichtigung des fehlerhaften Jahresabschlusses zwingend erforderlich¹⁶³⁸. In materieller Hinsicht sind fehlerhafte Angaben in einem Jahresabschluss nur dann erheblich, wenn die falschen Angaben so gravierend ausfallen, dass dadurch die wirtschaftliche Lage des Bilanzierenden verschleiert wird. Darüber hinaus kann sich die Erheblichkeit von Bilanzierungsfehlern aber auch rechtsfolgenseitig aus den Konsequenzen, die der Bilanzierungsfehler auslöst, ergeben. Letzteres betrifft namentlich die Rechnungslegung von Kapitalgesellschaften, bei denen der Jahresabschluss eine Zentralfunktion für den Kapitalerhaltungsgrundsatz übernimmt und den Gradmesser für das zulässige Ausschüttungsvolumen bildet. In diesem Kontext ist die Rückwärtsberichtigung eines Jahresabschlusses unter dem Gesichtspunkt eines erheblichen Fehlers insbesondere dann erforderlich, wenn die fehlerhaften Bilanzansätze zu einer zu hohen Ausschüttung, durch die das zur Erhaltung des Nominalkapitals erforderliche Vermögen an die Gesellschafter ausgezahlt würde, führen können¹⁶³⁹.

Einzelkaufleute, deren Jahresabschluss nicht der förmlichen Feststellung bedarf und deshalb keine entsprechenden unmittelbaren Rechtsfolgen entfaltet, haben danach regelmäßig ein Wahlrecht zwischen der Fehlerkorrektur in laufender Rechnung und der Rückwärtskorrektur. Hingegen ist die Rückwärtsberichtigung fehlerhafter Jahresabschlüsse bei Einzelkaufleuten nur dann ausnahmsweise erforderlich, wenn der fehlerhafte Jahresabschluss kein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage des Kaufmanns vermittelt und eine zeitnahe Berichtigung dieses Bildes durch die Korrektur im Jahresabschluss für das laufende Geschäftsjahr nicht erreicht werden könnte¹⁶⁴⁰. Auch in diesem Fall steht das Erfordernis der Rückwärtsberichtigung also unter dem Vorbehalt, dass die Berichtigung in laufender Rechnung verglichen mit der Rückwärtsberichtigung zu einer erheblich verzögerten Fehlerbeseitigung führen

¹⁶³⁷ Winnefeld, Bilanz-Handbuch, Kapitel I, Rdnr. 21; IDW RS HFA 6, Rdnr. 17 f. und 21, IDW-FN 2007, 265/267 f.

¹⁶³⁸ Winnefeld, Bilanz-Handbuch, Kapitel I, Rdnr. 20 f.; KKR/Claussen, Einleitung, Rdnr. 91; Federmann, Bilanzierung, S. 636 f.; ADS, Rdnr. 19 zu § 252 HGB; IDW RS HFA 6, Rdnr. 15 ff. und 21, IDW-FN 2007, 265/267 f.

¹⁶³⁹ Winnefeld, Bilanz-Handbuch, Kapitel I, Rdnr. 20; IDW RS HFA 6, Rdnr. 16, IDW-FN 2007, 265/267.

¹⁶⁴⁰ BBilK/Schubert, Rdnr. 806 zu § 253 HGB; Winnefeld, Bilanz-Handbuch, Kapitel I, Rdnr. 21; Federmann, Bilanzierung, S. 636 f.

würde.

Hielte das Parteienrechenschaftsrecht keine Sonderregelung für die Berichtigung unrichtiger Rechenschaftsberichte bereit, würde sich die Berichtigung von Unrichtigkeiten im Rechenschaftsbericht wegen der ergänzenden Verweisung auf die Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung und die für alle Kaufleute geltenden handelsrechtlichen Vorschriften über die Rechnungslegung in § 24 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 2 Satz 1 PartG nach dem handelsbilanzrechtlichen Regelwerk für die Korrektur fehlerhafter Jahresabschlüsse richten. Auf dieser Basis wäre die Rückwärtsberichtigung eines fehlerhaften Rechenschaftsberichts die Ausnahme, Unrichtigkeiten in einem bereits eingereichten Rechenschaftsbericht könnten vielmehr grundsätzlich in laufender Rechnung korrigiert werden. Zur Rückwärtsberichtigung eines Rechenschaftsberichts, der unrichtige Angaben enthält, wären die Parteien nach Maßgabe handelsbilanzrechtlicher Standards nur verpflichtet, wenn die unrichtigen Angaben so gravierend sind, dass der Rechenschaftsbericht ein verfälschtes Bild von der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der Partei zeichnet. Selbst in diesem Fall stünde die Pflicht zur Rückwärtsberichtigung des fehlerhaften Rechenschaftsberichts allerdings unter dem Vorbehalt, dass das falsche Bild von der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der Partei im Wege der Fehlerberichtigung in laufender Rechnung nicht zeitnah korrigiert werden könnte.

Anders als im Handelsbilanzrecht verträgt sich der Grundsatz, fehlerhafte Periodenabschlüsse vorrangig in laufender Rechnung zu korrigieren, nicht mit dem Anliegen der verfassungsrechtlichen Rechenschaftspflicht. Das verfassungsrechtliche Transparenz- und Publizitätsgebot aus Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG beabsichtigt, dem Wähler Informationen über eventuelle finanziell unterlegte Beeinflussungsversuche und potentielle Abhängigkeitsverhältnisse zu verschaffen, um ihm eine persönliche Beurteilung des Finanzgebarens der Partei und insbesondere deren politischer Unabhängigkeit von ihren Finanziers zu gestatten. Beziehungen zwischen rechenschaftspflichtigen Finanzvorfällen und politischen Vorgängen herstellen zu können, setzt jedoch voraus, dass ein zeitlicher Zusammenhang zwischen einem Finanzvorfall und einem politischen Vorgang auch bei der Rechenschaftslegung zum Ausdruck kommt. Für das Ziel der Rechenschaftspflicht ist es deshalb von essentieller Bedeutung, dass die rechenschaftsrelevanten Geschäftsvorfälle der Parteien auch in dem Rechenschaftsbericht für das jeweils betroffene Rechnungsjahr ausgewiesen werden. Im Gegensatz zum Handelsbilanzrecht kann sich die Berichtigung fehlerhafter Rechenschaftsberichte deshalb nicht mit dem Anspruch begnügen, einerseits die Auswirkungen der Unrichtigkeiten auf die Ermittlung des Totalgewinns zu korrigieren und andererseits verfälschte Eindrücke von der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage möglichst zeitnah richtigzustellen. Vielmehr tritt im Parteienrechenschaftsrecht das spezifische Kriterium hinzu, die Berichtigung unrichtiger Rechenschaftsberichte so vorzunehmen, dass politisch relevante Finanzvorfälle periodengerecht im Zusammenhang mit dem jeweils berührten historischen Umfeld ausgewiesen werden. Neben dem Transparenzziel der Rechenschaftspflicht ist das Primat der Rückwärtsberichtigung fehlerhafter Rechenschaftsberichte aber auch wegen der Verknüpfung des Rechenschaftsrechts mit der staatlichen Teilfinanzierung der Parteien geboten: Weil der Rechenschaftsbericht den Gradmesser für die Festsetzung der staatlichen Mittel bildet, ist im Falle von unrichtigen Angaben im Rechenschaftsbericht bei Positionen, die den Anspruch auf staatliche Mittel beeinflussen, auch die Mittelfestsetzung materiell falsch. Braucht der betroffene Rechenschaftsbericht aber nicht im Wege der Rückwärtsberichtigung korrigiert zu werden, ändert sich die Grundlage für die Festsetzung der Mittel nicht rückwirkend und die Mittelfestsetzung bleibt in ihrer bisherigen Form bestehen. Im gegenwärtigen System der staatlichen Teilfinanzierung hätte das Absehen von der

Rückwärtsberichtigung unrichtiger Rechenschaftsberichte also zur Folge, dass die betroffene Partei, soweit der Rechenschaftsbericht festsetzungsrelevante Unrichtigkeiten enthält, staatliche Mittel behalten darf, die ihr nicht zustehen.

Vor diesem Hintergrund war der Gesetzgeber gut beraten, die Berichtigung unrichtiger Rechenschaftsberichte in § 23a Abs. 5 PartG abweichend von den handelsbilanzrechtlichen Maßstäben zu regeln und als Grundsatz die Rückwärtsberichtigung des fehlerhaften Rechenschaftsberichts vorzusehen. Ungeachtet der besonderen Bedeutung, die der Rückwärtsberichtigung fehlerhafter Periodenabschlüsse im Gefüge des Parteienrechenschaftsrechts zukommt, stößt auch die Regelung in § 23a Abs. 5 Satz 3 PartG, die den Parteien bei geringfügigen Unrichtigkeiten von nicht mehr als 10.000,- EUR im Einzelfall und nicht mehr als 50.000,- EUR im Rechnungsjahr ausnahmsweise die Fehlerberichtigung in laufender Rechnung gestattet, nicht auf Kritik. Bei der Ausnahmeregelung in § 23a Abs. 5 Satz 3 PartG handelt es sich um eine pauschale Konkretisierung des Wirtschaftlichkeitsgrundsatzes, der auf Grund der ergänzenden Verweisung auf die Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung auch bei der Rechenschaftslegung der Parteien Bedeutung beansprucht. Mit Blick auf die Mehrkosten, die die Rückwärtsberichtigung fehlerhafter Rechenschaftsberichte gegenüber der Korrektur in laufender Rechnung auslöst, ist gegen eine solche Bagatellregelung nichts einzuwenden, soweit sie sich in einem Rahmen hält, der die Berichtigung erheblicher Fehler in laufender Rechnung nicht zulässt. Das ist bei der Regelung in § 23a Abs. 5 Satz 3 PartG, die die Grenzen für die Fehlerberichtigung in laufender Rechnung nicht nur einzelfallbezogen bestimmt, sondern auch eine Obergrenze für die Korrektur einer Vielzahl unbedeutender Einzelfälle enthält, grundsätzlich der Fall. Weil bei Großspenden, die der Höhe nach der besonderen Publizitätspflicht gemäß § 25 Abs. 3 Satz 1 PartG unterliegen, die korrekte zeitliche Zuordnung im Rahmen der Rechenschaftslegung von besonderer Bedeutung ist, sollte die Berichtigung von Unrichtigkeiten im Verzeichnis der Großspenden allerdings stets im Wege der Rückwärtsberichtigung erfolgen. Der Gesetzgeber sollte deshalb de lege ferenda in § 23a Abs. 5 Satz 3 PartG eine betragsunabhängige Rückausnahme für Fehler in der Aufstellung der Großspenden nach Maßgabe von § 25 Abs. 3 Satz 1 PartG aufnehmen¹⁶⁴¹.

b) Korrektur der Teilfinanzierung

Nach § 19a Abs. 2 Satz 1 PartG stellen die in den Rechenschaftsberichten veröffentlichten Zuwendungen des jeweils vorangegangenen Jahres neben den amtlichen Endergebnissen der jeweils letzten Wahlen bis zum 31. Dezember des Anspruchsjahres die Berechnungsgrundlage für die Höhe der festzusetzenden staatlichen Mittel dar. Die Angaben in den Rechenschaftsberichten der Parteien legt der Präsident des Deutschen Bundestages der Berechnung des Zuwendungsanteils gemäß § 18 Abs. 3 PartG wie auch der relativen Obergrenze nach § 18 Abs. 5 Satz 1 PartG zugrunde. Bei der Berechnung der relativen Obergrenze greift der Bundestagspräsident gemäß § 19a Abs. 4 Satz 1 PartG auf die in den Rechenschaftsberichten des Rechnungsjahres veröffentlichten Einnahmen nach § 24 Abs. 4 Nr. 1 bis 7 PartG zurück. Darüber hinaus wirken sich die Angaben in den Rechenschaftsberichten über den daraus berechneten Zuwendungsanteil auch auf die Anwendung der absoluten Obergrenze gemäß § 19a Abs. 5 Satz 2 PartG in Verbindung mit §

¹⁶⁴¹ Zur Wesentlichkeit von Fehlern in diesem Bereich des Rechenschaftsberichts vergleiche: VG Berlin, Urteil vom 20. Mai 2008 – 2 A 28/07, nachgewiesen bei juris.de, Rdnr. 66.

18 Abs. 2 und Abs. 5 Satz 2 PartG aus¹⁶⁴².

Sind die für die Parteienfinanzierung relevanten Angaben in dem Rechenschaftsbericht nicht korrekt ausgewiesen, hat der Verstoß gegen die Rechenschaftsvorschriften stets eine materiell fehlerhafte Festsetzung der Mittel aus der staatlichen Teilfinanzierung zur Konsequenz. Soweit die Unrichtigkeiten im Rechenschaftsbericht für die betreffende Partei eine niedrigere als die gesetzmäßige Festsetzung ihres Anspruchs auf staatliche Mittel auslösen, belässt es das Parteiengesetz bei der inhaltlich fehlerhaften Festsetzung¹⁶⁴³. Auf Grund der absoluten Obergrenze, die in der Praxis regelmäßig ausgeschöpft wird, wäre eine Erhöhung der Festsetzung zugunsten der säumigen Partei nebst einer entsprechenden Nachzahlung nur bei einer gleichzeitigen Herabsetzung der Festsetzungen zugunsten der anderen anspruchsberechtigten Parteien möglich. Die anderen Parteien, die ihre Rechenschaftsberichte im Einklang mit den gesetzlichen Vorgaben erstellt haben, genießen jedoch ein schutzwürdiges Vertrauen in die Bestandskraft der Mittelfestsetzung zu ihren Gunsten. Deshalb geht das Parteiengesetz implizit davon aus, dass eine Partei ihren Anspruch auf staatliche Mittel teilweise verliert, soweit die in dem eingereichten Rechenschaftsbericht enthaltenen Angaben den Anspruch nicht begründen¹⁶⁴⁴. Allerdings hat es der Gesetzgeber versäumt, für diesen Fall des Anspruchsverlusts eine mit § 19a Abs. 3 Satz 3 und 4 PartG vergleichbare Regelung in das Parteiengesetz aufzunehmen. Zudem gestattet § 31a PartG auf der verwaltungsverfahrensrechtlichen Ebene den Umkehrschluss, dass bei einer zu niedrigen Festsetzung infolge unrichtiger Angaben im Rechenschaftsbericht eine Änderung des jeweiligen Festsetzungsbescheides nicht in Betracht kommt¹⁶⁴⁵.

Anders verhält es sich, wenn die Mittelfestsetzung zugunsten einer Partei auf Grund von Unrichtigkeiten in deren Rechenschaftsbericht höher als gesetzlich vorgesehen ausgefallen ist. Weil eine Partei keinesfalls von einem Verstoß gegen die Rechenschaftspflicht profitieren darf, sieht das Parteiengesetz für diesen Fall in § 31a PartG die Rückforderung des zu Unrecht festgesetzten Teilbetrages der staatlichen Finanzierung vor. Die Rückforderung staatlicher Mittel erfordert dabei mit Blick auf die verwaltungsverfahrensrechtliche Grundstruktur des Systems der staatlichen Teilfinanzierung zunächst in einem ersten Schritt die Korrektur des unrichtigen Festsetzungsbescheides, ehe schließlich der nach Maßgabe der geänderten Festsetzung überzahlte Betrag mit einem gesonderten Verwaltungsakt zurückgefordert werden kann¹⁶⁴⁶.

aa) Rücknahme der Mittelfestsetzung

Soweit im Rechenschaftsbericht Zuwendungen im Sinne des § 18 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 PartG zu Unrecht ausgewiesen worden sind und dadurch der Betrag der der Partei zustehenden staatlichen Mittel unrichtig festgesetzt worden ist, nimmt der Präsident des Deutschen Bundestages nach Maßgabe von § 31a Abs. 1 Satz 1 PartG die gemäß § 19a Abs. 1 PartG erfolgte Festsetzung der staatlichen Mittel zurück.

Die Rücknahme des Festsetzungsbescheides nach Maßgabe von § 31a Abs. 1 Satz 1 PartG setzt

¹⁶⁴² Siehe oben sub C) /l.) /3.) /a).

¹⁶⁴³ Lenski, Rdnr. 6 zu § 31a PartG; Koch, DVBl 2008, 601/603.

¹⁶⁴⁴ Siehe oben sub C) /l.) /3.) /a) /ac); vergleiche auch: Ipsen/Koch, Rdnr. 3 zu § 31a PartG.

¹⁶⁴⁵ Lenski, Rdnr. 6 zu § 31a PartG; KR/Kersten, Rdnr. 11 zu § 31a PartG; Ipsen/Koch, Rdnr. 3 zu § 31a PartG.

¹⁶⁴⁶ KR/Kersten, Rdnr. 21 zu § 31a PartG; Ipsen/Koch, Rdnr. 1 und 12 zu § 31a PartG.

voraus, dass zu Unrecht im Rechenschaftsbericht ausgewiesene Zuwendungen zu einer unrichtigen Festsetzung der staatlichen Mittel geführt haben. Unter Zuwendungen sind dabei nach der Legaldefinition in § 18 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 PartG Mitgliedsbeiträge, Mandatsträgerbeiträge und Spenden zu verstehen. Diese sind in dem Rechenschaftsbericht zu Unrecht ausgewiesen, wenn sie nach den jeweils maßgeblichen Vorschriften des Parteiengesetzes nicht oder zumindest nicht in der Form, in der dies geschehen ist, in den Rechenschaftsbericht hätten aufgenommen werden dürfen¹⁶⁴⁷. Die zu Unrecht ausgewiesenen Zuwendungen müssen sich zudem im konkreten Einzelfall bei der Berechnung der festzusetzenden staatlichen Mittel auf deren Höhe ausgewirkt haben¹⁶⁴⁸.

Damit ist die Vorschrift in § 31a Abs. 1 Satz 1 PartG ihrem Wortlaut nach zu eng gefasst, weil dieser nur einen Teil aller unrichtigen Angaben, die nach den Wirkungsmechanismen der Parteienfinanzierung zu einer ungerechtfertigt hohen Mittelfestsetzung führen können, erfasst. So kommt die (Teil-) Rücknahme des Festsetzungsbescheides nach dem Wortlaut von § 31a Abs. 1 Satz 1 PartG nicht in Betracht, wenn die Festsetzung mit Blick auf die relative Obergrenze zu hoch ausfällt, weil die Partei andere Einnahmen als Zuwendungen, die bei der Berechnung der relativen Obergrenze gemäß § 19a Abs. 4 PartG in Verbindung mit § 18 Abs. 5 Satz 1 PartG zu berücksichtigen sind, zu Unrecht in ihrem Rechenschaftsbericht ausgewiesen hat. Die Regelung in § 31a Abs. 1 Satz 1 PartG zielt jedoch darauf ab, für alle Fälle, in denen unrichtige Angaben im Rechenschaftsbericht einer Partei zu einer unzutreffend hohen Festsetzung staatlicher Mittel geführt haben, die zwingende Korrektur dieser Festsetzung anzuordnen. Denn die Vorschrift soll einerseits die Gesetzmäßigkeit der Mittelfestsetzung gewährleisten und andererseits verhindern, dass eine Partei aus einem Verstoß gegen die Rechenschaftspflicht einen wirtschaftlichen Nutzen zieht. Ein anderes Ergebnis wäre zudem nicht mit dem Stellenwert des verfassungsrechtlichen Transparenzgebots sowie dem Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien zu vereinbaren. Deshalb hat die Rücknahme des Festsetzungsbescheides nach Maßgabe von § 31a Abs. 1 Satz 1 PartG über dessen Wortlaut hinaus in allen Fällen, in denen unrichtige Angaben im Rechenschaftsbericht eine rechtswidrig überhöhte Mittelfestsetzung zugunsten dieser Partei zur Folge gehabt haben, zwingend zu erfolgen¹⁶⁴⁹.

Sind die so verstandenen tatbestandlichen Voraussetzungen des § 31a Abs. 1 Satz 1 PartG erfüllt, hat der Präsident des Deutschen Bundestages die Mittelfestsetzung nicht insgesamt zurückzunehmen, sondern nur soweit die Festsetzung unrichtig ist¹⁶⁵⁰. Um den Umfang der Unrichtigkeit beziffern zu können, bedarf es einer Vergleichsrechnung zwischen der tatsächlich erfolgten Mittelfestsetzung und dem korrekten Betrag. Aus diesem Grund ist zunächst der Anspruch der betroffenen Partei auf staatliche Mittel anhand des berichtigten Rechenschaftsberichts neu zu berechnen¹⁶⁵¹.

Die Korrektur der staatlichen Teilfinanzierung erfolgt nur gegenüber derjenigen Partei, deren

¹⁶⁴⁷ Lenski, Rdnr. 5 zu § 31a PartG; KR/Kersten, Rdnr. 10 zu § 31a PartG; Ipsen/Koch, Rdnr. 2 zu § 31a PartG.

¹⁶⁴⁸ Erbs/Kohlhaas/Lampe, Rdnr. 2 zu § 31a PartG; Lenski, Rdnr. 7 zu § 31a PartG; KR/Kersten, Rdnr. 11 zu § 31a PartG; Ipsen/Koch, Rdnr. 4 zu § 31a PartG; Koch, DVBl 2008, 601/603 f.

¹⁶⁴⁹ Lenski, Rdnr. 9 ff. zu § 31a PartG.

¹⁶⁵⁰ Lenski, Rdnr. 16 zu § 31a PartG; KR/Kersten, Rdnr. 17 zu § 31a PartG; Ipsen/Koch, Rdnr. 5 zu § 31a PartG; Koch, DVBl 2008, 601/603; Lenz, NVwZ 2002, 769/776.

¹⁶⁵¹ Ipsen/Koch, Rdnr. 5 zu § 31a PartG.

Rechenschaftsbericht für das betreffende Rechenschaftsjahr Unrichtigkeiten enthalten hat. Nach Maßgabe von § 31a Abs. 4 PartG bleiben die Festsetzungen und Zahlungen an die übrigen Parteien unverändert. Diese Bestimmung knüpft inhaltlich an die entsprechende Vorschrift für den Fall, dass eine Partei ihren bei der Festsetzung berücksichtigten Anspruch auf den Wählerstimmenanteil wegen der Nichtabgabe ihres Rechenschaftsberichts endgültig verliert, in § 19a Abs. 3 Satz 6 PartG an¹⁶⁵². Diese Regelung hat zur Folge, dass eine Partei einen Teil der ihr zustehenden Mittel dadurch, dass eine andere Partei auf Grund unrichtiger Angaben in ihrem Rechenschaftsbericht eine ungerechtfertigt hohe Festsetzung zu ihren Gunsten erwirkt, dauerhaft verlieren kann. Für diesen Fall sieht das Parteiengesetz keinen Ausgleich zugunsten der benachteiligten Partei vor. Insoweit kommen allenfalls zivilrechtliche Schadensersatzansprüche, für die jedoch regelmäßig erhebliche Beweisschwierigkeiten bestehen dürften, in Betracht¹⁶⁵³.

Soweit die tatbestandlichen Voraussetzung des § 31a Abs. 1 Satz 1 PartG erfüllt sind, hat der Präsident des Deutschen Bundestages die Rücknahme des Festsetzungsbescheides zwingend vorzunehmen. Ein Ermessen steht ihm insoweit nicht zu¹⁶⁵⁴. Aus diesem Grund ordnet zudem § 31a Abs. 1 Satz 3 PartG an, dass § 48 Abs. 2 VwVfG keine Anwendung findet. Damit kann sich die betroffene Partei im Zusammenhang mit der Rücknahme des Festsetzungsbescheides wegen unrichtiger Angaben im zugrunde liegenden Rechenschaftsbericht nicht auf Vertrauensschutz nach Maßgabe von § 48 Abs. 2 VwVfG berufen. Allerdings ist die Rücknahme gemäß § 31a Abs. 2 PartG nach Ablauf der in § 24 Abs. 2 PartG bestimmten Frist ausgeschlossen. Deshalb ist die Änderung der Mittelfestsetzung nur bis zum Ende des neunten auf das jeweilige Anspruchsjahr folgenden Jahres zulässig: Weil der Mittelfestsetzung stets der Rechenschaftsbericht für das dem Anspruchsjahr vorausgegangene Rechnungsjahr, das Rechenschaftsjahr, zugrunde zu legen ist, beginnt die Zehnjahresfrist aus § 24 Abs. 2 PartG bereits mit Beginn des Anspruchsjahrs zu laufen.

Im Übrigen gelten für die Rücknahme des Festsetzungsbescheides nach Maßgabe von § 31a Abs. 1 Satz 1 PartG grundsätzlich die allgemeinen Regeln des Verwaltungsverfahrensrechts für die Rücknahme von Verwaltungsakten¹⁶⁵⁵. Besondere praktische Bedeutung für die Rücknahmeentscheidung des Bundestagspräsidenten hat die Bearbeitungsfrist nach Maßgabe von § 48 Abs. 4 VwVfG. Nach § 48 Abs. 4 Satz 1 VwVfG ist die Rücknahme eines begünstigenden Verwaltungsaktes grundsätzlich nur innerhalb eines Jahres ab dem Zeitpunkt, in dem die Behörde von Tatsachen, welche die Rücknahme eines rechtswidrigen Verwaltungsaktes rechtfertigen, Kenntnis erhält, zulässig. Diese einjährige Bearbeitungsfrist gilt gemäß § 48 Abs. 4 Satz 2 VwVfG lediglich dann nicht, wenn der Begünstigte den Verwaltungsakt durch arglistige Täuschung, Drohung oder Bestechung erwirkt hat.

Abweichend von dem Regelfall unterbleibt die Rücknahme des Festsetzungsbescheides nach § 31a Abs. 1 Satz 2 PartG ausnahmsweise, wenn die Berichtigung der Unrichtigkeiten entsprechend § 23a Abs. 5 Satz 3 PartG in laufender Rechnung erfolgt¹⁶⁵⁶. Zwar hat die Berichtigung in laufender Rechnung gegenläufige Erfolgsauswirkungen im Rechenschaftsbericht für das Korrekturjahr zur

¹⁶⁵² KR/Kersten, Rdnr. 23 zu § 31a PartG; Ipsen/Koch, Rdnr. 14 zu § 31a PartG; Koch, DVBI 2008, 601/604.

¹⁶⁵³ Ipsen/Koch, Rdnr. 15 zu § 31a PartG; Koch, DVBI 2008, 601/604.

¹⁶⁵⁴ Lenski, Rdnr. 14 zu § 31a PartG; KR/Kersten, Rdnr. 18 zu § 31a PartG.

¹⁶⁵⁵ Ipsen/Koch, Rdnr. 11 zu § 31a PartG; Koch, DVBI 2008, 601/604.

¹⁶⁵⁶ Morlok, Rdnr. 1 zu § 31a PartG.

Folge, die sich grundsätzlich auch entsprechend auf die Festsetzung der Mittel aus der staatlichen Teilfinanzierung für dieses Jahr auswirken. Allerdings stellt die Berücksichtigung des Korrekturvorgangs in der Bemessungsgrundlage der staatlichen Teilfinanzierung für das auf das Korrekturjahr folgende Anspruchsjahr lediglich einen symbolischen Ausgleich dar, der den zu Unrecht erlangten Vorteil in dem bestehenden System der Teilfinanzierung mit der absoluten und der relativen Obergrenze keineswegs mathematisch exakt zu kompensieren vermag. Hat der Rechenschaftsfehler zum Beispiel in einem Anspruchsjahr, in dem bei der betreffenden Partei die relative Obergrenze zum Tragen gekommen ist, zu der Anwendung einer zu hohen relativen Obergrenze geführt, löst die Fehlerberichtigung in laufender Rechnung keinen gegenläufigen Effekt bei der staatlichen Teilfinanzierung aus, wenn die relative Obergrenze in dem auf das Korrekturjahr folgenden Anspruchsjahr bei besagter Partei gar nicht eingreift. Die Vorschrift des § 31a Abs. 1 Satz 2 PartG hat also prinzipiell zur Folge, dass die Partei staatliche Mittel behalten darf, die ihr eigentlich gar nicht zustehen¹⁶⁵⁷.

Die Regelung in § 31a Abs. 1 Satz 2 PartG ist daher rechtspolitisch verfehlt. Eine Partei, die einen Rechenschaftsbericht mit unrichtigen Angaben beim Bundestagspräsidenten eingereicht hat, schuldet dessen Berichtigung gemäß § 23a Abs. 5 PartG und Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG und verdient folglich keine Privilegierung, wenn sie diese Rechtspflicht erfüllt¹⁶⁵⁸. Der Verzicht auf die Rücknahme des Festsetzungsbescheides kann auch nicht damit gerechtfertigt werden, dass in den Fällen des § 23a Abs. 5 Satz 3 PartG ein berichtigter Rechenschaftsbericht als Bemessungsgrundlage für die Rücknahme des Festsetzungsbescheides fehlt: Die Partei kann dem Präsidenten des Deutschen Bundestages ihre Erkenntnisse über unrichtige Angaben in dem bereits eingereichten Rechenschaftsbericht auch außerhalb dessen berichtigter Fassung abschließend mitteilen. Alternativ könnte der Gesetzgeber auch vorsehen, dass die Rücknahme erst erfolgt, wenn dem Bundestagspräsidenten der Rechenschaftsbericht für das Folgejahr mit der Berichtigung des vorherigen Rechenschaftsberichts vorliegt. Der völlige Verzicht auf die Korrektur der Mittelfestsetzung, den § 31a Abs. 1 Satz 2 PartG für diesen Fall vorsieht, stellt jedenfalls eine unverhältnismäßige Begünstigung der betroffenen Partei dar. Die Vorschrift des § 31a Abs. 1 Satz 2 PartG hat zur Folge, dass die Partei von ihrem vorherigen Verstoß gegen Rechenschaftsbestimmungen finanziell profitiert, und ist deshalb de lege ferenda unbedingt zu streichen.

Auch der vergleichsweise geringe Höchstbetrag von 10.000,- EUR im Einzelfall respektive 50.000,- EUR insgesamt im Rechnungsjahr, bei dem die Korrektur von Unrichtigkeiten nach § 23a Abs. 5 Satz 3 PartG in den Rechenschaftsbericht für das Folgejahr verschoben werden darf, rechtfertigt keine andere Beurteilung. Von einer Bagatellregelung kann im Hinblick auf § 31a Abs. 1 Satz 2 PartG jedenfalls nicht die Rede sein, weil diese Bestimmung der begünstigten Partei im äußersten Fall einen rechtswidrigen Vorteil von 50.000,- EUR verschafft: Hat die Partei in ihrem Rechenschaftsbericht zu Unrecht Einnahmen gemäß § 24 Abs. 4 Nr. 1 bis 7 PartG in Höhe von insgesamt 50.000,- EUR, die im Einzelfall nicht den Betrag von 10.000,- EUR übersteigen, ausgewiesen, geht der Präsident des Deutschen Bundestages von einer um 50.000,- EUR zu hohen

¹⁶⁵⁷ KR/Kersten, Rdnr. 12 f. zu § 31a PartG; Ipsen/Koch, Rdnr. 6 zu § 31a PartG; Koch, DVBl 2008, 601/604. Anderer Auffassung: Lenski, Rdnr. 21 f. zu § 31a PartG.

¹⁶⁵⁸ Ipsen/Koch, Rdnr. 8 zu § 31a PartG.

relativen Obergrenze aus. Wenn die relative Obergrenze bei der betreffenden Partei voll zum Tragen kommt, bedeutet das für die Partei bei der staatlichen Teilfinanzierung einen ungerechtfertigten finanziellen Vorteil in gleicher Höhe.

ab) Rückforderung überzahlter Beträge

Die teilweise Rücknahme der Mittelfestsetzung zugunsten der Partei hat die zwingende Folge, dass eine Divergenz zwischen den an die Partei ausgezahlten Mitteln und deren festgesetztem Anspruch entsteht¹⁶⁵⁹. Deshalb setzt der Präsident des Deutschen Bundestages gemäß § 31a Abs. 3 Satz 1 PartG mit der Rücknahme den von der Partei zu erstattenden Betrag durch Verwaltungsakt fest.

Wie bei der teilweisen Rücknahme der Mittelfestsetzung kann sich die Partei auch gegenüber der Festsetzung des Rückforderungsanspruchs nicht auf Vertrauensschutz berufen, weil § 48 Abs. 2 VwVfG nach Maßgabe von § 31a Abs. 1 Satz 3 PartG insoweit ebenfalls keine Anwendung findet¹⁶⁶⁰. Abgesehen von § 48 Abs. 2 VwVfG gelten für die Festsetzung des Rückforderungsanspruchs ferner grundsätzlich die allgemeinen Regeln des Verwaltungsverfahrensrechts.

Ergibt sich im Zuge der weiteren staatlichen Finanzierung eine Verrechnungslage, ist der Unterschiedsbetrag nach § 31a Abs. 3 Satz 2 PartG mit der nächsten Abschlagszahlung an die Partei zu verrechnen. Die Verrechnung erfolgt nicht durch Verwaltungsakt¹⁶⁶¹. Vielmehr handelt es sich bei der Verrechnung im Sinne des § 31a Abs. 3 Satz 2 PartG um eine Aufrechnung nach Maßgabe der §§ 387 ff. BGB¹⁶⁶². Allerdings ist die Verrechnung erst möglich, wenn die Festsetzung des Erstattungsbetrages bestandskräftig geworden ist. Bis zu diesem Zeitpunkt steht der Verrechnung die aufschiebende Wirkung von Widerspruch und Anfechtungsklage entgegen¹⁶⁶³. Der Präsident des Deutschen Bundestages kann jedoch im Einzelfall, soweit dazu hinreichender Anlass besteht, die sofortige Vollziehbarkeit des Erstattungsbescheides anordnen und dadurch die umgehende Verrechnung des Erstattungsbetrages ermöglichen¹⁶⁶⁴.

Als Rechtsgrundlage für die Rückforderung zu Unrecht festgesetzter staatlicher Mittel kommt § 31a PartG, der am 1. Juli 2002 in Kraft getreten ist, nur in Betracht, wenn die Mittelfestsetzung nach diesem Stichtag erfolgt ist. Weil die Regelung inhaltlich in einem engen Sachzusammenhang mit den geänderten materiellen Rechenschaftsbestimmungen steht, kann § 31a PartG auf vorherige Mittelfestsetzungen keine Anwendung finden. Die Rückforderung von staatlichen Mitteln, die vor dem 1. Juli 2002 festgesetzt worden sind, richtet sich deshalb nach den allgemeinen verwaltungsrechtlichen Regelungen in den §§ 48 und 49a VwVfG¹⁶⁶⁵. Die Zehnjahresfrist aus § 31a Abs. 2 PartG ist dabei auf die Rückforderung von vor dem 1. Juli 2002 festgesetzten Mitteln aus der

¹⁶⁵⁹ Ipsen/Koch, Rdnr. 10 zu § 31a PartG.

¹⁶⁶⁰ Morlok, Rdnr. 1 zu § 31a PartG; Lenski, Rdnr. 15 zu § 31a PartG; Ipsen/Koch, Rdnr. 10 zu § 31a PartG.

¹⁶⁶¹ Ipsen/Koch, Rdnr. 13 zu § 31a PartG.

¹⁶⁶² VG Berlin, Urteil vom 16. August 2012 – 2 K 26/12, nachgewiesen bei juris.de, Rdnr. 15; VG Berlin, Urteil vom 3. April 2009 – 2 K 12/09, nachgewiesen bei juris.de, Rdnr. 22 ff. Anderer Auffassung: Lenski, Rdnr. 28 zu § 31a PartG.

¹⁶⁶³ VG Berlin, Urteil vom 3. April 2009 – 2 K 12/09, nachgewiesen bei juris.de, Rdnr. 25 und 30 ff.

¹⁶⁶⁴ VG Berlin, Urteil vom 3. April 2009 – 2 K 12/09, nachgewiesen bei juris.de, Rdnr. 44.

¹⁶⁶⁵ BVerwG, Urteil vom 25. April 2013 – 6 C 5/12, BVerwGE 146, 224/226 f.; BVerwG, Urteil vom 26. Juli 2006 – 6 C 20/05, BVerwGE 126, 254/275 und 281; OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 17. Dezember 2014 – 3 B 16/13, nachgewiesen bei juris.de, Rdnr. 43; VG Berlin, Urteil vom 20. September 2005 – 2 A 84/04, nachgewiesen bei juris.de, Rdnr. 37.

staatlichen Teilfinanzierung der Parteien auf der Grundlage der §§ 48, 49a VwVfG weder unmittelbar noch analog anzuwenden¹⁶⁶⁶.

ac) Innerparteiliche Haftung

Gemäß § 31a Abs. 5 PartG sollen die Parteien in ihrer Satzung Regelungen für den Fall aufnehmen, dass Maßnahmen nach § 31a Abs. 1 PartG durch Landesverbände oder diesen nachgeordnete Gebietsverbände verursacht werden. Entsprechendes gilt nach § 31b Satz 4 PartG und § 31c Satz 4 PartG für den Fall von Sanktionen gemäß den §§ 31b und 31c PartG.

Die Sollvorschrift in § 31a Abs. 5 PartG hat ihren Hintergrund darin, dass die Partei dem Präsidenten des Deutschen Bundestages in allen Fragen der Parteienfinanzierung in Gestalt ihres Bundesverbandes respektive ihrer sonstigen höchsten Parteigliederung gegenübertritt, während die finanziellen Folgen von Rechenschaftsverstößen auch durch nachgeordnete Gebietsverbände ausgelöst werden können. Deshalb bedarf es einer innerparteilichen Regelung, welche Gliederungen die von der Gesamtpartei zu zahlenden Beträge wirtschaftlich zu tragen haben¹⁶⁶⁷. Entsprechend der gesetzlichen Empfehlung aus § 31a Abs. 5 PartG haben die im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien überwiegend in ihrer Satzung beziehungsweise in ihrer Finanzordnung vorgesehen, dass die Gliederung, die für einen Verstoß gegen die Rechenschaftspflicht verantwortlich ist, parteiintern für den daraus entstandenen Schaden haftet¹⁶⁶⁸.

c) Finanzielle Sanktionen gegen die Partei

Über die Rückforderung zu Unrecht festgesetzter staatlicher Mittel hinaus sehen die §§ 31b und 31c PartG bei Verstößen gegen das Parteiengesetz finanzielle Sanktionen gegen die Partei vor. Die finanziellen Sanktionen für Rechenschaftsverstöße verletzen die betroffene Partei nicht in ihrem Grundrecht auf Chancengleichheit, da die Partei das Recht auf Chancengleichheit insoweit durch die Missachtung der Rechenschaftsvorschriften verwirkt hat¹⁶⁶⁹.

aa) Einleitung

Während § 31b PartG ganz allgemein für Unrichtigkeiten im Rechenschaftsbericht gilt, betrifft § 31c PartG ausschließlich Verstöße gegen die Spendenannahmeverbote und die besonderen Publizitätsvorschriften für Spenden. Folglich stellt § 31c PartG gegenüber § 31b PartG die speziellere Regelung dar und geht diesem vor, soweit sich die Anwendungsbereiche beider Bestimmungen überschneiden¹⁶⁷⁰. Sowohl bei § 31b PartG als auch bei § 31c PartG handelt es sich um Vorschriften mit Sanktionscharakter¹⁶⁷¹.

¹⁶⁶⁶ BVerwG, Urteil vom 25. April 2013 – 6 C 5/12, BVerwGE 146, 224/232 ff.

¹⁶⁶⁷ Ipsen/Koch, Rdnr. 16 zu § 31a PartG.

¹⁶⁶⁸ Siehe Ziffer 13 der Beitrags- und Kassenordnung von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (Stand: 12. November 2016); § 35 Abs. 4 des Statuts der CDU (Stand: 14. Dezember 2015); § 77 Abs. 2 der Satzung der CSU (Stand: 5. November 2016); § 19 der Finanz- und Beitragsordnung der FDP (Stand: 23. April 2016); § 13 Abs. 1 der Finanzordnung der SPD (Stand: 26. Januar 2014).

¹⁶⁶⁹ Wahl, NJW 2000, 3260/3260 f.

¹⁶⁷⁰ Morlok, Rdnr. 1 zu § 31b PartG; Lenski, Rdnr. 1 f. und 7 zu § 31b PartG; KR/Rixen, Rdnr. 7 zu § 31b PartG; Koch, DVBI 2008, 601/603.

¹⁶⁷¹ Morlok, Rdnr. 1 vor § 31a PartG und Rdnr. 1 zu § 31b PartG; Lenski, Rdnr. 1 zu § 31b PartG und Rdnr. 1 zu § 31c

Die Sanktionsvorschriften in § 31b PartG und § 31c PartG, die am 1. Januar 2003 in Kraft getreten sind, finden nur auf Unrichtigkeiten in Rechenschaftsberichten, die nach dem 31. Dezember 2002 beim Präsidenten des Deutschen Bundestages eingereicht worden sind, sowie auf unzulässige Spenden, die die Partei nach dem 31. Dezember 2002 angenommen und nicht unverzüglich an den Bundestagspräsidenten weitergeleitet hat, Anwendung. Zwar kommt es bei der Nachprüfung von Verwaltungsakten grundsätzlich auf die Sach- und Rechtslage im Zeitpunkt der letzten behördlichen Entscheidung an, soweit das materielle Recht nichts anderes bestimmt. Weil der Gesetzgeber das Sanktionssystem des Parteiengesetzes für Verstöße gegen die Rechenschaftspflicht mit dem Achten Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes grundlegend umgestaltet hat, lässt das materielle Recht die rückwirkende Anwendung der §§ 31b und 31c PartG auf Vorgänge aus der Zeit vor Inkrafttreten dieser Regelungen nicht zu. Im Hinblick auf Sanktionen nach § 31c Satz 1 und 2 PartG kommt zudem noch hinzu, dass die darin in Bezug genommenen materiellen Vorschriften für die Annahme und Veröffentlichung von Parteispenden in § 25 Abs. 2 bis 4 PartG erst mit derselben Novelle in das Parteiengesetz eingefügt worden sind¹⁶⁷².

Auf Verstöße gegen Rechenschaftsvorschriften und Spendenannahmeverbote aus der Zeit vor dem 1. Januar 2003 sind die bis dahin geltenden Sanktionsvorschriften des Parteiengesetzes anzuwenden. Diese sahen anstelle eines Zahlungsanspruchs gegen die Partei den teilweisen Verlust des Anspruchs der Partei auf staatliche Mittel vor. Verwaltungsverfahrenrechtlich war der Anspruchsverlust durch die (Teil-)Rücknahme des gegenüber der betreffenden Partei ergangenen Festsetzungsbescheides gemäß § 48 VwVfG und die anschließende Erstattung des überzahlten Betrages nach Maßgabe von § 49a PartG umzusetzen¹⁶⁷³. Dabei wendet die Rechtsprechung auf die vor dem 1. Januar 2003 begangenen Publizitätsverstöße, die noch nach dem alten Sanktionsregime zu ahnden sind, allerdings die erst im Jahr 2002 verabschiedeten Regelungen über die sanktionsbefreiende Selbstanzeige aus § 23b PartG auf Grund einer planwidrigen Regelungslücke analog an¹⁶⁷⁴.

ab) Sanktionen gemäß § 31b PartG

Stellt der Präsident des Deutschen Bundestages im Rahmen seiner Prüfung nach § 23a PartG Unrichtigkeiten im Rechenschaftsbericht fest, entsteht gegen die Partei ein Anspruch in Höhe des Zweifachen des den unrichtigen Angaben entsprechenden Betrages, soweit kein Fall des § 31c

PartG; KR/Rixen, Rdnr. 1 zu § 31b PartG; KR/Kersten, Rdnr. 1 zu § 31c PartG; Ipsen/Koch, Rdnr. 1 zu § 31b PartG und Rdnr. 1 zu § 31c PartG.

¹⁶⁷² BVerwG, Urteil vom 26. Juli 2006 – 6 C 20/05, BVerwGE 126, 254/265 ff.; OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 28. November 2011 – 3a B 2/11, nachgewiesen bei juris.de, Rdnr. 66; VG Berlin, Urteil vom 8. Dezember 2009 – 2 K 126/09, nachgewiesen bei juris.de, Rdnr. 66; VG Berlin, Urteil vom 20. September 2005 – 2 A 84/04, nachgewiesen bei juris.de, Rdnr. 17 f.

¹⁶⁷³ BVerwG, Urteil vom 25. April 2013 – 6 C 5/12, BVerwGE 146, 224/226 f.; BVerwG, Urteil vom 26. Juli 2006 – 6 C 20/05, BVerwGE 126, 254/274 f.; OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 28. November 2011 – 3a B 2/11, nachgewiesen bei juris.de, Rdnr. 67 f.; VG Berlin, Urteil vom 8. Dezember 2009 – 2 K 126/09, nachgewiesen bei juris.de, Rdnr. 28 und 79; VG Berlin, Urteil vom 20. Mai 2008 – 2 A 28/07, nachgewiesen bei juris.de, Rdnr. 36 und 82; VG Berlin, Urteil vom 18. Januar 2007 – 2 A 24/05, nachgewiesen bei juris.de, Rdnr. 17.

¹⁶⁷⁴ BVerwG, Urteil vom 27. April 2016 – 6 C 5/15, BVerwGE 155, 58/63; BVerwG, Urteil vom 25. April 2013 – 6 C 5/12, BVerwGE 146, 224/248 ff.; OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 17. Dezember 2014 – 3 B 16/13, nachgewiesen bei juris.de, Rdnr. 47 f. und 84 f.; zustimmend: Morlok, NVwZ 2017, 159/160.

PartG vorliegt. Betreffen Unrichtigkeiten in der Vermögensbilanz oder im Erläuterungsteil das Haus- und Grundvermögen oder Beteiligungen an Unternehmen, beträgt der Anspruch 10 vom Hundert der nicht aufgeführten oder der unrichtig angegebenen Vermögenswerte.

Unter Unrichtigkeiten im Rechenschaftsbericht sind ebenso wie im Falle des § 23a PartG alle Angaben, die von den Vorgaben des Parteiengesetzes für die Rechenschaftslegung abweichen, zu verstehen¹⁶⁷⁵. Dazu gehören neben allen nicht den tatsächlichen Verhältnissen entsprechenden Angaben über Einnahmen, Ausgaben, Vermögensgegenstände und Schulden einschließlich deren Bewertung auch Abweichungen von den gesetzlichen Vorgaben für Form, Aufbau und Gliederung des Rechenschaftsberichts. Anders als § 23a PartG kann § 31b PartG jedoch nur dann angewandt werden, wenn sich die Unrichtigkeit betragsmäßig beziffern lässt. Denn nur unter dieser Voraussetzung kann das Zweifache des den unrichtigen Angaben entsprechenden Betrages festgestellt werden¹⁶⁷⁶. Damit unterliegen Unrichtigkeiten, die ausschließlich die Gliederung oder formale Anforderungen betreffen, nicht der finanziellen Sanktion aus § 31b PartG, soweit sie nicht im Einzelfall ausnahmsweise doch betragsmäßig beziffert werden können. Abweichend von dem gesetzlichen Begriff der Unrichtigkeiten im Rechenschaftsbericht in § 31b PartG, der keine diesbezüglichen Einschränkungen kennt, behandelt der Präsident des Deutschen Bundestages in ständiger Verwaltungspraxis offenkundige Rechen- und Schreibfehler in Rechenschaftsberichten nicht als zu sanktionierende Unrichtigkeiten¹⁶⁷⁷. Dabei geht der Bundestagspräsident anscheinend vom sachlichen Vorliegen von Unrichtigkeiten in diesen Fällen aus, weil er zwar auf die Sanktionierung der Unrichtigkeiten verzichtet, aber die Berichtigung des Rechenschaftsberichts verlangt. Diese Verwaltungspraxis ist abzulehnen. Entweder ist dem Rechenschaftsbericht trotz des offenkundigen Rechen- oder Schreibfehlers aus der Sicht des Betrachters objektiv die sachlich zutreffende Aussage zu entnehmen. Dann fehlt es indes bereits an einer Unrichtigkeit im rechtlichen Sinne des § 23a PartG, auf Grund derer der Präsident des Deutschen Bundestages die Berichtigung des Rechenschaftsberichts nach Maßgabe von § 23a Abs. 5 PartG verlangen könnte. Ist der Rechenschaftsbericht hingegen auf Grund der fehlerhaften Angaben unrichtig im Sinne des § 23a PartG, kann der Präsident des Deutschen Bundestages außer in den Fällen des § 23b Abs. 2 Satz 1 PartG nicht von den gesetzlich vorgesehenen Sanktionen absehen. Für die Privilegierung bestimmter Unrichtigkeiten in Rechenschaftsberichten, wie offenkundigen Rechen- und Schreibfehlern, bei der Verhängung von Sanktionen gemäß § 31b PartG gibt es keine gesetzliche Grundlage. Überdies missachtet die Verwaltungspraxis des Bundestagspräsidenten, dass Unrichtigkeiten, die die in § 23a Abs. 5 Satz 3 PartG genannten Wertgrenzen nicht überschreiten, nach Maßgabe von § 23a Abs. 5 Satz 3 PartG in laufender Rechnung korrigiert werden können und deshalb keine Berichtigung des unrichtigen Rechenschaftsberichts erfordern.

Den Begriff der Unrichtigkeiten im Rechenschaftsbericht verwendet § 31b Satz 1 und 2 PartG

¹⁶⁷⁵ OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 23. Mai 2011 – 3a B 1/11, nachgewiesen bei juris.de, Rdnr. 41 und 50; VG Berlin, Urteil vom 3. Dezember 2010 – 2 K 108/10, BeckRS 2010, 56651; VG Berlin, Urteil vom 15. Mai 2009 – 2 K 39/09, nachgewiesen bei juris.de, Rdnr. 49; Lenski, Rdnr. 3 zu § 31b PartG; KR/Rixen, Rdnr. 8 zu § 31b PartG; Ipsen/Koch, Rdnr. 3 zu § 31b PartG.

¹⁶⁷⁶ VG Berlin, Urteil vom 3. Dezember 2010 – 2 K 108/10, BeckRS 2010, 56651; VG Berlin, Urteil vom 15. Mai 2009 – 2 K 39/09, nachgewiesen bei juris.de, Rdnr. 49; Erbs/Kohlhaas/Lampe, Rdnr. 2 zu § 31b PartG; Lenski, Rdnr. 6 zu § 31b PartG; KR/Rixen, Rdnr. 9 zu § 31b PartG; Ipsen/Koch, Rdnr. 3 zu § 31b PartG; Koch, DVBI 2008, 601/605.

¹⁶⁷⁷ BT-Drs. 18/10710, S. 14 und 18; BT-Drs. 16/14140, S. 16 und 21 f.

ungenauerweise im Sinne eines „*Pluraletantum*“. Aus dem Gebrauch des Plurals ist aber keineswegs der Schluss zu ziehen, dass die finanziellen Sanktionen erst dann greifen sollen, wenn der Rechenschaftsbericht einer Partei mehr als einen Fehler aufweist¹⁶⁷⁸.

Über den Wortlaut der Vorschrift hinaus erfordert die Sanktion nach § 31b PartG als weiteres ungeschriebenes Tatbestandsmerkmal ein Verschulden der Partei¹⁶⁷⁹.

Dem Rechtsstaatsprinzip aus Art. 20 Abs. 3 GG wohnt der Grundsatz inne, dass jede Strafe Schuld im Sinne von Vorwerfbarkeit voraussetzt. Weil die Strafe auf Repression und Vergeltung für ein rechtlich verbotenes Verhalten abzielt, muss der damit verbundene Vorwurf an den Täter im Einzelfall auch im Sinne einer strafrechtlichen Schuld begründet sein. Fehlt es an der Vorwerfbarkeit, so ist die Strafe eine mit dem Rechtsstaatsprinzip unvereinbare Vergeltung für einen Vorgang, den der Betroffene nicht zu verantworten hat. Vor diesem Hintergrund verstößt die Sanktionierung einer Tat, für die dem Betroffenen kein Verschuldensvorwurf zur Last fällt, gegen das Rechtsstaatsprinzip aus Art. 20 Abs. 3 GG und verletzt den Betroffenen in seinem Grundrecht aus Art. 2 Abs. 1 GG¹⁶⁸⁰. Dies gilt über Art. 19 Abs. 3 GG auch für verschuldensunabhängige Sanktionen gegenüber juristischen Personen.

Bei der Zahlungspflicht nach § 31b PartG handelt es sich um eine Maßnahme mit Sanktionscharakter. Der Strafcharakter der Regelung offenbart sich schon darin, dass die Vorschrift an einen Verstoß gegen die Rechenschaftsvorschriften des Parteiengesetzes und damit an ein menschliches Fehlverhalten anknüpft¹⁶⁸¹. Darüber hinaus beurteilt aber auch der Gesetzgeber selbst die Zahlungspflicht gemäß § 31b PartG als Sanktion und Strafzahlung¹⁶⁸².

Vor diesem Hintergrund bedarf es einer verfassungskonformen Auslegung von § 31b PartG am Maßstab des Rechtsstaatsprinzips aus Art. 20 Abs. 3 GG und des Art. 2 Abs. 1 GG. Danach kommt die Festsetzung einer Zahlungspflicht gegen eine Partei wegen Unrichtigkeiten in ihrem Rechenschaftsbericht nur in Betracht, soweit ihr im Hinblick auf die unrichtigen Angaben ein Verschulden zur Last fällt. Für den Verschuldensvorwurf reicht es allerdings aus, dass die Partei

¹⁶⁷⁸ Ipsen/Koch, Rdnr. 4 zu § 31b PartG.

¹⁶⁷⁹ VG Berlin, Urteil vom 3. Dezember 2010 – 2 K 108/10, BeckRS 2010, 56651; VG Berlin, Urteil vom 14. Januar 2010 – 2 K 118/09, nachgewiesen bei juris.de, Rdnr. 25 ff.; VG Berlin, Urteil vom 8. Dezember 2009 – 2 K 126/09, nachgewiesen bei juris.de, Rdnr. 60 ff.; VG Berlin, Urteil vom 15. Mai 2009 – 2 K 39/09, nachgewiesen bei juris.de, Rdnr. 85 ff.; Erbs/Kohlhaas/Lampe, Rdnr. 4 zu § 31b PartG. Anderer Auffassung: OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 28. November 2011 – 3a B 2/11, nachgewiesen bei juris.de, Rdnr. 96 und 114; OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 23. Mai 2011 – 3a B 1/11, nachgewiesen bei juris.de, Rdnr. 65 ff.; Lenski, Rdnr. 8 zu § 31b PartG. Offengelassen in: BVerfG, Beschluss vom 14. Mai 2013 – 2 BvR 547/13, NVwZ-RR 2013, 625/626; BVerwG, Urteil vom 12. Dezember 2012 – 6 C 32/11, BVerwGE 145, 194/224 ff.

¹⁶⁸⁰ BVerfG, Beschluss vom 4. Dezember 2006 – 1 BvR 1200/04, NJW-RR 2007, 860/861; BVerfG, Beschluss vom 23. April 1991 – 1 BvR 1443/87, BVerfGE 84, 82/87; BVerfG, Beschluss vom 14. Juli 1981 – 1 BvR 575/80, BVerfGE 58, 159/162 f.; BVerfG, Beschluss vom 25. Oktober 1966 – 2 BvR 506/63, BVerfGE 20, 323/331 ff.

¹⁶⁸¹ VG Berlin, Urteil vom 3. Dezember 2010 – 2 K 108/10, BeckRS 2010, 56651; VG Berlin, Urteil vom 14. Januar 2010 – 2 K 118/09, nachgewiesen bei juris.de, Rdnr. 25; VG Berlin, Urteil vom 8. Dezember 2009 – 2 K 126/09, nachgewiesen bei juris.de, Rdnr. 63; VG Berlin, Urteil vom 15. Mai 2009 – 2 K 39/09, nachgewiesen bei juris.de, Rdnr. 88. Anderer Auffassung: BVerwG, Urteil vom 12. Dezember 2012 – 6 C 32/11, BVerwGE 145, 194/225 f., das die Erforderlichkeit eines subjektiven Tatbestandsmerkmals unter dem Aspekt des verfassungsrechtlichen Verhältnismäßigkeitsprinzips für prüfungsbedürftig hält.

¹⁶⁸² BT-Drs. 14/8778, S. 20.

fahrlässig gehandelt hat¹⁶⁸³. Dies folgt bereits aus dem Wesen der geltungserhaltenden Reduktion, das darin liegt, den Anwendungsbereich einer zu weit gefassten Norm nur soweit zu beschränken, wie dies aus verfassungsrechtlicher Sicht für den Bestand der Vorschrift erforderlich ist. Sanktionen für fahrlässige Verstöße gegen Rechenschaftsvorschriften sind von Verfassungs wegen nicht grundsätzlich zu beanstanden. Zudem kann der zu weit gefassten Regelung in § 31b PartG der Wille des Gesetzgebers entnommen werden, Unrichtigkeiten im Rechenschaftsbericht zu ahnden, soweit das Grundgesetz dies gestattet.

Im Hinblick auf den Schuldvorwurf für Unrichtigkeiten im Rechenschaftsbericht kommt es auf das Verschulden der für die Partei verantwortlich handelnden Personen im Sinne des § 31 BGB, also den Vorstand und dessen einzelne Mitglieder, an¹⁶⁸⁴. Was den Rechenschaftsbericht der Gesamtpartei anbelangt, weist § 23 Abs. 1 Satz 1 und 2 PartG die Verantwortung für die Rechenschaftslegung dem Bundesvorstand insgesamt zu, auch wenn § 23 Abs. 1 Satz 6 PartG dem für die Finanzangelegenheiten zuständigen Mitglied des Bundesvorstandes eine besondere Verantwortung für die Aufstellung des Rechenschaftsberichts der Gesamtpartei überträgt. Mit Blick auf das in § 23 Abs. 1 Satz 3 PartG sanktionierte Konzept der dezentralisierten Verantwortlichkeit, das jede Parteigliederung für deren Rechenschaftslegung in die Verantwortung nimmt, muss sich die Partei neben dem Verschulden des Bundesvorstandes und dessen Mitgliedern auch das Verschulden der für die Parteiuntergliederungen handelnden Personen zurechnen lassen¹⁶⁸⁵. Bei den Gebietsverbänden der Parteien obliegt die Unterzeichnung des Rechenschaftsberichts nach Maßgabe von § 23 Abs. 1 Satz 4 und 5 PartG dem Vorsitzenden und dem für die Finanzangelegenheiten zuständigen Vorstandsmitglied der jeweiligen Parteigliederung, was die aus § 23 Abs. 1 Satz 1 und 3 PartG abzuleitende Gesamtverantwortlichkeit des Vorstandes für die Rechenschaftslegung allerdings unberührt lässt. Ausgehend von den Zuständigkeitsvorschriften des Parteiengesetzes muss sich die Partei in Rechenschaftsangelegenheiten also grundsätzlich das Verschulden sämtlicher Vorstandsmitglieder auf allen Parteigliederungen zurechnen lassen. Praktisch wird es indes regelmäßig auf das Verschulden des Vorsitzenden und des für die Finanzangelegenheiten zuständigen Vorstandsmitglieds des Bundesvorstandes sowie des

¹⁶⁸³ Im Ergebnis ebenso: BVerwG, Urteil vom 12. Dezember 2012 – 6 C 32/11, BVerwGE 145, 194/226 f.; VG Berlin, Urteil vom 3. Dezember 2010 – 2 K 108/10, BeckRS 2010, 56651; VG Berlin, Urteil vom 14. Januar 2010 – 2 K 118/09, nachgewiesen bei juris.de, Rdnr. 27; VG Berlin, Urteil vom 15. Mai 2009 – 2 K 39/09, nachgewiesen bei juris.de, Rdnr. 89 ff.; Böse, SächsVBl. 2001, 58/60. Anderer Auffassung: OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 28. November 2011 – 3a B 2/11, nachgewiesen bei juris.de, Rdnr. 96 und 114; OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 23. Mai 2011 – 3a B 1/11, nachgewiesen bei juris.de, Rdnr. 65 ff.; Erbs/Kohlhaas/Lampe, Rdnr. 4 zu § 31b PartG; Lenski, Rdnr. 8 zu § 31b PartG, und KR/Rixen, Rdnr. 15 zu § 31b PartG, halten einen Schuldvorwurf gegenüber der Partei insgesamt nicht für erforderlich. Ipsen/Koch, Rdnr. 4 ff. zu § 31b PartG, und Koch, DVBl 2008, 601/605 f., hält hingegen sogar vorsätzliches Handeln der Partei für erforderlich. Offengelassen in: BVerfG, Beschluss vom 14. Mai 2013 – 2 BvR 547/13, NVwZ-RR 2013, 625/626.

¹⁶⁸⁴ VG Berlin, Urteil vom 3. Dezember 2010 – 2 K 108/10, BeckRS 2010, 56651; VG Berlin, Urteil vom 14. Januar 2010 – 2 K 118/09, nachgewiesen bei juris.de, Rdnr. 26 f.; VG Berlin, Urteil vom 8. Dezember 2009 – 2 K 126/09, nachgewiesen bei juris.de, Rdnr. 62; VG Berlin, Urteil vom 15. Mai 2009 – 2 K 39/09, nachgewiesen bei juris.de, Rdnr. 87; Böse, SächsVBl. 2001, 58/60.

¹⁶⁸⁵ VG Berlin, Urteil vom 3. Dezember 2010 – 2 K 108/10, BeckRS 2010, 56651; gleicher Auffassung hinsichtlich der Wissenszurechnung im Rahmen des § 49a Abs. 2 Satz 2 VwVfG: BVerwG, Urteil vom 26. Juli 2006 – 6 C 20/05, BVerwGE 126, 254/279; VG Berlin, Urteil vom 20. Mai 2008 – 2 A 28/07, nachgewiesen bei juris.de, Rdnr. 74 und 82; Böse, SächsVBl. 2001, 58/60.

Vorstandes der Parteigliederung, die von dem unrichtig ausgewiesenen Geschäftsvorfall betroffen ist, ankommen. In diesem Kontext kann sich ein der Partei zuzurechnender Sorgfaltspflichtverstoß ihres maßgeblichen Funktionärs im Zusammenhang mit Zweifelsfragen der Rechenschaftslegung insbesondere auch unter dem Aspekt ergeben, dass der Parteifunktionär von dem Angebot des Präsidenten des Deutschen Bundestages, Zweifelsfragen vor der Abgabe des Rechenschaftsberichts informell mit der Bundestagsverwaltung abzustimmen, keinen Gebrauch gemacht hat¹⁶⁸⁶.

Als Rechtsfolge von Unrichtigkeiten im Rechenschaftsbericht sieht § 31b Satz 1 PartG vor, dass die betreffende Partei grundsätzlich zur Zahlung eines Geldbetrages in Höhe des Zweifachen des den unrichtigen Angaben entsprechenden Betrages verpflichtet ist. Um die Höhe der Sanktion berechnen zu können, bedarf es eines Vergleichs zwischen den tatsächlich im Rechenschaftsbericht enthaltenen Angaben und dem, was die Partei nach den gesetzlichen Vorgaben richtigerweise in ihrem Rechenschaftsbericht hätte ausweisen müssen¹⁶⁸⁷. Dabei ist das von der Partei im Rechenschaftsbericht Erklärte nach den für die Auslegung von Willenserklärungen geltenden Regeln der §§ 133, 157 BGB zu bestimmen¹⁶⁸⁸. Bei der Auslegung des im Rechenschaftsbericht Erklärten ist nicht auf den Standpunkt eines verständigen, fachkundigen Bürgers abzustellen¹⁶⁸⁹. Vielmehr kommt es bei der Auslegung des Rechenschaftsberichts auf die Sicht eines sachverständigen Dritten an, weil die Darstellungstechnik der Rechenschaftslegung nach der grundlegenden Vorgabe in § 238 Abs. 1 Satz 2 HGB in Verbindung mit § 24 Abs. 2 Satz 1 PartG auf einen sachverständigen Dritten als Adressaten ausgerichtet ist. Widersprüchliche Angaben im Rechenschaftsbericht und Unklarheiten bei der Auslegung nicht eindeutiger Angaben im Rechenschaftsbericht gehen dabei, um dem Transparenzziel des Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG Rechnung zu tragen und eine effektive Rechenschaftslegung zu gewährleisten, grundsätzlich zu Lasten der rechenschaftspflichtigen Partei¹⁶⁹⁰. Allerdings ist die betroffene Partei innerhalb der durch den eingereichten Rechenschaftsbericht gezogenen Grenzen befugt, im Rahmen ihrer nach § 23a Abs. 2 Satz 1 PartG abzugebenden Stellungnahme klarzustellen, welche der in dem Rechenschaftsbericht enthaltenen widersprüchlichen Angaben maßgeblich sein soll¹⁶⁹¹. Dabei gilt, dass die betreffende Partei in dem eingereichten Rechenschaftsbericht enthaltene Angabe nicht austauschen und fehlende Angaben nicht nachreichen darf, sondern lediglich zur Klarstellung des mit den im Rechenschaftsbericht enthaltenen Angaben Gemeinten berechtigt ist.

Im Hinblick auf Unrichtigkeiten bei der Höhe von Einnahmen und Ausgaben oder der Bewertung von Vermögensgegenständen und Schulden ist danach lediglich die Differenz zwischen dem korrekten und dem tatsächlich gewählten Wertansatz zu berechnen. Soweit die Partei Einnahmen, Ausgaben,

¹⁶⁸⁶ BVerwG, Urteil vom 12. Dezember 2012 – 6 C 32/11, BVerwGE 145, 194/228 f.

¹⁶⁸⁷ OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 23. Mai 2011 – 3a B 1/11, nachgewiesen bei juris.de, Rdnr. 50; VG Berlin, Urteil vom 15. Mai 2009 – 2 K 39/09, nachgewiesen bei juris.de, Rdnr. 50; Lenski, Rdnr. 9 zu § 31b PartG; Ipsen/Koch, Rdnr. 7 zu § 31b PartG.

¹⁶⁸⁸ VG Berlin, Urteil vom 15. Mai 2009 – 2 K 39/09, nachgewiesen bei juris.de, Rdnr. 50.

¹⁶⁸⁹ So aber: BVerwG, Urteil vom 12. Dezember 2012 – 6 C 32/11, BVerwGE 145, 194/215; OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 23. Mai 2011 – 3a B 1/11, nachgewiesen bei juris.de, Rdnr. 51 und 53 f.; VG Berlin, Urteil vom 15. Mai 2009 – 2 K 39/09, nachgewiesen bei juris.de, Rdnr. 50.

¹⁶⁹⁰ OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 23. Mai 2011 – 3a B 1/11, nachgewiesen bei juris.de, Rdnr. 54 f.

¹⁶⁹¹ BVerwG, Urteil vom 12. Dezember 2012 – 6 C 32/11, BVerwGE 145, 194/215 ff.

Vermögensgegenstände oder Schulden entgegen den gesetzlichen Vorschriften gar nicht oder an der falschen Stelle ausgewiesen hat, bildet der für diese Positionen vorgeschriebene Wertansatz den Betrag der unrichtigen Angaben. Entsprechendes gilt, wenn die Partei Erbschaften und Vermächtnisse im Wert von mehr als 10.000,- EUR zwar in ihr Rechnungslegungswerk aufgenommen, aber den Namen und die Anschrift des Erblassers sowie den jeweiligen Betrag entgegen § 27 Abs. 2 Satz 3 PartG nicht im Rechenschaftsbericht verzeichnet hat. Hat die Partei in ihren Rechenschaftsbericht Einnahmen, Ausgaben, Vermögensgegenstände oder Schulden, die in dem Rechenschaftsbericht aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen nicht hätten ausgewiesen werden dürfen, aufgenommen, markiert der von der Partei gewählte Wertansatz den Betrag der Unrichtigkeit.

Zudem ist bei der Bestimmung des den unrichtigen Angaben entsprechenden Betrages den systembedingten Eigenheiten der doppelten Buchführung Rechnung zu tragen. Unrichtigkeiten im Rechenschaftsbericht dürfen bei der Sanktionsberechnung auch dann nur einmal berücksichtigt werden, wenn sie sich wegen der Wirkungsweise der doppelten Buchführung sowohl in der Ergebnisrechnung als auch in der Vermögensbilanz niederschlagen¹⁶⁹².

Abweichend von dem Regelfall, in dem eine Sanktion in Höhe des Zweifachen des den unrichtigen Angaben entsprechenden Betrages entsteht, ordnet § 31b Satz 2 PartG für bestimmte Unrichtigkeiten in der Vermögensbilanz oder im Erläuterungsteil eine Privilegierung an. Betreffen Unrichtigkeiten in der Vermögensbilanz oder im Erläuterungsteil das Haus- und Grundvermögen oder Beteiligungen an Unternehmen, beträgt der Anspruch nach Maßgabe von § 31b Satz 2 PartG 10 vom Hundert der nicht aufgeführten oder der unrichtig angegebenen Vermögenswerte.

Die damit verbundene finanzielle Privilegierung von unrichtigen Angaben betreffend das Haus- und Grundvermögen oder Beteiligungen an Unternehmen ist sachlich nicht gerechtfertigt. Die Regelung lässt sich insbesondere nicht auf die Erwägung stützen, dass die niedrigere Strafe nicht an einen Zufluss in das Parteivermögen, sondern an einen Bestand von Vermögenswerten anknüpft¹⁶⁹³. Abgesehen davon, dass auch in dem zu Beginn des Rechnungsjahres vorhandenen Vermögensbestand ohne Bestandsänderung erfolgswirksame Veränderungen in Gestalt von Sonderabschreibungen eintreten können, müsste diese Regelung, wenn überhaupt, für alle Vermögensgegenstände und Schulden gelten. Auch unter dieser Prämisse verstößt § 31b Satz 2 PartG schon wegen der sachwidrigen Beschränkung auf das Haus- und Grundvermögen einerseits und die Beteiligungen an Unternehmen andererseits gegen den Gleichheitsgrundsatz. Außerdem steht die Privilegierung ausgerechnet dieser Bilanzposten im eklatanten Widerspruch dazu, dass der Gesetzgeber in § 24 Abs. 7 Nr. 3 PartG gerade für das Haus- und Grundvermögen und die Beteiligungen an Unternehmen auf Grund deren besonderen Bedeutung für das angestrebte Transparenzziel die regelmäßige Neubewertung angeordnet hat.

¹⁶⁹² BVerwG, Urteil vom 12. Dezember 2012 – 6 C 32/11, BVerwGE 145, 194/219; VG Berlin, Urteil vom 15. Mai 2009 – 2 K 39/09, nachgewiesen bei juris.de, Rdnr. 73 f. Anderer Auffassung: OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 23. Mai 2011 – 3a B 1/11, nachgewiesen bei juris.de, Rdnr. 58 ff.

¹⁶⁹³ So aber: BVerwG, Urteil vom 12. Dezember 2012 – 6 C 32/11, BVerwGE 145, 194/224; OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 23. Mai 2011 – 3a B 1/11, nachgewiesen bei juris.de, Rdnr. 77; Lenski, Rdnr. 10 zu § 31b PartG; KR/Rixen, Rdnr. 21 f. zu § 31b PartG; Ipsen/Koch, Rdnr. 8 zu § 31b PartG; Koch, DVBl 2008, 601/605; Lenz, NVwZ 2002, 769/776 f.

Auch Bewertungsschwierigkeiten können nicht als Argument für die Privilegierung ins Feld geführt werden¹⁶⁹⁴. Zum einen gilt der abweichende Sanktionsmaßstab nicht nur für fehlerhafte Bewertungen, sondern auch für Verstöße gegen Ansatzvorschriften. Zum anderen taugt ein Strafnachlass nicht als Kompensation für mangelndes Verschulden bei der objektiv falschen Rechenschaftslegung. Letzteres gilt namentlich vor dem Hintergrund, dass eine Bestrafung der Partei nach § 31b PartG richtigerweise ausscheidet, wenn der Partei kein Schuldvorwurf zur Last fällt. Mangels einer sachlichen Rechtfertigung für die Ungleichbehandlung verletzt das Konzept der differenzierten Sanktionsmaßstäbe gemäß § 31b Satz 1 und 2 PartG die Parteien in ihren Rechten aus Art. 3 Abs. 1 GG¹⁶⁹⁵. Parteien, die wegen Unrichtigkeiten im Rechenschaftsbericht der Regelsanktion des Zweifachen des den unrichtigen Angaben entsprechenden Betrages unterliegen, werden im Vergleich zu anderen Parteien, die für auf das Immobilien- oder Beteiligungsvermögen bezogene Unrichtigkeiten in der Vermögensbilanz oder im Erläuterungsteil nur 10 vom Hundert der nicht aufgeführten oder unrichtig angegebenen Vermögenswerte als Sanktionszahlung leisten müssen, benachteiligt.

Die Rechtsfolge des § 31b Satz 1 und 2 PartG kommt nach dem insoweit eindeutigen Wortlaut von § 31b Satz 1 PartG nur zum Tragen, wenn der Präsident des Deutschen Bundestages Unrichtigkeiten im Rechenschaftsbericht im Rahmen eines Prüfungsverfahrens nach Maßgabe von § 23a PartG festgestellt hat¹⁶⁹⁶. Diese Regelung ist lediglich deklaratorischer Natur, weil das Prüfungsverfahren und das Sanktionsverfahren in verfahrensrechtlicher wie materieller Hinsicht dergestalt miteinander verknüpft sind, dass die Feststellungen im Prüfungsverfahren Tatbestandswirkung für das Sanktionsverfahren haben. Bei der Festsetzung der Sanktion gemäß § 31b PartG legt der Präsident des Deutschen Bundestages deren Berechnung die in dem Feststellungsbescheid nach § 23a Abs. 4 PartG enthaltenen Angaben zugrunde. Darüber hinaus belegt die Verknüpfung von Prüfungs- und Sanktionsverfahren im Umkehrschluss, dass auch im Falle der sanktionsbefreienden Selbstanzeige einer Partei gemäß § 23b PartG ein Prüfungsverfahren nach Maßgabe von § 23a PartG stattfindet und ein verfahrensabschließender Feststellungsbescheid ergeht. Denn wenn dies nicht der Fall wäre, liefe die Anordnung des Sanktionsverzichts in § 23b Abs. 2 PartG ins Leere, weil eine Sanktion mangels Prüfungsverfahrens ohnehin nicht festgesetzt werden könnte.

Gläubiger des Zahlungsanspruchs aus § 31b Satz 1 und 2 PartG ist der Präsident des Deutschen Bundestages als mittelverwaltende Behörde¹⁶⁹⁷. Gemäß § 31b Satz 3 PartG stellt der Bundestagspräsident die Verpflichtung der Partei zur Zahlung des Betrages durch Verwaltungsakt fest. Im Hinblick auf diesen Verwaltungsakt und das diesbezügliche Verwaltungsverfahren finden die

¹⁶⁹⁴ So aber: BVerwG, Urteil vom 12. Dezember 2012 – 6 C 32/11, BVerwGE 145, 194/224; OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 23. Mai 2011 – 3a B 1/11, nachgewiesen bei juris.de, Rdnr. 77; VG Berlin, Urteil vom 3. Dezember 2010 – 2 K 108/10, BeckRS 2010, 56651; VG Berlin, Urteil vom 15. Mai 2009 – 2 K 39/09, nachgewiesen bei juris.de, Rdnr. 99.

¹⁶⁹⁵ Anderer Auffassung: VG Berlin, Urteil vom 3. Dezember 2010 – 2 K 108/10, BeckRS 2010, 56651; VG Berlin, Urteil vom 15. Mai 2009 – 2 K 39/09, nachgewiesen bei juris.de, Rdnr. 99; Lenski, Rdnr. 10 zu § 31b PartG; Ipsen/Koch, Rdnr. 8 zu § 31b PartG. Lenz, NVwZ 2002, 769/776 f., sieht den Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG darin, dass Rechenschaftsverstöße im Zusammenhang mit dem Parteivermögen nicht insgesamt, sondern nur hinsichtlich bestimmter Vermögensgegenstände privilegiert sind.

¹⁶⁹⁶ Lenski, Rdnr. 4 f. zu § 31b PartG; KR/Rixen, Rdnr. 8 zu § 31b PartG; Ipsen/Koch, Rdnr. 2 zu § 31b PartG.

¹⁶⁹⁷ Ipsen/Koch, Rdnr. 7 zu § 31b PartG.

allgemeinen Regeln des Verwaltungsverfahrensrechts Anwendung¹⁶⁹⁸. Zudem gilt nach § 31b Satz 4 PartG auch § 31a Abs. 2 bis 5 PartG entsprechend. Damit sind insbesondere die Frist für die Rückforderung zu Unrecht festgesetzter Mittel aus der staatlichen Teilfinanzierung sowie das Verrechnungsgebot aus § 31a Abs. 3 Satz 2 PartG bei der Festsetzung von Sanktionen nach § 31b Satz 1 und 2 PartG entsprechend anwendbar. Hingegen haben die Regelungen in § 31a Abs. 3 Satz 1 und Abs. 4 PartG für die Festsetzung von Sanktionen keine Bedeutung, weil diese inhaltlich auf die Besonderheiten bei der Rückforderung von Mitteln aus der staatlichen Teilfinanzierung zugeschnitten sind.

ac) Sanktionen gemäß § 31c PartG

Eine besondere Sanktionsvorschrift für Verstöße gegen das Parteiengesetz im Zusammenhang mit der Entgegennahme und Publizierung von Spenden enthält § 31c PartG. Soweit der zugrunde liegende Sachverhalt zugleich den Tatbestand der Sanktionsnormen aus § 31b Satz 1 und 2 PartG erfüllt, genießt die speziellere Regelung aus § 31c PartG nach der ausdrücklichen Vorgabe in § 31b Satz 1 PartG den Anwendungsvorrang¹⁶⁹⁹.

(1) Verstoß gegen Spendenannahmeverbote

Hat eine Partei Spenden unter Verstoß gegen § 25 Abs. 2 PartG angenommen und nicht gemäß § 25 Abs. 4 PartG an den Präsidenten des Deutschen Bundestages weitergeleitet, entsteht gegen sie nach § 31c Satz 1, 1. Hs. PartG ein Anspruch in Höhe des Dreifachen des rechtswidrig erlangten Betrages. Bereits abgeführte Spenden werden dabei gemäß § 31c Satz, 2. Hs. PartG angerechnet.

Die Regelung in § 31c Satz 1 PartG knüpft an die Spendenannahmeverbote aus § 25 Abs. 2 PartG an. Nach Maßgabe von § 25 Abs. 2 PartG unzulässige Spenden hat die Partei gemäß § 25 Abs. 4 PartG unverzüglich, spätestens mit Einreichung des Rechenschaftsberichts für das betreffende Jahr an den Präsidenten des Deutschen Bundestages weiterzuleiten¹⁷⁰⁰. Die Sanktionsvorschrift aus § 31c Satz 1 PartG betrifft den Fall, dass die Partei eine Spende trotz des Spendenannahmeverbots angenommen und entgegen § 25 Abs. 4 PartG nicht an den Bundestagspräsidenten weitergeleitet hat¹⁷⁰¹.

Ob die Partei eine unzulässige Spende mit der Rechtsfolge der Weiterleitungspflicht gemäß § 25 Abs. 4 PartG angenommen hat, bemisst sich nach § 25 Abs. 1 Satz 4 PartG. Nach Maßgabe von § 25 Abs. 1 Satz 4, 1. Hs. PartG sind Spenden von einer Partei erlangt, wenn sie in den Verfügungsbereich eines für die Finanzangelegenheiten zuständigen Vorstandsmitglieds oder eines hauptamtlichen Mitarbeiters der Partei gelangt sind. Unverzüglich nach ihrem Eingang an den Spender zurückgeleitete Spenden gelten dabei gemäß § 25 Abs. 1 Satz 4, 2. Hs. PartG als nicht von der Partei erlangt. Danach ist eine Spende angenommen, wenn sie in die wirtschaftliche

¹⁶⁹⁸ KR/Rixen, Rdnr. 24 zu § 31b PartG; Ipsen/Koch, Rdnr. 9 zu § 31b PartG.

¹⁶⁹⁹ BT-Drs. 16/14140, S. 10; Erbs/Kohlhaas/Lampe, Rdnr. 2 zu § 31b PartG und Rdnr. 1 zu § 31c PartG; Morlok, Rdnr. 1 zu § 31b PartG; Lenski, Rdnr. 1 f. und 7 zu § 31b PartG; KR/Rixen, Rdnr. 7 zu § 31b PartG; Ipsen/Koch, Rdnr. 1 zu § 31c PartG; Küstermann, Transparenzgebot, S. 228; Koch, DVBl 2008, 601/603 und 605.

¹⁷⁰⁰ Siehe oben sub C) /II.) /3.) /b).

¹⁷⁰¹ Erbs/Kohlhaas/Lampe, Rdnr. 1 zu § 31c PartG; Morlok, Rdnr. 4 zu § 31c PartG; Lenski, Rdnr. 2 f. zu § 31c PartG; KR/Kersten, Rdnr. 5 zu § 31c PartG; Ipsen/Koch, Rdnr. 3 zu § 31c PartG; Koch, DVBl 2008, 601/606.

Verfügmacht der Partei gelangt ist¹⁷⁰². Nach der Zurechnungsregelung in § 25 Abs. 1 Satz 4, 1. Hs. PartG kommt es dabei auf den Verfügungsbereich eines für die Finanzangelegenheiten zuständigen Vorstandsmitglieds oder eines hauptamtlichen Mitarbeiters der Partei an. Soweit andere Parteimitglieder, die eine Spende in Empfang genommen haben, diese entgegen § 25 Abs. 1 Satz 3 PartG nicht an ein für die Finanzangelegenheiten zuständiges Vorstandsmitglied oder einen hauptamtlichen Mitarbeiter weiterleiten, kommt eine Sanktion gegen die Partei gemäß § 31c Satz 1 PartG nicht in Betracht.

Leitet die Partei eine angenommene unzulässige Spende an den Präsidenten des Deutschen Bundestages weiter, kommt es im Hinblick auf die Sanktion nach § 31c Satz 1 PartG darauf an, ob die Weiterleitung rechtzeitig, also unverzüglich im Sinne des § 25 Abs. 4 PartG, erfolgt ist. Unverzüglich bedeutet nach der entsprechend anwendbaren Legaldefinition in § 121 Abs. 1 Satz 1 BGB, dass die Weiterleitung der Spende ohne schuldhaftes Zögern der Partei erfolgen muss¹⁷⁰³.

Als weiteres ungeschriebenes Tatbestandsmerkmal setzt § 31c Satz 1 PartG im Grundsatz voraus, dass der Partei zumindest Fahrlässigkeit vorzuwerfen ist, weil es sich bei der Vorschrift ebenso wie bei § 31b PartG um eine Regelung mit Sanktionscharakter handelt. Sanktionscharakter weist die Regelung in § 31c Satz 1 PartG allerdings nur auf, soweit die Partei danach das Zweifache des rechtswidrig erlangten Betrages an den Präsidenten des Deutschen Bundestages zu zahlen hat. Soweit die Partei die rechtswidrig erlangte Spende nicht an den Bundestagspräsidenten weitergeleitet hat und deshalb diesen Betrag nach § 31c Satz 1 PartG zusätzlich abführen muss, besitzt die Vorschrift indes keinen Sanktionscharakter. Die Pflicht zur Weiterleitung der rechtswidrig erlangten Spende zielt vielmehr darauf ab, den gesetzlich vorgesehenen Zustand herzustellen. Aus diesem Grund setzt die Anwendung von § 31c Satz 1 PartG kein Verschulden der Partei voraus, soweit die Regelung einen Anspruch des Bundestagspräsidenten auf Weiterleitung der rechtswidrig erlangten Spende vorsieht.

In den Fällen des § 31c Satz 1 PartG entsteht gegen die Partei ein Zahlungsanspruch in Höhe des Dreifachen des rechtswidrig erlangten Betrages, auf den bereits abgeführte Spenden allerdings angerechnet werden. Materiell betrachtet, verpflichtet die Regelung die Partei zur Zahlung einer üblichen Strafe in Höhe des Zweifachen des dem Normverstoß entsprechenden Betrages sowie zur Abführung des rechtswidrig erlangten Betrages an den Bundestagspräsidenten. In der Sanktion nach § 31c Satz 1 PartG lebt also die Pflicht zur Weiterleitung unzulässiger Spenden aus § 25 Abs. 4 PartG, die dem Präsidenten des Deutschen Bundestages anders als § 31c Satz 1 PartG keinen Zahlungsanspruch vermittelt, fort. Aus diesem Grund sieht § 31c Satz 1, 2. Hs. PartG die Anrechnung geleisteter Zahlungen vor, soweit die Partei ihrer Weiterleitungspflicht aus § 25 Abs. 4 PartG nachgekommen ist. Allerdings darf eine weitergeleitete Spende nach dem Sinn und Zweck der Regelung auf den Zahlungsanspruch aus § 31c Satz 1 PartG nur angerechnet werden, wenn es sich dabei um diejenige Spende handelt, deren Annahme durch die Partei den Anlass für die betreffende Sanktion gegeben hat. Eine pauschale Anrechnung aller ordnungsgemäß weitergeleiteten Spenden

¹⁷⁰² BVerwG, Urteil vom 26. Juli 2006 – 6 C 20/05, BVerwGE 126, 254/269; OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 28. November 2011 – 3a B 2/11, nachgewiesen bei juris.de, Rdnr. 72; VG Berlin, Urteil vom 20. September 2005 – 2 A 84/04, nachgewiesen bei juris.de, Rdnr. 23.

¹⁷⁰³ BT-Drs. 18/10710, S. 33; Lenski, Rdnr. 4 zu § 31c PartG; Ipsen/Koch, Rdnr. 4 zu § 31c PartG; Koch, DVBl 2008, 601/606.

findet also nicht statt¹⁷⁰⁴. Da bei rechtzeitiger Weiterleitung kein Sanktionsanspruch entsteht, betrifft die Anrechnung weitergeleiteter Spenden letztendlich nur solche Fälle, in denen die Partei ihre Weiterleitungspflicht erst mit Verspätung erfüllt hat¹⁷⁰⁵.

(2) Verstoß gegen die besonderen Publizitätsvorschriften für Spenden

Hat eine Partei Spenden nicht den Vorschriften des Parteiengesetzes entsprechend im Rechenschaftsbericht veröffentlicht (§ 25 Abs. 3 PartG), entsteht gegen sie gemäß § 31c Satz 2 PartG ein Anspruch in Höhe des Zweifachen des nicht den Vorschriften dieses Gesetzes entsprechend veröffentlichten Betrages.

Da § 31c Satz 2 PartG die Veröffentlichung von Spenden im Rechenschaftsbericht betrifft, gilt die Vorschrift nur für Verstöße gegen § 25 Abs. 3 Satz 1 PartG, nicht aber im Hinblick auf § 25 Abs. 3 Satz 2 und 3 PartG. Damit bleiben Verstöße der Partei gegen die Verpflichtung zur Ad-hoc-Veröffentlichung von Großspenden, die im Einzelfall die Höhe von 50.000,- EUR übersteigen, ungestraft, da die Ad-hoc-Veröffentlichung von Großspenden außerhalb des Rechenschaftsberichts erfolgt¹⁷⁰⁶. Aus dem gleichen Grund ist insoweit auch § 31b Satz 1 PartG nicht einschlägig.

Nach § 25 Abs. 3 Satz 1 PartG sind Spenden, Mitgliedsbeiträge und Mandatsträgerbeiträge an eine Partei oder einen oder mehrere ihrer Gebietsverbände, deren Gesamtwert in einem Kalenderjahr 10.000,- EUR übersteigt, unter Angabe des Namens und der Anschrift des Zuwenders sowie der Gesamthöhe der Zuwendung im Rechenschaftsbericht zu verzeichnen. Weil § 31c Satz 2 PartG nach seinem insoweit eindeutigen Wortlaut nur für die Veröffentlichung von Spenden gilt, ist die Vorschrift auf Verstöße gegen die gleichlautende besondere Publizitätspflicht von Mitgliedsbeiträgen und Mandatsträgerbeiträgen nicht anwendbar, obwohl diese ebenfalls in § 25 Abs. 3 Satz 1 PartG geregelt ist¹⁷⁰⁷. Allerdings kommt bei Verstößen gegen die besondere Publizitätspflicht von Mitgliedsbeiträgen und Mandatsträgerbeiträgen die Sanktionsvorschrift aus § 31b Satz 1 PartG, die die identische Rechtsfolge wie § 31c Satz 2 PartG vorsieht, zum Tragen¹⁷⁰⁸.

Nach dem entsprechenden Klammerzusatz gilt § 31c Satz 2 PartG nur bei Verstößen gegen die besonderen Publizitätsvorschriften für Großspenden aus § 25 Abs. 3 Satz 1 PartG. Wenn die Partei eine Großspende zwar ordnungsgemäß in das Großspenderverzeichnis gemäß § 25 Abs. 3 Satz 1 PartG aufgenommen, aber nicht in dem aus Ergebnisrechnung und Vermögensbilanz bestehenden Periodenabschluss berücksichtigt hat, ist die Spende zwar nicht den Vorschriften des Parteiengesetzes entsprechend im Rechenschaftsbericht veröffentlicht worden. Dennoch besteht für eine Sanktion gemäß § 31c Satz 2 PartG kein Raum, weil es an der dafür erforderlichen Missachtung von § 25 Abs. 3 Satz 1 PartG fehlt. In diesem Fall ist die Unrichtigkeit von Ergebnisrechnung und

¹⁷⁰⁴ Dies übersieht Ipsen/Koch, Rdnr. 6 zu § 31c PartG, und Koch, DVBl 2008, 601/606.

¹⁷⁰⁵ Lenski, Rdnr. 4 zu § 31c PartG; KR/Kersten, Rdnr. 9 zu § 31c PartG.

¹⁷⁰⁶ Erbs/Kohlhaas/Lampe, Rdnr. 3 zu § 31c PartG; Morlok, Rdnr. 10 zu § 25 PartG; Lenski, Rdnr. 7 zu § 31c PartG; KR/Kersten, Rdnr. 15 zu § 31c PartG; Küstermann, Transparenzgebot, S. 162; Schadtle, DÖV 2011, 848/852; Kersten, JA 2005, 360/362; Battis/Kersten, JZ 2003, 655/661; Lenz, NVwZ 2002, 769/772.

¹⁷⁰⁷ Erbs/Kohlhaas/Lampe, Rdnr. 2 zu § 31c PartG; Lenski, Rdnr. 6 zu § 31c PartG; KR/Kersten, Rdnr. 13 zu § 31c PartG; Ipsen/Koch, Rdnr. 5 zu § 31c PartG; Koch, DVBl 2008, 601/605. Anderer Auffassung: Lenz, NVwZ 2002, 769/777.

¹⁷⁰⁸ Dies übersehen Erbs/Kohlhaas/Lampe, Rdnr. 26 zu § 25 PartG, und KR/Kersten, Rdnr. 12 zu § 31c PartG, die insoweit zu Unrecht eine Sanktionslücke beanstanden.

Vermögensbilanz vielmehr auf der Grundlage von § 31b Satz 1 PartG zu ahnden.

Als Sanktionsnorm setzt § 31c Satz 2 PartG als weiteres ungeschriebenes Tatbestandsmerkmal ein Verschulden der Partei voraus. Für den danach erforderlichen Verschuldensvorwurf gegen die Partei genügt, wie im Falle der anderen Sanktionsvorschriften auch, fahrlässiges Handeln der verantwortlichen Akteure.

Sind die tatbestandlichen Voraussetzungen des § 31c Satz 2 PartG erfüllt, entsteht gegen die Partei ebenso wie im Fall des § 31b Satz 1 PartG ein Anspruch auf Zahlung des Zweifachen des nicht den Vorschriften des Parteiengesetzes entsprechend veröffentlichten Betrages.

(3) Festsetzung von Sanktionen gemäß § 31c PartG

Auch in den Fällen des § 31c Satz 1 und 2 PartG ist der Präsident des Deutschen Bundestages als mittelverwaltende Stelle Gläubiger des Zahlungsanspruchs gegen die Partei. Das Verwaltungsverfahren zur Festsetzung des Zahlungsanspruchs aus § 31c Satz 1 und 2 PartG entspricht demjenigen in den Fällen des § 31b PartG¹⁷⁰⁹. Nach § 31c Satz 3 PartG stellt der Bundestagspräsident die Verpflichtung der Partei zur Zahlung des Betrages durch Verwaltungsakt fest. Zudem gilt § 31a Abs. 2 bis 5 PartG nach Maßgabe von § 31c Satz 4 PartG auch in diesem Sanktionsverfahren entsprechend.

ad) Verwendung geleisteter Sanktionszahlungen

Seit dem 1. Januar 2016 fließen alle Sanktionszahlungen, die die Parteien gemäß § 31b Satz 1 und 2 PartG sowie § 31c PartG an den Präsidenten des Deutschen Bundestages leisten, Mittel aus der staatlichen Teilfinanzierung, die die Parteien nach Maßgabe von § 31a Abs. 3 Satz 1 PartG an den Präsidenten des Deutschen Bundestages zurückzahlen, und Spenden, die die Parteien auf Grund des § 25 Abs. 4 PartG an den Präsidenten des Deutschen Bundestages weiterleiten, in den Bundeshaushalt ein. Die Einstellung dieser Mittel in den Bundeshaushalt gilt für alle Zahlungen der Parteien, die der Präsident des Deutschen Bundestages seit dem 1. Januar 2015 vereinnahmt hat.

Vor dem 1. Januar 2016 hatte der Präsident des Deutschen Bundestages nach der mit Wirkung zum 1. Januar 2016 aufgehobenen Regelung in § 31c Abs. 2 PartG a. F. die innerhalb eines Kalenderjahres eingegangenen Mittel zu Beginn des nächsten Kalenderjahres im Einvernehmen mit dem Präsidium des Deutschen Bundestages an Einrichtungen, die mildtätigen, kirchlichen, religiösen oder wissenschaftlichen Zwecken dienen, weiterzuleiten. Anders als es die systematische Stellung dieser Bestimmung vermuten ließ, galt diese Vorgabe bezüglich der Mittelverwendung nicht nur für die vom Bundestagspräsidenten vereinnahmten Sanktionszahlungen gemäß § 31c PartG, sondern auch für Sanktionszahlungen nach Maßgabe von § 31b Satz 1 und 2 PartG, nach § 31a Abs. 3 Satz 1 PartG zurückgezahlte Mittel aus der staatlichen Teilfinanzierung sowie auf Grund des § 25 Abs. 4 PartG weitergeleitete Spenden¹⁷¹⁰. Soweit der Präsident des Deutschen Bundestages Ansprüche auf Erstattung staatlicher Mittel oder Sanktionszahlungen mit offenen Forderungen der Partei aus der staatlichen Teilfinanzierung verrechnete, flossen ihm keine liquiden Mittel zu und es kam nicht zur Verteilung der entsprechenden Beträge nach Maßgabe von § 31c Abs. 2 PartG a. F.

¹⁷⁰⁹ Ipsen/Koch, Rdnr. 7 zu § 31c PartG.

¹⁷¹⁰ Lenski, Rdnr. 14 zu § 31c PartG; Ipsen/Koch, Rdnr. 10 zu § 31c PartG; Koch, DVBl 2008, 601/606 f.

Die von den Parteien vereinnahmten Mittel waren an Einrichtungen weiterzuleiten, die mildtätigen, kirchlichen, religiösen oder wissenschaftlichen Zwecken dienen. Dabei waren die Begriffe der mildtätigen und der kirchlichen Zwecke entsprechend ihrer jeweiligen Legaldefinition in den §§ 53 und 54 AO zu verstehen, weil das Parteiengesetz sich das steuerrechtliche Begriffsverständnis insoweit in § 25 Abs. 2 Nr. 2 PartG explizit zu eigen gemacht hatte¹⁷¹¹. Der Begriff der religiösen Zwecke zielte im Interesse der Gleichbehandlung auf diejenigen Religionsgemeinschaften ab, die nicht als Körperschaften des öffentlichen Rechts organisiert sind und deshalb nicht den kirchlichen Zwecken unterfallen¹⁷¹². Zu den Einrichtungen, die wissenschaftlichen Zwecken dienen, zählten neben den staatlichen Hochschulen auch alle sonstigen öffentlichen und privaten Institutionen, deren Tätigkeit auf Erkenntnisgewinn ausgerichtet ist¹⁷¹³.

Die Weiterleitung der von den Parteien vereinnahmten Gelder an gemeinnützige Institutionen gemäß § 31c Abs. 2 PartG a. F. war indes kritikwürdig. Zum einen fehlte es über die Festlegung des Kreises der prinzipiell in Betracht kommenden Empfänger hinaus an klaren und transparenten Maßstäben für die Mittelverteilung. Zum anderen war der Präsident des Deutschen Bundestages nach seinen parlamentarischen und administrativen Aufgaben keineswegs dafür prädestiniert, einen Schattenhaushalt am Plenum vorbei zu verwalten. Des Weiteren vermittelte die Verwendung der von den Parteien gezahlten Mittel zu den im Interesse des Allgemeinwohls liegenden Zwecken den Verstößen gegen Rechenschaftsvorschriften und Spendenannahmeverbote nolens volens eine gewisse positive Implikation, die ebenso unnötig wie unangemessen war. Aus diesen Gründen hat der Präsident des Deutschen Bundestages angeregt, die Verteilung der vereinnahmten Mittel an mildtätige, kirchliche, religiöse und wissenschaftliche Organisationen gemäß § 31c Abs. 2 PartG a. F. aufzugeben und die von den Parteien geleisteten Zahlungen in den Bundeshaushalt einzustellen¹⁷¹⁴.

Der Gesetzgeber ist der Anregung des Präsidenten des Deutschen Bundestages gefolgt¹⁷¹⁵ und hat § 31c Abs. 2 PartG a. F. durch das Zehnte Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes vom 22. Dezember 2015 mit Wirkung zum 1. Januar 2016 zugunsten der Vereinnahmung der Mittel im Bundeshaushalt aufgehoben¹⁷¹⁶. Weil die Entscheidung über die Weiterleitung an gemeinnützige Organisationen für die innerhalb eines Kalenderjahres vereinnahmten Mittel nach Maßgabe von § 31c Abs. 2 PartG a. F. zu Beginn des nachfolgenden Kalenderjahres en bloc zu treffen war, fehlte es durch die Aufhebung von § 31c Abs. 2 PartG a. F. mit Wirkung zum 1. Januar 2016 bereits an einer Rechtsgrundlage für die nach dem alten Recht Anfang 2016 zu treffende Verwendungsentscheidung für die im Kalenderjahr 2015 zugeflossenen Mittel. Infolge der Rechtsänderung sind daher alle seit dem 1. Januar 2015 durch den Präsidenten des Deutschen Bundestages vereinnahmten Mittel dem Bundeshaushalt zuzuführen.

d) Strafrechtliche Sanktionen gegen Verantwortliche

¹⁷¹¹ Lenski, Rdnr. 15 zu § 31c PartG; Ipsen/Koch, Rdnr. 8 zu § 31c PartG.

¹⁷¹² Ipsen/Koch, Rdnr. 8 zu § 31c PartG.

¹⁷¹³ Ipsen/Koch, Rdnr. 9 zu § 31c PartG.

¹⁷¹⁴ BT-Drs. 18/100, S. 7.

¹⁷¹⁵ BT-Drs. 18/6879, S. 7 und 12.

¹⁷¹⁶ Art. 1 Nr. 8 und Art. 2 des Zehnten Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes vom 22. Dezember 2015, BGBl. 2015 I, 2563/2563 f.

Neben den finanziellen Sanktionen gegen die Partei nach Maßgabe der §§ 31b und 31c PartG können Verstöße gegen die Rechenschaftsvorschriften des Parteiengesetzes und die Bestimmungen über den Umgang mit Parteispenden für die handelnden Akteure auch persönliche strafrechtliche Konsequenzen haben. Soweit die Strafvorschriften sowohl des Parteiengesetzes wie auch des Kernstrafrechts die für die Rechenschaftslegung der Parteien verantwortlichen Personen in die persönliche Haftung nehmen, leisten diese im Zusammenspiel mit den Sanktionsnormen der §§ 31b und 31c PartG einen gewichtigen Beitrag dazu, dass die materiellen Rechenschaftsbestimmungen anders als in den Anfangsjahren des Parteiengesetzes heutzutage nicht mehr auf dem faktischen Status einer „*lex imperfecta*“ zurückbleiben¹⁷¹⁷.

aa) Einführung

Verstöße gegen die Rechenschaftspflicht und das Regelwerk für den Umgang mit Parteispenden können sowohl nach den Bestimmungen des Kernstrafrechts, und zwar insbesondere unter dem Gesichtspunkt der Untreue gemäß § 266 StGB oder des Betruges nach Maßgabe von § 263 StGB, als auch nach den Vorschriften des Nebenstrafrechts im Parteiengesetz strafbar sein.

Mit § 31d PartG, der am 1. Juli 2002 in Kraft getreten ist, enthält das Parteiengesetz seit der legislativen Aufarbeitung der CDU-Parteispendenaffäre durch das Achte Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes erstmals gesonderte Strafvorschriften. Mit Blick auf die Schwierigkeiten bei der strafrechtlichen Aufarbeitung der CDU-Parteispendenaffäre, die zum damaligen Zeitpunkt allerdings gerade erst angelaufen war, hielt der Gesetzgeber die Aufnahme von speziellen Strafvorschriften in das Parteiengesetz für erforderlich, um die strafrechtliche Ahndung bestimmter Verstöße gegen das Parteienfinanzierungs- und Rechenschaftsrecht sicherzustellen¹⁷¹⁸. Während die ersten Entwürfe von § 31d PartG stark an das handelsrechtliche Bilanzstrafrecht angelehnt waren, wurde der für die Rechenschaftslegung der Parteirepräsentanten maßgebliche Straftatbestand des § 31d Abs. 1 PartG unter dem Eindruck der Rechenschaftsverstöße der nordrhein-westfälischen SPD im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens in erheblichem Umfang modifiziert und auf Verstöße gegen das Regelwerk für Parteispenden erstreckt¹⁷¹⁹.

ab) Das Nebenstrafrecht im Parteiengesetz

Die Strafvorschrift des § 31d PartG enthält in ihren beiden Absätzen zwei verschiedene Straftatbestände, die sich nach dem angesprochenen Täterkreis, den pönalisierten Tathandlungen und den konkreten Ausprägungen des Rechtsgüterschutzes sowie den Rechtsfolgen der Tat in erheblichem Maß unterscheiden¹⁷²⁰. Während § 31d Abs. 1 PartG Pflichtverstöße der in Rechenschafts- und Spendenangelegenheiten für eine Partei agierenden Personen sowie Parteioexterne vor Augen hat, richtet sich der Straftatbestand in § 31d Abs. 2 PartG ausschließlich an die Prüfer des Rechenschaftsberichts und deren Gehilfen.

Ungeachtet dessen weisen die Straftatbestände in beiden Absätzen des § 31d PartG die

¹⁷¹⁷ Sadowski, MIP Bd. 14 (2007), 68/71.

¹⁷¹⁸ BT-Drs. 14/8778, S. 17; Sachverständigenkommission, BT-Drs. 14/6710, S. 70 f.; Klein, BT-Drs. 14/6711, S. 31; Schwind, NSTZ 2001, 349/354; Bäumer/Frankenberg, KJ 2000, 167/172.

¹⁷¹⁹ Ipsen/Saliger, Rdnr. 2 ff. zu § 31d PartG.

¹⁷²⁰ KR/Bosch, Rdnr. 4 zu § 31d PartG; Ipsen/Saliger, Rdnr. 8 und 19 zu § 31d PartG.

Gemeinsamkeit auf, dass sie keinen bestimmten Erfolg in der Außenwelt verlangen. Bei allen Ausprägungen des § 31d PartG handelt es sich mithin um schlichte Tätigkeitsdelikte und abstrakte Gefährdungsdelikte¹⁷²¹. Da die Vorschriften zudem Tatbestandsmerkmale enthalten, deren Bedeutung sich aus außerstrafrechtlichen Vorschriften des Parteiengesetzes ergibt, sind die Bestimmungen ferner als unechte Blankettstrafnormen zu qualifizieren¹⁷²².

Nach der Vorstellung des Gesetzgebers sollen die Strafvorschriften in § 31d PartG das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Richtigkeit der Rechnungslegung nach Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG schützen¹⁷²³. Weil die Bestimmung mit ihren beiden Absätzen zwei grundverschiedene Tatbestände, die sich zudem an unterschiedliche Adressatenkreise mit einer völlig anderen Verantwortlichkeit für die korrekte Rechenschaftslegung der Parteien richten, enthält, bedarf es insoweit allerdings einer differenzierten Betrachtung: Während das Rechtsgut von § 31d Abs. 1 PartG in dem Vertrauen der Öffentlichkeit in die objektive Richtigkeit der Rechenschaftslegung der Parteien zu suchen ist, schützt § 31d Abs. 2 PartG das Vertrauen der Öffentlichkeit in den Prüfungsbericht und den Prüfungsvermerk und damit in die subjektive Richtigkeit des Rechenschaftsberichts aus Sicht des sorgfältig und gewissenhaft arbeitenden Prüfers¹⁷²⁴.

(1) § 31d Abs. 1 PartG

Nach § 31d Abs. 1 Satz 1 PartG wird mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder mit Geldstrafe bestraft, wer in der Absicht, die Herkunft oder die Verwendung der Mittel der Partei oder des Vermögens zu verschleiern oder die öffentliche Rechenschaftslegung zu umgehen,

1. unrichtige Angaben über die Einnahmen oder über das Vermögen der Partei in einem beim Präsidenten des Deutschen Bundestages eingereichten Rechenschaftsbericht bewirkt oder einen unrichtigen Rechenschaftsbericht beim Präsidenten des Deutschen Bundestages einreicht oder
2. als Empfänger eine Spende in Teilbeträge zerlegt und verbucht oder verbuchen lässt oder
3. entgegen § 25 Abs. 1 Satz 3 PartG eine Spende nicht weiterleitet.

Hingegen wird gemäß § 31d Abs. 1 Satz 2 PartG nicht nach § 31d Abs. 1 Satz 1 PartG bestraft, wer unter den Voraussetzungen des § 23b Abs. 2 PartG eine Selbstanzeige nach § 23b Abs. 1 PartG für die Partei abgibt oder an der Abgabe mitwirkt.

Das von § 31d Abs. 1 Satz 1 PartG geschützte Rechtsgut ist das Vertrauen der Öffentlichkeit in die objektive Richtigkeit der auf Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG zurückgehenden Rechenschaftslegung der Parteien¹⁷²⁵.

(a) Objektiver Tatbestand

Mit dem Bewirken unrichtiger Angaben in einem Rechenschaftsbericht beziehungsweise dem Einreichen eines unrichtigen Rechenschaftsberichts, dem Zerlegen und getrennten Verbuchen einer

¹⁷²¹ Erbs/Kohlhaas/Lampe, Rdnr. 5 zu § 31d PartG; KR/Bosch, Rdnr. 6 zu § 31d PartG; Ipsen/Saliger, Rdnr. 12 zu § 31d PartG; Sadowski, MIP Bd. 14 (2007), 68/71.

¹⁷²² KR/Bosch, Rdnr. 7 zu § 31d PartG; Ipsen/Saliger, Rdnr. 13 zu § 31d PartG.

¹⁷²³ BT-Drs. 14/8778, S. 17.

¹⁷²⁴ Ipsen/Saliger, Rdnr. 7 f. zu § 31d PartG.

¹⁷²⁵ Ipsen/Saliger, Rdnr. 15 zu § 31d PartG.

eingegangenen Spende sowie dem Nichtweiterleiten einer Spende pönalisiert § 31d Abs. 1 Satz 1 PartG drei völlig verschiedene Erscheinungsformen von Verstößen gegen Rechenschaftsvorschriften, die der Gesetzgeber im Interesse des Transparenz- und Publizitätsgebots aus Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG als strafwürdig erachtet hat. Als übergeordnetes Bindeglied weisen alle drei Begehungsformen von § 31d Abs. 1 Satz 1 PartG die Gemeinsamkeit auf, dass der Täter in der Absicht agieren muss, die Herkunft oder die Verwendung der Mittel der Partei oder des Vermögens zu verschleiern oder die öffentliche Rechenschaftslegung zu umgehen.

Mit Ausnahme des Bewirkens unrichtiger Angaben über die Einnahmen oder über das Vermögen der Partei in einem beim Bundestagspräsidenten eingereichten Rechenschaftsbericht, das in § 31d Abs. 1 Satz 1 Nr. 1, 1. Var. PartG als ein von jedermann zu verwirklichendes Allgemeindelikt ausgestaltet ist, handelt es sich bei allen Varianten von § 31d Abs. 1 Satz 1 PartG um echte Sonderdelikte, die sich ausschließlich an einen begrenzten Täterkreis richten¹⁷²⁶.

(aa) Unrichtige Rechenschaftslegung nach Maßgabe von § 31d Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 PartG

Nach § 31d Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 PartG macht sich strafbar, wer in der Absicht, die Herkunft oder die Verwendung der Mittel der Partei oder des Vermögens zu verschleiern oder die öffentliche Rechenschaftslegung zu umgehen, unrichtige Angaben über die Einnahmen oder über das Vermögen der Partei in einem beim Präsidenten des Deutschen Bundestages eingereichten Rechenschaftsbericht bewirkt oder einen unrichtigen Rechenschaftsbericht beim Präsidenten des Deutschen Bundestages einreicht.

Mit dem Bewirken bestimmter unrichtiger Angaben in einem eingereichten Rechenschaftsbericht und dem Einreichen eines unrichtigen Rechenschaftsberichts beim Bundestagspräsidenten pönalisiert § 31d Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 PartG zwei verschiedene Tathandlungen, die im Ergebnis zu einer nicht den Vorschriften des Parteiengesetzes entsprechenden öffentlichen Rechenschaftslegung der Partei führen. Mit dem Jedermann-Delikt des Bewirkens unrichtiger Angaben weitet die Strafvorschrift die strafrechtliche Verantwortlichkeit für unrichtige Angaben in dem Rechenschaftsbericht einer Partei in erheblichem Umfang über den Kreis der Parteirepräsentanten, der nach den Rechenschaftsvorschriften für die ordnungsgemäße Erstellung des Rechenschaftsberichts verantwortlich ist, aus.

Beide Tatvarianten weisen die Gemeinsamkeit auf, dass sich die strafrechtliche Haftung ausschließlich auf den beim Präsidenten des Deutschen Bundestages eingereichten Rechenschaftsbericht der Partei bezieht. Sachlich unzutreffende Buchungen im Rahmen der laufenden Buchführung oder unrichtige Angaben in einem lediglich als vorläufiges Rechnungslegungswerk gedachten Entwurf eines Rechenschaftsberichts erfüllen deshalb als solche nicht den Tatbestand von § 31d Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 PartG. Derartige Verfehlungen können vielmehr nur unter der zusätzlichen Voraussetzung, dass die unrichtigen Angaben mit dem Willen des Täters später in den beim Präsidenten des Deutschen Bundestages eingereichten Rechenschaftsbericht der Partei einfließen, die Strafbarkeit des jeweiligen Akteurs begründen. Ungeachtet der Gemeinsamkeit, dass nur ein beim Bundestagspräsidenten eingereichter Rechenschaftsbericht als taugliches

¹⁷²⁶ Erbs/Kohlhaas/Lampe, Rdnr. 6 zu § 31d PartG; Lenski, Rdnr. 40 zu § 31d PartG; KR/Bosch, Rdnr. 10 zu § 31d PartG; Ipsen/Saliger, Rdnr. 13 und 23 zu § 31d PartG.

Tatobjekt in Betracht kommt, stellen beide Begehungsformen von § 31d Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 PartG unterschiedliche Anforderungen an die zur Strafbarkeit führenden unrichtigen Angaben im Rechenschaftsbericht: Während der Personenkreis, der nach den Rechenschaftsvorschriften für die pflichtgemäße Aufstellung und Einreichung des Rechenschaftsberichts zuständig ist, nach Maßgabe von § 31d Abs. 1 Satz 1 Nr. 1, 2. Var. PartG für jegliche Unrichtigkeit im Rechenschaftsbericht einzustehen hat, ist das Bewirken unrichtiger Angaben in dem Rechenschaftsbericht nach § 31d Abs. 1 Satz 1 Nr. 1, 1. Var. PartG nur in Bezug auf bestimmte Teile des Rechenschaftsberichts, nämlich die Angaben über die Einnahmen und das Vermögen der Partei, strafbar. Diese Differenzierung hat ihre Ursache gleichermaßen in den Unterschieden in der Verantwortlichkeit beider Täterkreise für die gesetzeskonforme Rechenschaftslegung wie auch in der Bedeutung der verschiedenen Angaben im Rechenschaftsbericht für das Anliegen der öffentlichen Rechenschaftslegung. So sind unrichtige Angaben im Rechenschaftsbericht betreffend die Verwendung der Mittel der Partei aus Sicht des Transparenz- und Publizitätsgebots weitaus weniger problematisch als dies bei unrichtigen Angaben über die Herkunft der Mittel und das Vermögen der Partei der Fall ist¹⁷²⁷. Anders als bei den Dritten, die von außen im Sinne des § 31d Abs. 1 Satz 1 Nr. 1, 1. Var. PartG auf den Rechenschaftsbericht der Partei Einfluss nehmen, kann dieser Umstand denjenigen Personen, die das Parteiengesetz für die ordnungsgemäße Rechenschaftslegung der Partei in die Verantwortung nimmt, mit Blick auf ihre Pflichtenbindung jedoch nicht zur Entlastung gereichen. Zudem haben in der Vergangenheit alle publik gewordenen Bestrebungen Parteioexterner, von außen auf die Rechenschaftslegung einer politischen Partei Einfluss zu nehmen, ausschließlich auf die Einnahmen und das Vermögen abgezielt.

α) Bewirken unrichtiger Angaben in einem eingereichten Rechenschaftsbericht

Die erste Variante von § 31d Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 PartG inkriminiert das Bewirken unrichtiger Angaben über die Einnahmen oder über das Vermögen der Partei in einem beim Präsidenten des Deutschen Bundestages eingereichten Rechenschaftsbericht.

Bereits auf den ersten Blick offenbart der Wortlaut dieses Straftatbestandes grammatikalische Defizite. Durch die Verwendung des Partizips erweckt die Vorschrift den Eindruck, als taugliches Bezugsobjekt einer Tat käme nur ein Rechenschaftsbericht, der bereits beim Bundestagspräsidenten eingereicht worden ist, in Betracht. Das ist jedoch nicht der Fall. Ganz im Gegenteil muss der Täter auf die in den Rechenschaftsbericht aufzunehmenden Angaben einwirken, bevor die Partei den Rechenschaftsbericht beim Präsidenten des Deutschen Bundestages einreicht. Anders als es der Wortlaut der Vorschrift erwarten lässt, markiert die Einreichung des Rechenschaftsberichts beim Bundestagspräsidenten den letztmöglichen Zeitpunkt für strafbare Manipulationen im Sinne des § 31d Abs. 1 Satz 1 Nr. 1, 1. Var. PartG. Wie der Regelungszusammenhang mit der zweiten Tathandlung des Einreichens eines unrichtigen Rechenschaftsberichts und die besondere Verschleierungs- und Umgehungsabsicht belegen, zielt die Strafvorschrift allein auf Rechenschaftsverstöße aufseiten der Partei ab. Zwar mag auch die nachträgliche Manipulation eines bereits durch die Partei beim Bundestagspräsidenten eingereichten Rechenschaftsberichts vor dessen Veröffentlichung, bei der sachlich zutreffende Angaben der Partei entfernt oder durch

¹⁷²⁷ KR/Bosch, Rdnr. 18 zu § 31d PartG; Ipsen/Saliger, Rdnr. 24 zu § 31d PartG; Lenz, NVwZ 2002, 769/777. Anderer Auffassung: Küstermann, Transparenzgebot, S. 239, der insoweit eine Strafbarkeitslücke moniert.

unrichtige ersetzt werden, aus Sicht der verfassungsrechtlichen Rechenschaftspflicht als sanktionswürdig erscheinen. Weil die Verantwortung für die Veröffentlichung des eingereichten Rechenschaftsberichts ausweislich § 23 Abs. 2 Satz 3 PartG beim Präsidenten des Deutschen Bundestages und nicht bei der jeweiligen Partei liegt, handelt es sich bei Manipulationen in diesem Stadium allerdings nicht um einen durch § 31d Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 PartG inkriminierten Verstoß gegen die Rechenschaftspflicht der Partei.

Taugliches Tatobjekt für einen Verstoß gegen § 31d Abs. 1 Satz 1 Nr. 1, 1. Var. PartG ist ausschließlich ein beim Präsidenten des Deutschen Bundestages eingereichter Rechenschaftsbericht. Gemeint ist damit der Rechenschaftsbericht, den die Partei nach der Manipulation durch den Täter später beim Bundestagspräsidenten einreicht. Zwar handelt es sich bei diesem Kriterium aus dogmatischer Sicht nicht um eine echte objektive Bedingung der Strafbarkeit, weil auch für dieses Tatbestandsmerkmal das Vorsatzerfordernis aus § 15 StGB gilt. Vor dem Hintergrund, dass die für die Strafbarkeit ohnehin erforderliche besondere Verschleierungs- oder Umgehungsabsicht faktisch den Tatbestandsvorsatz bezüglich der späteren Abgabe des manipulierten Rechenschaftsberichts impliziert, entspricht die tatsächliche Bedeutung dieses Tatbestandsmerkmals jedoch im Ergebnis derjenigen einer objektiven Bedingung der Strafbarkeit. Aus dem Umstand, dass der Rechenschaftsbericht beim Bundestagspräsidenten eingereicht werden muss, folgt zudem, dass § 31d Abs. 1 Satz 1 Nr. 1, 1. Var. PartG ausschließlich auf den Rechenschaftsbericht der Gesamtpartei abzielt, weil nur dieser gemäß § 23 Abs. 2 Satz 3 PartG zum Zwecke der Veröffentlichung einzureichen ist¹⁷²⁸. Manipulationen in dem Rechenschaftsbericht eines Gebietsverbandes können deshalb nur unter der Voraussetzung, dass die betreffenden unrichtigen Angaben später in den aus den Rechenschaftsberichten der Gebietsverbände zusammengesetzten Rechenschaftsbericht der Gesamtpartei einfließen, strafbar sein.

Ob es sich bei einem Schriftstück um einen Rechenschaftsbericht handelt und ob die Partei diesen beim Präsidenten des Deutschen Bundestages eingereicht hat, ist nach den insoweit einschlägigen Regelungen des materiellen Rechenschaftsrechts zu beurteilen. In diesem Kontext ist zunächst die Bestimmung des § 19a Abs. 3 Satz 5 PartG von Bedeutung, wonach die Eigenschaft als Rechenschaftsbericht von inhaltlichen Fehlern unberührt bleibt, wenn der Rechenschaftsbericht der in § 24 PartG vorgegebenen Gliederung entspricht und den Prüfungsvermerk gemäß § 30 Abs. 2 PartG trägt. Im Umkehrschluss folgt daraus, dass ein Schriftstück, das nicht der Mustergliederung aus § 24 PartG genügt oder keinen Prüfungsvermerk enthält, keinen Rechenschaftsbericht darstellt. Ob ein Schriftstück, das die Mindestanforderungen an einen Rechenschaftsbericht aus § 19a Abs. 3 Satz 5 PartG erfüllt, auch tatsächlich als Rechenschaftsbericht der Partei anzusehen ist, ist im Wege der Auslegung nach Maßgabe der §§ 133, 151 BGB zu ermitteln¹⁷²⁹.

Erst wenn die Partei ihren Rechenschaftsbericht beim Präsidenten des Deutschen Bundestages eingereicht hat, ist das Delikt des § 31d Abs. 1 Satz 1 Nr. 1, 1. Var. PartG vollendet. Eingereicht ist ein Rechenschaftsbericht, wenn er beim Bundestagspräsidenten respektive der Bundestagsverwaltung als mittelverwaltender Behörde eingegangen ist¹⁷³⁰. Auf die Fristen für die

¹⁷²⁸ Ipsen/Saliger, Rdnr. 25 zu § 31d PartG.

¹⁷²⁹ VG Berlin, Urteil vom 15. Mai 2009 – 2 K 39/09, nachgewiesen bei juris.de, Rdnr. 50.

¹⁷³⁰ Lenski, Rdnr. 8 zu § 31d PartG; KR/Bosch, Rdnr. 25 zu § 31d PartG; Ipsen/Saliger, Rdnr. 25 zu § 31d PartG.

Abgabe des Rechenschaftsberichts kommt es insoweit nicht an: Gibt die Partei ihren Rechenschaftsbericht vor Fristablauf ab, ist dieser aus Sicht von § 31d Abs. 1 Satz 1 Nr. 1, 1. Var. PartG eingereicht und kann nicht mehr innerhalb des verbleibenden Restzeitraums der Abgabefrist korrigiert oder ausgetauscht werden. Die Beseitigung der bereits eingetretenen Strafbarkeit ist in diesem Fall nur noch im Wege der strafbefreienden Selbstanzeige nach Maßgabe von § 31d Abs. 1 Satz 2 PartG möglich. Ebenso steht das Verstreichen der Abgabefrist der strafrechtlichen Haftung für unrichtige Angaben in einem verspätet eingereichten Rechenschaftsbericht nicht entgegen. Auch ein erst nach Ablauf der Abgabefrist beim Bundestagspräsidenten eingehender Rechenschaftsbericht ist im Sinne des § 31d Abs. 1 Satz 1 Nr. 1, 1. Var. PartG eingereicht, weil die Veröffentlichung des Rechenschaftsberichts als Bundestagsdrucksache unabhängig von dessen rechtzeitiger Abgabe erfolgt und somit auch ein inhaltlich fehlerhafter verspäteter Rechenschaftsbericht die Öffentlichkeit als Adressaten erreicht.

Die Tathandlung des § 31d Abs. 1 Satz 1 Nr. 1, 1. Var. PartG besteht darin, dass der Täter unrichtige Angaben über die Einnahmen oder das Vermögen der Partei in dem Rechenschaftsbericht, den die Partei schließlich beim Präsidenten des Deutschen Bundestages einreicht, bewirkt. Unter dem Bewirken ist jedes tatherrschaftliche Verursachen der unrichtigen Angaben im Rechenschaftsbericht, ganz egal auf welche Art und Weise, zu verstehen¹⁷³¹. Der Täter muss also nicht selbst Buchungen vornehmen oder unmittelbar auf den Buchungsprozess beziehungsweise die Aufstellung des Rechenschaftsberichts einwirken, sondern kann zu diesem Zweck auch auf die Hilfe gut- oder bösgläubiger Werkzeuge zurückgreifen¹⁷³². Unter der Voraussetzung, dass den Täter eine Erfolgsabwendungspflicht aus § 13 StGB trifft, kann das Tatbestandsmerkmal des Bewirkens auch durch Unterlassen verwirklicht werden, indem der Täter von der Korrektur eines als falsch erkannten Rechenschaftsberichts absieht¹⁷³³.

Tatbestandsmäßig sind die in diesem Sinne bewirkten unrichtigen Angaben im Rechenschaftsbericht allerdings nur, soweit es sich dabei um unrichtige Angaben über die Einnahmen oder das Vermögen handelt. Das Bewirken anderer unrichtiger Angaben im Rechenschaftsbericht als solcher über die Einnahmen und das Vermögen der Partei, beispielsweise in der Ausgaberechnung gemäß § 24 Abs. 5 PartG oder bei der Angabe der Mitgliederzahl nach § 24 Abs. 10 PartG, ist aus Sicht von § 31d Abs. 1 Satz 1 Nr. 1, 1. Var. PartG straflos¹⁷³⁴. Unter den Angaben über die Einnahmen der Partei sind alle Angaben, die die Partei im Zusammenhang mit ihren Einnahmen im Sinne des § 26 PartG nach den materiellen Rechenschaftsbestimmungen des Parteiengesetzes in ihrem Rechenschaftsbericht vorzunehmen hat, zu verstehen. Das betrifft neben der Einnahmereknung im Sinne des § 24 Abs. 4 PartG und den diesbezüglichen Positionen in der Zusammenfassung nach § 24 Abs. 9 PartG insbesondere auch die Angabe des Gesamtwerts aller Spenden von bis 3.300,- EUR je Spender gemäß § 24 Abs. 8 PartG sowie die namentliche Auflistung aller Großspender nach

¹⁷³¹ Erbs/Kohlhaas/Lampe, Rdnr. 7 zu § 31d PartG; Lenski, Rdnr. 7 zu § 31d PartG; KR/Bosch, Rdnr. 24 zu § 31d PartG; Ipsen/Saliger, Rdnr. 28 zu § 31d PartG.

¹⁷³² AG Altötting, Urteil vom 20. August 2007 – 4 Ls 4000 Js 38335/05, BeckRS 2007, 19424; Küstermann, Transparenzgebot, S. 239; Lenz, NVwZ 2002, 769/777; Ipsen, NJW 2002, 1909/1914.

¹⁷³³ KR/Bosch, Rdnr. 24 zu § 31d PartG; Ipsen/Saliger, Rdnr. 29 zu § 31d PartG.

¹⁷³⁴ Morlok, Rdnr. 3 zu § 31d PartG; Ipsen/Saliger, Rdnr. 24 zu § 31d PartG.

Maßgabe von § 25 Abs. 3 Satz 1 PartG¹⁷³⁵. Für die nachrichtliche Mitteilung der zweckgebundenen öffentlichen Zuschüsse an die politischen Jugendorganisationen gemäß § 24 Abs. 12 Satz 2 PartG gilt dies hingegen nur, wenn die betreffende Jugendorganisation als Sonderorganisation einen Bestandteil des Parteiverbands verkörpert, weil es sich nur unter dieser Voraussetzung um Einnahmen der Partei handelt. Die Angaben über das Vermögen der Partei umfassen alle vermögensbezogenen Angaben im Rechenschaftsbericht der Partei, also die Vermögensbilanz im Sinne des § 24 Abs. 6 PartG, die entsprechenden Positionen in der Zusammenfassung gemäß § 24 Abs. 9 PartG sowie den der Vermögensbilanz hinzuzufügenden Erläuterungsteil nach Maßgabe von § 24 Abs. 7 PartG¹⁷³⁶.

Unrichtig sind die im Rechenschaftsbericht der Partei enthaltenen Angaben über deren Einnahmen und deren Vermögen, wenn sie nicht mit den Angaben, die an der jeweiligen Stelle des Rechenschaftsberichts ausgehend von den tatsächlichen Verhältnissen der Partei nach den insoweit maßgeblichen Vorschriften des Parteiengesetzes auszuweisen sind, übereinstimmen. Dabei ist es unerheblich, ob eine nach den Rechenschaftsvorschriften erforderliche Angabe vollständig fehlt oder ob an die Stelle des richtigen Werts eine falsche Wertangabe trifft. Auch eine komplett fehlende Angabe stellt eine unrichtige Angabe im Sinne des § 31d Abs. 1 Satz 1 Nr. 1, 1. Var. PartG dar. Ferner kommt es nicht darauf an, ob durch die jeweiligen unrichtigen Angaben das Gesamtbild von den Einnahme- oder Vermögensverhältnissen der Partei verfälscht wird¹⁷³⁷. Es genügt vielmehr jede isolierte unrichtige Angabe über die Einnahmen oder das Vermögen der Partei. Insbesondere für die Spendeneinnahmen, bei denen das Transparenzgebot aus Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG dem Adressaten des Rechenschaftsberichts die gesonderte Beurteilung einzelner Spendenvorgänge ermöglichen will, hat die isolierte Prüfung aller Angaben auf ihre Richtigkeit eine herausragende Bedeutung.

Was die Feststellung der Unrichtigkeit von im Rechenschaftsbericht enthaltenen Angaben anbelangt, bedarf es der Differenzierung, ob die betreffende Position lediglich die tatsächlichen Verhältnisse wiedergibt oder Schlussfolgerungen seitens des Bilanzierenden enthält. Soweit die Angaben über die Einnahmen und das Vermögen der Partei im Rechenschaftsbericht Tatsachenbehauptungen verkörpern, sind sie unrichtig, wenn sie nicht der Wirklichkeit entsprechen. Anders verhält es sich bei Bewertungen, Schätzungen, Prognosen und Beurteilungen, deren Richtigkeit neben der korrekten Erfassung und Wiedergabe der tatsächlichen Verhältnisse auch maßgeblich von den gezogenen rechtlichen Schlussfolgerungen abhängt. Solche Angaben im Rechenschaftsbericht sind unrichtig, wenn sie auf objektiv unzutreffenden tatsächlichen Grundlagen oder auf objektiv unzutreffenden tatsächlichen oder rechtlichen Schlussfolgerungen beruhen. Auf Schlussfolgerungen basierende Angaben im Rechenschaftsbericht sind dabei in Anlehnung an das Bilanzstrafrecht nur dann unrichtig und strafbar, wenn die gezogene Schlussfolgerung nach einhelliger Auffassung der Fachleute unter keinem Gesichtspunkt vertretbar ist¹⁷³⁸. Unrichtige Angaben im Sinne des § 31d Abs. 1 Satz 1 Nr. 1, 1. Var. PartG liegen danach insbesondere dann vor, wenn um das Zehnfache

¹⁷³⁵ Lenski, Rdnr. 5 zu § 31d PartG.

¹⁷³⁶ Lenski, Rdnr. 5 zu § 31d PartG.

¹⁷³⁷ Vergleiche dazu auch: Ipsen/Saliger, Rdnr. 33 f. zu § 31d PartG.

¹⁷³⁸ Erbs/Kohlhaas/Lampe, Rdnr. 8 zu § 31d PartG; KR/Bosch, Rdnr. 22 zu § 31d PartG; Ipsen/Saliger, Rdnr. 27 zu § 31d PartG.

überteuerte Anzeigenentgelte für Inserate in Parteipublikationen bei den Einnahmen aus Vermietung und Verpachtung ausgewiesen werden, obwohl es sich in Wahrheit um Parteispenden handelt¹⁷³⁹.

β) Einreichen eines unrichtigen Rechenschaftsberichts

Die Tathandlung des § 31d Abs. 1 Satz 1 Nr. 1, 2. Var. PartG besteht im Einreichen eines unrichtigen Rechenschaftsberichts.

Im Gegensatz zur ersten Variante handelt es sich bei § 31d Abs. 1 Satz 1 Nr. 1, 2. Var. PartG um ein Sonderdelikt, weil die Tathandlung nur von denjenigen Personen, die für das Einreichen des Rechenschaftsberichts der Gesamtpartei zuständig sind, begangen werden kann¹⁷⁴⁰. Die parteiinterne Zuständigkeit für die Erfüllung der Rechenschaftspflicht der Partei ist in § 23 Abs. 1 PartG geregelt. Gemäß § 23 Abs. 1 Satz 6 PartG wird der Rechenschaftsbericht der Gesamtpartei von einem für die Finanzangelegenheiten zuständigen Vorstandsmitglied des Bundesvorstandes, das entweder vom Parteitag oder von einem für die Finanzangelegenheiten nach der Satzung zuständigen Gremium gewählt wird, zusammengefügt und unterzeichnet. Ungeachtet dieser besonderen Zuständigkeit des für die Finanzangelegenheiten zuständigen Vorstandsmitglieds ist nach dem gesetzlichen Konzept der gesamte Bundesvorstand für die ordnungsgemäße Erstellung des Rechenschaftsberichts der Gesamtpartei verantwortlich. Dies folgt zunächst ganz allgemein aus der einleitenden Bestimmung des § 23 Abs. 1 Satz 1 PartG, der die Zuständigkeit für die öffentliche Rechenschaftslegung dem gesamten Vorstand der Partei auferlegt. Darüber hinaus bestimmt § 23 Abs. 1 Satz 2 PartG aber auch konkret, dass der Rechenschaftsbericht vor der Zuleitung an den Präsidenten des Deutschen Bundestages im Vorstand der Partei beraten werden soll. Für die Einreichung des Rechenschaftsberichts der Gesamtpartei ist damit nach den materiellen Rechenschaftsvorschriften der gesamte Bundesvorstand der Partei zuständig¹⁷⁴¹. Als tauglicher Täter einer Straftat nach § 31d Abs. 1 Satz 1 Nr. 1, 2. Var. PartG kommen folglich alle Mitglieder des Bundesvorstandes der Partei in Betracht¹⁷⁴². Wer dem Bundesvorstand angehört, ergibt sich für jede Partei aus deren Satzung und den auf der Grundlage der Satzung durchgeführten parteiinternen Wahlvorgängen.

Ebenso wie das Bewirken unrichtiger Angaben in einem eingereichten Rechenschaftsbericht zielt auch die zweite Begehungsform von § 31d Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 PartG ausschließlich auf den Rechenschaftsbericht der Gesamtpartei, der als einziger beim Präsidenten des Deutschen Bundestages einzureichen ist, ab. Anders als die erste Variante pönalisiert § 31d Abs. 1 Satz 1 Nr. 1, 2. Var. PartG allerdings nicht nur unrichtige Angaben über die Einnahmen und das Vermögen der Partei, sondern jegliche Unrichtigkeit im Rechenschaftsbericht. Der Rechenschaftsbericht ist unrichtig, wenn er in formeller oder materieller Hinsicht nicht so beschaffen ist, wie er es nach den materiellen Rechenschaftsvorschriften unter Zugrundelegung der tatsächlichen Verhältnisse der jeweiligen Partei sein müsste. Im Hinblick auf die sachliche Richtigkeit einzelner Angaben im

¹⁷³⁹ AG Altötting, Urteil vom 20. August 2007 – 4 Ls 4000 Js 38335/05, BeckRS 2007, 19424.

¹⁷⁴⁰ Erbs/Kohlhaas/Lampe, Rdnr. 6 und 9 zu § 31d PartG; Lenski, Rdnr. 9 zu § 31d PartG; KR/Bosch, Rdnr. 26 zu § 31d PartG; Ipsen/Saliger, Rdnr. 30 zu § 31d PartG; Lenz, NVwZ 2002, 769/777.

¹⁷⁴¹ Vergleiche dazu auch: BT-Drs. 14/8778, S. 18. Anderer Auffassung: Lenski, Rdnr. 9 zu § 31d PartG, die nur das für die Finanzangelegenheiten zuständige Mitglied des Bundesvorstandes in der strafrechtlichen Verantwortung sieht.

¹⁷⁴² Erbs/Kohlhaas/Lampe, Rdnr. 9 zu § 31d PartG.

Rechenschaftsbericht gelten die bereits für die unrichtigen Angaben im Sinne des § 31d Abs. 1 Satz 1 Nr. 1, 1. Var. PartG genannten Maßstäbe entsprechend¹⁷⁴³. Auf die Frage, ob die im Rechenschaftsbericht enthaltenen Unrichtigkeiten als wesentlich zu beurteilen sind, kommt es ebenso wie bei der ersten Variante nicht an¹⁷⁴⁴.

Den unrichtigen Rechenschaftsbericht muss der Täter einer Straftat gemäß § 31d Abs. 1 Satz 1 Nr. 1, 2. Var. PartG beim Präsidenten des Deutschen Bundestages einreichen. Das Einreichen des Rechenschaftsberichts meint dessen Zuleitung an den Präsidenten des Deutschen Bundestages im Sinne des § 23 Abs. 1 Satz 2 PartG. Damit erfordert der Straftatbestand des § 31d Abs. 1 Satz 1 Nr. 1, 2. Var. PartG grundsätzlich ein aktives Tun, kann bei Bestehen einer Erfolgsabwendungspflicht im Sinne des § 13 StGB aber auch durch Unterlassen verwirklicht werden¹⁷⁴⁵.

Wer einen unrichtigen Rechenschaftsbericht beim Präsidenten des Deutschen Bundestages einreicht, bewirkt damit zugleich unrichtige Angaben in einem eingereichten Rechenschaftsbericht im Sinne des § 31d Abs. 1 Satz 1 Nr. 1, 1. Var. PartG. Sofern die Unrichtigkeit des Rechenschaftsberichts zumindest auch in unrichtigen Angaben über die Einnahmen oder das Vermögen der Partei besteht, ist deshalb der Tatbestand des § 31d Abs. 1 Satz 1 Nr. 1, 1. Var. PartG ebenfalls erfüllt. Aus diesem Grund genießt die zweite Variante von § 31d Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 PartG in allen Fällen, in denen beide Tatbestände verwirklicht sind, gegenüber der ersten Variante als die speziellere Vorschrift den Anwendungsvorrang¹⁷⁴⁶.

(ab) Zerlegen und getrenntes Verbuchen einer Spende im Sinne des § 31d Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 PartG

Den objektiven Tatbestand des § 31d Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 PartG erfüllt, wer als Empfänger eine Spende in Teilbeträge zerlegt und verbucht oder verbuchen lässt. Mithin handelt es sich bei § 31d Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 PartG um ein zweiaktiges Delikt, das mit dem Zerlegen einer Spende und dem anschließenden Verbuchen oder Verbuchenlassen der Spende in ihrer zerlegten Form zwei zeitlich aufeinanderfolgende Einzelhandlungen kombiniert¹⁷⁴⁷. Beide Einzelhandlungen des Tatbestandes muss der Täter in seiner Person verwirklichen. Die Tat gemäß § 31d Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 PartG ist deshalb erst dann vollendet, wenn die Parteispende in der Gestalt, die sie durch die Zerlegung seitens des Empfängers erfahren hat, im Rechnungslegungswesen der Partei verbucht worden ist¹⁷⁴⁸.

Auch wenn dies im Wortlaut der Vorschrift nicht explizit zum Ausdruck kommt, erfasst § 31d Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 PartG nur Spenden an die Partei im Sinne des Spendenbegriffs der materiellen Rechenschaftsvorschriften. Dies folgt aus dem Umstand, dass Spenden, die als taugliches Objekt für

¹⁷⁴³ Lenski, Rdnr. 10 zu § 31d PartG; Ipsen/Saliger, Rdnr. 31 zu § 31d PartG.

¹⁷⁴⁴ Erbs/Kohlhaas/Lampe, Rdnr. 10 zu § 31d PartG; Lenski, Rdnr. 10 zu § 31d PartG; KR/Bosch, Rdnr. 28 zu § 31d PartG; Ipsen/Saliger, Rdnr. 33 f. zu § 31d PartG.

¹⁷⁴⁵ KR/Bosch, Rdnr. 27 zu § 31d PartG; Ipsen/Saliger, Rdnr. 31 zu § 31d PartG.

¹⁷⁴⁶ Erbs/Kohlhaas/Lampe, Rdnr. 9 zu § 31d PartG; Ipsen/Saliger, Rdnr. 32 zu § 31d PartG.

¹⁷⁴⁷ Erbs/Kohlhaas/Lampe, Rdnr. 11 zu § 31d PartG; Lenski, Rdnr. 15 zu § 31d PartG; KR/Bosch, Rdnr. 29 f. zu § 31d PartG; Ipsen/Saliger, Rdnr. 36 zu § 31d PartG.

¹⁷⁴⁸ Erbs/Kohlhaas/Lampe, Rdnr. 11 zu § 31d PartG; KR/Bosch, Rdnr. 34 zu § 31d PartG; Ipsen/Saliger, Rdnr. 36 zu § 31d PartG.

eine Tat nach § 31d Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 PartG in Frage kommen, buchungspflichtig sein müssen – denn nur unter dieser Voraussetzung kann der Täter die zerlegte Spende überhaupt verbuchen beziehungsweise verbuchen lassen. Nach den materiellen Rechenschaftsvorschriften des Parteiengesetzes unterliegen jedoch nur Parteispenden der Buchungspflicht¹⁷⁴⁹. Im Rahmen der Rechenschaftslegung bedarf es deshalb einer Abgrenzung der Parteispende von der Direktspende an einen Amts- oder Mandatsträger respektive Parteifunktionär. Bestehen im Einzelfall Unklarheiten über den Adressaten einer Spende, ist im Wege der Auslegung zu ermitteln, ob der Spender seine Zuwendung an die Partei oder als Direktspende an einen Mandatsträger oder Parteirepräsentanten für dessen persönliche politische Arbeit gerichtet hat¹⁷⁵⁰. Im Strafrecht besteht allerdings gegenüber den materiellen Rechenschaftsvorschriften die Besonderheit, dass nicht zum Nachteil des präsumtiven Täters auf Grund einer Zweifelsregel eine Parteispende angenommen werden darf. Der Tatbestand des § 31d Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 PartG setzt deshalb objektiv die positive Feststellung voraus, dass es sich bei der in Frage stehenden Zuwendung um eine Spende an die Partei handelt¹⁷⁵¹.

Als Sonderdelikt richtet sich § 31d Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 PartG nur an einen begrenzten Täterkreis. Der Tatbestand von § 31d Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 PartG grenzt den Täterkreis zunächst dadurch ein, dass es sich bei dem Täter um den Empfänger einer Parteispende handeln muss. Darüber hinaus empfängt das Merkmal des Spendenempfängers als tauglicher Täter bei der Variante des Zerlegens und Verbuchens einen wesentlichen Teil seiner Bedeutung von der zweiten Teilhandlung des Verbuchens. Der Spendenempfänger muss sich als Täter in einer faktischen Position befinden, die es ihm gestattet, die zerlegte Spende im Rechnungslegungswesen der Partei zu verbuchen. Spenden selbst verbuchen können nur Personen, die als Inhaber eines Parteiamts nach der Satzung dazu befugt oder als ehrenamtliche oder hauptamtliche Mitarbeiter dazu beauftragt sind und auf Grund ihrer Stellung Zugriff auf das Rechnungslegungswesen der Partei beziehungsweise eines Gebietsverbandes der Partei haben. Mit Blick auf die danach erforderliche besondere Position des Täters verkörpert die erste Variante des Zerlegens und Verbuchens unzweifelhaft ein Sonderdelikt¹⁷⁵².

Dasselbe gilt im Ergebnis auch für die zweite Begehungsform des Zerlegens und Verbuchenlassens, bei der allerdings die Einzelheiten der an den Täterkreis zu stellenden Anforderungen im Schrifttum umstritten sind¹⁷⁵³. Anders als im Falle des Zerlegens und Verbuchens erfährt der Täterkreis bei der zweiten Variante des § 31d Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 PartG durch das Merkmal des Verbuchenlassens keinerlei Einschränkung. Vielmehr steht es jedermann offen, eine zerlegte Spende falsch verbuchen zu lassen, indem er sich in geeigneter Weise der Hilfe zur Buchung befähigter gut- oder bösgläubiger Dritter bedient. Die zweite Tathandlungsalternative des Zerlegens und Verbuchenlassens erfährt ihren Charakter als Sonderdelikt deshalb ausschließlich über das Tatbestandsmerkmal des

¹⁷⁴⁹ Erbs/Kohlhaas/Lampe, Rdnr. 12 zu § 31d PartG; Ipsen/Saliger, Rdnr. 35 zu § 31d PartG; Austermann, ZParl Bd. 41 (2010), 527/527.

¹⁷⁵⁰ Siehe oben sub C) /II.) /2.) /b).

¹⁷⁵¹ Erbs/Kohlhaas/Lampe, Rdnr. 12 zu § 31d PartG; Ipsen/Saliger, Rdnr. 44 zu § 31d PartG; Koch, DÖV 2003, 451/455.

¹⁷⁵² Erbs/Kohlhaas/Lampe, Rdnr. 14 zu § 31d PartG; Lenski, Rdnr. 12 zu § 31d PartG; KR/Bosch, Rdnr. 31 zu § 31d PartG; Ipsen/Saliger, Rdnr. 38 zu § 31d PartG.

¹⁷⁵³ Zu den verschiedenen Auffassungen der einschränkenden Auslegung siehe: Ipsen, NJW 2002, 1909/1914; Lenz, NVwZ 2002, 769/777.

Spendenempfängers. Täter einer Spendenstückelung in Gestalt des Zerlegens und Verbuchenlassens kann nicht jedermann sein, sondern nur, wer als Empfänger der Zuwendung nicht im Lager des Spenders steht. Aus Sicht des Transparenz- und Publizitätsgebots ist grundsätzlich jede nach Maßgabe der wahren tatsächlichen Verhältnisse und wirtschaftlichen Zusammenhänge manipulative Spendenstückelung strafwürdig. Die Einschränkung der Strafbarkeit durch das zusätzliche Erfordernis, dass der Täter die Spendenstückelung als Empfänger vornehmen muss, bedeutet nichts anderes, als dass der Gesetzgeber dem Spender die Freiheit einräumt, seine Spende legalerweise in mehrere Teilzahlungen zu stückeln. Die tatbestandliche Voraussetzung, dass der Täter als Empfänger der Spende agieren muss, markiert folglich die Grenze zwischen der strafbaren Spendenstückelung auf Empfängerseite und dem legalen Spendensplitting aufseiten des Zuwenders¹⁷⁵⁴.

Die Beschränkung der Strafbarkeit der Spendenstückelung auf Vorgänge auf der Empfängerseite ist sachgerecht. Das Spendensplitting durch den Zuwender selbst entzieht sich schon deshalb jeglicher rechtlichen Nachprüfung und Sanktionierung, weil das Verhalten des Spenders den rechenschaftspflichtigen Sachverhalt überhaupt erst determiniert. Die Frage, ob mehrere Zuwendungen einer Person als einheitliche Spende oder als verschiedene Einzelspenden zu qualifizieren sind, bemisst sich nämlich jedenfalls insoweit, als es um die nach Maßgabe der Rechenschaftsvorschriften korrekte Erfassung und Darstellung der betreffenden Sachverhalte geht, nach den aus Sicht der Partei erkennbaren Umständen. Fasst ein Spender den einheitlichen Zuwendungsvorsatz, einer Partei einen gewissen Betrag in mehreren aufeinander folgenden Teilzahlungen zukommen zu lassen, setzt die Empfängerin aber nicht über seinen einheitlichen Spendenentschluss in Kenntnis, so liegen aus Sicht der rechenschaftspflichtigen Partei mehrere selbstständige Einzelspenden vor. Erfährt die Partei hingegen, dass mehrere getrennt geleistete Teilspenden auf einen einheitlichen Zuwendungsentschluss des Finanziers zurückgehen, hat sie diese als eine einzige einheitliche Spende zu behandeln und verbuchen.

Als Täter einer Spendenstückelung gemäß § 31d Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 PartG kommt nur in Betracht, wer als Empfänger der Parteispende fungiert. Die Eigenschaft, Spendenempfänger zu sein, setzt allerdings nicht voraus, dass die Person, die die Spende entgegennimmt, seitens der Partei in irgendeiner Form zur Entgegennahme von Spenden rechtlich ermächtigt worden sein müsste¹⁷⁵⁵. Spendenempfänger ist vielmehr jeder, der eine Parteispende im Zuge deren Übermittlung vom Spender an die Partei tatsächlich entgegennimmt und nicht dem Lager des Spenders angehört. Die Notwendigkeit, den Begriff des Spendenempfängers rein faktisch und in Abgrenzung zur Spenderseite zu interpretieren, folgt aus den bereits genannten Motiven des Gesetzgebers dafür, die Strafbarkeit der Spendenstückelung auf die Empfängerseite zu begrenzen: Ein Spendenvorgang erfährt seine Bedeutung für die Rechenschaftspflicht in dem Moment, in dem die Spende die Sphäre des Zuwenders verlässt. Bis zu diesem Zeitpunkt ist der Spender in der Gestaltung seiner Zuwendung völlig frei. Das hat zur Konsequenz, dass der rechenschaftspflichtige Gehalt der Zuwendung ab diesem Zeitpunkt feststeht und nicht mehr durch die Zerlegung der Spende geändert

¹⁷⁵⁴ Erbs/Kohlhaas/Lampe, Rdnr. 13 f. zu § 31d PartG; KR/Bosch, Rdnr. 32 f. zu § 31d PartG; Ipsen/Saliger, Rdnr. 39 zu § 31d PartG.

¹⁷⁵⁵ So aber: Erbs/Kohlhaas/Lampe, Rdnr. 13 zu § 31d PartG; Lenski, Rdnr. 12 zu § 31d PartG; KR/Bosch, Rdnr. 32 zu § 31d PartG; Ipsen/Saliger, Rdnr. 39 zu § 31d PartG.

und verfälscht werden darf. Vor diesem Hintergrund stellt eine Spende ab dem Zeitpunkt, in dem sie aus der Sphäre des Spenders herausgetreten ist, ein taugliches Tatobjekt für die strafbedrohte Spendenstückelung dar. Dem gegenüber ist eine auf die Partei zurückzuführende rechtliche Legitimation, als Spendenempfänger tätig zu werden, für den Strafzweck unerheblich. Aus Sicht des Strafgrundes von § 31d Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 PartG reicht es vielmehr aus, dass eine Person nach der Hingabe einer Parteispende durch den Zuwender freiwillig und aus eigener Veranlassung in den Übermittlungsvorgang eingreift und damit eine faktische Verantwortung für dessen richtigen Ausgang übernimmt. Aus diesem Grund verbietet sich der Gedanke einer sanktionsfreien Zwischenphase, in der die Parteispende nach dem Verlassen der Spendersphäre und vor dem Zugang beim Empfänger durch einen keinem dieser Lager zuzurechnenden Dritten betreut würde.

Ob eine Person, die eine Parteispende im Verlaufe des Übermittlungsvorgangs in Empfang nimmt, im Lager des Spenders steht oder als Empfänger der Spende anzusehen ist, bemisst sich nach dem Willen und den Vorstellungen des Spenders, wann und in welcher Form die Partei die Zuwendung erhalten soll. Der Moment, in dem die Spende an die Partei die Sphäre des Zuwenders verlässt, hängt also maßgeblich davon ab, mit welchem Inhalt und in welchem Zeitpunkt die Spende nach dem Willen des Spenders zum Fakt in der Außenwelt werden soll. Soweit sich der Spender dabei anderer Personen bedient, um seinen Spendenwillen in die Tat umzusetzen, sind diese der Sphäre des Spenders zuzuordnen. Übergibt der Spender einen Geldbetrag mit der Weisung, diesen zu einem näher bestimmten späteren Zeitpunkt in mehreren Tranchen als Spende an eine Partei weiterzuleiten, an einen Gehilfen und leistet dieser tatsächlich weisungsgemäß mehrere Einzelspenden im Namen des Geschäftsherrn, findet die Spendenstückelung legal in der Sphäre des Zuwenders statt. Der Gehilfe steht deshalb im Lager des Spenders und ist nicht Spendenempfänger im Sinne des § 31d Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 PartG. Anders verhält es sich, wenn der Spender einer anderen Person einen bestimmten Betrag, den er der Partei umgehend in einer Summe als Spende zukommen lassen möchte, übergibt, damit sie das Geld in seinem Namen auf das Konto der Partei einzahlt. Zerlegt diese Person den übergebenen Betrag weisungswidrig in mehrere Teilzahlungen, wirkt sie nicht an der Umsetzung des Spenderwillens mit, sondern verfälscht den bereits verbindlich artikulierten Willen des Spenders. Aus diesem Grund ist die besagte Person nicht dem Lager des Spenders zuzurechnen, sondern als Spendenempfänger anzusehen.

Die Tathandlung des § 31d Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 PartG besteht darin, dass der Empfänger einer Parteispende diese in Teilbeträge zerlegt und verbucht oder verbuchen lässt. Das Zerlegen einer Spende in Teilbeträge umfasst alle Stückelungshandlungen, die zahlenmäßig größere Spendenbeträge eines Spenders in mehrere zahlenmäßig kleinere Spendenbeträge aufspalten¹⁷⁵⁶. Taugliches Bezugsobjekt der Spendenzerlegung ist ausschließlich die konkrete Einzelspende in der Form, die sie durch den Spender bei der Übergabe an den Empfänger erfahren hat, und nicht das gesamte Spendenvolumen eines Zuwenders im Rechnungsjahr. Die unvollständige oder insgesamt unterlassene Zusammenrechnung aller Zuwendungen eines Finanziers im jeweiligen Rechnungsjahr im Hinblick auf die Publizitätsgrenze von Großspenden aus § 25 Abs. 3 Satz 1 PartG erfüllt deshalb nicht den Tatbestand des § 31d Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 PartG.

Ferner muss der Täter die in Teilbeiträge zerlegte Spende verbuchen oder verbuchen lassen. Auch

¹⁷⁵⁶ KR/Bosch, Rdnr. 29 zu § 31d PartG; Ipsen/Saliger, Rdnr. 40 zu § 31d PartG.

wenn dies im Wortlaut nicht eindeutig zum Ausdruck kommt, folgt aus dem Sinnzusammenhang beider Teilhandlungen, dass auch die Verbuchung der Spende in Teilbeiträgen erfolgen muss. Das Verbuchen oder Verbuchenlassen der Spende zielt auf die erstmalige Erfassung der Spende im Rahmen der laufenden Buchführung im Rechnungslegungssystem der Partei respektive der betroffenen Parteigliederung ab. Weil die Verbuchung regelmäßig bereits kurze Zeit nach dem Eingang der Spende stattfindet, ist die Spendenstückelung im Sinne des § 31d Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 PartG zu einem deutlich früheren Zeitpunkt vollendet, als dies bei dem auf den Rechenschaftsbericht bezogenen Verstoß gegen § 31d Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 PartG der Fall ist¹⁷⁵⁷. Anzumerken bleibt, dass das Tatbestandsmerkmal des Verbuchens oder Verbuchenlassens mit Blick auf den Normzweck, objektive Verstöße gegen die Rechenschaftspflicht zu sanktionieren, viel zu weit gefasst ist. Weil das Tatbestandsmerkmal bereits dann erfüllt ist, wenn eine Spende abweichend von den tatsächlichen Verhältnissen in mehreren Teilbeträgen verbucht wird, kommt es auf die Relevanz der falschen Buchung für eine ordnungsgemäße und sachlich korrekte Rechenschaftslegung nicht an: Soweit durch die Stückelung nicht die Publizitätsgrenze für die Ad-hoc-Publizität von Großspenden gemäß § 25 Abs. 3 Satz 2 PartG unterlaufen wird, führt die Verbuchung einer Spende in mehreren Teilbeträgen unter der Voraussetzung, dass alle Teilbeträge innerhalb des korrekten Rechnungsjahres und auf Rechnung des tatsächlichen Spenders erfasst werden, nicht zu Unrichtigkeiten bei der Rechenschaftslegung. Allerdings findet die mit Blick auf das geschützte Rechtsgut konturlose Fassung des objektiven Tatbestandes ihr Korrektiv darin, dass der Täter in der Absicht, die Herkunft oder die Verwendung der Mittel der Partei oder des Vermögens zu verschleiern oder die öffentliche Rechenschaftslegung zu umgehen, handeln muss. Das subjektive Merkmal der Verschleierungs- oder Umgehungsabsicht gewährleistet, dass die Verbuchung einer Spende in Teilbeträgen letztendlich nur unter der Voraussetzung, dass die falsche Buchung in der Sache zu einem objektiv unrichtigen Rechenschaftsbericht führt respektive führen soll, strafbar ist.

Abgesehen von den Fällen, in denen die Pflicht zur Ad-hoc-Veröffentlichung von Großspenden umgangen wird, ist die Spendenstückelung nach § 31d Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 PartG also nur strafbar, wenn über die Erfassung eines einheitlichen Vorgangs in mehreren Teilbuchungen hinaus auch materielle Rechenschaftsvorschriften sachlich verletzt werden. Letzteres trifft namentlich dann zu, wenn nicht alle gebuchten Teilbeträge in der Buchführung dem tatsächlichen Spender zugerechnet werden, um die Publizitätsgrenze für die namentliche Nennung des Spenders im Rechenschaftsbericht aus § 25 Abs. 3 Satz 1 PartG zu unterlaufen oder ein höheres Volumen an Zuwendungen bis zu 3.300,- EUR je natürliche Person im Sinne des § 24 Abs. 8 PartG auszuweisen. Dasselbe gilt, wenn Spenden, die einem Spendenannahmeverbot gemäß § 25 Abs. 2 PartG unterliegen, in der Buchführung mit einem fiktiven Sachverhalt, der die Gründe für das Spendenannahmeverbot verschleiern, erfasst werden. In diesem Kontext ist es beispielsweise denkbar, dass Spenden aus unzulässiger Quelle als von einem angeblichen anderen Spender stammend ausgewiesen oder unzulässig hohe Barspenden von einem fiktiven Spender an die Partei überwiesen werden. Weil sich die Tat gleichermaßen auf zulässige Spenden wie auch auf Spenden, für die ein Annahmeverbot besteht, beziehen kann, sanktioniert § 31d Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 PartG auch das „Waschen“ illegaler Spenden zwecks Erfassung auf den Konten und im Rechenschaftsbericht

¹⁷⁵⁷ Erbs/Kohlhaas/Lampe, Rdnr. 11 zu § 31d PartG; Ipsen/Saliger, Rdnr. 37 zu § 31d PartG.

der Partei¹⁷⁵⁸.

(ac) Nichtweiterleiten einer Spende gemäß § 31d Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 PartG

Die Tathandlung des § 31d Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 PartG besteht darin, dass der Täter eine Spende entgegen § 25 Abs. 1 Satz 3 PartG nicht weiterleitet. Weil die Strafvorschrift damit von den Normadressaten ein konkretes Verhalten, nämlich den in § 25 Abs. 1 Satz 3 PartG vorgeschriebenen Umgang mit eingehenden Parteispenden, verlangt, handelt es sich um ein echtes Unterlassungsdelikt¹⁷⁵⁹. Nicht zuletzt wegen der tatbestandlichen Anknüpfung an besagte Vorschrift teilt § 31d Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 PartG mit § 25 Abs. 1 Satz 3 PartG den Normzweck, die Bildung „schwarzer Kassen“ zu verhindern¹⁷⁶⁰. In diesem Kontext sollen beide Vorschriften in ihrem Zusammenspiel gewährleisten, dass alle Spenden, die der Partei tatsächlich zugeflossen sind, auch die zentrale Instanz, die über die Annahme von Spenden entscheidet und für deren Verbuchung zuständig ist, erreichen.

Der für einen Verstoß gegen § 31d Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 PartG in Betracht kommende Kreis tauglicher Täter sowie die Einzelheiten der tatbestandsmäßigen Handlung ergeben sich maßgeblich aus § 25 Abs. 1 Satz 3 PartG, auf den die Strafnorm in ihrem Tatbestand Bezug nimmt. Nach § 25 Abs. 1 Satz 3 PartG müssen Parteimitglieder, die Empfänger von Spenden an die Partei sind, diese unverzüglich an ein für Finanzangelegenheiten von der Partei satzungsmäßig bestimmtes Vorstandsmitglied weiterleiten.

Taugliche Täter im Sinne des § 31d Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 PartG können alle Parteimitglieder sein, soweit diese während der Dauer ihrer Mitgliedschaft in der Partei Empfänger von Spenden an die Partei sind¹⁷⁶¹. Bereits die faktische Entgegennahme einer Spende an die Partei begründet die Eigenschaft des Parteimitglieds, Empfänger von Spenden zu sein. Eine Befugnis, die Partei rechtsgeschäftlich zu vertreten, oder ein irgendwie gearteter Auftrag der Partei, für diese Spenden entgegen zu nehmen, ist nicht erforderlich. Denn die gesetzliche Weiterleitungspflicht aus § 25 Abs. 1 Satz 3 PartG geht gerade auf den Gedanken zurück, dass eine zentrale Instanz mit rechtsverbindlicher Wirkung für und gegen die Partei über die Annahme von Spenden entscheiden und die ordnungsgemäße Verbuchung der angenommenen Spenden vornehmen soll. Um die Entscheidungsbefugnis des für die Finanzangelegenheiten zuständigen Vorstandsmitglieds und die pflichtgemäße Verbuchung der angenommenen Spenden zu gewährleisten, müssen alle Spenden, die die betreffende Gliederung der Partei tatsächlich erreichen, auch an deren Finanzvorstand weitergeleitet werden¹⁷⁶². Allerdings scheidet das für die Finanzangelegenheiten zuständige Vorstandsmitglied im Hinblick auf § 31d Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 PartG als tauglicher Täter aus, weil dieses keine Weiterleitungspflicht aus § 25 Abs. 1 Satz 3 PartG trifft, wenn es selbst Zuwendungen unmittelbar vom Spender für die Partei in Empfang nimmt.

Auch die hauptamtlichen Mitarbeiter der Partei im Sinne des § 25 Abs. 1 Satz 4. 1. Hs. PartG

¹⁷⁵⁸ Erbs/Kohlhaas/Lampe, Rdnr. 12 zu § 31d PartG; Ipsen/Saliger, Rdnr. 41 zu § 31d PartG.

¹⁷⁵⁹ Erbs/Kohlhaas/Lampe, Rdnr. 15 zu § 31d PartG; Morlok, Rdnr. 5 zu § 31d PartG; Lenski, Rdnr. 16 zu § 31d PartG; KR/Bosch, Rdnr. 35 zu § 31d PartG; Ipsen/Saliger, Rdnr. 42 zu § 31d PartG.

¹⁷⁶⁰ BT-Drs. 14/8778, S. 16; BT-Drs. 14/7778, S. 17.

¹⁷⁶¹ Erbs/Kohlhaas/Lampe, Rdnr. 15 zu § 31d PartG; Lenski, Rdnr. 16 zu § 31d PartG; KR/Bosch, Rdnr. 37 zu § 31d PartG.

¹⁷⁶² Ipsen/Saliger, Rdnr. 43 zu § 31d PartG; siehe oben sub C) /II.) /2.) /b).

kommen als Täter nicht in Betracht. Soweit ein hauptamtlicher Mitarbeiter nicht Mitglied der Partei ist, kann § 31d Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 PartG schon deshalb nicht zur Anwendung gelangen, weil § 25 Abs. 1 Satz 3 PartG nach seinem eindeutigen Wortlaut nur für Parteimitglieder gilt. Darüber hinaus findet § 31d Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 PartG aber auch auf hauptamtliche Mitarbeiter, die zugleich Mitglieder ihrer Partei sind, keine Anwendung. Dies folgt aus dem Umstand, dass der Pflichtenkatalog des Parteiengesetzes für den Umgang mit eingehenden Parteispenden die hauptamtlichen Mitarbeiter der Partei unabhängig von der Frage nach ihrer Parteimitgliedschaft gerade nicht zur Weiterleitung entgegen genommener Spenden verpflichtet. Vielmehr sind Spenden, die in den Verfügungsbereich eines hauptamtlichen Mitarbeiters gelangt sind, der Partei nach Maßgabe von § 25 Abs. 1 Satz 4, 1. Hs. PartG ohne Weiteres unmittelbar zuzurechnen. Bei Spenden, die ein hauptamtlicher Mitarbeiter für die Partei entgegennimmt, besteht demnach nicht die Gefahr, dass die Partei eine Spende in Person eines ihrer Mitglieder vereinnahmt, ohne dass diese nach den maßgeblichen Rechenschaftsvorschriften in ihren Büchern auszuweisen wäre. In diesen Fällen besteht lediglich das Risiko, dass das für die Finanzangelegenheiten zuständige Vorstandsmitglied von der buchungs- und rechenschaftspflichtigen Spende nichts erfährt, weil der betreffende hauptamtliche Mitarbeiter die Entgegennahme der Spende verschweigt. Der damit einhergehende Transparenzmangel liegt jedoch nicht im Rahmen der spezifischen Gefahren des von § 31d Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 PartG sanktionierten Verstoßes gegen die Pflicht zur Weiterleitung von Spenden. Soweit eine buchungs- und rechenschaftspflichtige Spende nicht in das Rechnungslegungswerk der Partei eingeflossen ist, weist der zugehörige Rechenschaftsbericht unrichtige Angaben auf und ist als unrichtig zu qualifizieren. Derartige Verfehlungen sind jedoch schon nach Maßgabe von § 31d Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 PartG strafbar.

Der Tatbestand des § 31d Abs. 1 Satz Nr. 3 PartG ist erfüllt, wenn der Täter eine empfangene Spende an die Partei nicht unverzüglich an ein für Finanzangelegenheiten von der Partei satzungsmäßig bestimmtes Vorstandsmitglied weiterleitet. Der Begriff der Spende ist dabei infolge der Bezugnahme auf § 25 Abs. 1 Satz 3 PartG im Sinne des Begriffsverständnisses der materiellen Rechenschaftsvorschriften zu verstehen. Die Strafvorschrift des § 31d Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 PartG erfasst deshalb ebenso wie § 25 Abs. 1 Satz 3 PartG nur Spenden, die für die Partei bestimmt sind. Wie dies auch bei § 31d Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 PartG der Fall ist, verlangt der Tatbestand von § 31d Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 PartG in diesem Zusammenhang objektiv die positive Feststellung, dass eine Spende an die Partei und nicht eine Direktspende an ein Parteimitglied vorliegt¹⁷⁶³.

In zeitlicher Hinsicht setzt die Weiterleitungspflicht aus § 25 Abs. 1 Satz 3 PartG ein, sobald ein Parteimitglied eine Spende an die Partei empfangen hat. Eine Spende ist empfangen, wenn sie in die wirtschaftliche Verfügungsmacht des Parteimitglieds gelangt ist¹⁷⁶⁴. Von diesem Zeitpunkt an ist das Parteimitglied verpflichtet, die empfangene Spende unverzüglich an ein für die Finanzangelegenheiten zuständiges Vorstandsmitglied weiterzuleiten. Auch die Frist für die unverzügliche Weiterleitung der Spende beginnt in diesem Moment zu laufen. Das Gebot der unverzüglichen Weiterleitung bedeutet, dass der Spendenempfänger ohne schuldhaftes Zögern tätig werden muss. Ein eigenes Recht zur Prüfung, ob die Annahme der Spende durch die Partei zulässig

¹⁷⁶³ Erbs/Kohlhaas/Lampe, Rdnr. 12 und 15 zu § 31d PartG; KR/Bosch, Rdnr. 38 zu § 31d PartG; Ipsen/Saliger, Rdnr. 44 zu § 31d PartG; Koch, DÖV 2003, 451/455.

¹⁷⁶⁴ Erbs/Kohlhaas/Lampe, Rdnr. 16 zu § 31d PartG; Ipsen/Saliger, Rdnr. 45 zu § 31d PartG.

ist, steht dem Parteimitglied nicht zu¹⁷⁶⁵. Für die Rechtzeitigkeit der Spendenweiterleitung kommt es folglich allein darauf an, ob und in welchem zeitlichen Rahmen dem Empfänger die Weiterleitung der Spende tatsächlich möglich ist. Soweit nicht ausnahmsweise besondere Umstände vorliegen, die den Empfänger an der Weiterleitung der Spende im üblichen Zeitrahmen hindern, dürfte die Weiterleitung der Spende schon wegen der Möglichkeiten des bargeldlosen Zahlungsverkehrs regelmäßig innerhalb weniger Tage möglich sein. Vor diesem Hintergrund trifft es nicht zu, dass ein Zeitraum von zwei bis vier Wochen für die Weiterleitung von Spenden pauschal als noch angemessen und unverzüglich anzusehen wäre¹⁷⁶⁶. Zudem ist es unerheblich, ob und in welchem Zeitpunkt die weitergeleitete Spende bei dem für die Finanzangelegenheiten zuständigen Vorstandsmitglied eingeht. Die Pflicht zur unverzüglichen Weiterleitung der in Empfang genommenen Parteispenden erschöpft sich darin, dass das Parteimitglied eine empfangene Spende in Richtung auf ein für die Finanzangelegenheiten zuständiges Vorstandsmitglied auf den richtigen Weg bringen muss¹⁷⁶⁷.

Vollendet ist die Tathandlung des § 31d Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 PartG, sobald das Parteimitglied die bei ihm eingegangene Spende nicht unverzüglich an den Finanzvorstand weitergeleitet hat. Das ist der Zeitpunkt, in dem die Frist für die unverzügliche Weiterleitung der Spende abläuft, ohne dass der Empfänger die Spende in geeigneter Form in Richtung eines für die Finanzangelegenheiten zuständigen Vorstandsmitglieds auf den Weg gebracht hätte¹⁷⁶⁸. Der frühe Zeitpunkt der Vollendung des Verstoßes gegen § 31d Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 PartG wird jedoch in erheblichem Maße dadurch relativiert, dass der Täter mit der besonderen Verschleierungs- oder Umgehungsabsicht handeln muss. In den Fällen, in denen der Empfänger eine Spende lediglich verspätet oder an ein nicht für die Finanzangelegenheiten zuständiges Vorstandsmitglied weiterleitet, wird es dem Parteimitglied regelmäßig an dieser Verschleierungs- oder Umgehungsabsicht mangeln, sodass der Verstoß gegen das Regelwerk für den Umgang mit eingehenden Parteispenden straflos bleibt.

Entsprechendes gilt, wenn das Parteimitglied die empfangene Spende an einen hauptamtlichen Mitarbeiter der Partei weiterleitet. Weil auch Spenden, die in den Verfügungsbereich eines hauptamtlichen Mitarbeiters der Partei gelangt sind, der Partei nach § 25 Abs. 1 Satz 4, 1. Hs. PartG zuzurechnen sind, ist es nicht nachzuvollziehen, weshalb Parteimitglieder empfangene Spenden nur an ein für die Finanzangelegenheiten zuständiges Vorstandsmitglied, nicht aber an einen hauptamtlichen Mitarbeiter weiterleiten dürfen. Mit Blick auf die Zurechnungsvorschrift des § 25 Abs. 1 Satz 4, 1. Hs. PartG ist die durch § 25 Abs. 1 Satz 3 PartG zu unterbindende Bildung nicht rechenschaftspflichtiger „schwarzer Kassen“ in dem einen Fall wie in dem anderen Fall gleichermaßen ausgeschlossen. Auf der strafrechtlichen Ebene ist deshalb in den Fällen, in denen das Parteimitglied eine Spende an einen hauptamtlichen Mitarbeiter der Partei übermittelt, die teleologische Reduktion des Tatbestandes von § 31d Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 PartG geboten¹⁷⁶⁹.

(b) Subjektiver Tatbestand

¹⁷⁶⁵ Siehe oben sub C) /II.) /2.) /b).

¹⁷⁶⁶ KR/Bosch, Rdnr. 40 zu § 31d PartG; Ipsen/Saliger, Rdnr. 46 zu § 31d PartG.

¹⁷⁶⁷ KR/Bosch, Rdnr. 35 zu § 31d PartG; Ipsen/Saliger, Rdnr. 47 zu § 31d PartG.

¹⁷⁶⁸ Lenski, Rdnr. 16 zu § 31d PartG; Ipsen/Saliger, Rdnr. 42 und 46 zu § 31d PartG.

¹⁷⁶⁹ Ebenso: Ipsen/Saliger, Rdnr. 47 zu § 31d PartG.

Weil nach § 15 StGB ohne eine ausdrückliche anders lautende Bestimmung nur vorsätzliches Handeln strafbar ist und § 31d Abs. 1 Satz 1 PartG fahrlässiges Handeln nicht mit Strafe bedroht, muss der Täter in subjektiver Hinsicht bezüglich aller Merkmale des objektiven Tatbestandes mit Vorsatz agieren. Über den Tatbestandsvorsatz hinaus verlangt der subjektive Tatbestand von § 31d Abs. 1 Satz 1 PartG des Weiteren, dass der Täter in der Absicht, die Herkunft oder die Verwendung der Mittel der Partei oder des Vermögens zu verschleiern oder die öffentliche Rechenschaftslegung zu umgehen, handelt¹⁷⁷⁰.

(aa) Tatbestandsvorsatz

Vorsatz meint den Willen zur Verwirklichung des gesetzlichen Tatbestandes in Kenntnis aller seiner Merkmale. Im Hinblick auf die konkrete Deliktsstruktur des § 31d Abs. 1 Satz 1 PartG gilt es hervorzuheben, dass der Tatbestandsvorsatz bezüglich der Blankettnormen auch die Kenntnis des Inhalts der blankettausfüllenden Normen erfordert. Allerdings ist sowohl bei hauptamtlichen Mitarbeitern der Partei wie auch bei ehrenamtlich Engagierten regelmäßig von einer hinreichenden Kenntnis des Parteiengesetzes und dessen Vorgaben für die Rechenschaftslegung auszugehen: Während das Wissen um die parteirechtlichen Bestimmungen bei hauptamtlichen Mitarbeitern zum berufsspezifischen Sonderwissen gehört, können die entsprechenden Kenntnisse bei ehrenamtlich Tätigen kraft Übernahme des Amtes vorausgesetzt werden. Zudem informiert die Bundestagsverwaltung die Parteien laufend über aktuelle Fragen des Parteienrechts und insbesondere der Rechenschaftsvorschriften¹⁷⁷¹. Aus diesem Grund wird ein die Strafbarkeit ausschließender Tatbestandsirrtum des Täters bezüglich seines Wissens um die Anforderungen der Rechenschaftsvorschriften im Allgemeinen nicht in Betracht kommen.

Weil der fahrlässige Verstoß gegen § 31d Abs. 1 Satz 1 PartG nicht mit Strafe bedroht ist, wird die Abgrenzung des Eventualvorsatzes von der bewussten Fahrlässigkeit in vielen Fällen für die Frage nach der Strafbarkeit des Akteurs ausschlaggebend sein. Nach der Rechtsprechung handelt ein Täter mit Eventualvorsatz, wenn er die objektive Tatbestandsverwirklichung für möglich hält und sie billigend, mag sie ihm auch an sich unerwünscht sein, in Kauf nimmt¹⁷⁷². Hingegen zeichnet sich die bewusste Fahrlässigkeit dadurch aus, dass der Täter zwar die Möglichkeit der Verwirklichung des objektiven Tatbestandes erkennt, aber auf ihren Nichteintritt vertraut. Ausgehend von diesen allgemeinen Abgrenzungsregeln ist bei § 31d Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 PartG Eventualvorsatz gegeben, wenn der Täter die Unrichtigkeit bestimmter Angaben im Rechenschaftsbericht auf Grund konkreter Anhaltspunkte zumindest für möglich hält, ohne positiv von der Unrichtigkeit zu wissen, und dennoch den Rechenschaftsbericht einreicht beziehungsweise die fragwürdigen Angaben in dem Rechenschaftsbericht bewirkt. Bei konkreten Anhaltspunkten für die Unrichtigkeit des Rechenschaftsberichts beziehungsweise bestimmter Angaben darin kann sich der Täter demnach

¹⁷⁷⁰ Erbs/Kohlhaas/Lampe, Rdnr. 17 zu § 31d PartG; Morlok, Rdnr. 6 zu § 31d PartG; Lenski, Rdnr. 18 zu § 31d PartG; KR/Bosch, Rdnr. 41 zu § 31d PartG; Ipsen/Saliger, Rdnr. 48 zu § 31d PartG; Lenz, NVwZ 2002, 769/777.

¹⁷⁷¹ KR/Bosch, Rdnr. 46 zu § 31d PartG; Ipsen/Saliger, Rdnr. 50 zu § 31d PartG.

¹⁷⁷² BGH, Beschluss vom 5. März 2008 – 2 StR 50/08, NStZ 2008, 451; BGH, Urteil vom 26. Juli 2007 – 3 StR 221/07, NStZ 2007, 700/701; BGH, Urteil vom 10. Juni 1998 – 3 StR 113/98, BGHSt 44, 99/100 ff.; BGH, Urteil vom 7. November 1991 – 4 StR 451/91, NJW 1992, 583/584; BGH, Urteil vom 4. November 1988 – 1 StR 262/88, BGHSt 36, 1/9 ff.; BGH, Urteil vom 26. Juli 1967 – 2 StR 368/67, BGHSt 21, 283/285; BGH, Urteil vom 22. April 1955 – 5 StR 35/55, BGHSt 7, 363/369 f.

nicht allein mit Blick auf die vage Hoffnung, der Rechenschaftsbericht beziehungsweise die fraglichen Angaben darin werden schon richtig sein, darauf berufen, lediglich fahrlässig gehandelt zu haben¹⁷⁷³.

Für die Frage nach dem Vorsatz ist allein das tatsächliche Wissen des Täters maßgeblich. Weil es auf ein Kennenmüssen nicht ankommt, hat das Vorsatzerfordernis prinzipiell zur Folge, dass ein Akteur, der ohne konkrete Anhaltspunkte für einen Fehler nicht alle Erkenntnismöglichkeiten ausschöpft, von seiner Unwissenheit profitiert. Der bewusste Verzicht auf eine denkbare weitere Prüfung des Rechenschaftsberichts, der Buchführungsunterlagen oder des zugrunde liegenden Lebenssachverhalts begründet folglich nicht per se den Eventualvorsatz des Täters. Aus diesem Grund dürfen insbesondere auch die mit der Rechnungslegung einer höheren Parteiebene betrauten Personen ohne eigene Prüfungshandlungen auf die Richtigkeit der Rechenschaftsunterlagen der nachgeordneten Parteigliederungen vertrauen, solange keine konkreten Anhaltspunkte für objektive Zweifel an deren Richtigkeit vorliegen¹⁷⁷⁴.

(ab) Spezifische Handlungsabsichten

Neben dem Tatbestandsvorsatz bezüglich der jeweils verwirklichten Deliktvariante setzt § 31d Abs. 1 Satz 1 PartG auf der inneren Tatseite zusätzlich voraus, dass der Täter in der Absicht, die Herkunft oder die Verwendung der Mittel der Partei oder des Vermögens zu verschleiern oder die öffentliche Rechenschaftslegung zu umgehen, agiert.

Das Erfordernis der spezifischen Absichten dient dem Zweck, die strafrechtliche Haftung auf die aus Sicht des geschützten Rechtsguts strafwürdigen Fälle zu beschränken¹⁷⁷⁵. Damit fungieren die spezifischen Absichten als Korrektiv für die teilweise zu weite Fassung des objektiven Tatbestands. Dies gilt insbesondere für § 31d Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 PartG, der das Zerlegen einer Spende und deren Verbuchung in Teilbeträge unabhängig davon, ob die konkret vorgenommene Buchung in mehreren Teilbeträgen zu einer unzutreffenden Darstellung des Spendensachverhalts im Rechenschaftsbericht oder zur Missachtung der Ad-hoc-Publizitätspflicht für Großspenden führt, inkriminiert. Aber auch der Tatbestand von § 31d Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 PartG erfasst beispielsweise die lediglich verspätete Weiterleitung einer Spende entgegen § 25 Abs. 1 Satz 3 PartG, die für die korrekte Verbuchung und Wiedergabe der Spende im Rechenschaftsbericht im Regelfall irrelevant ist.

Mit Blick auf den insoweit eindeutigen Wortlaut, der von Absicht spricht, sowie deren systematische Funktion im Gefüge des Tatbestands von § 31d Abs. 1 Satz 1 PartG ist bezüglich der spezifischen Handlungsabsichten als Vorsatzform *dolus directus* ersten Grades erforderlich¹⁷⁷⁶. Die Absicht im Sinne des zielgerichteten Erfolgswillens zeichnet sich dadurch aus, dass es dem Täter auf die Verschleierung der Parteifinanzien oder die Umgehung der öffentlichen Rechenschaftslegung gerade

¹⁷⁷³ Erbs/Kohlhaas/Lampe, Rdnr. 17 zu § 31d PartG; Ipsen/Saliger, Rdnr. 51 zu § 31d PartG. Anderer Auffassung: KR/Bosch, Rdnr. 43 ff. zu § 31d PartG, der die Anforderungen an die besondere Verschleierungs- oder Umgehungsabsicht zu Unrecht auf den Tatbestandsvorsatz erstreckt.

¹⁷⁷⁴ Ipsen/Saliger, Rdnr. 52 zu § 31d PartG.

¹⁷⁷⁵ Erbs/Kohlhaas/Lampe, Rdnr. 19 zu § 31d PartG; KR/Bosch, Rdnr. 52 zu § 31d PartG; Ipsen/Saliger, Rdnr. 56 f. zu § 31d PartG.

¹⁷⁷⁶ Lenski, Rdnr. 18 zu § 31d PartG; KR/Bosch, Rdnr. 50 zu § 31d PartG; Ipsen/Saliger, Rdnr. 54 f. zu § 31d PartG. Hingegen vertritt Morlok, Rdnr. 6 zu § 31d PartG, die Auffassung, dass *dolus directus* zweiten Grades ausreicht.

ankommen muss. Das bedingt allerdings nicht, dass es sich bei der Verschleierung der finanziellen Verhältnisse respektive der Umgehung der Rechenschaftspflicht um den Hauptzweck oder das finale Ziel des Täters handeln müsste. Vielmehr reicht es aus, dass der Täter die Verschleierung der Herkunft oder der Verwendung der Mittel der Partei oder des Vermögens beziehungsweise die Umgehung der öffentlichen Rechenschaftslegung als Zwischenziel oder Nebenzweck anstrebt¹⁷⁷⁷.

Mit der Absicht, die Herkunft oder die Verwendung der Mittel der Partei oder des Vermögens zu verschleiern, zum einen und der Absicht, die öffentliche Rechenschaftslegung zu umgehen, zum anderen kennt § 31d Abs. 1 Satz 1 PartG zwei verschiedene Handlungsabsichten, die der Täter lediglich alternativ erfüllen muss. Die Gründe für die Differenzierung zwischen der Verschleierungsabsicht und der Umgehungsabsicht sowie die Kriterien für die Abgrenzung beider Handlungsabsichten gehen aus den Gesetzesmaterialien nicht hervor. Sie sind zudem nicht ohne Weiteres aus der Vorschrift heraus nachzuvollziehen, weil sich die Verschleierung der Herkunft oder der Verwendung der Mittel der Partei oder des Vermögens sowie die Umgehung der öffentlichen Rechenschaftslegung beziehungsweise die diesbezüglichen Absichten praktisch zu einem großen Teil überschneiden¹⁷⁷⁸. Auch durch die Verwendung des Verschleierungsbegriffs in § 331 HGB sowie im Geldwäschetatbestand des § 261 Abs. 1 StGB erfährt das subjektive Tatbestandsmerkmal der Verschleierungsabsicht keine nachvollziehbare Bedeutung¹⁷⁷⁹. Der sachliche Gehalt beider Handlungsabsichten ist deshalb im Wege der normativen Auslegung zu erschließen.

Bei beiden Handlungsabsichten fällt sofort auf, dass deren Umschreibung im Tatbestand des § 31d Abs. 1 Satz 1 PartG mit der Wendung von der Herkunft oder der Verwendung der Mittel der Partei oder des Vermögens und dem Begriff der öffentlichen Rechenschaftslegung jeweils den Wortlaut von Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG aufnimmt. Das ist auch schlüssig, weil das verfassungsrechtliche Transparenzgebot über das Vertrauen der Öffentlichkeit in die ordnungsgemäße Rechenschaftslegung der Parteien letztendlich das Schutzgut von § 31d Abs. 1 Satz 1 PartG verkörpert. In Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG stehen die beiden durch § 31d Abs. 1 Satz 1 PartG rezipierten Begriffsgruppen zueinander im Verhältnis von Tatbestand und Rechtsfolge. Bei der Herkunft und der Verwendung der Mittel der Partei sowie deren Vermögen handelt es sich um den Lebenssachverhalt, den Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG mit der Pflicht zur öffentlichen Rechenschaftslegung als Rechtsfolge verknüpft. Diese Beziehung zwischen der Herkunft und Verwendung der Mittel sowie dem Vermögen der Partei zum einen und der öffentlichen Rechenschaftslegung zum anderen lässt sich auch auf § 31d Abs. 1 Satz 1 PartG übertragen, um die dortigen spezifischen Handlungsabsichten sinnstiftend mit Leben zu erfüllen.

Die öffentliche Rechenschaftslegung umgehen kann nur, wer selbst daran mitwirkt, also Verantwortung für die Rechenschaftslegung der Partei trägt. Zwar zielt auch das Verschleiern der Herkunft oder der Verwendung der Mittel der Partei oder des Vermögens im Endeffekt regelmäßig auf eine inhaltliche Verfälschung der öffentlichen Rechenschaftslegung ab. In diesem Fall wirkt der Täter jedoch nicht unmittelbar auf die Rechenschaftslegung ein, sondern lässt den

¹⁷⁷⁷ Erbs/Kohlhaas/Lampe, Rdnr. 19 zu § 31d PartG; Lenski, Rdnr. 18 zu § 31d PartG; KR/Bosch, Rdnr. 50 zu § 31d PartG; Ipsen/Saliger, Rdnr. 59 und 65 zu § 31d PartG.

¹⁷⁷⁸ KR/Bosch, Rdnr. 51 und 54 zu § 31d PartG; Ipsen/Saliger, Rdnr. 58 zu § 31d PartG.

¹⁷⁷⁹ Dazu siehe: Erbs/Kohlhaas/Lampe, Rdnr. 19 zu § 31d PartG; KR/Bosch, Rdnr. 51 zu § 31d PartG; Ipsen/Saliger, Rdnr. 60 zu § 31d PartG.

buchungspflichtigen Lebenssachverhalt in einem anderen Licht erscheinen, sodass die für die Rechenschaftslegung zuständige Person den Vorgang zwar so, wie er sich ihr darstellt, aber dennoch sachlich falsch verbucht. Die Verschleierung der Herkunft oder der Verwendung der Mittel oder des Vermögens und die Umgehung der öffentlichen Rechenschaftslegung unterschieden sich also dadurch, dass der Täter einerseits indirekten Einfluss auf die Rechenschaftslegung der Partei nimmt und andererseits direkt im Namen der Partei unzutreffende Rechenschaft leistet. Im Ergebnis läuft die Abgrenzung beider Handlungsabsichten damit auf die Frage hinaus, ob der Täter, der eine sachlich falsche Rechenschaftslegung anstrebt, eine Stellung innehat, in der er selbst für die Rechenschaftslegung der Partei mit zuständig ist.

Die Verschleierung der Herkunft oder der Verwendung der Mittel der Partei oder des Vermögens hat den für die Rechenschaftslegung der Partei zuständigen Personenkreis zum Adressaten. Das Verschleiern erfasst jegliches irreführende Verhalten, mit dem der Täter die wahren finanziellen Verhältnisse der Partei vor den für die Rechenschaftslegung verantwortlichen Parteivertretern verbergen will¹⁷⁸⁰. Wegen des Sinnzusammenhangs mit dem verfassungsrechtlichen Transparenzgebot sind die Begriffe der Herkunft und der Verwendung der Mittel der Partei sowie des Vermögens in dem gleichen Sinne zu verstehen wie bei Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG. Allerdings ist dem Gesetzgeber mit der Verwendung des Genitivs bei dem Tatbestandsmerkmal des Vermögens ein redaktioneller Fehler unterlaufen. Greift man den vom Gesetzgeber gebrauchten Genitiv auf, müsste der Täter auch im Hinblick auf das Parteivermögen mit der Absicht agieren, dessen Herkunft oder Verwendung zu verschleiern. Dieses Ergebnis stünde jedoch nicht nur im Widerspruch zu der üblichen terminologischen Umschreibung des Gegenstands der Rechenschaftspflicht, die auf die Herkunft und Verwendung der Mittel sowie das Vermögen lautet, sondern ergäbe in der Sache auch keinen Sinn: Die Zu- und Abgänge im Parteivermögen werden bereits im Rahmen der Rechenschaftslegung über die Herkunft und die Verwendung der Mittel der Partei dargestellt. Dem gegenüber dient das Vermögen als weitere Bezugsgröße der Rechenschaftspflicht dem Zweck, auch das Bestandsvermögen der Partei am jeweiligen Stichtag darzustellen. Die Verschleierungsabsicht in § 31d Abs. 1 Satz 1 PartG ist deshalb im Sinne der Terminologie von Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG so zu lesen, dass der Täter die Absicht haben muss, die Herkunft oder die Verwendung der Mittel der Partei oder deren Vermögen zu verschleiern.

Hingegen meint die Umgehung der öffentlichen Rechenschaftslegung jede Irreführung, die darauf gerichtet ist, die Öffentlichkeit über rechenschaftspflichtige Sachverhalte der Parteifinzen gar nicht oder nicht in der Form und mit dem Inhalt, den die jeweils einschlägigen Rechenschaftsvorschriften vorschreiben, in Kenntnis zu setzen. Die Absicht, die öffentliche Rechenschaftslegung zu umgehen, kann sich auf alle deren Elemente beziehen, erfasst also sowohl den jährlichen Rechenschaftsbericht als auch die Ad-hoc-Mitteilungen über Großspenden gemäß § 25 Abs. 3 Satz 2 PartG.

(c) Strafbefreiende Selbstanzeige gemäß § 31d Abs. 1 Satz 2 PartG

Gemäß § 31d Abs. 1 Satz 2 PartG wird nicht nach § 31d Abs. 1 Satz 1 PartG bestraft, wer unter den

¹⁷⁸⁰ Anderer Auffassung: KR/Bosch, Rdnr. 54 zu § 31d PartG, und Ipsen/Saliger, Rdnr. 60 zu § 31d PartG, die die Verschleierungsabsicht als Spezialfall der Umgehungsabsicht ansehen und folglich deren Adressaten in der Öffentlichkeit erblicken.

Voraussetzungen des § 23b Abs. 2 PartG eine Selbstanzeige nach § 23b Abs. 1 PartG für die Partei abgibt oder an der Abgabe mitwirkt.

Die strafbefreiende Selbstanzeige stellt einen persönlichen Strafaufhebungsgrund dar, weil sie die bereits eingetretene Strafbarkeit rückwirkend beseitigt¹⁷⁸¹. Es handelt sich mithin um ein strausschließendes besonderes persönliches Merkmal im Sinne des § 28 Abs. 2 StGB, das nur demjenigen Täter oder Teilnehmer, bei dem es vorliegt, zugutekommt. Mit der Möglichkeit der strafbefreienden Selbstanzeige verfolgt der Gesetzgeber eine Mischung aus verfassungsrechtlichen und strafrechtlichen Zielsetzungen: Einerseits soll die Aussicht auf die Strafbefreiung dem Täter einen Anreiz bieten, die strafbewehrten Verstöße gegen das Parteiengesetz zu offenbaren und zu berichtigen. Zum anderen ist der verfassungsrechtlichen Rechenschaftspflicht aber auch vollumfänglich Genüge getan, wenn nach der Korrektur im Rahmen der Selbstanzeige ein inhaltlich vollständiger und richtiger Rechenschaftsbericht vorliegt, sodass für strafrechtliche Sanktionen keine Notwendigkeit mehr besteht¹⁷⁸².

Der persönliche Strafaufhebungsgrund des § 31d Abs. 1 Satz 2 PartG knüpft bezüglich der tatbestandlichen Voraussetzungen für die Strafbefreiung an die verwaltungsrechtliche sanktionsbefreiende Selbstanzeige der Partei gemäß § 23b PartG an. Obwohl danach die Maßstäbe für die verwaltungsrechtliche Anzeige von Unrichtigkeiten im Rechenschaftsbericht grundsätzlich auf den persönlichen Strafaufhebungsgrund zu übertragen sind, bedeutet dies allerdings nicht, dass die verwaltungsrechtlichen Bestimmungen nicht einer spezifischen strafrechtlichen Interpretation zugänglich wären¹⁷⁸³. Der Grund dafür liegt allerdings weniger darin, dass sich die Anzeige von Unrichtigkeiten kollektiv auf die Partei und der Strafaufhebungsgrund individuell auf den jeweiligen Akteur bezieht. Vielmehr lassen die dogmatischen Unterschiede zwischen dem Verwaltungsrecht zum einen und dem Strafrecht zum anderen eine ungeprüfte Übernahme der verwaltungsrechtlichen Bestimmungen für strafrechtliche Zwecke nicht zu.

Was die tatbestandlichen Voraussetzungen für die Strafbefreiung anbelangt, greift § 31d Abs. 1 Satz 2 PartG das verwaltungsrechtliche Regelwerk für die sanktionsbefreiende Anzeige von Unrichtigkeiten im Rechenschaftsbericht in zweifacher Hinsicht auf: So verlangt der persönliche Strafaufhebungsgrund nicht nur, dass der Täter eine Selbstanzeige nach § 23b Abs. 1 PartG für die Partei abgibt oder an deren Abgabe mitwirkt, sondern auch, dass die Voraussetzungen des § 23b Abs. 2 PartG erfüllt sind.

Im Mittelpunkt der Anforderungen für die Strafbefreiung steht die schriftliche Anzeige von Unrichtigkeiten in einem bereits eingereichten Rechenschaftsbericht seitens der Partei, die diese nach Maßgabe von § 23b Abs. 1 PartG beim Präsidenten des Deutschen Bundestages einzureichen hat. Der persönliche Strafaufhebungsgrund des § 31d Abs. 1 Satz 2 PartG knüpft die Straflosigkeit des jeweiligen Akteurs also an die Voraussetzung, dass auch die Partei sich bezüglich ihres Rechenschaftsverstoßes die Sanktionslosigkeit verdient hat. Die Verknüpfung der individuellen

¹⁷⁸¹ Erbs/Kohlhaas/Lampe, Rdnr. 20 zu § 31d PartG; Morlok, Rdnr. 8 zu § 31d PartG; Lenski, Rdnr. 21 zu § 31d PartG; KR/Bosch, Rdnr. 55 zu § 31d PartG; Ipsen/Saliger, Rdnr. 68 zu § 31d PartG.

¹⁷⁸² BT-Drs. 14/8778, S. 16; Ipsen/Saliger, Rdnr. 69 zu § 31d PartG. Zu Unrecht kritisch dazu: KR/Bosch, Rdnr. 56 f. zu § 31d PartG.

¹⁷⁸³ Ipsen/Saliger, Rdnr. 70 zu § 31d PartG.

Straffreiheit mit der Sanktionslosigkeit der Partei führt, wie im Folgenden noch näher aufzuzeigen ist, zu erheblichen Friktionen hinsichtlich der zeitlichen und inhaltlichen Anforderungen an die strafbefreiende Selbstanzeige.

Nach dem insoweit unmissverständlich formulierten Wortlaut gilt der Strafaufhebungsgrund des § 31d Abs. 1 Satz 2 PartG für den gesamten Satz 1, also alle drei Varianten des § 31d Abs. 1 Satz 1 PartG. Nimmt man die tatbestandlichen Voraussetzungen für die Strafbefreiung näher in den Blick, fällt auf, dass die Bestimmung des § 31d Abs. 1 Satz 2 PartG in der Sache nur auf § 31d Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 PartG passt: Angesichts der Bezugnahme auf § 23b Abs. 1 PartG setzt die Strafflosigkeit die Korrektur von Unrichtigkeiten in einem bereits beim Präsidenten des Deutschen Bundestages eingereichten Rechenschaftsbericht durch die Partei voraus. Ein beim Bundestagspräsidenten eingereichter unrichtiger Rechenschaftsbericht liegt im Zeitpunkt der Deliktvollendung nur in den Fällen des § 31d Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 PartG vor. Bei der Spendenstückelung im Sinne des § 31d Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 PartG und der pflichtwidrigen Nichtweiterleitung einer Parteispende gemäß § 31d Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 PartG ist es noch nicht einmal erforderlich, dass es später zu einer unrichtigen Darstellung des betreffenden Sachverhalts in dem Rechenschaftsbericht der Partei kommt. Aus diesem Befund wird vereinzelt der Schluss gezogen, dass der persönliche Strafaufhebungsgrund des § 31d Abs. 1 Satz 2 PartG nur auf die falsche Rechenschaftslegung gemäß § 31d Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 PartG anwendbar sei¹⁷⁸⁴. Diesem Ergebnis steht indes nicht nur der eindeutige Wortlaut von § 31d Abs. 1 Satz 2 PartG entgegen, sondern auch der Umstand, dass die Beweggründe des Gesetzgebers, dem Täter die Straffreiheit zu gewähren, auf alle drei Varianten von § 31d Abs. 1 Satz 1 PartG gleichermaßen zutreffen¹⁷⁸⁵.

Allerdings können die für die Gewährung der Strafflosigkeit in Bezug genommenen Bestimmungen des § 23b Abs. 1 und 2 PartG bei Verstößen gegen § 31d Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 und 3 PartG nicht unmodifiziert in das Strafrecht übertragen werden. Denn anderenfalls könnte der Täter eines Verstoßes gegen § 31d Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 und 3 PartG nur unter der von ihm teilweise nicht zu beeinflussenden doppelten Voraussetzung, dass sich seine Tat später in Gestalt unrichtiger Angaben im zur Veröffentlichung eingereichten Rechenschaftsbericht der Partei niederschlägt und die Partei schließlich unter seiner Mitwirkung die Unrichtigkeit in ihrem Rechenschaftsbericht berichtigt, in den Genuss der Straffreiheit gelangen. Der Täter könnte die von ihm vorgenommene Spendenstückelung oder die unterlassene Weiterleitung also erst dann mit der Aussicht auf Straffreiheit aufklären, wenn die Partei ihren Rechenschaftsbericht für den betreffenden Zeitraum beim Präsidenten des Deutschen Bundestages eingereicht hat und dieser in Bezug auf den betreffenden Vorgang unrichtige Angaben enthält. Dieses Resultat wäre jedoch mit Blick auf das Anliegen des Strafaufhebungsgrundes, den Täter zur Aufklärung seiner Tat zu motivieren, geradezu paradox. Um dieses paradoxe Ergebnis zu verhindern, wird vorgeschlagen, in den Fällen des § 31d Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 und 3 PartG eine strafbefreiende Selbstanzeige des Beteiligten beim Bundestagspräsidenten ab dem Zeitpunkt der Vollendung des Delikts zuzulassen¹⁷⁸⁶. Dagegen spricht allerdings der Aspekt,

¹⁷⁸⁴ Lenz, NVwZ 2002, 769/778.

¹⁷⁸⁵ Erbs/Kohlhaas/Lampe, Rdnr. 22 zu § 31d PartG; Lenski, Rdnr. 23 zu § 31d PartG; KR/Bosch, Rdnr. 59 zu § 31d PartG; Ipsen/Saliger, Rdnr. 77 zu § 31d PartG.

¹⁷⁸⁶ Erbs/Kohlhaas/Lampe, Rdnr. 22 zu § 31d PartG; Lenski, Rdnr. 23 zu § 31d PartG; KR/Bosch, Rdnr. 59 zu § 31d PartG; Ipsen/Saliger, Rdnr. 77 zu § 31d PartG.

dass der Täter bei dieser Lösung in Fällen, in denen die Abgabe der Selbstanzeige und die Einreichung des Rechenschaftsberichts in einem engen zeitlichen Zusammenhang erfolgen, der Partei mit seiner Selbstanzeige die Möglichkeit der sanktionsbefreienden Anzeige gemäß § 23b Abs. 2 PartG nehmen würde, weil dem Bundestagspräsidenten mit der Selbstanzeige konkrete Anhaltspunkte für die Unrichtigkeiten im Rechenschaftsbericht vorlägen. Die Möglichkeit, dass der Beteiligte eines Verstoßes gegen § 31d Abs. 1 Satz 1 PartG die Partei der Gelegenheit zur sanktionsbefreienden Korrektur ihres Rechenschaftsberichts beraubt, stünde indes im diametralen Gegensatz zu der Grundentscheidung von § 31d Abs. 1 Satz 2 PartG, nach der die Strafflosigkeit des Beteiligten eine sanktionsbefreiende Anzeige der Partei voraussetzt.

Vor diesem Hintergrund kann der Ausweg aus den Wertungswidersprüchen zwischen dem Strafaufhebungsgrund und der verwaltungsrechtlichen Selbstanzeige der Partei nur darin liegen, dass der Beteiligte eines Verstoßes gegen § 31d Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 und 3 PartG seine Tat bereits ab dem Zeitpunkt der Vollendung des Delikts mit strafbefreiender Wirkung aufklären kann, seine Anzeige des Verstoßes vor Einreichung des betreffenden Rechenschaftsberichts beim Bundestagspräsidenten aber an die Partei zu richten hat. Die Partei als Adressat für die Aufklärung der Unrichtigkeit des Rechenschaftsberichts würde im Übrigen auch dem Umstand gerecht werden, dass es in solchen Fällen weniger um die Korrektur eines bereits eingereichten unrichtigen Rechenschaftsberichts als vielmehr darum, die Abgabe eines unrichtigen Rechenschaftsberichts von vornherein zu verhindern, geht. Die näheren Modalitäten für die strafbefreiende Selbstanzeige bei Verstößen gegen § 31d Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 und 3 PartG im Wege der Auslegung zu bestimmen, liefe angesichts der mangelnden Anhaltspunkte zu diesem Punkt in § 31d Abs. 1 Satz 2 PartG auf eine unzulässige Ersatzgesetzgebung hinaus. Deshalb ist der Gesetzgeber gefordert, bezüglich der Anforderungen an die strafbefreiende Selbstanzeige in den Fällen des § 31d Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 und 3 PartG eine eindeutige gesetzliche Regelung zu treffen. Bis dahin sollte der Strafaufhebungsgrund in den Fällen des § 31d Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 und 3 PartG so angewandt werden, dass der Täter sich die Strafflosigkeit seiner Tat auch verdienen kann, indem er die Abgabe eines unrichtigen Rechenschaftsberichts durch die vorherige Aufklärung des Sachverhalts gegenüber der Partei verhindert.

Mit der Bezugnahme auf die sanktionsbefreiende Anzeige von Unrichtigkeiten im Rechenschaftsbericht durch die Partei und deren Voraussetzungen gemäß § 23b Abs. 1 und 2 PartG formuliert § 31d Abs. 1 Satz 2 PartG auch in zeitlicher Hinsicht Anforderungen an die Rechtzeitigkeit einer strafbefreienden Selbstanzeige. Nach den verwaltungsrechtlichen Maßstäben setzt die zur Sanktionsbefreiung führende rechtzeitige Anzeige von Unrichtigkeiten im Rechenschaftsbericht ein Doppeltes voraus. Einerseits muss die Partei, wenn sie von Unrichtigkeiten in einem bereits eingereichten Rechenschaftsbericht Kenntnis erlangt, diese nach § 23b Abs. 1 PartG unverzüglich beim Präsidenten des Deutschen Bundestages anzeigen. Zum anderen ist die sanktionsbefreiende Anzeige von Unrichtigkeiten im Rechenschaftsbericht gemäß § 23b Abs. 2 Satz 1 PartG nur möglich, solange bei Eingang der Anzeige noch keine konkreten Anhaltspunkte für die unrichtigen Angaben öffentlich bekannt waren, dem Präsidenten des Deutschen Bundestages vorgelegen haben oder in einem amtlichen Verfahren entdeckt waren. Wegen der übereinstimmenden Zielsetzung, die Strafbefreiung einerseits und die Sanktionslosigkeit der Partei andererseits im Falle der vorherigen

Aufdeckung des Rechenschaftsverstoßes auszuschließen, können die Kriterien hierfür unverändert aus dem Verwaltungsrecht in das Strafrecht übernommen werden. Insoweit wird auf die Ausführungen zu § 23b Abs. 2 Satz 1 PartG verwiesen¹⁷⁸⁷.

Anders verhält es sich mit der Anforderung aus § 23b Abs. 1 PartG, nach der die Anzeige seitens der Partei unverzüglich erfolgen muss. Dieses Kriterium passt nicht auf den Beteiligten eines Verstoßes gegen § 31d Abs. 1 Satz 1 PartG, der für die Partei eine Selbstanzeige nach § 23b Abs. 1 PartG abgibt oder an deren Abgabe mitwirkt, weil dieser bereits im Zeitpunkt der Tatbegehung um die Unrichtigkeit des Rechenschaftsberichts weiß respektive auf diese abzielt. Deshalb stellt die Unverzüglichkeit der Anzeige von Unrichtigkeiten durch die Partei gemäß § 23b Abs. 1 PartG grundsätzlich keine Voraussetzung für die Straffreiheit eines Beteiligten nach Maßgabe von § 31d Abs. 1 Satz 2 PartG dar¹⁷⁸⁸. Allerdings darf nicht übersehen werden, dass § 31d Abs. 1 Satz 2 PartG von dem Grundgedanken geleitet ist, dass der Täter und die Partei sich durch die gemeinsame Aufklärung des Verstoßes die persönliche Strafbefreiung beziehungsweise die Sanktionslosigkeit im Gleichschritt verdienen. In Fällen, in denen nicht das Wissen des Tatbeteiligten, sondern anderer Parteirepräsentanten für die Beurteilung der Unverzüglichkeit des Parteihandelns maßgeblich ist, ist deshalb auch für die Straffreiheit gemäß § 31d Abs. 1 Satz 2 PartG eine unverzügliche Anzeige seitens der Partei erforderlich. Anderenfalls käme der Beteiligte an der Straftat entgegen dem Grundgedanken des § 31d Abs. 1 Satz 2 PartG in den Genuss der Straffreiheit, obwohl die Partei ihrerseits den Rechenschaftsbericht nicht mit sanktionsbefreiender Wirkung korrigiert hat. Hier liegt es in der Verantwortung des Beteiligten, der an der Anzeige gemäß § 23b Abs. 1 PartG mitwirkt, auf die unverzügliche Erstellung und Abgabe dieser Anzeige seitens der Partei hinzuwirken.

Auch in inhaltlicher Hinsicht richtet das Parteiengesetz an eine sanktionsbefreiende Anzeige von Unrichtigkeiten in einem bereits eingereichten Rechenschaftsbericht durch die Partei gewisse Anforderungen. Um sich die Sanktionsfreiheit zu verdienen, muss die Partei gemäß § 23b Abs. 2 Satz 1 PartG nicht nur die Unrichtigkeit im Rechenschaftsbericht anzeigen, sondern auch den Sachverhalt umfassend offenlegen und korrigieren. Weil § 31d Abs. 1 Satz 2 PartG diese Bestimmung in das Strafrecht übernimmt, setzt auch die Gewährung der Straffreiheit die umfassende Offenlegung und Korrektur des Sachverhalts durch die Partei voraus. Gegen die Übertragung der umfassenden Offenlegungspflicht in das Strafrecht werden unter Berufung auf den „*nemo tenetur*“-Grundsatz vereinzelt verfassungsrechtliche Bedenken vorgebracht¹⁷⁸⁹. Bei näherer Betrachtung erweisen sich derartige verfassungsrechtliche Zweifel an § 31d Abs. 1 Satz 2 PartG allerdings als gänzlich unberechtigt¹⁷⁹⁰. Zum einen zielt die Pflicht zu umfassender Offenlegung und Korrektur von Unrichtigkeiten im Rechenschaftsbericht gemäß § 31d Abs. 1 Satz 2 PartG in Verbindung mit § 23b Abs. 2 Satz 1 PartG schon gar nicht auf eine unzulässige Selbstbelastung ab, weil der Täter durch die Abgabe der Selbstanzeige für die Partei oder seine Mitwirkung daran gerade den Untergang des bereits entstandenen Strafanspruchs erwirkt. Ferner entspricht es den üblichen strafrechtlichen Gepflogenheiten, die Rechtswohltat eines persönlichen Strafaufhebungsgrunds nur unter der

¹⁷⁸⁷ Siehe oben sub C) /IV.) /2.) /b).

¹⁷⁸⁸ KR/Bosch, Rdnr. 63 zu § 31d PartG; Ipsen/Saliger, Rdnr. 76 zu § 31d PartG.

¹⁷⁸⁹ Ipsen, NJW 2002, 1909/1914.

¹⁷⁹⁰ Erbs/Kohlhaas/Lampe, Rdnr. 26 zu § 31d PartG; KR/Bosch, Rdnr. 64 zu § 31d PartG; Ipsen/Saliger, Rdnr. 78 zu § 31d PartG.

Voraussetzung, dass der Täter die Wirkungen seines Rechtsverstoßes vollständig beseitigt, zu gewähren. In diesem Zusammenhang darf zudem nicht übersehen werden, dass sich die Pflicht zur umfassenden Offenlegung und Korrektur des Sachverhalts darauf beschränkt, die Rechenschaftspflicht der Partei nunmehr ordnungsgemäß zu erfüllen. Zu diesem Zweck muss der Täter beziehungsweise die Partei einerseits anzeigen, dass und welche Unrichtigkeiten der bereits eingereichte Rechenschaftsbericht enthält, und andererseits die richtigen und vollständigen Angaben, die nach den jeweils verletzten Rechenschaftsvorschriften an die Stelle der unrichtigen Angaben zu treten haben, nachliefern. Die Pflicht zur umfassenden Offenlegung und Korrektur bedeutet also keineswegs, dass über die Belange der Rechenschaftslegung hinaus auch andere möglicherweise strafbare Vorgänge aufzudecken und aufzuklären wären¹⁷⁹¹.

Um in den Genuss der Straffreiheit gemäß § 31d Abs. 1 Satz 2 PartG zu gelangen, muss ein jeder der an dem Verstoß gegen § 31d Abs. 1 Satz 1 PartG Beteiligten eine sanktionsbefreiende Selbstanzeige nach Maßgabe von § 23b Abs. 1 und 2 PartG für die Partei abgeben oder an deren Abgabe mitwirken. Eine Selbstanzeige für die Partei abgeben kann nur, wer in dieser Angelegenheit zur Vertretung der Partei berechtigt ist. Die innerparteiliche Zuständigkeit für die Erstattung von Selbstanzeigen gemäß § 23b Abs. 1 und 2 PartG ist nicht ausdrücklich gesetzlich geregelt. Aus dem Umstand, dass mit der sanktionsbefreienden Anzeige gemäß § 23b Abs. 2 Satz 1 PartG zugleich die vollständigen und korrekten Angaben, die die unrichtigen Angaben im Rechenschaftsbericht ersetzen, nachzureichen sind, folgt jedoch, dass die für die Rechenschaftslegung verantwortlichen Parteirepräsentanten auch für Selbstanzeigen gemäß § 23b PartG zuständig sind. Soweit die Inhaber der betreffenden Ämter zwischenzeitlich gewechselt haben, obliegt die Selbstanzeige für die Partei denjenigen Personen, die diese Ämter im Zeitpunkt der Anzeigerstattung innehaben. Deshalb können auch Personen, die bei der Erstellung des unrichtigen Rechenschaftsberichts für die Rechenschaftslegung verantwortlich waren, diese Funktion aber in der Zwischenzeit wieder eingebüßt haben, nicht aus eigenem Recht heraus eine Selbstanzeige für die Partei einreichen.

Alle Deliktsbeteiligten, die im Zeitpunkt der Aufklärung ihrer Tat nicht zur Abgabe von Selbstanzeigen für die Partei befugt sind, können sich die Straffreiheit nur verdienen, indem sie an der Abgabe der Selbstanzeige für die Partei mitwirken¹⁷⁹². Der persönliche Strafaufhebungsgrund des § 31d Abs. 1 Satz 2 PartG kommt bei ihnen also nur unter der Voraussetzung, dass die für die Rechenschaftslegung zuständigen Parteivertreter im Namen der Partei eine Selbstanzeige einreichen, zum Tragen. Klärt ein Tatbeteiligter den von ihm verübten Verstoß gegen § 31d Abs. 1 Satz 1 PartG freiwillig und vollständig gegenüber der Partei auf, kommt er trotzdem nicht in den Genuss der Straffreiheit, wenn die zuständigen Parteirepräsentanten keine Selbstanzeige für die Partei erstatten. Entsprechendes gilt nicht nur für Aufklärungsmaßnahmen von Parteiexternen und einfachen Parteimitgliedern, sondern sogar dann, wenn die Organe nachgeordneter Parteigliederungen dem für die Rechenschaftslegung der Gesamtpartei zuständigen Vorstand des Bundesverbandes folgenlos Meldung über Unrichtigkeiten im Rechenschaftsbericht machen¹⁷⁹³. Die damit verbundenen Ungerechtigkeiten sind die praktische Konsequenz aus der verfehlten Grundentscheidung des Gesetzgebers, die persönliche Straffreiheit des Tatbeteiligten mit der

¹⁷⁹¹ Ipsen/Saliger, Rdnr. 79 f. zu § 31d PartG.

¹⁷⁹² Anderer Auffassung: Lenski, Rdnr. 24 zu § 31d PartG.

¹⁷⁹³ KR/Bosch, Rdnr. 66 zu § 31d PartG; Ipsen/Saliger, Rdnr. 83 zu § 31d PartG.

sanktionsbefreienden Anzeige der Unrichtigkeiten durch die Partei zu verknüpfen. Deshalb sollte der Gesetzgeber de lege ferenda den zwingenden Charakter dieser Verknüpfung aufgeben und bei Personen, die selbst nicht zur Abgabe einer Anzeige gemäß § 23b PartG für die Partei in der Lage sind, die Straffreiheit davon abhängig machen, dass diese die Partei über die Unrichtigkeiten im Rechenschaftsbericht in Kenntnis setzen und den betreffenden Sachverhalt nach Maßgabe ihres individuellen Wissens vollständig aufklären¹⁷⁹⁴. Ausschlaggebend für den Verzicht auf den bereits entstandenen Strafanspruch aus § 31d Abs.1 Satz 1 PartG ist nämlich der Umstand, dass der Beteiligte den von ihm verübten Verstoß gegen die Rechenschaftspflicht der Partei freiwillig aufklärt. Zwar bedeutet Aufklärung im Falle der Rechenschaftslegung der Parteien, die eine öffentliche Angelegenheit ist, grundsätzlich die Korrektur des eingereichten und veröffentlichten Rechenschaftsberichts. Weil das Parteiengesetz für die Erstellung von Rechenschaftsberichten feste Zuständigkeiten vorsieht, können alle Personen, die nicht für die Rechenschaftslegung der Partei verantwortlich sind, zur ordnungsgemäßen Rechenschaftslegung generell nur mittelbar beitragen, indem sie auf die dafür zuständigen Parteivertreter einwirken und diesen insbesondere Informationen zukommen lassen. Hat der an einem Verstoß gegen § 31d Abs. 1 Satz 1 PartG Beteiligte zur Aufklärung seiner Tat alles unternommen, was ihm aus seiner Verantwortung für die Rechenschaftslegung der Partei heraus möglich ist, wäre es unbillig, seine Straffreiheit noch darüber hinaus davon abhängig zu machen, dass die zuständigen Parteivertreter ihre Anzeige- und Korrekturpflicht aus § 23b PartG erfüllen.

Entsprechend seiner Eigenschaft als besonderes persönliches Merkmal im Sinne des § 28 Abs. 2 StGB, dessen Vorliegen für jeden Tatbeteiligten gesondert zu prüfen ist, kommt der Strafaufhebungsgrund des § 31d Abs. 1 Satz 2 PartG nur denjenigen Tatbeteiligten zugute, die entweder persönlich die Selbstanzeige für die Partei abgegeben oder an deren Abgabe mitgewirkt haben. Im Steuerstrafrecht hingegen kommt eine Selbstanzeige nach § 371 Abs. 4 AO allen Tatbeteiligten, denen noch nicht die Einleitung eines Straf- oder Bußgeldverfahrens wegen der Tat bekannt gegeben worden ist, unabhängig davon, ob sie persönlich an der Selbstanzeige mitgewirkt haben, zugute. Vor diesem Hintergrund wird teilweise moniert, dass für den Strafaufhebungsgrund des § 31d Abs. 1 Satz 2 PartG eine dem § 371 Abs. 4 AO vergleichbare Regelung fehle¹⁷⁹⁵. Die dieser Forderung innewohnende Auffassung, dass mit der Aufklärung eines Verstoßes gegen § 31d Abs. 1 Satz 1 PartG die Strafbarkeit aller Beteiligten ungeachtet ihres persönlichen Beitrags zur Aufklärung der Tat entfallen könnte, vermag indes nicht zu überzeugen. Während im Falle der Aufdeckung einer Steuerhinterziehung der gesetzmäßige Zustand durch die Verzinsung der hinterzogenen Steuern gemäß § 235 AO auch mit Wirkung für die Vergangenheit hergestellt wird, entfaltet die verspätete Erfüllung der Rechenschaftspflicht ihre Wirkungen ausschließlich für die Zukunft. Der an einem Verstoß gegen § 31d Abs. 1 Satz 1 PartG Beteiligte hat also durch seine Tat respektive seinen Tatbeitrag mit der verspäteten Rechenschaftslegung ein irreversibles Transparenzdefizit hervorgerufen. Deshalb verlangt der Verzicht auf den Strafanspruch in den Fällen

¹⁷⁹⁴ KR/Bosch, Rdnr. 66 zu § 31d PartG, plädiert hingegen dafür, den aufklärungswilligen Personen eine von der Partei unabhängige Anzeige des Rechenschaftsverstoßes beim Bundestagspräsidenten zu gestatten. Dadurch würde allerdings der Partei die Möglichkeit zur strafbefreienden Selbstanzeige genommen und der gesetzlich intendierte Gleichlauf der sanktionsbefreienden Aufklärung des Rechenschaftsverstoßes durch die Partei und die daran beteiligten Personen aufgehoben.

¹⁷⁹⁵ Ipsen/Saliger, Rdnr. 83 zu § 31d PartG.

des § 31d Abs. 1 Satz 1 PartG eine Abwägung zwischen der Sanktionsbedürftigkeit des unwiderruflich entstandenen Publizitätsdefizits und dem Anliegen, einen Anreiz für die verspätete Erfüllung der Rechenschaftspflicht zu setzen. In diesem Zielkonflikt kann die Durchsetzung des verwirkten Strafanspruchs für Rechenschaftsverstöße indes nur unter der Voraussetzung, dass der jeweilige Tatbeteiligte einen persönlichen Beitrag zur nachträglichen Erfüllung der Rechenschaftspflicht leistet, in den Hintergrund treten.

(2) § 31d Abs. 2 PartG

Nach § 31d Abs. 2 Satz 1 PartG wird mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder mit Geldstrafe bestraft, wer als Prüfer oder Gehilfe eines Prüfers über das Ergebnis der Prüfung eines Rechenschaftsberichts unrichtig berichtet, im Prüfungsbericht erhebliche Umstände verschweigt oder einen inhaltlich unrichtigen Bestätigungsvermerk erteilt. Handelt der Täter gegen Entgelt oder in der Absicht, sich oder einen anderen zu bereichern oder einen anderen zu schädigen, so ist die Strafe gemäß § 31d Abs. 2 Satz 2 PartG Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder Geldstrafe.

Die Bestimmung in § 31d Abs. 2 PartG ist der parallelen Vorschrift für die Prüfung handelsrechtlicher Abschlüsse in § 332 HGB in Tatbestand und Rechtsfolge exakt nachgebildet. Das gilt sowohl für den Grundtatbestand des § 31d Abs. 2 Satz 1 PartG als auch für die Qualifikationsvorschrift in § 31d Abs. 2 Satz 2 PartG. Damit schließt § 31d Abs. 2 PartG im Ergebnis die Strafbarkeitslücke, die dadurch entsteht, dass § 332 HGB auf die Prüfung von Rechenschaftsberichten der Parteien tatbestandlich keine Anwendung findet, und beseitigt die strafrechtliche Ungleichbehandlung der Abschlussprüfer von Parteien und Wirtschaftsunternehmen¹⁷⁹⁶.

Anders als die für die Rechenschaftslegung zuständigen Parteirepräsentanten, denen das Parteiengesetz objektiv richtige Angaben im Rechenschaftsbericht abverlangt, sind die Prüfer des Rechenschaftsberichts bei der Berichterstattung über ihre Erkenntnisse lediglich zur subjektiven Richtigkeit verpflichtet. Prüfungsbericht und Prüfungsvermerk im Sinne des § 30 PartG zielen nämlich nicht darauf ab, die inhaltliche Richtigkeit der Angaben im Rechenschaftsbericht festzustellen, sondern die tatsächlichen Feststellungen des Prüfers im Rahmen der pflichtgemäßen Prüfung korrekt wiederzugeben. Vor diesem Hintergrund ist das von § 31d Abs. 2 PartG geschützte Rechtsgut in dem Vertrauen der Öffentlichkeit in den Prüfungsbericht und den Prüfungsvermerk und damit in dem Vertrauen in die subjektive Richtigkeit des testierten Rechenschaftsberichts aus Sicht des Prüfers zu suchen¹⁷⁹⁷.

(a) Objektiver Tatbestand

Bei dem Straftatbestand in § 31d Abs. 2 PartG, der sich ausschließlich an die Prüfer von Rechenschaftsberichten und deren Gehilfen richtet, handelt es sich um ein echtes Sonderdelikt¹⁷⁹⁸. Weil nach § 23 Abs. 2 Satz 1 PartG nur Wirtschaftsprüfer respektive Wirtschaftsprüfungsgesellschaften und in den Fällen des § 23 Abs. 2 Satz 2 PartG auch vereidigte

¹⁷⁹⁶ Erbs/Kohlhaas/Lampe, Rdnr. 28 und 36 zu § 31d PartG; KR/Bosch, Rdnr. 67 zu § 31d PartG; Ipsen/Saliger, Rdnr. 15 zu § 31d PartG; Ipsen, NJW 2002, 1909/1913 f.

¹⁷⁹⁷ Ipsen/Saliger, Rdnr. 8 zu § 31d PartG.

¹⁷⁹⁸ Erbs/Kohlhaas/Lampe, Rdnr. 6 zu § 31d PartG; Morlok, Rdnr. 9 zu § 31d PartG; Lenski, Rdnr. 28 zu § 31d PartG; KR/Bosch, Rdnr. 69 zu § 31d PartG; Ipsen/Saliger, Rdnr. 13 und 84 zu § 31d PartG.

Buchprüfer beziehungsweise Buchprüfungsgesellschaften die Rechenschaftsberichte der Parteien prüfen dürfen, kommen nur Wirtschaftsprüfer und vereidigte Buchprüfer sowie deren Gehilfen als taugliche Täter eines Verstoßes gegen § 31d Abs. 2 PartG in Betracht. Prüfer ist, wer von der Partei mit der Prüfung des Rechenschaftsberichts beauftragt worden ist und die Prüfung durchgeführt hat. Eventuelle Mängel des Bestellungsakts sind für die strafrechtliche Verantwortung als Prüfer grundsätzlich unerheblich¹⁷⁹⁹. Bei Beauftragung einer Wirtschaftsprüfungs- oder Buchprüfungsgesellschaft kommen jeweils die dieser angehörenden Berufsträger im Sinne des § 14 StGB für die Tatbegehung als Prüfer infrage¹⁸⁰⁰. Gehilfen des Prüfers sind alle Personen, die den Abschlussprüfer bei seiner Prüfungstätigkeit unterstützen, unabhängig davon, ob sie im Rahmen einer festen Anstellung oder als freie Mitarbeiter für den Prüfer tätig werden¹⁸⁰¹.

Mit dem unrichtigen Berichten über das Ergebnis der Prüfung eines Rechenschaftsberichts, dem Verschweigen erheblicher Umstände im Prüfungsbericht sowie der Erteilung eines inhaltlich unrichtigen Bestätigungsvermerks kennt § 31d Abs. 2 PartG drei verschiedene Tathandlungen. Weil der Qualifikationstatbestand in § 31d Abs. 2 Satz 2 PartG die Verwirklichung des Grunddelikts tatbestandlich voraussetzt, sind diese drei in § 31d Abs. 2 Satz 1 PartG genannten Begehungsformen sowohl für das Grund- als auch das Qualifikationsdelikt maßgeblich. Alle inkriminierten Tathandlungen knüpfen entweder an den Prüfungsbericht oder den Prüfungsvermerk an. Damit sind alle Aussagen und Angaben, die die Prüfer eines Rechenschaftsberichts und deren Gehilfen außerhalb von Prüfungsbericht und Prüfungsvermerk tätigen, von der Strafandrohung ausgenommen¹⁸⁰². Diese Einschränkung der Strafbarkeit ist insofern sachgerecht, als dass Prüfungsbericht und Prüfungsvermerk nach Maßgabe von § 30 PartG das zentrale Resultat der Prüfung bilden. Deshalb sehen sich Prüfungsbericht und Prüfungsvermerk im Gegensatz zu anderen Verlautbarungen der Prüfer zu Recht mit dem Anspruch konfrontiert, die wesentlichen Feststellungen der vollständig und ordnungsgemäß durchgeführten Prüfung des Rechenschaftsberichts abschließend und korrekt wiederzugeben.

(aa) Unrichtiges Berichten über das Ergebnis der Prüfung eines Rechenschaftsberichts

Gemäß § 31d Abs. 2 Satz 1, 1. Var. PartG unterliegt das unrichtige Berichten über das Ergebnis der Prüfung eines Rechenschaftsberichts der Strafbarkeit. Tatbestandsmäßig sind nur unzutreffende Angaben in dem schriftlichen Prüfungsbericht im Sinne des § 30 Abs. 1 PartG, denn für das durch § 31d Abs. 2 PartG geschützte Rechtsgut des Vertrauens der Öffentlichkeit in die Richtigkeit des Prüfungsberichts haben eventuelle Einlassungen des Prüfers und seiner Gehilfen außerhalb des Prüfungsberichts keine Bedeutung¹⁸⁰³.

Die Tathandlung des unrichtigen Berichtens über das Ergebnis der Prüfung eines Rechenschaftsberichts umfasst nur den schriftlichen Prüfungsbericht des Abschlussprüfers, nicht aber die Stellungnahme des Prüfers im Rahmen des staatlichen Prüfungsverfahrens gemäß § 23a

¹⁷⁹⁹ Lenski, Rdnr. 28 zu § 31d PartG; KR/Bosch, Rdnr. 69 f. zu § 31d PartG; Ipsen/Saliger, Rdnr. 86 zu § 31d PartG.

¹⁸⁰⁰ Erbs/Kohlhaas/Lampe, Rdnr. 29 zu § 31d PartG; Lenski, Rdnr. 29 zu § 31d PartG; KR/Bosch, Rdnr. 69 zu § 31d PartG; Ipsen/Saliger, Rdnr. 88 zu § 31d PartG.

¹⁸⁰¹ Lenski, Rdnr. 30 zu § 31d PartG; KR/Bosch, Rdnr. 71 zu § 31d PartG.

¹⁸⁰² KR/Bosch, Rdnr. 75 zu § 31d PartG; Ipsen/Saliger, Rdnr. 89 zu § 31d PartG.

¹⁸⁰³ Ipsen/Saliger, Rdnr. 94 zu § 31d PartG.

PartG¹⁸⁰⁴. Zwar ist das öffentliche Vertrauen in die wahrheitsgemäße Berichterstattung des vom Bundestagspräsidenten mit der Nachprüfung eines inhaltlich zweifelhaften Rechenschaftsberichts beauftragten Prüfers genauso schützenswert wie im Falle des Abschlussprüfers. Die Strafvorschrift in § 31d Abs. 2 Satz 1, 1. Var. PartG knüpft aber an die Erstellung eines schriftlichen Prüfungsberichts durch den Abschlussprüfer an. Dies folgt zum einen aus der systematischen Verwandtschaft mit § 332 HGB, dem der Tatbestand des § 31d Abs. 2 PartG nahezu wortgleich nachgebildet ist: Das Handelsbilanzrecht kennt jedoch kein dem Fall des § 23a PartG vergleichbares staatliches Verfahren zur Nachprüfung eines bereits testierten Jahresabschlusses. Zudem belegt der Regelungszusammenhang mit der in § 31d Abs. 2 Satz 1, 2. Var. PartG insoweit eindeutiger formulierten alternativen Tathandlung, dass § 31d Abs. 2 Satz 1, 1. Var. PartG ausschließlich die unrichtige Berichterstattung in einem schriftlichen Prüfungsbericht vor Augen hat. Einen förmlichen schriftlichen Prüfungsbericht sieht das Parteiengesetz indes nur für die Abschlussprüfung, nicht aber im Falle des staatlichen Prüfungsverfahrens nach Maßgabe von § 23a PartG vor. Allerdings sollte der Gesetzgeber die strafrechtliche Verantwortlichkeit des Prüfers für die wahrheitsgemäße Berichterstattung wegen des insoweit gleichermaßen schutzbedürftigen öffentlichen Vertrauens de lege ferenda auch auf den vom Bundestagspräsidenten im Prüfungsverfahren gemäß § 23a PartG beauftragten Wirtschaftsprüfer sowie die Bestätigung der Stellungnahme der Partei durch deren Prüfer erstrecken.

Unrichtig ist der schriftliche Prüfungsbericht im Sinne des § 30 Abs. 1 PartG, wenn er nicht mit dem Ergebnis der Prüfungsfeststellungen übereinstimmt. Dies folgt aus dem Umstand, dass der Tatbestand von § 31d Abs. 2 Satz 1, 1. Var. PartG an den Bericht über das Ergebnis der Prüfung und nicht an die Prüfung selbst anknüpft. Ausschlaggebend für die Strafbarkeit ist deshalb nicht die objektive Richtigkeit der Prüfungsfeststellungen, sondern die Frage nach Differenzen zwischen den tatsächlichen Feststellungen des Prüfers und dessen Angaben im Prüfungsbericht. Damit baut die strafrechtliche Verantwortung des Prüfers auf dem Grundsatz der subjektiven Richtigkeit des Prüfungsberichts auf¹⁸⁰⁵.

An das unrichtige Berichten über das Ergebnis der Prüfung eines Rechenschaftsberichts stellt § 31d Abs. 2 Satz 1, 1. Var. PartG keine weiterführenden Anforderungen, es genügen vielmehr prinzipiell alle aus Sicht des Prüfers subjektiv falschen Angaben im Prüfungsbericht. Allerdings stellt die Vorschrift nur das unrichtige Berichten über das Ergebnis der Prüfung des Rechenschaftsberichts unter Strafe. Daraus folgt letztendlich, dass nur unrichtige Angaben, die das Prüfungsergebnis verfälschen, also eine gewisse Erheblichkeit aufweisen, die Strafbarkeit auslösen¹⁸⁰⁶.

Grundsätzlich können die Prüfer von Rechenschaftsberichten und deren Gehilfen den Tatbestand des § 31d Abs. 2 Satz 1, 1. Var. PartG auch durch Unterlassen verwirklichen, indem sie nachträglich einen Fehler in einem bereits fertiggestellten Rechenschaftsbericht entdecken und diesen nicht korrigieren. Ein Verstoß gegen § 31d Abs. 2 Satz 1, 1. Var. PartG als unechtes Unterlassungsdelikt

¹⁸⁰⁴ Anderer Auffassung: Erbs/Kohlhaas/Lampe, Rdnr. 30 zu § 31d PartG; KR/Bosch, Rdnr. 74 zu § 31d PartG; Ipsen/Saliger, Rdnr. 91 zu § 31d PartG.

¹⁸⁰⁵ Erbs/Kohlhaas/Lampe, Rdnr. 31 zu § 31d PartG; Lenski, Rdnr. 31 zu § 31d PartG; KR/Bosch, Rdnr. 76 zu § 31d PartG; Ipsen/Saliger, Rdnr. 92 zu § 31d PartG.

¹⁸⁰⁶ KR/Bosch, Rdnr. 78 zu § 31d PartG; Ipsen/Saliger, Rdnr. 93 zu § 31d PartG. Anderer Auffassung: Erbs/Kohlhaas/Lampe, Rdnr. 31 zu § 31d PartG.

setzt nach Maßgabe von § 13 StGB allerdings voraus, dass der Prüfer respektive dessen Gehilfe von den Unrichtigkeiten im Prüfungsbericht vor der Beendigung der Tat Kenntnis erlangt. Beendet ist das unrichtige Berichten über das Ergebnis der Prüfung eines Rechenschaftsberichts in dem Moment, in dem die jeweiligen Vorstandsmitglieder der Partei als Empfänger des Prüfungsberichts von diesem Kenntnis genommen haben. Ab diesem Zeitpunkt scheidet eine Unterlassungsstrafbarkeit folglich kategorisch aus¹⁸⁰⁷.

(ab) Verschweigen erheblicher Umstände im Prüfungsbericht

Neben dem unrichtigen Berichten über das Ergebnis der Prüfung eines Rechenschaftsberichts bildet die Tathandlung des Verschweigens erheblicher Umstände im Prüfungsbericht gemäß § 31d Abs. 2 Satz 1, 2. Var. PartG die zweite Erscheinungsform einer strafbaren unzutreffenden Berichterstattung im Prüfungsbericht. In ihrem Zusammenspiel stellen die beiden Begehungsformen mit den Mitteln des Strafrechts sicher, dass der Prüfer in seinem Prüfungsbericht pflichtgemäß und zutreffend über das Ergebnis der Prüfung des Rechenschaftsberichts berichtet. Während die erstgenannte Variante die ordnungsgemäße Berichterstattung im Prüfungsbericht insofern gewährleistet, als dass alle in dem Prüfungsbericht enthaltenen Angaben wahrheitsgemäß sein müssen, trägt § 31d Abs. 2 Satz 1, 2. Var. PartG dafür Sorge, dass alle relevanten Informationen auch in den Prüfungsbericht einfließen.

Die Strafbarkeit gemäß § 31d Abs. 2 Satz 1, 2. Var. PartG setzt voraus, dass der Prüfer oder einer dessen Gehilfen in dem Prüfungsbericht erhebliche Umstände verschweigt. Ebenso wie § 31d Abs. 2 Satz 1, 1. Var. PartG bezieht sich auch die Tathandlung des § 31d Abs. 2 Satz 1, 2. Var. PartG ausschließlich auf den fertiggestellten und bei der Partei eingereichten schriftlichen Prüfungsbericht im Sinne des § 30 Abs. 1 PartG¹⁸⁰⁸. Verschweigen bedeutet die Nichterwähnung von Umständen und Sachverhalten, die dem Prüfer bei der Prüfung bekannt geworden sind und auf die sich der Bericht pflichtgemäß beziehen muss, sodass der Prüfungsbericht durch das Nichterwähnen dieser Umstände unvollständig und lückenhaft wird. Die verschwiegenen Umstände müssen zudem erheblich sein. Erheblich sind nur solche Umstände, die für den Adressaten des Prüfungsberichts im Hinblick auf die Gesamtwirkung der mitgeteilten Tatsachen, also namentlich des Prüfungsergebnisses, von Bedeutung sein können. Bei der Frage, welche Angaben der Leser in dem Prüfungsbericht unter Relevanzaspekten berechtigterweise erwarten kann, ist maßgeblich auf das gesetzliche Leitbild für eine ordnungsgemäße Prüfung aus § 29 Abs. 1 PartG abzustellen. Damit ist ein seitens des Prüfers verschwiegener Umstand in der Regel erheblich, wenn der Leser des Prüfungsberichts in Kenntnis des verschwiegenen Umstands zu einer anderen Beurteilung gelangt wäre¹⁸⁰⁹.

(ac) Erteilung eines inhaltlich unrichtigen Bestätigungsvermerks

Über den schriftlichen Prüfungsbericht hinaus bedroht § 31d Abs. 2 Satz 1, 3. Var. PartG die unzutreffende Berichterstattung über das Prüfungsergebnis auch bezüglich des Prüfungsvermerks im Sinne des § 30 Abs. 2 PartG mit Strafe. Nach § 31d Abs. 2 Satz 1, 3. Var. PartG macht sich strafbar,

¹⁸⁰⁷ Erbs/Kohlhaas/Lampe, Rdnr. 34 zu § 31d PartG; KR/Bosch, Rdnr. 79 zu § 31d PartG; Ipsen/Saliger, Rdnr. 95 zu § 31d PartG.

¹⁸⁰⁸ Lenski, Rdnr. 32 zu § 31d PartG; KR/Bosch, Rdnr. 80 zu § 31d PartG; Ipsen/Saliger, Rdnr. 96 zu § 31d PartG.

¹⁸⁰⁹ Erbs/Kohlhaas/Lampe, Rdnr. 32 zu § 31d PartG; Lenski, Rdnr. 32 zu § 31d PartG; KR/Bosch, Rdnr. 80 f. zu § 31d PartG; Ipsen/Saliger, Rdnr. 97 zu § 31d PartG, jeweils mit weiteren Nachweisen zu § 332 HGB.

wer als Prüfer oder als dessen Gehilfe einen inhaltlich unrichtigen Bestätigungsvermerk erteilt.

Die Erteilung des Prüfungsvermerks ist in § 30 Abs. 2 und 3 PartG geregelt. Sind nach dem abschließenden Ergebnis der Prüfung keine Einwendungen zu erheben, so hat der Prüfer nach § 30 Abs. 2 Satz 1 PartG durch einen Vermerk zu bestätigen, dass der Rechenschaftsbericht in dem geprüften Umfang den Vorschriften des Parteiengesetzes entspricht. Sind Einwendungen zu erheben, so hat der Prüfer nach § 30 Abs. 2 Satz 2 PartG in seinem Prüfungsvermerk die Bestätigung zu versagen oder einzuschränken. Ausgehend von den gesetzlichen Vorgaben in § 30 Abs. 2 Satz 2 und 3 PartG ist ein Bestätigungsvermerk inhaltlich unrichtig, wenn er nach dem Ergebnis der Prüfung nicht mit diesem Inhalt hätte erteilt werden dürfen¹⁸¹⁰. Insofern als es danach auf die Übereinstimmung mit den subjektiven Feststellungen des Prüfers ankommt, gilt auch bezüglich des Prüfungsvermerks der Grundsatz der subjektiven Richtigkeit.

Mit dem Begriff des Bestätigungsvermerks ist der Wortlaut von § 31d Abs. 2 Satz 1 PartG auf die Prüfung des handelsrechtlichen Jahresabschlusses und den diesbezüglichen Sprachgebrauch von § 322 HGB zugeschnitten. Während die Versagung des Bestätigungsvermerks bei der Prüfung des Jahresabschlusses nach Maßgabe von § 322 Abs. 4 Satz 2 HGB nicht mehr als Bestätigungsvermerk bezeichnet werden darf, geht die Terminologie des Parteiengesetzes von einem einheitlichen Prüfungsvermerk aus, in dem die Bestätigung entweder uneingeschränkt respektive eingeschränkt zu erteilen oder aber zu versagen ist. Daraus folgt, dass auch die unzutreffende Erteilung eines Versagungsvermerks den Tatbestand von § 31d Abs. 2 Satz 1, 3. Var. PartG erfüllt¹⁸¹¹.

Nicht jede falsche Angabe im Prüfungsvermerk erfüllt den Tatbestand des § 31d Abs. 2 Satz 1, 3. Var. PartG. Inhaltlich unrichtig im Sinne dieser Vorschrift ist ein Bestätigungsvermerk vielmehr nur dann, wenn die darin enthaltenen falschen Angaben zu einem Widerspruch zwischen dessen Inhalt und dem Prüfungsergebnis führen. Fehlerhafte Formalien wie falsche Orts- oder Datumsangaben sind deshalb nicht tatbestandsmäßig. Hingegen begründen falsche Angaben zu den geprüften Gebietsverbänden oder der vollständige Verzicht auf deren Nennung die inhaltliche Unrichtigkeit des Prüfungsvermerks, weil die geprüften Gebietsverbände gemäß § 30 Abs. 2 Satz 3 PartG im Prüfungsvermerk namhaft zu machen sind¹⁸¹².

Nach § 30 Abs. 3 PartG ist der Prüfungsvermerk auf dem einzureichenden Rechenschaftsbericht anzubringen und in vollem Wortlaut mit zu veröffentlichen. Daraus folgt, dass der Prüfungsvermerk im Gegensatz zum Prüfungsbericht, der sich ausschließlich an die Partei als Auftraggeberin des Prüfers richtet, die Öffentlichkeit zum Adressaten hat. Die Tathandlung der Erteilung eines inhaltlich unrichtigen Bestätigungsvermerks ist deshalb erst dann vollendet und zugleich beendet, wenn der Präsident des Deutschen Bundestages den bei ihm eingereichten Rechenschaftsbericht mitsamt Bestätigungsvermerk als Bundestagsdrucksache veröffentlicht hat. Bis zu diesem Zeitpunkt kann § 31d Abs. 2 Satz 1, 3. Var. PartG durch Unterlassen verwirklicht werden, wenn der Prüfer oder

¹⁸¹⁰ Erbs/Kohlhaas/Lampe, Rdnr. 33 zu § 31d PartG; Lenski, Rdnr. 33 zu § 31d PartG; KR/Bosch, Rdnr. 84 zu § 31d PartG; Ipsen/Saliger, Rdnr. 101 zu § 31d PartG, mit weiteren Nachweisen zu § 332 HGB.

¹⁸¹¹ Erbs/Kohlhaas/Lampe, Rdnr. 33 zu § 31d PartG; Lenski, Rdnr. 33 zu § 31d PartG; KR/Bosch, Rdnr. 84 zu § 31d PartG; Ipsen/Saliger, Rdnr. 102 zu § 31d PartG.

¹⁸¹² KR/Bosch, Rdnr. 85 zu § 31d PartG; Ipsen/Saliger, Rdnr. 103 zu § 31d PartG.

dessen Gehilfe die inhaltliche Unrichtigkeit des Bestätigungsvermerks nachträglich bemerkt, den Bestätigungsvermerk aber nicht korrigiert¹⁸¹³. Bei Erteilung eines inhaltlich unrichtigen Prüfungsvermerks unterliegen der Prüfer und dessen Gehilfen folglich in einem weitaus größeren zeitlichen Rahmen dem Risiko einer nachträglichen Unterlassungsstrafbarkeit, als dies bei einem unrichtigen oder unvollständigen Prüfungsbericht der Fall ist. Positiv gewendet bedeutet dies, dass die Pflicht des Prüfers zur Korrektur eines im Nachhinein als falsch erkannten Bestätigungsvermerks wesentlich länger über dessen Erstellung und Übergabe an die Partei hinaus nachwirkt als beim Prüfungsbericht.

(b) Subjektiver Tatbestand

Weil das Parteiengesetz fahrlässiges Handeln nicht ausdrücklich mit Strafe bedroht, ist nach Maßgabe von § 15 StGB nur der vorsätzliche Verstoß gegen § 31d Abs. 2 Satz 1 PartG strafbar. Dafür reicht indes nach allgemeinen Grundsätzen neben direktem Vorsatz auch Eventualvorsatz aus. In den Fällen, in denen der Prüfer oder dessen Gehilfe nicht in dem positiven Wissen und mit dem zielgerichteten Willen, einen unzutreffenden Prüfungsbericht zu erstellen oder einen inhaltlich falschen Prüfungsvermerk zu erteilen, handelt, bedarf es einer sorgfältigen Abgrenzung zwischen Eventualvorsatz und – unter Umständen sogar bewusster – Fahrlässigkeit. Eventualvorsatz liegt nach den üblichen Abgrenzungskriterien vor, wenn der Prüfer die Möglichkeit einer unrichtigen Berichterstattung, des Verschweigens erheblicher Umstände oder der Erteilung eines inhaltlich unrichtigen Bestätigungsvermerks erkennt und unter Billigung des für möglich gehaltenen Fehlers den unrichtigen Bericht erstattet respektive den unrichtigen Bestätigungsvermerk erteilt.

Mit der Erkenntnis, dass der Prüfungsbericht unrichtig oder unvollständig oder der Prüfungsvermerk inhaltlich falsch sein könnte, setzt das Wissenselement des Eventualvorsatzes konkrete Anhaltspunkte für von dem bisherigen Erkenntnisstand abweichende oder über diesen hinausgehende ergebnisrelevante Prüfungsfeststellungen voraus. Beispielsweise können sich konkrete Anhaltspunkte für die Lückenhaftigkeit des Prüfungsberichts daraus ergeben, dass prüfungsergebnisbezogene Vorgänge im Rechenschaftsbericht als unvollständig oder ungereimt erscheinen. Beim Verschweigen erheblicher Umstände im Prüfungsbericht im Sinne des § 31d Abs. 2 Satz 1, 2. Var. PartG muss der Täter zudem um die Erheblichkeit der verschwiegenen Umstände wissen oder diese zumindest als möglich erachten¹⁸¹⁴.

Darüber hinaus muss der Prüfer beziehungsweise dessen Gehilfe die nach Lage der Dinge für möglich gehaltene unrichtige oder unvollständige Berichterstattung über das Ergebnis seiner Prüfung auch billigend in Kauf nehmen. Ob der Täter mit dem für Eventualvorsatz konstitutiven Willenselement agiert, ist maßgeblich aus Sicht der für die Wirtschaftsprüfer und vereidigten Buchprüfer geltenden berufsrechtlichen Pflichten sowie des für die Prüfung von Rechenschaftsberichten gesetzlich vorgeschriebenen Prüfungsumfangs zu beurteilen. Folgt aus den rechtlichen Vorgaben für die ordnungsgemäße Berufsausübung die Notwendigkeit weiterer Prüfungsmaßnahmen, ist regelmäßig davon auszugehen, dass der Prüfer die Fehlerhaftigkeit seines Prüfungsberichts respektive des Prüfungsvermerks billigend in Kauf nimmt, wenn er die erforderlichen Prüfungshandlungen nicht in dem notwendigen Umfang vornimmt. So darf sich der

¹⁸¹³ Erbs/Kohlhaas/Lampe, Rdnr. 34 zu § 31d PartG; Ipsen/Saliger, Rdnr. 104 zu § 31d PartG.

¹⁸¹⁴ Ipsen/Saliger, Rdnr. 106 zu § 31d PartG.

Prüfer im Rahmen seiner sorgfältigen Berufsausübung nicht ohne Weiteres auf die Erklärung von Parteivertretern oder Dritten, dass alle Buchungen und Angaben ihre Richtigkeit hätten, verlassen, wenn konkrete Anhaltspunkte für das Gegenteil vorliegen. Auf der anderen Seite darf aber auch nicht übersehen werden, dass der Gesetzgeber keine Vollprüfung der Partei verlangt und insbesondere die Prüfung der nachgeordneten Gebietsverbände nur als Stichprobenprüfung angelegt hat¹⁸¹⁵. Daraus folgt, dass der Prüfer keineswegs allen abwegigen Spekulationen, Vermutungen und Gerüchten nachzugehen hat. Vielmehr darf der Prüfer grundsätzlich außerhalb der von ihm durchgeführten Stichprobe auf die Richtigkeit der Rechnungslegung der Partei vertrauen, solange ihm keine konkreten Anhaltspunkte für Gegenteiliges vorliegen¹⁸¹⁶.

(c) Qualifikationsvorschrift

Statt Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldstrafe beträgt die Strafandrohung nach Maßgabe von § 31d Abs. 2 Satz 2 PartG Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder Geldstrafe, wenn der Täter gegen Entgelt oder in der Absicht, sich oder einen anderen zu bereichern oder einen anderen zu schädigen, handelt. Alle drei Varianten des Qualifikationstatbestandes weisen die Gemeinsamkeit auf, dass sie ausschließlich Merkmale der inneren Tatseite betreffen¹⁸¹⁷.

Nach § 31d Abs. 2 Satz 2, 1. Var. PartG wird die erhöhte Strafandrohung dadurch ausgelöst, dass der Täter bei seiner Straftat gemäß § 31d Abs. 2 Satz 1 PartG gegen Entgelt handelt. Unter einem Entgelt ist nach der Legaldefinition in § 11 Abs. 1 Nr. 9 StGB jede in einem Vermögensvorteil bestehende Gegenleistung zu verstehen. Das Handeln gegen Entgelt setzt also voraus, dass der Täter sich von einer Gegenleistung zu der unrichtigen oder unvollständigen Berichterstattung über das Prüfungsergebnis verleiten lässt. Dies erfordert eine Entgeltvereinbarung vor der Tat, die zwischen der strafbaren Handlung und dem Entgelt eine synallagmatische Verknüpfung in dem Sinne, dass das Entgelt für die Tatbegehung und nicht nur bei deren Gelegenheit in Aussicht gestellt wird, begründet. Das Honorar für die Durchführung der Prüfung als solcher kommt deshalb nicht als Entgelt für die falsche Berichterstattung in Betracht. Unerheblich ist es, ob das vereinbarte Entgelt für die unzutreffende Berichterstattung über das Prüfungsergebnis tatsächlich geleistet wird. Für die Verwirklichung des Qualifikationstatbestandes reicht es vielmehr aus, dass der Täter die Erlangung des Entgelts anstrebt¹⁸¹⁸.

Zudem unterliegt die Tat gemäß § 31d Abs. 2 Satz 2, 2. Var. PartG der qualifizierten Strafandrohung, wenn der Prüfer respektive dessen Hilfe in der Absicht, sich oder einen anderen zu bereichern, handelt. Bereicherungsabsicht im Sinne des § 31d Abs. 2 Satz 2, 2. Var. PartG liegt vor, wenn der Täter durch seine Handlung für sich oder einen anderen einen Vermögensvorteil erstrebt. Der angestrebte Vermögensvorteil muss zudem rechtswidrig sein, da nicht ersichtlich ist, wie der Täter sich durch einen rechtmäßigen Vermögensvorteil in einer strafwürdigen Form bereichern könnte¹⁸¹⁹.

¹⁸¹⁵ BT-Drs. 14/8778, S. 20; von Arnim, DVBl 2002, 1065/1075; Lenz, NVwZ 2002, 769, 773 f.

¹⁸¹⁶ Ipsen/Saliger, Rdnr. 107 zu § 31d PartG.

¹⁸¹⁷ Lenski, Rdnr. 36 zu § 31d PartG; KR/Bosch, Rdnr. 88 zu § 31d PartG.

¹⁸¹⁸ Erbs/Kohlhaas/Lampe, Rdnr. 37 zu § 31d PartG; Lenski, Rdnr. 37 zu § 31d PartG; KR/Bosch, Rdnr. 89 zu § 31d PartG; Ipsen/Saliger, Rdnr. 110 zu § 31d PartG.

¹⁸¹⁹ KR/Bosch, Rdnr. 90 zu § 31d PartG; Ipsen/Saliger, Rdnr. 111 f. zu § 31d PartG. Anderer Auffassung: Erbs/Kohlhaas/Lampe, Rdnr. 38 zu § 31d PartG; Lenski, Rdnr. 38 zu § 31d PartG.

Auch für die Bereicherungsabsicht ist es unerheblich, ob die angestrebte Bereicherung des Täters oder des Dritten tatsächlich eintritt. Der Prüfer oder dessen Gehilfe muss den rechtswidrigen Vermögensvorteil lediglich im Sinne des *dolus directus* ersten Grades als Ziel seines Handelns anstreben¹⁸²⁰.

Zuletzt kommt der erhöhte Strafraum nach § 31d Abs. 2 Satz 2, 3. Var. PartG auch dann zum Tragen, wenn der Täter in der Absicht handelt, einen anderen zu schädigen. Ebenso wie im Falle des § 31d Abs. 2 Satz 2, 2. Var. PartG bedeutet Absicht auch hier zielgerichtetes Handeln im Sinne des *dolus directus* ersten Grades. Inhaltlich setzt die Schädigungsabsicht gemäß § 31d Abs. 2 Satz 2, 3. Var. PartG voraus, dass es dem Täter darauf ankommt, mit der Tat einer anderen Person Nachteil zuzufügen. Weil § 31d Abs. 2 PartG das Vertrauen der gesamten Öffentlichkeit in die sachlich richtige Berichterstattung über das Ergebnis der Prüfung des Rechenschaftsberichts schützt, kann sich die Schädigungsabsicht gegen jede beliebige dritte Person richten. Dabei kommen neben Vermögensnachteilen auch sonstige Nachteile jeglicher Art, also insbesondere auch immaterielle und ideelle Schäden, als Bezugsgegenstände der Schädigungsabsicht in Betracht¹⁸²¹.

ac) Vorschriften des Kernstrafrechts

Über die Strafbarkeit gemäß § 31d PartG hinaus können Verstöße gegen die Rechenschaftspflicht oder das Regelwerk für den Umgang mit Parteispenden auch nach den Vorschriften des Kernstrafrechts strafbar sein. Im Zusammenhang mit der Umgehung von Rechenschaftsbestimmungen sowie der Bildung „*schwarzer Kassen*“ aus Mitteln, die der Partei gehören oder für diese bestimmt sind, kommt dabei in erster Linie eine Strafbarkeit wegen Untreue gemäß § 266 StGB oder Betruges nach § 263 StGB in Betracht. Soweit bei der Annahme einer nach Maßgabe von § 25 Abs. 2 Nr. 7 PartG unzulässigen Einflussspende, für die der Spender als Gegenleistung einen bestimmten Vorteil in einem Verwaltungs- oder Gesetzgebungsverfahren erhält oder zumindest anstrebt, aufseiten der Partei ein Amtsträger oder ein Abgeordneter mitwirkt, steht zudem die Möglichkeit der Strafbarkeit wegen eines der Bestechungsdelikte der §§ 331 ff. StGB oder der Bestechlichkeit und Bestechung von Mandatsträgern gemäß § 108e StGB im Raum. Weil es sich dabei um Korruptionsunrecht und nicht um die spezifischen strafrechtlichen Folgen eines Rechenschaftsverstoßes handelt, wird an dieser Stelle auf die Bestechungsdelikte nicht weiter eingegangen.

Im Mittelpunkt der strafrechtlichen Würdigung von Verstößen gegen die Rechenschaftsvorschriften und die spendenbezogenen Regelungen des Parteiengesetzes stehen also die Delikte der Untreue und des Betruges. Wie die abschließende justizielle Aufarbeitung der jüngsten Spenden- und Publizitätsaffären gezeigt hat, können die Missachtung der Rechenschaftspflicht sowie die Bildung „*schwarzer Kassen*“ für Parteimittel, anders als es der Gesetzgeber zu einem früheren Zeitpunkt bei der Verabschiedung von § 31d PartG angenommen hat, anhand dieser Delikte durchaus mit den Mitteln des allgemeinen Strafrechts geahndet werden¹⁸²².

¹⁸²⁰ Erbs/Kohlhaas/Lampe, Rdnr. 38 zu § 31d PartG; KR/Bosch, Rdnr. 91 zu § 31d PartG; Ipsen/Saliger, Rdnr. 113 zu § 31d PartG.

¹⁸²¹ Lenski, Rdnr. 39 zu § 31d PartG; KR/Bosch, Rdnr. 92 zu § 31d PartG; Ipsen/Saliger, Rdnr. 114 f. zu § 31d PartG. Anderer Auffassung: Erbs/Kohlhaas/Lampe, Rdnr. 39 zu § 31d PartG.

¹⁸²² Zur strafrechtlichen Aufarbeitung der CDU-Parteispendenaffäre siehe oben sub B) /XII.) /1.).

(1) Untreue im Sinne des § 266 StGB

Was die Untreue zum Nachteil der Partei im Zusammenhang mit den Parteifinzen und der Rechenschaftslegung anbelangt, gilt es zwei Fallgruppen voneinander zu differenzieren: Die erste Fallgruppe bildet die parteispezifische Erscheinungsform der Untreue, die sich dadurch auszeichnet, dass der vermögensfürsorgepflichtige Täter der Partei durch die Missachtung von Rechenschaftsvorschriften mit Blick auf die dafür zu verhängenden Sanktionen gemäß den §§ 31b und 31c PartG oder daraus folgende Nachteile im Rahmen der staatlichen Teilfinanzierung einen Schaden zufügt beziehungsweise eine schadensgleiche Vermögensgefährdung hervorruft. Das Charakteristikum dieser parteispezifischen Untreuevariante liegt darin, dass die betreffenden Handlungen nur bei Parteien wegen der für deren Rechenschaftslegung und deren staatliche Teilfinanzierung geltenden besonderen rechtlichen Rahmenbedingungen als Untreue zu qualifizieren sind, weil der schadensstiftende Charakter dieser Verhaltensweisen unmittelbar aus parteispezifischen Bestimmungen folgt. Die zweite Fallgruppe erfasst alle Untreuetaten ohne spezifischen Parteienbezug, bei denen der Täter das Parteivermögen nach den allgemeinen Grundsätzen der Untreuedogmatik durch die zweckwidrige Verwendung von Mitteln oder die Verschleierung deren Existenz schädigt oder in die Gefahr eines Schadens bringt¹⁸²³.

(a) Parteispezifische Untreuehandlungen

Untreue im Sinne des Treubruchtatbestandes des § 266 Abs. 1, 2. Var. StGB begeht, wer die ihm kraft Gesetzes, behördlichen Auftrags, Rechtsgeschäfts oder eines Treueverhältnisses obliegende Pflicht, fremde Vermögensinteressen wahrzunehmen, verletzt und dadurch dem, dessen Vermögensinteressen er zu betreuen hat, Nachteil zufügt. Ein solcher Nachteil kann im Falle einer politischen Partei insbesondere auch darin bestehen, dass diese wegen Fehlern im Rechenschaftsbericht oder der versäumten Antragsstellung keine oder nur geringere staatliche Mittel, als ihr eigentlich zustünden, erhält oder dass die Partei auf Grund von Verstößen gegen Rechenschaftsbestimmungen oder das Regelwerk für Parteispender Sanktionszahlungen gemäß den §§ 31b, 31c PartG zu leisten hat.

Die Mitglieder der Vorstände von Parteigliederungen, die nach Maßgabe von § 23 Abs. 1 PartG für die Rechenschaftslegung ihres Gebietsverbandes und im Falle des Bundesvorstandes auch für den Rechenschaftsbericht der Gesamtpartei verantwortlich sind, trifft gegenüber ihrer Partei eine Vermögensfürsorgepflicht im Sinne des § 266 Abs. 1 StGB. Diese Vermögensfürsorgepflicht, deren vorsätzliche Missachtung als Untreue strafbewehrt ist, verbietet es den für die Rechenschaftslegung zuständigen Parteirepräsentanten, wissentlich an der Erstellung und Einreichung eines unrichtigen Rechenschaftsberichts mitzuwirken, wenn sich aus den im Rechenschaftsbericht enthaltenen Unrichtigkeiten für die Partei ein nicht kompensierter Vermögensnachteil ergibt oder ergeben kann¹⁸²⁴. Allerdings verkörpern die Rechenschaftsvorschriften des Parteiengesetzes keine

¹⁸²³ Erbs/Kohlhaas/Lampe, Rdnr. 44 zu § 31d PartG; Ipsen/Saliger, Rdnr. 138 zu § 31d PartG.

¹⁸²⁴ BGH, Urteil vom 11. Dezember 2014 – 3 StR 265/14, BGHSt 60, 94/112 f.; BGH, Beschluss vom 13. April 2011 – 1 StR 94/10, BGHSt 56, 203/210 ff.; BGH, Urteil vom 18. Oktober 2006 – 2 StR 499/05, BGHSt 51, 100/117 f.; OLG Frankfurt am Main, Beschluss vom 12. Januar 2004 – 3 Ws 1106/02, NJW 2004, 2028/2030; Brand/Seeland, ZWH 2015, 258/259; Saliger, NSTz 2007, 545/548; Schwind, NSTz 2001, 349/351 f.; Wolf, KJ 2000, 531/546 ff.; Köbel, MIP Sonderbeilage Bd. 9 (1999), 29/32 f.

vermögensschützenden Normen, allein deren Verletzung nach der jüngeren Rechtsprechung des BGH zur Strafbarkeit wegen Untreue führen kann. Deshalb kommt eine Strafbarkeit wegen Untreue nur in Betracht, wenn die Partei ihren mit den Finanzen befassten Funktionsträgern parteiintern die Pflicht zur Beachtung der Rechenschaftsvorschriften auferlegt hat, um finanzielle Nachteile für die Partei zu vermeiden¹⁸²⁵.

Als Konsequenz daraus kommt im Kontext mit den Rechenschaftsvorschriften und dem Parteienfinanzierungsrecht in folgenden Fallgruppen eine strafbare Parteienuntreue in Betracht¹⁸²⁶: Im Zusammenhang mit der staatlichen Teilfinanzierung der Parteien liegt ein Verstoß gegen die Vermögensfürsorgepflicht vor, wenn der Parteifunktionär den für die Teilnahme an der Staatsfinanzierung erforderlichen Rechenschaftsbericht vorsätzlich gar nicht, erst nach Fristablauf oder mit so schwerwiegenden äußerlichen Mängeln, dass dieser gemäß § 19a Abs. 3 Satz 5 PartG nicht als Rechenschaftsbericht zu behandeln ist, beim Bundestagspräsidenten einreicht, sodass die Partei gemäß § 19a Abs. 3 Satz 3 und 4 PartG zunächst den Anspruch auf den Zuwendungsanteil und später auch den Anspruch auf den Wählerstimmenanteil verliert. Entsprechendes gilt, wenn der Parteivertreter bewusst Sachverhalte, deren Berücksichtigung bei den betreffenden Positionen im Rechenschaftsbericht einen höheren Anspruch der Partei auf staatliche Mittel ergeben würde, nicht in den Rechenschaftsbericht aufnimmt. Dies betrifft einerseits die für die Berechnung des Zuwendungsanteils gemäß § 18 Abs. 3 Nr. 3 PartG maßgeblichen Zuwendungen natürlicher Personen von bis zu 3.300,- EUR im Rechenschaftsjahr, aber auch diejenigen Einnahmen der Partei, aus denen die relative Obergrenze für die staatliche Teilfinanzierung nach Maßgabe von § 18 Abs. 5 Satz 1 PartG zu errechnen ist, sofern diese in dem betreffenden Anspruchsjahr bei der Partei zum Tragen kommt. Bezüglich der Rechenschaftspflicht verstößt der Parteirepräsentant, eine parteiinterne Verpflichtung zur Beachtung der Rechenschaftspflichten unterstellt, gegen die ihm obliegende Vermögensfürsorgepflicht, wenn er wissentlich einen Rechenschaftsbericht, der unrichtige Angaben enthält, beim Präsidenten des Deutschen Bundestages einreicht oder an dessen Abgabe mitwirkt¹⁸²⁷ – und sei es auch nur dadurch, dass er die anderen Vorstandsmitglieder nicht über die ihm bekannten Fehler im Rechenschaftsbericht informiert¹⁸²⁸. Der aus dieser Pflichtverletzung resultierende Vermögensnachteil für die Partei besteht in der Zahlungspflicht, die § 31b PartG an Unrichtigkeiten im Rechenschaftsbericht knüpft¹⁸²⁹. Zuletzt kann sich ein Verstoß gegen die Vermögensfürsorgepflicht auch aus der Missachtung des Regelwerks für die Annahme und Veröffentlichung von Parteispenden ergeben. Leitet die Partei eine unter Verstoß gegen ein Spendenannahmeverbot aus § 25 Abs. 2 PartG angenommene Spende nicht unverzüglich an den Präsidenten des Deutschen Bundestages weiter oder veröffentlicht sie eine Spende nicht entsprechend den gesetzlichen Vorgaben in ihrem Rechenschaftsbericht, hat sie nach Maßgabe von

¹⁸²⁵ BGH, Urteil vom 11. Dezember 2014 – 3 StR 265/14, BGHSt 60, 94/113 f.; BGH, Beschluss vom 5. September 2012 – 1 StR 297/12, NJW 2012, 3797/3798; BGH, Beschluss vom 13. April 2011 – 1 StR 94/10, BGHSt 56, 203/211 ff.; ebenso: Velten, NJW 2000, 2852/2853. Kritisch dazu: Brand/Seeland, ZWH 2015, 258/260; Wagner, ZIS 2012, 28/32. Anderer Auffassung: Olfon, BLJ 2013, 80/82, und Saliger, ZIS 2011, 902/910 f., die den Rechenschaftsvorschriften des Parteiengesetzes eine mittelbar vermögensschützende Funktion beimessen.

¹⁸²⁶ Vergleiche dazu auch die Aufstellung bei Ipsen/Saliger, Rdnr. 142 zu § 31d PartG.

¹⁸²⁷ BGH, Beschluss vom 13. April 2011 – 1 StR 94/10, BGHSt 56, 203/210 ff.; Wolf, KJ 2000, 531/547 f.

¹⁸²⁸ Siehe: BGH, Urteil vom 18. Oktober 2006 – 2 StR 499/05, BGHSt 51, 100/118.

¹⁸²⁹ BGH, Beschluss vom 13. April 2011 – 1 StR 94/10, BGHSt 56, 203/213 f.

§ 31c PartG Sanktionszahlungen zu leisten. Deshalb machen sich vermögensfürsorgepflichtige Parteivertreter im Falle der Missachtung entsprechender parteiinterner Direktiven wegen Untreue strafbar, wenn sie bewusst eine unzulässige Spende für die Partei entgegennehmen und behalten und die Partei dadurch dem Risiko einer Sanktionszahlung gemäß § 31c Satz 1 PartG aussetzen¹⁸³⁰.

Der Vorsatz des pflichtwidrig handelnden Vermögensfürsorgepflichtigen muss sich auch auf die tatsächlichen Voraussetzungen der verletzten Rechenschaftsvorschriften, die das Tatbestandsmerkmal der Pflichtwidrigkeit im Sinne des § 266 Abs. 1 StGB überhaupt erst mit Inhalt ausfüllen, erstrecken. Verkennt der vermögensfürsorgepflichtige Parteivertreter die Anforderungen des Parteiengesetzes an die Rechenschaftslegung oder den Umgang mit Parteispenden, unterliegt er deshalb einem Tatbestandsirrtum im Sinne des § 16 Abs. 1 StGB, der den Vorsatz ausschließt und in Ermangelung eines Fahrlässigkeitsdelikts zur Straflosigkeit führt. Indes reicht es für eine strafbare Untreuehandlung aus, wenn der Täter im Hinblick auf die pflichtwidrigkeitsbestimmenden Vorgaben des Parteiengesetzes mit Eventualvorsatz agiert¹⁸³¹.

Allerdings stellt die Rechtsprechung für die Verurteilung wegen einer mit Eventualvorsatz begangenen Parteienuntreue besondere Anforderungen an die Feststellung des voluntativen Vorsatzelements, wenn der vom Täter herbeigeführte Nachteil für die Partei lediglich in einem Gefährdungsschaden besteht. Letzteres ist bei den parteispezifischen Erscheinungsformen der Untreue regelmäßig der Fall, weil die Partei wegen der in ihrem Namen begangenen Verstöße gegen das Parteiengesetz nur unter der Voraussetzung, dass die Verfehlung vor dem Eintreten der Verfolgungsverjährung publik wird, Sanktionen zu besorgen hat. Um der Ausweitung und Vorverlagerung der Strafbarkeit, die mit der Einbeziehung schadensgleicher Vermögensgefährdungen in den Nachteilsbegriff einhergeht, entgegenzuwirken, schränkt die Rechtsprechung als Korrektiv zu der Ausweitung des objektiven Tatbestandes in den vorgenannten Fällen den Untreuetatbestand auf der inneren Tatseite durch die Erhöhung der Anforderungen an das voluntative Element des Eventualvorsatzes wieder ein. Nach der einschränkenden Auslegung durch die Rechtsprechung setzt der bedingte Vorsatz bezüglich eines Gefährdungsschadens nicht nur die Kenntnis des Täters von der konkreten Möglichkeit eines Schadenseintritts und das Inkaufnehmen dieser konkreten Gefahr, sondern darüber hinaus auch eine Billigung der Realisierung dieser Gefahr, sei es auch nur in der Form, dass der Täter sich mit dem Eintritt des ihm unerwünschten Erfolgs abfindet, voraus¹⁸³².

Wird der sanktionsbewehrte Verstoß gegen Rechenschaftsvorschriften entdeckt, konkretisiert sich die Vermögensgefährdung in einem Schaden. Der Vermögensnachteil im Sinne des § 266 StGB tritt dabei direkt in dem Moment, in dem der Rechenschaftsverstoß publik wird und mit einer Sanktion

¹⁸³⁰ BGH, Urteil vom 11. Dezember 2014 – 3 StR 265/14, BGHSt 60, 94/114; BGH, Beschluss vom 13. April 2011 – 1 StR 94/10, BGHSt 56, 203/210 ff.; BGH, Beschluss vom 21. Dezember 2006 – 3 StR 240/06, NSTZ-RR 2007, 176; LG Wuppertal, Urteil vom 6. Dezember 2005 – 22 KLs 85 Js 37/03 - 1/05 II, nachgewiesen bei juris.de, Rdnr. 72 ff.; AG Altötting, Urteil vom 20. August 2007 – 4 Ls 4000 Js 38335/05, BeckRS 2007, 19424; Saliger/Sinner, NJW 2005, 1073/1077; Schwind, NSTz 2001, 349/351 ff.; Velten, NJW 2000, 2852/2853; Köbel, MIP Sonderbeilage Bd. 9 (1999), 29/33. Nach Auffassung von Ransiek, NJW 2007, 1727/1729 f., reicht die Gefahr von Sanktionszahlungen hingegen nicht aus, um einen Vermögensschaden zu begründen.

¹⁸³¹ BGH, Urteil vom 18. Oktober 2006 – 2 StR 499/05, BGHSt 51, 100/119 f.

¹⁸³² BGH, Urteil vom 18. Oktober 2006 – 2 StR 499/05, BGHSt 51, 100/120 ff. Kritik an der Vorsatzlösung des BGH üben Ransiek, NJW 2007, 1727/1729, und Saliger, NSTz 2007, 545/549 ff.

gegen die Partei ernsthaft zu rechnen ist, ein und nicht erst dann, wenn der Präsident des Deutschen Bundestages auf die §§ 31b, 31c PartG gestützte Sanktionsbescheide erlässt¹⁸³³. Sobald die Partei nach diesem Maßstab einen Vermögensnachteil erlitten hat, bedarf es indes keiner erhöhten Anforderungen an den Nachweis des Eventualvorsatzes, die nur als Korrektiv für die Vorverlagerung der Tatbestandsverwirklichung bei Nachteilen in Form einer schadensgleichen Vermögensgefährdung geboten sind, mehr¹⁸³⁴.

Ausgehend von diesem Maßstab wird ein Parteirepräsentant, der in der subjektiven Einschätzung, seiner Partei auf diese Weise einen Vorteil zu verschaffen, Rechenschaftsvorschriften missachtet oder im Namen der Partei unzulässige Spenden annimmt und behält und dabei alles daran setzt, dass die Vorgänge im Verborgenen bleiben und die Partei für die Rechtsverstöße nicht zur Verantwortung gezogen wird, im Hinblick auf eine bloße Vermögensgefährdung regelmäßig nicht mit dem für die Strafbarkeit wegen Untreue notwendigen Eventualvorsatz handeln¹⁸³⁵. Allerdings reduzieren sich die Anforderungen an den Vorsatz des Täters auf das gewöhnliche Maß, sobald sich der der Partei zugefügte Vermögensnachteil von einer schlichten Vermögensgefährdung in einen Schaden verwandelt hat¹⁸³⁶. Weil die strafrechtliche Verfolgung eines Parteifunktionärs wegen der Missachtung von Rechenschaftsvorschriften aber ohnehin nur für den Fall, dass der Rechenschaftsverstoß aufgedeckt wurde, denkbar ist, dürfte der Nachweis des Eventualvorsatzes in der Praxis regelmäßig keine ernsthafte Hürde für eine Verurteilung wegen Untreue darstellen. Bei einer bloßen Vermögensgefährdung trotz Entdeckung der Tat bliebe es hingegen nur dann, wenn der Rechenschaftsverstoß erst nach Ablauf der Zehnjahresfrist aus § 24 Abs. 2 Satz 2 und 3 PartG, innerhalb derer der Bundestagspräsident nach Maßgabe der §§ 31b Satz 4, 31c Satz 4 PartG in Verbindung mit § 31a Abs. 2 PartG Sanktionen gegen die Partei festsetzen kann, entdeckt wird. Vor dem Hintergrund, dass beim Grunddelikt der Untreue im Sinne des § 266 Abs. 1 StGB gemäß § 78 Abs. 3 Nr. 4 StGB bereits fünf Jahre nach der Tat die Verfolgungsverjährung eintritt, dürfte eine Bestrafung wegen Untreue in solchen Fällen allerdings ohnehin ausscheiden. Im Ergebnis läuft dies praktisch darauf hinaus, dass Parteirepräsentanten, die vorsätzlich sanktionsbewehrte Verstöße gegen Rechenschaftsvorschriften oder Spendenannahmeverbote begehen, im Fall der Entdeckung regelmäßig mit einer Verurteilung wegen Untreue zu rechnen haben, sofern die Satzung der Partei oder andere parteiinterne Direktiven den betreffenden Funktionär zur Beachtung der Rechenschaftsbestimmungen verpflichten.

(b) Allgemeine Untreuehandlungen zum Nachteil einer Partei

Neben der parteispezifischen Erscheinungsform der Untreue, bei welcher der Vermögensfürsorgepflichtige der Partei einen Vermögensschaden in Gestalt des Verlusts des

¹⁸³³ BGH, Urteil vom 11. Dezember 2014 – 3 StR 265/14, BGHSt 60, 94/115 ff.; BGH, Beschluss vom 5. September 2012 – 1 StR 297/12, NJW 2012, 3797/3798; BGH, Beschluss vom 13. April 2011 – 1 StR 94/10, BGHSt 56, 203/220; Brand/Seeland, ZWH 2015, 258/263 f. Abweichend von der Rechtsprechung des BGH vertritt die Literatur zum Teil den Standpunkt, dass staatliche Sanktionen nach Maßgabe der §§ 31b, 31c PartG nicht losgelöst von der Eintrittswahrscheinlichkeit solcher Sanktionen im Einzelfall als Vermögensnachteil gewertet werden könnten, siehe dazu: Solka/Altenburg, NZWiSt 2016, 212/218 f.; Ollson, BLJ 2013, 80/84.

¹⁸³⁴ BGH, Beschluss vom 13. April 2011 – 1 StR 94/10, BGHSt 56, 203/221. Kritisch dazu: Ollson, BLJ 2013, 80/85.

¹⁸³⁵ Saliger, NStZ 2007, 545/551; Sadowski, MIP Bd. 14 (2007), 68/70.

¹⁸³⁶ BGH, Beschluss vom 13. April 2011 – 1 StR 94/10, BGHSt 56, 203/221 f.

Anspruchs auf staatliche Mittel oder in Gestalt von Sanktionsforderungen gemäß den §§ 31b und 31c PartG zuzufügen, kommt auch eine Untreue zum Nachteil der Partei durch den pflichtwidrigen Umgang mit dem Parteivermögen in Betracht. Zu den allgemeinen Begehungsformen der Untreue, die auch eine Partei treffen können, zählt insbesondere die zweckwidrige Verwendung von Parteimitteln¹⁸³⁷, aber auch die Bildung „schwarzer Kassen“, durch deren Einrichtung die Existenz der darin verwalteten Parteimittel gegenüber der Parteiöffentlichkeit verborgen wird¹⁸³⁸.

Im Rahmen der Vermögensfürsorgepflicht sind die vermögensfürsorgepflichtigen Parteifunktionäre, und zwar namentlich die Mitglieder der Vorstände der verschiedenen Parteigliederungen, qua ihres Amtes verpflichtet, das von ihnen zu betreuende Vermögen entsprechend der satzungsmäßigen Willensbildung, also nach Weisung des Parteitages und gemäß den Beschlüssen des Vorstandes der jeweiligen Parteigliederung, zu verwalten¹⁸³⁹. Die Verpflichtung zur satzungs- und weisungsgemäßen Verwaltung des anvertrauten Parteivermögens beinhaltet die Pflicht, jederzeit die Existenz aller Vermögensgegenstände, die zu dem verwalteten Vermögen gehören, gegenüber den zuständigen Parteiorganen zu offenbaren. Deshalb verstoßen Parteifunktionäre gegen die Vermögensfürsorgepflicht, wenn sie die in einer „schwarzen Kasse“ verwalteten Vermögenswerte der Partei als einen geheimen, keiner tatsächlich wirksamen Zweckbindung unterliegenden und jeder Kontrolle durch die zuständigen Parteiorgane entzogenen Dispositionsfonds nutzen. Für diese Beurteilung ist es unerheblich, dass die Verwalter der „schwarzen Kasse“ die darin erfassten finanziellen Mittel in dem von ihnen definierten vermeintlichen Interesse der Partei verwenden und auf Anfrage der zuständigen Parteiorgane jederzeit Gelder aus der „schwarzen Kasse“ bereitstellen. Durch die Verletzung der Offenlegungspflicht entsteht der Partei vielmehr ein Vermögensnachteil im Sinne des § 266 Abs. 1 StGB. Die Verheimlichung der in der „schwarzen Kasse“ erfassten Vermögensgegenstände gegenüber dem Berechtigten bedeutet nämlich nicht lediglich eine Einschränkung dessen Dispositionsbefugnis, sondern stellt eine konkrete, von den zuständigen Parteiorganen nicht mehr zu kontrollierende und nur noch im Belieben des Täters, der nach eigenem Gutdünken über die Verwendung der Mittel entscheidet, stehende Möglichkeit des endgültigen Vermögensverlusts dar. Durch die Einrichtung und Unterhaltung einer „schwarzen Kasse“ erleidet die Partei respektive deren Gebietsverband damit zwar noch keinen endgültigen Mittelverlust, es tritt aber eine schadensgleiche Vermögensgefährdung bezüglich der in die „schwarze Kasse“ überführten und vor den Parteiorganen verheimlichten Vermögensgegenstände ein¹⁸⁴⁰.

(2) Betrug gemäß § 263 StGB

Eine Strafbarkeit wegen Betruges gemäß § 263 StGB kann sich bei Verstößen gegen die

¹⁸³⁷ Ipsen/Saliger, Rdnr. 144 zu § 31d PartG.

¹⁸³⁸ Erbs/Kohlhaas/Lampe, Rdnr. 44 zu § 31d PartG; Ipsen/Saliger, Rdnr. 145 f. zu § 31d PartG; Ransiek, NJW 2007, 1727/1727 f.; Saliger, NSTz 2007, 545/547 f.; Wolf, KJ 2000, 531/534 ff.; Kölbl, MIP Sonderbeilage Bd. 9 (1999), 29/33 f.

¹⁸³⁹ BGH, Urteil vom 18. Oktober 2006 – 2 StR 499/05, BGHSt 51, 100/112 f.; Saliger, NSTz 2007, 545/546; Wolf, KJ 2000, 531/537 f.

¹⁸⁴⁰ BGH, Urteil vom 18. Oktober 2006 – 2 StR 499/05, BGHSt 51, 100/113 f.; OLG Frankfurt am Main, Beschluss vom 12. Januar 2004 – 3 Ws 1106/02, NJW 2004, 2028/2030; Ransiek, NJW 2007, 1727/1727 f.; Wolf, KJ 2000, 531/534 ff.; Kölbl, MIP Sonderbeilage Bd. 9 (1999), 29/34. Höhere Anforderungen an den schadensbegründenden Mittelverlust als die Rechtsprechung stellt Saliger, NSTz 2007, 545/547 f.

Rechenschaftsvorschriften des Parteiengesetzes unter dem Gesichtspunkt ergeben, dass die falschen Angaben im Rechenschaftsbericht eine irrtumsbedingt überhöhte Festsetzung staatlicher Mittel zugunsten der Partei durch den Bundestagspräsidenten zur Folge haben.

Ein Betrug im Sinne des § 263 Abs. 1 StGB setzt voraus, dass der Täter in der Absicht, sich oder einem Dritten einen rechtswidrigen Vermögensvorteil zu verschaffen, das Vermögen eines anderen dadurch beschädigt, dass er durch Vorspiegelung falscher oder durch Entstellung oder Unterdrückung wahrer Tatsachen einen Irrtum erregt oder unterhält. Wer in dem Rechenschaftsbericht einer Partei anspruchrelevante Sachverhalte unzutreffend ausweist, damit die Partei nach Einreichung des Rechenschaftsberichts in höherem Umfang, als ihr diese zustehen, staatliche Mittel erhält, macht sich danach des vollendeten Betruges schuldig, wenn der Präsident des Deutschen Bundestages auf Grund der falschen Angaben im Rechenschaftsbericht zugunsten der betreffenden Partei dieser tatsächlich nicht zustehende Mittel festsetzt und auszahlt¹⁸⁴¹.

Mit den unrichtigen Angaben im Rechenschaftsbericht über Sachverhalte, die für die Berechnung der staatlichen Teilfinanzierung von Bedeutung sind, schafft der Täter zunächst die tatsächliche Grundlage für die Fehlvorstellung des Bundestagspräsidenten bezüglich der Höhe der staatliche Mittel, die nach den Bestimmungen des Parteiengesetzes zugunsten der betreffenden Partei sowie der anderen anspruchsberechtigten Parteien festzusetzen sind. Im gegenwärtigen Gefüge der staatlichen Teilfinanzierung der Parteien greift der Präsident des Deutschen Bundestages gemäß § 19a Abs. 2 Satz 1 und Abs. 4 PartG einerseits bei der Berechnung des Zuwendungsanteils im Sinne des § 18 Abs. 3 Nr. 3 PartG und andererseits zur Ermittlung der relativen Obergrenze gemäß § 18 Abs. 5 Satz 1 PartG in Verbindung mit § 19a Abs. 4 Satz 2 PartG auf Angaben in den Rechenschaftsberichten der Parteien zurück. Als Basis eines Betruges hinsichtlich der staatlichen Teilfinanzierung kommen folglich nur unrichtige Angaben bei den für den Zuwendungsanteil maßgeblichen Zuwendungen natürlicher Personen bis zu 3.300,- EUR je Person, deren Summe gemäß § 24 Abs. 8 PartG im Rechenschaftsbericht gesondert auszuweisen ist, sowie bei den die relative Obergrenze bildenden Einnahmen der Partei in Betracht. Die Summe der anspruchsberechtigenden Zuwendungen natürlicher Personen bis zu 3.300,- EUR im Kalenderjahr ist im Rechenschaftsbericht insbesondere dann unzutreffend dargestellt, wenn in dieser Rubrik fiktive Zuwendungen, die die Partei gar nicht erhalten hat oder bei denen es sich der Sache nach nicht um Zuwendungen handelt, oder bei der Anspruchsberechnung nicht zu berücksichtigende Zuwendungen, die von juristischen Personen stammen oder bei denen das Jahresvolumen aller Zuwendungen des Gönners den Betrag von 3.300,- EUR übersteigt, ausgewiesen werden. Entsprechendes gilt, wenn an dieser Stelle im Rechenschaftsbericht auch Zuwendungen, die die Partei unter Verstoß gegen eines der Spendenannahmeverbote aus § 25 Abs. 2 PartG erlangt hat und die deshalb gemäß § 25 Abs. 4 PartG an den Bundestagspräsidenten weiterzuleiten gewesen wären, Berücksichtigung finden. Führt die Partei eine unzulässige Spende nicht ab und fließt diese in die Wertansätze der betreffenden Positionen im Rechenschaftsbericht ein, wird dem Bundestagspräsidenten durch den Rechenschaftsbericht konkludent vorgespiegelt, dass die

¹⁸⁴¹ BGH, Urteil vom 28. Oktober 2004 – 3 StR 301/03, BGHSt 49, 275/299 f.; BGH, Beschluss vom 21. Dezember 2006 – 3 StR 240/06, NStZ-RR 2007, 176; LG Wuppertal, Urteil vom 19. Dezember 2002 – 26 KLS 835 Js 153/02 - 17/02 IV, NJW 2003, 1405/1407 f.; Dölling, JR 2005, 519/520 f.; Saliger/Sinner, NJW 2005, 1073/1076 f.; Grunst, wistra 2004, 95/95 ff.; Maier, NJW 2000, 1006/1007 f.; Kölbl, MIP Sonderbeilage Bd. 9 (1999), 29/31 f.

tatsächlichen Voraussetzungen eines Spendenannahmeverbots gemäß § 25 Abs. 2 PartG nicht erfüllt sind. Im Hinblick auf die relative Obergrenze enthält der Rechenschaftsbericht täuschungsrelevante falsche Angaben, wenn bei den für die Berechnung der relativen Obergrenze nach § 18 Abs. 5 Satz 1 PartG in Verbindung mit § 19a Abs. 4 Satz 2 PartG ausschlaggebenden Einnahmen im Sinne des § 24 Abs. 4 Nr. 1 bis 7 PartG fiktive Einnahmen, die die Partei niemals oder zumindest nicht in dem jeweiligen Rechenschaftsjahr erhalten hat, oder Einnahmen, die in Wirklichkeit keiner dieser Einnahmearten, sondern einer anderen Einnahmeart angehören, ausgewiesen sind¹⁸⁴². Entsprechendes gilt, wenn die von den Einnahmen aus Unternehmenstätigkeit im Sinne des § 24 Abs. 4 Nr. 5 PartG gemäß § 19a Abs. 4 Satz 2 PartG abzuziehenden Ausgaben im Rahmen einer Unternehmenstätigkeit im Sinne des § 24 Abs. 5 Nr. 2, lit. f) PartG nicht in voller Höhe im Rechenschaftsbericht verzeichnet sind.

Abgeschlossen ist die Täuschungshandlung im Sinne des § 263 Abs. 1 StGB erst dann, wenn sowohl der Rechenschaftsbericht als auch der gemäß § 19 Abs. 1 PartG erforderliche Antrag auf Festsetzung und Auszahlung staatlicher Mittel, der im Falle der Festsetzung staatlicher Mittel für das vorausgehende Jahr allerdings entbehrlich ist, beim Präsidenten des Deutschen Bundestages eingegangen sind. Denn nur wenn diese beiden Voraussetzungen für die Teilnahme der Partei an der staatlichen Teilfinanzierung erfüllt sind, begutachtet und prüft der Bundestagspräsident die Angaben im Rechenschaftsbericht als Bezugsgrößen für die Festsetzung der staatlichen Subventionen an die Parteien¹⁸⁴³. Angesichts der für den Betrug erforderlichen Täuschungshandlung kommen als Täter eines Betruges unmittelbar nur die Mitglieder des Bundesvorstandes der Partei, die für die Einreichung des Rechenschaftsberichts der Gesamtpartei und die Beantragung der Festsetzung und Auszahlung staatlicher Mittel zugunsten der Partei zuständig sind, in Betracht. Andere Personen können jedoch als mittelbarer Täter, mit dem Bundesvorstand der Partei als undolosem Werkzeug, agieren oder Teilnehmer eines Betruges durch ein Mitglied des Bundesvorstandes sein¹⁸⁴⁴.

Bleiben die für die Berechnung der Anspruchshöhe relevanten Unrichtigkeiten im Rechenschaftsbericht unentdeckt, unterliegt der Präsident des Deutschen Bundestages beziehungsweise der von diesem eingesetzte Mitarbeiter der Bundestagsverwaltung bei der Festsetzung der Mittel aus der staatlichen Teilfinanzierung einem Irrtum über die tatsächlichen Anspruchsvoraussetzungen der anspruchsberechtigten Parteien. Für das Vorliegen des tatbestandsmäßigen Irrtums des Bundestagspräsidenten oder dessen Mitarbeiters ist es unerheblich, dass sich die Prüfung der eingereichten Rechenschaftsberichte durch die Bundestagsverwaltung in der Praxis regelmäßig auf eine Plausibilitätsprüfung beschränkt. Die bloße Tatsache, dass im Interesse der Irrtumsvermeidung und -aufdeckung auch ohne konkrete Anhaltspunkte für Unrichtigkeiten eine profundere Prüfung der Rechenschaftsberichte möglich wäre, lässt den Irrtum der Bundestagsverwaltung über die in dem Rechenschaftsbericht ausgewiesenen finanziellen Verhältnisse der Partei nicht entfallen. Alleine deshalb, weil der Getäuschte nicht jegliche Möglichkeit zur Irrtumsvermeidung ausschöpft, liegt nicht schon ein Fall der „*ignorantia facti*“ vor, bei der die

¹⁸⁴² BGH, Urteil vom 28. Oktober 2004 – 3 StR 301/03, BGHSt 49, 275/300 f.; Dölling, JR 2005, 519/520; Saliger/Sinner, NJW 2005, 1073/1076 f.; Kölbel, MIP Sonderbeilage Bd. 9 (1999), 29/31 f.

¹⁸⁴³ BGH, Urteil vom 28. Oktober 2004 – 3 StR 301/03, BGHSt 49, 275/301; Grunst, wistra 2004, 95/95 f.

¹⁸⁴⁴ Saliger/Sinner, NJW 2005, 1073/1077; Grunst, wistra 2004, 95/96.

Gleichgültigkeit, mit der der Getäuschte den vorgespiegelten Tatsachen entgegentritt, einen Irrtum ausschließt. Setzt der Bundestagspräsident in seinem Irrtum über die tatsächlichen finanziellen Verhältnisse der Partei, die für die Anspruchsberechnung maßgeblich sind, die staatlichen Mittel zugunsten der betreffenden Partei zu hoch fest, nimmt er zudem eine vermögensschädigende Vermögensverfügung vor, die je nachdem, ob in dem jeweiligen Anspruchsjahr die absolute Obergrenze für die Teilfinanzierung der Parteien gemäß § 18 Abs. 2 und Abs. 5 Satz 2 PartG zum Tragen kommt oder nicht, entweder der Bundesrepublik Deutschland oder den anderen anspruchsberechtigten Parteien zum Nachteil gereicht¹⁸⁴⁵.

Die Vermögensverfügung des Bundestagspräsidenten oder des von diesem beauftragten Mitarbeiters der Bundestagsverwaltung, die in der Festsetzung der Mittel aus der staatlichen Teilfinanzierung liegt, führt zuletzt auch zu einem irrtumsbedingten Vermögensschaden. Je nachdem, ob die unrichtigen Angaben im Rechenschaftsbericht für die Berechnung des Zuwendungsanteils oder die Bestimmung der relativen Obergrenze von Bedeutung sind, fällt der zugunsten der betreffenden Partei errechnete Anspruch auf staatliche Mittel entweder von vornherein zu hoch aus oder wird durch die Anwendung der relativen Obergrenze in einem geringeren als dem gesetzlich vorgesehenen Umfang gekürzt. In beiden Fällen besteht der Schaden der Höhe nach in der Differenz zwischen dem tatsächlich errechneten und festgesetzten Anspruch der Partei und dem Betrag, der ausgehend von den tatsächlichen Verhältnissen der Partei richtigerweise hätte festgesetzt werden müssen. Anders verhält es sich, was Verstöße gegen Spendenannahmeverbote und Unrichtigkeiten im Rechenschaftsbericht, die für die Festsetzung der staatlichen Mittel sachlich nicht von Bedeutung sind, anbelangt. Zwar sieht der Bundestagspräsident auch insoweit in Unkenntnis von dem Verstoß gegen das Spendenannahmeverbot oder die jeweils verletzte Rechenschaftsvorschrift irrtumsbedingt von der Festsetzung des jeweils verwirkten Zahlungsanspruchs gegen die Partei gemäß den §§ 31b und 31c PartG ab. Allerdings verkörpert die irrtumsbedingte Nichteintreibung von strafähnlichen Sanktionen keinen Schaden im Sinne des § 263 Abs. 1 StGB¹⁸⁴⁶. Weil die §§ 31b und 31c PartG im Gegensatz zur früheren Rechtslage, bei der eine Kürzung des Anspruchs auf staatliche Mittel erfolgte, einen Zahlungsanspruch mit strafähnlichem Charakter gegen die Partei vorsehen, führt das irrtumsbedingte Unterlassen der Festsetzung von Sanktionszahlungen gemäß den §§ 31b und 31c PartG ebenso wie die Nichtgeltendmachung der Pflicht zur Weiterleitung rechtswidrig erlangter Spenden nicht zu einem strafrechtlich relevanten Vermögensschaden.

Der Vermögensschaden, der aus der irrtumsbedingten Festsetzung zu hoher staatlicher Mittel zugunsten einer Partei resultiert, trifft in Abhängigkeit davon, ob bei der Festsetzung der staatlichen Mittel für alle anspruchsberechtigten Parteien die absolute Obergrenze gemäß § 18 Abs. 2 PartG ausgeschöpft wird, entweder die Bundesrepublik Deutschland oder die anderen anspruchsberechtigten Parteien. Bleiben die Ansprüche aller Parteien in der Summe hinter der absoluten Obergrenze zurück, läuft die irrtümliche Festsetzung eines überhöhten Betrages zugunsten einer Partei darauf hinaus, dass die Bundesrepublik Deutschland für die Teilfinanzierung

¹⁸⁴⁵ BGH, Urteil vom 28. Oktober 2004 – 3 StR 301/03, BGHSt 49, 275/301 f.; Dölling, JR 2005, 519/520 f.; Grunst, wistra 2004, 95/96; Maier, NJW 2000, 1006/1007.

¹⁸⁴⁶ BGH, Urteil vom 28. Oktober 2004 – 3 StR 301/03, BGHSt 49, 275/302 ff.; LG Wuppertal, Urteil vom 19. Dezember 2002 – 26 KLS 835 Js 153/02 - 17/02 IV, NJW 2003, 1405/1408; Dölling, JR 2005, 519/520.

der Parteien einen höheren Betrag aufwendet als es der Rechtslage entspräche. Kommt hingegen in dem betreffenden Anspruchsjahr die Deckelung der Ansprüche der anspruchsberechtigten Parteien durch die absolute Obergrenze zum Tragen, erleidet die Bundesrepublik Deutschland durch die irrtumsbedingt überhöhte Mittelfestsetzung keinen Schaden, weil sie sowohl in dem einen wie auch in dem anderen Szenario den für die Parteienfinanzierung gesetzlich festgelegten Höchstbetrag auszahlen muss. Im Falle der Deckelung der Ansprüche aller Parteien durch die absolute Obergrenze gemäß § 18 Abs. 2 und Abs. 5 Satz 2 PartG gereicht die Berücksichtigung eines überhöhten Anspruchs zugunsten einer Partei den anderen Parteien, die in dem System der konkurrierenden Ansprüche als unmittelbare Folge des Irrtums der mittelverwaltenden Instanz geringere Beträge an staatlichen Mitteln, als ihnen tatsächlich zustünden, erhalten, zum Schaden¹⁸⁴⁷.

Wenn Verstöße gegen Rechenschaftsvorschriften oder das Regelwerk für Parteispenden zu unrichtigen Angaben im Rechenschaftsbericht der Partei, die Einfluss auf die Berechnung deren Anspruchs auf staatliche Mittel haben, führen, steht grundsätzlich die Frage nach der Strafbarkeit der Beteiligten wegen Betruges im Raum. Weil es sich beim Betrug nach Maßgabe von § 15 StGB um ein reines Vorsatzdelikt handelt, wird die Betrugsstrafbarkeit in solchen Fällen namentlich bei Akteuren, die nicht unmittelbar für die Rechenschaftslegung der Partei verantwortlich sind, letztendlich regelmäßig davon abhängen, ob sie Kenntnis über die Zusammenhänge zwischen der Rechenschaftslegung und der Parteienfinanzierung besitzen. Akteure, die sich über das Parteiengesetz überhaupt keine Gedanken machen, handeln nicht vorsätzlich und profitieren deshalb von dem Vorsatzerfordernis mit der Folge, dass sie nicht wegen Betruges strafbar sind¹⁸⁴⁸.

ad) Verhältnis von Nebenstrafrecht und Kernstrafrecht

Die nebenstrafrechtlichen Straftatbestände des § 31d PartG hat der Gesetzgeber zu einem Zeitpunkt, in dem die strafrechtliche Aufarbeitung der jüngsten CDU-Parteispendenaffäre wie auch der zeitnah bekannt gewordenen Rechenschaftsverstöße anderer Parteien bei Weitem noch nicht abgeschlossen war, in das Parteiengesetz aufgenommen. Die neuen Strafvorschriften sollten bezüglich der vorsätzlichen Umgehung von Rechenschaftsvorschriften eine gewisse Mindeststrafbarkeit, die der Gesetzgeber wegen des schleppenden Auftakts der justiziellen Bewältigung des Parteispendenskandals als durch das allgemeine Strafrecht nicht gegeben ansah, gewährleisten¹⁸⁴⁹.

Die weitere Aufarbeitung des Parteispendenskandals in seinen verschiedenen Ausprägungen hat allerdings gezeigt, dass die bewusste Missachtung von Rechenschaftsbestimmungen, Verstöße gegen Spendenannahmeverbote aus § 25 Abs. 2 PartG sowie die Bildung „schwarzer Kassen“ durchaus nach den Bestimmungen des allgemeinen Strafrechts geahndet werden können. Alle Verfehlungen, die der Gesetzgeber eigens in § 31d Abs. 1 PartG explizit unter Strafe gestellt hat, können im Kern auch als Untreue im Sinne des § 266 Abs. 1 StGB oder als Betrug gemäß § 263

¹⁸⁴⁷ BGH, Urteil vom 28. Oktober 2004 – 3 StR 301/03, BGHSt 49, 275/303 f.; Dölling, JR 2005, 519/520 f.; Saliger/Sinner, NJW 2005, 1073/1077.

¹⁸⁴⁸ Vergleiche dazu: BGH, Urteil vom 28. Oktober 2004 – 3 StR 301/03, BGHSt 49, 275/305 f. (die vollständigen Ausführungen zu diesem Komplex sind in dem auf der Internetpräsenz des BGH abrufbaren Volltext der Entscheidung zu finden).

¹⁸⁴⁹ BT-Drs. 14/8778, S. 17; Sachverständigenkommission, BT-Drs. 14/6710, S. 70 f.; Klein, BT-Drs. 14/6711, S. 31.

Abs. 1 StGB strafbar sein. Insbesondere können Verstöße gegen Rechenschaftsbestimmungen, soweit diese sich inhaltlich auf die Festsetzung der Mittel aus der staatlichen Teilfinanzierung der Parteien auswirken, auch als Betrug oder, wenn diese für die Partei mit dem Risiko von Sanktionen oder finanziellen Einbußen verbunden sind, als Untreue bestraft werden. Sowohl bezüglich des Betrugsdelikts als auch des Untreuetatbestands entscheidet maßgeblich das subjektive Vorstellungsbild des jeweiligen Akteurs über dessen Strafbarkeit: Während es für die Betrugsstrafbarkeit entscheidend darauf ankommt, ob der Täter die Zusammenhänge der Anspruchsberechnung im System der staatlichen Teilfinanzierung tatsächlich erfasst hat, hängt die Strafbarkeit wegen Untreue in der Praxis regelmäßig vom bedingten Schädigungsvorsatz ab, weil der Täter seiner Partei durch den Rechenschaftsverstoß eigentlich einen Vorteil eröffnen will. Hingegen ist die Überführung von Teilen des Parteivermögens in „*schwarze Kassen*“ in der Regel problemlos als Untreue strafbar, weil die Verheimlichung von Vermögenswerten gegenüber den zuständigen Parteiorganen unmittelbar mit einer schadensgleichen Vermögensgefährdung einhergeht. Entsprechendes gilt für die pflichtwidrige Nichtweiterleitung von Parteispenden an die zuständigen Parteigremien, die § 31d Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 PartG eigens gesondert unter Strafe stellt¹⁸⁵⁰.

Die sachliche Überschneidung der im Parteiengesetz verankerten Bestimmungen des Nebenstrafrechts mit den Tatbeständen der Untreue und des Betruges wirft die Frage nach dem Konkurrenzverhältnis zwischen § 31d Abs. 1 PartG und den Delikten des Kernstrafrechts auf. Die Frage nach dem Konkurrenzverhältnis zwischen diesen Vorschriften ist wegen der erheblichen Unterschiede auf der Rechtsfolgenseite auch praktisch überaus relevant: Während die Strafandrohung in § 31d Abs. 1 PartG auf Geldstrafe oder Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren lautet, beträgt diese bei Betrug und Untreue bereits für das Grunddelikt jeweils Geldstrafe oder Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren. Darüber hinaus existieren für besonders schwere Fälle des Betruges und der Untreue mit § 263 Abs. 3 und 4 StGB sowie § 266 Abs. 2 StGB in Verbindung mit § 263 Abs. 3 StGB Qualifikationstatbestände mit einem deutlich erhöhten Strafraumen, der Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zu zehn Jahren vorsieht. Da ein Vermögensverlust großen Ausmaßes im Sinne des § 263 Abs. 3 Satz 2 Nr. 2 StGB zwar einerseits einen tatsächlich eingetretenen Schaden, für den eine schadensgleiche Vermögensgefährdung nicht ausreicht, erfordert, andererseits aber schon bei einer Schadenshöhe von 50.000,- EUR vorliegt¹⁸⁵¹, wird in den parteibezogenen Fällen der Untreue und des Betruges, sofern es sich nicht um einen Bagatellfall auf lokaler Ebene handelt, zumeist der erhöhte Strafraumen des Qualifikationstatbestands zum Tragen kommen. Im Falle des Betruges ist zudem nach § 263 Abs. 2 StGB, anders als bei § 31d PartG, auch der Versuch strafbar. Zuletzt kennen Betrug und Untreue im Gegensatz zu § 31d Abs. 1 Satz 1 PartG keinen dem § 31d Abs. 1 Satz 2 PartG vergleichbaren persönlichen Strafaufhebungsgrund für den Fall, dass der Täter für die Partei eine sanktionsbefreiende Selbstanzeige bezüglich des verübten Rechenschaftsverstoßes abgibt oder an deren Abgabe mitwirkt.

Das mildere Sanktionsregime des § 31d Abs. 1 PartG legt im Zusammenspiel mit dem Umstand,

¹⁸⁵⁰ Siehe oben sub C) /IV.) /3.) /d) /ac) und B) /XII.) /1.).

¹⁸⁵¹ BGH, Beschluss vom 11. Februar 2009 – 5 StR 11/09, wistra 2009, 236/237; BGH, Beschluss vom 25. April 2007 – 2 StR 25/07, wistra 2007, 306/307; BGH, Beschluss vom 17. November 2006 – 2 StR 388/06, wistra 2007, 111; BGH, Beschluss vom 9. August 2005 – 5 StR 67/05, NJW 2005, 3650/3653; BGH, Urteil vom 7. Oktober 2003 – 1 StR 274/03, BGHSt 48, 360/361 ff.; BGH, Urteil vom 7. Oktober 2003 – 1 StR 212/03, BGHSt 48, 354/355 ff.

dass es sich bei den parteienrechtlichen Straftatbeständen auf Grund des diesen immanenten Untreue- und Betrugsvorwurfs gegenüber den Bestimmungen des Kernstrafrechts um die speziellere Regelung handelt, zunächst den Gedanken nahe, dass § 31d Abs. 1 PartG als die speziellere Vorschrift die §§ 263, 266 StGB verdrängen könnte. Dem Täter eines Verstoßes gegen § 31d Abs. 1 PartG gegenüber einer weiterreichenden Bestrafung wegen Betruges oder Untreue Schutz durch die Sperrwirkung des milderen Gesetzes einzuräumen, widerspräche indes der Intention des Gesetzgebers, mit § 31d Abs. 1 PartG für eine Mindeststrafbarkeit der vorsätzlichen Missachtung von Publizitätsvorschriften zu sorgen. Aus diesem Grund stellt § 31d PartG kein Sonderstrafrecht, das die Anwendung von strengeren Bestimmungen des allgemeinen Strafrechts ausschliesse, dar¹⁸⁵². Zudem schützt § 31d PartG mit dem Vertrauen der Öffentlichkeit in die Richtigkeit der Rechenschaftslegung nach Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG ein anderes Rechtsgut als die Vermögensdelikte der Untreue und des Betrugs¹⁸⁵³. Soweit ein Verstoß gegen die Strafvorschriften des Parteiengesetzes zugleich den Tatbestand der Untreue oder des Betruges verwirklicht, besteht vielmehr zwischen § 31d Abs. 1 PartG und der verletzten Vorschrift des Kernstrafrechts Tateinheit mit der Folge, dass die Strafe gemäß § 52 Abs. 2 StGB nach der strengeren allgemeinen Regelung zu bestimmen ist. Um definitiv auszuschließen, dass die Rechtsprechung zugunsten des Täters von der Sperrwirkung des milderen Gesetzes ausgeht, wäre gleichwohl eine gesetzliche Klarstellung in § 31d PartG wünschenswert, dass die weitergehende Strafbarkeit nach anderen Vorschriften unberührt bleibt. Das Risiko einer abweichenden Beurteilung durch die Rechtsprechung ist allerdings erheblich gesunken, seitdem der BGH explizit entschieden hat, dass es sich bei § 31d PartG nicht um eine Privilegierung handelt¹⁸⁵⁴.

Ungeachtet dessen, dass § 31d PartG und das Kernstrafrecht nach der Vorstellung des Gesetzgebers parallel zur Anwendung gelangen sollen, rufen die divergierenden Rechtsfolgen des parteienrechtlichen Nebenstrafrechts und der allgemeinen Strafvorschriften namentlich in den Fällen, in denen der Täter sich durch die Mitwirkung an einer sanktionsausschließenden Selbstanzeige der Partei Straffreiheit nach Maßgabe von § 31d Abs. 1 Satz 2 PartG verschafft, Wertungswidersprüche hervor. So wäre es unter Aspekten der Rechtsstaatlichkeit alles andere als akzeptabel, wenn die mit der Aussicht auf Straffreiheit durch § 31d Abs. 1 Satz 2 PartG geförderte Selbstanzeige, die damit im Endeffekt mit dem „*nemo tenetur*“-Grundsatz kollidierte, lediglich die Strafbarkeit nach der milderen parteienrechtlichen Strafvorschrift beseitigen würde, während die strengere Strafandrohung nach den Vorschriften des Strafgesetzbuchs fortbestünde. Um derartige mit dem Rechtsstaatsprinzip unvereinbare Wertungswidersprüche zu verhindern, ist der persönliche Strafaufhebungsgrund des § 31d Abs. 1 Satz 2 PartG auf die Bestimmungen des Kernstrafrechts entsprechend anzuwenden, soweit der Täter diese zugleich mit dem Verstoß gegen § 31d Abs. 1 Satz 1 PartG verwirklicht

¹⁸⁵² BGH, Urteil vom 11. Dezember 2014 – 3 StR 265/14, BGHSt 60, 94/111 f.; BGH, Beschluss vom 13. April 2011 – 1 StR 94/10, BGHSt 56, 203/222; Erbs/Kohlhaas/Lampe, Rdnr. 43 f. zu § 31d PartG; Morlok, Rdnr. 1 zu § 31d PartG; Lenski, Rdnr. 42 zu § 31d PartG; KR/Bosch, Rdnr. 98 f. zu § 31d PartG; Ipsen/Saliger, Rdnr. 133 ff. zu § 31d PartG; Brand/Seeland, ZWH 2015, 258/264 f.; Grunst, wistra 2004, 95/95.

¹⁸⁵³ BGH, Urteil vom 11. Dezember 2014 – 3 StR 265/14, BGHSt 60, 94/112 und 120; Brand/Seeland, ZWH 2015, 258/264 f.

¹⁸⁵⁴ BGH, Urteil vom 11. Dezember 2014 – 3 StR 265/14, BGHSt 60, 94/111 f.; BGH, Beschluss vom 13. April 2011 – 1 StR 94/10, BGHSt 56, 203/222.

hat¹⁸⁵⁵. Auch in dieser Hinsicht wäre eine explizite Regelung durch den Gesetzgeber, die das Konkurrenzverhältnis zwischen § 31d PartG und den Vorschriften des Kernstrafrechts einer konsistenten Gesamtlösung zuführt, wünschenswert.

V.) Nichteinreichung eines Rechenschaftsberichts

Seit dem 1. Januar 2016 löst der Verstoß gegen die Verpflichtung, innerhalb der Frist des § 19a Abs. 3 Satz 1 und 2 PartG einen Rechenschaftsbericht beim Präsidenten des Deutschen Bundestages einzureichen, über den Verlust etwaiger Ansprüche auf Mittel aus der staatlichen Finanzierung nach Maßgabe von § 19a Abs. 3 Satz 3 und 4 PartG hinaus nachteilige Rechtsfolgen für die säumige Partei aus. Zum einen kann der Präsident des Deutschen Bundestages den Vorstand der säumigen Partei gemäß § 38 Abs. 2 Satz 1 PartG durch ein Zwangsgeld dazu anzuhalten, den nicht fristgerecht eingereichten Rechenschaftsbericht für das betroffene Rechnungsjahr zu erstellen und beim Präsidenten des Deutschen Bundestages einzureichen. Zum anderen verliert eine säumige Partei nach § 2 Abs. 2 Satz 2 PartG ihre Rechtsstellung als Partei, wenn sie sechs Jahre lang entgegen der Pflicht zur öffentlichen Rechenschaftslegung gemäß § 23 PartG keinen Rechenschaftsbericht eingereicht hat. Mit den Regelungen in § 38 Abs. 2 PartG und § 2 Abs. 2 Satz 2 PartG hat der Gesetzgeber den vielfach kritisierten, jahrelang bestehenden Missstand, dass die Nichteinreichung eines Rechenschaftsberichts für Parteien, die nicht an der staatlichen Teilfinanzierung teilnahmen und deshalb nicht vom Anspruchsverlust nach Maßgabe von § 19a Abs. 3 PartG bedroht waren¹⁸⁵⁶, keine nachteiligen Konsequenzen hatte, nunmehr beseitigt.

1.) Erzwingung der Einreichung von Rechenschaftsberichten mittels Zwangsgelds

Nach § 38 Abs. 2 Satz 1 PartG kann der Präsident des Deutschen Bundestages den Vorstand der Partei zur Einreichung eines Rechenschaftsberichts, der den Vorschriften des Fünften Abschnitts entspricht, durch ein Zwangsgeld anhalten. Dabei gelten die Vorschriften des Verwaltungsvollstreckungsgesetzes – VwVG – gemäß § 38 Abs. 2 Satz 2, 1. Hs. PartG sinngemäß und der Präsident des Deutschen Bundestages handelt nach § 38 Abs. 2 Satz 2, 2. Hs. PartG insoweit als Vollstreckungs- und Vollzugsbehörde.

Der alleinige Gegenstand und die einzige zulässige Zielsetzung des Vollstreckungsverfahrens gemäß § 38 Abs. 2 Satz 1 PartG ist die Einreichung eines formell ordnungsgemäßen Rechenschaftsberichts im Sinne des § 19a Abs. 3 Satz 5 PartG durch den Vorstand der betreffenden Partei beim Präsidenten des Deutschen Bundestages entsprechend der Verpflichtung aus § 23 Abs. 2 Satz 3 PartG. Dabei schließt die Einreichung des Rechenschaftsberichts beim Bundestagspräsidenten als notwendige Vorbereitungshandlungen die Aufstellung des Rechenschaftsberichts durch den Vorstand der Partei gemäß § 23 Abs. 1 PartG sowie die nach Maßgabe von § 23 Abs. 2 PartG erforderliche Prüfung durch einen Wirtschaftsprüfer oder vereidigten Buchprüfer mit ein. Hingegen bietet § 38 Abs. 2 Satz 1 PartG dem Präsidenten des Deutschen Bundestages keine Rechtsgrundlage dafür, die Abgabe eines in jeder Hinsicht inhaltlich richtigen

¹⁸⁵⁵ Ipsen/Saliger, Rdnr. 147 ff. und 155 zu § 31d PartG. Anderer Auffassung: Erbs/Kohlhaas/Lampe, Rdnr. 44 zu § 31d PartG; KR/Bosch, Rdnr. 100 zu § 31d PartG.

¹⁸⁵⁶ Dies monieren auch der Präsident des Deutschen Bundestages, BT-Drs. 18/100, S. 10; Lenski, Rdnr. 39 ff. zu § 23 PartG; Ipsen/Koch, Rdnr. 44 zu § 19a PartG und Rdnr. 11 f. zu § 31b PartG, und Morlok/Merten, DÖV 2011, 125/127.

Rechenschaftsberichts zu erzwingen beziehungsweise die Beseitigung von inhaltlichen Fehlern in einem bereits eingereichten Rechenschaftsbericht, der in § 24 PartG vorgegebenen Gliederung entspricht und den Prüfungsvermerk gemäß § 30 Abs. 2 PartG trägt beziehungsweise nach § 23 Abs. 2 Satz 4 PartG nicht der Prüfung bedarf, durchzusetzen. Für die Aufklärung und Berichtigung etwaiger Unrichtigkeiten in einem beim Präsidenten des Deutschen Bundestages eingereichten Rechenschaftsbericht sieht das Parteiengesetz das Prüfungsverfahren nach § 24a PartG beziehungsweise die Anzeigepflicht der betroffenen Partei gemäß § 23b PartG vor. Dieses besondere Verwaltungsverfahren, das der Gesetzgeber eigens für die inhaltliche Prüfung bereits eingereichter Rechenschaftsberichte in das Parteiengesetz aufgenommen hat, und die dafür erlassenen Bestimmungen darf der Bundestagspräsident nicht dadurch umgehen, dass er die betreffende Partei im Verwaltungsvollstreckungsverfahren gemäß § 38 Abs. 2 Satz 1 PartG zur Berichtigung eines inhaltlich fehlerhaften Rechenschaftsberichts anhält. Nur die Einreichung des berichtigten Rechenschaftsberichts, den die Partei nach Abschluss des förmlichen Prüfungsverfahrens nach § 23a PartG beziehungsweise im Anschluss an die Anzeige von Unrichtigkeiten im Rechenschaftsbericht gemäß § 23b PartG unter Umständen nach Maßgabe von § 23a Abs. 5 PartG beziehungsweise § 23b Abs. 3 PartG erstellen und beim Bundestagspräsidenten abgeben muss, kann der Präsident des Deutschen Bundestages auf der Grundlage von § 38 Abs. 2 Satz 1 PartG mit den Mitteln des Verwaltungszwangs erzwingen.

Die Verweisung auf die Vorschriften des Verwaltungs-Vollstreckungsgesetzes in § 38 Abs. 2 Satz 2, 1. Hs. PartG nimmt in erster Linie Bezug auf die Bestimmungen des Zweiten Abschnitts des Verwaltungs-Vollstreckungsgesetzes über die Erzwingung von Handlungen, Duldungen oder Unterlassungen in den §§ 6 ff. VwVG und erklärt diese für das Vollstreckungsverfahren zur Erzwingung der Abgabe eines formell ordnungsgemäßen Rechenschaftsberichts nach Maßgabe von § 19a Abs. 3 Satz 5 PartG für sinngemäß anwendbar. Allerdings gelangen die Vorschriften des Verwaltungs-Vollstreckungsgesetzes bei der Erzwingung der Abgabe eines Rechenschaftsberichts insoweit nicht zur Anwendung, als § 38 Abs. 2 PartG etwas Abweichendes vorsieht. Eine wesentliche Abweichung von den Bestimmungen des Verwaltungs-Vollstreckungsgesetzes enthält § 38 Abs. 2 Satz 1 PartG insofern, als dass diese Vorschrift die Auswahl des in Betracht kommenden Zwangsmittels erheblich einschränkt. Denn während § 9 Abs. 1 VwVG als Zwangsmittel zur Erzwingung von Handlungen, Duldungen oder Unterlassungen grundsätzlich Ersatzvornahme, Zwangsgeld sowie unmittelbaren Zwang vorsieht, gestattet § 38 Abs. 2 Satz 1 PartG dem Präsidenten des Deutschen Bundestages als einziges Zwangsmittel das Zwangsgeld gemäß § 11 VwVG.

Die gesetzliche Beschränkung der zulässigen Zwangsmittel auf das Zwangsgeld gemäß § 11 VwVG ist sachgerecht, weil die Ersatzvornahme gemäß § 10 VwVG sowie der unmittelbare Zwang im Sinne des § 12 VwVG keine geeigneten Maßnahmen zur Durchsetzung der Rechenschaftspflicht sind. Im Fall der Vollstreckung im Wege der Ersatzvornahme gemäß § 10 VwVG kann die Vollzugsbehörde einen anderen als den Pflichtigen mit der Vornahme der vom Pflichtigen vorzunehmenden vertretbaren Handlung auf Kosten des Pflichtigen beauftragen. Bei der mit Zwangsmitteln zu erzwingenden Einreichung des Rechenschaftsberichts der Partei handelt es sich indes nach dem Konzept der Rechenschaftsvorschriften insofern um eine unvertretbare Handlung des Vorstands der Partei, als der Vorstand bei der Aufstellung des Rechenschaftsberichts Aktivierungs- und Bewertungswahlrechte für die Partei ausüben hat. Könnte der Präsident des Deutschen Bundestages als Vollstreckungsbehörde den Rechenschaftsbericht im Wege der Ersatzvornahme

gemäß § 10 VwVG durch einen von ihm beauftragten Wirtschaftsprüfer erstellen lassen, brächte die Vollstreckungsmaßnahme zwar einen den Vorschriften des Parteiengesetzes entsprechenden Rechenschaftsbericht für das betreffende Rechnungsjahr der Partei, aber nicht den Rechenschaftsbericht der Partei, den der Vorstand der Partei gemäß § 23 Abs. 1 PartG aufzustellen hat, hervor. Auch die Anwendung unmittelbaren Zwangs gemäß § 12 VwVG, in dessen Rahmen die Vollzugsbehörde den Pflichtigen zur Handlung, Duldung oder Unterlassung zwingen oder die Handlung selbst vornehmen kann, ist kein adäquates Vollstreckungsmittel für die Vollziehung der Rechenschaftspflicht. Der Vornahme der zu erzwingenden Handlung durch die Vollzugsbehörde steht dabei ebenso wie im Fall der Ersatzvornahme die Natur der Erstellung des Rechenschaftsberichts als unvertretbare Handlung entgegen. Und die Durchsetzung der Verpflichtung zur Aufstellung und Abgabe eines Rechenschaftsberichts durch Ausübung von Zwang auf den Vorstand der Partei ist auf Grund der Komplexität und des Umfangs der für die Aufstellung des Rechenschaftsberichts erforderlichen Einzelhandlungen ebenfalls kein gangbarer Weg.

Das einzige zulässige Zwangsmittel, mit dem der Präsident des Deutschen Bundestags die Verpflichtung zur Einreichung eines Rechenschaftsberichts der Partei, der der in § 24 PartG vorgegebenen Gliederung entspricht und den Prüfungsvermerk gemäß § 30 Abs. 2 PartG trägt, gegenüber dem Vorstand der betreffenden Partei im Vollstreckungsverfahren gemäß § 38 Abs. 2 Satz 1 PartG erzwingen kann, ist danach Zwangsgeld im Sinne des § 11 VwVG. Das Zwangsgeld ist nach § 11 Abs. 1 Satz 1 VwVG ein statthaftes Zwangsmittel für die Vollstreckung unvertretbarer Handlungen wie der nach § 38 Abs. 2 Satz 1 PartG zu vollziehenden Verpflichtung des Parteivorstands zur Einreichung des aufgestellten und geprüften Rechenschaftsberichts beim Bundestagspräsidenten. Die Entscheidung über die Durchsetzung der Verpflichtung des Vorstands einer Partei zur Einreichung eines ausstehenden Rechenschaftsberichts mittels Zwangsgelds steht nach § 38 Abs. 2 Satz 1 PartG im Ermessen des Präsidenten des Deutschen Bundestags. Bei der Ermessensausübung hat der Bundestagspräsident das öffentliche Interesse an der durch Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG postulierten Transparenz der Finanz- und Vermögensverhältnisse der betreffenden Partei gegen die mit der Aufstellung, Prüfung und Einreichung des Rechenschaftsberichts verbundenen Belastungen abzuwägen. Weil der Gesetzgeber die Entscheidung, welcher finanzielle und sachliche Aufwand den Parteien zur Erfüllung des verfassungsrechtlichen Transparenz- und Publizitätsgebots zuzumuten ist, mit den Rechenschaftsvorschriften des Parteiengesetzes bereits in abstrakter Form getroffen hat, wird eine Entscheidung des Bundestagspräsidenten gegen die Vollziehung der Pflicht zur Einreichung des Rechenschaftsberichts nur in Ausnahmefällen ermessensgerecht sein. Ein solcher Ausnahmefall ist beispielsweise denkbar, wenn der Partei die korrekte Erstellung des Rechenschaftsberichts infolge des Verlusts von Buchführungsunterlagen durch Brand, Wasserschaden, Datenträgerfehler et cetera oder auf Grund fehlender Informationen von früheren Funktionsträgern, die diese nicht mehr erteilen können oder sich zu erteilen weigern, faktisch nicht möglich ist. Darüber hinaus ist es denkbar, dass der Präsident des Deutschen Bundestages in Fällen, in denen die säumige Partei die verspätete Abgabe des ausstehenden Rechenschaftsberichts innerhalb angemessener Frist glaubhaft in Aussicht stellt, jedenfalls einstweilen von der Anwendung des Zwangsmittels absieht. Hingegen dürften die Kosten der nach § 23 Abs. 2 PartG erforderlichen Prüfung des Rechenschaftsberichts selbst in Extremfällen kein Argument gegen den Vollzug der Verpflichtung zur Abgabe eines geprüften Rechenschaftsberichts liefern, weil der Gesetzgeber in § 23 Abs. 2 Satz 4 PartG eine spezielle Bagatellgrenze für die Prüfungsbedürftigkeit des Rechenschaftsberichts aufgestellt hat. Weil die Kosten für die Prüfung des

Rechenschaftsberichts gemessen an dem Schwellenwert von 5.000,- EUR einen wesentlichen Teil der nicht prüfungspflichtigen Einnahmen im Rechnungsjahr beziehungsweise des nicht prüfungspflichtigen Parteivermögens ausmachen, wäre eine Anhebung der Bagatellgrenze für die Prüfungspflicht in § 23 Abs. 2 Satz 4 PartG im Hinblick auf die Anwendung des Verwaltungszwangs nach § 38 Abs. 1 Satz 2 PartG sachgerecht.

Nach § 6 Abs. 1 VwVG setzt die Anwendung des Verwaltungszwangs grundsätzlich voraus, dass ein unanfechtbarer oder vollziehbarer Verwaltungsakt, der auf die zu erzwingende Handlung, Duldung oder Unterlassung gerichtet ist, vorliegt. Die Anwendung des Zwangsmittels ohne vorausgehenden Verwaltungsakt zur Verhinderung einer rechtswidrigen Tat oder zur Abwendung einer drohenden Gefahr nach Maßgabe von § 6 Abs. 2 VwVG kommt im Fall des Zwangsgelds nichts in Betracht, weil die Verhängung des Zwangsgelds nicht geeignet ist, einen dieser Zwecke zu erfüllen¹⁸⁵⁷. Die Rechenschaftsvorschriften des Parteiengesetzes sehen die Feststellung der Verpflichtung zur Einreichung eines Rechenschaftsberichts durch Verwaltungsakt indes nicht vor, weil sich die Verpflichtung der Parteien zur Aufstellung, Prüfung und Einreichung eines Rechenschaftsberichts unmittelbar aus dem Gesetz ergibt. Der Erlass eines Verwaltungsaktes, mit dem der Präsident des Deutschen Bundestages einer Partei die Einreichung eines Rechenschaftsberichts aufgibt, ist daher nur für Zwecke des Verwaltungszwangsverfahrens nach Maßgabe von § 38 Abs. 2 Satz 1 PartG erforderlich. Die Befugnis des Präsidenten des Deutschen Bundestages, einen solchen Verwaltungsakt gegenüber der Partei zu erlassen, ergibt sich dabei implizit aus § 38 Abs. 2 Satz 1 PartG, der das Ziel verfolgt, die Durchsetzung der Verpflichtung zur Einreichung des ausstehenden Rechenschaftsberichts mittels Zwangsgelds zu ermöglichen. Damit dieser Verwaltungsakt die umgehende Einleitung des Verwaltungszwangsverfahrens gemäß § 38 Abs. 2 Satz 1 PartG gestattet, muss der Präsident des Deutschen Bundestages in dem Bescheid die sofortige Vollziehung gemäß § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 Verwaltungsgerichtsordnung – VwGO – anordnen. Die Anordnung der sofortigen Vollziehung nach § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 VwGO ist dabei insofern durch das öffentliche Interesse an der Publizität der Parteifinzen geboten und gerechtfertigt, als die gesetzliche Frist für die Einreichung des Rechenschaftsberichts aus § 19a Abs. 3 Satz 1 und 2 PartG in dem Zeitpunkt, in dem der Bundestagspräsident den Bescheid erlässt, bereits verstrichen ist.

Gemäß § 13 Abs. 1 Satz 1 PartG muss das Zwangsgeld in einem ersten Schritt schriftlich angedroht werden. Die schriftliche Androhung des Zwangsgelds kann nach § 13 Abs. 2 Satz 1 VwVG mit dem zu vollziehenden Verwaltungsakt verbunden werden. Mit der Androhung des Zwangsgelds hat der Präsident des Deutschen Bundestages als Vollzugsbehörde dem Vorstand der Partei nach Maßgabe von § 13 Abs. 1 Satz 2 VwVG eine Frist für die Einreichung des ausstehenden Rechenschaftsberichts zu setzen, die so bemessen sein muss, dass der Partei die Aufstellung, Prüfung und Einreichung des Rechenschaftsberichts innerhalb dieser Frist billigerweise zugemutet werden kann. Bei der Festlegung dieser Frist hat sich der Bundestagspräsident in erster Linie an dem Umfang und der Komplexität der Vorarbeiten, die für die Erstellung des vom Vorstand der Partei einzureichenden Rechenschaftsberichts notwendig sind, zu orientieren. Der Aufwand für die Erstellung des einzureichenden Rechenschaftsberichts wird dabei insbesondere durch den Umfang des Parteivermögens, die Anzahl der vorhandenen Parteigliederungen sowie die

¹⁸⁵⁷ EAS/Mosbacher, Rdnr. 28 zu § 6 VwVG.

Prüfungsbedürftigkeit des Rechenschaftsberichts beeinflusst. Namentlich in Fällen, in denen der ausstehende Rechenschaftsbericht nach Maßgabe von § 23 Abs. 2 PartG der Prüfung durch einen Wirtschaftsprüfer oder einen vereidigten Buchprüfer bedarf, wird die zu setzende Frist für die Einreichung des Rechenschaftsberichts eher im Bereich eines halben Jahres als weniger Monate zu veranschlagen sein, es sei denn die Partei hat im Zeitpunkt der Androhung des Zwangsgelds bekanntermaßen bereits gewisse Vorarbeiten für die Erstellung des Rechenschaftsberichts geleistet. Im Zweifel sollte die für die Einreichung des Rechenschaftsberichts zu setzende Frist tendenziell eher zu lang als zu kurz bemessen werden, weil eine zu kurze Androhungfrist nicht eine angemessene Frist in Gang setzt, sondern die Rechtswidrigkeit der Zwangsgeldandrohung zur Folge hat¹⁸⁵⁸. Bei der Androhung des Zwangsgelds ist zudem nach § 13 Abs. 5 VwVG der Betrag des Zwangsgelds bereits in bestimmter Höhe anzudrohen. Abweichend von § 11 Abs. 3 VwVG, nach dem sich die Höhe des Zwangsgelds auf bis zu 25.000,- EUR belaufen kann, beträgt die Höhe des Zwangsgeldes im Vollstreckungsverfahren zur Erzwingung der Einreichung eines Rechenschaftsberichts nach Maßgabe von § 38 Abs. 2 Satz 3 PartG mindestens 500,- EUR und höchstens 10.000,- EUR. Innerhalb dieses Rahmens hat der Präsident des Deutschen Bundestages die Höhe des anzudrohenden Zwangsgelds nach pflichtgemäßem Ermessen auszuwählen.

Reicht der Vorstand der Partei den ausstehenden Rechenschaftsbericht innerhalb der in der Androhung des Zwangsgelds bestimmten Frist beim Präsidenten des Deutschen Bundestages ein, ist das Verwaltungszwangsverfahren nach Maßgabe von § 15 Abs. 3 VwVG abgeschlossen. Kommt der Parteivorstand der Pflicht zur Einreichung des Rechenschaftsberichts hingegen nicht innerhalb der gesetzten Frist nach, setzt der Präsident des Deutschen Bundestages gemäß § 14 VwVG das Zwangsgeld in der angedrohten Höhe gegen den Vorstand der Partei fest. Die Festsetzung des Zwangsgelds erfolgt durch den Erlass eines entsprechenden Leistungsbescheides, der den Vorstand der Partei zur Zahlung des Zwangsgelds verpflichtet und auffordert¹⁸⁵⁹. Der Erlass des Leistungsbescheides, mit dem das Zwangsgeld festgesetzt wird, muss innerhalb angemessener Zeit nach dem Ablauf der in der Androhung gesetzten Frist geschehen¹⁸⁶⁰. Zahlt der Vorstand der Partei das festgesetzte Zwangsgeld nicht, ist dieses nach Vorschriften des Verwaltungsvollstreckungsgesetzes zu vollstrecken. Führt die Androhung und Festsetzung des Zwangsgelds nicht dazu, dass der pflichtige Parteivorstand den ausstehenden Rechenschaftsbericht beim Bundestagspräsidenten einreicht, kann das Zwangsmittel gemäß § 13 Abs. 6 Satz 1 VwVG erneut angewendet werden.

Die Beitreibung eines gemäß den §§ 11, 14 VwVG in Verbindung mit § 38 Abs. 2 Satz 1 PartG durch den Präsidenten des Deutschen Bundestages gegenüber dem Vorstand einer Partei festgesetzten Zwangsgeld erfolgt nach Maßgabe des Ersten Abschnitts des Verwaltungsvollstreckungsgesetzes betreffend die Vollstreckung wegen Geldforderungen. Dabei agiert der Präsident des Deutschen Bundestages gemäß § 38 Abs. 2 Satz 2, 2. Hs. PartG abweichend von § 4 VwVG als Vollstreckungsbehörde. In der Eigenschaft als Vollstreckungsbehörde kann der Präsident des Deutschen Bundestages die Vollstreckungsanordnung gemäß § 3 VwVG zur Vollstreckung des Zwangsgelds selbst erlassen. Das durch die Vollstreckungsanordnung eingeleitete

¹⁸⁵⁸ EAS/Troidl, Rdnr. 3 zu § 13 VwVG.

¹⁸⁵⁹ EAS/Troidl, Rdnr. 2 zu § 14 VwVG.

¹⁸⁶⁰ EAS/Troidl, Rdnr. 1 zu § 14 VwVG.

Vollstreckungsverfahren richtet sich nach den durch § 5 Abs. 1 VwVG für anwendbar erklärten Bestimmungen des Zweiten Abschnitts des Sechsten Teils der Abgabenordnung betreffend die Vollstreckung wegen Geldforderungen. Praktische Relevanz erlangen dabei namentlich die Bestimmungen über die Vollstreckung in das bewegliche Vermögen in den §§ 281 ff. AO, auf deren Grundlage der Präsident des Deutschen Bundestages als Vollstreckungsbehörde auf Kontoguthaben, andere Geldforderungen und bewegliche Vermögensgegenstände der betreffenden Partei zugreifen kann. Sofern die Partei über Grundbesitz verfügt, ist auch eine Vollstreckung in das unbewegliche Vermögen nach den §§ 322, 323 AO grundsätzlich denkbar, dürfte in der Praxis mit Blick auf die Höhe des zu vollstreckenden Zwangsgelds aber in der Regel kein geeigneter Weg zur Beitreibung des Zwangsgelds sein.

In zeitlicher Hinsicht ist § 38 Abs. 2 PartG seit dem 1. Januar 2016 anwendbar. Weil das Parteiengesetz insoweit keine besondere Anwendungsvorschrift enthält, kann der Präsident des Deutschen Bundestages grundsätzlich die Verpflichtung zur Einreichung aller ausstehenden Rechenschaftsberichte, für die die maßgebliche Abgabefrist gemäß § 19a Abs. 3 Satz 1 bereits abgelaufen ist, im Verwaltungszwangsverfahren nach § 38 Abs. 2 PartG durchsetzen. Allerdings dürfte die Entscheidung zum Vollzug der Verpflichtung, einen Rechenschaftsbericht für ein länger zurück liegendes Rechnungsjahr einzureichen, im Regelfall nicht ermessensgerecht sein. Darüber hinaus ist der Gesetzgeber bei der Neuordnung der Rechtsfolgen der Nichtabgabe von Rechenschaftsberichten durch das Zehnte Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes vom 22. Dezember 2015 im Hinblick auf § 2 Abs. 2 Satz 2 PartG davon ausgegangen, dass die säumigen Parteien Gelegenheit haben sollen, Vorkehrungen für die Aufnahme einer ordnungsgemäßen Rechenschaftslegung zum Beginn des Rechnungsjahres 2016 zu treffen¹⁸⁶¹. Die dieser Entscheidung zugrunde liegende Annahme des Gesetzgebers, dass Parteien, die in der Vergangenheit ohne nachteilige Rechtsfolgen keine Rechenschaftsberichte eingereicht haben, vielfach keine ausreichenden organisatorischen Vorkehrungen für die Aufstellung eines Rechenschaftsberichts getroffen haben werden, hat für die retrospektive Erstellung von Rechenschaftsberichten für zurückliegende Rechnungsjahre indes noch eine ungleich größere Bedeutung als für die Aufnahme der ordnungsgemäßen Rechenschaftslegung innerhalb eines laufenden Rechnungsjahres. Zudem käme es zu einer sachlich nicht zu rechtfertigenden Ungleichbehandlung von Parteien, wenn die Pflicht zur Abgabe von Rechenschaftsberichten für zurückliegende Rechnungsjahre gegenüber säumigen Parteien, die auf Grund einer ordnungsgemäßen Buchführung zur Erstellung der Rechenschaftsberichte für die zurückliegenden Rechnungsjahre imstande sind, vollzogen würde, während andere säumige Parteien, die keine ausreichenden organisatorischen Vorkehrungen getroffen haben, von der Einreichung der Rechenschaftsberichte für die zurückliegenden Rechnungsjahre verschont werden. Vor diesem Hintergrund wird der Präsident des Deutschen Bundestages bei der Entscheidung über die Frage, ob die Einreichung eines Rechenschaftsberichts für ein Rechnungsjahr bis einschließlich zum Rechnungsjahr 2015 auf der Grundlage von § 38 Abs. 2 PartG mittels Zwangsgelds erzwungen werden soll, sein Ermessen im Regelfall dahingehend auszuüben haben, dass von der Anwendung des Zwangsmittels abzusehen ist. Abweichend von der hier vertretenen Rechtsauffassung hat der Präsident des Deutschen Bundestages angekündigt, bereits im Fall der Nichtabgabe eines

¹⁸⁶¹ BT-Drs. 18/6879, S. 9 und 16

Rechenschaftsberichts für das Rechnungsjahr 2015 ein Zwangsgeld gegen die säumigen Parteien androhen und festsetzen zu wollen¹⁸⁶².

Der Präsident des Deutschen Bundestages hat in seinem Bericht über die Rechenschaftsberichte 2012 bis 2014 der Parteien sowie über die Entwicklung der Parteienfinanzen gemäß § 23 Abs. 4 PartG die zukünftige Verwaltungspraxis, die er im Hinblick auf die Durchsetzung der Verpflichtung zur Abgabe eines Rechenschaftsberichts mittels Zwangsgelds nach Maßgabe von § 38 Abs. 2 PartG anzuwenden beabsichtigt, vorgestellt. Danach wird der Präsident des Deutschen Bundestages zukünftig unmittelbar nach Ablauf der Abgabefrist für den Rechenschaftsbericht den Parteivorständen aller beim Bundeswahlleiter geführten Parteien, die ihren Rechenschaftsbericht für das betreffende Rechnungsjahr noch nicht eingereicht haben, eine schriftliche Zwangsgeldandrohung mit einer im Regelfall sechsmonatigen Frist für die Abgabe des ausstehenden Rechenschaftsberichts senden¹⁸⁶³. Beim Erstverstoß soll das anzudrohende Zwangsgeld unabhängig von individuellen Parametern der säumigen Partei dem gesetzlichen Mindestbetrag von EUR 500,- entsprechen¹⁸⁶⁴. Die Anwendung des Zwangsmittels unterbleibt nach den vom Präsidenten des Deutschen Bundestages vorgestellten Verwaltungsgrundsätzen nur in dem Fall, dass dem Vorstand der säumigen Partei die Abgabe des ausstehenden Rechenschaftsberichts objektiv unmöglich ist¹⁸⁶⁵. Reicht die betreffende Partei ihren Rechenschaftsbericht für das jeweilige Rechnungsjahr nicht innerhalb der in der Zwangsgeldandrohung bestimmten Frist ein, setzt der Präsident des Deutschen Bundestages das Zwangsgeld in der angedrohten Höhe fest¹⁸⁶⁶. Mit der Festsetzung des Zwangsgelds endet das Verwaltungszwangsverfahren. Die Androhung und Festsetzung eines weiteren Zwangsgelds im Hinblick auf den ausstehenden Rechenschaftsbericht für dieses Rechnungsjahr schließt der Präsident des Deutschen Bundestages in den von ihm vorgestellten Verwaltungsgrundsätzen explizit aus¹⁸⁶⁷. Eine erneute Androhung von Zwangsgeld gemäß § 38 Abs. 2 PartG gegen den Vorstand der betreffenden Partei soll nach den Vorstellungen des Bundestagspräsidenten vielmehr nur und erst dann erfolgen, wenn die betreffende Partei auch für ein nachfolgendes Rechnungsjahr keinen Rechenschaftsbericht einreicht. In diesem Fall beabsichtigt der Bundestagspräsident allerdings, das anzudrohende und erforderlichenfalls festzusetzende Zwangsgeld im Vergleich zu dem zuletzt angewandten Zwangsgeld zu erhöhen¹⁸⁶⁸.

Die vom Präsidenten des Deutschen Bundestages vorgestellten Direktiven für die Anwendung des Verwaltungszwangs nach Maßgabe von § 38 Abs. 2 PartG begegnen massiven Bedenken hinsichtlich der Rechtmäßigkeit und Zweckmäßigkeit der auf dieser Grundlage zu treffenden Zwangsmaßnahmen. Mit der Grundsatzentscheidung, das Zwangsgeld bezüglich eines ausstehenden Rechenschaftsberichts jeweils nur einmal androhen und festsetzen zu wollen, qualifiziert der Präsident des Deutschen Bundestages das Zwangsgeld, das nach dem gesetzlichen Leitbild als Mittel zur Durchsetzung der Rechenschaftspflicht konzipiert ist, in eine Sanktion für einen

¹⁸⁶² BT-Drs. 18/10710, S. 12.

¹⁸⁶³ BT-Drs. 18/10710, S. 13.

¹⁸⁶⁴ BT-Drs. 18/10710, S. 13.

¹⁸⁶⁵ BT-Drs. 18/10710, S. 12.

¹⁸⁶⁶ BT-Drs. 18/10710, S. 13.

¹⁸⁶⁷ BT-Drs. 18/10710, S. 13.

¹⁸⁶⁸ BT-Drs. 18/10710, S. 13.

im Übrigen hinzunehmenden Rechtsverstoß um. Aus diesem Grund verletzt die angekündigte Verwaltungspraxis die Grenzen des Ermessens, das § 38 Abs. 2 PartG dem Präsidenten des Deutschen Bundestages eröffnet. Besonders bedenklich ist in diesem Kontext weiterhin, dass der Bundestagspräsident beim Erstverstoß unabhängig von den individuellen Verhältnissen der betroffenen Partei schematisch ein Zwangsgeld in Höhe des gesetzlichen Mindestbetrages von EUR 500,- zur Anwendung bringen möchte. Die Maximen für die Bemessung des Zwangsgelds tragen dazu bei, dass die zukünftige Verwaltungspraxis den säumigen Parteien die Möglichkeit offerieren wird, zwischen den Kosten für die Erstellung und Prüfung des Rechenschaftsberichts und dem widrigenfalls als Sanktion festzusetzenden einmaligen Zwangsgeld nach Wirtschaftlichkeitsgrundsätzen zu abwägen. Eine solche nach wirtschaftlichen Kriterien zu bewertende Handlungsalternative widerspricht indes dem Publizitäts- und Transparenzgebot des Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG. Um diesem gerecht zu werden, wäre bei der Anwendung des Zwangsmittels nach § 38 Abs. 2 PartG vielmehr eine Verwaltungspraxis vonnöten, die den individuellen Verhältnissen der säumigen Partei Rechnung trägt und das Verwaltungszwangsverfahren nicht planmäßig nach dem ersten erfolglosen Vollstreckungsversuch einstellt.

2.) Verlust der Rechtsstellung als Partei nach § 2 Abs. 2 Satz 2 PartG

Nach § 2 Abs. 2 Satz 2, 1. Hs. PartG verliert eine Vereinigung ihre Rechtsstellung als Partei, wenn sie sechs Jahre lang entgegen der Pflicht zur öffentlichen Rechenschaftslegung gemäß § 23 PartG keinen Rechenschaftsbericht eingereicht hat. Dabei gilt § 19a Abs. 3 Satz 5 PartG nach Maßgabe von § 2 Abs. 2 Satz 2, 2. Hs. PartG entsprechend und bestimmt den Prüfungsmaßstab dafür, unter welchen Voraussetzungen eine Partei der Pflicht zur öffentlichen Rechenschaftslegung entsprochen hat. Maßgeblich für die Erfüllung der Rechenschaftspflicht ist demnach, ob die Partei beim Präsidenten des Deutschen Bundestages einen Rechenschaftsbericht eingereicht hat, der der in § 24 PartG vorgegebenen Gliederung entspricht und, sofern der Rechenschaftsbericht nach Maßgabe von § 23 Abs. 2 Satz 4 PartG prüfungspflichtig ist, den Prüfungsvermerk gemäß § 30 Abs. 2 PartG trägt¹⁸⁶⁹. Bedarf der Rechenschaftsbericht gemäß § 23 Abs. 2 Satz 4 PartG nicht der Prüfung, reicht es aus, wenn die Partei einen ungeprüften Rechenschaftsbericht mit der in § 24 PartG umrissenen Gliederung abgibt¹⁸⁷⁰. Auf die inhaltliche Richtigkeit eines beim Präsidenten des Deutschen Bundestages eingereichten Rechenschaftsberichts kommt es hingegen für Zwecke des § 2 Abs. 2 Satz 2, 1. Hs. PartG nicht an¹⁸⁷¹.

Der Verlust der Rechtsstellung als Partei nach § 2 Abs. 2 Satz 2, 1. Hs. PartG tritt ein, wenn eine Vereinigung sechs Jahre lang pflichtwidrig keinen Rechenschaftsbericht, der den Anforderungen des § 19a Abs. 3 Satz 5 PartG genügt, beim Präsidenten des Deutschen Bundestages eingereicht hat. Bei der Berechnung der Dauer des Rechenschaftsverstoßes ist auf die Rechnungsjahre, für die die Partei entgegen ihrer Verpflichtung aus § 23 Abs. 1 und 2 PartG keinen Rechenschaftsbericht aufgestellt und beim Präsidenten des Deutschen Bundestages eingereicht hat, abzustellen. Während der Wortlaut des § 2 Abs. 2 Satz 2, 1. Hs. PartG auch das Verständnis zuließe, dass es für die Sechsjahresfrist auf den Zeitpunkt der Abgabe des Rechenschaftsberichts beim

¹⁸⁶⁹ BT-Drs. 18/6879, S. 7 und 13.

¹⁸⁷⁰ BT-Drs. 18/6879, S. 14.

¹⁸⁷¹ BT-Drs. 18/6879, S. 7 und 13.

Bundestagspräsidenten ankommen soll, folgt aus dem Sachzusammenhang der Regelung, dass die Rechnungsjahre ausschlaggebend sind. Zum einen knüpft § 2 Abs. 2 Satz 2, 1. Hs. PartG an den Rechenschaftsbericht, der nach Maßgabe von § 23 Abs.1 Satz 1 PartG für jedes Kalenderjahr aufzustellen ist, an und zum anderen wirkt die starre Sechsjahresfrist nur gleichmäßig für alle Parteien, wenn das für alle Parteien identische Rechnungsjahr und nicht der individuelle Zeitpunkt der Abgabe des Rechenschaftsbericht den maßgeblichen Bezugspunkt bildet. Nicht zuletzt wird diese Auslegung des § 2 Abs. 2 Satz 2, 1. Hs. PartG auch durch die für diese Regelung erlassene Anwendungsvorschrift in § 39 Abs. 5 Satz 1 PartG, die ebenfalls auf das Rechnungsjahr abstellt, bestätigt.

Ausgehend von diesem Verständnis der Norm verliert eine Vereinigung gemäß § 2 Abs. 2 Satz 2, 1. Hs. PartG ihre Rechtsstellung als Partei, wenn sie für sechs aufeinander folgende Rechnungsjahre, in denen sie als Partei rechenschaftspflichtig gewesen ist, keinen Rechenschaftsbericht aufstellt und beim Präsidenten des Deutschen Bundestages einreicht. Der Verlust der Rechtsstellung als Partei tritt dabei kraft Gesetzes in dem Zeitpunkt ein, in dem Frist für die Einreichung des Rechenschaftsberichts für das sechste aufeinanderfolgende Rechnungsjahr beim Präsidenten des Deutschen Bundestages aus § 19a Abs. 3 Satz 1 und 2 PartG abläuft, ohne dass die Partei einen den Anforderungen des § 19a Abs. 3 Satz 5 PartG genügenden Rechenschaftsbericht beim Bundestagspräsidenten einreicht¹⁸⁷². In diesem Fall unterrichtet der Präsident des Deutschen Bundestages die betreffende Vereinigung mittels eines feststellenden Verwaltungsakts über den kraft Gesetzes eingetretenen Verlust der Rechtsstellung als Partei¹⁸⁷³. Allerdings findet § 2 Abs. 2 Satz 2 PartG nach der besonderen Anwendungsvorschrift in § 39 Abs. 5 Satz 1 PartG nur auf in der Frist des § 19a Abs. 3 Satz 1 und 2 PartG einzureichende Rechenschaftsberichte ab dem Rechnungsjahr 2016 Anwendung. Die Rechtsfolge des § 2 Abs. 2 Satz 2, 1. Hs. PartG wird daher nur ausgelöst, wenn das sechste aufeinander folgende Rechnungsjahr, für das die Partei pflichtwidrig keinen Rechenschaftsbericht erstellt, das Rechnungsjahr 2016 oder ein späteres Rechnungsjahr ist¹⁸⁷⁴. Diese Übergangsregelung soll Parteien, die die Rechenschaftspflicht jahrelang missachtet haben und durch das Inkrafttreten des § 2 Abs. 2 Satz 2 PartG mit Wirkung zum 1. Januar 2016 vom Verlust der Rechtsstellung als Partei bedroht sind, eine Übergangsfrist für organisatorische Vorkehrungen verschaffen, um den Verlust des Parteienstatus' durch die Aufnahme einer ordnungsgemäßen Buchführung zum Beginn des Rechnungsjahres 2016 abzuwenden¹⁸⁷⁵.

Die Rechtsfolge des Verlusts der Rechtsstellung als Partei gemäß § 2 Abs. 2 Satz 2, 1. Hs. PartG entspricht derjenigen, die nach § 2 Abs. 2 Satz 1 PartG eintritt, wenn eine Vereinigung sechs Jahre lang weder an einer Bundestagswahl noch an einer Landtagswahl mit eigenen Wahlvorschlägen teilgenommen hat¹⁸⁷⁶. Mit der Vorschrift des § 2 Abs. 2 Satz 2 PartG verfolgte der Gesetzgeber den Zweck, die Parteien zur Erfüllung der verfassungsrechtlich fundierten Rechenschaftspflicht anzuhalten. Im Zusammenspiel mit § 38 Abs. 2 PartG soll die Regelung in § 2 Abs. 2 Satz 2 PartG gewährleisten, dass die Nichtabgabe von Rechenschaftsberichten auch bei Parteien, die nicht an der

¹⁸⁷² BT-Drs. 18/6879, S. 7.

¹⁸⁷³ BT-Drs. 18/10710, S. 13.

¹⁸⁷⁴ BT-Drs. 18/6879, S. 9 und 13; BT-Drs. 18/10710, S. 13.

¹⁸⁷⁵ BT-Drs. 18/6879, S. 9 und 16.

¹⁸⁷⁶ BT-Drs. 18/6879, S. 7 und 13.

staatlichen Teilfinanzierung teilnehmen und daher nicht vom Anspruchsverlust nach Maßgabe betroffen sind, nicht ohne nachteilige Rechtsfolgen bleibt. Den Verlust der Rechtsstellung als Partei hielt der Gesetzgeber dabei im Fall der sechs Jahre andauernden kontinuierlichen Missachtung der Rechenschaftspflicht insofern für angemessen, als es nach seiner Vorstellung nicht angehen könne, dass eine Vereinigung, die ihre parteispezifischen Pflichten nachhaltig ignoriert, weiterhin von den rechtlichen Vorteilen des Parteienstatus profitiert¹⁸⁷⁷.

Aus Sicht von Art. 21 GG verkörpert die Bestimmung in § 2 Abs. 2 Satz 2 PartG einen Baustein der einfachgesetzlichen Konkretisierung des verfassungsrechtlich vorgezeichneten Parteienbegriffs, die dem Gesetzgeber durch Art. 21 Abs. 3 GG übertragen ist und den verfassungsrechtlich vorausgesetzten Parteienbegriff zutreffend widerspiegeln muss. In verfassungsrechtlicher Hinsicht ging der Gesetzgeber beim Erlass der Vorschrift des § 2 Abs. 2 Satz 2 PartG davon aus, dass die öffentliche Rechenschaftslegung über die Herkunft und Verwendung der Mittel sowie das Vermögen zu den konstitutiven Elementen des Parteienbegriffs des Grundgesetzes gehöre und dass Vereinigungen, die dieser parteispezifischen Verpflichtung nachhaltig nicht nachkommen, keine Parteien seien¹⁸⁷⁸. Diese Annahme des Gesetzgebers steht jedoch nicht im Einklang mit dem Art. 21 GG zugrunde liegenden verfassungsrechtlichen Parteienbegriff. Aus Sicht des verfassungsrechtlichen Parteienbegriffes zählt es nicht zu den konstitutiven Elementen des Parteidasein, dass eine als Partei zu qualifizierende Vereinigung über die Herkunft und Verwendung ihrer Mittel sowie über ihr Vermögen tatsächlich öffentlich Rechenschaft ablegt. Vielmehr ordnet das Grundgesetz für die als Parteien fungierenden Vereinigungen als Rechtsfolge des Parteienstatus‘ die Verpflichtung zur öffentlichen Rechenschaftslegung an. Dieses verfassungsrechtliche Verständnis von Parteienstatus und daran anknüpfender Rechtsfolge kommt unmittelbar in dem Wortlaut von Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG, der davon spricht, dass die Parteien Rechenschaft geben müssen, zum Ausdruck. Und auch die Entstehungsgeschichte des verfassungsrechtlichen Transparenz und Publizitätsgebots belegt, dass es dem Verfassungsgeber bei der Regelung in Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG mitnichten um eine Konkretisierung des Parteienbegriffs ging, sondern vielmehr darum, den als Parteien vorausgesetzten Organisationen im öffentlichen Interesse eine Rechenschaftsverpflichtung aufzuerlegen¹⁸⁷⁹. Mit der Regelung in § 2 Abs. 2 Satz 2, 1. Hs. PartG, nach der eine im Übrigen als Partei zu qualifizierende Vereinigung rechtlich nicht mehr als Partei zu behandeln ist, wenn sie sechs Jahre lang pflichtwidrig keinen Rechenschaftsbericht eingereicht hat, hat der Gesetzgeber folglich die Grenzen, die ihm durch Art. 21 GG für die einfachgesetzliche Ausgestaltung des Parteienbegriffs gesetzt sind, überschritten. Die Bestimmung in § 2 Abs. 2 Satz 2, 1. Hs. PartG verstößt daher gegen Art. 21 GG.

Der Befund, dass die Vorschrift des § 2 Abs. 2 Satz 2, 1. Hs. PartG gegen Art. 21 GG verstößt, führt zu der Folgefrage, ob § 2 Abs. 2 Satz 2, 1. Hs. PartG wegen des Grundgesetzverstoßes unwirksam ist oder ob der Norm im Wege der verfassungskonformen Auslegung ein reduzierter Restanwendungsbereich zugewiesen werden kann. Dabei gilt es, die verfassungsrechtliche Prämisse zu beachten, dass der Gesetzgeber einer aus verfassungsrechtlicher Sicht als Partei zu qualifizierenden Vereinigung nicht die Rechtsstellung als Partei insgesamt entziehen oder durch eine

¹⁸⁷⁷ BT-Drs. 18/6879, S. 7 f.

¹⁸⁷⁸ BT-Drs. 18/6879, S. 7.

¹⁸⁷⁹ Siehe oben sub A) /III.) /1.) /a).

abweichende Ausgestaltung des einfachgesetzlichen Parteienbegriffs insgesamt vorenthalten kann. Vor diesem Hintergrund kann § 2 Abs. 2 Satz 2, 1. Hs. PartG auf der Basis einer verfassungskonformen Auslegung allenfalls mit der Maßgabe Anwendung finden, dass eine die Rechenschaftspflicht nicht erfüllende Partei im Sinne des § 2 Abs. 2 Satz 2 PartG nur für ausgesuchte Rechtsgebiete punktuell nicht als Partei behandelt wird. Für den Bereich des Wahlrechts und der Teilnahme an Wahlen kommt eine solche Versagung des Parteienstatus dabei aus verfassungsrechtlichen Gründen von vornherein nicht in Betracht, weil die Mitwirkung an der politischen Willensbildung aus Sicht des in Art. 21 GG vorausgesetzten Parteienbegriffs das Kernelement des Parteiendaseins ausmacht und den Kernbereich der verfassungsrechtlich gewährleisteten Parteienfreiheit verkörpert. Einer nach Maßgabe des verfassungsrechtlichen Parteienbegriffs als Partei zu qualifizierenden Vereinigung die Teilnahme an Wahlen als Partei zu versagen oder zu erschweren, liefe darauf hinaus, der Vereinigung die spezifische Betätigung als Partei unmöglich zu machen und der Vereinigung infolge der Nichtteilnahme an Wahlen mittelfristig im Hinblick auf § 2 Abs. 2 Satz 1 PartG auch formal die Rechtsstellung als Partei zu entziehen. Eine solche Regelung verletzt deshalb den Kernbereich der verfassungsrechtlich verbürgten Parteienfreiheit. Über das durch die Parteienfreiheit gewährleistete Recht der Parteien zur Teilnahme an Wahlen hinaus kommt aus verfassungsrechtlichen Gründen auch für das Parteienprivileg aus Art. 21 Abs. 2 Satz 2 GG eine Einschränkung des Anwendungsbereichs durch den Gesetzgeber nicht in Betracht.

Unter verfassungsrechtlichen Vorzeichen ist die Nichtanwendung von allgemein für die Parteien geltenden Bestimmungen auf Parteien, die die Rechenschaftspflicht nachhaltig im Sinne des § 2 Abs. 2 Satz 2 PartG nicht erfüllt haben, nur außerhalb des Kernbereichs des Parteienrechts in Nebengebieten, wie zum Beispiel dem Steuerrecht, denkbar. Auf dieser Ebene lässt sich für jede rechtliche Vergünstigung zugunsten der politischen Parteien im Sinne des § 2 PartG die Frage aufwerfen, ob die jeweilige Privilegierung Parteien, die ihrer verfassungsrechtlich fundierten Rechtspflicht zur Veröffentlichung von Rechenschaftsberichten trotz der Teilnahme an Bundestags- und Landtagswahlen sechs Jahre lang nicht nachgekommen sind, auf Grund des nachhaltigen Rechenschaftsverstoßes vorenthalten werden kann und soll. Dabei ist der mit einer etwaigen Ungleichbehandlung verbundene Eingriff in die Chancengleichheit der Parteien gegen das öffentliche Interesse an der von Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG postulierten Rechenschaftslegung über die Herkunft und Verwendung der Mittel sowie das Vermögen der Parteien abzuwägen und auf seine Verhältnismäßigkeit zu prüfen. Auch wenn danach die Nichtberücksichtigung von Parteien, die die Rechenschaftspflicht entsprechend den Kriterien des § 2 Abs. 2 Satz 2, 1. Hs. PartG nachhaltig nicht erfüllt haben, bei bestimmten parteispezifischen Privilegierungen aus verfassungsrechtlicher Sicht zumindest grundsätzlich denkbar ist, kann § 2 Abs. 2 Satz 2, 1. Hs. PartG gleichwohl nicht in diesem Sinne ausgelegt werden. Denn auch für die aus verfassungsrechtlichen Gründen vorzunehmende geltungserhaltende Auslegung determiniert der mögliche Wortsinn der Norm die Grenze des Auslegungsspielraums. Der Wortlaut von § 2 Abs. 2 Satz 2, 1. Hs. PartG sieht indes explizit vor, dass die betreffende Vereinigung ihre Rechtsstellung als Partei verliert. Und die Bezugnahme auf die parallele Vorschrift in § 2 Abs. 2 Satz 1 PartG für den Fall der sechs Jahre andauernden Nichtteilnahme an Bundestags- und Landtagswahlen lässt in diesem Kontext keine Zweifel daran, dass auch § 2 Abs. 2 Satz 2, 1. Hs. PartG auf den vollständigen Verlust der Rechtsstellung als Partei abzielt. Zudem hat der Gesetzgeber in dem Gesetzgebungsverfahren zum Erlass des § 2 Abs. 2 Satz 2 PartG die Möglichkeit, Parteien, die die Rechenschaftspflicht nachhaltig missachten, nur

ausgesuchte parteispezifische Rechte zu entziehen, als Alternativlösung geprüft und explizit verworfen¹⁸⁸⁰. Vielmehr wollte der Gesetzgeber mit der Regelung des § 2 Abs. 2 Satz 2, 1. Hs. PartG ausweislich der Gesetzesbegründung gerade erreichen, dass eine Partei, die für sechs aufeinander folgende Rechenschaftsjahre pflichtwidrig keinen Rechenschaftsbericht eingereicht hat, insbesondere nicht mehr als Partei mit eigenen Kandidaten und Listen an Wahlen teilnehmen kann¹⁸⁸¹. Auf Grund des eindeutigen Wortlauts und der klaren Zielsetzung des historischen Gesetzgebers ist die Vorschrift des § 2 Abs. 2 Satz 2, 1. Hs. PartG einer geltungserhaltenden Auslegung, durch die die Unvereinbarkeit mit dem in Art. 21 GG umrissenen verfassungsrechtlichen Parteienbegriff behoben werden könnte, daher nicht zugänglich. Vielmehr kollidiert die Regelung in § 2 Abs. 2 Satz 2 PartG mit dem verfassungsrechtlichen Parteienbegriff sowie der verfassungsrechtlich garantierten Parteienfreiheit der betroffenen Parteien und ist wegen dieses Verstoßes gegen Art. 21 GG unwirksam. Der Gesetzgeber wäre folglich gut beraten, die unwirksame Regelung in § 2 Abs. 2 Satz 2 PartG noch vor dem 30. September 2017 deklaratorisch aufzuheben, bevor sich nach Maßgabe der Anwendungsvorschrift in § 39 Abs. 5 Satz 1 PartG die ersten Anwendungsfälle für die unwirksame Regelung ergeben.

D) Würdigung

Das Rechenschaftsrecht der politischen Parteien zeichnet sich in struktureller Hinsicht dadurch aus, dass die einfachgesetzlichen Rechenschaftsvorschriften des Parteiengesetzes den zentralen Rechtsbefehl aus Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG, Transparenz über die Herkunft und Verwendung der Mittel sowie das Vermögen der Parteien herzustellen, konkretisieren. Eine kritische Auseinandersetzung mit dem Regelwerk für die Rechenschaftslegung der Parteien hat dieser rechtlichen Grundstruktur des Parteienrechenschaftsrechts Rechnung zu tragen. Gedanken zu den Zielen der Rechenschaftslegung sowie deren Umfang und Reichweite berühren bei der vorgefundenen Normenstruktur des Parteienrechenschaftsrechts das Transparenzkonzept des Grundgesetzes als solches. Dem gegenüber steht bei der kritischen Würdigung der Rechenschaftsvorschriften des Parteiengesetzes die Frage im Vordergrund, ob die einfachgesetzliche Ausgestaltung des Transparenzgebots den verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Rechenschaftslegung der Parteien gerecht wird und ob innerhalb der dem Gesetzgeber von Verfassungs wegen eröffneten Spielräume zielführendere und zweckmäßigere Rechenschaftsvorschriften gegenüber den bestehenden Regelungen des Parteiengesetzes vorzugswürdig wären.

I.) Das Transparenzkonzept des Grundgesetzes

In einem demokratisch verfassten Gemeinwesen ergeben sich jedenfalls dann, wenn das demokratische Prinzip nicht nur auf dem Papier der Verfassung steht, sondern gesellschaftlich allgemein anerkannt ist und praktisch gelebt wird, aus dem Demokratieprinzip zwingend Folgen für die Politikfinanzierung. Wie der Prozess der staatlichen Willensbildung insgesamt demokratischen Grundsätzen zu entsprechen hat, muss auch die Finanzierung der Parteien sowie der Wahlbewerber und anderer politischer Protagonisten demokratischen Ansprüchen gerecht werden. Das

¹⁸⁸⁰ BT-Drs. 18/6879, S. 8.

¹⁸⁸¹ BT-Drs. 18/6879, S. 8.

Demokratieprinzip geht von dem zentralen Gedanken aus, dass jedem Bürger ungeachtet seiner gesellschaftlichen Stellung und ungeachtet seiner finanziellen Verhältnisse der gleiche Einfluss auf die staatliche Willensbildung zusteht. Können hingegen einzelne Personen das Ergebnis des staatlichen Willensbildungsprozesses durch den Einsatz finanzieller Mittel stärker beeinflussen als andere, verläuft die staatliche Willensbildung insgesamt nicht demokratisch.

Impliziert danach bereits die verfassungsrechtliche wie gesellschaftliche Grundsatzentscheidung für eine demokratische Staats- und Gesellschaftsordnung zwingend verbindliche Vorgaben für das Verhältnis zwischen Politik und Geld, bleibt der Rechtsordnung nur die Frage überlassen, ob sie dieses im Kern selbstverständliche Regelwerk normativ sanktioniert und insbesondere Verstöße dagegen mit bestimmten Rechtsfolgen verknüpft oder ob sie den Umgang mit undemokratischen Verhaltensweisen auf diesem Gebiet dem freien Spiel der gesellschaftlichen und politischen Kräfte überantwortet. So wird etwa die Bestechung von Abgeordneten und Amtsträgern in dem Sinne, dass der Abgeordnete oder Amtsträger ein Entgelt als Gegenleistung für die Stimmabgabe oder eine konkrete Amtshandlung erhält, unabhängig davon, ob die Rechtsordnung solche Fälle von Bestechung explizit untersagt und unter Strafe stellt, in keinem demokratischen Gemeinwesen auf gesellschaftliche und politische Akzeptanz stoßen.

An der Weggabelung, das Verhältnis zwischen Politik und Geld zu reglementieren oder zur Disposition der gesellschaftlich-politischen Kritik des Wahlvolks zu stellen, hat sich das Grundgesetz mit dem in Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG verankerten Transparenz- und Publizitätsgebot bezüglich der Parteifinzen für einen Mittelweg entschieden. Das Grundgesetz verzichtet also darauf, den Parteien konkrete Vorgaben dafür, in welcher Höhe und in welchen Fällen sie finanzielle Unterstützung annehmen dürfen oder unter welchen Umständen sie finanzielle Unterstützung ablehnen müssen, zu erteilen oder durch den Gesetzgeber erteilen zu lassen. Vielmehr nimmt das Grundgesetz das rechtliche Regelwerk für Parteispenden so weit zurück, dass es lediglich die Offenlegung des tatsächlichen Umgangs der Parteien mit finanziellen Offerten, soweit die Parteien diese angenommen haben, sanktioniert, um den politischen Wettbewerbern und den Wählern eine Informationsgrundlage für die politische Bewertung des Finanzgebarens der Parteien zu verschaffen.

Die prinzipielle Entscheidung des Grundgesetzes, den Umgang der Parteien mit finanziellen Offerten von Dritten nicht durch Ge- und Verbote zu reglementieren, sondern durch die Veröffentlichung der relevanten Sachverhalte der demokratischen Kontrolle durch die politische Konkurrenz, die Medien und letztendlich den Wähler zu unterwerfen, verdient Zustimmung. Ein sachliches Regelwerk für den Umgang der Parteien mit Angeboten zur finanziellen Unterstützung könnte die Integrität des demokratischen Prozesses nicht besser gewährleisten, als es das Transparenzkonzept des Grundgesetzes auch zu schaffen vermag. Da die tatsächliche Aufdeckung des undemokratischen Finanzgebarens in beiden Fällen eine unumgängliche Voraussetzung dafür bildet, dass die undemokratisch agierende Partei politische oder rechtliche Konsequenzen ihres Verhaltens erleidet, spielt es für die rechtliche Sanktionierung der betreffenden Partei keine Rolle, ob die Sanktionen rechtstechnisch an den Verstoß gegen ein Transparenzgebot oder an den Verstoß gegen ein materielles Ge- oder Verbot im Zusammenhang mit der Annahme finanzieller Unterstützung anknüpfen. Vielmehr bietet die Transparenz- und Publizitätslösung den unter Demokratieaspekten begrüßenswerten Vorteil, dass die Frage, welche Anforderungen an eine demokratieverträgliche Finanzwirtschaft der Parteien zu stellen sind, nicht bis in die letzten Details vom Gesetzgeber zu entschieden werden braucht, sondern der demokratischen Beurteilung durch die Gesamtheit aller

Wahlberechtigten vorbehalten bleibt.

Eine abweichende Beurteilung des verfassungsrechtlichen Transparenzkonzepts erfordern auch nicht die Spendenannahmeverbote, die der Gesetzgeber ungeachtet der grundsätzlichen Entscheidung von Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG, der Offenlegung finanzieller Zuflüsse an die Parteien den Vorrang vor diesbezüglichen Ge- und Verboten einzuräumen, zu Recht in § 25 Abs. 2 PartG aufgenommen hat. Insoweit als die Spendenannahmeverbote, namentlich was anonyme Spenden, Weiterleitungsspenden und Auslandsspenden anbelangt, solche Spenden zum Gegenstand haben, bei denen die Umstände, unter denen die Spende geleistet wird, eine ordnungsgemäße Offenlegung deren Herkunft respektive die Nachprüfbarkeit der Herkunftsangabe als zweifelhaft erscheinen lassen, flankieren die Spendenannahmeverbote lediglich das Transparenz- und Publizitätsgebot. Abgesehen davon betreffen die Spendenannahmeverbote überwiegend Sachverhalte, bei denen das demokratische Verdikt der Spendenannahme so eindeutig und alternativlos ausfällt, dass es keinen demokratischen Mehrwert brächte, die Beurteilung solcher Spenden dem politischen Prozess und der Letztentscheidung des Wählers zu überlassen. Insoweit seien die Spendenannahmeverbote im Hinblick auf Einfluss Spenden sowie Spenden, die aus öffentlichen Mitteln stammen, exemplarisch hervorgehoben.

Auch was Inhalt und Umfang der offenzulegenden Parteifinzen anbelangt, verdient das Transparenzkonzept des Grundgesetzes prinzipiell Zustimmung. Nach dem Wortlaut von Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG betrifft die Pflicht der Parteien zur öffentlichen Rechenschaftslegung gleichermaßen die Herkunft und Verwendung ihrer Mittel sowie ihr Vermögen. Wie die Entstehungsgeschichte des Grundgesetzes belegt, ist für das Anliegen des Transparenzgebots, finanziell unterlegte Bemühungen um eine Einflussnahme auf den politischen Kurs einer Partei aufzuzeigen, die individuelle Offenlegung größerer Spenden unter Angabe des Spendernamens und der Spendenhöhe von herausragender Bedeutung¹⁸⁸². Auch wenn dies im Wortlaut von Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG nicht hinreichend zum Ausdruck kommt, erfordert die Rechenschaftslegung über die Herkunft der Mittel hinsichtlich dieses Teils der zugeflossenen Mittel nicht nur die gattungsmäßige Angabe der Einnahmequelle, sondern die individuelle Offenlegung dieser Einnahmen unter namentlicher Nennung der jeweiligen Quelle. Dem gegenüber besitzen Einnahmen, die die Parteien im Rahmen wertäquivalenter beziehungsweise zu marktüblichen Konditionen abgeschlossener Austauschgeschäfte erzielen, für das Transparenzanliegen keine besondere Relevanz, die die individuelle Offenlegung solcher Mittelzuflüsse unter namentlicher Angabe der jeweiligen Quelle rechtfertigen würde. Entsprechendes gilt für die Ausgaben sowie die einzelnen Positionen der Vermögensaufstellung der Parteien, soweit nicht aus Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG das Erfordernis abzuleiten ist, jedenfalls die der Höhe nach ins Gewicht fallenden Verbindlichkeiten unter namentlicher Nennung des Gläubigers gesondert im Rechenschaftsbericht zu verzeichnen¹⁸⁸³. Global betrachtet lässt sich der sachliche Gehalt der Rechenschaftspflicht danach in zwei Kategorien von Geschäftsvorfällen und Vermögenspositionen, die eine qualitativ unterschiedliche Behandlung erfordern, differenzieren. Die erste Kategorie bilden die aus Sicht des Rechenschaftsziels besonders bedeutsamen Spenden (und Verbindlichkeiten), die in dem Rechenschaftsbericht individuell der

¹⁸⁸² Siehe oben sub A) /III.) /1.) /a).

¹⁸⁸³ Zur namentlichen Nennung relevanter Kreditgeber und anderer Gläubiger siehe oben sub A) /III.) /3.) /b) /ac) und siehe unten sub D) /II.) /2.) /c).

Höhe nach und unter namentlicher Nennung des jeweiligen Spenders (respektive Gläubigers) auszuweisen sind. In die zweite Kategorie fallen alle übrigen Einnahmen, Ausgaben und Vermögenspositionen, die in dem Rechenschaftsbericht lediglich der Gattung nach zu verzeichnen sind und nur rechnerisch in den jeweiligen Sammelposten einfließen.

Fehlt den Geschäftsvorfällen und Vermögenspositionen der zweiten Kategorie die spezifische Bedeutung für das Publizitätsanliegen des Transparenzgebots, stellt sich indes die Frage, weshalb die dieser Kategorie zuzuordnenden Einnahmen und Ausgaben sowie Vermögenspositionen überhaupt in die öffentliche Rechenschaftslegung einzubeziehen sind. Die Berücksichtigung der nicht individuell auszuweisenden Einnahmen, Ausgaben und Vermögenspositionen bei der Rechenschaftslegung erklärt sich indes schon damit, dass auch diese Informationen mittelbar für die von Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG intendierte Rechenschaftslegung über die im Fokus des Transparenzgebots stehenden der Höhe nach ins Gewicht fallenden Spenden (und Verbindlichkeiten) erforderlich sind: Das Transparenz- und Publizitätsgebot aus Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG will die politische Öffentlichkeit über wirtschaftliche Abhängigkeiten der Parteien und finanziell unterlegte Bemühungen um Einflussnahme auf deren Kurs unterrichten, um dem Wähler ein Urteil über die politische Unabhängigkeit der Partei gegenüber ihren Finanziers zu ermöglichen. Der Sachverhalt der wirtschaftlichen Unabhängigkeit einer Partei gegenüber ihrem Finanzier steht indes nicht bereits dann fest, wenn eine der Höhe nach ins Gewicht fallende Spende im Rechenschaftsbericht verzeichnet ist. Vielmehr zielt das Transparenz- und Publizitätsgebot überhaupt nicht darauf ab, wirtschaftliche Abhängigkeiten objektiv festzustellen, sondern will dem einzelnen Wähler lediglich die für dessen persönliche Risikoeinschätzung erforderlichen Informationen zur Verfügung stellen. Die Tatsache, dass eine Partei eine ins Gewicht fallende größere Spende erhalten hat, stellt dabei lediglich einen Anhaltspunkt für einen möglichen Versuch, den politischen Kurs der Partei auf wirtschaftlichem Wege zu beeinflussen, dar. Ein solcher Anhaltspunkt für einen möglichen Beeinflussungsversuch bedarf allerdings der näheren Beurteilung anhand weiterer Informationen über die finanzielle Lage und die Vermögensverhältnisse der jeweiligen Partei. So lässt sich die Frage, welches Beeinflussungspotential einer Spende in bestimmter Höhe realistischerweise innewohnt, in Unkenntnis der Liquiditäts- und Vermögenslage der begünstigten Partei oder Parteigliederung nicht sinnvoll beantworten. Um den Adressaten der Rechenschaftslegung auch Rückschlüsse auf die Liquiditätsverhältnisse und die Vermögenssituation der Partei zu ermöglichen, müssen sämtliche Einnahmen und Ausgaben sowie alle Vermögenspositionen ungeachtet ihrer besonderen spezifischen Relevanz für das Transparenzziel vollständig in den Rechenschaftsbericht einfließen. Darüber hinaus ist die vollständige Rechenschaftslegung über alle Einnahmen und Ausgaben sowie das gesamte Vermögen der Partei auch für das weitere Anliegen des Transparenz- und Publizitätsgebots, die innerparteiliche Demokratie zu gewährleisten, von Bedeutung.

Nach dem zuvor Gesagten dient die Rechenschaftspflicht in Bezug auf das Parteivermögen in erster Linie dem Zweck, den Adressaten des Rechenschaftsberichts Informationen über die Vermögenslage der Partei, die eine Einschätzung deren Empfänglichkeit für finanziell unterlegte Beeinflussungsversuche ermöglichen sollen, an die Hand zu geben. Auch wenn die Pflicht zur Rechenschaftslegung über das Parteivermögen in dem auf Spenden in wesentlicher Höhe fokussierten Transparenzkonzept des Grundgesetzes im Kern eine dienende Funktion aufweist, darf nicht übersehen werden, dass Darlehensgeber und Gläubiger unter Umständen einen weitaus stärkeren wirtschaftlichen Druck auf eine Partei ausüben können als ein Spender dies zu schaffen

vermag. Befindet sich eine Partei in einer finanziellen Lage, in der sie dringend auf frische Liquidität angewiesen ist, um ihre Ausgaben bestreiten zu können, besitzt das Angebot, ihr liquide Mittel darlehensweise und verzinslich zu überlassen, namentlich dann, wenn keine ausreichenden Spendenangebote vorliegen, mindestens die gleiche Attraktionskraft wie eine Spendenofferte. Die wirtschaftliche Abhängigkeit der Parteien von Darlehensgebern und anderen Gläubigern kann dabei sogar weit über das Beeinflussungspotential, das ein Spender sich mit seinen Zuwendungen zu verschaffen vermag, hinausgehen. Während der Spender der Partei äußerstenfalls weitere finanzielle Mittel vorenthalten kann, können Darlehensgeber und andere Gläubiger der Partei bei Fälligkeit ihrer Forderungen sogar Liquidität entziehen. Kann die Partei die fällige Forderung nicht bedienen und ist zwingend auf eine Stundung oder ein anderweitiges Entgegenkommen ihres Gläubigers angewiesen, um die drohende Zahlungsunfähigkeit abzuwenden, potenzieren sich die Einwirkungsmöglichkeiten des Gläubigers sogar noch.

Aus Sicht des verfassungsrechtlichen Transparenz- und Publizitätsgebots, das wirtschaftliche Abhängigkeitsverhältnisse und finanziell unterlegte Beeinflussungsversuche aufzeigen möchte, wäre es deshalb wünschenswert, auch die von den Parteien aufgenommenen Darlehen sowie andere offene Verbindlichkeiten, soweit diese jeweils der Höhe nach ins Gewicht fallen, unter Angabe des Nennwerts der Verbindlichkeit sowie des Namens des Darlehensgebers oder Gläubigers im Rechenschaftsbericht zu verzeichnen. Verfassungsrechtlich zwingend geboten ist eine solche Ausweitung der Rechenschaftspflicht indes nicht. Den Begleitumständen der Änderung von Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG, die mit der Verabschiedung neuer, auf die Grundgesetzänderung abgestimmter einfachgesetzlicher Rechenschaftsvorschriften einherging¹⁸⁸⁴, lässt sich entnehmen, dass der verfassungsändernde Gesetzgeber bei der Erweiterung der Rechenschaftspflicht auf die Verwendung der Mittel und das Vermögen der Partei keine verfassungsrechtliche Pflicht zur namentlichen Nennung relevanter Gläubiger implementieren wollte. Gleichwohl bildet Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG eine hinreichende verfassungsrechtliche Grundlage, um den mit einer solchen Regelung verbundenen Eingriff in die Freiheits- und Persönlichkeitsrechte der rechenschaftspflichtigen Parteien sowie ihrer Darlehensgeber und Gläubiger zu rechtfertigen. Der Gesetzgeber wäre deshalb gut beraten, de lege ferenda auch die Pflicht zur namentlichen Nennung relevanter Darlehensgeber und Gläubiger in die Rechenschaftsvorschriften des Parteiengesetzes aufzunehmen¹⁸⁸⁵.

Anders verhält es sich mit der Rechenschaftslegung über die Ausgaben der Partei. Der Rechenschaftslegung über die Verwendung der Mittel der Partei kommt über den Aspekt hinaus, dass die Ausgaben in einem die Finanz- und Vermögensverhältnisse der Partei sowie deren Veränderung im Berichtszeitraum dokumentierenden Rechnungslegungssystem zwangsläufig mit zu berücksichtigen sind, keine spezifische Bedeutung für das Publizitätsziel des Transparenzgebots aus Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG zu. Insbesondere ist es nicht denkbar, dass bestimmte Ausgaben einer näheren Darstellung im Rechenschaftsbericht bedürften, um potentielle Abhängigkeitsverhältnisse offenzulegen. Als Beleg für einen Beeinflussungsversuch mit finanziellen Mitteln kann die Rechenschaftslegung über die Mittelverwendung allenfalls dann fungieren, wenn die Partei mit der betreffenden Ausgabe ihre Leistung im Rahmen eines Austauschgeschäfts erbringt und die von der

¹⁸⁸⁴ Siehe oben sub B) /VI.).

¹⁸⁸⁵ Dazu im Einzelnen siehe unten sub D) /II.) /2.) /c).

Partei erbrachte Leistung wertmäßig hinter dem marktüblichen Entgelt für die empfangene Leistung zurückbleibt. Aus rechtlicher Sicht handelt es sich bei der vergünstigten Überlassung von Sachen oder Leistungen aber um eine gemischte Zuwendung an die Partei, die in den Büchern der Partei als Spende und damit auf der Einnahmenseite zu erfassen ist. Eines gesonderten Gebots zur Rechenschaftslegung über die Verwendung der Mittel bedarf es deshalb nicht, um solche Zuwendungen transparent zu machen.

Bei der Erweiterung der verfassungsrechtlichen Rechenschaftspflicht auf die Verwendung der Mittel und das Vermögen der Parteien wurde die Einbeziehung der Mittelverwendung in das Transparenz- und Publizitätsgebot mit dem Argument gerechtfertigt, dass die Parteien in zunehmendem Umfang finanzielle Unterstützung durch den Staat aus öffentlichen Geldern erhielten¹⁸⁸⁶. Die Rechenschaftslegung über die Ausgaben der Parteien sei deshalb erforderlich, weil es zu den elementaren Grundsätzen des öffentlichen Haushaltsrechts und den zentralen Prinzipien des Subventionsrechts gehöre, die Verwendung der aus öffentlichen Mitteln stammenden Gelder nachzuweisen¹⁸⁸⁷. Diese Argumentation vermag indes weder auf der haushaltsrechtlichen noch auf der subventionsrechtlichen Ebene zu überzeugen. Die Mittel aus der staatlichen Teilfinanzierung erhalten die Parteien nach Maßgabe von § 18 Abs. 1 Satz 1 PartG für die Ausübung der allgemein ihnen nach dem Grundgesetz obliegenden Tätigkeit. Die staatliche Teilfinanzierung der Parteien kennt also keine näheren Vorgaben für die konkrete Mittelverwendung, deren Einhaltung die Parteien nachweisen könnten und müssten. Subventionsrechtlichen Nachweispflichten wäre daher, sofern das Parteienrecht überhaupt einen solchen Mechanismus vorsähe, bereits Genüge getan, wenn die Partei nachweist, im Zusammenhang mit der Wahrnehmung ihrer verfassungsrechtlichen Aufgaben Aufwendungen in Höhe der empfangenen staatlichen Mittel getätigt zu haben. Angesichts der empirisch belegten Tatsache, dass die Parteien bei ihrem politischen Engagement, dessen Umfang und Details sie nach Belieben und Finanzlage selbst bestimmen, stets an finanzielle Grenzen stoßen, bestehen an diesem Nachweis allerdings ohnehin keine vernünftigen Zweifel.

Auch eine aus den Grundsätzen des öffentlichen Haushaltsrechts abgeleitete Pflicht, die Verwendung der staatlichen Mittel nachzuweisen, lässt sich den Parteien nicht zuordnen. Zwar trifft es zu, dass auch die für die Tätigkeit der Parteien bereit gestellten Mittel nach den haushaltsrechtlichen Grundsätzen eines Verwendungsnachweises bedürfen. Die haushaltsrechtlichen Pflichten haben indes den Gesetzgeber, der die Höhe der staatlichen Teilfinanzierung festlegt und die entsprechenden Gelder im Haushaltsplan bereitstellt, sowie den Präsidenten des Deutschen Bundestages als die Verwaltungsbehörde, die die staatlichen Mittel zugunsten der Parteien festsetzt und auszahlt, zum Adressaten. Inhaltlich beschränken sich die haushaltsrechtlichen Pflichten auf den Nachweis, dass die öffentliche Hand Mittel für die staatliche Teilfinanzierung der Parteien verwendet hat, indem sie Mittel in entsprechender Höhe an die Parteien ausgezahlt hat. Wofür die Parteien die an sie geleisteten staatlichen Mittel verwendet haben und ob die Höhe der staatlichen Mittel, sei es für sich genommen oder auch im Lichte des konkreten Ausgabeverhaltens der Parteien, als angemessen zu beurteilen ist, stellt hingegen keine Frage des öffentlichen Haushaltsrechts dar. Das Urteil über die Angemessenheit der Höhe der staatlichen

¹⁸⁸⁶ BT-Drs. 10/697, S. 4.

¹⁸⁸⁷ Siehe oben sub A) /III.) /1.) /b).

Teilfinanzierung bleibt vielmehr dem politischen Diskurs und der Letztentscheidung der Wähler vorbehalten.

Fasst man die Anforderungen an den sachlichen Gehalt der Rechenschaftslegung in dem Sinne, dass die Parteien einerseits die der Höhe nach ins Gewicht fallenden Spenden zu veröffentlichen und andererseits flankierende allgemeine Informationen über ihre Vermögens- und Ertragslage bereitzustellen haben, zusammen, entfaltet Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG ein in sich schlüssiges Transparenz- und Publizitätskonzept, das eine überzeugende Lösung für das Spannungsverhältnis zwischen politischer und finanzieller Macht verkörpert. Zugleich folgt aus dieser Zusammenfassung des sachlichen Gehalts von Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG für die einfachgesetzliche Ausgestaltung der Rechenschaftspflicht die Quintessenz, dass der von den Parteien zu erstellende Rechenschaftsbericht seiner Grobstruktur nach aus einem die Vermögens- und Ertragsverhältnisse der Partei darstellenden Rechnungslegungswerk und einzelfallbezogenen Informationen zu besonders relevanten Vorgängen wie insbesondere Parteispenden in nennenswerter Höhe bestehen muss.

II.) Die Publizitätsvorschriften des Parteiengesetzes

Den Publizitätsvorschriften des Parteiengesetzes kommt im Normengefüge des Parteienrechenschaftsrechts die Aufgabe zu, durch die einfachgesetzliche Konkretisierung des verfassungsrechtlichen Publizitätsgebots das von Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG angestrebte Transparenzziel praktisch zu verwirklichen: Es soll für den Bürger durchschaubar sein, welche Einnahmen die Parteien haben, von wem diese stammen, wie die Parteien diese Mittel verwenden und wie es um ihr Vermögen steht¹⁸⁸⁸. An diesem Transparenzziel müssen sich die Rechenschaftsvorschriften des Parteiengesetzes aus rechtlicher wie auch aus rechtspolitischer Sicht in einem doppelten Sinne messen lassen. Zum einen müssen die Publizitätsvorschriften, sowohl für sich betrachtet wie auch in ihrer Gesamtheit, den verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Rechenschaftslegung der politischen Parteien entsprechen. Der Gesetzgeber muss sich also bei der einfachgesetzlichen Ausgestaltung der Rechenschaftsvorschriften im Parteiengesetz in dem Ermessensrahmen, den Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG und der Gesetzgebungsauftrag aus Art. 21 Abs. 3 GG dem Gesetzgeber eröffnen, gehalten haben. Über die Frage nach der Verfassungskonformität der einfachgesetzlichen Rechenschaftsvorschriften hinaus stellt sich zudem aus rechtspolitischer Sicht die Frage, ob die bestehenden Rechenschaftsvorschriften das Publizitätsanliegen des Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG optimal umsetzen oder ob es innerhalb der dem Gesetzgeber eröffneten Spielräume vorzugswürdigere Regelungen gibt, die das Transparenzziel besser verwirklichen würden als die gegenwärtigen Vorschriften.

1.) Allgemeines

Die Offenlegung der Parteifinzen erfolgt nach den Publizitätsvorschriften des Parteiengesetzes einerseits in jährlich zu erstellenden Rechenschaftsberichten und andererseits in Ad-hoc-Mitteilungen über Großspenden von mehr als 50.000,- EUR im Einzelfall.

In beiden Fällen stellt das Parteiengesetz die von Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG geforderte Öffentlichkeit

¹⁸⁸⁸ BT-Drs. 10/697, S. 4 f.

der Parteifinzen dadurch her, dass der Bundestagspräsident die bei ihm eingereichten Rechenschaftsberichte sowie die bei ihm angezeigten Großspenden nach § 23 Abs. 2 Satz 3 PartG respektive nach § 25 Abs. 3 Satz 3 PartG als Bundestagsdrucksachen veröffentlicht. Im Zeitalter des Internets, in dem alle Bundestagsdrucksachen allgemein verfügbar im Internet zum Abruf bereitgestellt werden, läuft die Veröffentlichung der Rechenschaftsberichte und Ad-hoc-Mitteilungen als Bundestagsdrucksache faktisch auch auf eine Veröffentlichung im Internet hinaus. Einer ausdrücklichen gesetzlichen Verpflichtung des Bundestagspräsidenten, die bei ihm eingereichten Rechenschaftsberichte und die bei ihm angezeigten Großspenden auch im Internet zu publizieren, bedarf es deshalb nicht zwingend, solange die Bundestagsverwaltung ohnehin alle Bundestagsdrucksachen frei zugänglich ins Internet stellt. Gleichwohl wäre es wünschenswert, den Präsidenten des Deutschen Bundestages de lege ferenda zur kostenfrei erreichbaren Veröffentlichung der Rechenschaftsberichte und Großspenden im Internet zu verpflichten, um einen Rückfall hinter den bereits erreichten Publizitätsstandard gesetzlich auszuschließen.

Um dem Transparenzanliegen der Rechenschaftspflicht aus Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG möglichst gerecht zu werden, muss die Veröffentlichung der Rechenschaftsberichte und der Ad-hoc-Mitteilungen über Großspenden im Internet so erfolgen, dass der Rezipient diese einerseits leicht auffindig machen und sich andererseits einen Überblick, welche Informationen insgesamt verfügbar sind, verschaffen kann. Letzteres erfordert namentlich, dass alle diesbezüglichen Publikationen im Internet in einer benutzerfreundlichen Weise, die dem Besucher eine Orientierungsmöglichkeit über den Gesamtumfang aller bereitstehenden Veröffentlichungen bietet, zusammengefasst und präsentiert werden¹⁸⁸⁹. Diesem Anspruch genügt das gegenwärtige Internetangebot des Bundestagspräsidenten insofern, als der Benutzer dort Übersichten über alle Bundestagsdrucksachen zu diesem Thema vorfindet: Zum einen hat der Präsident des Deutschen Bundestages auf der Internetpräsenz des Deutschen Bundestages ein Fundstellenverzeichnis für alle Rechenschaftsberichte, die seit 1968 als Bundestagsdrucksache beziehungsweise im Bundesanzeiger publiziert worden sind, veröffentlicht¹⁸⁹⁰. Zum anderen steht im Internetangebot des Bundestagspräsidenten ein fortlaufend aktualisiertes Fundstellenverzeichnis bezüglich aller Bundestagsdrucksachen, in denen seit dem 1. Juli 2002 Ad-hoc-Mitteilungen über Großspenden von mehr als 50.000,- EUR im Einzelfall veröffentlicht worden sind, bereit¹⁸⁹¹. Verbesserungsfähig ist allerdings der Umstand, dass die Publikationen über die Parteifinzen auf der Internetpräsenz des Deutschen Bundestages nur auf Umwegen über verschiedene Untermenüpunkte zu erreichen sind und in der Vielfalt des Informationsangebots des Bundestages und der Bundestagsverwaltung unterzugehen drohen. Der Präsident des Deutschen Bundestages sollte deshalb erwägen, für die

¹⁸⁸⁹ Dübbers, ZRP 2003, 38/42.

¹⁸⁹⁰ Von der Internetpräsenz des Deutschen Bundestages abzurufen unter: <http://www.bundestag.de/bundestag/parteienfinanzierung/rechenschaftsberichte/index.html>; darüber hinaus veröffentlicht der Bundestagspräsident das Verzeichnis mit den Fundstellen der Rechenschaftsberichte auch regelmäßig in seinen Publikationen zur Rechenschaftslegung, zuletzt in BT-Drs. 18/100, S. 199 ff. (Stand: 25. November 2013).

¹⁸⁹¹ Von der Internetpräsenz des Deutschen Bundestages abzurufen unter: <http://www.bundestag.de/bundestag/parteienfinanzierung/fundstellen50000/index.html>; darüber hinaus veröffentlicht der Bundestagspräsident das Verzeichnis mit den Fundstellen der veröffentlichten Großspenden auch regelmäßig in seinen Publikationen zur Rechenschaftslegung, zuletzt in BT-Drs. 18/100, S. 202 ff. (Stand: 25. November 2013).

Veröffentlichung der Rechenschaftsberichte und der Ad-hoc-Mitteilungen über Großspenden eine gesonderte Internetpräsenz, die sich ausschließlich den Parteifinancen widmet, unter einer aussagekräftigen, themenbezogenen Internetadresse, wie zum Beispiel parteispenden.de oder parteifinancen.de, einzurichten.

Über die besondere Publikationsform der Ad-hoc-Veröffentlichung von Großspenden hinaus tragen die Rechenschaftsvorschriften des Parteiengesetzes der besonderen Bedeutung, die der Höhe nach ins Gewicht fallende Parteispenden in dem Transparenz- und Publizitätskonzept des Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG besitzen, auch durch materielle Sonderregelungen Rechnung: Übersteigt die Summe der Spenden, Mitgliedsbeiträge und Mandatsträgerbeiträge, die eine Person innerhalb eines Kalenderjahres insgesamt an die Partei leistet, den Betrag von 10.000,- EUR, hat die Partei die Zuwendung gemäß § 25 Abs. 3 Satz 1 PartG unter Angabe des Namens und der Anschrift des Zuwenders sowie der Gesamthöhe der Zuwendung in ihrem Rechenschaftsbericht für das betreffende Kalenderjahr auszuweisen. Während Geschäftsvorfälle im Allgemeinen nur betragsmäßig über die jeweils angesprochenen Positionen der Ergebnisrechnung und der Vermögensbilanz in den Rechenschaftsbericht der Partei einfließen, sind Spenden an die Partei, die die vom Gesetzgeber festgelegte Publikationsgrenze von 10.000,- EUR übersteigen, in dem Rechenschaftsbericht gesondert zu verzeichnen und auf ihre Quelle zurückzuführen. Eine vergleichbare Regelung, nach der einzelne Geschäftsvorfälle im Rechenschaftsbericht gesondert und mit Quellenangabe offenzulegen sind, kennen die Rechenschaftsvorschriften des Parteiengesetzes ansonsten nur für Erbschaften und Vermächnisse in § 27 Abs. 2 Satz 3 PartG. Bei Erbschaften und Vermächnissen handelt es sich indes der Sache nach um nichts anderes als Zuwendungen auf den Todesfall, die ebenso gut als Spenden erfasst werden könnten¹⁸⁹².

Wie alle normativen Ge- und Verbote sind die Publizitätsvorschriften des Parteiengesetzes zu ihrer effektiven praktischen Geltung darauf angewiesen, dass die Missachtung des Regelwerks nachteilige Konsequenzen für die die Rechenschaftspflicht verletzende Partei respektive für die involvierten Personen auslöst. Um die Beachtung der Rechenschaftspflicht durchzusetzen, sieht das Parteiengesetz für Verstöße gegen die Publizitätsvorschriften einerseits finanzielle Sanktionen gegen die Partei und andererseits die Suspendierung deren Rechte aus der staatlichen Teilfinanzierung der Parteien vor, während sich der Gesetzgeber gegenüber den handelnden Personen punktuell auch des Mittels des Strafrechts bedient hat. Zudem gestattet das Parteiengesetz dem Präsidenten des Deutschen Bundestages seit dem 1. Januar 2016 auch, die Pflicht zur Einreichung eines Rechenschaftsberichts mit den Mitteln des Verwaltungszwangs durchzusetzen.

Das bestehende Sanktionssystem ist jedoch unvollkommen. Während das Parteiengesetz für Verstöße gegen die Ad-hoc-Mitteilungspflicht bei Großspenden aus § 25 Abs. 3 Satz 2 PartG generell keine Sanktionen vorsieht, ist die nicht ordnungsgemäße Erfüllung der Pflicht zur Aufstellung eines inhaltlich korrekten Rechenschaftsberichts immerhin teilweise sanktionsbewehrt. Kritik verdient allerdings die Tatsache, dass die Sanktionen für Verstöße gegen die Rechenschaftspflicht nach Maßgabe der §§ 31b, 31c PartG ausschließlich an den beim Präsidenten des Deutschen Bundestages eingereichten Rechenschaftsbericht der Partei anknüpfen. Damit bleibt in dem bestehenden Sanktionssystem des Parteiengesetzes ausgerechnet der gravierendste Verstoß gegen

¹⁸⁹² Sachverständigenkommission, BT-Drs. 14/6710, S. 36.

die Rechenschaftspflicht überhaupt, die vorsätzliche Nichtabgabe eines Rechenschaftsberichts, ohne Sanktionen für die betreffende Partei, sofern diese nicht im Rahmen der staatlichen Teilfinanzierung anspruchsberechtigt ist und ihre Ansprüche durch die Säumnis bei der Rechenschaftslegung nach § 19a Abs. 3 Satz 3 und 4 PartG verliert¹⁸⁹³. Hierin liegt nicht nur eine Sanktionslücke, die die effektive Durchsetzung des Publizitätsgebots erheblich beeinträchtigt, sondern auch eine unzulässige Privilegierung der die Rechenschaftspflicht durchweg ignorierenden Partei gegenüber ihren Wettbewerbern, die die Rechenschaftsvorschriften lediglich – und unter Umständen sogar ohne dass ihnen ein Schuldvorwurf gemacht werden könnte – punktuell verletzt haben¹⁸⁹⁴. Verschärfend kommt hinzu, dass die Sanktionen für Unrichtigkeiten im Rechenschaftsbericht, seitdem der Gesetzgeber den sanktionsweisen Verlust eines Teilbetrages des Anspruchs auf staatliche Mittel durch eine von der staatlichen Teilfinanzierung losgelöste Zahlungspflicht der Partei ersetzt hat, alle Parteien unabhängig von deren Teilnahme an der staatlichen Teilfinanzierung treffen. Wenn eine Partei keinen Anspruch auf Mittel aus der staatlichen Teilfinanzierung besitzt, lässt es das gegenwärtige Sanktionssystem als eine Entscheidung der wirtschaftlichen Vernunft erscheinen, dass die Partei keinen Rechenschaftsbericht beim Präsidenten des Deutschen Bundestages einreicht, weil die Abgabe des Rechenschaftsberichts wirtschaftliche Risiken in Gestalt der Gefahr von Sanktionen für unerkannte unrichtige Angaben auslöst, aber keinen wirtschaftlichen Vorteil in Form von staatlichen Mitteln bringt. In der Praxis hat diese Rechtslage ein erhebliches Vollzugsdefizit der Rechenschaftspflicht im Kreis der Parteien, die keinen Anspruch auf Mittel aus der staatlichen Teilfinanzierung besitzen, zur Folge. Jahr für Jahr reichen rund zwei Drittel der beim Bundeswahlleiter geführten Parteien keinen Rechenschaftsbericht beim Präsidenten des Deutschen Bundestages ein¹⁸⁹⁵.

Um das strukturelle Vollzugsdefizit der Rechenschaftspflicht zu beseitigen, hat der Gesetzgeber mit Wirkung zum 1. Januar 2016 zwei neue Mechanismen, die die Beachtung der Rechenschaftspflicht durch die Parteien zukünftig in einem höheren Maß als in der Vergangenheit gewährleisten sollen, in das Parteiengesetz aufgenommen. Zum einen hat der Gesetzgeber den Präsidenten des Deutschen Bundestages in § 38 Abs. 2 PartG mit der Befugnis ausgestattet, die Verpflichtung der Parteien zur Einreichung von Rechenschaftsberichten mittels Zwangsgelds durchzusetzen. Zum anderen hat der Gesetzgeber in § 2 Abs. 2 Satz 2 PartG für den Fall, dass eine Partei für sechs aufeinander folgende Rechenschaftsjahre pflichtwidrig keinen Rechenschaftsbericht einreicht, den Verlust der Rechtsstellung als Partei angeordnet. Dieses Konzept des Gesetzgebers zur Lösung des strukturellen Vollzugsdefizits der Rechenschaftspflicht verdient nicht nur deshalb Kritik, weil die Bestimmung in § 2 Abs. 2 Satz 2 PartG den verfassungsrechtlichen Parteienbegriff verkennt und die verfassungsrechtlich verbürgte Parteienfreiheit verletzt und wegen des Verstoßes gegen Art. 21 GG unwirksam ist¹⁸⁹⁶. Bedenklich ist vielmehr auch der Dualismus der gesetzlichen Lösungsansätze. Wäre der Gesetzgeber davon ausgegangen, dass zukünftig mit dem Mittel des Verwaltungszwangs alle Parteien zur Einreichung eines Rechenschaftsberichts angehalten werden, hätte es der überdies ohnehin unwirksamen Regelung in § 2 Abs. 2 Satz 2 PartG schon aus praktischen Gründen nicht

¹⁸⁹³ Siehe oben sub C) /IV.) /1.) /b).

¹⁸⁹⁴ Koch, DVBl 2008, 601/606.

¹⁸⁹⁵ BT-Drs. 18/100, S. 10; BT-Drs. 17/8200, S. 9; BT-Drs. 16/14140, S. 13 f.

¹⁸⁹⁶ Siehe oben sub C) /V.) /2.).

bedurft. Vor diesem Hintergrund taugt die nichtige Regelung in § 2 Abs. 2 Satz 2 PartG immerhin als Beleg dafür, dass der Gesetzgeber in dem Verwaltungszwang nach § 38 Abs. 2 PartG offensichtlich kein hinreichendes Mittel gesehen hat, um die Rechenschaftspflicht umfassend durchzusetzen. Das ist bedauerlich, weil der Verwaltungszwang das einzig denkbare direkt und unmittelbar auf die Erfüllung der Rechenschaftspflicht hinwirkende Mittel verkörpert. Gegenüber der Anwendung von Zwangsmitteln weisen alle wie auch immer ausgerichteten und ausgestalteten Sanktionen für den Verstoß gegen die Pflicht zur Einreichung eines Rechenschaftsberichts den strukturellen Nachteil auf, dass sie entweder nur auf Parteien wirken, die von dem rechtlichen Anknüpfungspunkt der Sanktion betroffen sind, oder aber zumindest den Parteien eine Abwägung zwischen der Erfüllung der Rechenschaftspflicht und der Inkaufnahme der Sanktion gestatten. In letzter Instanz kann die Pflicht zur Einreichung eines Rechenschaftsberichts daher nur im Wege der Verwaltungsvollstreckung durchgesetzt und das strukturelle Vollzugsdefizit der Rechenschaftspflicht nur durch ein effektives Vollstreckungsverfahren gelöst werden. Die Entscheidung des Gesetzgebers, dem Präsidenten des Deutschen Bundestages die Durchsetzung der Rechenschaftspflicht mittels Zwangsgelds zu gestatten, ist deshalb überfällig gewesen und uneingeschränkt zu begrüßen.

Ein effektives Vollstreckungssystem erschöpft sich jedoch nicht in den gesetzlichen Grundlagen für die Anwendung des Verwaltungszwangs, sondern erfordert darüber hinaus auch, dass die zuständige Behörde mit ausreichenden personellen und sachlichen Ressourcen für die Durchführung der betreffenden Verfahren ausgestattet wird. Letzteres ist für die Durchsetzung der Rechenschaftspflicht der Parteien von besonderer praktischer Bedeutung, weil die Bundestagsverwaltung nur über begrenzte Ressourcen für die parteienrechtlichen Verwaltungsverfahren zur Prüfung der Rechenschaftsberichte und zur Festsetzung der Mittel aus der staatlichen Teilfinanzierung der Parteien verfügt. Im Gegensatz zu den begrenzten Ressourcen des Präsidenten des Deutschen Bundestages würde sich das mit der Rechenschaftslegung der Parteien verbundene Arbeitsaufkommen für die Bundestagsverwaltung gegenüber dem Status Quo um ein Vielfaches erhöhen, wenn zukünftig nicht mehr nur ein Drittel der Parteien Rechenschaftsberichte einreicht und ein Großteil der Parteien überdies zunächst durch Androhung und Festsetzung eines Zwangsgelds nach § 38 Abs. 2 PartG zur Einreichung des Rechenschaftsberichts angehalten werden muss. Vor diesem Hintergrund ist die Skepsis des Gesetzgebers, dass der Verwaltungszwang nach Maßgabe von § 38 Abs. 2 PartG zur umfassenden Durchsetzung der Rechenschaftspflicht ausreicht, genauso sachlich berechtigt wie kritikwürdig, weil es der Deutsche Bundestag in der Hand gehabt hätte, die Bundestagsverwaltung mit ausreichendem Personal für die zur umfassenden Durchsetzung der Rechenschaftspflicht erforderlichen Verwaltungsverfahren auszustatten. Unter diesen Vorzeichen wird die praktische Verbesserung der Publizitätssituation durch das in § 38 Abs. 2 Satz 1 PartG vorgesehene Verwaltungszwangsverfahren entscheidend davon abhängen, ob in der Bundestagsverwaltung genügend Stellen geschaffen werden, damit der Präsident des Deutschen Bundestages alle Parteien, die nicht bis zum Ablauf der Frist gemäß § 19a Abs. 3 Satz 1 und 2 PartG ihren Rechenschaftsbericht für das jeweilige Rechnungsjahr eingereicht haben, tatsächlich mit den Mitteln des § 38 Abs. 2 Satz 1 PartG zur Einreichung des ausstehenden Rechenschaftsberichts anhalten kann. Und nicht zuletzt hängt der Erfolg des neuen Zwangsmittels bei der angestrebten Verbesserung der Publizitätsverhältnisse maßgeblich davon ab, in welcher Art und Weise – und insbesondere mit welcher Nachdrücklichkeit – der Präsident des Deutschen Bundestages von dem Zwangsmittel des Zwangsgelds in der Praxis Gebrauch machen wird. Die

vom Präsidenten des Deutschen Bundestages veröffentlichten Verwaltungsgrundsätze, nach denen die Verwaltungszwangsverfahren zur Durchsetzung der Rechenschaftspflicht nach Maßgabe von § 38 Abs. 2 PartG betrieben werden sollen¹⁸⁹⁷, stimmen indes wenig optimistisch, dass das bestehende Publizitätsdefizit durch den neu eingeführten Verwaltungszwang signifikant reduziert werden wird, weil danach das Verwaltungszwangsverfahren bereits nach der erfolglosen Androhung eines ersten Zwangsgelds mit dessen Festsetzung enden soll¹⁸⁹⁸.

Darüber hinaus darf nicht übersehen werden, dass das Zwangsgeld, das der Präsident des Deutschen Bundestages nunmehr nach Maßgabe von § 38 Abs. 2 PartG androhen und festsetzen kann, keine Sanktion verkörpert und nicht zu Sanktionszwecken angewendet werden darf. Vielmehr ist die Festsetzung und Vollstreckung des Zwangsgelds nach § 15 Abs. 3 VwVG einzustellen, sobald die Partei den ausstehenden Rechenschaftsbericht, auf den sich das Verwaltungszwangsverfahren bezieht, beim Präsidenten des Deutschen Bundestages einreicht. Verstöße gegen die Pflicht, innerhalb der Frist des § 19a Abs. 3 Satz 1 und 2 PartG einen formell ordnungsgemäßen geprüften Rechenschaftsbericht beim Präsidenten des Deutschen Bundestages einzureichen, bleiben somit weiterhin unsanktioniert, auch wenn der Verstoß selbst mit einer gewissen zeitlichen Verzögerung durch das Zwangsmittel behoben werden kann. Dies führt indes zu der Folgefrage, ob die Nichteinreichung eines Rechenschaftsberichts innerhalb der maßgeblichen Abgabefrist nicht über den Anspruchsverlust nach Maßgabe von § 19a Abs. 3 Satz 3 und 4 PartG hinaus einer von der Teilnahme an der staatlichen Teilfinanzierung unabhängigen Sanktion unterliegen sollte, wenn inhaltliche Fehler in einem beim Bundestagspräsidenten eingereichten Rechenschaftsbericht losgelöst von der staatlichen Teilfinanzierung zu Sanktionen gemäß den §§ 31b, 31c PartG führen.

Gegen die Forderung nach der Schließung dieser Sanktionslücke lässt sich auch nicht einwenden, dass das durch diese Sanktionslücke eröffnete Publizitätsdefizit wegen der vergleichsweise niedrigen Anspruchsvoraussetzungen für die staatliche Teilfinanzierung¹⁸⁹⁹ ausschließlich Parteien, die nach Maßgabe ihres Erfolgs bei Wahlen ohnehin keine nennenswerte politische Rolle spielen, betrifft. Zwar ist es nicht von der Hand zu weisen, dass bei den vorherrschenden Rahmenbedingungen alle politisch ins Gewicht fallenden Parteien zwangsläufig einen Anspruch auf Mittel aus der staatlichen Teilfinanzierung besitzen und dass die Wahrscheinlichkeit, eine Partei könnte freiwillig von der Inanspruchnahme der ihr zustehenden staatlichen Mittel absehen, in der gegenwärtigen politischen Landschaft überaus gering ist. Dies darf jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass in dem gegenwärtigen Sanktionssystem gegen eine auch bei den Wahlen erfolgreiche Partei, die sich bewusst gegen die Teilnahme an der staatlichen Teilfinanzierung entscheidet, um ihre Finanzquellen im Verborgenen halten zu können, nur eine begrenzte rechtliche Handhabe besteht. An diesem Befund hat sich auch durch die Einführung des Zwangsgelds als Mittel zur Durchsetzung der Rechenschaftspflicht nichts geändert. Denn die Anwendung des Verwaltungszwangs steht nach § 38

¹⁸⁹⁷ BT-Drs. 18/10710, S. 12 f.

¹⁸⁹⁸ Siehe oben sub C)V.)1.).

¹⁸⁹⁹ Gemäß § 18 Abs. 4 Satz 1 PartG genügen für die Teilnahme an der staatlichen Teilfinanzierung bestehend aus dem Wählerstimmen- und dem Zuwendungsanteil 0,5 vom Hundert der gültigen Zweitstimmen bei der jeweils letzten Europa- oder Bundestagswahl oder 1,0 vom Hundert der gültigen Zweitstimmen bei einer der jeweils letzten Landtagswahlen. Ist für die Partei bei der Wahl keine Liste zugelassen, erhält sie nach § 18 Abs. 4 Satz 2 PartG auch dann staatliche Mittel in Gestalt des Wählerstimmenanteils, wenn und soweit sie 10 vom Hundert der in einem Wahl- oder Stimmkreis abgegebenen gültigen Stimmen erreicht.

Abs. 2 Satz 1 PartG im Ermessen des Präsidenten des Deutschen Bundestages und auf Grund der beschränkten personellen Ressourcen der Bundestagsverwaltung ist nicht damit zu rechnen, dass der Bundestagspräsident in der Praxis jede säumige Partei sofort nach Ablauf der Abgabefrist zur Einreichung des ausstehenden Rechenschaftsberichts anhalten wird. Dies eröffnet Parteien, die der Rechenschaftspflicht nicht nachkommen möchten, die Möglichkeit, zunächst keinen Rechenschaftsbericht einzureichen und darauf zu spekulieren, dass der Präsident des Deutschen Bundestages von dem Mittel des Zwangsgelds keinen Gebrauch machen wird. Diese Handlungsoption wird auch nicht durch die überdies ohnehin unwirksame Bestimmung des § 2 Abs. 2 Satz 2 PartG ausgeschlossen, weil die Parteien die Rechtsfolge des § 2 Abs. 2 Satz 2 PartG schon durch die Einreichung eines Rechenschaftsberichts für ein beliebiges Rechnungsjahr innerhalb eines höchstens sechs Rechnungsjahre umfassenden Zeitraums abwenden können. Und falls der Präsident des Deutschen Bundestages die Partei nach § 38 Abs. 2 Satz 1 PartG unter Androhung eines Zwangsgelds zur Einreichung des ausstehenden Rechenschaftsberichts auffordert, kann die betreffende Partei die Zahlung des Zwangsgelds durch die verspätete Abgabe des angemahnten Rechenschaftsberichts vermeiden. Somit bleibt den Parteien die Möglichkeit, ohne nachteilige Rechtsfolgen zielgerichtet die Rechenschaftslegung für bestimmte Rechnungsjahre ganz zu unterlassen oder zumindest bis zu einem als opportuner eingeschätzten Zeitpunkt hinauszuzögern, auch unter Berücksichtigung der Zwangsmittel gemäß § 38 Abs. 2 Satz 1 PartG grundsätzlich erhalten. Das Transparenz- und Publizitätsgebot aus Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG richtet sich indes gerade gegen diese Form der verborgenen Politikfinanzierung aus der Öffentlichkeit nicht bekannten Quellen.

Um dem Verfassungsgebot Genüge zu tun, muss der Gesetzgeber diese Sanktions- und Transparenzlücke schließen. Damit die finanziellen Verhältnisse der Parteien wie von Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG gefordert tatsächlich publik werden, sollte der Gesetzgeber neben der bereits durch § 38 Abs. 2 Satz 1 PartG eröffneten Möglichkeit, die Abgabe eines den Vorschriften des Parteiengesetzes entsprechenden Rechenschaftsberichts mittels Zwangsgelds durchzusetzen, auch finanzielle Sanktionen gegen Parteien, die ihren Rechenschaftsbericht nicht oder nicht rechtzeitig innerhalb der Frist des § 19a Abs. 3 Satz 1 und 2 PartG einreichen, vorsehen. Die finanzielle Sanktion für die verspätete Einreichung beziehungsweise die Nichteinreichung eines Rechenschaftsberichts sollte der Gesetzgeber dem Grunde und der Höhe nach in das Ermessen des Präsidenten des Deutschen Bundestages stellen, damit dieser im Einzelfall eine alle tatsächlichen Umstände berücksichtigende und den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit wahrende Festsetzung der Sanktion vornehmen kann. Als Orientierungshilfe für die gesetzliche Umsetzung einer solchen finanziellen Sanktion gegen Parteien, die ihren Rechenschaftsbericht nicht oder nicht rechtzeitig einreichen, mag dabei der Verspätungszuschlag gemäß § 152 AO, den die Finanzbehörden im Fall der Nichtabgabe oder verspäteten Abgabe von Steuererklärungen festsetzen können, fungieren. Der Rahmen für die Festsetzung der Höhe der Sanktion ist dabei so zu bemessen, dass die Sanktion auch bei finanzkräftigen Parteien eine spürbare Wirkung entfaltet, aber finanzschwache Parteien nicht in ihrer Existenz vernichtet.

Der Präsident des Deutschen Bundestages und die Kommission unabhängiger Sachverständiger zu Fragen der Parteienfinanzierung haben hingegen vorgeschlagen, das strukturelle Vollzugsdefizit der

Rechenschaftspflicht zu beseitigen, indem die steuerliche Berücksichtigung von Zuwendungen an Parteien davon abhängig gemacht wird, dass die betreffende Partei für das jeweilige Rechenschaftsjahr einen Rechenschaftsbericht einreicht¹⁹⁰⁰. Dieser Vorschlag vermag jedoch aus verschiedenen Gründen nicht zu überzeugen: Zum einen ist dieser Ansatz nicht praktikabel, weil die Verknüpfung von Rechenschaftslegung und Steuerrecht einen enorm hohen administrativen Aufwand nach sich ziehen würde. Über die steuerliche Berücksichtigung von Zuwendungen könnte im Besteuerungsverfahren nämlich erst dann abschließend entschieden werden, wenn die Partei ihren Rechenschaftsbericht eingereicht hat oder die Abgabefrist verstrichen ist, sodass bis dahin vorläufige oder unter dem Vorbehalt der Nachprüfung stehende Bescheide ergehen müssten. Zum anderen spricht gegen diesen Vorschlag, dass diese Lösung keinen unmittelbaren Rechtszwang, sondern nur einen mittelbaren wirtschaftlichen Druck auf die Parteien entfaltet und dieser wirtschaftliche Druck bei Parteien, die nur in geringem Umfang Zuwendungen erhalten, entsprechend schwach ausfällt. Das Defizit, die gesetzlich geforderte Rechenschaftslegung nicht positiv zu erzwingen, teilt der Lösungsansatz des Bundestagspräsidenten mit dem deshalb ebenfalls abzulehnenden Alternativvorschlag, einer Partei, die über mehrere Jahre hinweg keinen Rechenschaftsbericht vorgelegt hat, die Befreiung von der Körperschaftsteuer gemäß § 5 Abs. 1 Nr. 7 KStG zu streichen¹⁹⁰¹.

2.) Besondere Publizität von Parteispenden

Im Hinblick auf Parteispenden sehen die Rechenschaftsvorschriften des Parteiengesetzes in zweifacher Hinsicht einen besonders hohen Publizitätsstandard vor: Zum einen sind Parteispenden (sowie Erbschaften und Vermächnisse), wenn der Gesamtwert aller Spenden, Mitgliedsbeiträge und Mandatsträgerbeiträge eines Spenders im Kalenderjahr 10.000,- EUR übersteigt, im Gegensatz zu allen anderen Geschäftsvorfällen individuell und unter Nennung des Zuwenders sowie des Gesamtwerts der Zuwendung im Rechenschaftsbericht der Partei zu verzeichnen. Und zum anderen unterliegen Großspenden in Höhe von mehr als 50.000,- EUR im Einzelfall der Ad-hoc-Publizität gemäß § 25 Abs. 3 Satz 2 und 3 PartG.

a) Zum Spendenbegriff

Allein die Tatsache, dass das Parteiengesetz für die Rechenschaftslegung über Parteispenden besondere Publizitätsstandards vorsieht, vermag für sich betrachtet nicht zu belegen, dass die Rechenschaftsvorschriften des Parteiengesetzes das Transparenzkonzept des Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG im Hinblick auf Parteispenden, deren Offenlegung aus Sicht des verfassungsrechtlichen Publizitätsgebots einen besonders hohen Stellenwert besitzt, in hinreichendem Maße verwirklichen. Die besonderen Publizitätsvorschriften, die das Parteiengesetz für Parteispenden bereithält, finden nämlich nur auf Sachverhalte, die den Parteispendenbegriff des Parteiengesetzes erfüllen, Anwendung. Die verfassungsrechtliche Würdigung der spendenbezogenen Rechenschaftsvorschriften des Parteiengesetzes erfordert deshalb eine kritische Auseinandersetzung mit den gegenständlichen und adressatenbezogenen Grenzen des diesen Regelungen zugrunde liegenden Parteispendenbegriffs des Parteiengesetzes.

¹⁹⁰⁰ BT-Drs. 17/8200, S. 9; Sachverständigenkommission, BT-Drs. 15/3140, S. 22; Sachverständigenkommission, BT-Drs. 14/6710, S. 63.

aa) Gegenständliche Grenzen des Spendenbegriffs

Der Grund für die besondere Aufmerksamkeit, die Parteispenden aus Sicht des verfassungsrechtlichen Publizitäts- und Transparenzgebots genießen, liegt darin, dass die begünstigte Partei die Zuwendung ihres Spenders ohne eine von ihr zu erbringende Gegenleistung erhält. Potentielle wirtschaftliche Abhängigkeiten oder finanziell unterlegte Beeinflussungsversuche, die das Rechenschaftsgebot aufzeigen möchte, kommen nämlich im Falle von Austauschgeschäften, bei denen die Partei mit Dritten zu marktüblichen Konditionen äquivalente Leistungen austauscht, von vornherein nicht in Betracht. Das wirtschaftliche Abhängigkeits- oder Beeinflussungspotential tritt vielmehr nur dann in Erscheinung, wenn und soweit eine Partei eine Leistung erhält, ohne dass sie ihrerseits eine äquivalente Gegenleistung zu erbringen hätte.

Der zentrale Wesensgehalt einer Parteispende liegt danach, vom Standpunkt des verfassungsrechtlichen Transparenz- und Publizitätsgebots aus betrachtet, darin, dass die Partei eine Zuwendung ohne äquivalente Gegenleistung erlangt. Die Rechenschaftsvorschriften des Parteiengesetzes müssen deshalb vorsehen, dass alle Sachverhalte, bei denen eine Partei eine Zuwendung ohne gleichwertige Gegenleistung erhält, entsprechend den für Spenden geltenden erhöhten Publizitätsstandards offenzulegen sind. Neben dem klassischen Fall einer Spende, bei dem der Partei eine einseitige Zuwendung ihres Finanziers ohne jegliche Gegenleistung zufließt, gilt dies auch für Austauschgeschäfte mit einem Wertgefälle zwischen den wechselseitig zu erbringenden Leistungen, wenn die Partei durch den Leistungsaustausch per Saldo einen nicht marktüblichen Mittelzufluss erlangt. Die Rechenschaftsvorschriften des Parteiengesetzes tragen diesem Anspruch grundsätzlich Rechnung, indem gemischte Zuwendungen in Gestalt von Austauschgeschäften mit einem Wertgefälle zugunsten der Partei in einen werthaltigen Leistungsaustausch und eine Spende zu zerlegen sind.

Rechtliche Beurteilungsschwierigkeiten bestehen in diesem Kontext allerdings hinsichtlich des Parteiensponsorings, bei dem ein Finanzier der Partei die Kosten einer Veranstaltung übernimmt oder einen Zuschuss dazu leistet und im Gegenzug von der Partei im Rahmen der Veranstaltung eine öffentliche Danksagung, Werbeflächen oder andere werbewirksame Gegenleistungen erhält. Die wohl herrschende Meinung betrachtet das Parteiensponsoring zumindest unter der Prämisse, dass zwischen dem Wert der Werbemaßnahme und dem dafür gezahlten Entgelt kein grobes Missverhältnis besteht, nicht als Spende, sondern als Austauschgeschäft, auf das die besonderen Publizitätsvorschriften für Parteispenden keine Anwendung finden¹⁹⁰². Darüber hinaus ist es für den Sponsor auch steuerlich vorteilhaft, das Parteiensponsoring nicht als Spende zu behandeln, weil Aufwendungen für Werbemaßnahmen im Rahmen der allgemeinen Regeln als Betriebsausgaben oder Werbungskosten abgezogen werden können und nicht den Abzugsbeschränkungen für Parteispenden unterliegen¹⁹⁰³.

Letztendlich hängt die korrekte rechtliche Einstufung des Parteiensponsorings als Spende oder Austauschgeschäft davon ab, ob der Wert der von der Partei zu erbringenden Werbemaßnahme aus der Sicht des Sponsors oder unter Aufwendungsaspekten aus der Perspektive der Partei zu

¹⁹⁰¹ Klein, BT-Drs. 14/6711, S. 34.

¹⁹⁰² Siehe oben sub C) /III.) /7.) /a) /ab) /(2) /(c) /(ag).

¹⁹⁰³ Dazu im Einzelnen siehe: Hey, DB 2005, 1403/1404 ff.

beurteilen ist. Bestimmt man den Wert der Werbemaßnahme aus der Sicht des Sponsors, liegt beim Parteiensponsoring anstatt einer Spende ein Austauschgeschäft vor, soweit der objektive Marktwert der Werbemaßnahme dem vom Sponsor an die Partei gezahlten Entgelt entspricht. In einem zweiten Schritt würde sich dann die Frage stellen, wie der objektive Wert von Maßnahmen des Parteiensponsorings angesichts der geringen Größe dieses Marktes ermittelt werden kann und ob, mit Blick auf die Schwierigkeit der Wertermittlung, von einer Werthaltigkeitsvermutung oder der Vermutung eines fehlenden Äquivalenzverhältnisses auszugehen ist. Stellt man bei der Bewertung der im Rahmen des Parteiensponsorings erbrachten Werbemaßnahmen hingegen darauf ab, welchen wirtschaftlichen Aufwand die Werbemaßnahme bei der Partei ausgelöst hat, liegt regelmäßig eine Spende vor, weil Danksagungen an den Sponsor und ähnliche Werbemaßnahmen für die Partei nicht mit Kosten verbunden sind.

In dem Umstand, dass die im Rahmen der Sponsoringvereinbarung seitens der Partei zu erbringenden Werbeleistungen für die Partei nicht mit einem wirtschaftlichen Aufwand verbunden sind, liegt zugleich das ausschlaggebende Argument, den Wert der von der Partei zu erbringenden Werbemaßnahme aufwendungsbezogen aus Sicht der Partei zu beurteilen. Vom Standpunkt der begünstigten Partei aus betrachtet sind die rechenschaftspflichtige Spende und das Parteiensponsoring unter ökonomischen Aspekten beliebig austauschbare Szenarien, weil der Partei weder in dem einen noch in dem anderen Fall ein wirtschaftlicher Aufwand entsteht und die Partei deshalb in beiden Fällen im Ergebnis den gleichen Liquiditätszufluss erlangt. Können publizitätspflichtige Parteispenden indes nach Belieben in ein nicht gesondert offenzulegendes Entgelt aus einer Sponsoringvereinbarung umgewandelt werden, muss das Parteiensponsoring mit Blick auf den hohen Wert des verfassungsrechtlichen Transparenz- und Publizitätsgebots rechenschaftsrechtlich als Spende behandelt werden, um die Umgehung der besonderen Rechenschaftsvorschriften für Parteispenden zu verhindern. Gegen die Notwendigkeit, das Entgelt aus einem Parteiensponsoringverhältnis bei der Rechenschaftslegung als Parteispende zu behandeln, lässt sich auch nicht einwenden, dass die im Rahmen des Sponsoringverhältnisses verabredete Werbemaßnahme ihrer Natur nach auf die Offenlegung des Sponsoringsachverhalts gerichtet ist¹⁹⁰⁴. Zwar trifft es zu, dass durch die öffentliche Danksagung an den Sponsor oder eine vergleichbare Werbemaßnahme dessen finanzielle Zuwendung an die Partei publik wird. Die mit der Werbemaßnahme einhergehende Publizität der finanziellen Unterstützung der Partei durch den Sponsor entspricht aber nicht der von Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG postulierten formellen Publizität von Parteispenden, zumal insbesondere die Höhe der Unterstützungsleistung im Ungewissen bleibt.

Um den juristischen Meinungsverschiedenheiten über die rechtliche Behandlung des Parteiensponsorings ein Ende zu setzen und zu verhindern, dass die besonderen Publizitätsvorschriften für Parteispenden durch Sponsoringgestaltungen umgangen werden können, sollte das Parteiensponsoring *de lege ferenda*, in rechenschaftsrechtlicher wie steuerrechtlicher Hinsicht, den Parteispenden gleichgestellt werden¹⁹⁰⁵. Zu diesem Zweck bietet es sich an, bei der

¹⁹⁰⁴ Anderer Auffassung: Heinig, JZ 2010, 485/486 und 488.

¹⁹⁰⁵ Ipsen/Jochum, Rdnr. 37 zu § 24 PartG; Boehme-Neßler, NVwZ 2017, 528/531; im Ergebnis gleicher Auffassung: Betzinger, DVBl 2010, 1204/1210 f., der das Parteiensponsoring allerdings nicht als Spende behandeln möchte, sondern den Regelungen für Spenden entsprechende besondere Publizitätsvorschriften für Einnahmen aus Sponsoringmaßnahmen fordert. Anderer Auffassung: Heinig, JZ 2010, 485, 490 f. und 494 f. Die

nächsten Novelle der Rechenschaftsvorschriften die Bestimmung, dass die Einnahmen der Parteien aus Sponsoringmaßnahmen als Spenden zu behandeln sind, in das Parteiengesetz aufzunehmen.

An einer anderen Stelle bedarf der Spendenbegriff des Parteiengesetzes hingegen, wie sich bereits im Gesetzgebungsverfahren zum Neunten Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes gezeigt hat, einer klarstellenden Einschränkung, um das Spendenregime nicht auf unentgeltliche Leistungen der öffentlichen Hand an die Parteien anzuwenden. Und zwar hat die Fraktion von CDU/CSU in der parlamentarischen Debatte über das Neunte Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes zutreffend darauf aufmerksam gemacht, dass das Parteiengesetz insofern einen Wertungswiderspruch an den Tag legt, als es den Parteien einerseits in § 25 Abs. 2 Nr. 1 PartG die Annahme von Spenden von öffentlich-rechtlichen Körperschaften untersagt, andererseits aber die Berücksichtigung der von der öffentlichen Hand erhaltenen unentgeltlichen Leistungen als Einnahmen im Rechenschaftsbericht verlangt¹⁹⁰⁶. Anders als es die Fraktion von CDU/CSU seinerzeit im Gesetzgebungsverfahren zum Neunten Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes vorgeschlagen hat, sollte dieser Wertungswiderspruch allerdings nicht auf die Weise aufgelöst werden, dass unentgeltliche Leistungen der öffentlichen Hand nicht mehr als Einnahmen im Rechenschaftsbericht zu verzeichnen wären. Setzt man bei der Problemlösung allein auf der Rechenschaftsebene an, steht der Annahme von unentgeltlichen Leistungen der öffentlichen Hand, soweit der Tatbestand des § 25 Abs. 2 Nr. 1 PartG im Einzelfall erfüllt ist, nach wie vor das Spendenannahmeverbot mit den für Verstöße gegen selbiges angeordneten Sanktionen gegen die Partei entgegen.

Die richtige Lösung dieses Problems besteht vielmehr darin, dass zulässige unentgeltliche Leistungen, die die öffentliche Hand an die Parteien erbringt, der Sache nach keine Spende im Sinne des rechenschaftsrechtlichen Parteispendenbegriffs darstellen. Dies zeigt sich im Übrigen auch darin, dass die Parteien die Mittel aus der staatlichen Teilfinanzierung gemäß § 24 Abs. 4 Nr. 8 PartG in der Einnahmerekchnung nicht bei den Spenden, sondern in einer gesonderten Position zu erfassen haben. Um den von der Fraktion von CDU/CSU monierten Wertungswiderspruch aus der Welt zu schaffen, sollte deshalb im Kontext mit der gesetzlichen Eingrenzung des Spendenbegriffs in § 27 Abs. 1 PartG klargestellt werden, dass unentgeltliche Leistungen der öffentlichen Hand an die Parteien keine Spenden verkörpern. Allerdings kann dies nicht für alle Leistungen der öffentlichen Hand schlechthin gelten, da das Spendenannahmeverbot aus § 25 Abs. 2 Nr. 1 PartG nicht dadurch entwertet werden darf, dass die zu unterbindenden Zuwendungen von öffentlich-rechtlichen Körperschaften an Parteien allesamt per definitionem keine Spenden mehr darstellen. Bei der definitorischen Einschränkung des Spendenbegriffs hat der Gesetzgeber folglich dem Umstand Rechnung zu tragen, dass die zulässigen unentgeltlichen Leistungen der öffentlichen Hand an die Parteien, die nicht als Spenden zu behandeln sind, von den unzulässigen und untersagten Parteispenden öffentlicher Institutionen zu unterscheiden sind. Als Abgrenzungskriterium zwischen zulässigen Leistungen der öffentlichen Hand und unzulässigen Parteispenden bietet es sich an, darauf abzustellen, ob die unentgeltliche Leistung an die Partei auf der Basis eines Gesetzes, einer Satzung oder Benutzungsordnung oder einer anderen rechtlichen Grundlage, die die Leistung an die Partei rechtfertigt, beruht.

Bundestagsverwaltung hat den Vorschlag unterbreitet, die Einnahmerekchnung um die Einnahmeart „Einnahmen aus Sponsoring-Vereinbarungen“ zu ergänzen, BT-Drs. 18/100, S. 41 f.

Im Hinblick auf die nicht in Geld bestehenden geringwertigen unentgeltlichen Leistungen der öffentlichen Hand, wie zum Beispiel die kostenfreie Überlassung von Räumen für Parteiveranstaltungen, könnte der Gesetzgeber darüber hinaus in Erwägung ziehen, die daraus resultierenden Einnahmen der Parteien von der Rechenschaftspflicht insgesamt auszunehmen. Dies gilt namentlich für solche nicht in Geld bestehenden geringwertigen unentgeltlichen Leistungen der öffentlichen Hand, die im Moment des Zuflusses auf Grund ihrer Verwendung durch die Partei zu einer korrespondierenden äquivalenten Ausgabe führen. Durch den Verzicht auf die Berücksichtigung dieser Geschäftsvorfälle bei der Rechenschaftslegung würde die Ergebnisrechnung lediglich um die betreffenden Wertansätze verkürzt, ohne dadurch nennenswert an Aussagekraft zu verlieren, weil die nicht ausgewiesenen Zuwendungen der öffentlichen Hand und die korrespondierenden Ausgaben ohnehin nur betragsmäßig in die entsprechenden Sammelposten eingeflossen wären.

ab) Adressatenbezogene Grenzen des Spendenbegriffs

Weitere praktische Einschränkungen erfahren die besonderen Publizitätsvorschriften für Parteispenden dadurch, dass die Rechenschaftsbestimmungen des Parteiengesetzes ausschließlich auf Spenden an die politischen Parteien Anwendung finden. Deshalb kann ein potentieller Spender die Publizitätsvorschriften für Parteispenden *de lege lata* umlaufen und unter Umständen den gleichen beabsichtigten Effekt auslösen, indem er seine Spende nicht an die Partei, sondern an eine der Partei nahestehende Institution oder Person richtet. Neben Zuwendungen an eigenständige Parallelorganisationen, wie zum Beispiel die parteinahen Stiftungen, gilt dies insbesondere auch für Spenden an die Fraktionen sowie Direktspenden für die persönliche politische Arbeit an Parteifunktionäre und aus der Partei hervorgegangene Amts- und Mandatsträger.

Da die Differenzierung zwischen Parteispenden und Direktspenden dem Spender und dem die Spende akquirierenden Parteimitglied nach Belieben die Flucht aus dem Publizitätsregime für Parteispenden gestattet, stellt sich die Frage, wie es vermieden werden kann, dass aus der Alternative Parteispende oder Direktspende Transparenzdefizite resultieren. Vollständig beseitigen ließe sich die Umgehungsproblematik durch ein Verbot von Direktspenden oder die Ausdehnung der Rechenschaftspflicht der Parteien auf Direktspenden an ihre Mitglieder, die von einer Meldepflicht des Parteimitglieds, das eine Spende für seine persönliche politische Arbeit erhält, gegenüber der Partei flankiert werden müsste. Allerdings würde ein Verbot von Direktspenden sowohl das verfassungsrechtlich garantierte Recht des Spenders, anstelle der (gesamten) Partei ausgesuchte politische Akteure finanziell zu unterstützen, als auch die Finanzierungsfreiheit des betroffenen parteiangehörigen politischen Akteurs beeinträchtigen. Um ein maximales Maß an Freiheitsrechten der involvierten Personen zu gewährleisten, erscheint es deshalb als vorzugswürdig, das duale Spendensystem, das letztlich nur Ausdruck des Spannungsverhältnisses zwischen Art. 21 GG und Art. 38 GG ist, beizubehalten¹⁹⁰⁷. Rechenschaftsdefiziten, die aus der Umgehung der Publizitätsvorschriften für Parteispenden durch Direktspenden entstehen können, kann am

¹⁹⁰⁶ BT-Drs. 15/4438, S. 2; Sten. Protokolle 15/13717; dazu auch siehe oben sub B) /XV.).

¹⁹⁰⁷ Im Ergebnis ebenso: KR/Kersten, Rdnr. 39 ff. zu § 27 PartG; Battis/Kersten, JZ 2003, 655/661; Sachverständigenkommission, BT-Drs. 14/6710, S. 38 f.; Klein, BT-Drs. 14/6711, S. 18 f. Anderer Auffassung: Ipsen, NVwZ 2003, 14/17; Morlok, BT-Drs. 14/6711, S. 70 f.

effektivsten vorgebeugt werden, indem den Empfängern von Direktspenden korrespondierende Rechenschaftspflichten, die den Bestimmungen für die Parteien inhaltlich entsprechen, auferlegt werden. Für die Mitglieder des Deutschen Bundestages sieht § 4 GOBTAnI an das für Parteien geltende Regularium angelehnte Bestimmungen für den Umgang mit Direktspenden vor. So sind Spenden eines Unterstützers, deren Gesamtwert im Kalenderjahr 10.000,- EUR übersteigt, gemäß § 4 Abs. 3 GOBTAnI vom Bundestagspräsidenten unter Angabe des Spendernamens und der Höhe der Zuwendung zu veröffentlichen. Zudem finden die für die Parteien maßgeblichen Spendenannahmeverbote aus § 25 Abs. 2 PartG nach § 4 Abs. 4 GOBTAnI auf Direktspenden an Bundestagsabgeordnete entsprechende Anwendung.

Bei den Bemühungen, die Rechenschaftsregime für Parteispenden und Direktspenden aufeinander abzustimmen, darf allerdings nicht übersehen werden, dass Abgeordnetenpflichten nur die Mandatsträger, nicht jedoch die mit diesen konkurrierenden Wahlbewerber treffen. Um die Ungleichbehandlung von Mandatsträgern und Wahlbewerbern, die über kein Mandat verfügen, in Rechenschaftsbelangen zu beenden und für gleiche Wettbewerbsbedingungen zu sorgen, bedarf es einer gesetzlichen Lösung, die die Rechenschaftspflicht von Abgeordneten auf Wahlbewerber ohne Mandat erstreckt¹⁹⁰⁸. Vergleichbares gilt für die Korruptionsdelikte der §§ 331, 332 StGB. So bedürfen die Tatbestände der Vorteilsannahme und der Bestechlichkeit im Hinblick auf die Einwerbung von Spenden durch Amts- und Mandatsträger einer Einschränkung durch den Gesetzgeber oder zumindest einer einschränkenden Auslegung durch die strafrechtliche Praxis, um Wettbewerbsverzerrungen zulasten der einer erhöhten Pflichtenbindung unterliegenden Amts- oder Mandatsinhaber zu vermeiden¹⁹⁰⁹.

Entsprechende Überlegungen wie zu den Direktspenden an Parteimitglieder für deren persönliche politische Tätigkeit lassen sich grundsätzlich auch zu den Fraktionsspenden anstellen. Da die Fraktionen im Gegensatz zu den Abgeordneten de lege lata nicht zur Rechenschaftslegung über erhaltene Spenden verpflichtet sind, gilt es sicherzustellen, dass die Zuwendungen, die die Fraktionen rechenschaftsfrei empfangen haben, nicht von der Fraktion an die Partei oder ausgesuchte Parteimitglieder weiterfließen können. Diese Aufgabe übernimmt das Spendenannahmeverbot für Fraktionsspenden aus § 25 Abs. 2 Satz 1 PartG, das nach richtiger Auffassung nicht nur für die aus staatlichen Quellen stammenden Fraktionsmittel, sondern für alle Mittel der Fraktionen gilt. Allerdings lassen sich subtile Formen der indirekten Querfinanzierung der Parteien durch die Fraktionen nicht verhindern, wenn man bedenkt, dass das Spendenannahmeverbot den Fraktionen keine Maßnahmen verbietet, die zwar nicht als Spende zu qualifizieren sind, aber der Partei dennoch mittelbar zugutekommen. Um den Fraktionen ein höheres Maß an Rechtssicherheit bei der Wahrnehmung ihrer politischen Aufgaben zu gewährleisten, bedarf es indes einer klaren gesetzlich Abgrenzung, welche ambivalenten Maßnahmen der Fraktionen, die als mittelbare oder unmittelbare Sachspenden an die hinter der Fraktion stehende Partei angesehen werden könnten, zulässig oder unzulässig sind¹⁹¹⁰.

b) Publizität von Parteispenden

¹⁹⁰⁸ Ebenso: Koch, DÖV 2003, 451/454; Ipsen, NVwZ 2003, 14/16 f.

¹⁹⁰⁹ Zu den Einzelheiten siehe oben sub C) /II.) /3.) /a) /ag).

¹⁹¹⁰ Gleicher Auffassung: Müller/Albrecht, DVBl 2000, 1315/1325.

Auch rechtsfolgende weisen die besonderen Publizitätsvorschriften für Parteispenden Transparenzdefizite auf.

aa) Namentliche Nennung von Großspendern

Das Transparenz- und Publizitätskonzept des Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG geht von der Grundannahme aus, dass für das Anliegen, potentielle wirtschaftliche Abhängigkeiten und finanziell unterlegte Bemühungen um Einflussnahme auf den politischen Kurs der Partei aufzuzeigen, alle Spenden an Parteien, die das übliche Maß finanzieller Unterstützung an Parteien übersteigen, suspekt sind. Deshalb sind alle Spenden an Parteien, die über die üblicherweise aus politischer Verbundenheit an die Parteien geleistete finanzielle Unterstützung hinausgehen, unter namentlicher Nennung des Spenders und unter Angabe der Spendenhöhe offenzulegen. Die gegenwärtige Publizitätsgrenze aus § 25 Abs. 3 Satz 1 PartG, bei deren Überschreiten Zuwendungen unter Angabe des Zuwenders und der Höhe der Zuwendung im Rechenschaftsbericht zu verzeichnen sind, liegt mit 10.000,- EUR allerdings weit oberhalb der Beträge, die weite Teile der Bevölkerung den Parteien üblicherweise in einem Kalenderjahr als finanzielle Unterstützung für deren politische Tätigkeit zuwenden. Bedenkt man, dass der allergrößte Teil der Bevölkerung der Partei seiner Wahl üblicherweise noch nicht einmal 100,- EUR im Monat zuwendet und in den meisten Fällen einen Betrag in dieser Größenordnung für die finanzielle Unterstützung einer Partei auch gar nicht regelmäßig aufbringen könnte, sollte die Publizitätsgrenze aus § 25 Abs. 3 Satz 1 PartG de lege ferenda auf 2.000,- EUR oder allerhöchstens 3.000,- EUR herabgesetzt werden¹⁹¹¹.

Ein weiteres Transparenzdefizit resultiert daraus, dass die Publizitätsgrenze aus § 25 Abs. 3 Satz 1 PartG de lege lata bei Spenden von Konzerngesellschaften auf jede Gesellschaft des Konzerns gesondert anzuwenden ist. Aus diesem Grund kann ein Konzern einer Partei insgesamt einen Betrag weit oberhalb der Publizitätsgrenze zuwenden, ohne im Rechenschaftsbericht als Spender in Erscheinung zu treten, sofern die Zuwendungen der einzelnen Konzerngesellschaften jeweils hinter der Publizitätsgrenze zurückbleiben. Um diese Publizitätslücke zu schließen, sollte das Parteiengesetz dahin gehend geändert werden, dass Spenden von verbundenen Unternehmen im Sinne des § 15 AktG im Hinblick auf die Publizitätsgrenze aus § 25 Abs. 3 Satz 1 PartG zusammenzurechnen sind¹⁹¹². Entsprechendes gilt für Parteispenden von Eheleuten und eingetragenen Lebenspartnern. Da die Spenden von Eheleuten und eingetragenen Lebenspartnern für Zwecke der Publizitätsgrenze nicht addiert werden, können Ehegatten und eingetragene Lebenspartner gegenwärtig durch die entsprechende Aufteilung ihrer Zuwendungen einen Betrag in Höhe von knapp unterhalb des Doppelten der Publizitätsgrenze an eine Partei spenden, ohne als Spender in deren Rechenschaftsbericht ausgewiesen zu werden. De lege ferenda sollten Parteispenden von Eheleuten und eingetragenen Lebenspartnern im Hinblick auf die Publizitätsgrenze aus § 25 Abs. 3 Satz 1 PartG zusammengerechnet werden, damit Ehegatten und eingetragene Lebenspartner die Pflicht zur namentlichen Nennung als Spender im Rechenschaftsbericht nicht durch die Aufteilung der Zuwendung auf beide Eheleute beziehungsweise Lebenspartner umgehen können¹⁹¹³.

¹⁹¹¹ Siehe oben sub A) /III.) /3.) /b) /aa) und C) /II.) /4.) /aa).

¹⁹¹² Dazu auch siehe oben sub C) /II.) /4.) /aa).

¹⁹¹³ Siehe oben sub C) /II.) /4.) /aa).

ab) Ad-hoc-Veröffentlichung besonders hoher Einzelspenden

Da die Öffentlichkeit eventuelle Zusammenhänge zwischen einer Parteispende und einer politischen Entscheidung nur schwer herzustellen vermag, wenn die Parteispende erst geraume Zeit nach der politischen Entscheidung publik wird, ist die Ad-hoc-Publizität von Großspenden, die § 25 Abs. 3 Satz 2 und 3 PartG vorsieht, prinzipiell zu begrüßen. In der gegenwärtigen Form ist die Pflicht zur Ad-hoc-Veröffentlichung von Großspenden allerdings völlig unzureichend geregelt, weil die Ad-hoc-Publizität einer Großspende bei der geltenden Fassung des Parteiengesetzes faktisch im Belieben des Spenders steht. Da die Pflicht zur Ad-hoc-Veröffentlichung von Großspenden gemäß § 25 Abs. 3 Satz 2 und 3 PartG nur zum Tragen kommt, wenn die Spende im Einzelfall den Grenzwert von 50.000,- EUR übersteigt, kann der Spender die Ad-hoc-Veröffentlichung seiner Zuwendung ohne Weiteres vermeiden, indem er der Partei einen Betrag von mehr als 50.000,- EUR nicht in einer Spende, sondern in mehreren einzelnen Spenden, die für sich betrachtet jeweils hinter diesem Grenzwert zurückbleiben, zukommen lässt. Die Pflicht zur Ad-hoc-Veröffentlichung von Großspenden gemäß § 25 Abs. 3 Satz 2 und 3 PartG kann allerdings nicht nur problemlos umgangen werden, sondern der Gesetzgeber hat die Missachtung der Anzeigepflicht noch nicht einmal mit Sanktionen für die säumige Partei und die für diese handelnden Akteure verknüpft¹⁹¹⁴. Zugespitzt formuliert braucht sich der Spender also gar nicht die Mühe zu machen, seine ad-hoc-meldungspflichtige Großspende in mehrere nicht publizitätspflichtige Spenden aufzuteilen, wenn die Partei ihm zusagt, die nach Maßgabe von § 25 Abs. 3 Satz 2 PartG erforderliche Anzeige der Großspende beim Bundestagspräsidenten einfach nicht abzugeben.

Um der Ad-hoc-Veröffentlichung von Großspenden die praktische Bedeutung zu verschaffen, die dieses Instrument im Interesse einer effektiven Rechenschaftslegung über der Höhe nach relevante Parteispenden verdient, sollte der Gesetzgeber zum einen die Publizitätsgrenze aus § 25 Abs. 3 Satz 2 und 3 PartG absenken und zum anderen die Defizite in der normativen Verbindlichkeit der Ad-hoc-Mitteilungspflicht beseitigen. Letzteres erfordert insbesondere, dass die Anzeigepflicht zukünftig nicht nur an die Höhe der Spende im Einzelfall, sondern auch an das Gesamtvolumen aller Zuwendungen des jeweiligen Spenders im laufenden Kalenderjahr anknüpft. So sollte die Ad-hoc-Mitteilungspflicht de lege ferenda zum Tragen kommen, wenn eine Spende entweder im Einzelfall den Betrag von 10.000,- EUR übersteigt oder wenn eine Spende dazu führt, dass die Summe aller Zuwendungen des Spenders in dem laufenden Kalenderjahr erstmals den Betrag von 20.000,- EUR überschreitet oder sich oberhalb dieses Betrages weiter erhöht. In dem zuerst genannten Fall ist in der Ad-hoc-Mitteilung neben dem Namen und der Anschrift des Spenders die Höhe der einzelnen Zuwendung anzugeben, während in dem zuletzt genannten Fall neben der Person des Spenders der Gesamtbetrag von dessen Zuwendungen an die Partei im laufenden Kalenderjahr zu veröffentlichen ist. Liegt die Höhe der einzelnen Spende oberhalb von 10.000,- EUR und erhöht sich durch diese Spende das Gesamtvolumen aller Zuwendungen in dem Kalenderjahr auf mehr als 20.000,- EUR, sind sowohl die Höhe der einzelnen Spende als auch der Gesamtbetrag aller Spenden im laufenden Jahr zu publizieren¹⁹¹⁵. Das gegenwärtig bestehende Sanktionsdefizit sollte der Gesetzgeber aus der Welt schaffen, indem der Tatbestand des § 31c Satz 2 PartG um den Fall der Nichteinhaltung der Ad-hoc-Mitteilungspflicht ergänzt wird.

¹⁹¹⁴ Siehe oben sub C) /II.) /4.) /ab) und C) /IV.) /3.) /c) /ac) /(2).

c) Erstreckung der besonderen Publizitätspflicht auf Darlehensgeber und andere Gläubiger

Darlehensgeber und andere Gläubiger können, je nach den Umständen des Einzelfalls, aus ihrer wirtschaftlichen Position heraus einen weitaus intensiveren Druck auf die Partei und deren politischen Kurs ausüben als es Spendern möglich ist. Während der Partei für den Fall, dass sie den politischen Vorstellungen eines Spenders nicht Folge leistet, schlimmstenfalls die Gefahr droht, dass sie von diesem Spender zukünftig keine weiteren Zuwendungen mehr erhält, können Darlehensgeber und andere Gläubiger, soweit ihre Forderungen fällig sind, von der Partei Zahlung verlangen und ihr dadurch Liquidität entziehen. Deshalb sollten Darlehensverbindlichkeiten und andere Verbindlichkeiten der Partei *de lege ferenda* bei der Rechenschaftslegung den Parteispenden gleichgestellt werden. Konkret erfordert dies, dass Darlehensverbindlichkeiten und andere Verbindlichkeiten der Parteien in relevanter Höhe nach dem von den Spenden und Mandatsträgerbeiträgen bekannten Muster unter namentlicher Nennung des Gläubigers und unter Angabe der Höhe der Verbindlichkeit im Rechenschaftsbericht zu verzeichnen sind¹⁹¹⁶.

Die grundsätzliche Entscheidung für die Einbeziehung von Verbindlichkeiten in die besonderen Publizitätsvorschriften besagt allerdings noch nichts darüber, ob die Inanspruchnahme eines Darlehens beziehungsweise das Eingehen einer sonstigen Verbindlichkeit durch die Partei oder der Bestand der am Abschlussstichtag noch offenen Verbindlichkeiten das maßgebliche Kriterium für die Rechenschaftslegung bilden sollte. Für das Anliegen des Transparenz- und Publizitätsgebots aus Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG, potentielle wirtschaftliche Interessenverflechtungen und finanziell unterlegte Beeinflussungsversuche aufzuzeigen, sind prinzipiell beide Sachverhalte von Bedeutung: Darlehensgeber und andere Gläubiger können nämlich nicht erst aus der bereits bestehenden Forderung heraus wirtschaftlichen Druck auf die Partei ausüben, sondern bereits im Zusammenhang mit der Kreditgewährung eine den Umständen nach eventuell bestehende Machtposition ausspielen. Um den Adressaten des Rechenschaftsberichts auch Rückschlüsse auf die Umstände der Kreditgewährung zu ermöglichen, reicht es nicht aus, nur die am Abschlussstichtag noch bestehenden Verbindlichkeiten unter namentlicher Nennung des jeweiligen Gläubigers im Rechenschaftsbericht zu verzeichnen. Zudem wären unterjährige Darlehen und andere Verbindlichkeiten mit kurzer Laufzeit, die die Partei innerhalb desselben Rechnungsjahres eingegangen ist und ausgeglichen hat, im Falle einer nur stichtagsbezogenen Rechenschaftslegung über die Verbindlichkeiten nicht aus dem Rechenschaftsbericht ersichtlich. Daher müssen neben den am Abschlussstichtag bestehenden Verbindlichkeiten der Partei auch die Darlehen und andere Verbindlichkeiten, die die Partei im jeweiligen Rechnungsjahr neu aufgenommen hat respektive neu eingegangen ist, im Rechenschaftsbericht ausgewiesen werden. Umgekehrt würde eine besondere Publizität über die Verbindlichkeiten der Partei, die ausschließlich an die im Rechnungsjahr neu aufgenommenen Darlehen und die neu eingegangenen Verbindlichkeiten anknüpft, dem angestrebten Transparenzziel nicht gerecht, weil dabei nicht deutlich würde, gegenüber welchen Gläubigern die am Abschlussstichtag noch nicht zurückgeführten Verbindlichkeiten bestehen. Die besonderen Publizitätsvorschriften für Darlehen und andere Verbindlichkeiten der Parteien müssen deshalb auf zwei Säulen fußen und sowohl die im Rechnungsjahr neu eingegangenen Verbindlichkeiten als auch die am Schluss des Rechnungsjahres bestehenden Verbindlichkeiten

¹⁹¹⁵ Dazu auch siehe oben sub C) /II.) /4.) /ab).

¹⁹¹⁶ Dazu auch siehe oben sub A) /III.) /3.) /b) /ac) und D) /I.).

unter Nennung des Gläubigers und der Höhe der jeweiligen Verbindlichkeit offenlegen.

Neu aufgenommene Darlehen und andere neu eingegangene Verbindlichkeiten sind unter Angabe des Datums, des Schuldgrundes, der Höhe und der Laufzeit der Verbindlichkeit sowie des vereinbarten Zinssatzes und unter Nennung von Namen und Anschrift des Gläubigers im Rechenschaftsbericht zu verzeichnen. Hinsichtlich der am Abschlussstichtag existierenden Verbindlichkeiten sind neben Namen und Anschrift des Gläubigers die Höhe der Verbindlichkeit, der Schuldgrund, der Fälligkeitszeitpunkt sowie der vereinbarte Zinssatz im Rechenschaftsbericht auszuweisen.

Fraglich ist, ab welcher Höhe von Darlehen und Verbindlichkeiten die besonderen Publizitätsvorschriften zum Tragen kommen sollten. Abstrakt lässt sich dazu zunächst festhalten, dass die Publizitätsgrenze so niedrig angesiedelt sein muss, dass auch vergleichsweise geringe Verbindlichkeiten, die nur auf der Ebene der unteren Parteigliederungen möglicherweise einen wirtschaftlichen Einfluss zu vermitteln vermögen, der besonderen Publizitätspflicht unterliegen. Umgekehrt kann die Publizitätsgrenze für Darlehen und andere Verbindlichkeiten nicht zu niedrig angesetzt werden, weil die typische Parteitätigkeit keinen Bereich aus Sicht des Transparenzgebots unverdächtig Darlehen und Verbindlichkeiten, die von Parteien im Rahmen des ordnungsgemäßen Geschäftsgang üblicherweise aufgenommen beziehungsweise eingegangen würden, umfasst. Deshalb spricht im Ergebnis nichts dagegen, die nach der hier vertretenen Auffassung auf 2.000,- EUR oder höchstens 3.000,- EUR herabzusetzende Publizitätsgrenze für Parteispenden auch auf die besondere Publizität von Darlehen und anderen Verbindlichkeiten anzuwenden.

3.) Rechenschaftslegung im Allgemeinen – der Rechenschaftsbericht

Neben den Ad-hoc-Mitteilungen über Großspenden nach Maßgabe von § 25 Abs. 3 Satz 2 und 3 PartG vollzieht sich die Rechenschaftslegung in den Rechenschaftsberichten, die die Parteien für jedes Kalenderjahr aufzustellen und zur Veröffentlichung beim Präsidenten des Deutschen Bundestages einzureichen haben. Das Kernstück des Rechenschaftsberichts bildet der aus Vermögensbilanz und Ergebnisrechnung bestehende Periodenabschluss der Partei, neben den einige weitere aus Sicht des Transparenzgebots relevante parteienspezifische Angaben, wie zum Beispiel das Verzeichnis der Großspender gemäß § 25 Abs. 3 Satz 1 PartG, treten. Seitdem der Gesetzgeber mit dem Achten und Neunten Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes den Periodenabschluss der Parteien an den handelsrechtlichen Jahresabschluss angeglichen hat, wird der von den Parteien zu erstellende Rechenschaftsbericht in erheblichem Ausmaß von den Vorschriften des Handelsbilanzrechts geprägt.

a) Kritik an der entsprechenden Anwendung des Handelsbilanzrechts auf den Rechenschaftsbericht der Parteien

Ohne damit einer Aussage über die inhaltliche Eignung des Handelsbilanzrechts, die von Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG postulierte Transparenz über die Finanzen der Parteien herzustellen, vorzugreifen, bietet die konzeptionelle Ausrichtung des Rechenschaftsberichts am Jahresabschluss unter entsprechender Anwendung der handelsrechtlichen Rechnungslegungsvorschriften prima facie zwei elementare Vorteile:

Während ein parteienspezifisches Rechenschaftsrecht wegen der geringen Anzahl an Parteien nur auf wenige Anwendungsfälle kommt und die Rechtspflege dieser Vorschriften entsprechend

stockend verläuft, handelt es sich bei dem Handelsbilanzrecht um ein in der langjährigen und breiten Praxis hochgradig entwickeltes und in vielen Punkten bis in die letzten Details geklärt Rechtsgebiet¹⁹¹⁷. Nicht zuletzt wegen des in § 5 Abs. 1 Satz 1 EStG verankerten Maßgeblichkeitsgrundsatzes, dem zufolge die Bestimmungen des Handelsbilanzrechts auch der steuerlichen Gewinnermittlung zugrunde zu legen sind, soweit das Steuerrecht nichts Abweichendes vorsieht, ist der kontinuierliche Strom an Rechtsprechung der Zivil- und Finanzgerichte in Fragen der handelsrechtlichen Rechnungslegungsvorschriften auch in Zukunft gewährleistet. Die Anlehnung an das Handelsbilanzrecht vermittelt den rechenschaftspflichtigen Parteien wie auch dem Präsidenten des Deutschen Bundestages, der die eingereichten Rechenschaftsberichte auf ihre Richtigkeit zu prüfen hat, ein höheres Maß an Rechtssicherheit als es ausschließlich parteispezifische Rechenschaftsvorschriften zu leisten vermögen würden. Hinzu kommt, dass die Klärung offener Rechtsfragen durch die Gerichte im Hinblick auf parteispezifische Rechenschaftsvorschriften nur in Konstellationen, in denen für die involvierte Partei im Falle des Unterliegens Sanktionen nach Maßgabe der §§ 31b, 31c PartG auf dem Spiel stehen, denkbar ist.

Darüber hinaus entlastet die Grundsatzentscheidung, die Rechenschaftslegung der Parteien an das politisch neutrale, etablierte System des Handelsbilanzrechts anzulehnen, die Gesetzgebung auf dem Gebiet des Parteienrechenschaftsrechts, die in der Vergangenheit von politischen Interessenkonflikten überlagert wurde, zumindest teilweise von politischen Auseinandersetzungen. Langfristig betrachtet eröffnet die Anknüpfung an das Handelsbilanzrecht zudem die Möglichkeit, dass das Parteienrechenschaftsrecht mit den adaptierten Rechnungslegungsvorschriften des Handelsbilanzrechts eine der systemimmanenten Rechtspflege und Rechtsfortbildung zugängliche verfestigte dogmatische Struktur entwickelt, die auf lange Sicht auch ein höheres rechtsetzungstechnisches Niveau gestattet. Bislang hat sich die Hoffnung, dass der Paradigmenwechsel hin zu einer Rechenschaftslegung nach handelsbilanziellen Grundsätzen zu einer höheren Rechtsetzungsqualität und insbesondere einer technisch und dogmatisch geordneteren Rechtsetzung durch den Gesetzgeber führen könnte, allerdings nicht bestätigt. Vielmehr hat der Gesetzgeber beim Systemwechsel hin zur Rechenschaftslegung nach bilanziellen Grundsätzen durch das Achte Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes der punktuellen Modifikation der bestehenden Rechenschaftsvorschriften den Vorrang vor einer konzeptionell durchdachten grundlegenden Überarbeitung des Rechenschaftsrechts eingeräumt. Weil bei der Anpassung der Rechenschaftsvorschriften an das Handelsbilanzrecht die Umstellung der Einnahmen- und Ausgabenrechnung in eine Gewinn- und Verlustrechnung nach handelsbilanziellem Muster versäumt wurde, musste die Reform sogar kurze Zeit, bevor die Parteien die ersten Rechenschaftsberichte nach neuem Recht einzureichen hatten, dringend durch das Neunte Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes nachgebessert werden¹⁹¹⁸. Ferner ist der Gesetzgeber seinem Vorsatz, die Rechenschaftslegung der Parteien an dem bestehenden und bewährten System des handelsrechtlichen Jahresabschlusses auszurichten, selbst untreu geworden, indem er den Parteien mit dem hohen Grenzwert von 5.000,- EUR für sofort abziehbare Vermögensgegenstände gemäß § 28 Abs. 1 PartG sowie der Privilegierung der den Landesverbänden nachgeordneten Gebietsverbände nach Maßgabe von § 28 Abs. 3 PartG weitreichende Ausnahmen von der

¹⁹¹⁷ In diesem Punkt gleicher Auffassung: Wettig-Danielmeier, ZParl Bd. 32 (2001), 528/533 f.

¹⁹¹⁸ Siehe oben sub B) /XIII.).

Bilanzierungspflicht gestattet hat.

Auch in materieller Hinsicht bestehen keine Einwände dagegen, für die Rechenschaftslegung der Parteien auf das etablierte und bewährte Rechnungslegungssystem des Handelsbilanzrechts zurückzugreifen¹⁹¹⁹. Zwar besteht auf den ersten Blick ein gewisser Zielkonflikt zwischen dem Anliegen der Rechenschaftslegung, die Finanz- und Vermögenslage der Parteien den tatsächlichen Verhältnissen entsprechend darzustellen, und dem Handelsbilanzrecht, das mit dem ihm immanenten Vorsichtsprinzip zur Bildung stiller Reserven neigt. Die Bildung stiller Reserven läuft dem Sinn und Zweck des verfassungsrechtlichen Transparenz- und Publizitätsgebots bei näherer Betrachtung allerdings keineswegs zuwider¹⁹²⁰. Bedenkt man, dass die Rechenschaftslegung über das Vermögen dem Bürger einerseits ein allgemeines Urteil über die wirtschaftliche Lage der Partei und deren Empfänglichkeit für finanziell unterlegte Beeinflussungsversuche gestatten soll und andererseits als Bezugsgröße für das den offengelegten Spenden innewohnende Beeinflussungspotential fungiert, kommt der Ausweis eines zu geringen Vermögens der Partei dem Anliegen der Rechenschaftspflicht tendenziell sogar entgegen, weil die Unterbewertung Abhängigkeitspotentiale und Beeinflussungsrisiken nicht verwässert, sondern akzentuiert. Ferner darf nicht übersehen werden, dass die nach handelsbilanziellen Prinzipien erstellte Vermögensbilanz die verfassungsrechtlich geforderte Rechenschaftslegung über das Parteivermögen nicht allein zu leisten braucht. Vielmehr können an geeigneter Stelle im Rechenschaftsbericht weiterführende Informationen über das Parteivermögen vorgeschrieben werden, wenn der Gesetzgeber die Rechenschaftslegung über das Parteivermögen durch die Vermögensbilanz in einem bestimmten Punkt als aus verfassungsrechtlicher Sicht unzureichend ansieht. Insbesondere kann der Gesetzgeber in diesem Kontext verfügen, dass die tatsächlichen Verkehrswerte bestimmter Vermögensgegenstände außerhalb des geschlossenen Rechnungslegungssystems, in dem unrealisierte Wertzuwächse wegen des Bewertungsprinzips der fortgeschriebenen Anschaffungs- und Herstellungskosten unberücksichtigt bleiben, informationshalber anzugeben sind, soweit ihm dies als erforderlich erscheint. So schreibt § 24 Abs. 7 Nr. 3 PartG für das Haus- und Grundvermögen sowie für Beteiligungen an Unternehmen im Abstand von fünf Jahren eine Neubewertung nach dem Bewertungsgesetz vor, die in den Erläuterungsteil zur Vermögensbilanz aufzunehmen ist.

Der, in erster Linie in Punkten der Gliederung und Kontierung, an die Besonderheiten der politischen Parteien adaptierte Jahresabschluss nach handelsbilanzrechtlichem Muster erfüllt als das Kernelement des Rechenschaftsberichts die Anforderungen, die das Publizitäts- und Transparenzgebot aus Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG an die Rechenschaftslegung der Parteien stellt. Mit der Vermögensbilanz nach dem Vorbild der Handelsbilanz zeichnet der Periodenabschluss der Parteien ein vollständiges und zutreffendes Bild vom Vermögen der Partei und dessen Veränderung innerhalb des jeweiligen Rechnungsjahres. Dank der an die Gewinn- und Verlustrechnung angelehnten Ergebnisrechnung bietet der Rechenschaftsbericht zudem in kategorisch geordneter Form Aufschluss darüber, auf welche erfolgswirksamen Zugänge und Abflüsse die Vermögensänderung innerhalb des Rechnungsjahres zurückgeht. Mit der konsistenten Darstellung

¹⁹¹⁹ Abweichend von der hier vertretenen Auffassung meint Küstermann, Transparenzgebot, S. 244 f., dass die Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung nicht umfassend auf die Rechenschaftslegung der Parteien übertragen werden können.

¹⁹²⁰ Dazu auch siehe oben sub C) /III.) /4.) /c) /ac) /(15).

des Parteivermögens und dessen Änderung im Berichtszeitraum liefert das dem Handelsbilanzrecht entlehnte in sich geschlossene Rechnungslegungswerk im Ergebnis die Informationen, die der Leser des Rechenschaftsberichts benötigt, um sich ein allgemeines Bild von den Vermögensverhältnissen und der finanziellen Unabhängigkeit der Partei zu machen und das Beeinflussungspotential, das den außerhalb des Periodenabschlusses individuell offengelegten Großspenden innewohnt, beurteilen zu können.

Daneben bietet die Strukturentscheidung für die an das Handelsbilanzrecht angelehnte Rechenschaftslegung noch einen weiteren nicht zu unterschätzenden Vorteil für die von Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG angestrebte Transparenz der Parteifinanzen: Rechenschaftslegung in Finanz- und Vermögensfragen bedeutet in technischer Hinsicht Rechnungslegung. Rechnungslegung wiederum stellt der Sache nach nichts anderes als eine Form der chiffrierten Kommunikation zwischen dem Rechnungslegenden und dem Adressaten der Rechnungslegung dar. Für das korrekte Verständnis des Rechenschaftsberichts wie auch jedes anderen Rechnungslegungswerks ist es deshalb von herausragender Bedeutung, dass der Rezipient des Rechnungslegungswerks die Grundsätze, nach denen der Rechnungslegende das Rechnungslegungswerk aufgestellt hat, kennt, um den vom Rechnungslegenden in chiffrierter Form artikulierten Sachverhalt nachvollziehen zu können. Bilanzkosmetik und Bilanzanalyse betrachten letztendlich den gleichen Sachverhalt anhand der gleichen Rechnungslegungsvorschriften nur aus unterschiedlichen Blickwinkeln. Aus diesem Grund ist es für das Verständnis der Rechenschaftsberichte nur förderlich, dass die Rechenschaftslegung der Parteien auf dem Rechnungslegungssystem beruht, das in Deutschland am weitesten verbreitet ist und mit dessen Prinzipien und Mechanismen die größte Anzahl der Adressaten des Rechenschaftsberichts vertraut ist.

Die Entscheidung des Gesetzgebers, sich bei der Rechenschaftslegung der Parteien am Handelsbilanzrecht zu orientieren, ist auch nicht unter dem Aspekt kritikwürdig, dass ein parteispezifisches Rechnungslegungssystem dem Anliegen des verfassungsrechtlichen Transparenz- und Publizitätsgebots besser gerecht würde. Um keine parteispezifischen Rechnungslegungsstandards entwickeln zu müssen, bedient sich das Parteiengesetz für die Rechenschaftslegung der Parteien des Handelsbilanzrechts als ausgereiftes, praktisch bewährtes Rechnungslegungssystem¹⁹²¹. Eigenständige Grundsätze ordnungsmäßiger Parteienrechenschaftslegung im rechnungslegungstechnischen Sinne respektive spezifisch adaptierte Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung gibt es in dem bestehenden Rechenschaftslegungssystem nicht. Vielmehr übernimmt das Parteienrechenschaftsrecht auf der rechnungslegungstechnischen Seite das handelsbilanzrechtliche Regelwerk mit einigen nicht systemrelevanten Anpassungen und erfüllt die besonderen verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Rechenschaftslegung der Parteien, soweit diese nicht von der Rechnungslegung nach handelsbilanzrechtlichem Vorbild abgedeckt werden, indem es den Jahresabschluss im Rechenschaftsbericht um weitere parteispezifische Elemente der Rechenschaftslegung ergänzt. Eine parteispezifische Form der Rechenschaftslegung könnte den verfassungsrechtlichen Anspruch an die Transparenz der Parteifinanzen nicht besser verwirklichen. Grundsätze

¹⁹²¹ Anderer Auffassung: KR/Rixen, Rdnr. 18 zu § 24 PartG, dem zufolge die in das Parteienrechenschaftsrecht zu übernehmenden Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung „als spezifisch parteirechtliche Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung“ anzuwenden seien.

ordnungsmäßiger Parteienrechenschaftslegung im rechnungslegungstechnischen Sinne existieren nicht nur in dem gegenwärtigen, von den Vorschriften des Parteiengesetzes entfalteten Rechenschaftssystem nicht, sondern werden auch nicht durch das verfassungsrechtliche Transparenz- und Publizitätsgebot vorgezeichnet oder gefordert. Der Transparenzanspruch der Rechenschaftspflicht aus Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG ist vielmehr schlicht ein resultativer: Der Gesetzgeber hat die Rechenschaftspflicht so umzusetzen, dass bei ordnungsgemäßer Rechenschaftslegung nach dem einfachgesetzlichen Rechenschaftsregime die aus Sicht des Transparenzgebots relevanten Informationen über das Finanzgebaren und die Vermögensverhältnisse der Parteien publik werden. Vorgaben für die Rechenschaftslegung der Parteien, die im Wege der Auslegung aus Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG abgeleitet werden können, betreffen allein den Gegenstand der Rechenschaftslegung, also die im Zuge der Rechenschaftslegung offenzulegenden Sachverhalte in Bezug auf die Parteifinanzen. So folgt aus dem Anliegen der verfassungsrechtlichen Rechenschaftspflicht, potentielle wirtschaftliche Abhängigkeiten sowie finanziell unterlegte Beeinflussungsversuche aufzuzeigen, insbesondere, dass alle Spenden in relevanter Höhe unter namentlicher Nennung des Spenders und unter Angabe der Höhe der Zuwendung publik zu machen sind. Direktiven für die technische Umsetzung der Rechenschaftslegung können dem Transparenz- und Publizitätsgebot aus Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG hingegen nicht entnommen werden.

b) Kritik an den Rechenschaftsvorschriften über den Rechenschaftsbericht

Auch wenn die Grundsatzentscheidung des Gesetzgebers, die Rechenschaftslegung der Parteien in Anlehnung an den handelsrechtlichen Jahresabschluss auszugestalten, Zustimmung verdient, stoßen die Vorschriften des Parteiengesetzes über den Rechenschaftsbericht im Detail an vielen Stellen auf Kritik.

aa) Zur handwerklichen Qualität der Gesetzgebung

Negativ hervorzuheben ist zunächst die allgemein niedrige rechtsetzungstechnische Qualität der Rechenschaftsvorschriften des Parteiengesetzes¹⁹²². Der Umstand, dass die Gesetzgebungsverfahren in Fragen der Rechenschaftslegung der Parteien in der Vergangenheit regelmäßig von Interessenkonflikten zwischen den verschiedenen politischen Lagern dominiert und Einigungen über die Lagergrenzen hinweg vielfach kurz vor Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens in kleiner Runde getroffen wurden¹⁹²³, ist leider nicht ohne Folgen für das handwerkliche Niveau der Gesetzgebung geblieben. Zudem läuft die besondere Form der überparteilichen Konsensfindung, die in der Vergangenheit bei der Rechtsetzung auf dem Gebiet des Parteienrechenschaftsrechts zu beobachten war, tendenziell darauf hinaus, dass nur der kleinste gemeinsame Nenner zwischen den widerstreitenden Interessen der verschiedenen politischen Lager in Gesetzesform umgesetzt wird. In einer politisch aufgeladenen Umgebung, die sich mit der parteiübergreifenden Konsensfindung wegen der bestehenden Interessengegensätze schwertut, gewinnen rechnungslegungstechnische Aspekte sowie Fragen der in rechtstechnischer und dogmatischer Hinsicht optimalen Umsetzung des Änderungsvorhabens leicht den Status eines

¹⁹²² Gleicher Auffassung: Küstermann, Transparenzgebot, S. 244; Henke, Der Staat Bd. 31 (1992), 98/108.

¹⁹²³ Dazu siehe oben sub A) /II.) /2.).

Störfaktors, der das ohnehin konflikträchtige Gesetzgebungsverfahren unnötig verkompliziert und in die Länge zieht. Infolge dieser Besonderheiten bei der Gesetzgebung ist den Rechenschaftsvorschriften des Parteiengesetzes, die das Produkt vielfacher Gesetzesänderungen und mehrerer Systemwechsel darstellen, wegen der fehlenden dogmatischen Struktur im Allgemeinen und an vielen Stellen auch im Detail anzumerken, dass regelungstechnische und dogmatische Belange bei der historischen Entwicklung des Rechenschaftsrechts der Parteien nur eine untergeordnete Rolle gespielt haben.

Obwohl der Gesetzgeber mit dem Achten und Neunten Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes die Rechenschaftslegung der Parteien durch den Systemwechsel von der Buchführung nach kameralistischen Grundsätzen hin zur doppelten Buchführung nach handelsbilanzrechtlichem Muster auf eine völlig neue dogmatische Grundlage gestellt hat, blieben die Rechenschaftsvorschriften des Parteiengesetzes durch den Systemwechsel hindurch im Wesentlichen unverändert und erfuhren nur punktuelle Änderungen. Namentlich bei der Einnahmen- und Ausgabenrechnung hatte die Vorgehensweise des Gesetzgebers, auf eine an systematischen und dogmatischen Aspekten orientierte Aufarbeitung der Rechenschaftsvorschriften zu verzichten, verhängnisvolle Folgen: Weil der Gesetzgeber die materielle Umstellung der Einnahmen- und Ausgabenrechnung in eine Ergebnisrechnung nach dem Vorbild der Gewinn- und Verlustrechnung zunächst versäumt hatte, musste die Gesetzesänderung in letzter Minute, bevor die ersten Rechenschaftsberichte nach neuem Recht einzureichen waren, nachgebessert werden. Trotz der Nachbesserung durch den Gesetzgeber sind die Ergebnisrechnung und die Vermögensbilanz, anders als dies dem Wesen der doppelten Buchführung entspräche, bis heute nicht vollständig synchronisiert: So können bestimmte Geschäftsvorfälle wie die Freistellung der Partei von noch nicht entstandenen Verbindlichkeiten oder die Übernahme von Veranstaltungen oder anderen Maßnahmen der Partei, die nach Maßgabe von § 26 Abs. 1 Satz 2 PartG als Einnahme zu verbuchen sind, aber kein Bestandskonto ansprechen, nur unter Rückgriff auf eine Bilanzierungshilfe in der Ergebnisrechnung ausgewiesen werden¹⁹²⁴. Der Gesetzgeber ist sich dieser rechnungslegungstechnischen Friktionen trotz zweier Anläufe für die Umstellung der Einnahmen- und Ausgabenrechnung nicht bewusst geworden oder hat dazu zumindest in beiden Gesetzgebungsverfahren nicht explizit Stellung bezogen.

Aber auch an anderer Stelle macht sich die Vorgehensweise des Gesetzgebers, Bestimmungen des Parteienrechenschaftsrechts im Falle bedeutender Änderungen nicht von Grund auf neu zu fassen, sondern lediglich punktuelle Modifikationen an den bestehenden Regelungen vorzunehmen, negativ bemerkbar. So hat der Gesetzgeber beispielsweise mit dem Achten Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes die Vorschriften über die Zuständigkeit für die Rechenschaftslegung in § 23 Abs. 1 PartG modifiziert, um die Verantwortlichkeit der Parteivorstände für den Rechenschaftsbericht – so die gesetzgeberische Zielsetzung – eindeutig zu regeln¹⁹²⁵. Tatsächlich präsentieren sich die Bestimmungen über die Verantwortlichkeit für die Rechenschaftslegung seit der Änderung in sprachlicher und systematischer Hinsicht in einer Verfassung, die es dem Leser der Vorschriften nicht ermöglicht, deren Sinngehalt ohne weitere Erläuterungen durch die schlichte Lektüre des Gesetzestextes zu erfassen. Während § 23 Abs. 1 Satz 1 PartG die Zuständigkeit für die

¹⁹²⁴ Zu den Einzelheiten siehe oben sub C) /III.) /7.) /a) /ab) /(2) /(a) /(ab).

¹⁹²⁵ BT-Drs. 14/8778, S. 18; BT-Drs. 14/7778, S. 3 und 15.

Rechenschaftslegung zunächst dem gesamten Vorstand zuweist, betonen die folgenden Sätze die Verantwortlichkeit einzelner Vorstandsmitglieder der verschiedenen Gliederungsebenen, ohne dass dieser Widerspruch in einer nachvollziehbaren Form durch ein übergeordnetes Prinzip aufgelöst würde.

Vergleichbare rechtstechnische Defizite, die das Verständnis der Vorschriften erschweren, finden sich in den Rechenschaftsvorschriften des Parteiengesetzes wegen der fehlenden dogmatischen Struktur und der häufig verbesserungsfähigen regelungstechnischen Qualität an vielen Stellen. Zu den strukturellen Defiziten in rechtstechnischer Hinsicht gehört auch, dass sich das Rechenschaftsrecht der Parteien nur in begrenztem Umfang einer einheitlichen Terminologie bedient. Besonders hervorzuheben ist in diesem Zusammenhang, dass das Parteiengesetz dem Leser der Rechenschaftsvorschriften die systematische Orientierung in diesem Rechtsgebiet erheblich erschwert, indem es den Begriff „*Rechenschaftsbericht*“ undifferenziert für den Rechenschaftsbericht der Gesamtpartei, den Rechenschaftsbericht des Bundesverbandes sowie die Rechenschaftsberichte der übrigen Gebietsverbände verwendet¹⁹²⁶. Ein differenzierter Sprachgebrauch würde das Verständnis, welcher dieser Rechenschaftsberichte in den verschiedenen Regelungen gemeint ist, erheblich erleichtern und für eine bessere Übersicht über die Rechenschaftsvorschriften sorgen.

Die Rechenschaftsvorschriften des Parteiengesetzes befinden sich in rechtstechnischer Hinsicht in einem Zustand, der Rechtspflege erfordert. Aus praktischer Sicht wäre es deshalb sehr zu begrüßen, wenn der Gesetzgeber sich bei der nächsten Novelle des Parteienrechenschaftsrechts ungeachtet der vorzunehmenden inhaltlichen Änderungen die Mühe machen würde, die Rechenschaftsvorschriften aus systematischer Sicht gründlich zu überarbeiten, um die dogmatischen und rechtstechnischen Defizite der Regelungen zu beseitigen. Gerade in einem Rechtsgebiet wie dem Rechenschaftsrecht der Parteien, das auf die Transparenz der Parteifinzen für die breite Öffentlichkeit abzielt, sollte die bessere Verständlichkeit der maßgeblichen Rechenschaftsvorschriften bei der Gesetzgebung einen hohen Stellenwert besitzen.

ab) Transparenzdefizite des Rechenschaftsberichts

Neben der allgemein verbesserungsfähigen rechtstechnischen Qualität weisen die Rechenschaftsvorschriften des Parteiengesetzes in Bezug auf den Rechenschaftsbericht auch einige materielle Transparenzdefizite, die dringend der Korrektur durch den Gesetzgeber bedürfen, auf. Weil die individuelle Offenlegung der unter Transparenzaspekten besonders relevanten Großspenden außerhalb des Periodenabschlusses erfolgt und weil die aus dem Handelsbilanzrecht übernommenen Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung prinzipiell die vollständige Erfassung aller Geschäftsvorfälle in der Ergebnisrechnung und der Vermögensbilanz verlangen, fallen die Publizitätsmängel des aus Ergebnisrechnung und Vermögensbilanz bestehenden Periodenabschlusses der Parteien allerdings überschaubar aus. Bezeichnenderweise treten die Publizitätsdefizite von Ergebnisrechnung und Vermögensbilanz gerade an den Stellen auf, an denen der Gesetzgeber den Parteien Abweichungen von den handelsrechtlichen Bilanzierungsgrundsätzen gestattet.

¹⁹²⁶ Dazu auch siehe oben sub C) /III.) /1.).

Befreiungen von den Bilanzierungsgrundsätzen des Handelsbilanzrechts erteilt das Parteiengesetz den Parteien in zweifacher Hinsicht: Zum einen brauchen die Parteien Vermögensgegenstände, deren Anschaffungswert sich inklusive Umsatzsteuer auf nicht mehr als 5.000,- EUR beläuft, gemäß § 28 Abs. 1 PartG nicht in die Vermögensbilanz aufzunehmen. Dies hat zur Folge, dass Vermögensgegenstände mit einem Anschaffungswert von nicht mehr als 5.000,- EUR im Jahr der Anschaffung als Aufwand abgezogen werden können und dementsprechend in der Ausgaberechnung zu verzeichnen sind. Weil namentlich die unteren Gebietsverbände kaum Vermögensgegenstände mit einem Anschaffungswert von mehr als 5.000,- EUR besitzen, läuft die hohe Grenze für den Sofortabzug von Vermögensgegenständen im Ergebnis darauf hinaus, dass viele Parteiverbände in ihrer Vermögensbilanz keinerlei Vermögensgegenstände mehr auszuweisen brauchen. Um die Erosion der Vermögensbilanz und das daraus folgende Defizit bei der Rechenschaftslegung über das Parteivermögen zu vermeiden, ist der Sofortabzug von Vermögensgegenständen von geringem Wert unbedingt auf das auch im Handelsbilanzrecht zulässige Ausmaß zu beschränken¹⁹²⁷. Im Interesse einer höheren Rechtssicherheit ergibt es allerdings Sinn, die Grenzfindung nicht dem entsprechend anzuwendenden Regularium des Handelsbilanzrechts, das keine feste Wertgrenze für den Sofortabzug vorsieht, zu überlassen, sondern eine konkrete Wertgrenze für sofort abziehbare Vermögensgegenstände von geringem Wert im Parteiengesetz festzulegen. Der herabzusetzende Grenzwert für den Sofortabzug von geringwertigen Vermögensgegenständen sollte in der Größenordnung von 500,- EUR liegen.

Einen weiteren Dispens von handelsbilanzrechtlichen Prinzipien erteilt § 28 Abs. 3 PartG den den Landesverbänden nachgeordneten Gebietsverbänden der Parteien. Gemäß § 28 Abs. 3 Satz 1 PartG brauchen die den Landesverbänden nachgeordneten Gebietsverbände bei der Rechenschaftslegung nicht den Grundsatz des periodengerechten Gewinnausweises zu beachten, sondern können Einnahmen und Ausgaben unabhängig von dem Zeitpunkt, in dem die korrespondierende Forderung oder Verbindlichkeit zur Entstehung gelangt, im Jahr des Zuflusses oder Abflusses verbuchen. Ferner brauchen die den Landesverbänden nachgeordneten Gebietsverbände nach Maßgabe von § 28 Abs. 3 Satz 2 PartG bei der Rechenschaftslegung keine Rückstellungen und keine Rechnungsabgrenzungsposten zu bilden und müssen auch ihre Haftungsverhältnisse nicht offenlegen. In dem Rechenschaftslegungssystem des Parteienrechts, das sich an den handelsrechtlichen Vorschriften über die Buchführung orientiert und den handelsrechtlichen Jahresabschluss als Teil des Rechenschaftsberichts nachbildet, stellen die Vorschriften in § 28 Abs. 3 PartG einen elementaren Fremdkörper dar, weil die Rechenschaftslegung der den Landesverbänden nachgeordneten Gebietsverbände dadurch auch weiterhin nach kameralistischen Grundsätzen erfolgen kann. Im Ergebnis läuft die Privilegierung der den Landesverbänden nachgeordneten Gebietsverbände durch § 28 Abs. 3 PartG darauf hinaus, dass diese den Systemwechsel bei der Rechenschaftslegung weg von der Buchführung nach kameralistischen Grundsätzen hin zur doppelten Buchführung in zentralen Punkten nicht mitzumachen brauchen. Zudem wird der Rechenschaftsbericht dadurch, dass die verschiedenen Parteigliederungen die Gewinnermittlung nach divergierenden Grundsätzen vornehmen können, inkonsistent und die Vergleichbarkeit der Rechenschaftsberichte leidet darunter, dass die den

¹⁹²⁷ Zu dem Ansatzwahlrecht aus § 28 Abs. 1 PartG siehe oben sub C) /III.) /6.) /b) /aa) /(1) /(c) und C) /III.) /7.) /a) /ac) /(1) /(b) /(aa).

Landesverbänden nachgeordneten Gebietsverbände der verschiedenen Parteien die Wahlrechte aus § 28 Abs. 3 PartG unterschiedlich ausüben können. Als rechtspolitisch verfehler Fremdkörper im Gefüge des Parteienrechenschaftsrechts ist § 28 Abs. 3 PartG daher dringend ersatzlos zu streichen¹⁹²⁸.

Neben dem periodischen Abschluss der laufenden Rechnungslegung in Ergebnisrechnung und Vermögensbilanz enthält der Rechenschaftsbericht im Erläuterungsteil zur Vermögensbilanz weiterführende Angaben über die wesentlichen Teile des Anlagevermögens der Parteien, um Transparenzdefiziten, die aus der Bildung stiller Reserven in den betreffenden Bilanzansätzen resultieren können, vorzubeugen. Mit Blick auf die spezifische Tätigkeit der Parteien dürften die Parteien in ihrem Anlagevermögen an Vermögensgegenständen, die dem Wert nach ins Gewicht fallen und durch eine üblicherweise längere Haltedauer in besonderem Ausmaß zur Bildung stiller Reserven neigen, regelmäßig nur Grundbesitz und Unternehmensbeteiligungen vorzuweisen haben.

In diesem Zusammenhang sieht § 24 Abs. 7 Nr. 3 PartG vor, dass die Parteien im Abstand von fünf Jahren eine Neubewertung ihres Haus- und Grundvermögens sowie ihrer Unternehmensbeteiligungen nach dem Bewertungsgesetz vorzunehmen haben und das Ergebnis der Neubewertung nachrichtlich, und ohne die betreffenden Wertansätze in der Vermögensbilanz zu verändern, im Erläuterungsteil zur Vermögensbilanz veröffentlichen müssen. Wenn man bedenkt, dass sich die schleichende Wertsteigerung von Vermögensgegenständen über sehr lange Zeiträume von deutlich mehr als nur ein paar Jahren vollzieht, erscheint die Neubewertung des Grund- und Beteiligungsvermögens im Abstand von lediglich fünf Jahren als ausreichend – sofern man die Bildung stiller Reserven in der Vermögensbilanz aus der Sicht des verfassungsrechtlichen Transparenz- und Publizitätsgebots nicht grundsätzlich als unbedenklich einstuft¹⁹²⁹. Entsprechendes gilt für die Wahl des Bewertungsgesetzes als Bewertungsmaßstab. Auch wenn das Bewertungsgesetz eine gewisse Tendenz zur Unterbewertung aufweisen mag, reicht dieser Bewertungsmaßstab für Transparenzzwecke aus, da sich der Verkehrswert individueller Vermögensgegenstände ohne Veräußerungsvorgang ohnehin nur näherungsweise bestimmen lässt. Um dem Adressaten des Rechenschaftsberichts eine Einschätzung der in den Wertansätzen der Vermögensbilanz möglicherweise enthaltenen stillen Reserven zu erlauben, benötigt dieser die Information, um welche konkreten Grundstücke und Unternehmensbeteiligungen es sich handelt. Während die Beteiligungen der Parteien einschließlich der unmittelbaren und mittelbaren Unterbeteiligungen nach Maßgabe von § 24 Abs. 7 Nr. 1 PartG im Erläuterungsteil zur Vermögensbilanz aufzulisten sind, ist der Grundbesitz der Parteien de lege lata nicht in seine konkreten Bestandteile aufzuschlüsseln. Zudem tritt Grundbesitz der Parteien im Rechenschaftsbericht überhaupt nicht als Teil des Immobilienvermögens in Erscheinung, wenn die Partei nicht selbst Eigentümerin der Immobilie ist, sondern ihren Grundbesitz über eine zwischengeschaltete Gesellschaft hält¹⁹³⁰. In diesem Fall hat die Partei in der Vermögensbilanz in ihrem Rechenschaftsbericht nur den Geschäftsanteil an der Gesellschaft, die Eigentümerin der

¹⁹²⁸ Dazu auch siehe oben sub C) /III.) /7.) /a) /ac) /(1) /(d).

¹⁹²⁹ Zu letzterem siehe oben sub C) /III.) /4.) /c) /ac) /(15).

¹⁹³⁰ Entgegen KR/Rixen, Rdnr. 80 zu § 24 PartG, reicht die Übertragung auf einen Treuhänder allerdings regelmäßig nicht aus, um den Grundbesitz aus der Bilanzierungspflicht der Parteien herauszulösen, weil das wirtschaftliche Eigentum am Treugut im Regelfall dem Treugeber zuzurechnen ist.

Immobilien ist, auszuweisen. Um dieses Defizit zu beseitigen, sollte der Erläuterungsteil zur Vermögensbilanz de lege ferenda um eine Aufstellung aller von der jeweiligen Partei direkt und indirekt gehaltenen Immobilien ergänzt werden¹⁹³¹.

Hingegen sind Beteiligungen der Parteien an Medienunternehmen aus Rechenschaftssicht nicht von besonderem Interesse. Die Beteiligung einer Partei an einem Medienunternehmen berührt nicht die Unabhängigkeit der Partei gegenüber dem Medienunternehmen, sondern gefährdet, wenn überhaupt, die Unabhängigkeit der betroffenen Medien gegenüber der Partei. Beteiligungen der Parteien an Medienunternehmen sind daher ein Thema für das Presserecht und nicht für das Parteienrechenschaftsrecht.

ac) Unrichtigkeiten in Rechenschaftsberichten

Kritikpunkte und Defizite weisen auch die Vorschriften des Parteigesetzes, die sich mit den Rechtsfolgen von Unrichtigkeiten in Rechenschaftsberichten befassen, auf.

(1) Fehlerbegriff des Parteienrechenschaftsrechts

Studiert man die Vorschriften über die Rechtsfolgen mangelhafter Rechenschaftslegung, fällt sofort auf, dass es dem Parteienrechenschaftsrecht an einem spezifischen Maßstab für die Unrichtigkeit von Rechenschaftsberichten und einem Konzept für den differenzierten Umgang mit Rechenschaftsfehlern und -verstößen mangelt. Vielmehr behandelt das Parteiengesetz alle Angaben in Rechenschaftsberichten, die von den jeweils maßgeblichen Vorgaben im Fünften Abschnitt des Parteiengesetzes abweichen, als Unrichtigkeiten und führt diese ohne weitere Differenzierung identischen Rechtsfolgen zu. Maßgeblich für das Vorliegen einer Unrichtigkeit ist damit grundsätzlich allein die Abweichung von dem objektiv richtigen Ansatz im Rechenschaftsbericht. Abweichend von diesem Grundsatz bemisst sich die Richtigkeit der Angaben in der Ergebnisrechnung und der Vermögensbilanz nebst Erläuterungsteil infolge der ergänzenden Verweisung auf das Handelsbilanzrecht nach dem subjektiven Fehlerbegriff im Sinne des handelsbilanzrechtlichen Verständnisses. Danach ist eine objektiv unzutreffende Angabe in der Ergebnisrechnung, in der Vermögensbilanz oder im Erläuterungsteil nicht als Unrichtigkeit des Rechenschaftsberichts zu behandeln, wenn die zuständigen Parteirepräsentanten bei der Aufstellung des Rechenschaftsberichts auf der Basis der zu diesem Zeitpunkt verfügbaren Erkenntnisse bei pflichtgemäßer und gewissenhafter Prüfung von der Richtigkeit der betreffenden Ansätze ausgehen durften. Noch ungeklärt ist allerdings die Frage, ob der Maßstab der subjektiven Richtigkeit des Periodenabschlusses nur im Hinblick auf die der Rechenschaftslegung zugrunde zu legenden tatsächlichen Verhältnisse anzuwenden ist oder ob dieser auch für die korrekte Anwendung der maßgeblichen Rechenschaftsvorschriften gilt¹⁹³².

Unterstellt, dass der subjektive Fehlerbegriff nach dem handelsbilanzrechtlichen Verständnis die korrekte Anwendung der Rechnungslegungsvorschriften nicht einschließt, ist der Rechenschaftsbericht als unrichtig anzusehen, wenn und soweit die Rechtsprechung eine bei Aufstellung des Rechenschaftsberichts noch offene Frage des Rechenschaftsrechts im Nachhinein anders beantwortet als die Partei. Berücksichtigt man ferner, dass die Sanktionsvorschriften der §§

¹⁹³¹ Im Ergebnis gleicher Auffassung: KR/Rixen, Rdnr. 81 f. zu § 24 PartG.

¹⁹³² Dazu siehe oben sub C) /IV.) /1.) /a).

31b, 31c PartG ihrem Wortlaut nach für finanzielle Sanktionen gegen die Partei kein Verschulden der Partei erfordern, weist das Sanktionsregime des Parteiengesetzes den Parteien die volle Haftung dafür zu, dass sich eine bei Aufstellung des Rechenschaftsberichts im Hinblick auf eine noch ungeklärte Frage des Rechenschaftsrechts gewählte vertretbare Rechtsauffassung im Nachhinein auf Grund einer anders lautenden gerichtlichen Entscheidung als falsch erweist. Mit der verschuldensunabhängigen Haftung der Parteien für eine objektiv korrekte Anwendung des Rechenschaftsrechts schießt das Parteiengesetz indes über das erforderliche und aus verfassungsrechtlicher Sicht zulässige Maß an Sanktionen hinaus. Nach dem Rechtsstaatsprinzip setzt eine Strafe voraus, dass die zu bestrafende Person ein Verschuldensvorwurf trifft. Weil es sich bei den in den §§ 31b, 31c PartG für Verstöße gegen die Rechenschaftspflicht vorgesehenen finanziellen Sanktionen gegen die betreffende Partei aus Sicht des Rechtsstaatsprinzips um Maßnahmen mit Strafcharakter handelt, dürfen diese nur zur Anwendung gelangen, wenn der Rechenschaftsverstoß der Partei im Sinne eines schuldhaften Handelns vorwerfbar ist. Aus diesem Grund ist in die Sanktionstatbestände der §§ 31b, 31c PartG im Wege der verfassungskonformen Auslegung ein Verschuldenserfordernis, für das allerdings einfache Fahrlässigkeit ausreicht, hineinzulesen¹⁹³³.

Ungeachtet der aus Gründen des Rechtsstaatsprinzips allgemein erforderlichen verfassungskonformen Auslegung der Sanktionsnormen besteht auch kein nachvollziehbares praktisches Bedürfnis dafür, eine Partei zu bestrafen, wenn sich ein Ansatz im Rechenschaftsbericht, den die Partei ausgehend von den im Zeitpunkt der Aufstellung des Rechenschaftsberichts verfügbaren rechtlichen Erkenntnissen vertretbarerweise gebildet hat, im Nachhinein im Lichte neuer Rechtsprechung zu Rechnungslegungsfragen als falsch erweist. Unter der Prämisse, dass in die Sanktionsvorschriften der §§ 31b, 31c PartG im Wege der verfassungskonformen Auslegung ein Verschuldenserfordernis hineinzuzinterpretieren ist, dürften finanzielle Sanktionen gegen die betroffene Partei in solchen Fällen allerdings schon wegen des fehlenden Verschuldens nicht in Betracht kommen, sofern die Partei bei der Aufstellung des Rechenschaftsberichts die Sorgfaltspflichten eines pflichtgemäß und gewissenhaft handelnden Rechnungslegenden eingehalten hat. Daher besteht keine Notwendigkeit, den Parteien über das Verschuldenserfordernis hinaus auch auf der materiellen Rechenschaftsebene durch weitere Einschränkungen der Anforderungen an die Richtigkeit der Rechenschaftslegung, die über den subjektiven Fehlerbegriff im Sinne des handelsbilanzrechtlichen Verständnisses hinausgingen, entgegenzukommen.

(2) Rechtsfolgen von Unrichtigkeiten im Rechenschaftsbericht

Auch wenn der Verzicht des Parteienrechenschaftsrechts auf einen spezifischen Fehlerbegriff im Ergebnis als die richtige Entscheidung zu beurteilen ist, weisen die Vorschriften des Parteiengesetzes, die sich mit den Rechtsfolgen von Unrichtigkeiten im Rechenschaftsbericht befassen, im Detail zahlreiche Kritikpunkte auf.

(a) Prüfung des Rechenschaftsberichts durch den Bundestagspräsidenten

Bestehen Anhaltspunkte für Unrichtigkeiten in einem zur Veröffentlichung eingereichten Rechenschaftsbericht, leitet der Präsident des Deutschen Bundestages zunächst zur

¹⁹³³ Siehe oben sub C) /IV.) /3.) /c) /ab).

Sachverhaltsaufklärung das förmliche Prüfungsverfahren gemäß § 23a PartG ein.

Vermag die Stellungnahme der Partei respektive deren Wirtschaftsprüfers den Verdacht von Unrichtigkeiten in dem eingereichten Rechenschaftsbericht nicht auszuräumen, kann der Präsident des Deutschen Bundestages gemäß § 23a Abs. 3 Satz 1 PartG einem Wirtschaftsprüfer oder einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft seiner Wahl den Auftrag zur Prüfung, ob der betreffende Rechenschaftsbericht den Vorschriften des Parteiengesetzes entspricht, erteilen. Nach dem Wortlaut von § 23a Abs. 3 Satz 1 PartG hat die Beauftragung des vom Bundestagspräsidenten ausgewählten Fremdwirtschaftsprüfers im Einvernehmen mit der Partei zu erfolgen. Allerdings ist es aus dogmatischer Sicht ein Widerspruch in sich, dass der Präsident des Deutschen Bundestages einerseits den Fremdwirtschaftsprüfers selbst auswählen darf, andererseits aber bei der Wahl des Fremdwirtschaftsprüfers im Einvernehmen mit der Partei zu handeln hat.

Die widersprüchlich formulierte Regelung zielt ihrer Intention nach darauf ab, dass der Präsident des Deutschen Bundestages den zu beauftragenden Fremdwirtschaftsprüfer selbst auswählen darf, der Partei vor der Beauftragung des Wirtschaftsprüfers aber zunächst Gelegenheit zur Stellungnahme zu dem von ihm ins Auge gefassten Wirtschaftsprüfers geben muss. Nur wenn die Partei begründete Einwände gegen die Wahl des ins Auge gefassten Wirtschaftsprüfers vorbringt, muss der Präsident des Deutschen Bundestages seine Entscheidung revidieren und einen anderen Wirtschaftsprüfer auswählen¹⁹³⁴. Der Gesetzgeber sollte deshalb den Wortlaut von § 23a Abs. 3 Satz 1 PartG im Sinne des Gemeinten neu fassen, um die dogmatischen Widersprüche zu beseitigen und das Missverständnis eines vermeintlich erforderlichen Einvernehmens mit der Partei zu vermeiden.

Unangemessen ist die Entscheidung des Gesetzgebers, den Parteien die Kosten des Prüfungsverfahrens gemäß § 23a PartG selbst dann nicht aufzuerlegen, wenn im Zuge des Prüfungsverfahrens Unrichtigkeiten im geprüften Rechenschaftsbericht festgestellt werden¹⁹³⁵. Für den Fall, dass das Prüfungsverfahren mit der Feststellung von Unrichtigkeiten im Rechenschaftsbericht endet, ist de lege ferenda eine Kostentragungsregelung zum Nachteil der Partei zu schaffen.

Inakzeptabel und rechtspolitisch verfehlt ist zudem die Vorschrift des § 23a Abs. 7 PartG, nach der die im Rahmen des Prüfungsverfahrens zufälligerweise gewonnenen Erkenntnisse über andere Belange als die Rechenschaftslegung der Parteien nicht an andere staatliche Institutionen weitergeleitet und nicht in anderen Verfahren verwertet werden dürfen. Diese Regelung widerspricht dem strafrechtlichen Grundsatz, dass Zufallsfunde von Beweismitteln für eine andere Straftat, die im Rahmen einer rechtmäßigen Ermittlungsmaßnahme ans Licht kommen, in einem weiteren Strafverfahren bezüglich dieser Straftat verwertet werden dürfen. Das Weiterleitungs- und Verwertungsverbot aus § 23a Abs. 7 PartG stellt deshalb eine systemwidrige Privilegierung der Parteien und der den Parteien angehörenden oder nahestehenden Personen dar, die sich nur aus dem Einfluss der Parteien und ihrer Mitglieder auf die Gesetzgebung erklären lässt¹⁹³⁶. Die Vorschrift des § 23a Abs. 7 PartG ist deshalb ersatzlos zu streichen.

¹⁹³⁴ Siehe oben sub C) /IV.) /2.) /a) /ab) /2).

¹⁹³⁵ Dazu siehe oben sub C) /IV.) /2.) /a) /ab) /2).

¹⁹³⁶ Dazu auch siehe oben sub C) /IV.) /2.) /a) /ad).

(b) Korrektur der Festsetzung staatlicher Mittel

Werden im Rahmen des Prüfungsverfahrens gemäß § 23a PartG unrichtige Angaben im Rechenschaftsbericht, die für die Berechnung des Anspruchs auf Mittel aus der staatlichen Teilfinanzierung von Bedeutung sind, festgestellt, ist die Festsetzung der staatlichen Mittel für die betreffende Partei nach Maßgabe von § 31a PartG grundsätzlich entsprechend zu ändern.

Die Korrekturvorschrift des § 31a PartG zielt darauf ab, dass die Festsetzung der staatlichen Mittel in allen Fällen, in denen unrichtige Angaben im Rechenschaftsbericht zu einer zu hohen Mittelfestsetzung geführt haben, zu berichtigen ist. Nach der Intention des Gesetzgebers soll die Regelung des § 31a PartG demnach immer dann zum Tragen kommen, wenn irgendwelche Angaben in einem Rechenschaftsbericht in einer Art und Weise, die die zugunsten der betreffenden Partei festzusetzenden staatlichen Mittel erhöht hat, unrichtig sind. Verglichen mit dem Regelungsziel ist der Wortlaut von § 31a Abs. 1 Satz 1 PartG allerdings insofern zu eng gefasst, als die Vorschrift danach voraussetzt, dass im Rechenschaftsbericht Zuwendungen im Sinne des § 18 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 PartG zu Unrecht ausgewiesen worden sind. Eine zu hohe Festsetzung staatlicher Mittel kann aber auch daraus resultieren, dass die betreffende Partei in ihrem Rechenschaftsbericht bei den anderen Einnahmen, die neben den Zuwendungen für die Berechnung der relativen Obergrenze maßgeblich sind, unzutreffend hohe Werte ausgewiesen hat¹⁹³⁷. Der Gesetzgeber sollte deshalb den Wortlaut von § 31a Abs. 1 Satz 1 PartG der Klarstellung halber dahin gehend ändern, dass die teilweise Rücknahme der Mittelfestsetzung bei allen Unrichtigkeiten im Rechenschaftsbericht, die zu einer zu hohen Mittelfestsetzung geführt haben, zu erfolgen hat.

Nach § 31a Abs. 1 Satz 2 PartG findet die Rücknahme der Mittelfestsetzung ausnahmsweise nicht statt, wenn die Partei die unrichtigen Angaben im Rechenschaftsbericht gemäß § 23a Abs. 5 Satz 3 PartG zulässigerweise nicht im Wege der Änderung des betroffenen Rechenschaftsberichts, sondern in laufender Rechnung korrigiert. Der Verzicht auf die Teilrücknahme der zu hohen Mittelfestsetzung in solchen Fällen ist zwar aus systematischer Sicht insofern schlüssig, als sich der der Mittelfestsetzung zugrunde zu legende Rechenschaftsbericht für das betreffende Rechenschaftsjahr bei der Berichtigung in laufender Rechnung gerade nicht ändert. Allerdings ist die Entscheidung, im Falle der Berichtigung von Unrichtigkeiten im Rechenschaftsbericht in laufender Rechnung von einer Korrektur der Mittelfestsetzung abzusehen, rechtspolitisch verfehlt, weil die betroffenen Parteien dadurch staatliche Mittel, die ihnen nicht zustehen, endgültig behalten dürfen¹⁹³⁸. Der Verzicht auf die Teilrücknahme der Mittelfestsetzung lässt sich auch nicht unter Praktikabilitätsaspekten rechtfertigen: Weil der Präsident des Deutschen Bundestages die Unrichtigkeiten im Rechenschaftsbericht unabhängig davon, ob die Partei die unrichtigen Angaben in dem betroffenen Rechenschaftsbericht oder in laufender Rechnung berichtigt, nach Maßgabe von § 23a Abs. 4 PartG zum Abschluss des Prüfungsverfahrens durch Bescheid festzustellen hat, liegen alle Informationen, die für die Berichtigung der Mittelfestsetzung erforderlich sind, vor. Die rechtspolitisch verfehltete Vorschrift des § 31a Abs. 1 Satz 2 PartG sollte deshalb ersatzlos aufgehoben werden.

(c) Finanzielle Sanktionen gegen die Partei

¹⁹³⁷ Siehe oben sub C) /IV.) /3.) /b) /aa).

¹⁹³⁸ Zu den Einzelheiten siehe oben sub C) /IV.) /3.) /b) /aa).

Für den Fall, dass der Rechenschaftsbericht einer Partei Unrichtigkeiten enthält oder dass eine Partei Spenden unter Verstoß gegen ein Spendenannahmeverbot annimmt oder nicht den Vorschriften des Parteiengesetzes entsprechend im Rechenschaftsbericht veröffentlicht, sehen die §§ 31b, 31c PartG finanzielle Sanktionen gegen die betreffende Partei vor.

Weil das in Art. 20 Abs. 3 GG verankerte Rechtsstaatsprinzip keine verschuldensunabhängigen Sanktionen gestattet, sind die Tatbestände der Sanktionsnormen in den §§ 31b, 31c PartG im Wege der verfassungskonformen Auslegung dahin gehend auszulegen, dass die Anwendung von finanziellen Sanktionen gegen die Partei ein Verschulden der Partei voraussetzt¹⁹³⁹. Der Gesetzgeber wäre gut beraten, das gegenwärtig im Wege der verfassungskonformen Auslegung in die Sanktionsvorschriften hineinzulesende Verschuldenserfordernis *de lege ferenda* explizit in den §§ 31b, 31c PartG zu verankern. Eine gesetzliche Fixierung des Verschuldenserfordernisses böte zudem den Vorteil, dass der Gesetzgeber zugleich den anwendbaren Verschuldensmaßstab und die Modalitäten der Verschuldenszurechnung ausdrücklich und eindeutig regeln könnte. Von Verfassungs wegen und nach geltendem Recht, in das ein Verschuldenserfordernis im Wege der verfassungskonformen Auslegung nur insoweit, als dies zur Herstellung eines im Einklang mit dem Grundgesetz stehenden Rechtszustandes unbedingt erforderlich ist, hineininterpretiert werden kann, reicht ein Fahrlässigkeitsvorwurf für finanzielle Sanktionen wegen Rechenschaftsverstößen aus. Weil von einer Beschränkung des Verschuldensmaßstabs auf vorsätzliches Handeln ein rechtspolitisch falsches Signal bezüglich des Geltungsanspruchs der Rechenschaftsvorschriften ausginge, sollte es der Gesetzgeber dabei belassen, dass für finanzielle Sanktionen gegen die Parteien einfache Fahrlässigkeit genügt.

Vor dem Hintergrund, dass die Frage nach dem Verschulden der Partei allein aus deren Sphäre heraus zu beantworten ist und die Partei deshalb ohnehin regelmäßig die Darlegungslast treffen dürfte, durch welche Maßnahmen sie ihre Sorgfaltspflichten erfüllt hat, sollte der Gesetzgeber zudem erwägen, das Verschulden der Partei widerleglich zu vermuten. Weil finanzielle Sanktionen für Verstöße gegen Rechenschaftsvorschriften und Spendenannahmeverbote zwar eine strafähnliche Maßnahme darstellen, der Schuldvorwurf aber nicht die ethische Sphäre des Strafunrechts erreicht, wäre die Verschuldensvermutung nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Schuldprinzip¹⁹⁴⁰ jedenfalls dann mit dem Rechtsstaatsprinzip vereinbar, wenn der Partei nicht der Nachweis mangelnden Verschuldens obläge, sondern sie nur die Verschuldensvermutung zu entkräften bräuchte.

Darüber hinaus sollte sich der Gesetzgeber auch mit der Frage befassen, ob parteienspezifische Vorschriften für die Verschuldenszurechnung sinnvoll wären. *De lege lata* muss sich die Partei entsprechend § 31 BGB nur das Verschulden ihrer Organe zurechnen lassen¹⁹⁴¹. Ein Fehlverhalten einfacher Parteimitglieder sowie der hauptamtlichen und ehrenamtlichen Mitarbeiter ohne Organstellung kann der Partei nur zugerechnet werden, wenn dieses mit einem schuldhaften Fehlverhalten eines Organmitglieds einhergeht. Vor diesem Hintergrund sollte der Gesetzgeber

¹⁹³⁹ Zu den Einzelheiten siehe oben sub C) /IV.) /3.) /c) /ab).

¹⁹⁴⁰ Zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit einer Verschuldensvermutung siehe: BVerfG, Beschluss vom 4. Februar 1959 – 1 BvR 197/53, BVerfGE 9, 167/169 ff.

¹⁹⁴¹ Siehe oben sub C) /IV.) /3.) /c) /ab).

prüfen, ob die Parteien im Hinblick auf Sanktionen für Rechenschaftsverstöße über das Verschulden ihrer Organe hinaus auch für das schuldhaftes Fehlverhalten einfacher Parteimitglieder ohne Organstellung oder zumindest der hauptamtlichen respektive ehrenamtlichen Mitarbeiter einstehen müssen sollten. Mit Blick darauf, dass Spenden einer Partei nach Maßgabe von § 25 Abs. 1 Satz 4 PartG auch dann zuzurechnen sind, wenn sie in den Verfügungsbereich eines hauptamtlichen Mitarbeiters der Partei gelangt sind, sollte den Parteien für Sanktionszwecke de lege ferenda zumindest auch das Verschulden ihrer hauptamtlichen Mitarbeiter oder aber aller Personen, die mit Wissen und Wollen eines Vorstandsmitglieds in den Finanzangelegenheiten der Partei tätig werden, zugerechnet werden.

Als Sanktion für Verstöße gegen Rechenschaftsvorschriften oder Spendenannahmeverbote sehen die §§ 31b, 31c PartG einen staatlichen Zahlungsanspruch gegen die betroffene Partei, dessen Höhe sich nach dem konkreten Publizitätsverstoß richtet, vor. Mit zwei Ausnahmen beläuft sich der staatliche Zahlungsanspruch grundsätzlich auf das Zweifache des den unrichtigen Angaben entsprechenden Betrages beziehungsweise das Zweifache des rechtswidrig erlangten Betrages. Abweichend von diesem Grundsatz beträgt der Zahlungsanspruch bei Verstößen gegen ein Spendenannahmeverbot nach § 31c Satz 1 PartG das Dreifache des rechtswidrig erlangten Betrages, wenn und soweit die Partei die unzulässigerweise angenommene Spende nicht an den Präsidenten des Deutschen Bundestages abgeführt hat. Diese Regelung ist unter dem Gesichtspunkt, dass die Partei bei einem Verstoß gegen ein Spendenannahmeverbot über die übliche Sanktion in Höhe des Zweifachen des zu Unrecht erlangten Betrages hinaus auch die unzulässigerweise vereinnahmte Spende an den Bundestagspräsidenten abzuführen hat, gerechtfertigt.

Eine verfassungsrechtlich nicht zu rechtfertigende Ungleichbehandlung verkörpert hingegen die zweite Ausnahme von der regulären Sanktion in Höhe des Zweifachen des den unrichtigen Angaben entsprechenden Betrages, die § 31b Satz 2 PartG enthält. Danach beschränkt sich der Zahlungsanspruch im Falle von Unrichtigkeiten in der Vermögensbilanz oder im Erläuterungsteil, die das Haus- und Grundvermögen oder die Unternehmensbeteiligungen betreffen, auf 10 vom Hundert der nicht aufgeführten oder unrichtig angegebenen Vermögenswerte. Für die Privilegierung von Unrichtigkeiten im Zusammenhang mit der Bilanzierung des Immobilien- und Beteiligungsvermögens ist ein nachvollziehbarer Grund nicht ersichtlich. Insbesondere kann die Privilegierung nicht mit der besonderen Schwierigkeit der Bewertung dieser Vermögensgegenstände gerechtfertigt werden¹⁹⁴². Unter der Prämisse, dass Sanktionen für Verstöße gegen Rechenschaftsvorschriften ein Verschulden der Partei voraussetzen, kommt eine Strafzahlung bei vertretbaren Wertansätzen ohnehin nicht in Betracht. Warum hingegen ein unvertretbarer Wertansatz bei bestimmten Vermögensgegenständen durch eine niedrigere Strafzahlung privilegiert werden sollte, leuchtet nicht ein. Die Privilegierungsregelung für Rechenschaftsverstöße im Zusammenhang mit der Bilanzierung des Immobilien- und Beteiligungsvermögens in § 31b Satz 2 PartG gehört deshalb ersatzlos gestrichen.

(d) Strafvorschriften

¹⁹⁴² Dazu siehe oben sub C) /IV.) /3.) /c) /ab).

Im Zuge der Änderungen des Parteienrechenschaftsrechts durch das Achte Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes hat der Gesetzgeber mit § 31d PartG erstmals Strafvorschriften des Nebenstrafrechts in das Parteiengesetz aufgenommen. Die verschiedenen Straftatbestände des § 31d PartG und namentlich die Strafvorschriften für Verstöße gegen Rechenschaftsbestimmungen sowie das Regelwerk für die Annahme von Parteispenden in § 31d Abs. 1 PartG weisen allerdings zahlreiche Schwachstellen auf.

Im Hinblick auf die Strafvorschrift des § 31d Abs. 1 Satz 1 PartG verdient bereits der konzeptionelle Ansatz des Gesetzgebers, den objektiven Tatbestand zunächst konturlos weit zu fassen und die nicht strafwürdigen Fälle schließlich durch die besonderen Handlungsabsichten wieder auszuscheiden, Kritik, zumal die besonderen Verschleierungs- und Umgehungsabsichten ihrerseits nicht eben gerade systematisch konsistent und inhaltlich überzeugend ausgestaltet sind¹⁹⁴³. Im Hinblick auf die Strafbarkeit von Verstößen gegen die Rechenschaftspflicht und die Vorschriften im Zusammenhang mit der Annahme von Parteispenden wäre deshalb grundsätzlich eine von den bestehenden Regelungen in § 31d Abs. 1 PartG losgelöste vollständige Neufassung der maßgeblichen Straftatbestände durch den Gesetzgeber wünschenswert. An dieser Stelle wird allerdings von Vorschlägen für eine völlige Neufassung des § 31d Abs. 1 PartG abgesehen. Stattdessen sollen vielmehr die konkreten Defizite der bestehenden Straftatbestände, die aus systematischen Erwägungen unbedingten Handlungsbedarf für den Gesetzgeber begründen, aufgezeigt werden.

Der Straftatbestand des § 31d Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 PartG stellt Verstöße gegen die Pflicht zur Weiterleitung von Spenden aus § 25 Abs. 1 Satz 3 PartG für den Fall, dass der Täter mit der besonderen Verschleierungs- oder Umgehungsabsicht handelt, unter Strafe. Gemäß § 25 Abs. 1 Satz 3 PartG müssen Parteimitglieder, die Spenden an die Partei erhalten, die in Empfang genommenen Spenden unverzüglich an ein für die Finanzangelegenheiten zuständiges Vorstandsmitglied weiterleiten. Nach Maßgabe von § 25 Abs. 1 Satz 4 PartG sind Spenden einer Partei allerdings nicht nur dann zuzurechnen, wenn ein für die Finanzangelegenheiten zuständiges Vorstandsmitglied über die Spende verfügen kann, sondern auch, wenn sie in den Verfügungsbereich eines hauptamtlichen Mitarbeiters gelangt sind. Was die Vermeidung schwarzer Kassen im Zusammenhang mit der Entgegennahme von Parteispenden anbelangt, kann ein Parteimitglied, das Spenden für die Partei erhält, diese genauso gut an einen hauptamtlichen Mitarbeiter weitergeben. Weil folglich kein Strafbedürfnis besteht, wenn ein Parteimitglied eingehende Spenden an einen hauptamtlichen Mitarbeiter statt an ein für die Finanzangelegenheiten zuständiges Vorstandsmitglied weiterleitet, ist dieser Fall *de lege ferenda* aus dem Straftatbestand des § 31d Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 PartG herauszustreichen¹⁹⁴⁴.

Nach Maßgabe von § 31d Abs. 1 Satz 2 PartG kann der Täter eines Verstoßes gegen § 31d Abs. 1 Satz 1 PartG sich die Straffreiheit verdienen, indem er für die Partei eine strafbefreiende Selbstanzeige im Sinne des § 23b PartG abgibt oder an deren Abgabe mitwirkt. Allerdings kommt eine strafbefreiende Selbstanzeige gemäß § 23b PartG nur dann in Betracht, wenn die Partei bereits

¹⁹⁴³ Zu den spezifischen Handlungsabsichten im Sinne des § 31d Abs. 1 Satz 1 PartG siehe oben sub C) /IV.) /3.) /d) /ab) /1) /b) /ab).

¹⁹⁴⁴ Siehe oben sub C) /IV.) /3.) /d) /ab) /1) /a) /ac).

einen unrichtigen Rechenschaftsbericht beim Präsidenten des Deutschen Bundestages eingereicht hat, während die Straftatbestände des § 31d Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 und 3 PartG nicht voraussetzen, dass die Partei einen unrichtigen Rechenschaftsbericht einreicht. Weil der persönliche Strafaufhebungsgrund des § 31d Abs. 1 Satz 2 PartG auf alle Varianten des § 31d Abs. 1 Satz 1 PartG Anwendung finden soll, bedarf es bezüglich der Straftatbestände des § 31d Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 und 3 PartG alternativer Möglichkeiten, wie der Täter sich die Straffreiheit verdienen kann. Der Gesetzgeber sollte deshalb den Strafaufhebungsgrund des § 31d Abs. 1 Satz 2 PartG dahin gehend ergänzen, dass der Täter sich die Straffreiheit in den Fällen des § 31d Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 und 3 PartG auch dadurch verschaffen kann, dass er den betreffenden Sachverhalt gegenüber der Partei aufklärt, bevor diese einen unrichtigen Rechenschaftsbericht einreicht¹⁹⁴⁵.

Nach der hier vertretenen Rechtsauffassung findet § 31d Abs. 2 PartG de lege lata keine Anwendung, wenn der Prüfer oder dessen Gehilfe nicht im Rahmen der Abschlussprüfung tätig wird, sondern an dem Prüfungsverfahren gemäß § 23a PartG mitwirkt. Da das inkriminierte Fehlverhalten des Prüfers und dessen Gehilfen im Falle des Prüfungsverfahrens gemäß § 23a PartG genauso strafwürdig ist wie bei der Abschlussprüfung, sollte der Gesetzgeber den Tatbestand des § 31d Abs. 2 PartG auf das Prüfungsverfahren gemäß § 23a PartG erstrecken¹⁹⁴⁶.

Zuletzt ist auch das Konkurrenzverhältnis zwischen § 31d PartG und den Vorschriften des Kernstrafrechts nicht befriedigend geklärt. Weil die Vorschrift des § 31d PartG die Strafbarkeit von Verstößen gegen Publizitätsvorschriften und das Regularium für die Annahme von Parteispenden nicht abschließend regeln, sondern lediglich eine Mindeststrafbarkeit gewährleisten soll, kann der Regelung nicht die Sperrwirkung des mildereren Gesetzes im Hinblick auf eventuell mitwirkliche weitere Straftatbestände zugebilligt werden. Um zu verhindern, dass die Rechtsprechung bei der Gesetzesanwendung zu einem gegenteiligen Ergebnis kommt, sollte der Gesetzgeber in § 31d PartG ausdrücklich klarstellen, dass die weitergehende Bestrafung nach anderen Vorschriften unberührt bleibt¹⁹⁴⁷. Ferner sollte der Gesetzgeber die Wirkungen des persönlichen Strafaufhebungsgrunds aus § 31d Abs. 1 Satz 2 PartG auch auf die allgemeinen Strafvorschriften und namentlich die Untreue gemäß § 266 StGB sowie den Betrug gemäß § 263 StGB erstrecken, um Wertungswidersprüche zwischen dem Kern- und dem Nebenstrafrecht zu vermeiden¹⁹⁴⁸. Zu Friktionen zwischen dem Kern- und dem Nebenstrafrecht käme es dann, wenn der Täter eines Verstoßes gegen § 31d Abs. 1 Satz 1 PartG durch die tätige Reue zwar die Strafbarkeit nach dem Parteiengesetz beseitigen könnte, gleichwohl aber nach den allgemeinen Vorschriften verurteilt würde, zumal der Strafrahmen von Betrug und Untreue über demjenigen des § 31d Abs. 1 PartG liegt.

III.) Fazit

Das Rechenschaftsrecht der Parteien kann mit seiner nun gut vierzig Jahre umfassenden Historie auf mehrere Umbrüche und Systemwechsel zurückblicken. Von einer kontinuierlichen und geordneten Entwicklung dieses Rechtsgebiets über diesen Zeitraum hinweg kann deshalb keine Rede sein. Vielmehr hat die Vergangenheit gezeigt, dass sich der Gesetzgeber bei der Rechtsetzung

¹⁹⁴⁵ Siehe oben sub C) /IV.) /3.) /d) /ab) /(1) /(c).

¹⁹⁴⁶ Zu den Einzelheiten siehe oben sub C) /IV.) /3.) /d) /ab) /(2) /(a) /(aa).

¹⁹⁴⁷ Siehe oben sub C) /IV.) /3.) /d) /ad).

¹⁹⁴⁸ Zu den Einzelheiten siehe oben sub C) /IV.) /3.) /d) /ad).

auf dem Gebiet des Parteienrechenschaftsrechts schwertut, weil die Abgeordneten aus den von den Rechenschaftsvorschriften betroffenen Parteien hervorgehen. Die Debatte über die Gesetzgebung in Rechenschaftsangelegenheiten wird daher zumeist weitaus stärker von den widerstreitenden politischen Interessen als von systematischen Erwägungen des Rechenschaftsrechts geprägt. Die parteiübergreifende Konsensfindung wird zudem regelmäßig dadurch erschwert, dass die einzelnen Parteien nicht ohne Weiteres bereit sind, von ihren subjektiven Ansprüchen an das Rechenschaftsrecht abzurücken. Deshalb kamen größere Reformen des Parteienrechenschaftsrechts in der Vergangenheit immer dann zustande, wenn die Umstände dafür günstig waren, weil die Parteien nach Skandalen wegen der Missachtung von Rechenschaftsvorschriften das Vertrauen der Öffentlichkeit zurückgewinnen wollten oder weil das Bundesverfassungsgericht Gesetzesänderungen gefordert hatte. Vor diesem Hintergrund vermag es nicht zu verwundern, dass die Entwicklung des Parteienrechenschaftsrechts nicht als ein geradliniger Prozess, bei dem ein Schritt logisch auf den anderen aufbaut, verlaufen ist.

Auf Grund seiner ungeordneten Entwicklung und der mangelnden Rechtspflege durch den Gesetzgeber handelt es sich bei dem Rechenschaftsrecht der Parteien um ein Rechtsgebiet, das dogmatische Strukturen sowie eine spezifische Terminologie nur in rudimentärer Form ausgebildet hat. Die Rechenschaftsvorschriften des Parteiengesetzes werden vielmehr allein durch das übergeordnete Prinzip, dass die einfachgesetzlichen Rechenschaftsbestimmungen den Transparenzanspruch des verfassungsrechtlichen Publizitätsgebots aus Art. 21 Abs. 1 Satz 4 PartG tatsächlich realisieren müssen, vorbestimmt. Vor diesem Hintergrund ist der jüngste Systemwechsel von der früheren parteispezifischen Buchführung nach kameralistischen Grundsätzen hin zur doppelten Buchführung uneingeschränkt zu begrüßen, weil die entsprechende Anwendung des Handelsbilanzrechts mit Blick auf dessen gefestigtes dogmatisches Gefüge dem Parteienrechenschaftsrecht mittelbar zu einer geordneteren Struktur verhelfen kann.

Die Entscheidung für die Rechenschaftslegung nach handelsbilanziellen Grundsätzen und die entsprechende Anwendung der handelsrechtlichen Buchführungsvorschriften eröffnen dem Parteienrechenschaftsrecht grundsätzlich die Chance, gefestigte dogmatische Strukturen zu entwickeln und den Weg hin zu einer geordneten Rechtsfortbildung einzuschlagen. Allerdings hat der Gesetzgeber diese Chance bislang insofern nicht genutzt, als dass ihm bei der Umstellung des Rechenschaftsrechts auf die doppelte Buchführung gravierende handwerkliche Fehler, die noch vor der erstmaligen Anwendung der neuen Vorschriften eine Nachbesserung durch den Gesetzgeber erforderlich machten, unterlaufen sind. Zudem ist der Gesetzgeber seinem Grundsatz, dass sich die Rechenschaftslegung der Parteien am Handelsbilanzrecht orientieren soll, selbst untreu geworden, indem er den Parteien mit der hohen Grenze von 5.000,- EUR für den Sofortabzug von Vermögensgegenständen gemäß § 28 Abs. 1 PartG und der Privilegierungsregelung für die den Landesverbänden nachgeordneten Gebietsverbände in § 28 Abs. 3 PartG weitreichende Abweichungen von den Prinzipien des Handelsbilanzrechts gestattet hat. Um die geordnete Entwicklung des Parteienrechenschaftsrechts hin zur doppelten Buchführung voranzubringen, sind diese systemwidrigen Ausnahmevorschriften ebenso zu streichen wie die Rechenschaftsvorschriften des Parteiengesetzes, die beim Systemwechsel nur punktuelle Änderungen erfahren haben, unter dogmatischen und regelungstechnischen Aspekten einer gründlichen Aufarbeitung durch den Gesetzgeber bedürfen. Zudem wäre es wünschenswert, dass der Gesetzgeber sich zukünftig deutlicher zu den am Handelsbilanzrecht ausgerichteten festen Grundsätzen der Parteienrechenschaftslegung bekennt und diesen bei der Rechtsetzung auch Beachtung schenkt.

Ungeachtet der vielfältigen dogmatischen und rechtstechnischen Defizite, die die Rechenschaftsvorschriften des Parteiengesetzes aufweisen, ist das Rechenschaftsrecht der Parteien, nicht zuletzt dank der Einbindung der Wirtschaftsprüfer in die Erstellung des Rechenschaftsberichts, gleichwohl ein aus praktischer Sicht funktionsfähiges Rechtsgebiet.

Neben dem dogmatischen und rechtstechnischen Verbesserungsbedarf weisen die Rechenschaftsvorschriften des Parteiengesetzes, insbesondere im Hinblick auf die Rechenschaftslegung über Parteispenden, aus Sicht des verfassungsrechtlichen Publizitätsgebots auch materielle Transparenzdefizite auf. Die gegenwärtige Publizitätsgrenze für die individuelle Offenlegung von Parteispenden unter namentlicher Nennung des Spenders ist mit 10.000,- EUR deutlich zu hoch angesetzt und sollte de lege ferenda auf 2.000,- EUR oder höchstens 3.000,- EUR herabgesetzt werden. Weil das Bundesverfassungsgericht die bestehende Publizitätsgrenze bereits wiederholt als mit Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG vereinbar beurteilt hat, geht es bei der Herabsetzung der Publizitätsgrenze allerdings weniger darum, einen Verstoß des Gesetzgebers gegen das Grundgesetz zu beseitigen, als der verfassungsrechtlich fundierten Rechenschaftspflicht zu einer höheren Effektivität zu verhelfen. Aus dem gleichen Grund sind auch die Vorschriften über die Ad-hoc-Publizität besonders hoher Einzelspenden in § 25 Abs. 3 Satz 2 und 3 PartG reformbedürftig. Zum einen kann die Ad-hoc-Mitteilungspflicht de lege lata problemlos umgangen oder ohne Konsequenzen missachtet werden und zum anderen ist die maßgebliche Publizitätsgrenze mit dem Betrag von 50.000,- EUR viel zu hoch angesetzt. Zuletzt fehlt es den Rechenschaftsvorschriften des Parteiengesetzes auch an einer an die entsprechenden Bestimmungen für Spenden angelehnten besonderen Publizitätsregelung für Darlehen und andere Verbindlichkeiten. Weil Gläubiger unter Umständen noch einen deutlich stärkeren wirtschaftlichen Druck auf eine Partei ausüben vermögen als Spender, sollten de lege ferenda auch die der Höhe nach ins Gewicht fallenden Darlehen und andere Verbindlichkeiten der Parteien unter namentlicher Nennung des Gläubigers und unter Angabe der Höhe der Verbindlichkeit im Rechenschaftsbericht verzeichnet werden.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass der Gesetzgeber mit dem Systemwechsel, die Rechenschaftslegung der Parteien am handelsrechtlichen Jahresabschluss auszurichten, eine Grundsatzentscheidung getroffen hat, die dem Parteienrechenschaftsrecht den Weg zu einer unter dogmatischen und systematischen Aspekten geordneten Entwicklung dieses Rechtsgebiets weist. Der Gesetzgeber ist deshalb gut beraten, den eingeschlagenen Weg weiter zu gehen, auch wenn die Rechenschaftsvorschriften des Parteiengesetzes aus systematischer und regelungstechnischer Sicht noch einen erheblichen Nachbesserungsbedarf von der letzten Reform aufweisen.

Der dogmatische Ansatz, nach dem der Rechenschaftsbericht der Parteien im Kern aus einem Periodenabschluss nach dem Vorbild des handelsrechtlichen Jahresabschlusses besteht, der außerhalb des geschlossenen Rechnungslegungswerks um weitere unter Transparenzaspekten erforderliche parteienspezifische Angaben ergänzt wird, hat sich bewährt. Der dualistische Aufbau des Rechenschaftsberichts vereint den Vorteil, bei der Rechenschaftslegung auf allgemein anerkannte und weit verbreitete Rechnungslegungsstandards zurückgreifen zu können, und die Notwendigkeit, den parteienspezifischen Erfordernissen der Rechenschaftspflicht Rechnung zu tragen, in bestmöglicher Weise. Der Gesetzgeber sollte das bewährte Konzept, den Rechenschaftsbericht der Parteien aus dem Periodenabschluss eines in sich geschlossenen Rechnungslegungssystems und ergänzenden parteienspezifischen Angaben zusammenzufügen, deshalb beibehalten und zu einem Leitbild der Gesetzgebung für das Parteienrechenschaftsrecht

weiterentwickeln. Um dem Parteienrechenschaftsrecht mittel- und langfristig zu einer geordneteren Struktur zu verhelfen, sollte der Gesetzgeber bei zukünftigen Änderungen an den Vorschriften über die Vermögensbilanz und die Ergebnisrechnung rechnungslegungstechnische Erwägungen in den Vordergrund rücken, während parteispezifische Transparenzerwägungen in erster Linie die übrigen Elemente des Rechenschaftsberichts beeinflussen sollten.

Abschließend bleibt zu hoffen, dass die Entwicklung verfestigter dogmatischer Strukturen des Parteienrechenschaftsrechts es dem Gesetzgeber erleichtert, bei zukünftigen Novellen des Parteienrechenschaftsrechts neben den widerstreitenden politischen Interessen der Parteien auch die strukturellen Eigenheiten dieses Rechtsgebiets hinreichend in den Blick zu nehmen.

E) Anhang: Entwurf einer überarbeiteten Fassung der Rechenschaftsvorschriften des Parteiengesetzes

Der nachfolgende Gesetzesentwurf soll aufzeigen, wie die Rechenschaftsvorschriften des Parteiengesetzes nach der aus rechtstechnischer Sicht dringend gebotenen Überarbeitung durch den Gesetzgeber aussehen könnten. Der vorliegende Gesetzesentwurf beabsichtigt nicht, das Rechenschaftsrecht der Parteien von Grund auf neu zu erfinden, sondern knüpft vielmehr an die bestehenden Rechenschaftsbestimmungen an und überarbeitet diese. Das Hauptanliegen des Entwurfs besteht darin, zu demonstrieren, wie sich das gegenwärtige Rechenschaftsregime weiterentwickeln ließe und wie der Gesetzgeber den aktuellen Rechenschaftsvorschriften eine klarere dogmatische Struktur geben und die rechtstechnischen Friktionen beseitigen könnte. Neben dem Hauptzweck, die Rechenschaftsvorschriften des Parteiengesetzes in dogmatischer und rechtstechnischer Hinsicht zu bereinigen, reflektiert der Gesetzesentwurf aber auch die hier vertretene materielle Kritik an den Rechenschaftsbestimmungen und zeigt legislative Lösungsmöglichkeiten für die monierten Publizitätsdefizite auf.

Im Interesse der besseren Verständlichkeit für den Leser ist der Gesetzesentwurf nicht in der Form eines Änderungsgesetzes gehalten, sondern stellt die Rechenschaftsvorschriften des Parteiengesetzes in der Fassung dar, die sich aus den vorgeschlagenen Änderungen ergeben würde.

I.) Gesetzesentwurf

Vierter Abschnitt

Staatliche Finanzierung

§ 18 Grundsätze und Umfang der staatlichen Finanzierung

(1) Die Parteien erhalten Mittel als Teilfinanzierung der allgemein ihnen nach dem Grundgesetz obliegenden Tätigkeit. Maßstäbe für die Verteilung der staatlichen Mittel bilden der Erfolg, den eine Partei bei den Wählern bei Europa-, Bundestags- und Landtagswahlen erzielt, die Summe ihrer Mitglieds- und Mandatsträgerbeiträge sowie der Umfang der von ihr eingeworbenen Spenden.

(2) Das jährliche Gesamtvolumen staatlicher Mittel, das allen Parteien höchstens ausgezahlt werden darf, beträgt für das Jahr 2011 141,9 Millionen Euro und für das Jahr 2012 150,8 Millionen Euro (absolute Obergrenze). Die absolute Obergrenze erhöht sich jährlich, jedoch erstmals für das Jahr 2013, um den Prozentsatz, abgerundet auf ein Zehntel Prozent, um den sich der Preisindex der für eine Partei typischen Ausgaben im dem Anspruchsjahr vorangegangenen Jahr erhöht hat.

Grundlage des Preisindexes ist zu einem Wägungsanteil von 70 Prozent der allgemeine Verbraucherpreisindex und von 30 Prozent der Index der tariflichen Monatsgehälter der Arbeiter und Angestellten bei Gebietskörperschaften. Der Präsident des Statistischen Bundesamtes legt dem Deutschen Bundestag hierzu bis spätestens 30. April jedes Jahres einen Bericht über die Entwicklung des Preisindexes bezogen auf das vorangegangene Jahr vor. Der Bundestagspräsident veröffentlicht bis spätestens 31. Mai jedes Jahres die sich aus der Steigerung ergebende Summe der absoluten Obergrenze, abgerundet auf volle Eurobeträge, als Bundestagsdrucksache.

- (3) Die Parteien erhalten jährlich im Rahmen der staatlichen Teilfinanzierung
1. 0,83 Euro für jede für ihre jeweilige Liste abgegebene gültige Stimme oder
 2. 0,83 Euro für jede für sie in einem Wahl- oder Stimmkreis abgegebene gültige Stimme, wenn in einem Land eine Liste für diese Partei nicht zugelassen war, und
 3. 0,45 Euro für jeden Euro, den sie als Zuwendung (eingezahlter Mitglieds- oder Mandatsträgerbeitrag oder rechtmäßig erlangte Spende) erhalten haben; dabei werden nur Zuwendungen bis zu 3.300 Euro je natürliche Person berücksichtigt.

Die Parteien erhalten abweichend von den Nummern 1 und 2 für die von ihnen jeweils erzielten bis zu vier Millionen gültigen Stimmen 1 Euro je Stimme. Die in Satz 1 Nummer 1 und 2 sowie in Satz 2 genannten Beträge erhöhen sich ab dem Jahr 2017 entsprechend Absatz 2 Satz 2 bis 5.

(4) Anspruch auf staatliche Mittel gemäß Absatz 3 Nummer 1 und 3 haben Parteien, die nach dem endgültigen Wahlergebnis der jeweils letzten Europa- oder Bundestagswahl mindestens 0,5 vom Hundert oder einer Landtagswahl 1,0 vom Hundert der für die Listen abgegebenen gültigen Stimmen erreicht haben; für Zahlungen nach Absatz 3 Satz 1 Nummer 1 und Satz 2 muss die Partei diese Voraussetzungen bei der jeweiligen Wahl erfüllen. Anspruch auf die staatlichen Mittel gemäß Absatz 3 Nummer 2 haben Parteien, die nach dem endgültigen Wahlergebnis 10 vom Hundert der in einem Wahl- oder Stimmkreis abgegebenen gültigen Stimmen erreicht haben. Die Sätze 1 und 2 gelten nicht für Parteien nationaler Minderheiten.

(5) Die Höhe der staatlichen Teilfinanzierung darf bei einer Partei die Summe der Erträge nach § 27 Absatz 3 Satz 2 A I bis VIII nicht überschreiten (relative Obergrenze). Dabei sind die Erlöse aus Unternehmenstätigkeit und Beteiligungen (§ 27 Absatz 3 Satz 2 A II) nur in Höhe des nach Abzug der Aufwendungen (§ 27 Absatz 3 Satz 2 B II 6) verbleibenden Betrages zu berücksichtigen. Die Summe der Finanzierung aller Parteien darf die absolute Obergrenze nicht überschreiten.

(6) Der Bundespräsident kann eine Kommission unabhängiger Sachverständiger zu Fragen der Parteienfinanzierung berufen.

(7) Löst sich eine Partei auf oder wird sie verboten, scheidet sie ab dem Zeitpunkt der Auflösung aus der staatlichen Teilfinanzierung aus.

§ 19a Festsetzungsverfahren

(1) Der Präsident des Deutschen Bundestages setzt jährlich zum 15. Februar die Höhe der staatlichen Mittel für jede anspruchsberechtigte Partei für das vorangegangene Jahr (Anspruchsjahr) fest. Er darf staatliche Mittel für eine Partei nach den §§ 18 und 19a nur auf Grund eines Rechenschaftsberichts festsetzen und auszahlen, der den Vorschriften des Fünften Abschnitts entspricht. Leitet der Präsident des Deutschen Bundestages bezüglich eines fristgerecht eingereichten Rechenschaftsberichts das Verfahren nach § 23a Absatz 2 vor der Festsetzung ein, setzt er die staatlichen Mittel für diese Partei auf der Grundlage ihres Rechenschaftsberichts nur vorläufig fest und zahlt sie gegen Sicherheitsleistung in Höhe möglicher Zahlungsverpflichtungen der

Partei (§§ 31a bis 31c) aus. Nach Abschluss des Verfahrens trifft er eine endgültige Festsetzung.

(2) Berechnungsgrundlage für die Festsetzung der Höhe der staatlichen Mittel sind die von den anspruchsberechtigten Parteien bis einschließlich 31. Dezember des Anspruchsjahres erzielten gültigen Stimmen bei der jeweils letzten Europa- und Bundestagswahl sowie der jeweils letzten Landtagswahl und die in den Rechenschaftsberichten veröffentlichten Zuwendungen (§ 18 Absatz 3 Satz 1 Nummer 3) des jeweils vorangegangenen Jahres (Rechenschaftsjahr). Der Präsident des Deutschen Bundestages fasst die erzielten, nach § 18 Absatz 4 berücksichtigungsfähigen, gültigen Stimmen jeder Partei in einem Stimmenkonto zusammen und schreibt dieses fort.

(3) Reicht eine Partei ihren Rechenschaftsbericht nicht innerhalb der nach § 23 Absatz 4 maßgeblichen Frist beim Präsidenten des Deutschen Bundestages ein, verliert sie endgültig den auf Zuwendungen bezogenen Anspruch auf staatliche Mittel (Verfall des Zuwendungsanteils). Hat eine Partei ihren Rechenschaftsbericht bis zum 31. Dezember des dem Anspruchsjahr folgenden Jahres nicht eingereicht, verliert sie endgültig den Anspruch auf staatliche Mittel für das Anspruchsjahr (Verfall des Wählerstimmenanteils). Die Fristen werden unabhängig von der inhaltlichen Richtigkeit gewahrt, wenn der Rechenschaftsbericht den in § 24 vorgeschriebenen Inhalt aufweist, der darin enthaltene Jahresabschluss der Gesamtpartei der in den §§ 27 und 27d vorgegebenen Gliederung entspricht und der Rechenschaftsbericht den Prüfungsvermerk gemäß § 30 Absatz 2 trägt. Die Festsetzungen und Zahlungen an die übrigen Parteien bleiben unverändert. Der Anspruch einer Partei auf staatliche Mittel ist auf den Betrag begrenzt, der sich aus den Angaben in dem von ihr beim Präsidenten des Deutschen Bundestages eingereichten Rechenschaftsbericht ergibt; enthält der eingereichte Rechenschaftsbericht unrichtige Angaben und würden die richtigen Angaben im Rechenschaftsbericht zu einer höheren Festsetzung zugunsten der Partei führen, verliert die Partei ihren Anspruch auf weitere Mittel endgültig in dem Zeitpunkt, in dem sie den unrichtigen Rechenschaftsbericht beim Präsidenten des Deutschen Bundestages einreicht.

(4) Der Berechnung der relativen Obergrenze (§ 18 Absatz 5 Satz 1 und 2) sind die in den Rechenschaftsberichten des Rechenschaftsjahres veröffentlichten Erträge nach § 27 Absatz 3 A I bis VIII und Aufwendungen nach § 27 Absatz 3 Satz 2 B II 6 zugrunde zu legen.

(5) Bei der Festsetzung ist zunächst für jede Partei die relative Obergrenze (§ 18 Absatz 5) und sodann die absolute Obergrenze (§ 18 Absatz 2) einzuhalten. Überschreitet die Summe der errechneten staatlichen Mittel die absolute Obergrenze, besteht der Anspruch der Parteien auf staatliche Mittel nur in der Höhe, der ihrem Anteil an diesem Betrag entspricht.

(6) Die Auszahlung der staatlichen Mittel für die bei Landtagswahlen erzielten gültigen Stimmen erfolgt an den jeweiligen Landesverband der Partei in Höhe von 0,50 Euro je Stimme; etwaige Kürzungen nach Absatz 5 bleiben außer Betracht, soweit diese bei den vom Bund zu leistenden Auszahlungen (§ 21 Absatz 1 Satz 1 Alternative 2) vorgenommen werden können. Die Auszahlung der übrigen staatlichen Mittel erfolgt an den Bundesverband der Partei, bei Landesparteien an den Landesverband.

Fünfter Abschnitt

Rechenschaftslegung

§ 23 Pflicht zur öffentlichen Rechenschaftslegung

(1) Die Parteien haben über die Herkunft und die Verwendung ihrer Mittel sowie über ihr Vermögen zum Ende eines jeden Kalenderjahres (Rechnungsjahr) in einem Rechenschaftsbericht

wahrheitsgemäß und nach bestem Wissen und Gewissen öffentlich Rechenschaft zu geben. Für die Aufstellung und die Feststellung des Rechenschaftsberichts ist der Bundesvorstand der Partei verantwortlich. Der Rechenschaftsbericht wird von einem vom Parteitag gewählten für die Finanzangelegenheiten zuständigen Vorstandsmitglied des Bundesvorstandes oder von einem für die Finanzangelegenheiten nach der Satzung zuständigen Gremium gewählten Mitglied des Bundesvorstandes aus den Jahresabschlüssen der Parteigliederungen zusammengefügt. Der Vorsitzende und das für die Finanzangelegenheiten zuständige Mitglied des Bundesvorstandes haben den Rechenschaftsbericht vor der Prüfung nach Absatz 3 zu unterzeichnen; mit ihrer Unterschrift versichern sie, dass die Angaben in dem Rechenschaftsbericht nach bestem Wissen und Gewissen wahrheitsgemäß gemacht worden sind. Vor der Zuleitung an den Präsidenten des Deutschen Bundestages soll der Rechenschaftsbericht im Vorstand der Partei beraten werden.

(2) Der Bundesvorstand der Partei und die Vorstände der Landesverbände und der den Landesverbänden vergleichbaren Gebietsverbände sowie die Vorstände der den Landesverbänden nachgeordneten Gebietsverbände und die Vorstände der Sonderorganisationen, soweit der nachgeordnete Gebietsverband beziehungsweise die Sonderorganisation nach der Satzung zur selbstständigen Kassenführung befugt ist, sind jeweils für die Rechenschaftslegung über die ihrer Parteigliederung zuzuordnenden Mittel und das ihrer Parteigliederung zuzuordnende Vermögen der Partei verantwortlich. Die Jahresabschlüsse der Parteigliederungen (§ 27) werden vom Vorsitzenden und einem vom Parteitag gewählten für die Finanzangelegenheiten zuständigen Vorstandsmitglied oder von einem für die Finanzangelegenheiten nach der Satzung zuständigen Gremium gewählten Vorstandsmitglied unterzeichnet. Der Vorsitzende und das für die Finanzangelegenheiten zuständige Vorstandsmitglied der jeweiligen Parteigliederung versichern mit ihrer Unterschrift, dass die Angaben in dem Jahresabschluss der betreffenden Parteigliederung nach bestem Wissen und Gewissen wahrheitsgemäß gemacht worden sind. Die Landesverbände und die den Landesverbänden nachgeordneten Gebietsverbände sowie die Sonderorganisationen haben ihren Jahresabschluss dem für die Finanzangelegenheiten zuständigen Mitglied des Bundesvorstandes zur Aufnahme in den Rechenschaftsbericht der Partei zuzuleiten.

(3) Der Rechenschaftsbericht muss von einem Wirtschaftsprüfer oder einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft nach den Vorschriften der §§ 29 bis 31 geprüft werden. Bei Parteien, die die Voraussetzungen des § 18 Absatz 4 Satz 1 erster Halbsatz nicht erfüllen, kann der Rechenschaftsbericht auch von einem vereidigten Buchprüfer oder einer Buchprüfungsgesellschaft geprüft werden.

(4) Die Partei hat ihren Rechenschaftsbericht bis zum 30. September des dem Rechnungsjahr folgenden Jahres beim Präsidenten des Deutschen Bundestages einzureichen. Der Präsident des Deutschen Bundestages kann die Frist um bis zu drei Monate verlängern. Erfüllt eine Partei die Voraussetzungen des § 18 Absatz 4 Satz 1 erster Halbsatz nicht und verfügt sie im Rechnungsjahr nicht über Erträge von mehr als 20.000 Euro, kann sie bei dem Präsidenten des Deutschen Bundestages einen ungeprüften Rechenschaftsbericht einreichen. Reicht die Partei ihren Rechenschaftsbericht nicht innerhalb der Frist gemäß Satz 1 und 2 ein, kann der Präsident des Deutschen Bundestages gegen die Partei einen Verspätungszuschlag, der höchstens 250.000 Euro betragen darf, festsetzen. Der Rechenschaftsbericht der Partei ist dem jeweils auf die Einreichung beim Bundestagspräsidenten folgenden Bundesparteitag zur Erörterung vorzulegen.

(5) Der Präsident des Deutschen Bundestages veröffentlicht die bei ihm eingereichten Rechenschaftsberichte zeitnah als Bundestagsdrucksache und in geeigneter Form frei zugänglich im

Internet. Bei untestiert eingereichten Rechenschaftsberichten (Absatz 4 Satz 3) kann der Präsident des Deutschen Bundestages von der Veröffentlichung absehen, wenn die Veröffentlichung des untestierten Rechenschaftsberichts aus seiner Sicht größere Nachteile für die Transparenz der Finanz- und Vermögensverhältnisse der betreffenden Partei mit sich brächte als der Verzicht auf die Veröffentlichung des untestierten Rechenschaftsberichts.

(6) Der Präsident des Deutschen Bundestages prüft gemäß § 23a, ob der Rechenschaftsbericht den Vorschriften des Fünften Abschnitts entspricht. Das Ergebnis der Prüfung ist in den Bericht nach Absatz 7 aufzunehmen.

(7) Der Präsident des Deutschen Bundestages erstattet dem Deutschen Bundestag alle zwei Jahre über die Entwicklung der Parteienfinanzen sowie über die Rechenschaftsberichte der Parteien Bericht. Zusätzlich erstellt er vergleichende jährliche Kurzübersichten über die Erträge und Aufwendungen sowie über die Vermögensverhältnisse der Parteien. Die Berichte werden als Bundestagsdrucksache verteilt.

§ 23a Prüfung des Rechenschaftsberichts

(1) Der Präsident des Deutschen Bundestages prüft den vorgelegten Rechenschaftsbericht auf formale und inhaltliche Richtigkeit. Er stellt fest, ob der Rechenschaftsbericht den Vorschriften des Fünften Abschnitts entspricht. Eine erneute Prüfung ist nur vor Ablauf der in § 26 Absatz 3 bestimmten Frist zulässig.

(2) Liegen dem Präsidenten des Deutschen Bundestages konkrete Anhaltspunkte dafür vor, dass im Rechenschaftsbericht einer Partei enthaltene Angaben unrichtig sind, gibt dieser der betroffenen Partei Gelegenheit zur Stellungnahme. Er kann von der Partei die Bestätigung der Richtigkeit ihrer Stellungnahme durch ihren Wirtschaftsprüfer oder ihre Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, ihren vereidigten Buchprüfer oder ihre Buchprüfungsgesellschaft verlangen.

(3) Räumt die nach Absatz 2 verlangte Stellungnahme die dem Präsidenten des Deutschen Bundestages vorliegenden konkreten Anhaltspunkte für Unrichtigkeiten im Rechenschaftsbericht nicht aus, kann der Präsident des Deutschen Bundestages einen Wirtschaftsprüfer oder eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft seiner Wahl mit der Prüfung beauftragen, ob der Rechenschaftsbericht der Partei den Vorschriften des Fünften Abschnitts entspricht. Vor der Beauftragung eines Wirtschaftsprüfers oder einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft seiner Wahl hat der Präsident des Deutschen Bundestages die Partei über den Wirtschaftsprüfer oder die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft seiner Wahl in Kenntnis zu setzen und ihr Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben; äußert die Partei berechtigte Ablehnungsgründe gegen diesen Wirtschaftsprüfer oder diese Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, hat der Präsident des Deutschen Bundestages einen anderen Wirtschaftsprüfer oder eine andere Wirtschaftsprüfungsgesellschaft zu wählen. Die Partei hat dem vom Präsidenten des Deutschen Bundestages bestellten Wirtschaftsprüfer Zugang und Einsicht in die zur Prüfung erforderlichen Unterlagen und Belege zu gewähren. Ob und zu welchem Teil die Partei die Kosten dieses Verfahrens trägt, entscheidet der Präsident des Deutschen Bundestages unter entsprechender Anwendung von § 91 Absatz 1 der Zivilprozessordnung durch Verwaltungsakt. Soweit die Kosten des Verfahrens nicht der Partei aufzuerlegen sind, trägt der Präsident des Deutschen Bundestages die Kosten des Verfahrens.

(4) Nach Abschluss des Verfahrens erlässt der Präsident des Deutschen Bundestages einen Bescheid, in dem er gegebenenfalls Unrichtigkeiten des Rechenschaftsberichts feststellt und die Höhe des den unrichtigen Angaben entsprechenden Betrages festsetzt.

(5) Eine Partei, in deren Rechenschaftsbericht unrichtige Angaben enthalten sind, hat den Rechenschaftsbericht zu berichtigen und nach Entscheidung des Präsidenten des Deutschen Bundestages teilweise oder ganz neu abzugeben. Dieser ist von einem Wirtschaftsprüfer oder einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, einem vereidigten Buchprüfer oder einer Buchprüfungsgesellschaft durch einen Vermerk zu bestätigen. Übersteigt der zu berichtigende Betrag im Einzelfall nicht 10.000 Euro und im Rechnungsjahr je Partei nicht 50.000 Euro, kann abweichend von den Sätzen 1 und 2 die Berichtigung in dem als Nächstes einzureichenden Rechenschaftsbericht vorgenommen werden. Bei Unrichtigkeiten in der Aufstellung der publizitätspflichtigen Spenden (§ 24 Absatz 1 Nummer 2) und der Aufstellung der publizitätspflichtigen Verbindlichkeiten (§ 24 Absatz 1 Nummer 3) ist stets der Rechenschaftsbericht, der die unrichtigen Angaben enthält, zu berichtigen.

(6) Berichtigte Rechenschaftsberichte sind ganz oder teilweise als Bundestagsdrucksache zu veröffentlichen.

§ 23b Anzeigepflicht bei Unrichtigkeiten im Rechenschaftsbericht

(1) Hat oder erlangt eine Partei Kenntnis von Unrichtigkeiten in ihrem bereits frist- und formgerecht beim Präsidenten des Deutschen Bundestages eingereichten Rechenschaftsbericht, hat sie diese unverzüglich dem Präsidenten des Deutschen Bundestages schriftlich anzuzeigen.

(2) Bei einer von der Partei angezeigten Unrichtigkeit unterliegt die Partei nicht den Rechtsfolgen des § 31b oder des § 31c, wenn im Zeitpunkt des Eingangs der Anzeige konkrete Anhaltspunkte für diese unrichtigen Angaben öffentlich nicht bekannt waren und weder dem Präsidenten des Deutschen Bundestages vorgelegen haben noch in einem amtlichen Verfahren entdeckt waren und die Partei den Sachverhalt umfassend offenlegt und korrigiert. Die zu Unrecht erlangten Finanzvorteile sind innerhalb einer vom Präsidenten des Deutschen Bundestages gesetzten Frist an diesen abzuführen.

(3) § 23a Absatz 5 und 6 gilt entsprechend.

§ 24 Rechenschaftsbericht

(1) Der Rechenschaftsbericht besteht aus:

1. dem Jahresabschluss der Gesamtpartei (§ 27d),
2. einer Aufstellung der im Rechnungsjahr empfangenen publizitätspflichtigen Spenden und Mandatsträgerbeiträge (§ 25 Absatz 3),
3. einer Aufstellung der publizitätspflichtigen Verbindlichkeiten (§ 28),
4. dem gesonderten Ausweis der Zuwendungen natürlicher Personen von bis 3.300 Euro je Person (Absatz 2),
5. der Angabe der Mitgliedszahl (Absatz 3),
6. sonstigen Erläuterungen (Absatz 4) und
7. den Angaben gemäß Absatz 5.

(2) Im Rechenschaftsbericht sind die Summe der Zuwendungen natürlicher Personen bis zu 3.300 Euro je Person sowie die Summe der Zuwendungen natürlicher Personen, soweit sie den Betrag von 3.300 Euro übersteigen, gesondert auszuweisen.

(3) Die Anzahl der Mitglieder zum 31. Dezember des Rechnungsjahres ist zu verzeichnen.

(4) Die Partei kann dem Rechenschaftsbericht zusätzliche Erläuterungen beifügen.

(5) Öffentliche Zuschüsse, die den politischen Jugendorganisationen zweckgebunden zugewendet werden, bleiben bei der Ermittlung der absoluten Obergrenze unberücksichtigt. Sie sind unabhängig davon, ob sie im Jahresabschluss zu berücksichtigen sind, im Rechenschaftsbericht der jeweiligen

Partei nachrichtlich auszuweisen.

§ 25 Spenden

(1) Parteien sind berechtigt, Spenden anzunehmen. Bis zu einem Betrag von 100 Euro kann eine Spende mittels Bargeld erfolgen. Parteimitglieder, die Empfänger von Spenden an die Partei sind, haben diese unverzüglich an ein Vorstandsmitglied oder einen hauptamtlichen Mitarbeiter der betreffenden Parteigliederung weiterzuleiten. Spenden sind von einer Partei erlangt, wenn sie in den Verfügungsbereich eines Vorstandsmitglieds oder eines hauptamtlichen Mitarbeiters der Partei gelangt sind; unverzüglich nach ihrem Eingang an den Spender zurückgeleitete Spenden gelten als nicht von der Partei erlangt.

(2) Von der Befugnis der Parteien, Spenden anzunehmen, ausgeschlossen sind:

1. Barspenden von mehr als 100 Euro;
 2. Spenden von öffentlich-rechtlichen Körperschaften, Parlamentsfraktionen und -gruppen sowie von Fraktionen und Gruppen von kommunalen Vertretungen;
 3. Spenden von politischen Stiftungen, Körperschaften, Personenvereinigungen und Vermögensmassen, die nach der Satzung, dem Stiftungsgeschäft oder der sonstigen Verfassung und nach der tatsächlichen Geschäftsführung ausschließlich und unmittelbar gemeinnützigen, mildtätigen oder kirchlichen Zwecken dienen (§§ 51 bis 68 der Abgabenordnung);
 4. Spenden von außerhalb des Geltungsbereiches dieses Gesetzes, es sei denn, dass
 - a) diese Spenden aus dem Vermögen eines Deutschen im Sinne des Grundgesetzes, eines Bürgers der Europäischen Union oder eines Wirtschaftsunternehmens, dessen Anteile sich zu mehr als 50 vom Hundert im Eigentum von Deutschen im Sinne des Grundgesetzes oder eines Bürgers der Europäischen Union befinden oder dessen Hauptsitz in einem Mitgliedstaat der Europäischen Union ist, unmittelbar einer Partei zufließen,
 - b) es sich um Spenden an Parteien nationaler Minderheiten in ihrer angestammten Heimat handelt, die diesen aus Staaten zugewendet werden, die an die Bundesrepublik Deutschland angrenzen und in denen Angehörige ihrer Volkszugehörigkeit leben oder
 - c) es sich um eine Spende eines Ausländers von nicht mehr als 100 Euro handelt;
 5. Spenden von Berufsverbänden, die diesen mit der Maßgabe zugewandt wurden, sie an eine politische Partei weiterzuleiten;
 6. Spenden von Unternehmen, die ganz oder teilweise im Eigentum der öffentlichen Hand stehen oder die von ihr verwaltet oder betrieben werden, sofern die direkte Beteiligung der öffentlichen Hand 25 vom Hundert übersteigt;
 7. Spenden, soweit sie im Einzelfall mehr als 100 Euro betragen und deren Spender nicht feststellbar sind, oder bei denen es sich erkennbar um die Weiterleitung einer Spende eines nicht genannten Dritten handelt;
 8. Spenden, die der Partei erkennbar in Erwartung eines bestimmten wirtschaftlichen oder politischen Vorteils oder als Gegenleistung für einen solchen gewährt werden;
 9. Spenden, die von einem Dritten gegen ein von der Partei zu zahlendes Entgelt eingeworben werden, das 25 vom Hundert des Wertes der eingeworbenen Spende übersteigt.
- (3) Spenden und Mandatsträgerbeiträge an eine Partei oder eine oder mehrere ihrer Parteigliederungen, deren Gesamtwert in einem Kalenderjahr (Rechnungsjahr) 2.000 Euro

übersteigt, sind unter Angabe des Namens und der Anschrift des Zuwenders sowie der Gesamthöhe der Spenden und Mandatsträgerbeiträge im Rechenschaftsbericht zu verzeichnen. Spenden von verbundenen Unternehmen im Sinne des § 15 des Aktiengesetzes sind zusammenzurechnen; übersteigt die Summe der von allen verbundenen Unternehmen in einem Kalenderjahr geleisteten Spenden 2.000 Euro, ist der Gesamtbetrag unter dem Namen des obersten herrschenden Unternehmens und aufgeschlüsselt nach den Spenden der einzelnen verbundenen Unternehmen entsprechend Satz 1 im Rechenschaftsbericht zu verzeichnen. Leisten beide Eheleute oder eingetragenen Lebenspartner in einem Kalenderjahr Spenden oder Mandatsträgerbeiträge an eine Partei, sind die in dem Kalenderjahr geleisteten Spenden und Mandatsträgerbeiträge beider Eheleute oder Lebenspartner zu addieren und, wenn die Summe 2.000 Euro übersteigt, unter Angabe beider Eheleute oder Lebenspartner sowie der Gesamthöhe der Spenden und Mandatsträgerbeiträge und der auf beide Eheleute oder Lebenspartner entfallenden Teilbeträge nach Satz 1 im Rechenschaftsbericht zu verzeichnen.

(4) Spenden und Mandatsträgerbeiträge, die im Einzelfall die Höhe von 10.000 Euro übersteigen, hat die Partei dem Präsidenten des Deutschen Bundestages unverzüglich unter Angabe des Namens und der Anschrift des Zuwenders, der Höhe und des Datums der Zuwendung sowie der begünstigten Parteigliederung anzuzeigen. Übersteigt bei Spenden oder Mandatsträgerbeiträgen der Gesamtwert aller Spenden und Mandatsträgerbeiträge, die der betreffende Zuwender in dem Kalenderjahr geleistet hat, erstmals den Betrag von 20.000 Euro oder erhöht sich der Gesamtwert aller Spenden und Mandatsträgerbeiträge oberhalb dieses Betrages, hat die Partei dem Präsidenten des Deutschen Bundestages unverzüglich den Namen und die Anschrift des Spenders, den Gesamtwert der im Kalenderjahr geleisteten Spenden und Mandatsträgerbeiträge und für jede dieser Zuwendungen das Datum und die begünstigte Parteigliederung anzuzeigen. Übersteigen bei Spenden und Mandatsträgerbeiträgen sowohl die Höhe der einzelnen Zuwendung den Betrag von 10.000 Euro wie auch der Gesamtwert aller Spenden und Mandatsträgerbeiträge des Zuwenders im Kalenderjahr den Betrag von 20.000 Euro, hat die Partei in der Anzeige beim Präsidenten des Deutschen Bundestages die Höhe der Zuwendung und den Gesamtwert der im Kalenderjahr geleisteten Spenden und Mandatsträgerbeiträge anzugeben. Der Präsident des Deutschen Bundestages veröffentlicht die Zuwendung zeitnah unter Angabe des Namens und der Anschrift des Zuwenders sowie der Höhe der Zuwendung beziehungsweise des Gesamtwerts aller Spenden und Mandatsträgerbeiträge im Kalenderjahr als Bundestagsdrucksache und in geeigneter Form frei zugänglich im Internet.

(5) Nach Absatz 2 unzulässige Spenden sind von der Partei unverzüglich, spätestens mit Einreichung des Rechenschaftsberichts für das betreffende Jahr (§ 23 Absatz 4), an den Präsidenten des Deutschen Bundestages weiterzuleiten.

(6) Die Landesverbände und die ihnen nachgeordneten kassenführungsbefugten Gebietsverbände sowie die kassenführungsbefugten Sonderorganisationen haben für jeden Kalendermonat innerhalb der ersten Woche des Folgemonats eine lückenlose Aufstellung aller in dem jeweiligen Kalendermonat eingegangenen Zuwendungen an den Vorstand des Bundesverbandes zu übermitteln. Bei Spenden und Mandatsträgerbeiträgen im Sinne des Absatzes 4 Satz 1 hat die begünstigte Parteigliederung dem Bundesverband zusätzlich unverzüglich nach Eingang der Zuwendung eine gesonderte Mitteilung über diese zu machen. Der Bundesverband ermittelt anhand dieser Aufstellungen und der beim Bundesverband eingegangenen Zuwendungen die Gesamthöhe der Spenden und Mandatsträgerbeiträge je Zuwender innerhalb des Rechnungsjahres für Zwecke

der Absätze 3 und 4 sowie die nach § 24 Absatz 2 gesondert auszuweisenden Zuwendungssummen.

§ 26 Buchführung

(1) Der Bundesverband, die Landesverbände, die den Landesverbänden nachgeordneten kassenführungsbefugten Gebietsverbände und die kassenführungsbefugten Sonderorganisationen (rechenschaftspflichtige Parteigliederungen) haben über die ihnen jeweils zuzuordnenden Mittel der Partei Bücher zu führen und in diesen den ihnen zuzuordnenden Teil des Parteivermögens nach den Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung ersichtlich zu machen. Jede rechenschaftspflichtige Parteigliederung hat zu Beginn der Buchführung eine Vermögensbilanz entsprechend § 27 Absatz 4 (Eröffnungsbilanz) aufzustellen. Auf die Eröffnungsbilanz sind die Vorschriften über die Vermögensbilanz entsprechend anzuwenden.

(2) Der Vorstand des Bundesverbandes ist dafür verantwortlich, dass die Buchführung der rechenschaftspflichtigen Parteigliederungen und die Aufstellung der Jahresabschlüsse durch die rechenschaftspflichtigen Parteigliederungen nach einheitlichen Maßstäben erfolgen. Er hat den rechenschaftspflichtigen Parteigliederungen zu diesem Zweck geeignete Anleitungen für die Rechenschaftslegung zur Verfügung zu stellen und Anweisungen für die Rechenschaftslegung zu erteilen.

(3) Rechnungsunterlagen, Bücher, Bilanzen und Rechenschaftsberichte sind zehn Jahre aufzubewahren. Die Aufbewahrungsfrist beginnt mit Ablauf des Jahres, in dem die Partei ihren Rechenschaftsbericht für das betreffende Rechnungsjahr nach § 23 Absatz 4 Satz 1 und 2 beim Präsidenten des Deutschen Bundestages einzureichen hat.

§ 27 Jahresabschluss

(1) Die rechenschaftspflichtigen Parteigliederungen haben für den Schluss eines jeden Rechnungsjahres einen Jahresabschluss aufzustellen. Der Jahresabschluss besteht aus einer Vermögensbilanz, einer Gewinn- und Verlustrechnung und einem Erläuterungsteil. Er gibt unter Beachtung der Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung entsprechend den tatsächlichen Verhältnissen Auskunft über die Herkunft und Verwendung der Mittel sowie über das Vermögen der Partei.

(2) Die für alle Kaufleute geltenden handelsrechtlichen Vorschriften über die Rechnungslegung, insbesondere zu Ansatz und Bewertung von Vermögensgegenständen, sind auf die Jahresabschlüsse der Parteigliederungen entsprechend anzuwenden, soweit dieses Gesetz nichts anderes vorschreibt. Im Bereich des Haus- und Grundvermögens erfolgen keine planmäßigen Abschreibungen.

(3) Die Gewinn- und Verlustrechnung ist in Staffelform aufzustellen. In der Gewinn- und Verlustrechnung sind die folgenden Positionen gesondert auszuweisen:

A. Erträge:

- I. Mitgliedsbeiträge,
- II. Mandatsträgerbeiträge und ähnliche regelmäßige Beiträge,
- III. Spenden von natürlichen Personen,
- IV. Spenden von juristischen Personen,
- V. anonyme Spenden (§ 25 Absatz 2 Nummer 7),
- VI. Erlöse aus Unternehmenstätigkeit und Beteiligungen,
- VII. Erlöse aus sonstigem Vermögen,
- VIII. Erlöse aus Veranstaltungen, Vertrieb von Druckschriften und Veröffentlichungen und

sonstiger mit Erlösen verbundener Tätigkeit,

- IX. staatliche Mittel,
- X. sonstige Erträge,
- XI. Zuschüsse von Gliederungen,
- XII. Gesamterlöse nach den Nummern I bis XI;

B. Aufwendungen:

- I. Personalaufwendungen,
- II. Sachaufwendungen
 - 1. des laufenden Geschäftsbetriebes,
 - 2. für allgemeine politische Arbeit,
 - 3. für Wahlkämpfe,
 - 4. für die Vermögensverwaltung einschließlich sich hieraus ergebender Zinsen,
 - 5. sonstige Zinsen,
 - 6. im Rahmen einer Unternehmenstätigkeit und im Zusammenhang mit Beteiligungen,
 - 7. sonstige Aufwendungen,
- III. Zuschüsse an Gliederungen,
- IV. Gesamtaufwendungen nach den Nummern I bis III;

C. Jahresüberschuss oder Jahresfehlbetrag.

(4) Die Vermögensbilanz ist der das Verhältnis des Vermögens und der Schulden der betreffenden Parteigliederung darstellende Abschluss der Buchführung. Die Vermögensbilanz ist in Staffelform aufzustellen. In der Vermögensbilanz sind auf der Aktivseite und auf der Passivseite die folgenden Posten gesondert auszuweisen:

1. Besitzposten:

A. Anlagevermögen:

I. Sachanlagen:

- 1. Haus- und Grundvermögen,
- 2. Geschäftsstellenausstattung,
- 3. sonstige Sachanlagen;

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;

C. Aktive Rechnungsabgrenzungsposten;

D. Gesamtbesitzposten (Summe aus A bis C);

2. Schuldposten:

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;
- C. Passive Rechnungsabgrenzungsposten;
 - D. Gesamte Schuldposten (Summe aus A bis C);
3. Reinvermögen (positiv oder negativ).
- (5) Der Vermögensbilanz ist ein Erläuterungsteil hinzuzufügen, der insbesondere folgende Punkte umfassen muss:
1. Auflistung der Beteiligungen nach Absatz 4 Satz 3 Nummer 1 A II 1 sowie deren im Jahresabschluss aufgeführten unmittelbaren und mittelbaren Beteiligungen, jeweils mit Name und Sitz sowie unter Angabe des Anteils am und der Höhe des Nominalkapitals; außerdem sind die Höhe des Anteils am Kapital jedes dieser Unternehmen, das Eigenkapital jedes dieser Unternehmen und das Ergebnis jedes dieser Unternehmen in dem jeweils letzten Geschäftsjahr, für das bereits ein Jahresabschluss vorliegt, anzugeben. Die im Jahresabschluss jedes dieser Unternehmen aufgeführten Beteiligungen sind mit den Angaben aus dem Jahresabschluss zu übernehmen. Beteiligungen im Sinne dieses Gesetzes sind Anteile gemäß § 271 Absatz 1 des Handelsgesetzbuchs;
 2. Auflistung aller direkt und indirekt über Treuhänder oder Gesellschaften gehaltenen Immobilien unter Angabe deren Anschrift, des Anteils der dinglichen Berechtigung und der Höhe der indirekten Beteiligung. Indirekt über Gesellschaften gehaltene Immobilien sind in die Auflistung nur aufzunehmen, wenn die Partei zu mehr als 50 Prozent am Kapital oder am Vermögen der Gesellschaft, die unmittelbare Eigentümerin der Immobilie ist, beteiligt ist. Treuhänderisch verwaltete Immobilien sind der Partei in voller Höhe ihres Anteils am Treugut zuzurechnen;
 3. im Abstand von fünf Jahren eine Bewertung des Haus- und Grundvermögens und der Beteiligungen an Unternehmen nach dem Bewertungsgesetz (Haus- und Grundvermögen nach den §§ 145 ff. des Bewertungsgesetzes).
- (6) Die Landesverbände und die ihnen nachgeordneten kassenführungsbefugten Gebietsverbände sowie die kassenführungsbefugten Sonderorganisationen haben ihren Jahresabschlüssen eine lückenlose Aufstellung aller bei Ablauf des 31. Dezember des Rechnungsjahres bestehenden Verbindlichkeiten im Sinne des § 28 Absatz 1 sowie aller im Rechnungsjahr eingegangenen und getilgten betagten und befristeten Verbindlichkeiten, die nicht auf einem marktüblichen Zahlungsziel bei Austauschgeschäften beruhen, im Sinne des § 28 Absatz 2 beizufügen. In der Aufstellung sind für jede Verbindlichkeit das Datum der Entstehung der Verbindlichkeit respektive das Datum der Entstehung und der Tilgung der Verbindlichkeit, der Schuldgrund, die Höhe und die Laufzeit der Verbindlichkeit sowie der vereinbarte Zinssatz und der Name und die Anschrift des Gläubigers anzugeben. Der Bundesverband errechnet anhand dieser Aufstellungen und der betreffenden Verbindlichkeiten des Bundesverbandes den Gesamtnennbetrag aller Verbindlichkeiten der Partei gegenüber jedem ihrer Gläubiger für Zwecke des § 28.

§ 27a Begriff des Ertrags

- (1) Ertrag ist jede erfolgswirksame Erhöhung des Parteivermögens einschließlich Wertaufholungen bei Vermögensgegenständen, der Bildung von aktiven Rechnungsabgrenzungsposten sowie der Auflösung von Rückstellungen und passiven Rechnungsabgrenzungsposten. Als Ertrag gelten auch

die Freistellung von üblicherweise entstehenden Verbindlichkeiten sowie die Übernahme von Veranstaltungen und Maßnahmen durch andere, mit denen ausdrücklich für eine Partei geworben wird.

(2) Alle Erträge sind mit ihrem vollen Betrag an der für sie vorgesehenen Stelle zu verbuchen und in der Vermögensbilanz zu berücksichtigen.

(3) Vermögensgegenstände, die nicht in Geld bestehen, sind mit den im gewöhnlichen Geschäftsverkehr für gleiche oder vergleichbare Leistungen üblicherweise zu zahlenden Preisen anzusetzen.

(4) Die ehrenamtliche Mitarbeit in Parteien erfolgt grundsätzlich unentgeltlich. Sach-, Werk- und Dienstleistungen, die Parteien außerhalb eines Geschäftsbetriebes üblicherweise unentgeltlich zur Verfügung gestellt werden, bleiben als Erträge unberücksichtigt. Ein Kostenersatz bleibt hiervon unberührt.

(5) Beiträge und staatliche Mittel, die von vornherein für eine schlüsselmäßige Verteilung unter mehrere Parteigliederungen bestimmt sind, werden bei der Stelle ausgewiesen, bei der sie endgültig verbleiben.

§ 27b Begriff des Aufwands

(1) Aufwand ist jede erfolgswirksame Minderung des Parteivermögens einschließlich planmäßiger und außerplanmäßiger Abschreibungen auf Vermögensgegenstände und aktive Rechnungsabgrenzungsposten sowie der Bildung von Rückstellungen und passiven Rechnungsabgrenzungsposten. Als Aufwand gilt auch die Nutzung von Erträgen nach § 27a Absatz 1 Satz 2, die die Partei erlangt hat.

(2) § 27a Absatz 2 gilt entsprechend.

(3) Vermögensgegenstände sind zum Zeitpunkt einer Veräußerung mit ihrem Buchwert als Aufwand zu erfassen.

(4) Aufwendungen aus der internen Verrechnung zwischen Gliederungen sind bei der Gliederung zu erfassen, von der sie wirtschaftlich getragen werden.

§ 27c Einzelne Ertragsarten

(1) Mitgliedsbeiträge sind nur solche regelmäßigen Geldleistungen, die ein Mitglied auf Grund satzungsrechtlicher Vorschriften an die Partei entrichtet. Mandatsträgerbeiträge sind regelmäßige Geldleistungen, die ein Inhaber eines öffentlichen Wahlamtes (Mandatsträger) über seinen Mitgliedsbeitrag hinaus an die Partei leistet, sowie Geldleistungen, die ein Bewerber um ein öffentliches Wahlamt über seinen Mitgliedsbeitrag hinaus im Zusammenhang mit seiner Kandidatur nach einheitlichen Maßstäben an die Partei leistet. Spenden sind alle darüber hinausgehenden freiwilligen und unentgeltlichen Leistungen an eine Partei. Dazu gehören auch Sonderumlagen und Sammlungen sowie geldwerte Zuwendungen aller Art, sofern sie nicht üblicherweise unentgeltlich Parteien außerhalb eines Geschäftsbetriebes zur Verfügung gestellt werden oder eine hierfür dennoch vereinbarte Vergütung an die Partei zurückgeleitet oder auf eine solche Vergütung verzichtet wird. Als Spende gilt auch das Entgelt, das eine Partei als Gegenleistung für Werbe- und Repräsentationsdienste, die Vermittlung und Verschaffung von Kontaktmöglichkeiten und ähnliche Dienstleistungen, die für die Partei nicht oder nur mit einem nicht nennenswerten wirtschaftlichen Aufwand verbunden sind, erhält, es sei denn, es handelt sich dabei um ein auch außerhalb der Parteienlandschaft am Markt übliches Austauschgeschäft, wie zum Beispiel die Schaltung von Zeitungsinseraten, zu marktüblichen Konditionen. Unentgeltliche Leistungen der öffentlichen Hand,

die Parteien auf der Basis eines Gesetzes, einer Satzung oder Benutzungsordnung oder einer anderen rechtlichen Grundlage, die die Leistung an die Partei rechtfertigt, erhalten, sind keine Spenden.

(2) Sonstige Erträge nach § 27 Absatz 3 Satz 2 A X sind aufzugliedern und zu erläutern, wenn sie bei der jeweiligen Parteigliederung mehr als 2 vom Hundert der Summe der Erträge nach § 27 Absatz 3 Satz 2 A I bis VIII ausmachen. Darüber hinaus sind sonstige Erträge, die im Einzelfall die Summe von 10.000 Euro übersteigen, offenzulegen. Erbschaften und Vermächtnisse sind unter Angabe ihrer Höhe, des Namens und der letzten Anschrift des Erblassers im Rechenschaftsbericht zu verzeichnen, soweit der Gesamtwert 2.000 Euro übersteigt.

§27d Jahresabschluss der Gesamtpartei

(1) Der Jahresabschluss der Gesamtpartei ist aus den Jahresabschlüssen ihrer rechenschaftspflichtigen Parteigliederungen zusammenzufügen. In dem Jahresabschluss der Gesamtpartei sind die folgenden Positionen gesondert auszuweisen:

1. Erträge der Gesamtpartei gemäß § 27 Absatz 3 Satz 2 A I bis X sowie deren Summe,
2. Aufwendungen der Gesamtpartei gemäß § 27 Absatz 3 Satz 2 B I und II sowie deren Summe,
3. Jahresüberschuss oder Jahresfehlbetrag der Gesamtpartei,
4. Besitzposten der Gesamtpartei gemäß § 27 Absatz 4 Satz 3 Nummer 1 A I und II, B II bis IV und C sowie deren Summe,
5. Schuldposten der Gesamtpartei gemäß § 27 Absatz 4 Satz 3 Nummer 2 A I und II, B II bis V und C sowie deren Summe,
6. Reinvermögen der Gesamtpartei (positiv oder negativ).

Für die Wertansätze im Jahresabschluss der Gesamtpartei sind jeweils die Wertansätze für die betreffende Position aus den Jahresabschlüssen aller Parteigliederungen zu addieren. Neben den absoluten Beträgen zu den Nummern 1 und 2 ist der Vomhundertsatz der Ertragssumme nach Nummer 1 und der Aufwendungssumme nach Nummer 2 auszuweisen. Zum Vergleich sind die Vorjahresbeträge anzugeben.

(2) Dem Jahresabschluss der Gesamtpartei sind die Jahresabschlüsse der rechenschaftspflichtigen Parteigliederungen jeweils getrennt nach Bundesverband, Landesverbänden, nachgeordneten Gebietsverbänden je Landesverband und Sonderorganisationen hinzuzufügen. Die Jahresabschlüsse der Sonderorganisationen, die sich in mehrere kassenführungsbefugte Sonderorganisationen gliedern, sind dabei für jede funktionale Gliederung in zusammengefasster Form auszuweisen.

(3) Der Zusammenfassung der Jahresabschlüsse der rechenschaftspflichtigen Parteigliederungen gemäß Absatz 2 ist eine Übersicht über die Gesamterträge, die Gesamtaufwendungen, die Jahresüberschüsse oder Jahresfehlbeträge sowie das Reinvermögen (positiv oder negativ) der drei Gliederungsebenen Bundesverband, Landesverbände und den Landesverbänden nachgeordnete Gebietsverbände sowie der Gesamtheit der Sonderorganisationen voranzustellen. In der Übersicht sind zum Vergleich die Vorjahresbeträge anzugeben.

§ 28 Verbindlichkeiten

(1) Die bei Ablauf des 31. Dezember des Rechnungsjahres bestehenden Verbindlichkeiten der Partei sind, soweit der Gesamtnennbetrag aller Verbindlichkeiten der Partei gegenüber dem jeweiligen Gläubiger 2.000 Euro übersteigt, unter Angabe des Datums der Entstehung der Verbindlichkeit, des Schuldgrundes, der Höhe und der Laufzeit der Verbindlichkeit sowie des

vereinbarten Zinssatzes und unter Nennung von Namen und Anschrift des Gläubigers im Rechenschaftsbericht zu verzeichnen. Eine Verbindlichkeit im Sinne des Satzes 1 liegt nur vor, wenn die Partei für ihre Verpflichtung gegenüber dem jeweiligen Gläubiger in der Vermögensbilanz für das Ende des betreffenden Rechnungsjahres eine Verbindlichkeit (§ 27 Absatz 4 Satz 3 Nummer 2 B), eine Rückstellung (§ 27 Absatz 4 Satz 3 Nummer 2 A) oder einen passiven Rechnungsabgrenzungsposten (§ 27 Absatz 4 Satz 3 Nummer 2 C) auszuweisen hat.

(2) Darlehen und andere betagte oder befristete Verbindlichkeiten, die die Partei innerhalb des Rechnungsjahres eingegangen ist und getilgt hat, sind unter Angabe des Datums der Entstehung und der Tilgung der Verbindlichkeit, des Schuldgrundes, der Höhe und der Laufzeit der Verbindlichkeit sowie des vereinbarten Zinssatzes und unter Nennung von Name und Anschrift des Gläubigers im Rechenschaftsbericht zu verzeichnen, wenn der Gesamtnennbetrag aller Verbindlichkeiten der Partei gegenüber dem jeweiligen Gläubiger zu einem beliebigen Zeitpunkt innerhalb des Zeitraums, in dem die Verbindlichkeit bestand, 2.000 Euro überstiegen hat. Dies gilt nicht, wenn die Verbindlichkeit der Partei auf einem im Geschäftsverkehr üblichen Zahlungsziel für das von der Partei für empfangene Lieferungen oder Leistungen zu entrichtende Entgelt beruht. Die Novation einer Verbindlichkeit ist als Eingehung einer neuen Verbindlichkeit zu behandeln. Eine Verbindlichkeit im Sinne des Satzes 1 liegt nur vor, wenn die Partei für ihre Verpflichtung gegenüber dem jeweiligen Gläubiger in der Vermögensbilanz eine Verbindlichkeit (§ 27 Absatz 4 Satz 3 Nummer 2 B), eine Rückstellung (§ 27 Absatz 4 Satz 3 Nummer 2 A) oder einen passiven Rechnungsabgrenzungsposten (§ 27 Absatz 4 Satz 3 Nummer 2 C) auszuweisen gehabt hätte, sofern die Verbindlichkeit nicht vor dem Abschlussstichtag getilgt worden wäre.

(3) § 25 Absatz 3 Satz 2 und 3 gilt in den Fällen der Absätze 1 und 2 entsprechend.

§ 29 Prüfung des Rechenschaftsberichts

(1) Die Prüfung nach § 23 Absatz 3 Satz 1 erstreckt sich auf den Bundesverband, die Landesverbände sowie nach Wahl des Prüfers auf mindestens zehn nachgeordnete Gebietsverbände und Sonderorganisationen. In die Prüfung ist die Buchführung einzubeziehen. Die Prüfung hat sich darauf zu erstrecken, ob die gesetzlichen Vorschriften beachtet worden sind. Die Prüfung ist so anzulegen, dass Unrichtigkeiten und Verstöße gegen die gesetzlichen Vorschriften bei gewissenhafter Berufsausübung erkannt werden.

(2) Der Prüfer kann von den Vorständen und den von ihnen dazu ermächtigten Personen alle Aufklärungen und Nachweise verlangen, welche die sorgfältige Erfüllung seiner Prüfungspflicht erfordert. Es ist ihm insoweit auch zu gestatten, die Unterlagen für die Zusammenstellung des Rechenschaftsberichts, die Bücher und Schriftstücke sowie die Kassen- und Vermögensbestände zu prüfen.

(3) Der Vorstand der zu prüfenden Parteigliederung hat dem Prüfer schriftlich zu versichern, dass in dem Jahresabschluss alle rechnenschaftspflichtigen Erträge, Aufwendungen, Vermögensgegenstände, Schulden und Rechnungsabgrenzungsposten erfasst sind. Auf die Versicherung der Vorstände nachgeordneter Parteigliederungen kann Bezug genommen werden. Es genügt die Versicherung des für die Finanzangelegenheiten zuständigen Vorstandsmitglieds.

§ 30 Prüfungsbericht und Prüfungsvermerk

(1) Das Ergebnis der Prüfung ist in einem schriftlichen Prüfungsbericht niederzulegen, der dem Bundesvorstand der Partei und dem Vorstand der geprüften Parteigliederung zu übergeben ist.

(2) Sind nach dem abschließenden Ergebnis der Prüfung keine Einwendungen zu erheben, so hat

der Prüfer durch einen Vermerk zu bestätigen, dass nach pflichtgemäßer Prüfung auf Grund der Bücher und Schriften der Partei sowie der von den Vorständen erteilten Aufklärungen und Nachweise der Rechenschaftsbericht in dem geprüften Umfang (§ 29 Absatz 1) den Vorschriften dieses Gesetzes entspricht. Sind Einwendungen zu erheben, so hat der Prüfer in seinem Prüfungsvermerk die Bestätigung zu versagen oder einzuschränken. Die geprüften Parteigliederungen sind im Prüfungsvermerk namhaft zu machen.

(3) Der Prüfungsvermerk ist auf dem einzureichenden Rechenschaftsbericht anzubringen und in vollem Wortlaut nach § 23 Absatz 5 Satz 1 mit zu veröffentlichen.

§ 31 Prüfer

- (1) Ein Wirtschaftsprüfer oder vereidigter Buchprüfer darf nicht Prüfer sein, wenn er
1. ein Amt oder eine Funktion in der Partei oder für die Partei ausübt, oder in den letzten drei Jahren ausgeübt hat;
 2. bei der Führung der Bücher oder der Aufstellung des zu prüfenden Rechenschaftsberichts über die Prüfungstätigkeit hinaus mitgewirkt hat;
 3. gesetzlicher Vertreter, Arbeitnehmer, Mitglied des Aufsichtsrats oder Gesellschafter einer juristischen oder natürlichen Person oder einer Personengesellschaft oder Inhaber eines Unternehmens ist, sofern die juristische oder natürliche Person, die Personengesellschaft oder einer ihrer Gesellschafter oder das Einzelunternehmen nach Nummer 2 nicht Prüfer der Partei sein darf;
 4. bei der Prüfung eine Person beschäftigt, die nach Nummer 1 bis 3 nicht Prüfer sein darf.
- (2) Eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft oder Buchprüfungsgesellschaft darf nicht Prüfer sein, wenn
1. sie nach Absatz 1 Nummer 3 als Gesellschafter einer juristischen Person oder einer Personengesellschaft oder nach Absatz 1 Nummer 2 oder 4 nicht Prüfer sein darf;
 2. einer ihrer gesetzlichen Vertreter oder einer ihrer Gesellschafter nach Absatz 1 Nummer 2 oder 3 nicht Prüfer sein darf.
- (3) Die Prüfer, ihre Gehilfen und die bei der Prüfung mitwirkenden gesetzlichen Vertreter einer Prüfungsgesellschaft sind zu gewissenhafter und unparteiischer Wahrnehmung ihrer Aufgaben und zur Verschwiegenheit verpflichtet. § 323 des Handelsgesetzbuchs gilt entsprechend.

Sechster Abschnitt

Verfahren bei unrichtigen Rechenschaftsberichten sowie Strafvorschriften

§ 31a Rückforderung der staatlichen Finanzierung

- (1) Soweit in einem Rechenschaftsbericht unrichtige Angaben enthalten sind und dadurch der Betrag der der Partei zustehenden staatlichen Mittel unrichtig zu hoch festgesetzt worden ist, nimmt der Präsident des Deutschen Bundestages die gemäß § 19a Absatz 1 erfolgte Festsetzung der staatlichen Mittel zurück. Dies gilt auch, wenn die Berichtigung in dem als Nächstes einzureichenden Rechenschaftsbericht erfolgt (§ 23a Absatz 5 Satz 3). § 48 Absatz 2 des Verwaltungsverfahrensgesetzes findet keine Anwendung.
- (2) Nach Ablauf der in § 26 Absatz 3 bestimmten Frist ist die Rücknahme ausgeschlossen.
- (3) Mit der Rücknahme setzt der Präsident des Deutschen Bundestages den von der Partei zu erstattenden Betrag durch Verwaltungsakt fest. Ergibt sich im Zuge der weiteren staatlichen

Finanzierung eine Verrechnungslage, ist der Unterschiedsbetrag mit der nächsten Abschlagszahlung an die Partei zu verrechnen.

(4) Die Festsetzungen und Zahlungen an die übrigen Parteien bleiben unverändert.

(5) Die Parteien sollen in die Satzungen Regelungen für den Fall aufnehmen, dass Maßnahmen nach Absatz 1 durch Landesverbände, diesen nachgeordnete Gebietsverbände oder Sonderorganisationen verursacht werden.

§ 31b Unrichtigkeit des Rechenschaftsberichts

Stellt der Präsident des Deutschen Bundestages im Rahmen seiner Prüfung nach § 23a Unrichtigkeiten im Rechenschaftsbericht fest, entsteht gegen die Partei ein Anspruch in Höhe des Zweifachen des den unrichtigen Angaben entsprechenden Betrages, soweit kein Fall des § 31c vorliegt, es sei denn, die Partei hat weder vorsätzlich noch fahrlässig gehandelt. Die Partei hat für das Verschulden ihrer Vorstandsmitglieder und ihrer hauptamtlichen Mitarbeiter einzustehen. Der Präsident stellt die Verpflichtung der Partei zur Zahlung des Betrages durch Verwaltungsakt fest. § 31a Absatz 2 bis 5 gilt entsprechend.

§ 31c Rechtswidrig erlangte Spenden und nicht veröffentlichte Zuwendungen

Hat eine Partei Spenden unter Verstoß gegen § 25 Absatz 2 angenommen und nicht gemäß § 25 Absatz 5 an den Präsidenten des Deutschen Bundestages weitergeleitet oder Zuwendungen entgegen § 25 Absatz 4 nicht unverzüglich dem Präsidenten des Deutschen Bundestages angezeigt, entsteht gegen sie ein Anspruch in Höhe des Zweifachen des rechtswidrig erlangten oder nicht den Vorschriften dieses Gesetzes entsprechend angezeigten Betrages, es sei denn, die Partei hat weder vorsätzlich noch fahrlässig gehandelt. § 31b Satz 2 gilt entsprechend. Hat eine Partei Spenden unter Verstoß gegen § 25 Absatz 2 angenommen und nicht gemäß § 25 Absatz 5 an den Präsidenten des Deutschen Bundestages weitergeleitet, entsteht gegen sie neben dem Anspruch nach Satz 1 und unabhängig von ihrem Verschulden ein Anspruch in Höhe des rechtswidrig erlangten Betrages, soweit die Partei die Spende nicht bereits ganz oder teilweise an den Präsidenten des Deutschen Bundestages weitergeleitet hat. Der Präsident stellt die Verpflichtung der Partei zur Zahlung der Beträge gemäß Satz 1 und 3 durch Verwaltungsakt fest. § 31a Absatz 2 bis 5 gilt entsprechend.

§ 31d Strafvorschriften

(1) Wer in der Absicht, die Herkunft oder die Verwendung der Mittel der Partei oder des Vermögens zu verschleiern oder die öffentliche Rechenschaftslegung zu umgehen,

1. unrichtige Angaben über die Erträge oder über das Vermögen der Partei in einem beim Präsidenten des Deutschen Bundestages eingereichten Rechenschaftsbericht bewirkt oder einen unrichtigen Rechenschaftsbericht beim Präsidenten des Deutschen Bundestages einreicht oder
2. als Empfänger eine Spende in Teilbeträge zerlegt und verbucht oder verbuchen lässt oder
3. entgegen § 25 Absatz 1 Satz 3 eine Spende nicht weiterleitet,

wird mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder mit Geldstrafe bestraft. Nach Satz 1 und wegen eines mit dem Verstoß gegen Satz 1 mitverwirklichten Verstoßes gegen die §§ 263 und 266 des Strafgesetzbuchs wird nicht bestraft, wer unter den Voraussetzungen des § 23b Absatz 2 eine Selbstanzeige nach § 23b Absatz 1 für die Partei abgibt oder an der Abgabe mitwirkt oder den Sachverhalt gegenüber der Partei aufklärt, bevor diese einen unrichtigen Rechenschaftsbericht beim Präsidenten des Deutschen Bundestages einreicht, oder an der Aufklärung mitwirkt.

(2) Mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder mit Geldstrafe wird bestraft, wer als Prüfer oder Gehilfe eines Prüfers über das Ergebnis der Prüfung eines Rechenschaftsberichts oder das Ergebnis des Prüfungsverfahrens gemäß § 23a unrichtig berichtet, im Prüfungsbericht erhebliche Umstände verschweigt oder einen inhaltlich unrichtigen Bestätigungsvermerk erteilt. Handelt der Täter gegen Entgelt oder in der Absicht, sich oder einen anderen zu bereichern oder einen anderen zu schädigen, so ist die Strafe Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder Geldstrafe.

(3) Die weitergehende Bestrafung nach anderen Vorschriften bleibt unberührt.

Achter Abschnitt

Schlussbestimmungen

§ 38 Zwangsmittel

(1) Der Bundeswahlleiter kann den Vorstand der Partei zur Vornahme der Handlungen nach § 6 Absatz 3 durch ein Zwangsgeld anhalten. Die Vorschriften des Verwaltungs-Vollstreckungsgesetzes gelten sinngemäß; der Bundeswahlleiter handelt insoweit als Vollstreckungs- und Vollzugsbehörde. Die Höhe des Zwangsgeldes beträgt mindestens 250 Euro und höchstens 1.500 Euro.

(2) Der Präsident des Deutschen Bundestages kann den Vorstand der Partei zur Einreichung eines Rechenschaftsberichts, der den Vorschriften des Fünften Abschnitts entspricht, durch ein Zwangsgeld anhalten. Die Vorschriften des Verwaltungs-Vollstreckungsgesetzes gelten sinngemäß; der Präsident des Deutschen Bundestages handelt insoweit als Vollstreckungs- und Vollzugsbehörde. Die Höhe des Zwangsgeldes beträgt mindestens 500 Euro und höchstens 10.000 Euro.

II.) Begründung

Dem Gesetzesentwurf – PartG-E – liegen die folgenden Erwägungen zugrunde:

1.) Allgemeines

Mit der Anknüpfung an das Handelsbilanzrecht hat das Parteienrechenschaftsrecht einen Weg eingeschlagen, der diesem Rechtsgebiet dank der Fülle an handelsbilanzrechtlicher Literatur und Judikatur zu einem höheren Maß an Rechtssicherheit für die Anwendungspraxis und einer besseren Vergleichbarkeit der Rechenschaftsberichte verhilft. Der vorliegende Gesetzesentwurf schreitet den eingeschlagenen Weg deshalb fort und baut die Ausrichtung des Parteienrechenschaftsrechts am Handelsbilanzrecht weiter aus, indem Ausnahmen von handelsbilanzrechtlichen Grundsätzen gestrichen werden und die Funktion der Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung bei der Rechenschaftslegung der Parteien deutlicher herausgestellt wird. Nach dem Gesetzesentwurf finden die Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung sowie die Rechnungslegungsvorschriften des Handelsgesetzbuchs nicht auf den Rechenschaftsbericht insgesamt, sondern nur auf den aus der Gewinn- und Verlustrechnung sowie der Vermögensbilanz nebst Erläuterungsteil bestehenden Jahresabschluss der Parteien Anwendung. Der Jahresabschluss der Gesamtpartei bildet, ergänzt um die parteispezifischen Elemente der Rechenschaftslegung wie das Spenderverzeichnis und den gesonderten Ausweis der Zuwendungen von bis zu 3.300,- EUR je natürliche Person, das Herzstück des Rechenschaftsberichts.

Die Vorschriften über den Jahresabschluss der Parteien orientieren sich deutlich stärker als bislang an den handelsbilanzrechtlichen Regelungen. Am deutlichsten kommt die fortschreitende

Annäherung an das Handelsbilanzrecht darin zum Ausdruck, dass die bisherige Ergebnisrechnung nunmehr explizit als Gewinn- und Verlustrechnung bezeichnet wird, um klarzustellen, dass es sich dabei um eine Ertragsrechnung handelt. Inhaltliche Änderungen sind mit der geänderten Terminologie nicht verbunden. So müssen Einnahmen im Sinne des § 26 Abs. 1 Satz 2 PartG sowie die korrespondierenden Ausgaben, die nach handelsbilanzrechtlichem Verständnis nicht zwingend Ertrag und Aufwand verkörpern, auch weiterhin in jedem Fall als Ertrag und Aufwand in der Gewinn- und Verlustrechnung berücksichtigt werden. Neben der stärkeren Orientierung an den handelsbilanzrechtlichen Bestimmungen wird der Grundsatz der Rechenschaftslegung nach handelsbilanzrechtlichen Regeln auch durch die Streichung sachwidriger Privilegierungsvorschriften gestärkt. So werden die Befreiung von der Ansatzpflicht für Vermögensgegenstände mit einem Anschaffungswert von nicht mehr als 5.000,- EUR aus § 28 Abs. 1 PartG sowie die Befreiung der den Landesverbänden nachgeordneten Gebietsverbände von den Erfordernissen der periodengerechten Gewinnabgrenzung in § 28 Abs. 3 PartG ersatzlos aufgehoben.

Daneben verbessert der Gesetzesentwurf die Transparenz von Parteispenden, indem die Publizitätsgrenze für die Offenlegung von Spenden und Mandatsträgerbeiträgen im Rechenschaftsbericht der Partei auf 2.000,- EUR herabgesetzt wird. Die Herabsetzung der Publizitätsgrenze gewährleistet, dass alle Spenden, die über das für die Mehrheit der Bürger übliche Maß der aus politischer Sympathie gewährten finanziellen Unterstützung hinausgehen und die der Höhe nach jedenfalls bei den nachgeordneten Gebietsverbänden eines wirtschaftlichen Beeinflussungsversuches verdächtig sind, unter namentlicher Nennung des Spenders offenzulegen sind. Auch die Ad-hoc-Publizität besonders hoher Spenden wird durch die Absenkung der Publizitätsgrenze für hohe Einzelspenden auf 10.000,- EUR und die Einführung einer weiteren, auf die Summe aller Spenden und Mandatsträgerbeiträge des jeweiligen Zuwenders im laufenden Jahr abstellenden Publizitätsgrenze, die bei 20.000,- EUR liegt, ausgebaut. Die Mitgliedsbeiträge werden zukünftig wieder von den besonderen Publizitätsvorschriften für Spenden und Mandatsbeiträge ausgenommen, weil die Parteimitglieder eine Rechtspflicht zur Zahlung der Mitgliedsbeiträge trifft und die Leistung der Mitgliedsbeiträge den Parteimitgliedern daher kein publizitätsrelevantes Einflusspotential vermittelt. Zudem wird die bestehende Sanktionslücke bei Verstößen gegen die Ad-hoc-Publizitätspflicht geschlossen.

Als einen weiteren wesentlichen Beitrag zur Verbesserung der Transparenz der Parteifinanzen führt der Gesetzesentwurf eine der Offenlegung von Parteispenden im Rechenschaftsbericht entsprechende Pflicht zur namentlichen Nennung aller wesentlichen Gläubiger im Rechenschaftsbericht der Partei ein. Gläubiger sind unter namentlicher Nennung und unter Angabe der Höhe ihrer Forderung im Rechenschaftsbericht zu verzeichnen, wenn die Summe aller Verbindlichkeiten der Partei gegenüber dem jeweiligen Gläubiger am 31. Dezember des Rechnungsjahres den Betrag von 2.000,- EUR übersteigt. Entsprechendes gilt für unterjährig eingegangene und getilgte Verbindlichkeiten der Parteien.

2.) Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

§§ 18, 19a PartG-E

Die inhaltlichen Änderungen an den Vorschriften über die staatliche Teilfinanzierung beschränken sich darauf, dass die Fristen für die Abgabe des Rechenschaftsberichts als Teil des materiellen Rechenschaftsrechts in den fünften Abschnitt über die Rechenschaftslegung verschoben werden.

Zudem wird in § 19a Abs. 3 Satz 5 PartG-E klargestellt, dass der Anspruch einer Partei auf staatliche Mittel auf den anhand des eingereichten Rechenschaftsberichts zu errechnenden Betrag begrenzt ist und dass die Partei durch die Einreichung eines unrichtigen Rechenschaftsberichts weiterreichende Ansprüche auf staatliche Mittel endgültig verliert. Die Regelung, nach der die Erlöse aus Unternehmenstätigkeit bei der Berechnung der relativen Obergrenze nur in Höhe des um die korrespondierenden Aufwendungen gekürzten Reinertrag zu berücksichtigen sind, wird auf die Erlöse aus Beteiligungen ausgedehnt. Weil diese Bestimmung die materielle Anspruchsberechnung und nicht das Verwaltungsverfahren zur Festsetzung der staatlichen Mittel betrifft, findet sich die auf die Erlöse aus Beteiligungen erstreckte Regelung zukünftig aus systematischen Gründen in § 18 Abs. 5 Satz 2 PartG-E wieder. Bei den übrigen Änderungen der §§ 18, 19a PartG-E handelt es sich um redaktionelle Anpassungen der Verweisungen auf die geänderten Rechenschaftsvorschriften. Darüber hinaus wurden die Anforderungen an einen formell ordnungsgemäßen Rechenschaftsbericht in § 19a Abs. 3 Satz 3 PartG-E unter Beibehaltung des Sinngehalts der bisherigen Regelung an den geänderten Aufbau des Rechenschaftsberichts angepasst.

§ 23 PartG-E

Die parteiinterne Verteilung der Zuständigkeit für die Rechenschaftslegung ist in § 23 Abs. 1 und 2 PartG-E neu gefasst worden. Um den unterschiedlichen Aufgaben im Zusammenhang mit der Rechenschaftslegung gerecht zu werden und die doppelte Verantwortung des Bundesverbandes klarer als bislang herauszustellen, sind die Verantwortlichkeit für die laufende Buchführung und die Abschlusserstellung sowie die Zuständigkeit für die Zusammenfügung des Rechenschaftsberichts aus den Abschlüssen aller Parteigliederungen in zwei getrennten Absätzen geregelt. Inhaltlich wird das Konzept der dezentralen Verantwortlichkeit, bei dem jede kassenführungsbefugte Parteigliederung für die Rechenschaftslegung über den ihr zuzuordnenden Teil des Parteivermögens verantwortlich ist, beibehalten und präzisiert. Erstmals wird ausdrücklich geregelt, welche Parteigliederungen einen eigenen Rechenschaftsbericht erstellen müssen. Dabei werden neben den Gebietsverbänden auch die Sonderorganisationen zur gesonderten Rechenschaftslegung herangezogen. Maßgeblich für die Rechenschaftspflicht der Gebietsverbände und der Sonderorganisationen ist das Kriterium, ob eine Parteigliederung nach der Satzung zur selbstständigen Kassenführung befugt ist.

Als Teil der materiellen Rechenschaftspflicht sind die Fristen für die Abgabe des Rechenschaftsberichts zukünftig inhaltlich unverändert in § 23 Abs. 4 PartG-E geregelt. Kommt eine Partei der Rechenschaftspflicht nicht durch die fristgemäße Abgabe eines formell ordnungsgemäßen Rechenschaftsberichts nach, kann der Präsident des Deutschen Bundestages die Abgabe des Rechenschaftsberichts auch in Zukunft nach § 38 Abs. 2 PartG-E mittels Zwangsgelds erzwingen. Die Anwendung des Verwaltungszwangs steht dabei im Ermessen des Bundestagspräsidenten. Im Gegenzug wird die Bagatellgrenze für die Prüfungspflicht des Rechenschaftsberichts in § 23 Abs. 4 Satz 3 PartG-E auf Erträge von bis zu 20.000,- EUR im Rechnungsjahr heraufgesetzt, um kleine Parteien von Prüfungskosten, die außer Verhältnis zu den offengelegten Erträgen stehen, zu entlasten. Dabei stellt § 23 Abs. 4 Satz 3 PartG-E zukünftig ausschließlich auf die Erträge in dem betreffenden Rechnungsjahr und nicht zusätzlich auf den Vermögensbestand ab. Neben dem Verwaltungszwang, der ausschließlich der Erfüllung der Rechenschaftspflicht dient, kann der Präsident des Deutschen Bundestages zukünftig gegen Parteien, die ihren Rechenschaftsbericht gar nicht oder erst verspätet einreichen, nach § 23 Abs. 4 Satz 4 PartG-E einen Verspätungszuschlag

von bis zu 250.000,- EUR festsetzen. Die Entscheidung über die Erhebung des Verspätungszuschlags sowie dessen Höhe stehen im Ermessen des Präsidenten des Deutschen Bundestages. Bei der Ermessensausübung hat der Präsident des Deutschen Bundestages insbesondere die Dauer der verspäteten Abgabe des Rechenschaftsberichts, die durch die Verspätung verursachte Beeinträchtigung des von Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG verfolgten Publizitätszwecks sowie die Ursachen für die verspätete Abgabe des Rechenschaftsberichts zu berücksichtigen.

In § 23 Abs. 5 Satz 1 PartG-E wird die vom Präsidenten des Deutschen Bundestages bereits seit Jahren gepflegte Praxis der kostenfrei zugänglichen Veröffentlichung der Rechenschaftsberichte im Internet für die Zukunft verbindlich vorgeschrieben.

Die Veröffentlichung untestiert eingereichter Rechenschaftsberichte von Kleinparteien steht gegenwärtig nach § 23 Abs. 2 Satz 5 PartG im Ermessen des Präsidenten des Deutschen Bundestages. Nach § 23 Abs. 5 Satz 2 PartG-E ist die Veröffentlichung auch der untestierten Rechenschaftsberichte zukünftig der Regelfall. Nur wenn die Veröffentlichung des untestierten Rechenschaftsberichts aus Sicht des Transparenziels den größeren Nachteil darstellt als die Nichtveröffentlichung, kann der Bundestagspräsident von der Veröffentlichung absehen.

§ 23a PartG-E

Der bislang bestehende Widerspruch, dass der Präsident des Deutschen Bundestages einerseits einen Wirtschaftsprüfer seiner Wahl mit der Prüfung des Rechenschaftsberichts beauftragen durfte, andererseits aber auch im Einvernehmen mit der Partei zu handeln hatte, wird in § 23a Abs. 3 Satz 2 PartG-E dahin gehend aufgelöst, dass der Bundestagspräsident die Partei vor der Beauftragung eines Wirtschaftsprüfers anhören und gegebenenfalls seitens der Partei vorgetragene berechtigte Ablehnungsgründe berücksichtigen muss. Nach § 23a Abs. 3 Satz 4 PartG-E hat zukünftig die Partei die Kosten des Prüfungsverfahrens gemäß § 23a Abs. PartG-E zu tragen, soweit in dem Prüfungsverfahren die untersuchten Unrichtigkeiten tatsächlich festgestellt werden.

Bei geringfügigen Unrichtigkeiten in einem eingereichten Rechenschaftsbericht gestattet § 23a Abs. 5 Satz 3 PartG-E anstelle der Rückwärtsberichtigung des betroffenen Rechenschaftsberichts die Fehlerkorrektur in laufender Rechnung. Nach § 23a Abs. 5 Satz 4 PartG-E ist die Berichtigung in laufender Rechnung bei Unrichtigkeiten in der Großspenden- oder Verbindlichkeitaufstellung wegen des besonders engen Bezugs dieser Angaben zum jeweiligen Rechnungsjahr zukünftig nicht mehr statthaft; bei derartigen Unrichtigkeiten muss die Partei in Zukunft vielmehr unabhängig vom Betrag der Unrichtigkeiten ihren Rechenschaftsbericht für das betreffende Jahr korrigieren. Die Änderung in § 23a Abs. 5 Satz 3 PartG-E ist ausschließlich redaktioneller Natur und soll klarstellen, dass die Berichtigung in laufender Rechnung nicht nur in dem Rechenschaftsbericht für das Folgejahr zulässig ist, sondern jederzeit in dem jeweils als Nächstes einzureichenden Rechenschaftsbericht vorgenommen werden kann.

§ 23b PartG-E

Die Änderung in § 23b Abs. 1 PartG-E stellt klar, dass sich die Partei die Sanktionsfreiheit für Verstöße gegen die Rechenschaftspflicht durch die Anzeige der betreffenden Unrichtigkeiten beim Präsidenten des Deutschen Bundestages auch dann verdienen kann, wenn sie von den Unrichtigkeiten im Rechenschaftsbericht Kenntnis gehabt hat, es sich also nicht um unverschuldete

oder fahrlässige, sondern vorsätzliche Rechenschaftsverstöße gehandelt hat.

§ 24 PartG-E

Die Bezeichnung als Rechenschaftsbericht ist nach dem Gesetzesentwurf ausschließlich dem einzureichenden und zu veröffentlichenden Rechenschaftswerk der Gesamtpartei vorbehalten. Die rechenschaftspflichtigen Parteigliederungen erstellen zukünftig aus terminologischer Sicht anstelle eines Rechenschaftsberichts einen Jahresabschluss. Zusammengefügt zum Jahresabschluss der Gesamtpartei (§ 27d PartG-E) bilden die Jahresabschlüsse wie bereits in der Vergangenheit das Herzstück des Rechenschaftsberichts.

In § 24 Abs. 1 PartG-E findet sich nunmehr eine vollständige Auflistung aller Bestandteile des Rechenschaftsberichts. Weil die Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung und die Rechnungslegungsvorschriften des Handelsgesetzbuchs nur für den Jahresabschluss, nicht aber die sonstigen Elemente des Rechenschaftsberichts von Bedeutung sind, ordnet der Entwurf die entsprechende Anwendung der Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung sowie der Vorschriften des Handelsbilanzrechts nicht für den Rechenschaftsbericht insgesamt, sondern nur für den Jahresabschluss an (§ 27 Abs. 1 Satz 3 und Abs. 2 Satz 1 PartG-E).

§ 25 PartG-E

Die Zulässigkeit des Einsatzes von Bargeld im Spendenverkehr wird auf Barspenden von nicht mehr als 100,- EUR beschränkt. Um die Missachtung der beschränkten Zulässigkeit von Barspenden zukünftig sanktionieren zu können, wird in § 25 Abs. 2 Nr. 1 PartG-E ein Spendenannahmeverbot für Barspenden von mehr als 100,- EUR im Einzelfall geschaffen. Ein Verstoß gegen das Spendenannahmeverbot löst die finanzielle Sanktion gegen die Partei aus § 31c PartG-E aus. Anonyme Spenden dürfen die Parteien zukünftig ebenfalls nur noch bis zur Höhe von 100,- EUR im Einzelfall annehmen (§ 25 Abs. 2 Nr. 7 PartG-E).

Die Publizitätsgrenze für die Veröffentlichung von Spenden und Mandatsträgerbeiträgen im Rechenschaftsbericht der Partei wird auf 2.000,- EUR herabgesetzt. Spenden und Mandatsträgerbeiträge von Eheleuten und eingetragenen Lebenspartnern sowie verbundenen Unternehmen im Sinne des § 15 AktG werden zukünftig im Hinblick auf die Publizitätsgrenze zusammengerechnet. Bei publizitätspflichtigen Zuwendungen von Eheleuten, eingetragenen Lebenspartnern und verbundenen Unternehmen sind sowohl die Gesamtzuwendung des Paares oder der Unternehmensgruppe wie auch die Einzelzuwendungen der Ehepartner, eingetragenen Lebenspartner oder verbundenen Unternehmen unter namentlicher Nennung des jeweiligen Zuwenders im Rechenschaftsbericht zu verzeichnen.

Auch die Ad-hoc-Publizitätspflicht für besonders hohe Einzelspenden wird in § 25 Abs. 4 PartG-E gestärkt und ausgebaut. Ebenso wie die Publizitätspflicht im Rechenschaftsbericht gilt die Ad-hoc-Publizitätspflicht zukünftig sowohl für Spenden als auch Mandatsträgerbeiträge. Zugleich wird die Publizitätsgrenze auf solche Zuwendungen von mehr als 10.000,- EUR im Einzelfall herabgesetzt. Damit die Ad-hoc-Publizitätspflicht nicht durch die Zerlegung einer publizitätspflichtigen Spende oder eines publizitätspflichtigen Mandatsträgerbeitrags in mehrere nicht publizitätspflichtige kleinere Zuwendungen umgangen werden kann, wird zudem mit dem Gesamtvolumen aller Spenden und Mandatsträgerbeiträge je Zuwender im laufenden Rechnungsjahr ein weiteres Publizitätskriterium neu eingeführt. Danach kommt die Ad-hoc-Publizitätspflicht auch dann zum Tragen, wenn sich die

Summe aller Spenden und Mandatsträgerbeiträge eines Spenders auf mehr als 20.000,- EUR beläuft. Durch die Ergänzung des Verstoßes gegen § 25 Abs. 4 PartG-E in § 31c Satz 4 PartG-E ist die Missachtung der Ad-hoc-Publizitätspflicht für die betreffende Partei in Zukunft sanktionsbewehrt.

Die an das Gesamtvolumen aller Spenden und Mandatsträgerbeiträge anknüpfende Ad-hoc-Publizitätspflicht erfordert es, dass in der Partei eine zentrale Instanz laufend über die bei allen Parteigliederungen eingegangenen Zuwendungen informiert ist. Diese Aufgabe weist § 25 Abs. 6 PartG-E dem Bundesverband zu. Die übrigen Parteigliederungen müssen deshalb dem Bundesverband für jeden Kalendermonat alle in dem jeweiligen Monat vereinnahmten Spenden und Mandatsträgerbeiträge innerhalb der ersten Woche des Folgemonats mitteilen. Diese Frist präzisiert zugleich die Anforderungen, die an die Unverzüglichkeit der Anzeige gemäß § 25 Abs. 4 Satz 2 PartG-E zu stellen sind. Bei Spenden und Mandatsträgerbeiträgen von mehr als 10.000,- EUR im Einzelfall hat die betreffende Parteigliederung den Bundesverband zudem unverzüglich über die eingegangene Zuwendung zu unterrichten, damit dieser die Anzeige nach § 25 Abs. 4 Satz 1 PartG-E rechtzeitig abgeben kann.

§ 26 PartG-E

In § 26 Abs. 1 PartG-E ist die Pflicht zur Buchführung, die sich zuletzt nur aus der Verweisung auf die Rechnungslegungsvorschriften des Handelsgesetzbuchs ergab, wieder explizit geregelt. Zudem müssen die Parteien bei Beginn der Buchführung zur Ermittlung des Anfangsvermögens eine Inventur durchführen und eine Eröffnungsbilanz aufstellen.

Im Interesse einer einheitlichen Rechnungslegung verpflichtet § 26 Abs. 2 PartG-E den Bundesverband, parteiweit für einheitliche Buchführungs- und Bilanzierungsstandards zu sorgen.

Die an das Handelsbilanzrecht angelehnte Aufbewahrungsfrist für Buchführungsunterlagen ist in § 26 Abs. 3 PartG-E in der Weise neu gefasst worden, dass sie zukünftig nicht mehr wie bislang ein Jahr eher abläuft als im Handelsbilanzrecht.

§ 27 PartG-E

In § 27 PartG-E ist geregelt, wie der Jahresabschluss, den der Bundesverband, die Landesverbände, die den Landesverbänden nachgeordneten kassenführungsbefugten Gebietsverbände und die kassenführungsbefugten Sonderorganisationen zum Ende jedes Rechnungsjahres aufzustellen haben, beschaffen sein muss. Ein Großteil der bislang in § 24 PartG enthaltenen Bestimmungen, der allein den Jahresabschluss betrifft, findet sich infolge der rechtstechnischen Bereinigung der Rechenschaftsvorschriften und der terminologischen Unterscheidung zwischen Rechenschaftsbericht und Jahresabschluss in § 27 PartG-E wieder. Inhaltlich unterscheiden sich die Anforderungen an den Jahresabschluss nicht wesentlich von den bisherigen Anforderungen an die Vermögensbilanz und die Ergebnisrechnung. Wie in der Vergangenheit ist auch der Jahresabschluss unter Beachtung der Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung und unter entsprechender Anwendung der für alle Kaufleute geltenden Rechnungslegungsvorschriften des Handelsgesetzbuchs zu erstellen.

Der Aufbau und die Gliederung der Vermögensbilanz sowie der Gewinn- und Verlustrechnung entsprechen im Wesentlichen den bisherigen Vorgaben für die Rechenschaftslegung. In der Gewinn- und Verlustrechnung wird neben den Spenden von natürlichen Personen und den Spenden von juristischen Personen eine gesonderte Ertragsposition für anonyme Spenden im Sinne des § 25 Abs.

2 Nr. 7 PartG-E geschaffen (§ 27 Abs. 3 Satz 2 A V PartG-E). Dies hat zur Folge, dass die anonymen Spenden beim gesonderten Ausweis der Zuwendungen natürlicher Personen von bis zu 3.300,- EUR je Person und Rechnungsjahr und der darüber hinausgehenden Zuwendungen natürlicher Personen gemäß § 24 Abs. 2 PartG-E nicht mehr abgesetzt zu werden brauchen. Zukünftig brauchen die Parteien für Zwecke des § 24 Abs. 2 PartG-E vielmehr nur noch die Summe der in der Gewinn- und Verlustrechnung ausgewiesenen „*Mitgliedsbeiträge*“ (§ 27 Abs. 3 Satz 2 A I PartG-E), „*Mandatsträgerbeiträge und ähnliche regelmäßige Beiträge*“ (§ 27 Abs. 3 Satz 2 A II PartG-E) sowie „*Spenden von natürlichen Personen*“ (§ 27 Abs. 3 Satz 2 A III PartG-E) in den Teil, bei dem es sich um Zuwendungen von bis zu 3.300,- EUR je Zuwender im Rechnungsjahr handelt, und den darüber hinausgehenden Teil zu zerlegen. Darüber hinaus wird in der Vermögensbilanz beim Anlagevermögen eine neue Position „*Sonstige Sachanlagen*“ (§ 27 Abs. 4 Satz 3 Nr. 1 A I 3 PartG-E) eingefügt, um zu vermeiden, dass die Position „*Geschäftsstellenausstattung*“ (§ 27 Abs. 4 Satz 3 Nr. 1 A I 2 PartG-E) entgegen ihrem Gegenstand als Auffangtatbestand für alle Sachanlagen fungiert.

Der Erläuterungsteil zur Vermögensbilanz wird um eine Aufstellung aller direkt oder indirekt von der Partei gehaltenen Immobilien ergänzt (§ 27 Abs. 5 Nr. 2 PartG-E). Indirekt über grundstücksverwaltende Gesellschaften gehaltenes Immobilienvermögen ist in der Immobilienaufstellung nur zu berücksichtigen, wenn die Partei zu mehr als 50 Prozent am Kapital oder am Vermögen der vermögensverwaltenden Gesellschaft beteiligt ist. Geringere Beteiligungen von Parteien an grundstücksverwaltenden Gesellschaften besitzen aus Sicht des Transparenzgebots den Charakter von Finanzanlagen, die eine rechenschaftsrechtliche Zurechnung der von der Gesellschaft gehaltenen Immobilien zur Partei nicht als sachgerecht erscheinen lassen.

Für Zwecke der in den Rechenschaftsbericht aufzunehmenden Aufstellung publizitätspflichtiger Verbindlichkeiten (§§ 24 Abs. 1 Nr. 3, 28 PartG-E) haben die Landesverbände, die den Landesverbänden nachgeordneten kassenführungsbefugten Gebietsverbände und die kassenführungsbefugten Sonderorganisationen ihren Jahresabschlüssen vollständige Aufstellungen ihrer Verbindlichkeiten beizufügen. Anhand dieser Aufstellungen errechnet der Bundesverband zum Zwecke der Prüfung, ob die Publizitätsschwelle überschritten ist, die Gesamthöhe aller Verbindlichkeiten gegenüber jedem Gläubiger.

§§ 27a, 27b PartG-E

Ohne inhaltliche Änderungen gegenüber dem bisherigen Rechtszustand werden die für die Gewinn- und Verlustrechnung maßgeblichen Definitionen von Einnahme und Ausgabe durch einen Ertrags- und Aufwandsbegriff im handelsbilanzrechtlichen Sinne abgelöst. Die Erträge aus der Freistellung von üblicherweise entstehenden Verbindlichkeiten und der Übernahme von Veranstaltungen und anderen Maßnahmen durch Dritte sowie die korrespondierenden Aufwendungen sind, selbst wenn sie mangels Berührung eines Bestandskontos nach handelsbilanzrechtlichen Maßstäben nicht zu verbuchen wären, auch weiterhin als (Spenden-)Erträge und Aufwendungen in der Gewinn- und Verlustrechnung der Partei anzusetzen, damit der aus Sicht des Transparenzgebots stattfindende Spendenfluss aus dem Rechenschaftsbericht ersichtlich ist.

§ 27c PartG-E

Die Legaldefinition des Spendenbegriffs in § 27c Abs. 1 Satz 3 PartG-E, die sich bislang auf die negative Abgrenzung der Spenden von den Mitgliedsbeiträgen und den Mandatsträgerbeiträgen konzentrierte, wird um die wesentlichen positiven Merkmale einer Parteispende, nämlich die

556

Freiwilligkeit und die Unentgeltlichkeit der Leistung an die Partei, ergänzt. Nach § 27c Abs. 1 Satz 5 PartG-E wird das Parteiensponsoring zukünftig als Spende behandelt, sofern es sich nicht ausnahmsweise um ein marktübliches Austauschgeschäft handelt. Unter diese Rückausnahme fallen beispielsweise Werbeinserate in Parteipublikationen, wenn das dafür gezahlte Entgelt dem am Markt üblichen Entgelt für Inserate in Publikationen mit vergleichbarer Reichweite entspricht.

In § 27c Abs. 1 Satz 6 PartG-E wird klargestellt, dass es sich bei zulässigen unentgeltlichen Leistungen der öffentlichen Hand an die Parteien wie der staatlichen Teilfinanzierung oder der unentgeltlichen Überlassung kommunaler Räume nicht um Spenden handelt; das Spendenannahmeverbot aus § 25 Abs. 2 Nr. 2 PartG-E findet auf solche Leistungen der öffentlichen Hand an die Parteien folglich keine Anwendung.

Die Legaldefinition der Mandatsträgerbeiträge in § 27c Abs. 1 Satz 2 PartG-E wird um Wahlkampfkostenbeiträge, die die Parteien nach einheitlichen Maßstäben von ihren Wahlbewerbern einfordern, erweitert.

§ 27d PartG-E

In § 27d PartG-E ist geregelt, wie die Jahresabschlüsse der Parteigliederungen zum Jahresabschluss der Gesamtpartei, der in den Rechenschaftsbericht einfließt, zusammenzufügen sind. Inhaltlich entspricht die Regelung im Kern der bisherigen Zusammenfassung der Rechenschaftsberichte der Gebietsverbände gemäß § 24 Abs. 9 PartG. Allerdings betont die neue Regelung, nicht nur in terminologischer Hinsicht, stärker, dass die um den innerparteilichen Finanzfluss bereinigte Summe der Wertansätze in den Jahresabschlüssen aller Parteigliederungen als Jahresabschluss der Gesamtpartei fungiert. Aus diesem Grund wird die Zusammenrechnung aller Wertansätze bei allen Parteigliederungen als Jahresabschluss der Gesamtpartei zukünftig von der zusammenfassenden Übersicht über die Gesamterträge, die Gesamtaufwendungen, die Jahresüberschüsse oder Jahresfehlbeträge sowie das Reinvermögen für die drei Gliederungsebenen Bundesverband, Landesverbände und den Landesverbänden nachgeordnete Gebietsverbände sowie die Gesamtheit der Sonderorganisationen unterschieden.

Nach dem von der bisherigen Rechtslage bekannten Muster sind dem Rechenschaftsbericht der Gesamtpartei (als Zusammenfassung) die Rechenschaftsberichte des Bundesverbandes, der Landesverbände und der den Landesverbänden nachgeordneten Gebietsverbände je Landesverband sowie der Sonderorganisationen beizufügen.

§ 28 PartG-E

Gläubiger können auf die Parteien unter Umständen einen deutlich intensiveren wirtschaftlichen Druck ausüben als Spender. Deshalb sieht § 28 Abs. 1 PartG-E vor, dass auch die am Ende des Rechnungsjahres bestehenden Verbindlichkeiten unter namentlicher Nennung des Gläubigers und unter Angabe der Höhe und des Schuldgrundes sowie der Verzinsung der Verbindlichkeit im Rechenschaftsbericht zu verzeichnen sind, wenn die Verbindlichkeiten der Partei gegenüber einem Gläubiger den Betrag von 2.000,- EUR übersteigen. Diese Publizitätsgrenze entspricht der Publizitätsgrenze für Spenden und Mandatsträgerbeiträge aus § 25 Abs. 3 PartG-E.

Um zu verhindern, dass Verbindlichkeiten zur Umgehung der stichtagsbezogenen Publizitätspflicht vor dem Stichtag zurückgeführt und danach neu begründet werden, müssen nach § 28 Abs. 2 PartG-E auch die unterjährig eingegangenen und erfüllten Verbindlichkeiten der Partei im

Rechenschaftsbericht verzeichnet werden, soweit die Publizitätsgrenze überschritten worden ist. Damit nicht alle Austauschgeschäfte des gewöhnlichen Geschäftsbetriebs, bei denen die eingegangenen Verbindlichkeiten regelmäßig kurz nach ihrer Begründung erfüllt werden, in die Verbindlichkeitaufstellung einfließen, beschränkt sich diese Regelung auf Darlehen und andere betagte oder befristete Verbindlichkeiten.

Wie bei der Publizitätsgrenze für die Veröffentlichung von Spenden und Mandatsträgerbeiträgen sind auch die Verbindlichkeiten der Parteien gegenüber Eheleuten, eingetragenen Lebenspartnern und verbundenen Unternehmen im Sinne des § 15 AktG im Hinblick auf die Publizitätsgrenze zusammenzurechnen.

§§ 29 bis 31 PartG-E

Die Änderungen in den §§ 29 bis 31 PartG-E beschränken sich auf redaktionelle Folgeänderungen.

§ 31a PartG-E

In § 31a Abs. 1 Satz 1 PartG-E wird klargestellt, dass die Korrektur der Festsetzung staatlicher Mittel nur erfolgt, wenn die staatlichen Mittel für eine Partei auf Grund von Unrichtigkeiten in deren Rechenschaftsbericht zugunsten der Partei zu hoch festgesetzt worden sind.

Zukünftig ist die Festsetzung der staatlichen Mittel auch dann zurückzunehmen, wenn die Partei den Fehler im Rechenschaftsbericht nach Maßgabe von § 23a Abs. 5 Satz 3 PartG-E in laufender Rechnung korrigiert. Dadurch wird verhindert, dass die Partei staatliche Mittel, die ihr nicht zustehen und die sie nur auf Grund unrichtiger Angaben in ihrem Rechenschaftsbericht erlangt hat, endgültig behalten darf.

§§ 31b, 31c PartG-E

In die Sanktionstatbestände der §§ 31b, 31c PartG-E wird explizit aufgenommen, dass finanzielle Sanktionen für Verstöße gegen Rechenschaftsvorschriften und Spendenannahmeverbote ein Verschulden der Partei voraussetzen. Zudem wird klargestellt, dass für das Verschulden der Partei fahrlässiges Handeln genügt. Neben dem Verschulden der Vorstandsmitglieder aller Parteigliederungen muss sich die Partei auch das Verschulden ihrer hauptamtlichen Mitarbeiter zurechnen lassen. Dabei wird gesetzlich vermutet, dass die Partei Verstöße gegen Rechenschaftsvorschriften und Spendenannahmeverbote schuldhaft begangen hat, solange die Partei die Verschuldensvermutung nicht entkräftet. Im Falle eines Verstoßes gegen ein Spendenannahmeverbot (§ 31c Satz 1 PartG-E) kann die Partei durch die Entkräftung der Verschuldensvermutung nur die Sanktion in Höhe des Zweifachen der unzulässigen Spende, nicht jedoch die Pflicht zur Abfuhr der unzulässigen Spende an den Präsidenten des Deutschen Bundestages vermeiden.

Ferner wird das Konkurrenzverhältnis zwischen § 31b PartG-E und § 31c PartG-E neu geregelt. Verstöße gegen die Pflicht zur Veröffentlichung von Spenden im Rechenschaftsbericht aus § 25 Abs. 3 PartG-E werden zukünftig nur noch von § 31b PartG-E erfasst. Der Sanktionstatbestand des § 31c PartG-E gelangt in Zukunft nur noch bei Verstößen gegen die in § 25 Abs. 2 PartG-E geregelten Spendenannahmeverbote sowie bei Verstößen gegen die Ad-hoc-Publizitätspflicht von Großspenden gemäß § 25 Abs. 4 PartG-E zur Anwendung. Dadurch werden Rechenschaftsverstöße und unzulässiges Finanzgebaren klarer voneinander abgegrenzt. Bei Verstößen gegen Spendenannahmeverbote verdrängt die Sanktion gemäß § 31c PartG-E auch weiterhin den durch

die fehlerhafte Verbuchung des Vorgangs zugleich verwirklichten § 31b PartG-E.

In § 31b PartG-E wird die sachwidrige Privilegierung für Unrichtigkeiten bei der Rechenschaftslegung über das Grundvermögen und die Unternehmensbeteiligungen der Partei ersatzlos gestrichen. Bei derartigen Unrichtigkeiten fällt zukünftig die gewöhnliche Sanktion in Höhe des Zweifachen des den unrichtigen Angaben entsprechenden Betrages an.

Die Sanktionszahlungen der Parteien sowie weitergeleitete unzulässige Spenden fließen zukünftig weiterhin entsprechend der seit dem 1. Januar 2016 geltenden Rechtslage in den Bundeshaushalt.

§ 31d PartG-E

Im Hinblick auf den Straftatbestand in § 31d Abs. 1 PartG-E wird das Verhältnis zu den Vorschriften des Kernstrafrechts gegenüber dem bisherigen Rechtszustand präzisiert. Zum einen wird klargestellt, dass § 31d PartG-E eine härtere Bestrafung nach anderen Vorschriften nicht ausschließt (§ 31d Abs. 3 PartG-E). Zum anderen gilt der persönliche Strafaufhebungsgrund aus § 31d Abs. 1 Satz 2 PartG-E in Zukunft auch für die durch den Verstoß gegen § 31d Abs. 1 Satz 1 PartG-E mitverwirklichten Untreue- und Betrugsdelikte. Darüber hinaus wird der persönliche Strafaufhebungsgrund dahin gehend ausgeweitet, dass der Täter sich die Straffreiheit vor der Einreichung eines unrichtigen Rechenschaftsberichts dadurch verdienen kann, dass er seine Tat gegenüber der Partei aufklärt.

Das Sonderdelikt für Prüfer und Gehilfen eines Prüfers in § 31d Abs. 2 PartG-E findet zukünftig auch auf das Prüfungsverfahren gemäß § 23a PartG-E Anwendung.