

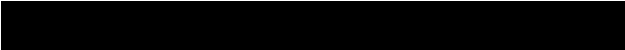



Ausarbeitung

**Befunde der politikwissenschaftlichen Forschung zur Transparenz
der Parteienfinanzierung**



Befunde der politikwissenschaftlichen Forschung zur Transparenz der Parteienfinanzierung

Verfasser/in: 
Aktenzeichen: WD 1 – 3000 – 028/11
Abschluss der Arbeit: 2. Mai 2010
Fachbereich: WD 1: Geschichte, Zeitgeschichte und Politik
Telefon: 

Inhaltsverzeichnis

1.	Politikwissenschaftliche Bewertung der Transparenz der deutschen Parteienfinanzierung - Forschungsüberblick	4
2.	Probleme der Parteienfinanzierung in Deutschland heute	5
2.1.	Spenden	5
2.2.	Sponsoring	6
2.3.	Einnahmen aus Parteivermögen und wirtschaftlicher Tätigkeit	10
2.3.1.	Mieteinnahmen	11
2.3.2.	Immobilienbesitz	11
2.3.3.	Unternehmensbeteiligungen	12
2.4.	Staatliche Parteienfinanzierung	12
3.	Parteienfinanzierung im internationalen Vergleich	13
3.1.	Parteienfinanzierung in Schweden	14
3.1.	Parteienfinanzierung in Großbritannien	18
3.2.	Parteienfinanzierung in Frankreich	19
4.	Schlussbemerkungen	20
5.	Literatur	21

1. Politikwissenschaftliche Bewertung der Transparenz der deutschen Parteienfinanzierung - Forschungsüberblick

Das Urteil der deutschen Politikwissenschaft über die Transparenz der Parteienfinanzierung in der Bundesrepublik Deutschland fällt widersprüchlich aus. Zwar wird der deutschen Parteienfinanzierung mit Blick auf die auch im internationalen Vergleich als umfassend¹ und ausgewogen² betrachtete Gesetzeslage ein sehr hohes formales Transparenzniveau attestiert; andererseits wird allenthalben moniert, dass Parteien die gesetzlichen Vorschriften nur unvollständig umsetzen oder in großem Umfang Grauzonen zum Umgehen der Gesetze nutzen.³ So lasse sich beispielsweise die Veröffentlichungspflicht von so genannten Großspenden mit Hilfe raffinierter Verbuchungstricks gezielt umgehen und die Identität der Spender verheimlichen. Kritik wird auch an der Praxis der Rechenschaftslegung von parteieigenem Vermögen und wirtschaftlichen Aktivitäten der Parteien geübt.⁴ Auch das in den letzten Jahren verstärkt angewendete ‚Sponsoring‘ als neue Finanzierungsform von Parteien ist wegen der damit verbundenen vielfältigen Möglichkeiten, Transparenzvorschriften von finanziellen Zuwendungen zu umgehen, in die Kritik geraten.⁵ Der Bericht der GRECO-Kommission (die Groupe d’Etats contre la Corruption ist eine 1999 gegründete Arbeitsgruppe des Europarates), ‚Evaluation report on Germany on transparency of party funding‘ bestätigt die widersprüchlichen Befunde der deutschen Politikwissenschaft: Die Kommission beurteilt die deutsche Parteienfinanzierung als sehr detailliert, weist gleichzeitig aber auf bestehende Lücken in der aktuellen Gesetzeslage hin.⁶ Unter anderem bewertet auch die GRECO-Kommission das ‚Sponsoring‘ von Parteien und die Möglichkeit, Spender durch Stückelung von Beträgen zu anonymisieren, als problematisch.⁷

Im Folgenden werden Widersprüche zwischen gesetzlichen Regelungen und tatsächlicher Finanzierungspraxis der Parteien in Deutschland sowie Verbesserungsvorschläge genauer dargestellt und analysiert. Die Darstellung der Parteienfinanzierung in ausgewählten europäischen Demokratien soll sodann zu einer Verortung Deutschlands im internationalen Feld beitragen. Abschließend wird eine kurze Bewertung unter Berücksichtigung des GRECO-Berichts von 2009 vorgenommen.

¹ Naßmacher, 2003, S. 11; Cordes, 2002, S. 71.

² Koß, 2008, S. 119.

³ Naßmacher, 2003, S. 70; Cordes, 2002, S. 61 f.s

⁴ Angelow / Alexander, 2006, S. 36-42.

⁵ Roßner, 2006, S. 79 f.

⁶ GRECO, 2009, S. 20-29.

⁷ GRECO, 2009, S. 28; Kohler, 2008, S. 38; Adams, 2005, S. 304 f.; Cordes, 2002, S. 64 f.

2. Probleme der Parteienfinanzierung in Deutschland heute

2.1. Spenden

Das Parteienfinanzierungsgesetz unterscheidet zwischen Klein- und Großspenden. Kleinspenden mit einem Betrag von weniger als 10.000 € unterliegen nicht der Rechenschaftspflicht, wohingegen Spenden mit einem Betrag ab 10.000 € unter Angabe des Spenders im jährlichen Rechenschaftsbericht der Parteien aufgeführt werden müssen.⁸ Insbesondere die Tatsache, dass nach der geltenden Regelung die Höhe des Betrags, ab dem eine Spende veröffentlichungspflichtig ist, für alle Ebenen des politischen Systems in gleicher Weise gilt und nicht für die einzelnen Ebenen unterschiedlich gestaffelt wurde, kann sich negativ auf die Transparenz der Parteienfinanzierung auswirken.⁹ Ohne Frage dürften die Möglichkeiten, mit einer nicht veröffentlichungspflichtigen Spende unterhalb von 10.000 € die Willensbildung einer Partei auf Bundesebene zu beeinflussen, eher begrenzt sein. Hierfür spricht auch der Befund, dass eine Spende in Höhe von 10.000 € nur einen Bruchteil dessen ausmacht, was den Parteien jährlich an staatlichen Zuwendungen zufließt (vgl. Tabelle 1). Anders verhält es sich dagegen auf Landes- oder Regionalebene, wo aufgrund der insgesamt kleineren Etats der Parteien 10.000 €-Spenden größere politische Einflusswirkung entfalten können als auf Bundesebene.¹⁰ Um dem deutlich stärkeren Einfluss einer 10.000 €-Spende auf den unteren Ebenen entgegenzuwirken, wird von verschiedener Seite vorgeschlagen, die veröffentlichungspflichtige Höhe von Spenden differenziert nach Bundes-, Landes- und Regional-/Kommunalebene festzusetzen.¹¹

	CDU	CSU	SPD	FDP	Grüne	Die Linke
Staatliche Zuwendungen in Euro	43.593.639	11.280.535	43.488.488	10.138.015	10.209.852	9.465.698
Eine Kleinspende in Höhe von 9999,99 Euro entspricht bezogen auf die Gesamthöhe der staatlichen Zuwendungen folgendem Prozentanteil:	0,02	0,09	0,02	0,10	0,10	0,11

⁸ § 25 Abs. 3 PartG.

⁹ Cordes, 2002, S. 64.

¹⁰ Cordes, 2002, S. 64.

¹¹ Cordes, 2002, S. 63-65; S. 70 f.

Tabelle 1: Bedeutung von Kleinspenden bis 10.000 € im Vergleich zu den staatlichen Zuwendungen (Rechnungsjahr 2008).

Auch manche ausgeklügelten Formen der Verbuchung von tatsächlichen Großspenden durch die Parteien laufen tendenziell Gefahr, das Transparenzgebot zu verletzen. So lassen sich Spendenbeträge beispielsweise durch Stückelung größerer Spenden unter die veröffentlichungspflichtige 10.000 €-Grenze drücken. Zu den häufigsten Praktiken zählen unter anderem:

- Aufteilung einer Großspende auf viele Beträge, die unterhalb der 10.000-Grenze liegen und zeitlich versetzt überwiesen werden.
- Aufteilung einer Großspende auf Mutter- und Tochtergesellschaften eines Unternehmens.

Selbst wenn derartige Verbuchungstricks sich tatsächlich noch im Rahmen der bestehenden gesetzlichen Regelungen bewegen, stellen sie dennoch eine Quelle der Intransparenz dar. Sie zielen darauf ab, private Finanzierungsquellen (und damit immer auch mögliche Versuche privater Einflussnahme) zu verschleiern und beeinträchtigen die Effektivität der staatlichen Kontrolle der Parteienfinanzierung.¹² Eine Herabsetzung der Höhe rechenschaftspflichtiger Spendenbeträge insgesamt könnte sich hier als problemreduzierend erweisen.¹³

Ähnliche Probleme in Hinblick auf Transparenz und effektive Kontrolle der Parteienfinanzierung werfen auch die zu parteilichen Werbezwecken geschalteten Zeitungsanzeigen von Unternehmen, Verbänden, Initiativen oder Non Governmental Organizations (NGOs) auf,¹⁴ von denen die Parteien vorgeblich oder tatsächlich keine Kenntnis haben.¹⁵ Laut Parteiengesetz (§ 26, Abs. 1) gelten solche Formen der Unterstützung dennoch als geldwerte Leistungen und müssten ebenfalls als Einnahmen in den Rechenschaftsberichten der Parteien aufgeführt werden. Da den Parteien aber nicht nachgewiesen werden kann, dass sie über die geschalteten Anzeigen oder Großflächenplakate informiert waren, besteht seitens der Kontrollinstanzen auch keine Handhabe, die Parteien zur Publikation derartiger Zuwendungen in ihren Rechenschaftsberichten zu zwingen. Mithilfe dieser geldwerten Leistungen können Unternehmen, Verbände oder NGOs mithin Parteien „verdeckte Spende[n]“¹⁶ zukommen lassen, die rechtlich und politisch nur schwer erfasst und kontrolliert werden können.

2.2. Sponsoring

Die kontinuierlich sinkende Zahl der Parteimitglieder stellt die Parteien nicht nur vor schwerwiegende organisatorische und politische Probleme, sondern ist auch mit einem schmerzlichen Rückgang der Mitgliederbeiträge, einer der bislang sichersten und wichtigsten Einnahmequellen der Parteien, verbunden. Gleichzeitig ist der Finanzbedarf angesichts wachsender Herausforde-

¹² Kohler, 2008, S. 38; Adams, 2005, S. 304; Cordes, 2002, S. 64 f.

¹³ Cordes, 2002, S. 63-65; S. 70 f.

¹⁴ Cordes, 2002, S. 65.

¹⁵ Cordes, 2002, S. 65.

¹⁶ Cordes, 2002, S. 65.

rungen weiter gestiegen.¹⁷ Erinnert sei in diesem Zusammenhang nur an die allgemein gewachsenen Anforderungen an die Professionalisierung der Parteiapparate, an den gestiegenen Aufwand aufgrund der umfassenden Medialisierung (insbesondere von Wahlkämpfen) oder an die wachsende Bedeutung des Internets für parteipolitische Kampagnen. Um die vielfältigen neuartigen Herausforderungen auch finanziell bewältigen zu können, bemühen sich die Parteien schon seit längerem um neue Finanzierungsquellen. Dabei hat insbesondere die noch relativ neue Finanzierungsform des Sponsoring in den letzten Jahren stark an Bedeutung gewonnen.¹⁸

Die ursprüngliche Bedeutung des Begriffs „Sponsoring“ stammt aus der Betriebswirtschaftslehre. Dort bezeichnet man mit Sponsoring Finanz-, Sach- oder Dienstleistungen eines Unternehmens an Personen, Gruppen oder Organisationen; das Unternehmen erhält im Gegenzug für diese Leistung das Recht, durch entsprechende Aussagen über oder Hinweise (z.B. mit einem Logo) auf die gesponserten Personen, Gruppen oder Organisationen für eigene Zwecke zu werben.¹⁹ Diese Art von „kommunikativen Rechten“ umfassen unter anderem

- die Werbung des Sponsors bei dem Gesponserten vor Ort (beispielsweise Trikotwerbung oder Plakate, Stände auf Veranstaltungen etc.),
- die Verwendung des Logos, Emblems oder anderer Kennzeichen des Gesponserten für die Werbezwecke des Sponsors,
- ein „öffentliches „Bekanntnis“ des Gesponserten zum Sponsor“.²⁰

Anders als bei Spenden ist das Sponsoring ein Geschäft auf Gegenseitigkeit: Auch der Empfänger der Zuwendungen erbringt gegenüber dem Sponsor eine (Gegen-) Leistung. Beim Sponsoring politischer Parteien treten als Empfänger der (zumeist finanziellen) Leistungen ausschließlich politische Parteien auf. Die Leistungen an die Parteien können sowohl von Unternehmen als auch von Privatpersonen, politischen Initiativen, NGOs oder Interessengruppen etc. aufgebracht werden.²¹ Zentrales Motiv für die Zuwendungen an die Parteien ist beim politischen Sponsoring in erster Linie die Aussicht, auf diese Weise kommunikative Kanäle zu den Parteien für die eigene Lobbyarbeit und Interessendurchsetzung aufbauen und nutzen zu können.²² Die Sponsoren erhoffen sich, durch das Sponsoring einen direkteren und intensiveren Zugang zur Politik zu erhalten, um ggf. Entscheidungsprozesse, die ihre spezifischen Interesse in besonderer Weise betreffen, effektiver beeinflussen zu können.

Politisches Sponsoring lässt sich je nach Intention in zwei Gruppen unterteilen: Die erste Gruppe von politischem Sponsoring lehnt sich noch stark an die in der Wirtschaft verbreiteten Formen des Sponsorings an und umfasst die so genannten „Werbungsfälle“. Ein Sponsor übernimmt dabei auf Parteiveranstaltungen Dienstleistungen wie beispielsweise die Verpflegung der Anwesen-

¹⁷ Roßner, 2006, S. 69.

¹⁸ Roßner, 2006, S. 69.

¹⁹ Roßner, 2006, S. 69.

²⁰ Roßner, 2006, S. 72.

²¹ Roßner, 2006, S. 73.

²² Roßner, 2006, S. 74.

den, die Bereitstellung von Informationspaketen und Parteitagsunterlagen oder Fahrdienste.²³ Im Gegenzug für die erbrachte Dienstleistung darf der Sponsor auf der Parteiveranstaltung mit Informationsständen oder anderen Präsentationsformen für die eigenen Produkte werben. Neben den Werbemöglichkeiten für die eigenen Produkte eröffnet sich für den Sponsor zusätzlich die Möglichkeit, Kontakte für die eigene Lobbyarbeit zu knüpfen. Intention der „Werbungsfälle“ ist also, bei möglichst vielen Parteimitgliedern für die eigenen Produkte zu werben und gleichzeitig neue Kommunikationskanäle für die Vertretung der eigenen Interessen aufzubauen.²⁴

Demgegenüber bleibt bei der zweiten Gruppe der so genannten „Mäzenatenfälle“ der Sponsor im Hintergrund und „legt keinen Wert auf Öffentlichkeit oder meidet sie sogar bewusst“.²⁵ Der Sponsor strebt vor allem die zielgerichtete Anknüpfung von direkten persönlichen (anstatt breit angelegten) Kontakten zu Funktionären und Mandatsträgern an, um eigenen wirtschaftlichen oder sonstigen politischen Interessen effektiver Gehör verschaffen zu können. Eine in den letzten Jahren immer häufiger praktizierte Form der „Mäzenatenfälle“ stellt das so genannte „Fund-Raising-Dinner“ dar. Parteien richten in einem ansprechenden Rahmen ein mehr oder weniger aufwändiges Essen aus, für das die eingeladenen Gäste einen überdurchschnittlich hohen Preis entrichten. Neben der eigentlichen Bewirtung zielen die Veranstaltungen darauf, die Kommunikation zwischen den prominenten oder einflussreichen Gästen aus Wirtschaft und Gesellschaft und den ebenfalls anwesenden Spitzenpolitikern und Mandatsträger der Partei zu fördern. Fund-Raising-Dinner bieten in ungezwungener Atmosphäre vielfältige Gesprächsmöglichkeiten, die sich von Teilnehmern auch zur „politischen Landschaftspflege“ oder zur Vertretung eigener Interessen nutzen lassen.²⁶ Aber selbst wenn diese Option der Kontaktaufnahme nicht wahrgenommen wird, kann man auf diese Weise in entspannter und geselliger Umgebung zur finanziellen Unterstützung der jeweils favorisierten Partei beitragen.²⁷

Abgesehen von der politischen Brisanz, die darin besteht, dass bestimmte Personen und Gruppen sich kraft ihrer materiellen Möglichkeiten durch politisches Sponsoring einen privilegierten Zugang zu Parteien und einflussreichen Politikern verschaffen können, sind Sponsoring-Praktiken auch deshalb problematisch, weil Parteien dazu neigen, Zuwendungen dieser Art in ihren Rechenschaftsberichten falsch (oder gar nicht) zu deklarieren. Grundsätzlich sind Parteien nach dem Parteiengesetz verpflichtet, Zuwendungen, die ihnen im Rahmen des Sponsorings zufließen und für die die Partei eine materielle oder immaterielle Gegenleistung erbringt, im Rechenschaftsbericht als Einnahmen zu verbuchen. Wie dies im Einzelnen zu geschehen hat, regelt § 24 des Parteiengesetzes. So wäre beispielsweise die Finanzierung der Bewirtung auf einem Fund-Raising-Dinner einer Partei durch ein Unternehmen im Rechenschaftsbericht als Einnahmen aus Veranstaltungen auszuweisen. Nicht zulässig ist es dagegen, entsprechende Leistungen von Sponsoren, für die von den Parteien eine Gegenleistung erbracht wurde, als (steuerbegünstigte)

²³ Roßner, 2006, S. 75.

²⁴ Die Fachliteratur führt zu den dargestellten Werbungsfällen des Weiteren (i) Verpflegung auf Parteiveranstaltungen, (ii) Fahrdienste (iii) Jugendpresselounge (iv) Paketdienste sowie (v) Zukunftskongresse auf. Vgl. hierzu Roßner, 2006, S. 75-77.

²⁵ Roßner, 2006, S. 77.

²⁶ Roßner, 2006, S. 77.

²⁷ Roßner, 2006, S. 77.

Spenden zu deklarieren, da sich der Begriff der Spende an den der Schenkung anlehnt. Demnach wäre ein Leistungsaustausch – um beim Beispiel des Fund-Raising-Dinners zu bleiben – bei einer Bewirtung gegeben, so dass diese eine Verbuchung als Spende nicht möglich ist.²⁸

Aber auch die Verbuchung der bei einem Fund-Raising-Dinner erzielten Einnahmen unter die Kategorie „Einnahmen aus Veranstaltungen“ birgt Probleme, wenn z.B. der vom Sponsor an die Partei gezahlte Eintritts- und Bewirtungspreis den tatsächlichen gastronomischen Marktwert bei Weitem übersteigt. Eine Partei, die dem Gastronomen für ein einzelnes Menü und die darin enthaltene Nutzungsgebühr der Räumlichkeiten 150 € bezahlt, für die Teilnahme an dem Fund-Raising-Dinner allerdings mehrere tausend Euro pro Person erhält, wird den Differenzbetrag nach einer verbreiteten Praxis höchstwahrscheinlich ebenfalls als „Einnahmen aus Veranstaltungen“ verbuchen. Da die Partei allerdings für diesen Differenzbetrag keine Gegenleistung erbringt, stellt dieser tatsächlich eine Schenkung dar und müsste folglich als Spendeneinnahme aufgeführt werden. Insbesondere bei sehr hohen Teilnahmebeträgen lässt sich auf diese Weise die Publikationspflicht von Spendeneinnahmen umgehen, da die Gelder als Einnahmen anstatt als Spenden gelten.

Andererseits werden Einnahmen aus Sponsoring von den Parteien häufig dennoch als Spenden verbucht, da dies für Parteien und Sponsoren unter bestimmten Umständen auch einen finanzieller Vorteil aufgrund steuerrechtlicher Vorteile zur Folge haben kann:²⁹ Den Sponsoren wird so ermöglicht, die Leistung an die Partei als Spende steuerlich abzuschreiben, und die Parteien erhalten für die entsprechenden Zuwendungen die ihnen für Spenden zustehenden staatlichen Zuschüsse.

Problematisch ist Sponsoring aber vor allem dann, wenn die „üblichen“ Dimensionen des Leistungsaustausches überschritten werden und der Sponsor für seine Leistungen an eine Partei von dieser rechtlich unzulässige politische Vorteile erhält. So sind politische Entscheidungen oder Auftragsvergaben, die maßgeblich auf Sponsoring-Aktivitäten zurückzuführen sind, nach § 25 Abs. 7 des Parteiengesetzes unstatthaft, demzufolge jegliche Zuwendung an eine Partei untersagt, ist, die einer Partei als Gegenleistung für einen politischen Vorteil gewährt wird. Aus diesem Grunde wurde von Kritikern des deutschen Parteienfinanzierungswesens wiederholt darauf hingewiesen, dass sich bestimmte Formen des Sponsorings, wie beispielsweise die Fund-Raising-Dinner, für die die teilnehmenden Gäste häufig einen (den Marktwert der Bewirtung übersteigenden) Preis entrichten, um mit Spitzenpolitikern zusammenzutreffen, sich in einem politisch und rechtlich umstrittenen Grauzonenbereich bewegen. Dies rührt unter anderem daher, dass eine exakte Bestimmung dessen, was als „politischer Vorteil“ zu werten ist, im konkreten Fall oft nicht oder nur unzureichend festgelegt werden kann. Aber selbst wenn nicht zu bestreiten ist, dass eine politische Entscheidung zu Gunsten eines Sponsors gefällt wurde, dieser also wie beispielsweise bei der Vergabe öffentlicher Aufträge einen eindeutigen Vorteil erzielen konnte, dürfte es vielfach nicht einfach sein nachzuweisen, dass die betreffende Entscheidung tatsächlich

²⁸ Roßner, 2006, S. 74.

²⁹ Roßner, 2006, S. 74; GRECO, 2009, S. 24.

aufgrund der Sponsoringaktivitäten getroffen wurde, es sich also mithin um unzulässiges politisches Sponsoring handelte.³⁰

Von politikwissenschaftlicher Seite wird daher häufig die Forderung erhoben, rechtlich eindeutiger zu klären, wie Einnahmen aus Sponsoring – vor allem die den Marktwert der erbrachten Gegenleistung übersteigenden Zuwendungen – in den Rechenschaftsberichten zu verbuchen sind, ohne dass die Parteien durch „geschickte Buchführung“ einen (rechtlich fragwürdigen) finanziellen Vorteil daraus erzielen können.³¹ Ebenso wird eine präzisere und für die Erfassung der tatsächlichen Vorgänge praktikablere juristische Definition von zulässigen und unzulässigen Formen politischen Sponsorings – vor allem von juristischen Personen – verlangt.³²

2.3. Einnahmen aus Parteivermögen und wirtschaftlicher Tätigkeit

Die Vermögensbestände der Parteien wurden ebenso wie die Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit in der politikwissenschaftlichen Forschung lange Zeit nur am Rande behandelt und fanden vor allem in der medialen Berichterstattung Beachtung.³³ Die Reform des Parteiengesetzes von 2002 hatte zwar neue Transparenzvorschriften für die Parteivermögen und die Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit zur Folge, doch konnte die Reformen aus wissenschaftlicher Sicht eine Reihe von Defiziten nicht beheben.³⁴

Die Parteien sind seit 2002 verpflichtet, ihr Parteivermögen und ihre Mittel aus wirtschaftlichen Tätigkeiten im Rechenschaftsbericht unter

- Einnahmen aus Unternehmenstätigkeit und Beteiligungen,³⁵
- Einnahmen aus sonstigem Vermögen³⁶ oder
- Einnahmen aus Veranstaltungen, Vertrieb von Druckschriften und Veröffentlichungen und sonstiger mit Einnahmen verbundener Tätigkeiten³⁷

zu veröffentlichen. Vor 2002 war eine differenzierte Auflistung dieser Einnahmearten nicht erforderlich. Aber auch noch nach der Reform von 2002 wird weiterhin Klage über die Unklarheiten und Ungenauigkeiten in der Rechenschaftslegung der Parteien geführt. Diese betreffen insbesondere die tatsächliche Nutzung parteieigener Immobilien und die finanziellen Einnahmen aus Vermietung und wirtschaftlicher Tätigkeit der Parteien.

³⁰ § 25 Abs. 7 PartG.

³¹ Höpner, 2006, S. 293 f.

³² Höpner, 2006, S. 293 f.

³³ Angelow / Roth, 2006, S. 21.

³⁴ Angelow / Roth, 2006, S. 36.

³⁵ PartG § 24 IV Nr. 5.

³⁶ PartG § 24 IV Nr. 6.

³⁷ PartG § 24 IV Nr. 7.

2.3.1. Mieteinnahmen

Der Umgang der Parteien mit Einnahmen aus Mieten und Verpachtungen steht u.a. deshalb in der Kritik, weil diese in den jährlichen Rechenschaftsberichten der Parteien unterschiedlich ausgewiesen werden: Teilweise werden die entsprechenden Einnahmen als „Einnahmen aus sonstigem Vermögen“ (§ 24 Abs. 4 Nr. 6 PartG), teilweise aber auch als „sonstige Einnahmen“ (§ 24 Abs. 4 Nr. 9)³⁸ verbucht. Die unterschiedliche Verbuchungspraxis erschwert nicht nur grundsätzlich die Einsicht in den gesamten Bereich der Mieteinnahmen einer Partei, sondern wirft auch erhebliche Probleme für den Vergleich zwischen den verschiedenen Parteien auf. Eine ebenfalls kritische betrachtete Folge dieser uneinheitlichen Verbuchungspraxis besteht auch darin, dass die Parteien nur selten konkrete Angaben zu der Gesamtsumme ihrer Einnahmen aus Vermietungen und Verpachtungen machen.³⁹ Die Rechenschaftsberichte enthalten zudem nur wenige Informationen über die konkrete Nutzung der parteieigenen Immobilien oder die Höhe der einzelnen Mieteinnahmen. Enge geschäftliche Verbindungen von Parteien zu Organisationen und Unternehmen (z.B. der Medienwirtschaft), denen Parteiimmobilien zur (gewerblichen) Nutzung zu marktunüblich niedrigen Preise überlassen werden sowie weitere versteckte Quersubventionierung aller Art⁴⁰ lassen sich daher oft nicht ausfindig machen.⁴¹

2.3.2. Immobilienbesitz

Bemängelt werden auch Unklarheiten, die sich im Zusammenhang mit der Rechenschaftspflicht über den Immobilienbesitz der Parteien ergeben. Die Parteien müssen zwar „im Abstand von fünf Jahren eine Bewertung des Haus- und Grundvermögens“⁴² veröffentlichen. Der allgemeine Bilanzposten „Haus- und Grundvermögen“ in der Vermögensbilanz liefere aber, so die Kritik, „keine ausreichende Auskunft“⁴³ über „die Struktur, die Verteilung auf die Parteiuntergliederungen und die Rechtsformen, in denen das Immobilienvermögen gehalten wird.“⁴⁴ Vor dem Hintergrund des großen Anteils des Immobilieneigentums am Gesamtvermögen und den Einnahmen vieler Parteien, wird von wissenschaftlicher Seite häufig eine weitere Untergliederung der Vermögensauflistung eingefordert.⁴⁵ Die Einführung einer Liste, in der alle wirtschaftlich genutzten Immobilien nach Nutzungsfläche, Marktwert und Mieteinnahmen aufgeführt würden, könnte nach Ansicht der Forschungsliteratur einen wichtigen Beitrag zur Erhöhung der Transparenz leisten.⁴⁶

³⁸ BTDRs. 14/5050, S. 82, S. 109; 14/2508, S. 108; 15/2800, S. 96.

³⁹ Angelow / Roth, 2006, S. 41.

⁴⁰ Angelow / Roth, 2006, S. 41.

⁴¹ Angelow / Roth, 2006, S. 41.

⁴² § 24 VII Nr. 3 PartG.

⁴³ Angelow / Roth, 2006, S. 38.

⁴⁴ Angelow / Roth, 2006, S. 38.

⁴⁵ Angelow / Roth, 2006, S. 36-42.

⁴⁶ Angelow / Roth, 2006, S. 38.

2.3.3. Unternehmensbeteiligungen

Unternehmensbeteiligungen haben heutzutage für die Finanzierung der Parteien eine immer wichtigere Bedeutung. Die Auflistung der entsprechenden Einkünfte unter der umfassenden Position „Einnahmen aus Unternehmenstätigkeit und Beteiligungen“ wird angesichts der stetig wachsenden Bedeutung dieser Einnahmequelle in der Forschungsliteratur häufig als zu undifferenziert kritisiert:⁴⁷ „Für eine wirkliche Transparenz der Einnahmen aus Unternehmensbeteiligungen wären Angaben über die Dividendenausschüttung an die Partei je Einzelunternehmen notwendig“.⁴⁸ Eine Einzelaufstellung der Ausschüttungen an die Partei nach Unternehmen würde zudem die Bewertung des aktuellen Wertes eines Unternehmens erleichtern.⁴⁹

2.4. Staatliche Parteienfinanzierung

Der Umfang der staatlichen Zuwendungen an die Parteien ist im Parteienfinanzierungsgesetz auf eine absolute Obergrenze von 133 Millionen € je Rechnungsjahr festgelegt worden (§ 18 Abs. 2 PartG). Hinzu kommt eine relative Obergrenze, der zufolge die selbst erwirtschafteten Einnahmen einer Partei immer oberhalb des staatlichen Finanzierungsanteils liegen müssen (§ 18 Abs. 5 PartG). Die Höhe der staatlichen Zuwendungen an die Parteien richtet sich in Deutschland zu etwa 60 % nach den Wählerstimmen, die eine Partei bei allgemeinen Wahlen erzielen kann, und zu etwa 40 % nach dem Umfang der eingenommenen Spenden und Mitgliedsbeiträge. Dem Rechenschaftsbericht kommt aufgrund dieser Art der Berechnung von staatlichen Zuwendungen eine zentrale Rolle zu, da die in den Rechenschaftsberichten der Parteien angegebene Höhe des jährlichen Spendenaufkommens wesentlichen Einfluss auf den Umfang der staatlichen Zuwendungen hat. Auch die in den Rechenschaftsberichten ausgewiesenen Einnahmen aus „wirtschaftlicher Tätigkeit“ sowie sonstige selbst erwirtschaftete Einkünfte sind von Bedeutung, da sie in die Berechnung der relativen Obergrenze mit einfließen⁵⁰. Parteien können somit durch den Nachweis hoher selbsterwirtschafteter Einnahmen ihren Anspruch auf staatliche Finanzierung erhöhen⁵¹. Dies bedeutet allerdings auch, dass im Rechenschaftsbericht eventuell enthaltene Ungenauigkeiten, Verbuchungstricks oder Unregelmäßigkeiten auch Auswirkungen auf die Berechnung der relativen Obergrenze und damit auf die Höhe der staatlichen Zuwendungen haben können.

Auch aus demokratietheoretischer Perspektive erweist sich das Berechnungsverfahren nach Ansicht einiger Autoren inzwischen als problematisch: Bei der Einführung der relativen Obergrenze wurden hohe Spendenaufkommen noch als Indiz für eine feste Verwurzelung der Parteien innerhalb der Gesellschaft verstanden. Es war unter diesem Aspekt folgerichtig, dass Spenden und Mitgliedsbeiträge, sofern sie als Beitrag zur gesellschaftlichen Verankerung der Parteien und damit zur Stabilität und zum Funktionieren der repräsentativen Parteiendemokratie verstanden

⁴⁷ Angelow / Roth, 2006, S. 41.

⁴⁸ Angelow / Roth, 2006, S. 41.

⁴⁹ Angelow / Roth, 2006, S. 41.

⁵⁰ Gerlach, 2010, S. 360.

⁵¹ Krumbholz, 2010, S. 105.

werden konnten, bei der Berechnung der staatlichen Parteienzuschüsse als förderungswürdige Einnahmen besondere Berücksichtigung fanden. Demgegenüber ist jedoch festzustellen, dass Parteispenden z. B. von großen Unternehmen und Organisationen nicht notwendigerweise auf eine Förderung des demokratischen Systems abzielen, sondern in hohem Maße (auch) der Durchsetzung manifester (Partikular-) Interessen dienen. Angesichts dessen wird immer wieder die Frage aufgeworfen, ob es unter diesen Vorzeichen noch angemessen und sinnvoll sei, alle Arten von Spenden auch weiterhin als förderungswürdig einzustufen und durch Berücksichtigung bei den staatlichen Zuschüssen entsprechend zu belohnen.⁵² Auch die Orientierung der relativen Obergrenze für staatliche Zuwendungen u.a. an der Höhe der durch die Parteien selbst erwirtschafteten Mittel erfährt zunehmend Kritik, handelt es sich doch hierbei um eine Einnahmeart, die keineswegs zwingend auf eine besondere Verwurzelung innerhalb der Bevölkerung hinweist oder auf andere Weise zur Förderung des demokratischen Systems beiträgt.⁵³

3. Parteienfinanzierung im internationalen Vergleich

Ausgestaltung und Transparenz der Parteienfinanzierung unterscheiden sich im internationalen Vergleich erheblich.⁵⁴ Gleichwohl lassen sich Gruppen von Staaten zusammenfassen, die in Hinblick auf die Parteienfinanzierung vergleichbare gesetzliche Regelungen vorsehen bzw. ähnlich hohe Transparenzniveaus aufweisen. Deutschland stellt - wie bereits erwähnt - im internationalen Vergleich erhebliche gesetzliche Anforderungen an die Parteien, um eine transparente Parteienfinanzierung zu gewährleisten.⁵⁵ Dies gilt auch für Kanada.⁵⁶ Die Parteienfinanzierungssysteme in Großbritannien und Australien verfügen hingegen über einen „relativ geringe[n]“⁵⁷ Transparenzgrad. Auch „in Schweden liegt das Transparenzniveau wesentlich niedriger als in Deutschland“.⁵⁸ In Frankreich gab es bis 1998 kaum Vorschriften, die die Parteien zur Transparenz ihrer Einnahmen bzw. Finanzen verpflichteten. Erst durch einen massiven Ausbau der Gesetzesvorschriften konnte in Frankreich ein mit Großbritannien vergleichbares Niveau erreicht werden.⁵⁹

Nachdem am Beispiel Deutschlands bereits ein Parteienfinanzierungssystem mit umfangreichen Transparenzvorschriften thematisiert wurde, sollen im Folgenden mit der Darstellung der Parteienfinanzierungssysteme im Vereinigten Königreich und Schweden Beispiele für Staaten kurz vorgestellt werden, in denen es nur wenige oder keine Transparenzvorschriften gibt. Abschließend wird noch kurz auf Frankreich eingegangen, das insofern einen Sonderfall darstellt, als dort bis 1998 ähnlich wenig Vorschriften wie in Schweden galten, aber ein deutlich höheres Ausmaß

⁵² Gerlach, 2010, S. 360.

⁵³ Gerlach, 2010, S. 360..

⁵⁴ Naßmacher, 2010, S. 52.

⁵⁵ Naßmacher, 2010, S. 52.

⁵⁶ Naßmacher, 2010, S. 52.

⁵⁷ Naßmacher, 2010, S. 52.

⁵⁸ Koß, 2008, S. 133.

⁵⁹ Koß, 2008, S. 139-143.

an Korruption als dort nachgewiesen werden konnte. Zudem veränderte sich das französische Parteienfinanzierungssystem in den letzten Jahren durch den Ausbau an Regulierungen stark.

Umfangreiche Transparenz- vorschriften	Geringe Transparenzvor- schriften	Wenige bis keine Transpa- renzvorschriften
Deutschland Kanada	Vereinigtes Königreich Australien Frankreich (seit etwa 1998)	Schweden Frankreich (bis etwa 1998)

Tabelle 2: Parteienfinanzierungssysteme etablierter Demokratien nach dem Umfang der Transparenzvorschriften.

3.1. Parteienfinanzierung in Schweden

Das Parteienfinanzierungssystem in Schweden ist im Vergleich zum deutschen System deutlich weniger durchsichtig.⁶⁰ Weder für Barspenden noch für anonyme Spenden gibt es eine Obergrenze.⁶¹ In Deutschland hingegen dürfen Parteien anonyme Spenden, also Gelder ohne Angabe von Name und Adresse, lediglich bis zu einer Höhe von 500 € annehmen, Barspenden an eine Partei (unter Angabe von Name und Anschrift) sind nur bis zu einem Betrag von 1.000 € erlaubt. Auch müssen die Parteien in Schweden keine jährliche Rechenschaftsbericht vorlegen. Stattdessen verständigten sie sich darauf, auf Nachfrage einen Bericht über die Parteifinzen vorzulegen. Gemäß den Vereinbarungen zur freiwilligen Rechenschaftslegung, können zwar Behörden sowie natürliche und juristische Personen bei den Parteien die Vorlage eines Rechenschaftsberichts beantragen, doch kommen die Parteien entsprechenden Anfragen nicht in allen Fällen nach.⁶² Eine Pflicht zur Veröffentlichung von Spendern besteht ebenfalls nicht. Schweden verfügt darüberhinaus über keine Instanz, die für die Kontrolle der Rechenschaftsberichte zuständig ist. Wie in Deutschland gibt es auch in Schweden keine Begrenzung der Wahlkampfausgaben. Für Verstöße gegen die wenigen Vorschriften zur Parteienfinanzierung sieht das schwedische Gesetz keine Sanktionen vor.⁶³

⁶⁰ Koß, 2008, S. 133.

⁶¹ Koß, 2008, S. 131.

⁶² Koß, 2008, S. 134.

⁶³ Naßmacher, 2010, S. 52.

Angesichts dieser sehr liberalen Regelungen erscheint das in Schweden feststellbare deutlich niedrigere Korruptionsniveau überraschend.⁶⁴ Seit Einführung der staatlichen Parteienfinanzierung in den 1960er Jahren sind Korruptionsfälle, die in der schwedischen Demokratie auch schon vorher eher selten vorkamen, nicht mehr bekannt geworden.⁶⁵ Die Tatsache, dass es nur wenige gesetzliche Vorschriften zur Parteienfinanzierung gibt, hängt vor allem damit zusammen, dass die schwedischen Parteien Transparenzvorschriften traditionell abgelehnt haben.⁶⁶ Auch in der Öffentlichkeit war das Thema „Parteienfinanzierung“ – wohl auch aufgrund der nur geringen Zahl bekannt gewordener Korruptionsfälle – weitgehend unbeachtet geblieben.⁶⁷ Seit den 1990er Jahren lässt sich aber ein allmählich zunehmendes öffentliches Interesse an effektiveren Transparenzvorschriften beobachten.⁶⁸ Dies schlägt sich auch im wissenschaftlichen Diskurs nieder – schlägt, wenn gelegentlich die schwedische Parteienfinanzierung als „Risikozone für Korruption“⁶⁹ interpretiert wird.⁷⁰

Demgegenüber galten dem Bericht einer staatlichen Untersuchungskommission von 1951 zufolge die Rechenschaftspflicht der Parteien und die Überprüfung ihrer Berichte mehrheitlich als ein verfassungsrechtlich nicht wünschenswerter Eingriff in die Parteienfreiheit.⁷¹ Im Gegenzug für den Verzicht auf die Einführung einer gesetzlichen Publikationspflicht verpflichteten sich die Parteien, auf Verlangen von Behörden oder der Öffentlichkeit (s.o.), einen Rechenschaftsbericht für das zurückliegende Jahr freiwillig zu veröffentlichen. Da es sich allerdings um eine Selbstverpflichtung der Parteien handelt, sind sie keineswegs gezwungen, der Anfrage auch nachzukommen.⁷²

Die Rechenschaftsberichte der schwedischen Parteien sind unter dem Gesichtspunkt der Transparenz als „suboptimal“ zu bewerten.⁷³ Vor allem das Fehlen einheitlicher Standards für die Verbuchung der verschiedenen Einkünfte und Ausgaben wirft zahlreiche Probleme auf, da dies die Vergleichbarkeit der Rechenschaftsberichte der Parteien erheblich erschwert.⁷⁴ Die wachsende Kritik an den fehlenden Standards der Rechenschaftsberichte sowie die seit den 1990er Jahren zunehmende Sensibilität der Öffentlichkeit für das Thema Parteienfinanzierung setzten seit der

⁶⁴ Koß, 2008, S. 133; S. 135.

⁶⁵ Koß, 2008, S. 135.

⁶⁶ Koß, 2008, S. 133.

⁶⁷ Koß, 2008, S. 135.

⁶⁸ Koß, 2008, S. 135.

⁶⁹ Anderson, 2003, S. 139.

⁷⁰ Anderson, 2002; 2004.

⁷¹ Justitiedepartementet, 1951, S. 59 f.

⁷² Koß, 2008, S. 135.

⁷³ Koß, 2008, S. 134.

⁷⁴ SOU, 2004, S. 46.

Jahrtausendwende erste zaghafte Bemühungen um eine Erhöhung der Transparenz des Parteienfinanzierungssystems in Gang. Im Jahr 2000 forderte zunächst eine öffentliche Untersuchungskommission eine gesetzlich vorgeschriebene Offenlegung der Parteifinanzen.⁷⁵ 2004 wurde auf Initiative einer weiteren Untersuchungskommission ein Gesetzentwurf vorgelegt, der bei einer Spende ab einer Höhe von 20.000 Kronen (etwa 2.200 €) die Offenlegung der Spender vorsieht.⁷⁶ Ursprünglich sollte der Gesetzentwurf bis zum 1. Januar 2006 in Kraft treten. Vor dem Hintergrund traditioneller Abneigungen der schwedischen Parteien gegen eine stärkerer Transparenz der Parteienfinanzierung verwundert es aber wenig, dass dieser Entwurf bis heute nicht verabschiedet wurde.⁷⁷

⁷⁵ SOU, 2000, S. 173.

⁷⁶ Koß, 2008, S. 134; SOU, 2004, S. 16.

⁷⁷ Koß, 2008, S. 134.

Regulierung	Deutschland	Schweden	Vereinigtes Königreich	Frankreich (seit 1998)
Spendenobergrenze	-	-	-	7.500 €
Spendenobergrenze für Barspenden	1.000 €			bis 150 €
Spendenobergrenze für anonyme Spenden	bis 500 €		bis 200 Pfund	bis 3.000 €
Obergrenze für Wahlkampfausgaben der Parteien	-	-	Max. ca. 20 Millionen Pfund 30.000 Pfund pro Wahlkreis	Parlamentswahlen 38.000 € plus 0,15 € pro Einwohner/Wahlkreis Präsidentenwahlen 1. Wahlgang: 15. Millionen € 2. Wahlgang: 20,7 Millionen €
Berichtszeitraum des Rechenschaftsberichts	jährlich	Auf Nachfrage jährlich	vierteljährlich; im Wahlkampf wöchentlich	jährlich
Offenlegung von Spenden im Rechenschaftsbericht	ab 10.000 € (unverzüglich ab 50.000€)		ab 5.000 Pfund (national) ab 1.000 Pfund (lokal)	-
Gremium zur Kontrolle des Rechenschaftsberichts	Bundestagspräsident	-	Electoral Commission	Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques
Sanktionen finanzieller Art bei Verstößen	das 2-fache bis 3-fache der Spendensumme	-	-	Entzug der staatlichen Zuwendungen
Sonstige Sanktionen bei Verstößen	bis zu drei Jahre Haft	-	bis zu einem Jahr Haft	Entzug des passiven Wahlrechts, bis zu einem Jahr Haft

Tabelle 3: Transparenzvorschriften in der Parteienfinanzierung⁷⁸⁷⁸ Koß, 2008, S. 131.

3.1. Parteienfinanzierung in Großbritannien

Großbritannien verfügt seit 2001 über umfangreiche Vorschriften, die die Transparenz der Parteienfinanzierung sicherstellen sollen (vgl. Tabelle 3). Die Parteien sind seitdem verpflichtet, vierteljährlich – während des Wahlkampfes sogar wöchentlich – einen Rechenschaftsbericht vorzulegen.⁷⁹ Spenden auf nationaler Ebene müssen die Parteien ab einer Höhe von 5.000 Pfund, auf lokaler Ebene bereits ab 1.000 Pfund veröffentlichen. In Großbritannien gibt es somit die Differenzierung der Offenlegungspflicht von Spenden nach politischen Systemebenen, wie sie nicht nur von wissenschaftlicher Seite auch für Deutschland seit langem gefordert wird.⁸⁰

Die Kontrolle der Rechenschaftsberichte der Parteien und die Sicherstellung der Transparenz der Parteienfinanzierung wird von der „Electoral Commission“, die als unabhängige Institution wirkt, vorgenommen. Die Electoral Commission wird vom britischen Parlament eingesetzt und hat neben der Überwachung der Parteienfinanzierung auch die Aufgabe, die Rechtmäßigkeit der Parlamentswahlen sicherzustellen.⁸¹ Diese ist in den letzten Jahren wegen der Art und Weise, wie sie ihre Aufgaben wahrnimmt, zunehmend in die Kritik geraten.⁸² So monierte etwa der Vorsitzende des „Committee on Standards in Public Life“, Alistar Graham, 2007, die Kommission setze die gesetzlichen Bestimmungen noch nicht konsequent genug um.⁸³ Von wissenschaftlicher Seite wurden die erkennbaren und vielfach kritisierten Defizite der Electoral Commission auf die nur gering ausgeprägten parteipolitischen Erfahrungen der Kommissionsmitglieder zurückgeführt.⁸⁴

Bereits im Jahre 1883 führten die Briten eine Obergrenze für Wahlkampfausgaben ein, die sich derzeit auf maximal 20 Millionen Pfund insgesamt beläuft und die Grenze von 30.000 Pfund pro Wahlkreis nicht überschreiten darf.⁸⁵ Die Verschärfung der Transparenzvorschriften im Jahr 2001 ging auch mit der Einführung von Haftstrafen von bis zu einem Jahr für die Fälle einher, in denen massiv gegen die bestehenden Gesetze verstoßen wird. Durch diese und die anderen oben aufgeführten Reformen der Parteienfinanzierung, konnte Großbritannien seit 2001 ein ähnlich hohes Transparenzniveau wie Deutschland erreichen.⁸⁶

Die Verschärfungen der britischen Transparenzregeln für die Parteienfinanzierung 2001 waren eine Konsequenz der zahlreichen Affären und Korruptionsfälle, die das Land in den Jahren zuvor erschüttert hatten.⁸⁷ Bei allen großen Parteien wurden Fälle aufgedeckt, bei denen Spendenein-

⁷⁹ Koß, 2008, S. 131.

⁸⁰ Cordes, 2002, S. 64

⁸¹ <http://www.electoralcommission.org.uk> [Stand: 29.04.2011].

⁸² Koß, 2008, S. 137.

⁸³ Graham, 2007, S. 32-35.

⁸⁴ Ghaleigh, 2006, S. 43.

⁸⁵ Koß, 2008, S. 131.

⁸⁶ Koß, 2008, S. 135.

⁸⁷ Eine überblicksartige Zusammenstellung der Affären findet sich in Koß, 2008, S. 137 ff. vor.

nahmen mit bestimmten politischen Entscheidungen, aber auch der Vergabe von Adelstiteln und anderen Vorteilgewährungen in Verbindung gebracht werden konnten.⁸⁸ Dies änderte sich deutlich nach Einführung der neuen Vorschriften. Trotz einiger jüngst aufgedeckter Affären und Verdachtsfälle von Bestechlichkeit, verharnt seitdem das Ausmaß an Korruption in Großbritannien auf einem vergleichsweise geringen Niveau.⁸⁹

3.2. Parteienfinanzierung in Frankreich

Das Parteienfinanzierungssystem in Frankreich hat in Hinblick auf die Transparenzvorschriften seit Ende der 1980er-Jahre einen tiefgreifenden Wandel erfahren. Bis 1988 existierten in Frankreich, ähnlich wie in Schweden heute noch, keine gesetzlichen Vorschriften zur Parteienfinanzierung. Aber anders als in Schweden stammte ein Großteil der Einnahmen französischer Parteien aus dubiosen Quellen. Nach einer Schätzung von 1988 betraf dies ca. 80 % der den Parteien zufließenden Gelder.⁹⁰

Nach zahlreichen Korruptionsskandalen, vor allem im Zusammenhang mit der Vergabe öffentlicher (Bau-)Aufträge wurde 1988 erstmals ein gesetzlicher Rahmen für Parteispenden eingeführt.⁹¹ Unter anderem umfassten die zwischen 1988 und 1998 erlassenen gesetzlichen Regelungen zur Parteienfinanzierung auch die Verpflichtung zur Veröffentlichung eines Rechenschaftsberichtes sowie die Einführung von Sanktionen für Verstöße gegen die geltenden Regeln (s. Tabelle 3). Als Kontrollinstanz, die die jährlichen Finanzberichte der Parteien prüft, wurde die Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (Nationale Kommission für Wahlkämpfe und Politikfinanzierung; CNCCFP) eingesetzt.⁹² Die CNCCFP setzt sich aus neun Mitgliedern zusammen, von denen jeweils drei Mitglieder dem Staatsrat, dem Kassationsgericht und dem Rechnungshof angehören.⁹³ Zwar könnte die Kommission einer Partei bei massiven Gesetzesverstößen die öffentliche Finanzierung für das folgende Jahr versagen, aber aufgrund der vorherrschenden Interpretation des Artikels 4 der französischen Verfassung, der die Freiheit der Parteien garantiert, sind der CNCCFP bei der Anwendung dieser Sanktionsbestimmung zumeist die Hände gebunden. Denn derartige Sanktionen werden nach gängigem französischem Rechtsverständnis als Einschränkung der Parteienfreiheit aufgefasst.⁹⁴ Ein weiteres Problem ergibt sich aus der Tatsache, dass die Kommission nicht über genügend Mitarbeiter verfügt, um die Rechenschaftsberichte der Parteien im Detail prüfen zu können.⁹⁵ Zudem besitzt sie selbst keine juristische Sanktionsgewalt, so dass sie im Verdachtsfall ihre Ermittlungsergebnisse lediglich an die

⁸⁸ Adonis, 1997, S. 114; Koß, 2008, S. 137.

⁸⁹ Koß, 2008, S. 136.

⁹⁰ Ruß, 2005, S. 369.

⁹¹ Koß, 2008, S. 141 f.

⁹² Koß, 2008, S. 140.

⁹³ Naßmacher, 2003, S. 131.

⁹⁴ Clift, Fisher, 2005, S. 247; Koß, 2008, S. 140.

⁹⁵ Doublet, 1999, S. 77; Koß, 2008, S. 140 f.

zuständige Staatsanwaltschaft zur weiteren Bearbeitung übermitteln kann.⁹⁶ Schließlich wäre in diesem Zusammenhang noch darauf hinzuweisen, dass in Frankreich Wahlkomitees im Gegensatz zu Parteien oder Kandidaten im Falle eines finanziellen Fehlverhaltens nicht juristisch haftbar gemacht werden können.⁹⁷

Nicht unkritisch wird auch die 1998 eingeführte Obergrenze für politische Spenden betrachtet, da diese lediglich für Abgeordnete, nicht aber für Parteien gilt.⁹⁸ Parteien in Frankreich können demnach weiterhin Spenden in unbegrenzter Höhe einnehmen, solange sie sich an die Rechenschaftspflichten (s.u.) halten. Abgeordnete dürfen demgegenüber seit 1990 7.500 € von Einzelpersonen sowie 76.000 € von institutionellen Spendern annehmen. Unternehmensspenden sind seit 1994 gänzlich verboten, doch kann angenommen werden, dass auch weiterhin Spenden von Unternehmen (illegal) an Parteien geleistet werden.⁹⁹ Barspenden unterliegen in Frankreich ebenfalls einer Spendenobergrenze und dürfen einen Betrag von 150 € nicht übersteigen. Die Grenze für anonyme Spenden wurde auf 3.000 € festgesetzt. Die Höhe der 1988 erstmals eingeführten Obergrenze für Wahlkampfausgaben, wurde in den Folgejahren mehrmals geändert. Die heutigen Obergrenzen liegen für Parlamentswahlen bei 38.000 € je Kandidat zuzüglich 0,15 € pro Einwohner. Die Ausgaben für die Präsidentschaftswahlen dürfen im ersten Wahlgang einen Gesamtbetrag von 15,5 Millionen € pro Kandidat und im zweiten Wahlgang 20,7 Millionen € pro Kandidat nicht übersteigen.

Wie oben gezeigt, konnte in Frankreich seit 1988 ein juristischer Rahmen für eine transparentere Gestaltung der Parteienfinanzierungen etabliert werden. Gleichwohl besteht nach Ansicht zahlreicher Beobachter die Notwendigkeit, weitere Lücken im bestehenden System der Parteienfinanzierung zu schließen, zumal auch mit dem neuen Ordnungsrahmen Fragen und Probleme zur Angemessenheit und Transparenz der Parteienfinanzierung ergeben. Allerdings lässt die Tatsache, dass die meisten der in jüngster Zeit aufgedeckten Parteienfinanzierungsskandale aus der Zeit vor 1998 stammen, auf eine gewisse Wirksamkeit der neuen Gesetzeslage schließen.¹⁰⁰

4. Schlussbemerkungen

Die gesetzlichen Vorgaben zur Regulierung des deutschen System der Parteienfinanzierung sind aus politikwissenschaftlicher Perspektive insgesamt umfassend und zielgerichtet genug, um die für demokratische politische System notwendigen Standards hinsichtlich Transparenz und Nachvollziehbarkeit zu gewährleisten.¹⁰¹ Wie der GRECO-Bericht von 2009 in Hinblick auf die deutschen Rechtsvorschriften zur Transparenz der Parteifinanzien explizit hervorhebt¹⁰², gilt dies

⁹⁶ Naßmacher, 2003, S. 132.

⁹⁷ CNCCFP, 2006, S. 34, Koß, 2008, S. 141.

⁹⁸ Koß, 2008, S. 131.

⁹⁹ Koole, 2001, S. 80.

¹⁰⁰ Koß, 2008, S. 143.

¹⁰¹ Naßmacher, 2003, S. 11; Koß, 2008, S. 119, S. 133.

¹⁰² GRECO, 2009, S. 20.

auch im internationalen Vergleich.¹⁰³ Demgegenüber hat die wissenschaftliche Literatur eine Reihe von Abweichungen zwischen den gesetzlichen Vorgaben und der tatsächlichen Finanzierungspraxis konstatieren können. Diese Einschätzung deckt sich mit den entsprechenden Aussagen im Bericht der GRECO-Kommission.¹⁰⁴ Zwar stuft die Kommission die deutschen Transparenzvorschriften als detailliert und im internationalen Vergleich als einzigartig¹⁰⁵ ein, verweist aber zugleich auf eine Reihe von nicht unerheblichen Lücken.¹⁰⁶ Zu nennen wären in diesem Zusammenhang etwa die rechenschaftspflichtigen Obergrenzen von Spendeneinnahmen, die sich in einem Grauzonenbereich bewegendes Sponsoring und die fehlende Publikationspflicht für Spenden an einzelne Abgeordnete. Sowohl die politikwissenschaftliche Fachliteratur, als auch die GRECO-Kommission sehen daher für das deutsche Parteienfinanzierungssystem einen weiteren Anpassungs- und Reformbedarf.¹⁰⁷ Insbesondere neue Formen von Parteieinkünften werden, wie am Beispiel des Sponsorings dargestellt werden konnte, von den geltenden Gesetzen häufig nicht oder nur am Rande erfasst und haben nicht selten problematische Entwicklungen zur Folge, die nach einer gewissen Zeit eine Erweiterung und Anpassung der bestehenden Gesetzeslage erfordern.¹⁰⁸

5. Literatur

- Adams, Karl-Heinz (2005). Parteienfinanzierung in Deutschland. Entwicklungen der Einnahmenstrukturen politischer Parteien oder eine Sittengeschichte über Parteien, Geld und Macht. Marburg: Tectum Verlag.
- Anderson, Staffan (2003). Political corruption in Sweden. In: Bull, Martin J. / Newell, James L. (Hg.). Corruption in contemporary politics. Basingstoke: Palgrave Macmillan, S. 235-248.
- Anderson, Staffan (2004). Partifinansiering – en riskzon för corruption. In: SOU. Allmänhetens insyn i partiets och valkandidatens intäkter. Betänkande av Utredningen i om offentlighet för partiets och valkandidatens intäkter. Stockholm: Fritzes Offentliga Publikationer, S. 203-239.
- Anderson, Staffan (2002). Corruption in Sweden: Exploring danger zones and change. Umeå: Statsvetenskapliga institutionen.
- Angelov, Miroslav / Roth, Alexander (2006). Auf dem Weg zu mehr Transparenz bei den Einnahmen politischer Parteien aus Wirtschaftstätigkeit – Eine Zwischenbilanz anhand der aktuellen Rechenschaftsberichte. In: Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft, 89, S. 21-42.
- Clift, Ben / Fisher, Justin (2005). Party finance reform as constitutional engineering? The effectiveness and unintended consequences of party finance reform in France and Britain. In: French Politics, 3, Heft 3, S. 234-257.

¹⁰³ Koß, 2008, S. 119-122; S. 130-132.

¹⁰⁴ GRECO, 2009, S. S. 20-29.

¹⁰⁵ GRECO, 2009, S. 20.

¹⁰⁶ GRECO, 2009, S. 20-29.

¹⁰⁷ Krumbholz, 2010, S. 81-85; GRECO, S. 20-29.

¹⁰⁸ Roßner, 2006, S. 81.

-
- Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (2006). Publication générale des comptes des partis et groupements politiques au titre de l'exercice 2003. In: Journal officiel v. 8.9., annexe au n° 209, S 36001-36433.
 - Cordes, Doris (2002). Parteienfinanzierung in Deutschland: Transparenz durch Rechenschaftspflicht? In: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft, 31, Heft 1, S. 61-72.
 - Doublet, Yves Marie (1999). „Part funding in France“, in: Ewing, Keith D. (Hg.). The funding of political parties. Europe and beyond. Bologna: Cooperative Libreria Univeritaria Editrice Bologna, S. 67-79.
 - Gerlach, Irene (2010). Bundesrepublik Deutschland. Entwicklungen, Strukturen und Akteure eines politischen Systems. Wiesbaden: VS Verlag.
 - Ghaleigh, Navraj Singh (2006). Expenditure, donations and public funding under the UK's political parties, elections and referendums act 2000 – and beyond? In: Ewing, Keith D. / Issacharoff, Samuel (Hg.). Party funding and campaign financing in international perspective. Oxford / Portland: Hart, S. 35-56.
 - Graham, Alistair (2007). Review of the Electoral Commission. Eleventh report of the Committee on Standards in Public Life. London: Her Majesty's Stationery Office.
 - Groupe d'Etats contre la corruption (2009). Evaluation report on Germany on transparency of party funding (Theme II).
 - Höpner, Martin (2006). Der Beitrag der Unternehmen zur Parteienfinanzierung. Wer spendet an wen und warum? In: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 37, Heft 2, S. 293-312.
 - Justitiedepartementet (1951). Offentlig redovisning av den politiska propagandans finansiering.
 - Kohler, Uwe (2008). Politikfinanzierung. Probleme und Lösungen im Lichte von Law and Economics. Baden-Baden: Nomos Verlag.
 - Koole, Ruud A. (2001). Political finance in western Europe: Britain and France. In: Naßmacher, Karl-Heinz (Hg.). Foundations for democracy. Approaches to comparative political finance. Essays in honour of Herbert E. Alexander. Baden-Baden: Nomos Verlag, S. 73-91.
 - Koß, Michael (2008). Staatliche Parteienfinanzierung und politischer Wettbewerb. Die Reform von Parteienfinanzierungsregimes in Deutschland, Schweden, Großbritannien und Frankreich. Wiesbaden: VS Research.
 - Krumbholz, Arne (2010). Finanzierung und Rechnungslegung der politischen Parteien und deren Umfeld. Baden-Baden: Nomos Verlag.
 - Naßmacher, Karl-Heinz (2003). Introduction: Political parties, funding and democracy. In: Austrin, Reginald / Tjernström, Majagho (Hg.). Funding of political parties and election campaigns. Stockholm: International IDEA, S. 1-20.
 - Naßmacher, Karl-Heinz (2010). Verstaatlichung der Parteien? In: Gloe, Markus / Reinhardt, Volker (Hg.). Politikwissenschaft und politische Bildung. Nationale und internationale Perspektiven. Wiesbaden: VS Verlag, S. 47-58.
 - Roßner, Sebastian (2006). Politik sponsoring in der Bundesrepublik. In: Morlok, Martin / Alemann, Ulrich von / Streit, Thilo (Hg.). Sponsoring – ein neuer Königsweg der Parteienfinanzierung?. Baden-Baden: Nomos Verlag, S. 69-82.
 - SOU (2000). En uthallig demokrati! Politik för folkstyrelse pa 2000-talet.
 - SOU (2004). Allmänhetens insyn i partiers och valkandidaters intäkter. Betänkande av Utredningen iom offentlighet för partiers och valkandidaters intäker, Stockholm: Fritzes Offentliga Publikationer.