



Straßburg, den 4. Dezember 2009

Öffentlich
Greco Eval III Rep (2009) 3E
Thema II

Dritte Evaluierungsrunde

Evaluierungsbericht über die Transparenz der Parteienfinanzierung in Deutschland

(Thema II)

Verabschiedet von GRECO
auf ihrer 45. Vollversammlung
(Straßburg, 30. November – 4. Dezember 2009)

I. EINFÜHRUNG

1. Deutschland trat GRECO 1999 bei. GRECO verabschiedete den ersten Evaluierungsbericht zu Deutschland (Greco Eval I Rep (2001) 12E Final) auf ihrer 8. Vollversammlung (8. März 2002) und den zweiten Evaluierungsbericht (Greco Eval II Rep (2004) 10E) auf ihrer 24. Vollversammlung (1. Juli 2005). Die genannten Evaluierungsberichte sowie die entsprechenden Umsetzungsberichte können auf der GRECO-Website (<http://www.coe.int/greco>) eingesehen werden.
2. Die dritte Evaluierungsrunde (eingeleitet am 1. Januar 2007) befasst sich mit folgenden Themen:
 - **Thema I – Strafbarkeit:** Artikel 1a und 1b, 2-12, 15-17, 19 Abs. 1 des Strafrechtsübereinkommens über Korruption¹, Artikel 1-6 des Zusatzprotokolls² (ETS 191) und Leitlinie 2 (Strafbarkeit von Korruption).
 - **Thema II – Transparenz der Parteienfinanzierung:** Artikel 8, 11, 12, 13b, 14 und 16 der Empfehlung Rec(2003)4 über gemeinsame Regeln gegen Korruption bei der Finanzierung von politischen Parteien und von Wahlkämpfen sowie – allgemeiner – Leitlinie 15 (Finanzierung von politischen Parteien und Wahlkämpfen).
3. Das GRECO-Evaluierungsteam (im Folgenden GET) stattete Deutschland vom 8. bis 12. Juni 2009 einen Vor-Ort-Besuch ab. Das GET für Thema II bestand aus Herrn Yves-Marie Doublet, dem stellvertretenden Direktor der Rechtsabteilung der Nationalversammlung (Frankreich), und Frau Viera Kotulicová aus dem Referat für internationale Angelegenheiten der Abteilung für öffentliche Verwaltung im Innenministerium (Slowakei). Das GET wurde von Herrn Christophe Speckbacher aus dem GRECO-Sekretariat unterstützt. Vor dem Besuch erhielten die GET-Sachverständigen die Antworten auf den Evaluierungsfragebogen (Dokument Greco Eval III (2008) 8E, Theme II) sowie die einschlägigen Rechtsvorschriften.
4. Das GET traf Vertreter der folgenden Regierungsorganisationen: das Bundesministerium des Innern, die Verwaltung des Deutschen Bundestages (Referat PM3 für die Überwachung der Parteienfinanzierung), das Bundesministerium der Finanzen, der Bundesrechnungshof, Staatsanwälte, das Bundesverwaltungsgericht und das Verwaltungsgericht Berlin. Das GET traf ebenfalls Mitglieder des Berufsstands der Wirtschaftsprüfer, Journalisten, der deutschen Sektion von Transparency International, Universitätsprofessoren sowie einer Auswahl von Parteischatzmeistern: Südschleswigscher Wählerverband (SSW), Christlich-Soziale Union (CSU), Freie Demokratische Partei (FDP), Christlich Demokratische Union (CDU), Sozialdemokratische Partei (SPD), Bündnis '90/Die Grünen, Ökologisch-Demokratische Partei (ÖDP), Die Linke.
5. Der vorliegende Bericht zu Thema II der dritten Evaluierungsrunde über die Transparenz der Parteienfinanzierung wurde auf der Grundlage der Antworten auf den Fragebogen und der während des Vor-Ort-Besuchs erlangten Informationen erstellt. Hauptziel des Berichts ist die Bewertung der Wirksamkeit von Maßnahmen der deutschen Behörden zur Erfüllung der Anforderungen gemäß den in Absatz 2 genannten Bestimmungen. Der Bericht enthält eine Lagebeschreibung, auf die eine kritische Analyse folgt. Die Schlussfolgerungen beinhalten eine Reihe von Empfehlungen, die von GRECO verabschiedet wurden und an Deutschland gerichtet sind, um die Umsetzung der betreffenden Bestimmungen zu verbessern.

¹ Deutschland unterzeichnete das Übereinkommen am 27. Januar 1999, hat es jedoch noch nicht ratifiziert.

² Deutschland unterzeichnete das Übereinkommen am 15. Mai 2003, hat es jedoch noch nicht ratifiziert.

6. Der Bericht zu Thema I – Strafbarkeit – ist in Greco Eval III Rep (2009) 3E-Theme I enthalten.

II. TRANSPARENZ DER PARTEIENFINANZIERUNG – ALLGEMEINER TEIL

Begriff der Partei

7. Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland enthält in Artikel 21 grundlegende Regelungen zur Aufgabe politischer Parteien, zu bestimmten Anforderungen an Parteien im Hinblick auf die interne Organisation und Willensbildung sowie zur öffentlichen Kontrollierbarkeit ihrer Finanzen.

Artikel 21 (Politische Parteien)

- (1) Die Parteien wirken bei der politischen Willensbildung des Volkes mit. Ihre Gründung ist frei. Ihre innere Ordnung muss demokratischen Grundsätzen entsprechen. Sie müssen über die Herkunft und Verwendung ihrer Mittel sowie über ihr Vermögen öffentlich Rechenschaft geben.
- (2) Parteien, die nach ihren Zielen oder nach dem Verhalten ihrer Anhänger darauf ausgehen, die freiheitliche demokratische Grundordnung zu beeinträchtigen oder zu beseitigen oder den Bestand der Bundesrepublik Deutschland zu gefährden, sind verfassungswidrig. Über die Frage der Verfassungswidrigkeit entscheidet das Bundesverfassungsgericht.
- (3) Das Nähere regeln Bundesgesetze.

8. In § 2 des Parteiengesetzes von 1967 sind „Parteien“ wie folgt definiert:

§ 2

- (1) Parteien sind 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, 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. Mitglieder einer Partei können nur natürliche Personen sein.
- (2) Eine Vereinigung verliert ihre Rechtsstellung als Partei, wenn sie sechs Jahre lang weder an einer Bundestagswahl noch an einer Landtagswahl mit eigenen Wahlvorschlägen teilgenommen hat.
- (3) Politische Vereinigungen sind nicht Parteien, wenn
1. ihre Mitglieder oder die Mitglieder ihres Vorstandes in der Mehrheit Ausländer sind oder
 2. ihr Sitz oder ihre Geschäftsleitung sich außerhalb des Geltungsbereichs dieses Gesetzes befindet.

9. Politische Parteien sind Vereine des bürgerlichen Rechts. Diese erlangen nach den Regeln des bürgerlichen Rechts Rechtsfähigkeit grundsätzlich erst mit der Eintragung in das Vereinsregister. Traditionell sind die meisten deutschen Parteien als nicht eingetragene Vereine organisiert. Allerdings wird seit geraumer Zeit aufgrund der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofes auch auf den nicht rechtsfähigen Verein in Bezug auf die Rechts- und Parteifähigkeit das Vereinsrecht analog angewandt, so dass letztlich heute kein Unterschied besteht, ob eine Partei im Vereinsregister eingetragen ist oder nicht. Das Parteiengesetz enthält darüber hinaus Sonderbestimmungen für Parteien. Parteien können unter ihrem Namen klagen und verklagt werden, besitzen also Parteifähigkeit in zivil- oder verwaltungsrechtlichen Gerichtsverfahren (§ 3 PartG). Sie können Eigentum erwerben und sind insolvenz- und vollstreckungsfähig (vgl. § 37 PartG i.V.m. § 54 Satz 2 des Bürgerlichen Gesetzbuches).

10. Neben den Parteien leisten in Deutschland auch die Fraktionen in den Volksvertretungen des Bundes, der Länder und der Kommunen sowie die politischen Stiftungen politische Arbeit und werden mit staatlichen Mitteln unterstützt. Fraktionen sind nicht Gliederungen von Parteien, sondern der jeweiligen Volksvertretungen. Komplementär zu jeder der im Deutschen Bundestag vertretenen politischen Parteien existiert auf Bundesebene eine politische Stiftung. Die Stiftungen sind Körperschaften des Privatrechts, stehen der jeweiligen Partei inhaltlich nahe, sind aber institutionell streng von dieser getrennt. Es ist den Parteien verboten, Spenden von Fraktionen oder politischen Stiftungen anzunehmen (§ 25 Abs. 2, Nr. 1 und 2 PartG). Die Finanzierung dieser Institutionen ist daher auch keine mittelbare Parteienfinanzierung. Gleichzeitig können Parteien frei wirtschaftlichen und geschäftlichen Aktivitäten nachgehen. So führt die Sozialdemokratische Partei beispielsweise ein wichtiges Druck- und Verlagshaus sowie direkt und indirekt eine Reihe von Unternehmen, darunter Reise-, Kommunikations- und Beratungsagenturen. Wie dem GET vor Ort mitgeteilt wurde, musste die Partei nach der Kritik wegen des Mangels an struktureller Transparenz Maßnahmen ergreifen, um die Situation zu verbessern.

Finanzierung und Registrierung

11. Nach Artikel 21 Absatz 1 Satz 1 GG ist die Gründung einer Partei frei. Die Errichtung einer Partei bedarf eines Gründungsvertrages natürlicher Personen mit dem Willen, eine politische Partei zu gründen. Auf der Gründungsversammlung beschließt die Partei Satzung und Programm und wählt den Vorstand. Zwar sind Parteien verpflichtet, dem Bundeswahlleiter Satzung und Programm der Partei und die Namen der Vorstandsmitglieder der Partei und der Landesverbände mit Angabe ihrer Funktionen mitzuteilen (§ 6 Abs. 3 PartG). Der Bundeswahlleiter führt über die bei ihm eingereichten Unterlagen eine Sammlung, die öffentlich einsehbar ist. Da eine Partei durch ihren Gründungsakt entsteht, hat die Hinterlegung der Unterlagen in der beim Bundeswahlleiter geführten Sammlung für eine Partei weder konstitutive Wirkung noch werden dadurch Rechte für die Partei begründet. Auch folgt aus der Aufnahme in die Unterlagensammlung nicht automatisch der Parteistatus. In keinem Falle ist eine staatliche Anerkennung oder Bestätigung der Parteigründung erforderlich.
12. Eine förmliche und allgemein verbindliche Feststellung der Parteieigenschaft durch eine bestimmte Institution ist im Parteiengesetz nicht vorgesehen. Lediglich für Bundestagswahlen ist für Parteien, die im Deutschen Bundestag oder einem Landtag seit deren letzter Wahl nicht aufgrund eigener Wahlvorschläge ununterbrochen mit mindestens fünf Abgeordneten vertreten waren, eine Feststellung der Parteieigenschaft durch den Bundeswahlausschuss für die Teilnahme an der Wahl vorgesehen. In allen anderen Fällen ist über die Parteieigenschaft durch die in der jeweiligen Sache zuständigen Behörden und Gerichte im Einzelfall zu entscheiden, z. B. bei der Entscheidung über die steuerliche Abzugsfähigkeit von Mitgliedsbeiträgen und Spenden durch die zuständige Finanzbehörde.
13. Zum Zeitpunkt des Vor-Ort-Besuchs waren im Unterlagenverzeichnis des Bundeswahlleiters 115 Parteien verzeichnet³.

Teilnahme an Wahlen

14. Die Wahl zum Deutschen Bundestag erfolgt nach den Grundsätzen einer mit der Personenwahl verbundenen Verhältniswahl. Jeder Wähler hat zwei Stimmen; mit der Erststimme wird nach den

³ Die Sammlung kann auf der Webseite des Bundeswahlleiters eingesehen werden (www.bundeswahlleiter.de/de/parteien/anschriften_parteien.html).

Grundsätzen der relativen Mehrheitswahl ein Kandidat im Wahlkreis und mit der Zweitstimme die Landesliste einer Partei gewählt. Für die Zusammensetzung des Deutschen Bundestages ist allein der Anteil der Zweitstimmen ausschlaggebend. Parteien können an der Bundestagswahl daher teilnehmen. a) mit eigenen Kreiswahlvorschlägen in den Wahlkreisen sowie b) mit eigenen Landeswahlvorschlägen (Landeslisten) in den Ländern. Eine Partei darf in jedem Wahlkreis nur einen Kreiswahlvorschlag und in jedem Land nur eine Landesliste einreichen (§ 18 Absatz 5 BWG).

15. Die Teilnahme von Parteien an Bundestagswahlen bestimmt sich nach den Vorschriften des 4. Abschnittes des Bundeswahlgesetzes ([BWG](#)) und nach den §§ 32 ff. der Bundeswahlordnung ([BWO](#)).
16. Parteien, die nicht im Deutschen Bundestag oder einem Landtag seit deren letzter Wahl auf Grund eigener Wahlvorschläge ununterbrochen mit mindestens fünf Abgeordneten vertreten waren, können an einer Bundestagswahl nur dann mit eigenen Wahlvorschlägen teilnehmen, wenn sie spätestens am 90. Tage vor der Wahl dem Bundeswahlleiter ihre Beteiligung an der Wahl schriftlich angezeigt haben und der Bundeswahlausschuss ihre Parteieigenschaft für die Wahl anerkannt hat (§ 18 Absatz 2 BWG). Die Parteieigenschaft bestimmt sich nach § 2 Absatz 1 PartG.
17. Lehnt der Bundeswahlausschuss die Parteieigenschaft einer Vereinigung ab, kann diese zwar als sog. „Wählergruppe“ oder „Wählervereinigung“ gemäß § 18 Absatz 1 i. V. mit § 20 Absatz 3 BWG noch mit eigenen Kreiswahlvorschlägen in den Wahlkreisen an den Wahlen teilnehmen, die Aufstellung von Landeslisten ist nach den wahlrechtlichen Bestimmungen jedoch den politischen Parteien vorbehalten. Kreiswahlvorschläge von Parteien, die nicht im Deutschen Bundestag oder einem Landtag seit deren letzter Wahl auf Grund eigener Wahlvorschläge ununterbrochen mit mindestens fünf Abgeordneten vertreten waren, müssen von mindestens 200 Wahlberechtigten des Wahlkreises persönlich und handschriftlich unterzeichnet sein (§ 20 Absatz 2 Satz 2 BWG). Landeslisten solcher Parteien müssen von 1 vom Tausend der Wahlberechtigten des Landes, jedoch höchstens 2.000 Wahlberechtigten, persönlich und handschriftlich unterzeichnet sein (§ 27 Absatz 1 Satz 2 BWG). Kreiswahlvorschläge können auch von Einzelkandidaten eingereicht werden. Auch sie müssen von mindestens 200 Wahlberechtigten des Wahlkreises unterzeichnet sein.
18. Bei den Wahlen zum Deutschen Bundestag gilt eine 5 %- und eine Grundmandatsklausel. Bei der Verteilung der Sitze auf die Landeslisten werden nur Parteien berücksichtigt, die mindestens 5 % der im gesamten Bundesgebiet abgegebenen gültigen Zweitstimmen oder in mindestens drei Wahlkreisen einen Sitz errungen haben. Für Parteien nationaler Minderheiten gelten diese Anforderungen nicht, d.h. sie nehmen in jedem Fall an der Sitzverteilung teil, sofern sie die für einen Sitz erforderliche Anzahl an Zweitstimmen erreicht haben.

Parteien im Parlament

19. Nach den Wahlen zum deutschen Bundestag im September 2005, an denen 25 Parteien teilnahmen, wurden die 612 Sitze von folgenden Parteien eingenommen: Christlich Demokratische Union Deutschlands (CDU): 177 Sitze; 2) Christlich-Soziale Union in Bayern (CSU): 46 Sitze (beide Parteien bilden zusammen die CDU/CSU-Fraktion mit 223 Sitzen); 3) Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD): 222 Sitze; 4) Freie Demokratische Partei (FDP): 61 Sitze; 5) Die Linke: 53 Sitze; 6) Bündnis 90/Die Grünen (Grüne): 51 Sitze; 7) Fraktionslos: 2 Sitze. Nach den Wahlen im September 2009 (d. h. nach dem Besuch) gestaltet

sich die Aufteilung (der insgesamt 622 Sitze) wie folgt: 1) CDU/CSU: 239 Sitze; 2) SPD: 146 Sitze; 3) FPD: 93 Sitze; 4) Die Linke 76 Sitze; 5) Grüne: 68 Sitze; 6) Fraktionslos: 0 Sitze.

Überblick über das politische Finanzierungssystem

Rechtlicher Rahmen

20. Rechtliche Grundlage für die Finanzierung politischer Aktivitäten ist im Wesentlichen das Parteiengesetz von 1967. Die Länder sind nicht befugt, Regelungen über politische Parteien und deren Finanzierung zu treffen. Sie dürfen jedoch in den vom Bundesrecht nicht erfassten Bereichen tätig werden, z. B. in der Frage der Finanzierung von Wählervereinigungen oder unabhängigen Kandidaten bei Landtags- oder Kommunalwahlen.
21. Auf Bundesebene weisen die Verfassung (Grundgesetz Art. 21 Abs. 1) und das Parteiengesetz (§ 1 Abs. 2) den Parteien eine Schlüsselrolle bei der politischen Willensbildung des Volkes zu. Sie sind Mittler zwischen den Bürgern und den Staatsorganen; ihnen wird somit eine institutionelle Garantie gewährt. Das Bundesverfassungsgericht spricht von den Parteien als „Integrationsfaktoren“ im Staat. Sie finanzieren sich im Wesentlichen aus Mitgliedsbeiträgen und Spenden. Daneben stehen den Parteien aber grundsätzlich alle legalen Möglichkeiten der Einnahmenerzielung offen. Da die Parteien aber darüber hinaus durch die Erfüllung der ihnen vom Grundgesetz und dem Parteiengesetz übertragenen Aufgaben unter hohem Kostenaufwand einen Beitrag zum Funktionieren des Staatswesens leisten, ist der Staat darüber hinaus zwar nicht verpflichtet, aber auch nicht gehindert, die Parteien finanziell zu fördern. Vor diesem Hintergrund werden die Parteien in Deutschland auch mit staatlichen Mitteln finanziert (vgl. die Ausführungen unter Nr. 22.).
22. In der Verfassung ist die Parteienfinanzierung insoweit geregelt, als Art. 21 Abs.1 Satz 4 GG eine Rechenschaftspflicht der Parteien ausdrücklich normiert. Danach haben die Parteien über die Herkunft und Verwendung ihrer Mittel sowie über ihr Vermögen öffentlich Rechenschaft zu geben. Diese verfassungsrechtlichen Vorgaben werden konkretisiert in den §§ 23 ff. des Parteiengesetzes mit ihren Regelungen über a) die Pflicht zur öffentlichen Rechenschaftslegung; b) die Prüfung der Rechenschaftsberichte der Parteien durch den Präsidenten des Deutschen Bundestages auf formale und inhaltliche Richtigkeit; c) die Anzeigepflicht bei Unrichtigkeiten im Rechenschaftsbericht; d) die einzelnen Inhalte des Rechenschaftsberichts mit seiner Einnahme- und Ausgaberechnung sowie Angaben zum Vermögen und zu den Schulden der Parteien; e) die Berechtigung zur Annahme von Spenden; und f) finanzielle Sanktionen und Straftatbestände für den Fall unrichtiger Rechenschaftsberichte oder rechtswidrig erlangter bzw. nicht veröffentlichten Spenden.
23. Wegen der Bedeutung der Rechenschaftspflicht werden die Rechenschaftsberichte der Parteien, die vom Präsidenten des Deutschen Bundestages auf formale und inhaltliche Richtigkeit überprüft werden (§ 23a Abs. 1 Satz 1 PartG), als Drucksachen des Parlaments veröffentlicht (§ 23 Abs. 2 Satz 3 PartG) und im Internet (<http://www.bundestag.de/parlament/funktion/finanz/index.html>). Dem Präsidenten des Deutschen Bundestages obliegt zugleich die Feststellung, ob die vorgelegten Rechenschaftsberichte den Anforderungen des Parteiengesetzes an die Rechenschaftslegung entsprechen (§ 23a Abs. 1 Satz 2 PartG).

24. In den Rechenschaftsberichten der Parteien sind nach § 24 Abs. 4 PartG alle wesentlichen Einnahmen anzugeben⁴, mögen diese unmittelbar oder mittelbar, von staatlicher oder nichtstaatlicher Seite zugewandt worden sein. In den Rechenschaftsbericht der Gesamtpartei sind nach § 24 Abs. 3 Satz 1 PartG die Rechenschaftsberichte jeweils getrennt nach Bundesverband und Landesverband sowie die Rechenschaftsberichte der nachgeordneten Gebietsverbände je Landesverband aufzunehmen. Die Angaben haben differenziert nach den unterschiedlichen Finanzierungsquellen zu erfolgen: a) Mitgliedsbeiträge; b) Mandatsträgerbeiträge; c) Spenden; d) Einnahmen aus Unternehmenstätigkeit und Beteiligungen; e) Einnahmen aus sonstigem Vermögen; f) Einnahmen aus Veranstaltungen, Vertrieb von Druckzeitschriften und Veröffentlichungen und sonstiger mit Einnahmen verbundener Tätigkeit; g) staatliche Mittel; h) sonstige Einnahmen; und i) Zuschüsse von Parteigliederungen.
25. Mitgliedsbeiträge, Mandatsträgerbeiträge, Spenden und Zuwendungen aus staatlichen Mitteln stellen die wichtigsten Finanzierungsquellen der Parteien dar. Nach der jüngsten vom Präsidenten des Deutschen Bundestages gefertigten Übersicht über die Einnahmen und Ausgaben sowie Vermögensverhältnisse der Parteien vom 27.02.2008, in der die Rechnungsjahre 1996 bis 2005 dargestellt sind, erzielten die Deutschen Bundestag vertretenen Parteien ihre Einnahmen zu ca. 40 % aus Mitglieds- und Mandatsträgerbeiträgen, zu 10-30 % aus Spenden, zu 30-40 % aus staatlichen Mitteln, im Übrigen aus sonstigen Finanzierungsquellen.
26. Zu den wichtigsten Finanzierungsquellen im Einzelnen: a) Mitgliedsbeiträge: Mitgliedsbeiträge sind nach § 27 Abs. 1 Satz 1 PartG solche regelmäßigen Geldleistungen, die ein Parteimitglied auf Grund satzungsrechtlicher Vorschriften entrichtet. b) Mandatsträgerbeiträge: Mandatsträgerbeiträge sind nach § 27 Abs. 1 Satz 2 PartG regelmäßige Geldleistungen, die ein Inhaber eines öffentlichen Wahlamtes über seinen Mitgliedsbeitrag hinaus leistet. Hierunter fallen alle Parteimitglieder, welche ein parlamentarisches Mandat ausüben, Mitglied einer kommunalen Vertretung sind oder ein sonstiges öffentliches Wahlamt (z. B. ein gewählter Bürgermeister einer Gemeinde) innehaben. c) Spenden sind nach § 27 Abs. 1 Satz 3 PartG Zahlungen, die über Mitglieds- und Mandatsträgerbeiträge hinausgehen. Sie müssen freiwillig und unentgeltlich geleistet worden sein. Sowohl natürliche als auch juristische Personen dürfen in unbegrenzter Höhe spenden. d) Zuwendungen aus staatlichen Mitteln (nach § 18 PartG erhalten die Parteien jährlich staatliche Mittel). e) Sonstiges: Dies sind in erster Linie Einnahmen aus Unternehmenstätigkeit und Beteiligungen, aus Vermögen, Veranstaltungen und dem Vertrieb von Druckschriften.
27. Gemäß der Richtlinie für den Kinder- und Jugendplan des Bundes werden die Jugendorganisationen der im Bundestag vertretenen Parteien gefördert. Kriterium für die Förderung ist die Anerkennung als Jugendorganisation einer im Bundestag vertretenen Partei. Zudem muss die Organisation die Gewähr dafür bieten, eine nachhaltige demokratische Jugendarbeit auf der Grundlage des Grundgesetzes zu leisten. Nach diesen Maßgaben wurde 2008 die Junge Union Deutschlands (CDU und CSU), die Jungsozialisten (SPD), die Jungen Liberalen (FDP), die Grüne Jugend (Bündnis '90/Die Grünen) mit einem Gesamtfördervolumen von 1.079.464.- € gefördert. Dieser Betrag wird gem. § 24 Abs. 12 PartG nicht auf die absolute Obergrenze des § 18 Abs. 2 PartG angerechnet.
28. Für Unternehmen, die im Eigentum von Parteien stehen, und für Beteiligungen an Unternehmen gelten die allgemeinen Regeln der Finanzierung und Rechnungslegung.

⁴ Einnahmen, die Spenden über der Grenze für die verpflichtende Nennung der Spender, d. h. 500 €, entsprechen.

29. Für Wahlkämpfe gelten ebenfalls die allgemeinen Regelungen zur Parteienfinanzierung; es existieren keine besonderen Regelungen für Wahlkampfzeiten. Es gibt keine allgemeinen Regelungen für die Finanzierung von Wahlbewerbern. Da Bewerber im Regelfall von Parteien aufgestellt werden, erfolgt eine Finanzierung dieser Bewerbungen in erster Linie durch die jeweilige Partei.
30. Staatliche Mittel erhalten nur Einzelbewerber, die von anderen Wahlberechtigten oder Wählergruppen als Kreiswahlvorschlag aufgestellt wurden und 10 % der Stimmen im Wahlkreis erhalten haben. Für jede erhaltene gültige Stimme werden 2,80 € ausbezahlt.
31. Spenden an Wahlbewerber sind grundsätzlich möglich. Dabei ist zu differenzieren: Erhalten Bewerber Spenden, die als Spenden an die Partei anzusehen sind, so sind diese unverzüglich an ein für Finanzangelegenheiten von der Partei satzungsmäßig bestimmtes Vorstandsmitglied weiterzuleiten (§ 25 Abs. 1 Satz 3 PartG).
32. Ist die Kandidatin oder der Kandidat bereits Mitglied des Deutschen Bundestages, gelten für sie oder ihn die Verhaltensregeln des Deutschen Bundestages. Nach § 4 dieser Verhaltensregeln hat ein Mitglied des Bundestages über Geld-spenden und geldwerte Zuwendungen aller Art (Spenden), die ihm für seine politische Tätigkeit zur Verfügung gestellt werden, gesondert Rechnung zu führen (Abs. 1). Eine Spende, deren Wert in einem Kalenderjahr 5.000 Euro übersteigt, ist unter Angabe des Namens und der Anschrift des Spenders sowie der Gesamthöhe dem Präsidenten anzuzeigen (Abs. 2). Spenden sind, soweit sie in einem Kalenderjahr einzeln oder bei mehreren Spenden desselben Spenders zusammen den Wert von 10.000 Euro übersteigen, vom Präsidenten unter Angabe ihrer Höhe und Herkunft zu veröffentlichen (Abs. 3). Für Geldspenden an ein Mitglied des Bundestages gelten die im Parteiengesetz geregelten Spendenannahmeverbote entsprechend (Abs. 4 bezieht sich lediglich auf die Anwendbarkeit der Anforderungen von § 25 Abs. 2 und § 25 Abs. 4 PartG; weitere Verbote sind jedoch in § 44a Abs. 2 und Abs. 3 des Gesetzes über die Mitglieder des Deutschen Bundestags enthalten). Werden diese Regelungen verletzt, so leitet der Präsident des Deutschen Bundestages ein Verfahren ein. Je nach Schwere des Einzelfalls und dem Grad des Verschuldens kann der Verstoß gegen die Verhaltensregeln mit einem Ordnungsgeld bis zur Höhe der Hälfte der jährlichen Abgeordnetenentschädigung geahndet werden.
33. Ist der Bewerber Amtsträger, z. B. Bürgermeister, Parlamentarischer Staatssekretär oder Minister, so kann die Annahme einer Spende, die mit dem Ziel der Einflussnahme auf die Dienstaussübung des Amtsträgers erfolgt, eine Strafbarkeit wegen Bestechlichkeit oder Vorteilsannahme nach den allgemeinen Regeln des Strafgesetzbuchs (§§ 331 ff. StGB) nach sich ziehen.
34. Teilweise bestimmen die Parteien allerdings auch in ihren Satzungen, dass Spenden an Kandidaten an die Partei abzuführen sind (z. B. § 3 Abs. 7 Finanzordnung SPD).
35. Es gibt keine gesetzlichen Begrenzungen für die Festsetzung und Annahme von Mitgliedsbeiträgen durch politische Parteien. Die Parteien bestimmen hierüber in ihrer Satzung. Die staatliche Parteienfinanzierung ist gesetzlich genau begrenzt (vgl. unten). Es gibt keine Begrenzungen im Hinblick auf Zuwendungen von Neben- oder Hilfsorganisationen. Wie weiter oben beschrieben, gilt das Verbot der Annahme von Spenden von Fraktionen und politischen Stiftungen, die zudem nach deutschem Recht von den Parteien strikt zu trennen sind. Es gibt keine besonderen Regeln für die Annahme von Spenden von gewählten Repräsentanten oder Amtsträgern an Parteien (es gelten die allgemeinen Spendenregelungen). Mandatsträgerbeiträge

– also regelmäßige Geldleistungen, die ein Inhaber eines öffentlichen Wahlamtes über seinen Mitgliedsbeitrag hinaus leistet – werden vom Parteiengesetz als zulässig vorausgesetzt. Für Spenden an Amts- und Mandatsträger gelten besondere Regelungen (vgl. Nr. 20 oben). Parteien dürfen Bargeld nur bis zu einem Betrag von 1.000 € annehmen (§ 25 Abs. 1 Satz 2 PartG). Höhere Beträge dürfen nur mittels Überweisung angenommen werden. Zuwendungen, deren Gesamtwert je Spender in einem Kalenderjahr 10.000 € übersteigen, sind unter Angabe des Namens und der Anschrift des Spenders sowie der Gesamthöhe der Spende im Rechenschaftsbericht zu verzeichnen. Spenden, die die Höhe von 50.000 € übersteigen, sind dem Präsidenten des Deutschen Bundestages unverzüglich anzuzeigen und werden zeitnah als Bundestagsdrucksache veröffentlicht. Darüber hinaus werden sie online auf der Website des Bundestags veröffentlicht.

36. Für die Einnahmen aus anderen Aktivitäten (Einkünfte aus Grundbesitz, Kredite, Einkünfte aus Parteigeschäften oder -aktivitäten, Spendenaktionen, private Unternehmen, Einzelpersonen) gibt es im deutschen Recht keine Beschränkungen. Parteien sind berechtigt, am Wirtschaftsleben teilzunehmen und dort Einnahmen zu erzielen. Die erwerbswirtschaftliche Tätigkeit von Parteien ist grundsätzlich durch das Grundrecht auf Eigentumsfreiheit geschützt.
37. Auf Länderebene legt das geltende Recht ein System der Kostenerstattung für Wählerverbände und Einzelkandidaten in Abhängigkeit von der Anzahl der erreichten Wählerstimmen fest (10 % der gültigen Stimmen in einem Wahlkreis). Die Höhe der Unterstützung reicht von einem Euro in Thüringen bis 3,50 Euro in Nordrhein-Westfalen.

Zuwendungen aus staatlichen Mitteln

38. Infolge einer Grundsatzentscheidung des Bundesverfassungsgerichts im Jahr 1992 (BVerfGE 85, 264) wurde das bis dahin geltende System der Wahlkampfkostenerstattung durch eine permanente staatliche Teilfinanzierung der politischen Parteien ersetzt. Die Einzelheiten hat der Gesetzgeber im 4. Abschnitt des Parteiengesetzes (§§ 18 ff. PartG) geregelt. Die Finanzierung erfolgt auf der Grundlage zweier Kriterien: der Erfolg, den eine Partei bei den Wählern bei Europa-, Bundestags- und Landtagswahlen erzielt sowie die Summe ihrer Mitglieds- und Mandatsträgerbeiträge und der Umfang der von ihr eingeworbenen Spenden. Dieses System soll die Verwurzelung der einzelnen Partei in der Gesellschaft anhand der genannten Kriterien widerspiegeln. Es gibt eine absolute Obergrenze für das Gesamtvolumen direkter staatlicher Mittel für alle Parteien und eine Obergrenze für jede berechnete Partei, wobei die Höhe der Finanzierung die Summe der Einnahmen dieser Partei gemäß den Kriterien des PartG nicht überschreiten darf.
39. Anspruch auf staatliche Mittel haben Parteien, die nach dem endgültigen Wahlergebnis der jeweils letzten Europa- oder Bundestagswahl mindestens 0,5% oder einer Landtagswahl 1 % der für die Listen abgegebenen gültigen Stimmen erreicht haben. Parteien erhalten grundsätzlich jährlich 1) 0,70 Euro für jede für ihre jeweilige Liste abgegebene gültige Stimme oder 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 0,38 Euro für jeden Euro, den sie als Zuwendung (Mitgliedsbeitrag oder rechtmäßig erlangte Spende) erhalten haben; dabei werden nur Zuwendungen bis zu 3.300 Euro je natürliche Person berücksichtigt.
40. Um den Vorteil auszugleichen, den bereits etablierte und in einem Parlament vertretene Parteien gegenüber neuen kleineren Parteien haben, werden für die ersten 4 Millionen Stimmen 0,85 statt 0,70 Euro gewährt. Die Höhe der staatlichen Zuschüsse darf allerdings die selbst

erwirtschafteten Einnahmen nicht überschreiten (relative Obergrenze). Parteien müssen sich daher mindestens zur Hälfte selbst finanzieren.

41. Für die staatlichen Zuschüsse an alle berechtigten Parteien gilt eine Obergrenze von derzeit 133 Mio. Euro (absolute Obergrenze). Die Obergrenze entspricht einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 9. April 1992, wonach die staatlichen Zuwendungen an die Parteien in den Jahren 1989 – 1992 als ausreichend anzusehen sind und, solange sich die bestehenden Verhältnisse nicht einschneidend ändern, lediglich eine Anpassung an die Geldentwertung erfolgen darf. Übersteigt der sich nach den obigen Grundsätzen ergebende Betrag der staatlichen Zuschüsse die absolute Obergrenze, was regelmäßig der Fall ist, so ist der Betrag für jede Partei proportional zu kürzen. Die Parteien erhalten also tatsächlich nicht die oben genannten Beträge je Wählerstimme und zugewendeten Euro, sondern entsprechend gekürzte Beträge.
42. Es gibt keine spezielle Zweckbindung für die den Parteien zugewiesenen staatlichen Mittel. Laut § 1 Abs. 4 PartG verwenden die die Parteien ihre Mittel jedoch ausschließlich für die ihnen nach dem Grundgesetz (Art. 21 Abs. 1 Satz 1) und dem Parteiengesetz (§ 1 Abs. 2) obliegenden Aufgaben.
43. Die Parteien müssen die Festsetzung und Auszahlung der Mittel bis zum 30. September des Jahres, für das sie Mittel erhalten wollen, grundsätzlich schriftlich beantragen (§ 19 Abs. 1 Satz 1 PartG). Wurden für das vorangegangene Jahr allerdings bereits staatliche Mittel festgesetzt, ist ein schriftlicher Antrag nicht mehr erforderlich (§ 19 Abs. 1 Satz 5 PartG).
44. Mittelbare Unterstützung wird ebenfalls gewährt. Die gesetzlichen Regelungen für die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten enthalten einen Anspruch von Parteien auf kostenlose Sendezeiten vor Bundestags- und Europawahlen, bei den regionalen Anstalten auch vor Landtagswahlen (die Produktionskosten haben die Parteien zu tragen). Die Sendezeit für Wahlwerbung der Parteien wird nach dem Grundsatz der abgestuften Chancengleichheit (§ 5 Abs. 1 PartG). In der Regel sind Spenden öffentlich-rechtlicher Körperschaften nicht erlaubt (§ 25 PartG), und es besteht kein gesetzlicher Anspruch politischer Parteien auf Nutzung öffentlicher Einrichtungen, z. B. einer Stadthalle. Wird eine öffentliche Einrichtung Parteien zur Verfügung gestellt, so besteht ein Anspruch aller Parteien auf Gleichbehandlung nach Maßgabe von § 5 PartG. Eine weitere mittelbare Form der Zuwendungen aus staatlichen Mittel ist die Befreiung der Parteien von der Erbschafts- und Schenkungssteuer (§ 13 Abs. 1 Nr. 18 Erbschaftssteuergesetz) sowie die Absetzbarkeit von Beiträgen an Parteien durch natürliche Personen (gezahlte Mitgliedsbeiträge, Mandatsträgerbeiträge und rechtmäßige Spenden). Letzteres gilt für Zuwendungen bis zu einer Höhe von 3.300 € pro Jahr für Einzelpersonen und 6.600 € pro Jahr für Paare, die steuerlich zusammen veranlagt sind (§ 10b Abs. 2, § 34g Satz 2 Einkommenssteuergesetz). Beiträge, welche diese Summe überschreiten sind natürlich zulässig, sind jedoch genau wie rechtmäßige Spenden juristischer Personen nicht steuerlich absetzbar. Das GET wurde vor Ort darüber in Kenntnis gesetzt, dass in bestimmten Fällen (Sponsoring) bestimmte Arten von Spenden als Werbungskosten absetzbar sind.

Private Finanzierung

45. Im Vergleich zu anderen Ländern ist das System der privaten Finanzierung in Deutschland recht liberal. Parteien dürfen sowohl von natürlichen als auch juristischen Personen Spenden annehmen, und es gibt keine Obergrenze. Gewisse Einschränkungen ergeben sich aus § 25 PartG. Bis zu einem Betrag von 1.000 Euro kann eine Spende mittels Bargeld erfolgen. Parteien dürfen eine anonyme Spende (auch wenn sie offensichtlich durch einen Dritten erfolgt) nicht

annehmen, soweit sie im Einzelfall mehr als 500 € beträgt Die Namen von Spendern müssen nur offen gelegt werden, wenn die Spende mehr als 10.000 € beträgt.

46. Parteien dürfen Spenden von Unternehmen annehmen, allerdings nicht von Unternehmen, die ganz oder teilweise im Eigentum der öffentlichen Hand stehen oder von ihr verwaltet oder betrieben werden, sofern die direkte Beteiligung der öffentlichen Hand 25 % übersteigt (§ 25 Abs. 2 Nr. 5 PartG).
47. Grundsätzlich gibt es keine Beschränkungen im Hinblick auf die Annahme von Spenden von Unternehmen, die öffentliche Aufträge erhalten haben oder zu erhalten hoffen. Allerdings darf eine Partei keine Spenden annehmen, wenn sie „erkennbar in Erwartung oder als Gegenleistung eines bestimmten wirtschaftlichen oder politischen Vorteils gewährt wird“ (§ 25 Abs. 2 Nr. 7 PartG). Bei Spenden solcher Unternehmer an Amtsträger kommt darüber hinaus eine Strafbarkeit beider Teile nach den Vorschriften über die Bestechlichkeit im Amt in Betracht (§§ 331 ff. StGB).
48. Die Annahme von Spenden aus dem Ausland ist nur sehr restriktiv zulässig, vgl. § 25 Abs. 2 Nr. 3 PartG.
49. Parteien dürfen keine Spenden von öffentlich-rechtlichen Körperschaften, Parlamentsfraktionen und -gruppen, politischen Stiftungen und gemeinnützigen Körperschaften annehmen (§ 25 Abs. 2 Nr. 1 und 2 PartG). Darüber hinaus dürfen Spenden von Berufsverbänden nicht angenommen werden, die diesen mit der Maßgabe zugewandt wurden, sie an eine politische Partei weiterzuleiten (§ 25 Abs. 2 Nr. 4 PartG).
50. Es gibt keine Begrenzungen hinsichtlich der Summe/Größe/Regelmäßigkeit von Zuwendungen, die von privater Seite gezahlt bzw. von Parteien/anderen Körperschaften/Personen angenommen werden können. Allerdings sieht § 25 Abs. 3 PartG eine Veröffentlichungspflicht für Großspenden vor. Spenden und Mandatsträgerbeiträge an eine Partei oder einen oder mehrere ihrer Gebietsverbände, deren Gesamtwert in einem Kalenderjahr (Rechnungsjahr) 10.000 Euro übersteigt, sind unter Angabe des Namens und der Anschrift des Spenders sowie der Gesamthöhe der Spende im Rechenschaftsbericht zu verzeichnen. Spenden, die im Einzelfall die Höhe von 50.000 Euro übersteigen, sind dem Präsidenten des Deutschen Bundestages unverzüglich anzuzeigen (für die Veröffentlichung unter Angabe des Zuwenders als Bundestagsdrucksache). Hat eine Partei Spenden nicht vorschriftsgemäß im Rechenschaftsbericht veröffentlicht, entsteht gegen sie ein Anspruch in Höhe des Zweifachen des nicht den Vorschriften dieses Gesetzes entsprechend veröffentlichten Betrages.
51. Nach § 34g Satz 1 Nr.1 des Einkommenssteuergesetzes (EStG) sind Mitgliedsbeiträge und Spenden (Zuwendungen) u. a. an politische Parteien von der tariflichen Einkommenssteuer zu 50%, allerdings begrenzt auf 825 € (1.650 € bei zusammenveranlagten Ehegatten), abzugsfähig. Über den nach § 34g Nr. 1 EStG berücksichtigungsfähigen Betrag hinausgehende Zuwendungen an politische Parteien können als Sonderausgaben nach § 10b Abs. 2 EStG bis zu einer Höhe von 1.650 (3.300 € für Ehegatten) steuerlich geltend gemacht werden.

Ausgaben

52. Nach § 1 Abs. 4 PartG verwenden Parteien ihre Mittel ausschließlich für die ihnen nach dem Grundgesetz und dem Parteiengesetz obliegenden Aufgaben. Über diese Regelung hinaus gibt es weder im Zusammenhang mit Wahlen noch für die laufende Tätigkeit Beschränkungen zu Art und Umfang der Ausgaben von Parteien oder anderen Wahlvorschlagsträgern.

III. TRANSPARENZ DER PARTEIENFINANZIERUNG – SPEZIELLER TEIL

(i) Transparenz (Artikel 11, 12 und 13b der Empfehlung Rec(2003)4)

Bücher und Bilanzen

53. Das Parteiengesetz enthält in §§ 24 ff. detaillierte Vorschriften für die Rechnungslegung politischer Parteien. Der Rechenschaftsbericht besteht aus einer Ergebnisrechnung auf der Grundlage einer den Vorschriften des Parteiengesetzes entsprechenden Einnahmen- und Ausgabenrechnung, einer damit verbundenen Vermögensbilanz sowie einem Erläuterungsteil. Er gibt unter Beachtung der Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung entsprechend den tatsächlichen Verhältnissen Auskunft über die Herkunft und Verwendung der Mittel sowie über das Vermögen der Partei (§ 24 Abs. 1 PartG). Bei der Rechnungslegung sind die für alle Kaufleute geltenden handelsrechtlichen Vorschriften, insbesondere zu Ansatz und Bewertung von Vermögensgegenständen, entsprechend anzuwenden, (§ 24 Abs. 2 PartG).
54. Der Rechenschaftsbericht ist für die Gesamtpartei abzugeben. In den Bericht der Gesamtpartei sind die Rechenschaftsberichte des Bundesverbands und der Landesverbände sowie die Rechenschaftsberichte der nachgeordneten Gebietsverbände je Landesverband aufzunehmen (§ 24 Abs. 3 PartG).
55. Das Parteiengesetz regelt ausführlich, welche Angaben bei der Einnahme- und Ausgabenrechnung sowie der Vermögensbilanz erforderlich sind (vgl. § 24 Abs. 4 bis 7 PartG). In welchem Umfang Vermögen anzugeben ist, ergibt sich aus § 24 Abs. 6 und 7 und § 28 PartG.
56. Nach § 26 PartG ist jede von der Partei erlangte Geld- oder geldwerte Leistung als Einnahme zu werten. Als Einnahmen 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. Alle Einnahmen sind mit ihrem vollen Betrag an der für sie vorgesehenen Stelle einzusetzen und in der Vermögensbilanz zu berücksichtigen. Wirtschaftsgüter, die nicht in Geld bestehen, sind mit den im gewöhnlichen Geschäftsverkehr für gleiche oder vergleichbare Leistungen üblicherweise zu zahlenden Preisen anzusetzen. Die ehrenamtliche Mitarbeit bzw. Leistungen, die Parteimitglieder üblicherweise unentgeltlich zur Verfügung stellen, bleiben als Einnahmen unberücksichtigt (§ 26 Abs. 4 PartG).
57. Zuwendungen natürlicher Personen sind gemäß § 24 Abs. 8 PartG als Summe auszuweisen, und zwar wegen der Berechnung des Zuwendungsanteil bei der Festsetzung staatlicher Mittel (vgl. § 18 Abs. 2 Nr. 3 PartG) getrennt nach Zuwendungen bis zur Höhe von 3.300 € je Person und nach Zuwendungen, die jeweils den Betrag von 3.300 € pro Person übersteigen. Zuwendungen, deren Gesamtwert in einem 10.000 € Kalenderjahr übersteigen, sind unter Angabe des Namens und der Anschrift des Spenders sowie der Gesamthöhe im Rechenschaftsbericht zu verzeichnen. Spenden, die im Einzelfall die Höhe von 50.000 Euro übersteigen, sind dem Präsidenten des Deutschen Bundestages unverzüglich anzuzeigen. Dieser veröffentlicht die Zuwendung unter Angabe des Zuwenders zeitnah als Bundestagsdrucksache. Werden diese Vorschriften nicht eingehalten, so kann gegen die Partei ein Anspruch in Höhe des Zweifachen des nicht ordnungsgemäß veröffentlichten Betrages entstehen (§ 31c Abs. 1 Satz 2 PartG); u.U. kommt auch eine Strafbarkeit gemäß § 31 d Abs. 1 Nr. 1 oder 2 PartG in Betracht.

58. Schuldposten sind gemäß § 24 Abs. 6 Nr. 2 PartG gegliedert in Rückstellungen und Verbindlichkeiten anzugeben.
59. Die Ausgaben sind zu gliedern in Personalausgaben und Sachausgaben, diese wieder-um in Ausgaben des laufenden Geschäftsbetriebes, für allgemeine politische Arbeit, für Wahlkämpfe, für Vermögensverwaltung und sonstige Zinsen (§ 24 Abs. 5 PartG). Weitere Regelungen zur Rechnungslegung für Ausgaben enthält § 26a PartG.
60. Die Rechnungslegungspflichten gelten für politische Parteien, wobei die rechtlich selbständigen oder unselbständigen Unterorganisationen wie Frauen- oder Jugendvereinigungen ebenfalls erfasst sind. Für andere Organisationen, z. B. einer Partei gehörende Wirtschaftsunternehmen, gelten die für die jeweilige Unternehmensform geltenden all-gemeinen Rechnungslegungsvorschriften.
61. Spenden an Kandidaten dürften vergleichsweise selten sein, da sowohl der Spender als auch die Partei und der Kandidat ein Interesse daran haben, dass die Spende als Parteispende abgewickelt wird: 1) Die Partei erhält nur auf Spenden an die Partei, nicht jedoch auf Spenden an einzelne Bewerber, den Zuwendungsanteil von 0,38 € für jeden als Spende erhaltenen Euro; 2) Der Spender kann die Spende nicht steuerlich geltend machen, da nur Spenden an politische Parteien sich steuerlich begünstigend auswirken; 3) Der Bewerber hat die Spende als Schenkung bei der zuständigen Steuerbehörde anzuzeigen und Schenkungsteuer zu entrichten. Wird gegen diese Verpflichtung verstoßen, so kann dies als Steuerhinterziehung strafbar sein.
62. Kandidaten, die bereits Mitglied des Deutschen Bundestages sind, haben nach den Verhaltensregeln für Mitglieder des Deutschen Bundestages über Spenden, die für die politische Tätigkeit zur Verfügung gestellt wurden, Rechnung zu führen.

Berichtspflichten

63. Gemäß Artikel 21 Abs. 1 Satz 4 GG hat eine politische Partei über die Herkunft und Verwendung ihrer Mittel sowie über ihr Vermögen öffentlich Rechenschaft abzugeben. Diese verfassungsrechtliche Verpflichtung wird in § 23 PartG konkretisiert (für genauere Informationen vgl. Nr. 14 oben). So muss eine Partei ihrer Rechenschaftspflicht zum Ende des Kalenderjahres, d. h. einmal jährlich, in einem Rechenschaftsbericht nachkommen.
64. Die Parteien müssen, um staatliche Mittel zu erhalten, ihren (geprüften) Rechenschaftsbericht bis zum 30. September des dem Rechenschaftsjahr folgenden Jahres einreichen; eine Fristverlängerung um bis zu drei Monate ist möglich (§ 19a Abs. 3 Satz 1 und 2 PartG). Das GET erfuhr, dass diese Fristverlängerung in der Praxis oft in Anspruch genommen wird.
65. Parteien haben als Empfänger von Spenden, die sie von einer natürlichen oder einer juristischen Person erhalten haben, folgende spezielle Berichtspflichten: 1) Übersteigt die in einem Kalenderjahr von einem Spender erhaltene Zuwendung den Betrag von 10.000 €, so ist sie unter Angabe des Namens und der Anschrift des Spenders sowie der Gesamthöhe der Spende im entsprechenden Rechenschaftsbericht der Partei zu verzeichnen (§ 25 Abs. 3 Satz 1 PartG); 2) Jede Partei ist verpflichtet, einen Rechenschaftsbericht zu erstellen und diesen beim Präsidenten des Deutschen Bundestages einzureichen (§ 19a Abs. 3 Satz 1 PartG). Der Präsident des Deutschen Bundestages veröffentlicht die von den Parteien eingereichten Rechenschaftsberichte als Bundestagsdrucksache (§ 23 Abs. 2 Satz 3 PartG). Bundestagsdrucksachen werden auch im

Internetangebot des Deutschen Bundestages veröffentlicht, so dass auch die breite Öffentlichkeit problemlos die Rechenschaftsberichte der Parteien einsehen kann; 3) Erhält eine Partei eine Spende, die den Betrag von 50.000,00 € übersteigt, ist sie außerdem verpflichtet, den Eingang dieser Spende gegenüber dem Präsidenten des Deutschen Bundestages unverzüglich anzuzeigen. Dieser veröffentlicht sodann diese Spende zeitnah unter Angabe des Namens des Spenders und seiner Anschrift als Bundestagsdrucksache (§ 25 Abs. 3 Sätze 2 und 3 PartG).

66. Parteien müssen ihre finanziellen Unterlagen nicht veröffentlichen.
67. Geldgeber für politische Parteien müssen ihrerseits keine entsprechenden Meldungen in Bezug auf ihre Spendentätigkeit abgeben; sie haben allerdings im Regelfall ein Interesse daran, Spenden an Parteien im Rahmen ihrer Steuererklärung anzugeben (vgl. Nr. 27 oben). Parteien sind berechtigt, Spenden anzunehmen (§ 25 Abs. 1 Satz 1 PartG). Das bedeutet, dass sie grundsätzlich von natürlichen und auch von juristischen Personen Spenden in unbegrenzter Höhe annehmen dürfen. Ausnahmen von der Berechtigung, Spenden anzunehmen, sind in § 25 Abs. 2 PartG abschließend aufgeführt.

Dritte

68. Zuwendungen durch Dritte sowie die Art, wie mögliche Wahlkampfaktivitäten und Zuwendungen im Zusammenhang mit Regelungen zur Parteifinanzierung einzuordnen sind, sind nicht geregelt; in Deutschland besteht aufgrund der zentralen Rolle und der Macht der Parteien kein Bedarf an Wahlkampfaktivitäten Dritter, auch weil die Parteien bereits verpflichtet sind, alle beteiligten Körperschaften in ihren konsolidierten Abschluss aufzunehmen. Im Übrigen haben die Parteien keinen Anreiz, Teile ihrer Wahlkampfaktivitäten „auszulagern“, da es keine Grenze für Wahlkampfausgaben gibt, die sie damit umgehen könnten.

Zugang und Führung der Rechnungsunterlagen

69. Rechnungsunterlagen, Bücher, Bilanzen und Rechenschaftsberichte der Parteien sind für die Dauer von zehn Jahren aufzubewahren. Die Aufbewahrungsfrist beginnt mit Ablauf des Rechnungsjahres (§ 24 Abs. 2 Sätze 2 und 3 PartG). Staatsanwaltschaften haben als Strafverfolgungsbehörden im Rahmen der in der Strafprozessordnung umschriebenen Durchsuchungsmöglichkeiten Zugang zu den Geschäftsbüchern politischer Parteien, sofern ein Anfangsverdacht in Bezug auf strafbares Handeln von Verantwortlichen der Partei besteht (§ 102 der Strafprozessordnung). Entsprechendes gilt nach der Abgabenordnung für Finanzbehörden.
70. Der Präsident des Deutschen Bundestages hat seinerseits grundsätzlich keinen Zugang zu Geschäftsbüchern politischer Parteien. Seine Prüfung beschränkt sich auf die Durchsicht des ihm von der Partei vorgelegten Rechenschaftsberichts (§ 23 Abs. 2 PartG). Allerdings besteht im Rahmen des in § 23a Abs. 3 PartG umschriebenen Prüfverfahrens, das unter bestimmten Voraussetzungen bei konkreten Anhaltspunkten für Unrichtigkeiten im Rechenschaftsbericht zur Anwendung kommen kann, die Verpflichtung der Partei, einem vom Präsidenten des Deutschen Bundestages bestellten Wirtschaftsprüfer Zugang und Einsicht in die zur Prüfung erforderlichen Unterlagen und Belege zu gewähren.

Wahlkämpfe

71. Das Parteiengesetz befasst sich mit Wahlkämpfen nicht gesondert von der Parteienfinanzierung. Für Kandidaten, die bisher weder Amt noch Mandat innehaben, gelten keine gesetzlichen Buchführungs- oder Rechnungslegungspflichten. Sie dürfen lediglich in den vom Bundesrecht

nicht erfassten Bereichen tätig werden, z. B. in der Frage der Finanzierung von Wählervereinigungen oder Einzelkandidaten bei Landtags- oder Kommunalwahlen. In diesem Zusammenhang ergeben sich weder aus den Antworten auf den Fragebogen noch aus Besuch weitere Informationen.

ii) Aufsicht (Artikel 14 der Empfehlung Rec(2003)4)

Buchprüfungen

72. Parteien sind verpflichtet, a) der Mitgliederversammlung (Parteitag) mindestens alle zwei Jahre einen Tätigkeitsbericht (darunter auch zur Finanzlage) vorzulegen (§ 9 Abs. 5 PartG); in diesem Fall werden die Rechnungsprüfer vom Parteitag gewählt; b) eine externe Prüfung des Rechenschaftsberichts durchzuführen, bevor sie beim Präsidenten des Deutschen Bundestages eingereicht wird (§ 23 Abs. 2 PartG). Die Rolle und der Umfang der externen Wirtschaftsprüfung sind in §§ 29 bis 31 PartG detailliert dargestellt.
73. Im Prinzip müssen alle Parteien ihren Rechenschaftsbericht von einem Wirtschaftsprüfer prüfen lassen. Es gibt zwei Ausnahmen: a) wenn eine Partei im Rechnungsjahr weder über Einnahmen noch über ein Vermögen von mehr als 5.000 € verfügt, kann sie einen ungeprüften Rechenschaftsbericht einreichen; b) wenn Parteien keinen Anspruch auf staatliche Teilfinanzierung haben, muss der Rechenschaftsbericht nicht von einem Wirtschaftsprüfer oder einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, sondern lediglich von einem Buchprüfer oder einer Buchprüfungsgesellschaft überprüft sein.
74. Die externe Wirtschaftsprüfung gilt auf Bundes- und Landesebene. Darunter muss der Wirtschaftsprüfer mindestens zehn lokale Gebietskörperschaften berücksichtigen. Aufgabe des Wirtschaftsprüfers ist es, anhand der verfügbaren Informationen festzustellen, ob der Rechenschaftsbericht einer Partei die finanzielle Lage der Partei getreu widerspiegelt. Die Parteien müssen dem bestellten Wirtschaftsprüfer oder der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft alle Aufklärungen und Nachweise zur Verfügung stellen, welche für die sorgfältige Prüfung erforderlich sind (§ 29 Abs. 2 PartG).
75. In § 31 PartG sind verschiedene Maßnahmen aufgeführt, welche die Unabhängigkeit der Wirtschaftsprüfer und vereidigten Buchprüfer von den Parteien sicherstellen sollen.

Überwachung

76. Der Präsident des Deutschen Bundestages ist zuständige Stelle für die Festsetzung der Höhe der einer anspruchsberechtigten Partei zustehenden staatlichen Mittel (§ 19a Abs. 1 Satz 1 PartG). Gemäß §§ 23 Abs. 3, 23a PartG prüft der Präsident des Deutschen Bundestages, ob die von den Parteien eingereichten Rechenschaftsberichte den Vorschriften des Fünften Abschnitts des Parteiengesetzes (Rechenschaftslegung) entsprechen. Der Präsident des Deutschen Bundestages ist auch zuständig für die Ermittlung und Ahndung von Verstößen gegen das Parteiengesetz.
77. Der Präsident des Deutschen Bundestages ist im Rahmen der Parteienfinanzierung eine Behörde im Sinne des § 1 Abs. 4 Verwaltungsverfahrensgesetz, d. h. er nimmt Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahr. Entscheidungen, die er im Rahmen seiner Zuständigkeit auf diesem Gebiet trifft, können in einem verwaltungsgerichtlichen Verfahren überprüft werden. Er ist keinen Weisungen unterworfen. Eine eigene Rechenschaftspflicht des Präsidenten des Deutschen Bundestages besteht nicht. Ihm kommen jedoch Berichtspflichten in Bezug auf die

Veröffentlichung von Rechenschaftsberichten der Parteien sowie in Bezug auf die Entwicklung der Parteienfinanzen zu.

78. Belange der staatlichen Parteienfinanzierung sind organisatorisch der Verwaltung des Deutschen Bundestages zugeordnet. Ihr steht der Präsident des Deutschen Bundestages vor, in dessen Namen sie die Aufsicht durchführt. Inhaltlich ist die Abteilung P (Parlament und Abgeordnete), dort die Unterabteilung PM (Mandatsdienste) und dort das Referat PM 3 (Parteienfinanzierung, Landesparlamente) zuständig. Das Referat PM 3 besteht aus insgesamt 8 Personen und ist wie folgt aufgegliedert: Ein Referatsleiter, zwei Referenten, (höherer Verwaltungsdienst), ein Büroleiter (gehobener Verwaltungsdienst), zwei Bürosachbearbeiterinnen (mittlerer Verwaltungsdienst) sowie zwei Schreibkräfte. Sämtliche Mitarbeiter des Referates gehören als Beamte bzw. Verwaltungsangestellte zur Verwaltung des Bundestages.
79. Im Auftrag des Präsidenten des Deutschen Bundestages nehmen sie die im Parteiengesetz festgelegten Kontrollaufgaben wahr. Es gibt keine besonderen Bestimmungen, die ihre gesetzliche Unabhängigkeit in der täglichen Arbeit sicherstellen. Sie unterliegen jedoch einer allgemeinen Korruptionsrichtlinie. Mit anderen zuständigen Behörden wie Strafverfolgungsbehörden besteht bei Anhaltspunkten für Verstöße gegen das Parteiengesetz die Möglichkeit der Kontaktaufnahme und Zusammenarbeit im Wege der Amtshilfe (Artikel 35 Abs. 1 GG). Die anfallenden Sach- und Personalkosten werden aus dem Haushalt des Deutschen Bundestages bestritten.
80. Liegen dem Präsidenten des Bundestages konkrete Anhaltspunkte dafür vor, dass im Rechenschaftsbericht einer Partei enthaltene Angaben unrichtig sind, gibt er der betroffenen Partei die Gelegenheit zur Stellungnahme (§ 23a Abs. 2 Satz 1 PartG). Er kann von der Partei die Bestätigung der Richtigkeit ihrer Stellungnahme durch ihren Wirtschaftsprüfer oder andere in dieser Vorschrift genannte prüfberechtigte Personen verlangen. Räumt diese Stellungnahme die vorgenannten Anhaltspunkte für Unrichtigkeiten nicht aus, kann der Präsident im Einvernehmen mit der Partei einen Wirtschaftsprüfer seiner Wahl mit der Prüfung beauftragen, ob der Rechenschaftsbericht der Partei den einschlägigen Vorschriften des Parteiengesetzes entspricht (§ 23a Abs. 3 PartG). Bestätigen sich die Anhaltspunkte, so stellt der Präsident des Deutschen Bundestages die gegen die Partei auszusprechende Sanktion durch Verwaltungsakt fest.
81. Eine gesonderte Berichtspflicht in Bezug auf eingeleitete Verfahren bei Verstößen gegen das Parteiengesetz besteht für den Präsidenten des Deutschen Bundestages nicht. Untersuchungen möglicher Verstöße gegen das Parteiengesetz können von ihm z. B. eingeleitet werden aufgrund vorangegangener Ermittlungen von Strafverfolgungsbehörden, Veröffentlichungen von Verdachtsmomenten in der Presse oder auch durch einen Hinweis, den er von einer Bürgerin oder einem Bürger erhalten hat.
82. Der Präsident des Deutschen Bundestages veröffentlicht gemäß § 23 Abs. 2 Satz 3 PartG die von den politischen Parteien eingereichten Rechenschaftsberichte als Bundestagsdrucksache. Rechenschaftsberichte, die von der Partei untestiert eingereicht worden sind, können vom Präsidenten des Deutschen Bundestages veröffentlicht werden (§ 23 Abs. 2 Satz 5 i.V.m. Satz 4 PartG). Im Hinblick auf die Entwicklung der Parteienfinanzen sowie über die Rechenschaftsberichte der Parteien erstattet der Präsident des Deutschen Bundestages dem Deutschen Bundestag alle zwei Jahre Bericht. Zusätzlich erstellt er vergleichende jährliche Kurzübersichten über die Einnahmen und Ausgaben sowie über die Vermögensverhältnisse der Parteien. Diese Berichte werden als Bundestagsdrucksache verteilt (§ 23 Abs. 4 PartG).

Statistiken

83. Zwischen 1996 und dem 31. Dezember 2008 wurden insgesamt 292 Verfahren wegen Verstößen gegen das Parteiengesetz bearbeitet. In den Antworten auf den Fragebogen waren keine weiteren Informationen enthalten (z. B. über die Art der Verstöße, die beteiligten Körperschaften, den Status und das Ergebnis von Verfahren usw.). Nach dem Besuch erklärten die deutschen Behörden, dass zur Häufigkeit bestimmter Verstöße gegen das Parteiengesetz (PartG) und die damit verbundenen Beträge keine Zahlen vorlägen und dass solche Statistiken angesichts der Gesetzesänderungen zwischen 2002 und 2004 nur geringen Informationswert besäßen.

Aufsicht im Zusammenhang mit Wahlkämpfen

84. Wie bereits erwähnt, befasst sich das Parteiengesetz mit Wahlkämpfen nicht gesondert von der Parteienfinanzierung, so dass es auf Bundesebene kein besonderes Verfahren zur Kontrolle der Finanzierung von Wahlkämpfen gibt, die von Einzelkandidaten durchgeführt werden. Sie dürfen lediglich in den vom Bundesrecht nicht erfassten Bereichen tätig werden, z. B. in der Frage der Finanzierung von Wählervereinigungen oder Einzelkandidaten bei Landtags- oder Kommunalwahlen. Weder aus den Antworten auf den Fragebogen noch aus dem Besuch ergeben sich weitere Informationen.

(iii) Sanktionen

Parteienfinanzierung

85. Nicht fristgerecht eingereichte oder unrichtige Rechenschaftsberichte können nach dem Parteiengesetz finanzielle Konsequenzen und Sanktionen nach sich ziehen, unter Umständen auch zu strafrechtlichen Sanktionen führen.
86. Reicht eine anspruchsberechtigte Partei ihren Rechenschaftsbericht nicht fristgerecht ein, verliert sie gemäß § 19a Abs. 3 und 4 endgültig den auf Zuwendungen bezogenen Anspruch auf staatliche Mittel. 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.
87. Kapitel 6 des Parteiengesetzes befasst sich mit verschiedenen Verstößen und den entsprechenden Sanktionen. Einige Verwaltungsmaßnahmen gelten für Parteien als juristische Personen (§§ 31a bis 31c). Andere Sanktionen, die nur gegen natürliche Personen verhängt werden können, sind strafrechtlicher Natur (der 2004 eingeführte § 31d).
88. Wenn im Rechenschaftsbericht Zuwendungen zu Unrecht ausgewiesen sind und dadurch der Betrag der staatlichen Teilfinanzierung unrichtig festgesetzt worden ist, sind die staatlichen Mittel grundsätzlich zurückzuerstatten, soweit sie zu Unrecht gezahlt worden sind (§ 31a PartG).
89. Werden bei der Prüfung des Rechenschaftsberichtes durch den Präsidenten des Deutschen Bundestages Unrichtigkeiten festgestellt, entsteht gegen die Partei ein Zahlungsanspruch in Höhe des Zweifachen des den unrichtigen Angaben entsprechenden Betrages (§ 31b PartG). Betreffen die Unrichtigkeiten das Haus- und Grundvermögen oder Beteiligungen an Unternehmen in der Vermögensbilanz oder im dazugehörigen Erläuterungsteil, beträgt der Zahlungsanspruch 10 % des nicht aufgeführten oder unrichtig angegebenen Vermögenswertes. Stellt eine Partei fest, dass ein von ihr bereits eingereichter Rechenschaftsbericht Unrichtigkeiten

enthält, kann sie den vorgenannten Zahlungsanspruch noch abwenden, wenn folgende Voraussetzungen erfüllt sind: a) Die Unrichtigkeit im Rechenschaftsbericht muss dem Präsidenten des Deutschen Bundestages unverzüglich nach Entdeckung schriftlich angezeigt werden; b) Zu diesem Zeitpunkt dürfen konkrete Anhaltspunkte für die unrichtigen Angaben weder öffentlich, noch dem Präsidenten des Deutschen Bundestages, noch in einem anderen amtlichen Verfahren bekannt gewesen sein; c) Schließlich ist es erforderlich, dass die Partei den Sachverhalt, der der Unrichtigkeit zugrunde liegt, umfassend offen legt und korrigiert (§ 23b PartG).

90. Hat eine Partei entgegen ihrer Verpflichtung gemäß § 25 Abs. 3 PartG, Spenden und Mandatsträgerbeiträge, deren Gesamtwert in einem Kalenderjahr 10.000,00 € übersteigt, unter Angabe des Namens und der Anschrift des Zuwenders sowie der Gesamthöhe der Zuwendung im Rechenschaftsbericht zu verzeichnen, verstoßen, entsteht gegen die Partei ein Anspruch in Höhe des Zweifachen des nicht veröffentlichten Betrages (§ 31c Abs. 1 Satz 2 PartG) .
91. Liegt eine gemäß § 25 Abs. 2 PartG unzulässige Spende an eine Partei vor⁵, ist die Partei verpflichtet, diese Spende unverzüglich, spätestens mit Einreichung des Rechenschaftsberichts für das betreffende Jahr, an den Präsidenten des Deutschen Bundestages weiterzuleiten (§ 25 Abs. 4 PartG). Kommt sie dieser Verpflichtung nicht nach, entsteht gegen sie ein Zahlungsanspruch in Höhe des Dreifachen des rechtswidrig erlangten Betrages; abgeführte Spenden werden angerechnet (§ 31c PartG). Der Präsident des Deutschen Bundestages stellt die Verpflichtung der Partei zur Zahlung der Sanktion durch Verwaltungsakt fest. Eine gesonderte Berichtspflicht des Präsidenten des Deutschen Bundestages in Bezug auf von ihm durchgeführte Sanktionsverfahren gemäß §§ 31b, 31c PartG besteht nicht.
92. Der Präsident des Deutschen Bundestages verhängt die nach dem Parteiengesetz vorgesehenen Sanktionen bei Unrichtigkeiten im Rechenschaftsbericht, Verstößen gegen die Publizitätspflicht bei Spenden und Verstößen gegen Spendenannahmeverbote. Der von ihm im Rahmen eines diesbezüglich eingeleiteten Verwaltungsverfahrens erlassene Sanktionsbescheid hat die Qualität eines Verwaltungsaktes und unterliegt der vollen verwaltungsgerichtlichen Kontrolle. Ein vorgerichtliches Widerspruchsverfahren ist nicht vorgesehen. Vielmehr müsste eine Partei, die sich gegen eine vom Präsidenten des Deutschen Bundestages verhängte Sanktion zur Wehr setzen möchte, unmittelbar Klage gegen den Sanktionsbescheid vor dem Verwaltungsgericht erheben. Adressat eines Sanktionsbescheides des Präsidenten des

⁵ 1) Spenden von öffentlich-rechtlichen Körperschaften, Parlamentsfraktionen und -gruppen sowie von Fraktionen und Gruppen von kommunalen Vertretungen; 2) 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); 3) 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 1.000 Euro handelt; 4) Spenden von Berufsverbänden, die diesen mit der Maßgabe zugewandt wurden, sie an eine politische Partei weiterzuleiten; 5) 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; 6) Spenden, soweit sie im Einzelfall mehr als 500 Euro betragen und deren Spender nicht feststellbar sind, oder bei denen es sich erkennbar um die Weiterleitung einer Spende eines nicht genannten Dritten handelt; 7) Spenden, die der Partei erkennbar in Erwartung oder als Gegenleistung eines bestimmten wirtschaftlichen oder politischen Vorteils gewährt werden; 8) 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.

Deutschen Bundestages ist die Partei. Agiert eine Partei auf Bundesebene, ergeht der Bescheid daher an den Bundesvorstand der Partei. Handelt es sich um eine Partei, die lediglich auf Landesebene organisiert ist, ist Adressat der Sanktion der Landesvorstand. Eine Haftung von Einzelpersonen besteht nach dem Parteiengesetz nicht.

93. Hiervon unberührt bleibt eine mögliche strafrechtliche Verantwortlichkeit einer natürlichen Person nach der Strafvorschrift des § 31d PartG oder nach allgemeinen strafrechtlichen Tatbeständen wie § 263 Strafgesetzbuch (Betrug) oder § 266 Strafgesetzbuch (Untreue). Nach § 31d 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, a) unrichtige Angaben über eine Partei bewirkt oder einen unrichtigen Rechenschaftsbericht beim Präsidenten des Deutschen Bundestages einreicht; b) als Empfänger eine Spende in Teilbeträge zerlegt; c) eine Spende nicht an die zuständigen Personen der Partei weiterleitet. Dieselben Strafen gelten für Prüfer im Falle eines unrichtigen Prüfberichts (in einigen Fällen werden höhere Strafen verhängt, z. B. wenn der Täter gegen Entgelt handelt).
94. Der Ausschluss von einem öffentlichen oder gewählten Amt, darunter die Teilnahme an Wahlen, ist im Parteiengesetz für keine Straftat vorgesehen, doch kann er bei einer Straftat auf folgende Weise erfolgen: a) automatisch für eine schwere Straftat, für die von einem Richter eine Freiheitsstrafe von mindestens einem Jahr verhängt wurde (§ 45 StGB); b) optional für bestimmte Straftaten wie Verletzung von Staatsgeheimnissen, Verrat, Wahlbehinderung, Gewalt gegen Wähler sowie bestimmte Bestechungsstraftaten (Wählerbestechung gemäß § 108b StGB, Bestechung und Bestechlichkeit von Abgeordneten gemäß § 108e StGB, Bestechlichkeit von Amtsträgern gemäß § 332 StGB).

Statistiken

95. Aus den Antworten auf den Fragebogen ging hervor, dass zu den in der Praxis verhängten Strafen keine statistischen Angaben vorliegen, auch wenn, wie oben erwähnt, 292 Verfahren wegen Verstößen gegen das Parteiengesetz bearbeitet wurden.

Immunitäten

96. Die allgemeine Immunität gegen Strafverfolgung wurde im [ersten Evaluierungsbericht über Deutschland](#) von 2002 untersucht. Mitglieder des Bundestages genießen gemäß Artikel 46 Abs. 2 Grundgesetz strafrechtliche Immunität (Ähnliches gilt für die Mitglieder der 16 Landtage). Eine strafrechtliche Verfolgung darf prinzipiell nur mit Genehmigung des Deutschen Bundestages erfolgen. Insoweit ist jedoch auf den auch für diese Wahlperiode erneuerten Grundsatzbeschluss des Bundestages zu verweisen, wonach Ermittlungsverfahren der Strafverfolgungsbehörden jenseits von Fällen politischer Beleidigung genehmigt werden und lediglich zuvor dem Präsidenten des Deutschen Bundestages mitzuteilen sind. Die deutschen Behörden wiesen darauf hin, dass der Grundsatzbeschluss des Bundestages sowie die ebenfalls als Anlage 6 zur Geschäftsordnung des Bundestages gekommenen, vom Immunitätsausschuss des Bundestages beschlossenen „Grundsätze in Immunitätsangelegenheiten“ verdeutlichen, dass die Immunitätsvorschriften im Wesentlichen als eine traditionsbedingte Formalität zu verstehen und nicht als ein Strafverfolgungshindernis gedacht sind.

Verjährung

97. Die Regelungen zur Rückforderung staatlicher Mittel bzw. Strafzahlungen bei unrichtigen Rechenschaftsberichten sehen vor, dass die Festsetzung von Rechtsfolgen 10 Jahren nach Ablauf des Rechnungsjahres unzulässig ist (§§ 31a Abs. 2 PartG i.V.m. § 24 Abs. 2 und § 31b Satz 4; § 31c Abs. 1 Satz 4 PartG). Für die Verjährung von Straftaten gelten die allgemeinen Regeln des Strafgesetzbuches. Danach beträgt die Verjährungsfrist für die in § 31d PartG genannten Straftaten fünf Jahre (§ 78 Abs. 3 StGB).

Wahlkämpfe

98. Das Parteiengesetz befasst sich mit Wahlkämpfen nicht gesondert von der Parteienfinanzierung. Sie dürfen lediglich in den vom Bundesrecht nicht erfassten Bereichen tätig werden, z. B. in der Frage der Finanzierung von Wählervereinigungen oder Einzelkandidaten bei Landtags- oder Kommunalwahlen. Weder aus den Antworten auf den Fragebogen noch aus dem Besuch ergeben sich weitere Informationen.

IV. ANALYSE

Allgemeines

99. Die deutsche Rechtsvorschrift zur politischen Finanzierung, das Parteiengesetz (PartG) von 1967, weist mindestens fünf unbestreitbare Qualitäten auf: es ist eines der ältesten Rechtsgrundlagen in diesem Bereich auf dem europäischen Kontinent; es ist dank der Rechtsprechung des Verfassungsgerichts verfassungsrechtlich tief verwurzelt; es legt großen Wert auf die Transparenz der Quellen der Parteien; es trug zu einem intelligenten Gleichgewicht zwischen privater und staatlicher Finanzierung politischer Zusammenschlüsse bei, so dass diese nicht ausschließlich auf staatliche Unterstützung angewiesen sind (vgl. Nr. 39); es führte zu einer Konsolidierung der Parteifinanzien, welche im Vergleich mit den bisher untersuchten Rechtsvorschriften anderer GRECO-Mitglieder sehr detailliert und einzigartig genug ist, um hier hervorgehoben zu werden.
100. Wie in anderen Ländern traten in regelmäßigen Abständen finanzpolitische Skandale auf: die Flick-Affäre in den 1980ern, die Kohl-Affäre in den 1990ern, jüngste Korruptionsfälle auf kommunaler Ebene in Köln, Hamburg und Wuppertal sowie die Verheimlichung bestimmter Einkünfte auf Parteikonten. Dies zeigt, dass totale Transparenz schwer zu erreichen ist und die Aufsicht in Deutschland unrechtmäßige Finanzquellen nicht immer aufdecken kann. Im Hinblick auf *Empfehlung Rec(2003)4 über gemeinsame Regeln gegen Korruption bei der Finanzierung von politischen Parteien und von Wahlkämpfen* konnten anhand der Evaluierung durch das GET vom 10. bis 12. Juni in den drei untersuchten Bereichen gewisse Lücken ermittelt werden. Dazu zählen die Transparenz der Konten, die Kontrolle der Einhaltung der Gesetze und die Angemessenheit und Wirksamkeit von Sanktionen. Der Analyse mangelt es mehr als dem GET lieb ist an praktischen Elementen, da vom Hauptakteur in diesem Bereich, dem Bundestag in seiner Aufsichtsfunktion, nur begrenzte Informationen vorliegen.

Transparenz

101. Nach der Verfassung nehmen die Parteien eine zentrale Rolle in der deutschen Demokratie ein. Dies ist einer der Gründe, weshalb das Parteiengesetz (PartG) allein den Parteien gewidmet ist. Diese Entscheidung wurde seitdem mehrfach bestätigt, z. B. vom Verfassungsgericht. Angesichts einiger Entwicklungen in den letzten Jahren und der Tatsache, dass die Parteien

nicht mehr das Monopol auf die Vorstellung von Kandidaten haben, wirft dieser Ansatz gewisse Fragen auf. Zunächst stellt sich die Frage des Fehlens gesetzlicher Bestimmungen zur Transparenz (und Kontrolle) der Finanzierung von Einzelkandidaten im deutschen Recht. Aufgrund der traditionellen Vormacht von Parteien im politischen Leben Deutschlands war die Teilnahme solcher Kandidaten auf Bundesebene bisher marginal⁶. Die deutschen Behörden gaben an, dass sich die Lage auf regionaler und/oder kommunaler Ebene nicht stark unterscheidet, und die wenigen betroffenen Einzelkandidaten eine eher geringe Professionalität an den Tag legten oder sich einer Wählervereinigung anschlossen (siehe unten). Das GET erkennt an, dass es angesichts dieser besonderen Umstände nicht unbedingt nötig ist, speziell für diese Einzelkandidaten eine Rechtsgrundlage zu schaffen.

102. Die zweite Frage lautet, ob alle politischen Organisationen, die sich an Wahlkämpfen beteiligen, dem Parteiengesetz unterliegen. Die Zeiten, als das politische Leben von vier oder fünf etablierten Parteien (CDU, SPD, FDP, CSU, Grüne) bestimmt wurde, gehören der Vergangenheit an. Auf Bundesebene haben nicht nur neue Parteien die politische Bühne betreten, sondern auch Wählergemeinschaften bzw. Wählervereinigungen treten in Konkurrenz zu den Parteien und stellen Kandidaten für Regional-, Europa- und Kommunalwahlen (insbesondere in Bayern). Die Bundesbehörden teilten dem GET mit, dass die Anzahl solcher Vereinigungen unbekannt sei. Politisch versuchen sich Wählervereinigungen von den traditionellen Parteien zu unterscheiden (ihre Programme konzentrieren sich häufig auf ein bestimmtes politisches, soziales oder umweltpolitisches Thema), tragen jedoch zur politischen Willensbildung bei und erfüllen die Kriterien der Verfassung (Artikel 21). Rechtlich gesehen, ist ihr Status hinsichtlich des Parteiengesetzes unklar (mit Ausnahme der Teilnahme an Europawahlen⁷): entweder sie unterliegen diesem Gesetz und legen dem Bundestag ihren jährlichen Rechenschaftsbericht zur Kontrolle vor (in diesem Fall hätten sie Anspruch auf staatliche Unterstützung), oder sie legen keine derartigen Berichte vor und bleiben so außerhalb des Anwendungsbereichs dieses Gesetzes. In Thüringen erhielt eine solche Gruppe beispielsweise keine Finanzierung, da sie keinen Rechenschaftsbericht vorgelegt hatte. Dem GET wurde mitgeteilt, dass es neben den Kriterien für die Teilnahme an Wahlen (vgl. Nr. 12) sehr stark im Ermessen der jeweiligen Organe liege, ob eine Gruppe als Partei gilt oder nicht, und dies teilweise davon abhängt, ob sich die Gruppe im Kontakt mit staatlichen Stellen selbst als Partei vorstellt oder nicht. Erschwerend kommt hinzu, dass Spenden an diese Vereinigungen genau wie Spenden an Parteien steuerrechtlich behandelt werden. Ferner sind die Länder für Gesetze über Landtags- und Kommunalwahlen zuständig, so dass sie nicht in allen Ländern gleich sein müssen. Sollte Einigkeit darüber bestehen, dass Wählervereinigungen in gleichem Maße zur politischen Willensbildung beitragen wie Parteien im engeren Sinne, müsste geklärt werden, inwiefern für diese Gruppen ähnliche Transparenzvorschriften gelten. Das Bundesverfassungsgericht bestätigte wiederholt den Grundsatz der Chancengleichheit im politischen Wettbewerb. Darüber hinaus sieht die Verfassung eine Transparenzpflicht vor. Daher sollten Wählervereinigungen im Prinzip den politischen Parteien gleichgestellt werden. Das GET empfiehlt daher, **die Länder aufzufordern, an Wählervereinigungen, die nicht nur auf kommunaler Ebene am politischen Leben teilhaben, die gleichen Anforderungen hinsichtlich Transparenz,**

⁶ Aus den Informationen des GET geht hervor, dass Einzelkandidaten zuletzt bei den Bundestagswahlen 1949 erfolgreich antraten (der letzte ernsthafte Versuch eines Einzelkandidaten, in den Bundestag gewählt zu werden, scheiterte 1969). Zum Zeitpunkt des Vor-Ort-Besuchs gehörten zwei Bundestagsabgeordnete keiner Partei an. Dabei handelte es sich jedoch um Abgeordnete, die nach der Wahl aus ihrer Partei ausgetreten sind.

⁷ Wählervereinigungen, die sich an der Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments beteiligen und nach dem endgültigen Wahlergebnis mindestens 0,5 % der im Wahlgebiet abgegebenen gültigen Stimmen erzielt haben, erhalten für jede erzielte gültige Stimme jährlich 0,70 Euro. Die Vorschriften des Parteiengesetzes über die Pflicht zur öffentlichen Rechenschaftslegung gelten entsprechend. (§ 28 Abs. 2 Europawahlgesetz)

Kontrolle der Rechnungslegung und Sanktionen bei Verletzung geltenden Rechts zu stellen.

103. Seit 1994 beschränkt sich die staatliche Finanzierung politischer Parteien nicht mehr nur auf die Finanzierung ihrer Wahlkämpfe, wie es in der Vergangenheit der Fall war. Da jedoch die Dauer des Wahlkampfes nicht festgelegt ist, Parteien keine separaten Rechenschaftsberichte für Wahlkämpfe anfertigen und es für Parteien schwer ist, in ihren jährlichen Rechenschaftsberichten Finanzbewegungen regulärer Aktivitäten von Einkünften und Ausgaben im Wahlkampf zu unterscheiden, ist es nicht einfach, sich auch nur ein grobes Bild von den Wahlausgaben der großen Parteien zu machen. Die jährlichen Rechenschaftsberichte der Parteien werden vom Bundestag in gedruckter Form und online veröffentlicht, nachdem sie überprüft und offiziell genehmigt wurden. Dazu müssen die Parteien ihren Rechenschaftsbericht bis zum 30. September des Jahres einreichen, das dem geprüften Rechenschaftsjahr folgt. Diese Frist kann um weitere drei Monate verlängert werden, was in der Praxis häufig vorkommt. Zählt man diese Fristen zur der Zeit hinzu, welche die Bundestagsverwaltung zur Ausübung ihrer Kontrollaufgaben benötigt, sind die Informationen nach einem Zeitraum von etwa zwei Jahren nach einer Wahl öffentlich verfügbar. Dies bedeutet, dass die breite Öffentlichkeit keine wirkliche Möglichkeit hat, irgendeine Form sozialer Kontrolle auszuüben. Das GET diskutierte diese Frage ausgiebig während des Vor-Ort-Besuchs. Ihm wurde mitgeteilt, dass nur wenige Parteien aus eigener Initiative einen vorläufigen jährlichen Rechenschaftsbericht online veröffentlichen, sobald dieser verfügbar ist. Verschiedene Möglichkeiten wurden angesprochen, darunter die Verkürzung der Fristen, die separate und unverzügliche Veröffentlichung möglicher Rechenschaftsberichte für Wahlkämpfe usw. Das GET ist der Auffassung, dass die derzeitigen Regelungen eindeutig nicht geeignet sind, einen zufriedenstellenden Grad an Transparenz der Wahlkampffinanzierung entsprechend der Empfehlung aus dem Jahr 2003 zu gewährleisten. Hinzu kommt, dass es keine Regelungen für Wählervereinigungen gibt, die an der Wahl teilnehmen (siehe oben), auch nicht auf Länder- oder kommunaler Ebene. Dazu müssten auf regionaler Ebene Bestimmungen verabschiedet werden. Das GET ist der Ansicht, dass dies die Mindestanforderung an die Transparenz politischer Finanzierung sein sollte, unbeschadet der Empfehlung in Nr. 102 bezüglich der allgemeinen Situation von Wählervereinigungen. Das GET empfiehlt, **i) ein Verfahren für die Veröffentlichung von Rechenschaftsberichten für den Wahlkampf auf Bundesebene einzuführen, das die Informationen kurz nach den Wahlkämpfen verfügbar macht; ii) die Länder aufzufordern, ähnliche Maßnahmen für Wählervereinigungen zu ergreifen, die an den Wahlen zu den Landesparlamenten und auf kommunaler Ebene teilnehmen.**
104. Das GET stellte fest, dass die einzigen zusätzlichen Informationen zur Wahlkampffinanzierung, die vom Bundestag unverzüglich veröffentlicht werden, nur von geringem Nutzen sind, da nur Spender angegeben werden, deren Spende an eine Partei die Grenze von 50.000 Euro übersteigt. Diese Zahl ist nicht nur übertrieben hoch, das GET ist auch der festen Überzeugung, dass sie nicht geeignet ist, um ein ausreichendes Maß an Transparenz der Parteienfinanzierung auf kommunaler Ebene zu erreichen, wo sich Politik und Wirtschaft näher sind und Handlungen mit Summen unter den erwähnten 50.000 Euro beeinflusst werden können. Die meisten anderen europäischen Länder haben viel niedrigere Grenzwerte für die Offenlegung von Spendern festgelegt. Das GET stellte fest, dass auch die anderen Grenzwerte aus ähnlichen Gründen relativ hoch sind: Nur Spender, die mehr als 500 Euro spenden, müssen namentlich genannt werden, und nur bei Spenden über 10.000 Euro (über ein Jahr hinweg angehäuften Summe) öffentlich bekanntgegeben werden (in den geprüften Rechenschaftsberichten). Das GET empfiehlt, **i) die Grenze von 50.000 Euro für Spenden an Parteien gemäß Parteiengesetz für die unmittelbare Berichterstattung und Veröffentlichung zu senken; ii) anonyme Spenden**

zu verbieten und iii) eine deutliche Senkung des Grenzwerts für die Bekanntgabe von Spenden und Spendern zu erwägen.

105. Die Stückelung von Spenden ist im nationalen Recht der üblichste Weg, die Regeln der Transparenz zu umgehen, und Deutschland ist da sicherlich keine Ausnahme. Wichtiger sind jedoch Direktspenden an Kandidaten und gewählte Abgeordnete. Das derzeitige deutsche System konzentriert sich auf Parteien, so dass Einzelkandidaten wenige Möglichkeiten haben, an Wahlkämpfen teilzunehmen. Nichts hindert Parteikandidaten oder gewählte Abgeordnete jedoch daran, finanzielle Unterstützung von privaten Spendern zu erhalten. Direktspenden an Kandidaten, die nicht Mitglied des Bundestags sind, sind vom Parteiengesetz nicht geregelt. Spenden an Bundestagsmitglieder sind in §§ 4 ff. der Verhaltensregeln im Anhang zu der Geschäftsordnung des Bundestags geregelt (siehe oben, Nr. 32). Neue Kandidaten und Abgeordnete, die sich erneut zur Wahl stellen, werden somit gesetzlich unterschiedlich behandelt. Das GET stellte fest, dass es im Ermessen des Abgeordneten liegt, ob er seiner Partei Spenden übermittelt, da § 25 Abs. 1 PartG nicht gilt (dies stellt auch keine Straftat dar). Die geltenden Bestimmungen sind eher locker im Vergleich zu denjenigen für Parteien gemäß Parteiengesetz: die Verhaltensregeln sind lediglich ein Anhang zu einem Text mit Regulierungscharakter; Abgeordnete müssen über Spenden Buch führen, doch können alle Spenden in bar erfolgen, und die Grenze für die Offenlegung von Spendern (5.000 Euro) ist viel höher als im Parteiengesetz; das in § 8 der Verhaltensregeln genannte Strafverfahren ist im Vergleich zu §§ 31c und 31d PartG eher allgemein angelegt usw. Hinsichtlich der Transparenz der Finanzierung kam das GET zu dem Schluss, dass ein deutliches Ungleichgewicht zwischen den strengen Vorschriften für Parteien gemäß Parteiengesetz einerseits und den Vorschriften für Kandidaten und gewählte Vertreter andererseits besteht. Dies beeinträchtigt die Wirksamkeit des Parteiengesetzes. Daneben ist zu beachten, dass Korruption von Mitgliedern öffentlicher Versammlungen nur sehr eingeschränkt strafbar ist (vgl. den ersten Teil dieses Berichts zum Thema Strafbarkeit). Entweder Deutschland wendet die ursprüngliche Logik des Gesetzes an, wonach die Parteien Gesprächspartner möglicher Spender sind (in diesem Fall würden Parteien alle Spenden bündeln, und Kandidaten und Abgeordnete dürften gemäß strenger Vorschriften keine Spenden annehmen), oder strenge Regelungen und konkrete Sanktionen müssten gelten, wenn Kandidaten und Abgeordnete Spenden annehmen dürfen (vgl. Nr. 102 oben). Daher empfiehlt das GET, **Spenden an Abgeordnete und Kandidaten zu verbieten, die Parteimitglieder sind, oder ihnen eine Rechenschafts- und Offenlegungspflicht ähnlich den Parteien aufzuerlegen.**
106. Es bleiben Fragen hinsichtlich der finanziellen Beziehungen zwischen den Parteien einerseits und den Stiftungen und Fraktionen andererseits. Die an Parteien gebundenen Stiftungen stellen eine weitere Besonderheit des politischen Systems in Deutschland dar, da eine von ihnen bereits 1925 gegründet wurde und alle großen Parteien über Stiftungen verfügen, die hauptsächlich aus öffentlichen Mitteln finanziert werden (insgesamt ca. 195 Millionen Euro pro Jahr). Laut einer Entscheidung des Bundesverfassungsberichts vom 14. Juli 1986 sind Stiftungen als unabhängig von den Parteien zu betrachten. Dennoch wird die verfassungsrechtlich geforderte strikte Trennung zwischen diesen Parteien und Stiftungen in der Praxis durch die Nähe der Stiftungsaktivitäten zu denen der Parteien erschwert.
107. Fraktionen gelten ebenso wie Stiftungen als finanzkräftig. Artikel 25 des Parteiengesetzes verbietet Parteien die Annahme von Spenden aus den Fraktionen. Allerdings stellte das GET fest, dass es nicht unüblich ist, wenn Parteivorsitzende gleichzeitig Fraktionsvorsitzende auf Bundes- oder Landesebene (Rheinland-Pfalz) sind, und Parteien und Fraktionen gemeinsam Veranstaltungen organisieren, was in der Praxis den Grundsatz der Trennung beeinflusst.

Weniger sichtbare Beziehungen bestehen in verschiedenen Formen⁸, und dem GET wurde mitgeteilt, dass bisher keine Lösung gefunden wurde, wie mit diesen Beziehungen im Bundestag, dem Rechnungshof und anderen staatlichen Institutionen umgegangen werden kann. Dem GET wurden nach dem Besuch einige Beispiele von Fällen übermittelt, mit denen sich die Verwaltung des Bundestags in den vergangenen Jahren befasst hat. In der Mehrzahl der Fälle handelte es sich um verbotene oder zumindest fragwürdige Verbindungen zwischen Parteien und Fraktionen oder Stiftungen.

108. Wenn man zusätzlich bedenkt, dass Zuschüsse und andere Arten der Unterstützung auch bestimmten Parteiorganen auf Bundes- und Landesebene zukommen (z. B. die Zuschüsse für Jugendgruppen oder -bewegungen, die nicht in die Berechnung der maximalen Obergrenze für die staatliche Unterstützung der Parteien – 133 Millionen Euro – einfließen sollen), scheint die ihnen zur Verfügung gestellte Gesamtsumme von 117 Millionen Euro (für 2009) die Realität der öffentlichen Unterstützung des Bundes nur teilweise widerzuspiegeln. Die Beispiele verdeutlichen, dass es absolut notwendig ist, die verschiedenen Formen der staatlichen Unterstützung für Parteien auf Bundes- und Landesebene zusammenzufassen. Dieser Wunsch wurde während der Gespräche mehrfach geäußert. Daher wird empfohlen, **i) einen globaleren Ansatz zur Parteienfinanzierung in Deutschland zu entwickeln, indem die verschiedenen gewährten oder verfügbaren Formen der staatlichen Unterstützung in einem offiziellen Dokument dargestellt werden; ii) Beratungen über zusätzliche Maßnahmen einzuleiten, um die strikte gesetzmäßige Trennung zwischen der Finanzierung von Parteien einerseits und von Stiftungen und Fraktionen andererseits besser zu gewährleisten.**
109. Ein weiteres Problemfeld ist das Sponsoring (d. h. ein Unternehmen oder eine andere Organisation trägt die Kosten für bestimmte politische Aktivitäten im Austausch für irgendeine Art von Werbung). Gespräche vor Ort zeigten, dass Sponsoring eine wichtige Finanzquelle für Parteien ist, die laut einigen Gesprächspartnern des GET weiter an Bedeutung gewinnt. Aus steuerlicher Sicht gelten Sponsoringkosten nicht als Spende, sondern als (absetzbare) Werbungskosten, wohingegen sie in den Rechenschaftsberichten der Parteien als Spenden aufgeführt werden. Ferner verbietet § 25 Abs. 7 PartG die Annahme von Spenden, die in erkennbarer Erwartung eines bestimmten wirtschaftlichen Vorteils geleistet werden. Diese sehr allgemeine Bestimmung ist unklar, da der Ausdruck „erkennbar“ unterschiedlich ausgelegt werden kann. Verschiedene Gesprächspartner räumten ein, dass Sponsoring mit einer Gegenleistung verbunden ist (die üblicherweise in einer Vereinbarung festgelegt wird). Wahrscheinlich erfüllt diese Art der Unterstützung die Anforderungen von § 25 Abs. 7 PartG daher nicht vollständig und steht nicht in Einklang mit dem Gesetz. Da ein Unternehmen nichts daran hindert, zu spenden und sich an öffentlichen Ausschreibungen zu beteiligen, verliert § 25 Abs. 7 PartG einen wesentlichen Teil seiner praktischen Bedeutung. Schließlich war dem GET nicht ganz klar, welche Bestimmungen des Parteiengesetzes für Unterstützung in Form von Sponsoring gelten: a) die Bestimmungen für Spenden im engeren Sinne gemäß § 25 (i. V. m. den Begriffsbestimmungen in § 26 und den speziellen strafrechtlichen Sanktionen im Falle einer Verletzung dieser Bestimmung); b) oder die Bestimmungen über andere Arten von Parteieinkünften gemäß § 26 (in denen Sponsoring explizit beschrieben ist, die jedoch Verwaltungsstrafen nach sich ziehen würden). Das Parteiengesetz hat den Vorteil, dass es detailliert zahlreiche Themen regelt, doch einige Bestimmungen könnten eindeutig klarer gestaltet werden. Angesichts der großen praktischen Bedeutung von Sponsoring in Deutschland empfiehlt das GET **zu klären, unter welchen Bedingungen Parteiensponsoring erlaubt ist und welches Rechts-, Rechnungslegungs- und Finanzsystem gelten soll.**

⁸ Die folgenden Phänomene wurden beobachtet: Fraktionen geben Kontakte an Unternehmen der Parteien weiter oder gewähren Kredite zu vorteilhaften Konditionen an Parteien, die am Ende eines Finanzjahres unerklärliche, übermäßige Schulden oder Kredite haben.

Aufsicht

110. An der Aufsicht über Parteikonten sind zwei Akteure wesentlich beteiligt: Wirtschaftsprüfer und eine Verwaltungseinheit des Bundestags (im Namen des Bundestagspräsidenten).
111. Wirtschaftsprüfer prüfen die Konten der Parteistrukturen auf Bundes- und Länderebene, zumindest der Parteien, welche die Anforderungen für die Wirtschaftsprüfung erfüllen (Umsatz von mindestens 5.000 Euro und Erhalt staatlicher Unterstützung). Der Prüfbericht wird dem Bundestagspräsidenten zusammen mit den Rechenschaftsberichten der Parteien vorgelegt und vom Bundestag veröffentlicht. Die Wirtschaftsprüfer werden von den Parteien ausgewählt, und die Mitgliedschaft in der Partei ist kein Ausschlusskriterium. Allerdings enthält Artikel 31 PartG verschiedene Bestimmungen, um die strikte Unabhängigkeit der Wirtschaftsprüfer sicherzustellen, z. B. die Unvereinbarkeit von der Tätigkeit als Wirtschaftsprüfer und anderen Zuständigkeiten innerhalb der Partei oder ihrer Strukturen. Ferner machen sich Wirtschaftsprüfer gemäß Parteiengesetz strafbar (drei Jahre Freiheitsentzug oder ein Bußgeld gemäß § 31d Abs. 2), wenn sie vorsätzlich die Zuverlässigkeit oder Genauigkeit des Berichts ändern. Die Wirtschaftsprüfer selbst werden von einer Berufsvereinigung, dem Institut der Wirtschaftsprüfer (IDW), überwacht. Wie in anderen Ländern sind sie zu angemessener Sorgfalt verpflichtet und müssen gemäß dem Gesetz über das Aufspüren von Gewinnen aus schweren Straftaten (Geldwäschegesetz, August 2008) der Zentralstelle für Verdachtsanzeigen (über das IDW) Hinweise auf Geldwäsche melden, die während ihrer Arbeit auftauchen. Soweit das GET anhand veröffentlichter Rechenschaftsberichte für 2007 erkennen konnte, enthalten die Beobachtungen der Wirtschaftsprüfer zuweilen Hinweise auf Ungenauigkeiten und andere Probleme (keine Rechenschaftsberichte lokaler Strukturen usw.). Gesprächspartner des GET waren im Allgemeinen zufrieden mit der gewährleisteten Unabhängigkeit, doch könnte mehr getan werden, z. B. durch Einführung eines Rotationssystems nach einigen Jahren, da Wirtschaftsprüfer in einige „bequeme“ Routinen verfallen könnten. Besorgniserregend empfindet das GET, dass die Rechenschaftsberichte von 2007 zeigten, dass Wirtschaftsprüfer, obwohl sie auch kommunale Parteistrukturen berücksichtigen sollen, oft nicht mehr als die vom Parteiengesetz geforderten zehn Ortsverbände prüfen, die sie sich auch noch selbst aussuchen dürfen. Obwohl die großen Parteien im Bundestag teilweise sehr viele Ortsverbände haben (bis zu 10.000), wirft die Tatsache, dass nur 10 bis 13 Ortsverbände pro Partei geprüft wurden, gewisse Fragen auf. Daneben entstehen unvermeidbare Risiken aus der Nähe zwischen Spendern und Parteien auf kommunaler Ebene. Den deutschen Behörden sollte daher daran gelegen sein, diese Situation zu prüfen und die Auswahl von zu prüfenden Ortsverbänden großer Parteien auszuweiten, ohne dass dadurch die Übermittlung und Kontrolle der Rechenschaftsberichte weiter verzögert wird. Gleichzeitig wird deutlich, dass eine sehr große Menge an Informationen geprüft werden muss. Vermutlich wäre die Aufgabe durch das Hinzuziehen eines zweiten Prüfers weniger zeitraubend, und eine „Vier-Augen-Prüfung“ durch einen weiteren Prüfer (von einem anderen Unternehmen) würde darüber hinaus die Zuverlässigkeit erhöhen. Daher empfiehlt das GET, **die Unabhängigkeit der externen Prüfung der Rechenschaftsberichte der Parteien zu stärken, indem z. B. ein sinnvolles Maß an Rotation erfolgt oder ein zweiter Prüfer eines anderen Unternehmens hinzugezogen wird.**
112. Der Bundestagspräsident führt die Aufsicht über die Rechnungslegung der Parteien und erhielt zu diesem Zweck die Rolle und die Befugnisse einer Verwaltungsbehörde. In der Praxis wird die Arbeit von einem eigenen Referat (Referat PM 3) des Parlaments ausgeführt. Dieses Referat veröffentlicht ebenfalls die konsolidierten jährlichen Rechenschaftsberichte der Parteien als Bundestagsdrucksachen und im Internet (wo die Berichte ab 1983 verfügbar sind). Zum Referat für Verwaltungskontrolle zählen nur acht Mitarbeiter (neun zum Zeitpunkt des Vor-Ort-Besuchs).

Sie stammen aus dem allgemeinen Mitarbeiterbestand des Bundestags, und es werden keine besonderen Anforderungen an ihren Hintergrund gestellt (sie können jedoch interne Fortbildungsmaßnahmen, z. B. Buchführung, in Anspruch nehmen), obwohl Artikel 15 der Empfehlung von 2003 die Ernennung einer Stelle mit spezialisierten Mitarbeitern fordert. Die Beamten haben keinen Zugang zu den Originaldokumenten der Parteien und können die Kontrolle nicht direkt ausüben: in den verschiedenen Phasen ihrer Arbeit müssen sie auf (von ihnen ausgewählte) Prüfer für bestimmte Kontrollen zurückgreifen. Bei schwer wiegenden Mängeln, die einer eingehenden Untersuchung bedürfen, kann das Referat den Fall an die Strafverfolgungsbehörden weiterleiten. Dies geschah beispielsweise 2008 bei der Nationaldemokratischen Partei Deutschlands NPD (die wiederholt die Übermittlung geprüfter Rechenschaftsberichte verweigerte). Es bleibt zu fragen, wie die Mitarbeiter des Referats mit den wenigen verfügbaren rechtlichen und anderen Mitteln die notwendigen Beweise für die Einleitung eines Verfahrens und das Verhängen einer Strafe erhalten. Dem GET wurde mitgeteilt, dass das Referat häufig auf Tipps und Informationen der Öffentlichkeit sowie die Parteien selbst zurückgreift, doch wären weitere Informationsquellen, z. B. die Steuerbehörden, hilfreich (vgl. Nr. 116 unten). Außerdem verfügt das Referat über kein Instrument zur Abschätzung von Sachspenden, obwohl Sachspenden gemäß Parteiengesetz auf der Grundlage des entsprechenden Marktwertes bewertet werden sollen.

113. Die Versetzung des Referatsleiters zu einem anderen Dienst im Jahr 2008 rief Kontroversen in den Medien hervor, die dies als Frage der Unabhängigkeit der Bundestagskontrollen im Bereich Parteienfinanzierung verstanden. Das GET stellte während seines Vor-Ort-Besuchs ebenso fest, dass der Bundestag seit 2002 keinen Tätigkeitsbericht zu seiner Aufsichtsfunktion veröffentlicht hat, obwohl dies vom Parteiengesetz vorgeschrieben ist. Nachträglich wurde im Oktober 2009 ein Bericht für die Jahre 2002-2007 veröffentlicht. Während des Besuchs wurde dem GET mitgeteilt, dass aus Mangel an Ressourcen in diesen Jahren keine Tätigkeitsberichte veröffentlicht wurden.
114. Aufgrund der genannten Umstände zweifelt das GET an der Angemessenheit der Kontrolle durch den Bundestag, auch im Hinblick auf Artikel 14 der Empfehlung. Während der Gespräche vor Ort wurden verschiedene Ideen zur Reform des bestehenden Systems hervorgebracht. So wurde vorgeschlagen, einem Ausschuss oder dem Bundesrechnungshof die Aufsichtsfunktion zu übertragen. Letzterer hat bereits Erfahrungen mit der Aufsicht (gemäß § 21 PartG) der Verteilung öffentlicher Hilfen durch das Parlament, auch wenn diese Aufsicht in der Praxis meist formalistisch ist. Zudem ist der Bundesrechnungshof (sowie die Rechnungshöfe der Länder) bereits an der Kontrolle des Bundestags und der Länderparlamente beteiligt (und so indirekt der Verwendung öffentlicher Mittel durch Fraktionen). Eine derartige Reform hätte den Vorteil, dass keine Verfassungsänderung nötig wäre. Angesichts dessen und obwohl drei verschiedene Akteure direkt oder indirekt an der Aufsicht der Parteienfinanzierung beteiligt sind, empfiehlt das GET **sicherzustellen, dass die mit der Aufsicht der Parteienfinanzierung betraute Stelle über ein ausreichendes Maß an Unabhängigkeit verfügt und mit geeigneten Kontrollinstrumenten, Mitarbeitern und Fachwissen ausgestattet ist.**

Andere Organe und Zusammenarbeit zwischen Organen

115. Der Bundesrechnungshof ist nicht befugt, direkte Kontrolle über Parteien und Fraktionen auszuüben. Letztere unterliegen im Prinzip der Kontrolle der Parlamente (des Bundes und der Länder). Der Bundes- bzw. ein Landesrechnungshof greifen letztlich nur ein, um den Grad an Haushaltsdisziplin zu bewerten und der Verwendung öffentlicher Mittel durch die Parlamente zu überwachen. Dennoch ist sich der Bundesrechnungshof unrechtmäßiger Praktiken hinsichtlich

der Beziehungen zwischen Parteien und Fraktionen bewusst, und er kritisierte zuweilen den Bundestag für die fehlende Kontrolle über die Zuweisung von Mitteln.

116. Steuerbehörden verfügen offenbar über Informationen, die für die Kontrolle der Partei- und Wahlkampffinanzierung nützlich sein könnten. Sie haben einen anderen Einblick in die finanzielle Dimension und die wirtschaftlichen Aktivitäten der Parteien (welche sie in Deutschland frei ausüben können) sowie der Wirtschaftsorganisationen, die an Parteien spenden. Es wurde nicht klar, ob Steuerinformationen zugänglich sind und bei der Aufsicht der Parteienfinanzierung genutzt werden. Klar ist jedoch, dass der Bundestag und die Steuerbehörden in der Praxis nicht zusammenarbeiten. Die deutschen Behörden sollten erwägen, welche Vorteile die Einführung eines solchen Systems bringen könnte.

Sanktionen

117. Bei einem ersten Blick auf die Bestimmungen von Kapitel 6 des Parteiengesetzes könnte man zu dem Schluss kommen, dass die verschiedenen Anforderungen des Gesetzes im Falle von Verstößen finanz- und strafrechtliche Sanktionen nach sich ziehen und dies in Einklang mit den Kriterien des Artikels 16 der Empfehlung des Ministerkomitees aus dem Jahr 2003 steht. Das Sanktionssystem berücksichtigt mehrere praktische Aspekte, darunter die Strafbarkeit von Wirtschaftsprüfern und Spendern sowie die Stückelung von Spenden, um eine Identifizierung oder unmittelbare Berichtspflichten zu umgehen.
118. Einige kritische Themen müssen hervorgehoben werden. Zunächst ist nicht ganz klar, ob die Rückzahlung öffentlicher Zuschüsse für Parteien gemäß § 31a PartG als Sanktion oder lediglich als Korrekturmaßnahme der öffentlichen Finanzen gilt. Aus dem Parteiengesetz geht nicht eindeutig hervor, ob und welche ein Verstoß diese Maßnahme nach sich zieht. Es scheint, dass diese Bestimmung hauptsächlich die Interessen des Staates und des Steuerzahlers schützen soll, wenn ein Zuschuss unzulässig gewährt wurde (denn öffentliche Zuschüsse werden auf der Grundlage der Bedeutung von Spenden natürlicher Personen gewährt). Hinsichtlich der finanziellen Maßnahmen von § 31c PartG, welcher ein Bußgeld in Höhe des Zwei- oder Dreifachen der unrechtmäßigen Spende vorsieht, ist deren Anwendbarkeit auf Verstöße gemäß § 25 Abs. 1 PartG (d. h. Annahme von Barspenden über 1.000 Euro; unterlassene Meldung der Spenden) nicht vorgesehen. Obwohl § 31d PartG, welcher strafrechtliche Sanktionen gegen natürliche Personen (im Gegensatz zu Parteien als juristische Personen gemäß den Bestimmungen in § 31c) vorsieht, dieses Problem zu beheben scheint, bleibt weiterhin unklar, ob die Annahme großer Barbeträge mit einem Bußgeld bestraft wird. Dem GET war jedenfalls nicht ganz klar, in welchem Umfang strafrechtliche Sanktionen nach diesen Bestimmungen (die 2004 eingeführt wurden) tatsächlich angewendet wurden. Daher ist im Moment schwer zu sagen, ob die Sanktionen wirksam sind und die Kriterien des Artikels 16 der Empfehlung erfüllen, obwohl letztere wichtige Absicherungen enthalten (z. B. Strafbarkeit der Spender, Verbot der Stückelung von Spenden), die in Deutschland angewendet werden sollten. Das GET empfiehlt, **i) die Sanktionen für Verstöße gegen das Parteiengesetz zu harmonisieren und sich in diesem Zusammenhang mit dem Fehlen von Sanktionen für Barspenden über 1.000 Euro zu befassen; und ii) sicherzustellen, dass Sanktionen bei Verstößen gegen die Anforderungen zur Offenlegung von Spendern anwendbar sind.**
119. Klar ist jedoch, dass die Bestimmungen zu Sanktionen gegen Mitglieder des Bundestags gemäß Regel 4 der Anlage 1 zur Geschäftsordnung des Bundestags nicht den Kriterien des Artikels 16 der Empfehlung entsprechen (zur praktischen Anwendung lagen keine Informationen vor). In Ermangelung einer eindeutigeren Auflistung der Verstöße kann ebenfalls infrage gestellt werden, ob sie die Anforderungen des Artikels 7 der Europäischen Konvention zum Schutze der

Menschenrechte und Grundfreiheiten hinsichtlich der Rechtmäßigkeit von Strafen erfüllen (falls diese Bestimmung der Geschäftsordnung des Bundestags strafrechtlichen Sanktionen gleichgestellt ist). Angesichts dessen empfiehlt das GET, **i) mögliche Verstöße gegen die Verhaltensregeln im Anhang zur Geschäftsordnung des Bundestags im Hinblick auf Spenden an Abgeordnete aufzuklären; ii) sicherzustellen, dass diese Verstöße wirksame, angemessene und abschreckende Strafen nach sich ziehen.**

120. Wie in dem beschreibenden Teil dieses Berichts dargelegt, kann ein Richter bei bestimmten Straftaten gemäß Strafgesetzbuch (StGB) einem Abgeordneten die Wählbarkeit für bis zu fünf Jahre entziehen. Dies umfasst jedoch nicht die strafrechtlichen Sanktionen gemäß § 31d PartG (siehe oben), obwohl dies die einzige Bestimmung des Gesetzes ist, nach der Parteimitglieder persönlich zur Verantwortung gezogen werden können. Das GET ist der Auffassung, dass der Verlust der Wählbarkeit auf weitere Straftaten ausgedehnt werden sollte, insbesondere solche im Zusammenhang mit der Parteienfinanzierung. Dadurch hätten die geltenden Sanktionen eine stärkere abschreckende Wirkung. Außerdem würde dies den Grad an Selbstdisziplin im Zusammenhang mit Parteien- und Wahlkampffinanzierung erhöhen.
121. Dem GET wurde mitgeteilt, dass im Prinzip Fehler und Ungenauigkeiten in den Rechenschaftsberichten der Parteien Sanktionen nach sich ziehen können, selbst wenn es sich dabei um offensichtliche Rechenfehler oder sehr geringfügige Ungenauigkeiten von wenigen Euro handelt. Diese Situation wurde bei den Gesprächen mit den Parteien kritisiert. Vielleicht sieht das Parteiengesetz aus diesem Grund ein System der Selbstkorrektur durch die Parteien vor, das an bestimmte Bedingungen geknüpft ist, um Missbrauch zu vermeiden (die Initiative muss spontan von der Partei selbst ausgehen und darf nicht nach der Offenlegung ungenauer Angaben in den Medien oder bei Verwaltungs- oder Strafuntersuchungen oder -verfahren erfolgen). Allerdings bestimmt das Parteiengesetz keine Frist für die Selbstkorrektur, so dass die Parteien ihre Rechenschaftsberichte selbst nach mehreren Monaten noch korrigieren können. Dem GET wurde auch bestätigt, dass es weder Regeln noch eine einheitliche Praxis zur Rücknahme eines bereits eingereichten Rechenschaftsberichts zur Korrektur gibt (derzeit lehnt der Bundestag eine Rückgabe in der Regel ab). Die deutschen Behörden bestätigten ebenfalls, dass die Selbstkorrektur die Parteien im Grunde vor Sanktionen und Bußgeldern bewahrt, wobei die Bestimmungen zu Verstößen gegen verschiedene Spendenverbote weiterhin gelten. Ferner müssen die Parteien unrechtmäßig erlangte finanzielle Vorteile an den Bundestagspräsidenten zurückerstatten.

V. SCHLUSSFOLGERUNGEN

122. Deutschland wählte ein liberales Modell der Parteienfinanzierung. Viele Bestimmungen des Parteiengesetzes zur Parteienfinanzierung sind lobenswert: es verlangt eine konsolidierte Rechnungslegung, welche alle territorialen und sonstigen Strukturen der Parteien bis zur untersten Ebene sowie alle wirtschaftlichen Strukturen erfasst, es nimmt eine klare Unterscheidung zwischen Parteien einerseits sowie Fraktionen und politischen Stiftungen andererseits vor, und es regelt Themen wie Sachspenden, freiwillige Arbeit und Sponsoring. Das Gesetz sieht auch einen Kontrollmechanismus sowie verschiedene Sanktionen vor, welche die meisten möglichen Verstöße der Parteien sowie beteiligter Einzelpersonen (Spender, Personen, die im Namen der Begünstigten handeln, und Wirtschaftsprüfer) abdecken. Bisher bestand kein Bedarf an der Einführung spezieller Bestimmungen zur Finanzierung von Wahlkämpfen von Einzelkandidaten, da die Parteien traditionell quasi ein Monopol auf die Vorstellung von Kandidaten haben. Allerdings hat sich das politische Leben in den letzten Jahren weiterentwickelt, und das deutsche Recht muss angepasst werden, um neue Realitäten wie die Teilnahme von Wählervereinigungen besser zu regeln. Auch die immer häufiger angewandte

Praxis des Sponsorings bedarf der Überprüfung. Trotz unbestreitbarer Bemühungen, die Transparenz der finanziellen Aktivitäten der Parteien zu erhöhen, sind einschlägige Finanzinformationen nur mit starken Verzögerungen von bis zu zwei Jahren für die breite Öffentlichkeit verfügbar. Anlass zu großen Bedenken gibt der Grad an Kontrolle durch den Bundestag, das Parlament: er hat nur beschränkte Mittel, um die vom Parteiengesetz gestellten Aufgaben gänzlich zufriedenstellend zu erfüllen, und seine Unabhängigkeit wurde von den Medien infrage gestellt. Darüber hinaus muss dringend die Lage der Mitglieder des Bundestags hinsichtlich der Finanzierung ihrer politischen Aktivitäten überprüft werden, und sie müssen strengeren Regeln für die Annahme von Unterstützung aus privaten Quellen unterworfen werden (insbesondere angesichts der derzeitigen Lücken bei der Strafbarkeit von Korruption bei Abgeordneten).

123. Angesichts dessen, spricht GRECO folgende Empfehlungen für Deutschland aus:

- i. Die Länder sollten aufgefordert werden, an Wählervereinigungen, die nicht nur auf kommunaler Ebene am politischen Leben teilhaben, die gleichen Anforderungen hinsichtlich Transparenz, Kontrolle der Rechnungslegung und Sanktionen bei Verletzung geltenden Rechts zu stellen (Nr. 102).
- ii. i) Ein Verfahren für die Veröffentlichung von Rechenschaftsberichten für den Wahlkampf auf Bundesebene sollte eingeführt werden, das die Informationen kurz nach den Wahlkämpfen verfügbar macht; ii) die Länder sollten aufgefordert werden, ähnliche Maßnahmen für Wählervereinigungen zu ergreifen, die an den Wahlen zu den Landesparlamenten und auf kommunaler Ebene teilnehmen (Nr. 103).
- iii. i) Die Grenze von 50.000 Euro für Spenden an Parteien gemäß Parteiengesetz für die unmittelbare Berichterstattung und Veröffentlichung sollte gesenkt werden; ii) anonyme Spenden sollten verboten werden und iii) Eine deutliche Absenkung des Grenzwerts für die Bekanntgabe von Spenden und Spendern sollte erwogen werden (Nr. 104).
- iv. Spenden an Abgeordnete und Kandidaten, die Parteimitglieder sind, sollten verboten werden, oder ihnen sollte eine Rechenschafts- und Offenlegungspflicht ähnlich den Parteien auferlegt werden (Nr. 105).
- v. i) Ein globalerer Ansatz zur Parteienfinanzierung in Deutschland sollte entwickelt werden, indem die verschiedenen gewährten oder verfügbaren Formen der staatlichen Unterstützung in einem offiziellen Dokument dargestellt werden; ii) Beratungen über zusätzliche Maßnahmen sollten eingeleitet werden, um die strikte gesetzmäßige Trennung zwischen der Finanzierung von Parteien einerseits und von Stiftungen und Fraktionen andererseits besser zu gewährleisten (Nr. 108).
- vi. Es sollte geklärt werden, unter welchen Bedingungen Parteiensponsoring erlaubt ist und welches Rechts-, Rechnungslegungs- und Finanzsystem gelten soll (Nr. 109).
- vii. Die Unabhängigkeit der externen Prüfung der Rechenschaftsberichte der Parteien sollte gestärkt werden, indem z. B. ein sinnvolles Maß an Rotation erfolgt oder ein zweiter Prüfer eines anderen Unternehmens hinzugezogen wird (Nr. 111).
- viii. Es sollte sichergestellt werden, dass die mit der Aufsicht der Parteienfinanzierung betraute Stelle über ein ausreichendes Maß an Unabhängigkeit verfügt und mit

geeigneten Kontrollinstrumenten, Mitarbeitern und Fachwissen ausgestattet ist (Nr. 114).

- ix. i) Die Sanktionen für Verstöße gegen das Parteiengesetz sollten harmonisiert werden und es sollte sich in diesem Zusammenhang mit dem Fehlen von Sanktionen für Barspenden über 1.000 Euro befasst werden; und ii) es sollte sichergestellt werden, dass Sanktionen bei Verstößen gegen die Anforderungen zur Offenlegung von Spendern anwendbar sind (Nr. 118).
- x. i) Mögliche Verstöße gegen die Verhaltensregeln im Anhang zur Geschäftsordnung des Bundestags im Hinblick auf Spenden an Abgeordnete sollten aufgeklärt werden; und ii) es sollte sichergestellt werden, dass diese Verstöße wirksame, angemessene und abschreckende Strafen nach sich ziehen (Nr. 119).

124. In Einklang mit Regel 30.2 der Geschäftsordnung ruft GRECO die deutschen Behörden dazu auf, bis 30. Juni 2011 einen Umsetzungsbericht über die oben genannten Empfehlungen einzureichen.

125. Schließlich ruft GRECO die deutschen Behörden dazu auf, so bald wie möglich die Veröffentlichung des Berichts zu genehmigen, den Bericht in die Nationalsprache zu übersetzen und diese Übersetzung zu veröffentlichen.