

Abhandlungen

Martin Scholand, Maximilian Behrmann und Remmer Sassen

Reformvorschläge für die Rechnungslegung, Prüfung und Offenlegung politischer Parteien in Deutschland

Politische Parteien, Rechnungslegung, Prüfung, Offenlegung, Public Corporate Governance, Rechenschaftsbericht, Parteienfinanzierung

Aufgrund ihrer hohen gesellschaftlichen Relevanz besteht auch für politische Parteien die Notwendigkeit eines angemessenen und funktionsfähigen Überwachungsapparats. Der vorliegende Beitrag betrachtet daher die spezifischen Rechnungslegungs-, Prüfungs- und Offenlegungspflichten aus einer Corporate Governance Perspektive und leitet Reformbedarf ab. Wesentliche Regelungen bezüglich der Rechnungslegung, Prüfung und Offenlegung werden zunächst erörtert und anschließend auf ihre Nützlichkeit hin geprüft. Dabei werden sowohl Reformvorschläge unterschiedlicher Interessengruppen miteinbezogen als auch kontinuierlich Vergleiche zum Handelsrecht angestellt. Die Ausführungen zeigen, dass zwar ein gewisser Informationsgehalt der Rechnungslegung politischer Parteien besteht, nichtdestotrotz lässt das Parteienrecht weiterhin Interpretationsspielraum. Potentielle Informationsasymmetrien lassen sich vor allem im Hinblick auf die Prüfung feststellen. Die Reformvorschläge zielen darauf ab, diese Informationsasymmetrien zu beheben und die Transparenz der Rechnungslegung von Parteien zu erhöhen.

I. Einleitung

Politischen Parteien kommt in Deutschland eine signifikante Bedeutung zu, was insbesondere darin zum Ausdruck kommt, dass sie verfassungsrechtlich im Grundgesetz (GG) verankert sind. Demnach sind sie ein notwendiger Bestandteil der freiheitlichen demokratischen Grundordnung, wirken dauernd an der politischen Willensbildung des Volkes mit und stellen somit eine unentbehrliche Säule der Demokratie dar (Lohr 2000, S. 1109). Parteien vertreten Interessen gesellschaftlicher Gruppierungen und tragen daher auch zum Gemeinwohl der Gesellschaft bei (Di Fabio 2008, S. 47 f.). Demzufolge haben sie in besonderem Maße Bedeutung für das öffentliche Leben aller Bürger. Politische Tätigkeit stellt eine zeit- und kostenintensive Dienstleistung dar, welche finanziert werden muss (Krumbholz 2010, S. 21), so dass Parteien teilweise wirtschaftlich tätig sind. Die in 2015 im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien erhielten in 2015 Spenden von ca. 42 Mio. Euro und vereinnahmten Mitgliedsbeiträge in Höhe von

116 Mio. Euro (BT-Drucks. 18/12720, S. 3, 73, 121, 161, 197). Darüber hinaus empfangen sie staatliche Unterstützung von rund 138 Mio. Euro (DB 2016, Anlage 2). Das öffentliche Interesse ist vor allem auf die Staatsfinanzierung gerichtet, da hierfür letztlich Steuergelder aufgewendet werden. Aus diesem Grund wird das Thema der Parteienfinanzierung oftmals für allgemeine Politikverdrossenheit verantwortlich gemacht (Kohler 2010, S. 27). Angesichts dieses breiten Interesses scheinen umfängliche Offenlegungspflichten der Parteien dem Wunsch der Öffentlichkeit zu entsprechen.

Die Forderung nach mehr Transparenz wurde maßgeblich 1999 durch den aufgedeckten Parteispendenskandal der CDU ausgelöst. Unter Mitwissen des damaligen Bundeskanzlers und CDU Bundesvorsitzenden Dr. Helmut Kohl wurde eine Millionenspende für außerparteiliche Zwecke verwendet, welche nicht ordnungsgemäß deklariert und somit veruntreut worden ist (Adams 2005, S. 213 f.). Zudem geriet die Rechnungslegung und Prüfung der Parteien zur Jahrtausendwende durch oftmals falsche oder unvollständige Angaben in die Kritik (Streitferdt/Schäfer 2002, S. 545), so dass sich der zu dieser Zeit amtierende Bundespräsident Johannes Rau zum Handeln verpflichtet sah. Er berief eine Kommission unabhängiger Sachverständiger (KUS) ein, welche eine Empfehlung zur Änderung der Parteienfinanzierung ausarbeiten sollte. Infolgedessen kam es 2004 zu einer grundlegenden Novellierung des Parteiengesetzes (PartG) (Muthers 2004, S. 48). Vor diesem Hintergrund wird deutlich, dass für Parteien die Notwendigkeit eines angemessenen und funktionsfähigen Überwachungsapparats besteht, der dem Schutz des öffentlichen Interesses dient. Bis heute fordern Organisationen und Interessenverbände weitere Regulierungen (o. V. 2014), wodurch die Dringlichkeit und Aktualität der Thematik prononciert wird. Die kürzlich ergangenen und seit der umfassenden Novellierung in 2004 erstmaligen Neuerungen durch das zehnte Gesetz zur Änderung des PartG vom 12. Januar 2016 haben unterdessen lediglich kleinere Weiterentwicklungen hervorgebracht.

Der vorliegende Beitrag zielt daher darauf ab, die spezifischen Anforderungen an die Rechnungslegung, Prüfung und Offenlegung von Parteien im Kontext der Prinzipal-Agenten-Theorie zu analysieren und aufbauend auf zu identifizierenden Reformbedarfen entsprechende Reformvorschläge zu entwerfen. Dabei werden vergleichend auch handelsrechtliche Vorschriften und weitere Corporate-Governance-Regelungen mit einbezogen, da die Rechnungslegung, Prüfung und Offenlegung wesentliche Corporate-Governance-Elemente sind. Die Ausführungen beziehen sich dabei grundsätzlich auf die Gesetzesänderung in 2004, thematisieren jedoch an den geeigneten Stellen auch Änderungen seit 2016.

Der Beitrag ist wie folgt gegliedert. Zunächst wird in Kapitel II. der Reformbedarf des deutschen Parteienrechts hergeleitet. Dazu erfolgt zunächst eine Veranschaulichung der begrifflichen, rechtlichen und organisatorischen Grundlagen und Besonderheiten von politischen Parteien. Da die Finanzierungsmöglichkeiten einer Partei wesentlichen Einfluss auf deren Einnahmen und Rechnungslegung haben, wird das spezifische Konstrukt der Parteienfinanzierung anschließend erörtert. In diesem Zusammenhang soll im Kapitel II.3. anhand der Prinzipal-Agenten-Theorie der Reformbedarf des deutschen Parteienrechts aus theoretischer Sichtweise demonstriert werden. Es folgt eine Skizzierung und Diskussion der maßgeblichen Rechnungslegungs- (Kapitel III.), Prüfungs- (Kapitel IV.) und Offenlegungspflichten (Kapitel V.), welche wiederum die Grundlage für deren umfassende Analyse sowie zur Identifizierung von Problemfeldern und Lösungsmöglichkeiten bilden. Der Beitrag schließt im sechsten Kapitel mit einer Schlussbe-

trachtung, die eine zusammenfassende Diskussion und Implikationen für die zukünftige Forschung enthält.

II. Reformbedarf des deutschen Parteienrechts

1. Begriffliche, rechtliche und organisatorische Grundlagen von Parteien

Die rechtlichen Grundlagen von Parteien bilden sowohl das Grundgesetz als auch das PartG, womit das Parteienrecht konkretisiertes Verfassungsrecht darstellt (Morlok 2000, S. 762). Der Begriff der politischen Partei wird in § 2 PartG normiert. Demnach sind Parteien Vereinigungen von Bürgern, die für längere Zeit oder dauerhaft für den Bereich des Bundes oder eines Landes auf die politische Willensbildung Einfluss nehmen und an der Vertretung des Volkes im Deutschen Bundestag oder in einem Landtag mitwirken wollen. Dabei wird vorausgesetzt, dass in Bezug auf Umfang und Festigkeit ihrer Organisation, Zahl ihrer Mitglieder und ihrem Hervortreten in der Öffentlichkeit, eine ausreichende Gewähr für die Ernsthaftigkeit ihrer Zielsetzung besteht. Dieser Parteibegriff wird durch Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG konkretisiert, der vorgibt, dass Parteien bei der politischen Willensbildung des Volkes mitwirken, ihre Gründung frei ist und ihre innere Ordnung demokratischen Grundsätzen entsprechen muss (Ipsen 2008, S. 9 f.). Der Gesetzgeber verzichtet auf eine vorgeschriebene Rechtsform (Lenski 2011, S. 43). Demnach sind Parteien in ihrer Rechtsformwahl grundsätzlich frei. Der Großteil der etablierten Parteien hat sich für den Status eines nicht eingetragenen, nichtrechtsfähigen Vereins im Sinne des § 54 BGB entschieden (SPD, CDU, Bündnis90/Die Grünen) (Ipsen 2008, S. 44). Weitere Parteien sind als rechtsfähige, eingetragene Vereine organisiert (CSU, DIE LINKE, FDP) (Muthers 2004, S. 33). Innere Angelegenheiten regelt die Partei mittels einer Satzung.

Nach § 7 Abs. 1 PartG haben sich Parteien in Gebietsverbände zu gliedern, wobei deren Umfang und Größe durch die Satzung festgelegt werden. In der Regel gliedert sich eine Partei dabei zunächst in einzelne Landesverbände. Es folgen Bezirks-, Kreis- und Ortsverbände, damit allen Mitgliedern eine angemessene Wirkung an der Willensbildung der Partei ermöglicht werden kann. Des Weiteren setzt sich eine Partei gem. § 8 Abs. 1 Satz 1 PartG aus zwei notwendigen Organen (Mitgliederversammlung und Vorstand) zusammen. Die Mitgliederversammlung wird aus Delegierten gebildet. Jedes Mitglied einer Partei ist prinzipiell dazu berechtigt, als Delegierter gewählt zu werden. Die Wahl ist in der Satzung zu regeln. Ab 250 Mitgliedern kann die Mitglieder- durch eine Vertreterversammlung ersetzt werden. Die Mitglieder- oder Vertreterversammlung stellt laut § 9 Abs. 1 PartG das oberste Organ einer Partei dar und tagt mindestens alle zwei Jahre auf einer Hauptversammlung (Parteitag). Der Parteitag entscheidet über das Parteiprogramm, die Satzung, die Beitragsordnung und die Auflösung oder Verschmelzung mit anderen Parteien (Abs. 3). Er wählt den Vorsitzenden, seine Stellvertreter sowie die übrigen Mitglieder des Vorstands (Abs. 4), begutachtet mindestens alle zwei Jahre den Tätigkeitsbericht des Vorstands und wählt den Rechnungsprüfer, welcher den finanziellen Teil des Tätigkeitsberichtes prüft (Abs. 5). Der Vorstand einer Partei muss laut § 11 Abs. 1 PartG spätestens alle zwei Jahre neu gewählt werden und hat mindestens aus drei Mitgliedern zu bestehen. Er leitet

und vertritt den jeweiligen Gebietsverband und führt dessen Geschäfte (Abs. 3). Somit kann der Vorstand als Leitgremium für das politische Tagesgeschäft aufgefasst werden (Lenski 2011, S. 133-134).

2. Parteienfinanzierung

Parteien erbringen sowohl für staatliche Organe als auch für die wahlberechtigte Bevölkerung zu finanzierende zeit- und kostenintensive Dienstleistungen (Krumbholz 2010, S. 25). Der Begriff der Parteienfinanzierung ist jedoch nicht eindeutig definiert (Adams 2005, S. 237). Grundsätzlich ist zwischen staatlicher und nichtstaatlicher Finanzierung zu unterscheiden. Letztere setzt sich hauptsächlich aus Mitglieds- und Mandatsträgerbeiträgen sowie Parteispenden zusammen. Daneben erhalten die Parteien direkt und indirekt staatliche Mittel (Kohler 2010, S. 33). Die indirekte Ausgestaltung umfasst zahlreiche Begünstigungen und Vorteile, von denen die Parteien mittelbar profitieren. Hierzu zählen in erster Linie Steuerbefreiungen und steuerliche Begünstigungen, der größtenteils kostenlos gewährte Zugang zum Rundfunk sowie die Finanzierung parteinaher Stiftungen und Jugendorganisationen (Krumbholz 2010, S. 111). Während die indirekte staatliche Finanzierung nicht explizit im PartG gesetzlich geregelt ist, beschäftigt sich der vierte Abschnitt des PartG umfassend mit den Grundsätzen sowie dem Umfang der direkten staatlichen Finanzierung. Die staatliche Teilfinanzierung kann in den Wählerstimmen- und den Zuwendungsanteil kategorisiert werden (Streitferdt/Krumbholz 2008 a, S. 593). Während sich der Wählerstimmenanteil am Erfolg bei Europa-, Bundestags- und Landtagswahlen bemessen lässt, bemisst sich der Zuwendungsanteil an der Summe von Mitglieds- und Mandatsträgerbeiträgen sowie an den insgesamt eingeworbenen Spenden (Lohr 2000, S. 1109). Voraussetzung für eine Finanzierung auf Basis des Wählerstimmenanteils ist das Erreichen eines Wahlergebnisses von mindestens 0,5% bei Europa- und Bundestagswahlen bzw. ein Stimmenanteil von mindestens 1% bei Landtagswahlen (§ 18 Abs. 4 PartG). Seit der Änderung des PartG in 2016 gelten folgende Beträge: Für die ersten vier Mio. Stimmen erhält die Partei 1,00 Euro pro gültige Stimme, für jede weitere Stimme 0,83 Euro. Des Weiteren erhält die Partei im Hinblick auf den Zuwendungsanteil 0,45 Euro für jeden Euro, den sie als Zuwendung rechtmäßig erhalten hat (§ 18 Abs. 3 PartG). Allerdings können laut § 18 Abs. 3 Nr. 3 PartG ausschließlich Zuwendungen bis zu 3.300 Euro je natürliche Person berücksichtigt werden.

Das PartG schreibt in § 18 sowohl eine absolute als auch eine relative Obergrenze vor. Die absolute Obergrenze sieht eine Begrenzung des Gesamtvolumens aller ausgezahlten staatlichen Mittel an die Parteien Deutschlands vor (Kohler 2010, S. 233). Seit 2013 wird die absolute Obergrenze nach § 18 Abs. 2 PartG jährlich inflationsbedingt angepasst und betrug 2015 ca. 159 Mio. Euro (DB 2016, Anlage 2). Die relative Obergrenze besagt, dass die staatliche Teilfinanzierung die Summe der Einnahmen einer Partei nicht überschreiten darf, so dass sie sich auf den Betrag der selbst erwirtschafteten Einnahmen beschränkt, solange diese geringer sind als der rechnerisch festgelegte Betrag der staatlichen Mittel (Streitferdt/Krumbholz 2008 a, S. 596). Der Antrag auf staatliche Finanzierung ist gem. § 19 Abs. 1 PartG bis zum 30. September des Anspruchsjahres beim Bundestagspräsidenten schriftlich einzureichen. Anschließend setzt die-

ser die Höhe der staatlichen Mittel bis zum 15. Februar des Folgejahres fest. Dies setzt voraus, dass der Rechenschaftsbericht fristgerecht und ordnungsgemäß vorgelegt wurde. Die finanziellen Mittel werden nach § 21 Abs. 1 PartG von den Ländern bzw. vom Bundestagspräsidenten ausgezahlt und aus dem Steueraufkommen entnommen (Klein 2000, S. 1442). Der Bundesrechnungshof prüft, ob die ausgezahlten Mittel entsprechend den Vorschriften festgesetzt und ausgezahlt worden sind. Sonstige politische Vereinigungen (z. B. kommunale Parteien) oder andere Wählergemeinschaften haben keinen Anspruch auf staatliche finanzielle Unterstützung (Muthers 2004, S. 31).

3. Reformbedarf im Kontext der Prinzipal-Agenten-Theorie

Zur theoretischen Fundierung der Rechnungslegung, Prüfung und Offenlegung bietet sich die Prinzipal-Agenten-Theorie an (Freidank/Sassen 2012, S. 168ff.). Diese Theorie setzt an der Trennung von Eigentum und Verfügungsmacht an einem Rechtssubjekt an (Paetzmann 2008, S. 19) und stellt ein theoretisches Modell dar, das Beziehungen zwischen Akteuren aufzeigt und Lösungsansätze zur zielgerichteten Führung und Überwachung von Unternehmen oder anderen Organisationsformen (Corporate Governance) generiert. Das maßgeblich auf Ross (1973) und Jensen/Meckling (1976) basierende Modell betrachtet in seiner Grundform zwei Akteure, welche eine vertragliche Beziehung (Auftraggeber/Prinzipal und Auftragnehmer/Agent) eingehen. Dabei liegt die Annahme zugrunde, dass beide Akteure eigene Ziele (individuelle Nutzenmaximierung) verfolgen und dass es zu einer asymmetrischen Informationsverteilung zugunsten des Agenten kommt (Kreutz 2007, S. 51; Spremann 1989, S. 742). Dieser verfügt über mehr Informationen als der Prinzipal, welche er zu opportunistischem Verhalten nutzen kann, um eigene Vorteile zu erzielen. Auf Basis der festgestellten Beziehungen zwischen Prinzipal und Agent diagnostiziert das Modell Grundproblematiken und zeigt Lösungsmöglichkeiten auf. Zum einen ist es für den Prinzipal nahezu unmöglich das Anstrengungsniveau des Agenten umfassend zu beurteilen (Hidden Action) (Göbel 2002, S. 102). Zum anderen kann der Agent aufgrund der Asymmetrien Informationen sowohl selektieren als auch manipulieren (Hidden Information) (Fischer 1995, S. 320). Die gemeinsame Folge dieser beiden Risiken wird auch als Moral Hazard bezeichnet. Des Weiteren besteht die Gefahr des unfairen Verhaltens des Agenten gegenüber dem Prinzipal (Hold Up, z. B. durch bewusstes Verschweigen relevanter Informationen) (Spremann 1990, S. 568-569). Da der Prinzipal und der Agent möglicherweise unterschiedliche Ziele verfolgen (Fama 1980, S. 306; Spremann 1988, S. 619), sollte der Prinzipal bestrebt sein, die Spielräume des Agenten möglichst ex ante zu schließen oder zumindest zu verkleinern. Dies gelingt in erster Linie durch die Implementierung von Motivationsmechanismen (Bonding) sowie Kontroll- und Informationsmechanismen (Monitoring) (Meinhövel 2005, S. 72). Weiterhin besteht die Möglichkeit, dass der Agent durch Kooperation versucht, die bestehenden Asymmetrien selbstständig zu verringern (Signalling, z. B. durch freiwillige Transparenz) oder der Prinzipal sich umfassende Informationen einholt (Screening). Lösungsmöglichkeiten zur Vermeidung von Prinzipal-Agenten-Konflikten können insofern in Corporate Governance-Regelungen zur Rechnungslegung, Prüfung und Offenlegung zu sehen sein.

Bei Parteien besteht eine gewisse Schwierigkeit bei der genauen Zuordnung von Prinzipal und Agent, da im Vergleich zu Unternehmen keine Eigentümer existieren. Ungeachtet dessen verfolgen die in Verbindung mit einer Partei stehenden Individuen (z. B. Mitglieder, Förderer oder Wähler) unterschiedliche Interessen. Die Öffentlichkeit in Form des Wählers bzw. eines Förderers erwartet eine individuelle Nutzenmaximierung von Staatsseite aus, welche durch die Mitgestaltung der gewählten oder geförderten Partei ermöglicht werden soll. Dabei kommt diesem Personenkreis eine tragende Rolle vor allem im Hinblick auf die Finanzierung einer Partei zu, welche auch auf Parteiebene einen wichtigen Motivationsmechanismus darstellt (Schindler 2006, S. 50). Zum einen bestimmen die Wähler das Wahlergebnis einer Partei und damit indirekt die Höhe der staatlichen Teilfinanzierung (Adams 2005, S. 338). Zum anderen leisten Förderer, welche gleichzeitig Wähler und Mitglied sein können, finanzielle Unterstützung in Form von monetären oder materiellen Spenden (Streitferdt/Krumbholz 2008 b, S. 374 f.). Insofern verfügen die genannten Interessengruppen über einen gewissen Einfluss, der, wenn es sich um Großspenden handelt, erheblich sein kann, da die von ihnen zur Verfügung gestellten Mittel einen wesentlichen Teil der Einnahmen einer Partei ausmachen und die korrekte Verwendung der geleisteten Zuwendungen für sie im Vordergrund steht. Ein Fehlverhalten der Partei könnte die Förderung bedeutend beeinflussen und kann den Erhalt oder die Fortführung des parteilichen Erfolgs beeinträchtigen. Der Vorstand und die Mandatsträger einer Partei verfolgen hingegen oftmals eigene Ziele (z. B. Wiederwahl, Macht, Einfluss, Ansehen oder steigende Diäten), so dass Asymmetrieprobleme entstehen können (Mahrenholz 2008, S. 110ff.; Kohler 2010, S. 353). Prinzipal-Agenten-Konflikte lassen sich also auch in Parteien finden, wobei der Wähler bzw. Förderer die Rolle des Prinzipals und der Vorstand bzw. die Mandatsträger einer Partei die Rolle des Agenten einnehmen. Prinzipal-Agenten-Konflikte müssen dabei nicht ausschließlich finanzieller Natur sein (Koss 2005, S. 203), sondern können sich auch auf das Vertrauen der Öffentlichkeit negativ auswirken. Infolgedessen kann es zu einem Wähler- und/oder Mitgliederverlust sowie zur Gefährdung der Reputation der Partei kommen.

Mit Blick auf die dargestellten Prinzipal-Agenten-Konflikte wird die Notwendigkeit von funktionsfähigen Corporate Governance-Regelungen in Bezug auf Parteien deutlich. Dies kommt auch darin zum Ausdruck, dass Asymmetrien dieser Art gleichermaßen zwischen weiteren Interessengruppen auftreten können. So sind innerparteiliche Konflikte zwischen Vorstand und Mitgliederversammlung oder zwischen dem Bundestagspräsidenten und der Partei denkbar (Streitferdt 2001, S. 367; Muthers 2004, S. 154 f.). Weitere Konfliktsituationen können auftreten, sobald eine externe Prüfungsinstanz (z. B. Wirtschaftsprüfer) in das Geschehen eingreift (Screening). Vor diesem Hintergrund ist die Implementierung von funktionsfähigen Corporate Governance-Regelungen für Parteien mit dem Ziel der Vermeidung bzw. Reduzierung von Prinzipal-Agenten-Konflikten begründet, um durch angemessene Transparenz und Überwachungsmechanismen Informationsasymmetrien zu minimieren.

Anlässlich des Parteispendenskandals im Jahre 1999 formulierte die KUS Empfehlungen für die Änderungen der Rechenschaftslegung und Publizitätspflichten von Parteien. Infolge eines langen Diskussionsprozesses kam es im Dezember 2004 zum neunten Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes, welches zum Ziel hatte, die Transparenz der Rechnungslegung zu steigern und die Berechnung der staatlichen Mittel zu vereinfachen (Streitferdt/Krumbholz 2008 a, S. 611 f.). Fraglich bleibt, ob die seither geltenden Vorschriften bezüglich Rechnungslegung,

Prüfung und Offenlegung als ausreichend anzusehen sind. Grundlegendes Ziel dieser Regelungen sollte es sein, dass sich die Öffentlichkeit in Gestalt der Wähler und Förderer ein realistisches Bild der wirtschaftlichen Lage einer Partei verschaffen kann. Diese sollten Kenntnis davon erlangen, welche finanziellen Interessen die Partei verfolgt, um eine objektive und unbeeinflusste Wahlentscheidung treffen zu können (BT-Drucks. 14/7441, S. 1). Dabei kommt sowohl der Rechenschaft über die Verwendung als auch der Herkunft der Parteimittel eine große Bedeutung zu. Nichtsdestotrotz muss den Besonderheiten von Parteien Rechnung getragen werden. Im Gegensatz zu Unternehmen kann grundsätzlich nicht davon ausgegangen werden, dass es sich bei den verantwortlichen Personen um Fachkundige im Hinblick auf betriebswirtschaftliche Prozesse handelt. Die primären Aufgaben einer Partei sind weder die Vermögensbildung noch die Rechnungslegung (Streitferdt /Krumbholz 2008 a, S. 604). Des Weiteren erfolgt die Buch- und Kassenführung weitestgehend durch ehrenamtlich tätige Mitarbeiter, die oftmals über keine oder nur wenige Fachkenntnisse verfügen (KUS 2001, S. 95 f.). Corporate Governance-Regelungen sollten daher zweckmäßig sein und Informationsasymmetrien präventiv entgegenwirken. Außerdem sollten die Regelungen praktikabel, übersichtlich, leicht verständlich und möglichst ohne fachliches Vorwissen nachzuvollziehen sein. Aus diesem Grund erfolgt nachstehend eine Analyse und Diskussion sämtlicher Anforderungen an die Rechnungslegung, Prüfung und Offenlegung im Hinblick auf die genannten Ziele. Bei festgestellten Problembereichen werden sodann Reformvorschläge entwickelt.

III. Rechnungslegung

1. Grundlegende Anforderungen

Nach Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG müssen politische Parteien über die Herkunft und Verwendung ihrer Mittel sowie über ihr Vermögen Rechenschaft geben (Grundsatz der Transparenz) (Küstermann 2003, S. 25). Somit sind Parteien verpflichtet ihre Einnahmen offenzulegen, einen Nachweis über die Verwendung ihrer Mittel zu erbringen sowie Rechenschaft über ihr Vermögen abzulegen. Nach §§ 23, 24 PartG müssen Parteien einen wahrheitsgemäßen Rechenschaftsbericht aufstellen und dabei die für alle Kaufleute anzuwendenden handelsrechtlichen Rechnungslegungsvorschriften sowie die Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung beachten (IDW RS HFA 12, S. 857). Somit orientiert sich der Rechenschaftsbericht einer Partei grundlegend an den handelsrechtlichen Vorschriften zur Aufstellung eines unternehmerischen Jahresabschlusses, jedoch formuliert das PartG zahlreiche Ausnahmen und Besonderheiten. Die Verantwortung für die Rechnungslegung tragen nach § 23 Abs. 1 Satz 3 PartG der Bundesvorstand der Partei, die Vorstände der Landesverbände sowie die Vorstände der den Landesverbänden untergeordneten Gebietsverbänden. Der Rechenschaftsbericht wird vom Parteivorsitzenden sowie einem vom Parteitag für die Finanzangelegenheiten gewählten Vorstandsmitglied unterzeichnet (§ 23 Abs. 1 Satz 4 PartG). In den Rechenschaftsbericht der Gesamtpartei sind gemäß § 24 Abs. 3 Satz 1 PartG die Rechenschaftsberichte jeweils getrennt nach Bundesverband, Landesverband und deren Gebietsverbänden aufzunehmen. Dem Rechenschaftsbericht ist nach § 24

Abs. 9 PartG anfangs eine Zusammenfassung voranzustellen, welche die Summe der Einnahmen (Nr. 1) und Ausgaben (Nr. 2) darlegt, den daraus resultierenden Überschuss bzw. das Defizit ausweist (Nr. 3) sowie die Besitzposten, Schuldposten und das Reinvermögen (Nr. 4-6) zusammenfasst. Grundsätzlich setzt sich der Rechenschaftsbericht gem. § 24 Abs. 1 Satz 1 PartG aus drei wesentlichen Teilen zusammen: (1) Ergebnisrechnung, welche aus Einnahmen- und Ausgabenrechnung besteht, (2) Vermögensbilanz sowie (3) Erläuterungsteil. Nach § 19 a Abs. 3 Satz 5 PartG ist die Gliederung der Einnahmen- und Ausgabenrechnung sowie der Vermögensbilanz bindend vorgeschrieben, so dass Untergliederungen, Ergänzungen sowie Fortlassungen unzulässig sind (Jochum 2008, S. 314).

(1) Die Ergebnisrechnung setzt sich aus der Einnahmen- und Ausgabenrechnung zusammen und ähnelt der handelsrechtlichen Gewinn- und Verlustrechnung (GuV). Das PartG definiert jedoch Einnahmen und Ausgaben eigenständig. Einnahmen stellen gemäß § 26 Abs. 1 PartG jede von der Partei erlangte Geld- oder geldwerte Leistung dar. Außerdem gelten als Einnahmen auch die Freistellung von üblicherweise entstehenden Verbindlichkeiten, die Übernahme von Veranstaltungen und Maßnahmen zur Werbung für die Partei durch Dritte und die Auflösung von Rückstellungen sowie Wertaufholungen im Anlagevermögen. Somit ist der Begriff der Einnahmen nach dem PartG nur bedingt deckungsgleich mit der Definition im Handelsrecht, wo Einnahmen lediglich denen in einer Periode zugeflossenen Einzahlungen und Forderungen entsprechen (Freidank 2012 a, S. 20 f.). Die erhaltenen Mittel aus staatlicher und nichtstaatlicher Finanzierung bilden die bedeutendsten Einnahmequellen einer Partei. Nach § 24 Abs. 4 PartG umfasst die Einnahmenrechnung außerdem Einnahmen aus Spenden, Unternehmenstätigkeit und Beteiligungen (Nr. 5), sonstigem Vermögen (Nr. 6), Veranstaltungen, Vertrieb von Druckschriften bzw. Veröffentlichungen und sonstiger mit Einnahmen verbundener Tätigkeit (Nr. 7) sowie sonstige Einnahmen (Nr. 9). Nach § 26 Abs. 4 PartG bleiben hingegen Sach-, Werk- und Dienstleistungen, welche die Mitglieder außerhalb eines Geschäftsbetriebes unentgeltlich zur Verfügung stellen (ehrenamtliche Tätigkeiten), unberücksichtigt. Durch die Änderungen des PartG in 2016 wurde diese Regelung auch auf Nichtmitglieder einer Partei ausgedehnt. Ausgaben stellen gemäß § 26 a Abs. 1 PartG jede von der Partei erbrachte Geldleistung oder geldwerte Leistung sowie die Nutzung von Einnahmen nach § 26 Abs. 1 PartG dar. Außerdem gelten plan- und außerplanmäßige Abschreibungen auf Vermögensgegenstände und die Rückstellungsbildung als Ausgabe. Somit wird auch der Begriff der Ausgaben weiter gefasst als im Handelsrecht (Jochum 2008, S. 367 f.), wo Ausgaben abgeflossenen Auszahlungen und Verbindlichkeiten entsprechen (Freidank 2012 a, S. 12 ff.). Das PartG orientiert sich bei der Nutzung der Begriffe von Einnahme und Ausgabe somit grundsätzlich am HGB, jedoch sind die Definitionen nicht identisch. Vielmehr sind die gegebenen Definitionen von Einnahme und Ausgabe den handelsrechtlichen Begrifflichkeiten von Ertrag und Aufwand gleichzusetzen (IDW RS HFA 12, S. 859). Die Ausgabenrechnung ist nach § 24 Abs. 5 PartG primär in Personalausgaben (Nr. 1) sowie Sachausgaben (Nr. 2) aufzugliedern. Personalausgaben umfassen sämtliche Aufwendungen bezüglich des innerparteilichen Personalwesens und können materieller oder monetärer Art sein (Krumbholz 2010, S. 238). Sachausgaben umfassen hingegen ausschließlich Aufwendungen materieller Art und werden dabei zeitlich untergliedert in Sachausgaben des laufenden Geschäftsbetriebes, für allgemeine politische Arbeit und für Wahlkämpfe.

(2) Die Vermögensbilanz soll gem. § 24 Abs. 1 Satz 1 PartG mit der Ergebnisrechnung verbunden sein, so dass deren Saldo dem Zuwachs bzw. der Minderung des Vermögens entspricht (Streitferdt/Krumbholz 2008 a, S. 603). Die Gliederung der Vermögensbilanz hat Formblattcharakter und entspricht weitestgehend jener der handelsrechtlichen Bilanz nach § 266 HGB. Statt in Aktiv- und Passivseite untergliedert das PartG nach § 24 Abs. 6 in Besitz- und Schuldposten. Besitzposten umfassen analog zum HGB in erster Linie Anlage- und Umlaufvermögen, während sich Schuldposten primär aus Rückstellungen und Verbindlichkeiten zusammensetzen. Das Reinvermögen wird gesondert ausgewiesen. § 28 PartG legt weiterhin spezifische Vorschriften fest, wodurch die Anwendbarkeit handelsrechtlicher Bestimmungen eingeschränkt wird (Kersten/Rixen 2009, S. 478). Analog zu § 253 Abs. 1 Satz 1 HGB werden Vermögensgegenstände stets mit den Anschaffungs- oder Herstellungskosten vermindert um planmäßige Abschreibungen angesetzt. Von der planmäßigen Abschreibung ausgenommen sind nach § 28 Abs. 2 Satz 2 PartG Haus- und Grundvermögen. Sofern notwendig, sind außerplanmäßige Abschreibungen analog zu § 253 Abs. 3 Satz 3 HGB vorzunehmen (Lenski 2011, S. 336). Rückstellungen und Rechnungsabgrenzungsposten sind im Einklang mit den §§ 249, 250 HGB zu bilden. Letztere sind im Gegensatz zum Handelsrecht unter den „Sonstigen Vermögensgegenständen“ bzw. „Sonstigen Verbindlichkeiten“ auszuweisen (IDW RS HFA 12, S. 858), allerdings besteht für Gebietsverbände unterhalb der Landesverbände nach § 28 Abs. 3 PartG ein Ansatzwahlrecht.

(3) Der obligatorische Erläuterungsteil hat eine Ergänzungsfunktion (Jochum 2008, S. 326) und soll aufgrund des Formblattcharakters der Vermögensbilanz Informationen über zusätzliche Sachverhalte geben. § 24 Abs. 7 PartG sieht keine eindeutige Gliederung vor, sondern legt lediglich notwendige Inhalte fest. Der Erläuterungsteil wird regelmäßig in vier Abschnitte gegliedert (Streitferdt/Krumbholz 2008 a, S. 607). Während der erste Abschnitt allgemeine Erläuterungen zur Rechnungslegung enthält, gibt der zweite Abschnitt nach § 24 Abs. 7 Nr. 1 PartG Aufschluss über sämtliche mittelbaren und unmittelbaren Beteiligungen der Partei. Dabei sind der Name und der Sitz der jeweiligen Beteiligung sowie die Höhe des Anteils am Kapital und das aktuelle Ergebnis des letzten Geschäftsjahres anzugeben. Im dritten Abschnitt folgt eine Auflistung der sonstigen Einnahmen. Dazu gehören vor allem Zuwendungen in Form von Spenden, sofern diese die vorgeschriebenen Höchstgrenzen überschreiten. Der vierte Abschnitt berichtet schließlich über fehlerhafte Buchungsvorgänge und Ausweise sowie sonstige Berichtigungen. Des Weiteren ist das Ergebnis einer Bewertung des Haus- und Grundvermögens darzulegen, welche alle fünf Jahre durchzuführen ist (IDW RS HFA 12, S. 860). Der Erläuterungsteil gibt außerdem Auskunft über den aktuellen Stand der Mitgliederzahl einer Partei. Somit kommt dem Erläuterungsteil in gewisser Weise die Funktion des handelsrechtlichen Anhangs nach §§ 284, 285 HGB zu. Parteien sind im Gegensatz zu Kapitalgesellschaften jedoch nicht dazu verpflichtet einen Lagebericht aufzustellen.

2. Funktionen der Rechnungslegung

Mithilfe der Rechnungslegung sollen Finanz- und Leistungsströme sowie die Vermögens- und Ertragslage einer Partei erfasst, überwacht und an bestimmte Adressatengruppen berichtet wer-

den. Somit erfüllt die Rechnungslegung eine Dokumentations-, Überwachungs- und Informationsfunktion (Freidank/Velte 2013, S. 47). Parteien sind weder gewinnorientierte Institutionen, die nach den Vorschriften des Handels-, Steuer- oder Gesellschaftsrechts Rechnung legen müssen, noch sind sie staatliche Institutionen, die ihre Rechnungslegung nach den Vorgaben des Haushaltsrechts auszuführen haben (Streitferdt/Schäfer 2002, S. 546). Aufgrund des Verweises auf das Handelsrecht im PartG müssen Parteien die Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung beachten (z. B. Klarheit, Übersichtlichkeit, Vollständigkeit, Einzelbewertung der Vermögensgegenstände und Schulden sowie vorsichtige Bewertung von Vermögen und Schulden) (IDW RS HFA 12, S. 857). Die Rechnungslegung verfolgt den Zweck des Individualschutzes (Merschbacher 1987, S. 134 f.), wonach bestimmte Individuen durch geeignete Informationen vor Fehleinschätzungen geschützt werden sollen. Dazu zählen die Wähler und Förderer, aber auch konkurrierende Parteien. Das BVerfG hat diesbezüglich höchstrichterlich festgestellt, dass zum verfassungsrechtlichen Status einer Partei das Recht gehört, im Rahmen des Möglichen feststellen zu können, ob und in welchem Umfang außenstehende Individuen auf andere Parteien einzuwirken versuchen (BVerfG 1969, S. 180). Daher können insbesondere die Ergebnisrechnung und die Vermögensbilanz einer konkurrierenden Partei dazu genutzt werden, Schlussfolgerungen für die eigene Strategie und Taktik zu ziehen (Klein 2000, S. 1441).

Um dem Individualschutz gerecht zu werden und um die Übersichtlichkeit und Klarheit der Rechnungslegung zu fördern, sollten wesentliche Begrifflichkeiten eindeutig definiert sein. Die vom PartG festgelegten Definitionen einer Einnahme sowie einer Ausgabe entsprechen nicht denen des Handelsrechts (IDW RS HFA 12, S. 859). Einnahmen sind eher Erträgen gleichzusetzen, da sie gem. § 26 Abs. 1 PartG auch Vermögenserhöhungen berücksichtigen. Ausgaben sollten hingegen als Aufwendungen deklariert werden, da diese nach § 26 a Abs. 1 PartG auch Vermögensminderungen mit einbeziehen. Der im Vergleich zum Handelsrecht erweiterte Begriff der Einnahme und Ausgabe ist grundsätzlich als zweckmäßig zu bewerten, da er falsche Abgrenzungen verhindert und die Buchführung vereinfacht. Eine begriffliche Anpassung wäre jedoch ratsam, um Missverständnissen entgegenzuwirken (Streitferdt/Schäfer 2002, S. 551). Fachkundige Anspruchsgruppen müssten sich nicht neu orientieren, während bei nicht fachkundigen Interessengruppen ohnehin nicht davon auszugehen ist, dass die eindeutige Abgrenzung zwischen Einnahme und Ertrag bzw. Ausgabe und Aufwand bekannt ist. Ein Rückgriff auf die handelsrechtliche Terminologie bietet sich ferner auch bezüglich der wesentlichen Bestandteile des Rechenschaftsberichts an. Die Wirtschaftsprüferkammer (WPK) und das Institut der Wirtschaftsprüfer (IDW) forderten daher im Zuge der Novellierung des Parteienrechts (2004), den Rechenschaftsbericht in Jahresabschluss, die Vermögensbilanz in Bilanz, den Erläuterungsteil in Anhang und die Ergebnisrechnung in Gewinn- und Verlustrechnung umzubenennen (WPK/IDW 2002, S. 3). Die Fraktion von CDU/CSU schloss sich diesem Vorschlag an (BT-Drucks. 14/7441, S. 10 f.). Eine stärkere Anlehnung an handelsrechtliche Vorschriften wäre zu begrüßen, vor allem um einheitliche Regelungen unter den Parteien zu erzielen und interessierten Anspruchsgruppen eine gewisse Vergleichbarkeit zu bieten. Gleichwohl sollte es vermieden werden, eine Partei einem erwerbswirtschaftlich orientierten Unternehmen gleichzusetzen.

3. Vermögensbewertung

Im Zuge der Gesetzesnovellierung (2004) wurden einheitliche Vorschriften zur Bewertung des Vermögens geschaffen. Nach § 28 Abs. 1 PartG existiert ein Ansatzwahlrecht für Vermögensgegenstände bis zu einem Anschaffungswert von 5.000 Euro. Die Höhe dieses Wahlrechts ergab sich aus der Zeit vor Festlegung einheitlicher Bewertungsvorschriften, in der Vermögensgegenstände in der Praxis unter 5.000 Euro Anschaffungswert regelmäßig als Aufwand ausgewiesen wurden (KUS 2001, S. 98). Im Vergleich zum steuerlichen Ansatzwahlrecht von Vermögensgegenständen bis zu einem Wert von 410 Euro gem. § 6 Abs. 2 Satz 1 EStG (Endert/Sepetauz/Behrmann 2013, S. 82ff.) bzw. ab dem 1. Januar 2018 800 Euro gem. § 6 Abs. 2 Satz 1 EStG n.F. erscheint dieser Wert als verhältnismäßig hoch. Diese Aktivierungsgrenze vereinfacht die Buchführung zwar erheblich (Streitferdt/Krumbholz 2008 a, S. 604), da unwesentliche Wirtschaftsgüter keiner Abschreibungsvorschrift unterliegen und nicht regelmäßig bewertet werden müssen, wodurch wiederum Zeit- und Kostenersparnisse entstehen. Andererseits können zusätzliche Asymmetrien entstehen, denn die Summe aller unter das Ansatzwahlrecht fallenden Wirtschaftsgüter muss keineswegs unwesentlichen Charakter tragen. Letztlich kann die Bewertungsvorschrift jedoch als Kompromiss zwischen der Rechenschaftspflicht der Partei und einem ökonomisch vertretbaren Maß der Buchführung aufgefasst werden. Die Entscheidung des Gesetzgebers, dass Vermögensgegenstände mit einem Wert von maximal 5.000 Euro eine untergeordnete Rolle hinsichtlich des Informationsbedürfnisses der Öffentlichkeit spielen, erscheint plausibel (Jochum 2008, S. 386 f.). Zu beanstanden ist hingegen, dass nicht eindeutig geregelt ist, ob sich das Ansatzwahlrecht auf sämtliche Vermögensgegenstände oder ausschließlich auf Posten des Sachanlagevermögens bezieht (IDW RS HFA 12, S. 858). Hier sollte die betroffene Norm konkretisiert werden.

In diesem Zusammenhang ist des Weiteren die Pflicht nach § 24 Abs. 7 Nr. 3 PartG zur regelmäßigen Bewertung des Haus- und Grundvermögens sowie der Beteiligungen zu begrüßen. Gerade im Hinblick auf das Haus- und Grundvermögen sollte die Bildung stiller Reserven eingeschränkt werden, da diese mit der Forderung nach Transparenz unvereinbar sind. Die Bewertung hat alle fünf Jahre zum Verkehrswert zu erfolgen, so dass die Kosten des Verfahrens vertretbar sind. Aufgrund schwankender Immobilienpreise wäre eine Bewertung in kürzeren Zeitabständen ohnehin nicht sonderlich aussagekräftig.

4. Saldierungsverbot

Im Handelsrecht existiert gem. § 246 Abs. 2 HGB ein Saldierungsverbot, damit die Rechnungslegung dem Grundsatz der Bilanzklarheit (§ 243 Abs. 2 HGB) entspricht. Demnach dürfen Aufwendungen nicht mit Erträgen verrechnet werden. Da Parteien die Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung zu beachten haben, ist insofern auch das Saldierungsverbot einzuhalten (IDW RS HFA 12, S. 857). Dementsprechend sind gem. §§ 26 Abs. 2 und 26 a Abs. 2 PartG alle Einnahmen und Ausgaben mit ihrem vollen Betrag zu berücksichtigen. Vor der Novellierung des PartG (2004) herrschte jedoch ein Saldierungsgebot, weshalb diese Änderung kontrovers diskutiert wurde. Zur Diskussion trug auch die Tatsache bei, dass im Parteienrecht jegliche Ausnah-

me des Verrechnungsverbots unzulässig ist (Lenski 2011, S. 321), während das Handelsrecht zahlreiche Privilegien kennt (Küstermann 2003, S. 107 f.). Das Saldierungsverbot trägt entscheidend zum Transparenzgebot bei. Es fördert nicht nur die einheitliche Bewertung, sondern verdeutlicht exakt wo Einnahmen generiert und Ausgaben verursacht worden sind. Damit trägt es schließlich auch zu einer verbesserten Übersichtlichkeit (WPK/IDW 2002, S. 9) bei und baut Informationsasymmetrien gegenüber der Öffentlichkeit ab. Aufgrund des uneingeschränkten Saldierungsverbots kam die Forderung nach Vereinfachungsregelungen auf. Ein Saldierungswahlrecht sollte dabei aus Gründen der Kostenersparnis dazu führen, dass Einnahmen und Ausgaben bis zu einem Wert von 500 Euro verrechnet werden dürfen (Krumbholz 2010, S. 246.). Diese Forderung erscheint nicht plausibel. Das Saldierungsverbot führt ohne Zweifel zu einem Mehraufwand auf Seiten der Partei, welcher mit zusätzlichen Kosten verbunden ist. Ein zusätzliches Wahlrecht könnte den buchhalterischen Prozess jedoch zusätzlich verkomplizieren. Die Einführung des Saldierungsverbots ist daher als richtungsweisendes Instrument der Offenlegung zu würdigen.

5. Periodenabgrenzung

Um Geschäftsvorfälle periodengerecht zuzuordnen, sieht das Handelsrecht die Bildung von Rechnungsabgrenzungsposten (§ 250 HGB) vor. Ein aktiver Rechnungsabgrenzungsposten entsteht, wenn eine gegenwärtig getätigte Ausgabe zu einem zukünftigen Aufwand führt. Ein passiver Rechnungsabgrenzungsposten entsteht hingegen, wenn eine gegenwärtige Einnahme zu einem zukünftigen Ertrag führt. Parteien haben zwar die Pflicht im Rahmen der Periodenabgrenzung Rechnungsabgrenzungsposten zu bilden, müssen diese im Gegensatz zur handelsrechtlichen Bilanz aber nicht als gesonderten Besitz- bzw. Schuldposten ausweisen (IDW RS HFA 12, S. 858). Daraus folgt, dass der Umfang der gebildeten Rechnungsabgrenzungsposten für die Öffentlichkeit nicht ersichtlich wird, sondern rein internen Informationszwecken dient. Trotz Forderung eines eindeutigen Ausweises der aktiven und passiven Rechnungsabgrenzungsposten (Streitferdt 2001, S. 345 f.; WPK/IDW 2002, S. 7ff.), setzte der Gesetzgeber diese nicht um. Die Gründe für die Schaffung dieses Sonderrechts sind nicht ersichtlich. Parteien weisen die Höhe der Rechnungsabgrenzungsposten unter den Posten „Sonstige Vermögensgegenstände“ bzw. „Sonstige Verbindlichkeiten“ aus. Als Folge dessen geht der Transparenzgedanke verloren. Parteien sollten daher zukünftig dazu verpflichtet werden, die zuvor genannten Bilanzposten weiter aufzuschlüsseln, so dass Rechnungsabgrenzungsposten für alle Adressaten transparent nachvollziehbar werden (Krumbholz 2010, S. 261 f.). Eine detailliertere Aufschlüsselung hätte eine unwesentliche Mehrbelastung zur Folge, da die buchhalterische Erfassung ohnehin erfolgt, würde aber gleichzeitig die Nachvollziehbarkeit für alle Anspruchsgruppen erhöhen.

6. Erläuterungsteil

Der Gesetzgeber hat im Laufe der Novellierung des PartG (2004) für eine drastische Ausweitung der Angabepflichten im Erläuterungsteil gesorgt, was aus Sicht der Corporate Governance zu begrüßen ist. Aufgrund des Formblattcharakters der Ergebnisrechnung und der Vermögensbilanz kann der Erläuterungsteil nach § 24 Abs. 7 PartG als zentrales Mittel der Berichterstattung dienen und maßgeblich zum Abbau von Informationsasymmetrien beitragen, indem er Erläuterungen zur Rechnungslegung enthält, Spender (Kapitel III.7.), Beteiligungen (Kapitel III.8.) und Erbschaften namhaft macht und den Posten „Sonstige Einnahmen“ aufschlüsselt (IDW RS HFA 12, S. 860). Dieser Posten muss nach § 27 Abs. 2 PartG aufgegliedert und erläutert werden, sobald die sonstigen Einnahmen mehr als 2% der Summe aller Einnahmen ausmachen oder aber die Summe von 10.000 Euro übersteigen. Dieselbe Grenze gilt auch für Einnahmen aus Erbschaften und Vermächtnissen, welche dann unter Angabe der Höhe, des Namens und der Anschrift des Erblassers zu verzeichnen sind. Darüber hinaus müssen auch Angaben über die Bewertung des Haus- und Grundvermögens nach § 24 Abs. 7 Nr. 3 und die Aufschlüsselung der „Sonstigen Einnahmen“, sofern diese gem. § 27 Abs. 2 mehr als 2% der Gesamteinnahmen betragen, gemacht werden, was dazu führt, dass mögliche Unklarheiten beseitigt werden.

Zu bemängeln ist allerdings die fehlende Verpflichtung, parteinahe Institutionen in den Erläuterungsteil mit aufzunehmen. Hierzu zählen vor allem politische Stiftungen und Jugendorganisationen (Adams 2005, S. 408ff.). Diese sind zwar selbstständig und organisatorisch unabhängig, stehen aber nichtsdestotrotz des Öfteren in finanzieller Abhängigkeit zu Parteien. Die hierfür aufgewendeten oder eingenommenen Beträge müssen als „Sonstige Einnahme“ bzw. „Sonstige Ausgabe“ deklariert werden, doch bleibt die Institution als solche inkognito. Dementsprechend bleiben etwaige Leistungsbeziehungen verborgen.

Da das PartG sowohl der Ergebnisrechnung, als auch der Vermögensbilanz eine eindeutige formelle Struktur zuweist, kommt auch hinsichtlich des Erläuterungsteils eine solche Vorgabe in Betracht. Diese sollte flexibel ausgestaltet sein, würde aber dem Zweck dienen, eine bessere Vergleichbarkeit zwischen den Parteien herzustellen. Dies wäre sowohl im Interesse der Öffentlichkeit, als auch aus Gründen der Zeitersparnis im Interesse der mit der Aufstellung und Prüfung des Rechenschaftsberichts beauftragten Personen.

7. Spenden

Das PartG definiert Spenden nach § 27 Abs. 1 Satz 3 PartG als Zahlung, die über die erhaltenen Mitglieds- und Mandatsträgerbeiträge hinausgeht. Diese weit gefasste Begriffsbestimmung soll die Verhinderung der Umgehung der allgemeinen Regelungen und vor allem der Spendenannahmeverbote in § 25 PartG bewirken (Kersten/Rixen 2009, S. 463 f.). Demnach müssen Spenden vom gleichen Spender, die den Gesamtwert von 10.000 Euro in einem Kalenderjahr übersteigen, unter Angabe des Namens und der Anschrift des Spenders in den Rechenschaftsbericht aufgenommen werden. Zuwendungen bis zu 3.300 Euro müssen im Rechenschaftsbericht zumindest gesondert ausgewiesen werden, allerdings ohne Angabe von Spenderdaten. Sofern die Spende einen Gesamtbetrag von 50.000 Euro übersteigt, ist diese dem Bundestagspräsidenten

anzuzeigen, der die Zuwendung daraufhin unter Angabe der Daten des Spenders veröffentlicht. Für Spenden besteht eine Weiterleitungspflicht (Lenski 2011, S. 297 f.), so dass diese unverzüglich an ein Mitglied des Vorstands übertragen werden muss. Nach § 25 Abs. 1 Satz 2 PartG sind Spenden in barer Form lediglich bis zu einem Betrag von 1.000 Euro zulässig. Die Partei trägt die Verantwortung, dass Spenden von juristischen Personen im Gegensatz zu Spenden von natürlichen Personen gesondert ausgewiesen werden, da sich die relative Obergrenze der staatlichen Teilfinanzierung ausschließlich an Letzterem bemisst (IDW RS HFA 12, S. 859).

Zuwendungen in Form von Spenden stellen einen wesentlichen Anteil der Einnahmen einer Partei dar. Grundsätzlich hält das BVerfG Zuwendungen solcher Art für verfassungskonform, da diese „als eine alltägliche Erscheinung tatsächlicher politischer Interessenwahrnehmung“ (BVerfG 1966, S. 1505) angesehen werden können. Spenden spiegeln somit eine Form des politischen Engagements wider. Dabei dienen sie oftmals als Instrument für die Gewährleistung der Sensibilität der Parteien für gesellschaftliche Bedürfnisse (Morlok 2001, S. 266). Um Zuwendungen dem Grunde nach nicht zu missbrauchen, formuliert das Parteienrecht zahlreiche Annahmeverbote. Gem. § 25 Abs. 2 PartG ist die Annahme von Spenden z. B. von öffentlich-rechtlichen Körperschaften (Nr. 1), von politischen Stiftungen (Nr. 2) oder von Unternehmen, die ganz oder teilweise im Eigentum der öffentlichen Hand stehen (Nr. 5) verboten, um eine verdeckte staatliche Parteienfinanzierung zu verhindern. Parteien sind in der Lage, Einfluss auf öffentlich rechtliche Körperschaften auszuüben und dadurch ebenso fähig, auf das Spendenverhalten einzuwirken (BT-Drucks. 14/8778, S. 17). Folglich kann es zu Interessendivergenzen kommen, welche verhindert werden müssen. Ebenfalls untersagt sind Zuwendungen von anonymen Personen, welche den Wert von 500 Euro übersteigen (Nr. 6) sowie Spenden, die der Partei in erkennbarer Erwartung oder als Gegenleistung eines bestimmten wirtschaftlichen oder politischen Vorteils gewährt werden (Nr. 7). Damit die Reputation des gesamten demokratischen Staatsapparats erhalten bleibt, muss mit allen Mitteln versucht werden zu vermeiden, dass die Parteipolitik „käuflich“ erscheint (Küstermann 2003, S. 154). Verstöße gegen die geltenden Gesetze werden gem. §§ 31 a ff. PartG sanktioniert. Sofern Zuwendungen falsch ausgewiesen werden, nimmt der Bundestagspräsident die Festsetzung der staatlichen Mittel gem. § 31 a Abs. 1 PartG zurück. Ferner wird die Partei nach § 31 c PartG zu Strafzahlungen in Höhe des Zwei- bis Dreifachen des rechtswidrig erlangten bzw. inkorrekt ausgewiesenen Betrages verpflichtet. Die Annahmeverbote wurden im Vergleich zum vorherigen Rechtsstand deutlich verschärft. Davon betroffen sind auch die bereits erläuterten Obergrenzen zur namhaften Veröffentlichung von Großspenden. Zukünftig sollte das Verhalten sowie der Umgang mit Spenden beobachtet werden. Auftretende Gesetzeslücken müssen umgehend geschlossen werden. Die Ergänzung um ein grenzenloses Annahmeverbot für anonyme Spenden ohne Höchstbetrag scheint zweckmäßig, da Anonymität dem Transparenzgebot grundlegend zuwiderläuft. Die Relevanz der Sicherstellung der Offenlegungspflichten für Spenden kommt auch darin zum Ausdruck, dass diese den Zuwendungsanteil der staatlichen Teilfinanzierung bestimmen und eine dahingehende Transparenz somit eindeutig dem Interesse der Öffentlichkeit dient.

8. Beteiligungen

Parteien müssen infolge der Novellierung des Parteienrechts (2004) nach § 24 Abs. 7 Nr. 2 PartG beispielsweise nicht nur die Beteiligung an Medienunternehmen, sondern auch deren Produkte ausweisen. Dies erleichtert dem Wähler seine Willensbildung, da nicht davon auszugehen ist, dass dieser die Verknüpfung unmittelbar selbst herstellen kann. Medienunternehmen stellen den Dreh- und Angelpunkt der freien öffentlichen Meinungsbildung dar, wozu auch die politische Meinungsbildung zählt (Jochum 2008, S. 327). Beteiligungen stellen eine spezielle Form der Aufgliederung des Vermögens dar. Bis zur Änderung des Parteiengesetzes wurden die Einnahmen aus Unternehmenstätigkeit und Beteiligungen unter dem allgemeinen Posten „Einnahmen aus Vermögen“ bilanziert, heutzutage werden diese gesondert ausgewiesen. Begründet wurde diese Neuerung mit der Stärkung der Transparenz, sobald eine Partei unternehmerisch tätig wird (BT-Drucks. 14/8778, S. 19). Beteiligungen dienen häufig lediglich sekundär der Ertragssteigerung, sondern vielmehr der Absicht der Einflussnahme, wobei die Höhe der Beteiligung am Nennkapital der Institution als Indikator für das Ausmaß der potenziell möglichen Einflussnahme gilt (Streitferdt 2001, S. 364). Aus diesem Grund bestehen die meisten Beteiligungen an Medienunternehmen, welche als Sprachrohr zur Öffentlichkeit dienen können. Das Halten solcher Beteiligungen kann zu Zielkonflikten zwischen der Partei und deren Anspruchsgruppen führen. Einzelne Wähler und Förderer können aus individuellen Gründen die Unterstützung medialer Unternehmen verurteilen, beispielsweise weil sie die Meinung dieser nicht persönlich vertreten oder mit eigenen Unternehmungen in Konkurrenz zu diesen stehen. Strenge Rechnungslegungspflichten sind daher unabdingbar, damit eine Partei nicht in das Spannungsfeld zwischen öffentlichen Interessen und marktorientierten Zielen gerät (Rieckmann 2008, S. 815). Insofern sollten Beteiligungen nicht nur der Höhe nach in die Vermögensbilanz mit aufgenommen, sondern auch im anknüpfenden Erläuterungsteil vollumfänglich aufgeführt und erläutert werden. Bei unrichtigen Angaben im Rechenschaftsbericht werden gem. § 31 b PartG Strafzahlungen i.H.v. 10 % des fehlerhaften Vermögenswertes fällig.

IV. Prüfung

1. Grundlegende Anforderungen und Funktionen

Der Rechenschaftsbericht einer Partei ist nach § 23 Abs. 2 PartG jährlich durch einen Wirtschaftsprüfer oder eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft zu prüfen. Die Prüfung dient dazu, die sich im Kontext der Prinzipal-Agenten-Theorie ergebenden Informationsasymmetrien zu reduzieren (Screening). Sofern eine Partei im Zuge einer Europa- oder Bundestagswahl weniger als 0,5% der gültigen Stimmen bzw. im Zuge einer Landtagswahl weniger als 1,0 % der gültigen Stimmen erzielt hat, kann die Prüfung von einem vereidigten Buchprüfer oder einer Buchprüfungsgesellschaft vorgenommen werden. Im seltenen Fall, dass eine Partei zusätzlich zu den genannten Kriterien weder über Einnahmen noch über ein Vermögen von mehr als 5.000 Euro verfügt, entfällt die Prüfungspflicht. Neben der Bundespartei und ihren Landesverbänden hat

sich die Prüfung nach § 29 Abs. 1 Satz 1 PartG auf mindestens zehn nachgeordnete Gebietsverbände zu erstrecken, wobei die Auswahl dieser dem Ermessen des Prüfers obliegt (Lenski 2011, S. 339). Die Bestellung des Abschlussprüfers regelt das PartG hingegen nicht, sondern verweist durch § 6 Abs. 1 i. V. m. Abs. 2 Nr. 12 PartG indirekt darauf, dass die einzelnen Satzungen der Parteien die Wahl des Prüfers zu regeln haben (Küstermann 2003, S. 213).

Die Prüfung umfasst nach § 29 Abs. 1 Satz 2 PartG analog zu § 317 Abs. 1 Satz 1 HGB ebenso die Buchführung. Ziel der Prüfung soll primär die Überwachung der Einhaltung gesetzlicher Vorschriften durch das PartG sein (IDW PS 710, S. 726). Das PartG orientiert sich ebenfalls an den Vorschriften zur Vorlagepflicht sowie zum Auskunftsrecht (§ 320 Abs. 1 HGB), so dass der Prüfer Zugang zu sämtlichen relevanten Unterlagen und der Buchführung gewährt bekommt und Aufklärung bzw. Nachweise verlangen kann (WPK/IDW 2002, S. 22).

Den Abschluss der Prüfung bilden analog zum Handelsrecht (§§ 321, 322 HGB) ein Prüfungsbericht sowie ein Prüfungsvermerk. Der Prüfungsbericht hat über Gegenstand, Art, Umfang und Ergebnis der Prüfung zu berichten und ist schriftlich niederzulegen (Kersten/Rixen 2009, S. 493). Zusätzlich empfiehlt das IDW auch über bestandsgefährdende Tatsachen oder wesentliche beeinträchtigende Entwicklungen zu berichten (IDW PS 710, S. 728). Mithilfe des Bestätigungsvermerks hat der Prüfer nach § 30 Abs. 2 PartG zu attestieren, dass der Rechenschaftsbericht der zu prüfenden Partei den Vorschriften des PartG entspricht. Dabei hat der Prüfer die Möglichkeit, bei Einwendungen den Bestätigungsvermerk einzuschränken oder zu versagen. Außerdem sind die geprüften Landes- und Gebietsverbände im Bestätigungsvermerk namentlich anzugeben, so dass nachvollziehbar wird, dass keine vollständige Prüfung aller Gebietsverbände erfolgte (IDW PS 710, S. 729).

Um Loyalitäts- und Interessenkonflikte zu vermeiden und um die Unabhängigkeit der Prüfung zu wahren, schließt § 31 Abs. 1 PartG zahlreiche Personenkreise von der Prüfung einer Partei aus (Jochum 2008, S. 400). So darf eine Person die Prüfung nicht durchführen, sofern sie derzeit oder in den letzten drei Jahren ein innerparteiliches Amt oder eine Funktion ausgeübt hat (Nr. 1) oder bei der Aufstellung des Rechenschaftsberichts beteiligt war (Nr. 2). Zudem betont § 31 Abs. 3 PartG analog zu § 323 Abs. 1 HGB, dass alle an der Prüfung beteiligten Personen ihre Aufgaben gewissenhaft und unparteiisch auszuführen haben und sich dabei zur Verschwiegenheit verpflichten.

Nach Erteilung des Prüfungsvermerks ist der Bundestagspräsident nach § 23 a Abs. 1 PartG dazu verpflichtet, den Rechenschaftsbericht auf formale und inhaltliche Richtigkeit zu prüfen. Liegen Anhaltspunkte für unrichtige Angaben vor, so wird der betroffenen Partei Möglichkeit zur Stellungnahme gewährt. Verdichten sich daraufhin die Anhaltspunkte, so kann der Bundestagspräsident im Einvernehmen mit der Partei eine zweite Prüfung veranlassen (Krumbholz 2010, S. 342).

Die Prüfung des Rechenschaftsberichts einer Partei ist als unerlässliches Corporate Governance-Instrument anzusehen. Erst die Prüfung durch ein unabhängiges, sachverständiges externes Überwachungsorgan ermöglicht die tatsächliche Feststellung der Normentsprechung und fördert die Glaubwürdigkeit der offengelegten Informationen (Schruff 1996, S. 971) und kann einen wesentlichen Anteil daran haben Moral Hazards abzubauen. Sollte es im Verlauf des Rechenschaftsjahres zu internen Kontrolldefiziten (Kreutz 2007, S. 52) oder dolosen Hand-

lungen gekommen sein, besteht durch eine Prüfung nicht nur die Möglichkeit, diese aufzudecken, sondern gleichzeitig auch diesen zukünftig präventiv vorzubeugen.

2. Wahl und Bestellung des Prüfers

Die Partei hat den Prüfer eigenständig zu wählen und zu bestellen (Seifert 1975, S. 324). Die fehlenden Regelungen des Parteienrechts hinsichtlich der Wahl und Bestellung des Abschlussprüfers sorgten im Zuge der Neugestaltung des PartG für Diskussionen. In der Praxis obliegt regelmäßig dem Vorstand laut Satzung die Bestellung des Prüfers. Im Zuge der Reformierung des Parteienrechts wurde der Vorschlag unterbreitet, der Mitgliederversammlung die Verantwortlichkeit zur Bestellung des Abschlussprüfers zu übertragen (KUS 2001, S. 105; Streitferdt 2001, S. 366; WPK/IDW 2002, S. 14). Dieser Vorschlag beruht auf dem Argument, dass Mitglieder einer Partei durch die von ihnen geleisteten Beiträge in besonderem Maße schutzbedürftig seien (Streitferdt 2001, S. 366). Von anderer Seite wurde gefordert, dass der Bundestagspräsident für die Bestellung des Prüfers verantwortlich sein soll (Vesper 2000, S. 5). Dies würde jedoch einen Eingriff in die verfassungsrechtlich geschützte innere Ordnung der Partei darstellen, so dass eine Durchsetzung dieser Möglichkeit laut der KUS juristisch kaum tragbar wäre (KUS 2001, S. 105). Abgesehen davon ist zu bedenken, dass der Bundestagspräsident ebenfalls Mitglied einer Partei sein kann. Somit könnte eine unabhängige Auswahl des Prüfers auch bei dieser Option nicht immer gewährleistet werden, sofern er sein Amt missbraucht und seiner eigenen Partei einen erheblichen Vorteil verschafft, indem er anderen Parteien z. B. Prüfer mit konkurrierendem Parteibuch zuweist. Alternativ hätte an die gesetzlichen Bestimmungen für Unternehmen angeknüpft werden können. Laut § 111 Abs. 2 Satz 3 AktG erteilt der Aufsichtsrat den Prüfungsauftrag, während die Hauptversammlung gem. § 119 Abs. 1 Nr. 4 AktG den Prüfer bestellt. Eine Partei verfügt weder über ein Kontrollorgan wie den Aufsichtsrat, noch über einen Zusammenschluss von Eigentümern (Hauptversammlung). Da die Mitgliederversammlung jedoch die Interessen aller Mitglieder vertritt und nach § 9 Abs. 1 PartG das oberste Organ (Ipsen 2008, S. 80) der Partei darstellt, übernimmt diese in gewisser Weise die Funktionen von Aufsichtsrat und Hauptversammlung. Somit kann sie als geeigneter Prinzipal angesehen werden, welcher dem Agenten (Vorstand) gegenübersteht. Da der Vorstand nach § 23 Abs. 1 Satz 3 PartG die Verantwortlichkeit für den Rechenschaftsbericht trägt, sollte dieser aus Gründen der Unabhängigkeit und Objektivität nicht gleichzeitig für die Wahl und Bestellung des Prüfers verantwortlich sein (Kersten/Rixen 2009, S. 500). Nach höchstrichterlicher Rechtsprechung „besteht die Neigung, den wahren Ablauf von Vorgängen und Zusammenhängen nicht offen zu legen“ (BVerfG 1992, S. 2554). Die Vergangenheit hat gezeigt, dass vor allem hochrangige Mitglieder teilweise ein begrenztes Interesse an der Aufdeckung von Fehlern und Manipulationen haben. Das PartG bedarf an dieser Stelle einer dringenden Reformierung.

3. Ausschluss von Prüfern

Das Parteienrecht definiert nach § 31 Abs. 1 PartG Ausschlussgründe für den Prüfer um Loyalitäts- und Interessenkonflikte zu vermeiden. In Anlehnung an §§ 319, 319 a HGB wurden diese Gründe erweitert. Hiermit sollten die handelsrechtlichen Ausschlussgründe parteirechtlich konkretisiert werden, ohne jedoch ein Sonderrecht zu schaffen, um sowohl den Prüfer als auch die an der Aufstellung des Rechenschaftsberichts beteiligten Personen zu entlasten (BT-Drucks. 14/8778, S. 17). Eine zweckmäßige Kontrolle kann nur dann stattfinden, wenn der Prüfer in keiner Weise mit der Aufstellung des Rechenschaftsberichts in Verbindung steht, in keinem abhängigen Verhältnis zur zu prüfenden Partei steht und damit unbefangen ist. Ausschlussgründe für Prüfer sollten möglichst umfassend sein, da ein Rechenschaftsbericht bei Verstößen nicht unmittelbar nichtig wird (Lenski 2011, S. 343), sondern ein zeit- und kostenintensives Berichtigungsverfahren gem. § 23 a Abs. 3 PartG nach sich zieht. Die Kosten dieses Verfahrens trägt nach § 23 a Abs. 3 Satz 3 PartG der Bundestagspräsident und damit indirekt der Steuerzahler. Aus diesem Grund hat auch die Öffentlichkeit ein Interesse daran, dass die Ausschlussgründe für den Prüfer eingehalten werden und möglichst lückenlos sind. Zusätzlich muss der Prüfer selbst darlegen, ob die nötigen Kenntnisse und Erfahrungen vorliegen, um die Prüfung sachgerecht durchzuführen (IDW PS 710, S. 726). Neben den parteirechtlichen Ausschlussgründen sind außerdem die Reglementierungen nach §§ 39, 53 WPO zu berücksichtigen. Der Forderung der KUS nach erweiterten Ausschlussgründen wurde somit nachgekommen (KUS 2001, S. 14). Fraglich ist, ob auch Personen von der Prüfung ausgeschlossen werden sollten, die beispielsweise einfaches Mitglied der Partei sind oder durch getätigte Zuwendungen mit der Partei in nachweisbarer Verbindung stehen. Nach § 319 Abs. 2 HGB sind Personen dann auszuschließen, wenn Beziehungen geschäftlicher, finanzieller oder persönlicher Art vorliegen. Nach handelsrechtlicher Auffassung wären die genannten Personenkreise daher von der Prüfung ausgeschlossen, nach Parteienrecht jedoch nicht. Somit wurde letztlich doch Sonderrecht geschaffen, da die Vorschriften eindeutig vom Handelsrecht abweichen, derweil die Gründe dafür nicht ersichtlich sind. Daher muss darauf vertraut werden, dass Wirtschaftsprüfer nach § 49 WPO ihre Tätigkeit eigenständig versagen, sobald die Besorgnis zur Befangenheit besteht. Die Öffentlichkeit ist insofern auf die rechtskonforme Handlung des Prüfers angewiesen, der seinerseits eine hohe Verantwortung gegenüber der Öffentlichkeit trägt.

4. Externe Rotation

In Anlehnung an handelsrechtliche Regelungen forderten sowohl die KUS als auch die Fraktionen von SPD und BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN die externe Rotation (KUS 2001, S. 106; BT-Drucks. 14/7778, S. 21). Das Prüfungsmandat soll dabei nach spätestens fünf Jahren an einen anderen Prüfer weitergeben werden, um einer möglichen Verringerung der Unabhängigkeit zwischen Abschlussprüfer und der Partei vorzubeugen. Anderenfalls kann die Gefahr einer Reduktion der Schärfe der Prüfung bestehen (Morlok 2001, S. 305). Die Sicherstellung der Integrität des Prüfers ist von hoher Bedeutung, da die Öffentlichkeit keinen Einfluss auf die Wahl des Abschlussprüfers hat. Die externe Rotation ist jedoch auch mit zusätzlichen Kosten verbun-

den (Klein 2001, S. 187), die keineswegs ausschließlich monetärer Art sind. Eine Partei verfügt wie bereits ausführlich erörtert über komplexe Strukturen, die sich grundlegend von prüfungspflichtigen Unternehmen unterscheiden. Ein neuer Prüfer wäre daher gezwungen, diese Strukturen innerhalb kürzester Zeit zu durchdringen. Der Prüfungsprozess könnte infolgedessen verlangsamt werden und die Qualität der Prüfung sinken. Aus diesen Gründen sprachen sich die WPK und das IDW gegen die externe Rotation aus (WPK/IDW 2002, S. 14ff.), welche daraufhin parteirechtlich nicht umgesetzt wurde. Zukünftig sollte dies überdacht werden. Die angeführten Argumente gegen die Einführung der externen Rotation könnten etwa durch längere Wechselfristen (z. B. 10 Jahre) entschärft werden. Dieser Kompromiss hätte überschaubare Mehrkosten bei gleichzeitig potenziell erhöhter Integrität und Unabhängigkeit des Prüfers zur Folge. Die Rotation könnte als zusätzliches Corporate Governance-Instrument potenziellen Konflikten zwischen Partei und Wählern bzw. Förderern präventiv entgegenwirken. Einschränkend ist jedoch anzumerken, dass die empirische Prüfungsforschung bisher noch keine einheitlich positive Wirkung einer externen Rotation nachweisen konnte (Myers u. a. 2003).

5. Durchführung der Prüfung

Im Hinblick auf die Durchführung der Prüfung geben die komplexen Strukturen einer Partei auch Anlass für eine sinnvolle Festlegung der zu prüfenden Verbände. Gem. § 29 Abs. 1 PartG müssen die Bundespartei, ihre Landesverbände sowie mindestens zehn nachgeordnete Gebietsverbände geprüft werden. Die Auswahl der Gebietsverbände obliegt der Entscheidung des Prüfers und kann auf zusätzliche Verbände erweitert werden, sofern der Prüfer Anlass dafür sieht (Seifert 1975, S. 325). Die Anzahl der einzubeziehenden Gebietsverbände wurde im Verlauf der Erneuerung des PartG von vier auf zehn erhöht (Jochum 2008, S. 395). Aufgrund der hohen Anzahl an Kreis- und Ortsverbänden vor allem auf Seiten der großen Parteien ist diese Regelung kritisch aufzufassen. Beispielsweise hat die CDU 336 Kreis- und über 10.000 Ortsverbände, so dass ein Einbezug von lediglich 10 Gebietsverbänden in die Prüfung sehr niedrig erscheint. Die Prüfung sämtlicher Gebietsverbände wäre zweifelsohne aus Kostengründen nicht zumutbar. Dennoch haben die Verbände oftmals einen erheblichen Anteil am Finanzvolumen des jeweils übergeordneten Landesverbandes (Schruff 1996, S. 973 f.). Eine zu geringe Prüfungsdichte kann unter Umständen schwerwiegende Konsequenzen für den abschließenden Prüfungsvermerk haben. Die Öffentlichkeit erwartet ein Urteil durch den Abschlussprüfer, auf das sie vertrauen kann. Da davon auszugehen ist, dass die Öffentlichkeit mit den gesetzlichen Regelungen nicht vollumfänglich vertraut ist, kann dies zu erheblichen Missverständnissen und somit zu einer Erwartungslücke führen. Das IDW empfiehlt daher, im einleitenden Abschnitt des Prüfungsvermerks alle geprüften Verbände namentlich aufzuführen, um der Öffentlichkeit deutlich zu machen, dass der Prüfer möglicherweise zu einem anderen Urteil hätte kommen können, sofern weitere Verbände in die Prüfung miteinbezogen worden wären (IDW PS 710, S. 729). Die Empfehlung fördert die Transparenz der Prüfung. Die gesetzlich festgelegte Steigerung der Prüfungsdichte auf mindestens zehn nachgeordnete Verbände war notwendig. Die Anzahl der zu prüfenden Verbände weiter zu erhöhen, gestaltet sich vor dem Hintergrund der unterschiedlichen Größen der Parteien als unzweckmäßig. Daher sollte über effizientere Alter-

nativen diskutiert werden, um zu gewährleisten, dass der Prüfer seine Prüfungsaussage zukünftig mit hinreichender Sicherheit treffen kann. Möglich wäre die Festlegung einer prozentualen Größe (Krumbholz 2010, S. 343), um Parteien in Abhängigkeit ihrer Verbandsdichte gleichermaßen zu belasten. Außerdem könnte eine gesetzlich vorgeschriebene Rotation der jeweiligen Verbände zu einer umfassenderen Prüfung beitragen. Die Empfehlung des IDW sollte nachträglich in das PartG aufgenommen werden.

Die Prüfung ist gem. § 29 Abs. 1 Satz 4 PartG so anzulegen, dass Verstöße und Unrichtigkeiten gegen die gesetzlichen Vorschriften hinsichtlich der Aufstellung des Rechenschaftsberichts sowie der Buchführung erkannt werden. Das bedeutet, dass analog zu § 316 Abs. 1 i. V. m. § 264 Abs. 1 Satz 1 HGB auch der Erläuterungsteil geprüft werden muss. Die konkrete Vorgehensweise der Prüfung regelt das PartG hingegen nicht. Daher sollte sich der Prüfer grundsätzlich an den handelsrechtlichen Normen orientieren (Kersten/Rixen 2009, S. 484). Da eine lückenlose Prüfung aus ökonomischen Gesichtspunkten nicht möglich ist, nutzt der Prüfer den risikoorientierten Prüfungsansatz (Lohr 2000, S. 1118; Sassen/Behrmann 2016, S. 133-137). Dabei werden Stichproben nach Plausibilitäts Gesichtspunkten geprüft, um mit hinreichender Sicherheit Verstöße gegen gesetzliche Vorschriften zu erkennen. Eine Ausnahme bildet jedoch die Prüfung von Zuwendungen in Form von Spenden. Da diese die Höhe der staatlichen Finanzierung maßgeblich beeinflussen, sollte eine lückenlose Überprüfung der erhaltenen Beträge anhand von Belegen und sonstigen Nachweisen vorgenommen werden (IDW PS 710, S. 727-728).

6. Prüfungsbericht und Prüfungsvermerk

Den Abschluss der Prüfung bilden der Prüfungsbericht und der Prüfungsvermerk, welche das Ergebnis des Prüfungsprozesses schriftlich wiedergeben. Während der Prüfungsbericht nach § 30 Abs. 1 PartG ausschließlich dem Vorstand der Partei auszuhändigen ist, stellt der Prüfungsvermerk einen Teil des Rechenschaftsberichts dar, welcher gemeinsam mit diesem gem. § 30 Abs. 3 PartG zu veröffentlichen ist. Vor allem der Prüfungsbericht ist somit ein zentrales Instrument der Berichterstattung (Freidank/Velte 2009, S. 1460). Aufgrund dieser Tatsache existieren unterschiedliche Ansichten, welche Organe die Adressaten des Prüfungsberichts sein sollten. An diesem Punkt erscheint der Verweis auf die Vorschriften des Handelsrechts sinnvoll. Gem. § 321 Abs. 1 HGB sind die gesetzlichen Vertreter die Adressaten des Prüfungsberichts. Sofern der Aufsichtsrat den Prüfungsauftrag erteilt hat, ist der Prüfungsbericht ihm vorzulegen (Abs. 5). Dies ist notwendig, damit der Aufsichtsrat seiner Pflicht zur Überwachung des Vorstands nach § 111 Abs. 1 AktG nachkommen kann. Im Rahmen einer möglichen Übertragung dieser Vorschriften auf das Parteienrecht sollte der primäre Adressat des Prüfungsberichts die Mitgliederversammlung sein. Da dies nicht der Fall ist, weicht das PartG somit von den handelsrechtlichen Vorschriften ab. Begründet wird diese Abweichung damit, dass der Prüfungsbericht in erster Linie parteiinternen Zwecken dient (Seifert 1975, S. 325). Im Gegensatz zum Aufsichtsrat eines Unternehmens stellt die Mitgliederversammlung kein gesetzlich verankertes Überwachungsorgan dar, mit Ausnahme des § 9 Abs. 5 PartG, wonach die Mitgliederversammlung alle zwei Jahre einen Tätigkeitsbericht des Vorstands zu begutachten hat. Da die Mitgliederversammlung in den gesamten Prozess der Prüfung nicht integriert ist, dürfte sie grund-

gende Hintergrundinformationen nicht kennen. Diese wären jedoch nötig, um eine angemessene Auswertung des Prüfungsberichts überhaupt zu ermöglichen. Um zu verhindern, dass der Vorstand alleiniger Adressat bleibt, schlugen die KUS, die WPK und das IDW, die Fraktionen von SPD und BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN und weitere Experten vor, den Prüfungsbericht auch dem Bundestagspräsidenten zugänglich zu machen (KUS 2001, S. 108; WPK/IDW 2002, S. 25; BT-Drucks. 14/7778, S. 8; Strobel 2000, S. 6). Der Öffentlichkeit sollte der Einblick jedoch verwehrt bleiben. Hiermit sollte verhindert werden, dass nur der Geprüfte selbst den Prüfungsbericht erhält. Der Vorschlag wurde aber letztlich nicht berücksichtigt. Diese Entscheidung ist zu hinterfragen. Mit der begrenzten Offenlegung des Prüfungsberichts, könnte deutlich mehr Transparenz geschaffen werden, indem sich der Bundestagspräsident ein Bild der Lage verschafft (Screening). Gleichzeitig könnte der Vorstand der Partei nachweisen, dass er seine Obliegenheiten erfüllt hat (Signalling). Da nach geltendem Parteienrecht ausschließlich der Vorstand Einsicht in den Prüfungsbericht erhält, kommt dem Prüfer eine erhebliche Verantwortung zu, da er das einzige unabhängige Überwachungsorgan ist. Gem. § 31 d Abs. 2 PartG kann das unzutreffende Berichten, das Verschweigen von erheblichen Umständen und die Erteilung eines inhaltlich unrichtigen Bestätigungsvermerks auf Seiten des Prüfers mit Freiheitsstrafen bis zu drei Jahren oder mit Geldstrafe verurteilt werden.

7. Vorlage des Prüfungsberichts beim Bundestagspräsidenten

Nach der Prüfung durch einen externen Abschlussprüfer folgt nach § 23 a Abs. 1 PartG eine Prüfung durch den Bundestagspräsidenten. Er hat den Rechenschaftsbericht ebenfalls sowohl auf formale als auch auf inhaltliche Richtigkeit hin zu überprüfen und kann in Ansehung von begründeten Feststellungen gem. § 31 b PartG Strafzahlungen verhängen. Dieser zusätzliche Überwachungsmechanismus scheint gerade mit Blick auf die vorstehenden Ausführungen als dringend notwendig. Der Bundestagspräsident tritt so den Parteien in seiner Überwachungsfunktion als Organ des Staates gegenüber (Jochum 2008, S. 268). Fraglich ist allerdings, mit welcher Prüfindensivität die mittelverwaltende Stelle in Gestalt des Bundestagspräsidenten seiner Prüfungspflicht nachkommen kann (Lenski 2011, S. 242). Der festgelegte Prüfungsumfang unterscheidet sich nicht zu dem des externen Prüfers, der ebenfalls Inhalt und Form des Rechenschaftsberichts prüfen soll. Infolgedessen stellt sich vor allem die Frage nach der Praktikabilität und der Aussagekraft der Prüfung in zweiter Instanz. Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass ein Wirtschaftsprüfer über mehr Fachwissen verfügt als die mittelverwaltende Stelle. Die KUS kam zu dem Ergebnis, dass die materielle Prüfung durch den Bundestagspräsidenten de facto nur sehr eingeschränkt stattfand und schlug daher ein abgestuftes Kontrollverfahren vor, wobei der Schwerpunkt der Prüfung beim Wirtschaftsprüfer liegen soll (KUS 2001, S. 117ff.). Der Bundestagspräsident sollte seine Pflicht daher auf die formelle Prüfung beschränken, hat aber die Möglichkeit, nach § 23 a Abs. 2 PartG beim Vorliegen konkreter Anhaltspunkte eine Nachprüfung zu veranlassen. Darüber hinaus kommt der Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit eine große Bedeutung zu. Sie kann die veröffentlichten Rechenschaftsberichte nach Belieben eigenständig überprüfen und Fehler oder Unregelmäßigkeiten an die mittelverwaltende Stelle melden. Daher stellt die Öffentlichkeit eine nicht zu unterschätzende Überwa-

chungsinstanz dar (Streitferdt/Krumbholz 2008 a, S. 609). Das PartG sollte den inhaltlichen Schwerpunkt der Prüfung durch den Bundestagspräsidenten in Zukunft deutlicher zum Ausdruck bringen, so dass nicht der Eindruck entsteht, es handele sich um eine lückenlose Prüfung. Es muss klargestellt werden, dass dem Wirtschaftsprüfer die Verantwortung der inhaltlichen Prüfung obliegt. Ferner könnte die zuvor geforderte Einsicht in die Prüfungsberichte durch den Bundestagspräsidenten dazu beitragen, eine fundierte Entscheidung bezüglich möglicher Nachprüfungen zu treffen. Mit der zehnten Änderung des PartG in 2016 wurden die Regelungen über die Einreichung des Rechenschaftsberichts beim Bundestagspräsidenten verschärft. Der Bundestagspräsident kann nach § 38 PartG gegen politische Parteien, die keinen Rechenschaftsbericht einreichen, ein Zwangsgeld in Höhe von mindestens 500 Euro und höchstens 10.000 Euro festsetzen. Diese Regelung erstreckt sich auch auf Parteien, die keinen Anspruch auf Mittel aus der staatlichen Parteienfinanzierung haben. Darüber hinaus verliert eine Partei, die sechs Jahre hintereinander keinen Rechenschaftsbericht eingereicht hat, die Rechtsstellung als Partei i. S. d. PartG.

V. Offenlegung

Im Anschluss an die Prüfung ist der Rechenschaftsbericht der Partei nach § 24 PartG offenzulegen. Diese Verpflichtung auf Seiten der Partei, steht in engem sachlichen Zusammenhang mit den Grundsätzen der Gleichheit, Freiheit und Öffentlichkeit und damit zugleich der Chancengleichheit und Unabhängigkeit (Klein 2000, S. 1441).

Aufgrund der notwendigen politischen Chancengleichheit stellt Art. 21 Abs. 1 GG ein Öffentlichkeitsgebot auf (Morlok 2000, S. 762). Gem. § 19 a Abs. 3 PartG hat die Partei daher den mit einem Prüfungsvermerk versehenen Rechenschaftsbericht bis zum 30. September des Folgejahres beim Bundestagspräsidenten schriftlich einzureichen. Dieser kann die Frist um bis zu drei Monate verlängern. Eine Umgehung der öffentlichen Rechenschaftslegung von Seiten der Partei kann hingegen gem. § 31 d Abs. 1 PartG mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder mit Geldstrafe bestraft werden. Der Prüfungsbericht wird ausschließlich dem Vorstand der Bundespartei sowie dem Vorstand des geprüften Gebietsverbandes übergeben. Somit handelt es sich lediglich um eine organisationsinterne Informationsmaßnahme (Küstermann 2003, S. 217). Der Prüfungsbericht wird insofern weder dem Bundestagspräsidenten vorgelegt noch veröffentlicht (Krumbholz 2008 a, S. 608). Der Prüfungsvermerk hingegen ist nach § 30 Abs. 3 PartG fester Bestandteil des Rechenschaftsberichts und wird daher beim Bundestagspräsidenten eingereicht. Dieser wiederum veröffentlicht nach eigenständiger Prüfung die Rechenschaftsberichte gem. § 30 Abs. 3 i. V. m. § 23 Abs. 2 Satz 3 als Bundestagsdrucksache, welche öffentlich und unentgeltlich verfügbar ist.

VI. Schlussbetrachtung

1. Zusammenfassende Diskussion

Der vorliegende Beitrag hat sich mit den Besonderheiten der Corporate Governance politischer Parteien in Deutschland befasst. Zunächst wurde gezeigt, dass aufgrund von Prinzipal-Agenten-Konflikten auch für Parteien eine Notwendigkeit von Corporate Governance-Regelungen besteht. Auf Basis der derzeitigen Ausgestaltung der Rechnungslegung, Prüfung und Offenlegung wurden zentrale Besonderheiten diskutiert und Reformvorschläge entwickelt. Der besonderen Organisationsform von Parteien muss dabei stets Rechnung getragen werden, so dass neben dem Ziel des Abbaus von Informationsasymmetrien auch die ökonomische Realisierbarkeit gewährleistet sein sollte.

Der Informationswert der Rechenschaftsberichte war vor der Reform des Parteienrechts begrenzt (Kaufner 1990, S. 104). Parteien tragen jedoch eine Verantwortung gegenüber der Öffentlichkeit, da sie erheblichen Einfluss auf die politische Willensbildung nehmen können und die Interessen des Volkes vertreten. Dadurch kommt ihnen die Aufgabe zur Förderung des Gemeinwohls zugute. Wie gezeigt wurde, handeln Parteien bzw. einzelne Organe jedoch teilweise im Eigeninteresse und gefährden dadurch ihre eigentlichen Pflichten. Parteien sollten daher strengen Rechenschaftspflichten nachkommen. Zweifellos haben sie eine weit unbedeutendere wirtschaftliche Relevanz als erwerbswirtschaftlich orientierte Unternehmen. Gleichwohl kann ihre gesellschaftliche Bedeutung in besonderem Maße Anlass dazu geben, Überwachungsprozesse durch Corporate Governance-Regelungen zu optimieren. Seit der Reformierung des Parteienrechts wird deutlich enger an das Transparenzgebot angeknüpft. Hierzu tragen insbesondere die detaillierte Offenlegung der erhaltenen Spenden sowie der gehaltenen Beteiligungen, die Verschärfung der Annahmeverbote bezüglich der erhaltenen Zuwendungen und die zunehmende Bedeutung des Erläuterungsteils als Instrument der Dokumentation bei. Mithilfe einheitlicher Vorschriften zur Bewertung des Vermögens und dem Ansatzwahlrecht für geringwertige Vermögensgegenstände wurde eine einheitlichere Bewertung geschaffen, wodurch die Rechnungslegung vergleichbarer wird. Infolge der stärkeren Anlehnung an handelsrechtliche Vorschriften wird die Rechnungslegung sowohl zwischen den Parteien vergleichbarer als auch für Außenstehende nachvollziehbarer. Die aufzustellende Zusammenfassung zu Beginn des Rechenschaftsberichts und zahlreiche Erläuterungen sowie breitere Begriffsabgrenzungen sollen wiederum dafür sorgen, dass die Berichterstattung für jeden Bürger verständlich wird. Beobachtungen in der Praxis zeigen, dass das novellierte Gesetz als deutlicher Fortschritt und als Zeichen der Entschlossenheit des Gesetzgebers aufzufassen ist (Streitferdt/Krumbholz 2008 a, S. 613).

Ungeachtet dessen lässt das derzeitige Parteienrecht weiterhin Raum zur Interpretation. Nicht nachvollziehbar ist etwa das Zulassen begrenzter anonymer Spenden. Des Weiteren sollte eine detailliertere Aufschlüsselung der Vermögensbilanz in Betracht gezogen werden. Die größte Gefahr potenzieller Informationsasymmetrien geht jedoch von der Prüfung aus. Im Hinblick auf das Ziel einer umfassenden Überwachung, sollte der Vorstand nicht für die Bestellung und Wahl des Prüfers verantwortlich sein. Der Prüfungsbericht sollte zumindest dem Präsidenten

des Deutschen Bundestags offengelegt werden und die Prüfungsdichte muss mithilfe zweckmäßiger Auswahl der einzubeziehenden Verbände erweitert werden. Durch die neuen Regelungen zur Möglichkeit von Zwangsgeldern im Falle der Nichteinreichung des Rechenschaftsberichts beim Bundestagspräsidenten seit dem Jahr 2016 wurden die Anforderungen erhöht und die damit verknüpften Konsequenzen verschärft. Einschränkend ist hierzu allerdings anzuführen, dass es sich bei den Zwangsgeldern um eine „Kann-Vorschrift“ handelt. Zudem erscheint der Sechsjahreszeitraum der Nichteinreichung, der letztlich zum Verlust der Rechtsstellung als Partei i. S. d. PartG führt, als deutlich zu lang. In der gesetzlichen Begründung finden sich keinerlei Ausführungen über die Wahl und Festsetzung dieses Zeitraums. Zukünftig sollte mit Rücksicht auf das Transparenzgebot und das Recht der Öffentlichkeit auf einen den tatsächlichen Verhältnissen entsprechenden Rechenschaftsbericht diskutiert werden, der Mitgliederversammlung die Rolle der zentralen Überwachungsinstanz zuzuweisen.

2. Implikationen für die zukünftige Forschung

Der vorliegende Beitrag liefert neben den diskutierten Ergebnissen und Vorschlägen auch Implikationen für die zukünftige Forschung im Hinblick auf (1) nationale rechtliche Überlegungen und Reformvorschläge für die Rechnungslegung, Prüfung und Offenlegung politischer Parteien, (2) internationale Vergleiche und (3) interdisziplinäre Forschungsansätze.

(1) Die vorgestellten Reformvorschläge für die Rechnungslegung, Prüfung und Offenlegung politischer Parteien könnten ggf. auch durch die Debatte um Public Governance Kodices oder die Reformansätze zur Corporate Governance von Vereinen befruchtet werden. Mit Blick auf die Public Corporate Governance (grundsätzlich z. B. Mühlenkamp/Schulz-Nieswandt 2008; Papenfuß 2008) wurden für die Beteiligungsverwaltung (Leixnering/Bramböck 2013) bzw. Steuerung kommunaler Unternehmen (Schwartzing 2013) entsprechende Überlegungen bereits explizit adressiert, die wiederum ggf. Implikationen für Reformvorschläge für die Governance von Parteien liefern können. Führer/Sassen (2014) haben demgegenüber Reformvorschläge zur Verbesserung der externen Corporate Governance von Stiftungen und Vereinen erarbeitet. Anknüpfend an diese Überlegungen wäre es beispielsweise denkbar weit umfassendere Vorschläge für die Novellierung des Parteienrechts zu entwickeln, da der Großteil der etablierten Parteien als nicht eingetragener, nicht-rechtsfähiger Verein i. S. d. § 54 BGB (SPD, CDU, Bündnis90/Die Grünen) (Ipsen 2008, S. 44) oder als rechtsfähiger, eingetragener Verein (CSU, DIE LINKE, FDP) organisiert ist (Muthers 2004, S. 33).

(2) Im Hinblick auf internationale Vergleiche könnten die bisher auf die deutsche Praxis konzentrierten Ausführungen auf Länder ausgedehnt werden, die bereits Reformschritte im Vereinsrecht gegangen sind. Führer/Sassen (2012) haben etwa einen internationalen Vergleich zu externen Elementen der Corporate Governance von Stiftungen und Vereinen für Deutschland, Österreich und die Schweiz vorgelegt. Auf dieser Basis könnten etwa sinnvolle Regelungen aus Österreich und der Schweiz auf das deutsche Parteienrecht übertragen werden.

(3) Weiterhin wäre es denkbar interdisziplinäre Ansätze zur Novellierung des Parteienrechts anzuwenden. Jenseits der vorliegenden normativen Analyse wäre es inhaltlich naheliegend die

Überlegungen auf politikwissenschaftliche bzw. politikökonomische Analysen, die auch die Motivlage der handelnden Akteure einbeziehen, auszudehnen.

Abstract

Martin Scholand, Maximilian Behrmann und Remmer Sassen; Reform Proposal for Financial Reporting, Auditing, and Disclosure of Political Parties in Germany

Political Parties; Financial Reporting; Auditing, Disclosure; Public Corporate Governance; Party's Report; Party Financing

Due to their high social relevance, there is also a necessity for an appropriate and functioning governance structure for political parties. Therefore, the article examines the specific financial reporting, auditing, and disclosure requirements from a corporate governance perspective and deduces the need for reforms. Significant financial reporting, auditing, and disclosure requirements are first discussed and then reviewed for their usefulness. It involves both reform proposals from different interest groups and continuous comparisons with commercial law. The statements show that, while there is some informational content in the financial reporting of political parties, nonetheless, party law leaves scope for interpretation. Potential information asymmetries can be identified especially with regard to the audit. The reform proposals aim to address these information asymmetries and increase the transparency of party financial reporting.

Literaturverzeichnis

- Adams, K.-H. (2005), Parteienfinanzierung in Deutschland. Entwicklung der Einnahmenstruktur politischer Parteien oder eine Sittengeschichte über Parteien, Geld und Macht, Marburg.
- BGBI I (2004), Bundesgesetzblatt, Teil I, Neuntes Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes, Nr. 73 vom 28.12.2004, S. 3673-3674.
- BGBI I (2015), Bundesgesetzblatt, Teil I, Zehntes Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes Nr. 55 vom 22.12.2015, S. 2563-2564.
- BT-Drucks. 14/7441: Deutscher Bundestag (Hrsg.), Gesetzentwurf der Abgeordneten Dr. Norbert Röttgen, Manfred Grund, Volker Kauder et al. und der Fraktion der CDU/CSU. Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes, BT-Drucks. 14/7441 vom 13.11.2001, abrufbar unter: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/14/074/1407441.pdf> (2.5.2016).
- BT-Drucks. 14/7778: Deutscher Bundestag (Hrsg.), Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN. Entwurf eines Achten Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes, BT-Drucks. 14/7778 vom 11.12.2001, abrufbar unter: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/14/077/1407778.pdf> (2.5.2016).
- BT-Drucks. 14/8778: Deutscher Bundestag (Hrsg.), Gesetzentwurf der Fraktionen SPD, CDU/CSU, BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN und FDP. Entwurf eines Achten Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes, BT-Drucks. 14/8778 vom 16.4.2002, abrufbar unter: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/14/087/1408778.pdf> (2.5.2016).
- BT-Drucks. 18/12720: Deutscher Bundestag (Hrsg.), Unterrichtung durch den Präsidenten des Deutschen Bundestages, Bekanntmachung von Rechenschaftsberichten politischer Parteien für das Kalenderjahr 2015 (1. Teil – Bundestagsparteien), BT-Drucks. 18/12720 vom 29.5.2017, abrufbar unter: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/127/1812720.pdf> (23.8.2017).
- BVerfG (1966), Bundesverfassungsgericht, Erlass 20 vom 19.7.1966, in: NJW, 19. Jg., S. 1499-1536.
- BVerfG (1969), Bundesverfassungsgericht, Erlass 24 vom 3.12.1968, in: NJW 22. Jg., S. 179-184.
- BVerfG (1992), Bundesverfassungsgericht, Erlass 85 vom 9.4.1992, in: NJW 45. Jg., S. 2545-2556.

- DB (2016), Deutscher Bundestag (Hrsg.), Referat PM3 (Bearbeiter), Festsetzung der staatlichen Mittel für das Jahr 2015 mit Stand vom 15.2.2016, abrufbar unter: https://www.bundestag.de/blob/410464/166e9c9a0456e276860cadd671f06174/finanz_15-data.pdf (23.8.2017).
- Di Fabio, U. (2008), Parteien und Gemeinwohl, in: Morlok, M./von Alemann, U./Merten, H. (Hrsg.), Gemeinwohl und politische Parteien, Baden-Baden, S. 38-48.
- Endert V./Sepetauz, K./Behrmann, M. (2013), Geringwertige Wirtschaftsgüter in der Steuer und Handelsbilanz. Darstellung der bilanziellen Behandlung nach EStG, HGB und IFRS, in: SteuerStud, 33. Jg., S. 82-87.
- Fama, E. (1980), Agency Problems and the Theory of the Firm, in: JPE, 88. Jg., S. 288-307.
- Fischer, M. (1995), Agency-Theorie, in: WiSt, 24. Jg., S. 320-322.
- Freidank, C.-Chr. (2012 a), Kostenrechnung. Grundlagen des innerbetrieblichen Rechnungswesens und Konzepte des Kostenmanagements, 9. Aufl., München.
- Freidank, C.-Chr. (2012 b), Unternehmensüberwachung. Die Grundlagen betriebswirtschaftlicher Kontrolle, Prüfung und Aufsicht, München.
- Freidank, C.-Chr./Sassen, R. (2012), Regulierungstheoretischer Ansatz des Controllings. Notwendigkeit einer Weiterentwicklung von Unternehmensführung und -überwachung, in: Freidank, C.-Chr./Peemöller, V. (Hrsg.), Corporate Governance und Interne Revision. Handbuch für die Neuausrichtung des Internal Auditing, Berlin, S. 711-745.
- Freidank, C.-Chr./Velte, P. (2009), Der Prüfungsbericht, in: WISU, 38. Jg., S. 1460-1463.
- Freidank, C.-Chr./Velte, P. (2013), Rechnungslegung und Rechnungslegungspolitik. Eine handels-, steuerrechtliche und internationale Einführung für Einzelunternehmen sowie Personen- und Kapitalgesellschaften, 2. Aufl., München.
- Führer, I./Sassen, R. (2012), Externe Elemente der Corporate Governance von Stiftungen und Vereinen im internationalen Vergleich. Implikationen aus Österreich und der Schweiz für Reformansätze in Deutschland, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen (ZögU), 35. Jg., S. 216-236.
- Führer, I./Sassen, R. (2014), Reformvorschläge zur Verbesserung der externen Corporate Governance von Stiftungen und Vereinen, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen (ZögU), 37. Jg., S. 30-53.
- Göbel, E. (2002), Neue Institutionenökonomik. Konzeption und betriebswirtschaftliche Anwendungen, Stuttgart.
- IDW PS 710: Institut der Wirtschaftsprüfer in Deutschland e.V., IDW Prüfungsstandard. Prüfung des Rechenschaftsberichts einer politischen Partei (IDW PS 710), in: WPg, 58. Jg. (2005), S. 724-732.
- IDW RS HFA 12: Institut der Wirtschaftsprüfer in Deutschland e.V., IDW Stellungnahme zur Rechnungslegung. Rechnungslegung von politischen Parteien (IDW RS HFA 12), in: WPg 58. Jg. (2005), S. 856-861.
- Ipsen, J. (2008), Kommentierung zu den §§ 1-17 PartG, in: Ipsen, J. (Hrsg.), Parteiengesetz. Kommentar, München, S. 1-153.
- Jensen, M./Meckling, W. (1976), Theory of the Firm. Management Behaviour, Agency Costs and Ownership Structure, in: JFE, 3. Jg. (1976), S. 305-360.
- Jochum, H. (2008), Kommentierung zu den §§ 23-31 PartG, in: Ipsen, J. (Hrsg.), Parteiengesetz. Kommentar, München, S. 249-402.
- Kaufner, T. (1990), Rechenschaftspflicht und Chancengleichheit. Zur Bedeutung einer ordnungsgemäßen finanziellen Rechenschaftslegung für den Wettbewerb der Parteien, in: Wewe, G. (Hrsg.), Parteienfinanzierung und politischer Wettbewerb, Opladen, S. 100-133.
- Kersten, S./Rixen, J. (2009), Parteiengesetz und europäisches Parteienrecht. Kommentar, Stuttgart.
- Klein, H. (2000), Die Rechenschaftspflicht der Parteien und ihre Kontrolle, in: NJW, 53. Jg., S. 1441-1450.
- Klein, H. (2001), Vorschläge zur Neuregelung des Rechts der Parteienfinanzierung. Gutachten, in: Bundespräsidialamt (Hrsg.), Bericht der Kommission unabhängiger Sachverständiger zu Fragen der Parteienfinanzierung, Baden-Baden, S. 151-231.
- Kohler, U. (2010), Politikfinanzierung. Probleme und Lösungen im Lichte von Law and Economics, Baden-Baden.
- KUS (Kommission unabhängiger Sachverständiger zu Fragen der Parteienfinanzierung) (2001), Bundespräsidialamt (Hrsg.), Bericht der Kommission unabhängiger Sachverständiger zu Fragen der Parteienfinanzierung, Baden-Baden.
- Koss, C. (2005), Prinzipal-Agent-Konflikte in Nonprofit-Organisationen, in: Hopt, K. J./Hippel, T./Walz, W. P. (Hrsg.), Nonprofit-Organisationen in Recht, Wirtschaft und Gesellschaft. Theorien – Analysen – Corporate Governance, Tübingen, S. 197-219.
- Kreutz, M. (2007), Verhaltenskodices als wesentliches Element von Corporate-Governance-Systemen in gemeinnützigen Körperschaften, in: ZRP, 40 Jg., S. 50-54.
- Krumbholz, A. (2010), Finanzierung und Rechnungslegung der politischen Parteien und deren Umfeld, Baden-Baden.
- Küstermann, B. (2003), Das Transparenzgebot des Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG und seine Ausgestaltung durch das Parteiengesetz, Göttingen.
- Leixnering, S./Bramböck, S. (2013), Public-Corporate-Governance-Kodizes: Die Köpenickiade der Beteiligungsverwaltung, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen (ZögU), 36. Jg., S. 191-208.
- Lenski, S.-C. (2011), Parteiengesetz. Und Recht der Kandidatenaufstellung, Baden-Baden.

Reformvorschläge für die Rechnungslegung, Prüfung und Offenlegung politischer Parteien

- Lohr, A. (2000), Der Rechenschaftsbericht nach dem Parteiengesetz, in: WPg, 53 Jg., S. 1108-1122.
- Mahrenholz, E. G. (2008), Eigeninteressen von Parteien, in: Morlok, M./von Alemann, U./Merten, M. (Hrsg.), Gemeinwohl und politische Parteien, Baden-Baden, S. 108-117.
- Meinhövel, H. (2005), Grundlagen der Principal-Agent-Theorie, in: Horsch, A./Meinhövel, H./Paul, S. (Hrsg.), Institutionenökonomie und Betriebswirtschaftslehre, München, S. 65-80.
- Merschbächer, G. (1987), Öffentliche Rechnungssysteme in der Bundesrepublik Deutschland, in Österreich und in der Schweiz. Bestandsaufnahme, Analyse und zweckorientierte Beurteilung, München.
- Morlok, M. (2000), Vorschläge zur Neuregelung des Rechts der Parteienfinanzierung. Gutachten, in: Bundespräsidialamt (Hrsg.), Bericht der Kommission unabhängiger Sachverständiger zu Fragen der Parteienfinanzierung, Baden-Baden, S. 233-308.
- Mühlenkamp, H./Schulz-Nieswandt, F. (2008) Öffentlicher Auftrag und Public Corporate Governance in: Schaefer, C./Theuvsen, L. (Hrsg.), Public Corporate Governance: Bestandsaufnahme und Perspektiven, Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen (ZögU) Sonderheft, Seite 26-44.
- Muthers, K. (2004), Rechtsgrundlagen und Verfahren zur Festsetzung staatlicher Mittel zur Parteienfinanzierung, Göttingen.
- Myers, J. N./Myers, L. A./Omer, T. C. (2003), Exploring the Term of the Auditor-Client Relationship and the Quality of Earnings: A Case for Mandatory Auditor Rotation?, in: ACCR, 78. Jg., S. 779-799.
- o.V. (2014), Rechenschaftsberichte. Parteien erhielten 429 Millionen Euro, in: SZ (Online Ausgabe), abrufbar unter: <http://www.sueddeutsche.de/politik/praesentation-der-rechenschaftsberichte-millionen-euro-fuer-die-parteien-1.1898065> (2.5.2016).
- Papenfuß, U. (2008), Corporate Governance Kodizes – Implementierungsprobleme, Wirkungspotenziale und Reformvorschläge, in: Schaefer, C./Theuvsen, L. (Hrsg.), Public Corporate Governance: Bestandsaufnahme und Perspektiven, Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen (ZögU) Sonderheft, Seite 115-130.
- Paetzmann, K. (2008), Bedeutung der Internen Revision im Rahmen der Reformbestrebungen zur Verbesserung der Corporate Governance, in: Freidank, C.-Chr./Peemöller, V.H. (Hrsg.), Corporate Governance und Interne Revision. Handbuch für die Neuausrichtung des Internal Auditing, Berlin, S. 17-45.
- Rieckmann, P. (2008), Öffentliche Unternehmen und Public Corporate Governance. Balanced Audit, in: Freidank, C.-Chr./Peemöller, V.H. (Hrsg.), Corporate Governance und Interne Revision. Handbuch für die Neuausrichtung des Internal Auditing, Berlin, S. 813-828.
- Ross, S. (1973), The Economic Theory of Agency: The Principal's Problem, in: AER, 63. Jg., S. 134-139.
- Sassen, R./Behrmann, M. (2016), Anforderungen an die Prüfung des Risikomanagements im Rahmen der handelsrechtlichen Abschlussprüfung, in: Zeitschrift für Corporate Governance (ZCG), 11. Jg., S. 133-137.
- Schindler, A. (2006), Die Partei als Unternehmer, Baden-Baden.
- Schruff, L. (1996), Zur Rechenschaftslegung und Prüfung politischer Parteien, in: Baetge, J. (Hrsg.), Rechnungslegung, Prüfung und Beratung. Herausforderungen für den Wirtschaftsprüfer. Festschrift zum 70. Geburtstag von Professor Dr. Rainer Ludewig, Düsseldorf, S. 951-979.
- Schwarting, G. (2013), Public Corporate Governance – Bessere Steuerung kommunaler Unternehmen?, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen (ZögU), 36. Jg., S. 191-208.
- Seifert, K.-H. (1975), Die politischen Parteien im Recht der Bundesrepublik Deutschland, Köln.
- Spremann, K. (1988), Reputation, Garantie, Information, in: JBE, 58. Jg., S. 613-629.
- Spremann, K. (1989), Stakeholder-Ansatz versus Agency-Theorie, in: JBE, 59. Jg., S. 742-746.
- Spremann, K. (1990), Asymmetrische Information, in: JBE, 60. Jg., S. 561-586.
- Streitferdt, L. (2001), Vorschläge zur Rechnungslegung der Parteien und Prüfung ihrer Rechenschaftsberichte aus betriebswirtschaftlicher Sicht, in: Bundespräsidialamt (Hrsg.), Bericht der Kommission unabhängiger Sachverständiger zu Fragen der Parteienfinanzierung, Baden-Baden, S. 309-374.
- Streitferdt, L./Krumbholz, A. (2008 a), Staatliche Teilfinanzierung und Rechnungslegung der politischen Parteien in der Bundesrepublik Deutschland, in: Oehler, A./Terstege, U. (Hrsg.), Finanzierung, Investition und Entscheidung. Einzelwirtschaftliche Analysen zur Bank- und Finanzwirtschaft. Prof. Dr. Michael Bitz zum 65. Geburtstag gewidmet, Wien, S. 590-614.
- Streitferdt, L./Krumbholz, A. (2008 b), Die Rechnungslegung der Fraktionen des Deutschen Bundestages, in: Wagner, F./Schildbach, T./Schneider, D. (Hrsg.), Private und öffentliche Rechnungslegung. Festschrift für Hannes Streim zum 65. Geburtstag, Wiesbaden, S. 369-385.
- Streitferdt, L./Schäfer, C. (2002), Kritische Analyse der Rechnungslegung der politischen Parteien in Deutschland, in: Keuper, F. (Hrsg.), Produktion und Controlling. Festschrift für Manfred Layer zum 65. Geburtstag, Wiesbaden, S. 543-570.
- Strobel, W. (2000), Alle Rechenschaftsberichte sind unstimmig, in: FAZ vom 22.3.2000, S. 6.
- Vesper, M. (2000), Schutzwälle niederreißen, in: Rheinische Post vom 8.2.2000, S. 5.
- WPK/IDW (2002), Wirtschaftsprüferkammer (WPK)/Institut der Wirtschaftsprüfer (IDW), Gemeinsame Stellungnahme der Wirtschaftsprüferkammer (WPK) und des Instituts der Wirtschaftsprüfer (IDW) zum Bericht der Kommission unabhängiger Sachverständiger zu Fragen der Parteienfinanzierung (BT-Drucks. 14/6710 vom 19.7.2001), vom 29.1.2002, abrufbar unter: http://www.wpk.de/uploads/tx_news/stell-partei.pdf (2.5.2016).