

## **Die Parteienfinanzierung in Deutschland – ein Einfallstor für Korruption?**

Die Wahrnehmung von Korruption in Deutschland war lange Zeit geprägt von der Auffassung, es gäbe das Phänomen hierzulande schlichtweg nicht. So wurde korruptes Verhalten lediglich in Verbindung mit ausländischen Staaten wahrgenommen und ein struktureller Missstand in Deutschland weitestgehend negiert. Erst nach dem Ende des kalten Krieges und einhergehend mit der Gründung der internationalen Nichtregierungsorganisation (NGO) Transparency International in Berlin rückte der Tatbestand der Korruption ins Licht der deutschen Öffentlichkeit (vgl. Giannakopoulos / Tänzler 2009).

Eine zentrale Rolle spielen seitdem die politischen Parteien als vermittelnde Akteure zwischen Staatsorganen und Bürger\*innen. Vor allem die Regelungen zur Parteienfinanzierung in Deutschland geraten aufgrund einer postulierten Anfälligkeit für korruptes Verhalten sowie dem Vorwurf ungenügender Vorschriften wiederholt in Kritik. Fraglich ist jedoch, ob es wirklich die Vorschriften der deutschen Parteienfinanzierung an sich sind, die korruptes Verhalten als direkte Folge haben und sich als Einfallstor für Korruption beschreiben lassen. Dies soll im Verlauf der folgenden Arbeit erörtert werden.

Dazu soll zunächst der Begriff der Korruption erläutert werden. Da keine einheitliche Definition des Begriffes existiert, werden zu Beginn verschiedene Ansätze kurz vorgestellt. Im weiteren Verlauf der Abhandlung wird dann auf die allgemeine Definition von Transparency International abgestellt, nach der Korruption der „Missbrauch anvertrauter Macht zum privaten Nutzen oder Vorteil“ ist (Transparency International 2021). Auch der Tatbestand der Korruption als Kontrollkriminalität und vermeintlich opferloses Delikt soll kurz erklärt werden. Nachdem die Rolle der Parteien in Deutschland als vermittelnd Institution identifiziert wird, werden die wichtigsten Vorschriften zur Parteienfinanzierung mithilfe verschiedener Autoren wie Pehle oder Niedermayer zusammengefasst. Dabei ist zu beachten, dass hier die politischen Parteien in einem engen Sinne im Zentrum stehen, es handelt sich demnach nicht um die Regelungen zu den Parlamentsfraktionen oder Abgeordneten. Auch auf den geltenden Strafbestand bei einer Verletzung der Vorschriften sowie weitere Sanktionsmöglichkeiten soll eingegangen werden.

Die Parteienfinanzierung wird im weiteren Verlauf der Arbeit im Hinblick auf die Leitfrage untersucht, wobei mithilfe verschiedener Autor\*innen wie Hans Herbert von Arnim, Angelos Giannakopoulos oder Ulrich von Alemann insbesondere die Schwachstellen und Graubereiche identifiziert werden. Doch auch die als positiv hervorzuhebenden Eigenschaften der Parteienfinanzierung in Deutschland sollen ihren Platz im Text finden. Die Abhandlung wird zu dem Schluss kommen, dass das Regelwerk der Parteienfinanzierung in Deutschland

eindeutig als unzureichend bezeichnet werden kann und fehlende Vorschriften wie z.B. zum Parteisponsoring korruptes Verhalten im Sinne der Definition von Transparency International zur Folge haben können. Trotz alledem kann die Parteienfinanzierung nicht als ein Einfallstor für Korruption bezeichnet werden, da gerade im europäischen Vergleich deutlich wird, wie hilfreich die vorhandenen Regelungen bereits beim Kampf gegen Korruption sind. Sollten die bestehenden Gesetzeslücken und Graubereiche vom Gesetzgeber nicht angegangen werden, können sich jedoch erhebliche Missstände ergeben und das Vertrauen in die politischen Parteien schwinden. Dabei ist auch die Formulierung einer einheitlichen Legaldefinition von Korruption in Deutschland unentbehrlich.

### **Begriff der Korruption**

Eine der größte Schwierigkeiten der Korruptionsforschung ist das Fehlen einer einheitlichen Definition und folglich auch eines homogenen Verständnis des Phänomens. So beschreiben Giannakopoulos et al. die Undefinierbarkeit sogar als eines der Hauptmerkmale politischer Korruption (vgl. Giannakopoulos 2008: 37). Grundsätzlich kann zwischen dem strafrechtlichen Begriff der Korruption, der seinen Ausdruck vor allem in den klassischen Tatbeständen der „Vorteilsgewährung“ aus §§331 und 333 des Strafgesetzbuches (StGB) und der „Bestechung“ aus §§332 und 334 StGB findet, sowie dem politik- und sozialwissenschaftlichen Verständnis, welches eher weiter gefasst ist, unterschieden werden. Gemäß diesem Verständnis wird auch ein strafrechtlich nicht nachweisliches Verhalten als korrupt angesehen, wenn darin ein Missbrauch der gegebenen Macht zum persönlichen Vorteil zu erkennen ist (vgl. Arnim 2003: 17 f.). Die zentrale Schwierigkeit des benannten strafrechtlichen Verständnis liegt darin, jegliche Zuwendungen von Unternehmen als Bestechung zu erkennen und einen direkten Zusammenhang mit den Amtshandlungen von politischen Akteur\*innen herstellen zu können. Denn nur dann ist es möglich, einen Fall von politischer Korruption aufzudecken und nach den Tatbeständen des StGB strafrechtlich zu verfolgen (vgl. Giannakopoulos 2008: 37). Hier äußert sich das im Bereich der Korruption geltende Legalitätsprinzip, nach dem der Staatsanwaltschaft eine Beweispflicht zukommt (vgl. Alemann 2007: 62). Im Zusammenhang mit der Eigenschaft der Korruption als vermeintlich „opferloses Delikt“, welche aus dem Fehlen eines konkret Verletzten resultiert, wird deutlich, wie schwierig sich eine strafrechtliche Überführung korrupten Verhaltens gestaltet (Arnim 2003: 27). Häufig wissen nur die Täter\*innen von den Vorgängen Bescheid, hier also die Geber\*innen und Nehmer\*innen. Aufgrund der ausbleibenden Individualschädigung ist das Bewusstsein über das eigene unrechte Verhalten

zudem minimal und eine Veröffentlichungen der Vorfälle bleibt aufgrund der „Opferlosigkeit“ zumeist aus (vgl. Arnim 2003: 27).

Über diesen Umstand darf jedoch keineswegs vergessen werden, dass den Profitierenden der Korruption meist eine große Zahl an Verlierer\*innen gegenübersteht, oft zum Beispiel sogar die Gesamtheit der Steuerzahlenden eines Staates (vgl. Watrin et al. 2002: 5). So wird deutlich, dass die strafrechtliche Definition der Korruption nicht ausreichen kann, um dem Phänomen im Sinne eines Antikorruptionskurses ganzheitlich zu entgegnen. Zudem lassen sich die genannten Strafrechtbestände aus dem StGB lediglich auf das Agieren von Amtsträger\*innen und nicht auf Parteien anwenden. Die hier einschlägigen Regelungen finden sich fast ausschließlich im deutschen Parteiengesetz und werden im weiteren Verlauf dieses Textes beleuchtet.

Das straffrechtliche Verständnis der Korruption kann kein realitätsnahes Bild der Situation zeichnen und lässt sich größtenteils nicht auf die Missstände in der deutschen Parteienfinanzierung anwenden. Aus diesem Grund wird hier die Definition von Transparency International Anwendung finden, welche sich mit dem politik- bzw. sozialwissenschaftlichen Verständnis weitestgehend deckt. Demnach versteht man unter Korruption allgemein den „Missbrauch anvertrauter Macht zum privaten Nutzen oder Vorteil“ (Transparency International 2021). Diese Definition entspricht ebenfalls dem verbreiteten Verständnis der deutschen Bevölkerung (vgl. Giannakopoulos 2009: 2).

Fraglich ist nun, ob die Parteienfinanzierung in Deutschland ein Einfallstor für Korruption in eben diesem Sinne darstellt. Dazu wird zunächst kurz auf die Rolle der Parteien in Deutschland eingegangen. Daraufhin soll das Regelwerk zu deren Finanzierung vorgestellt und auf Schwachstellen untersucht werden.

### **Die Parteien in Deutschland und ihre Finanzierung**

Die Rechte der politischen Parteien werden im Artikel 21 des Grundgesetzes (GG) sowie im Parteiengesetz (PartG) geregelt. Sie gehören nicht zu den fünf ständigen Bundesverfassungsorganen, sind jedoch mit weitgehenden Rechten ausgestattet und können als „im Rang einer verfassungsrechtlichen Institution“ stehend bezeichnet werden (BVerfGE 20, 1 (9, 29)). Die Parteien spielen eine wichtige Rolle bei der politischen Willensbildung der Bevölkerung, was sich vor allem durch die Teilhabe an den Parlamentswahlen auszeichnet. Zudem bestimmen sie durch die Auswahl des politischen Personals in großen Teilen die Zusammensetzung der Parlamente. Die zentralen Aufgaben der Parteien bestehen dabei aus der Erstellung politischer Programme und dem Rekrutieren politischen Personals. Die wahrscheinlich wichtigste Funktion, die den Parteien in Deutschland zukommt, ist die der

vermittelnden Instanz zwischen Staatsorganen und Bürger\*innen. Nach Ulrich von Alemann entspringt diese Rolle aus dem Näheverhältnis zu den Abgeordneten und den Parlamenten auf der einen und der Bündelung von Interessen der Bürger\*innen auf der anderen Seite. Durch die Entsendung des politischen Personals übten die Parteien indirekt Einfluss auf die Regierungstätigkeit und die Gesetzgebung aus und müssten dabei die Meinungen der Bevölkerung einbringen. Zudem sei es jedoch ihre Aufgabe, die getroffenen staatlichen Entscheidungen der Bevölkerung zu vermitteln und näherzubringen (vgl. Alemann 2007: 74 f.). Eben diese Vermittlerrolle führt dazu, dass korruptes Verhalten auf der Ebene der Parteien besonders weitreichende Folgen haben kann. Insbesondere der resultierende Vertrauensverlust bei den Bürger\*innen ist hier zu beachten (vgl. Watrin et al. 2002: 6).

Die Parteien in Deutschland finanzieren sich aus verschiedenen Quellen. Zu nennen sind hier die Mitgliedsbeiträge, die Spenden, die Abgaben von Abgeordneten und Mandatsträger\*innen und die staatlichen Finanzierungsmittel. Die Finanzierung soll die Funktionsfähigkeit und die Chancengleichheit der Parteien gewährleisten und muss dabei den Anforderungen der Transparenz und Staatsfreiheit entsprechen. So soll ein Ausgleich zwischen der Nutzung von öffentlichen Gütern und der Unabhängigkeit der Parteien vom Staat gefunden werden (vgl. Heinrich 2018).

Die staatliche Allgemeinfinanzierung findet ihre Grundlage im Grundgesetz und wird im §18 PartG näher geregelt. Demnach haben alle Parteien, die bei der vergangenen Wahl zum EU-Parlament oder zum Bundestag mindestens 0,5% oder bei der letzten Landtagswahl mindestens 1% der gültigen Zweitstimmen erhalten haben, einen Anspruch auf staatliche Zuschüsse. Die spezifische Höhe der Förderung ist dabei einerseits abhängig von den erreichten Stimmanteilen aber auch vom Umfang der Einnahmen der Parteien aus Mitgliedsbeiträgen, Mandatsbeiträgen und Spenden. Für jeden Euro, der sich aus den selbst erwirtschafteten Mitteln ergab, erhält die Partei zusätzliche 45 Cent. Damit soll sichergestellt werden, dass die staatliche Finanzierung der Verwurzelung der Parteien in der Bevölkerung entspricht. Jährlich wird eine absolute Obergrenze der gesamten staatlichen Parteienfinanzierung ermittelt, die sich am Preisindex orientiert. Im Jahr 2020 lag diese bei 197,48 Mio. Euro (vgl. Niedermayer 2020). Zusätzlich ist im §18 Abs. 5 PartG eine relative Obergrenze festgeschrieben, gemäß dieser die staatlichen Zuwendungen nicht höher sein dürfen als die von jeder Partei selbstständig ermittelten Einnahmen des Vorjahres. Auch diese Regelung soll eine Orientierung an der Unterstützung in der Bevölkerung gewährleisten. Jegliche staatliche Zuschüsse werden gem. §23 PartG nur unter dem Vorbehalt eines veröffentlichten Rechenschaftsberichts für das vorige Jahr ausgezahlt (vgl. Niedermayer 2020).

Eine Besonderheit der deutschen Parteienfinanzierung liegt in der grundsätzlichen Unbegrenztheit der möglichen Spendenhöhe, die an eine Partei gezahlt werden können. Aus §25 PartG ergeben sich jedoch einige Ausnahmen und Verbote, die im Sinne der Korruptionsprävention formuliert wurden. Gemäß §25 Abs. 2 Nr. 7 PartG dürfen keine Spenden angenommen werden, welche „erkennbar in Erwartung oder als Gegenleistung eines bestimmten wirtschaftlichen Vorteils gewährt werden“. Fraglich ist hier jedoch, inwiefern eine solche Erwartungshaltung in allen Fällen nachgewiesen werden kann. Bargeldspenden sind nur bis zu einer Höhe von 1.000 Euro zulässig, da die Herkunft des Geldes sonst nicht ausreichend nachverfolgt werden kann. So soll verhindert werden, dass Abhängigkeiten unentdeckt bleiben (vgl. Alemann 2007: 522). Weiterhin sind Spenden ab einer Höhe von 10.000 Euro gem. §25 Abs. 3 S. 1 PartG im Rechenschaftsbericht der Partei unter Angabe des Namens und der Anschrift des bzw. der Spender\*in zu veröffentlichen. Dieser Rechenschaftsbericht muss einer Prüfung durch ein Wirtschaftsprüfungsunternehmen unterzogen werden und wird daraufhin im Bundesgesetzblatt veröffentlicht. Ab einer Summe von 50.000€ besteht außerdem die Pflicht einer sofortigen Weiterleitung an den Bundestagspräsidenten und eine darauffolgende Publikation als Bundestagsdrucksache.

Um die Trennung zwischen den staatlich agierenden Organen und den politischen Parteien in Deutschland aufrechtzuerhalten und eine nicht offensichtliche zusätzliche staatliche Finanzierung zu verhindern, sind Spenden von Parlamentsfraktionen sowie öffentlichen Personen und Unternehmen untersagt (vgl. Alemann 2007: 520). Im Lichte der Korruptionsprävention kann auch das Verbot anonymer Spenden aus §25 Abs. 2 Nr. 6 PartG gesehen werden, welches ab einer Höhe von 500 Euro gilt. Ebenso ist der Einsatz bezahlter Spendenwerber durch die Parteien untersagt, sofern das gezahlte Entgelt 25% des Wertes der Spende übersteigt.

Die weiteren Quellen der Parteienfinanzierung bestehen aus den Mitgliedsbeiträgen sowie den Beiträgen von Mandatsträger\*innen, also den [...] regelmäßigen Geldleistungen, die ein Inhaber eines öffentlichen Wahlamtes über seinen Mitgliedsbeitrag hinaus leistet“. Diese werden in §27 Abs. 1 PartG geregelt und sollen eine Rückleistung der Amtsinhaber\*innen an die Parteien darstellen (vgl. Deutscher Bundestag 2016).

Um die Parteien zur Einhaltung der Vorschriften zu verpflichten, schreiben das Grundgesetz und das Parteiengesetz einige Kontrollinstrumente und Sanktionsmöglichkeiten bei abweichendem Verhalten und zur Korruptionsprävention vor. Gemäß §23 PartG prüft der Präsident des Deutschen Bundestages die Rechenschaftsberichte der Parteien. Ihm wird damit zwar nicht ausdrücklich die Verantwortung für die Korruptionskontrolle der Parteien

zugeschrieben, durch die Überprüfung spielt er aber eine wichtige Rolle bei der Aufdeckung verdächtiger Zahlungen. Die Abgabe besagter Rechenschaftsberichte ist eines der wesentlichsten Mittel der Bekämpfung parteilicher Korruption und trägt zudem zur Information der allgemeinen Bevölkerung bei. Auf Verstöße gegen die Pflicht zur Rechenschaftsablegung durch Parteien können Rückforderungen der staatlichen Zuschüsse folgen. Unter Umständen können sich auch strafrechtliche Konsequenzen für die handelnden Akteur\*innen ergeben, etwa in Form von Geld- oder sogar Freiheitsstrafen von bis zu drei Jahren. Oft folgt auf eine Falschangabe im Rechenschaftsbericht oder eine zu Unrecht erlangte Spende der Verlust des Anspruchs auf staatliche Unterstützung in doppelter Höhe der besagten Spende für das entsprechende Jahr (vgl. Alemann 2007: 37 f.; Pehle 2018).

### **Die Vorschriften zur Parteienfinanzierung – ein Bollwerk gegen Korruption?**

Die Dichte der besagten Sanktionsregelungen bei Verstößen gegen die Vorschriften zur Parteienfinanzierung stellen eine Besonderheit im Vergleich der korruptionspräventiven Maßnahmen der EU-Staaten dar (vgl. Alemann 2007: 538). Diese und weitere als positiv hervorzuhebende Aspekte der deutschen Parteienfinanzierung werden im Folgenden beschrieben. Zunächst lässt sich konstatieren, dass Deutschland im sogenannten Korruptionswahrnehmungsindex im Jahr 2020 den neunten Platz erlangte. Dieser Index listet 180 Länder nach dem Umfang der in Politik und Verwaltung von unabhängigen Expert\*innen wahrgenommenen Korruption auf (vgl. Transparency International 2020). Im Zuge einer Studie zur Korruption innerhalb des staatlichen Bereichs der EU-Mitgliedstaaten kamen Forscher\*innen zu dem Schluss, dass die Regelungen zur Korruptionsprävention bei Parteien in Deutschland besonders wirksam und engmaschig seien. Bezeichnend sei unter anderem, wie gering der Einfluss der politischen Parteien auf die Besetzung von Stellen im Öffentlichen Dienst in Deutschland ausfällt. Hier könne davon ausgegangen werden, dass die Anstellung primär nach Qualifikation der Bewerber\*innen geschieht (vgl. Alemann 2007: 67). Die Bestimmung der Höhe der staatlichen Allgemeinfinanzierung anhand der erreichten Stimmanteile bei vergangenen Wahlen biete zudem die Möglichkeit einer weitestgehend neutralen Aufteilung der Finanzausschüsse. Diese Regelung fördere Objektivität und entspräche dem Anspruch der Chancengleichheit der Parteien. Auch eine unerlaubte Beeinflussung der Höhe der Zuwendungen sei so gut wie ausgeschlossen, da eine Manipulation der Wahlergebnisse durch die demokratischen Instrumente in Deutschland sehr unwahrscheinlich sei. Alles in allem ließe sich die Mittelverteilung vor diesem Hintergrund als äußerlich korruptionsresistent beschreiben (Alemann 2007: 515 f.).

Insbesondere die umfangreichen Vorschriften zur Rechenschaftslegung der Parteien über Einnahmen, Ausgaben und Vermögen sei eine Besonderheit im europäischen Vergleich. Sie habe zur Folge, dass externe Einflüsse und leitende Interessen schnellstmöglich aufgedeckt werden können. Auch dem Anspruch der Transparenz könne man so in großem Maße gerecht werden (vgl. Alemann 2007: 531). Die gesetzlich verankerten Sanktionen bei Verstößen gegen die Rechenschaftspflichten seien insbesondere durch die drohenden strafrechtlichen Konsequenzen für die verantwortlichen Personen von einer Ernsthaftigkeit geprägt. So könne sich keine Partei sicher sein, dass Verstöße gegen das Regelwerk der Parteienfinanzierung ohne direkte Folgen bleiben würden. Dies habe vor allem positive Auswirkungen auf die symbolische Wirksamkeit des Parteienfinanzierungsrecht und trage zu einer erhöhten Korruptionsprävention bei. Zudem ginge mit einer Strafbarkeit die Pflicht der Staatsanwaltschaft einher, die Verstöße aufzuklären (vgl. Alemann 2007: 538). Insgesamt zieht die Studie das Fazit, Deutschland sei im europäischen Vergleich der Staat mit den meisten Verboten und dem dichtesten Regelwerk zur Parteienfinanzierung. Dies sei primär der Regelungsichte des Parteienrechts in Deutschland geschuldet (vgl. Alemann 2007: 528).

Doch auch die Studie Alemanns hebt hervor, dass es vor allem die politischen Parteien sind, die aufgrund ihrer Nähe zu den Parlamenten als „[...] Ansatzpunkt für Korruption“ bezeichnet werden können (Alemann 2007: 506). Es soll nun erörtert werden, wo die Schwachstellen der deutschen Parteienfinanzierung in Bezug auf die Korruptionsanfälligkeit liegen. Fraglich ist weiterhin, ob diese derart gravierend sind, dass die Parteienfinanzierung in Deutschland als ein Einfallstor für Korruption im Sinne der Definition von Transparency International zu beschreiben wäre.

### **Korruptionsanfälligkeit der deutschen Parteienfinanzierung**

Zunächst einmal ist die Bedeutung einer ausreichenden Finanzierung für die Parteien hervorzuheben, denn von dieser hängt die erfolgreiche Erfüllung ihrer wesentlichen Aufgaben, also der Erstellung politischer Programme und dem Rekrutieren politischen Personals ab. So ist es verständlich, dass die meisten Parteien nach einer möglichst hohen finanziellen Förderung streben. Auch der freie Wettbewerb in dem die politischen Parteien um die Gunst der Wähler\*innen stehen, trägt zu dem Streben nach einer Vermögensmaximierung bei. Diese Abhängigkeit führt jedoch zu einer erhöhten Korruptionsanfälligkeit und öffnet die Parteien für externe Interessen, zum Beispiel von Lobbyvereinen (vgl. Alemann 2007: 507).

Die Studie zur Korruption innerhalb des staatlichen Bereichs der EU-Mitgliedstaaten identifiziert in Bezug auf die Parteienfinanzierung in Deutschland zwei korruptionsdisponierte

Bereiche: zum einen die Eigenfinanzierung durch Spenden und zum anderen die Abhängigkeit der Höhe der staatlichen Zuschüsse von den selbsterwirtschafteten Einnahmen der Parteien. Insbesondere die Möglichkeit unbegrenzter Parteispenden eröffne dem Geber der finanziellen Zuschüsse die Möglichkeit der Einflussnahme auf Politikinhalt der Parteien und auf die konkrete Umsetzung dieser durch das von den Parteien entsendete Personal. Besonders kritisch sei hier das fehlende Verbot von Unternehmensspenden und der Nichtbegrenzung von Parteispenden in Deutschland. In den wenigsten Fällen lässt sich ein korruptes Verhalten als direkte Folge von Spenden identifizieren, doch auch schon der Verdacht der Käuflichkeit oder einer Abhängigkeit politischer Entscheidungen von finanzkräftigen Spender\*innen in könne einen erheblichen Vertrauensverlust der Bevölkerung in das demokratische System zur Folge haben.

In diesem Zusammenhang ist auch die Berechnung der Höhe der staatlichen Finanzierung anhand der eigenermittelten Einnahmen kritisch zu betrachten. Im Sinne dieser Regelung profitieren die Parteien doppelt von den Großspenden finanzkräftiger Personen oder Unternehmen und sind so noch anfälliger für Interessenseinflüsse (vgl. Alemann 2007: 517 f.). Die Abgaben der Mandatsträger\*innen als eine Quelle der Parteienfinanzierung werden ebenfalls zu den selbstermittelten Einnahmen der Parteien gezählt und erhöhen folglich den Umfang der staatlichen Finanzierung. Dies sei von Arnim zufolge insbesondere im Hinblick auf die steuerliche Absetzbarkeit der Abgaben durch die Abgeordneten ein schwerwiegender Missstand (Arnim 2020: 602).

Eine eindeutig korruptionsanfällige Praxis in der Parteienfinanzierung stellt das sogenannte Parteisponsoring dar. Darunter versteht man die Einnahmen, die Parteien erzielen, wenn sie eine bestimmte Dienstleistung für ein Unternehmen erbringen. Dazu gehört zum Beispiel das Bereitstellen von Ausstellungsflächen auf Parteitagen. Parteisponsoring ist im Gegensatz zu den Parteispenden nicht ausdrücklich im Parteiengesetz geregelt. Eine namentliche Offenlegung im Rechenschaftsbericht der Parteien ist nicht gesondert vorgesehen und die Einnahmen werden lediglich unter Sammelkategorien wie „Veranstaltungseinnahmen“ verzeichnet. Eine Rückverfolgung der einzelnen Zahlungen ist nicht möglich, sodass diese Praxis mit einer erheblichen Intransparenz einhergeht (vgl. Lobbypedia 2019). Als Folge können Unternehmen und Interessensvereine unbemerkt Kontakte pflegen und Einfluss auf politische Entscheidungen ausüben. Elmar Wiegand, Sprecher von LobbyControl, spricht in diesem Zusammenhang sogar von der Delegitimierung der Parteitage als „[...] kleine Lobbyveranstaltungen“ (Steffen / Thelen 2010). NGOs wie LobbyControl fordern deshalb



schon seit langem eine Aufnahme des Parteisponsorings ins Parteiengesetz und eine separate Nennung im Rechenschaftsbericht.

Das zentrale Problem der Parteienfinanzierung liegt aber in der fehlenden Kontrolle durch eine unabhängige Institution. Da die Wirtschaftsprüfungsunternehmen, die die Rechenschaftsberichte der Parteien kontrollieren, grundsätzlich nur auf Bundes- und Landesebene tätig werden und nur sporadische Kontrollen (jeweils 10 pro Partei) in den darunter liegenden Parteigliederungen durchführen, bleibt ein Großteil der Finanzen der deutschen Parteien ungeprüft. Allein die CDU und die SPD haben jeweils über 10.000 Verbände unterhalb der Landesgrenze. Von Arnim zweifelt zudem an der Unabhängigkeit der Wirtschaftsprüfer\*innen, da diese von den Parteien selbst beauftragt werden und ein natürliches Interesse an der Weiterführung des Auftrages hätten (vgl. Arnim 2003: 23). Ein solcher Fall ist bisher nicht bekannt, die Benennung der Gefahr, die von dieser Verstrickung ausgeht, ist jedoch im Sinne der Korruptionsprävention zu beachten.

Viel gravierender noch ist die Rolle der Parteien als „Gesetzgeber in eigener Sache“ im Bereich der Parteienfinanzierung (Heinrich 2018). Eine Festlegung der Gesamthöhe der staatlichen Finanzierung sowie die relative Begrenzung der staatlichen Parteienförderung unterliegt politischem Ermessen. Das politische Ermessen kommt dem Gesetzgeber zu, also dem Parlament, in das die Parteien ihre Vertreter\*innen entsenden. Grundsätzlich sind die Aufgaben der Parteien und der Fraktionen streng getrennt, doch allein aufgrund der personellen Verknüpfungen kann man hier keineswegs von vollständig unabhängigen Gliederungen sprechen. So kommt es dazu, dass die Parteien indirekt über die Höhe ihrer eigenen Förderung entscheiden und die Parlamentarier\*innen die ihnen anvertraute Macht zum Vorteil der eigenen Partei ausnutzen (vgl. Arnim 2020: 595). Dies lässt sich zum Beispiel am Änderungsgesetz vom 10. Juli 2018 erkennen, durch das eine drastische Anhebung der absoluten Obergrenze der staatlichen Parteifinanzierung von 141,9 Mio. Euro auf 190 Mio. Euro beschlossen wurde (Bundesanzeiger 2018). Einige Kritiker\*innen sehen in dieser Praxis die Möglichkeit der Parteien, ihre Maximalfinanzierung selbst festzulegen und sich dabei einer nachhaltigen Kontrolle zu entziehen. Denn auch die als Kontrollorgan gedachte Opposition habe im Bereich der Finanzierungsregelung kein Interesse daran, ihrer Funktion nachzukommen, sondern profitiere gleichermaßen von den Entscheidungen. Demzufolge erlahme hier die Gewaltenteilung (vgl. Arnim 2020: 596). Die einzig funktionierende Kontrollinstanz sei dann das Bundesverfassungsgericht. Dieses kann jedoch nur von den klageberechtigten Organen, also dem Bundespräsident, dem Bundestag, dem Bundesrat und der Bundesregierung angerufen werden und nicht von der Bevölkerung, die die am stärksten von Missbrauch und Korruption

betroffene Gruppe darstellt (vgl. Arnim 2011: 1280). Dem muss jedoch entgegengesetzt werden, dass gerade im besprochenen Fall der Betragserhöhung aus 2018 die Oppositionsparteien Widerstand leisteten und eine Klage beim Bundesverfassungsgericht einreichten. Von einer Erlahmung oder gar Aushebelung der Gewaltenteilung kann folglich nicht die Rede sein (vgl. Gollasch / Lenz 2021). Die Problematik der fehlenden Kontrolle ist trotzdem nicht von der Hand zu weisen und wurde auch von der Staatengruppe gegen Korruption des Europarates (GRECO) angeführt. In einem im Dezember 2009 veröffentlichten Evaluierungsbericht kritisierte die Gruppe, dass die Kontrolle der Rechenschaftsberichte dem Bundestagspräsidenten und damit einem Parteipolitiker anvertraut sei. Zudem sollte auch die Unabhängigkeit der externen Prüfungsunternehmen gestärkt werden, indem eine Rotation stattfindet oder eine Zweitprüfung vollzogen wird (GRECO 2009). Eine Umsetzung der von der GRECO erarbeiteten Vorschläge ist bis heute nur in drei von zehn Fällen vollzogen worden. Dies wirft ein dunkles Licht auf den Willen zur Korruptionsprävention in der deutschen Gesetzgebung.

## **Fazit**

Es wird deutlich, dass das Regelwerk der Parteienfinanzierung in Deutschland einige Missstände beinhaltet, welche die Wahrscheinlichkeit für missbräuchliches oder korruptes Verhalten erhöhen. Dazu gehört die Praxis des Parteiensponsorings oder die fehlerhaft organisierte Kontrolle der Parteieinnahmen und der Entscheidungen zur Parteienfinanzierung. Dabei ist zu betonen, dass das auftretende korrupte Verhalten zumeist nicht zum privaten, sondern zum Vorteil der gesamten Partei geschieht. Auch aus diesem Grund können viele Fälle abweichenden Verhaltens durch Parteimitglieder nicht als Korruption im strafrechtlichen Sinne verfolgt werden. Eine Einstufung als Korruption im Sinne der Definition von Transparency International kann aber meist vorgenommen werden. Deshalb bedarf es einer einheitlichen Legaldefinition, um präventive Maßnahmen ergreifen und die Verantwortlichen zur Rechenschaft ziehen zu können. Mit der Messung der Höhe der staatlichen Parteienfinanzierung anhand der Unterstützung in der Bevölkerung wurde ein Instrument geschaffen, das es ermöglicht, parteiliche Korruption weitestgehend zu verhindern. Auch die allgemeine Regelungsdichte des Parteienrechts dürfte wohl für die geringe Korruptionswahrnehmung in Deutschland verantwortlich sein. Folglich ist auch eine Bezeichnung der deutschen Parteienfinanzierung als Einfallstor für Korruption unpassend.

Es soll aber darauf hingewiesen werden, dass korruptes oder Misstrauen erweckendes Verhalten durch die Parteien, aufgrund der ihnen zukommenden Vermittlerrolle zwischen Bürger\*innen

und Staatsorganen, fatale Folgen haben und langfristig zur Politikverdrossenheit in der Bevölkerung führen kann. Um in Zukunft korruptes Verhalten in den Parteien nachhaltig zu verhindern, müssen die Forderungen der GRECO und von NGOs wie Transparency International oder LobbyControl umgesetzt werden. Es bedarf einer Absenkung der Grenze für unverzüglich zu veröffentlichende Großspenden, die derzeit noch bei 50.000 Euro liegt, sowie einer Absenkung der Veröffentlichungsschwelle von Spenden im Rechenschaftsbericht von 10.000 auf 2.000 Euro. Eine Aufnahme des Parteisponsoring in das Parteiengesetz ist zudem unerlässlich und anonyme Spenden müssten gänzlich verboten werden.. Zudem sollte die Unabhängigkeit der Wirtschaftsprüfungsunternehmen wie vorgeschlagen durch Rotation und Zweitprüfung gesichert werden.

Sollten diese Reformen in Zukunft weiterhin nicht umgesetzt werden, so kann sich die deutsche Parteienfinanzierung allmählich zu einem Einfallstor für Korruption entwickeln und das Vertrauen der Bevölkerung in die Parteien wird schwinden.

## **Bibliografie**

Alemann, Ulrich von (2007): Studie zur Korruption innerhalb des staatlichen Bereichs der EU-Mitgliedstaaten, URL:

[https://www.transparency.de/fileadmin/Redaktion/Mitmachen/PDF/Studie\\_zur\\_Korruption\\_in\\_nerhalb\\_des\\_staatlichen\\_Bereichs\\_der\\_EU-Mitgliedsstaaten.pdf](https://www.transparency.de/fileadmin/Redaktion/Mitmachen/PDF/Studie_zur_Korruption_in_nerhalb_des_staatlichen_Bereichs_der_EU-Mitgliedsstaaten.pdf) , abgerufen am 07.08.2021.

Arnim, Hans Herbert von (2003): Korruption in Politik und Verwaltung, in: Korruption – Netzwerke in Politik, Ämtern und Wirtschaft, München 2003, S. 16-30.

Arnim, Hans Herbert von (2011): Ungereimtheiten der Parteienfinanzierung, in: Deutsches Verwaltungsblatt, Heft 20 / 2011, S. 1278 – 1280. URL: [https://www.uni-speyer.de/fileadmin/Ehemalige/Hans\\_Herbert\\_von\\_Arnim/DVBl.20-2011.pdf](https://www.uni-speyer.de/fileadmin/Ehemalige/Hans_Herbert_von_Arnim/DVBl.20-2011.pdf), abgerufen am 07.08.2021.

Arnim, Hans Herbert von (2020): Parteienfinanzierung in Deutschland – Eine Kritik, in: Die Öffentliche Verwaltung, 73. Jahrgang, Heft 14.

Bundesgesetzblatt (2018): Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes und anderer Gesetze, in Bundesgesetzblatt Jahrgang 2018 Teil I Nr. 25, URL:

[https://www.bmjv.de/SharedDocs/Downloads/DE/Fachinformationen/GRECO\\_2.Runde\\_Co mpliancereport-addendum\\_englisch.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=5](https://www.bmjv.de/SharedDocs/Downloads/DE/Fachinformationen/GRECO_2.Runde_Co mpliancereport-addendum_englisch.pdf?__blob=publicationFile&v=5), abgerufen am 06.08.2021.

Deutscher Bundestag (2016): Zulässigkeit und Durchsetzbarkeit von Mandatsträgerbeiträgen, URL:<https://www.bundestag.de/resource/blob/436786/7ed47fbbde5ead78c5ddff11ec78be3a/wd-3-155-16-pdf-data.pdf>, abgerufen am 10.08.2021.

Giannakopoulos, Angelos / Maras, Konstadinos / Amano, Shiny (2008): Politische Korruption in Deutschland und Japan : Parteienfinanzierung und abweichendes Verhalten, in Crime and Culture: discussion paper series, Nr. 17.

Giannakopoulos, Angelos / Tänzler, Dirk (2009): Deutsche Ansichten zur Korruption, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, URL: <https://www.bpb.de/apuz/32246/deutsche-ansichten-zur-korruption>, abgerufen am 09.08.2021.

Gollasch, Simon / Lenz, Christofer (2021): Staatliche Parteienfinanzierung in der Kritik: Warum sich aus der Verfassung keine absolute Obergrenze herleiten lässt, in: Verfassungsblog, URL: <https://verfassungsblog.de/staatliche-parteienfinanzierung-in-der-kritik/>, abgerufen am 07.08.2021.

GRECO (2009): Second Evaluation Round. Addendum to the Compliance Report on Germany, URL: [https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav#\\_\\_bgbl\\_\\_%2F%2F\\*%5B%40attr\\_id%3D%27bgbl18s1116.pdf%27%5D\\_\\_1629709483781](https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav#__bgbl__%2F%2F*%5B%40attr_id%3D%27bgbl18s1116.pdf%27%5D__1629709483781), abgerufen am 10.08.2021.

Lobbypedia (2019): Parteisponsoring, URL: <https://lobbypedia.de/wiki/Parteisponsoring>, abgerufen am 14.08.2021.

Niedermayer, Oskar (2020): Staatliche Parteienfinanzierung, in: Dossier: Parteien in Deutschland, Bundeszentrale für politische Bildung, URL: <https://www.bpb.de/politik/grundfragen/parteien-in-deutschland/zahlen-und-fakten/42240/staatliche-parteienfinanzierung>, abgerufen am 10.08.2021.

Pehle, Heinrich (2018): Die Finanzierung der Parteien in Deutschland, in: Dossier, Parteien in Deutschland, Bundeszentrale für politische Bildung, URL: <https://www.bpb.de/politik/grundfragen/parteien-in-deutschland/42042/finanzierung>, abgerufen am 08.08.2021.

Steffen, Tilman / Thelen, Raphael (2010): Fragen zu Parteienfinanzierung: Spenden, Sponsoring und Schattenwirtschaft, in: Zeit Online, URL: <https://www.zeit.de/politik/deutschland/2010-02/parteien-sponsoring-uebersicht/komplettansicht>, abgerufen am 11.08.2021.

Transparency International (2020): Corruption Perceptions Index 2020, URL: <https://www.transparency.de/cpi/cpi-2020/>, abgerufen am 08.08.2021.

Transparency International (2021): Was ist Korruption?, URL:  
<https://www.transparency.de/ueber-uns/was-ist-korruption/?L=0>, abgerufen am 12.08.2021.

Watrin, Christian / Biallas, Dieter / Narr, Wolf-Dieter (2002): Korruption in Deutschland –  
der Normalfall?, in: Ifo Schnelldienst, 55 (11), S. 3–12.