

Meinen Eltern

**Die Rechenschaftslegung politischer Parteien**  
**– Zwischen Eigennutz und Pfadabhängigkeit –**

Inaugural-Dissertation  
zur Erlangung des Doktorgrades der Philosophie (Dr. phil.)  
durch die Philosophische Fakultät der  
Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf

vorgelegt von

Daniel Henzgen

aus

Düsseldorf

Düsseldorf 2007

Erstgutachter: Prof. Dr. Ulrich von Alemann

Zweitgutachter: Prof. Dr. Martin Morlok

Tag der Disputation: 18. September 2008

<b>I Inhaltsverzeichnis</b> .....	<b>1</b>
<b>II Abkürzungsverzeichnis</b> .....	<b>5</b>
<b>1 Einleitung</b> .....	<b>9</b>
<b>1.1 Problemstellung und Forschungsinteresse</b> .....	<b>9</b>
<b>1.2 Aufbau und Methodik</b> .....	<b>12</b>
<b>2 Theoretischer Rahmen</b> .....	<b>15</b>
<b>2.1 Einführung in das Kapitel</b> .....	<b>15</b>
<b>2.2 Rational-Choice-Theorie</b> .....	<b>16</b>
<b>2.2.1 Einleitung</b> .....	<b>16</b>
<b>2.2.2 Methodologischer Individualismus</b> .....	<b>17</b>
<b>2.2.3 Rationalität</b> .....	<b>19</b>
<b>2.2.4 Präferenzen und Handlungseinschränkungen</b> .....	<b>22</b>
<b>2.2.5 Eigennutz</b> .....	<b>23</b>
<b>2.2.6 Entscheidungsraum</b> .....	<b>26</b>
<b>2.2.7 Von <i>Adam Smith</i> zum verhaltenswissenschaftlichen</b> <b>Grundmodell des Rational-Choice-Ansatzes</b> .....	<b>27</b>
<b>2.2.8 Rationale Parteien und rationale Wähler – Die Ökonomische</b> <b>Theorie der Demokratie von <i>Anthony Downs</i></b> .....	<b>31</b>
<b>2.3 Pfadabhängigkeitstheorie</b> .....	<b>35</b>
<b>2.3.1 Einleitung</b> .....	<b>35</b>
<b>2.3.2 Technologische Pfadabhängigkeit</b> .....	<b>39</b>
<b>2.3.3 Institutionen und Pfadabhängigkeit</b> .....	<b>41</b>
<b>2.4 Zwischenfazit</b> .....	<b>48</b>

<b>3 Rechenschaftslegung und Finanzen von politischen Parteien .....</b>	<b>49</b>
<b>3.1 Einführung in das Kapitel.....</b>	<b>49</b>
<b>3.2 Externe Rechnungslegung im Allgemeinen.....</b>	<b>49</b>
3.2.1 Einordnung in das Rechnungswesen .....	49
3.2.2 Entwicklung und Funktionen.....	51
3.2.3 Theorien der Rechnungslegung .....	56
<b>3.3 Ziel der Rechenschaftslegung: Herstellung von</b>	
<b>Transparenz.....</b>	<b>61</b>
3.3.1 Öffentlichkeit .....	61
3.3.2 Transparenz.....	65
3.3.3 Das Transparenzgebot des Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG .....	70
3.3.4 Transparenz- versus Publizitätsgebot .....	76
<b>3.4 Inhalt und Entwicklung der Regelungen des PartG .....</b>	<b>78</b>
3.4.1 Staatliche Finanzierung der politischen Parteien .....	78
3.4.1.1 Grundsätze und Umfang der staatlichen Finanzierung.	78
3.4.1.2 Degressive Vergütung und Quorum der Wählerstimmen .	84
3.4.1.3 Parteienspezifischer Preisindex .....	88
3.4.1.4 Festsetzung der absoluten Obergrenze .....	90
3.4.2 Problemkreise im Rahmen der Eigenfinanzierung politischer	
Parteien .....	92
3.4.2.1 Spenden juristischer Personen .....	92
3.4.2.2 Spendenverbot für von der öffentlichen Hand	
beherrschte Unternehmen.....	99
3.4.2.3 Obergrenze für Großspenden.....	102
3.4.2.4 Barspenden – Direktspenden – Einflussspenden.....	108
3.4.2.5 Mandatsträgerabgaben .....	110
3.4.2.6 Publikationspflichten .....	113
3.4.2.7 Unternehmerische Tätigkeit von politischen Parteien..	115
3.4.2.8 Parteienfinanzierung und Fraktionsfinanzierung.....	118

<b>3.4.3 Einzelfragen der Rechenschaftslegung politischer Parteien</b>	<b>122</b>
<u>3.4.3.1 Parteiinterne Verantwortlichkeit</u>	122
<u>3.4.3.2 Rechnungsstil</u>	126
<u>3.4.3.3 Bewertung des Vermögens</u>	137
<u>3.4.3.4 Saldierungsgebot</u>	141
<b>3.4.4 Prüfung der Rechenschaftsberichte politischer Parteien</b>	<b>143</b>
<u>3.4.4.1 Bestellung des Prüfers</u>	143
<u>3.4.4.2 Umfang der Prüfung</u>	146
<u>3.4.4.3 Prüfung durch den Bundestagspräsidenten</u>	147
<u>3.4.4.4 Sanktionierung fehlerhafter Rechenschaftsberichte</u>	149
<b>3.5 Zwischenfazit</b>	<b>152</b>
<b>4 Bilanztheorien als Perspektiven der Rechenschaftslegung</b>	<b>153</b>
<b>4.1 Einführung in das Kapitel</b>	<b>153</b>
<b>4.2 Die statische Bilanztheorie nach Herman Veit Simon</b>	<b>155</b>
<b>4.3 Die dynamische Bilanztheorie nach Eugen Schmalenbach</b>	<b>162</b>
<b>4.4 Die organische Bilanztheorie nach Fritz Schmidt</b>	<b>169</b>
<b>4.5 Zwischenfazit</b>	<b>174</b>
<b>5 Exkurs: Von der Abbildung der Realität in Zahlen</b>	<b>176</b>
<b>6 Externe Faktoren der Entwicklung der Rechenschafts-</b>	
<b>legung politischer Parteien</b>	<b>182</b>
<b>6.1 Einführung in das Kapitel</b>	<b>182</b>
<b>6.2 Ökonomisierung des Staates</b>	<b>182</b>
<b>6.2.1 Betriebswirtschaftliche Verortung öffentlicher Betriebe</b>	
<b>und öffentlicher Verwaltung</b>	<b>182</b>

6.2.2 Die Ökonomisierung des Staates in historischer Perspektive ....	184
6.2.3 New Public Management .....	187
6.2.3.1 Einleitung .....	187
6.2.3.2 Maßnahmen des New Public Management .....	189
6.2.3.3 New Public Management und Rechnungslegung .....	191
<b>6.3 Transparenz im Unternehmensbereich – KonTraG und     TransPuG .....</b>	<b>195</b>
<b>6.4 Internationalisierung der Rechnungslegung .....</b>	<b>198</b>
6.4.1 Internationalisierung der Rechnungslegung privater Unternehmen .....	198
6.4.2 Internationalisierung der öffentlichen Rechnungslegung ...	202
<b>6.5 Zwischenfazit .....</b>	<b>207</b>
<b>7 Schlussbetrachtung .....</b>	<b>208</b>
7.1 Fazit .....	208
7.2 Ausblick .....	212
<b>III Literaturverzeichnis .....</b>	<b>213</b>

## II Abkürzungsverzeichnis

<b>AbgG</b>	Abgeordnetengesetz
<b>Abs.</b>	Absatz
<b>a. D.</b>	außer Dienst
<b>a. F.</b>	alte Fassung
<b>AG</b>	Aktiengesellschaft
<b>AktG</b>	Aktiengesetz
<b>APV</b>	Adjusted Present Value-Methode
<b>APuZ</b>	Aus Politik und Zeitgeschichte
<b>BB</b>	Betriebs-Berater
<b>BC</b>	Bilanzbuchhalter und Controller
<b>BGBI.</b>	Bundesgesetzblatt
<b>BHE</b>	Block der Heimatvertriebenen und Entrechteten
<b>BHO</b>	Bundshaushaltsordnung
<b>BT-Drs.</b>	Bundestagsdrucksache
<b>BVerfGE</b>	Bundesverfassungsgerichtsentscheidung
<b>BWG</b>	Bankwesengesetz
<b>CDU</b>	Christlich Demokratische Union Deutschlands
<b>CSU</b>	Christlich Soziale Union
<b>DB</b>	Der Betrieb
<b>DM</b>	Deutsche Mark
<b>DÖV</b>	Die öffentliche Verwaltung
<b>DStR</b>	Deutsches Steuerrecht
<b>DVBl.</b>	Deutsche Verwaltungsblätter
<b>EStDV</b>	Einkommensteuerdurchführungsverordnung
<b>EStG</b>	Einkommensteuergesetz
<b>ErbStG</b>	Erbschaftssteuer- und Schenkungssteuergesetz
<b>EU</b>	Europäische Union
<b>e. V.</b>	eingetragener Verein
<b>FAZ</b>	Frankfurter Allgemeine Zeitung
<b>FDP</b>	Freie Demokratische Partei
<b>GEW</b>	Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft

<b>GewA</b>	Gewerbearchiv
<b>GG</b>	Grundgesetz
<b>GmbH</b>	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
<b>GoB</b>	Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung
<b>GO NW</b>	Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen
<b>GuV</b>	Gewinn- und Verlustrechnung
<b>GVG</b>	Gerichtsverfassungsgesetz
<b>HGB</b>	Handelsgesetzbuch
<b>HGrG</b>	Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder (Haushaltsgrundsätze-gesetz)
<b>IAS</b>	International Accounting Standards
<b>IASB</b>	International Accounting Standards Board
<b>IASC</b>	International Accounting Standards Committee
<b>i. d. F.</b>	in der Fassung
<b>IDW</b>	Institut der Wirtschaftsprüfer in Deutschland
<b>i. e. S.</b>	im engeren Sinne
<b>IFAC</b>	International Federation of Accountants
<b>IFRS</b>	International Financial Reporting Standards
<b>INTOSAI</b>	Internationale Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden
<b>IPSAS</b>	International Public Sector Accounting Standards
<b>IPSASB</b>	International Public Sector Accounting Standards Board
<b>ISO</b>	Internationale Organisation für Normung
<b>i. w. S.</b>	im weiteren Sinne
<b>JZ</b>	Juristenzeitung
<b>KapAEG</b>	Kapitalaufnahmeerleichterungsgesetz
<b>KGaA</b>	Kommanditgesellschaft auf Aktien
<b>KGST</b>	Kommunale Gemeinschaftsstelle
<b>KJ</b>	Kritische Justiz
<b>KonTraG</b>	Gesetz zur Kontrolle und Transparenz im Unternehmensbereich
<b>KrO NW</b>	Kreisordnung Nordrhein-Westfalen
<b>KStDV</b>	Körperschaftsteuerdurchführungsverordnung
<b>KStG</b>	Körperschaftsteuergesetz

<b>LHO</b>	Landeshaushaltsordnung
<b>Mio.</b>	Millionen
<b>MIP</b>	Mitteilungen des Instituts für Deutsches und Europäisches Parteienrecht und Parteienforschung
<b>MPIfG</b>	Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung
<b>m. w. N.</b>	mit weiteren Nachweisen
<b>NdsVBl.</b>	Niedersächsische Verwaltungsblätter
<b>n. F.</b>	neue Fassung
<b>NJW</b>	Neue Juristische Wochenschrift
<b>NPD</b>	Nationaldemokratische Partei Deutschlands
<b>NPM</b>	New Public Management
<b>NSM</b>	Neue Steuerungsmodelle
<b>NVwZ</b>	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
<b>NWVBl.</b>	Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter
<b>NZG</b>	Neue Zeitschrift für Gesellschaftsrecht
<b>NZZ</b>	Neue Züricher Zeitung
<b>OECD</b>	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
<b>ÖZP</b>	Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft
<b>PartG</b>	Parteiengesetz
<b>PDS</b>	Partei des Demokratischen Sozialismus
<b>PSB</b>	Professional Standards Board
<b>PSC</b>	Public Sector Committee
<b>PVS</b>	Politische Vierteljahresschrift
<b>RechVersV</b>	Verordnung über die Rechnungslegung von Versicherungsunternehmen
<b>REMM</b>	Resourceful, Evaluating, Maximizing Man
<b>RM</b>	Reichsmark
<b>ROHG</b>	Reichsoberhandelsgericht
<b>RoI</b>	Return on Investment
<b>RuP</b>	Recht und Politik
<b>SächsVBl.</b>	Sächsische Verwaltungsblätter
<b>sog.</b>	so genannte
<b>SPD</b>	Sozial Demokratische Partei Deutschlands

<b>StuB</b>	Steuern und Bilanzen
<b>TI</b>	Transparency International
<b>TransPuG</b>	Transparenz- und Publizitätsgesetz
<b>USA</b>	United States of America
<b>US-GAAP</b>	United States Generally Accepted Accounting Principles
<b>US\$</b>	US-Dollar
<b>VerwArch</b>	Das Verwaltungsarchiv
<b>VVDStRL</b>	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
<b>VW</b>	Versicherungswirtschaft
<b>WiSt</b>	Wirtschaftswissenschaftliches Studium
<b>WPg</b>	Die Wirtschaftsprüfung
<b>WpHG</b>	Wertpapierhandelsgesetz
<b>WPK</b>	Wirtschaftsprüferkammer
<b>ZBB</b>	Zeitschrift für Bankenrecht und Bankwirtschaft
<b>ZfB</b>	Zeitschrift für Betriebswirtschaft
<b>ZfbF</b>	Schmalenbachs Zeitschrift für betriebswirtschaftliche Forschung
<b>ZfhF</b>	Zeitschrift für handelswissenschaftliche Forschung
<b>ZIP</b>	Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
<b>ZParl</b>	Zeitschrift für Parlamentsfragen
<b>ZRP</b>	Zeitschrift für Rechtspolitik

# 1 Einleitung

## 1.1 Problemstellung und Forschungsinteresse

Im April 2002 verabschiedete der Deutsche Bundestag mit den Stimmen der Fraktionen von SPD, Bündnis 90/Die Grünen, FDP und CDU/CSU das 8. Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die politischen Parteien (PartG). Das 9. Gesetz zur Änderung des PartG folgte im Dezember 2004. Es ist damit das vorläufige Ende eines Prozesses, der angetrieben wurde durch den Finanzierungsbedarf der Parteien, Parteienfinanzierungsskandale und Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG).

Am Anfang dieser Entwicklung stand der Wille des Verfassungsgebers, die Parteien im Grundgesetz zu verankern und damit ihre hervorgehobene Rolle in der parlamentarischen Demokratie zu verdeutlichen und gleichzeitig ihre Bindung an Recht und Gesetz sowie ihre Verantwortung für die Bundesrepublik Deutschland festzuschreiben. Aufgrund dieser Zielsetzung, die maßgeblich durch die Erfahrungen aus der Zeit der Weimarer Republik gekennzeichnet war, wurden zum ersten Mal in der Geschichte Deutschlands Parteien in die Verfassung aufgenommen in Form des Art. 21 GG. In Ermangelung eines Parteiengesetzes blieb es jedoch bei allgemeinen rechtlichen Aussagen insbesondere im Bereich der Rechenschaftslegung und der Parteienfinanzierung.<sup>1</sup>

In der Zeit bis zum ersten für die Parteienfinanzierung relevanten Urteil des Bundesverfassungsgerichts von Juni 1958 gab es keine direkte staatliche Parteienfinanzierung. Ab 1954 unterstützte der Staat die Parteien indirekt durch eine begrenzte Abzugsfähigkeit von Spenden an politische Parteien im Einkommen- und Körperschaftsteuerrecht.<sup>2</sup> Diese Praxis erhöhte die Spendenbereitschaft natürlicher und juristischer Personen und gleichzeitig die Abhängigkeit der Parteien von dieser Einnahmequelle. „Fördergesellschaften“ organisierten den Spendenfluss aus der Wirtschaft an die Parteien und reagierten auf einzelne politische Entscheidungen mit veränderter Spendenfreude und -verteilung als Disziplinierungsversuch.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Vgl. *Rudzio, Wolfgang*, Das politische System der Bundesrepublik Deutschland, 5. Aufl., Opladen 2000, S. 124 f.

<sup>2</sup> Vgl. *Lovens, Sebastian*, Stationen der Parteienfinanzierung im Spiegel der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, ZParl, Heft 2, 2000, S. 285–298 (S. 286 f.).

<sup>3</sup> Vgl. *Rudzio, Wolfgang* (2000), S. 125.

Das Ende der unbegrenzten indirekten Parteienfinanzierung über das Steuerrecht war Anlass zur Einführung einer direkten Parteienfinanzierung, die den im Bundestag vertretenen Parteien staatliche Mittel zuführte. Ihre Bedeutung wuchs schnell, sodass 1964 schon ca. 45 % der gesamten Einnahmen der Parteien aus direkten staatlichen Zahlungen bestand.<sup>4</sup> Gegen diese Praxis wurden von nicht im Bundestag vertretenen Parteien Gerichtsverfahren angestrengt, und auch die Hessische Landesregierung ließ mittels eines Normenkontrollverfahrens die bisherige Art der staatlichen Parteienfinanzierung prüfen. Im Juli 1966 untersagte das BVerfG<sup>5</sup> daraufhin diese direkten, allgemeinen Zahlungen an die Parteien mit dem Hinweis auf die nötige Staatsferne, erlaubte aber die Erstattung von Kosten, die aufgrund von Wahlkämpfen entstanden.<sup>6</sup>

Diese Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts wurde von den Parteien zum Anlass genommen, 18 Jahre nach der Verabschiedung des Grundgesetzes ein Ausführungsgesetz für die Bestimmungen des Art. 21 GG zu verabschieden. 1967 wurde das PartG verabschiedet.

Mit dem 6. Gesetz zur Änderung des PartG und anderer Gesetze von 1994 wurde die allgemeine staatliche Parteienfinanzierung eingeführt. Absolute und relative Obergrenzen des staatlichen Finanzierungsanteils sollten dabei die Staatsferne sichern. Dieses System hat bis heute Bestand.

Neben die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts zur Parteienfinanzierung, die maßgeblich für die Entwicklung des Systems der staatlichen Parteienfinanzierung war, trat mit der CDU-Spendenaffäre 1999/2000, den Affären der SPD in Köln und Wuppertal sowie der immer wieder aufkeimenden Frage nach der Zulässigkeit großer Parteivermögen ein neuer Anlass für eine Parteiengesetzänderungen. Zu der bisher häufigen bundesverfassungsgerichtsinduzierten Reform kam die skandalinduzierte Änderung des Parteienrechts. Auch der Fokus der materiellen Änderung des PartG lag nicht, wie in früheren Fällen, bei der Neuausrichtung der Zahlungsmodalitäten an die Parteien. Diesmal war der Hauptpunkt

---

<sup>4</sup> Vgl. Rudzio, Wolfgang (2000), S. 125.

<sup>5</sup> BVerfGE 20, 56 ff.

<sup>6</sup> Siehe Müller-Wigley, Ute, Die Entwicklung der staatlichen Parteienfinanzierung seit 1949, ZParl, Heft 2, 1970, S. 147–151 (S. 148 f.).

der Diskussion und der anschließenden Novellen des PartG *die Rechenschaftslegung* der Parteien. Fragen der Erstellung des Rechenschaftsberichts, seiner Gliederung und Ausführlichkeit, der Prüfung desselben und der möglichen Sanktionierung von Fehlverhalten der Verantwortlichen standen dabei im Zentrum.

Mit der Thematik der Rechenschaftslegung politischer Parteien betritt man ein Themenfeld, das aus politikwissenschaftlicher, juristischer wie auch betriebswirtschaftlicher Perspektive betrachtet werden muss. Durch die Beschäftigung mit der Institution „Partei“ ist es per se von politikwissenschaftlichem Interesse. Fragen der inneren Organisation und der Finanzen lassen Rückschlüsse auf die Kampagnenfähigkeit und die Verwurzelung der Partei in der Gesellschaft zu. Juristisch ist die Rechenschaftspflicht unter anderem deshalb von großem Interesse, da mit ihr das Transparenzgebot des Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG eine praktische Umsetzung erfährt.

Unternehmen stehen seit jeher vor der Herausforderung, zur internen Steuerung wie zur externen Darstellung ihre Vermögens-, Finanz- und Ertragslage zu dokumentieren. Die Erfahrungen, die dort von Wirtschaftsprüfern und der interessierten Öffentlichkeit gesammelt wurden, beeinflussen zwangsläufig die Diskussion und Entwicklung bei der Rechenschaftslegung politischer Parteien.

Die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit der Rechenschaftslegung politischer Parteien steht vor dem Problem, dass eine rein politikwissenschaftliche, juristische oder betriebswirtschaftliche Perspektive den heuristischen Ertrag von vorneherein stark einschränkt. Das weite Ausgreifen der Thematik in alle drei Disziplinen legt also eine interdisziplinäre Untersuchung nahe. Die vorliegende Arbeit nimmt diese Herausforderung an. Durch eine problemadäquate Verbindung der drei Perspektiven sollen die Veränderungen bei der Rechenschaftslegung der politischen Parteien bewertet, das grundlegende Transparenzpotenzial externer Rechnungslegung verdeutlicht und die Entwicklungszusammenhänge der Rechenschaftslegung politischer Parteien herausgearbeitet werden.

Gerade die Interdisziplinarität der Arbeit verspricht damit ein Ergebnis, das die Rechenschaftslegung politischer Parteien im Gesamtkontext externer Rechnungslegung verortet, die Entwicklung in einer ex post Betrachtung materiell bewertet und aus dieser Erkenntnis heraus begründete prognostische Aussagen über

die Entwicklung der Rechenschaftslegung politischer Parteien trifft. Dabei geht es auch darum, die Aussagekraft von Rechenschaftslegung zu erörtern und ihre strukturellen Restriktionen offenzulegen.

Vor diesem Hintergrund lassen sich folgende Hypothesen aufstellen, die vorliegend untersucht werden:

1. Die materielle Hypothese: Die 8. und 9. Novelle des PartG haben zusammengekommen die Rechenschaftslegung der politischen Parteien grundlegend und nachhaltig reformiert. Damit konnte bei der Rechenschaftslegung ein Entwicklungsstand erreicht werden, der vergleichbar ist mit dem des Systems der staatlichen Parteienfinanzierung seit 1994.

2. Die theoretische Hypothese: Die Rechenschaftslegung politischer Parteien kann alle an sie gestellten Informationsaufgaben nicht erbringen, da Rechnungslegung generell immer nur ein perspektivisches Bild einer Institution aufzeigen kann.

3. Die systematische Hypothese: Die Rechenschaftslegung politischer Parteien kann nicht vollkommen isoliert von der externen Rechenschaftslegung von Unternehmen betrachtet werden. Es besteht ein Entwicklungszusammenhang.

Das Thema der Arbeit wird also geformt durch das Recht, erklärt durch die Betriebswirtschaftslehre und verstanden durch die Politikwissenschaft.

## **1.2 Aufbau und Methodik**

Das Thema der Arbeit und ihre inhaltliche Interdisziplinarität haben Auswirkungen auf das methodische Vorgehen. Inhaltliche Interdisziplinarität wird zwangsläufig von einer methodischen Interdisziplinarität begleitet und geformt. Interdisziplinäre Forschung bedarf daher einer Methodenoffenheit, die die Politikwissenschaft auszeichnet.

Die Kritik daran, dass die Methodik der Politikwissenschaft ihre eigentliche Schwäche ist, wurde auch von der Politikwissenschaft selbst aufgenommen und

diskutiert.<sup>7</sup> Die Politikwissenschaft aber bietet die Chance, durch ihre Methodenoffenheit und ihr breites Forschungsinteresse ein guter Ausgangspunkt für ein interdisziplinäres Forschungsvorhaben zu sein. Interdisziplinäre Forschung benötigt diese Methodenoffenheit, um einen Erkenntnisgewinn erbringen zu können. Der Verzicht auf ein disziplinäres Forschungsdesign ist daher Voraussetzung und Chance zugleich. Es ist Voraussetzung, weil sich nur auf diesem Wege Interdisziplinarität bilden lässt, und es ist Chance, weil dadurch ein wissenschaftlicher Mehrwert entstehen kann.

Ausgehend von dieser Überlegung ist der diese Arbeit umspannende Bogen ein Theorievergleich zwischen Rational Choice und Pfadabhängigkeit. Die Auswahl der beiden theoretischen Konzepte folgt der Fragestellung, ob das politische System sich in Fragen der Rechenschaftslegung der politischen Parteien nur an eigenen Zielen orientiert und orientieren kann oder ob nicht die große Erfahrung und Kompetenz im Unternehmensbereich in dieser Frage die Entwicklung maßgeblich beeinflusst hat. Der theoretische Bogen dieser Arbeit beschäftigt sich folglich mit der systematischen Hypothese.

Um solch eine Untersuchung durchzuführen, bedarf es einer Darstellung der beiden Theorien, die in Kapitel 2 der Einleitung folgt und die theoretische Basis der Arbeit bildet. Mit dem Wissen um die Unterschiede, aber auch inhaltliche Nähe von Rational Choice und Pfadabhängigkeit erhalten alle weiteren Kapitel neben ihren direkten materiellen Aussagen zur Rechenschaftslegung eine Funktion in der übergeordneten Struktur der Arbeit.

Das 3. Kapitel bildet den thematischen Kern der Arbeit. Die Darstellung und Diskussion der parteirechtlichen Entwicklung in Finanz- und Rechenschaftsfragen durch die 8. und 9. Novelle des PartG ist dort verortet. Nur durch die Aufarbeitung der Entwicklung – also den Vergleich von rechtlicher Ausgangssituation, wissenschaftlicher Empfehlung und gesetzgeberischer Maßnahme – lässt sich die Entwicklung darlegen. Bei dieser Darstellung und Diskussion werden thematische Schwerpunkte gesetzt. Immer wieder stark diskutierte Fragen der Parteienfinanzierung werden behandelt, nicht zuletzt deswegen, weil Finanzfragen meist auch

---

<sup>7</sup> Vgl. *Alemann, Ulrich von/Tönnemann, Wolfgang*, Grundriß: Methoden in der Politikwissenschaft, in: *Alemann, Ulrich von* (Hrsg.), *Politikwissenschaftliche Methoden*, Opladen 1995, S. 17–140 (S. 18 ff.).

Rechenschaftslegungsfragen nach sich ziehen. Des Weiteren werden kritisch zu betrachtende Einzelfragen der Rechenschaftslegung und der Prüfung der Rechenschaftsberichte eingehend aufgegriffen. Ziel ist es, die kritischen Themen konzentriert zu bearbeiten. Bei der Heranziehung der wissenschaftlichen Empfehlung wird stets versucht, ein kompaktes Abbild der Diskussion aufzuzeigen. Hierbei erhalten die Empfehlungen der „Kommission unabhängiger Sachverständiger zu Fragen der Parteienfinanzierung“ des Bundespräsidenten und die eingeholten Fachgutachten große Beachtung. Daneben wird die wissenschaftliche Fachliteratur einer intensiven Dokumentenanalyse unterzogen. Falls die spezifische Fragestellung es erfordert, wird die historische Entwicklung der wissenschaftlichen Diskussion nachgezeichnet.

Eine Voraussetzung für die inhaltliche Diskussion der Rechenschaftslegung politischer Parteien ist zunächst die Darstellung der Aufgaben und die Verortung des Rechnungswesens im Allgemeinen. Diese betriebswirtschaftliche Komponente wird an den Anfang des 3. Kapitels gestellt. Dem folgt eine Herleitung der Funktion der spezifischen Rechenschaftslegung von politischen Parteien, ausgehend vom Begriff der Öffentlichkeit. Das deduktive Vorgehen führt über den Begriff der Transparenz und der besonderen Bedeutung des Transparenzgebotes des Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG zu einer Abgrenzung von Transparenz- und Publizitätsgebot.

Auch im 3. Kapitel wird die Interdisziplinarität der Arbeit deutlich: Im Rahmen einer strukturell politikwissenschaftlichen Untersuchung werden betriebswirtschaftliche, juristische und politische Perspektiven zum Zweck eines größeren Problemverständnisses zusammengeführt.

Im 4. Kapitel erhält die theoretische Basis eine Erweiterung: Die klassischen Bilanztheorien von *Simon*, *Schmalenbach* und *Schmidt* werden als Perspektiven der externen Rechnungslegung aufgezeigt. An diesen Beispielen lässt sich zum einen veranschaulichen, wie grundlegende Fragestellungen der Rechenschaftslegung schon frühzeitig die wissenschaftliche Diskussion bestimmten. Zum anderen wird deutlich, ob das Ziel von externer Rechnungslegung im Allgemeinen und der Rechenschaftslegung politischer Parteien im Besonderen, nämlich ein umfassendes Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage – bei den Parteien im Sinne des Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG – zu zeichnen, überhaupt möglich ist. Damit wird in die-

sem Kapitel die „theoretische Hypothese“ aufgearbeitet. Die generelle Fähigkeit von Zahlen, die Realität abzubilden, wird als kurzer Exkurs dieser Arbeit nach dem 4. Kapitel eingefügt. Hierdurch kann die grundlegende Problematik externer Rechnungslegung von einer Metaebene her betrachtet werden.

Im 6. Kapitel werden externe Faktoren vorgestellt, die Beeinflussungspotenzial bei der Entwicklung der Rechenschaftslegung von politischen Parteien haben können. Mit diesem Kapitel wird der Bogen zum theoretischen Rahmen der Arbeit geschlagen: Wenn die Rechenschaftslegung der politischen Parteien einer Pfadabhängigkeit unterliegt, muss es Anstöße von außen geben. Nur dann lässt sich ein Entwicklungszusammenhang z. B. mit der Rechnungslegung von Unternehmen herstellen und ein prognostischer Ausblick auf die weitere Entwicklung in diesem Bereich formulieren.

In der Schlussbetrachtung werden alle Einzelergebnisse zusammengeführt, der theoretische Bogen der Arbeit geschlossen und ein kurzer prognostischer Ausblick auf die Entwicklung der Rechenschaftslegung politischer Parteien gewagt.

## **2 Theoretischer Rahmen**

### **2.1 Einführung in das Kapitel**

In diesem Kapitel wird die theoretische Basis der Arbeit gelegt. Zunächst wird die Rational-Choice-Theorie dargelegt. Dabei werden Ursprung, Entwicklung und politikwissenschaftliche Rezeption vorgestellt und die grundlegenden Eckpfeiler der Theorie einzeln erläutert. Danach folgt die Erläuterung der Theorie der Pfadabhängigkeit, die basierend auf dem Rational-Choice-Ansatz die Historizität von Entscheidungen in den Mittelpunkt stellt. Hierbei wird unterschieden zwischen technologischer und institutioneller Pfadabhängigkeit. Letztere bildet den Schwerpunkt der Darstellung.

Mit der vorangestellten Darlegung der theoretischen Grundlage der Arbeit und der Struktur eines Theorievergleiches folgt diese Arbeit im Kern einem politikwissenschaftlichen Forschungsdesign.

## 2.2 Rational-Choice-Theorie

### 2.2.1 Einleitung

„Die Geschichte der Entfaltung der Ökonomie als Wissenschaft ist die eine Seite, deren andere die Entfaltung der Ökonomik als *episteme* bedeutet: als Weltwahrnehmungs- und Weltänderungsprogramm jenseits der abendländischen metaphysischen Muster.“<sup>8</sup>

Das Verhaltensmodell der Ökonomik<sup>9</sup> wird damit zunehmend auf nicht-ökonomische Anschauungsobjekte übertragen. Parteien<sup>10</sup>, Wähler<sup>11</sup>, Interessengruppen<sup>12</sup>, Bürokratie<sup>13</sup>, Verfassungen<sup>14</sup> und Recht<sup>15</sup> sind nur eine kleine Auswahl von i. e. S. ökonomiefernen Institutionen und Akteuren, die mithilfe der Ökonomik analysiert werden. Unter dem Oberbegriff der Neuen Politischen Ökonomie macht der Public-Choice-Ansatz oder auch Rational-Choice-Ansatz die Werkzeuge und Erklärungsmuster der Ökonomik für die Soziologie und die Politikwissenschaft nutzbar. Was aber sind die Säulen des ökonomischen Verhaltensmodells? Welche Annahmen strukturieren diesen Ansatz und machen ihn übertragbar auf so unterschiedliche Anwendungsbereiche wie die Demokratie, die Bürokratie oder das Recht?<sup>16</sup>

---

<sup>8</sup> Priddat, Birger P., Theoriegeschichte der Wirtschaft, München 2002, S. 10 f. (Hervorhebung im Original).

<sup>9</sup> „Ökonomik ist also präzise ausgedrückt die Wissenschaft von den individuell rationalen Wahlhandlungen der Menschen in einer Welt unbegrenzter Bedürfnisse und knapper Ressourcen.“ Göbel, Erich, Neue Institutionenökonomik, Stuttgart 2002, S. 23.

<sup>10</sup> Siehe hierzu beispielhaft Downs, Anthony, Ökonomische Theorie der Demokratie, Tübingen 1968, S. 21 ff.

<sup>11</sup> Siehe hierzu beispielhaft Downs, Anthony (1968), S. 202 ff.

<sup>12</sup> Siehe hierzu beispielhaft Olson, Mancur, Die Logik des kollektiven Handelns. Kollektivgüter und die Theorie der Gruppen, Tübingen 1968.

<sup>13</sup> Siehe hierzu beispielhaft Niskanen, William A., Nichtmarktliche Entscheidungen. Die eigentümliche Ökonomie der Bürokratie, in: Widmaier, Hans Peter (Hrsg.), Politische Ökonomie des Wohlfahrtsstaates, Frankfurt/Main 1974, S. 208–222 (S. 208 f.).

<sup>14</sup> Siehe hierzu beispielhaft Buchanan, James M./Tullock, Gordon, The Calculus of Consent. Logical Foundations of Constitutional Democracy, Ann Arbor 1962; Brennan, Geoffrey/Buchanan, James M., Die Begründung von Regeln: Konstitutionelle politische Ökonomie, Tübingen 1993.

<sup>15</sup> Siehe hierzu beispielhaft Morlok, Martin, Vom Reiz und vom Nutzen, von den Schwierigkeiten und den Gefahren der Ökonomischen Theorie für das Öffentliche Recht, in: Engel, Christoph/Morlok, Martin (Hrsg.), Öffentliches Recht als ein Gegenstand ökonomischer Forschung, Tübingen 1998, S. 1–29.

<sup>16</sup> Es ist zu bemerken, dass die hier verwendete Fünfgliedrigkeit der Annahmen des RC-Ansatzes keine Allgemeingültigkeit hat. Manche Autoren sehen den RC-Ansatz auch mit weniger Grundregeln ausreichend beschrieben. So führt Zimmerling nur 3 Grundannahmen auf, vgl. Zimmerling, Ruth, „Rational Choice“-Theorien: Fluch oder Segen für die Politikwissenschaft?, in: Kunz, Volker/Druwe, Ulrich (Hrsg.), Rational Choice in der Politikwissenschaft, Opladen 1994, S. 14–25 (S. 16).

### 2.2.2 Methodologischer Individualismus

Bei der Untersuchung gesellschaftlicher oder kollektiver Prozesse ist die Wirkungsperspektive maßgebliches Unterscheidungsmerkmal der angewandten Theorie. Hierbei wird unterschieden zwischen der theoretischen Perspektive, die vom Individuum ausgehend auf das kollektive Verhalten abzielt, und der Perspektive, die im Kollektivverhalten den Ausgangspunkt individueller Entscheidungen sieht. In Anlehnung an die in den Sozialwissenschaften geläufige top-down- bzw. bottom-up-Klassifikation kann man beim methodologischen Individualismus von einem bottom-up-Ansatz und beim methodologischen Holismus<sup>17</sup> von einem top-down-Ansatz sprechen.

Neben der Theoriebildung ausgehend vom Individuum und seinen Entscheidungen hat der methodologische Individualismus bei der Theoriefalsifikation die Folge, dass die Erklärung kollektiver Phänomene über individuelles Handeln verlaufen muss, um theoretische Nachhaltigkeit zu beweisen.<sup>18</sup> Bei der Untersuchung von Kollektiven innerhalb eines Akteursfeldes werden beim methodologischen Individualismus diese bisweilen selbst als Individuen betrachtet.<sup>19</sup> Die Zuschreibung als Individuum ist folglich stets abhängig von der Aggregationsebene. Identische Zielsysteme in einer einzelnen Fragestellung lassen Kollektive bezogen auf diese Fragestellung innerhalb des methodologischen Individualismus als Individuen erschei-

---

<sup>17</sup> „Es war die Idee einer Wissenschaft, die es mit der Gesellschaft als einem Gegenstand eigener Art zu tun hat, der eigenen Gesetzen unterliegt und deshalb von seinen Elementen her – den Individuen – nicht zu erfassen ist.“ *Bohnen, Alfred*, Handlungsprinzipien oder Systemgesetze, Tübingen 2000, S. 28. Im methodologischen Holismus zeigt sich folgerichtig die individuenunabhängige Eigendynamik sozialer Phänomene. Seine Entwicklung verläuft nicht überall gleich. Im 19. Jahrhundert bilden sich zwei kontroverse Entwicklungslinien ab. Einerseits eine „Neuorientierung der theoretischen Sozialerkenntnis“ in der französischen Interpretation von Comte bis zu Durkheim, andererseits eine deutsche „anti-naturalistische Methodenkontroverse“, *Bohnen, Alfred* (2000), S. 37.

<sup>18</sup> Vgl. *Wüstemann, Jens*, Institutionenökonomik und internationale Rechnungslegungsordnung, Tübingen 2002, S. 29.

<sup>19</sup> Siehe hierzu beispielhaft die Verhaltensklärung von Parteien im politischen Wettbewerb bei *Downs*: „Letztlich behandelt diese Definition jede Partei so, als ob sie eine Einzelperson wäre. Daher mag sie als falsche Personifizierung erscheinen. Wir geben zu, dass sie eine Abstraktion von der wirklichen Welt ist, da in der Wirklichkeit nicht einmal alle Schlüsselfunktionäre der Regierung genau dieselben Zielvorstellungen haben. Trotzdem machen wir uns keiner falschen Personifizierung schuldig, denn wir behaupten nicht die Existenz irgendeines übermenschlichen Wesens. Wir nehmen nur an, daß unter den Mitgliedern einer Koalition, die ein Amt anstrebt, vollkommene Übereinstimmung bezüglich ihrer Zielvorstellungen herrscht.“ *Downs, Anthony* (1968), S. 25; siehe auch *Voss, Thomas*, Rational-Choice-Analyse organisationaler Steuerungsstrukturen, in: *Maurer, Andrea/Schmid, Michael* (Hrsg.), Neuer Institutionalismus, Frankfurt/Main 2002, S. 169–192 (S. 170).

nen. Bezogen auf Parteien folgt daraus, dass – nach Downs – in Fragen gemeinsamer Ziele das Kollektiv „Partei“ als Individuum betrachtet werden muss.<sup>20</sup>

Das Erkenntnisprinzip des methodologischen Individualismus sagt alleine nichts aus über die Begründung des Verhaltens. Es postuliert lediglich eine Ableitung kollektiver Prozesse von individuellem Verhalten. Das als ökonomisches Axiom zu kategorisierende Erkenntnisprinzip entschlüsselt nicht die inhaltliche Ursache der kollektiven Prozesse.<sup>21</sup> Der Zusammenhang zwischen Ausgangszustand, individueller Handlung und kollektivem Phänomen wird in dem Makro-Mikro-Makro-Schema, das auf Überlegungen von *McClelland* zurückgeht, verdeutlicht. Ausgehend von der vorhandenen Situation, dem Umfeld des Individuums, das als Zustand auf der Makroebene zu kennzeichnen ist, handelt das Individuum. Das Handeln wird durch die eigene Präferenzordnung vor dem Hintergrund der durch das Umfeld gegebenen Restriktionen und Handlungsmöglichkeiten bestimmt. Dieser Prozess läuft auf der Mikroebene, also auf Ebene des Individuums ab. Die Handlung des Individuums hat kausalen Einfluss auf die Makroebene. Kollektive Phänomene sind nach diesem Schema Summe individueller Handlungen gemäß dem methodologischen Individualismus. Die direkte Initiierung von Veränderungen auf der Makroebene ohne den Weg über individuelle Handlungen wird als unterentwickelt betrachtet oder gar vollkommen ausgeschlossen.<sup>22</sup>

*Coleman* gibt als Anwendungsfall des Makro-Mikro-Makro-Schemas die Fluchtreaktion der Individuen bei einem Feuerausbruch in einem Gebäude an. Der Ausgangszustand (Makroebene) ist der Feuerausbruch. Dieser lässt auf der Mikroebene Individuen panisch den nächstgelegenen Fluchtweg suchen, in der Hoffnung, schneller zu sein als die anderen Akteure in dieser Situation. Die Handlung der schnellstmöglichen Flucht ist Ergebnis individueller Entscheidungen. Die Summe der individuellen Handlungen bildet das kollektive Phänomen (Makroebene), das in einer Massenpanik besteht, die wiederum das Ziel des Einzelnen konterkariert.<sup>23</sup>

---

<sup>20</sup> Vgl. *Downs, Anthony* (1968), 24 ff.

<sup>21</sup> Vgl. *Lehner, Franz*, Einführung in die Neue Politische Ökonomie, Königstein/Ts. 1981, S. 10.

<sup>22</sup> Vgl. *Wolf, Dorothee*, Ökonomische Sicht(en) auf das Handeln, Marburg 2005, S. 18 f.

<sup>23</sup> Vgl. *Coleman, James S.*, Grundlagen der Sozialtheorie, Band 1: Handlungen und Handlungssysteme, München/Wien 2005, S. 261 ff.

Diese Darstellung des Verhaltens einzelner Individuen schließt nicht aus, dass dieses Verhalten beeinflusst wird von dem anderer Individuen. Auch wird eine Veränderung des Individualverhaltens durch die Mitgliedschaft in einem Kollektiv durch den methodologischen Individualismus nicht per se ausgeschlossen, vielmehr ist die Beeinflussung individueller Handlungen durch die Umgebung – seien es Kollektiv oder andere Umwelteinflüsse – vollkommen bewusst. Der methodologische Individualismus verneint nicht – und das ist ein häufiges Missverständnis – die Bedeutung von Umwelteinflüssen oder Ausgangszuständen auf die Entscheidung des Individuums. Er betont nur, dass die Entscheidung, die Wahlhandlung im sozialen Prozess stets beim Individuum angesiedelt ist.<sup>24</sup> Die Frage nach der Struktur der Entscheidung des Individuums ist eine weitere Annahme des Rational-Choice-Ansatzes.

### 2.2.3 Rationalität

Das Prinzip, nach dem das Individuum aus Sicht des Rational-Choice-Ansatzes handelt, ist das Rationalitätsprinzip. Rationalität beschreibt ein Vorgehen des Individuums, das nicht willkürlich oder strukturlos ist. Vielmehr beschreibt es die Auswahl einer Handlung aus mehreren Alternativen heraus, die „in Kenntnis der Maximierungsaufgabe und seiner Zielgröße sämtliche Nebenbedingungen beachtet und eine richtige Lösung für das Problem sucht und möglichst auch findet.“<sup>25</sup>

Diese Definition nach *Woll* erscheint eher ungeeignet, rationales Verhalten zu erklären, denn was bezeichnet man allgemeingültig als „richtige Lösung“? In den Wirtschaftswissenschaften wird bisweilen versucht, mit dem Optimumprinzip Rationalverhalten zu bestimmen. Das Optimumprinzip setzt sich zusammen aus dem Minimierungsprinzip und dem Maximierungsprinzip. Das Minimierungsprinzip umschreibt den Ansatz, bei gesetztem Output (z. B. Produktion einer Maschine) den dafür nötigen Input (Arbeitsstunden) zu minimieren. Effizienzgeleitete Betrachtungen bedienen sich des Minimierungsprinzips. Das Maximierungsprinzip geht dagegen den umgekehrten Weg: Der Input ist gesetzt, der daraus produzierbare Output wird maximiert. Effektivität kann hier als Synonym

---

<sup>24</sup> Vgl. *Kirchgässner, Gebhard*, Homo oeconomicus, Tübingen 1991, S. 24.

<sup>25</sup> *Woll, Artur* (Hrsg.), Wirtschaftslexikon, 8. Aufl., München/Wien 1996, Stichwort „rationales Verhalten“, S. 583.

dienen.<sup>26</sup> Dem in den Wirtschaftswissenschaften verbreiteten Gedanken über die Möglichkeit eines gleichzeitigen Ansetzens bei Output wie Input widerspricht u. a. *Hartfiel*. Er bezeichnet das Verfolgen des Minimierungsprinzips und des Maximierungsprinzips als „logisch alternativ“.<sup>27</sup>

Das Grundproblem der Zuschreibung von Rationalität zu einem bestimmten Handeln ist die strenge Subjektivität der Bewertung. Wie kann man über eine bestimmte Handlungsoption, die man aus einem ganzen Bündel möglicher Handlungsoptionen wählt, sagen, dass sie allgemein betrachtet als rational zu kennzeichnen ist? Voraussetzung dafür ist eine strikte Identität der Nebenbedingungen, eine vollkommene Informationen über die Folgen der Handlungsoption und ihrer Alternativen sowie eine Identität der subjektiven Rationalitätsdefinition. Bei diesem cursorischen Problemabriss wird deutlich, dass man eine allgemeingültige, intersubjektive Rationalität schwerlich eindeutig zu postulieren vermag. *Van Mises* umgeht dieses Grundproblem der Rationalität, indem er jedwedes menschliche Handeln per se als rational definiert. Das Gegenteil rationalen Verhaltens sei reaktives Verhalten, das ohne Abwägung, unbewusst erfolge – im Gegensatz zum bewussten Handeln.<sup>28</sup>

So einfach diese Definition rationalen Handelns zunächst erscheint, so inhaltsleer und belanglos ist sie bei genauerer Betrachtung. Wenn menschliches Handeln per se rational wäre, dann könnte diese Kategorisierung dem Erkenntnisprozess nicht weiterhelfen. Zur deskriptiv-analytischen Untersuchung wie zur Prognose zukünftiger Entwicklungen wäre diese Kategorie ungeeignet. Auch entzieht sich die Frage rationalen Verhaltens mit dieser alles umfassenden Zuschreibung zum menschlichen Handeln jeglicher wissenschaftlicher Überprüfung.<sup>29</sup>

Bei der Betrachtung von Rationalität kommt man daher zwangsläufig zum Faktor Vernunft.<sup>30</sup> Umgangssprachlich wird rationales Verhalten oft mit vernünftigem

---

<sup>26</sup> Vgl. *Busse von Colbe, Walther/Laßmann, Gert*, Betriebswirtschaftstheorie, 5. Aufl., Berlin 1991, S. 29 f.

<sup>27</sup> Vgl. *Hartfiel, Günter*, Wirtschaftliche und soziale Rationalität, Stuttgart 1968, S. 43, Fn. 4.

<sup>28</sup> “Human action is necessarily always rational. The term ‘irrational action’ is therefore pleonastic and must be rejected as such.” *Mises, Ludwig van*, Human Action, New Haven 1949, S. 18.

<sup>29</sup> Vgl. *Albert, Hans*, Ökonomische Ideologie und politische Theorie, Göttingen 1954, S. 25.

<sup>30</sup> Siehe zum Begriffspaar Rationalität und Vernunft in philosophischer wie sprachlicher Perspektive: *Kirchgässner, Gebhard* (1991), S. 13 ff.; *Sedmak, Clemens*, „Homo est animal rationale“, in:

Verhalten gleichgesetzt. Die Probleme bei der Festlegung objektiver Rationalität korrespondieren mit der Frage nach allumfassender Vernunft. Es verwundert daher nicht, dass durch die neuzeitliche Ablehnung eines objektiven Vernunftbegriffes auch der Terminus der Rationalität rein subjektiver Betrachtung zugeordnet wird. Nach *Peters* ist durch die „Subjektivierung der Neuzeit“ Vernunft „zu einer Eigenschaft menschlichen Denkens, Sprechens und Handelns in einer prinzipiell vernunftlosen äußeren Realität geworden“.<sup>31</sup> Aus dem metaphysischen Rationalitätsbegriff mit seinem allgemeinen Wahrheitsanspruch wurde der methodische Rationalitätsbegriff mit seinem rein subjektiven Bedeutungsinhalt.<sup>32</sup> Die Ablehnung eines objektiven Vernunft- oder Rationalitätsbegriffs führt damit zwangsläufig zur Grundannahme des methodologischen Individualismus, um die Brücke zu vorhergehenden Erläuterungen zu schlagen.

Rationales Verhalten bezieht sich auf die Wahlentscheidung eines Individuums zwischen mehreren Alternativen. Diese Wahlentscheidung für die eine und gegen die andere Alternative wird, wie bereits erläutert, bei einem rationalen Vorgehen strukturiert und mit einem eigenen Entscheidungssystem durchgeführt. Die Wahlentscheidung besteht dabei aus zwei Faktoren: einem kognitiven und einem motivationalen Faktor. Der kognitive Faktor bezieht sich auf die Wahrscheinlichkeit der Folgewirkung einer Handlung. Der Zusammenhang zwischen Handlung und dem daraus hervorgehenden Ergebnis wird dabei versucht zu bestimmen. Der motivationale Faktor der Wahlentscheidung bezieht sich auf die Zuschreibung von Nutzen zu den vorhandenen Alternativen.<sup>33</sup> Die neoklassische Nutzentheorie postuliert eine Quantifizierbarkeit des Nutzens verschiedener Handlungsalternativen. Dies ermöglicht eine Objektivierung des Vergleichs von Alternativen.

Die multiplikative Verbindung von kognitiven und motivationalen Faktoren ergibt einen Erwartungsnutzen, der den Nutzen der jeweiligen Alternative mit der Eintrittswahrscheinlichkeit zusammenführt. Es wird der so genannte Erwartungsnut-

---

*Schmidinger, Heinrich/Sedmak, Clemens* (Hrsg.), *Der Mensch – ein „animal rationale“?*, Darmstadt 2004, S. 12–15 (S. 12); *Steinvorth, Ulrich*, *animal rationale*, in: *Der Mensch – ein „animal rationale“?*, *Schmidinger, Heinrich / Sedmak, Clemens* (Hrsg.), Darmstadt 2004, S. 32–47 (S. 37 ff.); *Rescher, Nicholas*, *Rationalität*, Würzburg 1993.

<sup>31</sup> *Peters, Bernhard*, *Rationalität, Recht und Gesellschaft*, Frankfurt/Main 1991, S. 168; zitiert nach *Brentel, Helmut*, *Soziale Rationalität*, Opladen 1999, S. 25.

<sup>32</sup> Vgl. *Brentel, Helmut* (1999), S. 25.

<sup>33</sup> Vgl. *Bohnen, Alfred* (2000), S. 107.

zen gebildet.<sup>34</sup> Dieses Vorgehen wird in unterschiedlichsten Problemstellungen angewandt. Als nachvollziehbares Beispiel seien Investitionsentscheidungen angeführt. Hierbei werden stets (Verlust-)Risiko und erzielbare Rendite in ein Verhältnis gebracht, das zum Vergleich der verschiedenen Investitionsmöglichkeiten vonnöten ist. Rationales Verhalten wäre dann die Auswahl der besten Rendite-Risiko-Relation.

#### **2.2.4 Präferenzen und Handlungseinschränkungen**

Der Rational-Choice-Ansatz geht von strukturierten, systematischen Wahlhandlungen aus. Die unterschiedlichen Wahlhandlungen und auch ihre Veränderung im Laufe der Zeit werden dabei von Anreizen und Restriktionen beeinflusst. Die Trennung dieser Einflussfaktoren auf die Wahlentscheidung des Individuums ist von systemisch großer Bedeutung, da nur durch eine strikte Trennung das Prognose- und Lenkungspotenzial bei Modifizierung der die Wahlentscheidung umgebenden und normierenden Umwelt effizient bestimmt werden kann. Präferenz bezeichnet hierbei die individuelle, subjektive Wertschätzung einem Gut gegenüber. Innerhalb des Rational-Choice-Ansatzes gelten Präferenzen als gesetzt: „Preferences are assumed to be given, current, complete, consistent and determining“<sup>35</sup>, was auch zu Kritik Anlass gibt. In der Realität können Veränderung von Präferenzen z. B. durch den Zeitgeist, Erziehung, allgemeinen Wertewandel herbeigeführt werden.<sup>36</sup> Folgt man nicht der Idee der „Doktrin von der ‚unbefleckten Empfängnis‘ der Indifferenzkurve“<sup>37</sup>, dann bleibt die Frage nach der Herkunft von Präferenzen. Ein Erklärungsversuch, der auf eine exogene Präferenzbildung abstellt, wird von Soziobiologen geliefert. Es wird angenommen, dass durch evolutionäre Prozesse eine genetische „Gesamteignung“ auch im Hinblick auf Verhaltensweisen erreicht wird.<sup>38</sup>

---

<sup>34</sup> Vgl. *Bohnen, Alfred* (2000), S. 107.

<sup>35</sup> *Archer, Margaret S.*, Homo oeconomicus, Homo sociologicus and Homo sentiens, in: *Archer, Margaret S./Tritter, Jonathan Q.* (Editors), Rational Choice Theory, London/New York 2000, S. 36–57 (S. 46).

<sup>36</sup> Vgl. *Behrends, Sylke*, Neue politische Ökonomie, München 2001, S. 7.

<sup>37</sup> *Tietzel, Manfred*, Zur Theorie der Präferenzen, in: Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie, Bd. 7, Tübingen 1988, S. 38–71 (S. 41).

<sup>38</sup> Vgl. ebd., S. 53 f.

Die endogene Präferenzbildung hingegen lässt sich in die autonome und die opportunistische Präferenzbildung aufschlüsseln. Die autonome Präferenzbildung deklariert das Vorhandensein mehrerer Egos in einem Menschen. Konkurrierende Präferenzsysteme, die wiederum hierarchisch aufgebaut sind, erzeugen z. B. durch Abbruch der Präferenzsuche eine Entscheidung. Laut dieses Ansatzes können sich im Zeitablauf unterschiedliche Präferenzen durchsetzen, die zu Verhaltensänderungen führen.<sup>39</sup> Opportunistische Präferenzbildung bezieht sich auf Lernprozesse, die Präferenzen verändern. Hierbei wird zum einen über „trial and error“-Prozesse die Präferenzbildung erreicht, zum anderen wird eine innere Rationalität postuliert, die Präferenzentstehung leitet.<sup>40</sup>

Restriktionen sind entgegen den Präferenzen objektive, überindividuelle Faktoren, die die Auswahl von Alternativen beeinflussen. Die ausdrückliche Unterscheidung zwischen Präferenzen und Restriktionen ist von großer Bedeutung, da nur nach einer richtigen Zurechnung wahlentscheidender Faktoren zu den beiden Komplexen die Wirkung eines Entscheidungseingriffs Dritter prognostizierbar wird.<sup>41</sup> Nur bei Einhaltung der Trennung von Präferenzen und Restriktionen kann die allgemeine Verhaltenstheorie „Ökonomik“ wissenschaftlich fruchtbar gemacht werden. In diesem Zusammenhang ist auch von großer Bedeutung, dass Verhaltensänderungen per se als Präferenzänderungen dargestellt werden können, was einen Erkenntnisgewinn verhindert, da Präferenzen und Handlungen nicht getrennt voneinander betrachtet werden können. Da angenommen wird, dass Präferenzen keiner schnellen Veränderung unterliegen und nicht separat erfassbar sind, empfiehlt es sich, sie für die Untersuchung konstant zu setzen und Veränderungen in den Wahlhandlungen einem divergierenden Restriktionsumfeld zuzuordnen.<sup>42</sup>

### **2.2.5 Eigennutz**

Eigennutz stellt das Ziel rationalen Handelns im Sinne des Rational-Choice-Ansatzes dar. Wenn Rationalität als strukturierte Vorgehensweise bei der Auswahl einer Handlungsoption aus mehreren Alternativen beschrieben wird, so ist der Eigen-

---

<sup>39</sup> Vgl. *Tietzel, Manfred* (1988), S. 55 ff.

<sup>40</sup> Vgl. ebd., S. 60 ff.

<sup>41</sup> Vgl. *Behrends, Sylke* (2001), S. 7.

<sup>42</sup> Vgl. *Kirchgässner, Gebhard* (1991), S. 38 f.

nutz des Individuums der Gradmesser des systematischen Wahlprozesses. Rationalität allein sagt noch nichts aus über die Richtung und das Ziel der Handlung. Eigennutzmaximierung bedeutet nicht den generellen Ausschluss altruistischer oder mitmenschlicher Züge des verwendeten Menschenbildes. Das Individuum handelt zu seinem Vorteil, aber der Vorteil von Familienmitgliedern o. Ä. wird auch als nutzenstiftend für das betrachtete Individuum angesehen.<sup>43</sup> Die Verbindung von Eigennutz-Axiom und Rationalitätsprinzip führt zur mikroökonomischen Nutzenanalyse, die entweder in der Grenznutzenanalyse und ihrem kardinalen Messkonzept oder in der Indifferenzkurvenanalyse mit ihrem ordinalen Messkonzept konkretisiert wird.<sup>44</sup> Ziel beider Ansätze ist, unter gegebenen Restriktionen und Präferenzen die Handlung auszuwählen, die den relativ größten Nutzen für das Individuum erbringt.

Die Grenznutzentheorie bestimmt per Marginalanalyse den Grenznutzen des Konsums eines Gutes. Einer bestimmten Gütermenge wird ein spezifischer Nutzen durch das Individuum zugeschrieben. Der Grenznutzen beschreibt jetzt, unter der Annahme der Teilbarkeit des Gutes in infinitesimal kleine Gütermengen, den stetig sinkenden Nutzen bei Konsum jeder zusätzlichen infinitesimal kleinen Gütermenge. Dieses „Gesetz des abnehmenden Grenznutzens“ ist eine Selektionsregel bei der Wahlentscheidung des Individuums.<sup>45</sup> Mit Hilfe der Grenznutzenbetrachtung kann auch das Wertparadoxon – der Unterschied zwischen Gebrauchs- und Tauschwert – aufgelöst werden. *Smith* machte diese Paradoxie mit seinem Wasser-Diamanten-Beispiel verständlich:

„Nichts ist brauchbarer als Wasser, aber man kann kaum etwas dafür erhalten; man kann nichts dafür eintauschen. Dagegen hat ein Diamant kaum einen Gebrauchswert, und doch ist oft eine Menge anderer Güter dafür zu haben.“<sup>46</sup>

Über die Betrachtung des Grenznutzens der beiden Güter Wasser und Diamant lässt sich das Paradoxon auflösen:

---

<sup>43</sup> Vgl. *Behrends, Sylke* (2001), S. 7 f.

<sup>44</sup> Vgl. *Woll, Artur*, Allgemeine Volkswirtschaftslehre, 12. Aufl., München 1996, S. 129 ff.

<sup>45</sup> Vgl. *Kunz, Volker*, Theorie rationalen Handelns, Opladen 1997, S. 92.

<sup>46</sup> *Smith, Adam*, Der Wohlstand der Nationen, vollständige Ausgabe nach der 5. Aufl., London 1789, München 1978, S. 27.

Wasser hat einen hohen Gesamtnutzen. Unter der Bedingung einer allgemein guten Wasserversorgung und dem leichten Zugang jedes Menschen zu diesem Gut ist der Zusatznutzen einer weiteren Gütermenge „Wasser“ relativ gering, sodass der Preis des Gutes „Wasser“ niedrig ist. Das Gut „Diamant“ ist nur in äußerst geringen Mengen vorhanden. Trotz des niedrigen Gesamtnutzens ist der Grenznutzen einer Einheit sehr hoch. Die Wertrelation zwischen Wasser und Diamant orientiert sich folglich an dem Vergleich der Grenznutzen der beiden Güter.<sup>47</sup> Daraus folgt, dass die im Besitz des Individuums bereits befindliche Menge eines Gutes den Wert einer weiteren Einheit dahingehend beeinflusst. Je größer die Güterausstattung ist, desto niedriger ist der Grenznutzen einer weiteren Einheit. Bezogen auf das *Smith'sche* Beispiel lässt sich feststellen, dass bei zunehmendem Wassermangel der relative Wert von Wasser im Vergleich zu Diamanten steigt. In der Versorgungsnotlage ist eine Einheit „Wasser“ aufgrund des höheren Gebrauchswertes bedeutend teurer als eine Einheit „Diamant“.

Hier zeigt sich, dass die Subjektivierung der Weltanschauung auch in der Ökonomie ganz neue Ergebnisse hervorgebracht. Gab es in der Klassik der Ökonomie noch die Vorstellung vom objektiven Wert eines Gutes, der sich z. B. aus der zu seiner Herstellung nötigen Arbeitsleistung bemisst (*Karl Marx*), wird der Wert in der Neoklassik durch das Individuum in der jeweiligen Situation dem Gut beigemessen.

Bei der Indifferenzkurvenanalyse wird das Problem umgangen, den Nutzen eines Gutes kardinal auszudrücken. Die Indifferenzkurvenanalyse beschränkt sich bewusst auf eine Ordnung der Güter und Güterbündel nach ihrem Nutzengrad.<sup>48</sup> Üblicherweise werden Güterbündel mit der Indifferenzkurvenanalyse dargestellt, die aus zwei Gütern bestehen. Hierbei zeigt die Indifferenzkurve alle Güterkombinationen, die für das betrachtete Individuum den gleichen Nutzen stiften. Die bei der Grenznutzenanalyse und dem bildhaften *Smith'schen* Beispiel von den

---

<sup>47</sup> Vgl. *Woll, Artur* (1996b), S. 134.

<sup>48</sup> „Die Indifferenzkurven-Analyse analysiert also die Entscheidung eines rational handelnden Verbrauchers zwischen zwei Gütern, ohne den Nutzen messen zu müssen. Sie lässt sich dazu verwenden, die Wirkung (a) einer Änderung im Einkommen des Verbrauchers und (b) einer Änderung im Preis eines oder beider Güter auf die Auswahl zu zeigen.“ *Sloman, John*, Mikroökonomie, 3. Aufl., München 2000, S. 161.

beiden Gütern Wasser und Diamant dargestellte Abnahme des Grenznutzens bei steigender Verfügbarkeit wird in der Indifferenzkurvenanalyse durch die abnehmende Grenzrate der Substitution aufgegriffen. Diese besagt, dass das Individuum bei steigendem Konsum eines Gutes immer weniger Nutzen durch eine zusätzliche Einheit dieses Gutes im Vergleich zum Referenzgut erhält. Der Grenznutzen nimmt ab.<sup>49</sup>

Der Wert der Indifferenzkurvenanalyse beim rationalen Handeln unter Eigennutzmaximierung besteht in der systematischen Auswahl verschiedener Güterkombinationen. Mehrere Güterkombinationen werden in dieses System aufgenommen und können dann aufgrund der relativen Nutzenebene mit einer Rangfolge versehen werden. Bei rationalem Vorgehen wählt das Individuum dann das Güter- bzw. Nutzenbündel aus, das den meisten Netto-Nutzenzugang verspricht.

### **2.2.6 Entscheidungsraum**

Wie schon bei der Unterscheidung von Präferenzen und Restriktionen angeklungen ist, sind die Umwelteinflüsse auf die Wahlhandlung des Individuums von großer Bedeutung für die Aussagekraft des Rational-Choice-Ansatzes. Auf die politikwissenschaftlichen Fragestellungen abgestellt; sind besonders institutionelle Arrangements starke Einflussfaktoren auf die individuelle Wahl. Diese Aussage steht in keinem Widerspruch zum methodologischen Individualismus, da die Entscheidungen weiterhin individuell vorgenommen werden, allerdings vor dem Hintergrund eines Restriktionenbündels sowie auch bereits vorgegebener Entscheidungsmodi. Die rationale Wahl des Individuums mit der Ausrichtung auf die Eigennutzmaximierung wird folglich nur unter den vorhandenen Einschränkungen und Wahlmöglichkeiten betrachtet. Dieser Entscheidungsraum, der erst durch die vorhandenen Institutionen, Normen, Verfahren und auch Traditionen gebildet wird, wird als gesetzt betrachtet.<sup>50</sup>

---

<sup>49</sup> Vgl. *Fehl, Ulrich/Oberender, Peter*, Grundlagen der Mikroökonomie, 9. Aufl., München 2004, S. 324 ff.

<sup>50</sup> Vgl. *Behrends, Sylke* (2001), S. 8.

### 2.2.7 Von *Adam Smith* zum verhaltenswissenschaftlichen Grundmodell des Rational-Choice-Ansatzes

Die dargelegten Grundannahmen bilden in ihrer strengen Form zusammengekommen den Idealtyp des „homo oeconomicus“, der in seinem Kern zurückgeht auf die klassische Nationalökonomie. Zu den herausragenden Klassikern der Nationalökonomie zählen *John Stuart Mill*, *David Ricardo*, *Thomas Malthus* und *Adam Smith*, wobei letzterer als Begründer der Wirtschaftswissenschaften allgemein Geltung findet.

*Smith* begründet mit seinem Werk das Paradigma der Individualisierung ökonomischen Handelns.<sup>51</sup> Hierbei basieren seine Annahmen auf dem Willen und der Notwendigkeit des Einzelnen zum Gütertausch mit anderen Individuen. Der Tausch gilt dabei als Grundlage für Spezialisierung, Arbeitsteilung und Effizienzsteigerung. Der historische Gleichklang des Paradigmenwechsels in Wirtschaft und Politik hin zur Individualisierung erscheint dabei beachtenswert.<sup>52</sup>

Wenn man diese Sicht als gesetzt annimmt, dann ist der Weg zum interessengeleiteten Handeln des Einzelnen nicht mehr weit. *Smith* geht in seinem Werk von diesem Interessengeleitet-Sein des Individuums aus, folgt dabei aber nicht dem Konzept des reinen Eigennutzmaximierers. Sein Handlungskonzept verbindet interessengeleitetes mit sozialem Handeln. Der Tausch als Grundannahme determiniert zum einen eine Vorteilhaftigkeit des Tauschaktes für den einzelnen Akteur, verbindet sie aber implizit gleichzeitig mit einer Vorteilhaftigkeit für alle Akteure. Historisch betrachtet wird durch den Bedeutungszuwachs des Tausch-

---

<sup>51</sup> Smiths Ideen wurden später als „Kapital-Akkumulationsökonomie“ bezeichnet, da Gewinnstreben und Reinvestition als Voraussetzung für zukünftigen Konsum begriffen wurden. Max Weber bezeichnete dies als ‚calvinistische Askese‘ ohne die Kapitalismus nicht möglich sei; vgl. *Priddat, Birger P.* (2002), S. 40.

<sup>52</sup> „So mag man plakativ den Beginn der Industrialisierung bzw. des Hochkapitalismus an zwei historischen Ereignissen festmachen. Da ist zum einen die Erstveröffentlichung des in diesem Kapitel im Vordergrund stehenden Hauptwerks *Adam Smith* im Jahr 1776, *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, welches häufig als ökonomisches Ideenfundament des folgenden industriell-kapitalistischen Zeitalters verstanden wird. Die bei *Smith* zum Ausdruck gebrachte Sichtweise eines aufgeklärten Selbstinteresses aller Wirtschaftssubjekte und die Zurückweisung staatlicher Interventionen und Regulative ähnelt dabei im historischen Rückblick der Forderung nach *equal rights* und der irdischen Glücksverheißung des individuellen *pursuit of happiness*, wie es im selben Jahr in der amerikanischen Unabhängigkeitserklärung formuliert wurde.“ (Hervorhebungen im Original), *Volkmann, Laurenz*, *Homo oeconomicus*, Heidelberg 2003, S. 669.

aktes auch die Verschiedenheit der Individuen aufgewertet. Zusammengefasst kann man sagen, dass je verschiedener die Individuen sind, je größer die Skala der Fähigkeiten gespannt ist, desto mehr Tauschakte können stattfinden und Bedürfnisse befriedigt werden.<sup>53</sup> Mit dem *Smith'schen* Gerüst kann das Menschenbild des homo oeconomicus als geboren betrachtet werden. Dennoch unterscheidet sich unsere moderne Vorstellung des homo oeconomicus in mancherlei Weise von diesem Modell. Zum einen ist da die objektive Werttheorie der klassischen Nationalökonomie zu nennen, die spätestens durch die marginalistische Revolution obsolet geworden ist. *Smith* fokussiert seine Gedankenwelt zwar auf das Individuum, allerdings wird in der Klassik noch von einem inneren Wert von Gütern gesprochen.

Der Schritt von klassischen Werttheorien zur neoklassischen Werttheorie ist ein Paradigmenwechsel. Der Wert einer Ware – hier nun besser der Preis eines Gutes – bestimmt sich nicht aus einem schwerlich quantifizierbaren inneren Wert. Vielmehr wird der Preis des Gutes auf dem Gütermarkt beim Aufeinandertreffen von Angebot und Nachfrage gebildet. Der Wert eines Gutes wird allein als Tauschwert verstanden. Im neoklassischen Gedankengebäude wird der Markt immer geräumt. Es gibt per se kein Marktungleichgewicht, da Angebot und Nachfrage solange sich aufeinander zu bewegen, bis Marktäumung eintritt.<sup>54</sup> Da nun jedes Gut einen subjektiven Wert erhielt, verbreitete sich der Begriff des „Nutzens“ in der Nationalökonomie, der die Subjektivität des Wertbegriffs bereits ausdrückt. Jedes Individuum schreibt einem Gut einen bestimmten Nutzen zu.<sup>55</sup>

---

<sup>53</sup> Vgl. *Sturm, Richard*, Natürliche Freiheit und soziale Kontingenz – Individualismus und Kollektivismus der Smithschen Handlungstheorie, in: *Kurz, Hein D.* (Hrsg.), *Adam Smith (1723–1790)*, Marburg 1990, S. 93–118 (S. 94 ff.).

<sup>54</sup> Vgl. *Sloman, John* (2000), S. 74 ff.

<sup>55</sup> Die moderne Mikroökonomie unterscheidet zwischen kardinalen und ordinalen Nutzenkonzepten. Als Begründer der kardinalen Nutzentheorie kann *Hermann Heinrich Gossen* gelten, der in seinem Werk „Entwicklung der Gesetze des menschlichen Verkehrs, und der daraus fließenden Regeln für menschliches Handeln“ von 1854 die Grenznutzenanalyse begründet. Die im Nachhinein als *Gossen'sche Gesetze* titulierten Theoreme beschreiben den abnehmenden Nutzen jedes weiteren gleichen konsumierten Gutes (Gesetz des abnehmenden Grenznutzens; 1. *Gossen'sche Gesetz*) und die Nutzenmaximierung beim Konsum verschiedener Güter, die im Punkte der selben (Grenz-)Nutzenstiftung im Konsum aller Güter erreicht wird (Genussausgleichsgesetz 2. *Gossen'sche Gesetz*). Vgl. *Gossen, Hermann Heinrich*, *Entwicklung der Gesetze des menschlichen Verkehrs und der daraus fließenden Regeln für menschliches Handeln*, Braunschweig 1854, Nachdruck, Amsterdam 1967, S. 11 f.

Für den Idealtyp des homo oeconomicus ist folglich die marginalistische Revolution, also das Denken in Grenznutzen und Grenzkosten, sehr bedeutend.<sup>56</sup> Erst durch die neoklassische Wirtschaftstheorie mit ihren Nutzenkonzepten kann das Handeln des Individuums im Vergleich der alternativen Kosten-Nutzen-Relationen analysiert und verhaltenswissenschaftlich prognostiziert werden. Neben den grundlegenden Säulen des Menschenbildes vom homo oeconomicus sind aber auch die Prämissen seiner Konstruktion von entscheidender Bedeutung. Sie decken sich mit den Prämissen, unter die die neoklassische Mikroökonomie gestellt wird. Information und Zeit stellen in dem Konstrukt der neoklassischen Mikroökonomie, und damit auch beim homo oeconomicus, keine Restriktionen dar. Information ist ständig vollkommen, d. h., dass keine Kosten der Informationsbeschaffung, Informationsauswahl und Informationsverarbeitung entstehen. Hinzu kommt, dass dieser ganze Prozess, der in der Realität unter Kosten- wie Zeitgesichtspunkten oftmals stark eingeschränkt wird, in einer logischen Sekunde stattfindet. Information muss nicht erst beschafft und bearbeitet werden, da sie immer vollkommen und abrufbar vorhanden ist.<sup>57</sup> Diese Prämisse führt zu der Annahme, dass der homo oeconomicus nicht nur rational unter den vorhandenen Informationen entscheiden kann, sondern rational unter vollständiger Information. Der Rationalitätsbegriff wird damit umfassend, erhält eine unrealistische Dimension im wahrsten Sinne des Wortes. Der Alternativenraum wird nur durch die Anzahl denkbarer Wahlhandlungen eingeschränkt, nicht aber durch die Begrenztheit von Information oder ihrer Verarbeitung.

Der Prozess der Entscheidungsfindung wird ebenfalls kostenlos, es fallen keine Transaktionskosten an. Die einzelnen Alternativen der Wahlhandlung werden zwar unter Kosten- Nutzenaspekten betrachtet, die Entscheidungsfindung entzieht sich in diesem Modell aber einer solchen Betrachtungsweise.

---

<sup>56</sup> In diesem Zusammenhang wurde auch eine Analogie der Neoklassik zur Physik diskutiert: „Um aber die Ökonomik im Sinne der Naturwissenschaften aufzubauen, bedurfte es genau dieser ‚ersten (Anfangs)Stufe‘, und exakt dies setzte sich die Neoklassik zur Aufgabe: Die Erforschung und Entdeckung allgemeiner Gesetzmäßigkeiten, die mathematische und mechanistische Betrachtungsweise, die Abkehr von metaphysischen Positionen usw. Die frühen Neoklassiker begriffen ihre Arbeiten als die ‚ökonomische Galilei-Descartes-Newton-Tradition‘. Der reinen Theorie wurde hierbei die Aufgabe zugedacht, mathematisch-formal und naturwissenschaftlich-mechanistisch vermeintliche Gesetzmäßigkeiten ökonomischen Handelns zu bestimmen und zu analysieren und mit Hilfe dieser Gesetzmäßigkeiten Ökonomie zu erklären.“ *Frambach, Hans*, Ein neuer Gedanke zur Entstehung der Neoklassik, Wuppertal 1998, S. 21.

<sup>57</sup> Vgl. *Dahrendorf, Ralf*, Homo sociologicus, 16. Aufl., Wiesbaden 2006, S. 17 ff.

Die Prämissen des homo oeconomicus-Ansatzes zogen daher vielfältige Kritik auf sich.<sup>58</sup> So wurde bisweilen vom „Nirvana-Approach“<sup>59</sup> gesprochen, der die Verbindung zu in der Realität nachvollziehbaren Handlungsrestriktionen vermissen lässt und dessen Aussagekraft stark eingeschränkt ist. Diese Kritik wurde aufgenommen und entwickelte ausgehend vom historischen homo oeconomicus das Verhaltensmodell der Ökonomik weiter. So lehnt die moderne Institutionenökonomik Prämissen der Friktionslosigkeit und Kostenfreiheit von Wahlhandlungen bewusst ab.<sup>60</sup> Die mikroökonomische Forschung bezieht sich bewusst auf die als zu artifiziell erkannten Prämissen und kommt der realen Entscheidungssituation näher. *Alchian* und *Allen* machten gerade die Restriktion bei der Informationsaufnahme und -verarbeitung zu einer grundlegenden Prämisse ihrer Untersuchungen.<sup>61</sup> Die Aufnahme der ehemaligen strengen Prämissen erlangte z. B. im Modell des REMM (resourceful, evaluating, maximizing man) Ausdruck. Der REMM steht unter der Restriktion begrenzter Information und damit einer eingeschränkten Rationalität. Zur Vergrößerung des Entscheidungsraumes besorgt sich der REMM in Abhängigkeit von der Entscheidungssituation und den Kosten der Informationsbeschaffung zusätzliche Informationen.<sup>62</sup>

Der homo oeconomicus hat sich damit gewandelt und dadurch komplexeren Fragestellungen geöffnet. Kritik, die immer noch auf diese als historisch zu bezeichnenden Prämissen abstellt, dürfte daher ihrerseits als überholt angesehen werden.<sup>63</sup>

---

<sup>58</sup> Eine umfassende kritische Aufarbeitung des Rational Choice-Ansatzes in der Politikwissenschaft liefern *Green, Donald P./Shapiro, Ian*, *Rational Choice*, München 1999.

<sup>59</sup> *Demsetz, Harold*, *Information and Efficiency: Another Viewpoint*, *Journal of Law and Economics*, 12, 1969, S. 1–22 (S. 1).

<sup>60</sup> Vgl. *Kubon-Gilke, Gisela*, *Emotionen und Motivationen im methodologischen Individualismus*, in: *Maurer, Andrea/Schmid, Michael* (Hrsg.), *Neuer Institutionalismus*, Frankfurt/Main 2002, S. 149–168 (S. 153).

<sup>61</sup> „Beobachtung 2: Niemand kann die Zukunft vollständig vorhersehen.“ *Alchian, A. A./Allen, W. R.*, *Exchange and Produktion, Theory in Use*, Belmont 1964, S. 19.

<sup>62</sup> Vgl. *Behrends, Sylke* (2001), S. 7.

<sup>63</sup> „Wenig sinnvoll ist es auch, Angriffe gegen eine heute überholte Version des homo oeconomicus im Sinne eines vollständig informierten, blitzschnell maximierenden Automaten zu diskutieren – wenn diese Fiktion aber leider immer noch in (vereinfachenden) Lehrbüchern der Mikroökonomie und zum Teil auch anderswo (z. B. *Hargraves-Heap* und *Hollis* 1988 oder früher *Dahrendorf* 1967) vorgebracht wird.“ (Hervorhebungen im Original), *Frey, Bruno S.*, *Ökonomie ist Sozialwissenschaft*, München 1990, S. 125.

### 2.2.8 Rationale Parteien und rationale Wähler – Die Ökonomische Theorie der Demokratie von *Anthony Downs*

*Downs* kommt das Verdienst zu, zum ersten Mal eine positive Demokratietheorie auf Basis der Ökonomik erarbeitet zu haben. Er baut damit Überlegungen von *Schumpeter*<sup>64</sup> zu einem Gesamtsystem aus, in dem das Handeln aller Akteure mit Hilfe des Eigennutz-Axioms erklärt wird. Führt *Schumpeter* den Markt und die Demokratie zusammen, verbindet *Downs* diese Ansätze zu einem in sich schlüssigen System. Rationales Verhalten der Parteien und der Wähler treffen hierbei aufeinander.<sup>65</sup>

*Downs*' Demokratietheorie unterliegt allerdings schwerwiegenden Prämissen. So muss die demokratische Auseinandersetzung von allen Akteuren vollkommen akzeptiert sein, da sonst das Ergebnis einer Wahl nicht bindend sein muss. Wenn der unterlegene Akteur das Ergebnis der Wahl durch Gewalteininsatz ignoriert und damit seine Niederlage in einen Sieg ummünzt, dann ist das als rational zu bezeichnen. Das Ziel „Regieren“ wird dann eben durch ein anderes Verfahren als das demokratische erreicht. Die Akzeptanz des Wahlergebnisses auch durch den Unterlegenen ist damit zunächst irrational. Um dieser Problematik zu entgehen, setzt *Downs* die demokratische Gesinnung aller Akteure voraus. Dies gilt nicht nur für die Unterlegenen der Wahl, sondern auch für die Sieger, die sich freiwillig in regelmäßigen und nicht einseitig durch die Regierung veränderbaren Zeitabschnitten erneut zur Wahl stellen. Die Akzeptanz des Wahlprozesses und seiner Folgen ist also von beiden Seiten zu gewährleisten. Die Verpflichtung zu regelmäßig stattfindenden Wahlen wird unterlegt durch das Recht auf freie politische Betätigung der Bürger. Die regierende Partei bzw. Koalition muss den politischen Prozess offen halten für bekannte wie neue politische Strömungen und damit auch eine mögliche Wahlteilnahme in der Zukunft zulassen. Die Regierungsmacht darf nicht zu Lasten der politischen Konkurrenz im Sinne einer Behinderung deren politischer Tätigkeit ausgenutzt werden.<sup>66</sup>

---

<sup>64</sup> Vgl. *Schumpeter, Joseph A.*, Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie, 7., erw. Aufl., Tübingen 1993.

<sup>65</sup> Vgl. *Schmidt, Manfred G.*, Demokratietheorien, 3. Aufl., Opladen 2000, S. 212 f.

<sup>66</sup> Vgl. *Downs, Anthony* (1968), S. 23.

Das Markt-Modell funktioniert nur dann, wenn es eine Auswahlmöglichkeit gibt. Die Schlagwörter „Konkurrenz“ und „Wettbewerb“ setzen mindestens eine Wahl zwischen zwei Alternativen voraus.<sup>67</sup> Daher muss als weitere Prämisse in *Downs'* Demokratietheorie das Vorhandensein von mindestens zwei konkurrierenden Parteien beachtet werden. Dieses Minimum demokratischer Konkurrenz wird begleitet durch die Freiheit der Parteigründung. Nach oben ist die Anzahl der Parteien nicht limitiert, da sonst keine vollkommene Parteienkonkurrenz gewährleistet wäre. *Downs* kommt in seiner Arbeit auch auf die sich herausbildende Anzahl von Parteien in Abhängigkeit vom Wahlsystem und der Ausdifferenzierung von ideologischen Standpunkten in der Gesellschaft. Diese würden die Anzahl zur Wahl stehender Parteien limitieren.<sup>68</sup> Das System als solches schreibt demgegenüber keine Anzahl vor – bis auf die Mindestanzahl von zwei – und beschränkt diese auch nicht.

Der Wähler als Akteur unterliegt bei *Downs* auch diversen Prämissen. So ist der potenzielle Wählerkreis nur durch geistige Fähigkeit, Alter, ständigen Aufenthalt sowie Gesetzestreue wahlberechtigt. Hinzu kommt, dass der Wert jeder einzelnen Stimme gleich ist. Der Wähler legitimiert mit seiner Wahl eine Partei oder Koalition für die Laufzeit der gesamten nächsten Legislaturperiode und kann damit nicht vorzeitig eine Abwahl bzw. Neuwahl herbeiführen. Diese Prämisse korrespondiert mit dem Respekt vor dem Wahlergebnis durch die Unterlegenen.<sup>69</sup>

Die jeweiligen Ziele der Rationalitäten von Wähler und Partei sind vor dem Hintergrund des Eigennutz-Axioms deutlich zu erkennen: Die Parteien treten auf dem politischen Markt um den Wahlgewinn an. Dieser verspricht Einfluss und pekuniäre Einnahmen. Ist der Wahlsieg als Ziel gesetzt, wird die politische Tätigkeit und Programmbildung zu einem Mittel der Zielerreichung. Folglich orientiert sich in diesem Modell die politische Positionierung von Parteien an den ideologischen Positionen der Wähler.

---

<sup>67</sup> Zu den Voraussetzungen des Wettbewerbs zwischen den Parteien siehe *Morlok, Martin*, Parteienrecht als Wettbewerbsrecht, in: *Häberle, Peter* (Hrsg.), Festschrift für Dimitris Th. Tsatsos, Baden-Baden 2003, S. 408–447, S. 414 f.; *Morlok, Martin*, Art. 21, in: *Dreier, Horst* (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Bd. 2, 2. Aufl., Tübingen 2006, Rn. 26.

<sup>68</sup> Vgl. *Downs, Anthony* (1968), S. 111 ff.

<sup>69</sup> *Downs* fasst die Prämissen seiner Theorie wie folgt zusammen: „Aus der obigen Definition läßt sich ein wichtiger Schluß ziehen: Der Hauptzweck von Wahlen in einer Demokratie ist die Auswahl einer Regierung. Daher nimmt der Bürger dann eine rationale Haltung zu den Wahlen ein, wenn ihn seine Handlungen in die Lage versetzen, seine Rolle bei der Auswahl der Regierung wirksam zu spielen.“ *Downs, Anthony* (1968), S. 23.

Die Wähler erwarten in dem Tauschakt „Wahlstimme gegen politische Entscheidungen“ einen Nutzensgewinn. Dieser orientiert sich an den (auch ideologischen) Präferenzen der Wähler. Der Nutzenvergleich mehrerer Alternativen auf dem politischen Markt durch den Wähler ist damit eine Analogie zu dem Konsumentenverhalten in der Mikroökonomie, so wie die Partei ebenfalls rational im Sinne der Stimmenmaximierung handelt. Die Rationalität der Handlungen im Sinne von Eigennutzmaximierung der Regierungstätigkeit (Wähler) und Eigennutzmaximierung der Wahl (Partei) schließen ein am „übergeordneten staatlichen Interesse“ ausgerichtetes Handeln aus.<sup>70</sup> *Downs* bringt die Quintessenz seiner Ökonomischen Theorie der Demokratie selbst auf den Punkt:

„Unsere Hauptthese lautet, daß die Parteien in der demokratischen Politik den Unternehmern in einer auf Gewinn abgestellten Wirtschaft ähnlich sind. Um ihre privaten Ziele zu erreichen, treten sie mit jenen politischen Programmen hervor, von denen sie sich den größten Gewinn an Stimmen versprechen, so wie die Unternehmer aus dem entsprechenden Beweggrund diejenigen Waren produzieren, von denen sie sich den höchsten Gewinn versprechen.“<sup>71</sup>

Ausgehend von dieser Grundhypothese leitet *Downs* die Wahlentscheidung des Individuums, die Positionierung der Parteien in einem Zweiparteiensystem bei Normalverteilung der ideologischen Positionen in der Wahlbevölkerung und die Politikergebnisse in Zweiparteiensystemen ab.<sup>72</sup> Gegenüber dem Modell des homo oeconomicus geht er dabei von einer eingeschränkten Informiertheit der Wähler aus. Er differenziert die Einschränkungen der Information in Probleme des Zeitaufwandes des Individuums zur Verarbeitung der Informationsmenge, der Fähigkeit der Informationsverarbeitung und der Auswahlkriterien der Informationsverarbeitung.<sup>73</sup> Gerade die Fähigkeit der Informationsverarbeitung stellt eine starke Verbindung zu ökonomischen Potenzialen der Individuen her. *Downs* führt neben der Arbeitsteilung, die zu unterschiedlichem Rezeptionsverhalten und -fähigkeiten führen soll, dezidiert die Schulbildung der Individuen in seine Argumentation ein. Diese stünde in direktem Zusammenhang mit dem Einkommen der

---

<sup>70</sup> Vgl. *Lehner, Franz* (1981), S. 22.

<sup>71</sup> *Downs, Anthony* (1968), S. 299.

<sup>72</sup> Siehe hierzu ebd., S. 35 ff. und 93 ff.

<sup>73</sup> Vgl. ebd., S. 229.

unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen. Damit wäre Informationsverarbeitung eine Frage des Einkommens.<sup>74</sup> *Downs* verlässt damit die strikte Prämissenkonstruktion der neoklassischen Mikroökonomie und führt an dieser wie an weiteren Stellen die Frage der Transaktionskosten in sein Modell ein. Je höher der Bildungsstand, desto besser ist der Grad der Information aufgrund von Informationsverarbeitungscompetenz.<sup>75</sup>

Die Positionierung der Parteien in einem Mehrparteiensystem orientiert sich wie im Zweiparteiensystem an der Wählerverteilung in einem Links-Rechts-Schema. Ausgehend von einer unimodalen Wählerverteilung werden alle Parteien zum Höhepunkt der Wählerverteilung streben. Die Parteien gleichen sich inhaltlich an und unterscheiden sich damit nur noch personell und möglicherweise in der Politikdarstellung. Bei solch einem Parteiensystem dürften rationale Wähler nicht mehr zur Wahl gehen, da der Wahlausgang inhaltlich irrelevant wäre und die Kosten des Wählens damit definitiv über dem Nutzen lägen. Dass dennoch Individuen ihr Wahlrecht wahrnehmen, wird als „Paradoxon des Wählens“ bezeichnet.<sup>76</sup>

Neben den Prämissen des *Downs'schen* Modells wurde die Unterkomplexität der Akteure stark kritisiert. Der Verzicht auf die Einbeziehung intermediärer Akteure, politischer Kultur und Institutionen wird als eine zu starke Vereinfachung angesehen. Hinzu kommt, dass er die Präferenzen der Wähler als exogene Größe ansieht, die nicht durch den politischen Prozess beeinflusst werden kann. Gerade dieser Punkt der politischen Sozialisation als wahlbeeinflussende Variable ist aber erwiesenermaßen von großer Bedeutung.<sup>77</sup> Auch ein Grundpfeiler des *Downs'schen* Modells wurde hinlänglich kritisiert: Die ideologische Beweglichkeit der Parteien.

---

<sup>74</sup> Vgl. *Downs, Anthony* (1968), S. 229 f.

<sup>75</sup> Unter Einbeziehung der Koalitionsproblematik ist eine rationale Wahl des Einzelnen kaum mehr möglich. Nicht nur, dass die eigenen Präferenzen mit allen zur Wahl stehenden Parteien verglichen und gewichtet werden müssen. Auch die mögliche Koalitionskonstellation und damit die Wahrscheinlichkeit der Durchsetzung des angekündigten politischen Programms einer Partei muss in das Kalkül des Wählers einbezogen werden. Die Wahlentscheidung wird dadurch in einem Maße verkompliziert dass die Kosten des Wählens ihren Nutzen weit übersteigen. Nicht zu vergessen ist, dass die Wahrscheinlichkeit einer Koalition von den Wahlentscheidungen der anderen Wähler abhängt, die damit in das Kalkül des Wählers einfließen müssen. Die Wahl findet für den Wähler unter Ungewissheit statt, da weder alle nötigen Informationen vorliegen, noch sie ausreichend gewürdigt und verarbeitet werden können, vgl. *Schmidt, Manfred G.* (2000), S. 219 f.

<sup>76</sup> Vgl. *Lehner, Franz* (1981), S. 35.

<sup>77</sup> Vgl. *Schmidt, Manfred G.* (2000), S. 225.

Diese Voraussetzung für den Prozess der Stimmenmaximierung konnte empirisch widerlegt werden.<sup>78</sup>

Insgesamt lässt sich konstatieren, dass die Ökonomische Theorie der Demokratie ein Erklärungspotenzial politischer Prozesse geschaffen hat, das man als theoretische Bereicherung werten kann.

## 2.3 Pfadabhängigkeitstheorie

### 2.3.1 Einleitung

Bei der Analyse von technologischen wie institutionellen Entwicklungen trifft man bisweilen auf die Vorstellung der Pfadabhängigkeit. Dieser Begriff verweist auf eine historische Bedingtheit von Entscheidungen. Diese werden stets vor dem Hintergrund von in der Vergangenheit getätigten Entscheidungen in der Gegenwart getroffen. Pfadabhängige Prozesse sind allerdings nicht durch eine allgemeine Vergangenheitsorientierung gekennzeichnet. Für eine Operationalisierung der Idee der Pfadabhängigkeit bedarf es zunächst zweier Voraussetzungen. Zum einen muss die Möglichkeit mehrerer Entwicklungsrichtungen überhaupt existieren. Ohne ein Alternativenbündel, das mindestens aus zwei Alternativen besteht, verkommt die Idee der Pfadabhängigkeit zu einem einfachen Determinismus. Das Vorhandensein mehrerer Gleichgewichte im Entscheidungsbaum – im Gegensatz zum Determinismus als der Beschreibung eines zwingenden Ablaufs von Prozessstufen – wird auch als „Nonergodizität“ bezeichnet.<sup>79</sup> Zum Zweiten muss die Zeit als Einflussfaktor herangezogen werden. Entwicklungen, die unabhängig von bestimmten Abfolgen, zeitlichen Zusammenhängen und spezifischen Faktorkombinationen sind, folgen keiner Pfadabhängigkeit.<sup>80</sup>

Ein als klassisch zu bezeichnendes Modell pfadabhängiger Prozesse ist das Urnenmodell. Es veranschaulicht den Kern der Idee der Pfadabhängigkeit auf einfache Weise<sup>81</sup>:

---

<sup>78</sup> Vgl. *Braun, Dietmar* (1999), *Theorien rationalen Handelns in der Politikwissenschaft*, Opladen 1999, S. 92.

<sup>79</sup> Vgl. *Ackermann, Rolf*, *Pfadabhängigkeit, Institutionen und Regelreform*, Tübingen 2001, S. 9.

<sup>80</sup> Vgl. ebd., S. 11.

<sup>81</sup> Vgl. *Pierson, Paul*, *Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics*, *American Political Science Review*, Vol. 94, No. 2, June 2000, S. 251–267 (S.253).

In einer Urne befinden sich eine schwarze und eine rote Kugel. Nun entnimmt man der Urne blind eine Kugel und fügt diese mitsamt einer dritten Kugel identischer Farbe wieder in die Urne zurück. Hatte man die schwarze Kugel entnommen, so befindet sich nun eine rote und zwei schwarze Kugeln in der Urne; war es eine rote Kugel, sind es nun eine schwarze und zwei rote Kugeln. Die Wahrscheinlichkeit, beim ersten Zug die schwarze oder die rote Kugel zu ziehen, lag bei identischen 50 %. Nach der Entnahme der schwarzen und Zugabe zweier schwarzer Kugeln ist die Chance, bei einem zweiten blinden Zug die rote Kugel zu entnehmen nur noch 33 %. Bei einer schwarzen Kugel beläuft sich die Wahrscheinlichkeit auf 66 %. Führt man dieses Experiment weiter, bis 100 Kugeln in der Urne sind und wiederholt man dieses Vorgehen 100 mal, so werden folgende Ergebnisse dieses Experimentes erkennbar:

1. Keines der 100 Ergebnisse ist vorhersehbar.
2. Es ist möglich, 100 unterschiedliche Ergebnisse zu erhalten.
3. Der erste Zug kann maßgeblichen Einfluss auf alle weiteren haben, da sich hier die Wahrscheinlichkeit rot oder schwarz zu ziehen, zum ersten Mal nachhaltig verschiebt.
4. Dennoch begründet der erste Zug keinen Determinismus, da nach jedem Zug die Wahrscheinlichkeiten neu zu berechnen sind.
5. Je weiter man in einem Experiment kommt, desto schwieriger wird ein Wechsel im Verhältnis von roten und schwarzen Kugeln, da der Einfluss eines späten Zuges auf das Ergebnis relativ kleiner ist als ein früher Zug.<sup>82</sup>

Dieses Modell erfüllt die Prämissen der Nonergodizität, da kein Determinismus vorliegt, und der Zeitpunktrelevanz, da die vorangehenden Züge Einfluss auf das Ergebnis des folgenden Zuges haben. Jede einzelne Aktion steht also im Schatten der vorangegangenen. *Pierson* fasst das Ergebnis wie folgt zusammen: “Each Step

---

<sup>82</sup> Diese Ergebnisse werden von *Arthur* mit Unpredictability, Inflexibility, Nonergodicity beschrieben. Vgl. *Arthur, W. Brian*, Increasing Returns and Path Dependence in the Economy, Ann Arbor 1994, S. 112 f.

along a particular path produces consequences which make that path more attractive for the next round. As such effects begin to accumulate, they generate a powerful virtuous (or vicious) cycle of self-reinforcing activity.”<sup>83</sup>

Ein weiteres Modell, durch das pfadabhängige Prozesse veranschaulicht werden, ist das „voter model“ oder auch „snow-shovelling-metaphor“. Am Beispiel von aneinandergereihten Geschäften, die im Winter durch schweren Schneefall heimgesucht werden, wird hierbei versucht, anhand rational handelnder Kaufleute pfadabhängige Prozesse zu verdeutlichen. Unter der Annahme, dass jedes Geschäft in direkter Nachbarschaft zu zwei weiteren Geschäften positioniert ist, starker Schneefall herrscht und potenzielle Kunden die Geschäfte nur besuchen, wenn der Kaufmann den vor seinem Geschäft liegenden Bürgersteig freigeräumt hat, werden in diesem Modell sich verstärkende Effekte – besser: positive Rückkopplungen – angenommen. Der einzelne Kaufmann kehrt demnach den Bürgersteig immer dann, wenn beide Nachbarn ihren Teil des Bürgersteigs ebenfalls gekehrt haben. Falls keiner der Nachbarn dies getan hat, verzichtet der besagte Kaufmann ebenfalls darauf. Hätte nur einer der Nachbarn gekehrt, würde der Kaufmann eine Münze werfen.<sup>84</sup>

Mit der Initialzündung, dass ein oder mehrere Geschäftsleute als erste kehren, setzt sich der Prozess wie bei dem Urnenmodell mit dem ersten Zug in Bewegung. Mindestens zwei weitere Kaufleute werden nach diesem Modell nun eine Münze werfen, ob sie ebenfalls kehren sollen. Je mehr Kaufleute den Schnee vor ihrem Geschäft beseitigen, desto höher wird die Wahrscheinlichkeit, dass der nächste Kaufmann ebenfalls kehrt. Jedes Kehren verursacht demnach eine positive Rückkopplung. Wie beim Urnenmodell haben wir zwei mögliche Wirkungsrichtungen, zu deren Extreme – alle kehren/niemand kehrt bzw. alle Kugeln sind rot/alle Kugeln sind schwarz – die Entwicklung strebt, jeweils in Abhängigkeit zur ersten Reaktion bzw. zum ersten Zufallszug.<sup>85</sup>

Zwischen diesen beiden Modellen, die im Kern dieselbe Aussage treffen, nämlich dass im Zusammenspiel von den Prämissen der Nonergodizität und Zeitpunktrelevanz die Charakteristiken pfadabhängiger Prozesse Unvorhersehbarkeit, positive

---

<sup>83</sup> Pierson, Paul (2000), S. 253.

<sup>84</sup> Vgl. David, Paul A., Path-Dependence and Predictability in Dynamic Systems with Local Network Externalities, in: Foray, Dominique/Freeman, Christopher (Hrsg.), Technology and the Wealth of Nations, London 1993, S. 208–231 (S. 212 ff.).

<sup>85</sup> Vgl. Ackermann, Rolf (2001), S. 15.

Rückkopplung (Selbstverstärkung) und damit Inflexibilität erscheinen, muss aber dennoch differenziert werden. Beim Urnenmodell fußt die Pfadabhängigkeit allein auf mathematisch-logischen Ursachen. Es besteht eine mathematische Zwangsläufigkeit zwischen den einzelnen Zügen, der Wahrscheinlichkeit ihres Ergebnisses und der daraus folgenden Situationen für die nächsten Züge. Im „vote modell“ beruht die Prozessrichtung nur zum Teil auf Zufällen. Allein der Wurf der Münze ist ein rein zufälliger Akt, der mit dem blinden Zug einer Kugel zu vergleichen ist. Die Entscheidung zu kehren, wenn beide Nachbarn gekehrt haben, mag in diesem Modell eine Prämisse sein, aber unter Einbeziehung *in* das Modell ist es eine *rationale* Handlung des Kaufmanns. Dies gilt ebenso für den Fall, keines der Nachbargeschäfte sei geräumt. Der Verzicht auf das Kehren ist eine unter Kosten-Nutzen-Gesichtspunkten getroffene, rationale Wahl, da trotz eigener Anstrengungen (Investitionen, Kosten) kein Kunde kommen würde (kein Nutzen), weil der Zugang auf beiden Seiten versperrt bleibt.

In der Literatur zu pfadabhängigen Prozessen kann zwischen zwei Strömungen unterschieden werden. Die Wurzel ihrer Unterscheidung liegt in der differenten Ansicht von Ineffizienz. Pfadabhängige Prozesse werden bisweilen mit ineffizienten Ergebnissen in Beziehung gesetzt. Auch bei dieser Überlegung wird eine stark mikroökonomisch fundierte Position deutlich, da aus Sicht mikroökonomischer Überlegungen die Einschränkung der rationalen Wahl – und sei es wie bei der Pfadabhängigkeit durch eine Historizität von Entscheidungen – stets zu ineffizienten Ergebnissen führt. Pfadabhängigkeit wäre demnach immer mit suboptimalen, ineffizienten Ergebnissen verbunden.<sup>86</sup> Diese Perspektive ähnelt der des „Marktversagens“. Aus Sicht der mikroökonomischen Volkswirtschaftslehre sind die Ergebnisse des Marktgeschehens zunächst einmal die bestmöglichen Ergebnisse. Bestmöglich bedeutet dabei, dass eine größtmögliche Nutzenstiftung erreicht wird, da einzelne Güter und Faktoren durch den Markt in die Produktion bzw. zu dem Konsumenten gelangen, bei dem sie den größten Nutzen stiften. In einigen Fällen führt der Markt zu nicht optimalen Effekten. In diesen Fällen spricht man von Marktversagen.<sup>87</sup>

---

<sup>86</sup> Vgl. hierzu *Vromen, Jack*, *Economic Evolution, An Enquiry into the Foundations of New Institutional Economics*, London 1995, S. 212 ff.

<sup>87</sup> Marktversagen tritt bei unvollkommenem Wettbewerb auf. In einem monopolistischen Markt erhält der Produzent durch über seinen Grenzkosten liegende Erlöse eine Monopolrente. Das Ergebnis monopolistischer Marktstrukturen ist eine geringere Befriedigung der Konsumentenbedürfnisse, da das Marktgleichgewicht bei einem vergleichsweise hohen Preis und damit niedrigerer Menge erreicht wird. Ein weiterer Grund für Marktversagen sind Externalitäten. Hierbei sind externe Effekte – seien sie negativ oder positiv – nicht im Preis des Gutes abgebildet. Bei negativen Externalitäten geht man in der Regel von einem Marktgleichgewicht auf zu hohem Niveau, bei

Die Übertragung der Vorstellung von Marktversagen auf die Betrachtungsweise des Pfadabhängigkeitsmodells führt zu der Vorstellung von Evolutionsversagen. Da Marktversagen Folge inhärenter Ineffizienzen des Allokations- und Distributionssystems „Markt“ ist, können Ineffizienzen aufgrund von Inflexibilität pfadabhängiger Prozesse als „Evolutionsversagen“<sup>88</sup> dargestellt werden. Beim Marktversagen liegt die Ineffizienz im Marktmechanismus selbst begründet, beim Evolutionsversagen in der Historizität, im zeitlichen Ablauf der einzelnen Handlungen.<sup>89</sup>

Den Kritikern dieser stark normativen Deutung der Pfadabhängigkeit ist die Verkettung von Ineffizienz und Pfadabhängigkeit zu eng. Pfadabhängige Prozesse können durchaus Ineffizienzen ausbilden, müssen es aber nicht.<sup>90</sup> Der enge Fokus auf das Ergebnis von Entscheidungsprozessen beraubt die Idee von der Pfadabhängigkeit ihrer strukturellen und auch prognostischen Aussagekraft.<sup>91</sup>

### 2.3.2 Technologische Pfadabhängigkeit

Die Idee von Pfadabhängigkeit basiert auf der Bedeutung historischer Faktoren in der Technologieentwicklung. Als klassisches Beispiel der Pfadabhängigkeit im technologischen Bereich kann QWERTY gelten. Diese Buchstabenkombination umschreibt den weltweiten Standard der Buchstabenanordnung auf Tastaturen.<sup>92</sup> Der amerikanische Wirtschaftshistoriker *Paul David* suchte die Gründe für diese bewiesenermaßen ineffiziente weil schreibunfreundliche Anordnung der Buchsta-

---

positiven Externalitäten auf zu niedrigem Niveau aus. Als dritter Grund für Marktversagen werden unvollkommene Informationen angeführt. Eine Prämisse der neoklassischen Mikroökonomie ist die vollkommene Information der Marktteilnehmer und der Informationsfluss in der logischen Sekunde. Vgl. *Samuelson, Paul A. / Nordhaus, William D., Volkswirtschaftslehre, Landsberg am Lech 2005, S. 237 f.*

<sup>88</sup> Siehe hierzu *Ackermann, Rolf* (2001), S. 38.

<sup>89</sup> „Angewandt auf Technologien und Institutionen unternimmt die Ineffizienzhypothese der Pfadabhängigkeit für *evolutorische* Prozesse etwas Ähnliches wie die Theorie des Marktversagens im Zusammenhang mit marktlicher Allokation. Man könnte daher vom ‚Evolutionsversagen‘ sprechen: Marktversagensvermutungen beziehen sich auf ‚Ineffizienzen‘ in der spontanen Ordnung des Marktes, Evolutionsversagensvermutungen beziehen sich auf ‚Ineffizienzen‘ in der Evolution von Technologien oder Institutionen.“ *Ackermann, Rolf* (2001), S. 38.

<sup>90</sup> *Ackermann* arbeitet eindeutig heraus, dass in der anfänglichen Literatur zu Pfadabhängigkeitsmodellen bei *Arthur* und *David* von „potentieller Ineffizienz“ gesprochen wird bzw. das Wort „Ineffizienz“ funktional zur Steigerung der Aufmerksamkeit der Idee unter Wirtschaftswissenschaftlern verwendet wurde. Beide Autoren, folgt man *Ackermann* in seinen Ausführungen, lehnen die feste Verbindung von Ineffizienz und Pfadabhängigkeit ab. Siehe *Ackermann, Rolf* (2001), S. 32 f.

<sup>91</sup> Vgl. hierzu *Leipold, Helmut, Zur Pfadabhängigkeit der institutionellen Entwicklung*, in: *Cassel, Dieter* (Hrsg.), *Entstehung und Wettbewerb von Systemen*, Berlin 1996, S. 93–115 (S. 100).

<sup>92</sup> Der Vollständigkeit halber sei hinzugefügt, dass bei im deutschsprachigen Raum verwendeten Tastaturen das Y mit dem Z vertauscht wird. Hinzu kommen die Buchstaben „Ü, Ö, Ä“ sowie „ß“.

ben.<sup>93</sup> Als Ergebnis stellte er fest, dass diese Anordnung zunächst aus technischen Gründen eingeführt wurde. Sie war das Ergebnis der Suche nach einer Buchstabenanordnung, die unter gegebenen technischen Möglichkeiten das Verhaken der ersten mechanischen Schreibmaschinen vermeiden helfen sollte. Als mit der Erfindung des Typenrades die Gefahr von Störungen weitgehend gebannt war, dominierte die Angst vor einem Misserfolg der innovativen Schreibmaschinen aufgrund anders angeordneter Buchstaben. Inzwischen hatten viele tausend Schreibkräfte auf den QWERTY-Tastaturen gelernt.<sup>94</sup>

Wenn eine bestimmte kritische Menge erreicht ist, folgt eine Irreversibilität in der technologischen Anwendung. Ein Standard hat sich entwickelt, der nur unter großem finanziellem und zeitlichem Aufwand aufgelöst werden könnte. Daran haben die Marktteilnehmer bei der Betrachtung von Kosten/Nutzen-Relationen kein Interesse.<sup>95</sup>

Der Bifurkationspunkt stellt den Zeitpunkt dar, nach dem eine Wahl zwischen konkurrierenden Technologien faktisch entschieden ist, da ein Zurück aus Gründen der technologischen Verbundenheit und der „economies of scale“ nur mit Einhergehen hoher Kosten für alle Marktteilnehmer möglich wäre.<sup>96</sup>

Ein weiterer selbstverstärkender Effekt innerhalb des Durchsetzungsprozesses einer neuen Technologie kann in der Unsicherheit – und den damit hohen Transaktionskosten – potenzieller Anwender gesehen werden. Vor der Investition in eine neue Technologie fehlt es den meisten potenziellen Anwendern an Erfahrung und genügendem Wissen, um die Entscheidung zwischen vorhandenen Technologien für eine Problemlösung rational zu treffen. Es fehlt an der „vollkommenen Information“ im mikroökonomischen Sinne. Diese Entscheidungssituation unter Unsicherheit kann nun in mehrere Aktivitäten münden. Neben dem totalen Verzicht auf Betreten einer technologisch höheren Stufe aufgrund zu starker Kaufwiderstände wird vor dem Kauf eine Informationsgewinnung angestrebt. Dieser In-

---

<sup>93</sup> Siehe zu effizienteren Buchstabenanordnungen auch *David, Paul A.*, Understanding the Economics of QWERTY: the Necessity of History, in: *Parker, William N.* (Hrsg.), *Economic History and the Modern Economist*, Oxford 1986, S. 30–49 (S. 30 f.).

<sup>94</sup> Vgl. *David, Paul A.*, Clio and the Economics of QWERTY, *The American Economic Review*, VOL. 75, No. 2, 1985, S. 332–337 (S. 332 f.).

<sup>95</sup> Vgl. ebd., S. 334 f.

formationszuwachs geschieht sinnvollerweise nicht über die Technologieanbieter, sondern über die vorhandenen Nutzer. Je mehr Nutzer eine Technologie bereits vorweisen kann, desto mehr Referenzen und Multiplikatoren stehen bereit, die Entscheidung des potenziellen Nutzers zu beeinflussen. Der Verbreitungsgrad einer Technologie ist daher ein bedeutender – weil selbstverstärkender – Faktor bei der Standardsetzung.<sup>97</sup>

### 2.3.3 Institutionen und Pfadabhängigkeit

Die „history matters“-These, auf die der Erklärungsansatz der Pfadabhängigkeit bisweilen verengt wird, ist in den Sozialwissenschaften zur Analyse institutioneller Arrangements keine vollkommen neue Perspektive. Einige historisch-vergleichende Untersuchungen innerhalb der Politikwissenschaft und Soziologie haben – ohne es so zu nennen – Pfadabhängigkeiten als Erklärungsmodelle verwendet. Als Beispiel hierfür wird die Arbeit über westeuropäische Parteiensysteme von *Lipset/Rokkan* angeführt.<sup>98</sup>

Zu einer modernen, strukturierten und die Erkenntnispotenziale von Pfadabhängigkeitsmodellen nutzenden Untersuchung institutionellen Wandels oder institutioneller Stabilität gehört zunächst die Definition des Begriffs „Institution“. *Vanberg* definiert Institutionen als „configurations of interconnected and mutually-stabilizing behavioral routines“<sup>99</sup>. *Kiwit/Voigt* fächern unterschiedliche Typen von Institutionen auf. Sie unterscheiden fünf Typen von Institutionen, die sich u. a. in der Art der Überwachung unterscheiden<sup>100</sup>:

1. Konventionen – Regeln, die durch Selbstüberwachung gekennzeichnet sind und zu den internen Institutionen gezählt werden. Als Beispiel werden die grammatikalischen Regeln der Sprache angeführt.

---

<sup>97</sup> Vgl. *Arthur, W. Brian/Lane, Davis A.*, Information Contagion, in: *Arthur, W. Brian*, Increasing Returns and Path Dependence in the Economy, Ann Arbor 1994, S. 70–97 (S. 70 f.).

<sup>98</sup> Siehe *Ebbinghaus, Bernhard*, Can Path Dependence Explain Institutional Change?, MPIfG Discussion Paper 05/2, Köln 2005, S. 15.

<sup>99</sup> *Vanberg, Victor*, Rules and choice in economics, London 1994, S. 7.

<sup>100</sup> Siehe *Kiwit, Daniel/Voigt, Stefan*, Überlegungen zum institutionellen Wandel unter Berücksichtigung des Verhältnisses interner und externer Institutionen, ORDO, Band 46, 1995, S. 117–148 (S. 118 ff.).

2. Ethische Regeln – Regeln, die einer imperativen Selbstbindung unterliegen, interne Institutionen sind und durch das Beispiel des kategorischen Imperativs veranschaulicht werden.

3. Sitte – hierbei greift eine informelle interne Kontrolle der Gruppe oder Gesellschaft, die Regelverstöße intern sanktioniert. Als Beispiel werden gesellschaftliche Umgangsformen angeführt.

4. Formelle private Regeln – im Unterschied zu Sitten findet bei den formellen privaten Regeln eine organisierte private Überwachung statt. Die Prüfungsstandards der Wirtschaftsprüfer als selbst geschaffene private Regeln sind hierbei idealtypische Beispiele.<sup>101</sup>

5. Regeln positiven Rechts – staatliche Rechtssetzung mit staatlicher Kontrolle und Sanktionierung sind externe Institutionen.<sup>102</sup>

Es kristallisieren sich dabei zwei Problemkreise innerhalb der Beschäftigung mit Institutionen heraus: Warum entstehen Institutionen? Was bestimmt ihren Wandel oder ihre Stabilität? Dieses Erkenntnisziel wird unter dem Stichwort „choice of rules“ gefasst. Wie wirken Institutionen auf politische und wirtschaftliche Prozesse? Wie verhalten sich Individuen in ihrem institutionellen Umfeld? Dieses Erkenntnisziel wird mit „choice within rules“ umschrieben.<sup>103</sup>

Die „Choice of rules“ – auch als „Hobbes’sches Ordnungsproblem“ bekannt – wurde durch zwei Erklärungsmuster versucht aufzulösen. Die evolutorische Idee der Ordnungsentstehung, die die schottischen Moralphilosophen mit *von Hayek* eint, stellt auf eine Selektion zwischen den Ordnungsformen ab, wobei sich effiziente Institutionen im Selektionsprozess behaupten. Die ökonomische Idee von der Ordnungsentstehung greift auf Kosten-Nutzen-Relationen bei der Wahl der effizienten Alternative unter den denkbaren Institutionsalternativen zurück. *Leipold* kommt beim Vergleich der Erklärungsansätze zu dem nachvollziehbaren Ergebnis:

---

<sup>101</sup> Siehe hierzu grundlegend: *Michael, Lothar*, Private Standardsetter und demokratisch legitimierte Rechtsetzung, in: *Bauer, Hartmut/Huber, Peter M./Sommermann, Karl-Peter* (Hrsg.), Demokratie in Europa, Tübingen 2005, S. 431–456.

<sup>102</sup> *Kiwit/Voigt* erarbeiten differenzierte Begründungsmuster für pfadabhängige Prozesse für alle fünf Typen von Institutionen, auf die an späterer Stelle noch eingegangen wird.

<sup>103</sup> Vgl. *Leipold, Helmut* (1996), S. 93.

„Beide hier skizzierten Erklärungsansätze betonen unterschiedliche Ursachen und Formen der Ordnungsentstehung. Paradoxe Weise gelangen sie jedoch zu dem nahezu identischen Ergebnis, dass sich die ‚erfolgreichen‘ oder ‚effizienten‘ Institutionen durchsetzen. In den evolutorischen Ansätzen ist dafür die aus der biologischen Evolution entlehnte Annahme verantwortlich, daß die institutionelle Entwicklung das Resultat langwieriger Versuchs- und Irrtumsprozesse sei, bei denen die jeweils passenden Regeln selektiert würden. In den ökonomischen Ansätzen folgt das Ergebnis aus der Annahme der rationalen Wahl von Regeln. Gemäß dem Effizienzkalkül haben bestehende Regeln als Beleg der relativen Vorteilhaftigkeit zu gelten, und beobachtbare Veränderungen sind auf vorherige Ungleichgewichte zurückzuführen.“<sup>104</sup>

Beide Erklärungsmuster können aber Ineffizienzen institutioneller Regelungen und ihr Beharrungsvermögen im Zeitablauf nicht erklären. Dieses Erklärungsdefizits nahm sich *North* an. Mit seinem Lösungsvorschlag der Pfadabhängigkeit institutioneller Entwicklungen<sup>105</sup> erregte er großes Aufsehen und erhielt wissenschaftliche Reputation in Form des Nobelpreises für Ökonomie.

Die Fokussierung auf die Ineffizienzen von institutionellen Arrangements als Ausgangspunkt des Erklärungsansatzes der Pfadabhängigkeit ist zwar nachvollziehbar, sollte allerdings die Anwendung dieser Theorie nicht voreilig verengen. Zur Erläuterung der institutionellen Pfadabhängigkeit scheint es aber sinnvoll, zunächst den Ineffizienzgedanken als Ausgangspunkt beizubehalten.

Um Pfadabhängigkeit nicht zu einem diffusen Werkzeug ohne inhaltliche Schärfe verkommen zu lassen, bedarf es einer Abgrenzung zu anderen Erklärungsmustern von ineffizienten institutionellen Arrangements. Eine dieser Beharrungskräfte, die Inflexibilität und damit Ineffizienz begründen können, ist der Faktor Macht.<sup>106</sup> Selbstverständlich gibt es in jeder Akteurskonstellation ein Machtgefüge, das häufig entscheidend ist für den Fortgang der Entwicklung institutioneller Arrange-

---

<sup>104</sup> *Leipold, Helmut* (1996), S. 94.

<sup>105</sup> Siehe hierzu *North, Douglass C.*, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge 1990.

<sup>106</sup> „Macht bedeutet jede Chance, innerhalb einer sozialen Beziehung den eigenen Willen auch gegen Widerstreben durchzusetzen, gleichviel worauf diese Chance beruht.“ *Weber, Max*, *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tübingen 1980, S. 28.

ments. Dennoch bedarf es einer strikten Trennung dieser beiden Begründungen, da Pfadabhängigkeit sich nicht in einer diffusen Vergangenheitsorientierung erstreckt, sondern die positive Rückkopplung, selbstverstärkende Effekte, als definitorischen Kern beinhaltet.<sup>107</sup> Pfadabhängigkeit wird also dann als Erklärungsansatz hilfreich, wenn eine eindeutige, hierarchische Machtstruktur innerhalb einer Akteurskonstellation fehlt und selbstverstärkende Effekte nachweisbar sind.

Innerhalb der Organisationsforschung hat das politische Prozessmodell – oder auch der mikropolitische Ansatz – große Bedeutung, gerade dann, wenn Entscheidungsprozesse analysiert werden. So bleibt man nicht bei den Aufbau- und Ablaufsystemen stehen, sondern versteht die innerorganisatorischen Entscheidungsprozesse als Kampf um knappe Ressourcen.<sup>108</sup>

Durch den Faktor Macht werden Inflexibilitäten und Ineffizienzen in einer institutionellen Ordnung zu rationalen Wahlalternativen einzelner Gruppen oder Individuen innerhalb des Akteursfeldes. Auf dieser Ebene ist dann die Inflexibilität, das suboptimale Ergebnis der institutionellen Ordnung, Ergebnis eigennutzmaximierender, rationaler Wahlhandlungen einzelner Akteure. Pfadabhängigkeit umschreibt aber gerade die Inflexibilitäten und Ineffizienzen, die nicht auf dem unterschiedlich starken Einfluss einzelner Akteure beruhen, sondern auf ihren eigenen selbstverstärkenden Effekten.

Am Faktor Macht angelehnt ist der zweite Grund für Inflexibilitäten, der nicht mit Pfadabhängigkeit verwechselt werden sollte: inhärente Probleme kollektiver Entscheidungsprozesse.<sup>109</sup> Hierbei treten neben Machtorientierung des Einzelnen gruppenspezifische Faktoren und sachfremde Faktoren auf – wie z. B. Unwissenheit über die Vorteilhaftigkeit einer institutionellen Reform, die wiederum zur Tendenz der kategorischen Ablehnung von Veränderungen führt.

Als weitere Abgrenzung bedarf es der Betonung der Unterschiede zwischen Pfadabhängigkeit und Gefangenendilemma. Letzteres bezieht sich nicht auf positive Rückkopplung als selbstverstärkender Effekt. Der Wert kooperativen Verhaltens

---

<sup>107</sup> Vgl. *Ackermann, Rolf*, Die Pfadabhängigkeitstheorie als Erklärungsansatz unternehmerischer Entwicklungsprozesse, in *Schreyögg, Georg/Sydow, Jörg* (Hrsg.), *Strategische Prozesse und Pfade*, Managementforschung 13, Wiesbaden 2003, S. 225–255 (S. 232 f.)

<sup>108</sup> Vgl. *Schreyögg, Georg*, *Organisation*, Wiesbaden 1998, S. 422.

<sup>109</sup> Vgl. *Ackermann, Rolf* (2003), S. 234.

steigt nicht mit dem kooperativen Verhalten anderer.<sup>110</sup> Beim Gefangenendilemma prägt die Unwissenheit über die Aktionen der anderen Akteure die eigene rationale Handlung. Wenn man sich auf diesen Umstand fokussiert, wird der Unterschied schnell deutlich: In pfadabhängigen Prozessen beeinflusst gerade das Wissen um die Handlungen der anderen Akteure die eigene Aktion. Netzwerkektionalitäten als Faktor für pfadabhängige Prozesse beziehen ihre positive Rückkopplung nur durch das Wissen um ihre Existenz, d. h. das Wissen über die Handlungen der anderen Akteure.

Nachdem Pfadabhängigkeit von weiteren Erklärungsansätzen ineffektiver Regelungen separiert und damit selbstverstärkende Effekte als definatorischen Kern erneut herausgearbeitet sind, folgt die Frage nach den Gründen für diese positiven Rückkopplungen bei institutioneller Pfadabhängigkeit:

- Koordinationseffekte

Vergleichbar mit der Ausgangssituation zweier Technologien gibt es hierbei zwei Regeln, die beide das Regelungsdefizit beseitigen, beide aber entgegengesetzt ausgerichtet sind. Um diese Situation zu veranschaulichen, kann der Straßenverkehr herangezogen werden, der in einem gedachten Nullpunkt weder Links- noch Rechtsverkehr als Vorschrift festgelegt hat. Die Akteure müssen ihre Aktionen abstimmen, um den höchstmöglichen Nutzen – einen un- und zwischenfallfreien Verkehr – zu erreichen. Die Koordination der Straßennutzung erfolgt damit ohne übergeordnete Instanz, die eine Regel vorschreibt, sondern wird durch die Akteure selbst aufgestellt. Sobald sich spontan mehrere Akteure auf der linken Seite bewegen, erhält der Rechtsfahrer eine Nutzeneinbuße, da er häufiger Probleme hat als die Linksfahrer. Eine rein auf quantitative Entstehungsmuster – in Analogie zu dem Kugel-Beispiel – abstellende Begründung liegt hier vor. Dies ist zu vergleichen mit der Begründung für das Durchsetzen einzelner Technologien.<sup>111</sup>

---

<sup>110</sup> Vgl. *Ackermann, Rolf* (2001), S. 52.

<sup>111</sup> Vgl. ebd., S. 100 f. Siehe hierzu auch *Witt, Ulrich*, Path-dependence in Institutional Change, Papers on Economics and Evolution, European Study Group for Evolutionary Economics (ESGEE), 1993, Nr. 9306, S. 7 ff.

Der eigene Nutzen bei der Verwendung einer Technologie wie bei der Einhaltung einer Regel bezieht sich damit direkt auf die Nutzung einer Technologie bzw. das Einhalten einer Regel durch andere Akteure. Beides ist unabhängig von dem Potenzial der größtmöglichen Nutzenstiftung durch einzelne Technologien oder Regeln. Hierdurch wird im institutionellen wie im technologischen Bereich die neoklassische Vorstellung der individuellen Analyse der Nutzenstiftung verworfen und auf eine systemische, netzwerkbasierte Analyse rekuriert: Koordination durch Nachahmung.

Der Wechsel zu einer konkurrierenden Regel stellt sich als schwierig dar. Da eine einmal majorisierte Regel sich im Koordinationsprozess immer schneller durchsetzt – *Ackermann* spricht zutreffend von „selbstdurchsetzend“<sup>112</sup> – wird ein Wechsel der Koordinationsregel immer unwahrscheinlicher, weil kostenintensiver.<sup>113</sup>

- Komplementaritätseffekte

Die Systemtheorie definiert ein System als „set of elements standing in interrelations“<sup>114</sup>. Die Interdependenz der Elemente ist aber noch keine Begründung für positive Rückkopplung, da ansonsten jede Art von Verbindung innerhalb eines Systems sofort eine Pfadabhängigkeit darstellen würde. Das Ergebnis wäre: Alles ist pfadabhängig.

Die gegenseitige Verbindung der einzelnen Elemente obliegt also einer besonderen Intensität oder Qualität, damit sie wirksam im Sinne einer Pfadabhängigkeit wird. *Dore* hat die besondere gegenseitige Qualität von Beziehungen von Elementen in einem System anhand der Geschäftsbeziehungen in Japan dargelegt. Im Kern ist seine Aussage, dass nur durch die Verbindung von lebenslanger Beschäftigung und gegenseitigem Aktienbesitz der Unternehmen ohne Risiko des Verkaufs der Anteile das stabile „Modell Japan“ funktionieren konnte. Der gegenseitige Aktienbesitz verhinderte feindliche Übernahmen, die lebenslange Beschäfti-

---

<sup>112</sup> *Ackermann, Rolf* (2001), S. 102.

<sup>113</sup> Die hier vorgestellte Erklärung lehnt sich an eine in der Biologie als „Evolutionär Stabile Strategie“ (ESS) bekannte Theorie an, die die individuelle Vorteilhaftigkeit der Befolgung der von der Mehrheit vorgezogenen Strategie beschreibt. Der individuelle Versuch, eine andere Strategie zu wählen, wird eine individuelle Nutzensenkung zur Folge haben. Jedes Ausscheren wird folglich in einer Rückkehr zur Mehrheitsstrategie münden. ESS beschreibt aber kein Evolutionsversagen, sondern ist neutral in der Bewertung der Ergebnisse dieses Prozesses. Die ESS wird auch als „entwicklungsstabile Strategie“ oder in langfristiger Perspektive als „kulturell stabile Strategie“ bezeichnet, vgl. *Rieck, Christian*, Spieltheorie, 5. Aufl., Eschborn 2006, S. 234 ff.

<sup>114</sup> *Bertalanffy, Ludwig von*, General System Theory, New York 1968, S. 55.

gung schuf die Grundlage des Netzwerkes zwischen den Unternehmenskern.<sup>115</sup> In der Nachschau kann man konstatieren, dass nur durch exogene Schocks aufgrund der Globalisierung der Wirtschaft das System einem Veränderungsdruck ausgesetzt ist.

Diese Komplementarität von Regeln innerhalb eines Systems schafft also eine Stabilität, die im Ergebnis einen Pfad der weiteren Entwicklung schafft, es sei denn, ein exogener Schock verhindert dies. Innerhalb einer Institution, deren Umwelt stabil ist, kann man also von selbstverstärkenden Effekten komplementärer Regeln ausgehen.<sup>116</sup>

- Mentale Modelle

Ein Individuum ohne jeglichen Kontakt zu anderen Individuen sieht sich in der Situation, aus einer unbegrenzten Fülle von Alternativen ein eigenes Denkmodell, Lerninhalte und Werte auszuwählen. Hierbei wird vollkommen unbeeinflusst ein rein individuelles mentales Modell erschaffen.

Diese Idee ist natürlich rein theoretisch. Kein Individuum kann sich in der Realität vollkommen unbeeinflusst Denkweisen, Werte und mentale Modelle „geben“. Individuen werden in eine Struktur hineingeboren, die oftmals vorgibt, was „gut“ und „schlecht“ ist. Somit ist der Lernprozess in einer Gesellschaft auch abhängig von Entscheidungen und Strukturen, die nicht durch das Individuum selbst beeinflusst werden konnten. Die normativen Implikationen von bestehenden mentalen Modellen werden leichter übernommen als gegensätzliche entwickelt. Der selbstverstärkende Effekt ist dabei offensichtlich: Je stärker ein mentales Modell sich durchgesetzt hat, desto wahrscheinlicher ist, dass es von weiteren Individuen übernommen wird. Der Lock-in eines mentalen Modells oder – wie es der Ökonom *Young Back Choi* bezeichnet – eines Paradigmas dürfte demnach in der kritischen Größe der Annahme liegen. In der Vergangenheit als dienlich erwiesene kognitive Einstellungen werden zunehmend von den Gruppenmitgliedern übernommen. Dies bleibt auch dann bestehen, wenn durch Veränderungen der Parameter in der Umwelt eine Angleichung des Paradigmas anzuraten wäre. Die

---

<sup>115</sup> Vgl. *Dore, Ronald*, The Distinctiveness of Japan, in: *Crouch, Colin/Streeck, Wolfgang* (Hrsg.), *Political Economy of Modern Capitalism*, London 1997, S. 19–32.

<sup>116</sup> Siehe hierzu auch umfassend *Ackermann, Rolf* (2001), S. 121 ff. Zur Stabilität „segregierter“ Unternehmungen und deren Ineffizienzen siehe *Ackermann, Rolf* (2003), S. 239–242.

mentalen Modelle verändern sich folglich – wenn überhaupt – erst mit starker Zeitverzögerung und nur bei einem signifikanten Abstand zum Optimum.<sup>117</sup>

War bei den Koordinations- und den Komplementaritätseffekten eher eine Effektivitäts- bzw. eine effizienzorientierte Perspektive eingenommen worden, so beschreibt das Erklärungsmodell der Mentalen Modelle eine sozialisierungsbasierte Erklärung für positive Rückkopplung.<sup>118</sup>

## 2.4 Zwischenfazit

Das Rational-Choice-Modell hat in seiner eng an die neoklassische Mikroökonomie angelehnten Ausprägung ein starkes, striktes Prämissenbündel, das mit dazu beiträgt, eine breite Anwendung innerhalb der Sozialwissenschaften zu ermöglichen. Eine dieser Prämissen – die an Kosten-Nutzen-Überlegungen ausgerichtete Entscheidungssituation – impliziert die vollkommene Unabhängigkeit der Entscheidungssituation zum Zeitpunkt  $t_0$  von jedweder Entscheidung davor. An diesem Punkt setzt das Pfadabhängigkeitsmodell an. Die Historizität von Entscheidungen, also die Abhängigkeit von Entscheidungen zum Zeitpunkt  $t_0$  von davor getroffenen Entscheidungen, wird in die Kosten-Nutzen-Denkweise des Rational Choice eingeführt. Das Ergebnis ist ein viel kleineres Alternativenbündel in der Entscheidungssituation selbst.

Das Modell der Pfadabhängigkeit lässt sich eindeutig von zufälligen Entwicklungen abgrenzen. Auch die Begründung ineffizienter Entwicklungen mit dem Faktor Macht sollte nicht mit Pfadabhängigkeit verwechselt und kann bei systematischer Analyse mithilfe der dargestellten Methodik von dieser abgegrenzt werden.

Die Gründe für die positive Rückkopplung als selbstverstärkendem Effekt, und damit inhaltlichem Kristallisationspunkt des Pfadabhängigkeitsmodells, werden mit dem *Koordinations-effekt*, dem *Komplementaritätseffekt* und der Bezugnahme auf vorherrschende *mentale Modelle* ausdifferenziert. In der Anwendung des Pfadabhängigkeitsmodells auf einzelne Entscheidungssituationen sollte die jeweils zugrunde liegende Funktionsweise der selbstverstärkenden Effekte und ihrer Begründung systematisch untersucht werden, damit das Pfadabhängigkeitsmodell seine Aussagekraft entwickeln kann.

---

<sup>117</sup> Vgl. Choi, Young Back, Paradigms and conventions, Ann Arbor 1993, S. 58 ff.

<sup>118</sup> Vgl. Ackermann, Rolf (2001), S. 136.

## **3 Rechenschaftslegung und Finanzen von politischen Parteien**

### **3.1 Einführung in das Kapitel**

Die wissenschaftliche Analyse von individuellen Rechnungslegungssystemen wie dem der politischen Parteien im PartG bedarf im Voraus einer Darstellung der Aufgaben und Ziele, die Rechnungslegungssystemen im Allgemeinen zugeschrieben werden. Hierbei ist ein Rückgriff auf die Rechnungslegung im Unternehmensbereich dahingehend sinnvoll, da dort die Grundüberlegungen, die Entwicklung und Einzelmaßnahmen zur Zielerreichung im Einzelfall vielfach erprobt und wissenschaftlich diskutiert wurden. Diese Erfahrungen können dann als Referenzpunkt bei der Diskussion der Rechnungslegung politischer Parteien dienen.

Um eine ökonomistische Perspektive zu vermeiden, wird das Ziel der Rechenschaftslegung politischer Parteien – Transparenz des Vermögens, der Einnahmen und Ausgaben zu erreichen – ausgehend von grundsätzlichen Überlegungen erarbeitet und diskutiert.

Mit der Verbindung einer Darstellung und Diskussion von Rechenschaftslegung i. w. S. und der deduktiven Herleitung der Aufgaben und Ziele der Rechenschaftslegung politischer Parteien wird ein tragendes Fundament für deren Analyse bereitgestellt.

Im Anschluss wird eine detaillierte Analyse der 8. und 9. Novelle des PartG mit dem Schwerpunkt der Rechenschaftslegung vorgenommen.

### **3.2 Externe Rechnungslegung im Allgemeinen**

#### **3.2.1 Einordnung in das Rechnungswesen**

Die externe Rechnungslegung ist nur ein Teilbereich des gesamten Systems des betrieblichen Rechnungswesens. Hinzu kommen noch die Investitionsrechnung, die Kostenrechnung und die Finanzrechnung.

Die Investitionsrechnung arbeitet mit Einzahlungen und Auszahlungen. Die Zielrichtung dieses Rechnungssystems liegt folglich zunächst auf der Analyse der Zahlungsfähigkeit des Unternehmens mit dem Ziel der kurz- und mittelfristigen Sicherung der Liquidität. Die Optimierung der Zahlungsströme in das Unternehmen hinein und aus dem Unternehmen heraus unter dem Gesichtspunkt der Sicherheit und der Erfolgsmaximierung ist die Aufgabe der Investitionsrechnung. Einzelne Investitionsentscheidungen werden vor dem Hintergrund der Liquiditätssicherung und damit der Existenzsicherung des Unternehmens getroffen.<sup>119</sup>

Die Kostenrechnung im Unternehmen ist ebenso wie die Investitionsrechnung ein für interne Zwecke bestimmter Teilbereich des betrieblichen Rechnungswesens. Einzige Ausnahme in Bezug auf den Adressatenkreis ist die Generierung von Anschaffungs- und Herstellungskosten. Diese werden für die externe Unternehmensrechnung zur Verfügung gestellt, wobei erwähnt sein sollte, dass die interne und externe Unternehmensrechnung auf nicht identische Definitionen von Anschaffungs- und Herstellungskosten<sup>120</sup> zurückgreifen. De facto werden durch eine Umrechnung aus dem intern verwendeten Kostenbegriff extern verwendbare Kosten.<sup>121</sup>

Die Kostenrechnung arbeitet mit Kosten und Leistungen als Rechengrößen. Die in diesem Bereich des Rechnungswesens erarbeiteten Informationen sind maßgeblicher Bestandteil des Planungs- und Entscheidungsprozesses einer Unternehmung. Die Bewertung und Planung von Produktionsabläufen und -inhalten unter Gesichtspunkten der Effizienz und Effektivität ist ohne die Vorleistungen der Kostenrechnung nicht möglich. Daraus ergibt sich, dass ein funktionierendes Kostenrechnungssystem für eine Unternehmung existenziell ist.

---

<sup>119</sup> Vgl. *Wöhe, Günter*, Einführung in die Allgemeine Betriebswirtschaftslehre, 21. Aufl., München 2002, S. 604 ff.

<sup>120</sup> Handelsrechtliche Definition Anschaffungskosten § 255, Abs. 1, Satz 1 HGB: „Anschaffungskosten sind die Aufwendungen, die geleistet werden, um einen Vermögensgegenstand zu erwerben und ihn in einen betriebsbereiten Zustand zu versetzen, soweit sie dem Vermögensgegenstand einzeln zugeordnet werden können.“

Handelsrechtliche Definition Herstellungskosten § 255, Abs. 2, Satz 1 HGB:

„Herstellungskosten sind die Aufwendungen, die durch den Verbrauch von Gütern und die Inanspruchnahme von Diensten für die Herstellung eines Vermögensgegenstandes, seine Erweiterung oder für eine über seinen ursprünglichen Zustand hinausgehende wesentliche Verbesserung entstehen.“

<sup>121</sup> Beispielfhaft seien hier die kalkulatorischen Kosten erwähnt, z. B. der kalkulatorische Unternehmerlohn.

Die Finanzrechnung beschäftigt sich mit der Planung der mittel- bis langfristigen Kapitalbeschaffung des Unternehmens. Hierbei sind Ausgaben und Einnahmen die maßgeblichen Stromgrößen. Es wird also im Gegensatz zur Investitionsrechnung und den von ihr benutzten Größen Auszahlung und Einzahlung auf tatsächlich stattfindende Nettovermögensänderungen abgestellt.<sup>122</sup>

Die externe Unternehmensrechnung als vierter Teil des betrieblichen Rechnungswesens unterscheidet sich von den drei letztgenannten vor allem in Bezug auf ihre Adressaten. Wie der Name schon erahnen lässt, sind diese in den meisten Fällen nicht Mitglieder der Unternehmung, unabhängig von ihrer Funktion, sondern befinden sich außerhalb des Systems „Unternehmung“.

Anhand des Wertschöpfungsprozesses kann man die Adressaten veranschaulichen. Alle Personen und Institutionen, die mit der Unternehmung in einen Leistungsaustausch eintreten oder dies planen, sind Adressaten des handelsrechtlichen Jahresabschlusses. Dazu gehören Lieferanten, Kunden, Investoren, Kapitalgeber, Arbeitnehmer und die allgemeine Öffentlichkeit.<sup>123</sup>

### **3.2.2. Entwicklung und Funktionen**

Unter der externen Rechnungslegung versteht man im Unternehmensbereich zunächst einmal den Jahresabschluss mit Gewinn- und Verlustrechnung (GuV) und der Bilanz.

Etymologisch betrachtet leitet sich das Wort „Bilanz“ vom lateinischen „bilanx“ ab, was sinngemäß „zwei Schüsseln oder zwei Waagschalen“ bedeutet. Über „balanc“ hin zu „Bilantza“ entwickelt sich der Wortstamm und beschreibt den Vorgang des Abwägens.<sup>124</sup> Betrachtet man vor diesem Hintergrund die unternehmerische Bilanz, ist die etymologische Diagnose mehr als einleuchtend, da in der Bilanz zwischen Aktiva und Passiva, Mittelverwendung und Mittelherkunft unterschieden und abgewogen wird. Der Vergleich erzeugt erst eine Aussagekraft, die einzelne Informationen zunächst nicht besitzen.

---

<sup>122</sup> Vgl. *Baetge, Jörg/Kirsch, Hans-Jürgen/Thiele, Stefan*, Bilanzen, 7. Aufl., Düsseldorf 2003, S. 1 ff.

<sup>123</sup> Vgl. *Wagenhofer, Alfred/Ewert, Ralf*, Externe Unternehmensrechnung, Berlin 2003, S. 3 ff.

<sup>124</sup> Vgl. *Egner, Henning*, Bilanzen, München 1974, S. 1.

Historisch betrachtet reichen die Ursprünge kaufmännischer Dokumentationen in Kontenform im Allgemeinen bis in die Zeit der Babylonier zurück. Die Anfänge der Kontenführung im engeren Sinne und auch der doppelten Buchführung werden aber, wie so viele kaufmännische Begriffe und Werkzeuge, dem mittelalterlichen Italien zugeschrieben.<sup>125</sup> Die Bilanz als Abschluss der Bestandskonten geht damit nicht nur praktisch, sondern auch historisch aus der Kontenführung hervor. 1494 empfiehlt Luca Paciole in seinem Buch „Summa de Arithmetica, Geometria, Proportioni e Proportionalità“ eine regelmäßige Rechenschaftslegung: „Es ist aber immer gut, alle Jahre zu saldieren, besonders für denjenigen, welcher in Kompanie handelt, gemäß dem Sprichwort: ‚Häufige Rechenschaft bringt lange Freundschaft (ragion spessa amista longa)‘.“<sup>126</sup>

Über die Entwicklung der Gewinn- und Verlustrechnung, ausgehend von den damaligen Handelsreisen, wurde ab dem 16. Jahrhundert die Bilanz als Konto für noch nicht veräußerte oder fertig gestellte Waren hergeleitet: „Die Bilanz wurde ein Nachweis der noch schwebenden Posten.“<sup>127</sup> Ein erster Versuch, die kaufmännische Buchführung in die Staatsverwaltung zu übernehmen, erfolgte durch Fürst Moritz von Oranien und Nassau, der 1600 und 1601 veranlasste, die Domänenrechnung in kaufmännischer Form durchzuführen.<sup>128</sup>

Aufgrund betrügerischer Bankrotte wurde in Frankreich die Bilanz in der Ordonnance de Commerce von 1673 mit einer regelmäßigen Inventurpflicht versehen. Zum ersten Mal wurde der Gläubigerschutzgedanke als leitendes Motiv der externen Rechenschaftslegung kodifiziert. Der Code de Commerce von 1807 – das französische Handelsgesetz – führte eine jährliche Pflicht zur Inventur ein. Mit ihm wurde eine gesetzliche Festschreibung von Bilanzregeln in Europa verbreitet, die in einigen Staaten noch heute weitgehend Bestand hat.<sup>129</sup> Auch das allgemeine deutsche Handelsgesetzbuch von 1862 griff auf die Bestimmungen des Code de Commerce zurück. So wurde die Pflicht zur jährlichen Inventur und Bilanzaufstellung festgeschrieben. Interessanterweise war schon damals die Be-

---

<sup>125</sup> Siehe hierzu: *Sykora, Gustav*, Die Konten- und Bilanztheorien: eine betriebswirtschaftlich-historische Untersuchung, Wien 1949.

<sup>126</sup> Zitiert nach: *Schmalenbach, Eugen*, Dynamische Bilanz, 13., verbesserte und erweiterte Aufl., bearbeitet von *Bauer, Richard*, Köln 1962, S. 15.

<sup>127</sup> Ebd., S. 18.

<sup>128</sup> Vgl. ebd., S. 251 f.

<sup>129</sup> Vgl. ebd., S. 18 f.; siehe auch *Seicht, Gerhard*, Die kapitaltheoretische Bilanz und die Entwicklung der Bilanztheorien, Berlin 1970, S. 29 f.

wertungsfrage strittig: Preußen forderte die Einführung des Niederstwertprinzips, das heute unser HGB prägt, und Österreich sprach sich für die Bilanzierung mit Tageswerten aus. Der Kompromiss war eine recht inhaltslose Aussage in Bezug auf die Bewertungsgrundsätze, die in der Folge die breite wissenschaftliche Diskussion anstoßen sollte<sup>130</sup>, die durch die aktuelle Internationalisierung der Bilanzierungsregeln 140 Jahre später erneut auflodert. Hierbei zeigt sich deutlich, dass generelle, grundlegende Fragen der Rechenschaftslegung und Bilanzierung immer wieder neu diskutiert werden.<sup>131</sup>

Die Funktionen der externen Rechnungslegung sind ebenfalls in ihrer Struktur im Zeitablauf gleich geblieben, wiewohl es eine Erweiterung der Adressatengruppe gab. Zweck der Verpflichtung zur Erstellung eines Jahresabschlusses ist es, die Informationsasymmetrie zwischen der Unternehmensleitung zum einen und weiteren Stakeholdern – Arbeitnehmer, Gesellschafter/Aktionäre, Gläubiger, Lieferanten und Kunden – zum anderen zu nivellieren. Rationalität vorausgesetzt, ist es nicht im Interesse der Unternehmensleitung, ohne Zwang die anderen Stakeholder über die Entwicklung der Unternehmung zu informieren. Die Arbeitnehmer könnten sich bei besonders guter Geschäftslage ermutigt sehen, ihre Lohnforderungen zu erhöhen. Die Eigentümer orientieren ihre Ausschüttungserwartungen am veröffentlichten Unternehmensgewinn. Lieferanten könnten sich bei einem überobligatorischen Gewinn ermutigt sehen, die Preise zu erhöhen, oder bei einem nachhaltigen Verlust aufgrund von Ausfallerwartungen die Belieferung einstellen. Von der Gläubigerseite betrachtet, führt ein stetiger Verlustausweis zu erhöhter Nervosität bezüglich der Aussichten auf Rückzahlung der Schulden mitsamt den Zinsen. Wenn die Bonität aufgrund der verbreiteten Zahlendaten gesenkt wird, erschwert sich die Kreditaufnahme, zumindest verteuert sich die Kreditaufnahme. Diese Reaktionen können von der Unternehmensleitung nicht erwünscht sein. Vielmehr schmälern höhere Dividenden, Löhne und Einkaufspreise sowie niedrigere durchsetzbare Preise der eigenen Produkte die Ergebnisse der Zukunft bzw. schmälern die Machtposition aufgrund einer kleineren Verfügungsmasse erheblich. Das Hauptinteresse des Managements muss also die möglichst hohe Gewinnabschöpfung bei gleichzeitiger Minimierung der Auszahlun-

---

<sup>130</sup> Vgl. *Seicht, Gerhard* (1970), S. 31 f.

<sup>131</sup> Vgl. *Fischer, Horst/Weller, Hans P./Peissner, Friedemann*, Neuorientierung in der Darstellung der Theorie des Rechnungswesens, DB, Heft 26/27, 1994, S. 1297–1304.

gen an andere Anspruchsgruppen sein. Insgesamt kann man feststellen, je bedeutender ein Stakeholder im Vergleich ist, desto eher werden seine Informationsinteressen bedient.

Es ist davon auszugehen, dass die allgemeine Verpflichtung zur externen Rechenschaftslegung ein Mindestmaß an Information für alle Stakeholder erbringen soll, sodass die Machtposition einzelner Akteure nicht zu Ungunsten der anderen Anspruchsberechtigten ausgenutzt werden kann. Generell kann man unterscheiden zwischen den Informationsinteressen der Anspruchsgruppen, den negativen Informationsinteressen der Unternehmensleitung und den partiell negativen Informationsinteressen z. B. der Eigentümer im Fall von Liquiditätsproblemen der Unternehmung.<sup>132</sup>

Die Informationsverwendung ist zweigeteilt. Zum einen können die Informationen in Entscheidungsprozesse einfließen, die zukunftsgerichtet sind. Beispiele hierfür sind Bonitätsprüfungen im Rahmen der Kreditvergabe und Unternehmenswertanalysen vor dem Hintergrund von Investitionsentscheidungen in Form von Beteiligungen.<sup>133</sup> Hierbei wird aus Entwicklungen in der Vergangenheit auf Chancen oder Risiken in der Zukunft geschlossen, die eine Entscheidung in der Gegenwart auf ein durch Prognosebildung errichtetes Fundament stellen.

Aus dieser Funktion heraus bilden sich Ansprüche an die externe Rechnungslegung. Das International Accounting Standards Board (IASB) postuliert in seinem Rahmenkonzept folgende Zielsetzungen für die externe Rechnungslegung:

“12 The objective of financial statements is to provide information about the financial position, performance and changes in financial position of an entity that is useful to a wide range of users in making economic decisions.

...

14 Financial statements also show the results of the stewardship of management, or the accountability of management for the resources entrusted to it. Those users who wish to assess the stewardship or accountability of management do so in order that they may make economic decisions; these

---

<sup>132</sup> Siehe hierzu *Egner, Henning* (1974), S. 9 ff.

<sup>133</sup> Vgl. *Wagenhofer, Alfred/Ewert, Ralf* (2003), S. 5.

decisions may include, for example, whether to hold or sell their investment in the entity or whether to reappoint or replace the management.”<sup>134</sup>

Der vergangenheitsorientierte Informationsnutzen externer Rechnungslegung kann bei der Anspruchsbemessung der Stakeholder veranschaulicht werden. Hierbei ist der Jahresabschluss Basis für die Berechnung von Zahlungen von der Unternehmung an Empfangsberechtigte. Beispielhaft seien hier Dividendenzahlungen an Aktionäre und Steuerzahlungen an den Fiskus erwähnt.<sup>135</sup> Letzteres erfolgt zwar aufgrund der Steuerbilanz, diese steht allerdings in einem Zusammenhang mit der Handelsbilanz über den Maßgeblichkeitsgrundsatz.<sup>136</sup>

Externe Rechnungslegung als Anspruchsbemessungsgrundlage ist eine vergangenheitsorientierte Funktion. Gesetzlich oder vertraglich begründete Zahlungsverpflichtungen werden aufgrund der Performance der Unternehmung der vergangenen Berichtsperiode in ihrer Höhe bestimmt. Hinzu tritt im Bereich der Personalpolitik die Managementvergütung als abhängige Variable des Unternehmenserfolges. Die Entscheidung, wie gut die Managementaufgabe von der aktuellen Unternehmensführung erbracht wurde, wird zunehmend an Erfolgsfaktoren wie der Eigenkapitalrendite, der Umsatzrendite, den „Return on Investment“ (RoI) oder den Aktienkurs, also den aktuellen Unternehmenswert zu Marktpreisen, geknüpft. Als Berechnungsbasis werden Daten aus dem handelsrechtlichen Jahresabschluss verwendet, dessen Aufgaben dadurch eine Erweiterung erfahren.<sup>137</sup>

Gerade im Bereich der Managementvergütung können Principal-Agent-Konflikte<sup>138</sup> entstehen. Durch eine aktive Bilanzpolitik, getragen durch Wahlrechte des HGBs beim Wertansatz in der Bilanz, besteht die Möglichkeit der Beeinflussung von Parametern des Unternehmenserfolges. Dieser Management-Eigner-Konflikt kann nur durch eine Vertragsgestaltung verhindert werden, die die Ma-

---

<sup>134</sup> IASB, International Financial Reporting Standards (IFRSs) 2007, London 2007, S. 38.

<sup>135</sup> Vgl. *Wagenhofer, Alfred/Ewert, Ralf* (2003), S. 7 f.

<sup>136</sup> Vgl. *Wöhe, Günter*, Bilanzierung und Bilanzpolitik, 8. Aufl., München 1992, S. 45 ff.

<sup>137</sup> Siehe hierzu *Kramarsch, Michael H.*, Aktienbasierte Managementvergütung, 2. Aufl., Stuttgart 2004; *Lucke, Claus*, Aktienoptionsprogramme als Managementvergütung, ZBB, Heft 4, 1999, S. 205–213 (S. 205 ff.).

<sup>138</sup> *Jost, Peter-Jürgen* (Hrsg.), Die Prinzipal-Agenten-Theorie in der Betriebswirtschaftslehre, Stuttgart 2001, S. 45 ff.; *Meinhövel, Harald*, Defizite der Principal-Agent-Theorie, Lohmar 1999.

nagementvergütung zwar am Unternehmenserfolg misst, aber Indikatoren dazu wählt, die keinerlei Bewertungsspielraum lassen.<sup>139</sup>

Von großer Bedeutung ist auch der Eigner-Gläubiger-Konflikt. Die Informationsasymmetrie zwischen diesen beiden Akteuren soll durch den Jahresabschluss als Grundlage für die Kreditvergabe verringert werden. Problematisch hierbei ist die Einflussmöglichkeit der Eigner auf die Bilanz. Die Option „Bilanzkosmetik“ erschwert in jedem Fall die Vertragsgestaltung und damit die Kosten der Zusammenarbeit. Der Erfüllungsgrad der Dokumentations-, Informations- und Kontrollaufgabe der externen Rechnungslegung hängt damit sehr stark von der Ausgestaltung der Rechnungslegungsvorschriften ab.

### **3.2.3 Theorien der Rechnungslegung**

Die externe Rechnungslegung im Unternehmensbereich hat eine Fülle von Aufgaben und Adressaten. Diese müssen zunächst systematisiert und kategorisiert werden, bevor man zu einer zielloptimalen externen Rechnungslegung gelangt. Ansatzpunkt der bilanztheoretischen Diskussion ist hierbei der Adressatenkreis, aus dem sich die Aufgaben der externen Rechnungslegung ableiten lassen.

In den traditionellen Ansätzen unterscheidet man zwischen eher personenorientierten und unternehmensorientierten Sichtweisen. Zur ersteren gehören die Eigner-Theorie (Proprietary Theory) und die Management-Theorie (Commander Theory). Die Eigner-Theorie sieht das Unternehmen und den Unternehmer als Einheit. Das Vermögen der Unternehmung ist Vermögen des Unternehmers, der Gewinn aus dem Geschäftsbetrieb ist das Einkommen des Eigentümers usw. Von diesem Standpunkt aus betrachtet, ist die Aufgabe der externen Rechnungslegung die periodische Information des Unternehmers über sein eigenes Vermögen und dessen Entwicklung im Zeitablauf. Der Zielträger des Jahresabschlusses ist der Eigentümer.

Die Management-Theorie versucht dieses für viele, vor allem größere Unternehmen antiquierte Bild auf heutige Unternehmensformen zu übertragen und ersetzt den Eigentümer als handelnden Unternehmensführer durch ein Management, das

---

<sup>139</sup> Als Beispiel sei hier die Bindung von Führungsgehältern an den Unternehmenserfolg genannt. Diese sollten nicht nur an die Aktienkurssteigerung einer Periode geknüpft sein, sondern im Vergleich zu relevanten Indizes oder Konkurrenten betrachtet und bewertet werden.

im Auftrag des Eigentümers das Unternehmen leitet. Diese „Modernisierung“ der Eigner-Theorie erzeugt aber Widersprüche, da der primäre Zielträger der externen Rechnungslegung nun der von der operativen Führung des Unternehmens ausgeschlossene Eigner wird und damit die externe Rechnungslegung ein Kontrollinstrument zur Lösung des Principle-Agent-Konflikts wird.<sup>140</sup>

Die unternehmensorientierte Auffassung wird vertreten durch die Einheitstheorie (Entity Theory) und die Fondstheorie (Fund Theory). Erstere ersetzt den Eigner durch die Unternehmung als Wirtschaftseinheit und eigenständige Rechtsperson. Die Fondstheorie geht noch weiter und versucht die unterschiedlichen Interessenlagen innerhalb des Unternehmens durch die Fiktion eines Fonds darzustellen. Gemeinsam haben beide Theorien die Abkehr von einer personenorientierten Sicht. Bei der Fondstheorie wird das Vermögen allerdings als Nutzenpotenzial verstanden, was als problematisch angesehen werden kann, da Nutzen immer eine personengebundene Größe ist.<sup>141</sup>

Dieses in allen bisher vorgestellten theoretischen Zugängen traditionelle Bild der Unternehmung weist gerade in Bezug auf die Ziele der externen Rechnungslegung große Mängel auf. Die Vielzahl an denkbaren Interessenten an Unternehmensinformationen bedarf einer umfassenden Sicht auf das Unternehmen. Diesem Anspruch versucht die neuere Theorie der Unternehmung nachzukommen. Hierbei wird das Unternehmen als Koalition verschiedener Akteure betrachtet, die ihrerseits ein Informationsinteresse haben, das allerdings unterschiedliche Gründe und Ziele hat.<sup>142</sup>

„Sie rückt von der traditionellen Konzeption der Unternehmung als einer konfliktfreien Wirtschaftseinheit, repräsentiert durch den Eigner, den Manager oder durch eine fiktive << Unternehmung an sich >>, ab und betrachtet die Unternehmung als Instrument der Zielrealisation sämtlicher an der Unternehmung beteiligten Personen.“<sup>143</sup>

---

<sup>140</sup> Vgl. *Coenenberg, Adolf G.*, Jahresabschluß und Jahresabschlußanalyse, 16. Aufl., Landsberg/Lech 1997, S. 742 ff.

<sup>141</sup> Vgl. ebd., S. 742 ff.

<sup>142</sup> Vgl. *Cyert, R. M./March, J. G.*, A Behavioral Theory of the Firm, Englewood Cliffs, New Jersey 1963, S. 26 ff.

<sup>143</sup> *Coenenberg, Adolf G.* (1997), S. 745.

Zu den Koalitionären gehören alle Personen oder Personengruppen, die an dem Fortbestehen der Unternehmung und den finanziellen Zahlungsströmen in das Unternehmen und aus ihm heraus und damit an dem Leistungsprozess Interesse haben.

Diese moderne und allgemein anerkannte Sichtweise auf das Unternehmen führt zu einem weiten Kreis der Interessenten und Nutzer der externen Rechnungslegung. Diese haben unterschiedliche Ansprüche an die ihnen übermittelte Information, woraus sich ein ganzes Bündel von Ansprüchen an die externe Rechnungslegung ergibt. Die Informationsdefizite der Koalitionäre unterscheiden sich in Abhängigkeit ihrer Zielvorstellungen bezogen auf das individuelle Interesse an der Unternehmung.

Fasst man die verschiedenen Ziele zusammen, bilden sich zwei Kategorien, aus denen wiederum zwei Aufgabenkreise der Rechenschaftslegung erwachsen:

1. Ermittlung des ausschüttungsfähigen Gewinns
2. Vermittlung rechenschaftsfähiger Informationen.

Bei der Ermittlung eines ausschüttungsfähigen Gewinns hat man das Problem der Gewinndefinition. Diese ist abhängig von der Unternehmenserhaltungskonzeption, die Ausdruck findet in der Bewertung der Aktiva. Hier sei nur kurz auf die Möglichkeiten der Bewertung zu historischen Anschaffungskosten, Tageswerten oder Wiederbeschaffungswerten verwiesen. Diese Grundüberlegungen finden sich wieder in der statischen, der dynamischen und der organischen Bilanztheorie, die ausgehend von verschiedenen Zielen der Rechnungslegung zu unterschiedlichen Bewertungsansätzen kommen.<sup>144</sup>

Für diese Untersuchung ist der zweite Aufgabenkreis der externen Rechenschaftslegung von größerer Bedeutung, denn die Frage nach der Vermittlung rechenschaftsfähiger Informationen betrifft Unternehmen wie Parteien.

Zunächst muss man fragen, welche Informationen von den Adressaten der externen Rechnungslegung benötigt werden und ob derzeitige Regelungen diese lie-

---

<sup>144</sup> Diese Fragestellung wird ausführlicher bei der Bewertung von Vermögen der Parteien und zukünftiger Entwicklungen im Rahmen der Internationalisierung der externen Rechnungslegung thematisiert.

fern. Bei einer Verneinung stellt sich die Aufgabe, die Steigerung des Informationsgehalts durch neue Rechnungslegungsvorschriften zu erreichen.

Die Theorie der öffentlichen (externen) Rechnungslegung versucht in empirischen und normativen Ansätzen diesen Fragestellungen nachzugehen. Der empirische Zweig der Theorie der öffentlichen Rechnungslegung untersucht in ihrer wirkungsorientierten Richtung Folgen von Rechnungslegungsvorschriften; dies im Hinblick auf den Nutzen der Rechnungslegung für die Informationsadressaten, das Publizitätsverhalten des Rechnungslegenden und die Beeinflussung von Sachentscheidungen.

Methodisch grenzen sich die Zweige der empirischen Forschung in den verhaltenswissenschaftlichen Ansatz, den Prognoseeignungsansatz und den kapitalmarktorientierten Ansatz ab.<sup>145</sup>

Zielführend für die Untersuchung ist aber der normative Ansatz der Theorie der öffentlichen Rechnungslegung. Er vereinigt unterschiedliche Vorschläge zur Verbesserung des Informationsgehalts der externen Rechnungslegung für den Adressaten. *Moxter* befürwortet eine Ergänzung des Jahresabschlusses durch zahlungsstromorientierte Rechnungen.<sup>146</sup> Dieser Forderung wird in neuerer Zeit durch die Einführung der Kapitalflussrechnung gefolgt.<sup>147</sup> Des Weiteren wird eine ausdrückliche Darstellung von Bewertungsspielräumen und ihrem Einfluss auf den Jahresabschluss gefordert. Eine Objektivierung der Aussagen des Jahresabschlusses in Abhängigkeit vom Informationsbedarf der verschiedenen Adressaten des Jahresabschlusses wurde von *Heinen* mit seiner „Ergänzenden Mehrzweckbilanz“ angestrebt.<sup>148</sup>

Diese hier kurz erwähnten Vorschläge sind nur ein Bruchteil der gesamten Überlegungen, die im Rahmen eines normativen Ansatzes gemacht wurden. Kern aller Veröffentlichungen ist die Steigerung der Aussagekraft der externen Rechnungslegung, wobei unterschiedliche Informationsbedürfnisse der Adressaten beachtet werden. Je mehr Wahlrechte bei der Erstellung der Bilanz zur Verfügung stehen, desto weniger lässt sich vom Jahresabschluss auf die tatsächliche

---

<sup>145</sup> Vgl. *Coenenberg, Adolf G.* (1997), S. 788 ff.

<sup>146</sup> Vgl. *Moxter, Adolf.*, Die Grundsätze ordnungsmäßiger Bilanzierung und der Stand der Bilanztheorie, in: *ZfbF* 1966, S. 28–59 (S. 28 ff.).

<sup>147</sup> Vgl. Gesetz zur Kontrolle und Transparenz im Unternehmensbereich (KonTraG) vom 27. April 1998, BGBl. I 1998, S. 786 ff.

<sup>148</sup> Vgl. *Heinen, Edmund*, Handelsbilanzen, 12. Aufl., Wiesbaden 1986, S. 104 ff.

Situation der Unternehmung schließen und desto weniger vergleichbar sind Jahresabschlusskennzahlen. Eine grundlegende Problematik auch eines noch so strikten und wahlrechtsarmen Bilanzierungsrechts ist die Frage der Bewertungsgrundsätze, also die Entscheidung zwischen historischen Anschaffungskosten, Tageswerten oder Wiederbeschaffungswerten. Mit dieser Frage setzt sich die „Betriebswirtschaftliche Bilanztheorie“, die auch zu den normativen Ansätzen der Theorie der öffentlichen Rechnungslegung gezählt wird, auseinander.

Die klassischen Bilanztheorien machen deutlich, wie schwer es ist, die verschiedenen Adressaten und Zwecke der Jahresabschlussrechnung zu befriedigen. Je nach Schwerpunktsetzung entsteht ein völlig anderes System von Bilanzierungsregeln. Hierzu seien nur zwei Punkte erwähnt: Zum einen bringt die Internationalisierung der Rechnungslegungsvorschriften durch das IASB viele einschneidende Änderungen für das deutsche, althergebrachte Bilanzrecht. Stichworte hierzu sind die Bewertung von Aktiva mit Zeitwerten und die Bilanzierung von immateriellen Vermögensgegenständen. Zum Zweiten bedarf die Rechenschaftslegung von Parteien einer noch höheren Sorgfalt im Bereich der Transparenz<sup>149</sup> der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage, da neben die Garantie der Chancengerechtigkeit zwischen den Parteien die Sicherung innerparteilicher Demokratie tritt. Im Unternehmensbereich muss die Veröffentlichung von Informationen auch immer unter dem Gesichtspunkt der Wahrung von Wettbewerbsvorteilen betrachtet werden. An diesem Punkt unterscheidet sich die Politik maßgeblich von der Wirtschaft. In der Politik darf es zwischen den Konkurrenten (Parteien) keinen Wettbewerbsvorteil geben, der auf geheimen finanziellen Tatbeständen fußt. Daher ist das Transparenzgebot des Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG<sup>150</sup> weiter gehend als die Anforderung an die Transparenz von Unternehmensbilanzen.

Die Diskussion, die über die Rechnungslegung von Unternehmen geführt wurde und unvermindert geführt wird, ist somit zunächst für den Bereich der Parteien nachzuvollziehen und dann an die eigenen Notwendigkeiten anzupassen. Weder kann man die Vorschriften einfach übernehmen, noch sollte man ohne Kenntnis der generellen Problematik zu vorschnellen Aussagen über die Rechenschaftslegung der Parteien kommen.

---

<sup>149</sup> Vgl. *Morlok, Martin*, Art. 21, in: *Dreier, Horst* (Hrsg.), *Grundgesetz-Kommentar*, Bd. 2, 2. Aufl., Tübingen 2006.

<sup>150</sup> Vgl. *Streinz, Rudolf*, Art. 21 GG, in: *Mangoldt/Hermann von/Klein, Friedrich/Starck, Christian* (Hrsg.), *Kommentar zum Grundgesetz*, Band 2, 5. Aufl., München 2005, Rn. 178.

### 3.3 Ziel der Rechenschaftslegung: Herstellung von Transparenz

#### 3.3.1 Öffentlichkeit

Der allgemeine Öffentlichkeitsbegriff beinhaltet unterschiedliche Bedeutungsgehalte. Zum einen kann sich Öffentlichkeit auf ein Publikum beziehen. Diese Publikumsöffentlichkeit ist Garant für ein ordentliches Verfahren und dient als Kontrollinstrument gegen Willkür und für die Gesetzmäßigkeit von Entscheidungen.<sup>151</sup> Im Kleinen – wie mündliche Prüfungen an Universitäten – und im Großen – wie bei Sitzungen des Parlaments und Prozessen vor Gericht<sup>152</sup> – stellt die Publikumsöffentlichkeit ein Minimum an Sicherheit für einen rechtmäßigen Verfahrensablauf dar, ist eine Hürde für unangebrachte und autoritäre Verfahrensführung und ist damit eine widerstandsfähige Verknüpfung des Verfahrens und seiner Legitimität.<sup>153</sup> Öffentlichkeit hat hierbei einen statischen Charakter. Die Einspruchsmöglichkeit wird antizipiert und übt über die Vorwegnahme der Artikulation von Kritik schon ihre kontrollierende Wirkung aus. Das begründete Kommunizieren von Kritik an solchen Verfahren schafft entgegen der umgangssprachlichen Verwendung keine größere Öffentlichkeit, steigert aber die Wahrnehmung der Problematik ungemein. Kommunikation tritt hier als Verstärker der Publikumsöffentlichkeit auf.

Löst man sich nun vom Begriff des Publikums i. e. S., so wird Öffentlichkeit zum Synonym für das Volk, dies nicht verstanden als einheitliche Größe im Institutionenspiel, sondern als Ausgangs- und Bezugspunkt des Staatsgebildes und seiner Institutionen. „Im Gegensatz zur noch immer einflussreichen Lehre von Carl Schmitt, in der Volk als unverfasste homogene Einheit vor, über und neben der Verfassung existiert, ist Volk im Sinne des Grundgesetzes nur als plurale und verfasste Öffentlichkeit vorhanden.“<sup>154</sup> Die von ihren Ursprüngen her als „bürgerli-

---

<sup>151</sup> Vgl. Linck, Joachim, Die Parlamentsöffentlichkeit, ZParl, Heft 4, 1992, S. 673–708; Kießler, Leo, Parlamentsöffentlichkeit: Transparenz und Artikulation, in: Schneider, Hans-Peter/Zeh, Wolfgang (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland, § 36, Berlin 1989, S. 993–1020.

<sup>152</sup> Art. 42 Abs. 1 Satz 1, 44 Abs. 1 Satz 1 a. E., Art. 52 Abs. 3 Satz 3 GG; § 169 Satz 1, § 173 Abs. 1 GVG; § 31 Satz 1 BWG; Art. 42 Satz 1 LVerf NW; § 48 Abs. 2 Satz 1 GO NW; § 33 Abs. 2 Satz 1 KrO NW.

<sup>153</sup> Vgl. Rinken, Alfred, Geschichte und Valenz des Öffentlichen, in: Winter, Gerd (Hrsg.), Das Öffentliche heute, Baden-Baden 2002, S. 7–74 (S. 45).

<sup>154</sup> Rinken, Alfred (2002), S. 35.

che“ Öffentlichkeit, als gegen die sich der Kontrolle entziehenden Obrigkeit gerichtete und am Individuum und seinen Rechten orientierte Größe verändert sich laut *Habermas* aufgrund der Mediatisierung der Gesellschaft.<sup>155</sup> Der öffentliche Diskurs wird zunehmend in Massenmedien ausgetragen und damit professionalisiert und gebündelt.<sup>156</sup> Die Öffentlichkeit im Sinne von Offenheit wird dadurch geschwächt. Publikum im Sinne einer aktiven, kritischen Öffentlichkeit verkommt aus dieser Perspektive zu einem passiven Publikum, das die Bedeutung politischer Entscheidungen für sich selbst als niedrig und den Handlungsspielraum der Politik als gering einschätzt. Die politische Öffentlichkeit, die Kritik und Kontrolle ausübt, ist aber als Gegengewicht zur politischen Macht unbedingt erforderlich.<sup>157</sup> Damit erhält die politische oder auch bürgerliche Öffentlichkeit durch Information und den Willen zur Kontrolle einen für moderne Verfassungen „normativen Charakter“, wie ihn *Robespierre* beschreibt.<sup>158</sup>

Mit dieser Überlegung wird der Schritt von der Öffentlichkeit als Publikum hin zur Öffentlichkeit als Prozess vollzogen.<sup>159</sup> Öffentlichkeit als dynamischer Prozess wird damit zu einer Diskursöffentlichkeit, die Meinungsbildung und politischen Willensbildungsprozess im Habermas'schen Sinne erzeugt. Unter demokratietheoretischer Perspektive ist folglich Öffentlichkeit als Prozess von immenser Bedeutung. Nur durch ihre Funktionsfähigkeit kann die Verbindung von politischem System und Gesellschaft gelingen.<sup>160</sup> So wie in einem repräsentativen System der Staat auf den Informationsinput der Parteien angewiesen ist, sind diese wiederum auf den Informationsinput der Gesellschaft angewiesen. Versteht man die Parteien in einem repräsentativen System als Mittler, Verbindung oder Kanal zwischen gesellschaftlicher und staatlicher Sphäre, so kann diese Funktion nur durch eine Öffentlichkeit

---

<sup>155</sup> *Habermas, Jürgen*, Strukturwandel der Öffentlichkeit, 5. Aufl., Frankfurt/Main 1996, S. 275 ff.

<sup>156</sup> Vgl. *Schulze-Fielitz, Helmuth*, Öffentlichkeit (J), in: *Heun, Werner/Honecker, Martin/Morlok, Martin/Wieland, Joachim* (Hrsg.), Evangelisches Staatslexikon, Stuttgart 2006, Sp. 1655–1658 (Sp. 1656).

<sup>157</sup> Vgl. *Mahrenholz, Ernst Gottfried*, Die Kritik ist der Tod des Königs, Bemerkungen zur Öffentlichkeit, in: *Brandt, Willy/Gollwitzer, Helmut/Henschel, Johann Friedrich* (Hrsg.), Ein Richter, ein Bürger, ein Christ – Festschrift für Helmut Simon, Baden-Baden 1987, S. 261–288 (S. 278).

<sup>158</sup> Vgl. ebd., S. 266.

<sup>159</sup> Vgl. *Schulze-Fielitz, Helmuth* (2006), Sp. 1655.

<sup>160</sup> Zur Trennung von Staat und Gesellschaft siehe: *Hesse, Konrad*, Bemerkungen zur heutigen Problematik und Tragweite der Unterscheidung von Staat und Gesellschaft, DÖV, Heft 13/14, 1975, S. 437–457, S. 437 ff.; *Böckenförde, Ernst-Wolfgang*, Die verfassungstheoretische Unterscheidung von Staat und Gesellschaft als Bedingung der individuellen Freiheit, Opladen 1973; jüngst grundlegend zu diesem Thema: *Krüper, Julian*, Gemeinwohl im Prozess, Diss. iur., Universität Düsseldorf 2006, i. E., E. III. 1. a.

im prozesshaften Sinne erfüllt werden. Wenn Demokratie von dem friedlichen Austausch von Meinungen und dem Ringen der Interessen lebt und aus diesem Konflikt sich ein allgemein anerkanntes, von den Akteuren angenommenes und respektiertes Politikergebnis ableitet, dann ist die Grundlage für die Akzeptanz der Entscheidung die Freiheit und Offenheit des Informations- und Meinungsaustausches. Nur wenn diese prozedurale Öffentlichkeit besteht und ihre Funktionen hinreichend erfüllt, ist davon auszugehen, dass das Politikergebnis Bestand hat und seine Wirkung in der Gesellschaft entfalten kann. Ohne die Freiheit des Informations- und Meinungsaustausches hat das Politikergebnis große legitimatorische Defizite, die in rechtsstaatlichen Demokratien nicht akzeptiert werden. *Rinken* nennt diese Form der Öffentlichkeit die Partizipatorische Öffentlichkeit, die in der Form von direktdemokratischen Elementen über die punktuelle politische Partizipation in Form der Wahlteilnahme zu einem öffentlichen Dauerdiallog von Repräsentant und Souverän führen kann.<sup>161</sup> Ist die Publikumsöffentlichkeit als statisch zu bezeichnen, hat Öffentlichkeit als Prozess einen dynamischen Charakter. Sie ist Beschleuniger, Verstärker und Ideengeber. Öffentlichkeit erhält hierbei durch die Kommunikation erst einen materiellen Kern, der insbesondere für demokratische politische Systeme kennzeichnend und notwendig ist.

Der dritte Öffentlichkeitsbegriff kann je nach Perspektive als Ausgangspunkt der bereits beschriebenen Öffentlichkeitsbegriffe oder auch nur als gleichbedeutend in der Trias der Öffentlichkeit<sup>162</sup>, die nur in Gemeinsamkeit aller ihre Wirkung entfaltet, verstanden werden. Dort wo die physischen Grenzen der Publikumsöffentlichkeit erreicht sind, beginnt die zusätzliche, ja durchschlagende Wirkung der Informationsöffentlichkeit. Erst diese erbringt in hoch organisierten und ausdifferenzierten Gesellschaften die Leistung, mit hoher Geschwindigkeit und breiter Streuwirkung alle Mitglieder eines Gemeinwesens zu informierten und zu aktiv an der Meinungsbildung beteiligten Akteuren zu machen. Sicherlich wird nicht jeder informierte Bürger direkt zu einem an der Meinungsbildung Beteiligten, aber nur durch eine Informationsöffentlichkeit steht ihm seine aktive Teilnahme an diesem Prozess frei. Öffentlichkeit als Publizität erhält ihren demokratischen und rechtsstaatlichen Wert nicht nur zwischen staatlichen Institutionen und Souverän. Auch

---

<sup>161</sup> Vgl. *Rinken, Alfred* (2002), S. 53 f.

<sup>162</sup> Siehe hierzu schon *Welcker, Carl Theodor*, Öffentlichkeit, in: *Rotteck, Karl von/Welcker, Carl Theodor* (Hrsg.), *Staats-Lexikon*, 3. Aufl., Band 10, 1864, S. 743–760 (S. 744).

zwischen den staatlichen Institutionen erbringt die Publizität der Entscheidungen und Prozesse eine sehr wichtige Aufgabe. Sie garantiert in repräsentativen Systemen gegenseitige Kontrolle der staatlichen Handlungsebenen. Nur durch Informationsöffentlichkeit kann ein System von *checks and balances* funktionieren.<sup>163</sup>

Publizität ist ein wichtiger Faktor rechtsstaatlichen Handelns. Nur durch sie ist die Kontrolle der verantwortlich Handelnden möglich. Im Umkehrschluss verwundert es nicht, dass das Mittel des „Amtsgeheimnisses“ dazu geeignet ist, die Kontrolle der Verwaltung zu erschweren.<sup>164</sup> Nicht jede Information – gerade privater, persönlicher oder sicherheitsrelevanter Natur – darf veröffentlicht werden. Die Diskussion über die Grenzen der Geheimhaltungspflicht findet damit immer auf dem schmalen Grad zwischen Persönlichkeitsschutz, staatlichem Geheimhaltungsinteresse und rechtsstaatlichem Kontrollinteresse statt. Ohne eine persönliche Rechenschaft und damit ohne Sanktionsgefahr entsteht dabei in Verwaltung, Politik und Justiz allzu leicht ein Kontrolldefizit, das zu eigennutzmaximierenden und gemeinschaftsschädlichen Ergebnissen führen kann.<sup>165</sup>

Die Öffentlichkeit, bestimmt durch Publikum, Prozess und Publizität, wird damit zu einem grundlegenden Wesensbestandteil demokratisch verfasster Rechtsstaaten.<sup>166</sup> Ohne Öffentlichkeit und damit Nachvollziehbarkeit und Kontrolle staatlichen Handelns einerseits gegenüber dem Bürger als Individuum und andererseits zwischen den staatlichen Institutionen ist eine Demokratie nicht denkbar, da die Kontrollmöglichkeiten fehlen.<sup>167</sup> Nur durch eine so verstandene Öffentlichkeit ist ein dynamischer Prozess zwischen Regierten und Regierenden, zwischen Principal und Agent, zwischen Souverän und Amtsträgern möglich.<sup>168</sup> Der dynamische

---

<sup>163</sup> Vgl. *Sommermann, Klaus-Peter*, in: *Mangoldt, Hermann von/Klein, Friedrich/Starck, Christian* (Hrsg.), *Kommentar zum Grundgesetz Band 2*, 5. Aufl., 2005, Art. 20, Rn. 212.

<sup>164</sup> Vgl. *Wegener, Bernhard W.*, *Der geheime Staat*, Göttingen 2006, S. 284.

<sup>165</sup> Siehe hierzu Beispiele der Informationsöffentlichkeit zwischen Exekutive und Legislative sowie zwischen Verwaltung und Bürger bei *Rinken, Alfred* (2002), S. 49 ff.

<sup>166</sup> Schon *Jeremy Bentham* kommt in seiner Schrift „A Fragment on Government“ 1776 zu der Erkenntnis, dass eine funktionsfähige Öffentlichkeit zu den Fundamenten einer freien Regierungsform gehört. Vgl. *Scheyli, Martin*, *Politische Öffentlichkeit und deliberative Demokratie nach Habermas*, Baden-Baden 2000, S. 69.

<sup>167</sup> Vgl. *Morlok, Martin*, *Demokratie und Wahlen*, in: *Badura, Peter/Dreier, Horst*, *Festschrift 50 Jahre Bundesverfassungsgericht*, Band 2, Tübingen 2001, S. 559–608 (S. 573 f.).

<sup>168</sup> Diese Aussage gewinnt an Gewicht, wenn man sich vor Augen führt, dass Öffentlichkeit schon im Altertum der Raum war, in dem sich Repräsentanten und Repräsentierte trafen. „Die Präsenz des Publikums und der Akteure ist erst die Manifestation der Gesamtheit, also des Volkes (des <<Volkes Gottes>> im Alten Testament), der Stadtbürgerschaft, der Kulturgemeinde etc. Wo

Prozess ist es aber gerade, der die Anpassungsleistung staatlichen Handelns an formulierten, diskutierten und auch widerstrebenden Interessen des Volkes erbringt. Was heute als richtig, nötig und am Gemeinwohl orientiert angesehen wird, kann morgen schon grundlegend kritisiert werden.

Um diese Anpassungsleistung zu gewährleisten, wird ausgehend von der Verfassung die Öffentlichkeit als Bezugspunkt staatlichen Handelns verankert.<sup>169</sup>

### 3.3.2 Transparenz

In der wissenschaftlichen Auseinandersetzung mit staatlichem Handeln, aber ganz besonders in Fragen der Schnittstellen von Politik, Wirtschaft und Gesellschaft sowie der politischen Parteien und ihrer Finanzierung wird zunehmend von Transparenz als anzustrebendem Zustand gesprochen. Transparenz ist inhaltlich eng verwandt mit Öffentlichkeit, umschreiben doch beide Begriffe den Zustand einer Durchschaubarkeit oder Nachvollziehbarkeit und verbinden in ihrer tagtäglichen Anwendung mit dieser Durchsichtigkeit eine Kontrollfunktion Außenstehender.

Der Begriff Transparenz unterscheidet sich allerdings in einem wichtigen Punkt vom Begriff der Öffentlichkeit. Öffentlichkeit hat eine gemeinwohlorientierte Note, die dem Begriff der Transparenz fremd ist. Hier wird Durchschaubarkeit und Offenheit wertfrei benutzt. Dort, wo Öffentlichkeit auf die Gemeinschaft gerichtet ist, entzieht sich der Begriff der Transparenz einer vergleichbaren Zuschreibung. Offenheit steht hierbei in einem neutralen, technischen Kontext.<sup>170</sup>

Diese Interpretation des Wortes Transparenz scheint dahingehend naheliegend und statthaft, da es sich hierbei ursprünglich um einen Begriff der Physik, genauer der Optik, handelt.

Bei Transparenz gilt entgegen ersten Vermutungen die Devise „Viel hilft viel!“ nicht. Jenseits der physikalisch-technischen Bedeutung wird Transparenz durch Informationen erzeugt oder zumindest angestrebt. Eine Überforderung des Rezi-

---

immer im Alten Testament, in den griechischen Staaten oder in der römischen Republik das Volk aus seiner passiven Rolle heraustretet, stellte es durch sein Handeln das Gemeinwesen als Einheit von Repräsentanten und Repräsentierten dar.“ *Mahrenholz, Ernst Gottfried* (1987), S. 263.

<sup>169</sup> Siehe hierzu umfassend *Häberle, Peter*, Verfassung als öffentlicher Prozess, 3. Aufl., Berlin 1998.

<sup>170</sup> Vgl. *Bröhmer, Jürgen*, Transparenz als Verfassungsprinzip, Tübingen 2004, S. 19.

pienten mit einer großen Informationsmasse, die ihrerseits nicht geordnet ist, führt nicht zu einer höheren Stufe der Transparenz. Der Grenznutzen von Informationen nimmt ab, da der Aufwand für ihre Ordnung und Verarbeitung steigt. Ab einem gewissen Punkt, der nur individuell und problembezogen bestimmbar ist, gerät die Informationsfreigabe zur Desinformationstaktik. Um Transparenz zu erzeugen, bedarf es folglich nicht nur der Weitergabe von Informationen, sondern auch ihre Verwertbarkeit muss gewährleistet sein. Neben die Veröffentlichung zusätzlicher Informationen tritt ihre Strukturierung als Wesensmerkmal transparenter Vorgänge und Systeme.<sup>171</sup>

Transparenz kann in prozeduraler Perspektive an mehreren Stellen eines Prozesses ansetzen. Die Ergebnistransparenz fokussiert auf das Ende eines solchen. Vorgänge, die alleine eine Ergebnistransparenz realisieren, werden von autonomen Instanzen verfolgt, die nicht in der Pflicht stehen, ihre Beweggründe offenzulegen. Als seltenes Beispiel solch eines allein ergebnistransparenten Vorganges dient die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts über die Annahme einer Verfassungsbeschwerde nach § 93a ff.<sup>172</sup> Da vergleichbare rein ergebnistransparente Vorgänge auch von der Bundeszentralbank her bekannt sind, lässt sich vermuten, dass bewusst und vom Gesetzgeber gewollt autonom agierende Institutionen zur Wahrung ihrer Autonomie auch der Intransparenz bestimmter Abläufe bedürfen.

Eine Erweiterung der Ergebnistransparenz stellt die Verfahrenstransparenz dar. Neben die Veröffentlichung des Ergebnisses tritt hierbei die Transparenz des Entscheidungsprozesses. Gerichtsverfahren und Gesetzgebungsprozesse können hierfür als Beispiele dienen. Am Ende beider steht die Veröffentlichung des Ergebnisses, sei es ein Urteil oder ein Gesetz. Das Verfahren, das zu diesem Ergebnis geführt hat, ist auch standardisiert und hinlänglich bekannt.<sup>173</sup> Allerdings handelt es sich hierbei nur um das formelle Verfahren. Inwiefern der materielle Entscheidungsprozess gewirkt hat und einzelne Akteure ihre Meinung im Laufe des Prozesses verändert haben und aus welchen Gesichtspunkten dies geschah, bleibt

---

<sup>171</sup> Vgl. Bröhmer, Jürgen (2004), S. 18.

<sup>172</sup> Vgl. ebd., S. 20.

<sup>173</sup> Vgl. ebd., S. 20 f.; siehe beispielhaft hierzu: Art. 42 Abs. 1 Satz 1, 44 Abs. 1 Satz 1 a. E., Art. 52 Abs. 3 Satz 3 GG; § 169 Satz 1, § 173 Abs. 1 GVG; § 31 Satz 1 BWG; Art. 42 Satz 1 LVerf NW; § 48 Abs. 2 Satz 1 GO NW.

ungenannt. Besonders bei „Entscheidungen in eigener Sache“<sup>174</sup> – seien es beispielhaft Abgeordnetendiäten, sei es der Themenkomplex Parteienfinanzierung – bleibt die Transparenz des Entscheidungsprozesses auf das Verfahren und das Ergebnis beschränkt. Es ist zu mutmaßen, dass die eigene Betroffenheit in diesen Entscheidungsprozessen die Parlamentarier zu einer eher kommunikationsdefizitären Prozessgestaltung verleitet. Es dürfte sich bei solchen Konstellationen um eine besondere Kosten-Nutzen-Relation handeln: Der Nutzen des Ergebnisses des Verfahrens trifft alle Abgeordneten bzw. die Parteien direkt und persönlich, so dass das vertretene Alternativenspektrum der Entscheidung innerhalb des Parlaments eher gering, die politischen Ziele eher gleichförmig sind. Die Kosten der Entscheidung – die erhöhte allgemeine Aufmerksamkeit und die daraus abgeleitete kritische Berichterstattung – treffen die Akteure ebenfalls direkt und persönlich. Die rationale Kosten-Nutzen-Relation dürfte daher der Punkt sein, bei dem sich höchstmöglicher Vorteil mit geringster negativer Berichterstattung kombinieren lässt. Die Kommunikation des Entscheidungsprozesses kann aber durch den Grad der Transparenz des Verfahrens beeinflusst werden. Folge dürfte ein sehr schnelles, geordnetes und eben nicht in der politischen Öffentlichkeit diskutiertes Verfahren und Ergebnis sein.

Als Beispiel der Bedeutung der Verfahrenstransparenz lässt sich auf die Verwaltungstätigkeit verweisen. Hierbei werden in der Rechtswissenschaft zur Öffentlichkeit der administrativen Tätigkeit des Staates mittels der Verwaltung zwei Positionen bezogen. Die eine Position zieht sich auf die Öffentlichkeit der Legislative zurück. Auf deren Entscheidungen fuße – folgt man der Zurechnungslehre – die Tätigkeit der Verwaltung, womit diese keinem Zwang zur Öffentlichkeit der eigenen Tätigkeit unterliege.<sup>175</sup> Der mittelbaren demokratischen Legitimation folgt damit eine nur mittelbare Öffentlichkeit. Die zweite Position sieht gerade im Wachsen der Bedeutung der Exekutive den Anlass für eine stärkere Verpflichtung

---

<sup>174</sup> Siehe zu dieser Problematik grundlegend: *Streit, Thilo*, Entscheidungen in eigener Sache, Berlin 2006.

<sup>175</sup> „Angesichts des grundsätzlich instrumentellen Charakters der Exekutive werden deren Verantwortlichkeit gegenüber dem Souverän durch die Verantwortlichkeit des Parlaments mediatisiert. Transparenzpflichten bestehen danach nur im Verhältnis von erster und zweiter Gewalt.“ *Scherzberg, Arno*, Die Öffentlichkeit der Verwaltung, Baden-Baden 2000, S. 306.

zur Öffentlichkeit derselben. Nur so könne das Demokratieprinzip hinsichtlich staatlichen Handelns erfüllt werden.<sup>176</sup>

Jenseits einer rechtstheoretischen Betrachtungsweise bleibt die politische Notwendigkeit, dem Bürger das Verwaltungshandeln erklärlich zu machen. Nur die Akzeptanz durch den Bürger ist eine ausreichende Grundlage exekutiven Handelns in der Demokratie. Nur durch Transparenz und Erläuterung lässt sich diese Akzeptanz überhaupt erwirken. Damit ist eine Verfahrenstransparenz der Verwaltung legitimationsbildend.

Die Wahrung der inhaltlichen Transparenz staatlicher Eingriffe und Entscheidungen ist ein zunehmendes Problem. Die Komplexität ausdifferenzierter Gesellschaften und der politische Druck, vor dem Hintergrund schwächer werdender Parteibindungen Mehrheiten zu realisieren, führen in ein Dilemma: Jede gesellschaftliche Gruppe erhebt gegenüber der Politik Forderungen. Diese Forderungen schließen sich regelmäßig gegenseitig aus. Hinzu kommt, dass die Regelungsbedürfnisse, die der Politik nahegebracht oder von der Politik selbst in den politischen Prozess eingebracht werden, komplexer zu werden scheinen. Die Folge daraus ist eine stark ausdifferenzierte Gesetzgebung, die mit dem Ziel antritt, möglichst viele denkbare Problemkonstellationen im Voraus zu antizipieren. Die Regelungsdichte steigt, die Komplexität der Regelungssystematik – bis hin zum eklatanten Systembruch – auch. Der Versuch, viele Akteure einzubinden und viele denkbare Konstellationen zu berücksichtigen, führt im Ergebnis zu einer inhaltlichen Intransparenz, die wiederum selbst als Problem erkannt und kritisiert wird. Mahnendes Beispiel für eine solche Entwicklung ist das deutsche Steuerrecht, das als das komplizierteste seiner Art gilt.<sup>177</sup> Dies ist in diesem Falle umso problematischer, da durch das Steuerrecht ein Eingriff in das verfassungsrechtliche Schutzgut des privaten Eigentums durchgeführt wird – ein Konflikt zwischen Staat und Bürger, der schon die schottischen Philosophen bewegte und als Quelle des Liberalismus angesehen werden kann.<sup>178</sup>

---

<sup>176</sup> Scherzberg, Arno (2000), S. 305 ff.

<sup>177</sup> Vgl. Tipke, Klaus/Lang, Joachim, Steuerrecht, 18. Aufl., Köln 2005, S. VII f.; „komplizierteste“: Pezzer, Heinz-Jürgen, Finanzgerichtsbarkeit im gewaltenteiligen Verfassungsstaat, DStR, Heft 3, 2004, S. 525–534 (S. 533).

<sup>178</sup> „Doch wussten die Monarchen der Goethe-Zeit auch seit der amerikanischen Unabhängigkeitserklärung von 1776 und der Französischen Revolution von 1789 eines genau: Wer einen Steuerstaat errichten, d. h. die Ausgaben öffentlicher Hand weitgehend durch Abgaben zu Lasten der privaten Wirtschaftssubjekte finanzieren will, der wird den Bürgern im Steuerbewilligungsrecht wesentliche

Inhaltliche Transparenz erfordert in besonderem Maße eine Komplexitätsreduktion und systematische Darstellung und Erklärung der Informationen. Im Umkehrschluss lässt sich eine komplizierte, mit Systembrüchen versehene und im Wechselspiel von Präzision und allgemeinen Interpretationsspielräumen gefangene Intransparenz erzeugen, die eine eindeutige Bewertung des Regelungswerkes verhindert. Dies dürfte bezogen auf das deutsche Steuerrecht als allgemein anerkannt gelten.<sup>179</sup> Die Rechtslage zur Rechenschaftslegung der politischen Parteien unterlag und unterliegt in ihrer Systematik ebenso starken Friktionen, die durch das systemfremde Zusammenwirken der Kameralistik, der Ein- und Ausgabenrechnung und der Vermögensrechnung – der Doppik entliehen – entstehen. Wie im Steuerrecht darf das Parteienrecht in dieser Hinsicht zumindest bis zur 9. Novelle des PartG als durch allmähliches Wachstum und permanenten Regelungsbedarf entstandener Fall inhaltlicher Intransparenz gelten.

Verantwortungstransparenz war im deutschen System des kooperativen Föderalismus<sup>180</sup> seit jeher ein viel diskutiertes Thema. Durch die föderale Struktur des Staatsaufbaus ist die Frage nach der Verantwortung einzelner Politikergebnisse stets virulent. Wer regelt was und wer trägt dafür die Verantwortung? Gewaltenschränkung ist ein Grund für eine Einschränkung der Verantwortungstransparenz. In einem parlamentarischen System, in dem die Exekutive von der Mehrheit der Legislative abhängt, lässt sich eine Einschränkung nicht vermeiden.

Die Verantwortungsintransparenz des Grundgesetzes ist eine Folge der historischen Auseinandersetzung zwischen Unitarismus und Föderalismus spätestens seit der Reichsgründung 1871. In historischer Perspektive liegt nahe, von einer pfadabhängigen Entwicklung zu sprechen, die es nicht zuließ, eine eigene Verwaltung für die bundesstaatliche Ebene in ihrer Breite zu implementieren. War es in den deutschen Verfassungen des 19. Jahrhunderts ein Zugeständnis an die Einzelstaaten, um ihnen die Staatenbildung „von oben“ zu erleichtern, so war es bei

---

demokratische Teilhaberechte zugestehen müssen. Der besteuerte Staat, die marktwirtschaftlich organisierte Bürgergesellschaft und die demokratische Legitimation staatlichen Handelns bilden ein gleichseitiges und stabiles Dreieck.“ *Schön, Wolfgang*, Steuergesetzgebung zwischen Markt und Grundgesetz, in: *Mellinghoff, Rudolf/Morgenthaler, Gerd/Puhl, Thomas* (Hrsg.), Die Erneuerung des Verfassungsstaates, Heidelberg 2003, S. 143–183 (S. 148).

<sup>179</sup> *Tipke, Klaus*, Ein Ende dem Einkommensteuerräuber!?, Köln 2006.

<sup>180</sup> Siehe zur deutschen Föderalismusdiskussion grundlegend: *Scharpf, Fritz W.*, Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik, Kronberg/Ts. 1976.

der Gründung der Bundesrepublik ein Rückgriff auf föderale Strukturen zum Schutz gegen den Totalitarismus. Im Laufe der Geschichte der Bundesrepublik verstärkte sich die Unitarisierung, indem der Bund immer mehr Gesetzgebungskompetenzen im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung an sich zog und damit die Landesparlamente schrittweise degradiert wurden.<sup>181</sup> Zum Ausgleich erhielten die Länder im Bundesrat über den Hebel der Verwaltungszuständigkeit ein zunehmend größer werdendes Maß an Mitspracherechten.<sup>182</sup>

Die Föderalismusreform, die seit dem 1. September 2006 in Kraft ist, versucht, diese Verantwortungsdiffusion durch eindeutigere Gesetzgebungskompetenzen zu verringern.<sup>183</sup> Nicht zuletzt auch aus dem Grund, dass im Sinne einer dem Demokratieprinzip folgenden Transparenz staatlichen Handelns und einer effizienten politischen Steuerung eine eindeutige Zuweisung von Verantwortlichkeiten zugrunde liegt.

Verantwortungstransparenz ist in diesem Sinne ein maßgebender Faktor in einem demokratischen Rechtsstaat, da nur durch die Möglichkeit der Zurechnung von Verantwortung der Wahlakt seine legitimatorische Wirkung voll entfalten kann.

### **3.3.3 Das Transparenzgebot des Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG**

Politische Parteien genießen aufgrund ihrer Mittlerposition zwischen gesellschaftlichen Interessen und staatlichem Handeln besondere Pflichten und Rechte. Es ist zu betonen, dass Parteien ihre Aufgaben in einem Gemeinwesen nur dann erfüllen können, wenn sie jenseits staatlicher Organisationen positioniert sind.<sup>184</sup> Die Mittlerfunktion bedeutet folglich nicht, hier wie dort ein Standbein ausgebildet zu haben. Vielmehr handelt es sich um die Ausformung eines Kommunikati-

---

<sup>181</sup> Vgl. *Hesse, Konrad*, Der unitarische Bundesstaat, Heidelberg 1962.

<sup>182</sup> Vgl. *Isensee, Josef*, Einheit in Ungleichheit: der Bundesstaat, in: *Bohr, Kurt* (Hrsg.), Föderalismus, München 1992, S. 139–162 (S. 148 f.).

<sup>183</sup> Als Beispiel sei hierzu der Wegfall der Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau des Art. 91a Abs. 1 Nr. 1 GG angeführt.

<sup>184</sup> „Wenn nach dem eben Gesagten der Grundsatz der Freiheit der Parteien nach außen dem Staat jede rechtliche Normierung verbietet, welche ihre verfassungsmäßigen Funktionen beeinträchtigen würde, wenn der Grundsatz der Freiheit der Parteien nach innen die zulässige Regelung dieser Funktionen auf ein Minimum beschränkt, so ergibt sich daraus die dritte in diesem Zusammenhang wesentliche Konsequenz: das Verbot jeder staatlich-institutionellen Verfestigung der Parteien, insbesondere das Verbot einer Einfügung der Parteien in die organisierte Staatlichkeit.“ *Hesse, Konrad*, Die verfassungsrechtliche Stellung der politischen Parteien im modernen Staat, *VVDStRL* 17, S. 11–47 (S. 33).

onskanals von der gesellschaftlichen in die staatliche Sphäre. Ihre Funktionen heben sie aus der Masse der bürgerlichen Vereinigungen heraus. Das Verhältnis zwischen Parteien und Staat, Parteien untereinander sowie Parteien und Öffentlichkeit ist daher von einer besonderen Bedeutung gekennzeichnet, die durch den Status der Freiheit, den Status der Gleichheit und den der Öffentlichkeit geprägt ist.<sup>185</sup> Der Status der Freiheit der Parteien garantiert ihre Unabhängigkeit von staatlichem Einfluss. Diese Freiheit erhalten sie schon zum Zeitpunkt ihrer Gründung, wie Art. 21 Abs. 1 S. 2 GG bestimmt, und sie bleibt bis zum Zeitpunkt ihrer Auflösung bestehen. Letzteres wird deutlich bei der Betrachtung der sehr hohen Hürde des Parteiverbots durch Art. 21 Abs. 2 GG, der in Satz 2 dieses letzte Mittel allein zum Schutz der freiheitlich demokratischen Grundordnung dem Bundesverfassungsgericht zuspricht.<sup>186</sup> Die Funktion des Parteiverbots als letzter Verteidigungslinie des demokratischen Rechtsstaates wird darin deutlich, dass dieser rechtliche Eingriff in die Parteienfreiheit in der Geschichte der Bundesrepublik nur zweimal vollzogen wurde.<sup>187</sup> Auch der gescheiterte Versuch von Bundesregierung, Bundestag und Bundesrat, mit einem gemeinsamen Antrag beim Bundesverfassungsgericht ein Verbot der NPD zu erreichen, macht deutlich, dass das Parteiverbot als ultimatives und an strikte Voraussetzungen geknüpftes Mittel angesehen wird. Auch hierdurch wird die Freiheit der Parteien nachdrücklich gestärkt.

Der Status der Gleichheit beschreibt das Verhältnis der Parteien im politischen Wettbewerb untereinander. Es ist als Postulat der Chancengleichheit der Parteien zu verstehen. Jede Partei muss bei der Werbung um Stimmen, Mitglieder und Spenden, bei der Wahlaufstellung und dem Wahlkampf sowie der staatlichen Parteienfinanzierung die für alle Wettbewerber geltenden Regeln befolgen und darf gegenüber dem Wettbewerb keine Vergünstigungen erhalten. Ziel ist, ausschließlich den legitimitätsstiftenden Zuspruch der Wähler und Mitglieder über die politische Bedeutung einer Partei und ihren Einfluss bestimmen zu lassen.

---

<sup>185</sup> Vgl. *Hesse, Konrad* (1959), S. 27 ff.; *ders.*, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 20. Auflage, Heidelberg 1999, Rn. 172 ff.; *Morlok, Martin* (2006), Art. 21 Rn. 45 f.

<sup>186</sup> Siehe zum Parteiverbot grundlegend: *Morlok, Martin* (2001c), Parteiverbot als Verfassungsschutz – Ein unauflösbarer Widerspruch?, NJW 2001, S. 2931–2942 und *Thiel, Markus*, Das Verbot verfassungswidriger Parteien (Art. 21 Abs. 2 GG), in: *Thiel, Markus* (Hrsg.), Wehrhafte Demokratie, Tübingen 2003, S. 173–207.

<sup>187</sup> Verbot der Sozialistischen Reichspartei, BVerfGE 2, 1 ff., der Kommunistischen Partei Deutschlands, BVerfGE 5, 85 ff.; Einstellung des Verbotsverfahrens gegen die Nationaldemokratische Partei Deutschlands BVerfGE 107, 339 ff.

Beim Status der Gleichheit wird oft das Bild des Wettbewerbs eingeführt, um die Parteienkonkurrenz darzustellen.<sup>188</sup> Wie auch im Wettbewerb von Unternehmen muss es beim Wettbewerb politischer Parteien darum gehen, nur selbst verantwortete und veranlasste Maßnahmen der Parteien wettbewerbsrelevant werden zu lassen.<sup>189</sup> Der Markt – sei es der ökonomische oder der politische – bietet ein Konstrukt, in dem sich die Wettbewerber um die Stimme und die Unterstützung bzw. den Kauf oder die Beauftragung des einzelnen Bürgers bemühen. Ziel ist es, auf der Basis allgemeingültiger gesetzlicher Bestimmungen nur den Souverän des Marktes – den Kunden in der Ökonomie und den Wähler und Bürger in der Politik – über Erfolg und Misserfolg entscheiden zu lassen. Beide Systeme werden dominiert von einem Optimierungsgedanken. Der Wettbewerb der Unternehmen kreist um den Zuspruch des Kunden. Dessen Bedürfnisse sollen unter der Einschränkung allgemeiner Knappheit so umfassend wie möglich befriedigt werden. Es muss an dieser Stelle nicht erwähnt werden, dass es sich dabei allerdings nicht um eine altruistische Tat, sondern um den Versuch der mittelbaren eigenen Bedürfnisbefriedigung der Akteure, die eine Unternehmung ausmachen, handelt. Der Wettbewerb ist dabei die Effizienzpeitsche der Bedürfnisbefriedigung. Er entwickelt seine effizienzsteigernde Lenkungswirkung allerdings nur, wenn die Rahmenbedingungen, nicht zuletzt rechtlicher Natur, jeden Konkurrenten in gleichem Maße betreffen. Jeder innerhalb des Konkurrenzfeldes divergierende rechtliche Parameter stellt eine Einschränkung des Wettbewerbs dar, der unmittelbar zu veränderten Marktergebnissen führen muss.

Im Parteienwettbewerb gilt dasselbe. Nur durch die Allgemeingültigkeit rechtlicher Bestimmungen, nur durch das Vorhandensein identischer Grundlagen der parteipolitischen Tätigkeit, kann das Ergebnis dieses politischen Wettbewerbs die Legitimation durch den Souverän für sich in Anspruch nehmen. Bei verzerrten Wettbewerbsbedingungen wird auch der Wille des Souveräns nur verzerrt in den politischen Prozess eingespeist, was zu einer Delegitimation des Systems führt. Der Status der Gleichheit der Parteien ist damit ein Bollwerk gegen die Absicherung andauernder Machtposition ohne Legitimationsgrundlage.<sup>190</sup>

---

<sup>188</sup> Siehe hierzu *Klein, Hans Hugo*, Art. 21 GG, in: *Maunz, Theodor/Dürig, Günter* (Hrsg.), *Grundgesetz Kommentar*, Band III, Lfg. 45, München 2005, Rn. 296; *Streinz, Rudolf* (2005), Rn. 119 ff.; siehe grundlegend zur Wettbewerbsperspektive im Parteienrecht *Morlok, Martin* (2003a).

<sup>189</sup> Grundlegend zu dieser Thematik: *Morlok, Martin* (2003a).

<sup>190</sup> Vgl. *Köhler, Jan*, *Parteien im Wettbewerb*, Baden-Baden 2006, S. 71.

Der Status der Öffentlichkeit nimmt die Perspektive des Verhältnisses zwischen Partei und Bürger ein. Die für seine Wahlentscheidung notwendige Informationsgrundlage kann der Bürger nur in einem ausreichenden Maße und in unverfälschter Form durch die Öffentlichkeit von Programmatik, personeller Aufstellung, gesellschaftlicher Verankerung, finanzieller Ausstattung und Finanzierungsquellen der Parteien erhalten.<sup>191</sup> Auch dieses Postulat sichert ein aus einem fairen Wettbewerb erwachsendes Ergebnis politischer Bedeutung. Ohne die Kenntnis über Programm, Struktur und Personal einer politischen Partei wäre die Wahl- oder Unterstützungsentscheidung des Bürgers eine Art Blindkauf. Der Bürger könnte im Vorfeld nicht nachprüfen, ob das inhaltliche wie personelle Angebot einer politischen Partei seine persönlichen Präferenzen widerspiegelt. Hierdurch würde auch eine der wichtigsten Funktionen von Wahlen<sup>192</sup> – neben der der Rekrutierung politischen Personals die der Zusammenführung von politischen Präferenzen der Bürger und politischen Institutionen, also im Kern die Durchsetzung des Wählerwillens – maßgeblich gestört. Der Status der Öffentlichkeit der Parteien geht also über die im Art. 21 Abs. I S. 4 GG geforderte Veröffentlichung der Parteifinancen hinaus. Er ist Folge des allgemeinen demokratischen Öffentlichkeitsprinzips, welches die Öffentlichkeit von politischen Entscheidungsprozessen i. w. S. als grundlegend für einen demokratisch verfassten Staat ansieht.<sup>193</sup> An diesem entscheidenden Punkt verbindet sich der Status der Öffentlichkeit von Parteien mit der Forderung nach innerparteilicher Demokratie, denn nur wenn die Strukturen und Prozesse von politischen Parteien öffentlich sind, können auch die Mitglieder sicher sein, dass im Binnenverhältnis die Chancengleichheit gewahrt ist. Es ist leicht nachzuvollziehen, dass politische Parteien, die sich innerhalb eines demokratischen Systems um die Wählergunst und damit um Macht auf Zeit bewerben, auch in ihrem Innern diese demokratischen Grundsätze erfüllen, besser noch aktiv leben.<sup>194</sup> Die Organe der Parteien müssen ihr Handeln der gleichen Öffentlichkeit unterwerfen wie die staatlichen Organe, die nicht zuletzt durch

---

<sup>191</sup> Vgl. *Klein, Hans Hugo* (2005), Rn. 316 f.

<sup>192</sup> Siehe zu Funktionen von Wahlen *Nohlen, Dieter*, *Wahlrecht und Parteiensystem*, Opladen 2000, S. 28 ff.

<sup>193</sup> Vgl. *Morlok, Martin* (2006), Rn. 118.

<sup>194</sup> „**Innerparteiliche Demokratie** ist eine notwendige Bedingung von Demokratie überhaupt, weil undemokratische Binnenstrukturen der Parteien den Staat früher oder später infizieren und folgeweise die demokratische Staatlichkeit gefährden würden. **Die Öffentlichkeit des Parteigeschehens ist Demokratiebedingung.**“ (Hervorhebungen im Original), *Klein, Hans Hugo* (2005), Rn. 320.

Parteimitglieder besetzt werden.<sup>195</sup> Die Homogenität von Außen- und Innenverhältnis ist damit eine logische Konsequenz aus dem Status der Öffentlichkeit.<sup>196</sup>

Betrachtet man nun das Transparenzgebot des Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG, so muss man dessen Bedeutung vor dem Hintergrund der Forderung nach Freiheit, Gleichheit, Öffentlichkeit und innerparteilicher Demokratie von politischen Parteien interpretieren. Die Veröffentlichung von Einnahmen, Ausgaben und Vermögen der Parteien hat den Zweck, alle vier Prinzipien nachhaltig durchzusetzen. Die Freiheit der Parteien wird dahingehend befördert, dass durch die Veröffentlichung von Großspenden ein Schutzmechanismus eingeführt wurde, der Abhängigkeiten zu einzelnen Spendern mildert. Durch die Veröffentlichung von Großspenden hat die Öffentlichkeit, aber nicht zuletzt die Partei selbst, die Möglichkeit, Abhängigkeiten zu erkennen und dagegen Widerstand zu organisieren.<sup>197</sup> Das gewachsene Binnenverhältnis der Akteure in einer Partei, gemeinsame Überzeugungen und politische Ziele können auf diese Weise geschützt werden gegen eine Übernahme mittels finanziellen Einsatzes. Der Schutz der Idee oder Ideologie, der eine Partei folgt, des innersten Kerns ihrer Überzeugungen, ist damit gleichzeitig der Schutz ihrer Freiheit.

Das Transparenzgebot sichert durch die Veröffentlichung der Einnahmen, Ausgaben und des Vermögens auch die Gleichheit der Parteien. Der Rechenschaftsbericht der Parteien ist Grundlage für die Bemessung der staatlichen Mittelzuweisung. Hierdurch wird für den politischen Konkurrenten die Festsetzung nachvollziehbar, aber auch die finanzielle Potenz erkennbar. Information als Voraussetzung für rationales Handeln ist in der Ökonomie wie in der Politik sehr bedeutend. Das Transparenzgebot erfüllt daher eine Informationsfunktion für das gesamte Konkurrenzfeld und trägt damit zu einem Wettbewerb bei, bei dem alle Akteure auch auf den eigenen Konkurrenten adäquat reagieren können. In puncto Chancengleichheit eröffnen damit das Transparenzgebot und seine materielle Konsequenz für die Öffentlichkeit der Parteifinancen eine Stärkung des Wettbewerbs. Die Veröffentlichung von Spenden, ihre absolute Höhe sowie ihre Bedeutung für eine Partei in Summe und

---

<sup>195</sup> Vgl. *Morlok, Martin* (2006), Rn. 119.

<sup>196</sup> Vgl. *Klein, Hans Hugo* (2005), Rn. 334.

<sup>197</sup> Vgl. *Küstermann, Burkhard*, Das Transparenzgebot des Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG und seine Ausgestaltung durch das Parteiengesetz, Göttingen 2003, S. 32 f.

im Einzelfall, erlauben der Konkurrenz das kritische Nachfragen und den Hinweis auf potenzielle Abhängigkeiten. Da diese Möglichkeit allen Parteien durch das Transparenzgebot eröffnet wird, stärkt es die politische Auseinandersetzung und die Idee eines offenen Wettbewerbs.<sup>198</sup>

Gleichzeitig wächst dadurch dem Rechenschaftsbericht und seiner Vollständigkeit eine erhebliche – auch verfassungsrechtliche – Bedeutung zu.

Die Forderung nach Öffentlichkeit der Parteien erhält mit dem Transparenzgebot der Parteifinancen eine der wichtigsten praktischen Umsetzungen. Durch sie werden nach außen mögliche finanzielle Abhängigkeiten deutlich und damit für den politischen Prozess entkräftet. Eine Partei ist eben kein Unternehmen, in dem Entscheidungsmacht und der Zugriff auf Kapital zusammenfallen. Gerade darin unterscheiden sich Parteien von Unternehmen.

Entscheidungen eines rechtlichen Konstrukts wie eines Unternehmens, dessen Ziel die Gewinnerzielung ist, sind zwangsläufig Entscheidungen über den Einsatz vorhandener finanzieller Mittel. Eine Partei hat aber nicht die Gewinnerzielung zum Ziel, sondern die Umsetzung politischer, ideologischer Vorstellungen in die Realität.<sup>199</sup> Aufgrund dessen sind Entscheidungen in einer Partei auch nicht zuvorderst Entscheidungen über den effizientesten oder effektivsten Einsatz vorhandener Finanzmittel, sondern über inhaltliche Programmatik und personelle Aufstellung. Die Existenzberechtigung von Parteien basiert daher nicht auf Finanz- und Warenströmen, sondern auf der Kommunikation und Durchsetzung politischer Ziele. Die Öffentlichkeit der Parteifinancen ist vor diesem Hintergrund das entscheidende Mittel zum Schutz der politischen Parteien vor der Logik der Wirtschaft.<sup>200</sup>

---

<sup>198</sup> „Die von Art. 21 I 4 GG geforderte Transparenz der Parteifinanzierung dient der Sachgerechtigkeit und Offenheit der Wahlentscheidung und kann sich damit auf den Wahlerfolg der einzelnen Parteien auswirken.“ BVerfGE 24, 300 (333 ff.).

<sup>199</sup> Siehe hierzu grundlegend *Schindler, Alexandra*, Die Partei als Unternehmer, Baden-Baden 2006.

<sup>200</sup> „Das Publizitätsgebot für die Parteifinancen zielt nicht auf eine korrekte Finanzwirtschaft der Parteien, sondern auf die möglichst vollständige Offenlegung politischer Einflussnahme mit finanziellen Mitteln. Leistungen an Parteien stellen ein Potential der Einflussnahme dar, das durch Veröffentlichung kritisiert und damit kontrolliert werden kann. Die Kenntnis der Finanzquellen soll den Bürger in den Stand setzen, aus möglichen Verpflichtungen und Abhängigkeiten der Parteien seine Konsequenzen zu ziehen. Die Vorschrift dient der Trennung der Politik von der vom Geld beherrschten wirtschaftlichen Sphäre.“ *Morlok, Martin* (2006), Rn. 111.

### 3.3.4 Transparenz- versus Publizitätsgebot

In der Literatur wird, bezogen auf die Veröffentlichung der Parteifinzen mittels des jährlichen Rechenschaftsberichts, bisweilen kein Unterschied gemacht zwischen den Begriffen „Publizität“ und „Transparenz“.<sup>201</sup> Dabei gibt es bei genauere Betrachtung inhaltliche Unterschiede zwischen dem Terminus der Publizität und dem der Transparenz, die materielle Unterschiede in Umfang und Aufbereitung der Veröffentlichung von Informationen über die Finanzen politischer Parteien nach sich ziehen. Wären das Ziel des Gesetzgebers und die Erwartung der Öffentlichkeit auf die Publizierung dieser Informationen gerichtet, käme bei enger Auslegung des Begriffes „Publizität“ ein „Datenwust“ auf die Öffentlichkeit zu, der ein Weniger an Transparenz der Parteifinzen bedeuten würde. Ein Zuviel an Informationen erschwert deren Verarbeitung und Wahrnehmung. Bei den Parteifinzen geht es aber gerade um eine nüchterne Betrachtung der Einnahmen und Ausgaben sowie des Vermögens. Der Bürger soll erfahren und verstehen, welche gesellschaftliche Gruppe welcher Partei nahesteht und diese auch finanziell unterstützt. Der Bürger soll auch erfahren, welche finanziellen Mittel die Parteien in Form von Parteivermögen haben, da dieses finanzielle Potenzial einen Speicher der Kampagnenfähigkeit in finanzieller Perspektive darstellt. Um die Essenz der riesigen Datenmengen zügig zu erkennen, bedarf es einer Einschränkung der Publizität. Als Beispiel für solch eine Einschränkung lässt sich die Grenze zur Pflicht der namentlichen Veröffentlichung von Parteispenden in Höhe von 10.000 Euro anführen. Diese wird bisweilen interpretiert als Pflichtgrenze, ab welcher Spenden veröffentlicht werden müssen. Kehrt man die Perspektive um, lässt sie sich aber auch interpretieren als Grenze, ab der eine namentliche Veröffentlichung der Spender nicht mehr erwünscht ist oder als notwendig erachtet wird. In anderen Staaten liegt die Pflichtgrenze zur namentlichen Veröffentlichung bedeutend niedriger, was zu einem Ausufern der veröffentlichten Information führt, die Publizität vergrößert, aber – und das wohl unstrittigerweise – die Transparenz der Parteispenden eher senkt. Durch die Einführung einer solchen Grenze wird inhaltlich unterschieden zwischen eher einflusslosen Spenden und Spenden mit Beeinflus-

---

<sup>201</sup> So verwendet *Morlok* den Begriff des Publizitätsgebots, *Morlok, Martin*, Spenden – Rechenschaft – Sanktionen, NJW, Heft 11, 2000, S. 761–769 (S. 762); *ders.* (2006), Rn. 111; *Küstermann* spricht durchweg vom Transparenzgebot des Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG, vgl. *Küstermann, Burkhard* (2003), S. 25, S. 31. So auch bei *Klein, Hans Hugo* (2005), Rn. 470 und bei *Ipsen, Jörn*, Art. 21 GG, in: *Sachs, Michael*, Grundgesetz, 3. Aufl., München 2003, Rn. 111.

sungspotenzial, obwohl man an dieser Stelle bemerken muss, dass das Einflusspotenzial von Spenden je nach politischer Ebene stark variieren kann.

Die Publizitätsgrenze für Parteispenden ist folglich eine Maßnahme der Transparenzsteigerung und gleichzeitig eine der Publizitätsminderung.

Will man nun bewerten, ob solche Strukturelemente der Rechenschaftspflicht der politischen Parteien in Deutschland ihre Berechtigung haben, dann sollte man vom Ergebnis her denken. Ergebnis dieser Publizitätsminderung ist, dass die Datenmenge eines Rechenschaftsberichts und der Aufwand der Parteien zur Datenerhebung sinken und der Prüfungsgegenstand der Wirtschaftsprüfung kleiner wird. Alle drei Effekte sollten nicht vernachlässigt werden, da die Verhältnismäßigkeit der gesetzlichen Anforderungen an die Rechenschaftspflichten der politischen Parteien gewahrt werden sollte.

Im Sinne von „Öffentlichkeit von Parteien“ ist die Wirkung dieser Einschränkung der Publizitätspflichten bei den Bürgern – und damit den eigentlichen Adressaten der namentlichen Spendenaufstellung oder des Ausweises der Parteivermögen – transparenzstiftend. Für den Wähler kann eine Information über Spendenhöhe und -häufigkeit einzelner gesellschaftlicher Gruppen oder natürlicher wie juristischer Personen die Wahlentscheidung mit beeinflussen. Ob eine Privatperson einer Partei eine geringe Summe zukommen ließ, dürfte eher von wenig Interesse und sehr niedrigem Einfluss auf die Wahlentscheidung sein. Folglich ist die Information über Spenden nur dann potenziell wahlbeeinflussend, wenn diese Spende sich in ihrer Höhe deutlich oberhalb des Spendenpotenzials eines Durchschnittsbürgers befindet. Die Konzentration bei der namentlichen Veröffentlichung von Spenden erhöht die Transparenzwirkung der gegebenen Information.

An diesem Beispiel lässt sich erklären, dass durch den Verzicht auf eine umfassende Veröffentlichung von Informationen durch das Parteiengesetz von einem Transparenzgebot zu sprechen ist. Ein Transparenzgebot mitsamt den ihm innewohnenden Einschränkungen der Publizität kommt der Idee näher, den Versuch der Einflussnahme wirtschaftlicher Macht in der Politik durch Öffentlichkeit zu verhindern. Nur dieses ist der Sinn solcher Publizierungsvorschriften. Publizität

ist auch bei politischen Parteien kein Selbstzweck, sondern muss ein zielorientierter Eingriff sein. Dieser Idee ist mit dem System der Transparenz potenziell einflussfähiger Zahlungen an politische Parteien nicht nur Genüge getan. Nur durch diese selektive Publizität wird es erst erfüllt.

## **3.4 Inhalt und Entwicklung der Regelungen des PartG**

### **3.4.1 Staatliche Finanzierung der politischen Parteien**

#### 3.4.1.1 Grundsätze und Umfang der staatlichen Finanzierung

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil vom 9. April 1992<sup>202</sup> eine Kehrtwendung in der Frage der staatlichen Parteienfinanzierung vollzogen. Erst seit dieser Entscheidung war es möglich, eine allgemeine staatliche Parteienfinanzierung einzuführen und damit nicht nur den Wahlkampf, sondern auch andere Funktionen, die durch die Parteien erbracht werden, finanziell durch den Staat zu unterstützen. Neben die nach demokratischen Grundsätzen durchgeführte Wahl als Legitimierung politischer Herrschaft tritt Partizipation von Mitgliedern innerhalb der Parteien. Diese ermöglicht die Willensbildung breiter gesellschaftlicher Schichten sowie die demokratische Wahl von Kandidaten und damit eine Vorauswahl des politischen Personals bzw. der Repräsentanten. Eine wichtige Aufgabe von Parteien in unserem politischen System ist die Transmission. Hierbei werden gesellschaftliche Interessen zusammengeführt und in den politischen Prozess eingebracht. Die Partei dient als Schnittstelle und Brücke zwischen gesellschaftlichen Interessen und Politik. Dies geschieht durch unzählige Diskussionsformen und -foren, angefangen im Ortsverein bis hin zu Bundesdelegiertenkonferenzen. Die Wahl- und Regierungsprogramme bilden den Gegenstand der inhaltlichen Diskussion.<sup>203</sup> Die Selektion als weitere Funktion der Parteien beschreibt die personelle Auswahl aus dem potenziellen Angebot an politischen Repräsentanten sowie die inhaltliche Fokussierung auf bestimmte gesellschaftliche Interessen, die gebündelt ein politisches Angebot einer Partei an den Wähler ergeben. Dieser kann dann aus wenigen Interessenbündeln statt aus einer Vielzahl von Einzelinteressen das seinen Präferenzen am

---

<sup>202</sup> BVerfGE 85, 264.

<sup>203</sup> Vgl. *Alemann, Ulrich von*, Das Parteiensystem der Bundesrepublik Deutschland, Bonn 2003, S. 212 f.

ehesten entsprechende Angebot auswählen.<sup>204</sup> Die Funktion der Integration führt divergierende Interessen zusammen und stärkt damit das Gefüge der Gesellschaft. Die Integration steigert die Legitimation des Systems in der Bevölkerung und bindet Minderheiten in den politischen Prozess mit ein.<sup>205</sup>

Je nach Differenziertheit der Funktionsgrenzen lassen sich noch weitere Funktionen politischer Parteien benennen. Die Funktionsvielfalt lässt auch die Frage der Parteienfinanzierung über die reine Wahlkampffinanzierung hinaus offen. 1992 bestätigte das Bundesverfassungsgericht die Aufgabenvielfalt der Parteien in Deutschland.<sup>206</sup> Die daraufhin beschlossene Regelung des 6. Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes vom 28. Januar 1994<sup>207</sup> führte die allgemeine Parteienfinanzierung in Deutschland ein. Das Gesetz sah die Einführung einer relativen wie einer absoluten Obergrenze für die staatliche Parteienfinanzierung vor. Die absolute Obergrenze ist eine Deckelung der gesamten staatlichen Mittel an die Parteien insgesamt. Mit der Parteienrechtsnovelle vom 28. Januar 1994<sup>208</sup> wurde sie auf 230 Mio. DM festgesetzt. Das 7. Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes vom 17. Februar 1999<sup>209</sup> erhöhte die absolute Obergrenze auf 245 Mio. DM. Hierdurch sollten Preissteigerungen ausgeglichen werden. Die relative Obergrenze lässt den Anteil der staatlichen Parteienfinanzierung an den Gesamteinnahmen der Parteien nie über 50 % steigen, da vermieden werden soll, dass die Parteien zu abhängig von staatlichen Zahlungen werden. Auf diese Weise soll die Unabhängigkeit bewahrt und die Anstrengungen zur Einnahme von Spenden und Mitgliedsbeiträgen und damit die Verwurzelung in der Bevölkerung gestärkt werden. Die Kommission unabhängiger Sachverständiger zu Fragen der Parteienfinanzierung<sup>210</sup> sah diese Eckpfeiler des Systems der staatlichen Parteienfinanzierung als bewährt an.<sup>211</sup>

---

<sup>204</sup> Vgl. *Alemann, Ulrich von* (2003), S. 214 f.

<sup>205</sup> Vgl. *ebd.*, S. 215.

<sup>206</sup> Vgl. BVerfGE 85, S. 264 ff., insb. S. 284 ff.

<sup>207</sup> BGBl. I S. 142.

<sup>208</sup> *Ebenda.*

<sup>209</sup> *Ebd.*, S. 146.

<sup>210</sup> Auf Grundlage des 7. Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes (PartG) vom 17. Februar 1999 berief Bundespräsident Johannes Rau am 3. Februar 2000 im Schloss Bellevue die Kommission unabhängiger Sachverständiger zu Fragen der Parteienfinanzierung ein. Vor dem Hintergrund des CDU-Spendenskandals erweiterte der Bundespräsident die Aufgaben der Kommission dahingehend, dass sie Vorschläge zur Reform des Gesetzes über die Parteien erarbeiten sollte, die zu einer Steigerung der Transparenz der Parteifinanzien führen sollte. Der Arbeitsauftrag war bewusst ergebnisoffen und uneingeschränkt erteilt worden, sodass alle Regelungsfelder des Parteienrechts betrachtet werden konnten. Der Kommission gehörten an: Dr. Hedda von Wedel (Vorsitzende der

Die Ausgestaltung des Systems wurde allerdings kritisiert. Drei Problembereiche wurden identifiziert:

- Regelmäßige rechnerische Überschreitung der absoluten Obergrenze

Das 1994 eingeführte System mitsamt seinen Obergrenzen führte zu einer alljährlichen rechnerischen Überschreitung der absoluten Obergrenze, d. h., die Ansprüche der Parteien aufgrund von Wählerstimmen und Spendeneingang bei Berücksichtigung der relativen Obergrenze lagen jedes Jahr über den festgelegten 230 bzw. 245 Mio. DM. Daraus folgte eine relative Kappung der Ansprüche der Parteien mit der Folge, dass der relative Anteil jeder Partei an der staatlichen Parteienfinanzierung gleich blieb, die absoluten Zahlungen aber sanken bis insgesamt 230 bzw. 245 Mio. DM erreicht wurden. Gleichzeitiger Effekt war eine Senkung des Anteils staatlicher Parteienfinanzierung im Portfolio der Einnahmen einer jeden Partei<sup>212</sup> und eine gesteigerte Intransparenz in diesem Bereich, da der Wert der einzelnen Wählerstimme und einer zusätzlich eingenommenen Spendenmark für eine Partei nicht vorhersehbar war.

- Verhältnis von Wählerstimmen- und Zuwendungsanteil

Die Bemessungsgrundlage für die Höhe der staatlichen Zahlungen an die Parteien bilden zum einen die Wählerstimmen, die die Parteien in Bundes-, Europa- und Landtagswahlen erhalten haben. Diese Stimmen fließen innerhalb der jeweiligen Legislaturperiode jedes Jahr in die Berechnungsgrundlage mit ein. Zum anderen sind die eigenerwirtschafteten Einnahmen einer Partei pro Jahr Grundlage für die staatliche Parteienfinanzierung. Beide Berechnungsgrundlagen verdeutlichen die Verwurzelung der Partei in der Gesellschaft. Die ungleiche Bedeutung von Wäh-

---

Kommission), Präsidentin des Bundesrechnungshofes; Professor Dr. Ulrich von Alemann, Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf; Hans Günther Merk, Präsident a. D. des Statistischen Bundesamtes; Dr. Hans-Dietrich Winkhaus, Mitglied des Gesellschafterausschusses Henkel KGaA; Dr. Dieter Wunder, ehemaliger Vorsitzender der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW).

<sup>211</sup> BT-Drs. 14/6710, S. 27.

<sup>212</sup> So schwankte der Anteil der staatlichen Mittel an den Gesamteinnahmen im Zeitraum 1995–2000 bei der SPD zwischen 30,7 % (1999) und 32,04 % (1997), bei der CDU zwischen 27,35 % (1998) und 33,74 % (1995), bei der CSU zwischen 26,7 % (1998) und 34,67 % (1997), bei den Grünen zwischen 31,95 % (1998) und 36,9 % (1995), bei der PDS zwischen 32,68 % (1996) und 36,23 % (1995) und bei der FDP zwischen 26,71 % (1998) und 32,37 % (2000), vgl. BT-Drs. 15/255, S. 4.

leranteil und Zuwendungsanteil bei der staatlichen Parteienfinanzierung ist hierbei der Hauptkritikpunkt. Im Zusammenspiel von absoluter Obergrenze und monetärer Wertzumessung von Wählerstimme einerseits und Spendenmark andererseits hat der Zuwendungsanteil an Bedeutung gewonnen.<sup>213</sup> Um diese Entwicklung zu stoppen und der Wählerstimme ein stärkeres Gewicht innerhalb der Berechnung der staatlichen Parteienfinanzierung zu geben, empfahl die Kommission die Einführung eines Systems, das dem Wählerstimmenanteil und dem Zuwendungsanteil im Rahmen der staatlichen Parteienfinanzierung eine gleiche Bedeutung zumisst.<sup>214</sup>

- Berücksichtigte Einnahmearten bei der Berechnung der relativen Obergrenze

Die eigenerwirtschafteten Einnahmen der Parteien als Grundlage des Zuwendungsanteils bezogen sich nicht nur auf Mitgliedsbeiträge und Spenden natürlicher wie juristischer Personen, sondern umfassten auch Einnahmen aus Vermögen, aus Veranstaltungen, aus dem Vertrieb von Druckschriften und Veröffentlichungen und sonstiger, mit Einnahmen verbundener Tätigkeiten und sonstige Einnahmen. Diese umfassende Bemessungsgrundlage enthielt Tatbestände, die laut der Kommission nicht die Verwurzelung der Partei in der Gesellschaft ausdrücken, sondern vielmehr eine Größe wirtschaftlichen Erfolgs darstellen, wie z. B. Einnahmen aus Vermögen.<sup>215</sup> Diese Meinung ist plausibel, da es zwar in gesellschaftlichem Interesse ist, dass die Parteien genügend finanziellen Freiraum für die Erfüllung ihrer Funktionen haben, die Gewinnerzielung durch unternehmerische Tätigkeit aber kein subventionswürdiger Tatbestand sein kann.<sup>216</sup> Angelehnt an *van der Beeks* finanztheoretischen Überlegungen über die Begründung staatlicher Parteienfinanzierung bildet die Teilnahme am Marktgeschehen einer Partei weder ein Kollektivgut noch ein Gruppenkollektivgut, so dass auch von Seiten der Finanzwissenschaft eine Berücksichtigung dieser Einnahmearten bei der Verteilung der staatlichen Mittel nicht in Frage kommen kann.<sup>217</sup>

---

<sup>213</sup> Berechnungen der Herzog-Kommission haben ergeben, dass 1997 87,2 % der ausgezahlten staatlichen Parteienfinanzierung auf dem Zuwendungsanteil basierte. Dies bedeutet, dass bei einer Wahlbeteiligung von lediglich 16 % dennoch die Parteien einen Rechtsanspruch auf Ausschüttung der gesamten staatlichen Parteienfinanzierungsgelder hatten, vgl. Herzog-Kommission, BT-Drs. 14/637, S. 21.

<sup>214</sup> Vgl. BT-Drs. 14/6710, S. 28 f.

<sup>215</sup> Vgl. ebd., S. 29.

<sup>216</sup> Vgl. *Schindler, Alexandra* (2006).

<sup>217</sup> Vgl. *Beek, Gregor van der*, Parafiskalität und Finanzierung politischer Parteien, Duisburg 1997, S. 14 ff.

Diese Ansicht teilt *Streitferdt*, der in seinem im Auftrag der Parteienfinanzierungskommission des Bundespräsidenten erstellten Gutachten „Vorschläge zur Rechnungslegung der Parteien und Prüfung ihrer Rechenschaftsberichte aus betriebswirtschaftlicher Sicht“<sup>218</sup> eine Klarstellung in der Frage der Einbeziehung von Einnahmearten empfiehlt in der Form, dass nur „eingezahlte rechtmäßig erlangte Spenden“<sup>219</sup> in die Berechnung des Zuwendungsanteils einfließen. Der Zusatz „eingezahlte“ impliziert die Verengung des Spendenbegriffs auf gegenleistungslose Einzahlungen Dritter, also Spenden im engeren Sinne.

Bei der Betrachtung der 8. und 9. Novelle des PartG stellt sich ein eindeutiges Bild dar. Durch den Gesetzgeber wurden weder bei der Novelle im Jahre 2002 noch bei derjenigen von 2004 Maßnahmen ergriffen, um die drei beschriebenen Problemfelder zu reformieren.

Das regelmäßige Überschreiten der absoluten Obergrenze konnte nicht durch eine Absenkung der Vergütungen in Form des Wählerstimmenanteils oder des Zuwendungsanteils erreicht werden. Vielmehr wurde der Betrag, mit dem jede Wählerstimme in Europa-, Bundes- und Landtagswahlen vergütet wird, von 1,00 DM auf 0,70 Euro heraufgesetzt. Dies ist eine Steigerung um ca. 37 %. Beim Zuwendungsanteil erhöhte sich die staatliche Vergütung um ca. 46 % von 0,50 DM auf 0,38 Euro. Da allerdings die absolute Obergrenze nur von 245 Mio. DM auf 133 Mio. Euro stieg, lässt sich konstatieren, dass sich das von der Kommission erkannte Problem der permanenten Überschreitung der absoluten Obergrenze vom System her betrachtet eher vergrößert hat.

Dabei ist darauf hinzuweisen, dass als weitere Faktoren in dieser Berechnung die absolute Zahl der abgegebenen Stimmen bei Europa-, Bundes- und Landtagswahlen hinzukommt ebenso wie die Summe der eigenerwirtschafteten Einnahmen. Demzufolge kann der Grad der Überschreitung der absoluten Obergrenze variieren. Festzuhalten bleibt, dass keine Maßnahmen ergriffen worden sind, um das System der staatlichen Parteienfinanzierung „überschreitungsresistent“ zu machen. Man kann nach dieser Bestandsaufnahme die Vermutung äußern, dass

---

<sup>218</sup> Siehe *Streitferdt, Lothar*, Vorschläge zur Rechnungslegung der Parteien und Prüfung ihrer Rechenschaftsberichte aus betriebswirtschaftlicher Sicht – Gutachten erstellt im Auftrag der Parteienfinanzierungskommission des Bundespräsidenten, Hamburg 2001, in: *Bundespräsidialamt* (Hrsg.), Bericht der Kommission unabhängiger Sachverständiger zu Fragen der Parteienfinanzierung, Baden-Baden 2001, S. 309–374.

<sup>219</sup> Ebd., S. 361.

die permanente Überschreitung der absoluten Obergrenze ganz bewusst im System angelegt ist. Ein möglicher Grund kann die Zielsetzung der sicheren Ausschöpfung der Gesamtsumme der staatlichen Parteienfinanzierung durch die anspruchsberechtigten Parteien sein.

Die „Kommission unabhängiger Sachverständiger zu Fragen der Parteienfinanzierung“ kritisierte in ihrem Abschlussbericht für die 15. Wahlperiode vom 11. Mai 2004 diesen weiter bestehenden Mangel innerhalb der Regelungen erneut und mahnte eine Absenkung der nominellen Einsatzwerte für die Wählerstimme und die Zuwendung an. Trotz dieser wiederholten Hinweise und Empfehlungen sah sich der Gesetzgeber nicht in der Lage, in der 9. Novelle des PartG vom 22. Dezember 2004 die nötigen Veränderungen zu einer Steigerung der Transparenz im System der staatlichen Parteienfinanzierung herbeizuführen.

Das zweite Problemfeld innerhalb des Systems der staatlichen Parteienfinanzierung, das von der Kommission als reformbedürftig angesehen wurde, war die Differenz zwischen Wählerstimmenanteil und Zuwendungsanteil in ihrer Bedeutung für die staatlichen Vergütungen als Ganzes. Im Rahmen der Anhebung der nominellen Einsatzwerte und der Umstellung von DM auf Euro wurde die staatliche Vergütung der Zuwendung relativ stärker angehoben als die Vergütung für eine Wählerstimme. Der Gesetzgeber hat folglich die Ungleichgewichtung des Wählerstimmenanteils und des Zuwendungsanteils zu Gunsten des Zweiteren noch verstärkt.

Bei der Herausnahme bestimmter Einnahmearten aus der Berechnung der relativen Obergrenze wurden ebenfalls keine Maßnahmen ergriffen, die den Empfehlungen der Kommission entsprochen hätten. Trotz der stärkeren Gliederungsdichte bei den Einnahmearten von Parteien hat der Gesetzgeber keine der kritisierten Einnahmearten aus der Berechnung der relativen Obergrenze herausgenommen. Gerade im Fall der Mandatsträgerabgaben<sup>220</sup>, die als neuer Gliederungspunkt bei den Einnahmearten aufgenommen worden sind, ist die Einbeziehung in die Berechnung der staatlichen Mittel äußerst kritisch zu bewerten. Über den Abgeordneten wird auf diese Weise Geld, das nicht für die Parteiarbeit, sondern für die Aufgabe der Repräsentation des Volkes im Parlament vorgesehen ist, den Parteien zugeführt. Unter

---

<sup>220</sup> Vgl. *Wefelmeier, Christian*, Zulässigkeit von Mandatsträgerabgaben, NdsVBl., Heft 11, 2003, S. 286–294.

Berücksichtigung der Trennung von Fraktion und Partei, die gerade unter dem Gesichtspunkt der Transparenz der Politikfinanzierung als Ganzes eine enorme Wichtigkeit besitzt<sup>221</sup>, ist die Einbeziehung der Mandatsträgerabgaben in die Berechnung der Ansprüche im Rahmen der relativen Obergrenze ein großes Problem. Finanzmittel, die von vorneherein direkt vom Staat ausbezahlt werden, werden über ihre Zuordnung als Zuwendung zur Basis für weitere Ansprüche der Partei gegenüber dem Staat. Hierbei entsteht nicht nur eine indirekte Verzahnung von staatlicher Parteienfinanzierung und der Parlamentsfinanzierung, also von Volkswillensbildung und Staatswillensbildung, sondern auch eine finanzielle Unterstützungskaskade, die Transparenz behindert, die Ansprüche der Parteien indirekt erhöht und die finanzielle Trennung von staatlicher und parteipolitischer Sphäre konterkariert.

Gerade an dem Beispiel der Einbeziehung der Mandatsträgerabgaben in die Berechnung der relativen Obergrenze kann man deutlich erkennen, dass die Parteien trotz klarer, gut begründeter Empfehlungen weiter Kreise der Wissenschaft den Transparenzgedanken der Einnahmenmaximierung unterordnen. Dadurch wird die Kritik an dem System der staatlichen Parteienfinanzierung genährt.

#### 3.4.1.2 Degressive Vergütung und Quorum der Wählerstimmen

Das PartG in seiner Fassung vom 18. Juni 1997 sah in § 18 III eine Staffelung bei der Vergütung erhaltener Wählerstimmen dergestalt vor, dass die ersten 5 Millionen erhaltenen Stimmen einer Partei mit je 1,30 DM vergütet wurden. Jede weitere Stimme ließ einen nominalen Anspruch der Partei gegenüber dem Staat von 1,00 DM entstehen. Die Gründe für diese degressive Vergütung von Wählerstimmen im Rahmen der staatlichen Parteienfinanzierung liegen in der Offenhaltung der parteipolitischen Konkurrenz begründet.<sup>222</sup>

Durch die 5 %-Hürde beim Eintritt einer Partei in das Parlament erhalten etablierte Parteien einen Vorzug gegenüber neuen Parteien, da sie durch ihren höheren Bekanntheitsgrad – aus Marketinggesichtspunkten könnte man von einer etab-

---

<sup>221</sup> Vgl. Müller, Udo/Albrecht, Sabine, Fraktion und Parteien: Getrennt durch den Spendenbegriff?, DVBl., Heft 18, 2000, S. 1315–1325.

<sup>222</sup> Vgl. Morlok, Martin (2006), Rn. 87 f.

lierten Marke im parteipolitischen Konkurrenzfeld sprechen<sup>223</sup> – leichter die nötigen Stimmen ansammeln können. Auch können diese Parteien auf eine Organisation zurückgreifen, die durch frühere Mittel aus der staatlichen Parteienfinanzierung aufgebaut werden konnte und nun der Organisation von Wahlkämpfen und der politischen Arbeit im Allgemeinen dienlich ist.

In seinem Gutachten vertrat *Morlok* die These, dass die Schwelle, bei der die Wählerstimmenvergütung variiert, mit 5 Millionen Stimmen zu hoch angelegt wurde. Ebenso sei die Technik eines Sockelbeitrages wenig sinnvoll, da alle Parteien, auch die großen etablierten, von dieser Regelung profitierten. Dies sei aber nicht das Ziel der Regelung.

*Morlok* empfahl ein System, das bei jeder Wahl einzeln und in Abhängigkeit von den erzielten absoluten Stimmen einer jeden Partei eine degressive Vergütung gewährt. Solch ein System solle auf eine generell höhere Sockelvergütung verzichten.<sup>224</sup>

Die aus solch einem System erwachsenen Probleme, hervorgerufen durch die komplizierte Errechnung und Verwaltung sowie den im Voraus nicht absehbaren Mitteleingang bei den Parteien, führten dazu, dass die Kommission eine Prüfung der Regelung angeregte, ohne eine klare Empfehlung vorzugeben. Einzig die Vermeidung von Mitnahmeeffekten durch die Parteien, die durch Einzug in den Bundestag der gesonderten finanziellen Unterstützung durch den Sockelbeitrag nicht bedürfen, war als Ziel der Prüfung ausdrücklich aufgeführt worden.<sup>225</sup>

Zur Teilnahme an der staatlichen Parteienfinanzierung waren nach § 18, Abs. 4 S. 1 und 2 PartG in der Fassung vom 18. Juni 1997 (7. Novelle) Parteien zugelassen, die bei der letzten Bundes- oder Europawahl 0,5 % der abgegebenen Stimmen oder 1,0 % der abgegebenen Stimmen einer Landtagswahl erreicht haben. Dieser Punkt wurde stets intensiv diskutiert, da diese Regelung im PartG es er-

---

<sup>223</sup> *Morlok, Martin*, Raider heißt jetzt Twix: Zum Namensrecht der politischen Parteien, MIP 2004, S. 49–58 (S. 50 ff.); siehe zu dieser Thematik aus Marketingsicht *Blümelhuber, Christian*, Parteien als Marken?, in *Kreyher, Volker J.* (Hrsg.), Handbuch Politisches Marketing, Baden-Baden 2004, S. 187–200 (S. 191 ff.), grundlegend: *Schneider, Helmut*, Marken in der Politik, Wiesbaden 2004.

<sup>224</sup> Vgl. *Morlok, Martin*, Vorschläge zur Neuregelung des Rechts der Parteienfinanzierung, in: *Bundespräsidialamt* (Hrsg.): Bericht der Kommission unabhängiger Sachverständiger zu Fragen der Parteienfinanzierung, Baden-Baden 2002, S. 233–308 (S. 262).

<sup>225</sup> Vgl. *Empfehlungen der Kommission* (2001), BT-Drs. 14/6710, S. 30.

möglichte, durch eine geringe Anzahl erhaltener Stimmen (z. B. 3000 bei der Bremer Bürgerschaftswahl) die staatliche Vergütung von bundesweit eingenommenen Zuwendungen zu erhalten. An dieser Stelle verband die Kommission wie auch *Morlok* die Überzeugung, dass die Chancengleichheit beim Zugang zur staatlichen Parteienfinanzierung gewahrt werden müsse. Dieses Ziel übersieht nicht die fiskalischen Konsequenzen oder die im Einzelfall in ihrer politischen Absicht fragwürdigen Empfänger der Leistungen im Rahmen der staatlichen Parteienfinanzierung, sondern hebt die Offenhaltung der politischen Konkurrenz und damit einen Kernbereich demokratischen Verständnisses hervor.<sup>226</sup>

Die Regelungen im Gesetz über die politischen Parteien vom 28. Juni 2002 sahen eine Dreistufigkeit der Novellierung vor, deren erste Stufe rückwirkend zum 1. Januar 2002, deren zweite Stufe am 1. Januar 2003 und die dritte Stufe zum 1. Januar 2005 in Kraft treten sollte. Die Regelungen des § 18 Abs. 3 S. 2 PartG (degressive Vergütung) wurden in der ersten Stufe angepasst. Waren zuvor 5 Millionen Stimmen mit 1,30 DM statt 1,00 DM vergütet worden, senkte der Gesetzgeber die Schwelle auf 4 Millionen Stimmen, bei gleichzeitiger Anhebung der Vergütung der höher bewerteten Stimmen auf 0,85 Euro. Die Erhöhung der Einzelvergütung der Stimme folgte der generellen Erhöhung des Anspruchs der Parteien je Wählerstimme. Die Senkung der Schwelle bei der Höhvergütung kam dem Prüfungsauftrag dergestalt nach, dass Mitnahmeeffekte etablierter Parteien mit dieser Regelung gesenkt werden konnten. Ein System, dass durch komplizierte, individuelle Erhebungen Mitnahmeeffekte der einzelnen Partei ausschließt, wurde nicht eingeführt. Hierbei kann man feststellen, dass die Verhältnismäßigkeit vom Gesetzgeber gewahrt wurde. Jede andere Regelung, die exakter aber auch bedeutend aufwändiger gewesen wäre, hätte einer Kosten-Nutzen-Analyse nicht standgehalten.

Bei der Empfehlung bezüglich des Wählerstimmenquorums, die geltende Regelung beizubehalten, wich der Gesetzgeber dergestalt ab, dass in der dritten Stufe der 8. Novelle des PartG eine Veränderung vollzogen wurde. Vorgesehen war, dass durch die Einführung eines „Drei-Länder-Quorums“ die Hürde zur Erlangung des Zuwendungsanteils bei der staatlichen Parteienfinanzierung von 1 % bei

---

<sup>226</sup> Vgl. *Morlok, Martin* (2001a), S. 261 und *Empfehlungen der Kommission* (2001), S. 30.

einer Landtagswahl auf 1 % bei drei Landtagswahlen bzw. 5 % bei einer Landtagswahl angehoben werden sollte. Durch diese Maßnahme wollte der Gesetzgeber verhindern, dass die stark divergierenden Einwohnerzahlen der Bundesländer Einfluss auf die Hürde zum Zugang zur staatlichen Parteienfinanzierung haben. Die strategische Auswahl von Stadtstaaten durch einzelne Parteien zur Erleichterung des Zugangs zu staatlichen Mittel wurde als untragbar angesehen und sollte mit der Maßnahme unterbunden werden.<sup>227</sup>

Bezogen auf dieses „Drei-Länder-Quorum“ befand das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 26. Oktober 2004, dass die 8. Novelle vom 28. Juni 2002 gegen den Artikel 21 Abs. 1 und Art. 3 Abs. 1 des GG verstößt.<sup>228</sup> In den Leitsätzen des Urteils des Bundesverfassungsgerichts wird die Chancengleichheit ebenso wie in der Empfehlung der Kommission und im Gutachten von *Morlok* als besonders schützenswert herausgestellt:

„1. Das Recht der Parteienfinanzierung darf das Entstehen neuer Parteien nicht über Gebühr erschweren und die Betätigung kleiner Parteien nicht unangemessen beeinträchtigen.

2. § 18 Abs. 4 Satz 3 PartG erschwert das Entstehen kleiner Parteien und ihre Behauptung im politischen Wettbewerb. Die Regelung birgt die Gefahr eines Verlusts der politischen Vielfalt und damit der Einschränkung des Parteienwettbewerbs.

3. Das ‚Drei-Länder-Quorum‘ setzt politische Parteien, deren Programm in Übereinstimmung mit § 2 Abs. 1 Satz 1 PartG auf ein einzelnes Land ausgerichtet ist, im politischen Wettbewerb gegenüber länderübergreifend agierenden Mitbewerbern gleichheitswidrig zurück.“<sup>229</sup>

Bemerkenswert ist, dass der Gesetzgeber ohne Not die Gelegenheit ergriff, gegen die ausdrückliche Empfehlung weiter Kreise der Wissenschaft, eine Änderung beim Quorum durchzuführen. Die Vermutung liegt nahe, dass die im Bundestag vertretenen Parteien, die der Parteiengesetznovelle zugestimmt haben, ihre Position im politischen Wettbewerb gegenüber den kleinen, nicht im Bundestag ver-

---

<sup>227</sup> Vgl. BT-Drs. 14/8778, 20.

<sup>228</sup> Vgl. BVerfGE 111, 382.

<sup>229</sup> Ebenda.

tretenen Parteien stärken wollten.<sup>230</sup> Auch an diesem Beispiel wird deutlich, dass der Versuch der Besserstellung im politischen Wettbewerbsfeld unternommen wird. Folge dieser Vorgehensweise war ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts, das sich in die Entscheidungen im Bereich des Parteienrechts im Allgemeinen und der Parteienfinanzierung im Besonderen nahtlos einreicht. Der Geschichte der regelmäßigen Abfolge von Parteienrechtsnovelle und Bundesverfassungsgerichtsentscheidung und darauf bezogener, erneuter Parteienrechtsnovelle wurde ein neues Kapitel hinzugefügt.<sup>231</sup>

### 3.4.1.3 Parteienspezifischer Preisindex

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 9. April 1992<sup>232</sup> führte im Rahmen eines Dogmenwechsels – weg von der reinen Wahlkampfkostenerstattung hin zu einem System staatlicher Parteienfinanzierung – neben der relativen Obergrenze, die den Anteil staatlicher Mittel an den Einnahmen der Parteien auf maximal 50 % begrenzt, die absolute Obergrenze ein. Diese deckelt die kumulierten Ansprüche aller Parteien auf einen Höchstbetrag von derzeit 133 Mio. Euro pro Jahr.<sup>233</sup>

Da die Leistungen, welche die Parteien in Anspruch nehmen müssen, um ihrem verfassungsmäßigen Auftrag nachkommen zu können, einer Preissteigerung unterliegen, wurde mit dem Änderungsgesetz von 1994 neben dem System der

---

<sup>230</sup> *Morlok* spricht in seiner Entscheidungsbesprechung die Problematik der „Entscheidungen in eigener Sache“ an. Vgl. *Morlok, Martin*, Das BVerfG als Hüter des Parteienwettbewerbs, zugleich Besprechung von BVerfGE, Urt. v. 26. 10. 2004 – 2 BvE 1/02 BvE 2/02, NVwZ, Heft 2, 2005, S. 157–160 (S. 157); ähnlich: *Jutzi, Siegfried*, Zur Verfassungswidrigkeit des „Drei-Länder-Quorums“ bei der Parteienfinanzierung. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 26. Oktober 2004 – 2 BvE 1 und 2/02, ZParl, Heft 2, 2005, S. 375–382 (S. 381).

<sup>231</sup> Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts nach einer Novellierung des Parteienrechts: BVerfGE 8, 51 („1. Parteispendenurteil“; zur Verfassungswidrigkeit der Neuregelung von § 10b EStG, § 11 Nr 5 KStG, § 49 Nr 1 u 2 EStDV, § 26 Nr 1 u 2 KStDV wegen Verstoßes gegen das Grundrecht politischer Parteien auf Chancengleichheit, soweit diese Normen Spenden an politische Parteien steuerlich privilegieren); BVerfGE 11, S. 266–277 („Wählervereinigung“; zur Verfassungswidrigkeit des § 25 Abs. 2 Satz 1 des Saarländischen Gemeinde- und Kreiswahlgesetzes vom 9. Februar 1960); BVerfGE 24, 300 („Wahlkampfkostenpauschale“; Verstoß der Neuregelungen der §§ 18 II Nr. 1, 20 I 1, 22, 25 PartG vom 24. Juli 1967 gegen Art. 21 I, 3 I GG und des § 39 II PartG vom 24. Juli 1967 gegen Art. 21 I GG); BVerfGE 73, 40 („3. Parteispendenurteil“; Unvereinbarkeit der §§ 10b I 1 EStG und 9 Nr. 3 S. 1 KStG in den Fassungen von Art. 4 Nr. 3, 5 Nr. 2 des Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes und anderer Gesetze vom 22. Dezember 1983 mit Art. 3 I GG); BVerfGE 85, 264 („Parteienfinanzierung II“; Unvereinbarkeit der Änderungen des PartG und anderer vom 22. Dezember 1988: Verstoß der Sockelbetragsregelung nach § 18 VI PartG, der Berechnung des Chancenausgleichs nach § 22a II PartG, der Publizitätsgrenze für die Veröffentlichung von Parteispenden nach § 25 II PartG und der steuerlichen Abzugsfähigkeit von Mitgliedsbeiträgen und Spenden an politische Parteien nach § 10b EStG, § 9 Nr. 3 KStG gegen den Grundsatz der Freiheit der Parteien vom Staat).

<sup>232</sup> BVerfGE 85, S. 264 (291 f.).

<sup>233</sup> § 18 Abs. 2 PartG.

staatlichen Parteienfinanzierung auch ein Preisindex für Parteien etabliert. Dieser Index soll die Preissteigerung für Parteien abbilden und Grundlage für eine Entscheidung zur Anhebung der absoluten Obergrenze, also der Erhöhung der maximalen staatlichen Finanzierung von Parteien sein. Das Gremium, das über den Preisindex wacht und fallweise eine Empfehlung über eine Anhebung der allgemeinen Deckelung ausspricht, war nach § 18 Abs. 6 und Abs. 7 PartG in der Fassung der Bekanntmachung vom 31. Januar 1994 die „Kommission unabhängiger Sachverständiger zu Fragen der Parteienfinanzierung“. Für die Festlegung war von großer Bedeutung, inwieweit sich die speziell für die Parteiarbeit maßgeblichen Güter verteuert haben.

Die Kommission sprach sich gegen eine automatische Anhebung der absoluten Obergrenze aus. Solch eine Anhebung sei eine politische Entscheidung, die der Gesetzgeber in Gesetzesform beschließen solle.<sup>234</sup> Des Weiteren sprach sie sich für eine Neuregelung bei der Ermittlung der parteispezifischen Preissteigerung aus, falls nach Untersuchung eines Vergleichs zwischen allgemeiner Preissteigerungsrate und parteispezifischer Preissteigerungsrate keine signifikant unterschiedlichen Verläufe festzustellen seien. In solch einem Fall wäre es sinnvoll, auf den parteispezifischen Preisindex zu verzichten. Bei Beibehaltung der Regelung schlug die Kommission die Abgabe der Verantwortung für die Ermittlung des parteispezifischen Preisindex an das Statistische Bundesamt vor.<sup>235</sup>

Im 8. Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die politischen Parteien vom 28. Juni 2002 übernahm der Gesetzgeber die Empfehlungen der Kommission insofern, dass diese Institution zwar weiterhin die Aufgabe behielt, den parteispezifischen Warenkorb zusammenzustellen, aber das Statistische Bundesamt nach der Berechnung der Preisentwicklung anhand dieses Warenkorbes dem Deutschen Bundestag Bericht erstattete.<sup>236</sup>

In ihrem Abschlussbericht erneuerte die Kommission ihre Empfehlung eines Preisindex, der sich durch eine einfachere Rechnung auszeichnen sollte. Hierbei wurde auf den nahezu parallelen Verlauf der allgemeinen Preissteigerung und der aufwändig errechneten Preissteigerung des parteispezifischen Warenkorbes

---

<sup>234</sup> Vgl. *Empfehlungen der Kommission*, BT-Drs. 14/6710, S. 32.

<sup>235</sup> Vgl. ebenda.

<sup>236</sup> § 18 Abs. 6 PartG in der Fassung der Bekanntmachung vom 28. Juni 2002.

hingewiesen. Die Kommission empfahl einen Warenkorb, der zu 70 % eine Nachbildung des allgemeinen Verbraucherpreisindex darstellen und zu 30 % dem Index der tariflichen Monatsgehälter der Angestellten bei Gebietskörperschaften entsprechen sollte.<sup>237</sup> Diese Aufteilung spiegelt weitgehend die Gewichtung des parteispezifischen Index wider und weicht nur geringfügig von den errechneten Preissteigerungen ab.

Der Gesetzgeber folgte im 9. Gesetz zur Änderung des Gesetzes der politischen Parteien vom 22. Dezember 2004 dieser Empfehlung und implementierte ein System, das den leicht zu errechnenden gemischten Preisindex mit der Aufsicht des Statistischen Bundesamtes vereint.<sup>238</sup> Hierdurch erlangt ein System Gesetzeskraft, das mit niedrigen Kosten und einer kompetenten Verortung ein bestmögliches, weil der Realität nahekommendes Ergebnis erbringt.

#### 3.4.1.4 Festsetzung der absoluten Obergrenze

Neben der beschriebenen Frage der Anpassung der absoluten Obergrenze an die Preisentwicklung steht die Frage der allgemeinen Höhe der staatlichen Mittel, die alljährlich an die Parteien ausgeschüttet werden. In ihren Empfehlungen rekurriert die Kommission auf das Urteil des Bundesverfassungsgerichts, das zur Parteienrechtsnovelle von 1994 führte. Dort wurde die Gesamthöhe der staatlichen Zahlungen als angemessen betrachtet, was die Festschreibung von 230 Mio. DM als der ersten absoluten Obergrenze zur Folge hatte.<sup>239</sup> Die absolute Obergrenze wurde schrittweise erhöht. Nach einer Steigerung auf 245 Mio. DM beläuft sie sich zurzeit auf 133 Mio. Euro.

Die Frage nach der Höhe der staatlichen Parteienfinanzierung insgesamt ist äußerst schwierig zu lösen. Zunächst ist zu diskutieren, ob es überhaupt Sache des Bundesverfassungsgerichts war, eine definitive Höhe festzulegen. Diese Maßnahme war ein Eingriff der Judikative in den Kompetenzbereich der Exekutive. Eine im Kern politische Entscheidung wurde durch die Richter des Bundesverfassungsgerichts getroffen. *Morlok* führt zwei Begründungen an, die den Eingriff des Bundesverfassungsgerichts in das Entscheidungsfeld des Parlamentes rechtfertigen sollen:

---

<sup>237</sup> Vgl. BT-Drs.15/3140 vom 11. Mai 2004, S. 26.

<sup>238</sup> Vgl. § 18 Abs. 6 PartG in der Fassung vom 22. Dezember 2004.

<sup>239</sup> Vgl. § 18 Abs. 2 PartG in der Fassung vom 31. Januar 1994.

1. Der Gesamtkomplex der Parteienfinanzierung ist ein Bereich der „Entscheidungen in eigener Sache“, der einen Eingriff von außen zulässt. Hierdurch würde der Vorwurf der „Selbstbedienung“ der Politiker und Parteien im Vorfeld entkräftet.
2. Dem verfassungsrechtlichen Gebot der Sparsamkeit folgend, hat das Bundesverfassungsgericht historische Größenordnungen festgeschrieben.<sup>240</sup>

Beide Argumentationen sind nachvollziehbar. Die Entscheidung durch das Bundesverfassungsgericht ist nicht nur ein Eingriff in parlamentarische Rechte, sondern entlastet die Exekutive von dem Vorwurf der Pfründenwirtschaft, da die Gesamthöhe der staatlichen Parteienfinanzierung nun nicht mehr durch die Politik selbst festgelegt wird. Durch die Einbeziehung einer Instanz, die selber keinen Nutzen durch die Entscheidung erhält, gewinnt die Festlegung der Höhe der Mittel an Transparenz und Glaubwürdigkeit dem Bürger gegenüber. Im Rahmen der Diskussion über „Entscheidung in eigener Sache“ werden auch automatisch die Abgeordnetenbezüge genannt.<sup>241</sup> Deren Erhöhung wird stets kritisch in den Medien diskutiert.

Es mag zwar für die Politik schwierig sein, Steigerungen der staatlichen Parteienfinanzierung oder der Diäten vor dem Wähler zu rechtfertigen, ganz besonders in Zeiten steigenden Sparzwangs der öffentlichen Kassen, dennoch ist es bei jeder Entscheidung Aufgabe der Politik, diese zu kommunizieren. Hier machen Parteienfinanzierung und Diätenerhöhung keine Ausnahme. Letztlich wird der Bürger alle vier Jahre dazu aufgefordert, über die Entscheidungen der vorangehenden Legislaturperiode inklusive derer in Fragen der Parteienfinanzierung und der Abgeordnetendiäten durch Bestätigung oder Abwahl zu urteilen.

Die einmalige Festlegung der absoluten Obergrenze durch das Bundesverfassungsgericht kann also mit guten Gründen begrüßt, aber auch kritisch betrachtet werden. Dafür spricht die unabhängige Festschreibung, die eine übermäßige Finanzierung der Parteien aus Steuergeldern verhindern soll. Gegen diesen Eingriff der Richter in den parlamentarischen Entscheidungsprozess kann die Überdehnung höchstrichterlicher Befugnisse gewendet werden. Demokratietheoretisch ist

---

<sup>240</sup> Vgl. *Morlok, Martin* (2001a), S. 260.

<sup>241</sup> Vgl. *Streit, Thilo* (2006), S. 50 f.

der Eingriff problematisch. Aus entscheidungstheoretischer Perspektive ist die Festlegung durch das Bundesverfassungsgericht zu begrüßen, da ein Principal-Agent-Problem durch die Einbeziehung eines unabhängigen Dritten umgangen wurde. In der Bevölkerung dürfte der Richterspruch begrüßt werden, da das Bundesverfassungsgericht ein hohes Ansehen genießt und als unabhängig gilt. Jedoch wurde die Entscheidung von einer Institution getroffen, deren demokratische Legitimation als indirekt zu bezeichnen ist. Wenn es um die Legitimation der Entscheidung ginge, müsste der Bundestag seiner Verantwortung nachkommen und auch „Entscheidungen in eigener Sache“ konsequent selbst fällen.<sup>242</sup>

### **3.4.2 Problemkreise im Rahmen der Eigenfinanzierung politischer Parteien**

#### 3.4.2.1 Spenden juristischer Personen

Die Parteispende als eine der drei Säulen der Parteienfinanzierung neben den Mitgliedsbeiträgen und der staatlichen Parteienfinanzierung ist wohl der sensibelste Bereich innerhalb des gesamten Kontextes. Gerade hier ist die Gefahr am größten, dass sich finanzstarke Einzelinteressen gegen Gemeinschaftsinteressen durchsetzen oder zumindest innerparteilich inhaltliche Aussagen dominieren. Im Vergleich zu Spenden an mildtätige oder wissenschaftliche Institutionen steht die Parteispende permanent im Verdacht, über die allgemeine Unterstützung einer Partei hinaus Eigeninteressen des Spenders befördern zu sollen. Das Bundesverfassungsgericht sprach in diesem Zusammenhang vom „politisch oder ökonomisch finalen Charakter“ der Parteispende.<sup>243</sup> Ökonomisch betrachtet soll die Parteispende einen Mehrwert, eine Rendite erzeugen, die dem Spender zugute kommt. Dies muss nicht unbedingt in einer direkten Gegenleistung des Spendenempfängers bestehen, sondern kann auch eine „weiche“ Gegenleistung in Form von Kontaktherstellung, Entscheidungsbeeinflussung oder Themensetzung sein.<sup>244</sup> Aus dieser Perspektive betrachtet nähert sich die Parteispende mit der Absicht der „politischen Rendite“<sup>245</sup> inhaltlich der Korruption an. Hierbei stehen aus der gro-

---

<sup>242</sup> Zur Diskussion über die deutsche Verfassungsgerichtsbarkeit siehe *Halter, Ulrich R.*, Verfassungsgerichtsbarkeit, Demokratie und Misstrauen, Berlin 1998, S. 204 ff.

<sup>243</sup> Vgl. BVerfGE 8, 51 (66).

<sup>244</sup> Vgl. *Vollmann, Uwe*, Parteispenden als Verfassungsproblem, JZ, Heft 11, 2000, S. 539–545 (S. 540 f).

<sup>245</sup> *Landfried, Christine*, Parteifinanz und politische Macht, 2. Aufl., Baden-Baden 1994, S. 15.

ßen Zahl der Betrachtungsweisen politischer Korruption zwei besonders heraus: Korruption als Austauschlogik und Korruption als Schattenpolitik.<sup>246</sup> Zum Paradigma der Austauschlogik gehören zwei Akteure, die knappe Güter (hier: politischer Einfluss und Geld) austauschen. Das im Kern Problematische ist die Übertragung von Spielregeln vom ökonomischen auf das politische System. Solch eine Ökonomisierung der Politik zerstört die Funktionsweise des politischen Systems, ihre Vertrauensbasis in der Gesellschaft und ihre Krisenresistenz. Umgekehrt betrachtet, funktioniert das wirtschaftliche System auch nicht, wenn die Steuerungsweise dem des politischen Systems angepasst wird. Systeme funktionieren nur bei Einhaltung ihrer immanenten Logik. Korruption wirkt hier systemzerstörend.

Betrachtet man Korruption als Schattenpolitik, verlässt man die strafrechtliche Dimension. Korruption wird dann Auswuchs einer informellen Politik, die zur Beschleunigung des Entscheidungsprozesses beitragen soll. Hier geraten Effizienz des politischen Entscheidungsprozesses und Transparenz desgleichen in einen Konflikt miteinander. *Heidenheimer* beschrieb die informelle Politik mit einer Skala, die mit den Begriffen der Legitimität/Illegitimität und Legalität/Illegalität die Abstufungen von Schattenpolitik und damit den langsamen Übergang zu strafrechtlich relevanten Ausprägungen verdeutlicht.<sup>247</sup> Wegen des schleichenden Übergangs von informeller Politik zu Korruption und ihren strafrechtlichen Konsequenzen muss die Basis eines solchen Vorgehens Vertrauen sein. Diese ist unabdungbar, da nur so eine „politische Rendite“ entsteht.<sup>248</sup> Das gleißende Licht der Öffentlichkeit lässt den ökonomischen und politischen Gewinn der Schattenpolitik und Korruption in einen nachhaltigen Verlust umschlagen.<sup>249</sup>

An dieser Einordnung lässt sich erkennen, dass Transparenz das einzig wirksame Mittel ist, die Spende an politische Parteien von der langfristig zersetzenden Wir-

---

<sup>246</sup> Vgl. *Alemann, Ulrich von*, Politische Korruption: Ein Wegweiser zum Stand der Forschung, in: *Alemann, Ulrich von* (Hrsg.), Dimensionen politischer Korruption, PVS Sonderheft 35, 2005, S. 13–49 (S. 31); siehe zu dem Begriff der „Schattenpolitik“ auch *Alemann, Ulrich von/Eckert, Florian*, Lobbyismus als Schattenpolitik, APuZ, Heft 15–16, 2006, S. 3–10.

<sup>247</sup> Vgl. *Heidenheimer, Arnold J.*, Disjunctions Between Corruption and Democracy? A Qualitative Exploration. Unveröffentl. Manuskript: Annual Meeting of the American Political Science Association, San Francisco, August 30 – September 2, 2001.

<sup>248</sup> Vgl. *Alemann, Ulrich von*, Korruption ist Vertrauenssache, *Capital*, Nr. 4, 1993, S. 113–114.

<sup>249</sup> Siehe in diesem Kontext auch *Morlok, Martin*, Informalisierung und Entparlamentarisierung politischer Entscheidungen als Gefährdungen der Verfassung?, VVDStRL 62, 2003, S. 37–84 (S. 54 f.).

kung auf das Vertrauen in das politische System zu befreien. *Eschenburg* betont bei der Spende den korrumpierenden Charakter und erwähnt dabei nicht die durchaus auch positive Wirkung in finanzieller und partizipatorischer Hinsicht.<sup>250</sup>

Besondere Relevanz erhält die Diskussion über Spenden an politische Parteien bei der Zuspitzung auf Unternehmensspenden. Hierbei bekommen die Argumente der Gegner von Spenden im Allgemeinen ein besonderes Gewicht, da das einzige Ziel von Unternehmen die Gewinnerzielung ist. Vor diesem Hintergrund könnte man Spenden juristischer Personen per se als Beeinflussung des politischen Prozesses in Richtung auf eine Verbesserung der Gewinnerzielungsmöglichkeit ansehen.

Die Spende an eine politische Partei ist eine Form der politischen Partizipation. Sie gesellt sich zu Wahlteilnahme, allgemeinem politischen Engagement, Parteieintritt, parteiinternem Engagement und vielen anderen Formen der politischen Partizipation.<sup>251</sup> Die Spende ist Ausdruck der Unterstützung eines politischen Programms oder einer Person, die sich zur Wahl oder Wiederwahl dem Bürger stellt. Sie ermöglicht, ohne eigenen Arbeits- und Zeiteinsatz gemeinsame inhaltliche Vorstellungen eines Kandidaten oder einer Partei zu unterstützen und damit den Kandidaten und/oder die Partei in die Lage zu versetzen, kostenintensive Wege der Werbung durchführen zu können.

Bei der Frage, ob juristische Personen an politische Parteien spenden dürfen, sind die Argumente für und gegen die Möglichkeit der Spende hinlänglich diskutiert.<sup>252</sup> Für die Zulassung der Spende juristischer Personen in pluralistischer Perspektive spricht die Teilnahme wirtschaftlicher Interessen am politischen Prozess. Auch diese Interessen haben ein Recht darauf, in das politische System einzufließen. Da dies vor allem über eine finanzielle Unterstützung möglich ist, ist es nicht sinnvoll, Körperschaften die Spendenmöglichkeit zu verwehren. Des Weiteren entschärft die zusätzliche Finanzquelle „Spende juristischer Personen“ die angespannte finanzielle Situation der Parteien, die unter Mitgliederschwund und sinkender Zahlungsmoral der Parteimitglieder zu leiden haben. Das System der Par-

---

<sup>250</sup> Vgl. *Eschenburg, Theodor*, Probleme der modernen Parteienfinanzierung, 1961, S. 27 ff.

<sup>251</sup> Vgl. *Schultze, Rainer-Olaf*, Partizipation, in: *Nohlen, Dieter/Schultze, Rainer-Olaf* (Hrsg.), Lexikon der Politik, Band 1, München 1995, S. 396–406 (S. 398 f.).

<sup>252</sup> *Kind, Sandra*, Darf der Vorstand einer AG Spenden an politische Parteien vergeben?, NZG, Heft 11, 2000, S. 567–573; *Kohlmann, Günter/Felix, Günther*, Zur Zulässigkeit der Förderung politischer Parteien durch Kapitalgesellschaften, DB, Heft 20, 1983, S. 1059–1062 (S. 1060); *Meilicke, Heinz*, Zuwendungen an politische Parteien aus Mitteln wirtschaftlicher Unternehmen, NJW, Heft 10, 1959, S. 409–413; *Vorderwülbecke, Martin*, Die Spendenkompetenz der Geschäftsführung, BB, Heft 8, 1989, S. 505–510; *Westermann, Harm Peter*, Gesellschaftliche Verantwortung des Unternehmers als Gesellschaftsrechtsproblem, ZIP, Heft 12, 1990, S. 771–777; *Kulitz, Peter*, Unternehmensspenden an politische Parteien, Berlin 1983, S. 151 ff.

teienfinanzierung zielt gerade darauf ab, dass die Parteien sich eigene Geldquellen erschließen. Es erwartet eine aktive Spendenakquisition von den Parteien, um die Abhängigkeit der Parteien vom Staat zu verringern und damit die Staatsferne der Parteien zu garantieren. Parteien sind eben keine staatlichen Institutionen, sondern Organisationen, die den Volkswillen bündeln und in den politischen Prozess transformieren.<sup>253</sup> Zum anderen sollte es auch möglich sein, alle Interessen, auch die von Unternehmen, in den politischen Prozess einzubringen, da auch sie Berücksichtigung bei politischen Entscheidungen finden sollten.

Die Argumentation derer, die Spenden juristischer Personen ablehnen, zielt auf die natürlichen Personen, die Entscheidungen der juristischen Personen herleiten und durchführen. Jeder Entscheider erhält durch seine Funktion innerhalb der Unternehmung die Möglichkeit, sein Interesse zweifach in den politischen Prozess einzubringen. Neben seinen persönlichen Unterstützungsmöglichkeiten existiert auf der Ebene der Unternehmung durch seinen Einfluss auf die Entscheidungen der juristischen Person eine zweite Partizipationsoption. Die private Spende ergibt addiert mit der Spende des kontrollierten Unternehmens eine finanzielle Bedeutung der einzelnen Person, die dem Durchschnittsbürger verwehrt bleibt. Es entsteht eine zweifache Verfügungsgewalt – über private und unternehmerische Finanzen –, die politische Bedeutung erhalten kann.

Eine weitere Argumentation gegen die Parteispende juristischer Personen ist gerade das Nicht-Vorhandensein anderer Partizipationsmöglichkeiten. Da eine Körperschaft nicht an Wahlen als primärem Partizipationsakt teilnehmen könne, seien damit auch konsequenterweise andere Partizipationsformen ausgeschlossen. Nur natürliche Personen sollten in den politischen Prozess – in welcher Form auch immer – eingreifen können.

Durch die Reform des PartG 1994 wurde bei juristischen Personen die steuerliche Abzugsfähigkeit von Spenden an politische Parteien abgeschafft. Ziel dieser Veränderung war, dass große Unternehmer nicht mehr steuerbegünstigt große Summen an Parteien spenden können sollten und damit den Gleichheitsgrundsatz verletzen. Aus derselben Überlegung heraus fordert *Landfried* ein totales Verbot der Spenden juristischer Personen.<sup>254</sup>

---

<sup>253</sup> Vgl. *Alemann, Ulrich von*, (2003), S. 213 f.

<sup>254</sup> Vgl. *Landfried, Christine*, Die Kosten der Demokratie, in: FAZ vom 10.12.1999, S. 8.

Diese Position nahm die Kommission in ihrer Entscheidung nicht auf. Sie gewichtete das Recht auch juristischer Personen auf Teilnahme am politischen Willensbildungsprozess höher und berief sich auf Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts in dieser Frage. Dieses hatte in mehreren Entscheidungen darauf hingewiesen, dass der Schutz vor zu großer Abhängigkeit der Parteien von einzelnen Spendern in der Transparenz in Form der Rechenschaftspflicht, also der namentlichen Veröffentlichung der Spenden über 10.000 Euro (20.000 DM) liegt.<sup>255</sup> Die Kommission sah durch ein Verbot von Spenden juristischer Personen an Parteien die Chancengleichheit der Parteien selbst eingeschränkt. Parteien, die vor allem die Interessen von Unternehmern und Unternehmungen, sei es in der Wirtschafts- und Finanzpolitik oder in der Sozialpolitik, verträten, sei mit einem Verbot die Unterstützung ihrer Klientel verwehrt.<sup>256</sup>

Die Kommission verwarf ein Verbot unter anderem auch mit Hinweis auf die leichte Umgehungsmöglichkeit. Statt der Spende eines Unternehmens würde dann der Unternehmer selbst oder ein Dritter einer Partei eine Spende geben. Hierdurch würde die Transparenz der Parteifinzen leiden, da der Einfluss derselbe wäre, der Spender aber der breiten Öffentlichkeit unbekannt und das Wissen um die Hintergründe oft nicht vorhanden sei. Bei dieser Gedankenführung ist die Transparenz das Primat, die Frage der Spende juristischer Personen an sich wird dem untergeordnet.<sup>257</sup> Diese Argumentation für eine Beibehaltung der Zulässigkeit wird auf derselben Ebene von *Landfried* genau diametral geführt. Sie ist sich der Umgehungsmöglichkeiten ebenfalls bewusst, kommt aber trotz der Problematik zu der Überzeugung, dass die einfache Möglichkeit der Umgehung kein ausreichender Grund für die Zulassung solcher Spenden sei.<sup>258</sup>

Die Empfehlungen der Kommission fußen auf den Gutachten von *Klein* und *Morlok*. *Klein* sieht ein Verbot von Spenden juristischer Parteien als „massiven

---

<sup>255</sup> Vgl. BVerfGE 52, 63 (86 f.); ferner 85, 264 (315), jeweils m. w. N.

<sup>256</sup> Vgl. BT-Drs. 14/6710, S. 33 f.

<sup>257</sup> Vgl. ebd., S. 34.

<sup>258</sup> „Das Hauptproblem eines Spendenverbotes für juristische Personen liegt in den Umgehungsmöglichkeiten. Gibt es ein Verbot der Spenden juristischer Personen, dann spenden eben nicht die Unternehmen, sondern die Unternehmer. Umgehungsmöglichkeiten gibt es aber bei allen Regelungen der Politikfinanzierung. Sie sind kein Argument gegen Normierungen der Spendenfinanzierung. Will der Gesetzgeber glaubhaft machen, dass Verletzungen des Parteiengesetzes kein Kavaliersdelikt sind, dann muss es effektive Kontrollen und angemessene Sanktionen geben.“ *Landfried, Christine* (1999).

Eingriff in die Chancengleichheit“, weil ihre politischen Ziele ungleich sind. „Der Staat würde, was ihm untersagt ist, auf diese Weise die von ihm vorgefundene Wettbewerbslage zwischen den Parteien tiefgreifend verfälschen.“<sup>259</sup> Klein geht von einer Verfassungswidrigkeit eines solchen Eingriffs aus.<sup>260</sup> Die Chancengleichheit bemüht auch *Schefold*, der allerdings zu dem Ergebnis kommt, dass ein Verbot dieser Spenden gerade dem Gedanken der Chancengleichheit folge.<sup>261</sup>

Es erscheint nicht verwunderlich, dass der Gesetzgeber auf das generelle Verbot von Spenden juristischer Personen verzichtet hat. Die Parteien erzielen dank solcher Spenden Einnahmen, die aufgrund ihrer Höhe nicht verzichtbar sind. Bei genauerer Betrachtung der einzelnen Parteien kann die Aussage über die Bedeutung von Spenden juristischer Personen für die Parteien in Abhängigkeit von ihres wirtschaftspolitischen Profil und der Verortung im Parteiensystem bestätigt werden. Im Jahr 2000 betrug die Summe der Spenden juristischer Personen an die SPD ca. 3,4 Mio. DM, in 2001 ca. 6,2 Mio. DM und 2002 ca. 3,4 Mio. Euro. Die CDU erhielt in denselben Jahren ca. 10,4 Mio. DM, ca. 13,9 Mio. DM und ca. 9,6 Mio. Euro. Die CSU hatte in diesen Jahren Einnahmen aus Spenden juristischer Personen von ca. 5,2 Mio. DM, ca. 6,7 Mio. DM und ca. 7,2 Mio. Euro.<sup>262</sup> An dieser Gegenüberstellung der SPD einerseits und der CDU/CSU andererseits lässt sich schon feststellen, dass die Spenden juristischer Personen an die SPD vergleichsweise geringer sind. In Relation gesetzt zu den übrigen Einnahmen dieser Jahre entfallen nur ca. 2 % auf die Spenden juristischer Personen. Bei der CDU

---

<sup>259</sup> Vgl. *Klein, Hans Hugo*, Vorschläge zur Neuregelung des Rechts der Parteienfinanzierung. Gutachten im Auftrag der Kommission unabhängiger Sachverständiger zur Parteienfinanzierung, in: *Bundespräsidialamt* (Hrsg.), Bericht der Kommission unabhängiger Sachverständiger zu Fragen der Parteienfinanzierung, Baden-Baden 2001, S. 151–233 (S. 177).

<sup>260</sup> Vgl. *Klein, Hans Hugo* (2001a), S. 176.

<sup>261</sup> „Eben weil der Zugang zu privaten Finanzquellen für die verschiedenen Parteien leichter oder schwieriger sein kann, greift der finanzierende Staat in diese Ungleichheitssituation ein und anerkennt als seine Aufgabe, zur Sicherung der Gleichheit bestimmte Finanzierungsströme an die Parteien zu gewährleisten, andere zu begrenzen, wieder andere – heute namentlich die in § 25 II PartG n. F. genannten Spenden – auszuschließen. Nicht die Freiheit, sich um solche Spenden zu bemühen, sondern gerade ihr Ausschluss gewährleistet die Chancengleichheit der Parteien. Diese Argumentation, die sich jetzt für die Spenden öffentlicher Unternehmen durchgesetzt hat, gilt, wie hier zu zeigen versucht worden ist, in entsprechender Weise auch für Spenden privater Unternehmen. Ihr Verbot wäre folgerichtig.“ *Schefold, Dian*, Parteispenden öffentlicher Unternehmen, in: *Häberle, Peter/Morlok, Martin/Skouris, Vassilios* (Hrsg.), Festschrift für Dimitris Th. Tsatsos, Baden-Baden 2003, S. 577–592 (S. 589 f.).

<sup>262</sup> Angaben für 2000: Vgl. BT-Drs. 14/8022, Angaben für 2001: BT-Drs. 15/700, Angaben für 2002: BT-Drs. 15/2800.

sind es zwischen 4 % (2000) und 6,7 % (2002); bei ihrer Schwesterpartei CSU sind es zwischen 9,5 % (2000) und 15,8 % (2002).

Analog zu den Volksparteien verläuft die Bedeutung der Spenden juristischer Personen bei Bündnis 90/GRÜNE und FDP. Bündnis 90/GRÜNE erhielten in den Jahren 2000–2002 zwischen 0,75 % (2000) und 4 % (2002) ihrer Einnahmen von juristischen Personen in Form einer Spende. Die Vergleichszahlen der FDP liegen bei 6,5 % (2000) und 9,9 % (2002).<sup>263</sup>

Dieses Datenmaterial verdeutlicht die ungleiche Bedeutung der Spenden juristischer Personen für die einzelnen Parteien. Den gemeinhin als „wirtschaftnah“ angesehenen Parteien sind diese Spenden unverzichtbar, da mit ihnen ein größerer Teil der selbst eingeworbenen Mittel wegbrechen würde. Zu dem eigenen Wert der Spende juristischer Parteien tritt aufgrund des Systems der staatlichen Parteienfinanzierung mitsamt der relativen Obergrenze ein weiterer Effekt eines Verbotes von Spenden juristischer Personen. Da nach § 18 Abs. 5 S. 1 PartG, wie bereits beschrieben, die Eigenmittel der Parteien mindestens 50 % der Gesamteinnahmen ausmachen müssen (relative Obergrenze), würde ein Verbot dieser Spenden und damit eine Verringerung der Eigeneinnahmen auch den Anspruch auf die staatlichen Mittel nominal senken. Da dies auch relativ zu dem Wegfall der eigenwirtschafteten Einnahmen geschieht, würden die Parteien mit hohen Einnahmen in diesem Bereich auch relativ hohe Anspruchsverluste bei den staatlichen Mitteln erleiden.

Eine weitere Folge eines Verbotes ist in der Annäherung von Anspruch auf staatliche Finanzmittel und de facto-Auszahlung zu sehen. Bisher verhindert die absolute Obergrenze eine Auszahlung in der Höhe der erworbenen Ansprüche der Parteien. Bei Wegfall einer ganzen Einnahmeart würde der errechnete Anspruch auf staatliche Mittel sinken und damit die Ansprüche aufgrund anderer Einnahmearten stärker befriedigt. Der Forderung nach Annäherung von Anspruch und Auszahlung, welche die Kommission in ihrem Bericht ebenfalls aufstellte<sup>264</sup>, könnte so nachgekommen werden.

---

<sup>263</sup> Angaben für 2000: Vgl. BT-Drs. 14/8022, Angaben für 2001: BT-Drs. 15/700, Angaben für 2002: BT-Drs. 15/2800.

<sup>264</sup> Vgl. BT-Drs. 14/6710 S. 27 f.

Eines der schlagenden Argumente der Befürworter für die Zulässigkeit von Unternehmensspenden im Rahmen der Parteienfinanzierung bleibt die Umgehungsmöglichkeit eines Verbots. Am Beispiel der USA, wo schon seit 1907 Spenden von juristischen Personen an Parteien verboten sind, kann man deutlich aufzeigen, dass dann andere Wege der Zuwendung geschaffen werden. Transparenz wird bei dieser Problematik nicht durch Verbote, sondern durch das klar geregelte Zulassen erreicht. *Römmele* fordert trotz des Beispiels in den USA ein Spendenverbot mit der Argumentation, dass Normen nicht der „unbefriedigenden Realität“<sup>265</sup> angepasst werden sollten. Normen müssen sich aber der Realität stellen. Normen, die weder kontrolliert noch sanktioniert werden können und dem Druck der Realität nicht standhalten, sollten erst gar nicht eingeführt werden. Gerade beim für die Parteien und damit einem Kern unserer parlamentarischen Demokratie so wichtigen Thema wie der Finanzierung und der Transparenz sind Radikallösungen nicht optimal. Nur ein breiter Fächer von Finanzierungsquellen ermöglicht die professionelle Arbeit einer Partei in einer ausdifferenzierten Gesellschaft. So wenig wie die Ausweitung der staatlichen Finanzierung von Parteien politisch durchsetzbar und wünschenswert ist, ist ein Verbot von Spenden juristischer Personen zu Zwecken der Steigerung von Unabhängigkeit und Transparenz sinnvoll und hilfreich.

#### 3.4.2.2 Spendenverbot für von der öffentlichen Hand beherrschte Unternehmen

Das PartG (1997) enthält in § 25 unter anderem Annahmeverbote von Spenden bestimmter Organisationen und Gruppen. Neben politischen Stiftungen, Parlamentsfraktionen und -gruppen<sup>266</sup> waren auch mildtätig oder kirchlich orientierte Organisationen<sup>267</sup>, Spenden über 1000 DM von außerhalb des Geltungsbereichs des Gesetzes<sup>268</sup> und Spenden von Berufsverbänden, die in diesem Fall nur eine Spende Dritter weiterleiten sollten<sup>269</sup>, verboten. Die Unternehmen in staatlichem Besitz oder zumindest mit einer maßgeblichen staatlichen Beteiligung – und damit staatlichem Einfluss – waren nicht aufgeführt.

---

<sup>265</sup> *Römmele, Andrea*, Parteispenden in der Krise?, APuZ, Heft 16, 2000, S. 23–29 (S. 28).

<sup>266</sup> § 25 Abs. 1 Nr. 1 PartG.

<sup>267</sup> § 25 Abs. 1 Nr. 2 PartG.

<sup>268</sup> § 25 Abs. 1 Nr. 3 PartG.

<sup>269</sup> § 25 Abs. 1 Nr. 4 PartG.

Spenden dieser Gruppe von Unternehmen sind unter dem Gesichtspunkt der Chancengleichheit und bezüglich der Ausweitung der staatlichen Parteienfinanzierung sehr problematisch. Die Besetzung von Führungspositionen ist oftmals parteipolitisch motiviert. Die Parteizugehörigkeit politischer Entscheidungsträger entscheidet über die Besetzung der Geschäftsführung, des Vorstands oder des Aufsichtsrats jener Unternehmen. Eine Spendenzulässigkeit dieser juristischen Personen würde einer Umgehung der Begrenzung staatlicher Parteienfinanzierung gleich kommen. Die parteipolitisch motivierte Besetzung von Führungsorganen bevorzugt Regierungsparteien. Dieses Stellenvergaberecht darf nicht in eine kalkulierbare Spendenzunahme münden.<sup>270</sup> Hierbei könnte es im Extremfall so weit kommen, dass die Antragung einer Führungsposition in einem durch die öffentliche Hand kontrollierten Unternehmen durch eine Spende an die Regierungsparteien „bezahlt“ würde.

Das eigentliche Problem bei einem Verbot von Spenden öffentlicher Unternehmen an Parteien liegt in der Definition des Begriffs „öffentliche Unternehmen“. Ganz allgemein sind dies Betriebe, die wirtschaftliche Tätigkeiten der öffentlichen Hand durchführen sollen. Hierbei gibt es eine Fülle von Ausprägungen „öffentlicher Unternehmen“. Dabei ist zu denken an erwerbswirtschaftliche Betriebe mit einer Staatsbeteiligung am Stammkapital, Kostendeckungsbetriebe oder reine Zuschussbetriebe, um nur wenige Formen zu nennen.<sup>271</sup> Kern der Problematik bei Spenden an Parteien sind die Unternehmen, die privatwirtschaftlich organisiert sind und den Rechtsformen des privaten Rechts folgen.

Durch einen Teilverkauf der Besitzrechte öffentlicher Unternehmern entstehen Unternehmen, die zu einem Teil der öffentlichen Hand gehören. Diese Betriebe werden als „gemischtwirtschaftliche Unternehmen“ bezeichnet.<sup>272</sup>

Bei einer 100 %-Beteiligung der öffentlichen Hand an einer Unternehmung ist die Zuordnung denkbar einfach. Ein Verbot von Parteispenden öffentlicher Unternehmen gilt hier per se. Im Falle der gemischtwirtschaftlichen Unternehmen bedarf es einer Beteiligungsgrenze der öffentlichen Hand, die bei Überschreitung ein Verbot von Spenden an politische Parteien nach sich zieht. Die Spanne reicht folglich von 1 % bis 99 %.

---

<sup>270</sup> Vgl. *Morlok, Martin* (2001a), S. 271; siehe auch *Klein, Hans Hugo* (2001a) S. 175.

<sup>271</sup> Vgl. *Bestmann, Uwe*, *Kompendium der Betriebswirtschaftslehre*, 9. Aufl., München 1997, S. 38 f.

<sup>272</sup> Vgl. ebd., S. 39; vgl. *Pieroth, Bodo*, *Die Grundrechtsberechtigung gemischt-wirtschaftlicher Unternehmen*, NWVBl., Heft 3, 1992, S. 85–88.

In Anlehnung an das Aktiengesetz sind die Anteilsgrößen 75 % und 50 % plus eine der Stimmen diskussionswürdig. Die absolute Mehrheit der Stimmrechte berechtigt zur operativen Führung der Unternehmung. Nach § 133 Abs. 1 AktG bestimmt die Mehrheit der abgegebenen Stimmen bei einer Hauptversammlung die Beschlüsse. Im theoretischen, aber für die Entscheidung über den Einfluss der öffentlichen Hand bei Unternehmen entscheidenden Fall der Einbeziehung aller stimmberechtigten Gesellschafter, bedarf es also der 50%-plus-1-Stimmenmehrheit zur Durchsetzung der eigenen Interessen. Diese Hürde stellt folglich die Minimum-Schwelle bei der Festlegung eines maßgeblichen Einflusses dar.

Bei einer Mehrheit von 75 % der Stimmen wird dem Gesellschafter ermöglicht weitreichende, existenzielle Fragen der Unternehmung zu bestimmen. Als Beispiel hierfür kann § 264 Abs. 1 Nr. 3 AktG herangezogen werden. Demnach bedarf es einer Stimmenmehrheit von 75 % zur Auflösung der Unternehmung. 25 % plus eine Stimme können die grundlegenden Unternehmensentscheidungen einer absoluten Mehrheit der Stimmberechtigten verhindern. Daher kann man von einer „entscheidenden Mehrheit“ sprechen.

*Morlok* bediente sich nicht dieser Anlehnung an das Aktienrecht bei der Herleitung der Schwelle der öffentlichen Beteiligung an Unternehmen. Er sieht die Schwelle, ab der man von einer Unternehmung in öffentlicher Hand sprechen kann, bei 20 % der Anteile im parteienrechtlichen Sinne als erreicht an.<sup>273</sup> Die Kommission sprach sich in ihren Empfehlungen für die 25%-Schwelle aus, was vermuten lässt, dass ein Rückgriff auf aktienrechtliche Maßstäbe einem eigenen parteienrechtlichen Maßstab vorgezogen wurde.<sup>274</sup> Der Gesetzgeber bestimmte die 25%ige Kapitalbeteiligung der öffentlichen Hand als Verbotsgrenze für Spenden dieser Unternehmen an politische Parteien.<sup>275</sup>

Diese Anlehnung an das Aktienrecht, und damit der Verzicht auf die Einführung einer eigenen parteienrechtlichen Eingriffsschwelle, ist erstes Beispiel für die Orientierung am Wirtschaftsprivatrecht im Rahmen der Weiterentwicklung des Parteienrechts.

---

<sup>273</sup> Vgl. *Morlok, Martin* (2001a), S. 271.

<sup>274</sup> Vgl. BT-Drs. 14/6710, S. 34.

<sup>275</sup> Vgl. § 25 Abs. 2 Nr. 5 PartG in der Fassung vom 28. Juni 2002.

### 3.4.2.3 Obergrenze für Großspenden

Die Spende als Finanzierungssäule der politischen Parteien erhält ihre tendenzielle Brisanz aufgrund der Tatsache, dass sie eine Potenz der Beeinflussung innehat. Beeinflussung an sich ist der Kern von Politik. Hier allerdings geht es um das Hineintragen wirtschaftlicher Macht in die Politik über das Werkzeug „Partei-spende“.

Die Diskussion über die Frage nach der Spende juristischer Personen brachte die grundlegende Fragestellung schon auf: Sind die Spenden juristischer Personen oder Großspenden gegen die Chancengleichheit aller im politischen Prozess und der Partizipation an diesem gerichtet? Oder ist das Zulassen dieser Spender und Spenden aus Sicht der Parteien gerade ein Muss für Chancengleichheit im Wettstreit der Parteien?<sup>276</sup> Aus Sicht der Bürger dürften Großspenden die Chancengleichheit verzerren, da die allermeisten Bürger nicht die ökonomische Kraft haben, mehrere tausend Euro an eine Partei zu spenden. Ein Begriff wie „Großspende“ braucht zu seiner quantitativen Definition eine Basis, ein Vergleichsmaß, das frei sein muss von individuellem Verständnis aufgrund divergierender Lebensumstände. Falls man die Chancengleichheit der Bürger auf auch finanziellen Einfluss auf Parteien sehr eng fasst, dann führt das zu einem Verbot von Spenden, die ein durchschnittliches Jahresgehalt übersteigen, da nur damit die Chance auf gleichen Einfluss gewahrt bliebe.<sup>277</sup>

Die Festlegung von Grenzen, ab derer eine Spende an eine politische Partei zur Großspende interpretiert wird, ist vollkommen willkürlich. Zudem bleibt die Frage, ob sich „Chancengleichheit“ immer am unteren Ende der Skala orientieren muss, an denen, denen durch geringere wirtschaftliche Potenz ein größeres finan-

---

<sup>276</sup> *Kißlinger* entwickelt in seiner Arbeit unter anderem folgende Thesen: a) „Chancengleichheit ist Startgleichheit“ und b) „Chancengleichheit ist Wettbewerbsgleichheit“. Zu a): „Das Recht auf politische Chancengleichheit gewährleistet eine Gleichheit in den wettbewerblichen Ausgangsbedingungen, nicht aber eine manipulative Herstellung tatsächlicher Gleichheit im ‚Ergebnis‘. Die öffentliche Gewalt ist an das ‚Ergebnis‘ des freien politischen Wettbewerbs gebunden und darf die aus ihm hervorgegangenen Unterschiede nicht wieder interventionistisch beseitigen.“ *Kißlinger, Andreas*, Das Recht auf politische Chancengleichheit, Baden-Baden 1998, S. 166. Zu b) „Auf die Kausalität bestimmter Wettbewerbsfaktoren für den späteren tatsächlichen Erfolg oder Misserfolg der Beteiligten im politischen Wettbewerb kommt es nicht an. Die Ursächlichkeit eines bestimmten Wettbewerbsfaktors für den durch Bürgerzuspruch verliehenen politischen Erfolg ist wegen der enormen Komplexität des politischen Prozesses ohnehin empirisch kaum nachweisbar.“ Ebenda.

<sup>277</sup> Diese Idee weitergeführt, bringt zu der Erkenntnis, dass bei einem monatlichen Bruttoeinkommen von 3.815 Euro eine Spenden von über 5.000 Euro nicht durchführbar ist aufgrund wirtschaftlicher Zwänge. Mit dem gleichen Recht, die Grenze bei 100.000 Euro ziehen zu können, ist dies bei 5.000 Euro möglich.

zielles Engagement versagt bleibt. Es wäre ja auch möglich, Chancengleichheit so zu begreifen, dass auch ein vermöglicher Bürger eine Chance haben soll im Rahmen seiner Möglichkeiten, politische Partizipation durch eine Parteispende zu realisieren. Diese diametral entgegengesetzte Argumentationslinie zeigt auf, dass man zu keinem objektiven Ergebnis kommen wird. Die Frage bleibt, ob bei einer Erörterung aus Parteiensicht der Chancengleichheitsbegriff operationalisierbar wird.

Chancengleichheit aus Parteiensicht bedeutet, dass man allen Parteien, unabhängig davon, welche Interessen sie vertreten, ermöglicht, eben dies zu tun. Interessen wirtschaftlicher Natur sollten genauso in den politischen Prozess einfließen können wie anders gelagerte Interessen.

Der Nachteil, der für Parteien, die explizit ökonomische Interessen mit ihrem Programm vertreten, bei einem Spendenverbot für juristische Personen entsteht, schlägt bei der gesetzlichen Zulassung solcher Spenden in einen Vorteil um.

Im Ergebnisprotokoll über die Anhörung der Schatzmeister/innen und Finanzbeauftragten der im Bundestag vertretenen politischen Parteien am 8. Februar 2001 in Berlin durch die Parteienfinanzierungskommission wurde von den anwesenden Parteivertretern mit Ausnahme der PDS einhellig ein Verbot von Großspenden abgelehnt. Bündnis 90/Die Grünen verwiesen auf die Ausführungen von *Klein*<sup>278</sup>. Anscheinend wird von nahezu allen Parteien – trotz unterschiedlicher Bedeutung von Großspenden für die eigene Finanzierung – keine Notwendigkeit zur Deckelung von Spenden gesehen.

Die Diskussion über die Deckelung von Einzelspenden verläuft in der Fachliteratur ähnlich der über Spenden juristischer Personen. Dies liegt nahe, da die meisten Spenden von über 200.000 DM bzw. 100.000 Euro von juristischen Personen vorgenommen wurden. In den Jahren 1996 und 2001 waren alle Spenden über 200.000 DM an SPD und CDU Spenden juristischer Personen.<sup>279</sup>

---

<sup>278</sup> „Eine Begrenzung der Spendenhöhe erlaubt die Verfassung nicht.“ *Klein Hans-Hugo* (2001a), S. 177.

<sup>279</sup> Vgl. BT-Drs. 13/8923 sowie 15/700.

*Morlok* plädiert für eine einheitliche Obergrenze für Spenden juristischer wie natürlicher Personen von 100.000 DM pro Jahr.<sup>280</sup> Allerdings verweist er an anderer Stelle auf die Legitimität von Großspenden, die „... grundsätzlich sogar den Schutz der individuellen Parteifreiheit genießen.“<sup>281</sup> *Cordes* operationalisiert den Großspendenbegriff an der Grenze zur namentlichen Veröffentlichungspflicht bei 20.000 DM und unterstellt bei Großspenden eine Politikbeeinflussungsabsicht, unabhängig davon, ob die Spende von juristischen oder natürlichen Personen geleistet wurde.<sup>282</sup> *Naßmacher* sieht in Spendenverboten, sei es von juristischen Personen oder von Großspendern, kein adäquates Mittel zur Unterstützung der Chancengleichheit. Vielmehr sieht er in der Offenlegung solcher Spenden das nach Abwägung von Aufwand, Umgehungsmöglichkeit und Wirkung bestmögliche Mittel zur Vermeidung der Übertragung ökonomischer in politische Macht.<sup>283</sup> Hierbei folgt er in seiner Argumentation *Paltiel*, der von einem permanenten und unauflösbaren Konflikt zwischen allgemeinem und gleichem Wahlrecht und der durch die ökonomische Freiheit des Einzelnen divergierenden Verteilung ökonomischer Potenziale ausgeht.<sup>284</sup>

Transparency International (TI) – Deutsche Chapter e. V. veröffentlichte am 14. Februar 2000 einen Forderungskatalog zur Parteispendenregelung. Im Kontext der Deckelung von Spenden befürwortete TI Deutschland ein Verbot von Spenden in Höhe von über 100.000 DM. Hierbei solle die kumulative Summe aller in einem Jahr geleisteten Zahlungen als Maßstab herangezogen werden.<sup>285</sup> Als Verfechter einer ebenfalls restriktiven Regelung erweist sich die PDS. Sie forderte eine Deckelung bei 30.000 DM. Gegen Spenden juristischer Personen hatte sie sich ohnehin ausgesprochen.<sup>286</sup>

Diese breite Meinungspalette in Forschung und Praxis spiegelte sich auch in der Empfehlung der Kommission wider. Beim Punkt Großspenden wurde zum ersten

---

<sup>280</sup> Vgl. *Morlok, Martin* (2001a), S. 270 f.

<sup>281</sup> *Morlok, Martin* (2000), S. 764.

<sup>282</sup> Vgl. *Cordes, Doris*, Parteienfinanzierung in Deutschland: Transparenz durch Rechenschaftspflicht?, ÖZP, Heft 1, 2002, S. 61–72, S. 63 f.

<sup>283</sup> Vgl. *Naßmacher, Karl-Heinz*, Parteienfinanzierung in der Bewährung, APuZ, Heft 16, 2000, S. 15–22 (S. 21).

<sup>284</sup> Vgl. *Paltiel, Khayyam Z.*, Campaign Finance: Contrasting practices and reforms, in: *Butler, Davis/Penniman, Howard R./Ranney, Austin* (Hrsg.), *Democracy at the Polls*, Washington DC, 1981, S. 138–172 (S. 138).

<sup>285</sup> TI-Empfehlung, 14. Februar 2000, S. 2.

<sup>286</sup> Antwort der PDS auf den Fragenkatalog der Kommission, 22. Februar 2001.

Mal keine Übereinstimmung zwischen den Kommissionsmitgliedern erzielt. Bei einer Abstimmung entschied sich die Mehrheit für einen Verzicht auf eine Begrenzung der Spendenhöhe, eine starke Minderheit sprach sich hingegen in einem Minderheitenvotum für eine Deckelung bei 250.000 DM aus.<sup>287</sup>

Es ist also abzuwägen zwischen der Freiheit des Einzelnen, so viel zu spenden, wie er möchte, und der Freiheit der Partei, Spenden einwerben zu können, auf der einen Seite und dem Chancengleichheitsbegriff, der in der Beschränkung der Nutzung finanzieller Ressourcen des Einzelnen die Wahrung der Chancen aller auf politischen Einfluss sieht, andererseits. Dieser auf der Grundlage divergierender Gleichheits- und Freiheitsbegriffe<sup>288</sup> fußende Konflikt ist nicht lösbar.

Es bleibt darauf hinzuweisen, dass Großspenden bereits durch mehrere Einzelmaßnahmen restriktiver behandelt wurden. Im Einkommensteuergesetz erfolgt eine steuerliche Förderung von Spenden an politische Parteien nur in einem Rahmen von bis zu 3.300 Euro pro Jahr und Person.<sup>289</sup> Spenden juristischer Personen sind gänzlich von der steuerlichen Privilegierung ausgenommen. Des Weiteren besteht für Spenden über 10.000 Euro eine gesonderte Veröffentlichungspflicht<sup>290</sup>, die bei Spenden über 50.000 Euro abermals eine Verschärfung erfährt<sup>291</sup>.

Bis zur Novelle 2002 wurden Spenden, die über 20.000 DM im Zeitraum eines Jahres lagen, im Rechenschaftsbericht der Partei veröffentlicht. Abgeleitet vom Transparenzgebot des Art. 21 Abs. 1 GG wurde diese Veröffentlichung der Spender vorgenommen. Problematisch daran ist, dass die Veröffentlichung durch den jährlichen Rechenschaftsbericht zeitlich so weit vom Spendenzeitpunkt entfernt ist, dass das Transparenzgebot durch Zeitverzug geschwächt wird. Die Kommission forderte in ihren Empfehlungen ein gesondertes Veröffentlichungsgebot von Spenden über 250.000 DM.<sup>292</sup> Im Zusammenhang mit Forderungen nach gesonderten Veröffentlichungsgeboten von Großspenden wird oft die Spende des

---

<sup>287</sup> Vgl. BT-Drs. 14/6710, S. 34 f.

<sup>288</sup> Vgl. *Kriele, Martin*, Freiheit und Gleichheit, in: *Benda, Ernst/Maihofer, Werner/Vogel, Hans-Jochen* (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Berlin 1983, S. 129–168 (S. 133 ff.).

<sup>289</sup> Vgl. § 34g und § 10b EStG.

<sup>290</sup> Vgl. § 25 Abs. 3 S. 1 PartG.

<sup>291</sup> Vgl. § 25 Abs. 3 S. 1 und 2 PartG.

<sup>292</sup> Vgl. BT-Drs. 14/6710, S. 35 f.

Ehepaars Ehlerding genannt, die 1998 der CDU eine Spende von insgesamt 3.349.275 DM zukommen ließen.<sup>293</sup>

Der Kern der Problematik liegt hier in dem großen Zeitraum zwischen der Spende, und ihrer Veröffentlichung im Rechenschaftsbericht als Bundestagsdrucksache, und damit unter Umständen einem Einflussnahmeversuchs. *Dübbbers* sieht gerade in dem Zeitverzug das relevante Problem, da es der Öffentlichkeit damit nicht möglich gemacht wurde, in diesem Fall einen Zusammenhang zwischen der Spende und der Entscheidung über den Verkauf von Eisenbahnwohnungen zu diskutieren. Der Wähler konnte keine eigene Bewertung durchführen, da er ja über den Zeitpunkt und die Höhe der Spende erst Monate später informiert wurde.<sup>294</sup>

Hier bleibt darauf zu verweisen, dass gerade die Transparenz die Überleitung ökonomischer Macht in politischen Einfluss durch Öffentlichkeit verhindern soll. Die Parteien sollen gerade in Unabhängigkeit von finanzstarken Akteuren agieren und damit ihrem Auftrag der Willensbildung und Interessenvertretung nachkommen.<sup>295</sup>

*Dübbbers* schlägt daher eine Anlehnung der Rechenschaftspflicht von Parteien bei Großspenden an das Wertpapierhandelsgesetz (WpHG) vor. Dieses bestimmt in § 15 Abs. 1 S. 1: „... unverzüglich eine neue Tatsache [zu] veröffentlichen, die in seinem Tätigkeitsbereich eingetreten und nicht öffentlich bekannt ist, wenn sie [...] geeignet ist, den Börsenpreis der zugelassenen Wertpapiere erheblich zu beeinflussen“.

Bei den Parteien kann man analog zu dieser Regelung im WpHG eine Großspende als „maßgeblich kursverändernd“ klassifizieren, wenn durch diese einzelne Spende die Partei eine erhebliche, finanzielle Zuwendung erfährt. Im Konkurrenzverhältnis der Parteien und in anbetracht der immensen Kosten für den professionellen Parteibetrieb und der zunehmend medial ausgetragenen Wahlkämpfe mitsamt den hohen Kosten bei Werbezeiten und Anzeigenschaltung ist eine Millionenspende ein nachhaltiger Vorteil für eine Partei.

Daher kann angenommen werden, dass die Grundlage für die Ad-hoc-Publizität im Tatbestand der kursbeeinflussenden Information laut WpHG und der Groß-

---

<sup>293</sup> Vgl. BT-Drs. 14/2508, S. 63.

<sup>294</sup> *Dübbbers, Robert*, Ad-hoc-Rechenschaftspflicht für Spenden an politische Parteien, ZRP, 11, 2000, S. 481–483, (S. 481).

<sup>295</sup> Vgl. *Kunig, Philip*, Parteien, in: *Isensee, Josef/Kirchhof, Paul* (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Band II, § 33, Heidelberg 1987, S. 103–148 (S. 117).

spenden laut PartG vergleichbar ist.<sup>296</sup> Daraus folgt eine analoge Behandlung der Großspende durch die zeitnahe Veröffentlichung der Summe und des Spenders durch den Bundestagspräsidenten in Form einer Bundestagsdrucksache. Diese Forderung wurde im Rahmen der Novellierung umgesetzt, sogar mit einer niedrigeren Schwelle in Höhe von 50.000 Euro.<sup>297</sup>

Neben die reine Aufnahme in das PartG tritt in der Bewertung die Höhe der Schwelle von 50.000 Euro. Diese ist um ca. 75.000 Euro niedriger, als in den Empfehlungen für Änderungen im Recht der Parteienfinanzierung gefordert.<sup>298</sup> Ein Verzicht einer weiteren quantitativen Kategorie von „Spende“ und der damit einhergehenden Transparenzkaskade kann aufgrund der Einfachheit und Stringenz der Regelung begrüßt werden. Als Gegenargument dürfte eine zu häufige Ad hoc-Publizierung und damit eine Verminderung der Beachtung dieser Maßnahme in der Öffentlichkeit in Betracht gezogen werden. Vor dem Hintergrund beider Argumentationslinien darf die gefundene Regelung als effektiv gelten, auch wenn gegenläufige Meinungen geäußert wurden. So verweist *Lenz* auf die Möglichkeit der Stückelung und Verteilung auf mehrere Parteigliederungen.<sup>299</sup> Dieser Kritik kann entgegengehalten werden, dass es im politischen Spendenwesen immer Umgehungsmöglichkeiten gibt, die nicht vermieden werden können, wenn man den politischen Wettbewerb offenhalten will. Durch die Einführung von Schwellen unterschiedlicher Transparenzintensitäten und paralleler Sanktionsmechanismen entstehen bei einer Missachtung der Normen dem Spender und der Partei Kosten, die im Voraus in das Kalkül einbezogen werden. Die Kosten-Nutzen-Analyse der Gesetzesbrechung wird durch rechtliche Sanktionierung negativ, was einen zunehmenden Verzicht auf gesetzwidrige Handlungen erwarten lässt.

---

<sup>296</sup> Hierzu *Dübbers*: „Auffällig ist, dass sich die Zielsetzungen des Art. 21 I 4 GG und des § 15 WpHG in ihrem jeweiligen Bereich gleichen. Die Ad-hoc-Publizität gem. § 15 WpHG ist Teil der kapitalmarktrechtlichen Publizität, die darauf gerichtet ist, den Kapitalmarkt mit ausreichenden Informationen zu versehen. Das gleiche Ziel verfolgt mit Blick auf die ausreichende Versorgung der Öffentlichkeit mit Informationen über die Parteienfinanzierung Art. 21 I 4 GG.“ *Dübbers, Robert* (2000), S. 482.

<sup>297</sup> Vgl. § 25 Abs. 3 S. 2 PartG in der Fassung vom 28. Juni 2002.

<sup>298</sup> Vgl. *Dübbers, Robert*, Zeitnahe gesonderte Veröffentlichung von Großspenden an politische Parteien, RuP, Heft 1, 2003, S. 38–51 (S. 41).

<sup>299</sup> Vgl. *Lenz, Christofer*, Das neue Parteienfinanzierungsrecht, NVwZ, Heft 7, 2002, 769–773 (S. 772).

#### 3.4.2.4 Barspenden – Direktspenden – Einflussspenden

Neben die Problematik der Höhe von Spenden an politische Parteien tritt in der Praxis die Art und Weise, wie diese Spenden zu den Parteien gelangen, und der Adressat der Spende. Spenden, die in bar an die Parteien gegeben werden, bringen das Problem der im Vergleich zu Überweisungen bedeutend schlechteren Nachvollziehbarkeit mit sich. Hier tut sich ebenfalls ein Transparenzproblem auf. Vor dem Hintergrund der an den CDU-Schatzmeister in bar übergebenen 1 Million DM ist die Kommission zu der Einsicht gelangt, dass Barspenden in einer Höhe von über 2000 DM untersagt werden müssten.<sup>300</sup>

Ein vollständiges Verbot wurde aufgrund der üblichen „Tellerspenden“ bei Parteiveranstaltungen abgelehnt.<sup>301</sup> *Naßmacher* vertritt dieselbe Meinung und verweist auf die gleiche Diskussion bei der Novelle des PartG von 1994.<sup>302</sup> *Morlok* sieht demgegenüber die Grenze bei 1000 DM. In seiner Argumentation stützt er sich auf das aus Art 21 I 4 GG abgeleitete Anonymitätsverbot für sämtliche Einnahmen von politischen Parteien.<sup>303</sup> Daraus folgt eine möglichst enge Begrenzung für im Nachhinein schlecht bis gar nicht nachvollziehbare Barspenden.

In § 25 I 1 PartG wurde durch den Gesetzgeber eine Grenze von 1000 Euro, bis zu der Barspenden erlaubt werden, festgeschrieben. *Ipsen* weist allerdings mit Recht darauf hin, dass Barspenden über 1000 Euro nicht in den Verbotskatalog des § 25 II PartG aufgenommen wurden und daher auch nicht durch § 31 PartG der Sanktionierung unterliegen.<sup>304</sup>

In direktem Zusammenhang mit Barspenden stehen Direktspenden an Mandatsträger. Hierbei stehen Forderungen eines Verbots von Direktspenden vor dem Problem, dass Kandidaten ohne bestehendes Mandat sich einem Verbot eher entziehen könnten. Problematisch wird der Zusammenhang von Direktspende und Einflussspende an einen Mandatsträger.

Argumentativ treffen erneut die beiden Thesen aufeinander, die auch schon die allgemeine Spendendiskussion dominieren: Spende als bewusste Beeinflussung der Politik durch Geld versus Spende als Ausdruck politischer Partizipation und nötige Finanzierung des politischen Prozesses.

---

<sup>300</sup> Vgl. BT-Drs. 14/6710, S. 37.

<sup>301</sup> Vgl. ebenda.

<sup>302</sup> Vgl. *Naßmacher, Karl-Heinz* (2000), S. 20.

<sup>303</sup> Vgl. *Morlok, Martin* (2000), S. 764.

<sup>304</sup> Vgl. *Ipsen, Jörn*, Das neue Parteienrecht, NJW, Heft 27, 2002, S. 1909–1916 (S. 1914 f.).

Von der Kommission wurde eine Anpassung und Abgleichung von Parteienrecht, Satzung der Parteien und Abgeordnetenrecht gefordert.<sup>305</sup> Dieser Empfehlung ist der Gesetzgeber, was das Abgeordnetengesetz (AbgG) anbelangt, bisher nicht nachgekommen. Hierdurch entsteht eine Gesetzeslücke, die aufgrund divergierender Sanktionsmechanismen in PartG und AbgG Umgehungsmöglichkeiten in Transparenzfragen schafft. Bei unterschiedlicher Sanktionierung von Parteispende und Abgeordnetenspende bleibt im Einzelfall die Frage nach der Zuordnung. *Ipsen* sieht eine Spende als Abgeordnetenspende, wenn sie wahlkreisbezogen vergeben wurde. Alle darüber hinausgehenden Spendenabsichten würden eine Parteispende nahelegen.<sup>306</sup>

*Für Battis/Kersten* sind die Abgrenzungsprobleme nicht lösbar, da bei der derzeitigen Rechtslage Freiräume der Interpretation nicht vermeidbar seien.<sup>307</sup> Eine denkbare Lösung wäre das Verbot von Direktspenden, das aber zum einen den Abgeordneten in noch stärkere Abhängigkeit von seiner Partei bringt und zum anderen die Spendenannahme parteiloser Mandatsträger verhindert.<sup>308</sup> Durch Letzteres würde der Einfluss von Parteien, der ohnehin von einigen als viel zu groß kritisiert wird<sup>309</sup>, noch gesteigert. Eine praxisnähere Lösung sehen *Battis/Kersten* in der Angleichung der parteien- und abgeordnetenrechtlichen Bestimmungen der Behandlung von Spenden und der Sanktionierung der Zuwiderhandlung. An der politische Durchsetzung dieser Maximalforderung zweifeln die Autoren und regen daher die Minimalforderung an, dass „... dem Bundespräsidenten neben der Veröffentlichung des Verstoßes gegen die Verhaltensregeln gesetzlich die Möglichkeit eingeräumt werden [soll], zumindest den Gegenwert nicht rechtmäßig angezeigter (§ 4 Abs.1 bis 3 VR) und rechtswidrig erlangter Spenden (§ 4 Abs. 4 VR) durch Verwaltungsakt einzuziehen“.<sup>310</sup>

Bei einer Beibehaltung des dualen Systems von Parteispende und Direktspende als „personales Element in der Politik“<sup>311</sup> bleibt folglich nur die weitgehende An-

---

<sup>305</sup> Vgl. BT-Drs. 14/6710, S. 38 f.

<sup>306</sup> Vgl. *Ipsen, Jörn*, Abgeordnetenspenden – eine Regelungslücke des Parteiengesetzes?, NVwZ, Heft 1, 2003, S.14–17 (S. 15).

<sup>307</sup> Vgl. *Battis, Ulrich/Kersten, Jens*, Regelungsdefizite des neuen Parteispendenrechts, JZ, Heft 13, 2003, S. 655–661 (S. 661).

<sup>308</sup> Vgl. *Grigoleit, Klaus Joachim/Kersten, Jens*, Der Ausschussvorsitz als parlamentarisches Amt, DÖV, Heft 9, 2001, S. 363–369 (S. 363 ff.).

<sup>309</sup> Vgl. *Arnim, Hans Herbert von*, Parteien in der Kritik, DÖV, Heft 6, 2007, S. 221–229 (S. 221 f.).

<sup>310</sup> *Battis, Ulrich/Kersten, Jens* (2003), S. 661.

<sup>311</sup> Vgl. BT-Drs. 14/6711, S. 71.

gleichung der Normen, um die Umgehung der strafrechtlichen Bestimmungen des Parteiengesetzes zu verhindern. Das Problem tritt bei Bürgermeistern noch stärker zutage, da hier auch das Abgeordnetengesetz nicht greift. Die Spende muss auch nicht veröffentlicht werden, da sie nicht einer Partei oder einem Mandatsträger, der dem Abgeordnetengesetz untersteht, zugedacht ist. Hier greifen die bestehenden Regelungen der Veröffentlichungspflicht nicht.<sup>312</sup> Bei der steuerrechtlichen Beurteilung einer solchen Zuwendung wird auf eine Schenkung abgestellt, da bei einer reinen Wahlkampfunterstützung ohne korruptiven Hintergrund keine Gegenleistung für die Wahlkampfspende erwartet wird. Hierdurch wird der Spendenempfänger schenkungssteuerpflichtig nach § 7 Abs. 1 Nr. 1 Erbschaftsteuer und Schenkungsteuergesetz (ErbStG)<sup>313</sup>

#### 3.4.2.5 Mandatsträgerabgaben

Als Mandatsträgerabgaben gelten Mittel, die von Mandatsinhabern jeder politischen Ebene an die eigene Partei abgeführt werden. Durch die Herkunft der Mittel, nämlich Aufwandsentschädigungen des Staates für die Mandatsträger, kollidiert die staatliche Finanzierung von Parteien mit der Finanzierung der Fraktionen. Die Fraktion als Organ des Parlaments, und damit dem Kreis der Staatswillensbildung zugeordnet, muss, von Seiten staatlicher Finanzierung her betrachtet, strikt von der Partei getrennt sein. Es gibt einige Beispiele, die die Schwierigkeit bei der Trennung von Fraktion und Partei belegen.<sup>314</sup>

In historischer Perspektive war es mitunter üblich, dass Abgeordnete ihrer Fraktion gegenüber beitragspflichtig waren. Die Fraktionen der Frankfurter Nationalversammlung finanzierten sich über Abgaben ihrer Mitglieder, da staatliche Zahlungen an die Fraktionen ausblieben aufgrund ihrer nicht anerkannten Stellung im Parlament.<sup>315</sup> In Bezug auf unsere heutige Problematik taugt die Nationalversammlung allerdings nicht als Beispiel, da die Parteien – oder vielmehr die Vorläufer unserer heutigen Parteien – ebenfalls keine staatlichen Mittel erhielten, was

---

<sup>312</sup> Vgl. *Drysch, Thomas*, Wahlkampfspenden an Bürgermeister und Spenden an Parteien und kommunale Wählervereinigungen, *Gemeinde und Stadt*, Heft 4, 2004, S. 104–109 (S. 105).

<sup>313</sup> Vgl. ebd., S. 106.

<sup>314</sup> Vgl. *Müller, Udo/Albrecht, Sabine* (2000), S. 1320; *Wefelmeier, Christian* (2003), S. 290; zur Unterscheidung von Fraktionen und Parteien BVerfGE 20, 56 (103 ff.).

<sup>315</sup> Vgl. *Mardini, Martina*, Die Finanzierung der Parlamentsfraktionen durch staatliche Mittel und Beiträge der Abgeordneten, *Frankfurt/Main* 1990, S. 59 f.

die Problematik der Trennung von Partei- und Fraktionsfinanzierung von vorneherein ausschließt. In der Zeit des Deutschen Reiches bis 1906 wurden die Fraktionen über die Parteien finanziert. Einzelne Parteien, wie die Sozialdemokraten und die liberalen Parteien, stellten ihren Abgeordneten aufgrund der nicht vorhandenen Abgeordnetenfinanzierung ebenfalls finanzielle Mittel zur Verfügung. Seit dem Diätengesetz vom 21. Mai 1906 erhielten die Abgeordneten staatliche Mittel, die sich aus einer allgemeinen Aufwandsentschädigung und einem Tagegeld zusammensetzte. Prompt wurde auch die Finanzierung der Fraktionen wieder von den Parteien auf die Abgeordneten übertragen, die erneut Abgaben an die Fraktionen entrichten mussten.<sup>316</sup> Auch zu Beginn der Bundesrepublik stellten für einige Parteien im Deutschen Bundestag die Mandatsträgerabgaben eine elementare Finanzierungsquelle dar. Neben der Bayernpartei und den Kommunisten war der Block der Heimatvertriebenen und Entrechteten (BHE) stark abhängig von diesen Finanzmitteln. Erst durch sie war eine politische Betätigung in den Anfangsjahren der Republik möglich.<sup>317</sup> In den 60er-Jahren versuchten die Christdemokraten, durch eine auf ein Jahr begrenzte Erhöhung der Abgabe der Mandatsträger auf 500 DM ihre Schulden abzubauen.<sup>318</sup>

Als aktuelles Beispiel sei hier die Finanzierung von Werbematerial der CDU Rheinland-Pfalz aufgeführt, das zur Hälfte durch die Landtagsfraktion finanziert worden war.<sup>319</sup> Das Verfassungsgericht des Landes Rheinland-Pfalz verwies in seinem Urteil auf die Unzulässigkeit der gemeinsamen Finanzierung von Werbematerial im vorliegenden Fall aufgrund mangelnder Sachaussagen über die Arbeit der Fraktion, hob aber ebenfalls hervor, dass die Trennung der Aufgabenbereiche und der damit einhergehenden Finanzierung nicht immer möglich sei. Mischfinanzierungen wurden im Einzelfall ausdrücklich zugelassen.<sup>320</sup>

Gerade die Mandatsträgerabgaben zeigen das Dilemma auf, das durch die nicht vorhandene klare Trennung von Fraktion und Partei entsteht. Ein Mandatsträger

---

<sup>316</sup> Vgl. *Mardini, Martina* (1990), S. 61 ff.

<sup>317</sup> Vgl. *Neumann, Franz*, Der Block der Heimatvertriebenen und Entrechteten 1950–1960. Beitrag zur Geschichte und Struktur einer politischen Interessenpartei, 1968, S. 362, zit. nach: *Wewer, Göttrik*, Plädoyer für eine integrierte Sichtweise von Parteien-Finzen und Abgeordneten-Alimentierung, in: *Wewer, Göttrik* (Hrsg.), Parteienfinanzierung und politischer Wettbewerb, Opladen 1990, S. 420–458 (S. 424).

<sup>318</sup> Vgl. *Ebbinghausen, Rolf u. a.*, Die Kosten der Demokratie – Studien und Materialien zu einer Bilanz staatlicher Parteienfinanzierung, Opladen 1996, S. 206.

<sup>319</sup> Vgl. *Heintzen, Markus*, Die Trennung von staatlicher Fraktions- und Parteienfinanzierung, DVBl., Heft 11, 2003, S. 706–711, (S. 707 ff.).

<sup>320</sup> Vgl. Az. VGH O 3/02 vom 19. August 2002.

ist durch seine Tätigkeit Mitglied einer Fraktion und erhält aus dem Haushalt der Kommune, des Landes oder des Bundes – je nachdem, welches Mandat er innehat – eine Aufwandsentschädigung. Er ist aber in den meisten Fällen auch Mitglied einer Partei, die ihm durch ihre Infrastruktur ermöglichte, ein Mandat zu erlangen. *Von Arnim* spricht daher bei Mandatsträgerabgaben auch von „indirekten öffentlichen Finanzierungshilfen“ oder von „Parteisteuern“.<sup>321</sup>

Die verfassungsrechtliche Unzulässigkeit von Mandatsträgerabgaben aufgrund der indirekten Verbindung von Fraktions- und Parteienfinanzierung sowie der durch einen denkbaren Zahlungszwang aufgebrochene Schutz der Abgeordnetenfreiheit durch Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG wurden vielfach diskutiert und entschieden. So urteilte das Bundesverfassungsgericht 1975 gegen eine Zulässigkeit dieser Abgaben<sup>322</sup>, was allerdings nicht zu einer Einstellung in der Praxis führte. Die Parteienfinanzierungskommission von 1983 entschied sich aufgrund der verfassungsrechtlichen Vorgaben für ein Verbot und damit für eine Herausnahme der Mandatsträgerabgaben aus dem Zuwendungskatalog des PartG.<sup>323</sup> Dem wurde durch den Gesetzgeber in der Novelle von 1984 gefolgt.

In der Praxis führte diese Herausnahme der Mandatsträgerabgaben aus dem Zuwendungskatalog aber nicht zur Einstellung der Zahlungen. Vielmehr wurden diese Zahlungen unter dem Punkt „Mitgliederbeiträge“ subsumiert.<sup>324</sup>

Die Erfahrungen mit dem Verzicht auf einen Ausweis der Mandatsträgerabgaben führten zu einer Neubewertung. Es wurde empfohlen, eine eigenständige Kategorie „Mandatsträgerabgaben“ einzuführen.<sup>325</sup> Der Gesetzgeber ist dem gefolgt und fügte in den Katalog der Einnahmearten unter § 24 Abs. 4 Nr. 2 PartG die Mandatsträgerabgaben wieder ein.

---

<sup>321</sup> Vgl. *Arnim, Herbert von*, Parteifinanzierung: Zwischen Notwendigkeit und Missbrauch, NVwZ, Heft 9, 2003, S. 1076–1080 (S. 1076 ff.).

<sup>322</sup> BVerfGE 40, 296.

<sup>323</sup> Vgl. Bericht zur Neuordnung der Parteienfinanzierung: Vorschläge der vom Bundespräsidenten berufenen Sachverständigen-Kommission, Köln 1983, S. 188.

<sup>324</sup> Folge dieser neuen Buchungsdurchführung war zum einen eine Verminderung der Publizität und damit der Transparenz, da die Mandatsträgerabgaben nun nicht mehr einzeln und damit in ihrer Höhe nachvollziehbar für die Öffentlichkeit dargelegt wurden. Zum anderen waren sie ab 1994 Berechnungsgrundlage der staatlichen Parteienfinanzierung, da sie die rechnerische Basis für den Zuwendungsanteil erhöhten. Folglich wurde die relative Obergrenze für die staatlichen Mittel nach oben verschoben. „Das Anstößige wird nicht unterbunden, sondern durch verfassungswidrige Lockerung der Publizität entzogen.“ *Arnim, Hans Herbert von*, Die Partei, der Abgeordnete und das Geld: Parteienfinanzierung in Deutschland, München 1996, S. 54.

<sup>325</sup> Vgl. BT-Drs. 14/6710, S. 39 f.

*Launhardt* unterzog in ihrem Beitrag die Mandatsträgerabgaben einer eingehenden verfassungsrechtlichen Würdigung.<sup>326</sup> Sie kommt zu dem Ergebnis, dass diese Abgaben rechtlich nicht untersagt werden können, da damit die Privatautonomie des Angeordneten eingeschränkt würde.<sup>327</sup> Vielmehr problematisiert *Launhardt* zu Recht die zusätzliche finanzielle Honorierung der Mandatsträgerabgabe durch die steuerliche Absetzbarkeit auf Seiten des Abgeordneten einerseits und ihre Einbeziehung in die Berechnungsgrundlage des Zuwendungsanteils der staatlichen Teilfinanzierung andererseits<sup>328</sup>. Gerade der letzte Punkt verdeutlicht die Problematik: Der Zuwendungsanteil soll die Verwurzelung der Partei in der Gesellschaft honorieren. Die Mandatsträgerabgaben dürften nicht in der Lage sein, diese Verwurzelung nachzuweisen.<sup>329</sup> Leider hat der Gesetzgeber bei der Novelle des PartG von 2002 die Berechnung des Zuwendungsanteils nicht auf Spenden und Mitgliedsbeiträge beschränkt, sondern bezieht ausdrücklich die Mandatsträgerabgaben in diese Berechnung mit ein.<sup>330</sup>

#### 3.4.2.6 Publikationspflichten

Publikationspflichten sind ein Hauptwerkzeug der Transparenzherstellung im Rahmen jeglicher Rechenschaftslegung. Daher fällt ihnen im Rahmen der Neuordnung der Rechenschaftslegung politischer Parteien eine große Bedeutung zu. Im Rahmen der 8. und 9. Novelle des PartG hielt der Gesetzgeber an der Veröffentlichungspflicht von Spenden über 20.000 DM als einem wichtigen transparenzstiftenden Moment fest. Eine Erhöhung dieser Publizitätsgrenze auf 40.000 DM, wie seit 1988 in Kraft, stufte das Bundesverfassungsgericht 1992 als verfassungswidrig ein.<sup>331</sup> Die Kommission unabhängiger Sachverständiger zur Parteienfinanzierung von 1992/93<sup>332</sup> hatte in ihren Empfehlungen die Publizitätsgrenze von 20.000 DM aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts übernommen, forderte allerdings eine auf die politischen Ebenen abgestufte Publizierungspflicht von Spenden an politische Parteien. Als Konsequenz daraus folgte eine nach dem Adressat der Spende (Ortsverein, Bezirk, Bundespartei) differenzierte

---

<sup>326</sup> Vgl. *Launhardt, Agnes*, Mandat gegen Geld?, MIP, 1999, S. 37–51.

<sup>327</sup> Vgl. ebd., S. 49.

<sup>328</sup> Vgl. § 18 Abs. 3 Nr. 3 PartG.

<sup>329</sup> Vgl. *Launhardt, Agnes* (1999), S. 49 f.

<sup>330</sup> Vgl. § 18 Abs. 3 Nr. 3 PartG.

<sup>331</sup> Vgl. BVerfGE 85, 264 (318 f.).

<sup>332</sup> Diese wird nach ihrem Vorsitzenden auch als „Sandler-Kommission“ bezeichnet.

Publikationsgrenze. Argument für dieses System ist der divergierende potenzielle Einfluss einer Spende in Abhängigkeit von der bedachten Gliederungsebene. Die „Sendler-Kommission“ forderte daher eine Publizitätsgrenze von 10.000 DM für Spenden an Landesverbände und Bezirke sowie von 5.000 DM für Spenden an Ortsvereine.<sup>333</sup>

Die Überlegung einer ebenenspezifischen Ausgestaltung der Publizitätsgrenze wurde in der Diskussion der Jahre 2000/2001 erneut aufgenommen. Transparency International brachte dieses bereits diskutierte Argument in seiner Stellungnahme zur Novellierung des Parteienrechts in die Diskussion ein.<sup>334</sup> In der Wissenschaft wird diese Ausdifferenzierung der Publizität ebenfalls breit diskutiert.<sup>335</sup>

In ihren Gutachten plädierten *Klein*<sup>336</sup> und *Morlok*<sup>337</sup> für eine Übernahme der bis dato geltenden Vorschrift einer allgemeinen Publizitätsgrenze von 20.000 DM, die die Summe der im Laufe eines Kalenderjahres geleisteten Spenden einer natürlichen wie juristischen Person betrifft. Besonders *Morlok* ging auf die Option der variablen Publizitätsgrenze in Abhängigkeit von der betroffenen Parteiebene ein. Er stellte ausdrücklich die Einfachheit der Regelung über eine Sachangemessenheit.<sup>338</sup>

Die Kommission schloss sich dieser Meinung an und verwies auf eine mögliche Verringerung der Spendenbereitschaft durch eine Senkung oder Differenzierung der Publizitätsgrenze.<sup>339</sup>

Zu fragen bleibt hierbei, ob ein Mehr an Information auch ein Mehr an Transparenz bedeutet. Festzuhalten bleibt, dass ein Großteil der Fachleute das einfache System der allgemeinen Publizitätsgrenze von 20.000 DM dem differenzierten aber damit aufwändigeren System der ebenenspezifischen Ausgestaltung der Publizitätspflicht vorzieht. Da einfachere gesetzliche Regelungen die praktische Umsetzung erleichtern und der Gewinn an Transparenz durch die Masse an Information überkompensiert würde, darf bei der gefundenen Regelung von einer problemadäquaten Lösung gesprochen werden.

---

<sup>333</sup> Vgl. *Bundespräsidialamt* (Hrsg.), *Empfehlungen der Kommission unabhängiger Sachverständiger zur Parteienfinanzierung*, Baden-Baden 1994, S. 104 .

<sup>334</sup> Vgl. *Transparency International* (2000), S. 4.

<sup>335</sup> Vgl. *Ipsen, Jörn* (2003a), Rn. 110; *Morlok, Martin* (2006), Rn. 110; *Streinz, Rudolf* (2005), Rn. 208.

<sup>336</sup> Vgl. *Klein, Hugo* (2001a), S. 177 f.

<sup>337</sup> Vgl. *Morlok, Martin* (2001a), S. 273.

<sup>338</sup> Vgl. ebenda.

<sup>339</sup> Vgl. BT-Drs. 14/6710, S. 40 f.

### 3.4.2.7 Unternehmerische Tätigkeit von politischen Parteien

Inwieweit politische Parteien unternehmerisch tätig sein dürfen, ist umstritten.<sup>340</sup>

Die Argumentation, die eine unternehmerische Tätigkeit der Parteien für zulässig erachtet, verweist auf die Regelung des Art. 14 GG, der den Schutz des Eigentums proklamiert. *Klein* schreibt den Parteien die Grundrechtsfähigkeit in Bezug auf Art. 14 GG uneingeschränkt zu und verweist auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, das aus dem Eigentum an einer Sache auch das Recht auf dessen wirtschaftliche Nutzung ableitet.<sup>341</sup>

*Henke* führt als eines der Merkmale der politischen Parteien „Keine Erwerbstätigkeit“ auf.<sup>342</sup> In seiner Arbeit relativiert er jedoch diese kategorische Haltung:

„Die Tätigkeit der Vereinigung darf nicht wirtschaftlich sein. Erwerbstätigkeit irgendwelcher Art ist mit dem Charakter einer politischen Partei unvereinbar. Möglich ist, dass ein Verlag oder auch ein anderes gewerbliches Unternehmen von der Partei betrieben wird und dass etwaige Gewinne aus solchen Unternehmungen der Partei zufließen. Jedoch kann der Erwerb nicht Zweck der Partei sein, er kann allenfalls ihre politische Tätigkeit unterstützen.“<sup>343</sup>

Die Festlegung der Grenzen, ab wann eine Partei das ihr gebotene Maß der erwerbswirtschaftlichen Tätigkeit überschritten hat, scheint das praktische Problem dieser Sicht zu sein. Jedes Mal bleibt zu fragen, ob eine bestimmte Unternehmung im Besitz der Partei den Parteizweck befördert oder nicht. Schließlich befördert jeder verdiente Euro, der der Parteiarbeit zugute kommt, die Partei, unabhängig davon, mit welchen Mitteln, durch welche Art der erwerbswirtschaftlichen Tätigkeit er verdient wurde. *Klein* orientiert sich bei dieser Grenzziehung an der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts in Sachen Religionsgemeinschaften<sup>344</sup>:

„Erst dann, wenn die Teilnahme an der politischen Willensbildung nurmehr als Vorwand für die Verfolgung wirtschaftlicher Ziele dient, nicht aber schon dann, wenn eine Partei sich überwiegend wirtschaftlich betätigt, geht sie ihres Parteistatus verlustig.“<sup>345</sup>

---

<sup>340</sup> Siehe zu dieser Thematik grundlegend: *Schindler, Alexandra* (2006).

<sup>341</sup> Vgl. *Klein, Hans Hugo* (2001a), S. 227; BVerfGE 98, 17 (35), st. Rechtspr.; siehe auch *Schindler, Alexandra* (2006), S. 192 f.

<sup>342</sup> *Henke, Wilhelm*, Das Recht der politischen Parteien, Göttingen 1964, S. VII.

<sup>343</sup> Ebd., S. 23.

<sup>344</sup> Vgl. BVerwGE 90, 112 (116 ff.).

<sup>345</sup> *Klein, Hans Hugo* (2001a), S. 228.

Auch diese Formulierung ist nicht frei von auslegungsfähigen Aussagen, zieht aber die Grenze der unternehmerischen Tätigkeit von Parteien vergleichsweise spät. *Huber* sieht abgeleitet von Art. 21 GG die Zulässigkeit von „primär erwerbswirtschaftlichen Unternehmen und Beteiligungen der Parteien“ als nicht gegeben an.<sup>346</sup> Durch Einnahmen aus Vermögen wird eine gesteigerte Unabhängigkeit von Spenden und Mitgliedsbeiträgen befürchtet, die die Verwurzelung der Parteien in der Gesellschaft schmälert.<sup>347</sup> Daraus lässt sich ableiten, dass die finanzielle Abhängigkeit als Garant für die Aufnahmefähigkeit und die Berücksichtigung gesellschaftlicher Entwicklungen angesehen wird.

Im Rahmen der Diskussion über das Parteivermögen und unternehmerische Beteiligungen der Parteien, die möglicherweise nur aufgrund der ungleichen Vermögenslage der politischen Parteien in Deutschland überhaupt geführt wird, sticht die Diskussion über Medienbeteiligungen der Parteien besonders heraus.<sup>348</sup> Hier tritt neben die erwerbswirtschaftliche Tätigkeit noch der vermutete publizistische Einfluss.

In der Diskussion über die Zulässigkeit solcher Beteiligungen werden alle denkbaren Positionen vertreten. Hierbei ist es auffallend, dass die kritische Betrachtung von unternehmerischer Tätigkeit und die Beteiligung an Medienunternehmen korrelieren. Autoren, die die erwerbswirtschaftliche Orientierung von Parteibeteiligungen kritisieren, sehen in Medienbeteiligungen von Parteien ein noch viel größeres Problem: Medienbeteiligungen als Sonderfall der Unternehmensbeteiligung.

Die Positionen von *Huber* und *Klein* in Fragen der Medienbeteiligungen bestätigen dieses Bild. Ausgehend von einem Parteienbild, das vor allem die rezeptive Natur von Parteien als „Transmissionsriemen“ hervorhebt, nimmt *Huber* eine kritische Haltung gegenüber Medienbeteiligungen von Parteien ein.<sup>349</sup> Er sieht die Funktion von Parteien in der Übermittlung von Meinungen und Erwartungen der Bürger gegenüber dem Staat<sup>350</sup>; aus sozialwissenschaftlicher Sichtweise lehnt er

---

<sup>346</sup> Vgl. *Huber, Peter M.*, Parteien in der Demokratie, in: *Badura, Peter/Dreier, Horst* (Hrsg.), Festschrift 50 Jahre Bundesverfassungsgericht, Band II: Klärung und Fortbildung des Verfassungsrechts, Tübingen 2001, S. 619 f.

<sup>347</sup> Vgl. *Klein, Hans Hugo* (2001a), S. 228.

<sup>348</sup> Vgl. *Schindler, Alexandra* (2006), S. 75 f.

<sup>349</sup> Vgl. *Huber, Peter M.* (2001), S. 622.

<sup>350</sup> Vgl. *Huber, Peter M.*, Medienbeteiligungen politischer Parteien, in: *Morlok, Martin/Alemann, Ulrich von/Streit, Thilo* (Hrsg.), Medienbeteiligungen politischer Parteien, Baden-Baden 2004, S. 113–128 (S. 120).

sich damit an den bottom-up-Ansatz an, der die Wirkungsrichtung von den Bürgern über die Parteien als Vermittler hin zu den Staatsorganen verortet. Diese Argumentation bezieht sich ausdrücklich auf die Urteilsbegründung des Bundesverfassungsgerichts zur Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung. Hierin hat das Bundesverfassungsgericht die Funktion der Parteien im Willensbildungsprozess auf die Bündelung von Interessen der Bürger und der Übermittlung an die Staatsorgane konzentriert.<sup>351</sup> Als Konsequenz dieser Funktionszuweisung an die Parteien folgt die Position der Unzulässigkeit von Medienbeteiligungen, die nicht offen ihre Parteizugehörigkeit übermitteln und eine gewisse Größenordnung der Medienbeteiligung, sprich redaktionelle Einflussmöglichkeit, überschreiten. Nach *Huber* stehen diese Medienbeteiligungen im Gegensatz zum Transparenzgebot des Art. 21 GG.<sup>352</sup>

*Klein* verortet die Parteien in der gesellschaftlichen und nicht in der staatlichen Sphäre. In dieser Position sieht er sich durch das Bundesverfassungsgericht bestätigt.<sup>353</sup> Ausgehend davon schreibt er den Parteien eine Grundrechtsfähigkeit zu, die das Grundrecht der Meinungsfreiheit des Art. 5 Abs. 1 GG<sup>354</sup>, das Grundrecht der Pressefreiheit gemäß Art. 5 Abs. 1 S. 2 in Verbindung mit Art. 19 Abs. 3 GG, das Grundrecht auf Eigentum des Art. 14 Abs. 1 GG und unter Umständen das Grundrecht der Berufsfreiheit aus Art. 12 Abs. 1 GG einbezieht<sup>355</sup>. Auf der Grundlage dieses theoretischen Fundaments kommt *Klein* zu einem gänzlich anderen Ergebnis als *Huber* in Fragen der Medienbeteiligungen politischer Parteien<sup>356</sup>:

---

<sup>351</sup> Vgl. BVerfGE 44, 125 (140, 145 f.).

<sup>352</sup> Vgl. *Huber, Peter M.* (2004), S. 125 f.; siehe auch *Möstl, Markus*, Politische Parteien als Medienunternehmer – Eine Beurteilung aus verfassungsrechtlicher Sicht, DÖV, Heft 3, 2003, S. 106–113 (S. 106 ff.).

<sup>353</sup> „Der den politischen Parteien nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsrechts zukommende ‚verfassungsrechtliche Status‘ verweist sie in den Bereich der Gesellschaft, obschon er ihnen gerade an der Nahtstelle von Gesellschaft und Staat eine besondere Rolle garantiert, dort also, wo der grundsätzlich staatsfreie Prozess der politischen Meinungsbildung in die Entscheidungsfindung der staatlichen Organe einmündet. Indes: gerade um diese ihnen aufgetragene spezifische Vermittlungs- und Transformationsfunktion erfüllen zu können – ‚bei der politischen Willensbildung des Volkes mitzuwirken und in den Bereich der institutionalisierten Staatlichkeit hineinzuwirken‘ –, sind die Parteien notwendigerweise ‚frei gebildete, im gesellschaftlich-politischen Bereich wurzelnde Gruppen‘.“ *Klein, Hans Hugo*, Parteien – Presse – Rundfunk, in: *Geis, Max-Emanuel/Lorenz, Dieter*, Staat – Kirche – Verwaltung, Festschrift für Hartmut Maurer zum 70. Geburtstag, München 2001, S. 193–204 (S. 193, Hervorhebungen im Original), (dort Verweis auf: BVerfGE 52, 63 (82); 73, 40 (85); 85, 264 (284); 20, 56 (101)).

<sup>354</sup> Vgl. *Klein, Hans Hugo* (2001b), S. 194.

<sup>355</sup> Vgl. ebd., S. 196 f.

<sup>356</sup> Vgl. *Klein, Hans Hugo*, Medienbeteiligungen politischer Parteien – Verfassungsrechtliche Betrachtungen, in: *Morlok, Martin/Alemann, Ulrich von/Streit, Thilo*, Medienbeteiligungen politischer Parteien, Baden-Baden 2004, S. 77–90 (S. 85 ff.).

„Hinsichtlich ihrer Teilnahme am bürgerlichen Rechtsverkehr dürfen die Parteien im Vergleich zu anderen Grundrechtsträgern weder diskriminiert noch privilegiert werden, soweit nicht gerade ihr verfassungsrechtlicher Status eine unterschiedliche Behandlung in der einen oder der anderen Richtung rechtfertigt oder gar erfordert. Ein Sondergesetz gegen die Beteiligung von Parteien an Presseverlagen wäre kein allgemeines Gesetz im Sinne von Art. 5 Abs. 2 GG und mithin verfassungswidrig.“<sup>357</sup>

Die Kommission stützte sich in ihrer Haltung gegen Einschränkungen der unternehmerischen Tätigkeit von Parteien sowie gegen die Einschränkung bzw. das Verbot von Medienbeteiligungen politischer Parteien u. a. auf die Gutachten von *Morlok* und *Klein*,<sup>358</sup> wobei *Morlok* allein bei unzureichender Publizität eine Eingriffsmöglichkeit gegen Parteivermögen sieht.<sup>359</sup>

In die Novelle des PartG zog die Forderung nach Veränderungen in der Handhabung des Parteivermögens nicht ein.

#### 3.4.2.8 Parteienfinanzierung und Fraktionsfinanzierung<sup>360</sup>

Mit dem am 1. Januar 1995 in Kraft getretenen so genannten „Fraktionsgesetz“ – dem 11. Abschnitt des Abgeordnetengesetzes – wurden erstmals Regelungen bezüglich Rechtsstatus, Struktur und Aufgaben der Fraktionen im Deutschen Bundestag zusammenfassend geregelt.<sup>361</sup> Das „Fraktionsgesetz“ betrat Neuland im Bereich der Fraktionsfinanzierung. Bis dato war eine Rechenschaftslegung angelehnt an die der Parteien nicht vorgeschrieben. Weder Zahlungsfluss in und aus den Fraktionen noch das Vermögen der Fraktionen mussten von diesen veröffentlicht werden.<sup>362</sup> Die finanziellen Zuwendungen des Bundes aus seinem Haushalt an die Fraktionen im Deutschen Bundestag, die mitunter deren gesamten Mittel

<sup>357</sup> *Klein, Hans Hugo* (2001b), S. 198.

<sup>358</sup> Vgl. BT-Drs. 14/6710, S. 43 ff.

<sup>359</sup> „Deshalb kommen Beschränkungen im Aufbau von und der Verfügung über Parteivermögen nur ausnahmsweise dann in Betracht, wenn das von der Verfassung vorgesehene Korrektiv der Kontrolle durch Publizität nicht mehr hinreicht.“ *Morlok, Martin* (2001a), S. 264.

<sup>360</sup> Siehe hierzu grundlegend: *Schneider, Georg Christoph*, Die Finanzierung der Parlamentsfraktionen als staatliche Aufgabe, Berlin 1997.

<sup>361</sup> Vgl. § 45–54 AbgG.

<sup>362</sup> Vgl. *Arnim, Hans Herbert von*, Verfassungsfragen der Fraktionsfinanzierung im Bundestag und den Landesparlamenten, in: *Wewer, Göttrik* (Hrsg.), Parteienfinanzierung und politischer Wettbewerb, Opladen 1990, S. 134–162 (S. 134).

ausmachen, stiegen stetig an. 1950 lagen sie bei 300.000 DM. 1957 stiegen sie sprunghaft um 50 % der bis dato bewilligten Summe auf insgesamt 1,4 Mio. DM an.<sup>363</sup> Im Jahr 2000 bezifferte sich die Summe auf 117,7 Mio. DM.<sup>364</sup> Dieses Wachstum der Zuwendungen – bei gleichzeitiger Abstinenz einer öffentlichen Kontrolle der Finanzströme und des Vermögens der Fraktionen – erhöhte den politischen Druck, eine generelle Regelung zu schaffen. Hinzu traten erste Regelungen für Landesparlamente.<sup>365</sup>

Neben das Recht auf Ausstattung mit Finanz- und Sachmittel aus § 50 Abs. 1 AbgG tritt mit dem „Fraktionsgesetz“ zum ersten Mal eine Pflicht zur Veröffentlichung der Einnahmen, Ausgaben und des Vermögens der Fraktionen.<sup>366</sup> Die Prüfung dieser Rechenschaftsberichte obliegt zum einen Wirtschaftsprüfern, die ein Testat ausstellen müssen, und zum anderen dem Bundesrechnungshof, der seinerseits die Gesetzmäßigkeit der Verwendung der Mittel kontrolliert.<sup>367</sup>

Im Vergleich zu früheren Gepflogenheiten der Fraktionsfinanzierung ist die im „Fraktionsgesetz“ getroffene Finanzierungsstruktur nachvollziehbar und systematisch. Im Zeitablauf wurden immer wieder neue Zuschläge eingeführt, um nach unterschiedlich langer Anwendung wieder eingestellt zu werden. Beispielhaft seien hier die Zuschüsse „Unteilbares Deutschland“ (1963–1974), „Gesetzgebungsdienst“ (1968–1972) und „Neue Bundesländer“ (1991–1994) erwähnt.<sup>368</sup> Nicht zuletzt durch diese willkürlich erscheinende Zuschusspolitik ist die Fraktionsfinanzierung Anfang der 90er-Jahre zunehmend in Kritik geraten.<sup>369</sup>

---

<sup>363</sup> Vgl. *Jekewitz, Jürgen*, Das Geld der Parlamentsfraktionen, ZParl, Heft 3, 1982, S. 314–337 (S. 319).

<sup>364</sup> Vgl. *Hölscheidt, Sven*, Die Finanzen der Bundestagsfraktionen, DÖV, Heft 17, 2000, S. 712–731 (S. 712).

<sup>365</sup> Vgl. *Schmidt-Jortzig, Edzard/Hansen, Frank*, Neue Rechtsgrundlage für die Bundestagsfraktionen, NVwZ, Heft 12, 1994, S. 1145–1150 (S. 1145); zu Regelungen in den Ländern beispielhaft *Martin, Helmut*, Staatliche Fraktionsfinanzierung in Rheinland-Pfalz, Berlin 1995; *Fischer, Annette*, Abgeordnetendiäten und staatliche Fraktionsfinanzierung in den fünf neuen Bundesländern, Frankfurt/Main 1995; *Müssener, Alexander*, Regelungen und Praxis der Rechnungslegung und Kontrolle der Fraktionsfinanzen im Bund, in Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg, ZParl, Heft 4, 2002 S. 669–694.

<sup>366</sup> § 51 AbgG (Haushalts- und Wirtschaftsführung; Buchführung); § 52 AbgG (Rechnungslegung).

<sup>367</sup> § 52 Abs. 4 AbgG; § 53 AbgG.

<sup>368</sup> Vgl. *Ebbinghausen, Rolf u. a.* (1996), S. 220 f.

<sup>369</sup> Vgl. *Arnim, Hans Herbert von* (1990); *Schmidt-Bens, Walter*, Finanzkontrolle und Fraktionen ZRP, Heft 8, 1992, S. 281–284.

Eine Ausgabenkategorie erzeugt regelmäßig Diskussionen: Ausgaben für Öffentlichkeitsarbeit (§ 52 Abs. 2 Nr. 2f). Die Problematik besteht in der Trennung von Fraktion und Partei, die gerade im Bereich der Öffentlichkeitsarbeit sehr schwierig ist. Es ist naheliegend, dass die Fraktionen nicht nur ein Interesse, sondern auch eine Pflicht haben, die Bürger über ihre Arbeit zu informieren. Schließlich bezieht die Tätigkeit der Abgeordneten, wie der Politiker insgesamt, ihre Akzeptanz beim Bürger zuvorderst durch Transparenz in Fragen der Abläufe, Aufgaben, Zuständigkeiten. Für die Opposition ist dabei die Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen von noch größerer Bedeutung, da ihr Alternativen verwehrt bleiben.<sup>370</sup>

Die Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen bewegt sich damit auf einem schmalen Grat. Auf der einen Seite gibt es die rechtliche Möglichkeit und die politische Pflicht zur Information des Bürgers, auf der anderen Seite besteht immer die Gefahr, dass die Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen für die Darstellung der Partei missbraucht und damit zur verbotenen Parteienfinanzierung aus Fraktionsmitteln wird. Bezogen auf das gemeinsame politische Ziel, nämlich den nächsten Wahlerfolg, ist es faktisch unerheblich, welche Institution dafür wirbt.<sup>371</sup>

Das Grundproblem bleibt die Umgehungsmöglichkeit der Grenzen des Parteienrechts durch die funktionale Übernahme und Finanzierung durch die Fraktionen. So wurde im Jahr 2000 im Rahmen der Untersuchungen infolge der CDU-Spendenaffäre bekannt, dass die CDU/CSU-Bundestagsfraktion 1990 600.000 DM und 1996/97 1,15 Mio. DM an die CDU überwiesen hatte. Vor dem Hintergrund, dass die Fraktionen nahezu ausschließlich staatlich finanziert werden, ist die Umgehung des Parteiengesetzes und seiner Bestimmungen zur Parteienfinanzierung inklusive relativer und absoluter Obergrenze hierbei offensichtlich. Dabei ist den Parteien die Annahme von Spenden von Fraktionen untersagt, so wie es den Fraktionen untersagt ist, Fraktionsmittel für Parteiaufgaben zu verwenden.<sup>372</sup> Ein Schlupfloch für einen Zahlungsstrom von Fraktion zu Partei ist die Transferierung von Geldern, die nicht aus der staatlichen Finanzierung der Fraktionen herrühren. Diese Mittelweitergabe an die Parteien ist durch Auslegung des § 50 Abs. 4 S. 1 AbgG zumindest nicht eindeutig verboten.<sup>373 374</sup>

<sup>370</sup> Vgl. *Lesch, Heiko*, Zweckwidrige Verwendung von Fraktionszuschüssen als Untreue?, ZRP, Heft 4, 2002, S. 159–163 (S. 160).

<sup>371</sup> Vgl. *Meyer, Hans*, Fraktionsgesetze. Flucht aus der Verfassung?, MIP 1995, S. 87–133 (S. 88).

<sup>372</sup> Vgl. *Hölscheidt, Sven* (2000), S. 715.

<sup>373</sup> Vgl. ebd., S. 716. Dem widerspricht *Morlok in Morlok, Martin* (2000), S. 764 f.

<sup>374</sup> Finanzbeziehungen zwischen Parteien und parteinahen Stiftungen werden an dieser Stelle nicht erläutert. Siehe zu diesem Komplex grundlegend: *Merten, Heike*, Parteinaher Stiftungen im Parteienrecht, Baden-Baden 1999.

Durch die Einführung von Fraktionsgesetzen in Bund und mussten die Fraktionen der Parlamente auch Rechenschaftsberichte erstellen und veröffentlichen. Diese Pflicht zur Rechenschaftslegung erbrachte ein mehr an Transparenz in einem bis dato von der Öffentlichkeit vernachlässigten Bereich. Die Rechenschaftslegung der Fraktionen aus § 52 AbgG orientiert sich an der Kameralistik mit ihrer Einnahmen/Ausgaben-Rechnung. Hinzu tritt eine Vermögensrechnung, die über das Vermögen und die Verbindlichkeiten informiert.<sup>375</sup> Dieses Vermögen ist nicht unbeträchtlich: Im Rechnungsjahr 1996 erhielt die Fraktion Bündnis 90/Grüne ca. 230.000 DM Zinsen aus Termingeschäften.<sup>376</sup> Die Bildung von Rückstellungen bzw. Rücklagen für zukünftige Ausgaben erscheint hieraus abgeleitet als mehr als großzügig. Fraglich bleibt an dieser Stelle, ob ein Verzicht auf Grenzen der Rücklagenbildung der Transparenz der Fraktionsfinanzen zuträglich ist. Es kann durchaus vermutet werden, dass es sich hierbei um ein – mitunter unbewusst entstandenes – Einfallstor zur Umgehung des Parteiengesetzes schon allein aufgrund der dadurch entstehenden finanziellen Potenz der Fraktionen handelt. Unter dem Gesichtspunkt der sehr guten Finanzsituation der Fraktionen ist es nicht verwunderlich, dass der Anreiz zur Finanzierung klassischer Parteaufgaben über die Fraktion groß ist. Geht man von dieser Überlegung aus, wäre eine Rückführung der Finanzierung der Fraktionen eine Maßnahme zur Rückführung der Finanzbeziehungen zwischen Fraktion und Partei.

Die Kommission nahm in ihrem Bericht zur Problematik der Fraktionsfinanzierung Stellung. Sie kam zu dem Schluss, dass eine Prüfung der Kapitalakkumulation bei den Fraktionen sinnvoll sei. Des Weiteren wird eine Einschränkung der Finanztransfers zwischen Partei und Fraktion durch die Pflicht zur Rechnungsstellung der Leistung eingefordert.<sup>377</sup> Hierdurch wäre die von einigen Autoren als auslegungsfähig angesehene Bestimmung des § 50 Abs. 4 S. 1 AbgG inhaltlich konkretisiert und gegenleistungslose Finanztransfers unabhängig von der Herkunft der Mittel untersagt. Auch spricht sie sich ausdrücklich für ein Spendenannahmeverbot von Fraktionen und Gruppen aus.<sup>378</sup>

---

<sup>375</sup> Siehe § 52 Abs. 2 AbgG; Kritik hierzu *Meyer, Hans* (1995), S. 90.

<sup>376</sup> Vgl. BT-Drs. 13/8456, S. 7.

<sup>377</sup> Vgl. BT-Drs. 14/6710, S. 47.

<sup>378</sup> Vgl. ebenda.

Der Gesetzgeber hat bis dato keine Konkretisierung der Bestimmungen im Abgeordnetengesetz vollzogen. Er erachtete es nicht für nötig, neben der Novelle des Parteiengesetzes im gleichen Zug die betroffenen Paragraphen im Abgeordnetengesetz anzupassen. Daher hat die dargelegte Problematik nach wie vor Bestand.

### **3.4.3 Einzelfragen der Rechenschaftslegung politischer Parteien**

#### 3.4.3.1 Parteiinterne Verantwortlichkeit

In seiner Fassung vom 18. Juni 1997 sah das Parteiengesetz einen Rechenschaftsbericht der Parteien vor, der über die Herkunft und Verwendung von Mitteln sowie über das Vermögen Auskunft gibt<sup>379</sup>. Diese Pflicht zur Rechenschaftslegung, die aus Art. 21 GG abgeleitet wird, hat auf Seiten der Parteien weitreichende Dokumentationspflichten und auf Seiten der Wirtschaftsprüfer umfassende Prüfungspflichten zur Folge.

Auf Seiten der Parteien bedarf es einer klaren Zuordnung von Verantwortlichkeit im Rahmen der Erstellung von Rechenschaftsberichten, da die Folgen fehlerhafter Rechenschaftsberichte weitreichend sein können. Bis zur Novelle des PartG in 2002 war diese personelle, parteiinterne Verantwortlichkeit durch das Parteiengesetz nicht gegeben. In § 23 Abs. 1 PartG hieß es lediglich, dass der Vorstand öffentlich Rechenschaft zu geben habe. Und auch § 11 PartG normierte nur, dass der Vorstand aus mindestens drei Mitgliedern zu bestehen habe und mindestens alle zwei Jahre neu zu wählen sei.<sup>380</sup> Eine ausdrückliche Zuweisung der Verantwortung zur Rechenschaftslegung innerhalb des Vorstandes fehlte gänzlich.

Dieser interpretatorische Freiraum, der das Parteiengesetz den Parteien in Fragen der personellen Zuständigkeit und Verantwortung für ihren Rechenschaftsbericht überließ, wurde im Kommissionsbericht kritisiert. Mit Hilfe von Befragungen der Parteien wurde eruiert, dass keine Partei bis dato eine eindeutige Verantwortungszuweisung im Vorstand implementiert hatte. Die Aufgabe der Erstellung und internen Kontrolle wurde stets dem Schatzmeister – bisweilen in Kooperation mit dem Generalsekretär – überantwortet, in jedem Fall aber ohne Beratung und Beschlussfassung im Vorstand als dem vom Parteiengesetz verpflichteten Gremium.<sup>381</sup>

---

<sup>379</sup> Vgl. § 23 Abs. 1 PartG.

<sup>380</sup> Vgl. § 11 Abs. 1 PartG.

<sup>381</sup> Vgl. BT-Drs. 14/6710, S. 48.

Dieses Vorgehen wirft mehrere Probleme auf: Erstens erschwert die parteiindividuelle Handhabung die Vergleichbarkeit der internen Prozesse der Aufstellung der Rechenschaftsberichte und der internen Kontrollmechanismen, soweit sie vorhanden sind. Zweitens wird der Vorstand seiner aus § 23 Abs. 1 PartG abgeleiteten Pflicht zur Rechenschaftslegung dahingehend nicht gerecht, dass er seine Aufgabe delegiert, ohne eine spätere Prüfung vorzunehmen. Ohne eine Beratung und Beschlussfassung im Vorstand wird eine spätere Zuordnung von Verantwortlichkeit im Falle fehlerhafter Rechenschaftsberichte erschwert und die politische Verantwortung von dem gesetzlich vorgesehenen Gremium an Dritte weitergereicht. Drittens ist anzunehmen, dass parteiindividuelle Regelungen ein Anzeichen für ein fehlendes internes Kontrollsystem darstellen. Zwar kann man durchaus konstatieren, dass Kontrollsysteme nicht standardisiert sein müssen, um wirkungsvoll zu sein. Dennoch ist anzunehmen, dass aufgrund ähnlicher – wenn nicht gar identischer – Systemanforderungen, ein einheitliches internes Kontrollsystem unwiderlegbare Vorteile für Parteien, Wirtschaftsprüfer und Öffentlichkeit mit sich brächte.

Zur Konkretisierung des ansonsten nebulösen Begriffs des internen Kontrollsystems<sup>382</sup> sei an dieser Stelle auf die Mechanismen interner Kontrolle im Unternehmensbereich verwiesen.<sup>383</sup> Auch sind Instrumente aus dem betriebswirtschaftlichen Prüfungswesen zu entnehmen, die bereits ihre Wirksamkeit bewiesen haben und einfache, aber in ihrem Zusammenwirken nachhaltige Werkzeuge interner Kontrolle darstellen. Das interne Kontrollsystem, das Maßnahmenkomplexe der Steuerung und der Überwachung vereint und damit prozessintegriert und prozessunabhängig wirkt, hat als übergeordnete Ziele die Befolgung der betreffenden gesetzlichen Normen, die korrekte Durchführung interner und externer Rechnungslegung sowie die „Sicherung der Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der

---

<sup>382</sup> „Das *interne Kontrollsystem* (IKS) umfasst alle von der Unternehmensleitung festgelegten Grundsätze und Verfahren (interne Kontrollmaßnahmen), die von dieser eingeführt wurden mit dem Ziel der – soweit praktikabel – Sicherung der ordnungsgemäßen und wirtschaftlichen Führung des Unternehmens, einschließlich der Beachtung der von der Unternehmensleitung aufgestellten Grundsätze, der Sicherung der Vermögenswerte, der Verhinderung und Aufdeckung betrügerischer Handlungen und Fehler, der Richtigkeit und Vollständigkeit der Rechnungslegungsunterlagen und der zeitnahen Erstellung verlässlicher finanzieller Informationen (ISA 400.8).“ Marten, Kai-Uwe/Quick, Reiner/Ruhnke, Klaus, *Wirtschaftsprüfung*, Stuttgart 2001, S. 194.

<sup>383</sup> Vgl. Schneider, Jürgen, *Erfolgsfaktoren der Unternehmensüberwachung*, Berlin 2000, S. 201ff.

Geschäftstätigkeit (hierzu gehören auch der Schutz des Vermögens, einschließlich der Verhinderung und Aufdeckung von Vermögensschädigungen)“.<sup>384</sup>

Um diese Ziele in der Realität umzusetzen, wurden Grundsätze gebildet, an denen rechnungslegende Körperschaften sich orientieren können: Der Grundsatz der Funktionstrennung schreibt vor, dass ausführende und überwachende Funktionen nicht von derselben Person durchgeführt werden dürfen. Dies bedeutet nicht, dass neben jedem Mitarbeiter ein Kontrolleur gestellt wird. Vielmehr soll eine Ablauforganisation installiert werden, die aufeinander folgende Tätigkeiten unterschiedlichen Personen zuordnet und damit eine automatische Kontrolle der Arbeit des einen Mitarbeiters durch den im Arbeitsprozess folgenden Mitarbeiter gewährleistet. Der Grundsatz der Kompetenzbündelung weist mehreren Mitarbeitern gemeinsam die Kompetenz zur Funktionserfüllung zu. Hierdurch wird parallel zur Kompetenzzuweisung ein Mehr-Augen-Prinzip implementiert. Der Arbeitsablauf bei der Funktionserfüllung sollte durchorganisiert und schriftlich festgehalten werden. Jedem Mitarbeiter muss seine Aufgabe im Prozess der Funktionserfüllung bewusst sein. Diese Anforderung wird umschrieben mit dem „Grundsatz der Organisation des Arbeitsablaufes“. Diese Prinzipien stehen vor dem Hintergrund des Grundsatzes der Kontrolle, der besagt, dass jeder Arbeitsabschnitt einer systemimmanenten Kontrolle unterliegt.<sup>385</sup>

Für die politischen Parteien kann man auf der Basis der kodifizierten Standards im Unternehmensbereich Handlungsempfehlungen für ein internes Kontrollsystem ableiten, die sich an den vorgestellten Grundsätzen orientieren. Zunächst ist von großer Bedeutung, dass das interne Kontrollsystem schriftlich präzisiert und festgehalten wird. Hierdurch wird die Verbindlichkeit gesteigert und einer möglichen Unsicherheit in der Anwendung mit klaren Handlungsanweisungen begegnet. Im Unternehmensbereich sind solche ausführlichen schriftlichen Handlungsanweisungen üblich, wie z. B. ISO-Zertifizierungen veranschaulichen. Einer der Hauptpunkte eines funktionierenden Kontrollsystems ist die klare Zuordnung von Verantwortung. Bei den Parteien ist eine Verantwortungskaskade zu implementieren, die den parteiinternen Ebenen die Verantwortung für ihren Bereich klar zuweist. Im Rahmen der Rechenschaftslegung der Parteien war die Zuweisung der Ver-

---

<sup>384</sup> IDW Prüfungsstandard: Das interne Kontrollsystem im Rahmen der Abschlussprüfung (IDW PS 260), Tz. 5.

<sup>385</sup> Vgl. Marten, Kai-Uwe/Quick, Reiner/Ruhnke, Klaus (2001), S. 195.

antwortung der Landesverbände nicht gegeben. Wenn aber ein Landesverband einen grob fehlerhaften Rechenschaftsbericht für sein Gebiet an die Parteizentrale weiterleitet, kann der Rechenschaftsbericht der Gesamtpartei, der auf den Rechenschaftsberichten der Landesverbände basiert, nicht den gesetzlichen Anforderungen genügen. Somit wird der Fehler eines Landesverbandes zu einem Schaden der Gesamtpartei. An dieser Stelle war also eine Präzisierung des § 23 Abs. 1 PartG nötig. Klare Verantwortlichkeiten heißt konkret, dass jeder Landesverband für die Rechnungslegung in seinem Bereich verantwortlich ist und die Bundesebene ihre Aufgabe in der Darlegung ihrer eigenen Einnahmen, Ausgaben und des Vermögens sowie in der korrekten Zusammenführung der Ergebnisse der einzelnen Länderrechnungslegungen zu einer gesamtparteilichen Rechnungslegung hat.<sup>386</sup>

Die Kommission fordert eine Stärkung dieses Prinzips, indem das Parteiengesetz festlegen soll, dass neben dem Parteivorsitzenden und dem Schatzmeister der Generalsekretär oder ein weiteres für Finanzangelegenheiten zuständiges Vorstandsmitglied den Rechenschaftsbericht nach Beratung und Beschluss durch den gesamten Vorstand unterschreibt. Diese eindeutige Regelung solle auch für die Landesebene gelten.<sup>387</sup>

Der Gesetzgeber setzte in seiner Novelle des Parteiengesetzes diese Anregungen größtenteils um und lehnte sich damit an Instrumente der internen Kontrolle im Unternehmensbereich an. Die eindeutige Verantwortungszuschreibung an die Landesverbände bzw. vergleichbare Gebietsverbände auf der einen und der Bundespartei auf der anderen Seite wurde in das Gesetz aufgenommen. Des Weiteren wurde der Vorstand verpflichtet, den Rechenschaftsbericht vor der Weitergabe an den Bundestagspräsidenten als mittelverwaltende Stelle zu beraten.<sup>388</sup> Bei der Umsetzung des „Mehr-Augen-Prinzips“ weicht der Gesetzgeber allerdings von den bei Unternehmen üblichen internen Regelungen dahingehend ab, dass nicht der Parteivorsitzende, der Schatzmeister und der Generalsekretär oder ein anderes Vorstandsmitglied den Rechenschaftsbericht unterschreiben. Die Formulierung des § 23 Abs. 1 PartG bleibt hier sehr unklar. Wird noch im § 23 Abs. 1 S. 3 und 4 PartG davon gesprochen, dass der Vorsitzende und das für Finanzangelegenheiten

---

<sup>386</sup> Vgl. BT-Drs. 14/6710 S. 48.

<sup>387</sup> Vgl. ebenda.

<sup>388</sup> Vgl. § 23 Abs. 1 PartG i. d. F. vom 28. Juni 2002.

zuständige Vorstandsmitglied den Rechenschaftsbericht zu unterschreiben haben<sup>389</sup>, so wird im § 23 Abs. 1 S. 6 PartG in Bezug auf die Gesamtpartei nur von der Unterzeichnung durch das für Finanzangelegenheiten zuständige Vorstandsmitglied gesprochen<sup>390</sup>. Diese Regelung, dass der Bundesvorsitzende nur den Bundes-Teil des Rechenschaftsberichts verantwortet, scheint auf den ersten Blick inkonsequent. Aber gerade diese Regelung ist Ergebnis der eindeutigen Zuweisung von Verantwortung, da die mit dem Bundes-Teil im Gesamtrechenschaftsbericht zusammengeführten Landes-Rechenschaftsberichte von den Landesvorsitzenden verantwortet werden. Eine klare Zuweisung der Verantwortung führt damit unweigerlich zum Verzicht auf die generelle Verantwortungszuschreibung an den Bundesvorsitzenden. Da das für die Finanzangelegenheiten zuständige Vorstandsmitglied auf Bundesebene regelmäßig der Schatzmeister der Partei in Personalunion sein wird, ist die Zuständigkeit auf Bundesebene des § 23 Abs. 1 PartG a. F. auch die des § 23 Abs. 1 PartG n. F. Den Fortschritt in Fragen der Rechenschaftslegung im Allgemeinen und der parteiinternen Verantwortung für die Rechenschaftslegung nur an der Verantwortung des Bundesvorsitzenden festzumachen, wäre verfehlt. Die klare und in ihrem System stringente Zuordnung der Verantwortlichkeit ist ein wichtiger Schritt hin zu einer Rechenschaftslegung der Parteien, bei der auch Rechenschaft im wörtlichen Sinne abgelegt wird.

#### 3.4.3.2 Rechnungsstil

Bei einem Rückblick in die parteirechtliche Literatur stellt man – aus heutiger Sicht eher erstaunt – fest, dass die Frage des Rechnungsstils der Rechenschaftslegung der Parteien lange Zeit nicht aufgegriffen wurde. In einer der ersten Abhandlungen über die Rechenschaftspflicht der Parteien von *Dübber* ist der Kern der Diskussion die Frage, ob die individuelle Rechenschaftslegung, d. h. die Ver-

---

<sup>389</sup> „Der Bundesvorstand der Partei sowie die Vorstände der Landesverbände und die Vorstände der den Landesverbänden vergleichbaren Gebietsverbände sind jeweils für ihre Rechenschaftslegung verantwortlich. Ihre Rechenschaftsberichte werden vom Vorsitzenden und einem vom Parteitag gewählten, für die Finanzangelegenheiten zuständigen Vorstandsmitglied oder von einem für die Finanzangelegenheiten nach der Satzung zuständigen Gremium gewählten Vorstandsmitglied unterzeichnet.“ § 23 Abs. 1 S. 3 und 4 PartG.

<sup>390</sup> „Der Rechenschaftsbericht der Gesamtpartei wird von einem vom Parteitag gewählten, für die Finanzangelegenheiten zuständigen Vorstandsmitglied des Bundesvorstandes oder von einem für die Finanzangelegenheiten nach der Satzung zuständigen Gremium gewählten Mitglied des Bundesvorstandes zusammengefügt und unterzeichnet.“ § 23 Abs. 1 S. 6 PartG.

öffentlichung der Spender, verfassungswidrig ist.<sup>391</sup> Diese vor dem heutigen Verständnis des Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG als Transparenzgebot befremdlich erscheinende Frage verdeutlicht, wie grundlegend die Entwicklung des Parteienrechts bis zum heutigen Tag vorangeschritten ist: Von der Diskussion der Verfassungswidrigkeit der Veröffentlichung der Spendernamen hin zu einer Verfassungswidrigkeit der Verschleierung der Spendernamen. In der zwei Jahre später erschienenen Habilitationsschrift von *Henke*, die ein umfassendes Werk zum Recht der politischen Parteien seiner Zeit darstellt, ist auf insgesamt 229 Seiten der Rechenschaftspflicht der Parteien gerade eine einzige Seite gewidmet. Die Rechenschaftspflicht, die in Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG den Parteien auferlegt wird, wird von *Henke* aufgrund fehlender gesetzlicher Bestimmungen als „nicht möglich“ verworfen.<sup>392</sup>

In seinem Gutachten über die generelle finanzielle Unterstützung der politischen Parteien durch den Staat fokussiert sich *Wildenmann* 1968 in der Frage der Rechenschaftslegung auf die Kontrolle der „Haushalte“ der Parteien. Schon der von ihm verwendete Begriff „Haushalt“ lässt die angenommene Staatsnähe der Parteien in der damaligen Sichtweise erkennen. Dennoch spricht sich *Wildenmann* gegen eine Kontrolle durch die Rechnungshöfe und für den Einsatz vereidigter Buchprüfer.<sup>393</sup>

In seinem umfassenden Werk über das Recht der politischen Parteien greift *Seifert* 1975 die damals geltende Pflicht zur Rechenschaftslegung scharf an. Die Publizitätspflicht greift lediglich nur auf die Einnahmen der Parteien zurück und bleibt in der Nachschau weit hinter den heute auferlegten Publizitätspflichten zurück.<sup>394</sup>

---

<sup>391</sup> „Das Problem der individuellen Rechenschaftslegung ist der Kern aller Erörterungen über Art. 21. Abs. 1 Satz 4 GG. An diesem Punkt sind die politischen Fronten am stärksten verhärtet und die Unterschiede in der Auslegung des Verfassungstextes am größten. Die Bundesregierung und mit ihr die CDU/CSU halten eine Rechenschaftspflicht mit Nennung der individuellen Quelle für verfassungswidrig, die sozialdemokratische Opposition dagegen sieht in der Angabe der Quelle, aus der die Spende geflossen ist, den eigentlichen Verfassungsbefehl.“ *Dübber, Ulrich*, Parteienfinanzierung in Deutschland – Eine Untersuchung über das Problem der Rechenschaftslegung in einem künftigen Parteiengesetz, Köln 1962, S. 60.

<sup>392</sup> „Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG verpflichtet die Parteien in allgemeiner Form zur öffentlichen Rechenschaft über die Herkunft ihrer Mittel. Ein unmittelbarer Vollzug dieser Bestimmungen ist ohne ein Gesetz, das das Nähere regelt (Art. 21 Abs. 3 GG), nicht möglich.“ *Henke, Wilhelm*, (1964) S. 210.

<sup>393</sup> Vgl. *Wildenmann, Rudolf*, Gutachten zur Frage der Subventionierung politischer Parteien aus öffentlichen Mitteln, Meisenheim 1968, S. 55 f.

<sup>394</sup> „Das Instrument der Rechenschaftslegung war von Anfang an fragwürdig und ist es heute mehr denn je. Gegen das allgemeine Ziel des Art. 21 I 4 GG ist gewiss nichts einzuwenden, denn die Macht des Geldes in der Politik ist heute größer denn je. Aber die in Art. 21 I 4 GG dagegen gerichtete Front ist viel zu schmal. Um den Einfluss des Geldes auf die politische Willensbildung in vertretbaren Grenzen zu halten, genügt es nicht, die Parteieinkünfte offenzulegen. ... Der zweite

Auch in diesem Werk bleibt die Frage des Rechnungsstils unberücksichtigt. Dies ist deshalb nicht verwunderlich, da eine Rechenschaftslegung, die allein auf die Darstellung der Einnahmen abhebt, sich der Frage des Rechnungsstils auch nicht stellen muss.

Seit 1984 sind die Parteien verpflichtet, neben der Publizierung ihrer Einnahmen auch über ihre Ausgaben und ihr Vermögen Rechenschaft abzulegen. Dies wurde durch eine Änderung des Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG und des § 24 Abs. 1 PartG erreicht.<sup>395</sup> Spätestens seit dieser Zeit ist das Thema Rechnungsstil zumindest theoretisch in den Fachpublikationen zu erwarten, da die Zahlungs- und Leistungsströme in und aus der Partei sowie das Parteivermögen veröffentlicht werden mussten. In der 1990 erschienenen Aufsatzsammlung von *Wewer*<sup>396</sup> wird weder in der Abhandlung von *Ipsen*<sup>397</sup> noch in der *Kaufners*<sup>398</sup> auf die Problematik hingewiesen.<sup>399</sup> *Kaufner* diskutiert zwar den „Einnahmen“-Begriff des Parteiengesetzes, was man wohlwollend als Vorläufer der Diskussion über den Rechnungsstil ansehen mag, verharret in seiner Fragestellung aber bei den geltenden Regelungen, ohne Perspektiven der Transparenzsteigerung in Fragen des Rechnungsstils zu eröffnen.<sup>400</sup> Es scheint, als sei die Ausweitung der Rechnungslegung auf Ausgaben und Vermögen ein Schritt, der erst von der Fachliteratur aufgearbeitet werden musste. Sechs Jahre später fokussiert sich *Ebbinghausen*<sup>401</sup> in seinem viel beachteten Werk allein auf die Einnahmen der Parteien. Der Paradigmenwechsel, den das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 9. April 1992

---

Einwand gegen Art. 21 I 4 GG ist, dass er auch nicht in einer annähernd befriedigenden Weise realisierbar ist, denn die Herkunft zufließender Gelder und Leistungen lässt sich durch Einschaltung von Mittelpersonen und Zwischenträgern (Fördervereine, Nebenorganisationen!) sowie durch unmittelbare Finanzierung von Wahlbewerbern in einem so großen Maße verschleiern, daß eine den Tatsachen entsprechende Rechenschaftslegung nur durch eine Staatskontrolle mit weitreichenden Inquisitionsbefugnissen und Strafbestimmungen sicherzustellen wäre. Gerade das aber sollte nicht das Ziel des Art. 21 I 4 GG sein. Die nicht oder nur mangelhaft kontrollierte Rechenschaft aber ist, wie die bisher veröffentlichten Berichte der Parteien gezeigt haben, letzten Endes wertlos.“ *Seifert, Karl-Heinz*, Die politischen Parteien im Recht der Bundesrepublik Deutschland, Köln 1975, S. 317.

<sup>395</sup> Vgl. *Ebbinghausen, Rolf u. a.* (1996), S. 44 f.

<sup>396</sup> *Wewer, Göttrik* (1990).

<sup>397</sup> *Ipsen, Jörn*, Die unbegrenzte Parteienfinanzierung – Bemerkungen zu den Urteilen des Bundesverfassungsgerichts vom 14. Juli 1986, in: *Wewer, Göttrik* (Hrsg.), Parteienfinanzierung und politischer Wettbewerb, Opladen 1990, S. 74–99.

<sup>398</sup> *Kaufner, Thomas*, Rechenschaftspflicht und Chancengleichheit – Zur Bedeutung einer ordnungsgemäßen finanziellen Rechenschaftslegung für den Wettbewerb der Parteien, in: *Wewer, Göttrik* (Hrsg.), Parteienfinanzierung und politischer Wettbewerb, Opladen 1990, S. 100–133.

<sup>399</sup> So auch bei *Arnim, von Herbert*, Die neue Parteienfinanzierung, Wiesbaden 1989.

<sup>400</sup> Vgl. *Kaufner, Thomas* (1990), S. 113 ff.

<sup>401</sup> *Ebbinghausen, Rolf u. a.* (1996).

(BVerfGE 85, 264)<sup>402</sup> durch die Abkehr von der reinen Wahlkampffinanzierung und der Zuwendung zu einer allgemeinen staatlichen Teilfinanzierung der politischen Parteien vollzog<sup>403</sup>, dominierte die wissenschaftlichen Kommentare. Weitergehende Untersuchungen der Rechenschaftslegung von Parteien treten gegenüber der grundlegenden und juristisch wie politikwissenschaftlich viel diskutierten Frage nach der allgemeinen staatlichen Parteienfinanzierung in den Hintergrund. In dem Bericht der Kommission unabhängiger Sachverständiger zur Parteienfinanzierung von 1992 wird vor dem Hintergrund der Umwälzung bei der staatlichen Parteienfinanzierung durch das BVerfG die Rechenschaftspflicht nur kurz angesprochen. Die Empfehlungen kommen über punktuelle Präzisierungen nicht hinaus. Eine grundlegende Optimierung der Aussagekraft der Rechenschaftsberichte der Parteien wird nicht verfolgt.<sup>404</sup> Wie auch schon bei den vorhergehenden Novellen des PartG bleibt auch bei der 1994er-Reform die Spendenpublizität Kern der rechenschaftslegungsorientierten Diskussion. *Boyken* verzichtet ebenso wie alle seine Vorgänger in der Darstellung und Kommentierung des Parteienrechts und seines Entwicklungsprozesses auf eine Diskussion des Rechnungsstils.<sup>405</sup> Das neue System staatlicher Parteienfinanzierung und die „ewige“ Frage nach der Veröffentlichung von Spenden dominieren die parteienwissenschaftliche Literatur über weite Teile.

Mit der CDU-Spendenaffäre 1999/2000 kamen Fragen der Rechenschaftslegung jenseits der Spendenpublizität und der relativen und absoluten Obergrenze in den Fokus der Öffentlichkeit und damit auch der Wissenschaft. Dem interessierten Publikum war schnell klar, dass das Rechenschaftslegungssystem alter Prägung, also einer stark parteispezifischen Art und Weise der Rechnungslegung, durch

---

<sup>402</sup> Siehe hierzu: *Ipsen, Jörn*, Globalzuschüsse statt Wahlkampfkostenerstattung. Perspektiven der Parteienfinanzierung nach dem Urteil des BVerfG vom 9. April 92, 2 BvE 2/89, JZ, Heft 15, 1992, S. 753–761; *Kaltefleiter, Werner/Naßmacher, Karl-Heinz*, Acht Leitsätze für ein neues Parteiengesetz, ZParl, Heft 3, 1992, S. 452–455; *Landfried, Christine* (1992), Parteienfinanzierung: Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 9. April 1992, ZParl, Heft 3, 1992, S. 439–447; *Schütte, Volker*, Parteienfinanzierung: Die doppelte Wende des Bundesverfassungsgerichts und die Folgen, KJ, Heft 1, 1993, S. 87–92; *Tsatsos, Dimitris Th./Schmidt, Hans-Rüdiger/Steffen, Peter*, Zur Demokratisierung des Parteienstaats, Gedanken zum Urteil des BVerfG, ZRP, Heft 3, 1993, S. 95–97; *Volkman, Uwe*, Verfassungsrecht und Parteienfinanzierung, ZRP, Heft 9, 1992, S. 325–333.

<sup>403</sup> „Nach der Neuinterpretation des Grundsatzes der Staatsfreiheit ist das Dogma der Wahlkampfkostenerstattung aufgegeben und eine plafonidierte Teilfinanzierung an dessen Stelle getreten.“ *Schwartmann, Rolf*, Verfassungsfragen der Allgemeinfinanzierung politischer Parteien, Berlin 1995, S. 41.

<sup>404</sup> Vgl. *Bundespräsidialamt* (Hrsg.) (1994), S. 103 ff.

<sup>405</sup> Vgl. *Boyken, Friedhelm*, Die neue Parteienfinanzierung, Baden-Baden 1998, S. 304 ff.

die Vorkommnisse um Liechtensteiner Stiftungen und langjährige, regelmäßige Zuwendungen aus diesen nicht öffentlichen Quellen, dem politischen Druck zur Transparenzsteigerung nicht widerstehen konnte. Transparenz in einem umfassenderen Sinne war gefordert.

Das seit 1984 geltende System der Rechenschaftslegung der politischen Parteien sah eine Einnahmen-Ausgaben-Rechnung und eine Vermögensrechnung vor. Im Vergleich mit den Rechnungslegungsvorschriften für Unternehmen wird der substantielle Unterschied deutlich: Bei Unternehmen wird im Rahmen des Gesamtkomplexes Jahresabschluss eine Bilanz – also eine Vermögensbestandsrechnung an einem Stichtag und eine Gewinn- und Verlustrechnung (GuV), sprich eine Vermögensänderungsrechnung – neben Anhang und gegebenenfalls Lagebericht gefordert. Die GuV ist eine Rechnung mit den Kategorien der Erträge und Aufwendungen. Hierin liegt der Kern des Unterschieds: Einnahmen und Ausgaben sind nach allgemeinem Sprachgebrauch der Wirtschaftsprüfer ein weniger umfassendes Begriffspaar als das der Erträge und Aufwendungen und ein übergeordnete Begriffspaar im Vergleich zu Einzahlungen und Auszahlungen.

Einzahlungen sind alle getätigten Zugänge an Bar- und Buchgeld. Eine Auszahlung ist damit jeder vorgenommene Abfluss von Bar- oder Buchgeld.<sup>406</sup> Einnahmen sind Einzahlungen, vermehrt um die Tatbestände der Forderungszugänge. Darunter versteht man den Zuwachs an rechtsverbindlichen Einzahlungen in der Zukunft. Analog zu den Einnahmen gestalten sich die Auszahlungen als rechtsverbindliche Abflüsse in der Zukunft. Ertrag hingegen ist der periodisierte Wertzuwachs, Aufwand damit der periodisierte Werteverzehr.<sup>407</sup>

Das Parteienrecht sah in § 24 Abs. 1 eine Einnahmen-Ausgabenrechnung und eine Vermögensrechnung vor. Damit wurde die kameralistische Einnahmen-Ausgaben-Rechnung mit der der doppelten Buchführung (Doppik) entliehenen Vermögensrechnung (Bilanz) kombiniert. Diese Zusammenführung von Elementen artfremder Rechnungsstile konnte aufgrund der Unverbundenheit keine integrierte Darstellung der Parteifinanzen sein und damit einem umfassenden Anspruch an die Transparenz der Parteifinanzen nicht nachkommen. Die parteispezifischen

---

<sup>406</sup> Vgl. *Bestmann, Uwe* (1997), S. 596.

<sup>407</sup> Vgl. *ebd.*, S. 597 f.

Problemstellungen in Sachen Rechenschaftslegung können auf der Basis nur eines verwendeten Rechnungsstils sinnvoll aufgenommen werden.<sup>408</sup>

Die Kameralistik als althergebrachte Form der öffentlichen Haushaltsrechnung unterscheidet vor der Rechnungslegung in Geldvorgänge und Nichtgeldvorgänge. Letztere werden in der traditionellen Kameralistik innerhalb der Rechnungslegung nicht abgebildet. Die Kameralistik geht folglich von nicht-periodisierten Zahlungsströmen aus. Um einen Periodenerfolg errechnen zu können, ist es nötig, Zahlungsvorgriffe und Zahlungsnachholungen zu buchen.<sup>409</sup> Die Kameralistik differenziert sich in drei Entwicklungsrichtungen: Die Verwaltungskameralistik stimmt mit der dargelegten Grundform überein. Ziel ist die Kontrolle der Liquidität durch einen Abgleich von Einnahmen und Ausgaben sowie die Planeinhaltung.<sup>410</sup>

Die Erweiterte Kameralistik wird angewandt in vollintegrierten Einrichtungen der öffentlichen Hand. Diese benötigen eine Kosten-Leistungsrechnung, um ihre Tätigkeit zu steuern, und als Berechnungsgrundlage für die eingeforderten Entgelte. Nur durch eine Kosten-Leistungsrechnung, die in der originären Kameralistik nicht vorhanden ist, sind z. B. kostendeckende Gebühren errechenbar.<sup>411</sup> Die Erweiterte Kameralistik schafft die Möglichkeit der Kostenstellen- und Kostenträgerrechnung, indem eine zusätzliche Untergliederung vorgenommen wird. Rechnungstechnische Vorgänge werden hierbei in zweckorientierte, neutrale und diverse vermögenswirksame Vorgänge (das Anlagevermögen bzw. das Umlaufvermögen betreffend) kategorisiert und damit aufgeschlüsselt.<sup>412</sup> Dieses Vorgehen ermöglicht eine Verbindung von Finanz- und betriebswirtschaftlicher Rechnung, die weiter gehende Informationen zur Steuerung der Organisation bereithält.

Der dritte Abkömmling der Familie der kamerale Rechnungsstile ist die Betriebskameralistik. Diese wurde bzw. wird bei ausgegliederten Betrieben klein-

---

<sup>408</sup> Vgl. *Streitferdt, Lothar/Schäfer, Christina*, Kritische Analyse der Rechnungslegung der politischen Parteien in Deutschland, in: *Keuper, Franz* (Hrsg.), *Produktion und Controlling – Festschrift für Manfred Layer zum 65. Geburtstag*, Wiesbaden 2002, S. 543–570 (S. 546).

<sup>409</sup> Vgl. *Diemer, Rolf*, Neukonzeption des kommunalen Rechnungswesens – Vergleich des betriebswirtschaftlichen Gestaltungspotentials von Doppik und Kameralistik, Wiesbaden 1996, S. 28 ff.

<sup>410</sup> Vgl. ebd., S. 31 ff.

<sup>411</sup> Vgl. *Eichhorn, Peter*, Allgemeine und Öffentliche Betriebswirtschaftslehre, insbesondere Doppik und Kameralistik, in: *Eichhorn, Peter* (Hrsg.), *Doppik und Kameralistik*, Baden-Baden 1987, S. 48–62 (S. 58 f.).

<sup>412</sup> Vgl. *Gornas, Jürgen*, Grundzüge einer Verwaltungskostenrechnung, Baden-Baden 1976, S. 155 ff. sowie S. 182 ff.

bis mittelgroßer Betriebe eingesetzt, um die Berücksichtigung des Erfolgs innerhalb des Gemeindehaushaltes zu vereinfachen. Ziel ist die Errechnung des Haushaltsbeitrags für die Gemeinde.<sup>413</sup> Im Ergebnis kommt die Betriebskameralistik der doppelten Buchführung sehr nah, stellt aber eine sehr arbeitsaufwändige Rechnungssystematik dar.<sup>414</sup>

Die doppelte Buchführung, Doppik oder auch kaufmännische Buchführung, ist der Rechnungsstil der erwerbswirtschaftlichen Unternehmen. Abbildungsziele und Steuerungsziele unterscheiden die Doppik elementar von der Kameralistik und ihren Ausprägungen:

Erwerbswirtschaftliche Unternehmen müssen gegenüber Gläubigern, Investoren, Banken und z. T. Auftraggebern den Nachweis des kaufmännischen Erfolgs, also adressatenindividuelle Liquiditäts- und Erfolgskennzahlen darlegen. Das Steuerungsziel der Doppik liegt in der Errechnung und Dokumentation einzelwirtschaftlicher Wirtschaftlichkeit.<sup>415</sup> An dieser Stelle muss aber erwähnt werden, dass die Steuerungsleistung, die vormals auch im externen Rechnungswesen erbracht wurde, aufgrund der jährlichen Rechnung und damit einer zu seltenen Erfolgskontrolle zunehmend dem internen Rechnungswesen zufällt. Die Bedeutung der externen Rechnungslegung als Werkzeug der internen Steuerung ist eher gering. Hier dominiert die ex-post-Betrachtung zur Rechenschaft gegenüber den Adressaten.<sup>416</sup> Im Vergleich zu den Abbildungs- und Steuerungszielen der Kameralistik wird die grundlegend unterschiedliche Ausrichtung offensichtlich: Abbildungsziel der Kameralistik ist schlicht die Darlegung der Einhaltung der Haushaltsansätze, also ein Soll-Ist-Vergleich. Die Aussagekraft der Kameralistik ist damit völlig ausreichend für öffentliche Gebietskörperschaften, bei denen die Einhaltung der Vorgaben der Politik durch die Verwaltung als einziges Rechnungsziel besteht. Bei den Steuerungszielen der Kameralistik kann man darüber

---

<sup>413</sup> Vgl. *Mülhaupt, Ludwig*, Theorie und Praxis des öffentlichen Rechnungswesens in der Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden 1987, S. 117 ff.

<sup>414</sup> Siehe hierzu auch *Johns, Rudolf*, Kameralistik, Grundlagen einer erwerbswirtschaftlichen Rechnung im Kameralstil, Wiesbaden 1951; *Storz, Karl*, Betriebs-Kameralistik, Kameralistische Vermögens- und Erfolgsrechnung für gemeindliche Wirtschaftsbetriebe, Stuttgart 1951; *Rodemann, Carl Wilhelm*, Betriebskameralistik, Stuttgart 1953.

<sup>415</sup> Vgl. *Eichhorn, Peter* (1987), S. 56 f.

<sup>416</sup> Vgl. *Schierenbeck, Henner*, Zur Integration von kaufmännischer und kameralistischer Buchführung, in: *Eichhorn, Peter* (Hrsg.), Doppik und Kameralistik, Baden-Baden 1987, S. 112–126 (S. 112).

streiten, ob diese Steuerungsabsicht überhaupt besteht. Sie ist aber erkennbar im Falle der Übererfüllung der Haushaltspläne, was zu Planänderungen in der nächsten Periode führt. *Eichhorn* gibt als Steuerungsziel der Kameralistik auch noch „gesamtwirtschaftliche Ordnung mittels Allokation, Distribution und Stabilisation“<sup>417</sup> an. Hierzu lässt sich entgegnen, dass in Zeiten zunehmender internationaler wirtschaftlicher Verflechtung der einzelne Staat immer weniger Einfluss auf Konjunktur und Wachstum hat, der Einfluss staatlicher Ausgaben auf die gesamte Wirtschaft also tendenziell sinkt.

Was bleibt, ist die Feststellung, dass aufgrund differierender Ziele und Adressaten zwangsläufig die Abbildungs- und Steuerungsziele der beiden Rechnungsstile differieren. Bei dem Vergleich von Doppik und Kameralistik kann man zu folgendem Schluss kommen: Form (Rechnungsstil) follows Function (Rechnungsziel).

Aus dem Dilemma der gleichzeitigen Abbildung der Einnahmen, Ausgaben und des Vermögens und bei Beachtung der allmählich steigenden Transparenzanforderungen wuchs eine parteispezifische Rechenschaftslegung. Diese war bezogen auf Systematik, Aussagekraft und Vergleichbarkeit suboptimal.

Schon der Einnahmen-Begriff des Parteiengesetzes war umfassender als der gemeinhin übliche. In § 26 Abs. 1 PartG wurden neben dem Zufluss an Mitteln auch geldwerte Leistungen, Freistellungen von Verbindlichkeiten und die Durchführung von Veranstaltungen durch Dritte aufgeführt.<sup>418</sup> Diese dem Bilanzrecht und der allgemeinen Terminologie der Wirtschaftsprüfung artfremde Aufblähung des Einnahmen-Begriffs wurde zutreffend von *Streitferdt* in die Nähe des allgemein gültigen Ertrag-Begriffs gerückt. Hierbei ist beispielhaft auf die nicht einnahmen- aber ertragsrelevante Erhöhung des Anlagevermögens zu verweisen, die durch die Neubewertung von Grundeigentum entsteht. Dieser als „Heben von stillen Reser-

---

<sup>417</sup> *Eichhorn, Peter* (1987), S. 57.

<sup>418</sup> „Einnahme ist, soweit für einzelne Einnahmenarten (§ 24 Abs. 2) nichts besonderes gilt, jede der Partei zufließende Geld- oder geldwerte Leistung. Als Einnahmen gelten auch die Freistellung von üblicherweise entstehenden Verbindlichkeiten sowie die Übernahme von Veranstaltungen und Maßnahmen, mit denen ausdrücklich für eine Partei geworben wird, durch andere.“ § 26 Abs. 1 PartG i. d. F. vom 18. Juni 1997.

ven“ bekannte Vermögenszuwachs wird vom Einnahmen-Begriff nicht gedeckt und auch durch die parteispezifische Auslegung desselben nicht erfasst.<sup>419</sup>

Die Parteien versuchten vor dem Hintergrund der schwelenden Gefahr eines „Finanzierungsskandals“ stets, durch die Ausweitung des Einnahme-Begriffs möglichst viele Tatbestände in die eigenen Rechenschaftsberichte aufzunehmen. Dieser Versuch konnte aus systemimmanenten Gründen (Inkompatibilität von Einnahmen-/Ausgabenrechnung und Vermögensrechnung) nicht zum Erfolg führen. Es mussten in den Rechenschaftsberichten Abweichungen zwischen der Vermögensrechnung und der parteispezifischen Einnahmen-Ausgaben-Rechnung erklärt werden. Beispielhaft sei hier der SPD-Rechenschaftsbericht von 1998 angeführt, bei dem eine Differenz von 4,625 Mio. DM wie folgt erklärt wurde: „Im Reinvermögen des Parteivorstandes wurde im Berichtsjahr eine Wertanpassung in Höhe von DM 4.625.000 vorgenommen. Die Anpassung resultiert aus Zuschreibungen zu den Verkehrswerten des Haus- und Grundvermögens in Höhe von DM 3.350.000 sowie aus den Wertansätzen des im Rechnungsjahr 1998 restituierten Haus- und Grundvermögens in Höhe von DM 1.275.000.“<sup>420</sup> Hierbei wird deutlich, wie der Verzicht auf die doppelte Buchführung eine transparente und einfache Darstellung des Vermögens einer Partei konterkariert. Eine dauerhafte Erhöhung des Wertes von Liegenschaften konnte innerhalb einer Einnahmen-Ausgaben-Rechnung nicht dargestellt werden, da kein Zufluss an Vermögen in die Partei stattgefunden hat. Vielmehr steigerte sich der Wert der bereits im Eigentum der Partei befindlichen Anlagegüter. Diese Wertaufholung kann nur in einer Ertrags-Aufwandsrechnung dargestellt werden, da durch die Verbindung mit der Vermögensrechnung innerhalb der Zwei-Komponenten-Verbundrechnung eine Zuschreibung im Rahmen der GuV erfolgt. Kurz gesagt: Die Wertsteigerung des Anlagevermögens ist ein Ertrag, aber keine Einnahme. Im Ergebnis musste jede Partei vergleichbare Vorgänge einzeln kommentieren, was nicht transparenzfördernd ist.

Bei der Frage der Bilanzierung des Haus- und Grundvermögens ist auf ein weiteres Problem hinzuweisen: Es stellt sich die Frage nach den Bilanzansätzen. Bei der unternehmerischen Rechenschaftslegung nach HGB ist die Bilanzierung von Haus- und Grundvermögen zu historischen Anschaffungskosten üblich, da im

---

<sup>419</sup> Vgl. *Streitferdt, Lothar*, S. 326 ff.

<sup>420</sup> BT-Drs. 14/2508, S. 40

Sinne des Gläubigerschutzes auf eine spekulative Wertaufholung verzichtet wird. Durch diese dem Vorsichtsprinzip<sup>421</sup>, das als Fundament der handelsrechtlichen Rechenschaftslegung in Deutschland bezeichnet werden kann<sup>422</sup>, folgende Bilanzierung entstehen aufgrund der Wertsteigerung dieser Anlagegüter stille Reserven. Die Bilanzierung zu historischen Anschaffungskosten unterliegt im Rahmen der Internationalisierung der Rechenschaftslegung Aufweichungstendenzen, da gerade im angelsächsischen Bereich eine Abbildung der tatsächlichen Vermögenssituation angestrebt wird („true and fair view“). Bei der Rechenschaftslegung der Partei bleibt zu überlegen, ob diese ebenfalls das Ziel des Gläubigerschutzes hat oder vielmehr dem Ziel der Abbildung der tatsächlichen Vermögens-, Finanz- und Ertragslage verpflichtet ist. Eine eindeutige Betonung des zweiten Zieles bei der Rechenschaftslegung politischer Parteien erscheint angebracht und materiell begründet.

Einige Parteien folgen diesen Überlegungen, wie am Beispiel des Rechenschaftsberichts der SPD für das Jahr 1998 dargelegt. Auch die FDP folgte der Bilanzierung nach Verkehrswerten.<sup>423</sup> Die CDU hingegen blieb bei ihrer Bilanzierung nach historischen Anschaffungswerten. Dieser uneinheitliche Ausweis des Vermögens verzerrt die Vergleichbarkeit und Transparenz der Parteivermögen nachhaltig.<sup>424</sup>

Das Phänomen der stillen Reserven entsteht bei jeglicher Form der strukturellen Unterbewertung. Was bei Haus- und Grundvermögen funktioniert, ist bei Finanzanlagen nicht vermeidbar, solange eine positive Verkehrswertentwicklung in der

---

<sup>421</sup> *Ballwieser, Wolfgang*, § 252, in: *Schmidt, Karsten* (Hrsg.), Münchener Kommentar zum Handelsgesetzbuch, Band 4, München 2001, Rn. 55 ff.; *Wohlgemuth, Michael*, Vorsichtsprinzip, in: *Pelka, Jürgen/Niemann, Walter*, Beck'sches Steuerberater-Handbuch 2006/2007, München 2006, Rn. 854–856; *Wiedmann, Harald*, § 252, in *Ebenroth, Carsten Thomas/Boujong, Karlheinz/Joost, Detlev* (Hrsg.), Handelsgesetzbuch, Band 1, München 2001, Rn. 21 ff.; *Merkt, Hanno*, § 252, in: *Hopt, Klaus J./Merkt, Hanno* (Hrsg./*Baumbach, Adolf* (Begr.), Handelsgesetzbuch, München 2006, Rn. 10; *Heep-Altiner, Maria/Lintermann, Reinhard*, Vorsichtsprinzip, Best Estimate oder Fair Value? Die Schadensreserve im Kontext der Bilanzierungsnormen, VW, Heft 12, 2004, S. 912–914.

<sup>422</sup> „überragendes Prinzip“: *Niehus, Rudolf J.*, „Vorsichtsprinzip“, und „Accrual Basis“ – Disparitäten bei den Determinanten der „Fair Presentation“ in der sog. internationalen Rechnungslegung, DB, Heft 29, 1997, S. 1421–1427 (S. 1422); „übergeordnetes Prinzip“: *Budde, Wolfgang Dieter/Steuber, Elgin*, Verfassungsrechtliche Voraussetzungen zur Transformation internationaler Rechnungslegungsgrundsätze, DStR, Heft 13, 1998, S. 504–508 (S. 506); „Prägung der deutschen Rechenschaftslegung durch Vorsichtsprinzip“: *Maier-Siegert, Ernst*, Das Vorsichtsprinzip im „Schredder“ internationaler Rechnungslegungsstandards? – Expertendiskussion zur deutschen Rechnungslegungszukunft, BC, Heft 6, 2001, S. 129–132 (S. 129).

<sup>423</sup> Vgl. BT-Drs. 14/2508, S. 154.

<sup>424</sup> Vgl. *Streitferdt, Lothar/Schäfer, Christina* (2002), S. 557 f.

Bilanz nicht nachvollzogen wird. Die Bilanzierung nach Verkehrswerten ist also unabhängig von dem Gut die Voraussetzung einer dem Gedanken der Transparenz der Parteifinanzien folgenden Rechenschaftslegung.

Die Kritik von *Küstermann*<sup>425</sup> an der Forderung nach einer Ertrags-Aufwands-Rechnung im Rahmen einer Zwei-Komponenten-Verbundrechnung ist verfehlt. Seine Position, dass bei einer Einführung der doppelten Buchführung und damit einer Ertrags-Aufwands-Rechnung in Form der GuV Tatbestände, die laut Parteiengesetz darstellungspflichtig sind, wie z. B. die Zinersparnis bei einem zinslosen Kredit für die Partei von Dritten, dann aufgrund des fehlenden Einflusses auf das Reinvermögen der Partei nicht mehr rechenschaftspflichtig wären, überzeugt nur auf den ersten Blick. Man kann entgegen, dass – wie bei der Einnahmen-Ausgaben-Rechnung – auch bei der Ertrags-Aufwands-Rechnung parteienspezifische Gesichtspunkte Berücksichtigung finden können. Um die Stringenz der Doppik in der Rechenschaftslegung der Parteien nicht zu unterwandern, wäre es durchaus machbar und sinnvoll, die Ausnahmen der nicht in die GuV einfließenden Tatbestände in einem Anhang zu publizieren. Dieser hat nicht weniger Gewicht und ist nicht weniger verpflichtend im Rahmen des Jahresabschlusses als die GuV oder die Bilanz.

Die Vorteile der Doppik im Rahmen der Rechenschaftslegung der Parteien überwiegen: Die Vereinbarkeit von Vermögensbestandsrechnung auf der einen und Vermögensänderungsrechnung auf der anderen Seite erzeugt erst ein integriertes System der Rechenschaftslegung, das einen inneren Kontrollmechanismus durch die doppelte Verbuchung beinhaltet. Hierdurch werden Ergebnisunterschiede bei der Rechnungen verhindert und der Aussagewert der Rechenschaftsberichte erhöht. Hinzu tritt eine den Gewohnheiten der Adressaten von Rechenschaftsberichten entgegenkommende Systematik. Der Kreis derjenigen, die den Aussagewert von Rechenschaftsberichten der Parteien richtig einschätzen können, wächst mit grundsätzlich den Regelungen im Unternehmensbereich, also den Maßgaben des Handelsgesetzbuches (HGB), folgenden Bestimmungen.<sup>426</sup> Dies gilt trotz der

---

<sup>425</sup> Vgl. *Küstermann, Burkhard* (2003), S. 72 ff.

<sup>426</sup> „Die Einführung der doppelten Buchführung auf allen Parteebenen im Zusammenhang mit der Anwendung der Vorschriften des Handelsgesetzbuches (HGB) verbessert die Transparenz bei der Rechenschaftslegung von Parteien über die Herkunft und Verwendung dieser Mittel und gewährleistet eine stärkere Kontrolle durch den Bundestagspräsidenten als mittelverwaltende Stelle. Hier-

Empfehlung zur Bilanzierung des Anlagevermögens mit Verkehrswerten, da die besonderen Transparenzanforderungen an politische Parteien dieses erfordern. In der Einsicht, dass die Doppik als Rechnungsstil auch für die Parteien viele Vorteile und wenige überwindbare Nachteile mit sich bringt, und in Anlehnung an das Gutachten von *Streitferdt*, das ebenfalls zu diesem Ergebnis kommt, hat sich die Kommission des Bundespräsidenten in ihrer Empfehlung für eine Umstellung des Rechnungswesens der Parteien auf die doppelte Buchführung ausgesprochen.<sup>427</sup> Der Gesetzgeber ist dieser Empfehlung aber nicht umgehend gefolgt. Erst in der 9. Novelle des PartG vom 22. Dezember 2004 wurde mit Aufnahme des § 26a der Ausgabenbegriff des PartG derart erweitert, dass er eine dem betriebswirtschaftlichen Aufwandsbegriff nahezu synonyme Bedeutung erhielt. Zur Vereinfachung wurden die Regelungen unterhalb der Landesverbandsebene laienfreundlich gestaltet, sodass nicht mit einer Überbelastung ehrenamtlicher Parteimitglieder in den Orts- und Kreisverbänden zu rechnen ist.<sup>428</sup>

#### 3.4.3.3 Bewertung des Vermögens

Schon im Rahmen der Darstellung des parteispezifischen Einnahmenbegriffs und der Diskussion über den Rechnungsstil wurde auf die bisweilen nicht vergleichbaren Angaben bei den Parteivermögen hingewiesen. Vor diesem Hintergrund wird die Problematik der zugrunde gelegten Bewertungsvorschriften präzise ersichtlich: Wie von der Kommission in ihren Empfehlungen angemahnt<sup>429</sup>, wurde in der Vergangenheit keine einheitliche, vergleichbare Vermögensbewertung vorgenommen. Dies lag an den widersprüchlichen gesetzlichen Regelungen des § 24 Abs. 1 Satz 2 und des § 28 Satz 2 PartG<sup>430</sup> sowie des § 26 Abs. 3 PartG, auf die sich die Parteien berufen konnten. Die Transparenz der Vermögenslage der politischen Parteien und die Orientierung an den Regelungen im Unterneh-

---

bei ist auch zu berücksichtigen, dass zu den handelsrechtlichen Vorschriften eine umfassende Anwendungspraxis, Rechtsprechung und Kommentierung existiert.“ *Wirtschaftsprüferkammer/ Instituts der Wirtschaftsprüfer* (Hrsg.), Bericht der Kommission unabhängiger Sachverständiger zu Fragen der Parteienfinanzierung (2002), WPg, Heft 5, 2002, S. 256–266 (S. 257).

<sup>427</sup> Vgl. BT-Drs. 14/6710, S. 49 f.

<sup>428</sup> Siehe hierzu beispielhaft § 28 Abs. 1 und Abs. 3 PartG in der Fassung vom 22. Dezember 2004.

<sup>429</sup> Vgl. BT-Drs. 14/6710, S. 50.

<sup>430</sup> In beiden Paragraphen des PartG wird auf die Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung „unter Berücksichtigung des Gesetzzwecks“ hingewiesen. Dies deutet auf einen Verweis auf § 253 HGB, in dem das Vorsichtsprinzip der handelsrechtlichen Bewertungsvorschriften zum Ausdruck kommt: „Vermögensgegenstände sind höchstens mit den Anschaffungs- oder Herstellungskosten, vermindert um Abschreibungen nach den Absätzen 2 und 3 anzusetzen.“ § 253 Abs. 1 Satz 1 HGB.

mensbereich (HGB) schließen sich aus. Auf der einen Seite stehen Verkehrswerte, die eine zeitpunktbezogene Darstellung der Werte von Anlagegütern bieten. Auf der anderen Seite stehen Anschaffungs- bzw. Herstellungskosten, die historische, dafür aber leicht nachprüfbare Wertkategorien darstellen.

Es werden folglich zwei Problemkreise deutlich: Zum einen bestand die Notwendigkeit zur Steigerung der Vergleichbarkeit der Vermögenslage der politischen Parteien, eine gesetzliche Regelung einzuführen, die keinen Interpretationsspielraum mehr bereithält. Zum Zweiten musste die Frage nach dem dem Transparenzgebot des Art. 21 GG folgenden Wertansatz für Vermögensgegenstände der Parteien geklärt werden.

Zum Thema Parteivermögen holte der Deutsche Bundestag zwei Gutachten ein.<sup>431</sup> *Schruff* plädiert in seinem Gutachten dafür, das Anschaffungswertprinzip des HGB als vorgeschriebene Bewertungsgrundlage des Parteiengesetzes festzuschreiben und in einer Nebenrechnung eine Bewertung mit Zeitwerten (Verkehrswert, Wiederbeschaffungswert) durchzuführen. Damit sei die Vergleichbarkeit gewahrt und das „Potential der Beschaffung finanzieller Mittel“ der Parteien trotzdem publiziert. In seinem Gutachten verweist *Schruff* auf die gesetzlichen Bestimmungen für Versicherungsunternehmen, die durch das RechVersV (hier: §§ 54 bis 56 RechVersV) zur Veröffentlichung von Zeitwerten ihrer Kapitalanlagen im Anhang verpflichtet seien.<sup>432</sup>

*Schruff* löst das Dilemma zwischen Einheitlichkeit der Bewertungsansätze, HGB-Anlehnung und parteispezifischen Transparenzanforderungen durch eine zweifach ausgelegte Bewertung des Parteivermögens. In der Diskussion über diesen Vorschlag spricht für die Empfehlung von *Schruff*, dass die Ziele der Vergleichbarkeit und der Transparenz beide zugleich erfüllt werden können. Gegen seinen Vorschlag spricht der zusätzliche Aufwand, der durch eine Vermögensbewertung zu Anschaffungskosten und Verkehrswerten entsteht. Gerade die Bewertung zu Zeitwerten ist äußerst schwierig und bringt viel Interpretationsspielraum mit sich,

---

<sup>431</sup> *Schruff, Lothar*, Bewertung von Parteivermögen nach dem Parteiengesetz, Gutachten erstattet im Auftrag des Deutschen Bundestages, Manuskript, Göttingen 23. Dezember 2000; sowie *Badura, Peter*, Bewertung von Parteivermögen nach dem Parteiengesetz, Rechtsgutachten erstattet im Auftrag des Deutschen Bundestages, Manuskript, München, Oktober 2000.

<sup>432</sup> Vgl. ebd., S. 6.

schließlich ist jeder Preis subjektiver Natur. Zur Objektivierung z. B. von Unternehmenswerten werden komplizierte Bewertungsmethoden herangezogen.<sup>433</sup> Diese Problematik der Wertzuschreibung ist nicht allein ein parteispezifisches Problem, sondern jeder Art von Rechenschaftslegung.

In seinem Gutachten von Oktober 2000 bestätigt *Badura* die Notwendigkeit einer einheitlichen Bewertung des Vermögens der politischen Parteien. Auch sieht er, mit Verweis auf ein Gutachten der Wirtschaftsprüfungsgesellschaften Secura und Counsel Treuhand, das Fehlen einer „zwingenden Methode“ als Hindernis einer zeitnahen Bewertung mit Verkehrs- oder Wiederbeschaffungswerten an.<sup>434</sup> In der Zusammenfassung seines Gutachtens legt er daher den Schwerpunkt auf eine Einheitlichkeit der Vermögensbewertung:

„Die Vergleichbarkeit der Vermögensbilanzen der Parteien könnte dadurch verbessert werden, dass für die Bewertung von Vermögensgegenständen einheitlich und schlechthin die Anwendung der handelsrechtlichen Bewertungsvorschriften oder – bei verschärfter Praktizierung des Transparenzgebots – der Regel einer zeitnahen Bewertung angeordnet wird.“<sup>435</sup>

*Streitferdt* hingegen empfiehlt eine konkrete Vorgehensweise, um einerseits die Einheitlichkeit zu gewährleisten, ohne den Umfang der Bewertung ausufern zu lassen, und andererseits die Möglichkeit zur Bildung stiller Reserven zu minimieren. Er lehnt es aufgrund von Praktikabilitätsgründen ab, nach *Schruff* zu verfahren und eine generell doppelte Vermögensbewertung vorzunehmen. Er plädiert für die Übernahme der handelsrechtlichen Vorschrift des Anschaffungswertprinzips bei der Vermögensbewertung. Zusätzlich sollen im Erklärungsteil der Rechenschaftsberichte der Parteien die in einem Rhythmus von maximal fünf Jahren er-

---

<sup>433</sup> Die Schwierigkeit der Objektivierung ist das Kernproblem z. B. im Rahmen von Unternehmensbewertungen. Hierbei kann auf unterschiedliche Bewertungskonzepte zur Objektivierung des Unternehmenswertes zurückgegriffen werden. Neben der Ertragswertmethode werden die Discounted-Cash-Flow-Methoden verwendet. Hierzu gehören die Entity-Methode, die Equity-Methode sowie die Adjusted-Present-Value-Methode (APV). Diese in Berechnungstechnik und -ausmaß unterschiedlichen Konzepte stellen letztlich alle auf zukünftige Erträge und Zahlungsströme ab. Siehe zu Bewertungsmethoden und Problemen der Unternehmensbewertung beispielhaft: *Drukarczyk, Jochen*, Unternehmensbewertung, 3. Aufl., München 2001; *Lausterer, Martin*, Unternehmensbewertung zwischen Betriebswirtschaftslehre und Rechtsprechung, Baden-Baden 1997; *Schulze, Wolfgang*, Methoden der Unternehmensbewertung, 2. Aufl., Düsseldorf 2003.

<sup>434</sup> Vgl. *Badura, Peter* (2000), S. 26 f.

<sup>435</sup> Vgl. ebd., S. II.

mittelten Verkehrswerte veröffentlicht werden. Dies soll aber – im Gegensatz zu *Schruff* – ausschließlich für die Besitzposten Haus- und Grundvermögen sowie Beteiligungen geschehen, da sonst der Arbeitsaufwand nicht zu rechtfertigen sei.<sup>436</sup>

Die Kommission folgte *Streitferdt*. Neben der Bilanzierung mit historischen Anschaffungswerten sollten die Parteien alle fünf Jahre die Besitzposten „Haus- und Grundvermögen“ und „Beteiligungen“ im Erläuterungsteil zu Verkehrswerten darstellen. Dies wurde mit dem Verweis auf Umfang und Komplexität einer generellen Verkehrswertbilanzierung begründet. Auch wollte man nicht gänzlich auf die Darstellung von Verkehrswerten verzichten, da die Parteien in eigenem Interesse diese ausweisen wollen. Dies liegt in der Wertaufholung und der damit verbundenen Bonitätssteigerung begründet.<sup>437</sup>

Der Gesetzgeber ist dem gefolgt. Es wurde ein Erläuterungsteil als Bestandteil des Rechenschaftsberichtes eingeführt (§ 24 Abs. 1 Satz 1 PartG).

Für die Bewertung von Beteiligungen an Unternehmen wird bei börsennotierten Unternehmen der Kurswert herangezogen. Beim praxisnäheren Fall der nicht-börsennotierten Unternehmen in (Teil-)Eigentum von politischen Parteien wird über die Berechnung des „gemeinen Wertes“ eine Bilanzierungsgrundlage gewonnen. Hierbei kann über einen vergleichbaren Verkaufserlös – bei Neugründung innerhalb der ersten drei Jahre auf das Nennkapital – und – bei Fehlen dieser Berechnungskonstruktionen – über eine Ableitung des Wertes vom Vermögen und den Ertragsaussichten auf die Berechnung nach dem Stuttgarter Verfahren zurückgegriffen werden.<sup>438</sup>

Die §§ 24 und 28 PartG wurden dahingehend präzisiert, dass die Formulierung „nach den Grundsätzen ordnungsgemäßer Buchführung unter Berücksichtigung des Gesetzeszwecks“ gestrichen wurde. In § 24 PartG wurde die im Unternehmensbereich gebräuchliche Formulierung vom den „tatsächlichen Verhältnissen entsprechenden Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage“ eingeführt. Insgesamt wurde also die bilanzielle Behandlung von Parteivermögen im Grundsatz

---

<sup>436</sup> Vgl. *Streitferdt, Lothar* (2001), S. 353 ff.

<sup>437</sup> Vgl. BT-Drs. 14/6710, S. 51 f.

<sup>438</sup> Vgl. *IDW Stellungnahme zur Rechenschaftslegung: Rechnungslegung von politischen Parteien* (IDW RS HFA 12), WPg, Heft 15, 2005, S. 856–861 (S. 861).

an die bilanzielle Handhabung von Unternehmensvermögen angeglichen, und nur in Ausnahmefällen<sup>439</sup> wurde aufgrund spezifischer Anforderungen an die Transparenz von Parteivermögen davon abgesehen.

Die gefundene Regelung kann als auf einem breiten Konsens fußend begrüßt werden. Schließlich wurde erfolgreich versucht, eine Abkehr der Bestimmungen für Parteien von den Regeln des HGB nur in wohlbegründeten und auf den besonderen Transparenzanforderungen der politischen Parteien gründenden Fällen zuzulassen. Kleinere Einschränkungen der Aussagekraft des Erläuterungsteils durch die Heranziehung des Bewertungsgesetzes bei der Verkehrswertbestimmung nach § 24 Abs. 7 Nr. 4 PartG sind zwar kritisierbar.<sup>440</sup> Dennoch ist der große Fortschritt in Fragen der Transparenz durch die Klarstellung der grundsätzlichen Geltung handelsrechtlicher Bewertungsprinzipien evident.

#### 3.4.3.4 Saldierungsgebot

Das Saldierungsgebot des § 27 Abs. 2 Satz 1 PartG war eine Abweichung von handelsrechtlichen Rechnungslegungsvorschriften und eine Abkehr von grundlegenden Bestimmungen der GoB.<sup>441</sup> Einnahmen aus Vermögen, Veranstaltungen, Vertrieb von Druckschriften und Veröffentlichungen sowie sonstigen mit Einnahmen verbundenen Tätigkeiten<sup>442</sup> mussten mit dem Reinertrag, d. h. mit der Differenz von Einnahmen und dazugehörigen Ausgaben veröffentlicht werden. Als denkbare Gründe für diese Vorgehensweise können eine vermutete größere Einsicht der Öffentlichkeit in die tatsächlichen Vermögensverhältnisse der Parteien<sup>443</sup> und eine mindernde Wirkung auf die relative Obergrenze im Rahmen der Festsetzung der staatlichen Parteienfinanzierung aufgeführt werden<sup>444</sup>.

---

<sup>439</sup> Zu den Ausnahmefällen gehören die dargestellte regelmäßige Verkehrswertberechnung der Vermögensposten „Haus- und Grundvermögen“ und „Beteiligungen“ sowie die auf 10.000 DM bzw. 5000 Euro angehobene Grenze der Aktivierungspflicht (bis zu dieser Grenze Aktivierungswahlrecht) von Sachanlagevermögen (siehe hierzu § 28 Abs. 1 PartG).

<sup>440</sup> Vgl. *Gemeinsame Stellungnahme der Wirtschaftsprüferkammer und des Instituts der Wirtschaftsprüfer* (2002), S. 260 f.

<sup>441</sup> „Bei den in § 24 Abs. 2 Nr. 4 und 5 genannten Einnahmequellen ist der Reinertrag anzusetzen.“ § 27 Abs. 2 Satz 1 PartG.

<sup>442</sup> § 24 Abs. 2 Nr. 4 und Nr. 5 PartG i. d. F. vom 18. Juni 1997.

<sup>443</sup> Vgl. *Küstermann, Burkhard* (2003), S. 110.

<sup>444</sup> Vgl. *Streitferdt, Lothar* (2001), S. 357.

Zunächst bleibt festzuhalten, dass der getrennte Ausweis von Einnahmen und Ausgaben bzw. Ertrag und Aufwand im Handelsrecht<sup>445</sup> und im Haushaltsrecht<sup>446</sup> zu den Grundfesten der Rechnungslegung gehört. Ausnahmen dieses Bruttoprinzips werden nur in einzelnen, ausgewählten Fällen zugelassen.<sup>447</sup> Hierbei muss der Transparenzgewinn durch den Verzicht auf dieses Prinzip größer sein als bei der Befolgung des Einzelausweises.

Die SPD wies in ihren Rechenschaftsberichten Einnahmen aus Vermögen nur mit dem saldierten Reinertrag aus, was vollkommen den Regelungen des PartG entsprach, allerdings die Forderung nach einer Anpassung der Gesetzeslage an das HGB aufkommen ließ.<sup>448</sup> Hinzu trat die Überzeugung, dass das Nettoprinzip nicht der Intention des Transparenzgebots des Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG nachkommt. *Rübenkönig* spricht in diesem Zusammenhang sogar von einer Verfassungswidrigkeit des § 27 Abs. 2 Satz 1 PartG a. F.<sup>449</sup>

Die Auffassung *Küstermanns*, der eine Anwendung des Nettoprinzips beim Ausweis von Einnahmen und Ausgaben als mit dem Transparenzgebot des Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG vereinbar anerkennt, bleibt zu hinterfragen. Das von ihm angebrachte Beispiel der Einnahmen und Ausgaben im Rahmen eines Festes einer Partei<sup>450</sup> kann als nicht stichhaltig bewertet werden. Schließlich gehört es im Wirt-

---

<sup>445</sup> „Posten der Aktivseite dürfen nicht mit Posten der Passivseite, Aufwendungen nicht mit Erträgen, Grundstücksrechte nicht mit Grundstückslasten verrechnet werden.“ § 246 Abs. 2 HGB.

<sup>446</sup> „Die Einnahmen und Ausgaben sind in voller Höhe und getrennt voneinander zu veranschlagen.“ § 12 Abs. 1 Satz 1 HGrG.

<sup>447</sup> „Durch Gesetz kann zugelassen werden, daß Satz 1 nicht für die Veranschlagung der Einnahmen aus Krediten vom Kreditmarkt und der hiermit zusammenhängenden Tilgungsausgaben gilt. Darüber hinaus können Ausnahmen von Satz 1 im Haushaltsplan zugelassen werden, insbesondere für Nebenkosten und Nebenerlöse bei Erwerbs- oder Veräußerungsgeschäften. In den Fällen des Satzes 3 ist die Berechnung des veranschlagten Betrages dem Haushaltsplan als Anlage beizufügen oder in die Erläuterungen aufzunehmen.“ § 12 Abs. 1 Satz 2–4 HGrG.

<sup>448</sup> Siehe hierzu: *Badura, Peter* (2000); *Schruff, Lothar* (2000), S. 10 ff.; *Streitferdt, Lothar* (2001), S. 356 ff.; *Wend, Rainer/Albrecht-Baba, Alexandra*, Saldierung im Rahmen des Parteiengesetzes, ZRP, Heft 12, 2001, S. 561–564.

<sup>449</sup> Vgl. *Rübenkönig, Judith*, Die Rechenschaftspflicht der politischen Parteien nach Art. 21 Absatz 1 Satz 4 Grundgesetz, Frankfurt/Main 2003, S. 148 f.

<sup>450</sup> „Allerdings wäre auch eine Reinertragsregelung mit dem Transparenzgebot des Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG zu vereinen gewesen: Die von einer Partei erzielten Einnahmen stehen der Partei nicht immer in vollem Umfang zur Verfügung und können von ihr im politischen Wettbewerb eingesetzt werden. Vielmehr muss eine Partei in vielen Fällen zunächst Ausgaben machen, um Einnahmen zu erzielen. Organisiert eine Partei ein Sommerfest, so sind u. U. Ausgaben für Miete geeigneter Räumlichkeiten und die Anschaffung von Lebensmitteln zu tätigen. Diese Ausgaben mindern die im Rahmen des Festes erzielten Einnahmen. Der Ausweis des Reinertrages bewirkt zwar eine Einschränkung der Offenlegungspflicht. Durch die Verrechnung wird dem Bürger aber zugleich vor Augen geführt, dass die Partei nicht uneingeschränkt über die eingenommenen Mittel verfügen kann, sondern dass sie zunächst eigene Mittel einsetzen muss, um die Einnahmen zu erzielen.“ *Küstermann, Burkhard* (2003), S. 110.

schaftleben, und dazu zählt in einer weiten Definition auch eine auf Einnahmeerzielung ausgerichtete Parteiveranstaltung, gerade fast definatorisch hinzu, dass Kapital investiert wird, um die Folgewirkung des Einnahmezufusses zu erzielen. In der Bilanz wird dies dadurch deutlich, dass die Aktiva die Mittelverwendung und die Passiva die Mittelherkunft offenlegen. Folgt man *Küstermann* in seiner Argumentation, ist der generelle Ausweis von Einnahmen und Ausgaben bzw. Ertrag und Aufwand bei Parteien wie bei Unternehmen mittels des Bruttoprinzips – also der getrennten Dokumentation – unnötig. Hiermit stellt er sich gegen die GoB, die Regelungen des HGB und des HGrG. Ein Garant der transparenten Darstellung der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage wäre damit zur Disposition gestellt.

### **3.4.4 Prüfung der Rechenschaftsberichte politischer Parteien**

#### 3.4.4.1 Bestellung des Prüfers

Die Bestimmungen über Auswahl und Bestellung des Wirtschaftsprüfers einer Partei wurden im Reformprozess diskutiert<sup>451</sup> und in einigen Fällen auch im PartG novelliert. In ihren Empfehlungen wies die Kommission ausdrücklich auf die Veränderungen der Wirtschaftsprüfungspraxis durch die Bestimmungen des Gesetzes zur Kontrolle und Transparenz im Unternehmensbereich (KonTraG) vom 27. April 1998<sup>452</sup> hin.

In Anlehnung an die gesetzlichen Regelungen für Aktiengesellschaften in § 119 Abs. 1 Nr. 4 AktG wurde von *Streitferdt* eine Bestellung des Wirtschaftsprüfers durch den Parteitag gefordert.<sup>453</sup> Durch diese Konkretisierung der Praxis der Bestellung wäre die bis dato vorgekommene Bestellung durch ein anderes Führungsgremium der Partei oder durch den Schatzmeister unterbunden worden. Bei dieser Praxis wird nicht klar getrennt zwischen zu Prüfendem und Prüfer<sup>454</sup>, sodass ein interner Konflikt im Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis in Fällen der fehlerhaften Rechenschaftslegung unumgänglich ist. *Streitferdts* Empfehlung

---

<sup>451</sup> Siehe hierzu *Wettig-Danielmeier, Inge*, Die Stellungnahme der SPD zur Reform der Parteienfinanzierung, in: ZParl, Heft 3, 2001, S. 528–535.

<sup>452</sup> BGBl. I 1998, S. 786 ff.

<sup>453</sup> Vgl. BT-Drs. 14/6710, S. 54 f. sowie *Streitferdt, Lothar* (2001), S. 366 f.

<sup>454</sup> Vgl. *Küstermann, Burkhard* (2003), S. 213 f.

verbessert neben der größeren Unabhängigkeit des Prüfers von der Schatzmeisterei oder dem Vorstand als indirektem Prüfungsgegenstand die parteiinterne Transparenz der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage, da der Parteitag ohne die externe Rechnungsprüfung nur schwer ein neutrales Bild über die Tätigkeit und Entscheidungen der im Finanzwesen der Partei Verantwortlichen erhalten kann. Die Verortung der Prüferbestellung beim Parteitag erhöht damit die Neutralität des Prüfers gegenüber den Finanzverantwortlichen mit einer Transparenzsteigernden Wirkung nach außen sowie nach innen.

Bei Aktiengesellschaften entscheidet die Hauptversammlung über den Wirtschaftsprüfer. Auch hier soll die Bestellung durch die Hauptversammlung vor allem die interne Prinzipal-Agenten-Problematik lösen. Durch die Beauftragung von Führungspersonal, das über Vermögen Entscheidungen trifft, ohne selbst Eigentum daran zu besitzen, wurde die Unternehmensführung professionalisiert. Die Eigentümer verloren die unmittelbare Kontrolle über die Verwendung ihres Vermögens. Diese Problematik, die im Rahmen der Principal-Agent-Theorien versucht wird aufzuarbeiten und durch Simulation von Entscheidungsprozessen Empfehlungen für ein institutionelles Design von Kontrollsystemen anbietet, trifft grundsätzlich auch bei den Entscheidungsprozessen von Parteien zu. Daher ist die Übertragung der Position und der Zuordnung des externen Prüfers bei Aktiengesellschaften auf die politischen Parteien sinnvoll, konsequent und Transparenzsteigernd.

Trotz der allgemeinen Nachvollziehbarkeit der Empfehlungen der Kommission sowie ihrer Gutachter wurde im Parteiengesetz die Bestellung des Wirtschaftsprüfers durch die Hauptversammlung explizit nicht festgeschrieben. Durch einen Verzicht dieser klaren Zuordnung obliegt es damit weiterhin den Parteienführungsgremien selbst zu entscheiden, wie die Bestellung intern geregelt wird. Die Schatzmeister wandten sich mit Hinweis auf Überforderung der Delegierten ausdrücklich gegen eine Bestellung durch die Parteitage.<sup>455</sup> Dieser Aussage stellte sich die Kommission mit dem Hinweis auf die Regelungen in der Wirtschaft entgegen.

---

<sup>455</sup> Siehe hierzu BT-Drs. 14/6710, S. 54 f. und *Wettig-Danielmeier, Inge* (2001), S. 535. Interessanterweise schreibt *Wettig-Danielmeier* dort: „Die Bestellung der Wirtschaftsprüfer für die Rechenschaftsberichte verlangt keine Totalrevision. Grundsätzlich sollten Parteien nicht anders behandelt werden als Wirtschaftsunternehmen.“ Hierzu ist zu sagen, dass bei einer geforderten Gleichbehandlung nach § 119 Abs. 1 Nr. 4 AktG die Parteien ihren Parteitagen die Bestellung des Wirtschaftsprüfers überantworten müssten. Die Forderung nach Gleichbehandlung muss folglich zu einer Revision der Rechtslage in diesem Punkt führen.

Es bleibt auf die Kongruenz der Principal-Agent-Problematik bei Unternehmen und bei Parteien hinzuweisen, die allein eine Übernahme der Regelungen des AktG in das PartG sinnvoll erscheinen lässt. Hauptversammlung wie Parteitag sind die jeweiligen obersten Entscheidungsgremien. Hauptversammlung und Parteitag urteilen über die Arbeit der Vorstände. Dabei ist die neutrale Überprüfung des Jahresabschlusses (Unternehmen) bzw. des Rechenschaftsberichtes durch den Wirtschaftsprüfer von elementarer Bedeutung. Nur mithilfe einer neutralen Kontrolle der finanziellen Kennzahlen können Hauptversammlung und Parteitag über die Arbeit der von ihnen beauftragten Vorstände objektiv urteilen.

Die Vermögens-, Finanz- und Ertragslage spielt selbstverständlich in einem Unternehmen die einzig entscheidende Rolle, ganz im Gegensatz zur politischen Partei. Aber auch dort müssen gewählte Führungsgremien zum Wohle der gesamten Partei die vorhandenen finanziellen Mittel einsetzen. Bei den Parteien tritt noch hinzu, dass sie die übergeordneten Transparenzgebote erfüllen müssen. Ohne einen dem Parteitag verpflichteten Wirtschaftsprüfer ist zumindest die parteiinterne Kontrolle des Vorstands substanziell erschwert.

Auch bei der Auswahl des Prüfers bzw. bei Tatbeständen, welche die Prüfungstätigkeit einer Person oder Unternehmung ausschließen, wurde vom Gesetzgeber eine sinnvolle Übernahme des HGB nicht vollständig durchgeführt. Zwar wurde der Aufforderung nach Präzisierung der Bestellungshindernisse durch einen größeren Katalog in § 31 Abs. 1 und 2 PartG gefolgt. Dieser bleibt aber hinter den Vorschlägen von *Streitferdt*, der sich an § 319 HGB orientiert, in einzelnen Punkten zurück. Besonders hervorzuheben, weil korrespondierend mit dem Verzicht auf eine Verpflichtung zur Bestimmung des Wirtschaftsprüfers durch den Parteitag, ist das Weglassen einer dem § 319 Abs. 3 Nr. 6 HGB<sup>456</sup> vergleichbaren Regelung im Parteienrecht. Das hier gesetzlich verankerte Rotationsprinzip wurde im Unternehmensbereich durch das KonTraG eingeführt. Hier tritt neben die interne Rotation, also neben die Zuordnung der Verantwortung in Form der Ausstellung des Bestätigungsvermerks innerhalb der beauftragten Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, im Falle des einzelnen Wirtschaftsprüfers eine externe Rota-

---

<sup>456</sup> „6. sie bei der Prüfung einer Aktiengesellschaft, die Aktien mit amtlicher Notierung ausgegeben hat, einen Wirtschaftsprüfer beschäftigen, der in dem zu prüfenden Geschäftsjahr vorhergehenden zehn Jahren den Bestätigungsvermerk nach § 322 über die Prüfung der Jahres- und Konzernabschlüsse der Kapitalgesellschaft in mehr als sechs Fällen gezeichnet hat.“ § 319 Abs. 3 Nr. 6 HGB.

tion, also die Abgabe des Prüfungsauftrages.. In beiden Fällen gilt die Regelung, dass innerhalb von zehn Jahren nicht mehr als sechs Bestätigungsvermerke durch ein und denselben Wirtschaftsprüfer ausgestellt werden dürfen.<sup>457</sup> Die Kommission geht in ihren Empfehlungen über das KonTraG hinaus und empfiehlt eine generelle Pflicht zur externen Rotation spätestens alle fünf Jahre.<sup>458</sup> Dies kann durch die besonderen Transparenzanforderungen an politische Parteien gerechtfertigt werden.<sup>459</sup>

Folge des kombinierten Verzichts von Bestellung des Wirtschaftsprüfers durch den Parteitag und Rotation des Wirtschaftsprüfers in § 31 PartG ist eine potenzielle Abhängigkeit des Wirtschaftsprüfers von der Schatzmeisterei bzw. dem Vorstand der zu prüfenden Partei. Eine Abkehr von handels- bzw. aktienrechtlichen Vorschriften zur Transparenzsteigerung im Rahmen des Prüfungsprozesses bei politischen Parteien ist sachlich nicht zu begründen. Es liegt daher nahe, dass die Führungsgremien der Parteien und die Schatzmeistereien eine Prüferrotation und Verpflichtung der Prüfer durch den Parteitag verhindern wollten, um eigene Einflussmöglichkeiten nicht einzubüßen. Dieses Vorgehen kann unter der Annahme eines weiten Wirkungshorizontes des Transparenzgebotes aus Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG als höchst problematisch bezeichnet werden.<sup>460</sup>

#### 3.4.4.2 Umfang der Prüfung

Die Prüfung des Rechenschaftsberichts einer Partei war bis zur Novellierung 2002 weitgehend rechtlich unbestimmt. Lediglich das quantitative Mindestmaß von Bundesebene, Länderebene und mindestens vier nachgeordneten Gebietsverbänden war vorgeschrieben. Weitere inhaltliche, den Prüfungsprozess betreffende Vorschriften waren nicht gesetzlich vorgegeben.<sup>461</sup> Dieser offensichtliche Miss-

---

<sup>457</sup> Vgl. Art. 2 Nr. 8b KonTraG, sowie *Marten, Kai-Uwe/Quick, Reiner/Ruhnke, Klaus*, Wirtschaftsprüfung, 2. Aufl., Stuttgart 2003, S. 156.

<sup>458</sup> Vgl. BT-Drs. 14/6710, S. 55.

<sup>459</sup> *Wettig-Danielmeier* sieht keinen Bedarf für eine externe wie zu häufige interne Rotation und begründet Ersteres mit hohen Kosten der Einarbeitung und Zweiteres mit dem mittelstandspolitischen Argument, dass nur große Wirtschaftsprüfungsgesellschaften die Mannstärke für solch eine interne Rotation mitbrächten. Vgl. *Wettig-Danielmeier, Inge* (2001), S. 535.

<sup>460</sup> Mit der 9. Novelle des PartG vom 22. Dezember 2004 wurde der § 31 Abs. 3 PartG mit dem Zusatz „§ 323 des Handelsgesetzbuches gilt entsprechend“ ergänzt. Hierdurch wird die Haftung für fahrlässiges Handeln des Abschlussprüfers wie der an der Prüfung beteiligten Gehilfen und anderer Vertreter der Prüfungsgesellschaft mit Geldstrafen sanktioniert.

<sup>461</sup> Vgl. § 29 PartG i. d. F. vom 18. Juni 1997.

stand im Rahmen der Prüfung der Rechenschaftsberichte wurde kritisiert und eine Anlehnung an § 317 HGB empfohlen sowie eine Ausweitung der Prüfung der nachgeordneten Gebietsverbände inklusive einer Rotation dem Gesetzgeber nahegelegt. Des Weiteren wurden explizit detaillierte Informationen bezüglich des internen Finanz- und Kontrollsystems, einbezogener Vereinigungen, Bewertung von Sachspenden, Leistungsbeziehungen zwischen Partei und Fraktion und der angewandten Bewertungsmethoden eingefordert.<sup>462</sup>

Bezogen auf die Ausdehnung der zu prüfenden Gebietsverbände wurde eine Erhöhung von mindestens vier auf mindestens zehn gesetzlich festgeschrieben, ohne gleichzeitig ein Rotationsprinzip bezüglich der zu prüfenden Gebietsverbände einzuführen.<sup>463</sup> Hierdurch wird auf eine nachhaltig transparenzsteigernde Wirkung in diesem Punkt verzichtet, da zehn Gebietsverbände vor dem Hintergrund der bedeutend größeren Anzahl von Untergliederungen der Parteien kein annähernd umfassendes Bild erbringen können. Eine gesetzlich festgelegte Rotation hingegen würde zumindest den parteiinternen Druck auf alle Untergliederungen erhöhen, aufgrund des gestiegenen Risikos der Prüfung besondere Sorgfalt bei der eigenen Rechenschaftslegung walten zu lassen.

#### 3.4.4.3 Prüfung durch den Bundestagspräsidenten

In alter wie neuer Fassung des PartG<sup>464</sup> erhält der Bundestagspräsident als mittelverwaltende Stelle mit dem Rechenschaftsbericht des Rechenschaftsjahres, der bis zum 30. September bzw. bei Fristverlängerung bis zum 31. Dezember des Folge- bzw. Anspruchsjahres eingereicht werden muss<sup>465</sup>, den Prüfungsvermerk des Wirtschaftsprüfers. Eine tiefere Einsicht in die Rechenschaftslegung der Parteien durch eine Offenlegung des gesamten Prüfberichts war gefordert<sup>466</sup>, wurde aber nicht umgesetzt. Dieser Punkt kann vor dem Hintergrund aktienrechtlicher Bestimmungen diskutiert werden.<sup>467</sup>

---

<sup>462</sup> Vgl. BT-Drs. 14/6710, S. 55 f., sowie *Streitferdt, Lothar* (2001), S. 368 f.

<sup>463</sup> Vgl. § 29 Abs. 1 Satz 1 PartG.

<sup>464</sup> Vgl. § 30 Abs. 1 und Abs. 3 PartG a. F. sowie § 30 Abs. 1 und Abs. 3 PartG n. F.

<sup>465</sup> Vgl. § 23 Abs. 2 Satz 3 und 4 PartG a. F. sowie § 19a Abs. 3 Satz 1 und 2 PartG n. F. Zur Begriffsbestimmung siehe auch *Muthers, Kerstin*, Rechtsgrundlagen und Verfahren zur Festsetzung staatlicher Mittel zur Parteienfinanzierung, Göttingen 2004, S. 31 f.

<sup>466</sup> Vgl. BT-Drs. 14/6710, S. 56.

<sup>467</sup> „Der Prüfungsbericht dient parteiinternen Zwecken. Deshalb braucht der Prüfungsbericht auch nicht dem Bundestagspräsidenten vorgelegt zu werden.“ *Küstermann, Burkhard* (2003), S. 217 f. Siehe auch *Seifert, Karl-Heinz* (1975), S. 325.

Da es den Parteien an einer mit dem Aufsichtsrat vergleichbaren Institution fehlt, obliegt es dem Gesetzgeber vor dem Hintergrund der hohen Transparenzanforderungen aus Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG und der innerparteilichen Demokratie sowie der staatlichen Teilfinanzierung von politischen Parteien besondere Überlegungen anzustellen. Gönnt man sich nun einen Blick ins AktG, um mögliche Analogien herzuleiten, gewinnt die Verantwortlichkeit des Abschlussprüfers gegenüber der Hauptversammlung wie dem Aufsichtsrat gesteigerte Bedeutung. Wie schon bei der Frage der Bestellung des Abschlussprüfers dargelegt, wird auch bei der Veröffentlichung des Prüfungsberichts die institutionelle Konstellation im Regelungsfeld des PartG ein Hindernis für eine umgreifende Transparenz der Parteifinancen. Die alleinige Berichterstattung gegenüber dem Vorstand einer Partei bzw. der geprüften Gliederungen verfehlt aktienrechtliche Transparenzmaßstäbe. In § 170 Abs. 3 AktG (Vorlage an den Aufsichtsrat)<sup>468</sup> sowie § 171 AktG (Prüfung durch den Aufsichtsrat) in Abs. 1 Satz 2<sup>469</sup> und Abs. 2 Satz 2 und 3<sup>470</sup> wird die Bedeutung des Aufsichtsrats in Verbindung mit dem Abschlussprüfer deutlich: Durch seine Verantwortlichkeit wird eine eindeutige Trennung von zu Prüfendem (Vorstand) und Prüfer erst ermöglicht. Im Parteienrecht erfolgt diese Trennung nicht, da die Bestellung des Abschlussprüfers sowie die alleinige Einsicht in den Prüfungsbericht dem Vorstand und damit dem zu Prüfenden obliegen.

Es stellt sich die Frage, ob die Forderung nach Übermittlung des gesamten Prüfungsberichts an den Bundestagspräsidenten als mittelverwaltender Stelle nicht ein großer Schritt hin zu mehr Transparenz in der Rechenschaftslegung der Parteien wäre. In Ermangelung eines Aufsichtsrates muss eine funktional vergleichbare Institution das Transparenzdefizit bei der Prüfung von politischen Parteien lösen. Auch gegen die Rolle des Bundestagspräsidenten als neutraler Stelle kann

---

<sup>468</sup> „Jedes Aufsichtsratsmitglied hat das Recht, von den Vorlagen und Prüfungsberichten Kenntnis zu nehmen. Die Vorlagen und Prüfungsberichte sind auch jedem Aufsichtsratsmitglied oder, soweit der Aufsichtsrat dies beschlossen hat, den Mitgliedern eines Ausschusses zu übermitteln.“ § 170 Abs. 3 AktG.

<sup>469</sup> „Ist der Jahresabschluss oder der Konzernabschluss durch einen Abschlussprüfer zu prüfen, so hat dieser an den Verhandlungen des Aufsichtsrates oder eines Ausschusses über diese Vorlagen teilzunehmen, und über die wesentlichen Ergebnisse seiner Prüfung zu berichten.“ § 171 Abs. 1 Satz 2 AktG.

<sup>470</sup> „Ist der Jahresabschluss durch einen Abschlussprüfer zu prüfen, so hat der Aufsichtsrat ferner zu dem Ergebnis der Prüfung des Jahresabschlusses durch den Abschlussprüfer Stellung zu nehmen. Am Schluß des Berichts hat der Aufsichtsrat zu erklären, ob nach abschließendem Ergebnis seiner Prüfung Einwendungen zu erheben sind und ob er den vom Vorstand aufgestellten Jahresabschluss billigt.“ § 171 Abs. 2 Satz 2 und 3 AktG.

sicherlich Kritik geäußert werden. Wer dies als Argumentation gegen eine vollständige Übermittlung des Prüfberichts anführt, löst allerdings nicht die Principal-Agent-Problematik im Rahmen der Prüfung politischer Parteien. Dies ist jedoch gerade im Vergleich mit den aktien- und handelsrechtlichen Bestimmungen geboten. Das Recht zur Einsicht des Bundestagspräsidenten in den Prüfungsbericht wurde auch auf Betreiben des Bundestagspräsidenten selbst nicht gewährt.<sup>471</sup>

#### 3.4.4.4 Sanktionierung fehlerhafter Rechenschaftsberichte<sup>472</sup>

Ein Grundproblem des PartG a. F. war der große Auslegungsbereich der Folgen bzw. Sanktionen fehlerhafter Rechenschaftsberichte. Es musste eindeutig zwischen den Anforderungen an einen ordnungsgemäßen Rechenschaftsbericht in § 19 Abs. 4 Satz 3 PartG a. F. und § 23 Abs. 4 Satz 3 PartG a. F. und Sanktionen aufgrund rechtswidrig erlangter bzw. nicht ordnungsgemäß publizierter Spenden unterschieden werden.<sup>473</sup> Der große Auslegungsspielraum dieser Normen wurde erstmals bei der CDU-Parteispendenaffäre 1999/2000 offensichtlich. Die Frage, unter welchen Voraussetzungen ein Rechenschaftsbericht als ordnungsgemäß eingereicht gilt, genauer, ob es sich hierbei um eine formelle oder materielle Richtigkeit handelt, wurde und wird stark diskutiert<sup>474</sup> und schließlich vor dem Bundesverfassungsgericht im Falle der Sanktionen anlässlich der CDU-Spendenaffäre entschieden.<sup>475</sup> An dieser Stelle wird davon abgesehen, die Entwicklung nachzu-

---

<sup>471</sup> So nachzulesen bei *Lenz, Christofer* (2002), S. 774.

<sup>472</sup> In diesem Abschnitt wird auch punktuell auf Fragen des Festsetzungs- und Antragsverfahrens eingegangen, da sich einzelne thematische Berührungspunkte ergeben. Auf eine umfassende Darstellung der Veränderungen des Festsetzungs- und Antragsverfahrens wird aufgrund der umfangreichen, aber für diese Arbeit eher von geringerer Bedeutung gekennzeichneten Thematik verzichtet. Des Weiteren wird die ganze Problematik nur in ihrer bezogen auf diese Arbeit geringeren Bedeutung berücksichtigt.

<sup>473</sup> Vgl. BT-Drs. 14/6710, S. 65 f.

<sup>474</sup> Siehe hierzu: *Böse, Martin*, Die „Sanktionen“ des Parteiengesetzes, *SächsVBl.*, Heft 3, 2001, S. 58–60; *Cornils, Matthias*, Das Sanktionensystem des Parteiengesetzes: Verfassungsmäßige Grundlage einer Kürzung des Anspruchs auf staatliche Teilfinanzierung?, *VerwArch*, Heft 3, 2000; S. 327–353; *Deppenheuer, Otto/Grzeszick, Bernd*, Zwischen gesetzlicher Haftung und politischer Verantwortlichkeit – Sanktionen des Parteiengesetzes bei Verletzung des Transparenzgebotes, *DVBl.*, Heft 11, 2000, S. 736–741; *Edinger, Florian*, Schwarzgeld und die Folgen. Das Bundesverfassungsgericht zur fehlerhaften Rechnungslegung einer Partei – 2 BvR 383/03, *ZParl*, Heft 2, 2005, S. 371–374; *Flume, Werner*, Der Bundestagspräsident und das Parteiengesetz, *DB*, Heft 9, 2000, S. 1–11; *Heinig, Hans Michael/Streit, Thilo*, Die direkte staatliche Parteienfinanzierung: Verfassungsrechtliche Grundlagen und parteigesetzliche Rechtsfragen, *Jura*, Heft 8, 2000, S. 393–400; *Huber, Peter M.*, Das parteirechtliche Transparenzgebot und seine Sanktionierung, *DÖV*, Heft 18, 2000, S. 745–753; *Koch, Thorsten*, Verlust der Teilhabe an staatlicher Parteienfinanzierung bei fehlerhaftem Rechenschaftsbericht?, *NJW*, Heft 14, 2000, S. 1004–1006; *Morlok, Martin* (2000).

<sup>475</sup> Siehe Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 17. Juni 2004, 2 BvR 383/03.

zeichnen und die Problematik en détail darzustellen. Vielmehr wird die Konkretisierung der Vorschriften durch die Novelle beleuchtet.

Im PartG n. F. wurde die inhaltliche Ungenauigkeit und damit der Ursprung der wissenschaftlichen Diskussion über die Sanktionen des Bundestagspräsidenten gegenüber der CDU dahingehend beseitigt, dass eine klare Trennung von fristgemäßer Eingabe eines Rechenschaftsberichtes bei der Bundestagsverwaltung (und damit die bei Unterlassen vorgeschriebenen Rechtsfolgen) und den Sanktionen bei nicht ordnungsgemäß publizierten Spenden erfolgte. Ersteres wurde in § 19a Abs. 3 PartG dergestalt geregelt, dass nun eindeutige Fristen zur Abgabe eines nach den Vorschriften des § 24 PartG gegliederten und mit einem nach § 30 Abs. 2 PartG versehenen Prüfungsvermerk Rechenschaftsberichtes mit eindeutigen Rechtsfolgen bei Fehlerhaftigkeit (in Bezug auf Frist, Gliederung, Prüfungsvermerk) kombiniert werden. Die Zulassung zur staatlichen Parteienfinanzierung erfolgt also ohne inhaltliche Prüfung durch den Bundestagspräsidenten.

Inhaltlich in wesentlichen Teilen unrichtige Rechenschaftsberichte werden in der neuen Fassung des PartG mithilfe eines Sanktionssystems in § 31b (Unrichtigkeiten des Rechenschaftsberichtes) und § 31c (Rechtswidrig erlangte Spenden) behandelt. Wesentliche inhaltliche Fehler werden nach § 31b behandelt, indem das „... Zweifache des den unrichtigen Angaben entsprechenden Betrages ...“<sup>476</sup> an den Bundestagspräsidenten abgeführt werden muss. Bezüglich rechtswidrig erlangter Spenden wird die Sanktion auf das Dreifache des Betrages festgesetzt.

Der Kern des Problems, nämlich wann materielle Richtigkeit erforderlich ist und wann eine nur formale Richtigkeit den Ansprüchen des PartG genügt, wurde durch die Novelle für die Zukunft gelöst. Hinsichtlich des PartG a. F. hat das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung eine der Funktionsweise des PartG n. F. entsprechende Auslegung aufgegriffen, die aber im Voraus in Anlehnung an die vorangegangenen Diskussionen kritisch betrachtet wurde.<sup>477</sup>

---

<sup>476</sup> § 31b PartG

<sup>477</sup> Vgl. *Krüger, Matthias*, Die Rechenschaft von Parteien vor dem Parteiengesetz versus die Rechenschaft von Sanktionen vor dem Parteiengesetz, NVwZ, Heft 3, 2004, S. 310–313. Dem entgegnet *Merten, Heike*, Nochmals: Folgen fehlerhafter Rechenschaftsberichte einer politischen Partei, NVwZ, Heft 3, 2005, S. 287–289.

Zusätzlich zu den Klarstellungen der Folgen von Fehlern im Antrag und bei inhaltlichen Unrichtigkeiten bzw. Rechtswidrigkeiten wurden erstmals Strafvorschriften in das PartG aufgenommen. So wird nach § 31d PartG jeder, der vorsätzlich unrichtige inhaltliche Angaben macht, einen unrichtigen Rechenschaftsbericht einreicht, Spendenstückelung vornimmt und damit Spenden falsch verbucht sowie an den Bundestagspräsidenten nach § 25 Abs. 1 Satz 3 PartG abzuführende Spenden nicht weiterleitet mit einer Freiheitsstrafe von bis zu drei Jahren oder mit einer Geldstrafe bestraft. Einen Strafausschließungsgrund bietet § 31d Abs. 1 Satz 2 PartG: Durch Abgabe einer Selbstanzeige der Partei wird das Sanktionssystem des § 31b und des § 31c PartG nicht ausgelöst. Folgerichtig wird auch derjenige straf-frei gestellt, der für die Partei eine Selbstanzeige durchführt bzw. diese bewirkt.<sup>478</sup> Bezüglich der strafrechtlichen Relevanz der Bestimmungen im PartG für den Prüfer des Rechenschaftsberichts wird mit dem § 31d Abs. 2 PartG eine den Vorschriften des § 332 HGB analoge Regelung eingeführt.<sup>479</sup> Hierbei ist erneut auf die in weiten Teilen dem HGB folgende Rechtsänderung des PartG zu verweisen, die allerdings – wie bereits mehrfach dargelegt – in Einzelfragen unbegründet von jenen Bestimmungen abweicht. Unbegründet deshalb, weil in diesen Fragen keine parteispezifische Notwendigkeit zur Abkehr vom HGB vorliegt.

Insgesamt kann man von einer positiven Entwicklung, gar Klarstellung des Antrags- und Festsetzungsverfahrens und der Rechtsfolgen inhaltlich falscher Rechenschaftsberichte im Parteienrecht sprechen. Die Strafbewährung vorsätzlich falscher Angaben schließt eine große Lücke im Sanktionssystem des Parteiengesetzes. Festzuhalten bleibt aber, dass dennoch die Zuwiderhandlung gegen einzelne Pflichten und Verbote nicht sanktioniert wird. Dies gilt für das Verbot der Barspenden über 1000 Euro (§ 25 Abs. 1 Satz 2 PartG), die Pflicht zur Ad-hoc-Publizität nach § 25 Abs. 3 Satz 2 PartG sowie für die Vorlage eines Rechenschaftsberichtes für Parteien, die nicht an der staatlichen Parteienfinanzierung teilnehmen (§ 23 Abs. 1 PartG).<sup>480</sup> Hierbei wird deutlich, dass trotz der umfassenden

---

<sup>478</sup> Vgl. Lenz, *Christofer* (2002), S. 777 f.

<sup>479</sup> Hierzu Ipsen, *Jörn*: „Die Straflosigkeit nahezu aller Verstöße gegen das Parteiengesetz stand in befremdendem Gegensatz zu den detaillierten Straf- und Bußgeldvorschriften in §§ 331 ff. HGB, die hinsichtlich der Rechenschaftspflicht der Parteien immerhin als Vorbild hätten herangezogen werden können. Dass Verstöße gegen das Parteiengesetz gleichwohl über einen Zeitraum von 35 Jahren straflos blieben, ist unschwer darauf zurückzuführen, dass die Akteure in der Gesetzgebung zugleich zum potentiellen Täterkreis gehörten.“ *Ipsen, Jörn* (2002), S. 1913.

<sup>480</sup> Vgl. BT-Drs. 15/3140, S. 22.

den Novellierung des Parteiengesetzes in 2002 und der folgenden Korrektur aufgrund des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 26. Oktober 2004 weiterhin Lücken im Regelungssystem des PartG bestehen. Schon heute sind damit die daraus entstehenden Skandale und nötigen Korrekturen absehbar, ein Ende der parteirechtlichen Entwicklung daher nicht.

### **3.5 Zwischenfazit**

Bei der Diskussion über die Rechenschaftslegung politischer Parteien ist die systematisch grundlegende Frage, inwieweit sich diese an die Rechnungslegung im Unternehmensbereich anlehnen soll bzw. darf. Wirtschaftsprüfer, Gutachter, die Kommission unabhängiger Sachverständiger und große Teile der Wissenschaft vertraten die Position, dass eine starke Anlehnung an das HGB für die Transparenz der Parteifinancen vorteilhaft sei. Die im Bundestag vertretenen Parteien veranschaulichten nicht zuletzt durch die erst in der 9. Novelle des PartG nachgeholte Umsetzung einer Zwei-Komponenten-Verbundrechnung, dass sie eine strukturelle Veränderung ihrer Rechenschaftslegung nicht begrüßen.

Um zu einer objektivierten Bewertung in dieser Frage zu kommen, ist es angebracht, den Sinn externer Rechnungslegung – unabhängig vom Charakter der rechnungslegenden Institution – herauszuarbeiten und erst danach Spezifika in die Bewertung aufzunehmen.

Dieser Idee folgte das 3. Kapitel. Im Ergebnis lässt sich festhalten, dass das Transparenzgebot des Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG in weiten Teilen durch die Übernahme von Rechnungslegungsvorschriften aus dem Unternehmensbereich erfüllt werden kann. Das Transparenzpotenzial einer Zwei-Komponenten-Verbundrechnung übersteigt jenes über Jahrzehnte inkonsistent gewachsene System der Rechenschaftslegung politischer Parteien. Dieses Potenzial, das im Sinne des Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG aktiviert werden sollte, erwächst nicht zuletzt durch Erfahrungen im Unternehmensbereich. Hier wird die Orientierung am HGB zu einem Schritt in Richtung hin zu mehr Transparenz der Parteifinancen.

Dieses Ergebnis sollte aber nicht auf eine undifferenzierte Übernahme aller Bestimmungen des HGB schließen lassen. Hierbei würde der Gesetzgeber der parteispezifischen Transparenzanforderungen nicht gerecht werden. Daher gilt es, sich z. B. in Fragen der Vermögensbewertung vom HGB zu lösen und zu verkehrswertorientierten Bewertungen zu kommen. Hinzu kommt, dass politische Parteien nicht losgelöst von ihrem Umfeld betrachtet werden können. Versteht man die parteinahen Stiftungen und die Fraktionen als Resonanzkörper der Partei, so bedarf es eines integrierten Politikfinanzierungsberichts, der die Optionen zur Transparenzminderung zumindest reduzieren würde.

Im Ergebnis heißt das: Im Vergleich der Rechenschaftslegung von Parteien und Unternehmen sollte der Gesetzgeber im Sinne der Transparenzsteigerung der Parteifinzen Gleiches gleich und Ungleiches ungleich behandeln.

## **4 Bilanztheorien als Perspektiven der Rechenschaftslegung**

### **4.1 Einführung in das Kapitel**

„Ein Jahresabschluß, der der Kontrolle der Betriebsgebarung, und ein Jahresabschluß, der der Rechenschaftslegung dient, unterscheiden sich nur wenig voneinander. Man könnte sagen, der erstere habe einen objektiven und der zweite einen subjektiven Charakter, aber das klingt nach mehr, als es in Wirklichkeit aussagt. Ein praktisch wesentlicher Unterschied zwischen den beiden Zwecken besteht darin, dass ein Jahresabschluß, der der Rechenschaftslegung dient, in ganz besonderem Grade freizuhalten ist von Willkür und Unsicherheit.“<sup>481</sup>

Vor dem Hintergrund dieses Zitats lässt sich die vorangestellte Abhandlung und Diskussion der Entwicklung der Rechenschaftslegungsvorschriften innerhalb des Parteienrechts auf eine Metaebene heben. Nicht allein die Frage nach der Gestaltung einzelner Regelungen ist für die Gesamtkonzeption entscheidend, vielmehr kommt es auf den bilanztheoretischen Kompass an, dem man folgen will. Um den grundlegenden Zusammenhängen, ja Paradigmen unterschiedlicher bilanztheoreti-

---

<sup>481</sup> *Schmalenbach, Eugen* (1962), S. 55.

scher Auffassungen folgen zu können und dadurch eine theoretisch fundierte Bewertung der Rechenschaftslegungsvorschriften für Parteien treffen zu können, ist eine Auseinandersetzung mit den Grundfesten der Bilanztheorie unumgänglich. Es geht hierbei nicht um ausdifferenzierte und hoch spezialisierte Anschauungen. Hilfreich in dem gewählten Zusammenhang ist der Rückgriff auf die klassischen Bilanztheorien, die im Vergleich die Probleme bei der Darstellung von Ertrags- und Vermögenslage veranschaulichen. Die Aufgabe der vergangenheitsorientierten Darlegung des Ergebnisses in einer bestimmten Periode mit gleichzeitiger zukunftsgerichteter Interpretationsmöglichkeit und die Berechnung eines Jahresergebnisses bei gleichzeitiger Auflistung des Vermögens und damit einer Prognose der zukünftigen Ertragskraft der Unternehmung<sup>482</sup> – die Darstellung dieses inhärenten Dilemmas der externen Rechnungslegung kann zuvorderst durch die pointierte Darstellung der klassischen Bilanztheorien erbracht werden. Wie modern die Klassiker der Bilanztheorie sind, verdeutlicht *Oberbrinkmann*, wenn er schreibt:

„Literatur und Rechtsprechung erörtern die Möglichkeiten der Rückstellungsbildung fast ausschließlich anhand statischer und dynamischer Kriterien. Die Bedeutung dieser klassischen Deutungsmuster des Bilanzrechts gilt ungebrochen für die Auslegung des HGB 1986. Nach wie vor bedient sich die Literatur statischer und dynamischer Erklärungsversuche zur Lösung offener Bilanzrechtsfragen.“<sup>483</sup>

Zu erwähnen bleibt, dass die Einteilung in statische, dynamische und organische Bilanztheorien bisweilen nicht eindeutig vorgenommen wird. Die im Schrifttum gebräuchliche Kategorisierung, wird von einzelnen Autoren kritisiert.<sup>484</sup> Diese Arbeit wird sich an der mehrheitlich vertretenen Ansicht orientieren. Dabei bestimmen in der Theorie der Rechnungslegung seit jeher deutsche Autoren die Diskussion in einer Art und Weise bestimmen, die einen Verzicht auf ausländische Veröffentlichungen mehr als rechtfertigt.<sup>485</sup>

---

<sup>482</sup> Rein ökonomisch betrachtet, der Kapitaltheorie folgend, müsste daher mit Ertragswerten gearbeitet werden, die zukünftige Zahlungseingänge darlegen. Die Willkür bei der Festlegung von Ertragswerten und damit der große Spielraum eines darauf basierenden Jahresabschlusses mitsamt der Gefahren für Gesellschafter, Mitarbeiter, Lieferanten und Gläubiger lässt allerdings von dieser Überlegung Abstand nehmen. Vgl. hierzu *Schneider, Dieter*, Bilanzgewinn und ökonomische Theorie, *ZfhF*, Heft 15, 1963, S. 457–474 (S. 457 ff.).

<sup>483</sup> *Oberbrinkmann, Frank*, Statische und dynamische Interpretation der Handelsbilanz, Düsseldorf 1990, S. 3.

<sup>484</sup> Siehe hierzu beispielhaft: *Schneider, Dieter*, Entwicklungsstufen der Bilanztheorie, *WiSt*, Heft 4, 1974, S. 158–164 (S. 161).

<sup>485</sup> „Für die Theorie der Rechnungslegung kann die deutschsprachige Forschung den selten gewordenen Anspruch erheben, seit hundert Jahren führend zu sein; Blickänderungen der fremdsprachigen Wissenschaft liegen nur zweimal früher (...), regelmäßig aber später als bei uns, selbst

## 4.2 Die statische Bilanztheorie nach Herman Veit Simon

„Wer den Gewinn richtig ermitteln will, muß das Vermögen richtig ermitteln.“<sup>486</sup> Dieser Kernsatz der statischen Bilanztheorie, auch als Harmoniethese bekannt, umschreibt die systematische Vorgehensweise vortrefflich.<sup>487</sup> Gewinn wird hierbei als Vermögenszuwachs angesehen, der sich förmlich automatisch aus dem Vermögensvergleich ergibt. Voraussetzung ist folglich, dass Bilanzen erstellt werden, die den Wert des Vermögens objektiv ermitteln und die Vergleichbarkeit aufgrund identischer Vorgehensweise sicherstellen. Diese Idee der Vermögens- wie Gewinnermittlung prägt alle der statischen Bilanztheorie zugehörigen Autoren und Veröffentlichungen. Dass die Gewinnermittlung als Nebenprodukt der Vermögensdarstellung erscheint, wird auch vor dem Hintergrund der frühen Bilanzzwecke deutlich: Bilanzierung als Dokumentation der Geschäftsabläufe zur Sicherstellung des Rechtsverkehrs, zum Gläubigerschutz und nicht zuletzt zur Eigeninformation des Kaufmanns.<sup>488</sup> Dieser frühe Bilanzzweck verliert auch nicht in Folge der Erhöhung der Regelungsdichte und zügigen Fortentwicklung der Bilanzlehre Ende des 19. Jahrhunderts an Bedeutung. Gerade die strafrechtliche Bewehrung der Nichtbefolgung von Bilanzpflichten im Jahre 1871 zeigt Verbindung von Insolvenzvermeidung und Selbstinformation auf.<sup>489</sup> Durch die starke Ausdifferenzierung von interner und externer Rechnungslegung sowie der modernen Kostenrechnung hat sich der Bilanzzweck der Selbstinformation sukzessive von der Information der Stakeholder der Unternehmung gelöst.

Bei differenzierter Betrachtung der statischen Bilanztheorie muss zunächst auf die Unterschiede der Zerschlagungsstatik und der Fortführungsstatik hingewiesen werden.<sup>490</sup> Die Zerschlagungsstatik als ältere Denkrichtung nahm die Wertermitt-

---

wenn dies angelsächsische Unkenntnis und romanischer Hochmut keineswegs immer anzuerkennen bereit sind.“ *Schneider, Dieter* (1974a), S. 158.

<sup>486</sup> Statischer Kernsatz nach *Moxter, Moxter, Adolf*, Bilanzlehre, Band 1 – Einführung in die Bilanztheorie, 3. Aufl., Wiesbaden 1993, S. 6.

<sup>487</sup> Vgl. *Moxter, Adolf*, Bilanztheorien, statische, in: *Kosiol, Erich/Chmielewicz, Klaus/Schweitzer, Marcell u. a.* (Hrsg.), Handwörterbuch des Rechnungswesens, 2. Aufl., Stuttgart 1981, S. 294–303 (S. 297).

<sup>488</sup> Vgl. *Oberbrinkmann, Frank* (1990), S. 80 ff.

<sup>489</sup> Vgl. ebd., S. 89 f.

<sup>490</sup> Die im Nachhinein als erste große bilanztheoretische Kontroverse zu qualifizierende Diskussion zwischen Zerschlagungsstatik und Fortführungsstatik ist im zeithistorischen Aufsatz von *Seidler* nachgezeichnet. Siehe hierzu *Seidler, Gustav*, Die Vermögensbewertung in den Bilanzen

lung des Unternehmens durch die Wertermittlung aller einzelnen Teile mit Veräußerungswerten vor. Vermögen wurde als Summe der Zerschlagungswerte interpretiert. Diese Blickrichtung beschränkt die Vermögensermittlung auf den Krisenfall der Insolvenz. Allein die Befriedigung der Gläubiger steht hierbei im Fokus der Vermögensermittlung. Unterschieden wird hierbei zwischen Zerschlagungsbruttovermögen, das die Gesamtheit der Werte der einzelnen Vermögensgegenstände umfasst, und Zerschlagungsnettovermögen, das übrig bleibt, zieht man vom Zerschlagungsbruttovermögen die geltend gemachten Schulden ab, und das als Totalgewinn gekennzeichnet werden kann.<sup>491</sup> Die Zerschlagungsstatik wurde durch die juristische Interpretation hergeleitet, die in Einzelveräußerungswerten Zerschlagungswerte sah, da der Hauptanlass juristischer Auseinandersetzung mit dem Vermögen einer Unternehmung im Konkursfalle zu sehen ist. Durch diese Interpretation wird aus der Jahresbilanz eine „fingierte Konkursbilanz“.<sup>492</sup>

Die erste Darlegung dieser statischen Bilanzauffassung wurde durch eine Entscheidung des Reichsoberhandelsgerichts (ROHG) von 1873 vorgenommen. In seinem Urteil wurden erstmals grundsätzliche Fragen der Bilanzierung aufgegriffen. So wurden das Prinzip der Einzelbewertung von Vermögensgegenständen, die jährliche Bilanzierung und die Zeitpunktorientierung angeführt. Die Nachvollziehbarkeit der Entwicklung der Unternehmung sollte durch den Vergleich zweier schlaglichtartiger Unternehmensdokumentationen erreicht werden. Der Wertansatz für die Vermögensgegenstände müsse der im Zeitpunkt der Bewertung realisierbare „allgemeine Verkehrswerth“ sein, da nur dieser eine Beeinflussung ausschließe.<sup>493</sup> Aufgrund der Bewertungskonzeption, die hinter dieser Entscheidung des ROHG steckt, wird das Ziel der Ermittlung des Liquidationsvermögens deutlich. Dem Kaufmann sollte sein Schuldendeckungspotenzial und dem Gläubiger sein Gläubigerzugriffsvermögen veranschaulicht werden.

Bei der systematischen Unterscheidung von Bilanzkonzeptionen kann neben anderen Systematisierungskategorien auch das Bilanzierungsziel herangezogen werden. Dieses ist eine Konkretisierung des allgemeineren Bilanzierungszwecks, der

---

der Aktiengesellschaften, in Zeitschrift für Volkswirtschaft, Sozialpolitik und Verwaltung, Band 14, Heft 2, 1905, S. 400–415.

<sup>491</sup> Vgl. *Moxter, Adolf* (1993), S. 6.

<sup>492</sup> Vgl. *Seicht, Gerhard*, Bilanztheorien, Würzburg 1982, S. 165.

<sup>493</sup> Vgl. ROHG, Band XII, S. 17 f.

jegliche Art der Informationsgewinnung beschreibt. Bezugnehmend auf die vorangegangene Einordnung kann also im Falle der Zerschlagungsstatik als Bilanzierungsziel eindeutig die Vermögensdarstellung einer Liquidationsfiktion unterstellt werden. Das Schuldendeckungspotenzial ist damit das Bilanzierungsziel der Zerschlagungsstatik. Dieses ergibt sich nicht automatisch aus dem Wortlaut der Entscheidung des ROHG, wird aber bei Untersuchung der vorausgesetzten Vermögenskonzeption umso eindeutiger.<sup>494</sup>

An diesem Punkt wird schon eine Kernfrage nach der Bewertung des Vermögens einer Unternehmung deutlich: Ist eine Unternehmung nur die Summe ihrer einzelverwertbaren Teile, wie das Einzelbewertungsprinzip suggeriert, oder erbringt das Zusammenwirken unterschiedlicher Vermögensgegenstände einen „Mehrwert“, der gerade den inneren Wert einer Unternehmung ausmacht. Hierbei tritt das Problem der Konkretisierung dieses Mehrwertes auf, der nur schwer objektivierbar erscheint.

Die Fortführungsstatik lehnt die geistige Zerschlagung der Unternehmung – die Liquidationsfiktion – zur Vermögensfeststellung und den damit verbundenen Vermögensbegriff ab. Ziel der Bilanz und der durch sie erbrachten Leistung der Selbstinformation des Kaufmanns sei nicht die Zerschlagung, sondern die Fortführung des Unternehmens.<sup>495</sup> Das Kaufmannsvermögen als zu errechnende Größe ist hingegen nicht durch den Tageswert der Vermögensgegenstände gekennzeichnet, sondern durch einen Wertansatz, der die Fortführung des Unternehmens impliziert. Welcher Wertansatz dem folgt, ist wiederum diskussionswürdig. Beiden Denkrichtungen innerhalb der statischen Bilanztheorie gemein ist die Einzelbewertung der Vermögensgegenstände. Die Summe der Vermögensgegenstände ergibt das Vermögen. Allein der Vermögensansatz ist strittig. Somit ist ein zweites Prinzip der modernen Rechnungslegung auf die statische Bilanztheorie zurückzuführen – das Prinzip der Einzelbewertung.<sup>496</sup>

---

<sup>494</sup> Vgl. *Moxter, Adolf* (1981), S. 295 f.

<sup>495</sup> Vgl. *Moxter, Adolf* (1993), S. 6.

<sup>496</sup> „Die Vermögensgegenstände und Schulden sind zum Abschlussstichtag einzeln zu bewerten.“ § 252 Abs. 1 Nr. 3 HGB.

*Herman Veit Simon* erarbeitete als Erster eine konsistente Bilanzierungskonzeption. Ausgehend vom Aktiengesetz von 1884 verfasste er die erste detaillierte Darstellung von Bilanzen, die er mit eigenen Erklärungen versah. Als vehementer Verfechter der Idee vom Grundsatz der Fortführung einer Unternehmung brachte er maßgeblich die bilanztheoretische Diskussion voran und prägte gleichzeitig das Bilanzrecht. Das dominierende Element seiner Bilanztheorie – die Annahme der Unternehmensfortführung – ist noch heute als „going-concern-Prinzip“ eine Säule des Handelsrechts.<sup>497</sup> *Simons* Konzeption basiert auf einigen Annahmen, die auch das ROHG bekräftigte: Einzelbewertung, Periodisierung, Harmoniethese (gleichzeitige Ermittlung von Vermögenslage und Gewinn bzw. Verlust durch den Vermögensvergleich). Er unterscheidet aber zwischen Einzelkaufleuten und Gesellschaften mit mehreren Eigentümern. Bilanzierungsziel des Ersteren ist nach *Simon* die Information über die Vermögenslage. Die Unternehmen mit einer Gesellschafterstruktur müssen darüber hinaus auch noch die Verteilung des Gewinns bzw. die Zurechnung des Verlustes aus der Bilanz entnehmen können.<sup>498</sup> Der bisweilen diskutierte Bilanzzweck der Unternehmensführung – Bilanz als Basis für unternehmensinterne Steuerung – wird von *Simon* nicht verfolgt. Die Bilanz bleibt somit auf die Rechenschaftslegung beschränkt.<sup>499</sup>

In *Simons* Konzeption dominiert die Eigeninformation des Kaufmanns die Bilanzzielsetzung. Nicht in dem Sinne, dass die Bilanz zu konkreten Steuerungszwecken herangezogen würde, sondern es geht vielmehr um die Rechenschaft innerhalb der Gesellschaftergemeinschaft und eine regelmäßige, periodisierte Darstellung der Vermögenslage. Diese soll zwar den Wert der Unternehmung aus Unternehmer-sicht darlegen, ist aber aufgrund der Jährlichkeit nicht zur operativen Steuerung zu gebrauchen. Im Gegensatz zum ROHG und der Liquidationsfiktion wählt *Simon* einen anderen Wertansatz zur Errechnung des Kaufmannsvermögens. Aus Sicht des Kaufmanns sei die Liquidationsfiktion nicht haltbar, da eine Fortführung der Geschäftstätigkeit den einzelnen Vermögensgegenständen einen anderen Wert

---

<sup>497</sup> „Bei der Bewertung ist von der Fortführung der Unternehmenstätigkeit auszugehen, sofern dem nicht tatsächliche oder rechtliche Gegebenheiten entgegenstehen.“ § 252 Abs. 1 Nr. 2 HGB.

<sup>498</sup> Vgl. *Moxter, Adolf* (1981), S. 298; *Schneider, Dieter*, Die vernachlässigten Begründer der klassischen Bilanzdiskussion (I): Herman Veit Simon und Staub's Kommentar zum HGB, *WiSt*, Heft 6, 1974, S. 288–292 (S. 288).

<sup>499</sup> Vgl. *Schneider, Dieter* (1974b), S. 288.

beimisst.<sup>500</sup> Die Fortführungsstatik *Simons* bedient sich folglich nicht der Liquiditätswerte. *Simon* leitet in einer eigenen Werttheorie einen Wertansatz für Bilanzzwecke ab, der sich an Gebrauchswert und Verkehrswert orientiert. Diesen bezeichnet *Simon* als „individuellen Werth“.<sup>501</sup> Er unterscheidet zwischen Anlagevermögen und Umlaufvermögen: Anlagegüter sollen aufgrund ihrer Bestimmung, im Unternehmen zu verweilen, zu ihrem Gebrauchswert angesetzt werden, Aktiva des Umlaufvermögens hingegen sollten zu ihrem Verkehrswert in Form des Einzelveräußerungspreises bewertet werden.<sup>502</sup>

Hierbei unterscheidet *Simon* den allgemeinen und den besonderen Gebrauchswert und den allgemeinen und besonderen Verkehrswert. Diese Differenzierung verdeutlicht den eigentlichen Kern seiner Werttheorie: Die Abkehr vom bis dato gebräuchlichen „Objektiven Wert“ hin zu einem subjektiv-betrachteten Wertbegriff. Die Idee, allein der Unternehmer könne den Wert der Aktiva für die Unternehmung bestimmen, wird hierin deutlich.

Daraus ergeben sich Probleme hinsichtlich der Transparenz der Bilanz. Denkt man in dieser Richtung weiter, könnte jeder Unternehmer den Wert eines Anlagegutes allein bestimmen und damit die Bilanz dermaßen subjektivieren, dass ihre Aussagekraft für weitere Adressaten gegen Null tendiert. *Simon* löst dieses Problem, indem er vom Erstehungspreis des Gutes als einem nachvollziehbaren Wertäquivalent ausgeht und die Abnutzung dieses Gutes bilanziell berücksichtigt sehen will.

Bei Veräußerungsgegenständen kann der Wert der Güter auf dem Markt bestimmt werden, da der Wert für den Unternehmer gleich dem am Markt zu realisierende Preis ist.

Bei der Wertbestimmung handelt es sich immer um den Versuch einer Objektivierung im Lichte der Aufgabe der Wertzuschreibung. Vor diesem Hintergrund gilt

---

<sup>500</sup> „Nun ist es aber für den Kaufmann, ... welcher sich ein Bild von seiner Vermögenslage machen will, völlig gleichgültig, ... welchen Verkaufswerth sie hat, wenn er die Sachen dauernd zum Geschäftsbetrieb bestimmt hat, oder welchen Gebrauchswerth eine Sache hat, welche er zur Veräußerung erworben hat.“ *Simon, Herman Veit*, Die Bilanzen der Aktiengesellschaften und der Kommanditgesellschaften auf Aktien, 2. Aufl., Berlin 1898, S. 304.

<sup>501</sup> Zitiert aus *Schneider, Dieter* (1974b), S. 289.

<sup>502</sup> Vgl. ebd., S. 289.

die Zuschreibung eines „besonderen Verkehrswertes“ für Veräußerungsgegenstände in *Simons* Wertlehre als problemarm.<sup>503</sup> Der bewusste Verzicht auf eine Objektivierungsrestriktion steht heutigen Bilanzierungsprinzipien dahingehend grundlegend entgegen, dass der moderne Transparenzgedanke gerade in dem Ziel der Objektivierung von Bewertungsmaßstäben gesucht wird. Das Fehlen der Objektivierungsrestriktion wird durch *Simon* allerdings nicht als Hinwendung zur Willkür betrachtet. „Der individuelle Werth ist keineswegs ein willkürlicher; im Gegenteil: er erheischt die sorgfältigste Prüfung“.<sup>504</sup> Dieser Umkehrung der gemeinhin üblichen Argumentation, dass Transparenz und Rechenschaftslegung gerade durch eine nachvollziehbare und an Regeln gebundene Vorgehensweise an Aussagekraft gewinnen, wird aber widersprochen.<sup>505</sup>

Die Kritik an *Simons* Wertlehre bezieht sich größtenteils auf die Herleitung des Erwerbspreises abzüglich der Abnutzung als „besonderer Gebrauchswert“. Diesen Wertbegriff als denjenigen zu kennzeichnen, der den Wert des Gutes für den Unternehmer darstellt, ist hierbei häufig Anlass für Widerspruch. *Simons* Beitrag zur Bilanztheorie wird vor allem in seiner detaillierten Zusammenstellung und Bewertung der historischen Entwicklung sowie in der erstmaligen Gesamtkonzeption einer Bilanztheorie gesehen.<sup>506</sup> Die Kategorisierung als Statiker wurde erst durch *Schmalenbach* vorgenommen, der zu seiner dynamischen Bilanztheorie als Gegenkategorie die Begrifflichkeit der „Statik“ entwickelte.

Bei der Gewinn- und Verlustrechnung (GuV), hält sich *Simon* merklich zurück, was die Gliederungstiefe betrifft. Hier erkennt er bei einer zu hohen Gliederungstiefe eine zu große Einsicht der Konkurrenz in die Interna der Unternehmung. Bisweilen empfiehlt er den völligen Verzicht auf eine Untergliederung der GuV.<sup>507</sup>

---

<sup>503</sup> Vgl. *Walb, Ernst*, Zur Dogmengeschichte der Bilanz von 1861–1919, in *Walb, Ernst/Mahlberg, Walter/Geldmacher, Erwin u. a.* (Hrsg.), Festschrift für Eugen Schmalenbach, Leipzig 1933, S. 1–64 (S. 28 ff.).

<sup>504</sup> *Simon, Herman Veit* (1898), S. 305.

<sup>505</sup> Siehe hierzu *Moxter, Adolf* (1981), S. 299.

<sup>506</sup> Vgl. *Walb, Ernst* (1933), S. 32; *Moxter, Adolf* (1993), S. 24 ff.; *Schneider, Dieter* (1974b), S. 290.

<sup>507</sup> Vgl. *Simon, Herman Veit* (1898), S. 287.

Hier wird im Rahmen der Bilanzkonzeption der Statik im Sinne *Simons* das generelle Dilemma von Transparenz deutlich: Gegen die berechtigten Interessen an Offenlegung der Unternehmensdaten von Gläubigern, Investoren und Gesellschaftern steht der aus Unternehmersicht nötige Schutz von Veröffentlichung von wettbewerbsrelevantem Wissen. Durch eine zu umfangreiche Veröffentlichung von Firmendaten gewinnt der Wettbewerb Material für die Errechnung interessanter Vergleichsdaten. Zu nennen sind hier z. B. Lohnspiegel, Umsatzrendite, Liquidität, Fertigungstiefe. Die Gliederungstiefe der externen Rechnungslegung ist folglich ein wichtiger Ansatzpunkt der Transparenzsteigerung der Unternehmenstätigkeit und damit gleichzeitig ein Einfalltor für wettbewerbsrelevante Informationsgewinnung. Ein „Zuviel an Transparenz“ wirkt sich folglich negativ auf die Marktentwicklung aus, da gerade die besonders erfolgreichen Unternehmen frühzeitig den Grund für ihre Sonderstellung offen legen müssen. Hierbei ist diese Art von veröffentlichten Informationen unternehmerisch gleichbedeutend mit Daten über technische Innovationen. Bei einer technischen Innovation ist jedem schnell klar, dass ein Patent – und damit das Alleinverwertungsrecht – großen Einfluss auf die Wettbewerbsposition hat und daher zu schützen ist. Auch aus gesellschaftlicher Perspektive gilt dies, da nur durch den zeitlich befristeten alleinigen Verwertungsanspruch gesichert ist, dass Investitionen in die Erfindung neuer Technologien durchgeführt werden. Patentschutz wird damit zur Innovationsförderung. Den Kreislauf der „schöpferischen Zerstörung“ beschrieb *Schumpeter*. Durch die zeitlich befristete Gewährung von Monopolrenten wird dieser Entwicklung die Grundlage gegeben.<sup>508</sup>

Das bei technologischen Innovationen für jedermann Einsichtige, ist in Fragen der Transparenz von Unternehmensinformationen erklärungsbedürftig. Und dies, obwohl das Wissen um z. B. die Kostenstruktur, Fertigungstiefe usw. des Konkurrenten mindestens so wettbewerbsrelevant sind wie Baupläne und chemische Zusammensetzungen. In diesem Zusammenhang darf nicht vergessen werden, dass der Wettbewerb auf der Kosten- und auf der Produktseite geführt wird, und dies mit gleicher Intensität. Diese Erkenntnis hatte schon *Simon*, der daraus eine möglichst niedrige Gliederungstiefe gerade für die GuV ableitete.

---

<sup>508</sup> Vgl. *Schumpeter, Josef A.*, (1993), S. 134 ff.

Für die Rechenschaftslegung politischer Parteien kann der postulierte Informationsschutz als Werkzeug der Wettbewerbssicherung nicht gelten. Ganz im Gegenteil: Der Wettbewerb politischer Parteien wird gerade durch die umfangreiche Transparenz bei Einnahmen, Ausgaben und Vermögen gesichert.<sup>509</sup> Die Aufgabe der politischen Parteien ist im Gegensatz zu Unternehmen nicht die Optimierung finanzwirtschaftlicher Kennzahlen. Alle Fragen der Finanzen und des Rechnungswesens sind nur Begleiterscheinungen eines professionalisierten Parteibetriebs. Das primäre Ziel politischer Parteien – die Umsetzung des eigenen politischen Programms nach gewonnenen Wahlen – wird durch größtmögliche Transparenz der Parteifinanzen nicht gefährdet. Auch wird die Konkurrenz durch Kenntnis finanzwirtschaftlicher Kennzahlen nicht gestärkt. Der Prozess der „schöpferischen Zerstörung“ ist ein rein unternehmerischer Prozess.

Die größtmögliche Transparenz der Rechenschaftslegung bei politischen Parteien erbringt im Gegensatz dazu gerade die Sicherung des politischen Wettbewerbs, da nur dann der Wähler zwischen weiterhin unabhängigen politischen Parteien die Wahl hat. Insofern leitet sich im Vergleich von Unternehmen und Parteien aus einer unterschiedlichen Wettbewerbssituation eine diametral entgegengesetzte Informationsnotwendigkeit ab.

### **4.3 Die dynamische Bilanztheorie nach Eugen Schmalenbach<sup>510</sup>**

*Eugen Schmalenbach* verwarf den Dualismus von gleichzeitiger Vermögens- und Erfolgsdarstellung in der Bilanz. Vielmehr ging er davon aus, dass man eine objektive Vermögensdarstellung und Erfolgsermittlung nicht gleichzeitig erreichen könne. Er dachte vom Ende her: Eine Unternehmung erreicht im Laufe ihrer Existenz einen Totalgewinn, der sich aus der Differenz von erfolgswirksamen Ausgaben und erfolgswirksamen Einnahmen über die gesamte Lebensdauer ergibt. Diese fiktive Rechnung ist Grundlage der *Schmalenbach'schen* Überlegung

---

<sup>509</sup> Vgl. *Morlok, Martin* (2003a), S. 423.

<sup>510</sup> *Eugen Schmalenbach* gilt als einer der Begründer der Betriebswirtschaftslehre. Aus dem Kreise der ersten Generation von Wissenschaftlern, die sich mit dem Gegenstand der Unternehmung beschäftigen ist er sicherlich der bis heute einflussreichste. In seinen Arbeitsschwerpunkten Bilanzierung und Kostenrechnung ist er weit über Deutschland hinaus bekannt und beachtet. Die nach ihm benannte „Schmalenbach-Gesellschaft – Deutsche Gesellschaft für Betriebswirtschaft“ ist die mit Abstand bedeutendste Standeseinrichtung der Betriebswirtschaftler im deutschsprachigen Raum, die *Schmalenbachs* Ziel der Verbindung von Theorie und Praxis bis heute pflegt. Siehe hierzu: *Cordes, Walter* (Hrsg.), *Eugen Schmalenbach*, Stuttgart 1984, S. 1–279; *Forrester, David A. R.*, *Schmalenbach And After*, Glasgow 1977; *Forrester, David A. R.*, *Eugen Schmalenbach and German Business Economics*, New York/London 1993.

gen. Zur Kontrolle des Betriebsgebarens bedarf es aber einer regelmäßigen Darstellung derselben. Die periodisierte Darstellung des Erfolgs ist damit Aufgabe der Bilanzierung. Die Bilanz als Teilerfolgsrechnung setzt also von Anfang an auf eine Fortführung der Geschäftstätigkeit der Unternehmung.<sup>511</sup> An dieser Stelle steht *Schmalenbach* an der Seite von *Simon*, der ebenfalls eine Fortführungsfiktion seinen Überlegungen zugrunde gelegt hatte. *Schmalenbach* hat als Betriebswirt eine andere Herangehensweise als *Simon*, dennoch sieht er keinen Unterschied in der Aufgabe von handels- bzw. steuerrechtlicher Bilanz auf der einen und betriebswirtschaftlicher Bilanz auf der anderen Seite.<sup>512</sup>

Setzt man nun eine Teilerfolgsrechnung als nötig voraus, ergibt sich zwangsläufig das Problem der Zuordnung der Ausgaben und Einnahmen im Status der Erfolgswirksamkeit zu den einzelnen Perioden im Lebenszyklus der Unternehmung. Vor diesem Hintergrund erhalten die Aktiv- und Passivposten der Bilanz eine neue Deutung: Sie werden im Zeitpunkt der Bilanzierung zu Vorleistungen (Aktiva) bzw. Nachleistungen (Passiva) im Rahmen einer Totalerfolgsrechnung. Diese neue Sichtweise lässt sich durch die Interpretation einzelner Posten der Bilanz verdeutlichen: Güter des Anlagevermögens bilden Ausgaben (durch Kauf), die noch zu keinem Aufwand geführt haben. Erst durch die Abschreibung aufgrund des sinkenden Produktionspotenzials im Lebenszyklus werden sie zu Aufwand. Die Ausgabe für die Beschaffung dieser Anlagegüter war damit eine Ausgabe, die in Zukunft zu Aufwand führt.

Folgt man der Sicht *Schmalenbachs* auf die Bilanz, erhält man eine neue Sichtweise in die Zusammenhänge einzelner Bilanzpositionen. Die Unternehmung wird als „Kräftespeicher“ angesehen. Die Bilanz als Teilerfolgsrechnung wird damit immer in den Gesamtzusammenhang des Lebenszyklus der Unternehmung gestellt.

Die Bilanzpositionen verlieren in den Überlegungen den inneren Kern als i. w. S. Vermögensgegenstände. Sie werden durch eine Umdeutung mithilfe der am Totalerfolg orientierten Sichtweise zu Hilfspositionen innerhalb einer Erfolgsrechnung. Die Überzeugung, der Vermögensvergleich wäre eine Form der Erfolgsermittlung – so wie u. a. in der handelsrechtlichen Bilanz verankert – wird in der

---

<sup>511</sup> Vgl. *Münstermann, Hans*, Bilanztheorien, dynamische, in: *Kosiol, Erich/Chmielewicz, Klaus/Schweitzer, Marcell u. a.* (Hrsg.), Handwörterbuch des Rechnungswesens, 2. Aufl., Stuttgart 1981, S. 270–286 (271 f.).

<sup>512</sup> Vgl. *Moxter, Adolf* (1993), S. 29.

dynamischen Bilanztheorie so ohne weiteres nicht geteilt. Nur durch die Unterscheidung von Ausgaben und Aufwand, von Einnahmen und Ertrag sowie einer erfolgsermittlungsorientierten Vermögensbewertung und -kategorisierung sei die Bilanz ein Teil der Erfolgsermittlung.<sup>513</sup> An dieser Stelle lässt sich auf die Diskussion über den Einnahmenbegriff des PartG verweisen: Nur eine Ertrags- und Aufwandsrechnung erbringt im Sinne des Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG die geforderte Transparenz der Vermögenswerte, da diese in ihrem Lebenszyklus Wertschwankungen unterliegen, die durch eine Einnahmen-/Ausgaberechnung nicht abgebildet werden. Hinzu kommt der Transparenzzuwachs durch eine Verbundrechnung, die nur bei der Kombination einer Ertrags-/Aufwandsrechnung mit einer Vermögensbestandsrechnung (Bilanz) möglich ist.

*Lion* sieht gerade im Unterschied zwischen Gewinn als Differenz von Aufwand und Ertrag und Gewinn durch Vermögensvergleich die herausragende Neuerung in der Bilanzdiskussion durch *Schmalenbach*. Bis dato wurde unter der Annahme der parallelen Gewinnermittlung einerseits durch Vermögensvergleich in der Bilanz und andererseits durch die GuV eine Verbindung von Vermögensdarstellung und Erfolgsermittlung unternommen.<sup>514</sup>

*Schmalenbach* löst das Dilemma der parallelen objektiven Erfolgs- und Vermögensermittlung, indem er auf die Letztere von vornherein bewusst verzichtet.

„Des Kaufmanns gesamtwirtschaftliche Funktion ist nicht, reich zu sein oder zu werden; und wer sein Vermögen zu oft zählt, tut unproduktive Arbeit. Aber den Erfolg soll er messen, fort und fort messen; denn die gesamtwirtschaftliche Aufgabe des Kaufmanns ist, Güter zu erzeugen, Güter zu transportieren, Güter zu verwahren und an den Mann zu bringen; und zwar dieses alles zu tun mit einem ökonomischen Effekt, damit nicht bei seiner Arbeit der Stoff sich selber verbrauche. Ein *Mehrwert* muß zwischen Aufwand und Ertrag übrigbleiben; ein Mehrwert, der aus der Sache selbst entspringt.“<sup>515 516</sup>

---

<sup>513</sup> Vgl. *Schmalenbach, Eugen* (1962), S. 44 ff.

<sup>514</sup> Vgl. *Lion, Max*, Die dynamische Bilanz und die Grundlagen der Bilanzlehre, ZfB, 3. Sonderheft 1928, Berlin 1928, S. 481–506 (S. 483 ff.).

<sup>515</sup> *Schmalenbach, Eugen* (1962), S. 49. Dieses Zitat wird u. a. von *Lion* dahingehend interpretiert, dass *Schmalenbach* nicht aus der Sichtweise einer rein privatwirtschaftlich organisierten Unternehmung argumentiert. Vielmehr deutet er die Aufgabe der Betriebswirtschaftslehre, nicht zuletzt dokumentiert in der Bezeichnung derselben, in einer generellen Untersuchung von „Wirtschaften“, unabhängig, ob in privater oder öffentlicher Hand. *Lion* kritisiert dabei an *Schmalenbachs* Vorgehen, dass nach dem Postulat einer generellen Betrachtung von „Wirtschaften“ sogar mit dem Fokus auf den gemeinwirtschaftlichen Gewinnbegriff die theoretische Weiterentwicklung allein privatwirtschaftlich orientiert ist. Siehe hierzu: *Lion, Max* (1928), S. 481 f.

Die dynamische Bilanztheorie sieht in der Bilanz ein Werkzeug zur Führung eines Unternehmens. Die Steuerungsfähigkeit der Unternehmensleitung soll damit verbessert werden.<sup>517</sup> Damit tritt sie aus heutiger Sicht aus der Beschränkung der reinen ex-post-Information außen stehender Adressaten heraus und ist Grundlage einer Unternehmenssteuerung, also nach innen gerichtet. *Schmalenbach* gibt in seinem Werk folgende vier Zwecke der Dynamischen Bilanz<sup>518</sup> an:

1. Die Kontrolle der Betriebsgebarung
2. Die Rechenschaftslegung
3. Die Berechnung von Gewinnanteilen
4. Die Beobachtungen von Strukturwandlungen

In seinen Ausführungen zum ersten Zweck der Dynamischen Bilanz bettet er die Bilanz in ein Aufgabenfeld ein, das heutzutage als „Controlling“ beschrieben würde: Der Soll-Ist-Vergleich als wichtiges Führungswerkzeug. In Ermangelung der Möglichkeiten eines Betriebsvergleiches wird auf den Zeitvergleich abgestellt, der die Entwicklung der Unternehmung mit den äußeren Einflüssen sowie den inneren Veränderungen darstellt.<sup>519</sup> Von sehr großer Bedeutung für die Prinzipien

---

*Lions* Interpretation der *Schmalenbach'schen* Ausführungen wird in diesem Punkt u. a. von *Münstermann* und *Muscheid* zurückgewiesen, vgl. *Münstermann, Hans*, *Schmalenbachs Bilanzauffassung*, WPg, Nummer 6, 1948, S. 33–43, S. 37; *Muscheid, Werner*, *Schmalenbachs Dynamische Bilanz. Darstellung, Kritik und Antikritik*, Köln 1957, S. 37.

<sup>516</sup> *Lion* kommt in seiner Darstellung der dynamischen Bilanztheorie zu dem Schluss, dass *Schmalenbach* in seinen Ausführungen seiner Ablehnung der dualistischen Erfolgs- und Vermögensermittlung selbst widerspricht. *Schmalenbach* gestehe der einfachen Buchführung zu, durch Vermögensvergleich den Erfolg zu messen. Wenn dies für die einfache Buchführung gelte, könne es bei der doppelten Buchführung nicht unmöglich sein. „Es ergibt sich daraus mit zwingender Logik: Man kann eben den Erfolg des kaufmännischen Unternehmens – sagen wir zunächst vorsichtigerweise mindestens ebenso gut durch die Vermögensrechnung der Bilanz ermitteln wie durch die Gegenüberstellung von Aufwand und Leistung (dass beides dasselbe ist, werden wir unten zeigen). Hier liegt also kein ‚Zufall‘ vor.“ *Lion, Max* (1928), S. 487. *Lion* ist sich mit *Schmalenbach* aber wiederum einig, dass die Erfolgsermittlung durch die Bilanz einen besonderen Vermögensansatz benötigt: „Allerdings ist eine Voraussetzung, und damit komme ich auf das, was meine Auffassung mit derjenigen von *Schmalenbach* in weitem Maße verbindet. Notwendig ist richtige Vermögensrechnung, nämlich unter dem Gesichtspunkt der Erfolgsermittlung. Das ist eine besondere Methode der Vermögensrechnung, und ich selbst erblicke gerade in dieser besonderen Methode der Vermögensrechnung das Spezifische der kaufmännischen Ertragsberechnung.“ (Hervorhebungen im Original.) *Lion, Max* (1928), S. 487. Im Endeffekt bestätigt *Lion* damit den Ansatz von *Schmalenbach*, dass eine Erfolgsermittlung einer darauf abgestellten – ja untergeordneten – Vermögensermittlung bedarf.

<sup>517</sup> Vgl. *Münstermann, Hans* (1981), S. 271.

<sup>518</sup> Vgl. *Schmalenbach, Eugen* (1962), S. 53 ff.

<sup>519</sup> Vgl. ebd., S. 54.

der Rechenschaftslegung ist die aus dem Zeitvergleich abgeleitete Konstanz der angewandten Abrechnungsmethoden. Nur durch die Beibehaltung der Bewertungsgrundsätze, Gliederungsstrukturen u. Ä. ist die Aussagekraft des Zeitvergleichs von Bilanzen gewährleistet. Aus dieser Überlegung heraus hat sich innerhalb der Grundsätze ordnungsmäßiger Bilanzierung<sup>520</sup> der Grundsatz der Kontinuität entwickelt. Dieser gliedert sich in einen formellen und einen materiellen Grundsatz auf.<sup>521</sup>

Unter den Grundsatz der formellen Kontinuität subsumiert man Bilanzidentität sowie die Beibehaltung der Bilanzgliederung und des Bilanzstichtages.<sup>522</sup> Bilanzidentität meint die Übernahme von Gliederung und Werten der Schlussbilanz der einen Periode durch die Eröffnungsbilanz der darauf folgenden Periode. Damit wird eine lückenlose, ineinander übergehende Bilanzierung gewährleistet, wie sie auch in § 252 Abs. 1 Nr. 1 HGB rechtlich kodifiziert ist.<sup>523</sup> Betrachtet man den gesamten Lebenszyklus einer Unternehmung, ist der Grundsatz der Bilanzidentität die Voraussetzung für eine vollständige Totalrechnung.<sup>524</sup> Die Beibehaltung der Bilanzgliederung ist als strukturelle Bilanzidentität zu kennzeichnen. Abweichungen oder Veränderungen von Gliederung der Bilanz und Benennung einzelner Posten der Bilanz sind nur in absoluten Ausnahmefällen zulässig und bedürfen der Kenntlichmachung und Erläuterung.<sup>525</sup>

Unter den Grundsatz der materiellen Kontinuität fasst man das Prinzip der Bewertungskontinuität und das Prinzip der Wertkontinuität. Das Prinzip der Bewertungskontinuität fordert die Beibehaltung von Bewertungsmethoden ein, wenn nicht Veränderungen z. B. rechtlicher Natur oder durch das Realisations- bzw. Imparitätsprinzip verursacht werden. In § 252 Abs. 1 Nr. 6 HGB ist dieser Grundsatz der Bilanzierung ins Handelsgesetzbuch eingeflossen.<sup>526</sup> Das Prinzip der

---

<sup>520</sup> Diese werden bisweilen unter die Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung subsumiert. Siehe hierzu: *Baetge, Jörg*, Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung und Bilanzierung, in: *Kosiol, Erich/Chmielewicz, Klaus/Schweitzer, Marcell u. a.* (Hrsg.), Handwörterbuch des Rechnungswesens, 2. Aufl., Stuttgart 1981, S. 702–714.

<sup>521</sup> Vgl. *Buchner, Robert*, Buchführung und Jahresabschluss, München 2005, S. 84 ff.

<sup>522</sup> Vgl. ebd., S. 84.

<sup>523</sup> „Die Wertansätze in der Eröffnungsbilanz des Geschäftsjahrs müssen mit denen der Schlussbilanz des vorhergehenden Geschäftsjahrs übereinstimmen.“ § 252 Abs. 1 Nr. 1 HGB.

<sup>524</sup> Vgl. *Coenenberg, Adolf G.* (1997), S. 37.

<sup>525</sup> Vgl. *Buchner, Robert* (2005), S. 84.

<sup>526</sup> „Die auf den vorhergehenden Jahresabschluß angewandten Bewertungsmethoden sollen beibehalten werden.“ § 252 Abs. 1 Nr. 6 HGB.

Wertkontinuität umschreibt den Grundsatz, dass die Wertansätze ohne rechtfertigenden Anlass nicht verändert werden dürfen. Die Wertaufholung unterhalb der Anschaffungs- und Herstellungskosten ist nur in seltenen Ausnahmen erlaubt.<sup>527</sup>

*Leffson* bezeichnete diese Prinzipien und Grundsätze als Rahmegrundsätze, die zusammen mit den Dokumentationsgrundsätzen die gesetzlichen Buchführungs- und Bilanzierungsvorschriften ergänzen.<sup>528</sup> Sie alle zusammen bilden die Struktur des deutschen Handels- und Bilanzrechts. *Schmalenbach* hatte durch seine Arbeiten auf dieses Korsett der Rechenschaftslegung maßgeblichen Einfluss. Sein oberster Grundsatz war die Vergleichbarkeit der Informationen des Jahresabschlusses im Hinblick auf die zeitliche Dimension. Diese Vergleichbarkeit ist für *Schmalenbach* im Gegensatz zur genauen Wertmessung möglich und für die Steuerung der Unternehmung von noch entscheidenderer Bedeutung.<sup>529</sup>

Die Rechenschaftslegung als zweiter Bilanzierungszweck im Sinne *Schmalenbachs* unterscheidet sich in seinen Werkzeugen und Bilanzierungsregeln nur in einzelnen Fällen. Rechenschaftslegung ist dann ein Bilanzzweck, wenn Führung und Eigentum getrennt sind, oder neben einem geschäftsführenden Gesellschafter weitere Gesellschafter mit naturgemäß weniger Einsicht in die Abläufe der Unternehmung existieren. Bei solch einer Konstellation ist besonders die Willkürfreiheit der Bilanzierung zu fordern, um einen möglichst geringen Spielraum für Beeinflussung zu lassen. Hierbei ist der Wertansatz der Vermögensgegenstände von herausragender Bedeutung, da hier eine Art Hebel für den bilanzierenden Unternehmer besteht, die dargelegte Vermögenslage und damit indirekt den Erfolg der Unternehmung zu beeinflussen.<sup>530</sup>

---

<sup>527</sup> „Wird bei einem Vermögensgegenstand eine Abschreibung nach § 253 Abs. 2 Satz 3 oder Abs. 3 oder § 254 Satz 1 vorgenommen und stellt sich in einem späteren Geschäftsjahr heraus, dass die Gründe dafür nicht mehr bestehen, so ist der Betrag dieser Abschreibung im Umfang der Werterhöhung unter Berücksichtigung der Abschreibung, die inzwischen vorzunehmen gewesen wäre, zuzuschreiben. § 253 Abs. 5, § 254 Satz 2 sind insoweit nicht anzuwenden.“ § 280 Abs. 1 HGB.

<sup>528</sup> Vgl. *Baetge, Jörg* (1981), S. 705 f., siehe zu dem gesamten Kontext der GoB auch *Leffson, Ulrich*, Die Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung, Düsseldorf 1987.

<sup>529</sup> „In welchem Grade ein Betrieb wirtschaftlich ist, ist wichtig, wichtiger aber ist, wie die Wirtschaftlichkeit *sich verändert*. Und namentlich ist wichtig, die *erste Umkehr* einer steigenden und fallenden Bewegung in die entgegengesetzte Richtung sicher zu erkennen ... Gut gerechnet ist ein Erfolg, wenn positive und negative Kräfte sich in ihrer Gesamtwirkung rechtzeitig offenbaren. Schlecht gerechnet ist ein Erfolg, dessen Ziffern noch einen Aufstieg vortäuschen, während das Kräfteverhältnis sich bereits in der Richtung des Abstieges verschoben hat, und umgekehrt. Das ist der Hauptgrund dafür, dass der absolute Stand der Gewinnziffern nicht so wichtig ist wie ihr relatives Verhältnis.“ (Hervorhebungen im Original) *Schmalenbach, Eugen*, Grundlagen dynamischer Bilanzlehre, 2. Aufl., Leipzig 1920, S. 11 f.

<sup>530</sup> Vgl. *Schmalenbach, Eugen* (1962), S. 55 f.

An diesem Punkt ähnelt die Situation bei Unternehmen derjenigen von Parteien dergestalt, dass im Sinne der innerparteilichen Demokratie ein Höchstmaß an finanzieller Transparenz gefordert ist. Nur so können sich die Mitglieder ein Urteil über die finanzielle Situation der Partei machen und innerparteilicher Erfolg aufgrund von unbekanntem finanziellen Ressourcen ausgeschlossen werden.

Die dynamische Bilanztheorie ist bezogen auf ihre Wertlehre eine Zweck-Theorie, die den Bilanzzweck feststellt und davon ausgehend Wertansätze, die dem Bilanzzweck dienen, diskutiert. Dies ist ein großer Unterschied zu anderen Bilanztheorien, vor allem Bewertungstheorien. Zuerst kommt die einheitliche Bewertung, daraus folgt ein als richtig angesehenes Ergebnis.<sup>531</sup> Als Zweck-Theorie ist die dynamische Bilanztheorie flexibler in ihrer Bewertung unterschiedlicher Bilanzposten. Ihre Wertlehre leitet sich aus den Fundamentalgrundsätzen, wie sie bereits dargestellt wurden, ab. Zu betonen ist, dass Bewertungsmethoden auch nach ihrer praktischen Vorteilhaftigkeit ausgewählt werden (Prinzip der Methodensubstitution). „Ist der Übersichtsmangel einer an sich richtigen Methode infolge Unsicherheit so groß, dass an ihrer Stelle eine an sich falsch aufgebaute Methode größeren Übersichtswert verspricht, so ist diese Methode zu wählen, wobei man sich der Fehlerquellen bewusst bleiben muß.“<sup>532</sup>

Die Berechnung von Gewinnanteilen als weiterer Zweck der Bilanzierung im dynamischen Sinne setzt ebenfalls eine größtmögliche Willkürfreiheit der Bilanzierung voraus.<sup>533</sup> Die einzelnen Gesellschafter und stillen Teilhaber müssen sicher gehen können, dass durch die Bilanz eine fundierte Grundlage für Gewinnausschüttungen bereitgestellt wird. Wirtschaft setzt diese Kontrollmöglichkeit Dritter voraus. Nur durch ihre größtmögliche Sicherheit vor bilanzkosmetischen Maßnahmen sind diese bereit, in Unternehmen zu investieren. Hierdurch erfährt die Bilanzierung einen starken ordnungspolitischen Charakter. Der vierte Zweck der Bilanzierung im dynamischen Sinne, die Beobachtung von Strukturwandlungen, hat auch eine ordnungspolitische Dimension. Im Rahmen von Betriebsvergleichen können langfristig wirkende Verschiebungen der Wirtschaftsstruktur erkannt werden. Betriebsinterne Strukturwandlungen können laut *Schmalenbach* aber nur durch Sonderrechnungen angestellt werden, zu deren Grundlagen die Bilanz gehört.<sup>534</sup>

---

<sup>531</sup> Siehe hierzu: *Hauck, Wilhelm*, Bilanztheorien, Bühl-Baden 1933, S. 52 ff.

<sup>532</sup> *Schmalenbach, Eugen*, Grundlagen dynamischer Bilanzlehre, 3. Aufl., Leipzig 1925, S. 83.

<sup>533</sup> Vgl. *Schmalenbach, Eugen* (1962), S. 56.

<sup>534</sup> Vgl. ebenda.

Die dynamische Bilanztheorie wurde von vielen Autoren kritisiert.<sup>535</sup> Der Verzicht auf das Bilanzierungsziel des Gläubigerschutzes ist hierbei besonders hervorzuheben. Dokumentation des Vermögens und die daraus abgeleiteten Bilanzierungsziele Schuldendeckungskontrolle und Ausschüttungssperre werden nicht als Zweck der Bilanz erwähnt. Dem in Deutschland weit verbreiteten und im HGB manifestierten Gläubigerschutzgedanken wird bei Schmalenbach nur indirekt durch die Selbstkontrolle des Unternehmers über die Bilanz als Erfolgsrechnung gefolgt. Seine im Vergleich zu anderen Bilanztheorien untergewichtete Bedeutung ist Ergebnis des Zielmonismus – die Bilanz als Erfolgsrechnung. Mit dem bewussten Verzicht auf eine objektivierete Vermögensdarstellung zu Gunsten der Erfolgsrechnung stellte *Schmalenbach* den Bilanzzweck Gläubigerschutz mithilfe der Berechnung und Darstellung des Schuldendeckungspotenzials in den Hintergrund.<sup>536</sup> Er betont die Eigeninformation des Unternehmers durch die Bilanz. Seine Informationsbedürfnisse und Transparenzanforderungen an eine Unternehmensrechnung werden in den Vordergrund gestellt. Hinzu tritt die Information der Gesellschafter, die aufgrund der Gewinnaufteilung zuvorderst eine Erfolgsrechnung benötigen, weniger eine Vermögensrechnung.

#### **4.4 Die organische Bilanztheorie nach Fritz Schmidt**

„Betriebswirtschaft wie Volkswirtschaft sind durch Krieg und Revolution in ihren Grundfesten erschüttert. Der gewaltige Strom von Ideen und Energien, den der Krieg und die Revolution auslösten, hat alle Fundamente der Wirtschaft umspült, hat manche unterwühlt und in Trümmern fortgerissen, hat aber auch anderwärts aus solchen Resten neues Land, neuen Grund geschaffen, auf dem es jetzt gilt, sich neu einzurichten. In diesem Stadium befinden sich die deutschen Unternehmungen und wohl auch die aller anderen Industrieländer, in denen die Verheerungen höchstens dem Grade nach geringer waren als bei uns.“<sup>537</sup>

---

<sup>535</sup> Siehe hierzu beispielhaft: *Feuerbaum, Ernst*, Die polare Bilanz, Berlin 1966, S. 39 ff.; *Schweitzer, Marcell*, Struktur und Funktion der Bilanz, Berlin 1972, S. 162 ff.; *Schwiering, Ernst*, Die realtheoretischen Aussagemöglichkeiten und Aussagegrenzen von Erfolgskonzeptionen, Berlin 1973, S. 131 ff.

<sup>536</sup> Vgl. *Moxter, Adolf* (1993), S. 48 f.

<sup>537</sup> *Schmidt, Fritz*, Die organische Bilanz im Rahmen der Wirtschaft, Wiesbaden 1979, Faksimiledruck nach dem Original von 1921, S. 1.

So beginnt das für die organische Bilanztheorie als Fundament geltende Buch von *Fritz Schmidt* aus dem Jahre 1921. Wie für kaum eine andere Bilanztheorie ist für die organische Bilanztheorie die volkswirtschaftliche Lage vor und während der Zeit ihrer Entstehung für ihr Verständnis entscheidend. Deutschlands Wirtschaft war nach dem 1. Weltkrieg fundamental geschwächt. War das Deutsche Reich mitsamt seiner Währung, der Deutschen Reichsmark, 1914 einer der wirtschaftlich stärksten Industriestaaten, entstand durch den Krieg und die Kriegsfolgen ein Vermögens- wie internationaler Vertrauensverlust stärksten Ausmaßes. Der Vermögensverlust beinhaltete die direkten Kosten des Krieges, die im Versailler Vertrag festgeschriebenen Landabtretungen, die Abgabe aller militärischen Ausrüstungen, großer Teile der Handelsflotte, deutschen Besitzes im Ausland und in ganz besonderem Maße Reparationszahlungen an die Siegermächte.<sup>538</sup> Letztere stellten die größte Belastung dar, nicht zuletzt, weil ihre Gesamthöhe erst durch den *Dawes-Plan* im Jahre 1921 festgeschrieben wurde. Diesem Zahlungsplan folgend hätte Deutschland 40 Jahre lang Reparationszahlungen leisten müssen, in einer Gesamthöhe des Zehnfachen des Nationaleinkommens.<sup>539</sup>

Erste inflatorische Tendenzen entwickelten sich aber schon während der Kriegszeit. Kriegswirtschaft, also eine staatlich gesteuerte Produktion in Privatbesitz, fördert die Inflation. Die in der Volkswirtschaft angebotenen Gütermengen sinken aufgrund der Kriegsproduktion, die Kaufkraft trifft folglich auf ein Weniger an Gütern. Aus dieser Konstellation, die in Deutschland wie in anderen Kriegsteilnehmerstaaten zu finden war, entwickelte sich schon vor Kriegsende eine Inflation.<sup>540</sup>

Der Außenwert der deutschen Währung verfiel immer schneller. War ein US-Dollar 1914 noch 4,20 Reichsmark (RM) wert, benötigte man im Januar 1919 schon 8,9 RM zum Kauf eines US-Dollars.<sup>541</sup>

So wie ausländische Gläubiger durch die Inflation betroffen waren, erlitten inländische Gläubiger ebenfalls einen weitgehenden Verlust ihres Vermögens. Da For-

---

<sup>538</sup> Vgl. *Brusatti, Alois*, Wirtschafts- und Sozialgeschichte des industriellen Zeitalters, Graz 1979, S. 181.

<sup>539</sup> Vgl. ebd., S. 182.

<sup>540</sup> Vgl. *Borchardt, Knut*, Wachstum und Wechsellagen 1914–1970, in: *Aubin, Hermann/Zorn, Wolfgang* (Hrsg.), Handbuch der deutschen Wirtschafts- und Sozialgeschichte, Band 2, Stuttgart 1976, S. 685–740 (S. 697).

<sup>541</sup> Juli 1919: 14 RM/US\$; Januar 1920: 64,8 RM/US\$; Juli 1921: 76,7 RM/US\$, vgl. *Zorn, Wolfgang*, Staatliche Wirtschafts- und Sozialpolitik und öffentliche Finanzen 1800–1970, in: *Aubin, Hermann/Zorn, Wolfgang* (Hrsg.), Handbuch der deutschen Wirtschafts- und Sozialgeschichte, Band 2, Stuttgart 1976, S. 148–198 (S. 160).

derungen und Schulden in Nominalgrößen abgebildet werden, zersetzt die Inflation den inneren Wert der Schulden. Dem hingegen erhalten Sachwerte ihren inneren Wert und können aufgrund der Flucht in Grundstücke, Gebäude, Gold usw. ihren Marktwert in Inflationszeiten nachhaltig steigern.

Die bilanztheoretische Arbeit von *Schmidt* reagiert auf diese volkswirtschaftlichen Verwerfungen. Zunächst wird das Unternehmen als Teil des Ganzen, als Wirtschaftssubjekt in der Volkswirtschaft, verortet. Hatte *Simon* ein rechtliches Paradigma eingenommen, und hatte *Schmalenbach* erstmals eine betriebswirtschaftliche Perspektive eingeführt, so zeichnet sich die organische Bilanztheorie durch ihre gesamtwirtschaftliche Betrachtungsweise aus.<sup>542</sup> In der organischen Bilanztheorie ist ein Unternehmen ein kleiner Teil des gesamten Organismus „Volkswirtschaft“, das einen bestimmten Auftrag zur Bedarfsdeckung innehat. Jedes Unternehmen ist folglich in einer Austauschbeziehung mit der gesamten Volkswirtschaft verwoben. Alle Teile bilden aufgrund der vielfältigen Interdependenzen einen Organismus.<sup>543</sup> *Schmidt* geht in seiner organischen Betrachtungsweise so weit, dass er Konjunkturen als Rechenfehler entlarven will. Wachstum beruhe bis zu einem gewissen Grade auf der Falschbewertung von Aktiva. Bei einer Aktivierung eines Gutes zu Anschaffungswerten und dem später stattfindenden Verkauf zu höheren Tageswerten wird ein bilanzieller Gewinn realisiert, der aus der Differenz von Verkaufspreis und (z. T. abgeschriebenem) Anschaffungswert beruht. Bei Reproduktion dieses Gutes, also z. B. bei erneutem Kauf oder Herstellung, wäre der historische Anschaffungspreis nicht mehr zu realisieren. Der vermeintliche Gewinn der Transaktion wäre ein Scheingewinn, da so nicht wiederholbar und erst möglich durch die Preissteigerung während der Eigentumszeit. Bilanziell betrachtet wird ein Gewinn ausgewiesen, der realwirtschaftlich überhaupt nicht angefallen ist.<sup>544</sup> Die Amplitude der konjunkturellen Entwicklung basiert nach dieser Überlegung auf der Falschbewertung der Aktiva mit historischen Anschaffungswerten. Die Umstellung auf die Bewertung mit Tageswerten würde nach *Schmidt*

---

<sup>542</sup> Vgl. *Moxter, Adolf* (1993), S. 57.

<sup>543</sup> Vgl. *Schweitzer, Marcell* (1972), S. 175.

<sup>544</sup> Vgl. *Schmidt, Fritz* (1979), S. 30 ff.

das Informationsdefizit des Unternehmers, die darauf basierende Fehlsteuerung in den Unternehmen und die damit realwirtschaftlich nicht gerechtfertigten Konjunkturwellen verringern.<sup>545</sup>

Der Scheingewinn aufgrund der Bilanzierung zu Anschaffungswerten ist die Initialzündung einer volkswirtschaftlichen Wachstumsillusion.<sup>546</sup>

Die organische Bilanztheorie folgt dem Dualismus von Vermögens- und Erfolgsdarstellung und setzt sich damit bewusst von der monistischen dynamischen Bilanzlehre ab. Die Organik geht dabei noch viel weiter: Nur durch die (im Sinne der Organik) richtige Bewertung der Vermögensgegenstände kann ein real erwirtschafteter Erfolg ausgewiesen werden. Es besteht keine Parallelität von Vermögens- und Erfolgsrechnung, sondern ein Bedingtheit.<sup>547</sup> Dennoch wird zwischen den Wertansätzen von Verbrauchsgütern und den aktivierten Gebrauchsgütern in der Bilanz unterschieden. Erfolgsrelevante Verbrauchsgüter werden mit dem Tagesbeschaffungswert am Umsatztage des Produktes bewertet, aktivierte Güter mit den Wiederbeschaffungswerten am Bilanzstichtag.<sup>548</sup>

Der volkswirtschaftliche Ansatz von *Schmidt*, der darauf abzielt ein Scheinwachstum der Volkswirtschaft durch inflationsneutrale Rechnung zu vermeiden, verhindert mit derselben Bewertungsmethode im einzelnen Unternehmen den Ausweis eines Scheingewinns. Auch von der mikroökonomischen Ebene betrachtet wird die Position des Unternehmens als Teil des gesamten Organismus „Volkswirtschaft“ deutlich. Dabei geht es stets – für die Volkswirtschaft wie für den Einzelunternehmer – um das Ziel des Substanzerhaltes.<sup>549 550</sup>

---

<sup>545</sup> Vgl. *Schweitzer, Marcell*, Bilanztheorien, organische, in: *Kosiol, Erich/Chmielewicz, Klaus/Schweitzer, Marcell u. a.* (Hrsg.), Handwörterbuch des Rechnungswesens, 2. Aufl., Stuttgart 1981, S. 286–294 (S. 289 f.).

<sup>546</sup> *Binder* weist darauf hin, dass der bilanzielle Scheingewinn auch der Besteuerung unterliegt. Folge dieser Besteuerung, die ein Kostenfaktor ist, sei bei gleichen Preisen Substanzverlust oder bei gleichem Gewinn höhere Preise. Siehe hierzu: *Binder, Odilo*, Scheingewinnbesteuerung – Eiserner Bestand – „Substanzerhaltungsrücklage“, *Institut Finanzen und Steuern* (Hrsg.), Heft 11, Bonn 1951, S. 8 ff.

<sup>547</sup> „Richtige Vermögens- und Erfolgsrechnung bedingt sich gegenseitig.“ (Im Original hervorgehoben) *Schmidt, Fritz* (1979), S. 125.

<sup>548</sup> Vgl. *Schweitzer, Marcell* (1972), S. 176 f.

<sup>549</sup> Zu den verschiedenen Ausprägungen der Substanzerhaltungslehre siehe *Matthey, Dirk*, Die Substanzerhaltung der Unternehmung als finanzwirtschaftliches Problem, Frankfurt/Main 1980, S. 44 ff.

Das Ziel des Substanzerhaltes<sup>551</sup> eröffnet also eine Ersatzkosten-Frage, die wiederum nur punktuell am Umsatztage oder Bilanzstichtag beantwortet werden kann. Im Gegensatz zu *Schmalenbach* arbeitet *Schmidt* ganz bewusst nicht mit einem im Verlauf willkürfreien Bewertungsmaßstab wie dem Anschaffungspreis, der zum Zeitpunkt des Ansatz aber als willkürlich ausgewählt bezeichnet werden kann. *Schmidt* löst sich von der Frage der Bilanzkosmetik durch Bewertungsspielräume, die eine Bewertung durch Tageswiederbeschaffungspreise offensichtlich mit sich bringt. Er löst den aktivierten Wert nicht vom Gut, das zu aktivieren ist. Er lässt keine Nominalwerte in die Bilanz einfließen, sondern verharret bei einer rein gütermäßigen Betrachtung der Vermögensgegenstände der Unternehmung.

Da *Schmidt* einen möglichst realitätsbezogenen, dualistischen Ansatz benutzt, ist seine Trennung von Unternehmensvermögen und Unternehmervermögen nur konsequent. Sobald eine freie Reproduzierbarkeit der Unternehmung nicht mehr gegeben ist und ein Vermögenseinflussfaktor auf der besonderen Unternehmerleistung beruht, wird er zum Unternehmervermögen gezählt. Damit darf er nicht in die Abbildung der Unternehmung in Form der Bilanz aufgenommen werden. Diese Ansicht beruht auf dem Ziel der möglichst objektiven Darstellung der Unternehmung. Der subjektive Mehrwert der besonderen Unternehmerleistung fällt nicht darunter.<sup>552</sup>

---

<sup>550</sup> „Reinerfolg der Unternehmung ist der Rest, der vom Verkaufserlös der umgesetzten Güter verbleibt, nachdem alle Ersatzkosten der Erzeugung gedeckt sind. Vom Erfolg kann im Sinne der organischen Bilanz nur gesprochen werden, wenn die Unternehmung durch den Erlös aus ihren Waren mindestens in der Lage ist, ihre relative Stellung in der Produktion der Gesamtwirtschaft zu behaupten.“ *Schmidt, Fritz* (1979), S. 100. Siehe zur Produktivität als Maßstab für die relative Substanzerhaltung der Unternehmung in der Volkswirtschaft: *Schmidt, Fritz*, Die relative Erhaltung der Betriebe, *ZfB*, Heft 4, 1952, S. 189–193 (S. 189 ff.).

<sup>551</sup> Substanzerhaltung und Kapitalerhaltung sind nicht identisch zu verwenden. Substanzerhaltung spiegelt die gütermäßige Sicht der materiellen Betriebserhaltung wider. Kapitalerhaltung die geldmäßige. Substanzerhaltung und Kapitalerhaltung sind identisch, wenn keine Preisänderung stattgefunden hat. Die von *Schmidt* zugrunde gelegte Inflation, also die Preiserhöhung, im Zeitraum zwischen Eintritt und Wiederaustritt eines Gutes aus der Unternehmung, lässt die Begriffe divergieren. In diesem Fall geht die Substanzerhaltung über die Kapitalerhaltung hinaus; sie kann nur durch eine Kapitalausweitung erreicht werden. Bei sinkenden Preisen ist es genau umgekehrt: Hier ist die Kapitalerhaltung der umfassendere Begriff, der nur durch eine Substanzausweitung erreicht werden kann. Siehe hierzu ausführlich: *Eckardt, Horst*, Die Substanzerhaltung industrieller Betriebe, Köln/Opladen 1963, S. 12 ff. Zu dem gesamten Komplex der betrieblichen Kapital- und Substanzerhaltung siehe: *Hax, Karl*, Die Substanzerhaltung der Betriebe, Köln/Opladen 1957; *Jacobs, Otto H./Schreiber, Ulrich*, Betriebliche Kapital- und Substanzerhaltung in Zeiten steigender Preise, Stuttgart 1979.

<sup>552</sup> Vgl. *Moxter, Adolf* (1993), S. 61.

## 4.5 Zwischenfazit

Schon nach der Darstellung der klassischen Bilanztheorien anhand von Überlegungen ihrer führenden Vertreter dürfte eine These breite Unterstützung erhalten: Der Ansatz der „richtigen“ Darstellung von Vermögen und Ertrag einer Unternehmung kann nur im Stadium der Annäherung verharren. Letztlich bleibt der Wert eines Gegenstandes, sei es Maschine oder Betriebsmittel, Grundstück oder Fabrikhalle, Patent oder Unternehmerleistung, stets abhängig von den Interessen des einzelnen Adressaten. So wenig wie es den einen „wahren“ Wert einer Maschine gibt, ist es möglich zu unterscheiden, ob die Unternehmerleistung über das „normale“ Maß hinausgeht.

Die Problematik, der sich alle Rechenschaftslegungssysteme stellen müssen, ist die Wahl zwischen Vereinbarkeit und Ausschluss einer gleichzeitigen Vermögens- und Ertragsdarstellung. Die vorgestellten Theorien beantworten diese Frage nicht in eindeutiger Form. *Schmidt* erhebt das eine sogar zur Voraussetzung für das andere. Die zweite grundlegende Entscheidung ist die zwischen den Werttheorien. Die denkbare Skala geht von der Fortschreibung historischer Anschaffungswerte über die Möglichkeit der Abwertung aufgrund von nachhaltiger Wertminderung bis zu Tageswiederbeschaffungswerten als Reproduktionskostenansatz. Kritisches Hinterfragen ist in allen Fällen möglich und nötig. So sehr der Niederstwertansatz durch seine Einfachheit besticht, so bilanzverfälschend kann er durch die Abkopplung des Buchwertes vom Marktwert sein. Auf der anderen Seite kann man den Tageswert als Ausschluss eines Scheingewinns begrüßen, muss aber bedenken, dass bei punktuellen Preissenkungen ein Gewinn ausgewiesen wird, der güterbezogen nicht erwirtschaftet wurde.

Die anhand der klassischen Bilanztheorien dargestellten Grundfragen der Rechenschaftslegung gelten auch noch heute. Das als gläubigerschutzorientiert geltende deutsche Handelsgesetzbuch ist genauso nur ein Versuch, die Vermögens-, Finanz- und Ertragslage einer Unternehmung darzustellen wie andere Rechnungslegungssysteme auch. Es wird jeweils von anderen Zielen der Rechnungslegung ausgegangen, die durch ihre Ableitung in Einzelbewertungs- und Einzeldarstellungsfragen stark divergierende Ergebnisse hervorbringen. Den Erkenntnisgewinn bei ihren Adressaten erreichen solche Regelsysteme erst durch das Wissen um ihre Ausrichtung.

Vor diesem Hintergrund erfährt die Diskussion über die Bewertung der Parteivermögen, die Gliederung der Rechenschaftsberichte politischer Parteien und die Wahl eines Rechnungslegungssystems eine neue Richtung. Wenn es im Unternehmensbereich nicht möglich erscheint, eine externe Rechnungslegung zu erstellen, die allen Informationsbedürfnissen der Anspruchsberechtigten nachkommt, kann die Rechenschaftslegung der Parteien auch nur ein Näherungsversuch an Transparenz der Einnahmen, Ausgaben und des Vermögens sein. Vor dem Hintergrund der über 120-jährigen bilanztheoretischen Diskussion erfährt die Entwicklung der Rechenschaftslegung politischer Parteien eine Relativierung: Das Ziel, alle nachgefragten Informationen in der adäquaten Form, im gewünschten Zeitpunkt und in einer übersichtlichen und nachvollziehbaren Aufbereitung zu publizieren, ist nicht erreichbar. Das Streben nach Transparenz der Parteifinanzen hat kein definiertes Ziel.

Die Darstellung zeigt aber auch, dass die besonderen Informationsansprüche von Parteimitgliedern und Öffentlichkeit gegenüber Parteien nicht durch eine einfache Übernahme bestehender Rechnungslegungssysteme erreicht werden kann. Wenn ein Rechenschaftsbericht nur eine von mehreren Perspektiven einnehmen kann, dann führt das zu einer parteispezifischen Rechnungslegung in den Punkten, in denen Parteien sich maßgeblich von Unternehmen unterscheiden. Als Beispiel hierfür sei abermals die Bewertung von Vermögen herangezogen: Da Rechenschaftsberichte von politischen Parteien nicht primär dem Gläubigerschutzgedanken folgen müssen, sondern die finanzielle Potenz offenbaren sollen, sollte auf das Niederstwertprinzip zu Gunsten einer stärkeren Verkehrswertorientierung verzichtet werden. In den Punkten, bei denen eine Anlehnung der Rechnungslegung politischer Parteien an den Unternehmensbereich im Sinne der Verständlichkeit und Aussagekraft der Rechenschaftsberichte anzuraten ist (z. B. Ertrags-/Aufwandsrechnung), ist im Sinne des Transparenzgebotes diese Angleichung vorzunehmen.

Dieses Ergebnis zeigt, dass nicht nur bei der Diskussion von Einzelfragen, wie im 3. Kapitel geschehen, sondern auch bei der bilanztheoretischen Betrachtung, die Notwendigkeit parteispezifischer Rechnungslegungsvorschriften im begründeten Einzelfall besteht.

## 5. Exkurs: Von der Abbildung der Realität in Zahlen

Die Darstellungen der klassischen Bilanztheorien hat deutlich gemacht, dass die Darstellung eines Unternehmens in Form einer Bilanz nur interessengeleitet und paradigmatisch durchgeführt werden kann. War bei *Simon* die Parallelität von Erfolgs- und Vermögensrechnung zum Zweck der Kaufmannsinformation vorherrschend, verstand *Schmalenbach* den Jahresabschluss als Teilerfolgsrechnung im Sinne eines Lebenszyklusmodells der Unternehmung. *Schmidts* Zielsetzung hatte den Reproduktionswert der Unternehmung im Fokus – nicht zuletzt aufgrund der historischen Erfahrung der Weltwirtschaftskrise.

Gerade Letzteres macht deutlich, dass historische Erfahrungen den Blick auf die Rechenschaftslegung beeinflusst haben und dies auch weiterhin tun. Damit wird anschaulich, dass die Paradigmen und die Werkzeuge von Rechenschaftslegung vielfältig und jeweils individuell begründbar sind.

Wenn dieser Transfer des sozialen, wirtschaftlichen und rechtlichen Konstruktes „Unternehmung“ in die mathematische Darstellungsform der Bilanz auf verschiedene Weise, aber jeweils in sich schlüssig und aussagefähig, geschehen kann, dann bleibt nicht nur die Frage der zieladäquaten Form, sondern auch nach der grundlegenden Fähigkeit der Mathematik, Realität und Wirklichkeit darzustellen. Falls dies nur eingeschränkt möglich ist für ausdifferenzierte Konstrukte, dann müssten die Anforderungen, die an Bilanzen von Seiten der unterschiedlichen Anspruchsgruppen gestellt werden, relativiert werden. Hinzu kommt, dass die Bilanzierung viel stärker ausdifferenziert werden müsste, da jeder Anspruchsgruppe nur durch auf ihre Anforderungen abgestimmte Rechenschaftslegung die von ihr benötigten Informationen bereitgestellt werden können. Es ist einzusehen, dass diese Aufgabe vor dem Hintergrund der knappen Güter Zeit und Geld nicht geleistet werden kann.

Will man die Beziehung zwischen „Wirklichkeit“ und Mathematik beschreiben, ist es sinnvoll und hilfreich, die voneinander abweichende Charakterisierung der Mathematik durch *Aristoteles* und *Platon* als Ausgangspunkt zu wählen. *Aristoteles* sah in der Mathematik eine Art Parallelwelt zur Realität, die diese abbildet,

widerspiegelt. Mathematik als theoretische Wissenschaft strebt nach Wahrheit und Eindeutigkeit. Ergänzt wurde diese Terminologie mit den produktiven Wissenschaften wie z. B. der Kunst, und den praktischen Wissenschaften, wie z. B. der Politik.

Mathematik ist hierbei immer mit der Realität als der „anderen Seite der Medaille“ verbunden und liegt nicht im luftleeren, im unverbundenen Raum jenseits der Realität. Die Realitätsbezogenheit darf daher als der Kern des aristotelischen Mathematikverständnisses aufgefasst werden.<sup>553</sup>

*Platon* hingegen, selbst kein Mathematiker, sah in der Mathematik eine Ideenwelt jenseits der Realität. Zahlen hatten aus dieser Perspektive nichts Materielles und keinen direkten Bezug zu physikalisch-erlebbaren Dingen. Mathematik wird hierbei zu einer in sich schlüssigen, unverbunden Gedankenwelt mit eigenen Gesetzen und Regeln, die nicht erfahrbar ist. Sie ist idealistisch und daher mit philosophischen Fragen – wie z. B. nach der Bedeutung von Gerechtigkeit – vergleichbar. *Platon* erkennt daher die Mathematik auch als Vorbereitung, als Grundlage für die Beschäftigung mit und die Suche nach der idealen Welt, die Fundament und Grund für seine gesamte philosophische Arbeit war.<sup>554</sup>

*Aristoteles* kann folglich als Repräsentant der materialistischen Denkschule der Mathematik angesehen werden, *Platon* hingegen als Vertreter des Idealismus. Dieser wird noch dahingehend unterteilt, dass der subjektive Idealismus die Mathematik als Produkt des Subjekts versteht, wohingegen der objektive Idealismus der Mathematik eine vom Subjekt unabhängige Existenz in einer eigenen Welt bescheinigt.<sup>555</sup>

In der jahrhundertelangen Auseinandersetzung mit den philosophischen Fragen der Mathematik, mit der Verbindung zwischen ihr und der Realität, behauptete sich die aristotelische Sicht. Mathematik wird weitgehend als Sprache mit Realitätsbezug, als Widerspiegelung der Realität, theoretische Quelle neuer naturwis-

---

<sup>553</sup> Vgl. *Kline, Morris*, *Mathematical Thought from Ancient to Modern Times*, Oxford University Press 1972, S. 51 ff.

<sup>554</sup> Vgl. ebd., S. 42 ff.

<sup>555</sup> Vgl. *Molodtschi, W. N.*, *Studien zu philosophischen Problemen der Mathematik*, Berlin 1977, S. 13 f.

senschaftlicher Forschung und Erkenntnis anerkannt.<sup>556</sup> An dieser Stelle sei nur auf *Leibniz* verwiesen. Er hatte sich zum Ziel gesetzt, eine universelle Sprache – die *lingua characteristica universalis* – zu schaffen, die Grundlage für Wissenschaft und disziplinenübergreifende Verständigung sein sollte. Die Verbindung von Zeichen und Begriffen würde – im *Leibniz'schen* Sinne – die gedanklichen Möglichkeiten der Arithmetik auf das gesamte Denken übertragen lassen und damit zu neuen Erkenntnissen führen. In dieser Idee wird auch ein materialistisches Verständnis von Mathematik deutlich. *Leibniz* ordnete Zeichen neben der Ausdrucksfunktion, Mitteilungsfunktion und Erinnerungsfunktion nicht zuletzt die Fähigkeit und Aufgabe des Zusammenfassens und Abstrahierens zu. Hierdurch wird abstraktes Denken erst möglich.<sup>557</sup> Die letztgenannten Funktionen werden besonders in der Ausdrucksform der Mathematik erfüllt. Auf dem selbst gesteckten Weg, förmlich als Nebenprodukt, entwickelte *Leibniz* erstmals den Ansatz der symbolischen Logik<sup>558</sup> und konstruierte eine Rechenmaschine, die multiplizieren, dividieren und Quadratwurzel ziehen konnte.

Sein Schaffen zeigt aber auch die Grenzen der mathematischen Denkweise auf. *Leibniz'* Versuch, mithilfe einer künstlichen Sprache die Glaubensgrundlagen der christlichen Kirchen zu vereinheitlichen, war nicht von Erfolg gekrönt.<sup>559</sup> Physi-

---

<sup>556</sup> „Zahlen geben Sicherheit. Durch das Übersetzen des Tatsächlichen in das Numerische haben wir die Geheimnisse der Struktur und des Wirkens der Welt aufdecken können. Aus einem geheimnisvollen Grund hat die Mathematik sich immer selbst als einen zuverlässigen Führer zu der Welt empfunden, in der wir leben und zu der wir gehören. Die Mathematik bewährt sich; deshalb sind wir versucht, das Verstehen der Welt mit ihrer mathematischen Erfassung gleichzusetzen. Jeder Erklärung, mit der wir unser Verständnis für die gegenständliche Welt unter Beweis stellen, liegt eigentlich eine mathematische Wahrheit zugrunde.“ *Barrow, John D.*, Ein Himmel voller Zahlen, Heidelberg 1994, S. 11.

<sup>557</sup> Vgl. *Poser, Hans*, Gottfried Wilhelm Leibniz zur Einführung, Hamburg 2005, S. 103.

<sup>558</sup> Vgl. *Barrow, John D.* (1994), S. 199 f.

<sup>559</sup> „Mein Zweck aber ist [...] auch hier gewesen, nicht etwa mit leeren, in die luft geschriebenen büchern die läden zu füllen, sondern wo möglich damit einen nutzen zu schaffen; und habe daher gegenwärtige arbeit vorgenommen, um mit diesem specimine zu beweisen, wie oft wichtige dinge, so durch wunderliche terminos verdunkelt worden, leicht <werden>, wenn man diese nebelkappe abziehe und alles mit solchen worten gebe, so jedermann in seiner sprache braucht. Was ist wohl jemals mit mehrer Hize verfachten worden von allen seiten der philosophen und religionen der Völcker, als die materie von der praedestination und was ihr anhängig? Und gleichwohl hat ein großer Politiker recht gesehen, nemlich dass einer den andern nicht verstehe, dass aller dieser zanck von missbrauch der worte komme, dass (kürtzlich zu sagen) in der that der unterschied gering und zum wenigsten nicht capital, oder wie man heutzutage redet, fundamental sey. Ich getraue mir, wenn's der mühe werth wäre, über hundert unterschiedene secten und meinungen (dem ansehen nach), in der that <jedoch nur> widereinander laufende arten zu reden, in dieser materie zusammen zu bringen, so ihre autores nicht anders, als wenn der menschliche wohlstand daran hinge, verfolgt, und diesen artikel zu einem solchen labyrint gemacht haben, dass dergleichen keiner in der welt zu finden und dass der längstlebende mensch nicht zeit genug haben würde, nur die und dergleichen distinctionen und verdrehungen der worte zusammen zu bringen und aus einander zu

ker können ihren Erkenntnisgegenstand vortrefflich in eine mathematisierte Form bringen. Sie brechen ihren Erkenntnisgegenstand in immer kleinere Teile, deren Verhalten, mit mathematischen Verfahren entschlüsselt, mit Bestimmtheit vorhersehbar ist. In solchen Fällen naturwissenschaftlicher Gesetzmäßigkeiten ist die Sprache der Mathematik hervorragend anwendbar. Je weiter man sich aber vom Gegenstand naturwissenschaftlicher Gesetzmäßigkeiten entfernt, desto schwerer fällt die Übertragung eines Phänomens in die Sprache der Mathematik. In den Gesellschaftswissenschaften fällt die Mathematisierung des Erkenntnisgegenstandes schon weit schwerer, da die Gesetzmäßigkeit menschlichen Handelns nicht so definitorisch ist wie die der Atome in der Physik.<sup>560</sup> Vor einer Mathematisierung stehen in den Gesellschaftswissenschaften meist eine starke Vereinfachung und eine strenge Prämissensetzung. Dies bedeutet nichts anderes, als dass die erfahrbare Realität zu idealen Konstrukten und Stereotypen verengt wird, um eine Gesetzmäßigkeit in hoch verdichteter Form zu realisieren. Als Beispiel in diesem Zusammenhang kann man das Ideal des homo oeconomicus anführen, das nur durch eine strenge Prämissensetzung den Status einer vorhersehbaren Gesetzmäßigkeit im menschlichen Handeln erhält. Je stärker die Abweichung der Realität von der Prämissensetzung aber ist, desto geringer wird die prognostische Aussagekraft sein.

Die Simplifizierbarkeit in den Naturwissenschaften erlaubt folglich, was die Komplexität in den Gesellschaftswissenschaften weitgehend verhindert.

Die Mathematisierung der Wissenschaften ist weit vorangeschritten und führte ganz eindeutig zu einem Erkenntnisschub. Am Beispiel der mathematischen Volkswirtschaftslehre kann diese These eindrucksvoll betrachtet werden. Der Grund für diese Entwicklung liegt in den Vorzügen der Mathematik im Vergleich zur Sprache begründet. Die Mathematisierung ist oftmals die Voraussetzung zur Prognosefähigkeit von Geschehnissen. Rechenbasierte Prognosesysteme erlauben die Berücksichtigung und Wertzumessung einzelner Parameter in ein komplexes

---

sehen. Weil aber ein einiges, clares, von jedermann erkannt – aus gemeinem leben genommen – mit einer gewissen definition umschränktes wort, mehr krafft hat, die gemüther zu erleuchten, als tausend termini scholastici und distinctiones, so habe ich das wiewohl unzählbare spinnweben abgekehrt und mit natürlich redearten [...] alles geben.“ Gottfried Wilhelm Leibniz an Herzog Johann Friedrich, 13. Februar [?] 1671, zitiert aus *Busche, Hubertus, Leibniz' Weg ins perspektivische Universum*, Hamburg 1997, S. 8.

<sup>560</sup> Vgl. *Barrow, John D.* (1994), S. 248 f.

System. Der wissenschaftliche Drang aller Disziplinen, Prognosen über die Entwicklung einer Fragestellung in der Zukunft zu erarbeiten, führt damit förmlich zwangsläufig zu einer Mathematisierung der Wissenschaftsdisziplinen. Ein weiterer Grund für den stark gewachsenen Einfluss der mathematischen Sprache<sup>561</sup> dürfte ihre Genauigkeit und Eindeutigkeit sein – gerade im Vergleich zur artikulierten Sprache. Diese ist in vielen Fällen missverständlich und ungenau und daher eher ungeeignet.

Der Gewinn der Anwendung der Mathematik in den Wissenschaften ist in seinem inneren Kern die Kompression der Realität, also der Komplexität. In den Naturwissenschaften ist diese Kompression leicht nachzuvollziehen: Experimente in der Chemie oder Physik erzeugen Zahlenreihen, die mitunter einer speziellen Gesetzmäßigkeit folgen. Diese Gesetzmäßigkeit lässt sich dann in einer mathematischen Funktion darstellen, die ihrerseits die Ergebnisse langwieriger Experimente in wenigen Zeichen widerspiegelt. Wissenschaftlichen Betrachtungsgegenständen, bei denen keine Komprimierbarkeit möglich ist, bleibt ihre Komplexität auch nach der wissenschaftlichen Durchdringung erhalten.<sup>562</sup>

Es ist einfach nachzuvollziehen, dass sich die Welt der Naturwissenschaft außerordentlich gut komprimieren lässt. Bei den Sozialwissenschaften ist dies eher eingeschränkt der Fall. Dennoch wird versucht, sozialen Phänomenen eine gewisse Gesetzmäßigkeit zu unterstellen, die ihrerseits mathematisiert und damit komprimiert werden kann.<sup>563</sup> Es wird der Versuch unternommen, Phänomene einer Gesetzmäßigkeit zu unterlegen; zum einen, um sich dem naturwissenschaftlichen Wissenschaftsbergriff anzunähern, zum anderen, um dem Vorwurf des rein empirisch-deskriptiven „Verwaltens“ sozialer Phänomene zu entkommen. Es ist Ausweis des Bemühens, die komplexe Welt auf ein durch das menschliche Gehirn aufnehmbares Minimum zu reduzieren. Im *Kant'schen* Sinne wird also die Wahrnehmung der Welt durch die Begrenztheit unseres Gehirns bestimmt.

---

<sup>561</sup> Das Bild der Mathematik als Sprache benutzt der Autor in diesem Zusammenhang, da hierdurch die Mathematik als Alternative zur artikulierten Sprache zugespitzt dargestellt werden kann. Ausdrücklich gegen die Auffassung von Mathematik als Sprache siehe *Max Bense*: „Die Mathematik ist keine Sprache, die Mathematik ist eine andere als sprachliche Art, die Dinge zu sehen und zu beschreiben. Sprache ist immer Natur, sie ist stets Artikulation; Mathematik ist immer Geist; sie ist stets begrifflich.“ *Bense, Max*, Konturen einer Geistesgeschichte der Mathematik, Band 1, Die Mathematik und die Wissenschaften, 2. Aufl., Hamburg 1948, S. 107.

<sup>562</sup> Vgl. *Barrow, John D.* (1994), S. 254 f.

<sup>563</sup> Vgl. ebd., S. 256.

Die Rechenschaftslegung von Unternehmen oder politischen Parteien versucht vor diesem Hintergrund nichts anderes, als das System „Unternehmung“ oder „politische Partei“ in ein Korsett zu zwingen, das durch Kategorisierung und Wertzumessung die Komplexität der Realität komprimiert. Als Folge davon können ein Rechenschaftsbericht und eine Bilanz nur eine perspektivische Aussagekraft entfalten. Die komplexe Realität eines Unternehmens, mit Kunden- und Lieferantenbeziehungen, innovativer Kraft der Mitarbeiter und strategisch denkendem Management lässt sich ebenso wenig mathematisieren wie eine politische Partei mit ihren Stammwählern, ihrer Organisationsfähigkeit und ihrer zugkräftigen Symbolik. Selbst bei der Zielsetzung der Abbildung von Vermögen, und Wertverzehr kann die Abbildung nur perspektivisch erfolgen, da die Wertzumessung hoch individuell erfolgt und nicht verallgemeinerungsfähig ist.<sup>564</sup>

„Die Erkenntnis eines einzelnen Stückes der Wirklichkeit wäre erst vollendet, wenn die ihm zugehörige Stellung im Weltganzen aufgeklärt wäre. Aber dieses Ganze ist nicht in bestimmten Erkenntnissen erreichbar, wiewohl aller Erkenntnis Leitstern; es ist ‚Idee‘, notwendig gestellte und doch nie voll lösbare Aufgabe. Daher ist auch kein Stück der Wirklichkeit vollständig erkennbar, sondern nur Momente von Stücken sind es.“<sup>565</sup>

---

<sup>564</sup> „Um die Wertbestandteile in der Welt, in der wir leben, aufzusuchen, müssen wir von der Umbildung durchaus absehen, die die mathematische Naturwissenschaft mit dieser Welt vornimmt. Nicht ein durch mathematische Formeln beherrschbarer Inbegriff von Veränderungen letzter Teile umgibt uns, keineswegs sind in unserer Umwelt die Dinge nur durch ihre Lage in Raum und Zeit (oder gar in einem unanschaulichen vierdimensionalen Beziehungssystem) und durch ihre mathematisch beherrschbaren Beziehungen zueinander bestimmt; sondern wir leben inmitten von mehr oder minder festen, mehr oder minder dauernden Dingen, die ihren, ob auch veränderlichen Eigenbestand haben, die uns als Sonne, als Sterne und Gewässer, als Wolken und Berge, als Kristalle, Pflanzen, Tiere, als Geräte oder Nahrungsmittel usf. entgegentreten. (...) Leicht grenzt sich aus dieser Mannigfaltigkeit von Dingen und Vorgängen eine Gruppe ab, die menschliche Handlungen und Äußerungen sowie das von Menschen absichtlich Hervorgebrachte umfasst. Alle Gegenstände dieser Gruppe sind durch eine Wertbeziehung zusammengehalten: das Messer, mit dem der Metzger schneidet, so gut wie das von ihm abgeschnittene Stück Fleisch, das einen Braten abgeben soll, die Anekdote, die uns unterhalten will, so gut wie der Anruf, der vor einer Gefahr warnt. (...) Bei allen Dingen oder Vorgängen, die von Menschen in bestimmter Absicht hervorgebracht werden, ist der Wert in dieser Absicht oder in dem Bedürfnis, das befriedigt werden soll, vorgegeben, ist zugleich die Einheit und Abgrenzung des Gegenstandes durch Absicht und Wert bestimmt.“ *Cohn, Jonas*, Wertwissenschaft, Stuttgart 1932, S. 17 f.

<sup>565</sup> *Cohn, Jonas*, Wirklichkeit als Aufgabe, Stuttgart 1955, S. 281.

## **6 Externe Faktoren der Entwicklung der Rechenschaftslegung politischer Parteien**

### **6.1 Einführung in das Kapitel**

Der starke Widerstand der Parteien gegen die Einführung der doppelten Buchführung setzte sich bei der 8. Novelle des PartG trotz eindeutiger Empfehlungen aller anderen Akteure, inklusive der Wirtschaftsprüfer, durch. Daher verwundert es umso mehr, dass in der 9. Novelle des PartG dieser Widerstand vergleichsweise geräuschlos aufgegeben wurde. Nimmt man an, dass sich die Präferenzen der Parteien in der Zwischenzeit nicht maßgeblich verändert haben, so bleibt zu konstatieren, dass der Handlungsspielraum der Parteien enger geworden ist.

Im folgenden Kapitel werden externe Einflussfaktoren vorgestellt, die eine Sogwirkung in Fragen der externen Rechnungslegung ausüben. Dabei wird erneut deduktiv vorgegangen. Ausgehend von starken Ökonomisierungstendenzen bei der öffentlichen Leistungserbringung, werden die Veränderungsprozesse bei der öffentlichen Rechnungslegung dargelegt. Des Weiteren werden die transparenzsteigernden, gesetzgeberischen Maßnahmen bei der unternehmerischen Rechnungslegung konzentriert vorgestellt. Abschließend wird die Internationalisierung der Rechnungslegung – privater Unternehmen wie öffentlicher Gebietskörperschaften – thematisiert.

### **6.2 Ökonomisierung des Staates**

#### **6.2.1 Betriebswirtschaftliche Verortung öffentlicher Betriebe und öffentlicher Verwaltung**

Die Rechenschaftslegung in der Form eines Jahresabschlusses mit Bilanz und Gewinn- und Verlustrechnung, also einer Vermögensrechnung und einer Aufwands- und Ertragsrechnung, ist zunächst ein betriebswirtschaftliches Informations- und Dokumentationswerkzeug zum Zwecke der externen Kommunikation. Zuvorderst ist die Rechenschaftslegung verbunden mit privaten Unternehmen – gerade in Form der Verbundrechnung. Neben den privaten Unternehmen existie-

ren die öffentliche Verwaltung und öffentliche Betriebe, die ebenfalls, in unterschiedlicher Form, rechenschaftspflichtig sind. In ökonomischer Perspektive haben alle drei Konstrukte mehrere gemeinsame Eigenschaften. Betriebe, seien es private oder öffentliche, sowie die öffentliche Verwaltung erbringen Dienstleistungen oder produzieren Güter, die vom einzelnen Wirtschaftssubjekt nachgefragt werden. Das allgemeine Knappheitspostulat gilt folglich für private wie öffentliche Güter. Allen drei Institutionen ist gemein, dass sie Produktionsfaktoren kombinieren, um diese Dienstleistungen und Güter herzustellen und anbieten zu können, und dies unter Befolgung eines allgemeinen Wirtschaftlichkeitsprinzips, da auch sie unter Knappheitsrestriktionen agieren. Unter einem langfristigen Betrachtungshorizont arbeiten öffentliche und private Betriebe, ja sogar öffentliche Verwaltungen unter der Prämisse des finanziellen Gleichgewichts, da Verbindlichkeiten der öffentlichen Hand zwar leichter in die Zukunft verschoben werden können, aber dennoch verpflichtend sind.<sup>566</sup> Auch ist darauf hinzuweisen, dass unabhängig von dem gewählten Rechnungssystem, öffentliche Haushalte zu einem wirtschaftlichen Umgang mit den eingesetzten Mitteln (§ 7 Abs. 1 BHO/LHO) verpflichtet sind.<sup>567</sup> Dass allerdings nicht zuletzt die Wahl des Rechnungssystems darüber entscheidet, ob dies möglich ist, bleibt unberücksichtigt.<sup>568</sup>

Betrachtet man den jeweiligen Wertschöpfungsprozess, unterliegen private Betriebe hinsichtlich jedes Faktors der Marktsteuerung. Alle benötigten Produktionsfaktoren werden auf freien Märkten beschafft, so wie die Dienstleistungen und Produkte auf freien Märkten abgesetzt werden müssen. Öffentliche Verwaltungen können sich in Fragen des Eigenkapitals und des Absatzmarktes von den Zwängen freier Märkte absentieren. Das Eigenkapital wird im übertragenen Sinne von der Gemeinschaft bereitgestellt und der Absatzmarkt ist durch eine gesetzliche Zuweisung von Aufgaben monopolisiert. Öffentliche Betriebe stellen eine Zwischenlösung dar, weil sie sich auf ihrem Absatzmarkt einer Marktsteuerung ausgesetzt sehen.<sup>569</sup>

---

<sup>566</sup> Vgl. *Hieber, Fritz*, Öffentliche Betriebswirtschaftslehre, 2. Aufl., Berlin 1996, S. 23.

<sup>567</sup> „Wenn also Ökonomisierung des Staates als Forderung nach ökonomischem Handeln respektive Umsetzung des ökonomischen Prinzips im öffentlichen Sektor verstanden wird, ist sie angesichts der bestehenden haushaltsrechtlichen Normen in formeller Hinsicht längst vollzogen und keineswegs neu.“ *Mühlenkamp, Holger*, Zum grundlegenden Verständnis einer Ökonomisierung des öffentlichen Sektors – Die Sicht eines Ökonomen, in: *Harms, Jens/Reichard, Christoph* (Hrsg.), Die Ökonomisierung des öffentlichen Sektors: Instrumente und Trends, Baden-Baden 2003, S. 47–74, S. 58.

<sup>568</sup> Vgl. *Harms, Jens*, Reform des öffentlichen Finanzmanagements – Stand und Perspektiven, in: *Harms, Jens/Reichard, Christoph* (Hrsg.), Die Ökonomisierung des öffentlichen Sektors: Instrumente und Trends, Baden-Baden 2003, S. 145–162 (S. 149 f.).

<sup>569</sup> Vgl. *Hieber, Fritz* (1996), S. 24.; *Gersdorf, Hubertus*, Öffentliche Unternehmen im Spannungsfeld zwischen Demokratie- und Wirtschaftlichkeitsprinzip, Berlin 2000, S. 257 f.

Es bleibt darauf hinzuweisen, dass Verwaltung, öffentliche und private Betriebe nur jeweils idealtypische Konstrukte auf einer Skala sind, die sich graduell zwischen dem Primat der Politik und dem Primat der Ökonomie entwickelt. Dies wird besonders bei der schwierigen Definition von öffentlichen Betrieben deutlich.<sup>570</sup> So wie es einen starken Trend hin zu ökonomischen Logiken und dem Einsatz von ökonomischen Werkzeugen in der öffentlichen Verwaltung gibt, gibt es Branchen und Unternehmen, die stark politisiert sind und in ihrer Existenz direkt von politischen Entscheidungen abhängen.<sup>571</sup> Als Beispiel für Letzteres seien der gesamte Wehrtechniksektor, Luft- und Raumfahrt genannt.

### 6.2.2 Die Ökonomisierung des Staates in historischer Perspektive

Der Begriff der Ökonomisierung beschreibt die Übernahme ökonomischer Logiken und Gesetzmäßigkeiten durch andere Systeme, beispielsweise die Politik, die Verwaltung oder die Wissenschaften.<sup>572</sup> Die Übernahme dieser ökonomischen Zielstruktur durch andere Systeme verlief dabei in einer Pendelbewegung. Nach Zeiten zunehmender Bedeutung ökonomischer Mechanismen und Werkzeuge jenseits der Ökonomie folgten Gegenbewegungen, die z. B. den Primat der Politik hervorhoben. Bei der Betrachtung dieser gesellschaftlichen Pendelbewegung muss aber unterschieden werden zwischen der Übernahme von Leistungen durch Staat bzw. Wirtschaft und der Übernahme von Werkzeugen und der Implementierung von systemfremden Regeln.

---

<sup>570</sup> Die Europäische Kommission sieht ein Unternehmen als „öffentliches Unternehmen“ an, wenn die öffentliche Hand mittelbar oder unmittelbar mehr als die Hälfte des gezeichneten Kapitals, der Stimmrechte oder der Position in Aufsichts-, Leitungs- oder Verwaltungsorganen unter Kontrolle hat. Vgl. Art. 2 Abs. 1 b) und 2 der Richtlinie 2000/52/EG der Europäischen Kommission vom 26. Juli 2000 zur Änderung der Richtlinie 80/723/EWG der Kommission vom 25. Juni 1980 über die Transparenz der finanziellen Beziehungen zwischen den Mitgliedsstaaten und den öffentlichen Unternehmen. Amtsblatt Nr. L 193 vom 29. Juli 2000, S. 75 ff.; *Storr, Stefan*, Der Staat als Unternehmer, Tübingen 2001, S. 35 ff.

<sup>571</sup> Vgl. *Bolsenkötter, Heinz*, Rechnungswesen und Rechnungslegung öffentlicher Unternehmen im Schnittpunkt nationaler und internationaler Ökonomisierungstendenzen, in: *Harms, Jens/Reichard, Christoph* (Hrsg.), Die Ökonomisierung des öffentlichen Sektors: Instrumente und Trends, Baden-Baden 2003, S. 255–274 (S. 268 f.).

<sup>572</sup> „>>Ökonomisierung<< ist nach dem hier vertretenen Verständnis zunächst gleichzusetzen mit dem Bemühen, individuelles und kollektives Handeln stärker (zweck)rational zu gestalten und am ökonomischen Prinzip respektive an Effizienzüberlegungen zu orientieren. Das ökonomische Prinzip fordert die Vermeidung unnötigen Ressourceneinsatzes. Dahinter verbirgt sich die Erkenntnis, dass verschwendete oder fehlgeleitete Ressourcen einer Nutzenstiftung an anderer Stelle entzogen werden.“ *Mühlenkamp, Holger*, S. 70.

Der Merkantilismus ist ein frühes Beispiel für Ersteres. Der Staat weitete seinen Einfluss- und Entscheidungsbereich dahingehend aus, dass er selbst als Unternehmer auftrat. Der Staat als zuvorderst makroökonomische Instanz nahm sich das Recht, mit dem Ziel der Wohlstandsmehrung Güter zu produzieren, zu vermarkten und zu exportieren. Dies in einer Größenordnung und mithilfe einer Strategie, die als unternehmerisch zu kennzeichnen ist. Es handelte sich auch ökonomisch betrachtet um einen Eingriffsstaat.<sup>573</sup> Der Liberalismus ersetzte dieses Staatsverständnis des Absolutismus mitsamt seiner merkantilistischen Wirtschaftsordnung durch den liberalen Verfassungsstaat, der weitgehende wirtschaftliche Freiheiten garantierte.<sup>574</sup> Der Staat zog sich aus der Rolle des Unternehmers zurück und fokussierte sich auf die wirtschaftlichen, besonders wirtschaftsrechtlichen, Rahmenbedingungen.<sup>575</sup>

Die Idee von der Freiheit der wirtschaftlichen Produktion sowie des gesamten Marktgeschehens von staatlichen Eingriffen gelang durch die Arbeiten von *Smith* zu ihrem Durchbruch. Er erklärte den Wohlstand einer Nation einerseits und jedes Einzelnen andererseits mit der Freiheit der wirtschaftlichen Tätigkeit.<sup>576</sup> Der Wohlstand des Gemeinwesens ist damit nur allein durch den Wohlstand jedes Einzelnen begründet und vermehrbar.<sup>577</sup> Der Wechsel von Merkantilismus zu Liberalismus ist eine Ökonomisierung dergestalt, dass sich gesellschaftliche Be-

---

<sup>573</sup> Vgl. *Ambrosius, Gerold*, Das Verhältnis von Staat und Wirtschaft in historischer Perspektive – vornehmlich im Hinblick auf die kommunale Perspektive, in: *Harms, Jens/Reichard, Christoph* (Hrsg.), Die Ökonomisierung des öffentlichen Sektors: Instrumente und Trends, Baden-Baden 2003, S. 29–46 (S. 30).

<sup>574</sup> *Ziekow, Jan*, Staatseinnahmen, Liberalismus und Polizei – die Einführung der Gewerbefreiheit in Preußen, *GewA*, Heft 10, 1985, S. 313–317.

<sup>575</sup> Bei der Gegenüberstellung des von Frankreich ausgehenden Merkantilismus und des britischen Liberalismus fällt auf, dass sie noch heute die Wirtschaftspolitiken der beiden Staaten in der Tendenz charakterisieren. In Frankreich tritt der Staat aktiv in industriepolitische Diskussionen ein, schafft unter seiner Führung globale Unternehmen in Schlüsselindustrien und ist weiterhin maßgeblich an Großkonzernen beteiligt. In Großbritannien ist hingegen der Staat sehr zurückhaltend, was Unternehmensbeteiligungen und Eingriffe in den Markt angeht. So ist Großbritannien neben Neuseeland auch ein Ausgangspunkt der derzeit aktuellen Privatisierungswelle staatlicher Leistungen und der Übernahme ökonomischer Werkzeuge in die öffentliche Verwaltung seit den frühen 80er-Jahren des 20. Jahrhunderts. Frankreich nimmt diese Entwicklung bedeutend später und in einem sehr viel geringeren Umfang auf. Vgl. *Löffler, Elke*, Ökonomisierung ist nicht gleich Ökonomisierung: Die Ökonomisierung des öffentlichen Sektors aus international vergleichender Sicht, in: *Harms, Jens/Reichard, Christoph* (Hrsg.), Die Ökonomisierung des öffentlichen Sektors: Instrumente und Trends, Baden-Baden 2003, S. 75–100, S. 83.

<sup>576</sup> Vgl. *Smith, Adam* (1978), S. XLI.

<sup>577</sup> Vgl. *Brusatti, Alois* (1979), S. 62 ff.

reiche dem Primat der Politik entziehen und allein der Logik der Ökonomie unterwerfen. Der direkte Einfluss des Staates auf mikroökonomische Entscheidungen nimmt stark ab. Vergleichbare Entwicklungen in Richtung eines zunehmenden staatlichen Eingriffs lassen sich noch in dem stark wirtschaftlich intervenierenden Staat des ausgehenden 19. Jahrhunderts („regulierender Ordnungsstaat“) und dem keynesianisch geprägten „dirigistischen Interventionsstaat“ veranschaulichen.<sup>578</sup> Merkantilismus, regulierender Ordnungsstaat und dirigistischer Interventionsstaat sind Beispiele für starke und tiefgreifende Eingriffe des Staates in wirtschaftliche Abläufe, so wie der Liberalismus ein Beispiel für eine Gegenbewegung ist. In jeder Epoche wird auf horizontaler Systemebene der Umfang der Sphäre des Staates und der der Ökonomie neu austariert.

Seit dem letzten Viertel des 19. Jahrhunderts ergibt sich ein Bild, das auch geprägt wird von Kommunalisierung bei gleichzeitiger Auslagerung der Betriebe aus dem reinen Verwaltungshandeln. Es werden Organisationsformen gewählt, die kommunale Eigenbetriebe entstehen lassen, die zumindest aus formalen Gesichtspunkten privaten Betrieben ähneln. Im Laufe des 20. Jahrhunderts dynamisiert sich diese Entwicklung, sodass an vielen organisatorischen Stellschrauben kommunale Betriebe ökonomisiert werden. Neben Personalorganisation und -vergütung wird durch den Übergang zum Nettoprinzip, d. h. der alleinigen rechnerischen Verbindung zur öffentlichen Verwaltung anhand der Buchung von Gewinn oder Verlust, sowie dem allmählichen Übergang von der kameralistischen zur doppelten Buchführung eine Ökonomisierung kommunal-öffentlicher Leistungserbringung vollzogen.

*Ambrosius* nennt fünf Gründe für die beschriebene Entwicklung: Die Verbesserung der Leistungsfähigkeit der öffentlichen Betriebe durch effizienzsteigernde betriebswirtschaftliche Maßnahmen, angespannte Haushaltssituationen durch Infrastrukturdefizite und Kriegsfolgelasten, ordnungspolitische Überlegungen, das steuerpolitische Ziel von privat-öffentlichen Kooperationen und das infrastrukturpolitische Ziel der Netzintegration.<sup>579</sup>

---

<sup>578</sup> Vgl. *Ambrosius, Gerold* (2003), S. 30.

<sup>579</sup> Vgl. ebd., S. 36 ff.

## 6.2.3 New Public Management

### 6.2.3.1 Einleitung

Die Veränderungen im Verständnis öffentlicher Dienstleistungen und ihrer Erbringung seit den frühen 80er-Jahren des 20. Jahrhunderts werden unter den Begriff des New Public Management<sup>580</sup> gefasst. Es benennt ein Konzept, das von der Idee getragen wird, den Staat als Produzenten von Gütern auf seine hoheitlichen Kernbereiche zurückzustützen und das Erbringen dieser Güter durch den Einsatz von unternehmerischen Managementwerkzeugen und Organisationsstrukturen effizienter zu gestalten. Bei der Umsetzung des New-Public-Management-Konzepts werden beide bereits vorgestellten Ökonomisierungsperspektiven deutlich: Der Staat zieht sich aus vielerlei Bereichen zurück und überlässt die Produktion von Gütern und Dienstleistungen privaten Unternehmen. Diese Entwicklung zeigt ein neues Verständnis in der Gesellschaft, welche Aufgaben vom Staat wahrgenommen werden müssen, welche Tätigkeiten staatlicher Natur sind.

Die nach einem Privatisierungsprozess übrig gebliebenen und als hoheitliche Aufgaben identifizierten Leistungen sollen im Sinne des New Public Management weiterhin durch die öffentliche Hand produziert werden, allerdings unter Nutzung aus dem privaten Unternehmensbereich entliehener Managementwerkzeuge. Öffentliche Leistungserbringung wandelt sich zu einer „öffentlichen Dienstleistungsproduktion“, die nicht wie ehemals verwaltungsorientiert und damit leistungserbringerorientiert ist, sondern das Ergebnis des Verwaltungsprozesses mit den Anforderungen des „Kunden“ in den Fokus stellt. Diese Reformperspektive wird als „Binnenmodernisierung“<sup>581</sup> bezeichnet.<sup>582</sup>

---

<sup>580</sup> In Deutschland verhalf das Konzept „Neues Steuerungsmodell“ der Kommunalen Gemeinschaftsstelle der Idee und den Maßnahmen des New Public Management zu großer Beachtung und Verbreitung bei den Kommunen. Vgl. *Reichard, Christoph*, >>New Public Management<< als Auslöser zunehmender Ökonomisierung der Verwaltung, in: *Harms, Jens/Reichard, Christoph* (Hrsg.), *Die Ökonomisierung des öffentlichen Sektors: Instrumente und Trends*, Baden-Baden 2003, S. 119–144 (S. 121).

<sup>581</sup> Eine die Verwaltungsebenen übergreifende Darstellung der Binnenmodernisierung der Verwaltung in Deutschland gibt Bogumil in *Bogumil, Jörg*, *Binnenmodernisierung des Staates am Beispiel Deutschlands – Entwicklungsstand und Perspektiven*, in: *Naschold, Frieder/Bogumil, Jörg* (Hrsg.), *Modernisierung des Staates*, 2. Aufl., Opladen 2000, S. 135–232.

<sup>582</sup> Vgl. *Bogumil, Jörg*, *Ökonomisierung der Verwaltung. Auswirkungen zunehmender Vermarktlichung der Verwaltung auf die kommunale Steuerungsfähigkeit*, in: *Neues Verwaltungsmanagement*, Heft 6, 2006, S. 1–32 (S. 5).

*Reichard* nennt fünf Merkmale des Konzeptes des New Public Management (NPM):

- „1. Stärkung der Marktorientierung sowie des Wettbewerbsdenkens
2. an Privatunternehmen orientierte Managementkonzepte
3. Trennung von strategischer und operativer Verantwortung (oft gleichgesetzt mit einer strikten Trennung zwischen Politik und Verwaltung)<sup>583</sup>
4. Konzepte der ziel- und ergebnisorientierten Steuerung sowie
5. Schaffung dezentraler teilautonomer Organisationsstrukturen“<sup>584</sup>

Insgesamt kann man konstatieren, dass New Public Management eine Vielzahl von Einzelmaßnahmen darstellt, die sich unter den drei Strategien der Privatisierung, Managerialisierung und Dezentralisierung zusammenfassen lassen.<sup>585</sup> Die Privatisierungsstrategie wird dabei genährt von der Hoffnung auf Erlöse aus dem Verkauf staatlicher Unternehmen und der besseren Versorgung der Bürger mit den von diesen Betrieben bisher als Monopolgut produzierten Gütern.

Das Schlagwort der Managerialisierung umschreibt die Übernahme betriebswirtschaftlicher Steuerungs- und Planungswerkzeuge. Diese Werkzeuge reichen vom Einzug des Controllings über Budgetierung und Konzeptionierung der Güter der öffentlichen Hand als „Produkte“ zu leistungsbezogener Vergütung. Die Übernahme von Managementgrundsätzen in den Bereich der öffentlichen Verwaltung durch das New Public Management hat die systematische und strukturierte Produktion öffentlicher Güter zum Ziel. So wie die organisationstheoretischen Konzepte von *Taylor* und *Fayol* den Produktionsprozess in privaten Unternehmen systematisiert haben und große Produktivitätszuwächse erbringen, erhoffen sich die Befürworter des New Public Managements die gleichen positiven Ergebnisse bei der Imitation dieser Strukturen und Handlungsanweisungen im öffentlichen

---

<sup>583</sup> Es ist zu bemerken, dass die Reform der kommunalen Strukturen in Nordrhein-Westfalen dazu führte, dass nicht mehr ein ehrenamtlicher Bürgermeister und ein hauptamtlicher Stadtdirektor die Trennung von Politik und Verwaltung in den Kommunen verkörpern, sondern dass ein hauptamtlicher Bürgermeister beide Funktionen übernimmt. Diese Entwicklung konterkariert in der Führung der Kommune die Bestrebungen einer Professionalisierung kommunaler Strukturen.

<sup>584</sup> *Reichard, Christoph*, Verwaltungsmodernisierung in Deutschland in internationaler Perspektive, in: *Wallerath, Maximilian* (Hrsg.), *Verwaltungserneuerung*, Baden-Baden 2001, S. 13–36 (S. 15).

<sup>585</sup> *Reichard* spricht auch von der „Kommerzialisierung der Bürgerbeziehungen“ und „Marketisierung von öffentlichen Dienstleistungen“. Beide Phänomene zeigen die nach außen und nach innen gerichtete Ökonomisierung der öffentlichen Verwaltung. Vgl. *Reichard, Christoph* (2003), S. 119.

Sektor.<sup>586</sup> Die Dezentralisierung der Verwaltung soll als Beschleuniger der Verwaltungstätigkeit dienen und dem Bürger vor Ort eine zeitnahe Problemlösung anbieten.

#### 6.2.3.2 Maßnahmen des New Public Management

In großen Organisationen sind die Informationsgenerierung, der Informationsfluss und die Informationsverarbeitung ein stets latentes Reorganisationsfeld. Die Organisation als agierende und reagierende Institution erfüllt ihre Aufgaben erst dann effizient, wenn sie Veränderungen der Außenwelt zeitnah als eigene Veränderungsnotwendigkeit begreift und konkrete Maßnahmen plant und durchführt. Ohne Informationsaufnahme und -verarbeitung kann dieser Anpassungsprozess nicht durchgeführt werden. Zur Informationsgenerierung bedarf es eines internen Systems, das mit dem Begriff des Controllings verbunden wird. Hierbei handelt es sich nicht – wie vielfach angenommen – um eine reine Kontrolle der internen Abläufe. Vielmehr geht es um ein Informationssystem, das die gesamte Steuerung der Organisation durch Kennzahlen und ein Berichtswesen ermöglicht, bisweilen wird gar von einer Denkhaltung gesprochen.<sup>587</sup> Ein Controlling-System wird als Regelkreis dargestellt, der klassischerweise nach einem Soll-Ist-Vergleich Abweichungen feststellt, ihr Ausmaß quantifiziert, Gegenmaßnahmen plant und umsetzt, um daraufhin erneut einen Soll-Ist-Vergleich durchzuführen.<sup>588</sup>

Die Managerialisierung der öffentlichen Verwaltung führte dazu, dass Controlling auch dort zum Einsatz kommt. Dies ist überhaupt möglich, da Controlling auch jenseits privatwirtschaftlicher Ziele und Grundlagen als Informations- und Koordinationskonzept angewendet werden kann. Das Maßnahmenbündel entfaltet auch dann seine effizienzsteigernde Wirkung, wenn andere Organisationsziele als Renditemaximierung vorherrschen. Ein den Organisationsbedürfnissen und -restriktionen öffentlicher Verwaltungen angepasstes Controllingsystem ist maßgebliches

---

<sup>586</sup> Vgl. *Thom, Norbert/Ritz, Adrian*, Public Management, 3. Aufl., Wiesbaden 2006, S. 21 f.

<sup>587</sup> „Controlling kennzeichnet jedoch nicht primär die Einführung neuer Rechnungs-, Kennzahlen- und Datenerfassungssysteme, sondern eine in Zukunft für alle Führungskräfte notwendige Denkhaltung zur Übernahme der Informationsverantwortung in ihrer Führungstätigkeit.“ *Thom, Norbert/Ritz, Adrian* (2006), S. 172.

<sup>588</sup> Vgl. ebd., S. 173.

Werkzeug zur Effizienzsteigerung und optimalen Ressourcenallokation.<sup>589</sup> Fundament eines jeden Controllingsystems ist eine in Kostenartenrechnung, Kostenstellenrechnung und Kostenträgerrechnung ausdifferenzierte Kostenrechnung. Diese ist in einem nur auf der Kameralistik basierenden System der öffentlichen Verwaltung nicht vorhanden. Erst durch eine Kosten- und Leistungsrechnung kann der Ressourcenverbrauch einzelner Leistungen quantifiziert werden. Alle weiteren Steuerungsmaßnahmen beruhen auf dieser Information. Die mit einer Kosten- und Leistungsrechnung verbundene Periodisierung ist wiederum Grundlage für interne und externe Vergleiche von Ressourcenverbräuchen, die ein weiteres wichtiges Mittel zur Ablaufsteuerung sind.<sup>590</sup>

Die Veränderung des Fokus der öffentlichen Verwaltung verschiebt sich von der Planerreichung im verwaltungstechnischen Sinne hin zur Leistungserbringung für den Kunden öffentlicher Dienstleistungen. Die Betonung der Kundeneigenschaft des Nachfragers öffentlicher Verwaltungsdienste ist im gesamten Kontext des New Public Management von großer Bedeutung. In dieser Neubestimmung wird der Leistungsgedanke privater Unternehmen in das System öffentlicher Verwaltung transferiert.

Mag diese neue Philosophie den Effizienzgedanken stärken, so ist die Einführung des Kundenbegriffes in die Beziehung von öffentlicher Verwaltung und Nachfrager nach öffentlichen Verwaltungsleistungen jedoch kritisch zu sehen. Fehlt den öffentlichen Verwaltungen die Konkurrenz, die ja gerade die Wahlmöglichkeit eines Kunden ausmacht, so hat der Nachfrager öffentlicher Verwaltungsleistungen einen rechtlichen Anspruch auf die Bearbeitung seines Anliegens. Ein Einwohnermeldeamt kann niemandem die Ausstellung eines Personalausweises verweigern. Ein privates Unternehmen kann allerdings jederzeit die Leistungserbringung gegenüber Personen ohne rechtlichen Anspruch verweigern. Für die interne Neustrukturierung der öffentlichen Verwaltung mag die Einführung des Kundenbegriffs nützlich sein, für die Beschreibung des Verhältnisses zwischen Staat und Bürger ist sie es nicht. In dieser Perspektive ist sie im Kern eher ein Rückschritt in vordemokratische Staat-Bürger-Beziehungen.

---

<sup>589</sup> Vgl. *Ambrosy, Rainer/Hinsenkamp, Markus*, Kosten- und Leistungsrechnung als Voraussetzung für ein effektives Controlling, in: *Wallerath, Maximilian* (Hrsg.), *Verwaltungsrenewierung*, Baden-Baden 2001, S. 123–148 (S. 126).

<sup>590</sup> Vgl. *ebd.*, S. 132 ff.

Als Folge dieser neuen Perspektive öffentlichen Verwaltungshandelns werden bürokratisch-hierarchische Organisationsstrukturen durch dezentrale, nachfragerorientierte Organisationsstrukturen ersetzt. Aus der vertikalen Binnenperspektive bürokratischen Handelns soll im Sinne des New Public Management ein horizontaler Wertschöpfungsprozess mit dem Ziel der effizienten Leistungserbringung werden.

Ein dritter, von der Managerialisierung stark betroffener Bereich in den öffentlichen Verwaltungen ist das Personalwesen. Dies ist nicht verwunderlich, wird doch die Leistungserbringung bezüglich Effizienz und „Kunden“wunsch in Art und Umfang durch das Personal, seine Motivation und Qualifikation determiniert. Auch die Bewertung der Leistung der öffentlichen Verwaltung ist nicht zuletzt die Bewertung der Leistung des einzelnen Mitarbeiters mit Kundenkontakt.<sup>591</sup>

#### 6.2.3.3 New Public Management und Rechnungslegung

Die Ökonomisierung staatlichen Handelns in Form der Privatisierung und der Übernahme primär betriebswirtschaftlicher Werkzeuge hat große Auswirkungen auf die Rechnungslegung öffentlicher Körperschaften. Die formale Auslagerung von öffentlichen Betrieben, die bis hin zu unternehmerischen Gesellschaftsformen führen kann, führt zu einer Ausweitung der kaufmännischen Buchführung. Ein öffentlicher Betrieb, der in der Form der Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH) firmiert, unterliegt selbstverständlich den für diese Rechtsform geltenden Rechnungslegungsbestimmungen des HGB. Eine vormals durch den kameralen Rechnungsstil abgebildete Einheit geht damit zur doppelten Buchführung über. Einher mit dieser Veränderung im verwendeten Rechnungsstil geht eine veränderte Berücksichtigung der wirtschaftlichen Ergebnisse dieses öffentlichen Betriebs in der Rechtsform eines privaten Unternehmens. Die ehemalige Verwaltungseinheit wird zu einem Eigenbetrieb, der dem Netto-Prinzip folgt. Ein dem Netto-Prinzip folgender Betrieb wird allein mit seinem Überschuss bzw. mit seinem Verlust in die Gesamtrechnung der Gebietskörperschaft aufgenommen. Nur noch das Ergebnis der Tätigkeit fließt in die Gesamtschau der öffentlichen Gebietskörperschaft als Gesellschafter ein.

---

<sup>591</sup> Vgl. *Thom, Norbert/Ritz, Adrian* (2006), S. 309 ff.

In Deutschland war Ausgangspunkt dieser „Verselbstständigung wirtschaftlicher Betätigung“ die Deutsche Gemeindeordnung von 1935 und das Recht der kommunalen Eigenbetriebe von 1938. „Bereits in dieser Zeit kommen Ökonomisierungstendenzen im Bereich der Rechnungslegung durch eine starke Anlehnung an die Regelungen für Aktiengesellschaften zum Ausdruck; heute bildet die große Kapitalgesellschaft nach HGB den Vergleichsmaßstab.“<sup>592</sup> Daher ist die Ökonomisierung von privatwirtschaftlich organisierten Eigenbetrieben keine neue Erscheinung. Neu – in dieser historischen Perspektive – sind allerdings die rechnungssystematischen Veränderungen innerhalb der klassischen öffentlichen Verwaltung. Hierbei spielt nicht zuletzt der stetig kleiner werdende Kreis der öffentlichen Leistungserbringung, der nach dem kameralen Rechnungsstil abgebildet wird, eine entscheidende Rolle. Je mehr öffentliche Leistungserbringung in einer privatwirtschaftlichen und damit dem Rechnungsstil der Doppik folgenden Organisationsform erbracht wird, desto stärker ist der Bedeutungsverlust der kameralen Rechnungssystematik. Letztere kann ohne allzu große Eingriffe die mittlerweile an eine öffentliche Rechnungslegung herangeführten Erwartungen hinsichtlich des Informationsgehaltes schwerlich leisten. Die so genannte Betriebskammeralistik folgt den Ansprüchen an ein Ressourcenverbrauchskonzept in Form der Periodisierung, des Ausweises von Gewinn und Verlust sowie der Darstellung von Vermögen und Schulden, ist aber gleichzeitig derart kompliziert, dass sie sich nicht durchgesetzt hat.<sup>593</sup>

Auf die gestiegenen Informationsansprüche der Öffentlichkeit reagiert man seit den frühen 90er-Jahren des 20. Jahrhundert zunächst theoretisch und dann schrittweise praktisch mit der Abbildung der öffentlichen Verwaltungstätigkeit durch Verbundkonzepte auf Basis des Rechnungsstils der doppelten Buchführung.<sup>594</sup>

Anfang der 90er-Jahre kommen zwei Entwicklungen zueinander, die eine Initialzündung für eine grundlegende Umstellung der Rechnungslegungssystematik

---

<sup>592</sup> *Bolsenkötter, Heinz* (2003), S. 255.

<sup>593</sup> Vgl. *Knöll, Heinz-Dieter/Grunert, Gerrit*, *Verwaltungsökonomie*, Baden-Baden 1997, S. 80 ff.

<sup>594</sup> Siehe zur historischen Entwicklung des öffentlichen Rechnungswesens im 20. Jahrhundert *Oettle, Karl*, *Historische Entwicklung des öffentlichen Rechnungswesens in der Bundesrepublik Deutschland*, in: *Lüder, Klaus* (Hrsg.), *Staatliches Rechnungswesen in der Bundesrepublik Deutschland vor dem Hintergrund neuerer internationaler Entwicklungen*, Berlin 1990, S. 21–48.

auslösten. Zum einen erreichte die erste Ökonomisierungswelle in Neuseeland und Großbritannien ihre Höhepunkt und damit einen Vorbildcharakter für nachfolgende Staaten wie Deutschland, die Niederlande und den Skandinavischen Raum.<sup>595</sup> Des Weiteren setzte sich in Deutschland durch die Wiedervereinigung und die damit verbundenen finanziellen Aufwendungen und fiskalischen Lasten allmählich die Einsicht durch, dass die Leistungserbringung des Öffentlichen Sektors effizienter gestaltet werden müsse.<sup>596</sup> Vorbilder und Leidensdruck initiierten somit den Reformprozess. Dass der Anfang dieses Prozesses in Deutschland in den Kommunen gemacht wurde und diese auch weiterhin am weitesten in diesem Prozess vorangeschritten sind, hängt damit zusammen, dass dort die Nähe des Bürgers zur öffentlichen Leistungserbringung am größten ist. Der einzelne Bürger ist dort viel besser dazu in der Lage, die Leistungserbringung zu bewerten, als er es bei der öffentlichen Leistungserbringung auf Landes- oder Bundesebene ist. Die verschärfte Kritik an der Art und Weise der kommunalen Leistungserbringung fällt auch in die späten 80er- und frühen 90er-Jahre. Durch langwierige und ineffiziente Leistungserbringung wuchsen das administrative Legitimationsdefizit und damit der öffentliche Druck, Verwaltungshandeln den neuen Anforderungen von Bürgern und Unternehmen anzupassen.<sup>597</sup>

Es ist anzunehmen, dass vor allem die Defizite in den öffentlichen Haushalten Hauptursache für den Veränderungsprozess sind. Da die Einnahmeseite nur stark eingeschränkt ausgedehnt werden konnte, ist der Ansatz zur Wirtschaftlichkeitssteigerung, also Effizienz- wie Effektivitätssteigerung, nur folgerichtig.<sup>598</sup> „Unbestritten ist, dass die kaufmännische doppelte Buchführung wegen der sorgfältigen Überwachungsmöglichkeit des gesamten Vermögens erheblich bessere Informationen für Entscheidungen liefert, vor allem natürlich dann, wenn es um die Frage der Wirtschaftlichkeit geht“<sup>599</sup>

---

<sup>595</sup> Vgl. *Löffler, Elke* (2003), S. 83.

<sup>596</sup> Vgl. *Harms, Jens* (2003), S. 147.

<sup>597</sup> Vgl. *Schmitz, Robert*, Betriebswirtschaftliche Steuerungsinstrumente in Kommunen: Das „Neue Steuerungsmodell“, in: *Frese, Matthias/Zeppenfeld, Burkhard* (Hrsg.), Kommunen und Unternehmen im 20. Jahrhundert, Essen 2000, S. 231–244 (S. 232 f.).

<sup>598</sup> Vgl. *Streitferdt, Lothar*, Das Neue Kommunale Rechnungswesen als Instrument zur Beurteilung der Wirtschaftlichkeit und der Wertschöpfung im öffentlichen Sektor, in: *Budäus, Dietrich/Küpper, Willi/Streitferdt, Lothar* (Hrsg.), Neues öffentliches Rechnungswesen, Wiesbaden 2000, S. 271–300 (S. 279 ff.).

<sup>599</sup> Ebd., S. 277.

Die Kommunale Gemeinschaftsstelle (KGST) war in Deutschland der Motor für die als notwendig erachteten Verwaltungsreformen. Die KGST erarbeitete ein Konzept, das die Maßnahmen des New Public Management auf die deutschen Gegebenheiten zuschnitt und nationale Lösungsansätze bot. Ihr Konzept, das „Neue Steuerungsmodell“ (NSM), kann damit als die deutsche Referenz in diesem internationalen Prozess gelten. Die Maßnahmen des NSM sind vergleichbar mit denen des New Public Management. Für alle Konzepte mit dieser Stoßrichtung sind die großen Linien der Dezentralisierung, Budgetierung, Output-Orientierung, Einführung eines Controllings und Einführung eines Ressourcenverbrauchskonzepts charakterisierend.<sup>600</sup>

Die Umstellung des kommunalen Rechnungswesens von einem zahlungsorientierten, kameralen Rechnungssystem zu einem ressourcenverbrauchsorientierten, doppischen Rechnungssystem hat im Kontext der gesamten Reformmaßnahmen des NSM eine Schlüsselposition. Diese Maßnahme ist einerseits eine der tiefgreifendsten und kompliziertesten Eingriffe in das bestehende Verwaltungshandeln. Andererseits ist sie aber unverzichtbar, um die modernen Ansprüche an eine öffentliche Rechnungslegung zu erfüllen und um – dies ist von ganz besonderer Bedeutung – die Effizienzpotenziale der weiteren Maßnahmen vollständig zu heben. Effizienzsteigerungsmaßnahmen bedürfen eines Informationsfundamentes, das aus einer eindeutigen Lastverteilung in intertemporaler wie einzelleistungsorientierter Perspektive generiert werden kann.<sup>601</sup>

Es bleibt darauf hinzuweisen, dass eine einfache Übernahme des gesetzlichen Regelungsrahmens aus dem Unternehmensbereich nicht möglich ist, da dem Rechnungswesen von privaten Unternehmen und öffentlichen Haushalten divergierende Aufgaben zufallen. Ist die externe Rechnungslegung bei Unternehmen allein Informationskanal für externe Akteure und damit kein primäres Steuerungsinstrument der Unternehmung, so bleibt der Rechnungslegung öffentlicher Haushalte die Aufgabe, als Informations- und Steuerungsinstrument der Politik über die Verwaltung zu fungieren. Das öffentliche Rechnungswesen muss daher

---

<sup>600</sup> Vgl. *Harms, Jens* (2003), S. 148.

<sup>601</sup> Vgl. *Lüder, Klaus*, Das Speyerer Verfahren vor dem Hintergrund neuerer internationaler Entwicklungen im öffentlichen Rechnungswesen, in: *Hill, Hermann* (Hrsg.), Bestandsaufnahme und Perspektiven des Haushalts- und Finanzmanagements, Baden-Baden 2005, S. 35–46 (S. 36).

die Haushaltsplanung integrieren. Ein öffentliches Rechnungswesen kann folglich nur durch ein an seinen Aufgaben und Anforderungen orientiertes, spezielles Konzept in Anlehnung an die Rechnungslegung im Unternehmensbereich modernisiert werden.<sup>602</sup>

### **6.3 Transparenz im Unternehmensbereich – KonTraG und TransPuG**

Fußend auf der Principal-Agent-Problematik und deren deskriptiver und normativer wissenschaftlichen Bearbeitung wird seit den 90er-Jahren des 20. Jahrhunderts in Deutschland eine anhaltende Diskussion geführt, wie Unternehmensleitung und Unternehmensüberwachung konstruiert sein müssen.<sup>603</sup> Ziel hierbei ist, die Unternehmensleitung, die in Publikumsgesellschaften regelmäßig nicht zu den Gesellschaftern gehört, besser durch die vorhandenen Kontrollinstanzen zu überwachen und Handlungsempfehlungen für eine „gute“ Unternehmensführung im Sinne von langfristiger Wertschöpfung bereitzustellen. Verstärkt wurden diese Bemühungen durch Beispiele schlechter oder auch krimineller Unternehmensführung Anfang und Mitte der 90er-Jahre, bei denen Lücken in der Rechenschaftslegung, Information und Transparenz unternehmerischen Handelns zu Lasten von Gläubigern, Gesellschaftern und Mitarbeitern offenkundig wurden.<sup>604</sup>

Die Reaktion des Gesetzgebers war zunächst das Gesetz zur Kontrolle und Transparenz im Unternehmensbereich (KonTraG) vom 27. April 1998. Die Schwerpunkte der Veränderungen im Aktienrecht und Handelsrecht lagen dabei auf Veränderungen beim Aufsichtsrat, der verpflichtenden Einführung von Risikomanagementsystemen<sup>605</sup>, einer starken Einschränkung von Stimmrechtsdiffe-

---

<sup>602</sup> Vgl. *Bals, Hansjürgen/Reichard, Christoph*, Grundstrukturen des neuen kommunalen Rechnungskonzeptes, in: *Budäus, Dietrich/Küpper, Willi/Streitferdt, Lothar* (Hrsg.), Neues öffentliches Rechnungswesen, Wiesbaden 2000, S. 203–234 (S. 213).

<sup>603</sup> Siehe hierzu grundlegend *Hopt, Klaus J.*, Das System der Unternehmensüberwachung in Deutschland, in: *IDW* (Hrsg.), Kapitalmarktorientierte Unternehmensüberwachung, Düsseldorf 2001, S. 27–63.

<sup>604</sup> Vgl. *Zimmer, Daniel*, Das Gesetz zur Kontrolle und Transparenz im Unternehmensbereich – Ein „Omnibusgesetz“ bringt die Aktienrechtsnovelle 1998 und weitere wichtige Neuerungen für das Handels- und Wirtschaftsrecht, *NJW*, Heft 48, 1998, S. 3521–3534 (S. 3521 f.).

<sup>605</sup> „Risikomanagement kann als die Einheit von organisatorischen Regelungen und Maßnahmen zur Risikoeerkennung und zum Umgang mit den unternehmerischen Risiken verstanden werden. Risikomanagement darf jedoch nicht als eine einmalige Durchführung und Abstimmung von Maßnahmen zur Risikofrüherkennung aufgefasst werden, es ist vielmehr eine laufende, dauerhafte

renzierungen und der Qualitätssteigerung der Prüfung durch den Abschlussprüfer. So wurde die Sitzungsfrequenz der Aufsichtsräte börsennotierter Unternehmen konkretisiert und eine größere Personentransparenz bei Aufsichtsratsmitgliedern und Aufsichtsratskandidaten eingeführt.<sup>606</sup> Zur Ausgestaltung des Risiko-managementsystems<sup>607</sup> machte das KonTraG keinerlei Ausführungen. Daher kann davon ausgegangen werden, dass der Gesetzgeber sich der stark unternehmensindividuellen Risikostruktur bewusst war und deshalb den Unternehmen einen großen Spielraum zur Umsetzung überließ.<sup>608</sup> Verbunden mit dem Risiko-managementsystem ist die Darstellung der unternehmerischen Risiken im Lagebericht des Jahresabschlusses. Damit soll dem Ziel des Jahresabschlusses, ein „den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Lage der Gesellschaft“ zu geben, Folge geleistet und die „Erwartungslücke“ zwischen handelsrechtlichem Jahresabschluss mitsamt seinen Restriktionen und der Interpretation dieser Daten durch die interessierte Öffentlichkeit verkleinert werden.<sup>609</sup>

Bezogen auf die Prüfung der Jahresabschlüsse betont das KonTraG die Risikoorientierung und die Problemorientierung. Wie schon bei der Verpflichtung zur Einführung eines Risikomanagementsystems gilt auch hierbei, die kritischen Punkte innerhalb des Jahresabschlusses besser abzubilden, um den Informationsunterschied zwischen Unternehmensführung, Gläubigern, Anteilseignern und interessierten Investoren zu verringern.<sup>610</sup> Insbesondere die Intensivierung der Zusammenarbeit von Prüfer und Aufsichtsrat war ein Ziel des Gesetzes. Dies wurde erreicht durch die Beauftragung des Prüfers durch den Aufsichtsrat, die Vorlage des Prüfberichts an denselben und die Berichterstattung des Prüfers direkt vor dem zuständigen Gremium des Aufsichtsrates.<sup>611</sup>

---

Managementaufgabe.“ *Martin, Thomas A./Bär, Thomas*, Grundzüge des Risikomanagements nach KonTraG, München 2002, S. 46.

<sup>606</sup> Vgl. *Zimmer, Daniel* (1998), S. 3523.

<sup>607</sup> Siehe zu den Anforderungen an ein Risikomanagementsystem *Lück, Wolfgang*, Betriebswirtschaftliche Aspekte der Einrichtung eines Risikomanagementsystems und eines Überwachungssystems, in: *Dörner, Dietrich/Menold, Dieter/Pfitzer, Norbert/Oser, Peter* (Hrsg.), Reform des Aktienrechts, der Rechnungslegung und der Prüfung, 2. Aufl., Stuttgart 2003, S. 329–376 (S. 336 f.).

<sup>608</sup> Vgl. *Martin, Thomas A./Bär, Thomas* (2002), S. 40 f.

<sup>609</sup> Vgl. ebd., S. 52.

<sup>610</sup> „Gemäß § 317 Abs. 1 S. 3 HGB ist die Prüfung so anzulegen, dass Unrichtigkeiten und Verstöße gegen gesetzliche Vorschriften und sie ergänzende Bestimmungen des Gesellschaftsvertrages oder der Satzung, die sich auf die Darstellung der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage des Unternehmens nach § 264 Abs. 2 HGB wesentlich auswirken, bei gewissenhafter Berufsausübung erkannt werden.“ Ebd., S. 62.

<sup>611</sup> Vgl. ebd., S. 62.

Befördert durch die Regierungskommission Corporate Governance und deren Bericht vom Juli 2001 sowie die Einsetzung der „Regierungskommission Deutscher Corporate Governance Kodex“ im September 2001 wurde als nächste Stufe das Transparenz- und Publizitätsgesetz (TransPuG) am 19. Juli 2002 vom Bundestag beschlossen.<sup>612</sup>

Die Wirkungsrichtung des TransPuG ist als horizontal wie vertikal zu charakterisieren. Horizontal, weil die Anzahl der Unternehmen, bei denen das Risikofrüherkennungssystem durch den Wirtschaftsprüfer einer Prüfung unterzogen werden muss, auf alle börsennotierten Unternehmen ausgedehnt wird, unabhängig davon, ob sie im amtlichen Handel notiert sind oder nicht. Vertikal, da die Berichterstattungspflichten des Prüfers bzw. des Vorstandes ausgedehnt werden. Nur beispielhaft sei erwähnt, dass durch das TransPuG der Aufsichtsrat das Recht hat, zusätzliche Berichte, die über die testatrelevanten Punkte hinausgehen, vom Prüfer anzufordern (§ 321 Abs. 2 Satz 2 HGB). Hierdurch wird der Unterschied zwischen prüfungsrelevanten Bereichen und aufsichtsrelevanten Bereichen maßgeblich verringert.<sup>613</sup> In diesem Zusammenhang wird auch eine ex post-Analyse vorangegangener Planungen eingeführt. So werden Planabweichungsanalysen zur Information des Aufsichtsrates Pflicht.<sup>614</sup> Eine weitere Neuregelung ist die Berichterstattung über Bilanzierungs- und Bewertungswahlrechten, die vom Unternehmen in Anspruch genommen worden sind. Hierdurch werden zum einen die Jahresabschlüsse von Unternehmen untereinander vergleichbarer, und zum anderen wird die Wertzuweisung transparenter.<sup>615</sup> Gerade Letzteres ist für ein tatsächliches Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage wichtige Voraussetzung.

Diese stark komprimierte Darstellung der Entwicklungen im deutschen Aktien- und Handelsrecht zeigt, dass die Transparenzerwartungen der Stakeholder börsennotierter Unternehmungen in den letzten Jahren einen größeren Stellenwert erhalten haben. Die internationalen Finanzmärkte, aber auch die Beschäftigten dieser

---

<sup>612</sup> Siehe für eine umfassende Darstellung der Auswirkungen des TransPuG auf das Gesellschaftsrecht, die Satzungsgestaltung und die handelsrechtliche Konzernrechnungslegung *Hirte, Heribert*, Das Transparenz- und Publizitätsgesetz, München 2003.

<sup>613</sup> Vgl. *Rabenhorst, Dirk* (2003), Neue Anforderungen an die Berichterstattung des Abschlussprüfers durch das TransPuG, DStR, Heft 11, 2003, S. 436–440, S. 437.

<sup>614</sup> Vgl. *Götz, Heinrich*, Rechte und Pflichten des Aufsichtsrates nach dem Transparenz- und Publizitätsgesetz, NZG, Heft 13, 2002, S. 599–604 (S. 600).

<sup>615</sup> Vgl. *Rabenhorst, Dirk* (2003), S. 438.

Unternehmen erheben Anspruch auf eine qualitativ wie quantitativ bessere Information über die Situation der Unternehmen, ihrer wirtschaftlichen Risiken und bilanziellen Struktur. Diesem Anspruch folgte der Gesetzgeber durch eine ganze Fülle von Regelungen. Transparenz und Publizität sind damit seit Mitte der 90er-Jahre die Schlagwörter der Diskussion um die Rechenschaftslegung von Unternehmen.

## **6.4 Internationalisierung der Rechnungslegung**

### **6.4.1 Internationalisierung der Rechnungslegung privater Unternehmen**

Die Internationalisierung der Rechnungslegung in Deutschland ist in drei Phasen einzuteilen. In der ersten Phase von 1993 bis 1998 mussten deutsche Unternehmen die Rechnungslegung nach HGB durchführen. Da aber gleichzeitig einige börsennotierten Unternehmen den Sprung an ausländische Börsen wagten, mussten diese neben der HGB-Rechnungslegung die zur Listung an ausländischen Börsen nötigen Veröffentlichungen zusätzlich vornehmen. Dies führte zu parallelen und dualen Rechnungslegungen dieser Unternehmen.<sup>616</sup> 1993 ist daher als einschneidendes Datum zu kennzeichnen, weil in diesem Jahr mit der Daimler-Benz AG das erste deutsche Unternehmen an der New Yorker Stock Exchange gelistet wurde. Grund für diese Maßnahme war der stark steigende Eigenkapital- und Fremdkapitalbedarf durch eine globale Unternehmensstrategie und damit hohe Investitionen einerseits sowie eine starke Ausweitung der Finanzdienstleistungen des Konzerns andererseits.<sup>617</sup> Nicht nur das Listing an ausländischen Börsen erfordert andere Informationen, als es die Rechenschaftslegung nach HGB darlegt, auch institutionelle Investoren erwarten eine bessere Vergleichbarkeit der Unternehmensdaten sowie eine stärker investorenzentrierte Informationspolitik.<sup>618</sup>

---

<sup>616</sup> Vgl. *Pellens, Bernhard/Fülbier, Rolf Uwe/Gassen, Joachim*, Internationale Rechnungslegung, 5. Aufl., Stuttgart 2004, S. 51.

<sup>617</sup> Bei der erstmaligen Veröffentlichung zweier Jahresabschlüsse der Daimler-Benz AG wurde umgehend das Dilemma dieser Praxis deutlich: Im Jahre 1993 musste Daimler-Benz einen Ergebnisunterschied der beiden Jahresabschlüsse von 2,4 Mrd. DM kommunizieren. Es ist leicht nachvollziehbar, dass die Adressaten des Jahresabschlusses nach der Glaubwürdigkeit von Jahresabschlüssen generell fragten und damit ein großer kommunikativer Aufwand für das Unternehmen entstand. Siehe hierzu *Spanheimer, Jürgen*, Internationale Rechnungslegung, Düsseldorf 2002, S. 34 ff.

<sup>618</sup> Vgl. *Gentz, Manfred*, Internationale Rechnungslegung als Instrument der Marktkommunikation, in: *Coenenberg, Adolf G./Pohle, Klaus* (Hrsg.), Internationale Rechnungslegung – Konse-

Parallel zu der Entwicklung in Deutschland und aus Furcht vor einer weltweiten Dominanz der US-amerikanischen General Accepted Accounting Principles (US-GAAP) – und damit einer vollkommenen Fremdbestimmung der europäischen Rechnungslegung – forcierte die Europäische Kommission die Anwendung der International Accounting Standards (IAS). Das International Accounting Standards Committee (IASC) ist eine übernationale Institution, die die weltweite Angleichung der Rechnungslegung fordert und aktiv gestaltet. Nur durch Stärkung dieses Gremiums ist es möglich, die Durchsetzung der US-GAAP als allgemeinem Standard zu verhindern. Es ist zu konstatieren, dass die IAS/IFRS<sup>619</sup> ebenfalls der angelsächsischen Rechnungslegungstradition folgen.<sup>620</sup>

1998, mit Beginn der zweiten Phase der Internationalisierung der Rechnungslegung in Deutschland, wurden nicht zuletzt durch die Maßnahmen des KonTraG und des Kapitalaufnahme erleichterungsgesetz (KapAEG) erste Internationalisierungsentwicklungen innerhalb des deutschen HGB angestoßen. Der § 292a HGB erlaubte es nun den kapitalmarktorientierten Unternehmen, bezüglich ihres Konzernabschlusses zwischen dem HGB und den International Accounting Standards (IAS) bzw. International Financial Reporting Standards (IFRS) sowie dem Regelwerk des größten Kapitalmarktes der Welt, den US-GAAP, zu wählen.<sup>621</sup> Damit ermöglichte es der deutsche Gesetzgeber den kapitalmarktorientierten Unternehmen, durch ihr Rechnungswerk den Zugriff auf die internationalen Kapitalmärkte zu erhalten und die bisher kostenintensiven Doppelaufstellungen und Umrechnungen zu vermeiden.

Seit 2005 müssen in der EU alle kapitalmarktorientierten Unternehmen ihren Konzernabschluss nach IAS/IFRS legen. Übergangsfristen und Ausnahmeregelungen schränkten diese Verpflichtung allerdings bis zum 1. Januar 2007 ein.<sup>622</sup> Diese dritte Phase der Internationalisierung der Rechnungslegung zeigt, dass die Entwicklung eindeutig kapitalmarktgetrieben und derart stark ist, dass das deutsche HGB nachhaltig an Bedeutung verliert.

---

quenzen für Unternehmensführung, Rechnungswesen, Standardsetting, Prüfung und Kapitalmarkt, Stuttgart 2001, S. 3–26 (S. 6 ff.).

<sup>619</sup> IFRS: International Financial Reporting Standards. Neue Bezeichnung für die IAS.

<sup>620</sup> Vgl. *Schildbach, Thomas*, Die Zukunft des Jahresabschlusses nach HGB angesichts neuer Trends bei der Regulierung der Rechnungslegung und der IAS-Strategien der EU, in: *StuB*, Heft 23, 2003, S. 1074–1078 (S. 1074 f.).

<sup>621</sup> Vgl. *Pellens, Bernhard u. a.* (2004), S. 51.

<sup>622</sup> Vgl. *Schildbach, Thomas* (2003), S. 1075.

Sieht man die Entwicklung der Internationalisierung als gesetzt voraus und konstatiert damit eine Schwächung der Bedeutung der deutschen Rechnungslegungsstandards, verkörpert durch das HGB, stellt sich die Frage, welche Unterschiede in der Philosophie der Rechnungslegung zwischen US-GAAP, IAS/IFRS und HGB bestehen und welche Folgen dies für die Unternehmenspublizität und -transparenz hat.

Generell lässt sich feststellen, dass alle Rechnungslegungssysteme dem Zweck des Informationsausgleichs folgen. Informationsasymmetrien zwischen den unterschiedlichen Akteuren gilt es zu verringern.<sup>623</sup> Die stark abweichenden Regelsysteme zur Erreichung dieses Ziels deuten darauf hin, dass divergierende Umweltfaktoren die Ausgestaltung dieser Regelungssysteme beeinflusst haben. US-GAAP und IAS/IFRS fußen in dem angelsächsischen Modell des Common Law/Case Law.<sup>624</sup> Beide Systeme spiegeln die angelsächsische Tradition wider, eine größtmögliche Vertragsfreiheit mit einem minimalen Eingriff des Staates zu erreichen.<sup>625</sup> Gilt dies für den allgemeinen Rechtsverkehr, so hat dies auch großen Einfluss auf die Standardisierung von Rechnungslegungsvorschriften. Diese werden nicht per Gesetz – und damit vom Gesetzgeber – sondern durch private Institutionen, so genannte Standard-Setter, entwickelt, diskutiert und dann allgemein verbindlich festgelegt.<sup>626</sup>

Das kontinentaleuropäische Rechtssystem hat den Anspruch, durch möglichst detaillierte Regelungen auch die Spezialfälle, die in der Praxis vorkommen, zu regeln. Der Gesetzgeber gilt hier als die Instanz, die die Informationsasymmetrien im Rechtsverkehr ausgleichen muss, und zwar bezogen auf alle Stakeholder eines Unternehmens. Da auch der Staat Stakeholder in Form des Steuerstaates ist, sind der Rechnungslegung eindeutige Rechtsfolgen zugeordnet.<sup>627</sup> Mit der Vielzahl an Informationsbedürfnissen erhält das Unternehmensrecht eine Vielzahl von Regelungsbereichen in der Horizontalen und einen hohen Detaillierungsanspruch in der Vertikalen.<sup>628</sup>

---

<sup>623</sup> Vgl. *Spanheimer, Jürgen* (2002), S. 18.

<sup>624</sup> Vgl. *Buck, Petra*, Internationalisierung von Recht – Wandel in der deutschen Rechnungslegung, JZ, Heft 18, 2004, S. 883–888, (S. 884).

<sup>625</sup> Vgl. *Pellens, Bernhard u. a.* (2004), S. 36.

<sup>626</sup> Vgl. *Michael, Lothar* (2005).

<sup>627</sup> Vgl. *Pellens, Bernhard u. a.* (2004), S. 37.

<sup>628</sup> „Auch wenn nicht sämtliche national divergierenden Einflussfaktoren diskutiert wurden, konnte gezeigt werden, dass sich international zwei große Ländergruppen mit unterschiedlichen Rech-

Im direkten Vergleich lassen sich die drei Rechnungslegungssysteme eindeutig zu den Rechtssystemen zuweisen: US-GAAP und IAS/IFRS folgen dem anglo-amerikanischen Case Law-System, das HGB dem kontinentaleuropäischen Code Law-System. Da in den anglo-amerikanischen Staaten ein hoch entwickelter Kapitalmarkt zu finden und die Internationalisierung der Rechnungslegung vornehmlich kapitalmarktinduziert ist, wird die Position der kontinentaleuropäischen Rechnungslegungssysteme, wie z. B. die des HGB, geschwächt. Der Reformdruck ist daher vornehmlich bei den kontinentaleuropäischen Rechnungslegungssystemen zu finden; der Terminus der „Internationalisierung der Rechnungslegung“ folglich irreführend.

Als Beispiel für den Paradigmenwechsel in der deutschen Rechnungslegungssystematik durch die Internationalisierung der Rechnungslegung sei an dieser Stelle die Bewertung der Aktiva und Passiva genannt. Das HGB folgt dem Vorsichtsprinzip bzw. Imparitätsprinzips bei der Bilanzierung der Aktiva. Aktiva sind demnach zu ihren historischen Anschaffungs- und Herstellkosten abzüglich der Abschreibungen zu bilanzieren. Diese Methode kann im Einzelfall zu großen „stillen Reserven“, also zu einer großen Differenz zwischen bilanziellem und realistischen Wert führen. Gläubigerschutz führt dazu, dass im Insolvenzfall eine Haftungsmasse zur Befriedigung der Ansprüche vorhanden ist.<sup>629</sup>

Bei den Passiva gilt demgegenüber ein Höchstwertprinzip. Einer Minderung der Forderung, die im Zeitablauf eintritt, darf nicht bilanziell Rechnung getragen werden, hingegen ist eine Erhöhung der Forderung sofort in der Bilanz zu berücksichtigen.<sup>630</sup>

Bei den anglo-amerikanischen Rechnungssystemen wird die Darlegung des „fair value“ gefordert. Insbesondere die IFRS sehen in der zeitnahen Substanzwert-Ermittlung ein wichtiges Ziel der Rechnungslegung. Das Vorsichtsprinzip wird

---

nungslegungskonzepten gegenüberstehen: Die eher kulturell-kollektivistisch geprägten Kontinentaleuropäer mit Code Law System, geringerer Bedeutung von organisierten Kapitalmärkten und einer engeren Verknüpfung von informationsorientierter Rechnungslegung und Steuerbemessung und die eher individualistisch geprägten anglo-amerikanischen Nationen (zu denen hier z. B. auch die Niederlande gezählt werden kann), die ein Case Law-System vorweisen, deren organisierte Kapitalmärkte die Finanzierung der mittleren und großen Unternehmen überwiegend übernehmen und deren Steuerbemessung unabhängig von der informationsorientierten Bilanzierung erfolgt.“  
*Pellens, Bernhard u. a. (2004), S. 39.*

<sup>629</sup> Vgl. *Buchholz, Rainer, Internationale Rechnungslegung, 4. Aufl., Berlin 2004, S. 28.*

<sup>630</sup> Vgl. *Coenenberg, Adolf G. (1997), S. 233.*

folglich im Vergleich mit dem HGB zurückgestellt, eine Ermittlung des zeitnahen Eigenkapitals dem des historischen Eigenkapitals vorgezogen.<sup>631</sup> Als weiteres Beispiel für diese divergierende Wertlehre kann noch die Bilanzierung von selbst erstellten, immateriellen Vermögenswerten angeführt werden. Diese sind laut § 248 Abs. 2 HGB aufgrund der fehlenden Objektivierbarkeit nicht bilanzierbar.<sup>632</sup> US-GAAP ist hierbei nur in einem kleineren Umfang großzügiger bei der Bilanzierung, zeigt aber durch die zu diesem Thema existierende Normenvielfalt die Case Law-Tradition eindrucksvoll auf.<sup>633</sup>

#### **6.4.2 Internationalisierung der öffentlichen Rechnungslegung**

Die International Federation of Accountants (IFAC) mit Sitz in New York ist seit 1977 die internationale Dachorganisation der Prüferberufe und vertritt 153 Mitglieder aus 118 Staaten (Stand Mai 2007). Aus Deutschland sind das Institut der Wirtschaftsprüfer in Deutschland e. V. (IDW) sowie die Wirtschaftsprüferkammer (WPK) im IFAC vertreten. Die in Fachkommissionen unterteilte IFAC entwickelt Richtlinien und Handlungsempfehlungen für den Berufsstand, und die Mitglieder verpflichten sich, diese Vorgaben in ihrer Tätigkeit umzusetzen, soweit es nationales Recht erlaubt. Aufgrund der Internationalisierung der Rechnungslegung erhalten die Vorgaben des IFAC weltweite Geltung.<sup>634</sup>

Die Fachkommission Public Sector Committee (PSC) des IFAC arbeitet seit 1986 an Richtlinien für die Rechnungslegung und Prüfung öffentlicher Gebietskörperschaften. Sie zählt 13 Mitglieder mit entsprechendem fachlichem Hintergrund. Neben diesen Fachpromotoren haben internationale wie multilaterale Organisationen einen Beobachterstatus. Zu diesen Organisationen zählen u. a. die Europäische Kommission, das International Accounting Standards Board (IASB), die International Organisation of Supreme Audit Institutions (INTOSAI), die OECD,

---

<sup>631</sup> Vgl. *Buchholz, Rainer* (2004), S. 30 f.

<sup>632</sup> Vgl. *Pellens, Bernhard u. a.* (2004), S. 274.

<sup>633</sup> Vgl. ebd., S. 275 ff.

<sup>634</sup> Vgl. *Vogeloth, Norbert/Dörschell, Andreas*, Internationale Rechnungslegungsstandards für öffentliche Verwaltungen – Das Standards-Project des IFAC Public Sector Committee, WPg, Heft 14–15, 2001, S. 752–762 (S. 753).

der Internationale Währungsfond (IWF), die Weltbank und die Vereinten Nationen.<sup>635</sup> Seit 2004 firmiert das frühere PSB unter dem Namen International Public Sector Accounting Standards Board (IPSASB).<sup>636</sup>

Im Gegensatz zu den IAS/IFRS, die verpflichtenden Charakter bei der Konzernrechnungslegung kapitalmarktorientierter Unternehmen haben, sind die Standards des IPSASB, die International Public Sector Accounting Standards (IPSAS), nicht verpflichtend für die öffentlichen Körperschaften. Sie stellen Empfehlungen dar, die durch die nationalen Mitglieder des IFAC, in Deutschland das IDW und die WPK, in ihren jeweiligen Staaten als internationaler Maßstab der Rechnungslegung öffentlicher Gebietskörperschaften vorgestellt werden sollen. Trotz ihres reinen Empfehlungscharakters wird davon ausgegangen, dass die IPSAS verstärkt Einfluss auf die nationale Gesetzgebung erhalten.<sup>637</sup>

Die IPSAS erfassen 24 Standards, die von allgemeinen Empfehlungen zur Rechnungslegung öffentlicher Gebietskörperschaften bis zu Einzelfragen des Leasings, der Berücksichtigung von Joint Ventures oder der Segmentberichterstattung gehen. Diese Standards sind eng an den Standards des IASB angelehnt, sodass eine direkte Wirkung der internationalen Rechnungslegungsstandards für private Unternehmen (IAS/IFRS) auf die internationalen Rechnungslegungsstandards für öffentliche Körperschaften (IPSAS) besteht.<sup>638</sup> Diese Wirkungsrichtung offenbart zweierlei Entwicklungen: Zum einen wird damit deutlich, dass die Rechnungslegung öffentlicher Körperschaften nicht mehr unabhängig von Entwicklungen im

---

<sup>635</sup> Vgl. *Mackintosh, Ian*, Aus der Arbeit des IFAC Public Sector Committee, WPg-Sonderheft 2004, S. 3–7 (S. 3).

<sup>636</sup> Vgl. *Glöckner, Andreas*, Die Anwendung internationaler Rechnungslegungsstandards (IPSAS/IFRS) auf ausgewählte Bilanzierungsprobleme der doppelten kommunalen Rechnungslegung, Mannheim 2007, S. 19.

<sup>637</sup> Vgl. *Lüder, Klaus*, Globalisierung und transnationale Entwicklungen des öffentlichen Rechnungswesens, in: *Knödler, Hermann/Stierle, Michael H.* (Hrsg.), Globale und monetäre Ökonomie, Heidelberg 2003, S. 407–420 (S. 409).

<sup>638</sup> Vgl. *Mackintosh, Ian* (2004), S. 5; „Durch die Vorgehensweise, die IPSAS auf der Grundlage der IAS zu erarbeiten, gibt das PSC ferner seine grundsätzliche Akzeptanz des IASB Framework zu erkennen.“ *Vogeloth, Norbert*, Vergleich der IPSAS mit den deutschen Rechnungslegungsgrundsätzen für den öffentlichen Bereich, WPg-Sonderheft 2004, S. 23–40 (S. 25). „Grundlage der bisher vorgelegten Rechnungslegungsstandards für den öffentlichen Bereich bilden die International Accounting Standards (IAS) für die Rechnungslegung von Unternehmen.“ *Lüder Klaus*, S. 409. „IPSAS folgt dagegen den bewährten Konsolidierungsregeln nach *International Financial Reporting Standards (IFRS)* bzw. *International Accounting Standards (IAS)* und harmonisiert in dieser Hinsicht die Rechnung.“ *Bergmann, Andreas/Gamper, Andreas*, Chancen und Gefahren der Anwendung von IPSAS, Der Schweizer Treuhänder, Heft 8, 2004, S. 618–624 (S. 619, Hervorhebungen im Original); vgl. *Vogeloth, Norbert/Dörschell, Andreas* (2001), S. 755.

privaten Bereich ist. Zum anderen wird offensichtlich, dass sich auch im öffentlichen Sektor die Internationalisierung und Standardisierung von Publizität, Transparenz und Information verstärkt. Der Trend scheint gesetzt und wird durch mehrere Faktoren genährt:

- Öffentliche Finanzierung

Die öffentlichen Haushalte drängen mit ihren Defiziten an die internationalen Kreditmärkte. Insbesondere die Kommunen versuchen zunehmend, dort Kredite zu erhalten. Dort erwartet sie eine vergleichsweise günstige Schuldenaufnahme, da sie zunächst als solvente Schuldner gelten. Der internationale Kapitalmarkt erwartet aber umfassende Informationen zur Bonität aller Schuldner, um die individuelle Zinslast berechnen zu können.<sup>639</sup> Aufgrund einer reinen Darstellung der Zahlungsströme, wie sie die Kameralistik bietet, können allerdings die benötigten Informationen nicht generiert werden. Für die Gläubiger ist nicht zuletzt das Schuldendeckungspotenzial der Kommune entscheidend, und dies liegt in ihrem Vermögen begründet. Die Vermögenssituation der Kommunen wird aber mithilfe der Kameralistik nicht hinreichend dargelegt. Es lässt sich folglich konstatieren, dass ein professionelles Schuldenmanagement der Kommunen über den Umweg der Informationsanforderungen der internationalen Kapitalmärkte zu einem Ressourcenverbrauchskonzept der öffentlichen Rechnungslegung führt.

- Korruptionsbekämpfung<sup>640</sup>

Die externe Rechnungslegung im Unternehmensbereich hat u.a. die Aufgabe, die Informationsdefizite des Eigentümers zu senken. Dies nicht zuletzt, um unternehmensschädigendes Verhalten des Agenten durch Transparenz seiner Unternehmensführung präventiv zu verhindern und kurativ offenzulegen.

Eine dem Unternehmensbereich ähnliche Situation zeigt sich in Politik und Verwaltung:<sup>641</sup> Der Bürger als Principal beauftragt den Politiker als Agenten zur Füh-

---

<sup>639</sup> Vgl. *Vogelpoth, Norbert/Dörschell, Andreas* (2001), S. 755.

<sup>640</sup> Zur Definition von Korruption siehe *Alemann, Ulrich von* (2005), S.13–49 (S. 19 f.).

<sup>641</sup> Siehe zur politischen Korruption vor dem Hintergrund der Principal-Agent-Theorie *Alemann, Ulrich von* (2005), S. 30.

zung des Gemeinwesens, zur Herstellung und Verteilung öffentlicher Güter und effizienten Verwendung der Steuern und Abgaben. Die Kontrollmöglichkeiten des Bürgers sind allerdings sehr eingeschränkt. Der Haushaltsplan einer Kommune oder gar der Bundeshaushalt halten nur Informationen über Zahlungsströme vor, und dies in einer Art und Weise, die zwar als öffentlich, aber wohl kaum als transparent zu bezeichnen ist. Insbesondere die Vermögenssituation der öffentlichen Gebietskörperschaften ist höchstens rudimentär abgebildet. Die mangelnde Kontrollmöglichkeit des interessierten Bürgers hat nicht zuletzt mit dieser vergleichsweise intransparenten Darlegung der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage öffentlicher Gebietskörperschaften zu tun. Ohne Kontrollmöglichkeit durch transparente und vergleichbare Informationen erhält der geneigte politische Entscheidungsträger erst die Möglichkeit, sich auf Kosten der Allgemeinheit zu bereichern.

Vor dem Hintergrund der Bestrebungen internationaler und supranationaler Institutionen, die Korruption als Wohlstandshemmnis und Entwicklungsblockade zu bekämpfen, steht die transparente Veröffentlichung umfassender Rechenschaftslegung sehr weit oben auf der Agenda.<sup>642</sup> Transparenz als primäres Mittel gegen korruptes Verhalten sollte sich zuvorderst dem Bereich der externen Rechnungslegung widmen, da hier das – sozusagen – „natürliche“, erprobte Rechtfertigungs-, Publizitäts- und Kontrollinstrument von Unternehmen, Vereinen, Parteien<sup>643</sup> und öffentlichen Körperschaften liegt. Dass jede Institution aufgrund systemimmanenter Unterschiede eine typenindividuelle Form der Kommunikation interner Abläufe hat, ist selbstverständlich. Aber diese Berichte, Jahresabschlüsse usw. sind anerkanntes und verpflichtendes Mittel der Rechenschaftslegung.

Bei der Rechenschaftslegung öffentlicher Gebietskörperschaften ist daher auch aus Transparenzüberlegungen heraus eine möglichst große Überschneidung mit der des Unternehmensbereichs zu suchen, da hier erprobte und ausdifferenzierte Transparenzwerkzeuge vorhanden sind und die dort angewendete Informationsverarbeitung und Informationspublizität dem Publikum bekannt und vertraut ist.

---

<sup>642</sup> Siehe zur internationalen Korruptionsbekämpfung *Moroff, Holger*, Internationalisierung von Anti-Korruptionsregimen, in: *Alemann, Ulrich von* (Hrsg.), Dimensionen politischer Korruption, PVS Sonderheft 35, 2005, S. 444–477.

<sup>643</sup> Siehe zu Parteien und Korruptionsbekämpfung *Wiehen, Michael*, Nationale Strategien zur Bekämpfung der politischen Korruption, in: *Alemann, Ulrich von* (Hrsg.), Dimensionen politischer Korruption, PVS Sonderheft 35, 2005, S. 397–423 (S. 398 ff.).

Insgesamt kann man konstatieren, dass eine ressourcenverbrauchsorientierte Rechnungslegung öffentlicher Gebietskörperschaften auch unter Korruptionsbekämpfungsaspekten hilfreich und wünschenswert ist.<sup>644</sup>

- Entwicklungshilfe

Das Engagement der Weltbank im Rahmen der IPSAS deutet auf eine weitere Triebfeder für internationale Empfehlungen für die Rechenschaftslegung öffentlicher Gebietskörperschaften hin: Die Kontrolle des Einsatzes von Entwicklungshilfegeldern durch die Geberländer.<sup>645</sup> Dieses Ansinnen verfolgen Geberländer von Entwicklungshilfe wie multilaterale Entwicklungsbanken gleichermaßen. Alle Geber von Entwicklungshilfe haben ein großes Interesse an einer effizienten und zielgerichteten Verwendung der ausgegeben finanziellen Mittel. Die Kontrolle der Verwendung ist aber oftmals schwierig. Durch national stark unterschiedliche Publizitätsvorschriften ist eine Vergleichbarkeit nicht möglich. Im Einzelfall ist die Aussagekraft der nationalen Informationen mehr als lückenhaft, sodass in diesem Sektor ein internationaler Mindestmaßstab an Veröffentlichungspflichten und Veröffentlichungsverfahren dringend nötig ist.<sup>646</sup> Die IPSAS geben daher eine Referenz für Publikationspflichten, die die Kontrolle durch Geberländer und multinationale Entwicklungsbanken zum Wohle der Zielländer, des effizienten Mitteleinsatzes und der effektiven Mittelzuführung verbessert.

Insgesamt lässt sich feststellen, dass die Internationalisierung der Kapitalmärkte in vielerlei Hinsicht einen Pfad vorgibt für eine Internationalisierung von Rechnungslegungsstandards öffentlicher Gebietskörperschaften. Die vielfältige Verbindung von Staat und Wirtschaft führt dazu, dass die Globalisierung, die nicht zuletzt auch Folge politischer Entscheidungen ist, bis auf Rechnungslegungsstandards als wichtigem globalem Informationsinstrument durchschlägt. Dies, wie dargestellt, nicht nur im unternehmerischen, sondern auch im öffentlichen Sektor.

---

<sup>644</sup> Vgl. *Mackintosh, Ian* (2004), S. 3.

<sup>645</sup> Vgl. *Srocke, Isabell*, Konzernrechnungslegung in Gebietskörperschaften unter Berücksichtigung von HGB, IAS/IFRS und IPSAS, Düsseldorf 2004, S. 56.

<sup>646</sup> Vgl. *Mackintosh, Ian* (2004), S. 6.

## 6.5 Zwischenfazit

Die Rechnungslegung privater Unternehmen hat sich in den letzten Jahren maßgeblich verändert. Durch die Notwendigkeit, zur Finanzierung weiteren Wachstums an die internationalen Kapitalmärkte zu gehen, hat der Anleger den Gläubiger als wichtigsten Adressaten der externen Rechnungslegung abgelöst. Die Informationsanforderungen haben sich mit diesem Wechsel parallel hin zu einer transparenteren Darstellung der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage verändert.<sup>647</sup> Da auch die Schuldenfinanzierung des Staates professionalisiert und internationalisiert wurde, treffen die Informationserwartung des internationalen Kapitalmarktes auf den Schuldner „Staat“.

Öffentliche Gebietskörperschaften können damit die Entwicklung der externen Rechnungslegung von Unternehmen nicht mehr ignorieren, sondern vollziehen diese, wenn auch langsam, in vergleichbarer Richtung nach. Dies wird verstärkt, durch die Informationsansprüche des Bürgers, der z. B. in Fragen der Korruptionsbekämpfung und der nachhaltigen öffentlichen Haushaltsführung sensibilisiert zu sein scheint.

Ausgehend von der Internationalisierung der Unternehmen und damit auch der Internationalisierung der Kapitalmärkte entstehen selbst verstärkende Effekte. Je mehr Institutionen sich neuen Transparenzerwartungen unterwerfen, desto stärker wird der Druck auf die verbliebenen, jenen zu folgen. Diese Entwicklung löst sich vom Ausgangspunkt der Finanzierungsfrage und erhält eine eigene Dynamik. *Komplementaritätseffekte* und bestehende *mentale Modelle* setzen sich immer stärker durch. Jede rechnungslegende Institution, die sich hohen Transparenzerwartungen gegenüber sieht, wird unter steigendem Anpassungsdruck stehen. Da politische Parteien in Deutschland durch das System der staatlichen Parteienfinanzierung und das Transparenzgebot eine Informationspflicht haben, können auch diese sich nicht dem allgemeinen Trend entziehen.

---

<sup>647</sup> Vgl. *Rufer, Friedrich A.*, Die Rechnungslegung im Bann des angelsächsischen Formalismus, NZZ vom 15.07.2006, gefunden am 26.09.2007 unter <http://www.nzz.ch/2006/07/15/fw/articleEAL12.html>.

## 7 Schlussbetrachtung

### 7.1 Fazit

Die 8. und 9. Novelle des PartG dürfen zusammengenommen als wichtige Weiterentwicklung der Rechenschaftspflichten der politischen Parteien in Deutschland angesehen werden. Das politische Umfeld dieser Entwicklung zeichnete sich durch eine für die Sache zuträgliche Konstellation aus: Der CDU-Spendenskandal von 1999/2000 schuf eine Öffentlichkeit, die einschneidende Maßnahmen einforderte. Die Kommission des Bundespräsidenten arbeitete die gesamte Problematik systematisch auf und lieferte Vorschläge, die nicht nur punktuelle, sondern strukturelle Verbesserungen zur Folge hatten. Die Entwicklung wurde von den Parteien kritisch begleitet. Diese hatten großes Interesse daran, Lösungen zu finden, die aus ihrer Sicht praktisch umsetzbar waren. Daraus ergab sich ein Konfliktpotenzial zwischen politischen Parteien auf der einen und Kommission und Gutachtern auf der anderen Seite.

Bleibe man bei dieser Darstellung, müsste man feststellen, dass der gesamte Prozess nach rein eigennutzmaximierenden Gesichtspunkten im vorhandenen Entscheidungsraum ablief. Die Öffentlichkeit erwartete eine strukturelle und systematische Transparenzsteigerung der Parteifinzen, und die Parteien folgten diesem Ruf, um sich nicht weiter der Kritik und dem Misstrauen der Wähler aussetzen zu müssen. Die Richtung der Entwicklung wäre dann nur rationalitätsorientiert gewesen. Die Akteure hätten rechtliche Regelungen erarbeitet, die im Sinne einer Transparenz der Parteifinzen ein zweckrationales Ergebnis erbringt. Rationalität als vor dem gegebenen Zielsystem ökonomisch sinnvollster Weg müsste demnach bedeuten, dass die Aufmerksamkeit und Sensibilität der Öffentlichkeit die Parteien zu einer weitgehenden Umsetzung der Empfehlungen der Kommission, der Gutachter und der den Prozess begleitenden Wissenschaft und Rechnungsprüfungspraxis bewegt hätte.

Es bleibt festzuhalten, dass die Empfehlungen und Forderungen stets auf die externe Rechnungslegung von Unternehmen abgestellt sind. Der Unternehmensbe-

reich wurde als Referenz für die Rechenschaftslegung politischer Parteien herangezogen. Dies entspricht einer neuen Kultur der öffentlichen Hand, Strukturen der Leistungserbringung und Verwaltung unter Effizienzgesichtspunkten zu optimieren. Durch die allgemeine Ökonomisierung verschiedenster Bereiche der Gesellschaft, eine Durchsetzung des Dienstleistungscharakters bei der Öffentlichen Hand und einer Reorganisation der öffentlichen Leistungserbringung mithilfe des Vorbildes „Unternehmung“ war es den Parteien nicht mehr möglich, z. B. in Fragen des Rechnungsstils auf die Kameralistik zurückzugreifen. Politische Parteien als Intermediäre hatten vorher argumentativ die Möglichkeit, in Fragen der Transparenz auf das Beispiel öffentlicher Rechnungslegung zu verweisen, was sie von der Umstellung, aber auch der Transparenzwirkung einer doppelten Buchführung verschont hatte. Durch den allmählichen, aber unumkehrbaren Trend hin zur Doppik bei öffentlichen Gebietskörperschaften – ausgehend von Kommunen und mittlerweile auch bei einzelnen Bundesländern – fiel dieser Referenzpunkt für die Parteien weg. Sie konnten sich der de jure Umstellung ihres Rechnungsstils nicht mehr entziehen.

Dies war kein Akt rationalen Handelns, sondern es wird damit vielmehr eine pfadabhängige Entwicklung deutlich. Zieht man das Urnenmodell heran, so wurde durch die Umstellung der Rechnungslegung der öffentlichen Gebietskörperschaften die Wahrscheinlichkeit der Umstellung auch bei den politischen Parteien größer. Selbstverstärkende Effekte begründen hierbei einen Entwicklungspfad, der in der externen Rechnungslegung an keiner rechnungslegungspflichtigen Institution spurlos vorbei geht. Nimmt man das – für Institutionen aussagekräftigere – Bild der Kaufleute, die Schnee beiseite zu räumen haben, wird die Pfadabhängigkeit der Entwicklung des Rechnungsstils noch deutlicher: Positioniert man die politischen Parteien als Intermediäre zwischen Staat und Gesellschaft, dann wird der Rechnungsstil der Doppik neuerdings von Staat *und* Gesellschaft favorisiert. Komplementaritätseffekte wirken dann an dieser Stelle und führen zu einer pfadabhängigen Entwicklung.

In vielen Fragen der Rechenschaftslegung unterscheiden sich Parteien nicht von Unternehmen. Aus dem Transparenzgebot für politische Parteien lassen sich Unterschiede in der Rechnungslegung ableiten, die Struktur der Doppik gehört aber

ausdrücklich nicht in den Bereich begründeter parteispezifischer Rechenschaftslegung. Im Gegenteil: Durch die Doppik wird der Transparenzgrad der Rechenschaftsberichte der Parteien gesteigert.

Nicht zuletzt die Zunft der Wirtschaftsprüfer hat darauf hingewirkt, dass die Parteien sich dem Trend anschließen, denn eine Annäherung der Rechnungsstile erleichtert ihnen die Prüfung und senkt die Kosten, was auch ein Zeichen für das Vorhandensein von Komplementaritätseffekten ist. Außerdem ist die Perspektive der Wirtschaftsprüfer die *unternehmerische* Rechnungslegung. Diese kann als *mentales Modell* innerhalb einer pfadabhängigen Entwicklung der Rechenschaftslegung politischer Parteien angesehen werden.

Die Forderung nach Einführung der Doppik besteht aus politischer, juristischer und betriebswirtschaftlicher Perspektive. Die Wirtschaftsprüferkammer und das IDW unterstützten dahingehend in ihrer gemeinsamen Stellungnahme die Kommission unabhängiger Sachverständiger.<sup>648</sup>

Aus Sicht der Parteien ist die Umsetzung der Empfehlungen nicht eigennutzmaximierend. Dem Gesetzgeber wäre es rechtlich möglich gewesen, die Entwicklung zu ignorieren. Alle anderen Faktoren standen dem aber entgegen: die Entwicklung der öffentlichen Rechnungslegung, die Interessen der Wirtschaftsprüfer, die Meinung der Wissenschaft und die allgemeine Sogwirkung der Internationalisierung der Rechnungslegung bei Unternehmen und der öffentlichen Hand. Die Richtung der Entwicklung wurde von außen gesetzt, die Umsetzung von innen beschritten.

Man kann festhalten, dass durch Komplementaritätseffekte bei der Prüfung der Rechenschaftsberichte und der Analyse derselben eine Pfadabhängigkeit in Fra-

---

<sup>648</sup> „Die Kommission unabhängiger Sachverständiger zu Fragen der Parteienfinanzierung empfiehlt für die Rechnungslegung der Parteien die Einführung der doppelten Buchführung und eine stärkere Anlehnung an die handelsrechtlichen Rechnungslegungsvorschriften. In diesem Zusammenhang fordert die Kommission in Empfehlung Nr. 46 die Einführung einer Zwei-Komponenten-Verbundrechnung bestehend aus Vermögensrechnung sowie Aufwands- und Ertragsrechnung sowie die Ausweitung der bestehenden Erläuterungspflichten (z. B. in Nr. 50, 53). Ferner empfiehlt die Kommission, dass im Parteiengesetz vorgeschrieben wird, dass die Parteien ihr Vermögen einheitlich nach den handelsrechtlichen Vorschriften zu bewerten haben (vgl. Nr. 48). Diese Forderungen sind uneingeschränkt zu unterstützen.“ *Gemeinsame Stellungnahme der Wirtschaftsprüferkammer und des Instituts der Wirtschaftsprüfer* (2002), S. 257.

gen der externen Rechnungslegung von Parteien und der öffentlichen Hand bestand und weiterhin besteht. Durch den Prozess der Ökonomisierung veränderte sich demnach zuerst die Rechnungslegung öffentlicher Gebietskörperschaften. Daraufhin entstand durch Komplementaritätseffekte eine Sogwirkung auf die Parteien. Die Erklärung einer pfadabhängigen Beziehung kann auch auf das bestehende *mentale Modell* zurückgreifen, da die allgemeine Dominanz der doppelten Buchführung eine andere Entwicklung maßgeblich verhinderte.

Insgesamt lässt sich feststellen, dass der Spendenskandal die Initialzündung gab zu einem Prozess, der den Parteien keine rationale, eigennutzmaximierende Entscheidung ermöglichte. Die Pfadabhängigkeit der Rechenschaftslegung politischer Parteien in strukturellen Fragen der Bewertung und Systematik ist damit begründet. Die 9. Novelle der PartG ist damit der Bifurkationspunkt, hinter den die Entwicklung nicht mehr zurücktreten kann.

Dennoch versuchten die im Bundestag vertretenen Parteien in Einzelfragen, ihre spezifischen Interessen im Wettbewerbsfeld durchzusetzen. Die Heraufsetzung des Länderquorums bei der staatlichen Parteienfinanzierung in der 8. Novelle des PartG ist dafür ein gutes Beispiel. Die etablierten Parteien versuchten damit, ihre finanzielle Position im Wettbewerb mit kleineren Parteien zu stärken. Das Bundesverfassungsgericht bereitete diesem Ansinnen ein Ende und setzte die Offenheit des Wettbewerbsfeldes durch. Hierbei wird auch deutlich, dass die Parteien immer wieder probieren, ihren Handlungsspielraum zu erweitern, nicht zuletzt auf Kosten der Konkurrenz. Dieses Vorgehen ist wiederum als eigennutzmaximierendes Verhalten zu charakterisieren. Auch der Verzicht auf den angemahnten Politikfinanzierungsbericht ist Beweis für das rationale Vorgehen der Parteien. Solch ein Bericht würde große Transparenzdefizite z. B. bei den parteinahen Stiftungen beseitigen. Dass dieser Bericht nicht vorgelegt wird, zeigt die strukturell transparenzfeindliche Haltung der politischen Parteien.

Bei einer allgemeinen Betrachtung der Rechenschaftslegung von Parteien und Unternehmen wird deutlich, dass eine Bilanz oder ein Rechenschaftsbericht immer nur perspektivische Einblicke in diese Institutionen ermöglicht. Die Abbil-

dung aller Vorgänge ist nicht möglich. Das Transparenzpotenzial externer Rechnungslegung ist damit eingeschränkt.

Daraus ergibt sich, dass der Glaube an allumfassende Transparenz in diesem Bereich verfehlt ist. Dieser Anspruch kann nicht erfüllt werden, wiewohl es sich bei den Parteien im Sinne innerparteilicher Demokratie und eines funktionierenden Parteienwettbewerbs lohnt, ihn anzustreben.

## 7.2 Ausblick

Ausgehend von einer Pfadabhängigkeit der Rechenschaftslegung politischer Parteien lässt sich prognostizieren, dass dieser Prozess für die Parteien noch keinen Abschluss gefunden hat. Die weitere Entwicklung wird nicht zuletzt die Bewertungsfrage erneut aufwerfen, da sich international zunehmend – unter dem Gesichtspunkt des „fair value“ – die Bewertung mit Verkehrswerten durchzusetzen scheint.<sup>649</sup> Im Unternehmensbereich steht dem die Argumentation des Gläubigerschutzes als schwerwiegende Kritik gegenüber. Bezogen auf die Parteien fehlt die Grundlage für eine Bilanzierung unter Gläubigerschutzgesichtspunkten. Hier ist es mehr noch als im Unternehmensbereich angebracht, zu Verkehrswerten zu bilanzieren. Obwohl die Bewertung nach dem Bewertungsgesetz einen Fortschritt darstellt, dürfte dieser Punkt in der Zukunft weiterhin diskutiert werden. Praktikabilitätsüberlegungen können gegen eine Bewertung mit Verkehrswerten ins Feld geführt werden. Diese sind nicht zu unterschätzen, aber die Entwicklung im Parteienrecht hat gezeigt, dass auch dort Pfadabhängigkeiten bestehen.

In Anbetracht der Beharrungskräfte der Parteien werden weitere Veränderungen bei der Rechenschaftslegung wahrscheinlich erst nach neuerlichen öffentlichkeitswirksamen Anlässen vollzogen werden. Dann aber vor dem Hintergrund, dass die private wie öffentliche Rechnungslegung verstärkt internationalen Rechnungslegungsstandards folgt. Es ist damit abzusehen, dass die Parteien sich in der Zukunft häufiger fragen lassen müssen, warum ihre Rechenschaftslegung davon abweicht. In nicht-parteienspezifischen Fragen wird die Erklärungsnotwendigkeit daher eher steigen als sinken.

---

<sup>649</sup> Vgl. *Rufer, Friedrich A.* (2006).

### III Literaturverzeichnis

*Abmeier, Klaus*, Die parlamentarischen Befugnisse der Abgeordneten des Deutschen Bundestages nach dem Grundgesetz, Berlin 1984 [zitiert als: *Abmeier, Klaus* (1984)]

*Ackermann, Rolf*, Pfadabhängigkeit, Institutionen und Regelreform, Tübingen 2001 [zitiert als: *Ackermann, Rolf* (2001)]

*Ackermann, Rolf*, Die Pfadabhängigkeitstheorie als Erklärungsansatz unternehmerischer Entwicklungsprozesse, in: *Schreyögg, Georg/Sydow, Jörg* (Hrsg.), Strategische Prozesse und Pfade, Managementforschung 13, Wiesbaden 2003, S. 225–255 [zitiert als: *Ackermann, Rolf* (2003)]

*Albert, Hans*, Ökonomische Ideologie und politische Theorie, Göttingen 1954 [zitiert als: *Albert, Hans* (1954)]

*Albert, Hans*, Marktsoziologie und Entscheidungslogik, Tübingen 1998 [zitiert als: *Albert, Hans* (1998)]

*Alchian, A. A./Allen, W. R.*, Exchange and Produktion, Theory in Use, Belmont 1964 [zitiert als: *Alchian, A. A./Allen, W. R.* (1964)]

*Alemann, Ulrich von*, Korruption ist Vertrauenssache, in: *Capital*, Nr. 4, 1993, S. 113–114 [zitiert als: *Alemann, Ulrich von* (1993)]

*Alemann, Ulrich von/Tönnemann, Wolfgang*, Grundriß: Methoden in der Politikwissenschaft, in: *Alemann, Ulrich von* (Hrsg.), Politikwissenschaftliche Methoden, Opladen 1995, S. 17–140 [zitiert als: *Alemann, Ulrich von/Tönnemann, Wolfgang* (1995)]

*Alemann, Ulrich von*, Das Parteiensystem der Bundesrepublik Deutschland, Bonn 2003 [zitiert als: *Alemann, Ulrich von* (2003)]

*Alemann, Ulrich von*, Politische Korruption: Ein Wegweiser zum Stand der Forschung, in: *Alemann, Ulrich von* (Hrsg.), Dimensionen politischer Korruption, PVS Sonderheft 35, 2005, S. 13–49 [zitiert als: *Alemann, Ulrich von* (2005)]

*Alemann, Ulrich von/Eckert, Florian*, Lobbyismus als Schattenpolitik, *ApuZ*, Heft 15–16, 2006, S. 3–10 [zitiert als: *Alemann, Ulrich von* (2006)]

*Ambrosius, Gerold*, Das Verhältnis von Staat und Wirtschaft in historischer Perspektive – vornehmlich im Hinblick auf die kommunale Perspektive, in: *Harms, Jens/Reichard, Christoph* (Hrsg.), Die Ökonomisierung des öffentlichen Sektors: Instrumente und Trends, Baden-Baden 2003, S. 29–46 [zitiert als: *Ambrosius, Gerold* (2003)]

*Ambrosy, Rainer/Hinsenkamp, Markus*, Kosten- und Leistungsrechnung als Voraussetzung für ein effektives Controlling, in: *Wallerath, Maximilian* (Hrsg.), Verwaltungserneuerung, Baden-Baden 2001, S. 123–148 [zitiert als: *Ambrosy, Rainer/Hinsenkamp, Markus* (2001)]

*Archer, Margaret S.*, Homo oeconomicus, Homo sociologicus and Homo sentiens, in: *Archer, Margaret S./Tritter, Jonathan Q.* (editors), Rational Choice Theory, London/New York 2000, S. 36–57 [zitiert als: *Archer, Margaret S.* (2000)]

*Arnim, Hans Herbert von*, Die neue Parteienfinanzierung, Wiesbaden 1989 [zitiert als: *Arnim, Hans Herbert von* (1989)]

*Arnim, Hans Herbert von*, Verfassungsfragen der Fraktionsfinanzierung im Bundestag und den Landesparlamenten, in: *Wewer, Göttrik* (Hrsg.), Parteienfinanzierung und politischer Wettbewerb, Opladen 1990, S. 134–162 [zitiert als: *Arnim, Hans Herbert von* (1990)]

*Arnim, Hans Herbert von*, Die Partei, der Abgeordnete und das Geld: Parteienfinanzierung in Deutschland, München 1996 [zitiert als: *Arnim, Hans Herbert von* (1996)]

- Arnim, Hans Herbert von*, Parteifinanzierung: Zwischen Notwendigkeit und Missbrauch, NVwZ, Heft 9, 2003, S. 1076–1080 [zitiert als: *Arnim, Hans Herbert von* (2003)]
- Arnim, Hans Herbert von*, Parteien in der Kritik, DÖV, Heft 6, 2007, S. 221–229 [zitiert als: *Arnim, Hans Herbert von* (2007)]
- Arthur, W. Brian*, Increasing Returns and Path Dependence in the Economy, Ann Arbor 1994 [zitiert als: *Arthur, W. Brian* (1994a)]
- Arthur, W. Brian/Lane, Davis A.*, Information Contagion, in : *Arthur, W. Brian*, Increasing Returns and Path Dependence in the Economy, Ann Arbor 1994, S. 70–97 [zitiert als: *Arthur, W. Brian/Lane, Davis A.* (1994)]
- Badura, Peter*, Bewertung von Parteivermögen nach dem Parteiengesetz, Rechtsgutachten erstattet im Auftrag des Deutschen Bundestages, Manuskript, München, Oktober 2000 [zitiert als: *Badura, Peter* (2000)]
- Baetge, Jörg*, Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung und Bilanzierung, in: *Kosiol, Erich/Chmielewicz, Klaus/Schweitzer, Marcell u. a.* (Hrsg.), Handwörterbuch des Rechnungswesens, 2. Aufl., Stuttgart 1981, S. 702–714 [zitiert als: *Baetge, Jörg* (1981)]
- Baetge, Jörg/Kirsch, Hans-Jürgen/Thiele, Stefan*, Bilanzen, 7. Aufl., Düsseldorf 2003 [zitiert als: *Baetge, Jörg/Kirsch, Hans-Jürgen/Thiele, Stefan* (2003)]
- Ballwieser, Wolfgang*, in: *Schmidt, Karsten* (Hrsg.), § 252, Münchener Kommentar zum Handelsgesetzbuch, Band 4, München 2001 [zitiert als: *Ballwieser, Wolfgang* (2001)]
- Bals, Hansjürgen/Reichard, Christoph*, Grundstrukturen des neuen kommunalen Rechnungskonzeptes, in: *Budäus, Dietrich/Küpper, Willi/Streitferdt, Lothar* (Hrsg.), Neues öffentliches Rechnungswesen, Wiesbaden 2000, S. 203–234 [zitiert als: *Bals, Hansjürgen/Reichard, Christoph* (2000)]

- Barrow, John D.*, Ein Himmel voller Zahlen, Heidelberg 1994 [zitiert als *Barrow, John D.* (1994)]
- Battis, Ulrich/Kersten, Jens*, Regelungsdefizite des neuen Parteispendenrechts, JZ, Heft 13, 2003, S. 655–661 [zitiert als: *Battis, Ulrich/Kersten, Jens* (2003)]
- Beek, Gregor van der*, Parafiskalität und Finanzierung politischer Parteien, Duisburg 1997 [zitiert als: *Beek, Gregor van der* (1997)]
- Behrends, Sylke*, Neue politische Ökonomie, München 2001 [zitiert als: *Behrends, Sylke* (2001)]
- Bense, Max*, Konturen einer Geistesgeschichte der Mathematik, Band. 1, Die Mathematik und die Wissenschaften, 2. Aufl., Hamburg 1948 [zitiert als: *Bense, Max* (1948)]
- Bergmann, Andreas/Gamper, Andreas*, Chancen und Gefahren der Anwendung von IPSAS, Der Schweizer Treuhänder, Heft 8, 2004, S. 618–624 [zitiert als: *Bergmann, Andreas/Gamper, Andreas* (2004)]
- Bertalanffy, Ludwig von*, General System Theory, New York 1968 [zitiert als: *Bertalanffy, Ludwig von* (1968)]
- Bestmann, Uwe* (Hrsg.), Kompendium der Betriebswirtschaftslehre, 9. Aufl., München 1997 [zitiert als: *Bestmann, Uwe* (1997)]
- Binder, Odilo*, Scheingewinnbesteuerung – Eiserner Bestand – „Substanzerhaltungsrücklage“, *Institut Finanzen und Steuern* (Hrsg.), Heft 11, Bonn 1951 [zitiert als: *Binder, Odilo* (1951)]
- Blümelhuber, Christian*, Parteien als Marken?, in *Kreyher, Volker J.* (Hrsg.), Handbuch Politisches Marketing, Baden-Baden 2004, S. 187–200; [zitiert als: *Blümelhuber, Christian* (2004)]

- Böckenförde, Ernst-Wolfgang*, Die verfassungstheoretische Unterscheidung von Staat und Gesellschaft als Bedingung der individuellen Freiheit, Opladen 1973 [zitiert als: *Böckenförde, Ernst-Wolfgang (1973)*]
- Böse, Martin*, Die „Sanktionen“ des Parteiengesetzes, SächsVBl., Heft 3, 2001, S. 58–60 [zitiert als: *Böse, Martin (2001)*]
- Bogumil, Jörg*, Binnenmodernisierung des Staates am Beispiel Deutschlands – Entwicklungsstand und Perspektiven, in: *Naschold, Frieder/Bogumil, Jörg* (Hrsg.), *Modernisierung des Staates*, 2. Aufl., Opladen 2000, S. 135–232 [zitiert als: *Bogumil, Jörg (2000)*]
- Bogumil, Jörg*, Ökonomisierung der Verwaltung. Auswirkungen zunehmender Vermarktlichung der Verwaltung auf die kommunale Steuerungsfähigkeit, *Neues Verwaltungsmanagement*, Heft 6, 2006, S. 1–32 [zitiert als: *Bogumil, Jörg (2006)*]
- Bohnen, Alfred*, *Handlungsprinzipien oder Systemgesetze*, Tübingen 2000 [zitiert als: *Bohnen, Alfred (2000)*]
- Boll, Friedhelm*, *Die deutsche Sozialdemokratie und ihre Medien*, Bonn 2002 [zitiert als: *Boll, Friedhelm (2002)*]
- Boll, Friedhelm*, Entwicklung der Medienbeteiligung politischer Parteien am Beispiel der SPD, in: *Morlok, Martin/Alemann, Ulrich von/Streit, Thilo* (Hrsg.), *Medienbeteiligungen politischer Parteien*, Baden-Baden 2004, S. 15–28 [zitiert als: *Boll, Friedhelm (2004)*]
- Bolsenkötter, Heinz*, Rechnungswesen und Rechnungslegung öffentlicher Unternehmen im Schnittpunkt nationaler und internationaler Ökonomisierungstendenzen, in: *Harms, Jens/Reichard, Christoph* (Hrsg.), *Die Ökonomisierung des öffentlichen Sektors: Instrumente und Trends*, Baden-Baden 2003, S. 255–274 [zitiert als: *Bolsenkötter, Heinz (2003)*]

- Borchardt, Knut*, Wachstum und Wechsellagen 1914–1970, in: *Aubin, Hermann/Zorn, Wolfgang* (Hrsg.), Handbuch der deutschen Wirtschafts- und Sozialgeschichte, Band 2, Stuttgart 1976, S. 685–740 [zitiert als: *Borchardt, Knut* (1976)]
- Boyken, Friedhelm*, Die neue Parteienfinanzierung, Baden-Baden 1998 [zitiert als: *Boyken, Friedhelm* (1997)]
- Braun, Dietmar*, Theorien rationalen Handelns in der Politikwissenschaft, Opladen 1999 [zitiert als: *Braun, Dieter* (1999)]
- Brennan, Geoffrey/Buchanan, James M.*, Die Begründung von Regeln: Konstitutionelle politische Ökonomie, Tübingen 1993 [zitiert als: *Brennan, Geoffrey/Buchanan, James M.* (1993)]
- Brentel, Helmut*, Soziale Rationalität, Opladen 1999 [zitiert als: *Brentel, Helmut* (1999)]
- Bröhmer, Jürgen*, Transparenz als Verfassungsprinzip, Tübingen 2004 [zitiert als: *Bröhmer, Jürgen* (2004)]
- Brusatti, Alois*, Wirtschafts- und Sozialgeschichte des industriellen Zeitalters, Graz 1979 [zitiert als: *Brusatti, Alois* (1979)]
- Buchanan, James M./Tullock, Gordon*, The Calculus of Consent. Logical Foundations of Constitutional Democracy, Ann Arbor 1962 [zitiert als: *Buchanan, James M./Tullock, Gordon* (1962)]
- Buchholz, Rainer*, Internationale Rechnungslegung, 4. Aufl., Berlin 2004 [zitiert als: *Buchholz, Rainer* (2004)]
- Buchner, Robert*, Buchführung und Jahresabschluss, München 2005 [zitiert als: *Buchner, Robert* (2005)]

- Buck, Petra*, Internationalisierung von Recht – Wandel in der deutschen Rechnungslegung, JZ, Heft 18, 2004, S. 883–888 [zitiert als: *Buck, Petra* (2004)]
- Budde, Wolfgang Dieter/Steuber, Elgin*, Verfassungsrechtliche Voraussetzungen zur Transformation internationaler Rechnungslegungsgrundsätze, DStR, Heft 13, 1998, S. 504–508 [zitiert als: *Budde, Wolfgang Dieter/Steuber, Elgin* (1998)]
- Bundespräsidialamt* (Hrsg.), Empfehlungen der Kommission unabhängiger Sachverständiger zur Parteienfinanzierung, Baden-Baden 1994 [zitiert als: *Bundespräsidialamt* (1994)]
- Busche, Hubertus*, Leibniz' Weg ins perspektivische Universum, Hamburg 1997 [zitiert als: *Busche, Hubertus* (1997)]
- Busse von Colbe, Walther/Laßmann, Gert*, Betriebswirtschaftstheorie, 5. Aufl., Berlin 1991 [zitiert als: *Busse von Colbe, Walther/Lassmann, Gert* (1991)]
- Choi, Young Back*, Paradigms and conventions, Ann Arbor 1993 [zitiert als: *Choi, Young Back* (1993)]
- Coenenberg, Adolf G.*, Jahresabschluß und Jahresabschlußanalyse, 16. Aufl., Landsberg/Lech 1997 [zitiert als: *Coenenberg, Adolf G.* (1997)]
- Cohn, Jonas*, Wertwissenschaft, Stuttgart 1932 [zitiert als: *Cohn, Jonas* (1932)]
- Cohn, Jonas*, Wirklichkeit als Aufgabe, Stuttgart 1955 [zitiert als: *Cohn, Jonas* (1955)]
- Coleman, James S.*, Grundlagen der Sozialtheorie, Band 1: Handlungen und Handlungssysteme, München/Wien 2005 [zitiert als: *Coleman, James S.* (2005)]

- Cordes, Doris*, Parteienfinanzierung in Deutschland: Transparenz durch Rechenschaftspflicht?, ÖZP, Heft 1, 2002, S. 61–72 [zitiert als: *Cordes, Doris* (2002)]
- Cordes, Walter* (Hrsg.), Eugen Schmalenbach, Stuttgart 1984 [zitiert als: *Cordes, Walter* (1984)]
- Cornils, Matthias*, Das Sanktionensystem des Parteiengesetzes: Verfassungsmäßige Grundlage einer Kürzung des Anspruchs auf staatliche Teilfinanzierung?, VerwArch, Heft 3, 2000, S. 327–353 [zitiert als: *Cornils, Matthias* (2000)]
- Cyert, R. M./March, J. G.*, A Behavioral Theory of the Firm, Englewood Cliffs, New Jersey 1963; [zitiert als: *Cyert, R. M./March, J. G.* (1963)]
- Dahrendorf, Ralf*, Homo sociologicus, 16. Aufl., Wiesbaden 2006 [zitiert als: *Dahrendorf, Ralf* (2006)]
- David, Paul A.*, Clio and the Economics of QWERTY, The American Economic Review, Vol. 75, No. 2, 1985, S. 332–337 [zitiert als: *David, Paul A.* (1985)]
- David, Paul A.*, Understanding the Economics of QWERTY: the Necessity of History, in: *Parker, William N.* (Hrsg.), Economic History and the Modern Economist, Oxford 1986, S. 30–49 [zitiert als: *David, Paul A.* (1986)]
- David, Paul A.*, Path-Dependence and Predictability in Dynamic Systems with Local Network Externalities, in: *Foray, Dominique/Freeman, Christopher* (Hrsg.), Technology and the Wealth of Nations, London 1993, S. 208–231 [zitiert als: *David, Paul A.* (1993)]
- Demsetz, Harold*, Information an Efficiency: Another Viewpoint, Journal of Law and Economics, No. 12, 1969, S. 1–22 [zitiert als: *Demsetz, Harold* (1969)]
- Depenheuer, Otto/Grzeszick, Bernd*, Zwischen gesetzlicher Haftung und politischer Verantwortlichkeit – Sanktionen des Parteiengesetzes bei Verletzung des Transparenzgebotes, DVBl., Heft 11, 2000, S. 736–741 [zitiert als: *Depenheuer, Otto/Grzeszick, Bernd* (2000)]

- Diemer, Rolf*, Neukonzeption des kommunalen Rechnungswesens – Vergleich des betriebswirtschaftlichen Gestaltungspotentials von Doppik und Kameralistik, Wiesbaden 1996 [zitiert als: *Diemer, Rolf* (1996)]
- Dore, Ronald*, The Distinctiveness of Japan, in: *Crouch, Colin/Streeck, Wolfgang* (Hrsg.), Political Economy of Modern Capitalism, London 1997, S. 19–32 [zitiert als: *Dore, Ronald* (1997)]
- Downs, Anthony*, Ökonomische Theorie der Demokratie, Tübingen 1968; Originalausgabe, An Economic Theory of Democracy, 1957 [zitiert als: *Downs, Anthony* (1968)]
- Drukarczyk, Jochen*, Unternehmensbewertung, 3. Aufl., München 2001 [zitiert als: *Drukarczyk, Jochen* (2001)]
- Drysch, Thomas*, Wahlkampfspenden an Bürgermeister und Spenden an Parteien und kommunale Wählervereinigungen, Gemeinde und Stadt, Heft 4, 2004, S. 104–109 [zitiert als: *Drysch, Thomas* (2004)]
- Dübber, Ulrich*: Parteienfinanzierung in Deutschland – Eine Untersuchung über das Problem der Rechenschaftslegung in einem künftigen Parteiengesetz, Köln 1962 [zitiert als: *Dübber, Ulrich* (1962)]
- Dübbers, Robert*, Ad-hoc-Rechenschaftspflicht für Spenden an politische Parteien, ZRP, 11, 2000, S. 481–483 [zitiert als: *Dübbers, Robert* (2000)]
- Dübbers, Robert*, Zeitnahe gesonderte Veröffentlichung von Großspenden an politische Parteien, RuP, Heft 1, 2003, S. 38–51 [zitiert als: *Dübbers, Robert* (2003)]
- Ebbinghaus, Bernhard*, Can Path Dependence Explain Institutional Change? Two Approaches Applied to Welfare State Reform, MPIfG Discussion Paper 05/2, Köln 2005 [zitiert als: *Ebbinghaus, Bernhard* (2005)]

*Ebbinghausen, Rolf u. a.*, Die Kosten der Demokratie – Studien und Materialien zu einer Bilanz staatlicher Parteienfinanzierung, Opladen 1996 [zitiert als: *Ebbinghausen, Rolf* (1996)]

*Eckardt, Horst*, Die Substanzerhaltung industrieller Betriebe, Köln/Opladen 1963 [zitiert als: *Eckardt, Horst* (1963)]

*Edinger, Florian*, Schwarzgeld und die Folgen. Das Bundesverfassungsgericht zur fehlerhaften Rechnungslegung einer Partei – 2 BvR 383/03, ZParl, Heft 2, 2005, S. 371–374 [zitiert als: *Edinger, Florian* (2005)]

*Egner, Henning*, Bilanzen, München 1974 [zitiert als: *Egner, Henning* (1974)]

*Eichhorn, Peter*, Allgemeine und Öffentliche Betriebswirtschaftslehre, insbesondere Doppik und Kameralistik, in: *Eichhorn, Peter* (Hrsg.), Doppik und Kameralistik, Baden-Baden 1987, S. 48–62 [zitiert als: *Eichhorn, Peter* (1987)]

*Eschenburg, Theodor*, Probleme der modernen Parteienfinanzierung, Tübingen 1961 [zitiert als: *Eschenburg, Theodor* (1961)]

*Fehl, Ulrich/Oberender, Peter*, Grundlagen der Mikroökonomie, 9. Aufl., München 2004 [zitiert als: *Fehl, Ulrich/Oberender, Peter* (2004)]

*Feuerbaum, Ernst*, Die polare Bilanz, Berlin 1966 [zitiert als: *Feuerbaum, Ernst* (1966)]

*Fischer, Annette*, Abgeordnetendiäten und staatliche Fraktionsfinanzierung in den fünf neuen Bundesländern, Frankfurt/Main 1995 [zitiert als: *Fischer, Annette* (1995)]

*Fischer, Horst/Weller, Hans P./Peissner, Friedemann*, Neuorientierung in der Darstellung der Theorie des Rechnungswesens, DB, Heft 26/27, 1994, S. 1297–1304 [zitiert als: *Fischer, Horst/Weller, Hans P./Peissner, Friedemann* (1994)]

- Flume, Werner*, Der Bundestagspräsident und das Parteiengesetz, DB, Heft 9, 2000, S. 1–11 [zitiert als: *Flume, Werner* (2000)]
- Forrester, David A. R.*, Schmalenbach And After, Glasgow 1977 [zitiert als: *Forrester, David A. R.* (1977)]
- Forrester, David A. R.*, Eugen Schmalenbach and German Business Economics, New York/London 1993 [zitiert als: *Forrester, David A. R.* (1993)]
- Frambach, Hans A.*, Ein neuer Gedanke zur Entstehung der Neoklassik, Wuppertal 1998 [zitiert als: *Frambach, Hans A.* (1998)]
- Frey, Bruno S.*, Ökonomie ist Sozialwissenschaft, München 1990 [zitiert als: *Frey, Bruno S.* (1990)]
- Gemeinsame Stellungnahme der Wirtschaftsprüferkammer und des Instituts der Wirtschaftsprüfer* (Hrsg.), Bericht der Kommission unabhängiger Sachverständiger zu Fragen der Parteienfinanzierung, WPg, Heft 5, 2002, S. 256–266 [zitiert als: *Gemeinsame Stellungnahme der Wirtschaftsprüferkammer und des Instituts der Wirtschaftsprüfer* (2002)]
- Gentz, Manfred*, Internationale Rechnungslegung als Instrument der Marktkommunikation, in: *Coenenberg, Adolf G./Pohle, Klaus* (Hrsg.), Internationale Rechnungslegung – Konsequenzen für Unternehmensführung, Rechnungswesen, Standardsetting, Prüfung und Kapitalmarkt, Stuttgart 2001, S. 3–26 [zitiert als: *Gentz, Manfred* (2001)]
- Gersdorf, Hubertus*, Öffentliche Unternehmen im Spannungsfeld zwischen Demokratie- und Wirtschaftlichkeitsprinzip, Berlin 2000 [zitiert als: *Gersdorf, Hubertus* (2000)]
- Glöckner, Andreas*, Die Anwendung internationaler Rechnungslegungsstandards (IPSAS/IFRS) auf ausgewählte Bilanzierungsprobleme der doppischen kommunalen Rechnungslegung, Mannheim 2007 [zitiert als: *Glöckner, Andreas* (2007)]

- Göbel, Erich*, Neue Institutionenökonomik, Stuttgart 2002 [zitiert als: *Göbel, Erich* (2002)]
- Götz, Heinrich*, Rechte und Pflichten des Aufsichtsrates nach dem Transparenz- und Publizitätsgesetz, NZG, Heft 13, 2002, S. 599–604 [zitiert als: *Götz, Heinrich* (2002)]
- Gornas, Jürgen*, Grundzüge einer Verwaltungskostenrechnung, Baden-Baden 1976 [zitiert als: *Gornas, Jürgen* (1976)]
- Gossen, Hermann Heinrich*, Entwicklung der Gesetze des menschlichen Verkehrs und der daraus fließenden Regeln für menschliches Handeln, Braunschweig 1854, Nachdruck, Amsterdam 1967 [zitiert als: *Gossen, Hermann Heinrich* (1976)]
- Green, Donald P./Shapiro, Ian*, Rational Choice, München 1999 [zitiert als: *Green, Donald P./Shapiro, Ian* (1999)]
- Grigoleit, Klaus Joachim/Kersten, Jens*, Der Ausschussvorsitz als parlamentarisches Amt, DÖV, Heft 9, 2001, S. 363–369 [zitiert als: *Grigoleit, Klaus Joachim/Kersten, Jens* (2001)]
- Habermas, Jürgen*, Strukturwandel der Öffentlichkeit, 5. Aufl., Frankfurt/Main 1996 [zitiert als: *Habermas, Jürgen* (1996)]
- Häberle, Peter*, Verfassung als öffentlicher Prozess, 3. Aufl., Berlin 1998 [zitiert als: *Häberle, Peter* (1998)]
- Haltern, Ulrich R.*, Verfassungsgerichtsbarkeit, Demokratie und Misstrauen, Berlin 1998 [zitiert als: *Haltern, Ulrich R.* (1998)]
- Harms, Jens*, Reform des öffentlichen Finanzmanagements – Stand und Perspektiven, in: *Harms, Jens/Reichard, Christoph* (Hrsg.), Die Ökonomisierung des öffentlichen Sektors: Instrumente und Trends, Baden-Baden 2003, S. 145–162 [zitiert als: *Harms, Jens* (2003)]

- Hartfiel, Günter*, Wirtschaftliche und soziale Rationalität, Stuttgart 1968 [zitiert als: *Hartfiel, Günter* (1968)]
- Hauck, Wilhelm*, Bilanztheorien, Bühl-Baden 1933 [zitiert als: *Hauck, Wilhelm* (1933)]
- Hax, Karl*, Die Substanzerhaltung der Betriebe, Köln/Opladen 1957 [zitiert als: *Hax, Karl* (1957)]
- Heep-Altiner, Maria/Lintermann, Reinhard*, Vorsichtsprinzip, Best Estimate oder Fair Value? Die Schadensreserve im Kontext der Bilanzierungsnormen, VW, Heft 12, 2004, S. 912–914 [zitiert als: *Heep-Altiner, Maria/Lintermann, Reinhard* (2004)]
- Heidenheimer, Arnold J.*, Disjunctions Between Corruption and Democracy? A Qualitative Exploration. Unveröffentl. Manuskript: Annual Meeting of the American Political Science Association, San Francisco, August 30 – September 2, 2001 [zitiert als: *Heidenheimer, Arnold J.* (2001)]
- Heinen, Edmund*, Handelsbilanzen, 12. Aufl., Wiesbaden 1986 [zitiert als: *Heinen, Edmund* (1986)]
- Heinig, Hans Michael/Streit, Thilo*, Die direkte staatliche Parteienfinanzierung: Verfassungsrechtliche Grundlagen und parteigesetzliche Rechtsfragen, Jura, Heft 8, 2000, S. 393–400 [zitiert als: *Heinig, Hans Michael/Streit, Thilo* (2000)]
- Heintzen, Markus*, Die Trennung von staatlicher Fraktions- und Parteienfinanzierung, DVBl., Heft 11, 2003, S. 706–711 [zitiert als: *Heintzen, Markus* (2003)]
- Henke, Wilhelm*, Das Recht der politischen Parteien, Göttingen 1964 [zitiert als: *Henke, Wilhelm* (1964)]

- Hesse, Konrad*, Die verfassungsrechtliche Stellung der politischen Parteien im modernen Staat, VVDStRL 17, 1959, S. 11–47 [zitiert als: *Hesse, Konrad (1959)*]
- Hesse, Konrad*, Der unitarische Bundesstaat, Heidelberg 1962 [zitiert als: *Hesse, Konrad (1962)*]
- Hesse, Konrad*, Bemerkungen zur heutigen Problematik und Tragweite der Unterscheidung von Staat und Gesellschaft, DÖV, Heft 13/14, 1975, S. 437–453 [zitiert als: *Hesse, Konrad (1975)*]
- Hesse, Konrad*, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 20. Auflage, Heidelberg 1999 [zitiert als: *Hesse, Konrad (1999)*]
- Hieber, Fritz*, Öffentliche Betriebswirtschaftslehre, 2. Aufl., Berlin 1996 [zitiert als: *Hieber, Fritz (1996)*]
- Hirte, Heribert*, Das Transparenz- und Publizitätsgesetz, München 2003 [zitiert als: *Hirte, Heribert (2003)*]
- Hölscheidt, Sven*, Die Finanzen der Bundestagsfraktionen, DÖV, Heft 17, 2000, S. 712–731 [zitiert als: *Hölscheidt, Sven (2000)*]
- Hopt, Klaus J.*, Das System der Unternehmensüberwachung in Deutschland, in: *IDW* (Hrsg.), Kapitalmarktorientierte Unternehmensüberwachung, Düsseldorf 2001, S. 27–63 [zitiert als: *Hopt, Klaus J. (2001)*]
- Huber, Peter M.*, Das parteienrechtliche Transparenzgebot und seine Sanktionierung, DÖV, Heft 18, 2000, S. 745–753 [zitiert als: *Huber, Peter M. (2000)*]
- Huber, Peter M.*, Parteien in der Demokratie, in: *Badura, Peter/Dreier, Horst* (Hrsg.), Festschrift 50 Jahre Bundesverfassungsgericht, Band II: Klärung und Fortbildung des Verfassungsrechts, Tübingen 2001, S. 609–617 [zitiert als: *Huber, Peter M. (2001)*]

*Huber, Peter M.*, Medienbeteiligungen politischer Parteien, in: *Morlok, Martin/Alemann, Ulrich von/Streit, Thilo* (Hrsg.), *Medienbeteiligungen politischer Parteien*, Baden-Baden 2004, S. 113–128 [zitiert als: *Huber, Peter M. (2004)*]

*IASB*, *International Financial Reporting Standards (IFRSs) 2007*, London 2007 [zitiert als: *IASB (2007)*]

*IDW Stellungnahme zur Rechenschaftslegung: Rechnungslegung von politischen Parteien (IDW RS HFA 12)*, WPg, Heft 15, 2005, S. 856–861 [zitiert als: *IDW Stellungnahme (2005)*]

*Ipsen, Jörn*, Die unbegrenzte Parteienfinanzierung – Bemerkungen zu den Urteilen des Bundesverfassungsgerichts vom 14. Juli 1986, in: *Wewer, Götttrik* (Hrsg.), *Parteienfinanzierung und politischer Wettbewerb*, Opladen 1990, S. 74–99 [zitiert als: *Ipsen, Jörn (1990)*]

*Ipsen, Jörn*, Globalzuschüsse statt Wahlkampfkostenerstattung. Perspektiven der Parteienfinanzierung nach dem Urteil des BVerfG vom 9.4.92, 2 BvE 2/89, JZ, Heft 15, 1992, S. 753–761 [zitiert als: *Ipsen, Jörn (1992)*]

*Ipsen, Jörn*, Das neue Parteienrecht, NJW, Heft 27, 2002, S. 1909–1916 [zitiert als: *Ipsen, Jörn (2002)*]

*Ipsen, Jörn*, Abgeordnetenspenden – eine Regelungslücke des Parteiengesetzes?, NVwZ, Heft 1, 2003, S. 14–17 [zitiert als: *Ipsen, Jörn (2003)*]

*Ipsen, Jörn*, Art. 21 GG, in: *Sachs, Michael*, *Grundgesetz*, 3. Aufl., München 2003 [zitiert als: *Ipsen, Jörn (2003a)*]

*Isensee, Josef*, Einheit in Ungleichheit: der Bundesstaat, in: *Bohr, Kurt* (Hrsg.), *Föderalismus*, München 1992, S. 139–162 [zitiert als: *Isensee, Josef (1992)*]

- Jacobs, Otto H./Schreiber, Ulrich*, Betriebliche Kapital- und Substanzerhaltung in Zeiten steigender Preise, Stuttgart 1979 [zitiert als: *Jacobs, Otto H./Schreiber, Ulrich* (1979)]
- Jekewitz, Jürgen*, Das Geld der Parlamentsfraktionen, ZParl, Heft 3, 1982, S. 314–337 [zitiert als: *Jekewitz, Jürgen* (1982)]
- Johns, Rudolf*, Kameralistik, Grundlagen einer erwerbswirtschaftlichen Rechnung im Kameralstil, Wiesbaden 1951 [zitiert als: *Johns, Rudolf* (1951)]
- Jost, Peter-Jürgen* (Hrsg.), Die Prinzipal-Agenten-Theorie in der Betriebswirtschaftslehre, Stuttgart 2001 [zitiert als: *Jost, Peter-Jürgen* (2001)]
- Jutzi, Siegfried*, Zur Verfassungswidrigkeit des „Drei-Länder-Quorums“ bei der Parteienfinanzierung. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 26. Oktober 2004 – 2 BvE 1 und 2/02, ZParl, Heft 2, 2005, S. 375–382 [zitiert als: *Jutzi, Siegfried* (2005)]
- Kaltefleiter, Werner/Naßmacher, Karl-Heinz*, Acht Leitsätze für ein neues Parteiengesetz, ZParl, Heft 3, 1992, S. 452–455 [zitiert als: *Kaltefleiter, Werner/Naßmacher, Karl-Heinz* (1992)]
- Kaufner, Thomas*, Rechenschaftspflicht und Chancengleichheit – Zur Bedeutung einer ordnungsgemäßen finanziellen Rechenschaftslegung für den Wettbewerb der Parteien, in: *Wewer, Götrik* (Hrsg.), Parteienfinanzierung und politischer Wettbewerb, Opladen 1990, S. 100–133 [zitiert als: *Kaufner, Thomas* (1990)]
- Kind, Sandra*, Darf der Vorstand einer AG Spenden an politische Parteien vergeben?, NZG, Heft 11, 2000, S. 567–573 [zitiert als: *Kind, Sandra* (2000)]
- Kirchgässner, Gebhard*, Homo oeconomicus, Tübingen 1991 [zitiert als: *Kirchgässner, Gebhard* (1991)]

*Kißler, Leo*, Parlamentsöffentlichkeit: Transparenz und Artikulation, in: *Schneider, Hans-Peter/Zeh, Wolfgang* (Hrsg.), *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland*, § 36, Berlin 1989, S. 993–1020 [zitiert als: *Kißler, Leo* (1989)]

*Kißlinger, Andreas*, *Das Recht auf politische Chancengleichheit*, Baden-Baden 1998 [zitiert als: *Kißlinger, Andreas* (1998)]

*Kiwit, Daniel/Voigt, Stefan*, Überlegungen zum institutionellen Wandel unter Berücksichtigung des Verhältnisses interner und externer Institutionen, *ORDO*, Band 46, 1995, S. 117–148 [zitiert als: *Kiwit, Daniel/Voigt, Stefan* (1995)]

*Klein, Hans Hugo*, Vorschläge zur Neuregelung des Rechts der Parteienfinanzierung. Gutachten im Auftrag der Kommission unabhängiger Sachverständiger zur Parteienfinanzierung, in: *Bundespräsidialamt* (Hrsg.), *Bericht der Kommission unabhängiger Sachverständiger zu Fragen der Parteienfinanzierung*, Baden-Baden 2001, S. 151–233 [zitiert als: *Klein, Hans Hugo* (2001a)]

*Klein, Hans Hugo*, Parteien – Presse – Rundfunk, in: *Geis, Max-Emanuel/Lorenz, Dieter*, *Staat – Kirche – Verwaltung*, Festschrift für Hartmut Maurer zum 70. Geburtstag, München 2001, S. 193–204 [zitiert als: *Klein, Hans Hugo* (2001b)]

*Klein, Hans Hugo*, Medienbeteiligungen politischer Parteien – Verfassungsrechtliche Betrachtungen, in: *Morlok, Martin/Alemann, Ulrich von/Streit, Thilo*, *Medienbeteiligungen politischer Parteien*, Baden-Baden 2004, S. 77–90 [zitiert als: *Klein, Hans Hugo* (2004)]

*Klein, Hans Hugo*, Art. 21 GG, in: *Maunz, Theodor/Dürig, Günter* (Hrsg.), *Grundgesetz Kommentar*, Band III, Lfg. 45, München 2005 [zitiert als: *Klein, Hans Hugo* (2005)]

- Kline, Morris*, *Mathematical Thought from Ancient to Modern Times*, Oxford University Press 1972 [zitiert als: *Kline, Morris* (1972)]
- Knöll, Heinz-Dieter/Grunert, Gerrit*, *Verwaltungsökonomie*, Baden-Baden 1997 [zitiert als: *Knöll, Heinz-Dieter/Grunert, Gerrit* (1997)]
- Koch, Thorsten*, Verlust der Teilhabe an staatlicher Parteienfinanzierung bei fehlerhaftem Rechenschaftsbericht?, *NJW*, Heft 14, 2000, S. 1004–1006 [zitiert als: *Koch, Thorsten* (2000)]
- Köhler, Jan*, *Parteien im Wettbewerb*, Baden-Baden 2006, [zitiert als: *Köhler, Jan* (2005)]
- Kohlmann, Günter/Felix, Günther*, Zur Zulässigkeit der Förderung politischer Parteien durch Kapitalgesellschaften, *DB*, Heft 20, 1983, S. 1059–1062 [zitiert als: *Kohlmann, Günter/Felix, Günther* (1983)]
- Kramarsch, Michael H.*, *Aktienbasierte Managementvergütung*, 2. Aufl., Stuttgart 2004 [zitiert als: *Kramarsch, Michael H.* (2004)]
- Kriele Martin*, Freiheit und Gleichheit, in: *Benda, Ernst/Maihofer, Werner/Vogel, Hans-Jochen* (Hrsg.), *Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Berlin 1983, S. 129–168 [zitiert als: *Kriele, Martin* (1983)]
- Krüger, Matthias*, Die Rechenschaft von Parteien vor dem Parteiengesetz versus die Rechenschaft von Sanktionen vor dem Parteiengesetz, *NVwZ*, Heft 3, 2004, S. 310–313 [zitiert als: *Krüger, Matthias* (2004)]
- Krüper, Julian*, *Gemeinwohl im Prozess*, Diss. iur., Universität Düsseldorf 2006, i. E., E. III. 1. a. [zitiert als: *Krüper, Julian* (2006)]
- Kubon-Gilke, Gisela*, Emotionen und Motivationen im methodologischen Individualismus, in: *Maurer, Andrea/Schmid, Michael* (Hrsg.), *Neuer Institutionalismus*, Frankfurt/Main 2002, S. 149–168 [zitiert als: *Kubon-Gilke* (2002)]

- Küstermann, Burkhard*, Das Transparenzgebot des Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG und seine Ausgestaltung durch das Parteiengesetz, Göttingen 2003 [zitiert als: *Küstermann, Burkhard* (2003)]
- Kulitz, Peter*, Unternehmenspenden an politische Parteien, Berlin 1983 [zitiert als *Kulitz, Peter* (1983)]
- Kunig, Philip*, Parteien, in: *Isensee, Josef/Kirchhof, Paul* (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Band II, § 33, Heidelberg 1987, S. 103–148 [zitiert als: *Kunig, Philip* (1987)]
- Kunz, Volker*, Theorie rationalen Handelns, Opladen 1997 [zitiert als: *Kunz, Volker* (2005)]
- Landfried, Christine*, Parteienfinanzierung: Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 9. April 1992, ZParl, Heft 3, 1992, S. 439–447 [zitiert als: *Landfried, Christine* (1992)]
- Landfried, Christine*, Parteifinzen und politische Macht, 2. Aufl., Baden-Baden 1994 [zitiert als: *Landfried, Christine* (1994)]
- Landfried, Christine*, Die Kosten der Demokratie, in: FAZ vom 10.12.1999, S. 8 [zitiert als: *Landfried, Christine* (1999)]
- Launhardt, Agnes*, Mandat gegen Geld?, MIP 1999, S. 37–51 [zitiert als: *Launhardt, Agnes* (1999)]
- Lausterer, Martin*, Unternehmensbewertung zwischen Betriebswirtschaftlehre und Rechtsprechung, Baden-Baden 1997 [zitiert als: *Lausterer, Martin* (1997)]
- Leffson, Ulrich*, Die Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung, Düsseldorf 1987 [zitiert als: *Leffson, Ulrich* (1987)]

- Lehner, Franz*, Einführung in die Neue Politische Ökonomie, Königstein/Ts. 1981  
[zitiert als: *Lehner, Franz* (1981)]
- Leipold, Helmut*, Zur Pfadabhängigkeit der institutionellen Entwicklung, in *Cassel, Dieter* (Hrsg.), Entstehung und Wettbewerb von Systemen, Berlin 1996, S. 93–115 [zitiert als: *Leipold, Helmut* (1996)]
- Lenz, Christofer*, Das neue Parteienfinanzierungsrecht, NVwZ, Heft 7, 2002, S. 769–779 [zitiert als: *Lenz, Christofer* (2002)]
- Lesch, Heiko*, Zweckwidrige Verwendung von Fraktionszuschüssen als Untreue?, ZRP, Heft 4, 2002, S. 159–163 [zitiert als: *Lesch, Heiko* (2002)]
- Linck, Joachim*, Die Parlamentsöffentlichkeit, ZParl, Heft 4, 1992, S. 673–708  
[zitiert als: *Linck, Joachim* (1992)]
- Lion, Max*, Die dynamische Bilanz und die Grundlagen der Bilanzlehre, ZfB, 3. Sonderheft 1928, Berlin 1928, S. 481–506 [zitiert als: *Lion, Max* (1928)]
- Löffler, Elke*, Ökonomisierung ist nicht gleich Ökonomisierung: Die Ökonomisierung des öffentlichen Sektors aus international vergleichender Sicht, in: *Harms, Jens/Reichard, Christoph* (Hrsg.), Die Ökonomisierung des öffentlichen Sektors: Instrumente und Trends, Baden-Baden 2003, S. 75–100  
[zitiert als: *Löffler, Elke* (2003)]
- Lovens, Sebastian*, Stationen der Parteienfinanzierung im Spiegel der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, ZParl, Heft 2, 2000, S. 285–298  
[zitiert als: *Lovens, Sebastian* (2000)]
- Lucke, Claus*, Aktienoptionsprogramme als Managementvergütung, ZBB, Heft 4, 1999, S. 205–213 [zitiert als: *Lucke, Claus* (1999)]
- Lück, Wolfgang*, Betriebswirtschaftliche Aspekte der Einrichtung eines Risikomanagementsystems und eines Überwachungssystems, in: *Dörner, Dietrich/Menold, Dieter/Pfitzer, Norbert/Oser, Peter* (Hrsg.), Reform des Aktienrechts, der Rechnungslegung und der Prüfung, 2. Aufl., Stuttgart 2003, S. 329–376 [zitiert als: *Lück, Wolfgang* (2003)]

*Lüder, Klaus*, Globalisierung und transnationale Entwicklungen des öffentlichen Rechnungswesens, in: *Knödler, Hermann/Stierle, Michael H.* (Hrsg.), *Globale und monetäre Ökonomie*, Heidelberg 2003, S. 407–420 [zitiert als: *Lüder, Klaus* (2003)]

*Lüder, Klaus*, Das Speyerer Verfahren vor dem Hintergrund neuerer internationaler Entwicklungen im öffentlichen Rechnungswesen, in: *Hill, Hermann* (Hrsg.), *Bestandsaufnahme und Perspektiven des Haushalts- und Finanzmanagements*, Baden-Baden 2005, S. 35–46 [zitiert als: *Lüder, Klaus* (2005)]

*Mackintosh, Ian*, Aus der Arbeit des IFAC Public Sector Committee, WPg-Sonderheft 2004, S. 3–7 [zitiert als: *Mackintosh, Ian* (2004)]

*Maier-Siebert, Ernst*, Das Vorsichtsprinzip im „Schredder“ internationaler Rechnungslegungsstandards? – Expertendiskussion zur deutschen Rechnungslegungszukunft, BC, Heft 6, 2001, S. 129–132 [zitiert als: *Maier-Siebert, Ernst* (2001)]

*Mardini, Martina*, Die Finanzierung der Parlamentsfraktionen durch staatliche Mittel und Beiträge der Abgeordneten, Frankfurt/Main 1990 [zitiert als: *Mardini, Martina* (1990)]

*Mahrenholz, Ernst Gottfried*, <<Die Kritik ist der Tod des Königs>> Bemerkungen zur Öffentlichkeit, in: *Brandt, Willy/Gollwitzer, Helmut/Henschel, Johann Friedrich* (Hrsg.), *Ein Richter, ein Bürger, ein Christ – Festschrift für Helmut Simon*, Baden-Baden 1987, S. 261–288 [zitiert als: *Mahrenholz, Ernst Gottfried* (1987)]

*Marten, Kai-Uwe/Quick, Reiner/Ruhnke, Klaus*, *Wirtschaftsprüfung*, Stuttgart 2001 [zitiert als: *Marten, Kai-Uwe/Quick, Reiner/Ruhnke, Klaus* (2001)]

*Marten, Kai-Uwe/Quick, Reiner/Ruhnke, Klaus*, *Wirtschaftsprüfung*, 2. Aufl., Stuttgart 2003 [zitiert als: *Marten, Kai-Uwe/Quick, Reiner/Ruhnke, Klaus* (2003)]

- Martin, Helmut*, Staatliche Fraktionsfinanzierung in Rheinland-Pfalz, Berlin 1995  
[zitiert als: *Martin, Helmut* (1994)]
- Martin, Thomas A./Bär, Thomas*, Grundzüge des Risikomanagements nach KonTraG, München 2002 [zitiert als: *Martin, Thomas A./Bär, Thomas* (2001)]
- Matthey, Dirk*, Die Substanzerhaltung der Unternehmung als finanzwirtschaftliches Problem, Frankfurt/Main 1980 [zitiert als: *Matthey, Dirk* (1980)]
- Meilicke, Heinz*, Zuwendungen an politische Parteien aus Mitteln wirtschaftlicher Unternehmen, NJW, Heft 10, 1959, S. 409–413 [zitiert als: *Meilicke, Heinz* (1959)]
- Meinhövel, Harald*, Defizite der Principal-Agent-Theorie, Lohmar 1999 [zitiert als: *Meinhövel, Harald* (1999)]
- Merkt, Hanno*, § 252, in: *Hopt, Klaus J./Merkt, Hanno* (Hrsg.)/*Baumbach, Adolf* (Begr.), Handelsgesetzbuch, München 2006 [zitiert als: *Merkt, Hanno* (2006)]
- Merten, Heike*, Parteinaher Stiftungen im Parteienrecht, Baden-Baden 1999 [zitiert als: *Merten, Heike* (1999)]
- Merten, Heike*, Nochmals: Folgen fehlerhafter Rechenschaftsberichte einer politischen Partei, NVwZ, Heft 3, 2005, S. 287–289 [zitiert als: *Merten, Heike* (2005)]
- Meyer, Hans*, Fraktionsgesetze. Flucht aus der Verfassung?, MIP 1995 S. 87–133  
[zitiert als: *Meyer, Hans* (1995)]
- Michael, Lothar*, Private Standardsetter und demokratisch legitimierte Rechtsetzung, in: *Bauer, Hartmut/Huber, Peter M./Sommermann, Karl-Peter* (Hrsg.), Demokratie in Europa, Tübingen 2005, S. 431–456 [zitiert als: *Michael, Lothar* (2005)]

- Mises, Ludwig van*, Human Action, New Haven 1949 [zitiert als: *Mises, Ludwig van* (1949)]
- Möstl, Markus*, Politische Parteien als Medienunternehmer – Eine Beurteilung aus verfassungsrechtlicher Sicht, DÖV, Heft 3, 2003, S. 106–113 [zitiert als: *Möstl, Markus* (2003)]
- Molodski, W. N.*, Studien zu philosophischen Problemen der Mathematik, Berlin 1977 [zitiert als: *Molodski, W. N.* (1977)]
- Morlok, Martin*, Vom Reiz und vom Nutzen, von den Schwierigkeiten und den Gefahren der Ökonomischen Theorie für das Öffentliche Recht, in: *Engel, Christoph/Morlok, Martin* (Hrsg.), Öffentliches Recht als ein Gegenstand ökonomischer Forschung, Tübingen 1998, S. 1–29 [zitiert als: *Morlok, Martin* (1998)]
- Morlok, Martin*, Spenden – Rechenschaft – Sanktionen, NJW, Heft 11, 2000, S. 761–769 [zitiert als: *Morlok, Martin* (2000)]
- Morlok, Martin*, Vorschläge zur Neuregelung des Rechts der Parteienfinanzierung – Gutachten, erstellt im Auftrag der Parteienfinanzierungskommission des Bundespräsidenten, in: *Bundespräsidialamt* (Hrsg.): Bericht der Kommission unabhängiger Sachverständiger zu Fragen der Parteienfinanzierung, Baden-Baden 2001, S. 233–308 [zitiert als: *Morlok, Martin* (2001a)]
- Morlok, Martin*, Demokratie und Wahlen, in: *Badura, Peter/Dreier, Horst*, Festschrift 50 Jahre Bundesverfassungsgericht, Band 2, Tübingen 2001, S. 559–608 [zitiert als: *Morlok, Martin* (2001b)]
- Morlok, Martin*, Parteienrecht als Wettbewerbsrecht, in: *Häberle, Peter/Morlok, Martin/Skouris, Vassilios* (Hrsg.), Festschrift für Dimitris Th. Tsatsos, Baden-Baden 2003, S. 408–447 [zitiert als: *Morlok, Martin* (2003a)]

- Morlok, Martin*, Informalisierung und Entparlamentarisierung politischer Entscheidungen als Gefährdungen der Verfassung?, VVDStRL 62, 2003, S. 37–84 [zitiert als: *Morlok, Martin* (2003b)]
- Morlok, Martin*, Raider heißt jetzt Twix: Zum Namensrecht der politischen Parteien, MIP 2004, S. 49–58 [zitiert als: *Morlok, Martin* (2004)]
- Morlok, Martin*, Das BVerfG als Hüter des Parteienwettbewerbs, zugleich Besprechung von BVerfG, Urt. v. 26. 10. 2004 – 2 BvE 1/02 BvE 2/02, NVwZ, Heft 2, 2005, S. 157–160 [zitiert als: *Morlok, Martin* (2005)]
- Morlok, Martin*, Art. 21, in: *Dreier, Horst* (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Band 2, 2. Aufl., Tübingen 2006 [zitiert als: *Morlok, Martin* (2006)]
- Moroff, Holger*, Internationalisierung von Anti-Korruptionsregimen, in *Alemann, Ulrich von* (Hrsg.), Dimensionen politischer Korruption, PVS Sonderheft 35/2005, S. 444–477 [zitiert als: *Moroff, Holger* (2005)]
- Moxter, Adolf*, Die Grundsätze ordnungsmäßiger Bilanzierung und der Stand der Bilanztheorie, in: *ZfbF* 1966, S. 28–59 [zitiert als: *Moxter, Adolf* (1966)]
- Moxter, Adolf*, Bilanztheorien, statische, in: *Kosiol, Erich/Chmielewicz, Klaus/Schweitzer, Marcell u. a.* (Hrsg.), Handwörterbuch des Rechnungswesens, 2. Aufl., Stuttgart 1981, S. 294–303 [zitiert als: *Moxter, Adolf* (1981)]
- Moxter, Adolf*, Bilanzlehre, Band 1 – Einführung in die Bilanztheorie, 3. Aufl., Wiesbaden 1993 [zitiert als: *Moxter, Adolf* (1993)]
- Mühlenkamp, Holger*, Zum grundlegenden Verständnis einer Ökonomisierung des öffentlichen Sektors – Die Sicht eines Ökonomen, in: *Harms, Jens/Reichard, Christoph* (Hrsg.), Die Ökonomisierung des öffentlichen Sektors: Instrumente und Trends, Baden-Baden 2003, S. 47–74 [zitiert als: *Mühlenkamp, Holger* (2003)]

- Mülhaupt, Ludwig*, Theorie und Praxis des öffentlichen Rechnungswesens in der Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden 1987 [zitiert als: *Mülhaupt, Ludwig* (1987)]
- Müller, Udo/Albrecht, Sabine*, Fraktion und Parteien: Getrennt durch den Spendenbegriff?, DVBl., Heft 18, 2000, S. 1315–1325 [zitiert als: *Müller, Udo/Albrecht, Sabine* (2000)]
- Müller-Wigley, Ute*, Die Entwicklung der staatlichen Parteienfinanzierung seit 1949, ZParl, Heft 2, 1970, S. 147–151 [zitiert als: *Müller-Wigley, Ute* (1970)]
- Münstermann, Hans*, Schmalenbachs Bilanzauffassung, WPg, Nummer 6, 1948, S. 33–43 [zitiert als: *Münstermann, Hans* (1948)]
- Münstermann, Hans*, Bilanztheorien, dynamische, in: *Kosiol, Erich/Chmielewicz, Klaus/Schweitzer, Marcell u. a.* (Hrsg.), Handwörterbuch des Rechnungswesens, 2. Aufl., Stuttgart 1981, S. 270–286 [zitiert als: *Münstermann, Hans* (1981)]
- Müssener, Alexander*, Regelungen und Praxis der Rechnungslegung und Kontrolle der Fraktionsfinanzen im Bund, in Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg, ZParl, Heft 4, 2002, S. 669–694 [zitiert als: *Müssener, Alexander* (2002)]
- Muscheid, Werner*, Schmalenbachs Dynamische Bilanz, Darstellung, Kritik und Antikritik, Köln 1957 [zitiert als: *Muscheid, Werner* (1957)]
- Muthers, Kerstin*, Rechtsgrundlagen und Verfahren zur Festsetzung staatlicher Mittel zur Parteienfinanzierung, Göttingen 2004 [zitiert als: *Muthers, Kerstin* (2004)]
- Naßmacher, Karl-Heinz*, Parteienfinanzierung in der Bewährung, APuZ, Heft 16, 2000, S. 15–22 [zitiert als: *Nassmacher, Karl-Heinz* (2000)]

- Niehus, Rudolf J.*, „Vorsichtsprinzip“ und „Accrual Basis“ – Disparitäten bei den Determinanten der „Fair Presentation“ in der sog. internationalen Rechnungslegung, DB, Heft 29, 1997, S. 1421–1427 [zitiert als: *Niehus, Rudolf J. (1997)*]
- Niskanen, William A.*, Nichtmarktliche Entscheidungen – Die eigentümliche Ökonomie der Bürokratie, in *Widmaier, Hans Peter* (Hrsg.), Politische Ökonomie des Wohlfahrtsstaates, Frankfurt/Main 1974, S. 208–222 [zitiert als: *Niskanen, William A. (1974)*]
- Nohlen, Dieter*, Wahlrecht und Parteiensystem, Opladen 2000 [zitiert als: *Nohlen, Dieter (2000)*]
- North, Douglass C.*, Institutions, Institutional Change and Economic Performance, Cambridge 1990 [zitiert als: *North, Douglass C. (1990)*]
- Oberbrinkmann, Frank*, Statische und dynamische Interpretation der Handelsbilanz, Düsseldorf 1990 [zitiert als: *Oberbrinkmann, Frank (1990)*]
- Oettle, Karl*, Historische Entwicklung des öffentlichen Rechnungswesens in der Bundesrepublik Deutschland, in: *Lüder, Klaus* (Hrsg.), Staatliches Rechnungswesen in der Bundesrepublik Deutschland vor dem Hintergrund neuerer internationaler Entwicklungen, Berlin 1990, S. 21–48 [zitiert als: *Oettle, Karl (1990)*]
- Olson, Mancur*, Die Logik des kollektiven Handelns. Kollektivgüter und die Theorie der Gruppen, Tübingen 1968 [zitiert als: *Olson, Mancur (1968)*]
- Paltiel, Khayyam Z.*, Campaign Finance: Contrasting practices and reforms, in: *Butler, Davis/Penniman, Howard R./Ranney, Austin* (Hrsg.), Democracy at the Polls, Washington D.C., 1981, S. 138–172 [zitiert als: *Paltiel, Khayyam Z. (1981)*]

- Pellens, Bernhard/Fülbier, Rolf Uwe/Gassen, Joachim*, Internationale Rechnungslegung, 5. Aufl., Stuttgart 2004 [zitiert als: *Pellens, Bernhard/Fülbier, Rolf Uwe/Gassen, Joachim* (2004)]
- Peters, Bernhard*, Rationalität, Recht und Gesellschaft, Frankfurt/Main 1991; zitiert nach *Brentel, Helmut*, Soziale Rationalität, Opladen 1999 [zitiert als: *Peters, Bernhard* (1991)]
- Pezzer, Heinz-Jürgen*, Finanzgerichtsbarkeit im gewaltenteilten Verfassungsstaat, DStR, Heft 3, 2004, S. 525–534 [zitiert als: *Pezzer, Heinz-Jürgen* (2004)]
- Pieroth, Bodo*, Die Grundrechtsberechtigung gemischt-wirtschaftlicher Unternehmen, NWVBl., Heft 3, 1992, S. 85–88 [zitiert als: *Pieroth, Bodo* (1992)]
- Pierson, Paul*, Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics, American Political Science Review, Vol. 94, No. 2, 2000, S. 251–267 [zitiert als: *Pierson, Paul* (2000)]
- Poser, Hans*, Gottfried Wilhelm Leibniz zur Einführung, Hamburg 2005 [zitiert als: *Poser, Hans* (2005)]
- Priddat, Birger P.*, Theoriegeschichte der Wirtschaft, München 2002 [zitiert als: *Priddat, Birger P.* (2002)]
- Rabenhorst, Dirk*, Neue Anforderungen an die Berichterstattung des Abschlussprüfers durch das TransPuG, DStR, Heft 11, 2003, S. 436–440 [zitiert als: *Rabenhorst, Dirk* (2003)]
- Reichard, Christoph*, Verwaltungsmodernisierung in Deutschland in internationaler Perspektive, in: *Wallerath, Maximilian* (Hrsg.), Verwaltungserneuerung, Baden-Baden 2001, S. 13–36 [zitiert als: *Reichard, Christoph* (2001)]

- Reichard, Christoph*, >>New Public Management<< als Auslöser zunehmender Ökonomisierung der Verwaltung, in: *Harms, Jens/Reichard, Christoph* (Hrsg.), *Die Ökonomisierung des öffentlichen Sektors: Instrumente und Trends*, Baden-Baden 2003, S. 119–144 [zitiert als: *Reichard, Christoph* (2003)]
- Rescher, Nicholas*, *Rationalität*, Würzburg 1993 [zitiert als: *Rescher, Nicholas* (1993)]
- Rieck, Christian*, *Spieltheorie*, 5. Aufl., Eschborn 2006 [zitiert als: *Rieck, Christian* (2006)]
- Rinken, Alfred*, *Geschichte und Valenz des Öffentlichen*, in: *Winter, Gerd* (Hrsg.), *Das Öffentliche heute*, Baden-Baden 2002, S. 7–74 [zitiert als: *Rinken, Alfred* (2002)]
- Rodemann, Carl Wilhelm*, *Betriebskammeralistik*, Stuttgart 1953 [zitiert als: *Rodemann, Carl Wilhelm* (1953)]
- Römmele, Andrea*, *Parteispenden in der Krise?*, *ApuZ*, Heft 16, 2000, S. 23–29 [zitiert als: *Römmele, Andrea* (2000)]
- Rudzio, Wolfgang*, *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland*, 5. Aufl., Opladen 2000 [zitiert als: *Rudzio, Wolfgang* (2000)]
- Rübenkönig, Judith*, *Die Rechenschaftspflicht der politischen Parteien nach Art. 21 Absatz 1 Satz 4 Grundgesetz*, Frankfurt/Main 2003 [zitiert als: *Rübenkönig, Judith* (2003)]
- Rufer, Friedrich A.*, *Die Rechnungslegung im Bann des angelsächsischen Formalismus*, *NZZ* vom 15.07.2006, gefunden am 26.09.2007 unter <http://www.nzz.ch/2006/07/15/fw/articleEAL12.html> [zitiert als: *Rufer, Friedrich A.* (2006)]

- Samuelson, Paul A./Nordhaus, William D., Volkswirtschaftslehre, 18. Aufl., Landsberg am Lech 2005 [zitiert als: Samuelson, Paul A./Nordhaus, William D. (2005)]*
- Scharpf, Fritz W., Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik, Kronberg/Ts. 1976 [zitiert als: Scharpf, Fritz W. (1976)]*
- Schefold, Dian, Parteispenden öffentlicher Unternehmen, in: Häberle, Peter/Morlok, Martin/Skouris, Vassilios (Hrsg.) (2003), Festschrift für Dimitris Th. Tsatsos, Baden-Baden 2003, S. 577–592 [zitiert als: Schefold, Dian (2003)]*
- Scherzberg, Arno, Die Öffentlichkeit der Verwaltung, Baden-Baden 2000 [zitiert als: Scherzberg, Arno (2000)]*
- Scheyli, Martin, Politische Öffentlichkeit und deliberative Demokratie nach Habermas, Baden-Baden 2000 [zitiert als: Scheyli, Martin (2000)]*
- Schierenbeck, Henner, Zur Integration von kaufmännischer und kameralistischer Buchführung, in: Eichhorn, Peter (Hrsg.), Doppik und Kameralistik, Baden-Baden 1987, S. 112–126 [zitiert als: Schierenbeck, Henner (1987)]*
- Schildbach, Thomas, Die Zukunft des Jahresabschlusses nach HGB angesichts neuer Trends bei der Regulierung der Rechnungslegung und der IAS-Strategien der EU, StuB, Heft 23, 2003, S. 1074–1078 [zitiert als: Schildbach, Thomas (2003)]*
- Schindler, Alexandra, Die Partei als Unternehmer, Baden-Baden 2006 [zitiert als: Schindler, Alexandra (2006)]*
- Schmalenbach, Eugen, Grundlagen dynamischer Bilanzlehre, 2. Aufl., Leipzig 1920 [zitiert als: Schmalenbach, Eugen (1920)]*
- Schmalenbach, Eugen, Grundlagen dynamischer Bilanzlehre, 3. Aufl., Leipzig 1925 [zitiert als: Schmalenbach, Eugen (1925)]*

- Schmalenbach, Eugen*, Dynamische Bilanz, 13., verbesserte und erweiterte Aufl., bearbeitet von *Bauer, Richard*, Köln 1962 [zitiert als: *Schmalenbach, Eugen* (1962)]
- Schmidt, Fritz*, Die relative Erhaltung der Betriebe, ZfB, Heft 4, 1952, S. 189–193 [zitiert als: *Schmidt, Fritz* (1952)]
- Schmidt, Fritz*, Die organische Bilanz im Rahmen der Wirtschaft, Wiesbaden 1979, Faksimile-Druck nach dem Original von 1921 [zitiert als: *Schmidt, Fritz* (1979)]
- Schmidt, Manfred G.*, Demokratietheorien, 3. Aufl., Opladen 2000 [zitiert als: *Schmidt, Manfred G.* (2000)]
- Schmidt-Bens, Walter*, Finanzkontrolle und Fraktionen, ZRP, Heft 8, 1992, S. 281–284 [zitiert als: *Schmidt-Bens, Walter* (1992)]
- Schmidt-Jortzig, Edzard/Hansen, Frank*, Neue Rechtsgrundlage für die Bundestagsfraktionen, NVwZ, Heft 12, 1994, S. 1145–1150 [zitiert als: *Schmidt-Jortzig, Edzard/Hansen, Frank* (1994)]
- Schmitz, Robert*, Betriebswirtschaftliche Steuerungsinstrumente in Kommunen: Das „Neue Steuerungsmodell“, in: *Frese, Matthias/Zeppenfeld, Burkhard* (Hrsg.), Kommunen und Unternehmen im 20. Jahrhundert, Essen 2000, S. 231–244 [zitiert als: *Schmitz, Robert* (2000)]
- Schneider, Dieter*, Bilanzgewinn und ökonomische Theorie, ZfhF, Heft 15, 1963, S. 457–474 [zitiert als: *Schneider, Dieter* (1963)]
- Schneider, Dieter*, Entwicklungsstufen der Bilanztheorie, WiSt, Heft 4, 1974, S. 158–164 [zitiert als: *Schneider, Dieter* (1974a)]

*Schneider, Dieter*, Die vernachlässigten Begründer der klassischen Bilanzdiskussion (I): Herman Veit Simon und Staub's Kommentar zum HGB, WiSt, Heft 6, 1974, S. 288–292 [zitiert als: *Schneider, Dieter (1974b)*]

*Schneider, Georg Christoph*, Die Finanzierung der Parlamentsfraktionen als staatliche Aufgabe, Berlin 1997 [zitiert als: *Schneider, Georg Christoph (1997)*]

*Schneider, Jürgen*, Erfolgsfaktoren der Unternehmensüberwachung, Berlin 2000 [zitiert als: *Schneider, Jürgen (2000)*]

*Schneider, Helmut*, Marken in der Politik, Wiesbaden 2004 [zitiert als: *Schneider, Helmut (2004)*]

*Schön, Wolfgang*, Steuergesetzgebung zwischen Markt und Grundgesetz, in: *Mellinghoff, Rudolf/Morgenthaler, Gerd/Puhl, Thomas* (Hrsg.), Die Erneuerung des Verfassungsstaates, Heidelberg 2003, S. 143–183 [zitiert als: *Schön, Wolfgang (2003)*]

*Schreyögg, Georg*, Organisation, Wiesbaden 2005 [zitiert als: *Schreyögg, Georg (2005)*]

*Schruff, Lothar*, Bewertung von Parteivermögen nach dem Parteiengesetz, Gutachten erstattet im Auftrag des Deutschen Bundestages, Manuskript, Göttingen 23. Dezember 2000 [zitiert als: *Schruff, Lothar (2000)*]

*Schütte, Volker*, Parteienfinanzierung: Die doppelte Wende des Bundesverfassungsgerichts und die Folgen, KJ, Heft 1, 1993, S. 87–92 [zitiert als: *Schütte, Volker (1993)*]

*Schultze, Rainer-Olaf*, Partizipation, in: *Nohlen, Dieter/Schultze, Rainer-Olaf* (Hrsg.), Lexikon der Politik, Band 1, München 1995, S. 396–406 [zitiert als: *Schultze, Rainer-Olaf (1995)*]

- Schulze, Wolfgang*, Methoden der Unternehmensbewertung, 2. Aufl., Düsseldorf 2003 [zitiert als: *Schulze, Wolfgang* (2000)]
- Schulze-Fielitz, Helmuth*, Öffentlichkeit (J), in: *Heun, Werner/Honecker, Martin/Morlok, Martin/Wieland, Joachim* (Hrsg.), Evangelisches Staatslexikon, Stuttgart 2006, S. 1655–1658 [zitiert als: *Schulze-Fielitz* (2006)]
- Schumpeter, Joseph A.*; Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie, 7., erw. Aufl., Tübingen 1993 [zitiert als: *Schumpeter, Joseph A.* (1993)]
- Schwartzmann, Rolf*, Verfassungsfragen der Allgemeinfinanzierung politischer Parteien, Berlin 1995 [zitiert als: *Schwartzmann, Rolf* (1995)]
- Schweitzer, Marcell*, Struktur und Funktion der Bilanz, Berlin 1972 [zitiert als: *Schweitzer, Marcell* (1972)]
- Schweitzer, Marcell*, Bilanztheorien, organische, in: *Kosiol, Erich/Chmielewicz, Klaus/Schweitzer, Marcell u. a.* (Hrsg.), Handwörterbuch des Rechnungswesens, 2. Aufl., Stuttgart 1981, S. 286–294 [zitiert als: *Schweitzer, Marcell* (1981)]
- Schwiering, Ernst*, Die realtheoretischen Aussagemöglichkeiten und Aussagegrenzen von Erfolgskonzeptionen, Berlin 1973 [zitiert als: *Schwiering, Ernst* (1973)]
- Sedmak, Clemens*, „Homo est animal rationale“, in: *Schmidinger, Heinrich/Sedmak, Clemens* (Hrsg.), Der Mensch – ein „animal rationale“?, Darmstadt 2004, S. 12–15 [zitiert als: *Sedmak, Clemens* (2004)]
- Seicht, Gerhard*, Die kapitaltheoretische Bilanz und die Entwicklung der Bilanztheorien, Berlin 1970 [zitiert als: *Seicht, Gerhard* (1970)]
- Seicht, Gerhard*, Bilanztheorien, Würzburg 1982 [zitiert als: *Seicht, Gerhard* (1982)]

- Seidler, Gustav*, Die Vermögensbewertung in den Bilanzen der Aktiengesellschaften, Zeitschrift für Volkswirtschaft, Sozialpolitik und Verwaltung, Band 14, Heft 2, 1905, S. 400–415 [zitiert als: *Seidler, Gustav* (1905)]
- Seifert, Karl-Heinz*, Die politischen Parteien im Recht der Bundesrepublik Deutschland, Köln 1975 [zitiert als: *Seifert, Karl-Heinz* (1975)]
- Simon, Herman Veit*, Die Bilanzen der Aktiengesellschaften und der Kommanditgesellschaften auf Aktien, 2. Aufl., Berlin 1898 [zitiert als: *Simon, Herman Veit* (1898)]
- Sloman, John*, Mikroökonomie, 3. Aufl., München 2000 [zitiert als: *Sloman, John* (2000)]
- Smith, Adam*, Der Wohlstand der Nationen, vollständige Ausgabe nach der 5. Aufl., London 1789, München 1978 [zitiert als: *Smith, Adam* (1978)]
- Sommermann, Klaus-Peter*, Art. 20, in: *Mangoldt, Hermann von/Klein, Friedrich/Starck, Christian* (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz Band 2, 5. Aufl., München 2005 [zitiert als: *Sommermann, Klaus-Peter* (2005)]
- Spanheimer, Jürgen*, Internationale Rechnungslegung, Düsseldorf 2002 [zitiert als: *Spanheimer, Jürgen* (2002)]
- Srocke, Isabell*, Konzernrechnungslegung in Gebietskörperschaften unter Berücksichtigung von HGB, IAS/IFRS und IPSAS, Düsseldorf 2004 [zitiert als: *Srocke, Isabell* (2004)]
- Steinvorth, Ulrich*, animal rationale, in: Der Mensch – ein „animal rationale“?, in: *Schmidinger, Heinrich/Sedmak, Clemens* (Hrsg.), Darmstadt 2004, S. 32–47 [zitiert als: *Steinvorth, Ulrich* (2004)]
- Storr, Stefan*, Der Staat als Unternehmer, Tübingen 2001 [zitiert als: *Storr, Stefan* (2001)]

- Storz, Karl*, Betriebs-Kameralistik, Kameralistische Vermögens- und Erfolgsrechnung für gemeindliche Wirtschaftsbetriebe, Stuttgart 1951 [zitiert als: *Storz, Karl* (1951)]
- Streinz, Rudolf*, Art. 21 GG, in: *Mangoldt/Hermann von/Klein, Friedrich/Starck, Christian* (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, Band 2, 5. Aufl., München 2005 [zitiert als: *Streinz, Rudolf* (2005)]
- Streit, Thilo*, Entscheidungen in eigener Sache, Berlin 2006 [zitiert als: *Streit, Thilo* (2006)]
- Streitferdt, Lothar*, Das Neue Kommunale Rechnungswesen als Instrument zur Beurteilung der Wirtschaftlichkeit und der Wertschöpfung im öffentlichen Sektor, in: *Budäus, Dietrich/Küpper, Willi/Streitferdt, Lothar* (Hrsg.), Neues öffentliches Rechnungswesen, Wiesbaden 2000, S. 271–300 [zitiert als: *Streitferdt, Lothar* (2000)]
- Streitferdt, Lothar*, Vorschläge zur Rechnungslegung der Parteien und Prüfung ihrer Rechenschaftsberichte aus betriebswirtschaftlicher Sicht – Gutachten erstellt im Auftrag der Parteienfinanzierungskommission des Bundespräsidenten, Hamburg 2001, in: *Bundespräsidialamt* (Hrsg.), Bericht der Kommission unabhängiger Sachverständiger zu Fragen der Parteienfinanzierung, Baden-Baden 2001, S. 309–374 [zitiert als: *Streitferdt, Lothar* (2001)]
- Streitferdt, Lothar/Schäfer, Christina*, Kritische Analyse der Rechnungslegung der politischen Parteien in Deutschland, in: *Keuper, Franz* (Hrsg.), Produktion und Controlling – Festschrift für Manfred Layer zum 65. Geburtstag, Wiesbaden 2002, S. 543–570 [zitiert als: *Streitferdt, Lothar/Schäfer, Christina* (2002)]
- Sturn, Richard*, Natürliche Freiheit und soziale Kontingenz – Individualismus und Kollektivismus der Smithschen Handlungstheorie, in *Kurz, Hein D.* (Hrsg.), Adam Smith (1723–1790), Marburg 1990, S. 93–118 [zitiert als: *Sturn, Richard* (1990)]

- Sykora, Gustav*, Die Konten- und Bilanztheorien: eine betriebswirtschaftlich-historische Untersuchung, Wien 1947 [zitiert als: *Sykora, Gustav (1947)*]
- Thiel, Markus*, Das Verbot verfassungswidriger Parteien (Art. 21 Abs. 2 GG), in: *Thiel, Markus* (Hrsg.), Wehrhafte Demokratie, Tübingen 2003, S. 173–207 [zitiert als: *Thiel, Markus (2003)*]
- Thom, Norbert/Ritz, Adrian*, Public Management, 3. Aufl., Wiesbaden 2006 [zitiert als: *Thom, Norbert/Ritz, Adrian (2006)*]
- Tietzel, Manfred*, Zur Theorie der Präferenzen, in: Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie, 7. Band, Tübingen 1988, S. 38–71 [zitiert als: *Tietzel, Manfred (1998)*]
- Tipke, Klaus/Lang, Joachim*, Steuerrecht, 18. Aufl., Köln 2005 [zitiert als: *Tipke, Klaus/Lang, Joachim (2005)*]
- Transparency International, Deutsches Chapter e. V.*, Vorschläge für die Reform der Parteienfinanzierung vom 11.02.2000 [zitiert als: *Transparency International (2000)*]
- Tsatsos, Dimitris Th./Schmidt, Hans-Rüdiger/Steffen, Peter*, Zur Demokratisierung des Parteienstaats, Gedanken zum Urteil des BVerfG, ZRP, Heft 3, 1993, S. 95–97 [zitiert als: *Tsatsos, Dimitris Th./Schmidt, Hans-Rüdiger/Steffen, Peter (1993)*]
- Vanberg, Victor*, Rules and choice in economics, London 1994 [zitiert als: *Vanberg, Victor (1994)*]
- Vogelpoth, Norbert/Dörschell, Andreas*, Internationale Rechnungslegungsstandards für öffentliche Verwaltungen – Das Standards-Project des IFAC Public Sector Committee, WPg, Heft 14–15, 2001, S. 752–762; [zitiert als: *Vogelpoth, Norbert/Dörschell, Andreas (2001)*]

- Vogel*poth, Norbert, Vergleich der IPSAS mit den deutschen Rechnungslegungsgrundsätzen für den öffentlichen Bereich, WPg-Sonderheft 2004, S. 23–40 [zitiert als: Vogelpoth, Norbert (2004)]
- Volk*mann, Laurenz, Homo oeconomicus, Heidelberg 2003 [zitiert als: Volkmann, Laurenz (2003)]
- Volk*mann, Uwe, Verfassungsrecht und Parteienfinanzierung, ZRP, Heft 9, 1992, S. 325–333 [zitiert als: Volkmann, Uwe (1992)]
- Volk*mann, Uwe, Parteispenden als Verfassungsproblem, JZ, Heft 11, 2000, S. 539–545 [zitiert als: Volkmann, Uwe (2000)]
- Vorderwühl*becke, Martin, Die Spendenkompetenz der Geschäftsführung, BB, Heft 8, 1989, S. 505–510 [zitiert als: *Vorderwühl*becke, Martin (1989)]
- Voss*, Thomas, Rational-Choice-Analyse organisationaler Steuerungsstrukturen, in: *Maurer, Andrea/Schmid, Michael* (Hrsg.), Neuer Institutionalismus, Frankfurt/Main 2002, S. 169–192 [zitiert als: *Voss*, Thomas (2002)]
- Vromen*, Jack, Economic Evolution, An Enquiry into the Foundations of New Institutional Economics, London 1995 [zitiert als: *Vromen*, Jack (1995)]
- Wagen*hofer, Alfred/*Ewert*, Ralf, Externe Unternehmensrechnung, Berlin 2003 [zitiert als: *Wagen*hofer, Alfred/*Ewert*, Ralf (2003)]
- Walb*, Ernst, Zur Dogmengeschichte der Bilanz von 1861–1919, in: *Walb*, Ernst/*Mahlberg*, Walter/*Geldmacher*, Erwin u. a. (Hrsg.), Festschrift für Eugen Schmalenbach, Leipzig 1933, S. 1–64 [zitiert als: *Walb*, Ernst (1933)]
- Weber*, Max, Wirtschaft und Gesellschaft, Tübingen 1980 [zitiert als: *Weber*, Max (1980)]

- Wefelmeier, Christian*, Zulässigkeit von Mandatsträgerabgaben, NdsVBl., Heft 11, 2003, S. 286–294 [zitiert als: *Wefelmeier, Christian* (2003)]
- Wegener, Bernhard W.*, Der geheime Staat, Göttingen 2006 [zitiert als: *Wegener, Bernhard W.* (2006)]
- Welcker, Carl Theodor*, Öffentlichkeit, in: *Rotteck, Karl von/Welcker, Carl* (Hrsg.), Staats-Lexikon, 3. Aufl., Band 10, 1864, S. 743–760 [zitiert als: *Welcker, Carl Theodor* (1864)]
- Wend, Rainer/Albrecht-Baba, Alexandra*, Saldierung im Rahmen des Parteiengesetzes, ZRP, Heft 12, 2001, S. 561–564 [zitiert als: *Wend, Rainer/Albrecht-Baba, Alexandra* (2001)]
- Westermann, Harm Peter*, Gesellschaftliche Verantwortung des Unternehmers als Gesellschaftsrechtsproblem, ZIP, Heft 12, 1990, S. 771–777 [zitiert als: *Westermann, Harm Peter* (1990)]
- Wettig-Danielmeier, Inge*, Die Stellungnahme der SPD zur Reform der Parteienfinanzierung, in: ZParl, Heft 3, 2001, S. 528–535 [zitiert als: *Wettig-Danielmeier, Inge* (2001)]
- Wewer, Göttrik*, Plädoyer für eine integrierte Sichtweise von Parteien-Finanz und Abgeordneten-Alimentierung, in: *Wewer, Göttrik* (Hrsg.), Parteienfinanzierung und politischer Wettbewerb, Opladen 1990, S. 420–458 [zitiert als: *Wewer, Göttrik* (1990)]
- Wiedmann, Harald*, § 252, in: *Ebenroth, Carsten Thomas/Boujong, Karlheinz/Joost, Detlev* (Hrsg.), Handelsgesetzbuch, Band 1, München 2001 [zitiert als: *Wiedmann, Harald* (2001)]
- Wiehen, Michael*, Nationale Strategien zur Bekämpfung der politischen Korruption, in: *Alemann, Ulrich von* (Hrsg.), Dimensionen politischer Korruption, PVS Sonderheft 35/2005, S. 397–423 [zitiert als: *Wiehen, Michael* (2005)]

*Wildenmann, Rudolf*, Gutachten zur Frage der Subventionierung politischer Parteien aus öffentlichen Mitteln, Meisenheim 1968 [zitiert als: *Wildenmann, Rudolf* (1968)]

*Wirtschaftsprüferkammer/Institut der Wirtschaftsprüfer*, Bericht der Kommission unabhängiger Sachverständiger zu Fragen der Parteienfinanzierung (2002), WPg, Heft 5, 2002, S. 256–266 [zitiert als: *Gemeinsame Stellungnahme der Wirtschaftsprüferkammer und des Instituts der Wirtschaftsprüfer* (2002)]

*Witt, Ulrich*, Path-dependence in Institutional Change, Papers on Economics and Evolution, European Study Group for Evolutionary Economics (ESGEE), 1993, Nr. 9306 [zitiert als: *Witt, Ulrich* (1993)]

*Wöhe, Günter*, Bilanzierung und Bilanzpolitik, 8. Aufl., München 1992 [zitiert als: *Wöhe, Günther* (1992)]

*Wöhe, Günter*, Einführung in die Allgemeine Betriebswirtschaftslehre, 21. Aufl., München 2002 [zitiert als: *Wöhe, Günther* (2002)]

*Wohlgemuth, Michael*, Vorsichtsprinzip, in: *Pelka, Jürgen/Niemann, Walter*, Beck'sches Steuerberater-Handbuch 2006/2007, München 2006, Rn. 854–856 [zitiert als: *Wohlgemuth, Michael* (2006)]

*Wolf, Dorothee*, Ökonomische Sicht(en) auf das Handeln, Marburg 2005 [zitiert als: *Wolf, Dorothee* (2005)]

*Woll, Artur* (Hrsg.), Wirtschaftslexikon, 8. Aufl., München/Wien 1996 [zitiert als: *Woll, Artur* (1996a)]

*Woll, Artur*, Allgemeine Volkswirtschaftslehre, 12. Aufl., München 1996 [zitiert als: *Woll, Artur* (1996b)]

*Wüstemann, Jens*, Institutionenökonomik und internationale Rechnungslegungsordnung, Tübingen 2002 [zitiert als: *Wüstemann, Jens* (2002)]

*Ziekow, Jan*, Staatseinnahmen, Liberalismus und Polizei – die Einführung der Gewerbefreiheit in Preußen, *GewA*, Heft 10, 1985, S. 313–317 [zitiert als: *Ziekow, Jan* (1985)]

*Zimmer, Daniel*, Das Gesetz zur Kontrolle und Transparenz im Unternehmensbereich – Ein „Omnibusgesetz“ bringt die Aktienrechtsnovelle 1998 und weitere wichtige Neuerungen für das Handels- und Wirtschaftsrecht, *NJW*, Heft 48, 1998, S. 3521–3534 [zitiert als: *Zimmer, Daniel* (1998)]

*Zimmerling, Ruth*, „Rational Choice“-Theorien: Fluch oder Segen für die Politikwissenschaft?, in: *Kunz, Volker/Druwe, Ulrich* (Hrsg.), *Rational Choice in der Politikwissenschaft*, Opladen 1994, S. 14–25 [zitiert als: *Zimmerling, Ruth* (1994)]

*Zorn, Wolfgang*, Staatliche Wirtschafts- und Sozialpolitik und öffentliche Finanzen 1800–1970, in: *Aubin, Hermann/Zorn, Wolfgang* (Hrsg.), *Handbuch der deutschen Wirtschafts- und Sozialgeschichte*, Band 2, Stuttgart 1976, S. 148–198 [zitiert als: *Zorn, Wolfgang* (1976)]

# Lebenslauf

Daniel Henzgen

geboren am 21. September 1977

in Duisburg-Homberg

seit 07/07	Projektleiter „Deutscher Wirtschaftsverband e.V.“
09/04–06/07	Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Institut für deutsches und europäisches Parteienrecht und Parteienforschung (PRuF), Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf
07/03–08/04	Consultant bei Associated Network Partner, ECC Kohtes Klewes – Public Affairs
10/99–09/03	Studium der Politikwissenschaft an der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf, Abschluss Magister-Nebenfach
08/00–01/01	Auslandssemester an der Universität Linköping/Schweden
10/98–06/03	Studium der Betriebswirtschaftslehre an der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf, Schwerpunktfächer Wirtschaftsprüfung/Controlling und Wirtschaft Ostasiens Abschluss Diplom-Kaufmann
08/88–06/97	Franz-Haniel-Gymnasium Duisburg-Homberg, Abitur
08/04–06/88	Gemeinschaftsgrundschule Kirchstraße, Duisburg-Homberg