



LUDWIG-
MAXIMILIANS-
UNIVERSITÄT
MÜNCHEN

GESCHWISTER-SCHOLL-INSTITUT
FÜR POLITISCHE WISSENSCHAFT



Deutscher Bundestag
Ausschuss für Inneres und Heimat

Ausschussdrucksache
19(4)64 A

Dr. Michael Koß
Akademischer Oberrat und Schumpeter-Fellow der VolkswagenStiftung

Geschwister-Scholl-Institut für Politikwissenschaft
Ludwig-Maximilians-Universität München
Oettingenstr. 67
D-80538 München

Tel.: +49-89-2180-9046

Fax.: +49-89-2180-9042

mkoss@gsi.lmu.de

München, den 9.6.2018

Schriftliche Stellungnahme zur Vorbereitung der öffentlichen Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages zu BT-Drucksache 19/2509

1. Zusammenfassung

In der Sache erscheint das zentrale Anliegen der Koalitionsfraktionen, die Ausweitung der staatlichen Parteienfinanzierung, durchaus diskussionswürdig. So wie der Gesetzentwurf aber inhaltlich begründet wird und prozedural umgesetzt werden soll, stellt er sich als problematisch dar. Die demokratietheoretischen Implikationen des Entwurfs sind schlicht verheerend.

2. Prozedurale Ebene

Die Fraktionen von CDU/CSU und SPD setzen sich in der avisierten Reform des Parteiengesetzes über zwei informelle Normen des Bundestages hinweg.

2.1. Fehlendes Einvernehmen in einer Reform der Parteienfinanzierung

Im Bereich der Parteienfinanzierung ist es seit Verabschiedung des Parteiengesetzes die (informelle) Regel, dass substanzielle Reformen nur im Einvernehmen der maßgeblichen (sprich der etablierten) Parteien verabschiedet werden (vgl. dazu Koß 2011, Kap. 7). Beim vorliegenden Versuch, den Umfang der staatlichen Parteienfinanzierung um rund 18 Prozent zu erhöhen, ist dies in eklatanter Weise nicht der Fall. Das Vorhaben wurde am Dienstag, den 5. Juni 2018 bekannt und die Entscheidung über die Erhöhung der staatlichen Parteienfinanzierung soll am Freitag, den 15. Juni 2018 fallen. Eine Einbeziehung der Opposition in der Frage der

Parteienfinanzierung, wie sie seit 1966 üblich ist, ist damit weder möglich noch scheint sie gewollt.

2.2 Fehlendes Einvernehmen im Gesetzgebungsverfahren

Insbesondere die Aufsetzung des Gesetzesentwurfs der Koalitionsfraktionen am Freitag, den 8. Juni gegen den Willen der Oppositionsfraktionen auf die Tagesordnung des Bundestages verstößt gegen die informelle Norm des Bundestages, nach der die Tagesordnung einvernehmlich im Ältestenrat des Bundestages bzw. im Benehmen der Parlamentarischen Geschäftsführer formuliert wird (vgl. dazu Koß 2018, Kap. 4.5 u. 6.4.2). Auch hier entsteht der Eindruck, dass die Mehrheit mit harten Bandagen spielt und sich nicht an informelle Normen gebunden fühlt – zulasten Dritter.

Die den Gesetzesentwurf tragenden Parteien sollten ein Interesse daran haben, den Eindruck einer einseitigen Reform zu ihren Gunsten zu vermeiden. Damit dies der Fall ist, sind inhaltliche Änderungen am Gesetzesentwurf unabdinglich.

3. Inhaltliche Ebene

Gegen eine Erhöhung der staatlichen Zuwendungen als beste aller schlechten Lösungen für das Problem der Parteienfinanzierung ist grundsätzlich nichts einzuwenden. Parteipolitik kostet Geld, die Einnahmen aus Kleinspenden und Mitgliedsbeiträge (als wünschenswertere Formen der Parteienfinanzierung) sind bei den meisten Parteien seit Jahrzehnten rückläufig. Fragwürdig ist allerdings die Begründung des Gesetzesentwurfs und die Tatsache, dass die Erhöhung der staatlichen Zuwendungen ohne verbesserte Transparenz in der Parteienfinanzierung beschlossen werden soll.

3.1 Wenig stichhaltige Begründung der Reform

Die Fraktionen von CDU/CSU und SPD bringen ihren Antrag explizit mit den Anforderungen der Digitalisierung in Verbindung. So diene die Erhöhung der staatlichen Parteienfinanzierung der „Gestaltung, ständige[n] Aktualisierung und Moderation interaktiver Internetauftritte sowie Präsenz [der Parteien] auf den Social Media-Plattformen“ (BT-Drucksache 19/2509, 6). Damit sind zumindest implizit zwei Ziele angedeutet: Erstens die verbesserten Kommunikation der Parteien in den sozialen Medien. Sollte dies allerdings an die Bereitstellung umfangreicher staatlicher Mittel gekoppelt sein, so stellt sich die Frage, warum es im Wahlkampf ausgerechnet die AfD war, die einer Forscherin des Oxford Internet Institute zufolge im Vergleich zu den

anderen Parteien „strategisch vieles richtig“ gemacht habe (vgl. Jabs 2017). Als nicht im Bundestag vertretene Partei ist die AfD mitnichten als finanzstärkste Partei in den Wahlkampf gezogen. Dies legt nahe, dass nicht Geld, sondern eine Strategie nötig ist, um in den sozialen Medien erfolgreich zu sein. Im Vergleich zu anderen Kommunikationsstrategien können Soziale Medien als kostengünstig gelten. Eine Ausweitung der staatlichen Parteienfinanzierung erscheint also wenig aussichtsreich, um dieses Ziel zu erreichen.

Wird die Ausweitung der staatlichen Parteienfinanzierung benutzt, um zweitens generell die organisatorischen Abläufe innerhalb von Parteien stärker zu digitalisieren, so stellt sich die Frage, warum diese Form der Modernisierung nicht auch dazu genutzt werden sollte, die Transparenz in der Parteienfinanzierung zu erhöhen. Insbesondere sollten auf diese Weise auch die beiden großen Parteien CDU und SPD in der Lage sein, schneller über ihre Einkünfte Auskunft zu geben. Zu dieser Frage findet sich in dem Gesetzesentwurf aber nichts.

3.2 Anschein des reinen Nehmens ohne Geben

Die Politikwissenschaftlerin Susan Scarrow hat treffend die staatliche Parteienfinanzierung als „Karotte“ bezeichnet, deren Veränderung (zumeist: Erhöhung) in der Regel gemeinsam mit neuen und „weniger willkommenen“ Transparenzregeln einhergehen sollte (Scarrow 2006, 636). Dieser Zusammenhang ist auch demokratietheoretisch wichtig: Parteien akzeptieren staatliche Gelder und sind im Gegenzug zu einer strikte(re)n Regulierung ihrer Finanzierung bereit. Daraus sollte folgen, dass bei jeder Ausweitung der staatlichen Mittel auch die Transparenz der Parteienfinanzierung verbessert werden sollte. Genau dies ist im vorliegenden Gesetzesentwurf erneut nicht der Fall.

Insbesondere zwei Reformen, die die Transparenz der Parteienfinanzierung erhöhen würden, bieten sich in diesem Zusammenhang an: Erstens sollte eine Offenlegung der Einnahmen aus Sponsoringaktivitäten analog zu Spenden eingeführt werden. Zweitens sollte die Obergrenze, von der an Spenden an Parteien unverzüglich offenzulegen sind, von derzeit EUR 50.000 auf beispielsweise EUR 10.000 abgesenkt werden. Beide Reformen mahnt die *Group of States against Corruption* (GRECO) des Europarats bereits seit 2009 erfolglos für Deutschland an (vgl. zuletzt GRECO 2017).

4. Fazit: Demokratietheoretische Implikationen

Dass an die Seite der „Karotte“ der staatlichen Parteienfinanzierung eine verbesserte Transparenz der Parteifinzen gestellt wird, ist vor allem angesichts der zunehmenden Unzufriedenheit mit den etablierten Parteien geboten. Inwiefern diese Unzufriedenheit begründet ist, steht hier nicht zur Debatte. Fest steht, dass sowohl (Politik-)Wissenschaft als auch Bürger „die“ Politik zusehends kritisch beurteilen. Aus der Perspektive der empirischen Demokratieforschung finden sich europaweit Anzeichen für „ein Nachlassen der Partizipation, eine ansteigende soziale Selektion in der politischen Beteiligung sowie ein sinkendes Vertrauen in die Kerninstitution der repräsentativen Demokratie“ (Merkel und Krause 2015, 64). Eine Auswertung von 78 Umfragen in 26 EU-Staaten zeigt, dass das Vertrauen in die Demokratie und in Parlamente im Zuge der Eurokrise nochmals abgenommen hat (Armingeon und Guthmann 2014). Zu diesem Vertrauensverlust gesellt sich die große Resonanz fatalistischer Zeitdiagnosen wie derjenigen der „Postdemokratie“ (Crouch 2004) oder „Fassadendemokratie“ (Streeck 2013: 241). Hinzu kommen Befunde wie der der „Kartellisierung“ von Parteiensystemen, nach denen die etablierten „Kartellparteien“ danach streben, sich gegenüber potenziellen Konkurrenten abzuschotten (Katz und Mair 1995; 2009).

Angesichts der zunehmenden Kritik, der sich die etablierten Parteien ausgesetzt sehen, erscheint es als falsches Signal, dass die Fraktionen von CDU/CSU und SPD willens sind, gegen den Willen der Opposition eine substanzielle Ausweitung der staatlichen Parteienfinanzierung mit einer fragwürdigen Begründung und ohne jede flankierende Reform durchzusetzen, die die Transparenz in der Parteienfinanzierung erhöhen würde. In ihrem vielbeachteten Buch „Wie Demokratien sterben“ identifizieren die Politikwissenschaftler Steven Levitsky und Daniel Ziblatt (2018, v.a. 115–38) die Bereitschaft der etablierten Parteien, mit „harten Bandagen“ zu kämpfen und die „Leitplanken der Demokratie“ auszutesten, als einen wesentlichen Schritt des Verfalls demokratischer Normen, in dessen Folge dann die demokratischen Strukturen an sich unterhöhlt werden können. Einen solchen Leitplankentest stellt der vorliegende Gesetzesentwurf dar.

5. Literaturverzeichnis

Armingeon, Klaus & Kai Guthmann (2014), Democracy in crisis? The declining support for national democracy in European countries, 2007–2011, in: *European Journal of Political Research* 53, 423–42.

Crouch, Colin (2004), *Post-Democracy* (Cambridge: Polity Press).

GRECO (2017), *Dritte Evaluierungsrunde. Nachtrag zum zweiten Umsetzungsbericht zu Deutschland: „Kriminalisierung (SEV Nrn. 173 und 191, Leitlinie 2)“ und „Transparenz der Parteienfinanzierung“* (Berlin: Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz) s. http://www.bmju.de/SharedDocs/Downloads/DE/Fachinformationen/GRECO_Zweiter_%20Umsetzungsbericht.pdf?__blob=publicationFile&v=2.

Jabs, Thorsten (2017), "AfD hat 30 Prozent des Social-Media-Traffics ausgemacht", *Interview Deutschlandfunk Kultur* v. 23.9., s. http://www.deutschlandfunkkultur.de/rueckblick-auf-den-wahlkampf-im-netz-afd-hat-30-prozent-des.1008.de.html?dram:article_id=396594.

Katz, Richard S. & Peter Mair (1995), Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party, *Party Politics* 1, 5–28.

Katz, Richard S. & Peter Mair (2009), The Cartel Party Thesis: A Restatement, *Perspectives on Politics* 7, 753–66.

Koß, Michael (2011), *The Politics of Party Funding: State Funding to Political Parties and Party Competition in Western Europe* (Oxford: Oxford University Press).

Koß, Michael (2018), *Parliaments in Time. The Evolution of Legislative Democracy in Western Europe* (Oxford: Oxford University Press).

Levitsky, Steven und Daniel Ziblatt (2018), *Wie Demokratien sterben: Und was wir dagegen tun können* (München: DVA).

Merkel, Wolfgang und Werner Krause (2015), Krise der Demokratie? Ansichten von Experten und Bürgern, in: Wolfgang Merkel (Hrsg.), *Demokratie und Krise. Zum schwierigen Verhältnis von Theorie und Empirie* (Wiesbaden: Springer VS), 43–65.

Scarrow, Susan (2006), Party Subsidies and the Freezing of Party Competition: Do Cartel Mechanisms Work? *West European Politics* 29, 619–39.

Streeck, Wolfgang (2013): *Gekaufte Zeit. Die vertagte Krise des demokratischen Kapitalismus* (Berlin: Suhrkamp).