

24. November 2023

Prof. Dr. Michael Koß

**Schriftliche Stellungnahme zur Vorbereitung der öffentlichen Anhörung des
Innenausschusses des Deutschen Bundestages zu BT-Drucksache 20/9147**

Professor „Politisches System der
Bundesrepublik Deutschland und
der Europäischen Union“

Leuphana Universität Lüneburg
Zentrum für Demografieforschung
& Institut für Politikwissenschaft
Universitätsallee 1
21335 Lüneburg

Fon 04131.677-2480
Fax 04131.677-2474
mkoss@leuphana.de

www.leuphana.de/institute/ipw/personen/michael-koss.html

1. Zusammenfassung

Gegen eine Erhöhung der staatlichen Zuwendungen als beste aller schlechten Lösungen für das Problem der Parteienfinanzierung (Koß 2018) ist grundsätzlich ebenso wenig einzuwenden wie gegen digitale Parteitage. Parteipolitik kostet Geld, die Einnahmen aus Kleinspenden und Mitgliedsbeiträgen (als wünschenswertere Formen der Parteienfinanzierung) sind bei den meisten Parteien seit Jahrzehnten rückläufig. Zumindest im Vergleich zu Großspenden bringt eine staatliche Parteienfinanzierung weniger normative Probleme mit sich, denn Spenden unterminieren in zweierlei Hinsicht das für die Demokratie fundamentale Prinzip der Gleichheit: Zum einen fördern Spenden die Ungleichheit zwischen Bürgern mit unterschiedlichen finanziellen Ressourcen und zum anderen die Ungleichheit zwischen gewählten Repräsentanten, deren Fähigkeit, autonome Entscheidungen zu treffen durch mittlere und große Spenden beeinträchtigt wird (Birch 2022).¹

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 ließe sich im vorliegenden Gesetzesentwurf über die vorgesehenen Reformen hinaus verbessern, vor allem dadurch, dass die namentliche Veröffentlichungspflicht für Spenden stärker ausgeweitet wird. Darüber hinaus ist es bedauerlich, dass die

¹ Angemerkt sei, dass diese Position innerhalb der Politikwissenschaft durchaus umstritten ist, vgl. dazu Abschnitt 3.



Kontrolle über die Einhaltung der Regeln der Parteienfinanzierung weiterhin bei der Bundestagspräsidentin, also einer Parteipolitikerin, verbleibt.

2. Digitale Parteitage

Aus politikwissenschaftlicher Perspektive spricht nichts gegen die Möglichkeit digitaler Parteitage. Im Gegenteil, es besteht sogar die Möglichkeit, dass digitale Formate den Trend der seit langer Zeit abnehmenden parteipolitischen Partizipation abfedern oder sogar umkehren (Bieber et al. 2022). Am hier vorgelegten Gesetzesentwurf irritiert auf den ersten Blick allein, dass es die Parteivorstände sind, die über die Abhaltung digitaler Parteitage bestimmen (§ 9 Satz 5). Auf diese Weise wird der Parteispitze sehr viel Macht eingeräumt. Der Eindruck, die Parteispitze versuche, sich in digitale Formate davonzuschleichen, wäre fatal. Allerdings ist dieser Passus an die Satzung der Parteien gebunden, so dass es schlussendlich im Belieben (analoger) Parteitage liegt, ob sie den Vorstand über die Abhaltung digitaler Parteitage entscheiden lassen wollen. Parteitage sollten diese Entscheidung sorgsam treffen. Positiv hervorzuheben ist ferner, dass die Kandidatenaufstellung weiterhin analogen Parteitagen obliegt.

3. Anhebung der staatlichen Parteienfinanzierung

Grundsätzlich spricht aus zwei Gründen ebenfalls nichts gegen die vorgesehene Anhebung der absoluten Obergrenze der staatlichen Parteienfinanzierung: Zum einen wurde anders als beim letzten Reformversuch von 2018 die (informelle) Regel, dass substanziale Reformen der Parteienfinanzierung nur im Einvernehmen der im Bundestag vertretenen Parteien verabschiedet werden (vgl. dazu Koß 2011, Kap. 7), wieder eingehalten. Zum anderen wird der Bedarf detailliert begründet. Kritikwürdig sind nichtsdestotrotz die Rückwirkung der Erhöhung und ihre einseitige Begründung.

Die Mehrheit des Bundestages war 2018 nicht in der Lage, eine verfassungskonforme Erhöhung der staatlichen Parteienfinanzierung zu verabschieden. Zur Erinnerung: Das damalige Vorhaben wurde am Dienstag, den 5. Juni 2018 bekannt und die Entscheidung über die Erhöhung der staatlichen Parteienfinanzierung



fiel am Freitag, den 15. Juni 2018. Ist es die richtige Konsequenz aus diesem eklatanten Bruch mit den bisherigen Gepflogenheiten im Bereich der Parteienfinanzierung, die 2023 zu verabschiedende Erhöhung rückwirkend für die vergangenen fünf Jahre gelten zu lassen, wofür Mehrkosten von mehr als 100 Millionen Euro entstehen? Die haushaltspolitisch dramatische Lage spricht ebenso gegen eine solche „Heilung“ damaliger Verfahrensfehler wie die avisierten Kürzungen bei der Bundeszentrale für politische Bildung (BpB), deren Etat 2024 um 20 Prozent von 96 Mio. Euro auf 76 Mio. Euro sinken soll (MDR 2023). Bei der BpB handelt es sich ebenfalls um eine für unsere Demokratie wichtige Institution (namentlich im Kampf gegen Fake News und für das Grundverständnis der Verfassungsordnung der Bundesrepublik); zudem dürften auch ihre Aktivitäten durch die Digitalisierung (die im vorliegenden Gesetzesentwurf als Grund für die Erhöhung der staatlichen Parteienfinanzierung angeführt wird) ebenfalls teurer werden. Hier wird der fatale Eindruck erweckt, es werde mit zweierlei Maß gemessen und die Parteien selbst seien gegen die Krisen des Landes immun.

Die im Gesetzesentwurf vorgelegte Begründung für die rückwirkende Erhöhung der staatlichen Parteienfinanzierung ist einerseits übergrenau und andererseits lückenhaft. Der erhöhte Bedarf wird auf acht Seiten detailliert erläutert, auf die neuen Transparenzregeln entfallen zwei Seiten – das legt nahe, dass die eingangs erwähnte Karotte den Parteien deutlich mehr am Herzen liegt als der Stock. Es ist zu begrüßen, dass die finanzielle Situation der Parteien bei den Schatzmeistern explizit abgefragt wurde – wen wundert es aber, dass eine Abfrage des Bedarfs (Einsparpotenziale scheinen bestenfalls implizit abgefragt worden zu sein) bei Schatzmeistern zum Resultat führt, dass ebenjener Bedarf vorhanden ist? Zwar wird „mittelfristig auch“ Einsparpotenzial gesehen (BT-Drs. 20/9147, S. 7), aber hier bleiben die ansonsten nachgerade ausschweifenden Ausführungen des Entwurfs sehr unkonkret. Zeitigt die Digitalisierung keine kostensenkenden Folgen für die Mitarbeiter- und Personalverwaltung? Alle Zweifelnden mögen bitte „Kostensenkung Personal Digitalisierung“ in die Internet-Suchmaschine ihres Vertrauens eingeben; man kommt ob der Ergebnisse doch arg ins Grübeln.

Es lässt sich auch hinterfragen, ob finanzielle Mittel wirklich der Schlüssel zum Erfolg einer Partei in den sozialen Medien sind. Ausweislich der



Rechenschaftsberichte der Parteien verfügte die AfD im Zeitraum 2013–2016 jährlich über durchschnittlich 12,7 Mio. Euro; bei FDP, Linkspartei und Grünen waren es 32,3 Mio. Euro (BT-Drs. 19/30520, S. 58). Dessen ungeachtet war die AfD bereits im Bundestagswahlkampf 2017 in den sozialen Medien wesentlich erfolgreicher als die anderen Parteien (Jabs 2017). Dies legt nahe, dass nicht Geld, sondern vor allem eine Strategie nötig ist, um in den sozialen Medien erfolgreich zu sein.

Schließlich stützen die Ausführungen des Gesetzesentwurfs sich ausschließlich auf diejenige (vor allem politikwissenschaftliche) Literatur, die einen erhöhten Einkommensbedarf der Parteien bejaht. Wie bereits erwähnt, hängt auch der Verfasser dieser Stellungnahme der Auffassung an, dass eine staatliche Parteienfinanzierung, insbesondere gegenüber Großspenden, deutliche Vorteile aufweist (Koß 2018). Wenn im Entwurf allerdings vollmundig „Alternativen keine“ (BT-Drs. 20/9147, S. 2) verkündet wird, dann wünscht man sich doch eine ausgewogenere Abwägung der Argumente. Mit keinem Wort erwähnt wird etwa die sehr einflussreiche politikwissenschaftliche These, dass eine staatliche Finanzierung Parteien von ihren Spendern entfremde und es etablierten Parteien ermögliche, ein doppeltes Kartell zu bilden: zum einen gegen Wettbewerber, also neue Parteien und zum anderen gegen die Wünsche der eigenen Basis (Katz & Mair 1995, 2009). Der Verfasser dieser Stellungnahme lehnt die These von den Kartellparteien vehement ab (zuletzt Koß 2023); sie gehört aber in die hier zu führende Debatte, eben weil es durchaus Argumente gibt, die gegen eine Erhöhung der staatlichen Parteienfinanzierung sprechen. Stattdessen stützt sich die Argumentation des Gesetzesentwurfs auf ein von CDU/CSU und SPD anlässlich des verfassungswidrigen Versuchs einer Erhöhung der absoluten Obergrenze der staatlichen Parteienfinanzierung in Auftrag gegebenes Gutachten („Veränderte Rahmenbedingungen...“), das dann kaum überraschend den Finanzbedarf bejaht. Dieses Gutachten wird in dem Entwurf 17-mal zitiert.

4. Neugestaltung der Transparenzregeln

4.1 Sponsoring

Über das Thema Sponsoring wird schon seit fast zwanzig Jahren eine intensive Debatte geführt (vgl. nur die Beiträge in Morlok et al. 2006). Deshalb ist es sehr



zu begrüßen, dass die Mehrheit des Bundestages sich jetzt der allseits erhobenen Forderung danach, Sponsoringaktivitäten in den Rechenschaftsberichten der Parteien auszuweisen, angeschlossen hat. Die Festlegung der Bagatellgrenzen von 750 Euro für Einzelsponsorings und 6.000 Euro für kumulierte erscheint ebenfalls sinnvoll. Nicht nachvollziehbar ist allerdings, warum eine Veröffentlichung nur vorgesehen ist, wenn die Summe von Einzelsponsorings in nur einem Gebietsverband die Schwelle von 6.000 Euro überschreitet (§ 8a). Um nur das oft angeführte Beispiel des Bratwurstsponsorings im Ortsverein anzuwenden: Die vorgesehene Regelung ermöglicht es einem bundesweit aktiven Wurstunternehmen, die 11.489 Ortsvereine der CDU² in einer Höhe von mehr als 8,5 Mio. Euro ($11.489 * \text{EUR } 749 = \text{EUR } 8.605.261$) unerkannt zu sponsern. Faktisch ließe sich jeder Ortsverein sogar bis EUR 5.999 anonym sponsern, was dann auf zehn Einzelsponsorings je unter EUR 750 hinausliefe. In diesem Fall wäre ein Gesamtsponsoring von knapp 69 Mio. Euro nicht anzeigepflichtig. Auch wenn dieser Fall wenig realistisch ist, sollte doch deutlich werden, dass hier ein viel zu großes Schlupfloch für anonymes Sponsoring verbleibt. Klüger wäre es, die Grenzen von 750 Euro für Einzelsponsorings und von 6.000 Euro für kumulierte Sponsorings unabhängig von den Parteidienstleistungen gelten zu lassen.

4.2 Parallelaktionen

Die Regelungen, die dazu vorgesehen sind, sogenannte Parallelaktionen zu unterbinden, sind rundum zu begrüßen. Auch wenn es wenig wahrscheinlich sein dürfte, dass für bestimmte Parteien werbende Dritte mit ausgeprägtem Bedürfnis nach Anonymität ihrer in §27a neu geschaffenen Verpflichtung nachkommen, die von ihnen begünstigte Partei über ihr Ansinnen zu informieren: Medien und politische Konkurrenten dürften dies durchaus tun und die Strafbewehrung der Regel sorgt dafür, dass die in Kenntnis gesetzte Partei die Parallelaktion auch als Spende verbucht und ggf. veröffentlicht. Was genau als „Werbemaßnahme“ zu verstehen ist, dürfte mittelfristig Gerichte beschäftigen; dennoch liefert §27 Ia und Ib eine hinreichend präzise Definition. Bedauerlich ist, dass gegen bestimmte Parteien gerichtete negative Kampagnen weiterhin nicht

² Stand 2008, s. <https://www.kas.de/de/web/geschichte-der-cdu/kreisverbaende>.



anzeigepflichtig sind, allerdings scheint hier die Frage der nutznießenden Partei, die eine solche Parallelaktion als Spende zu verbuchen hätte, in der Tat nicht auflösbar.

4.2 Veröffentlichungspflicht für Großspenden

Angesichts des Ziels des Gesetzesentwurfs, eine „mögliche Einflussnahme von Dritten transparent zu machen“ (BT-Drs. 9147, S. 8), erscheint die vorgesehene unmittelbare Veröffentlichungspflicht von Spenden über 35.000 Euro als zu hoch angesetzt. Je nach Adressat und Ebene des politischen Systems können auch Spenden von 10.000 Euro mit erheblichem Einfluss verbunden sein, beispielsweise auf der Länder- oder kommunalen Ebene. Zwar müssen auch Spenden ab 10.000 Euro veröffentlicht werden, aber eben nicht unmittelbar, sondern in den Rechenschaftsberichten. Der Gesetzesentwurf ist ein gutes Beispiel dafür, dass damit eine zu lange Frist verbunden ist: Auch der vorliegende Entwurf muss sich mit knapp zwei Jahren alten Daten aus dem Jahr 2021 begnügen (BT-Drs. 9147, S. 23). Dieser Zeitraum ist einfach zu lang und sollte mit den neu bereitgestellten Geldern zur Bewältigung der Digitalisierung dringend verkürzt werden.

Bedenken, dass eine weitere Absenkung der Schwelle für die unmittelbare Veröffentlichung von Spenden eine abschreckende Wirkung haben, sind unbegründet: Der jährliche Durchschnitt von Spenden über 50.000 Euro lag im Zeitraum 2002–11 bei 5,7 Mio. Euro und stieg im Zeitraum 2012–21 auf 6,4 Mio. Euro (Lobbypedia 2023). Wenn also schon die staatlichen Zuwendungen erhöht werden, sollte damit auch noch mehr Transparenz einhergehen als der Gesetzesentwurf es vorsieht. Dies böte der Koalition auch Anlass, die von ihr selbst im Koalitionsvertrag vorgesehene Absenkung der Schwelle für eine namentliche Veröffentlichung der Spender für Spenden ab 7.500 Euro (SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP 2021, S. 10) umzusetzen.

5. Literaturverzeichnis

Bieber, Christoph, Isabelle Borucki, Daniel Ruttloff, Kristina Weissenbach, Stine Ziegler (2022), Digital, divers, dynamisch. Perspektiven der Parteidemokratie, *Aus Politik und Zeitgeschichte* 10–11, S. 35–41.



Birch, Sarah (2022), Private electoral finance and democratic theory, *Constellations* 29/4, S. 492–506.

BT-Drs. 19/30520 (2021), Bericht über die Rechenschaftsberichte 2015 bis 2019 der Parteien sowie über die Entwicklung der Parteienfinanzen gemäß § 23 Absatz 4 des Parteiengesetzes. <https://dsrver.bundestag.de/btd/19/305/1930520.pdf>.

Engels, Jens Ivo (2019), *Alles nur gekauft? Korruption in der Bundesrepublik seit 1949*, Darmstadt: wbg Theiss.

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). http://www.bmjjv.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.* 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), Die beste aller schlechten Lösungen. Plädoyer für eine Ausweitung der staatlichen Parteienfinanzierung, *Der Staat* 57/3, S. 387–406.

Koß, Michael (2023), Fehler und Versuch. Parteispenden und ihre Regulierung, in: Andreas Polk & Karsten Mause (Hrsg.), *Handbuch Lobbyismus*, Wiesbaden: Springer VS, S. 283–306.

Lobbypedia (2023), Parteispenden-Datenbank. <https://lobbypedia.de/wiki/Parteispenden-Datenbank>.



MDR (2023). Streit um Geld für politische Bildung geht weiter, 10. September.

<https://www.mdr.de/nachrichten/deutschland/politik/kuerzungen-politischebildung-bundes-haushalt-100.html#:~:text=Bei%20der%20Bundeszentrale%20drohen%20nun,auf%20dann%2076%20Millionen%20Euro.>

Morlok, Martin, Ulrich von Alemann & Thilo Streit (Hrsg.) (2006), *Sponsoring – Ein neuer Königsweg der Parteienfinanzierung*. Baden-Baden: Nomos.

Polk, Andreas (2020), What do we know about lobbying in Germany? *Review of Economics* 71, S. 43–79.

Scarrow, Susan (2006), Party Subsidies and the Freezing of Party Competition: Do Cartel Mechanisms Work? *West European Politics* 29/4, S. 619–39.

SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP (2021), Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit. <https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/gesetzesvorhaben/koalitionsvertrag-2021-1990800.>