

Prof. Dr. Isabelle Borucki - Philipps-Universität - Institut für Politikwissenschaft - 35032 Marburg

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Inneres und Heimat Herrn Vorsitzenden
Prof. Dr. Lars Castellucci, MdB

Per Mail: innenausschuss@bundestag.de

Fachbereich
Gesellschaftswissenschaften und
Philosophie
Institut für Politikwissenschaft
Prof. Dr. Isabelle Borucki
Tel.: 06421-28-24974
Fax: 06421-28-28991
E-Mail: isabelle.borucki@uni-marburg.de
Sek.: Britta Agel
Tel.: 06421-28-24389
E-Mail: agelb@staff.uni-marburg.de
Anschrift: Ketzlerbach 63
35032 Marburg

Marburg, 24.11.2023

Schriftliche Stellungnahme Öffentliche Anhörung am Montag, 27. November 2023, 11.00 Uhr „Parteiengesetz“

Zusammenfassung

Die Auswirkungen der Digitalisierung erstrecken sich über verschiedene Dimensionen der Parteiarbeit, von der Kommunikation über die Wahrnehmung von Mitgliederrechten bis zur Aufstellung und Rekrutierung von Kandidaten. Es ist notwendig, Konvergenz und Hybridisierung verschiedener Formate in digitalen Kanälen bei gleichzeitiger Aufrechterhaltung analoger Vorgängerformate zu berücksichtigen. Instrumente und Anschaffungen sind nicht als Ersatz, sondern als zusätzliche Maßnahmen anzusehen. Die Betonung der höheren Ausstattung der Parteien unterstreicht die Anforderungen, um in verschiedenen kommunikativen und partizipativen Dimensionen präsent zu sein. Die Dauerhaftigkeit dieses Zustands ist schwer abzuschätzen, und eine finale Bewertung der digitalen Transformation bleibt unsicher. Hierzu ist es wichtig, eine Definition von Digitalisierung voran zu stellen: Digitalisierung als die rein technische Übersetzung von analog in digital, als sozialer und politischer Prozess oder als konstruktive Veränderung und Umgestaltung unserer Lebenswelten. Für die Parteien stellt diese digitale Transformation eine große Herausforderung dar. Um den damit zusammenhängenden Veränderungen zu begegnen, ist eine professionelle Aufstellung der Parteien wichtig und unerlässlich, was im Gesetzesentwurf entsprechend berücksichtigt wird. Mit der digitalen Transformation sind auch Veränderungen der Mitgliedschaft verbunden, mitsamt einem Verwischen der Grenzen von Mitgliedschaft und damit verbundenen Ängsten.

Die folgenden Ausführungen sind gegliedert in Kommentare zu den Antworten des Gesetzes auf die 1) veränderten Rahmenbedingungen für Kommunikation, Organisation und Partizipation von Parteien, die 2) Anforderungen an die Ausübung von Mitgliederrechten sowie die Möglichkeiten zur Teilhabe und Partizipation.

1. Anpassung an veränderte Rahmenbedingungen: Einschneidende Veränderungen

Das Kommunikationsdilemma von Politik im Allgemeinen und Parteien im Speziellen zwischen verschiedenen Formaten und Plattformen ist nicht nur zweigleisig, sondern hybrid und

vermischt sich je nach Zielgruppen, Zeitpunkten, Formaten und Themen. Wie im Gesetzentwurf und im Gutachten des Kollegen Decker zusammenfassend formuliert, gehen die Medialisierung der Politik, ihre daraus folgende Professionalisierung und der damit erhöhte Kostendruck nicht spurlos an den Parteien vorbei (s. Decker-Gutachten; vgl. auch Borucki 2014, 2023). Hier beobachtet die Forschung seit 40 Jahren eine Intensivierung, Ausdifferenzierung, Fragmentierung und Individualisierung der Kommunikation und Medialität, die sich in der Digitalität (Stalder 2016) äußert.

Auf Parteien bezogen bedeutet die digitale Transformation eine Veränderung „auf allen Ebenen und in allen Dimensionen, in ihrer Kommunikation, dem Schaufenster nach außen wie nach innen, ihrer Organisation, dem strukturellen und institutionellen Teil einer Partei und der Partizipation als Kern der innerparteilichen Demokratie, der Beteiligung und Mitwirkung ermöglicht. Die Entzauberung des Digitalen meint insofern die Eröffnung eines Möglichkeitsraumes für die Gestaltung von Wandel im Wandel“ (Borucki 2023, 217). Parteien müssen also in die Lage versetzt werden, flexibel auf die noch nicht absehbaren Folgen der Digitalisierung und der damit verbundenen Transformation reagieren und insbesondere auch agieren zu können.

Die Nutzung von Medien in der Bevölkerung passt sich stetig den Anforderungen der Plattformen an. Hier wären im Gesetz noch aktuellere Zahlen als die aus 2020 zu nennen (vgl. Drs. 20/9147, S. 15), da sich in den vergangenen drei Jahren die Nutzungsmuster noch weiter von klassischen Medien weg hin zu den so genannten neuen Medien verschoben haben.

Im Kontext der begrenzten Mittel der Parteien, insbesondere im Vergleich zu anderen Ländern, sind Mechanismen notwendig, um Frustration und Abschreckung bereits gebundener Wählergruppen zu verhindern. Die verfassungsgemäßen Aufgaben von Parteien haben sich durch veränderte Partizipationsnormen, vor allem im Zeitalter neuer Medien, erheblich gewandelt. Parteien müssen in einer unübersichtlichen Medienlandschaft nicht nur an ihrer eigenen Basis arbeiten, sondern auch klassische Öffentlichkeitsarbeit mit der Nutzung verschiedener Plattformen und dem Aufbau eigener Kommunikationsinfrastrukturen kombinieren. Dieses Faktum ist zwar im Gesetz entsprechend gewürdigt (zu Nummer 3, §18), die weitere Entwicklung, gerade in Bezug auf die zunehmende Durchdringung kommunikativer Umwelten mit generativen Sprachmodellen oder generativen Audiovisualisierungen in Verbindung mit Microtargeting und Ansprache von Zielgruppen insbesondere in Wahlkämpfen ist bis dato in der Richtung der Entwicklung kaum abschätzbar oder gar prognostizierbar – zumal Fragen der Erreichbarkeit zu Aktivierung und Mobilisierung nach wie vor aktuell sind (Haller et al. 2023). Dennoch ist es gegeben und im Gesetzesentwurf auch folgerichtig adressiert, die notwendigen Gegenmaßnahmen gegen Fake News und Desinformationskampagnen ergreifen und hierzu auf entsprechende Mittel (Personal, Infrastruktur, Ressourcen) bauen zu können.

Neben der Ansprache der eher jüngeren, aktiveren und diverseren Anhänger- und Unterstützerschaft darf man nicht die älteren und bestehenden Gruppen von Mitgliedern und Wählern vernachlässigen oder gar vergessen, angesichts der schier Vielfalt von Social Media Plattformen in Wahlkämpfen (Ziegler 2023). Gerade ältere Personen können für Parteien wahlentscheidend sein und fühlen sich schnell abgehängt oder ausgeschlossen, wenn ihre Bedürfnisse in der digitalen Kommunikation nicht angemessen berücksichtigt werden. Ohnehin ist es dringend geboten, Mechanismen vorzuhalten und einzubauen, die eine Frustration und eine Abschreckung bereits gebundener Wählergruppen verhindert und deren Potenziale nicht verschenkt. Daher ist eine ausgewogene Kommunikationsstrategie wichtig, die sowohl die Anforderungen der neuen Medien als auch die Bedürfnisse der bestehenden Zielgruppen berücksichtigt, die Form der integrierten Kampagne mag hierzu ein Anknüpfungspunkt sein. Die Doppelbelastung und Verschränkung verschiedener Kommunikationsformen, die im Gesetzesentwurf sowohl im Bereich der Investitionsnotwendigkeiten als auch den Einsparpotenzialen adressiert werden, sollte in einer verschränkten und teilweise sich gegenseitig aufhebenden Interaktion ganzheitlich betrachtet

werden. Gerade bei Aufstellungsverfahren zu Wahlverfahren sind hier Grenzen des Gesetzentwurfs gegeben.

2. Erfordernisse der Ausübung von Mitgliederrechten und Ermöglichung von Teilhabe und Partizipation

Die Einbindung und Ermöglichung der Ausübung der Rechte von Parteimitgliedern auf dem Wege der innerparteilichen demokratischen Willensbildung gem. Art. 21 GG muss nach wie vor gewährleistet sein. Dies ist durch die Erweiterung der Teilhaberechte von Parteimitgliedern über digitale und hybride Lösungen, etwa zu Parteitagen oder der digitalen Vernetzung verschiedener physischer Veranstaltungen gegeben.

Die verfassungsgemäßen Aufgaben von Parteien haben sich aufgrund veränderter Partizipationsnormen, insbesondere im Zeitalter der sogenannten neuen Medien, erheblich gewandelt. Obwohl diese Medien mittlerweile nicht mehr als neu gelten, ist der mit ihnen verbundene Konvergenzaufwand immens. Die traditionelle Parteiarbeit, die sich auf Basisarbeit, Öffentlichkeitsarbeit und Wahlkämpfe beschränkte, wird nun durch vielfältige Herausforderungen in der digitalen Ära erweitert.

In einer unübersichtlichen und sich ständig wandelnden Medienlandschaft müssen Parteien heute nicht nur an ihrer eigenen Basis arbeiten. Klassische Öffentlichkeitsarbeit und die Zusammenarbeit mit Journalisten über Geschäftsstellen sind nach wie vor wichtig, aber es kommen neue Dimensionen hinzu. Dazu gehören das Social Media Campaigning mit dem Betreiben von permanenten Kampagnen, die Außenkommunikation und Präsentation auf diversen Plattformen wie Webseiten, Social Media, Google und Youtube, sowie der Aufbau eigener Kommunikationsinfrastrukturen zur Mitgliederpflege und -koordination in Untergliederungen.

Parallel dazu stehen klassische Parteiarbeiten, etwa die Organisation von Aufstellungsveranstaltungen und Parteitagen, weiterhin im Fokus. Doch im Zeitalter der Digitalisierung nutzen Parteien Social Media oft nicht im Einklang mit den eigentlichen Logiken dieser Plattformen. Interaktion und Feedback werden vernachlässigt, und viele Parteien betrachten Social Media und Webseiten eher als Schaufenster für ihre Botschaften als als aktive Interaktionsflächen für die Nutzer.

Die begrenzten Mittel der Parteien, insbesondere im Vergleich zu Ländern wie den USA, wo Super PACs und outsider spending massive Kampagnen ermöglichen, begrenzen auch die Möglichkeiten der Parteien im Online-Wahlkampf. Die Regulierung dieses Bereichs ist unzureichend, was zu unterschiedlichen Ansätzen der Parteien führt. Die Lernfähigkeit und Experimentierfreude im Umgang mit neuen Medien und Plattformen variieren stark zwischen den Parteien, von starken Präsenzen auf einzelnen Plattformen bis zu breit angelegten Versuchen, verschiedene Netzwerke anzusprechen.

Denn je größer und professioneller eine Partei ist, desto höher ist auch ihr Finanzbedarf, wie j auch der Abschnitt zur budgetären Entwicklung des Gesetzentwurfs zeigt. Dies ist durch die Digitalisierung nochmals gesteigert, weil bspw. digitale Parteitage kein vollständiges Substitut darstellen, sondern zusätzlich zu den ohnehin notwendigen Präsenzparteitagen abgehalten werden müssen und hier ein immenser technischer Aufwand vonnöten ist, der auch professionell geschultes und hochqualifiziertes Personal notwendig macht. Professionell in dem Sinne, dass die Menschen entsprechend qualifiziert sein müssen, und aber auch in angemessenem Ausmaß vorhanden sein müssen. Die Betreuung eines Mitgliederchats parallel zur technischen und organisatorischen Koordination eines Parteitages gelingt nicht einer Person allein. Diese genannten Erfordernisse der Mehrfachbelastung sind nun adäquat abgebildet im Gesetzentwurf.

Die Folge ist die notwendige Etablierung von Doppelstrukturen, einmal im Digitalen und einmal im Analogen, denen jeweils Folge geleistet werden muss. Allerdings ist der Kostenaufwand und insbesondere der Aufwand für Absicherung und Sicherheit dieser Veranstaltungen

langfristig nicht absehbar, was sich auch künftig, wie im Entwurf vermerkt, nicht einschätzen lassen wird. Gerade, was die Absicherung gegen Fake News, Desinformation und insbesondere Deep Fakes angeht, ist der entsprechende personelle und technische Aufwand für Infrastruktur und deren Betreuung nicht zu unterschätzen.

Die vorgeschlagenen Wege zur digitalen Teilhabe von Mitgliedern und Interessierten an Parteitage sind inklusiv gestaltet und entsprechen dem Urteil des BVerfG vom 24. Januar 2023.

Hierbei greift der Gesetzentwurf mitunter zu stark in die innerparteilichen Willensbildungsprozesse ein, als eine Einberufung digitaler Parteitage nur durch den Vorstand, nicht aber durch Voten von Untergliederungen erfolgen kann. Für Parteitage auf der Bundesebene und deren Organisation mag das folgerichtig erscheinen, es sollten jedoch nicht zu enge und insbesondere direktive Ausgestaltungen der innerparteilichen Demokratie suggeriert werden, die die Potenziale digitaler Kommunikation nicht ausschöpfen bzw. sie auf den jeweiligen Untergliederungsebenen gar verhindern. Eine derartige direktive Steuerung steht der Demokratisierung und breiten Anbindung einer Partei und ihrer Untergliederungen im Sinne des Art. 21 GG entgegen bzw. schränkt die demokratische Willensbildung in der Partei ein. Dass bereits vor der Pandemie Zentralisierungstendenzen zu beobachten waren, soll an dieser Stelle angemerkt sein (Kruschinski et al. 2018).

Zu Nummer 2 (§15, 2a) ist diesem Zusammenhang anzumerken, dass auch die elektronische und digitale Stimmabgabe im Rahmen der Aufstellung von Wahlbewerbern nach Paragraph 17 PartG ermöglicht werden sollte. Die bisherige Formulierung des §15 sieht eine Ermöglichung in einer direktiven Top-down-Logik vor. Zu diskutieren ist, ob die Untergliederungen entsprechend der gleichen Rechte zur Digitalisierung ihrer Wahl- und Entscheidungsprozesse erhalten. Da dies durch die entsprechend geltenden Wahlgesetze abgedeckt ist, sollte langfristig auch eine Aktualisierung dieser überlegt werden, um möglichen Ungleichgewichten zwischen den auf Bundesebene stattfindenden digitalen und analogen Wahlverfahren in der Zukunft entgegen zu wirken.

Referenzen

- Borucki, I. (2014). *Regieren mit Medien: Auswirkungen der Medialisierung auf die Regierungskommunikation der Bundesregierung von 1982-2010*. Budrich. http://deposit.d-nb.de/cgi-bin/dokserv?id=4664498&prov=M&dok_var=1&dok_ext=htm
- Borucki, I. (2023). Die Entzauberung des Digitalen: Wie Parteien die digitale Transformation (üb)erleben und ihre Basis erreichen. In K.-R. Korte, P. Richter, & A. von Schuckmann (Eds.), *Regieren in der Transformationsgesellschaft: Impulse aus Sicht der Regierungsforschung* (pp. 215–221). Springer Fachmedien. https://doi.org/10.1007/978-3-658-41285-2_24
- Haller, A., Kruschinski, S., Günther, J., Michelberger, S., Uhlich, M., & Thoß, L. (2023). Willst du uns im Wahlkampf unterstützen? Bitte bestätige deine E-Mail-Adresse. In M. Fuchs & M. Motzkau (Eds.), *Digitale Wahlkämpfe: Politische Kommunikation im Bundestagswahlkampf 2021* (pp. 101–120). Springer Fachmedien. https://doi.org/10.1007/978-3-658-39008-2_7

Michels, D., & Borucki, I. (2021). Die Organisationsreform der SPD 2017–2019: Jung, weiblich und digital?

Politische Vierteljahresschrift, 62(1), 121–148. <https://doi.org/10.1007/s11615-020-00271-1>

Kruschinski, S., & Haller, A. (2018). Wahlparteitage, Veranstaltungsmanagement und Parteitagsregie. In M.

Oswald & M. Johann (Eds.), *Strategische Politische Kommunikation im digitalen Wandel:*

Interdisziplinäre Perspektiven auf ein dynamisches Forschungsfeld (pp. 289–317). Springer

Fachmedien. https://doi.org/10.1007/978-3-658-20860-8_13

Stalder, F. (2016). Kultur der Digitalität. Suhrkamp Verlag.

Zerback, T., Marschall, S., Kleinen-von Königslöw, K., & Borucki, I. (2022). Politische

Kommunikationsforschung im Wandel. In I. Borucki, K. Kleinen-von Königslöw, S. Marschall, & T.

Zerback (Eds.), *Handbuch Politische Kommunikation* (pp. 1–23). Springer Fachmedien.

https://doi.org/10.1007/978-3-658-26242-6_56-1

Ziegler, S. (2023). Watching the digital grassroots grow: Assessing party members' social media campaigning during the 2021 German Bundestag election. *Policy Studies*, 0(0), 1–21.

<https://doi.org/10.1080/01442872.2023.2229248>