

# **Veränderte Rahmenbedingungen des politischen Wettbewerbs seit den 1990er-Jahren. Ein Gutachten zur Forderung nach einmaliger Erhöhung der absoluten Obergrenze der staatlichen Parteienfinanzierung**

*Frank Decker*

## 1.) Grundsätzliche Überlegungen zur absoluten und relativen Obergrenze

Das vom Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil von 1992 etablierte System der staatlichen Parteienfinanzierung beruht im Kern auf einer Verbindung von relativer und absoluter Begrenzung des staatlichen Finanzierungsanteils. Die Regelungen zur relativen Obergrenze basieren auf der vernünftigen Überlegung, durch die Koppelung der staatlichen Finanzierung an den gesellschaftlichen Finanzierungsteil über Mitgliedsbeiträge und Spenden einerseits eine überwiegende Staatsfinanzierung mit entsprechenden Abhängigkeiten zu unterbinden und andererseits Anreize zu geben, dass die Parteien sich um ihre gesellschaftliche Verankerung bemühen.

Die Einziehung einer absoluten Obergrenze soll wiederum einer Selbstbedienung der Parteien aus der Staatskasse einen Riegel vorschieben und die Staatsfinanzierung auf das Ausmaß beschränken, das zur Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit der Parteien erforderlich ist. Die Verbindung von relativer und absoluter Obergrenze bleibt auch im Urteil von 2023 unangetastet, obwohl sie eine Reihe von Problemen aufweist. Ein zentrales Problem liegt in der Pluralisierung der Parteienlandschaft, die in den 1980er Jahren eingesetzt und sich seit den 2010er Jahren nochmals beschleunigt hat.

Ein Sechs- oder Siebenparteiensystem ist notwendigerweise kostenträchtiger als ein Drei- oder Vierparteiensystem, da sich ja allen Parteien a) die gleichen Aufgaben stellen, b) der Wettbewerbsdruck mit wachsender Zahl der Konkurrenten für die einzelnen Parteien eher zunimmt und c) die Wettbewerbssituation heute auch in qualitativer Hinsicht eine andere ist, nachdem sich mit der AfD eine in Teilen extremistische Kraft am rechten Rand des Parteiensystems fest etabliert hat. Diese fordert die demokratischen Parteien zu gegenauflärerischen Maßnahmen auf, die über den normalen Wettbewerb um Stimmen hinausweisen.

Hinzu kommen eine Reihe von „sonstigen“ Parteien, die Mittel aus der staatlichen Parteienfinanzierung beziehen. Auch deren Zahl hat seit den 1980er Jahren zugenommen. So erhielten 2021 neben den sieben großen Parteien weitere 13 Parteien staatliche Mittel. 2020 profitierten sogar 15 weitere Parteien von den Geldern aus der Staatskasse, darunter auch die rechtsextremistische NPD. Die Logik des immer gleich großen Kuchens, der die absolute Obergrenze folgt, geht an dieser Entwicklung vorbei. Je mehr Parteien an der

staatlichen Finanzierung partizipieren, umso größer müsste eigentlich auch der Kuchen werden.

Die Koppelung von gesellschaftlichem und staatlichen Finanzierungsanteil weist ebenfalls eine Kehrseite auf, wenn sie eine abnehmende gesellschaftliche Verankerung der Parteien durch entsprechend niedrigere staatliche Zuwendungen sanktioniert. Denn verlieren die Parteien an Wählern und Mitgliedern, wie es bei den einstmalig dominierenden Volksparteien Union und SPD seit den 1990er Jahren zunehmend der Fall war und weiterhin ist, müssten sie ihre Anstrengungen ja eher noch verstärken, um dem entgegenzuwirken. Dazu bräuchten sie natürlich auch mehr Mittel.

Vor diesem Hintergrund ist es nicht überraschend, dass in dem Maße, in dem die direkte staatliche Finanzierung reguliert und gedeckelt wurde, sich die Schleusen der indirekten staatlichen Parteienfinanzierung immer mehr geöffnet haben. Zu nennen sind hier vor allem die Mittel für die Fraktionen und parteinahen politischen Stiftungen, wo die verfassungsgerichtliche Kontrolle nicht im selben Maße greift. Die Stiftungen übernehmen zum Beispiel wichtige Aufgaben im Bereich der allgemeinen politischen Bildung und Fortbildung des politischen Nachwuchses, die laut Parteiengesetz ebenfalls den Parteien obliegen. Die Parteien haben sich also, um die engen Grenzen der direkten Staatsfinanzierung zu umgehen, an anderer Stelle „schadlos gehalten“ und auch im Bereich der direkten Staatsfinanzierung wiederholt versucht, Regelungslücken auszunutzen. Ein Beispiel dafür ist das Sponsoring, mit dem die strengen Vorschriften für Parteispenden unterlaufen werden können. Solche Ausweichreaktionen dürfen bei der Normierung der direkten staatlichen Finanzierung nicht unberücksichtigt bleiben.

Generell handelt es sich bei der Parteienfinanzierung ähnlich wie bei der Abgeordnetenbesoldung oder beim Wahlrecht um Fragen, bei denen die Parteien zumindest potenziell ein hohes Maß an „institutionellen Eigeninteressen“ aufweisen. Ob die Etikettierung der Gesetzesänderung, mit der Union und SPD im Juli 2018 eine einmalige Erhöhung der absoluten Obergrenze von 165,4 (2018) auf 190 Millionen Euro durchsetzten, als „Entscheidung in eigener Sache“ gerechtfertigt war, lässt sich allerdings bezweifeln. In der Begrifflichkeit schwingt die Vorstellung mit, dass die Parteien in diesen Fragen wie ein Kartell zulasten Dritter zusammenwirken, das normale Gegenüber von regierender Mehrheit und Opposition also hinter sich lassen.

Gerade das war aber bei diesem Verfahren nicht der Fall. Die Kontrolle durch die Oppositionsparteien blieb gegeben, indem diese nicht nur im Bundestag gegen das Gesetz stimmten, sondern sogar ein Normenkontrollverfahren vor dem Verfassungsgericht anstrebten – unbeschadet der Tatsache, dass sie von dem Gesetz selber profitieren würden. Auch der Ablauf des Verfahrens war einschließlich der Expertenanhörung ordnungsgemäß. Dass die Regierungsmehrheit wegen der geringen Popularität des Themas kein Interesse an einer übermäßigen öffentlichen Aufmerksamkeit hatte und die Sache

deshalb unter Ausnutzung der rechtlichen Möglichkeiten rasch hinter sich bringen wollte, kann man ihr schwerlich ankreiden, gehört es doch zu den normalen Usancen des politischen Wettbewerbs. Auch Verfahrensregeln sind bei ihrer Handhabung von Opportunitätsgesichtspunkten nicht ausgenommen.

Dass sie bei der Begründung des erhöhten Finanzbedarfs nicht sorgfältig genug waren und viele triftige Argumente erst in der mündlicher Verhandlung „nachgeliefert“ wurden, haben die damaligen Antragssteller inzwischen selbstkritisch reflektiert. Im Gegenzug hat das Gericht ausdrücklich anerkannt, dass durch die Digitalisierung und den verstärkten Einsatz direktdemokratischer Partizipationsinstrumente „einschneidende Veränderungen“ eingetreten sind, die eine Erhöhung der absoluten Obergrenze gebieten bzw. als gerechtfertigt erscheinen lassen.

## 2.) Organisationswandel der Parteien durch Veränderungen der Medien- und Kommunikationsumwelt und die Nutzung neuer Partizipationsinstrumente

Die Grundstruktur der deutschen Parteien lässt sich mit dem Begriff der mitgliederbasierten Funktionärspartei am besten beschreiben.<sup>1</sup> Im Rahmen dieser Grundstruktur haben die Parteien seit den 1990er Jahren einen einschneidenden Organisationswandel durchlaufen. Dieser betrifft zum einen die nach innen wie nach außen gerichteten Kommunikationsformen und Mittel der Wähleransprache, zum anderen die Instrumente der innerparteilichen Partizipation. Wurden erstere durch die Verbreitung des Internets seit den 2000er Jahren und nochmals verstärkt durch den Siegeszug der Sozialen Medien seit den 2010er Jahre nachgerade revolutioniert, setzte die Abkehr vom bis dahin ausschließlich geltenden Delegiertenprinzip bereits in den 1990er Jahren ein. Lediglich die Grünen bildeten hier eine Ausnahme; bei ihnen gehörte das Modell der Basisdemokratie zur Gründungs-DNA und wurde bereits in den 1980er Jahren in vielfältiger Weise erprobt.

### a) Veränderungen der Medien- und Kommunikationsumwelt

Die Veränderungen der Medien- und Kommunikationsumwelt, dem sich die Parteien zu stellen und anzupassen haben, ist auf die Digitalisierung zurückzuführen, also einen technologischen Prozess, der Informationen in maschinenlesbare Daten umsetzt und diese Daten verarbeitet und übermittelt. Dieser Prozess findet automatisiert und vernetzt mittels Computerhardware und -software statt – kaum ein Bereich des gesellschaftlichen Lebens kann sich heute noch seinem Einfluss entziehen.

Neben der Arbeitswelt sind es vor allem die Medien- und Kommunikationsstrukturen, die durch die technologiegetriebene Digitalisierung einer nachhaltigen Veränderung

---

<sup>1</sup> Vgl. Frank Decker, Parteiendemokratie im Wandel, 2. Aufl., Baden-Baden 2018, S. 271 ff.

unterworfen werden. Das Feld der Medien lässt sich in drei Bereiche unterteilen: die Printmedien, Hörfunk und Fernsehen und die digitalen bzw. netzbasierten sozialen Medien (*Social Media*). Überschneidungen zwischen ihnen bestehen insofern, als die Angebote der Printmedien heute oft auch in elektronischer Form verfügbar sind und Rundfunkbeiträge in Mediatheken eingestellt werden. Umgekehrt besteht ein Teil des Geschäftsmodells der Betreiber digitaler Plattformen darin, dass sie die in den traditionellen Medien generierten Inhalte „abgreifen“ und für eigene Zwecke verwerten. Die sozialen Medien bilden mithin längst keine eigenständige Sphäre mehr. Indem die Journalisten aus Facebook und Twitter zitieren, über die dort behandelten Themen berichten und die Netzwerke selbst als Akteure zur Verbreitung ihrer eigenen Botschaften benutzen, wird auch das traditionelle Mediensystem zunehmend von ihnen geprägt und dem Diktat des Aufmerksamkeitswettbewerbs noch stärker unterworfen.

Der neuerliche Strukturwandel der Öffentlichkeit, der durch die sozialen Medien eintritt, steht in seiner epochalen Wirkung auf der gleichen Stufe wie das Aufkommen der Massenmedien im 19. Jahrhundert oder der Siegeszug des Fernsehens ab Mitte des 20. Jahrhunderts. Jürgen Habermas geht sogar noch weiter und nennt sie „eine mit der Einführung des Buchdrucks vergleichbare Zäsur in der menschheitsgeschichtlichen Entwicklung der Medien.“<sup>2</sup> Das Hauptmerkmal dieser Zäsur ist der Plattformcharakter der neuen Medien. Sie erbringen keine eigenen Informationsleistungen, sondern stellen für Dritte Informationen bereit und ermöglichen deren Verbreitung. Die „Dritten“, das sind die potenziellen Nutzer – also wir alle. Diese erhalten zum einen eine schier unbegrenzte Menge von neuen Medienangeboten, die häufig kostenfrei sind, aber über die Daten, die die Nutzer den Plattformbetreibern zur Verfügung stellen, mitbezahlt werden müssen. Denn in der zielgerichteten, auf die Einzelperson zugeschnittenen Werbung, die diese Daten ermöglichen, liegt deren eigentliches Geschäftsmodell. Zum anderen heben die Plattformen den im traditionellen Mediensystem bestehenden Gegensatz von Erzeugern und Rezipienten der Medieninhalte auf, indem sie jedem oder jeder einzelnen gestatten, sich im öffentlichen Meinungskampf zu Wort zu melden und journalistisch tätig zu werden (*user generated content*).

Wer die gravierenden Folgen des Medienwandels ermessen will, richtet den Blick am besten zuerst auf die Nachfrageseite. Nach der Nutzung verschiedener Medien als Quelle für Nachrichten und politische Informationen gefragt, liegen Fernsehen und Internet für die deutsche Bevölkerung heute laut Zahlen des Hamburger Hans-Bredow-Institutes<sup>3</sup> in etwa gleichauf und deutlich vor den Printmedien. Dabei zeigt sich ein beträchtlicher Generationenunterschied. Während 72 Prozent der 18- bis 24-Jährigen das Internet als für sie wichtigste Informationsquelle angeben, sind es bei den über 55-Jährigen nur 22 Prozent.

---

<sup>2</sup> Vgl. Jürgen Habermas, Ein neuer Strukturwandel der Öffentlichkeit und die deliberative Politik, Berlin 2022, S. 41.

<sup>3</sup> Vgl. Sascha Hölig / Uwe Hasebrink, Reuters Institute Digital News Report 2020. Ergebnisse für Deutschland, Hamburg 2020.

Umgekehrt ist das Zahlenverhältnis beim Fernsehen. Dieses stellt für 55 Prozent der über 55-Jährigen das bevorzugte Medium dar, aber nur für 17 Prozent der 18- bis 24-Jährigen. Blickt man speziell auf die sozialen Medien, werden diese von 11 Prozent aller Befragten und 30 Prozent der 18- bis 24-Jährigen als wichtigste Quelle genannt. Bei den Betreibern befinden sich Facebook und Instagram mit einem Anteil von jeweils etwa 15 Prozent täglicher Nutzung an der Spitze. Auf Twitter sind nur ein Prozent aktiv, darunter allerdings viele Journalisten, Politiker und sonstige Meinungsführer.

Gleicht man die Zahlen mit früheren Erhebungen ab, belegen sie zum einen den dramatischen Bedeutungsverlust gedruckter Zeitungen und Zeitschriften, während Fernsehen und Radio sich trotz der Online-Konkurrenz relativ gut behaupten. Zum anderen ist verlässlich prognostizierbar, dass im Zuge des Generationenwandels der Anteil der als *digital natives* geborenen bzw. aufgewachsenen Social Media-Nutzer in Zukunft weiter zunehmen und die Reichweite sowohl des Rundfunks als auch jene der Tages- und Wochenzeitungen nochmals reduzieren wird. Dass letztere zum Teil im Internet gelesen werden, kann diesen Effekt nur zum Teil kompensieren.

Indem die sozialen Netzwerke das Informationsmonopol der traditionellen Massenmedien brechen, erweitern sie das Meinungsspektrum zumindest vorderhand und schaffen so Zugangschancen für politische Außenseiter. Diese nutzen ihren so ermöglichten Eintritt in die Öffentlichkeit wiederum dazu, die alten Medien, die sie jetzt umgehen können, zu delegitimieren. Ihnen wird angelastet, absichtlich einseitig, unrichtig oder – über bestimmte Themen – überhaupt nicht zu berichten. Die Filterfunktion des redaktionellen Journalismus, die kritische Beobachter des Medienwandels wie Habermas als wesentliche Voraussetzung einer inklusiven Öffentlichkeit betrachtet, erscheint den Kritikern als Einschränkung der Meinungsfreiheit und potenzielle Zensur. Den Vorwurf, sie selbst würden über die Plattformen der sozialen Medien Falschnachrichten (*fake news*) verbreiten, geben sie mit derselben Münze an ihre Gegner zurück. Der diesen ins Gesicht geschleuderte Kampfbegriff der „Lügenpresse“ ist mittlerweile zu einem Synonym des populistischen Protests gegen das „System“ geworden.

Dass diese Kampagnen verfangen und die Umgehungsfunktion der sozialen Medien Wirkung entfaltet, lässt sich an der nachlassenden Zustimmung zum traditionellen Mediensystem ablesen. Zwar genießen die öffentlich-rechtlichen Anbieter hier immer noch einen leichten Vertrauensvorschuss gegenüber Zeitungen und Zeitschriften und sogar einen großen Vorschuss gegenüber den netzbasierten Medien. Laut einer Studie der Friedrich-Ebert-Stiftung von 2022 gibt es hierzulande inzwischen aber eine klare Mehrheit von 58 Prozent, die den Öffentlich-Rechtlichen wenig oder gar kein Vertrauen mehr entgegenbringt.<sup>4</sup> Frappierend sind die Unterschiede, wenn man die jeweiligen Parteipräferenzen betrachtet. Außer unter den Anhängerinnen und Anhängern der Grünen, die den Öffentlich-Rechtlichen

---

<sup>4</sup> Vgl. Volker Best u.a., *Demokratievertrauen in Krisenzeiten. Wie blicken die Menschen in Deutschland auf Politik, Institutionen und Gesellschaft?*, Bonn 2022, S. 28 ff.

zu 72 Prozent vertrauen, findet sich nur noch in der SPD-Anhängerschaft eine knappe Mehrheit (von 54 Prozent), die ihr Vertrauen bekundet – bei allen anderen Parteien überwiegt das Misstrauen. Am deutlichsten ist die Ablehnung in der AfD-Anhängerschaft, die den öffentlich-rechtlichen Medien zu 87 Prozent misstraut. In der Vorgängerstudie von 2019, in der zusätzlich nach den Internetmedien gefragt wurde, zeigt sich überdies, dass das Vertrauen der AfD-Anhänger in diese unter allen Parteien am stärksten ausgeprägt ist und viermal höher liegt als ihr Vertrauen in die traditionellen Medien.<sup>5</sup>

Auf der Anbieterseite lässt sich die Vermutung eines bevorzugten Einsatzes der sozialen Medien durch die Außenseiter eindrucksvoll bestätigen. So wie die Rechtspopulisten in anderen Ländern, hat die AfD in der Bundesrepublik bei Facebook und Co. deutlich die Nase vorn. Der Kommunikationswissenschaftler Johannes Hillje<sup>6</sup> charakterisiert die AfD als „digitale Massenkommunikationspartei“ neuen Stils, deren Kommunikationsstrategie sich aus drei Bestandteilen zusammen setze. Erstens versuche sie durch Provokationen, Tabubrüche, Zuspitzungen, Vereinfachungen und Framing von Begriffen Aufmerksamkeit in den traditionellen Medien zu generieren (*earned media*). Zweitens nutze die AfD eigene Kanäle auf den Social Media-Plattformen, um einen direkten, wechselseitigen Informationsfluss zwischen sich und den potenziellen Unterstützern herzustellen. Diese Eigenmedien (*owned media*) versteht sie als Instrumente einer Gegenmacht in der Öffentlichkeitsarbeit. Als drittes Element gesellen sich schließlich die bezahlten Werbeflächen auf den digitalen Plattformen hinzu, die neben die herkömmliche Wahlwerbung über Fernsehspots in den öffentlich-rechtlichen Medien und Wahlplakate auf Straßen und Plätzen treten (*paid media*). War die AfD hier beim sogenannten *microtargeting*, also der Ansprache spezifischer Zielgruppen mittels genau auf sie ausgerichteter Botschaften, zunächst Vorreiter, so haben die anderen Parteien in diesem Feld inzwischen gleichgezogen bzw. die Rechtspopulisten mit ihren Aufwendungen übertroffen.

Beide Entwicklungen – die Verlagerung der Mediennutzung weg von den klassischen und hin zu den internetbasierten Online-Medien im Allgemeinen und den sozialen Medien im Besonderen sowie die gezielte Nutzung der letztgenannten durch die neu entstandenen Herausfordererparteien – zwingen die etablierten Parteien dazu, ihre Anstrengungen auf den neuen Feldern der Kommunikation erheblich zu verstärken. Gleichzeitig dürfen sie aber auch die alten, klassischen Felder nicht vernachlässigen. Dies gilt zumal für die Unionsparteien und die SPD, die sowohl mit Blick auf die Mitglieder- wie die Wählerstruktur unter starker Überalterung leiden. Allein aufgrund ihrer zahlenmäßigen Stärke und traditionell höheren Wahlbeteiligung bleiben die älteren Wählerkohorten für sie eine eminent wichtige, womöglich wahlentscheidende Zielgruppe. Um sie zu umwerben bzw. als Mitglieder zu erreichen, müssen diese Parteien deshalb für eine noch absehbare lange Zeit

---

<sup>5</sup> Vgl. Frank Decker u.a., Vertrauen in Demokratie. Wie zufrieden sind die Menschen in Deutschland mit Staat, Regierung und Politik?, Bonn 2019, S. 41.

<sup>6</sup> Johannes Hillje, Das „Wir“ der AfD. Kommunikation und kollektive Identität im Rechtspopulismus, Frankfurt a.M. 2022.

parallele Strukturen in der Organisation und Kommunikation aufrechterhalten. In anderer Gewichtung gilt dies auch für die Parteien mit einer jüngeren Mitglieder- und Wählerstruktur.

Die besondere Herausforderung durch die neu entstandenen bzw. erstarkten populistischen und extremistischen Parteien ergibt sich auch aus der Verbreitung von Falschinformationen, die sie über die Social Media-Kanäle betreiben. Weil diese durch staatliche Regulierungsmaße nur bedingt unterbunden werden können, ist es umso wichtiger, ihnen auf demselben Feld aufklärerisch zu begegnen. Die Kommunikationsanforderungen nehmen in der zunehmend polarisierten und fragmentierten Parteienlandschaft also nicht nur in quantitativer, sondern auch in qualitativer Hinsicht zu und führen in den Bereich der politisch bzw. Demokratiebildung hinein. Dieser ist von den Parteien bisher weitgehend an die ihnen nahestehenden Stiftungen ausgelagert worden.

#### b) Ausweitung direktdemokratischer Partizipationsinstrumente

So wie auf der staatlichen Ebene ist seit den 1990er-Jahren auch in den Parteien eine verstärkte Hinwendung zu direktdemokratischen Mitwirkungs- und Entscheidungsverfahren zu beobachten. Vorreiter der Entwicklung jenseits der Grünen war die SPD. Auf der Basis der Vorschläge der sogenannten Blessing-Kommission verankerte sie die Möglichkeit, Kandidaten für die Parlamente auf kommunaler, Landes- und Bundesebene durch eine Mitgliedervollversammlung zu wählen, den Kanzlerkandidaten per Urwahl zu bestimmen und die Mitglieder auch in Sachfragen entscheiden zu lassen, 1993 in ihrem Parteistatut. Seither sind weitere Reformrunden gefolgt, in der die basisdemokratischen Instrumente angepasst und weiter ausgebaut wurden.

Zurückhaltender gestalteten sich die Reformbemühungen in den Unionsparteien. In der CDU wurde das Instrument der konsultativen Mitgliederbefragung zur Bestimmung des Parteivorsitzenden 1995 in die Satzung aufgenommen. Die Ermöglichung von Mitglieder- statt Delegiertenparteitagen (allerdings nur auf Kreisebene) und von Mitgliederbefragungen auch in Sachfragen folgten im Jahre 2003. In der CSU beschloss der Parteitag erst im Jahre 2010 die Einführung von Mitglieder- und Personalfragen zu Sach- und Personalfragen auf allen Ebenen der Partei. In der FDP-Satzung war das Instrument des Mitgliederentscheids seit 1997 in der Satzung enthalten, bevor es 2013 auch auf Personalentscheidungen – etwa die Bestimmung des/der Spitzenkandidaten zur Bundestagswahl – ausgedehnt wurde.

Bei den Grünen, der Linken und deren Vorläuferpartei PDS waren Mitgliederentscheide und Urwahlen von Beginn an möglich. Im Zuge der Professionalisierung kam es in beiden Parteien zu einer partiellen Rücknahme der basisdemokratischen Instrumente. Dasselbe gilt die AfD. Sie kennt seit der Gründung sowohl verbindliche Mitgliederentscheidungen als auch unverbindliche Mitgliederbefragungen und gab in ihrer Etablierungsphase dem Mitglieder- vor dem Delegiertenprinzip zunächst klaren Vorrang.

Erklärungen für den Ausbau der direktdemokratischen Verfahren setzen sowohl bei den Partizipationsbedürfnissen der Mitglieder als auch bei den Steuerungs- und Kontrollinteressen der Parteiführungen an. Was das erste betrifft, lässt sich im Zuge der rückläufigen Mitgliederentwicklung für die 2000er Jahre eine partielle Zurückdrängung des Typus der rein passiven Mitgliedschaft empirisch belegen. Laut den Ergebnissen der ersten Deutschen Parteimitgliederstudie<sup>7</sup> nimmt der Aktivitätsgrad der Mitglieder zu. Dies gilt vor allem für die jüngeren, neu eingetretenen Mitglieder. Davon ausgenommen sind mit den Grünen und der Linken nur diejenigen Parteien, in denen die basisdemokratischen Verfahren schon vorher eine gewisse Tradition aufwiesen, wobei das Aktivitätsniveau der Linken-Mitglieder unter allen Parteien mit Abstand am größten ist.

Die Partizipationsbedürfnisse lassen sich an dem Wunsch ablesen, den eigenen Einfluss als Mitglied zu stärken. Mehr direktdemokratische Verfahren stehen dabei in der Wertschätzung ganz oben. So sprachen sich in der erwähnten Studie etwa 57 Prozent der Mitglieder für Urwahlen des Bundesvorsitzenden aus, bei Bundestagskandidaten fanden sogar 65 Prozent ein solches Verfahren sinnvoll, während die Zustimmung zu Urabstimmungen über Sachfragen mit 61 Prozent etwas geringer ausfiel. Bei den Sachfragen war die Unterstützung unter den Mitgliedern der drei linken Parteien größer als unter den Mitgliedern der bürgerlichen Parteien, bei den Personenvoten lag sie in etwa gleichauf. In der 2022 durchgeführten Vertrauens- und Demokratiestudie<sup>8</sup> sprachen sich knapp 60 Prozent aller befragten Wahlberechtigten für Urwahlen als „gut oder sehr gut geeigneten Vorschlag aus, um die Demokratie in Deutschland zu verbessern“. Die Zustimmung in den jeweiligen Parteianhängerschaften lag dabei relativ nahe beieinander; am größten war sie mit über 70 Prozent bei den Grünen, am niedrigsten mit knapp 50 Prozent bei der AfD.

Mehrheitlich ablehnend stehen die Mitglieder Überlegungen gegenüber, die Parteien für Nicht-Mitglieder stärker zu öffnen und diese im Wege von Vorwahlen auch an Personalentscheidungen (etwa über die Bestimmung von Spitzenkandidaten) teilnehmen zu lassen. Interessanterweise wird diese Meinung laut einer vom Verfasser selber 2012 durchgeführten Partizipationsstudie für das Land Nordrhein-Westfalen auch von der Bevölkerung insgesamt geteilt.<sup>9</sup> Eine deutliche Mehrheit hat demnach nicht nur keine Probleme damit, sondern findet es sogar ausgesprochen richtig, wenn Mitglieder mehr Privilegien genießen als Nicht-Mitglieder. Gleichzeitig werden die bestehenden Partizipationsmöglichkeiten der Mitglieder in allen Parteien als unzureichend angesehen.

---

<sup>7</sup> Vgl. Annika Laux, Was wünschen sich die Mitglieder von ihren Parteien?, in: Tim Spier u.a., Parteimitglieder in Deutschland, Wiesbaden 2011, S. 157-176.

<sup>8</sup> Vgl. Volker Best u.a. (Anm. 4), S. 35 ff.

<sup>9</sup> Vgl. Frank Decker / Marcel Lewandowsky / Marcel Solar, Demokratie ohne Wähler? Neue Herausforderungen der politischen Partizipation, Bonn 2013, S. 104 ff.

Blendet man von den Mitgliedern zu den Interessen der Parteiführung über, muss zunächst auf den allgemein plebiszitären Trend hingewiesen werden, den das politische System seit den 1980er Jahren ergriffen hat. Dieser stellt eine Reaktion auf die zunehmende Legitimationsschwäche der parlamentarischen Parteiendemokratie dar und spiegelt sich vor allem im Ausbau bzw. der Neueinführung direktdemokratischer Verfahren auf der kommunalen und Länderebene, also Bürgerbegehren und Bürgerentscheid bzw. Volksbegehren und Volksentscheid sowie – in den Kommunen – der bis dahin nur in Baden-Württemberg und Bayern vorhandenen Direktwahl der Bürgermeister. Die Verfassungsgebung in den neuen Bundesländern von Anfang bis Mitte der 1990er Jahre fungierte dabei als wesentlicher Katalysator. So wie die Parteispitzen den plebiszitären Trend aufnahmen, wollten und konnten sie sich einem Ausbau der Partizipationsinstrumente in den eigenen Reihen nicht verschließen. Die Möglichkeit, die einflussreiche mittlere Funktionärssebene, über den Weg an die Basis zu umgehen, tritt als zusätzliches Motiv hinzu. So entschied sich die SPD 2018 bewusst, neben dem Parteitag auch die Mitglieder über den Koalitionsvertrag abstimmen zu lassen, von denen sie sich – wie sich herausstellen sollte, zurecht – eine höheren Zustimmungsggrad erhoffte. Last but not least muss das „vote seeking“-Motiv genannt werden, sollte und soll die Einführung der neuen Partizipationsinstrumente also zugleich der Attraktivitätssteigerung nach außen dienen (in der Konkurrenz zu den anderen Parteien).

Beflügelt wurde die Entwicklung von der verschärften Wettbewerbssituation im sich auffächernden Parteiensystem. Sie ist z.B. an der Häufigkeit der Regierungswechsel auf Länderebene ablesbar. Lag diese in den 1970er Jahren nur bei vier und in den 1980er bei rund 20 Prozent, stieg sie seit den 1990er Jahren auf über 40 Prozent an. Bei fast jeder zweiten Wahl ist es seither also zu einem Ausscheiden einer der beiden großen Parteien (Union und SPD) aus der Regierung gekommen. Dadurch wurden und werden Krisen bei den unterliegenden Parteien ausgelöst, die den Druck erhöhen, die Führung neu aufzustellen und nicht selten mit Kampfkandidaturen einhergehen. In einer solchen Situation kann es für die jeweilige Parteispitze naheliegen, die Entscheidung von den Parteitagsdelegierten an die Mitglieder weiterzureichen.

Bei der Entscheidung über die Spitzen- und Kanzlerkandidaten gibt es überdies eine gewisse Rationalität, diese stärker am Wählermarkt als an der Binnenlogik der Parteien auszurichten. (Wie die Bundestagswahl 2021 eindrucksvoll demonstriert hat, gibt es dabei allerdings keinen Automatismus.) Auch hier wirkt sich die zunehmende Sprunghaftigkeit der Wählerschaft aus. Ob die Mitglieder sich näher an der Wählerlogik befinden als die Funktionäre, bleibt eine offene, in jedem Einzelfall zu betrachtende Frage. Sie sind es aber, die für die nominierten Kandidaten nach wie vor ganz wesentlich den Wahlkampf machen müssen. Sind sie selber von den Kandidaten nicht überzeugt, werden sie den dafür benötigten Enthusiasmus wohl kaum mitbringen.

Als weiteres, drittes Motiv für die Anberaumung von Mitgliederentscheiden muss schließlich die komplizierter werdende Koalitionsbildung genannt werden. Durch die Erweiterung der Vier- zu einer Sechsparteienstruktur sind Mehrheiten für die klassischen „lagerinternen“ schwarz-gelben und rot-grünen Bündnisse nicht nur auf Bundesebene, sondern auch in den meisten Ländern in weite Ferne gerückt. Die Parteien haben darauf mit einer Öffnung ihrer Koalitionsstrategien reagiert, die die frühere „Ausschließertis“ in der politischen Mitte, also im Verhältnis von Union, SPD, Grünen und FDP, nahezu vollständig, und im Verhältnis von SPD und Grünen zur Linken, teilweise überwunden hat. Es liegt auf der Hand, dass die dadurch notwendig werdenden, aus Sicht der eigenen Programmatik mitunter schmerzlichen Kompromisse einen hohen Begründungs- und Legitimationsaufwand gegenüber der Mitgliedschaft bedingen. Dem kann die Führung begegnen, indem sie die Koalitionsverträge (und womöglich sogar die Frage, mit wem überhaupt Koalitionsverhandlungen aufgenommen werden sollen), einem Mitgliedervotum unterwirft.

Zahlenmäßig stellt sich die direktdemokratische Praxis in den Parteien wie folgt dar: Auf der Bundesebene fanden seit 1991 14 Abstimmungen bzw. Befragungen statt, davon sieben zu Sachfragen, zwei über Koalitionsentscheidungen und fünf zu Personenfragen. Neun Entscheidungen fielen in den Zeitraum ab den 2010er Jahren. Vertreten sind alle Bundestagsparteien außer der Union, die erst mit der Wahl des aktuellen Parteivorsitzenden Friedrich Merz ihre Scheu gegenüber den direktdemokratischen Verfahren ablegte, indem sie dem formellen Parteitagsvotum eine Mitgliederbefragung vorschaltete. Auf der Länderebene beläuft sich die Gesamtzahl der Verfahren auf etwa 50. In zwei Drittel der Fälle ging es dabei um Personal-, in einem Drittel um Koalitionsentscheidungen. Auch hier lässt sich eine deutliche Häufung der Verfahren im letzten Jahrzehnt konstatieren. Das letzte prominente Beispiel ist der Mitgliederentscheid in der Berliner SPD über den Koalitionsvertrag mit der CDU im April 2023, der wegen seines knappen Ausgangs – die Zustimmung lag nur bei 54,3 Prozent – auch bundesweit Schlagzeilen machte.

Neben den aufgeführten Fällen müssen weitere Verfahren auf der Kreis- und Bezirksebene sowie gesonderte, von unten ausgelöste Mitgliederbegehren einbezogen werden, für die keine gesicherten Zahlenwerte vorliegen. Darüber hinaus gilt es auch solche Instrumente zu berücksichtigen, die nicht im engeren Sinne direktdemokratisch sind, aber gleichwohl unter das Partizipationsgeschehen fallen. Hier handelt es sich zum einen um die vor allem von der CDU anstelle der formellen Mitgliederentscheide praktizierten Regionalkonferenzen, die bislang noch nicht in den Satzungen verbrieft sind, und die informellen Verfahren zur Erarbeitung von Parteien- und Wahlprogrammen. Während die Regionalkonferenzen bei Personalentscheidungen ein wichtiges vorbereitendes Instrument im Falle von Mehrfachkandidaturen sind – egal ob die Entscheidung am Ende von einem Parteitag oder per Urwahl getroffen wird –, sind die Mitwirkungsinstrumente in der Programmarbeit zugleich in hohem Maße onlinegestützt. Auch im Bereich der direktdemokratischen Instrumente zeichnet sich eine allmähliche Verdrängung der bisher vorherrschenden analogen Briefabstimmung durch das E-voting ab. Bei der Entscheidung über den SPD-

Doppelvorsitz machten davon zum Beispiel 2019 rund die Hälfte der Mitglieder Gebrauch. Vorreiter auf diesem Feld ist die AfD, die die Online-Durchführung von Mitgliederbefragungen sogar satzungsmäßig vorschreibt.

### 3.) Kostenfolgen

Die Digitalisierung wie die Einführung und Nutzung neuer Partizipationsinstrumente sind für die Parteien mit erheblichen Kostenfolgen verbunden, denen überschaubare Einspareffekte gegenüberstehen. Die Datenlage zu diesem Thema ist leider sehr schlecht, da das von der Forschung bisher noch nie umfassend untersucht worden ist. Der Gutachter ist daher auf Informationen angewiesen, die ihm die Parteien selbst zur Verfügung gestellt haben. Er beschränkt sich dabei auf die beiden nach der Größe ihrer Organisation und Mitgliederzahl größten Parteien CDU und SPD, die (zusammen mit der CSU) zugleich die Beklagten im hier in Rede stehenden Verfahren waren, sowie die Grünen, die aussagekräftige Daten für ihren Bundesverband sowie einzelne Landesverbände (Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz und Sachsen) zugänglich gemacht haben.

Von der SPD wird der Mehraufwand, der durch die neuen Aufgaben entstanden ist, auf etwa 25 Prozent geschätzt. Im Jahre 2021 entsprach dies einer Gesamtsumme von 11,3 Millionen Euro. Im Zeitraum 2015 bis 2021 schlugen die in die Rubrik „Partizipation“ fallenden Ausgaben mit insgesamt 8,7 Millionen Euro zu Buche, davon entfielen wiederum knapp 1,9 Millionen auf die Durchführung von Mitgliederentscheiden und Urwahlen. Dass es sich bei den so entstehenden Kosten um Zusatzkosten handelt, ist leicht einzusehen, denn die regulären Verfahren über Vorstände und Parteitage werden durch die basisdemokratischen Instrumente ja nicht verdrängt. Auch wo Mitgliederversammlungen anstelle der Parteitage treten, ist deren Durchführung mengenbedingt mit höheren Kosten verbunden.

Auch die durch die Digitalisierung verursachten Ausgaben haben sich bei der SPD nach eigenen Angaben im Zeitraum 2015 bis 2021 von 4,8 (2015) auf 8,7 Millionen Euro im Jahre 2021 fast verdoppelt. Unter die Digitalisierung fallen dabei im wesentlichen drei Posten: die Geschäftsprozesse, die Bespielung und Betreuung der Social Media-Kanäle und -Plattformen und die Datensicherheit. Während die Mehrkosten für die Geschäftsprozesse und Datensicherheit kontinuierlich und gleichmäßig anfallen, steigen die sie mittlerweile deutlich übertreffenden Aufwendungen für die Social Media-Kommunikation besonders in den Wahljahren stark an. Von den Gesamtmehrausgaben von 60 Millionen im Zeitraum 2015 bis 2021 entfallen in der SPD 51,3 Millionen auf den Bereich Digitalisierung, das entspricht einem Anteil von gut 85 Prozent.

Die CDU gibt den durch die neuen Aufgaben entstandenen Zusatzaufwand mit geschätzten 15 bis 20 Prozent an. Der im Vergleich zur SPD geringere Wert dürfte vor allem daher rühren, dass die kostenaufwendigen neuen Partizipationsinstrumente dort bisher seltener

und nur auf der Kreis- und Landesebene eingesetzt worden sind. Dies könnte sich in Zukunft freilich ändern, wenn man die aktuelle Debatte um die Neuwahl der Parteiführung betrachtet. Für die anderen Parteien (Grüne, Linke, CSU, FDP und AfD) sind ähnliche Größenordnungen zu veranschlagen, wobei der Anteil der durch die neuen Partizipationsinstrumente verursachten Kosten bei FDP und CSU tendenziell am niedrigsten liegen dürfte.

Bei den Grünen sind die Ausgaben im Vergleichszeitraum noch deutlich stärker angestiegen als bei SPD und CDU. Dies ist primär auf die verbesserte Einnahmenbasis unter anderem durch ihre Mitgliedererträge zurückzuführen. Für den Bundesverband beziffert die Partei die ihr durch die Digitalisierung entstandenen Kosten mit insgesamt 11,2 Millionen, davon entfallen allein 4,9 Millionen auf die Social-Media-Kommunikation im Bundestagswahljahr 2021. Die Digitalisierung ist wie bei SPD und CDU der mit einem Anteil von 94 Prozent der Haupttreiber der Mehrkosten; auf die Partizipation entfallen nur 6 Prozent, was in erster Linie mit der Reserve gegenüber den früher stärker praktizierten direktdemokratischen Entscheidungsverfahren zu tun hat.

Nennenswerte Einspareffekte durch die Digitalisierung entstehen im Bereich der neuen Partizipationsinstrumente nicht. Einerseits dürfen Online-Abstimmungen immer nur optional sein, weil gerade in der überalterten Mitgliedschaft von CDU und SPD – 2021 lag das Durchschnittsalter hier wie dort bei 61 Jahren – viele Mitglieder ansonsten gar nicht partizipieren könnten. Beide Parteien geben an, dass heute nur jeweils etwa die Hälfte ihrer Mitglieder über E-Mail überhaupt erreichbar sind. Ähnlich verhält es sich bei der FDP. Möglichkeiten der Brief- und Urnenwahl sind also in jedem Falle zusätzlich vorzuhalten, genauso wie die traditionelle Versendung von Einladungsschreiben per Brief. Die Grünen, die über eine jüngere Mitgliedschaft verfügen, geben für Porto- und Versandkosten ebenfalls keine nennenswerten Einspareffekte an, solche entstünden – in geringem Umfang – allenfalls bei den Reisekosten.

Auch im Bereich der Kommunikation und Information ist die Notwendigkeit, Parallelstrukturen aufrechtzuerhalten, ein wesentlicher Kostenfaktor. Weil CDU und SPD in der Vergangenheit bei den Printformaten bereits deutliche Einschnitte vorgenommen haben, kann hier von einer wünschenswerten oder zumindest noch angemessenen Erfüllung der Aufgaben teilweise nicht mehr die Rede sein. Zu beachten ist ferner, dass das Parteiengesetz der Online-Partizipation Grenzen zieht. So war für die Kandidatennominierung und die Wahl der Vorsitzenden auch auf den wegen der Coronapandemie ermöglichten digitalen Parteitagen die analoge Briefwahl weiterhin vorgeschrieben.

Die Notwendigkeit der Aufrechterhaltung von Parallelstrukturen begründet zugleich, warum sich aus den rückläufigen Mitgliederzahlen von Union und SPD so gut wie keine Einspareffekte ergeben. Die Anschaffungs- und Wartungskosten für die IT-Systeme sind von

der Mitgliederzahl relativ unabhängig. Auch für die Mitgliederverwaltung sind die Kosten deshalb gleichbleibend hoch. Rückläufige Mitgliederzahlen machen sich vor allem durch sinkende Einnahmen bemerkbar, die wiederum zu einer Reduzierung des staatlichen Zuwendungsanteils führen. Dies zwingt die Parteien zu Einsparungen, die aus Sicht ihrer Aufgabenwahrnehmung problematisch sein können.

Als letzter Punkt sind schließlich die Personalkosten zu erwähnen. Diese steigen vor allem durch die Digitalisierung tendenziell an, die mehr und besser qualifiziertes Personal benötigt. Wo vormals (in den Geschäftsstellen) Sekretariatsstellen mit tradierten Arbeitsprofil ausreichten, sind heute IT-versierte Projektmanager gefragt. Gleichzeitig müssen die traditionellen Formen der Wahlwerbung (Plakate und Wahlkampfstände) aufrechterhalten werden, bei denen der ehrenamtlichen Mitarbeit der Mitglieder weiterhin eine tragende Rolle zukommt. Im Bereich der hoch qualifizierten Positionen steigen die Kosten, weil die Parteien hier mit anderen Bereichen des Arbeitsmarktes konkurrieren. Dies gilt vor allem für die Bundesebene und – etwas abgeschwächt – zugleich für die Landesebene. Dem steht als ein – aber eher zu vernachlässigender Faktor – eine Reduktion des Personals auf der Kreis- oder Bezirksebene entgegen.

#### 4.) Weitere Reformansätze

Ein generelles Problem der an die Verbindung von relativer und absoluter Obergrenze gekoppelten Parteienfinanzierung liegt darin, dass es ein objektives Maß der Funktionsfähigkeit der politischen Parteien nicht gibt und nicht geben kann. Das Parteiengesetz listet zwar einen Katalog von Aufgaben auf, die die Parteien im Rahmen der ihnen übertragenen Mitwirkungsfunktion an der politischen Willensbildung wahrzunehmen haben. Ob, in welchem Umfang und in welcher Form sie dies tun, entscheiden sie jedoch grundsätzlich selber und präjudizieren damit auch die entsprechenden Kosten. Dies gilt umso mehr, als der Funktionenkatalog des Parteiengesetzes ja bereits sehr expansiv ausgelegt ist, indem er die den Parteien obliegende Mitwirkung an der politischen Willensbildung des Volkes auf „alle Gebiete des öffentlichen Lebens“ erstreckt.

Die absolute Obergrenze erscheint in ihrer derzeitigen Regelung zu statisch, da ihre Anpassung – jenseits des Inflationsausgleichs – nur im Falle einer einschneidenden Änderung der Verhältnisse als zulässig erachtet wird. Eine solche Änderung ergibt sich aber bereits durch die Entwicklung des Parteiensystems. Waren bis zu Beginn der 1980er Jahre drei und bis zur deutschen Vereinigung vier Parteien im Deutschen Bundestag vertreten, sind es seither fünf bzw. seit 2017 sogar sechs. (Rechnet man die CSU getrennt, ist es jeweils noch eine Partei mehr.) 2021 trat dann noch der von der Fünfprozentklausel ausgenommene Südschleswigsche Wählerverband hinzu.

Um eine angemessene Finanzausstattung der Parteien staatlicherseits zu gewährleisten, müssten sowohl die absolute als auch die relative Obergrenze flexibel angepasst werden. Bei der absoluten Obergrenze wäre vor allem an die Einführung eines Pluralisierungsindex zu denken, der die Zahl der im Bundestag vertretenen und weiteren anspruchsberechtigten Parteien als zusätzliches Kriterium berücksichtigt. (In der Politikwissenschaft hat sich als Maßstab für die Fragmentierung eines Parteiensystems der sogenannte Laakso-Taagepera-Index der effektiven Parteien bewährt.) Bei der relativen Obergrenze könnte man überlegen, ob die Anstrengungen der Parteien, sich durch Mitgliederentscheide und Urwahlen stärker mit der eigenen Basis zu vernetzen, als weiteres Kriterium der gesellschaftlichen Verankerung heranzuziehen wäre, bietet sie den Parteien doch zugleich eine Möglichkeit, neue Mitglieder zu rekrutieren und damit die eigenen Einnahmen zu steigern.

Das Problem der „Entscheidung in eigener Sache“ bleibt generell bestehen, auch wenn die 2018 eingereichte Klage anders gelagert war, weil die Oppositionsparteien ihre vermeintlichen „Kartellinteressen“ hier hintanstellten. Deshalb sollte man die Idee einer unabhängigen Kommission, der den Finanzbedarf der Parteien in regelmäßigen Abständen prüft, vielleicht wieder aufleben lassen, um die Entscheidungen in das Gesamtsystem der Parteienfinanzierung (einschließlich der indirekten Quellen) besser einzubetten und sie damit zugleich auf eine insgesamt breitere Legitimationsgrundlage zu stellen.