

Gesetzentwurf

der Fraktionen SPD, CDU/CSU, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP

Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes

A. Problem und Ziel

Parteien sind nicht nur politisch und soziologisch, sondern auch rechtlich relevante Organisationen, die nach Artikel 21 Absatz 1 Satz 1 des Grundgesetzes mit Verfassungsrang an der Willensbildung des Volkes mitwirken. Das Bundesverfassungsgericht erkennt in ihnen integrierende Bestandteile des Verfassungsaufbaus und des verfassungsrechtlich geordneten politischen Lebens (BVerfGE 1, 208 (225)). Aufgrund dieser wesentlichen Rolle der Parteien für unser Staatswesen ist ihre Arbeit und das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger hierin entscheidend für ihre Integrationsfunktion im demokratischen Willensbildungsprozess.

Die Finanzierung der parteipolitischen Arbeit ist immer wieder Gegenstand öffentlicher Diskussionen. Insbesondere über das Parteiengesetz ist im vergangenen Jahrzehnt diskutiert worden, ohne dass es zu entscheidenden Änderungen gekommen ist. Skandale Einzelner haben wiederholt ein schlechtes Bild auf die politischen Parteien insgesamt geworfen und trüben das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in ihre Arbeit. Transparenzdefizite wurden z. B. beim Sponsoring festgestellt, das Parteien bereits seit vielen Jahren als ein Mittel der Teilfinanzierung von Veranstaltungen dient. Anders als bei Spenden gibt es bisher keinerlei parteienrechtliche Regelung zum Sponsoring, die aber gerade in Abgrenzung zu diesen für erforderlich gehalten werden kann. Vereinzelt Werbeaktionen für Parteien durch undurchsichtige Vereine (sogenannte „Parallelaktionen“), die zur Umgehung der Spendenverbote missbraucht wurden, haben Regelungslücken offenbart. Die Staatengruppe gegen Korruption des Europarats (GRECO) mahnt bereits seit langem eine Herabsetzung der Grenze für die unverzügliche Anzeige (ad hoc) und zeitnahe Veröffentlichung von Großspenden an, um eine transparentere Parteienfinanzierung, insbesondere in Wahlkampfzeiten zu etablieren.

Auch im Hinblick auf die digitale Teilhabe ist eine Modernisierung des Parteiengesetzes (PartG) dringend notwendig. Die COVID-19-Pandemie hat gezeigt, dass digitale Parteitage und Beschlussfassungen in derartigen Ausnahmesituationen nur aufgrund von Ausnahmeregelungen möglich sind. Elektronische Kommunikationsmittel bieten jedoch auch generell die Chance, Parteimitglieder leichter und umfassender in die Parteiarbeit einzubinden und Hürden abzubauen. Diese Möglichkeiten einer breiten Teilhabe an demokratischen Willensbildungsprozessen sollten den Parteien und ihren Mitgliedern auch unabhängig von einer Ausnahmesituation offenstehen.

Zudem wird die staatliche Teilfinanzierung, die den Parteien für die Erfüllung ihrer verfassungsmäßigen Aufgaben zusteht, aufgrund einer geänderten Wirklichkeit nicht mehr dem tatsächlichen Bedarf gerecht. Nach § 19 Absatz 5 Satz 2 des Parteiengesetzes werden die staatlichen Mittel für alle anspruchsberechtigten Parteien gekürzt, wenn sie zusammen das jährliche Gesamtvolumen staatlicher Mittel überschreiten, das nach § 18 Absatz 2 des Parteiengesetzes (PartG) allen Parteien höchstens ausgezahlt werden darf (absolute Obergrenze). Die letzte Anhebung der absoluten Obergrenze durch Artikel 1 des Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes und anderer Gesetze vom 10. Juli 2018 (BGBl. I S. 1116) wurde vom Bundesverfassungsgericht (Urteil des Zweiten Senats vom 24. Januar 2023 – 2 BvF 2/18) aufgrund einer als mangelhaft erkannten Begründung im Gesetzgebungsverfahren und eines damit verbundenen Verstoßes gegen den Grundsatz der Staatsfreiheit der Parteien für verfassungswidrig und damit nichtig erklärt.

B. Lösung

Um die Integrität des politischen Willensbildungsprozesses zu stärken, schafft das Gesetz mehr Transparenz. „Sponsoring“ wird erstmalig ab einer Bagatellgrenze in einem gesonderten Teil im Rechenschaftsbericht veröffentlichungspflichtig – und damit parteiübergreifend für eine breite Öffentlichkeit nachvollziehbar. „Parallelaktionen“ werden zukünftig sachgerecht in die Spendenregelungen einbezogen. Zudem wird die Grenze für die unverzügliche Anzeige (ad hoc) und zeitnahe Veröffentlichung von Großspenden abgesenkt.

Das Gesetz versetzt Parteien weiterhin auf den Stand der Zeit, indem digitale Versammlungen und Beschlussfassungen ermöglicht werden.

Die bedarfsgerechte Finanzierung der Parteien zur Ermöglichung einer effektiven Mitwirkung an der politischen Willensbildung wird durch die Anhebung der absoluten Obergrenze sichergestellt. Die Anhebung beschränkt sich dabei auf den – entsprechend den verfassungsrechtlichen Vorgaben dargelegten – nachhaltigen finanziellen Mehrbedarf.

C. Alternativen

Keine.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Die Regelungen des Entwurfs haben für den Bund höhere Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand zur Folge, da eine Kürzung der sich nach den Regeln des § 18 Absatz 3 bis 5 PartG nach der Zahl der zu berücksichtigenden Wählerstimmen, Mitgliedsbeiträge und Spenden unter Berücksichtigung der Höhe der Einnahmen (relative Obergrenze) ergebenden Ansprüche nach § 19a Absatz 5 Satz 2 PartG wegen Überschreitung der absoluten Obergrenze des § 18 Absatz 2 PartG in Zukunft erst ab einem höheren Betrag erfolgen würde.

Die Höhe der Mehrausgaben für die Zukunft ist nicht prognostizierbar, da sie insbesondere von der Entwicklung des Preisindex der für eine Partei typischen Ausgaben (§ 18 Absatz 2 Satz 2 ff. PartG), der Wahlbeteiligung bei Bundestags-, Europa- und Landtagswahlen und dem Aufkommen an Spenden und Mitgliederbeiträgen in der Zukunft abhängt. Für die Vergangenheit entstehen schätzungsweise zusätzliche Kosten in Höhe von 19.430.628 Euro für das Jahr 2018, in Höhe von 19.799.810 Euro für das Jahr 2019, in Höhe von 20.195.807 Euro für das Jahr 2020, in Höhe von 20.458.353 Euro für das Jahr 2021 und in Höhe von

20.969.812 Euro für das Jahr 2022. Für das Jahr 2023 entstehen schätzungsweise zusätzliche Kosten in Höhe von 22.039.273 Euro.

Zudem können nicht bezifferbare höhere Haushaltsausgaben durch die Kopplung der Staatsleistungen für Wahlbewerber nach § 49b des Bundeswahlgesetzes (BWahlG) und sonstige politische Vereinigungen nach § 28 des Europawahlgesetzes (EuWG) an die den Parteien nach § 18 Absatz 3 PartG zustehenden Beträge entstehen.

Die Haushalte der Länder werden nicht zusätzlich belastet, da der von den Ländern nach § 19a Absatz 6 Satz 1 in Verbindung mit § 21 Absatz 1 Satz 1 Alternative 1 PartG auszahlende Betrag von 0,50 Euro für jede bei der jeweils letzten Landtagswahl erzielte gültige Stimme nicht erhöht wird.

E. Erfüllungsaufwand

Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft entsteht nicht.

Für die Parteien erhöht sich der Erfüllungsaufwand durch die erweiterten Pflichten bei der Erstellung des Rechenschaftsberichts.

Für die Präsidentin des Deutschen Bundestages erhöht sich der Erfüllungsaufwand durch die Berücksichtigung einer betragsmäßig erhöhten absoluten Obergrenze und der erhöhten Beträge bei der Berechnung der Ansprüche der Parteien und sonstigen Berechtigten nicht.

F. Weitere Kosten

Keine.

Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes

Vom ...

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Änderung des Parteiengesetzes

Das Parteiengesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 31. Januar 1994 (BGBl. I S. 149), das zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 10. August 2021 (BGBl. I S. 3436) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. Dem § 9 Absatz 1 Satz 3 werden die folgenden Sätze angefügt:

„Sie müssen in einer der folgenden Formen abgehalten werden:

1. als Präsenzversammlung an einem Ort, an dem die Mitglieder gemeinsam physisch anwesend sind,
2. als virtuelle Versammlung ohne gemeinsame physische Anwesenheit der Mitglieder an einem Ort,
3. als hybride Versammlung, an der die Mitglieder nach ihrer Wahl am Ort der Präsenzversammlung physisch anwesend oder ohne physische Anwesenheit an diesem Ort virtuell teilnehmen können, oder
4. als hybride Versammlung, bei der mehrere Teilversammlungen an verschiedenen Versammlungsorten, an denen die Mitglieder physisch anwesend sind, virtuell miteinander verbunden werden.

Die Form des Parteitags wird durch den Vorstand bestimmt, soweit die Satzung nichts anderes bestimmt.“

2. Nach § 15 Absatz 2 wird folgender Absatz 2a eingefügt:

„(2a) Der Vorstand kann entscheiden,

1. dass die Stimmabgabe unter Wahrung der Rechte aller Stimmberechtigten bei Beschlussfassungen und Wahlen ganz oder teilweise im Wege der elektronischen Kommunikation erfolgen kann, wenn dabei die Sicherheit, auch mit Blick auf den Schutz personenbezogener Daten, auf dem Stand der Technik gewährleistet ist, und
2. welche Kommunikationsmittel dabei eingesetzt werden.

Dies gilt nicht, soweit die Satzung etwas anderes bestimmt.“

3. § 18 Absatz 2 wird wie folgt geändert:

- a) In Satz 1 werden die Wörter „für das Jahr 2011 141,9 Millionen Euro“ durch die Wörter „für die für das Jahr 2018 vorzunehmende Festsetzung 184 793 822 Euro“ ersetzt und werden die Wörter „und für das Jahr 2012 150,8 Millionen Euro“ gestrichen.
- b) In Satz 2 werden die Wörter „, jedoch erstmals für das Jahr 2013,“ gestrichen.

4. In § 23b Absatz 1 wird der Punkt am Ende durch die Wörter „, wenn der Wert der anzuzeigenden Unrichtigkeit im Einzelfall 500 Euro überschreitet.“ ersetzt.

5. In § 24 wird nach Absatz 8 folgender Absatz 8a eingefügt:

„(8a) Einnahmen aus Sponsoring sind gemäß § 27 Absatz 1b im Rechenschaftsbericht in einem gesonderten Teil aufzuführen (Sponsoring-Bericht), wenn der zugewendete Bruttobetrag im Einzelfall 750 Euro

oder bei mehreren Zuwendungen der gleichen Person an den gleichen Gebietsverband im Rechnungsjahr 6 000 Euro übersteigt. Bei der Angabe im Rechenschaftsbericht sind Einnahmen aus Sponsoring

1. unter Angabe von Namen und Anschrift des Zuwendenden,
 2. des Bruttowertes der Einnahme und
 3. der Art des Sponsorings
- zu verzeichnen.“

6. § 25 Absatz 3 wird wie folgt geändert:

- a) In Satz 1 werden nach dem Wort „Zuwenders“ die Wörter „oder anderer Angaben, die eine Identifikation der Person vergleichbar ermöglichen,“ eingefügt.
- b) In Satz 2 wird die Angabe „50 000 Euro“ durch die Angabe „35 000 Euro“ ersetzt.

7. In § 26 Absatz 1 Satz 2 wird das Wort „ausdrücklich“ durch das Wort „unmittelbar“ ersetzt und wird nach dem Wort „wird“ das Wort „(Werbemaßnahmen)“ eingefügt.

8. § 27 wird wie folgt geändert:

- a) In Absatz 1 werden die Sätze 3 und 4 aufgehoben.
- b) Nach Absatz 1 werden die folgenden Absätze 1a und 1b eingefügt:

„(1a) Spenden sind über Absatz 1 hinausgehende Geld- oder geldwerte Leistungen an die Partei. Dazu gehören auch Satz 1 entsprechende Sonderumlagen, Sammlungen und Freistellungen von üblicherweise entstehenden Verbindlichkeiten sowie geldwerte Zuwendungen aller Art einschließlich der Übernahme von Werbemaßnahmen. Geldwerte Zuwendungen im Sinne der Sätze 1 und 2 liegen nicht vor, wenn derartige Zuwendungen üblicherweise unentgeltlich Parteien außerhalb eines Geschäftsbetriebes zur Verfügung gestellt werden; dies gilt auch dann, wenn eine hierfür dennoch vereinbarte Vergütung an die Partei zurückgeleitet oder auf eine solche Vergütung verzichtet wird. Als Werbemaßnahmen gelten auch solche, die zwar nicht den Namen einer Partei beinhalten, aber aufgrund ihrer Gesamterscheinung nach ihrer Gestaltung oder ihrer Inhalte als Werbemaßnahme für eine bestimmte Partei aufzufassen sind. Als Werbemaßnahmen gelten nicht Meinungsäußerungen oder Bekundungen zu einer Partei, deren Positionen zu einer Sachfrage oder deren Kandidaten, soweit sie sich im Rahmen der allgemeinen politischen Willensbildung halten und nicht die wirtschaftlich relevante Werbung für eine Partei im Vordergrund steht. Davon ist insbesondere auszugehen, wenn der Wert einer Werbemaßnahme 500 Euro nicht übersteigt. Ebenfalls nicht als Werbemaßnahme gilt die Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen gemäß den §§ 55 und 58 des Abgeordnetengesetzes und entsprechender Regelungen der Länder.

(1b) Einnahmen aus Sponsoring sind Zuwendungen zur Förderung einer Partei, mit denen der Zuwendende als Gegenleistung eine Förderung eigener Ziele der Werbung oder Öffentlichkeitsarbeit verfolgt. Dabei darf die Höhe der jeweiligen Zuwendung nicht außer Verhältnis zur von der Partei erbrachten Gegenleistung stehen.“

9. Nach § 27 wird folgender § 27a eingefügt:

„§ 27a

Werbemaßnahmen anderer

(1) Personen, die beabsichtigen Werbemaßnahmen im Sinne des § 27 Absatz 1a zu Gunsten einer Partei durchzuführen, haben der Partei die Maßnahme unter Angabe von deren Wert, Inhalt und Umfang so frühzeitig anzuzeigen, dass die Partei rechtzeitig vor der Durchführung über die Annahme als Spende entscheiden kann. Auf ein Verlangen der Partei sind sie verpflichtet, entsprechende Werbemaßnahmen unverzüglich zu unterlassen.

(2) Verlangt die Partei nicht unverzüglich, nachdem sie von einer Werbemaßnahme im Sinne des Absatzes 1 durch die Anzeige oder auf sonstigem Wege Kenntnis erlangt hat, ihre Unterlassung, so ist die Maßnahme als Spende angenommen. Die Partei hat Unterlassung zu verlangen, wenn die Spende nach § 25 Absatz 2 nicht angenommen werden darf.

(3) Die Pflichten des Absatzes 2 gelten nur dann, wenn der Partei ein Unterlassungsverlangen möglich und zumutbar ist. Ist ihr das Unterlassungsverlangen nicht möglich oder zumutbar, hat die Partei jedoch den Vorgang dem Bundestagspräsidenten anzuzeigen und über ihn in ihrem Rechenschaftsbericht zu berichten.

(4) Für Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen, die nicht unter § 27 Absatz 1a Satz 7 fällt und die als Übernahme von Werbemaßnahmen für ihre Partei zu werten ist, gelten die allgemeinen Regelungen dieses Gesetzes zur Annahme von Spenden.

(5) Die Anzeige nach Absatz 1 Satz 1 muss an die Geschäftsstelle der höchsten Gliederungsebene der Partei erfolgen.“

10. In der Überschrift des Sechsten Abschnitts wird das Wort „Strafvorschriften“ durch die Wörter „Straf- und Bußgeldvorschriften“ ersetzt.

11. Nach § 31d wird folgender § 31e eingefügt:

„§ 31e

Bußgeldvorschriften

(1) Ordnungswidrig handelt, wer

1. entgegen § 27a Absatz 1 Satz 1 eine Anzeige nicht oder nicht rechtzeitig erstattet oder
2. entgegen § 27a Absatz 1 Satz 2 eine Werbemaßnahme nicht oder nicht rechtzeitig unterlässt.

(2) Die Ordnungswidrigkeit kann mit einer Geldbuße bis zu hunderttausend Euro geahndet werden. § 30 Absatz 2 Satz 3 des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten ist anzuwenden.

(3) Verwaltungsbehörde im Sinne des § 36 Absatz 1 Nummer 1 des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten ist der Bundestagspräsident.“

Artikel 2

Inkrafttreten

- (1) Dieses Gesetz tritt vorbehaltlich des Absatzes 2 am Tag nach der Verkündung in Kraft.
- (2) Artikel 1 Nummer 5 tritt am 1. Januar 2025 in Kraft.

Berlin, den 7. November 2023

Dr. Rolf Mützenich und Fraktion
Friedrich Merz, Alexander Dobrindt und Fraktion
Katharina Dröge, Britta Haßelmann und Fraktion
Christian Dürr und Fraktion

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelungen

Das Gesetz schützt durch verschiedene Transparenz-Maßnahmen die Integrität des politischen Wettbewerbs, versetzt die Parteien durch Möglichkeiten digitaler Teilhabe auf den Stand der Zeit und sichert in finanzieller Hinsicht die effektive Mitwirkung der Parteien an der politischen Willensbildung.

Die Transparenz finanzieller Belange der Parteien stellt einen zentralen Grundgedanken des Parteienrechts dar, der durch die vorliegenden Änderungen mit der Herabsenkung der ad hoc Anzeige- und Veröffentlichungsgrenze von Spenden, der Einführung von Regelungen zum Parteien-Sponsoring sowie von Regelungen zu sogenannten Parallelaktionen gestärkt wird. Insbesondere die Staatengruppe gegen Korruption des Europarats (GRECO) empfahl Deutschland im Rahmen ihrer Evaluierungs- und Umsetzungsberichte über die Transparenz der Parteienfinanzierung die Herabsenkung der ad hoc Anzeige- und Veröffentlichungsgrenze von Spenden sowie die Einführung von Regelungen zum Parteiensponsoring. Künftig müssen interessierte Bürgerinnen und Bürger sowie Medien nicht mehr auf den Rechenschaftsbericht der Parteien warten, um von Großspenden ab einer Höhe von 35.000 Euro im Einzelfall zu erfahren. Parteiensponsoring wird durch einen im Rechenschaftsbericht angehängten gesonderten Sponsoring-Bericht sichtbar gemacht. Durch die Einführung von Regelungen zu sogenannten Parallelaktionen schafft das Gesetz eine sanktionsbewehrte Verpflichtung des eigenmächtig werbenden Dritten, der unmittelbar für eine Partei wirbt, diese Werbung der Partei vorab anzuzeigen. Die Partei entscheidet daraufhin über die Annahme dieser Werbemaßnahme als Spende und damit über die Anwendung der Spendenregelungen. Gerade im Vorfeld von Wahlkämpfen verhindern diese neuen Regelungen zu sogenannten Parallelaktionen, dass durch solche Parallelaktionen die Spendenregelungen im Parteiengesetz umgangen werden.

Nach positiven Erfahrungen mit digitalen Teilnehmungsformaten während der COVID-19-Pandemie sollen digitale Parteitage und Hauptversammlungen sowie die digitale Ausübung von Mitgliederrechten nun auch dauerhaft möglich werden. Dadurch soll die politische Arbeit der Parteien modernisiert und der veränderten Lebenswirklichkeit der Mitglieder angepasst werden. Gleichzeitig soll die demokratische Teilhabe innerhalb der Parteien gestärkt werden, indem auch Mitglieder ihre Mitgliederrechte ausüben können, denen eine physische Teilnahme an Parteitag oder anderen Gremiensitzungen z. B. aus gesundheitlichen oder familiären Gründen nicht möglich ist. Schließlich sollen die politischen Parteien durch die Digitalisierung der politischen Arbeit auch für jüngere Menschen attraktiver werden.

Die staatliche Parteienfinanzierung soll an die veränderten Rahmenbedingungen angepasst werden, unter denen Parteien heute bei der Erfüllung ihres verfassungsmäßigen Auftrags agieren. Zu diesem Zweck soll die sogenannte absolute Obergrenze der staatlichen Parteienfinanzierung angehoben werden. Eine solche Anhebung ist mit Blick auf die erweiterten Anforderungen an die politische Arbeit und die gestiegenen Partizipationsansprüche innerhalb der Parteien geboten. Konkret ergibt sich ein finanzieller Mehrbedarf gegenüber der bisherigen Obergrenze insbesondere aus den Kosten für Internetauftritte, Maßnahmen zum Datenschutz und zur IT-Sicherheit, aus Kosten für Social Media und andere neue Kommunikationskanäle sowie aus den Aufwendungen für Mitgliederbefragungen, die als Instrument innerparteilicher Willensbildung eine zunehmende Rolle spielen. In diesem Zusammenhang sind in erheblichem Umfang Investitionen nachzuholen. Zugleich ergeben sich bei einer erfolgreichen Digitalisierung mittelfristig auch Einsparpotenziale.

II. Wesentlicher Inhalt des Entwurfs

Im Einzelnen betreffen die Änderungen die folgenden Bereiche:

1. Anhebung der absoluten Obergrenze

Das Gesetz sichert die effektive Mitwirkung der Parteien an der politischen Willensbildung, indem die absolute Obergrenze um den finanziellen Mehrbedarf der Parteien angehoben wird. Durch die Änderung von § 18 Absatz 2 PartG wird die absolute Obergrenze für die staatliche Parteienfinanzierung von 141,9 Millionen Euro für das Jahr 2011 auf 184.793.822 Euro für die für das Jahr 2018 vorzunehmende Festsetzung angehoben. Derzeit beträgt die absolute Obergrenze für die staatliche Parteienfinanzierung entsprechend der vom Statistischen Bundesamt dargelegten Entwicklung des Preisindex der für eine Partei typischen Ausgaben im vorangegangenen Jahr rund 187,6 Millionen Euro (vgl. Bericht des Statistischen Bundesamtes gemäß § 18 Absatz 2 Satz 4 des Parteiengesetzes über die Entwicklung des Preisindex der für eine Partei typischen Ausgaben (Parteien-Index) für das Jahr 2022; Veröffentlichung der sich aus der mitgeteilten Steigerung ergebenden Summe der absoluten Obergrenze für die staatliche Teilfinanzierung politischer Parteien für das Jahr 2023 (§ 18 Absatz 2 Satz 5 des Parteiengesetzes), BT-Drs. 20/6684).

2. Verbesserung der Transparenzvorschriften

Das Gesetz schützt die Integrität des politischen Wettbewerbs und soll damit das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die Parteien als wichtige Akteure der demokratischen Willensbildung stärken. Im Einzelnen sind die folgenden Änderungen vorgesehen:

a) Sponsoring

Besonders adressiert wird das Sponsoring. Einige Parteien veröffentlichen bereits heute Einnahmen aus Sponsoring, um eine transparente Finanzierung zu gewährleisten – allerdings bisher auf freiwilliger Basis und regelmäßig nur auf Bundesebene. Um Einheitlichkeit und Transparenz über die Parteien und Gliederungsebenen hinweg zu schaffen, sollen Einnahmen aus Sponsoring künftig ab einer Bagatellgrenze in einem gesonderten Sponsoring-Bericht im Rechenschaftsbericht aufgeführt werden. Eine derartige Regelung stellt sicher, dass – ungeachtet der Ausgestaltung der Nutzung des Sponsorings durch die Parteien – alle Einnahmen aus Sponsoring ab der Bagatellgrenze übersichtlich und leicht erfassbar veröffentlicht werden.

Die Neuregelung schreibt zudem vor, dass ein angemessenes und marktübliches Verhältnis von Sponsoring-Leistung und der durch die Partei vermittelten Möglichkeit für den Sponsor zur werblichen beziehungsweise öffentlichkeitswirksamen Selbstdarstellung bestehen muss. Liegt ein solches angemessenes und marktübliches Verhältnis nicht vor, ist die Einnahme – wie bisher auch – als Spende zu behandeln. Um dies für die Öffentlichkeit nachvollziehbar zu machen, müssen im Sponsoring-Bericht – neben Namen und Anschrift des Zuwendenden und der Höhe der Zuwendung – auch Art des Sponsorings dargestellt werden.

b) Absenkung der Grenze für ad hoc Meldungen von Großspenden

Zur Herstellung von mehr Transparenz wird der Schwellenwert für ad hoc Meldungen von Spenden an die Bundestagspräsidentin von 50.000 Euro auf 35.000 Euro gesenkt (§ 25 Absatz 3 Satz 2 PartG). Durch die zeitnahe Veröffentlichung der Spende als Bundestags-Drucksache (§ 25 Absatz 3 Satz 3 PartG) erhalten Bürgerinnen und Bürger frühzeitig Kenntnis über eine künftig größere Zahl von Großspenden und müssen nicht auf den Rechenschaftsbericht einer Partei warten, um sich zu informieren. Die Absenkung der Grenze für ad hoc Meldungen ist insbesondere im Vorfeld von Wahlen von Bedeutung, um die mögliche Einflussnahme von Dritten transparent zu machen.

c) Werbemaßnahmen/Parallelaktionen anderer

Um Umgehungen der Spendenregelungen des Parteiengesetzes zu verhindern, schafft das Gesetz für sogenannte „Parallelaktionen“ eine sanktionsbewehrte Verpflichtung des eigenmächtig werbenden Dritten, der unmittelbar für eine Partei wirbt, diese Werbung der Partei anzuzeigen. Die Partei erhält so Einflussmöglichkeit auf die Werbeaktion. Will eine Partei eine solche Werbemaßnahme nicht als Spende annehmen, so hat sie grundsätzlich –

insbesondere, wenn die Werbeaktion als Spende einem Annahmeverbot nach § 25 Absatz 2 PartG unterliegt – von dem Werbenden Unterlassung zu verlangen. Wehrt die Partei sich nicht im Rahmen des Möglichen und Zumutbaren gegen die Werbemaßnahme, ist diese als Spende angenommen und nach den Regeln des Parteiengesetzes zu behandeln.

3. Digitale Parteitage und Beschlussfassungen

Das Gesetz erweitert die Möglichkeiten digitaler Partizipation an der Parteiarbeit.

a) Digitalisierung von Parteitagen und Hauptversammlungen

Die in § 9 Absatz 1 des PartG neu angefügten Sätze regeln, dass Parteitage und Hauptversammlungen auch rein digital oder hybrid zusammentreten können und dass der Vorstand die Form des Parteitags bestimmt.

b) Elektronische Stimmabgabe

Der neu eingefügte § 15 Absatz 2a PartG schafft die Möglichkeit, dass Mitglieder ihre Stimme bei Entscheidungen über innerparteiliche Angelegenheiten, die nicht die Aufstellung von Wahlbewerbern nach § 17 PartG in Verbindung mit den Wahlgesetzen betreffen, in den Parteiorganen auch ganz oder teilweise digital im Wege der elektronischen Kommunikation abgeben können, sofern die Stimmberechtigten Zugang zu den elektronischen Kommunikationsmitteln haben und deren Sicherheit dem Stand der Technik entspricht. Die Entscheidung über die Möglichkeit der elektronischen Stimmabgabe und über das konkret zu verwendende Kommunikationsmittel obliegt grundsätzlich dem Vorstand, soweit die Satzung nicht anderweitige Regelungen vorsieht.

III. Alternativen

Keine.

IV. Gesetzgebungskompetenz

Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes ergibt sich aus Artikel 21 Absatz 3 des Grundgesetzes. Für die begleitenden Bußgeldregelungen folgt die Gesetzgebungskompetenz des Bundes aus Artikel 74 Absatz 1 Nummer 1 des Grundgesetzes (Strafrecht).

V. Gesetzesfolgen

1. Rechts- und Verwaltungsvereinfachung

Keine.

2. Nachhaltigkeitsaspekte

Der Entwurf steht im Einklang mit dem Leitgedanken der Bundesregierung zur Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie.

3. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Die Regelungen des Entwurfs haben für den Bund höhere Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand zur Folge, da eine Kürzung der sich nach den Regeln des § 18 Absatz 3 bis 5 PartG nach der Zahl der Wählerstimmen und der Eigenfinanzierung durch Mitgliederbeiträge und Spenden ergebenden Ansprüche (relevanter Additionsbetrag) nach § 19a Absatz 5 Satz 2 PartG wegen Überschreitung der absoluten Obergrenze des § 18 Absatz 2 PartG in Zukunft ab einem höheren Betrag erfolgen würde.

Die Höhe der Mehrausgaben ist nicht prognostizierbar, da sie von der Höhe der Zahl der von den Parteien in Zukunft in den Bundestags-, Europa- und Landtagswahlen gewonnenen Wählerstimmen und von der Wahlbeteiligung bei diesen Wahlen sowie vom Aufkommen an Spenden und Mitgliederbeiträgen in der Zukunft abhängt. Für die Vergangenheit entstehen schätzungsweise zusätzliche Kosten in Höhe von 19.430.628 Euro für das

Jahr 2018, in Höhe von 19.799.810 Euro für das Jahr 2019, in Höhe von 20.195.807 Euro für das Jahr 2020, in Höhe von 20.458.353 Euro für das Jahr 2021 und in Höhe von 20.969.812 Euro für das Jahr 2022. Für das Jahr 2023 entstehen schätzungsweise zusätzliche Kosten in Höhe von 22.039.273 Euro.

Zudem können nicht bezifferbare höhere Haushaltsausgaben durch die Koppelung der Staatsleistungen für Wahlbewerber nach § 49b BWahlG und sonstige politische Vereinigungen nach § 28 EuWG an die den Parteien nach § 18 Absatz 3 PartG zustehenden Beträge entstehen.

Die Haushalte der Länder werden nicht zusätzlich belastet, da der von den Ländern nach § 19a Absatz 6 Satz 1 in Verbindung mit § 21 Absatz 1 Satz 1 Alternative 1 PartG auszahlende Betrag von 0,50 Euro für jede bei der jeweils letzten Landtagswahl erzielte gültige Stimmen nicht erhöht wird.

4. Erfüllungsaufwand

Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft entsteht nicht.

Für die Parteien erhöht sich der Erfüllungsaufwand durch die erweiterten Pflichten bei der Erstellung des Rechenschaftsberichts.

Für die Präsidentin des Deutschen Bundestages erhöht sich der Erfüllungsaufwand durch die Berücksichtigung einer betragsmäßig erhöhten absoluten Obergrenze bei der Berechnung der Ansprüche der Parteien und sonstigen Berechtigten nicht.

5. Weitere Kosten

Es fallen keine weiteren Kosten an.

6. Weitere Gesetzesfolgen

Weitere Regelungsfolgen, insbesondere Auswirkungen von verbraucherpolitischer Bedeutung, sind nicht ersichtlich. Gleichstellungspolitische oder demografische Auswirkungen sind nicht zu erwarten.

VI. Befristung; Evaluierung

Eine Befristung sowie eine Evaluierung des Gesetzes sind nicht erforderlich.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1 (Änderung des Parteiengesetzes)

Zu Nummer 1 (§ 9)

§ 9 Absatz 1 Satz 3 PartG sieht vor, dass Parteitage mindestens in jedem zweiten Kalenderjahr einmal zusammenzutreten. Bisher war in der Literatur umstritten, ob dies ein physisches Zusammenkommen der Mitglieder und Vertreterinnen und Vertreter verlangt (bejahend: Morlok, Parteiengesetz, 2. Auflage 2013, § 9 Rn. 13; ablehnend: Sadowski, Von der visuellen zur virtuellen Partei, in: MIP 2008/2009, S. 60 [65]). Der nun angefügte Satz 4 listet zukünftig in den Nummern 1 bis 4 die zulässigen Formen für Parteitage auf und stellt mit den in den Nummern 2 bis 4 festgeschriebenen Formen klar, dass auch ein digitales oder hybrides Zusammentreten möglich ist als virtuelle Versammlung nach Nummer 2. Konkret sollen Parteitage vollständig digital oder hybrid bei physischer Anwesenheit nur eines Teils der Teilnehmer und virtueller Teilnahme anderer abgehalten werden können (Nummer 3). Daneben sieht die geänderte Regelung vor, dass verschiedene physische Versammlungsorte digital miteinander verbunden werden können (Nummer 4). Die Entscheidung hierüber wird nach dem neuen Satz 5 grundsätzlich dem Vorstand übertragen. Die Satzung kann anderweitige Regelungen oder Einschränkungen enthalten. Auf diese Weise kann das Parteitageformat ggf. auch kurzfristig (neu) bestimmt werden, z. B. um auf aktuelle politische Entwicklungen zu reagieren, die ein zeitnahes Zusammentreten des Parteitages erforderlich machen. Für andere Parteiorgane wie den Vorstand trifft das Parteiengesetz keine ausdrückliche Regelung hinsichtlich

deren Zusammentreten. Eine Klarstellung dahingehend, dass auch diese Organe digital oder hybrid zusammentreten können, ist vor diesem Hintergrund entbehrlich und kann bei Bedarf von den Parteien ebenfalls in ihren Satzungen vorgenommen werden.

Zu Nummer 2 (§ 15)

Durch die Einfügung eines neuen Absatzes 2a in § 15 PartG wird die Möglichkeit geschaffen, dass Mitglieder ihre Stimme bei Entscheidungen über innerparteiliche Angelegenheiten, die nicht die Aufstellung von Wahlbewerbern nach § 17 PartG in Verbindung mit den Wahlgesetzen betreffen, anders als bisher, auch digital im Wege der elektronischen Kommunikation abgeben können. Die Regelung flankiert die Erweiterung von § 9 Absatz 1 PartG. Sie stellt sicher, dass Parteitage nicht nur digital oder hybrid zusammentreten können, sondern dass in den entsprechenden Formaten auch sämtliche Abstimmungen und Wahlen durchgeführt werden können, die nach dem Parteiengesetz bei Parteitagen in Präsenz möglich sind. Daneben werden digitale und hybride Abstimmungen und Wahlen auch für die übrigen Parteiorgane ermöglicht. Durch die systematische Stellung von Absatz 2a nach den Regelungen zur Beschlussfassung in den Parteiorganen in Absatz 1 und zu Wahlen in den Parteiorganen in Absatz 2 wird klargestellt, dass sämtliche Abstimmungen und Wahlen in sämtlichen Parteiorganen grundsätzlich auch digital oder hybrid durchgeführt werden können. Die Entscheidung hierüber und über die konkret zu verwendende Kommunikationsmittel obliegt dem Vorstand. Nach Absatz 2a Satz 2 können die Parteien in ihren Satzungen anderes bestimmen oder Einschränkungen vorsehen.

Für die Ausübung sonstiger Mitgliederrechte außerhalb von Organen trifft das Parteiengesetz keine ausdrückliche Regelung. Auch insoweit ist darum keine Klarstellung erforderlich, dass Mitgliederrechte im Wege der elektronischen Kommunikation ausgeübt werden können. Diese Möglichkeit ergibt sich jetzt zudem aus einem Erstrecht-Schluss aus der Möglichkeit elektronischer Stimmabgaben in den Organen. Bei Bedarf können die Parteien elektronische Stimmabgaben außerhalb von Organen in ihren Satzungen selbst regeln und die Entscheidung über die zu verwendenden Kommunikationsmittel dabei ebenfalls dem Vorstand übertragen.

Bei der elektronischen Stimmabgabe muss sichergestellt werden, dass die Rechte aller Stimmberechtigten gewahrt bleiben. Die Sicherheit der elektronischen Stimmabgabe muss auch mit Blick auf den Schutz personenbezogener Daten dem Stand der Technik entsprechen. Die Voraussetzung der Sicherheit nach dem Stand der Technik stellt die Integrität der elektronischen Stimmabgabe und die Sicherheit personenbezogener Daten sicher. So wird mit hinreichender Sicherheit verhindert, dass Wahlen und Abstimmungen manipuliert oder Dritten der Inhalt geheim abgegebener Stimmen oder sonstige personenbezogene Daten bekannt werden. Die Anforderung des Standes der Technik entspricht dem Standard in Artikel 32 Absatz 1 Datenschutz-Grundverordnung. Hiernach sind nicht die absolut besten und leistungsfähigsten Technologien im jeweiligen Zeitpunkt gemeint, sondern vielmehr bekannte, bewährte und effektive Maßnahmen, die derzeit auf dem Markt verfügbar sind (vgl. Piltz, in: Gola/Heckmann, Datenschutz-Grundverordnung – Bundesdatenschutzgesetz, 3. Auflage 2022, Artikel 32 Rn. 18). Dieser Standard stellt sicher, dass die jeweilige Technik vernünftigen Sicherheitserwartungen entspricht und gleichzeitig für die Parteien praktikabel ist.

Die geplanten Änderungen halten sich im Rahmen der verfassungsrechtlichen Vorgaben.

Für Abstimmungen und Wahlen in den Parteien finden zwar grundsätzlich die Wahlrechtsgrundsätze aus Artikel 38 Absatz 1 Satz 1 des Grundgesetzes (GG) Anwendung (vgl. BVerfG, Beschluss der 3. Kammer des 2. Senates vom 1. April 2015, 2 BvR 3058/14, Rn. 25). Hiernach sind rein elektronische Stimmabgaben grundsätzlich unzulässig, da sie insbesondere gegen den Grundsatz der Öffentlichkeit der Wahl verstoßen. Der Grundsatz der Öffentlichkeit gebietet, dass alle wesentlichen Schritte der Wahl öffentlicher Überprüfbarkeit unterliegen (BVerfGE 123, 39 [70]). Der Wähler muss – auch ohne computertechnische Kenntnisse – nachvollziehen können, ob seine abgegebene Stimme als Grundlage für die Auszählung oder – wenn die Stimmen zunächst technisch unterstützt ausgezählt werden – jedenfalls als Grundlage einer späteren Nachzählung unverfälscht erfasst wird (BVerfGE 123, 39 [72]). Daraus folgt, dass die Stimmen nach der Stimmabgabe nicht ausschließlich auf einem elektronischen Speicher abgelegt werden dürfen. Der Wähler darf nicht darauf verwiesen werden, nach der elektronischen Stimmabgabe alleine auf die technische Integrität des Systems zu vertrauen (BVerfGE 123, 39 [73]).

Für rein innerparteiliche Entscheidungen gelten die Wahlrechtsgrundsätze aus Artikel 38 Absatz 1 GG allerdings nicht in vollem Umfang (vgl. Michl, Der demokratische Rechtsstaat in Krisenzeiten, JuS 2020, 643 [646]). Zum einen nimmt der Wortlaut von Artikel 21 Absatz 1 Satz 3 GG nicht auf Artikel 38 GG Bezug. Zum anderen muss

der Verweis auf demokratische Grundsätze in Artikel 21 Absatz 1 Satz 3 GG in Verbindung mit dem verfassungsmäßigen Auftrag zur Mitwirkung an der politischen Willensbildung in Artikel 21 Absatz 1 Satz 1 GG gelesen werden. Hiernach können demokratische Grundsätze für die Arbeit politischer Parteien nur in dem Umfang gelten, in dem dies mit einer effektiven Erfüllung ihres verfassungsmäßigen Auftrags vereinbar ist. Schließlich sind auch die Anforderungen an die demokratische Legitimation rein innerparteilicher Entscheidungen geringer. Bei innerparteilichen Wahlen und Abstimmungen werden keine staatlichen Ämter mit entsprechenden Hoheitsbefugnissen vergeben. Anders als bei der Aufstellung von Wahlbewerbern, bei der die Grundsätze des Artikels 38 Absatz 1 Satz 1 GG anerkanntermaßen in vollem Umfang gelten (vgl. Morlok, in: Dreier, GG-Kommentar, 3. Auflage 2015, Artikel 38 Rn. 64), wird zudem keine bindende Vorauswahl in Bezug auf die Vergabe staatlicher Ämter durch Wahlen getroffen. Etwaige faktische Vorwirkungen auf die spätere Besetzung staatlicher Ämter oder auf staatliche Entscheidungen sind lediglich mittelbar und rechtlich nicht bindend. Zudem nimmt die Bedeutung der Besetzung von Parteiämtern für die spätere Vergabe von Regierungsämtern in der politischen Praxis ab.

Gemessen hieran müssen innerparteiliche Abstimmungen und Wahlen auch rein digital möglich sein (im Ergebnis so auch Kluth, in: Epping/Hillgruber, BeckOK GG, 55. Edition Stand: 15.05.2023, Artikel 21 Rn. 163).

Die effektive Mitwirkung an der politischen Willensbildung erfordert bei innerparteilichen Entscheidungsprozessen ein höheres Maß an Flexibilität als bei Parlamentswahlen oder der Aufstellung von Wahlbewerbern. Parlamentswahlen und Aufstellungen von Wahlbewerbern finden regelmäßig nur alle vier Jahre statt. Innerparteiliche Entscheidungen müssen dagegen sehr viel häufiger getroffen werden. Wahlen des Vorstands, der Mitglieder anderer Parteiorgane und der Vertreter in den Organen höherer Gebietsverbände finden mindestens alle zwei Jahre statt (§ 9 Absatz 1 Satz 3 PartG in Verbindung mit § 9 Absatz 4 PartG). Mindestens in diesem Abstand werden auch sonstige Entscheidungen auf Parteitag getroffen. In anderen Parteiorganen wie dem Vorstand oder dem Präsidium finden Wahlen und Abstimmungen sogar noch sehr viel häufiger, teilweise wöchentlich, statt. Der organisatorische und finanzielle Aufwand einer analogen Durchführung entsprechender Entscheidungsprozesse ist dementsprechend ungleich höher. Belastungen ergeben sich insoweit insbesondere aus den Kosten für Stimmzettel und aus der Notwendigkeit einer physischen Präsenz der Mitglieder. Zudem werden durch analoge Entscheidungsprozesse Mitglieder ausgeschlossen, denen eine physische Teilnahme z. B. aus familiären oder gesundheitlichen Gründen nicht möglich ist. Schließlich entsprechen analoge Formate auch nicht mehr der Lebenswirklichkeit vieler, insbesondere junger, Menschen und wirken dadurch als Hindernis für eine breite, auch generationsübergreifende gesellschaftliche Verwurzelung der Parteien.

Vor diesem Hintergrund und mit Blick auf die geringeren demokratischen Legitimationsanforderungen (s. o.) sind die verfassungsrechtlichen Vorgaben bei digitalen Abstimmungen und Wahlen gewahrt. Dies gilt zunächst für den Öffentlichkeitsgrundsatz. Der Öffentlichkeitsgrundsatz gebietet, dass alle wesentlichen Schritte der Wahl öffentlicher Überprüfbarkeit unterliegen (s. o.). Bei digitalen Abstimmungen und Wahlen ist dies in einem zumindest für rein innerparteiliche Entscheidungsprozesse ausreichenden Umfang der Fall. Dies gilt jedenfalls dann, wenn die verwendete Technik gemäß den vorgesehenen Regelungen (s. o.) dem Stand der Technik entspricht. Auch für Vereine im Sinne des Bürgerlichen Gesetzbuchs ist die Möglichkeit von Online-Abstimmungen und -Wahlen von der Rechtsprechung inzwischen anerkannt (vgl. OLG Hamm, Beschluss vom 27. September 2011, 27 W 106/11, NJW 2012, 940 [941]). Auch hier wird die Überprüfbarkeit digitaler Entscheidungsverfahren also grundsätzlich als ausreichend angesehen. Zudem sind rein digitale Verfahren auch in anderen, durchaus sensiblen Lebensbereichen inzwischen ebenso sicher wie praxiserleichter ausgestaltet. Beispiele dafür sind das Online-Banking oder telemedizinische Angebote. Aus denselben Gründen genügen digitale Entscheidungsprozesse im Kontext rein innerparteilicher Entscheidungen auch dem Geheimheitsgrundsatz, solange die verwendeten Kommunikationsmittel mit Blick auf die Sicherheit dem Stand der Technik entsprechen. Dadurch, dass digitale Entscheidungsverfahren nur insoweit zulässig sind, als sichergestellt ist, dass alle Stimmberechtigten zu ihnen Zugang haben, ist schließlich auch die Allgemeinheit der Wahlen und Abstimmungen gewahrt. Soweit einzelne Mitglieder – z. B. wegen datenschutzrechtlicher Bedenken – nicht an elektronischen Entscheidungsverfahren teilnehmen wollen oder – z. B. wegen fehlender technischer Affinität – können, sind darin liegende Einschränkungen der Allgemeinheit jedenfalls dadurch gerechtfertigt, dass digitale Formate auf der anderen Seite die Allgemeinheit von Entscheidungsprozessen erhöhen, indem sie Mitgliedern eine Beteiligung ermöglichen, die bei Präsenzformaten – z. B. aus familiären oder gesundheitlichen Gründen – ausgeschlossen blieben.

Dadurch, dass die verwendeten Kommunikationsmittel insbesondere mit Blick auf den Schutz personenbezogener Daten dem Stand der Technik entsprechen müssen, wird schließlich das Allgemeine Persönlichkeitsrecht der Parteimitglieder aus Artikel 2 Absatz 1 in Verbindung mit Artikel 1 Absatz 1 GG gewahrt.

Zu Nummer 3 (§ 18)

Gemäß § 18 Absatz PartG erhalten die Parteien staatliche Mittel als Teilfinanzierung der ihnen nach dem Grundgesetz allgemein obliegenden und im Parteiengesetz konkretisierenden Tätigkeiten. Maßstab für die Verteilung dieser Mittel ist die Verwurzelung der Parteien in der Gesellschaft.

§ 18 Absatz 2 PartG regelt die absolute Obergrenze für die staatliche Parteienfinanzierung. Das jährliche Gesamtvolumen staatlicher Mittel, welches allen Parteien höchstens ausgezahlt werden darf, beträgt für die für das Jahr 2018 vorzunehmende Festsetzung 184.793.822Euro. Zuzüglich des jährlichen Inflationsausgleiches entsprechend des vom Statistischen Bundesamt dargelegten Berichts beträgt die absolute Obergrenze für die staatliche Parteienfinanzierung für das Jahr 2023 derzeit rund 187,6 Millionen Euro (vgl. Bericht des Statistischen Bundesamtes gemäß § 18 Absatz 2 Satz 4 des Parteiengesetzes über die Entwicklung des Preisindex der für eine Partei typischen Ausgaben (Parteien-Index) für das Jahr 2022; Veröffentlichung der sich aus der mitgeteilten Steigerung ergebenden Summe der absoluten Obergrenze für die staatliche Teilfinanzierung politischer Parteien für das Jahr 2023 (§ 18 Absatz 2 Satz 5 des Parteiengesetzes), BT-Drs. 20/6684).

Der Staat darf den Parteien Mittel für die Finanzierung der ihnen nach dem Grundgesetz obliegenden Tätigkeit zur Verfügung stellen (BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 24. Januar 2023 – 2 BvF 2/18 –, Rn. 107). Hierbei ist er an den verfassungsrechtlichen Grundsatz der Staatsfreiheit der Parteien gebunden. Dieser untersagt ihm eine Einflussnahme auf die Willensbildung in den Parteien und damit auf den Prozess der politischen Willensbildung insgesamt (BVerfGE 85, 264 [287]). In der parlamentarischen Demokratie des Grundgesetzes muss sich die politische Willensbildung von den Bürgerinnen und Bürgern zu den Staatsorganen vollziehen und nicht umgekehrt. Dies setzt die Staatsfreiheit der Parteien voraus, welche nicht nur die Gewährleistung der Unabhängigkeit der politischen Parteien vom Staat erfordert, sondern auch, dass diese sich ihren Charakter als frei gebildete, im gesellschaftlich-politischen Bereich wurzelnde Gruppen bewahren (BVerfGE 85, 264 [287]). Die Parteien müssen daher nicht nur politisch, sondern auch wirtschaftlich und organisatorisch auf die Zustimmung und Unterstützung der Bürgerinnen und Bürger angewiesen bleiben (BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 24. Januar 2023 – 2 BvF 2/18 –, Rn. 108).

Aus dem Grundsatz der Staatsfreiheit folgt – neben einer sogenannten relativen Obergrenze, nach der das Gesamtvolumen staatlicher Zuwendungen an eine Partei die Summe ihrer selbst erwirtschafteten Einnahmen nicht überschreiten darf (BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 24. Januar 2023 – 2 BvF 2/18 –, Rn. 110) – auch eine absolute Obergrenze (BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 24. Januar 2023 – 2 BvF 2/18 –, Rn. 113). Hiernach darf der Staat den Parteien nicht mehr zuwenden, als sie unter Beachtung des Gebots sparsamer Verwendung öffentlicher Mittel zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötigen. Gewönne der Bürger den Eindruck, die Parteien „bedienten“ sich aus der Staatskasse, so führte dies zu einer Verminderung ihres Ansehens und würde letztlich ihre Fähigkeit beeinträchtigen, die ihnen von der Verfassung zugewiesenen Aufgaben zu erfüllen (BVerfGE 85, 264 [290]). Die in Artikel 21 Absatz 1 Satz 1 GG angelegte Vermittlerrolle der Parteien zwischen dem Volk und den Staatsorganen, deren Wahrnehmung die Gewährung der staatlichen Parteienfinanzierung dient, könnte in diesem Fall nicht mehr in einem den verfassungsrechtlichen Vorgaben entsprechenden Umfang ausgefüllt werden (BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 24. Januar 2023 – 2 BvF 2/18 –, Rn. 112).

Ausgehend hiervon hat das Bundesverfassungsgericht mit Urteil des Zweiten Senats vom 9. April 1992 den Umfang der den Parteien in den davorliegenden Jahren aus öffentlichen Kassen zugeflossenen finanziellen Mittel als ausreichend zur Erfüllung des Verfassungsauftrages der Parteien aus Artikel 21 Absatz 1 Satz 1 GG angesehen, solange die bestehenden Verhältnisse keine einschneidende Veränderung erfahren. Zugrunde zu legen seien dabei diejenigen Zuwendungen, welche die Parteien einerseits in den Jahren 1989 bis 1992 aus dem Chancenausgleich, andererseits in Form der Erstattung von Wahlkampfkosten für die Bundestagswahl im Jahr 1990 sowie für die jeweils letzten Wahlen zu den Landtagen und für die Wahlen zum Europäischen Parlament im Jahr 1989 tatsächlich erhalten haben. Der sich aus diesen Zuwendungen als Mittelwert für ein Jahr ergebende Betrag bildete nach Feststellung des Zweiten Senats das Gesamtvolumen staatlicher Mittel, die – unter der Voraussetzung gleichbleibender Verhältnisse – den Parteien äußerstenfalls von Bund und Ländern insgesamt zugewendet werden durften (BVerfGE 85, 264 [291]). Davon ausgehend bestimmte der Gesetzgeber 1994 in § 18 Absatz 2 PartG einen Betrag in Höhe von 230 Millionen Deutsche Mark als absolute Obergrenze der staatlichen Parteienfinanzierung (siehe auch BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 24. Januar 2023 – 2 BvF 2/18 –, Rn. 114).

Eine einschneidende Veränderung der Verhältnisse, die eine Anhebung der absoluten Obergrenze zu rechtfertigen vermag, liegt vor, wenn im Vergleich zum maßgeblichen Zeitpunkt der letztmaligen Bestimmung der Höhe der absoluten Obergrenze – unter Außerachtlassung von Anpassungen an die allgemeine Preisentwicklung – Umstände eingetreten sind, die die Parteien in ihrer Gesamtheit betreffen, von außen auf die Parteien einwirken und den Bedarf an personellen und sachlichen Ressourcen zur Erfüllung der den Parteien durch Artikel 21 Absatz 1 Satz 1 GG übertragenen Aufgaben nachhaltig in einem deutlich spürbaren und von den Parteien aus eigener Kraft nicht leistbaren Umfang erhöhen (BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 24. Januar 2023 – 2 BvF 2/18 –, Rn. 122).

Hierunter fallen solche Umstände, die alle Parteien betreffen und die von außen auf die Parteien einwirken und außerhalb ihres Einflussbereichs liegen (BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 24. Januar 2023 – 2 BvF 2/18 –, Rn. 123). Die eingetretenen Veränderungen müssen den Bedarf der Parteien an personellen und sachlichen Ressourcen zur Erfüllung des ihnen durch Artikel 21 Absatz 1 Satz 1 GG übertragenen Auftrags nachhaltig und in einem deutlich spürbaren Umfang erhöhen. Ist dies der Fall, darf eine Anhebung der absoluten Obergrenze in dem Maße erfolgen, wie es zur Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit des Parteiensystems unerlässlich ist (BVerfGE 85, 264 [290]; BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 24. Januar 2023 – 2 BvF 2/18 –, Rn. 126).

Als Umstand, der im Vergleich zum Anfang der 1990er Jahre eine einschneidende Veränderung begründet und der darum grundsätzlich geeignet ist, eine Anhebung der absoluten Obergrenze zu rechtfertigen, hat das Bundesverfassungsgericht die Digitalisierung der Kommunikationswege und Medien anerkannt (Urteil des Zweiten Senats vom 24. Januar 2023 – 2 BvF 2/18 –, Rn. 138). Daneben ist auch der verstärkte Einsatz innerparteilicher Partizipationsinstrumente dem Grunde nach geeignet, eine Anhebung der absoluten Obergrenze staatlicher Parteienfinanzierung zu rechtfertigen (BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 24. Januar 2023 – 2 BvF 2/18 –, Rn. 143).

Die Transformation der Parteien

Das Grundgesetz weist den Parteien eine gewichtige Rolle zu: Artikel 21 GG nennt „die Mitwirkung bei der politischen Willensbildung des Volkes“ als zentrale Aufgabe der politischen Parteien. Diese werden dabei der gesellschaftlichen Sphäre zugeordnet und ihre Funktion ist die Vermittlung zwischen Staat und Gesellschaft (vgl. BVerfGE 85, 264 [284 f.]). Parteien sind das Bindeglied zwischen Bevölkerung und Staat. Dabei lässt sich die Grundstruktur der deutschen Parteien mit dem Begriff der mitgliederbasierten Funktionärspartei am besten beschreiben (vgl. Frank Decker, Parteiendemokratie im Wandel, 2. Aufl., Baden-Baden 2018, S. 271 ff.).

In diesem Rahmen haben die Parteien seit den 1990er Jahren einen einschneidenden Organisationswandel durchlaufen. Der Wandel betrifft zum einen die nach innen wie nach außen gerichteten Kommunikationsformen und die 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 Jahren geradezu revolutioniert, setzte laut dem Politologen Decker die Abkehr vom bis dahin ausschließlich geltenden Delegiertenprinzip bereits in den 1990er Jahren ein. Lediglich BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN haben hier eine Ausnahme gebildet; bei ihnen gehöre das Modell der Basisdemokratie zur Gründungs-DNA und sei bereits seit den 1980er Jahren in vielfältiger Weise erprobt (vgl. Frank Decker, Veränderte Rahmenbedingungen des politischen Wettbewerbs seit den 1990er-Jahren. Ein Gutachten zur Forderung nach einmaliger Erhöhung der absoluten Obergrenze der staatlichen Parteienfinanzierung S. 3, abrufbar unter: www.politik-soziologie.uni-bonn.de/gutachten_parteienfinanzierung_2023.pdf; im Folgenden: Decker, Gutachten).

Der neuerliche Strukturwandel der Öffentlichkeit, der durch die sozialen Medien eintritt, steht dabei 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 (vgl. Decker, Gutachten, S. 4). Jürgen Habermas nennt die Einführung der sozialen Medien gar „eine mit der Einführung des Buchdrucks vergleichbare Zäsur in der menschheitsgeschichtlichen Entwicklung der Medien“ (Jürgen Habermas, Ein neuer Strukturwandel der Öffentlichkeit und die deliberative Politik, Berlin 2022, S. 41).

Das Hauptmerkmal dieser Zeit sei dabei der Plattformcharakter der neuen Medien. Sie erbrächten keine eigenen Informationsleistungen, sondern stellten für Dritte Informationen bereit und ermöglichen deren Verbreitung. Dabei hoben die Plattformen den im traditionellen Mediensystem bestehenden Gegensatz von Erzeugern und Rezi-

pienten der Medieninhalte auf, indem sie jedem oder jeder Einzelnen gestatten, sich im öffentlichen Meinungskampf zu Wort zu melden (user generated content) (vgl. Decker, Gutachten, S. 4). Die Parteien stellt dies vor erhebliche Herausforderungen: An 365 Tagen im Jahr treten Bürgerinnen und Bürger mit ihnen in Kontakt, erfragen Informationen oder äußern Kritik. Damit ist für die Parteien in den vergangenen Jahren der Arbeits- und Kostenaufwand erheblich gestiegen.

Das Fernsehen und das Internet liegen als Quellen für Nachrichten und politische Informationen für die deutsche Bevölkerung heute laut den Zahlen des Hamburger Hans-Bredow-Instituts in etwa gleichauf und deutlich vor den Printmedien. Dabei zeigt sich hier 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. 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 (vgl. Sascha Höllig/ Uwe Hasebrink, Reuters Institute Digital News Report 2020, Ergebnisse für Deutschland 2020, S. 22; abrufbar unter: www.hans-bredow-institut.de/uploads/media/default/cms/media/66q2yde_AP50_RIDNR20_Deutschland.pdf). 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 (vgl. Sascha Höllig/ Uwe Hasebrink, Reuters Institute Digital News Report 2020, Ergebnisse für Deutschland 2020, S. 22).

Die ARD/ZDF-Onlinestudie 2022 stellte bezüglich der Mediennutzung Folgendes fest: „2022 nutzte die Gesamtbevölkerung ab 14 Jahren in Deutschland Medien-Inhalte oder Streams im Internet mit durchschnittlich 160 Minuten pro Tag noch intensiver als in den vergangenen Jahren (+ 24 Minuten). Jüngere verbringen fast fünf Stunden mit medialen Internetinhalten, ab 70-Jährige nur eine gute dreiviertel Stunde.“ So nutze jede oder jeder Zweite in einer normalen Woche Social Media. In der jüngeren Altersgruppe greifen laut der ARD/ZDF-Onlinestudie 2022 gar neun von zehn Personen mindestens einmal die Woche auf Social-Media-Angebote zurück, ab 70 Jahren nur eine von zehn. Bei mindestens wöchentlicher Nutzung liege Facebook mit 35 Prozent vor Instagram mit 31 Prozent (vgl. Pressemeldung abrufbar unter: www.ard-zdf-onlinestudie.de/ardzdf-onlinestudie/pressemitteilung; ausführliche Analyse der Daten in der Fachzeitschrift „Media Perspektiven“ (Heft 10/2022)).

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 neu entstandene „Herausfordererparteien“ – zwingen die Parteien dazu, ihre Anstrengungen auf den neuen Feldern der Kommunikation erheblich zu verstärken (vgl. Decker, Gutachten, S. 6).

Gleichzeitig dürfen die Parteien aber auch die alten, klassischen Felder nicht vernachlässigen. Dies gelte zumal für die Unionsparteien und die SPD, die sowohl mit Blick auf die Mitglieder- wie die Wählerstruktur viele lebensältere Anhängerinnen und Anhänger aufweisen. Denn 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, müssten diese Parteien deshalb für eine noch absehbare lange Zeit parallele Strukturen in der Organisation und Kommunikation aufrechterhalten. In anderer Gewichtung gelte dies auch für die Parteien mit einer jüngeren Mitglieder- und Wählerstruktur (vgl. Decker, Gutachten, S. 6 f.).

Die besondere Herausforderung ergibt sich auch aus der Verbreitung von Falschinformationen durch populistische und extremistische Gruppierungen aus dem In- und Ausland, die sie über die Social-Media-Kanäle betreiben. Weil diese durch staatliche Regulierungsmaßnahmen nur bedingt unterbunden werden können, sei es umso wichtiger, ihnen auf demselben Feld aufklärerisch zu begegnen. Die Kommunikationsanforderungen nähmen nicht nur in quantitativer, sondern auch in qualitativer Hinsicht zu und führen in den Bereich der politischen Bildung hinein (vgl. Decker, Gutachten, S. 7). Vor diesem Hintergrund arbeiten die Parteien auf den verschiedenen Plattformen aktiv gegen Fake News, Hate Speech und Negative Campaigning – vor allem in Wahlkampfzeiten. Dieses Aufgabenfeld ist relativ neu und wird in den kommenden Jahren an Bedeutung gewinnen.

Die Medialisierung der Politik führt mithin zu einer Professionalisierung der Parteien in diesem Bereich und damit auch zu einem erhöhten Kostendruck. Die digitale Transformation stellt die Parteien und die repräsentative Demokratie insgesamt vor eine große Herausforderung; diese Entwicklung wird auch in den kommenden Jahren anhalten. Der Veränderungsdruck im Kommunikationsbereich wird hoch bleiben. Das gilt auch für die entsprechenden Finanz- und Personalbedarfe.

Die Parteien werden wegen der unterschiedlichen Kommunikationsbedürfnisse der verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen (z. B. junge Erwachsene, Senioren) weiterhin Doppelstrukturen (analog und digital) aufrechterhalten müssen: „Die fortschreitende Hybridisierung der digitalen Demokratie führt zu einer Normalisierung der Verschränkung von Offline- und Onlineelementen [...]“ (Bieber/Borucki/Ruttloff/Weissenbach/Ziegler, in: APuZ, Ausgabe: Digitale Gesellschaft, Digitale, Divers, Dynamisch – Perspektiven der Parteiendemokratie, S.41).

Neben der Digitalisierung kam es in den vergangenen Jahrzehnten zu einer Ausweitung der (innerparteilichen) Partizipationsinstrumente: So wie auf der staatlichen Ebene sei seit den 1990er-Jahren auch in den Parteien eine verstärkte Hinwendung zu direktdemokratischen Mitwirkungs- und Entscheidungsverfahren zu beobachten (vgl. Decker, Gutachten, S. 7). Die Partizipationsbedürfnisse ließen sich an dem Wunsch ablesen, den eigenen Einfluss als Mitglied zu stärken. Mehr direktdemokratische Verfahren stünden dabei in der Wertschätzung ganz oben. So haben sich in der ersten deutschen Parteimitgliederstudie etwa 57 Prozent der Mitglieder für Urwahlen des Bundesvorsitzenden ausgesprochen, bei Bundestagskandidaten haben sogar 65 Prozent ein solches Verfahren sinnvoll gefunden, während die Zustimmung zu Urabstimmungen über Sachfragen mit 61 Prozent etwas geringer ausgefallen sei (vgl. Decker, Gutachten, S. 8 m. w. N.).

Erklärungen für den Ausbau der direktdemokratischen Verfahren setzen demnach sowohl bei den Partizipationsbedürfnissen der Mitglieder als auch bei den Interessen der Parteiführungen an. Was das Erste betrifft ließe 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 nehme der Aktivitätsgrad der Mitglieder zu (Decker, Gutachten, S. 8 m. w. N.). Dies gelte vor allem für die jüngeren, neu eingetretenen Mitglieder. Davon ausgenommen sind mit BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, DIE LINKE. und anderen Parteien nur diejenigen, in denen die basisdemokratischen Verfahren schon vorher eine gewisse Tradition aufwiesen (vgl. Decker, Gutachten, S. 8).

Blende man von den Mitgliedern zu den Interessen der Parteiführung über, müsse zunächst auf den allgemein plebiszitären Trend hingewiesen werden, den das politische System seit den 1980er Jahren ergriffen hat. Dieser spiegele 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 habe in den neuen Bundesländern von Anfang bis Mitte der 1990er Jahre dabei als wesentlicher Katalysator fungiert. So wie die Parteispitzen den plebiszitären Trend aufnahmen, wollten und konnten sie sich einem Ausbau der Partizipationsinstrumente laut Decker in den eigenen Reihen nicht verschließen. So habe sich die SPD 2018 bewusst entscheiden, neben dem Parteitag auch die Mitglieder über den Koalitionsvertrag abstimmen zu lassen. Schließlich spreche für die Einführung neuer Partizipationsinstrumente auch das „vote seeking“-Motiv, da deren Einführung auch der Attraktivitätssteigerung nach außen dienen sollte (in der Konkurrenz zu den anderen Parteien) (vgl. Decker, Gutachten, S. 9).

Diese Entwicklung sei von der verschärften Wettbewerbssituation im sich auffächernden Parteiensystem beflügelt worden. Sie sei z. B. an der Häufigkeit der Regierungswechsel auf Länderebene ablesbar. Habe diese in den 1970er Jahren nur bei vier und in den 1980er bei rund 20 Prozent gelegen, sei sie seit den 1990er Jahren auf über 40 Prozent angestiegen. Bei fast jeder zweiten Wahl sei es seither also zu einem Ausscheiden einer der beiden großen Parteien (CDU und SPD) aus der Regierung gekommen. Dadurch wurden und werden laut Decker Krisen bei den unterliegenden Parteien ausgelöst, die den Druck erhöhen, die Führung neu aufzustellen und nicht selten mit Kampfkandidaturen einhergehen. In einer solchen Situation könne es für die jeweilige Parteispitze naheliegen, die Entscheidung von den Parteitagsdelegierten an die Mitglieder weiterzureichen (vgl. Decker, Gutachten, S. 9).

Als weiteres Motiv für die Anberaumung von Mitgliederentscheiden müsse schließlich die komplizierter werdende Koalitionsbildung genannt werden. Durch die Erweiterung der Vier- zu einer Sechsparteienstruktur seien 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 hätten darauf mit einer Öffnung ihrer Koalitionsstrategien reagiert, die lagerübergreifendes Handeln in der politischen Mitte möglich macht. Es liege 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 könne die Parteiführung begegnen, indem sie die Koalitionsverträge (und womöglich sogar die Frage, mit wem überhaupt Koalitionsverhandlungen aufgenommen werden sollen) einem Mitgliedervotum unterwirft (vgl. Decker, Gutachten, S. 10).

Zahlenmäßig stelle sich die direktdemokratische Praxis in den Parteien wie folgt dar: Auf der Bundesebene fanden laut Decker seit 1991 14 Abstimmungen bzw. Befragungen statt, davon sieben zu Sachfragen, zwei über Koalitionsentscheidungen und fünf zu Personenfragen. Neun Entscheidungen seien in den Zeitraum ab den 2010er Jahren gefallen. Vertreten seien alle Bundestagsparteien außer der CDU, die erst mit der Wahl des aktuellen Parteivorsitzenden Friedrich Merz das direktdemokratische Verfahren gewählt habe, indem sie dem formellen Parteitagsvotum eine Mitgliederbefragung vorgeschaltet hat. Auf der Länderebene belaufe sich die Gesamtzahl der Verfahren auf etwa 50. In zwei Drittel der Fälle sei es dabei um Personal-, in einem Drittel um Koalitionsentscheidungen gegangen. Auch hier lasse sich eine deutliche Häufung der Verfahren im letzten Jahrzehnt konstatieren. Das letzte prominente Beispiel sei der Mitgliederentscheid in der Berliner SPD über den Koalitionsvertrag mit der CDU im April 2023 (vgl. Decker, Gutachten, S. 10).

Neben den aufgeführten Fällen müssten weitere Verfahren auf der Kreis- und Bezirksebene sowie gesonderte, von unten ausgelöste Mitgliederbegehren einbezogen werden, für die laut Decker keine gesicherten Zahlenwerte vorliegen. Darüber hinaus gelte es auch solche Instrumente zu berücksichtigen, die nicht im engeren Sinne direktdemokratisch sind, aber gleichwohl unter das Partizipationsgeschehen fallen. Hier handele 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 seien – egal ob die Entscheidung am Ende eines Parteitags oder per Urwahl getroffen werde – seien die Mitwirkungsinstrumente in der Programmarbeit zugleich in hohem Maße onlinegestützt. Auch im Bereich der direktdemokratischen Instrumente zeichne sich eine allmähliche Verdrängung der bisher vorherrschenden analogen Briefabstimmung durch das E-Voting ab. Bei der Entscheidung über den SPD-Parteivorsitz beteiligten sich so zum Beispiel 2019 rund die Hälfte der Mitglieder (vgl. Decker, Gutachten, S. 10 f.).

Neben der Digitalisierung und veränderten Partizipationsanforderungen gibt es noch eine weitere Entwicklung in der deutschen Parteienlandschaft, die eine Anhebung der absoluten Obergrenze rechtfertigt und zudem gar als weitere einschneidende Veränderung betrachtet werden könnte:

Ein Sechs- oder Siebenparteiensystem ist laut Decker notwendigerweise kostenträchtiger als ein Drei- oder Vierparteiensystem, da sich allen Parteien die gleichen Aufgaben stellen und der Wettbewerbsdruck mit wachsender Zahl der Konkurrenten für die einzelnen Parteien eher zunimmt. (vgl. Decker, Gutachten, S. 1 f.).

Finanzielle Mehraufwendungen von Parteien aufgrund der Digitalisierung, Datenschutz und Partizipation zwischen 2015 und 2021

Methodik

Da die Datenlage für den Zeitraum der 1990er und 2000er Jahren aufgrund der gesetzlichen Aufbewahrungspflichten mittlerweile nicht mehr ausreichend ist, um einen exakten Überblick über die konkreten Ausgaben in den Bereichen Digitalisierung, Datensicherheit und Partizipation zu erhalten, wurden die Parteien nach den Kosten für den Zeitraum 2015 bis 2021 befragt. Bei der Betrachtung der Zahlen ist zu beachten, dass in den Jahren 2017 und 2021 um Bundestagswahlen stattfanden.

Auf die Anfrage der Regierungsfractionen an die von der staatlichen Parteienfinanzierung begünstigten Parteien haben alle im Bundestag mit Fraktionen vertretenen Parteien geantwortet und Mehrkosten aufgrund der oben beschriebenen einschneidenden Veränderungen angemeldet. Darüber hinaus haben folgende Parteien hierzu konkrete Zahlen zur Verfügung gestellt: SPD, CDU, CSU, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, FDP, DIE LINKE. sowie ÖDP. Anhand dieser Zahlen konnte die im Folgenden dargestellte Kostenentwicklung ermittelt werden.

Budgetäre Entwicklung: Ausgaben

Die Aufwendungen für Digitalisierung, Datenschutz und Partizipation sind im oben genannten Bezugszeitraum von 14.927.429 Euro auf 39.535.349 Euro, das heißt um 24.607.920 Euro bzw. 165 Prozent angestiegen. Insgesamt gaben die Parteien, welche Zahlen an die Regierungsfractionen geliefert haben, in diesem Zeitraum 169.953.781 Euro für die Digitalisierung, die Datensicherheit und Partizipation aus. Die Anteile von Partizipation und Digitalisierung der berichtenden Parteien an der Gesamtsumme der Parteienfinanzierung stiegen von 10,17 Prozent in 2015 auf 24,8 Prozent in 2021 an.

Budgetäre Entwicklung: Digitalisierung

Die Ausgaben für Digitalisierung haben sich insgesamt von 11.867.147 Euro auf 29.691.480 Euro um 150 Prozent erhöht.

Die Digitalisierung entwickelt sich stetig und das immer schneller. Es erfolgt eine permanente Weiterentwicklung. Die Steigerung der Ausgaben ist kein Indikator dafür, dass analoge Prozesse, Handlungen, Informationsverarbeitungen erstmals und ausschließlich digital implementiert wurden. Es sind bereits die sich verändernden Anforderungen und technischen Weiterentwicklungen, die umgesetzt werden mussten, um Schritt zu halten.

Die Geschwindigkeit der digitalen Innovationen ist ein deutlicher Indikator dafür, dass der Prozess der Digitalisierung nie abgeschlossen sein wird, er erfordert permanenten Einsatz von Ressourcen (regelmäßige Investitionen in neue Hardware und Software, neue Lizenzen, Anpassung der Sicherheitsstandards, Kosten für Support und Weiterbildung der Beschäftigten in immer kürzeren Intervallen, etc.).

Die Anforderungen an die Ausstattung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sind stark gestiegen. So erwarten z. B. Ehrenamtliche vor Ort ebenso wie Bürgerinnen und Bürger oder Landesverbände, Beschäftigte der Parteizentralen innerhalb kürzester Zeit, auch auf externen Terminen, zu erreichen und eine kurzfristige Reaktion auf ihre Anliegen zu erhalten. Bereits vor der Pandemie war mobiles Arbeiten in Teilen Thema, die Pandemie hat dies zusätzlich verstärkt und erhebliche Investitionen erforderlich gemacht. Ein neuer Standard ist entstanden, welcher bestehen bleiben wird. Die Mehrkosten für notwendige Hard- und Software für die Beschäftigten im Erfassungszeitraum variieren je nach Partei, Mitarbeitendenzahl und Prioritätensetzung, umfassen aber bei jeder Partei Steigerungen von 15 bis hin zu über 275 Prozent, wobei der Durchschnitt der Parteien bei 150 Prozent Steigerung liegt. Auch in Bezug auf Hard- und Software können viele Dinge nicht ersetzend, sondern nur zusätzlich eingesetzt werden.

Die Digitalisierung der Geschäftsprozesse hat sich von 2015 bis 2021 um 64 Prozent erhöht (von 5.931.755 auf 9.698.707 Euro). Darunter fallen z. B. das Betreiben von Servern, Lizenzen, Hosting oder Beratung und Schulung von Beschäftigten, welche die neuen Technologien anwenden.

Auch wenn einige Parteien im Betrachtungszeitraum insgesamt an Personal einsparen mussten, war es unerlässlich, in einigen Bereichen Personal aufzustocken und so auf Kosten anderer grundsätzlich erforderlicher Ressourcen umzuschichten. Dazu gehört der Bereich der Digitalisierung, welcher mit einer Erhöhung der Personalmittel von 1.040.429 auf 2.476.749 Euro mit 138 Prozent einen deutlichen Kostenaufwuchs zu verzeichnen hat. Dabei ist zu beachten, dass zwei der befragten Parteien erst innerhalb des Erfassungszeitraums von 2015 bis 2021 mit einem Stellenaufbau in diesem Bereich begonnen haben. Die höheren Gehälter für Fachkräfte heben Einsparungen wieder auf, die sich aus der Reduzierung der Gesamtzahl an Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ergeben haben.

Die Kosten für die digitale Ausstattung von Räumlichkeiten haben im Betrachtungszeitraum deutliche Mehrkosten für die Parteien verursacht. Dies wurde durch die COVID-19-Pandemie noch befeuert, aber auch schon vor 2020 wurden bereits Mittel investiert, um die digitale Ausstattung von Arbeits- und Sitzungsräumen zeitgemäß voranzutreiben. Eine Umkehr dieses Trends ist nicht zu erwarten, sodass von einer Notwendigkeit der Digitalisierung weiterer Räumlichkeiten sowie der dauerhaften Aktualisierung und Wartung des Bestehenden ausgegangen werden muss. Damit wird der veränderten Arbeitswelt und hybriden Sitzungsstrukturen Rechnung getragen.

Das Budget für Social Media ist im Betrachtungszeitraum um 393 Prozent gestiegen, wobei hier auch Unterschiede zwischen den Parteien sichtbar sind, die von einer Steigerung um 150 bis zu 6075 [sic!] Prozent reichen. Das insgesamt verwendete Budget ist von 2.292.832 Euro in 2015 auf 11.305.642 Euro in 2021 angestiegen. Die Anzahl der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter wurde mehr als verdoppelt, zudem gab es Investitionen in die erforderliche technische Ausstattung und die Qualifizierung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.

Um als Partei wahrgenommen zu werden, bedarf es einer integrierten Kommunikation in Form von Kampagnen. Die notwendige Aufmerksamkeitsschwelle zu überwinden wurde in den vergangenen Jahren zu einer immer größeren Herausforderung. Mit klassischer Presse- und Öffentlichkeitsarbeit allein lassen sich Mitglieder und Bürgerinnen und Bürger nicht mehr erreichen.

Dazu steht eine stetig wachsende Vielzahl neuer Plattformen zur Verfügung, die den Markt beherrschen und ihre Konditionen verändert haben. Alleine die Kosten für Hosting und Pflege der jeweiligen Website sind von

1.063.472 auf 1.956.992 Euro um 84 Prozent gestiegen, und das, obwohl alle Parteien bereits vor 2015 über gepflegte Internetauftritte verfügten.

Zudem müssen die Parteien ihre Arbeit der Entwicklung der Plattformen anpassen: Sich ständig ändernde Algorithmen bedingen auch kontinuierliche Fortbildungen der zuständigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter und das Konsultieren von spezialisierten externen Beraterinnen und Beratern, auch hier verbunden mit den entsprechenden Kosten.

Die Anforderungen an den Inhalt haben sich ebenfalls weiterentwickelt. Texte allein sind nicht mehr ausreichen; es müssen hochwertige Videobeiträge produziert werden (ohne dass Aufgaben wie fachliche Recherche, Themenentwicklung, Texterstellung entfallen). Hinzu kommen anspruchsvolle Fotos, deren Herstellung bzw. Erwerb ebenso mit hohen Kosten verbunden ist. Um dem dabei zu erfüllendem technischem Standard sowie Anspruch an Qualität des Contents entsprechen zu können, sind auch hier Fachkräfte, wie Mediengestaltende, Videocontentcreator, etc. notwendig, welche mit den entsprechenden Kosten verbunden ggf. auch extern hinzugebucht werden müssen.

Aufwändig sind zum einen auch das kontinuierliche und professionelle Medien-Monitoring und zum anderen ein gut aufgestelltes Beziehungsmanagement mit den Nutzerinnen und Nutzern (Customer Relationship, Community Management). Dabei setzen die Parteien auch auf die eigenen Mitglieder, welche motiviert und ermächtigt werden, sich aktiv in die Online-Kommunikation einzubringen. Um dies qualifiziert tun zu können, ist die Bereitstellung von professionellem Content unerlässlich.

Budgetäre Entwicklung: Datenschutz/Datensicherheit

Der permanente Datenaustausch durch die Digitalisierung, das Inkrafttreten der Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO) im Jahr 2018, die höhere Sensibilität in der Bevölkerung für das Thema Datenschutz und die Abwehr von Cyberkriminalität sind große Herausforderungen für die Budgetplanung der Parteien. Aufgrund der besonderen Sensibilität des Themas muss hier auf die Nennung von Geldbeträgen verzichtet und nur auf prozentuale Werte zurückgegriffen werden, um keine Rückschlüsse auf die technische Ausrüstung und das technische Schutzniveau der Parteien zulassen.

Die Kosten für Datensicherheit und Datenschutz sind im zu betrachtenden Zeitraum deutlich angestiegen. Insbesondere hier muss auch künftig mit weiteren, teils erheblichen, Kostensteigerungen gerechnet werden. Die Steigerung von 2015 zum Jahr 2021 betrug für alle Parteien 240 Prozent.

Auch hier sind die Personalkosten als große Kostentreiber zu nennen, die eine Steigerung von 243 Prozent verzeichnen. Die hohen Personalkosten für IT-Spezialistinnen und -Spezialisten sind in den letzten Jahren stetig angestiegen. Für ein Gehaltsgefüge einer Partei und angesichts des Fachkräftemangels wird es zu einer immer größeren Herausforderung, Fachkräfte zu gewinnen.

Die Einhaltung gesteigerter Datensicherheits- und Datenschutzerfordernungen schlug darüber hinaus mit einem durchschnittlichen Anstieg von 581 Prozent zu Buche. Hierunter fallen z. B. Datensicherung, Mehrfaktorauthentifizierung oder auch Sicherheitsanforderungen für Räume, in denen Technik aufbewahrt wird.

Budgetäre Entwicklung: Partizipation

Die Kosten für Beteiligungs- und Partizipationsprozesse haben sich im zu betrachtenden Zeitraum um 216 Prozent (von 1.846.200 auf 5.835.106 Euro) erhöht.

Dazu gehören Angebote wie die digitale Kommunikation mit Mitgliedern und Bürgerinnen und Bürgern, Veranstaltungen und Kommunikationstools zur verbesserten innerparteilichen Partizipation, aber auch Mitgliederentscheide und Befragungen.

Obwohl sich die befragten Parteien in ihrer internen (Beteiligungs-)Struktur sehr unterscheiden, haben alle Parteien deutlich höhere Kosten im Bereich der Mitgliederentscheidungen und -befragungen zu verzeichnen. Allein auf Bundesebene haben sich im Zeitraum von 2015 bis 2021 aufgrund häufigerer Durchführung in diesen Bereichen und gesteigerter Erwartungen an Partizipationsmöglichkeiten die Kosten von in 2015 und 2016 zusammen 108.958 auf 726.443 Euro allein in 2021 um 567 Prozent gesteigert. Dabei ist zu beachten, dass auch die Zahl der Partizipationsmöglichkeiten wie u. a. von Decker beschrieben (s. o.), weiter zunimmt. Während in 2015 und 2016 zusammen nur von zwei Parteien Kosten zu verzeichnen sind, haben in 2021 fünf der Parteien Mitgliederbefra-

gungen oder -entscheide durchgeführt. Es ist davon auszugehen, dass der Trend zu digitalen Mitbestimmungsformaten und damit zu erhöhten Kosten in den kommenden Jahren prognostizierbar weiter zunehmen wird. Unter den gegenwärtigen finanziellen Bedingungen sind solche nur noch unter Verzicht auf die für politische Arbeit vorgesehenen Mittel umzusetzen.

In den letzten Jahren wurde zudem in die verbesserte Kommunikation der Partei mit Mitgliedern, Bürgerinnen und Bürgern und Gremien investiert.

Auch hier sind die Personalkosten ein wichtiger Treiber mit einer Kostensteigerung von 146.107 auf 528.816 Euro (262 Prozent).

Des Weiteren sind Kosten für Aspekte wie z. B. Online-Formate zur politischen Bildung oder digitale Regional- oder Mitgliederkonferenzen neu hinzugekommen. Hierbei sei erwähnt, dass dafür keine bisher bestehenden Formate wegfallen konnten, sondern diese aufgrund der gesteigerten Partizipationsanforderungen von Gremien, Mitgliedern und Bürgerinnen und Bürger zusätzlich durchgeführt werden müssen.

Investitionsnotwendigkeiten der befragten Parteien

Die dargestellten Trends werden sich weiter fortsetzen und verschärfen.

Aufgrund des beim Bundesverfassungsgericht anhängigen Normenkontrollverfahrens (2 BvF 2/18; abgeschlossen mit Urteil vom 24. Januar 2023) und dem kaufmännischen Vorsichtsprinzip folgend, waren in den Parteien der das Gesetz einbringenden Fraktionen die Ausgaben seit 2018 so geplant worden, als wenn mit der Erhöhung der staatlichen Zuschüsse nicht zu rechnen wäre. Dementsprechend standen notwendige Ausgaben immer unter Vorbehalt, obwohl sie als unerlässlich erachtet wurden.

Um in Digitalisierung und Partizipation das Notwendigste zu investieren, wurde an anderer Stelle teils erheblich gespart, u. a. an politischer Öffentlichkeitsarbeit (z. B. bei Veranstaltungen) und bei den Wahlkampfausgaben.

Dies droht in wesentlichen Bereichen die Funktionsfähigkeit zu beeinträchtigen und führt zu bedeutenden Investitionsnotwendigkeiten.

Hier seien nur einige wenige größere Investitionsnotwendigkeiten der Parteien herausgegriffen, um die Ressourcenbedarfe beispielhaft zu veranschaulichen. Es ist davon auszugehen, dass die laufenden Kosten auch in anderen Bereichen aufgrund von gestiegenen Anforderungen an Digitalisierung, Datenschutz und Partizipation deutlich ansteigen.

Investitionsnotwendigkeiten: Digitalisierung

Um die Aufmerksamkeitsschwelle der Bürgerinnen und Bürger zu durchbrechen und so dem verfassungsrechtlichen Auftrag der politischen Willensbildung gerecht werden zu können, gehen die Expertinnen und Experten aus den Parteien davon aus, dass im Bereich des „Paid Media“ deutlich mehr Mittel aufgewendet werden müssen. So sind beispielsweise etwa 500.000 Euro notwendig, um in einem Jahr einmal pro Monat 20 Millionen digitale Kontakte herstellen zu können. Diese Kontaktzahl entspricht nach Schätzungen der unteren Spanne, welche notwendig ist, um die Politik adäquat und erfolgreich kommunizieren zu können.

Darüber hinaus sind einige Aspekte konkret als Investitionsnotwendigkeiten zu benennen, die aufgrund der begrenzten finanziellen Mittel nicht umgesetzt werden konnten.

Hier einige wichtige Projekte der Parteien in Bereichen, welche sie nach einer Anhebung der absoluten Obergrenze realisieren wollen, um die Funktionsfähigkeit der Parteiendemokratie zu verbessern:

- Beispielhaft lassen sich Wissensmanagementtools anführen: Diese sind oft veraltet und können aufgrund aktueller Datenbank-Architekturen so nicht mehr dauerhaft in Betrieb bleiben. Dabei sind bei einzelnen Parteien Kosten von mindestens 500.000 Euro anzusetzen.
- Mitgliederdatenbanken müssen neu konzipiert und entwickelt werden, da die aktuellen Architekturen nicht mehr dem derzeitigen Stand der Technik entsprechen, was bspw. Webfähigkeit bzw. die Nutzung über Applikationen betrifft. Neben allgemeinem Betrieb und Service ist hier auch mit erhöhten Schulungskosten zu rechnen. Auch hier ist bei den einzelnen Parteien mit hohen Summen zu rechnen: Ersten Schätzungen zufolge können einzelne Projekte bereits Kosten von mindestens 2 Millionen Euro umfassen.

- Die Überführung eigener Software-Ressourcen in Cloud-Lösungen wird in Parteien ebenfalls umgesetzt, um mit technischem Fortschritt mitzugehen und Sicherheitsstandards auch weiterhin einhalten zu können. Aufgrund fehlender Projektreife bei den einzelnen Parteien können hier noch keine konkreten Summen genannt werden.
- Die Einführung von Online-Spendenquittungen. Da es – anders als bei der Beitragsquittung – für Spendenquittungen detaillierte Vorschriften gibt, ist mit hohen Entwicklungs- und erneut steigenden Supportkosten (Hotline für Nutzerinnen und Nutzer des Services) zu rechnen. Die Investitionen dafür sind ebenfalls noch nicht konkret budgetiert, da die Umsetzung dieser Projekte bei den Parteien noch nicht so weit vorangeschritten ist, dass hier bereits konkrete Kosten benannt werden können.
- Die Einführung bzw. Weiterentwicklung von Tools für digitale Parteitage sowie zur Digitalisierung von Präsenzparteitagen (Durchführung digitaler Wahlen, Antragsberatungen, etc.) wird in den Parteien ebenso zu erhöhten Kosten führen, die heute noch nicht genau zu beziffern sind.

Investitionsnotwendigkeiten: Datensicherheit und Datenschutz

Insbesondere beim Thema Datensicherheit und Datenschutz sind die Parteien gezwungen, stets auf dem aktuellen Stand der neuesten Entwicklungen zu bleiben, um die Daten der Mitglieder, Bürgerinnen und Bürger und der Geschäftsprozesse zu schützen. Dies ist umso wichtiger in einer Zeit, in der immer regelmäßiger Hackerangriffe auf öffentliche Einrichtungen zu verzeichnen sind, welche zum Teil auch ausländischen staatlichen Akteuren zugeordnet werden müssen. In einem Schreiben an alle Parteien hat das Bundesamt für Sicherheit und Informationstechnik (BSI) die besondere Bedeutung von Parteien beim Verwalten sensibler Daten einerseits und ihrem verfassungsgemäßen Auftrag zur politischen Willensbildung andererseits beschrieben. Diesen Anforderungen müssen die Parteien gerecht werden.

Aufgrund fehlender Projekttiefe ist eine genaue Bezifferung der Kosten für diese Anforderungen bisher noch nicht möglich. Es ist jedoch zu prognostizieren, dass finanzielle Aufwendungen in diesem Bereich erheblich ausgebaut werden müssen, um den immer höher werdenden Standards auch nur grundsätzlich genügen zu können.

Des Weiteren müssen die Parteien einkalkulieren, dass Software auf Basis der Empfehlungen des BSI angepasst werden muss. Welche Anforderungen dabei erfüllt werden müssen steht bisher noch nicht fest, jedoch können sich daraus große architektonische Veränderungen in der IT-Struktur ergeben. Welcher finanzielle Mehrbedarf hierdurch entsteht, ist noch nicht abschätzbar. Hierfür ist jedoch ein Betrag zurückzustellen, der notwendige Anpassungen zumindest sukzessive ermöglicht.

Investitionsnotwendigkeiten: Partizipation

Im Bereich Beteiligung sind ebenfalls deutlich größere Aufwendungen erforderlich, um den gestiegenen Anforderungen gerecht zu werden. Dies umfasst beispielsweise die Einbindung in die Entscheidung über Spitzenpersonal durch Mitgliederbefragungen und Urwahlen oder Beteiligungsformate für Grundsatz- oder Wahlprogramme sowohl im digitalen als auch im physischen Raum. Es ist anzunehmen, dass die Erwartungen der Mitglieder und Bürgerinnen und Bürger hier weiter steigen. Insbesondere muss auch an dieser Stelle nochmals erwähnt werden, dass die heute durchgeführten, digitalen Veranstaltungen wie Programmkonvents, in welchen z. B. alle Mitglieder der Parteien über Inhalte mitdiskutieren und beraten, keinesfalls Veranstaltungen sind, welche vorher bereits existierten und nun kostengünstig in den digitalen Raum verlegt wurden, sondern solche, die aufgrund gesteigener Partizipationsansprüche erst hinzukommen. Wie oben beschrieben sind auch rein digitale Veranstaltungen nicht kostenneutral, selbst wenn keine aufwändigen geheimen Wahlgänge oder ähnliches durchgeführt werden und die Versammlungen nur beratenden Charakter haben.

Allerdings mussten viele Parteien ihr Veranstaltungsbudget im Rahmen von finanziellen Kürzungen bereits massiv einschränken, sodass sie neben den großen statuarisch vorgeschriebenen Veranstaltungen wie Bundesparteitagen kaum größere Veranstaltungen finanzieren können.

Um die angemessene Beteiligung der eigenen Mitglieder und der gesamten Bevölkerung sicherstellen zu können, wären jährlich erhebliche Mehraufwendungen notwendig, um einen breiteren politischen Dialog realisieren zu können.

Einsparpotentiale

Die Parteien oder auch andere große Mitgliederorganisationen unterliegen einer Doppelbelastung durch analoge und digitale Kommunikations- und Partizipationsstrukturen, um dem Anspruch gerecht zu werden, große Teile der Bevölkerung und ihrer Mitglieder weiterhin zu erreichen, die nicht digitalaffin sind.

Dabei sind sie angehalten, weiter die klassischen Angebote zu ermöglichen (Einladung zu Veranstaltungen per Brief), um diejenigen zu erreichen, die nicht digital partizipieren können oder wollen, und gleichzeitig müssen sie massiv in digitale Strukturen investieren, um diejenigen nicht zu verlieren, die sich fast nur noch in der digitalen Welt bewegen.

Dieser Transformationsprozess führt dazu, dass digitale Angebote additiv wirken und analoge Strukturen kaum ersetzen. Einsparpotentiale sind erst zu erwarten, wenn mehr Mitglieder sich digital beteiligen und sich die Investitionen amortisieren.

Die im Zuge der Diskussion um mögliche Einsparungen oft angeführten verringerten Portokosten durch Digitalisierung können kaum bestätigt werden. Zum einen sind zahlreiche Mitglieder nach wie vor nicht per E-Mail erreichbar oder ziehen trotz Vorhandensein einer E-Mail-Adresse Briefpost vor. Zum anderen sind die Porto- sowie die Papier- und Handlingkosten in den vergangenen Jahren so deutlich gestiegen, dass Einsparungseffekte weitgehend ausgebremst werden.

Es gibt aber auch Bereiche, in denen keine rein digitalisierten Entscheidungswege erlaubt sind – also keine Einsparpotenziale durch die Digitalisierung realisiert werden können. Die Durchführung von Aufstellungsverfahren zu öffentlichen Wahlen ist aufgrund der Vorgaben der Wahlgesetze mit einem hohen personellen und finanziellen Aufwand verbunden. Die Parteien müssen bei den Aufstellungsverfahren zu öffentlichen Wahlen sicherstellen, dass ihre Mitglieder in ausreichendem Maße (den demokratischen Grundsätzen entsprechend) partizipieren können. Das führt beispielsweise bei der Aufstellung von Listen zu Kommunalwahlen, Landtagswahlen und Bundestagswahlen dazu, dass auf allen Ebenen Delegierte gewählt werden müssen. Hierbei entstehen erhebliche Kosten (insbesondere Veranstaltungstechnik), um ordnungsgemäße Wahlhandlungen gewährleisten zu können. Online-Wahlen und digitale Abstimmungen sind nach den geltenden Wahlgesetzen nicht vorgesehen.

Digitale oder hybride Parteitage bedeuten in der Regel, dass neben dem üblichen Ressourceneinsatz eines Parteitages in Präsenz (Personal, Raumkosten, Bühnen-, Licht- und Tontechnik etc.) noch zusätzlicher Bedarf besteht, um z. B. Grundlagen für Beteiligungsmöglichkeiten wie Live-Stream zu bieten sowie digitale Abstimmungsplattformen und deren Support zu realisieren.

Um dies zu gewährleisten, ist mehr Personal vor Ort notwendig und es müssen andere Dienstleistungen eingekauft werden. Die zusätzlichen Dienstleistungen für hybride Parteitage (Stream, Hosting, Video- und Tontechnik) im Vergleich zu Parteitagungen in Präsenz belaufen sich bei zahlreichen Parteien jeweils auf mittlere sechsstellige Beträge und bei Landesparteitagen auf mittlere fünfstelligen Beträge.

Wenn Seminare oder Veranstaltungen online stattfinden, ergeben sich Einsparungen im Bereich des Caterings, der Raummiete und ggf. von Fahrtkosten. Diesen stehen aber die erhöhten Ausgaben für zusätzliches Personal gegenüber, welches für die technische Einrichtung und Durchführung von Seminaren benötigt wird.

Inzwischen sind Online-Veranstaltungen fester Bestandteil von politischen Veranstaltungen, beispielsweise in der Bildungsarbeit. Der persönliche Austausch ist jedoch nach wie vor wichtig und für eine demokratische Willensbildung unerlässlich. Darüber hinaus ist es notwendig, allen, auch nicht digitalaffinen Bürgerinnen und Bürgern eine Möglichkeit zur politischen Partizipation zu bieten, sodass digitale Formate nicht alternativ, sondern nur additiv angeboten werden können.

Mitgliederzahlen und Wählerstimmen sind aufgrund politischen Wettbewerbs in der Demokratie volatil. Die Parteien passen ihre Strukturen in den Geschäftsstellen dementsprechend regelmäßig an. Digitalisierungsbedingt mussten jedoch bei allen Parteien entsprechend qualifizierte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den einschlägigen Bereichen (Social Media/Digitale Kommunikation, IT-Infrastruktur, -Sicherheit, Datenschutz) zusätzlich eingestellt und vor allem in Weiterbildung investiert werden.

Trotz teilweisem Personalabbau erfolgte keine lineare Kostenreduktion bei den Ausgaben im Personaletat, was wiederum mit den marktüblichen Gehaltsstrukturen im Bereich IT, Datenschutz und Online-Kommunikation zusammenhängt.

Oft wird angeführt, dass durch die Digitalisierung Reisekosten entfallen. Dies trifft in Teilen zu, jedoch schlagen teils erheblich gestiegene Fahrt- und Übernachtungskosten zu Buche, wodurch Einsparungseffekte auch hier marginalisiert werden. Insbesondere seit der COVID-19-Pandemie haben sich Übernachtungskosten erheblich verteuert. Es ist nicht davon auszugehen, dass hier die Preise künftig wieder sinken. Selbiges gilt für Mobilitätskosten.

Die unter Umständen dennoch entstandenen Abweichungen sind zudem eher auf Corona-Einschränkungen zurückzuführen und weniger auf dauerhafte Einsparungen durch die Digitalisierung. Auch hier bleibt festzustellen, Politik ist ein Tätigkeitsfeld, in welchem vor allem von Mensch zu Mensch kommuniziert wird. Politik lebt vom direkten Kontakt und der Diskussion in Präsenz. Somit ist auch für die Zukunft davon auszugehen, dass digitale Treffen zwar wie eingangs bereits für Großveranstaltungen/Parteitage beschrieben auch bei Gremiensitzungen ergänzend hinzukommen, nicht aber zu einer wahrnehmbaren Reduzierung von Reisetätigkeiten führen werden.

Starke demokratische Parteien in der Zeitenwende

Wie oben bereits dargestellt, beziffern sich die Mehrkosten derjenigen Parteien, die ihre Zahlen zur Verfügung gestellt haben, in 2021 auf 39.535.349 Euro. Dies entspricht 24,8 Prozent der in 2021 an diese Parteien gezahlten staatlichen Grundfinanzierung. Projiziert man diese 24,8 Prozent auch auf die übrigen Parteien, welche zwar ihre Informationen nicht zur Verfügung gestellt haben, jedoch ebenfalls berücksichtigt werden sollten, so errechnen sich Mehrkosten in Höhe von 43.179.174 Euro.

Hierbei ist zu beachten, dass die Gesamtkosten für Digitalisierung und Partizipation aus 2021 herangezogen werden und nicht nur die gestiegenen Kosten im Vergleich zu 2015. Der Grund ist, dass nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nur eine einschneidende Veränderung der Verhältnisse eine Anhebung der absoluten Obergrenze rechtfertigt (vgl. BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 24. Januar 2023 – 2 BvF 2/18 –, Rn. 119 ff.). Wie oben ausgeführt, liegen die Voraussetzungen für die Annahme einer einschneidenden Veränderung durch die Entwicklungen im Bereich der Digitalisierung und der Partizipation vor. Folglich waren diese Kostenpunkte in der Festlegung der absoluten Obergrenze im Jahr 1992 nicht in relevanter Höhe enthalten. Deshalb ist eine Einberechnung der tatsächlichen Kosten für Digitalisierung und Partizipation aus 2021 gerechtfertigt. Der Kostenanstieg für Digitalisierung und Partizipation im Vergleich zu anderen Jahren, zum Beispiel 2015, ist hingegen wegen der bereits zuvor eingetretenen Veränderung nicht aussagekräftig.

Die Zahlen der Rechenschaftsberichte 2021 sind die aktuellste, bei allen Parteien von der Bundestagsverwaltung geprüfte Version, weshalb sie als Ausgangswert für eine Erhöhung herangezogen werden können. Hinzu kommen die oben beschriebenen Investitionsnotwendigkeiten. Des Weiteren kann davon ausgegangen werden, dass sich die oben beschriebenen Trends und Anforderungen vor allem im Bereich Datenschutz in Zukunft zu deutlich höheren Kosten in Millionenhöhe führen werden. Da es sich hierbei jedoch um nicht klar absehbare und bezifferbare Summen handelt, werden diese in der Erhöhung der absoluten Obergrenze nicht berücksichtigt. Es werden lediglich die bezifferbaren Mehrkosten in Höhe von 43.179.174 Euro zu Grunde gelegt.

Doch auch hier ist es mit Blick auf die Voraussetzung der anteiligen Eigenfinanzierung von mindestens 50 Prozent der Gesamteinnahmen (relative Obergrenze) zu erwarten, dass die Parteien 50 Prozent der Mehrkosten selbst tragen und dadurch nicht die vollen Mehrkosten angerechnet werden.

Aufgrund der angespannten Haushaltslage wurde entschieden, auch diese 50 Prozent zu unterschreiten und stattdessen die Erhöhung auf lediglich 45 Prozent der Mehrkosten abzustellen. Die 45 Prozent basieren auf dem von den Wahlergebnissen unabhängigen Teil der Parteienfinanzierung; nach § 18 Absatz 3 Nummer 3 PartG erhalten Parteien auf jeden Euro ihrer Eigeneinnahmen (gedeckelt auf Zuwendungen i. H. v. 3.300 Euro pro Person) 45 Cent hinzu.

Diese 19.430.628 Euro werden rückwirkend zum Jahr 2018 auf die absolute Obergrenze angerechnet. Grund hierfür ist, dass die oben beschriebene einschneidende Veränderung, die eine Erhöhung der absoluten Obergrenze rechtfertigt, bereits zu diesem Zeitpunkt vorlag (vgl. BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 24. Januar 2023 – 2 BvF 2/18 –, Rn. 135 ff.). Um die Mehrbedarfe abdecken zu können, wird von einer rückwirkenden Regelung Gebrauch gemacht. Das Bundesverfassungsgericht hat eine einschneidende Veränderung der Verhältnisse dem Grunde nach bestätigt und ausschließlich die fehlende Begründung der Höhe des Betrags von 190 Millionen Euro gerügt.

Die Nichtigerklärung von Art. 1 PartGuaÄndG 2018 durch das Bundesverfassungsgericht steht der Schaffung eines rückwirkenden Gesetzes formal nicht entgegen (so auch die Ausarbeitung des Wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestages: Nichtigkeit der Erhöhung der absoluten Obergrenze der staatlichen Parteienfinanzierung, WD 3 – 3000 – 034/23, S. 25). Der Gesetzgeber ist zwar nicht von Verfassung wegen verpflichtet, ein die bestandskräftigen Entscheidungen beseitigendes Gesetz zu schaffen (dies befürwortend Lenz/Gerhold, Die absolute Obergrenze der staatlichen Parteienfinanzierung als Instrument verfassungsgerichtlicher Kontrolle der Politik, NVwZ 2023, 375 [379]). Dem Gesetzgeber steht es jedenfalls aber frei, auch für in der Vergangenheit liegende rechts- und bestandskräftig gewordene Entscheidungen eine andere Regelung vorzusehen (WD 3 – 3000 – 034/23, S. 25 m. w. N.; Karpenstein/Schneider-Buchheim, in: Walter/Grünwald, BeckOK BVerfGG, 14. Ed. Dezember 2022, § 79 Rn. 10 und 46). Dabei folgt weder aus § 78 BVerfGG noch aus der Bindungs- und Rechtskraftwirkung der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts ein formales Normwiederholungsverbot (Karpenstein/Schneider-Buchheim, in: Walter/Grünwald, BeckOK BVerfGG, 14. Ed. Dezember 2022, § 78 Rn. 6; WD 3 – 3000 – 034/23, S. 25 f.). Der Gesetzgeber kann daher auch eine inhaltsgleiche oder inhaltsähnliche Neuregelung beschließen (WD 3 – 3000 – 034/23, S. 26 m. w. N.).

Trotz der Rückwirkung des Gesetzes auf 2018 wird bei der Herleitung der neuen absoluten Obergrenze auf die Ist-Zahlen bezüglich der einschneidenden Veränderungen (Digitalisierung, Partizipation) aus dem Jahr 2021 abgestellt. Dies hat folgenden Hintergrund: Die Erhöhung der absoluten Obergrenze muss auch einen prognostischen Faktor aufweisen. Die hier vorgenommene Erhöhung wird voraussichtlich einige Jahre Bestand haben. Es wird darauf verzichtet, die Zukunftsaufgaben zu beziffern, da dieses Vorgehen für viele Bürgerinnen und Bürger wenig valide wirken dürfte und auf groben Schätzungen beruhen müsste. Daher wird auf das letzte durch die Verwaltung des Deutschen Bundestages geprüfte Rechnungsjahr abgestellt. Das Abstellen auf den Zeitraum 2015 bis 2021 dient der exemplarischen Darlegung der Mehrbedarfe; alternativ hätte man auch auf den Zeitraum 1990 bis 2021 insgesamt abstellen können. Eine so weit zurückreichende und damit über die gesetzliche Aufbewahrungspflicht hinausgehende Rückschau wäre, bedingt durch die dann zwangsläufig entstehenden Ungenauigkeiten und schlechteren Vergleichsmöglichkeiten der einzelnen Posten, der Transparenz allerdings nicht dienlich.

Es ist im Übrigen zu erwarten, dass sich die Dynamik bezüglich der finanziellen Herausforderungen der Parteien mit Blick auf Digitalisierung, Datenschutz und Datensicherheit sowie Partizipation auch in Zukunft fortsetzt.

So ist zum Beispiel noch nicht abzusehen, wie sich die rasante Entwicklung im Bereich der künstlichen Intelligenz auf die Parteien auswirkt. Zwar wird es möglicherweise Einsparungen im Bereich einfacher Tätigkeiten bei Programm und Analyse geben können, demgegenüber zeichnet sich aber schon heute ab, dass mit Hilfe künstlicher Intelligenz demokratische Strukturen auch in Bedrängnis gebracht werden können (durch sog. Social Bots). Dem muss und kann nur mit erhöhtem technischen, personellen und finanziellen Aufwand entgegengetreten werden.

Aufgrund der gesellschaftlichen Veränderungen ist es für die Parteien nicht ohne weiteres möglich, die gesellschaftliche Verankerung zu erhöhen. Genau hierfür braucht es (z. B. aufgrund eines geänderten Medienverhaltens) eine bessere finanzielle Ausstattung, damit die Parteien dem Auftrag aus Artikel 21 GG gerecht werden können. Ohne diese zusätzlichen Mittel würde das Parteiensystem in Deutschland zunehmend instabil.

Zeiten der Verunsicherung verlangen resiliente Parteien. Die Aufgabe der Parteien ist die politische Willensbildung – auch in der Krise. Die eigene Resilienz können die Parteien nur stärken, wenn sie Investitionen tätigen und den Investitionsrückstau beseitigen. Ohne die Anhebung der absoluten Obergrenze sehen sich viele der befragten Parteien vor erhebliche Herausforderungen bei der Liquiditätsplanung für künftige Investitionen gestellt. Dies würde in der Konsequenz zu einer Beeinträchtigung der Aufgabenwahrnehmung der Parteien führen. Eine solche Beeinträchtigung der Aufgabenwahrnehmung wäre letztlich demokratiegefährdend.

Die Anhebung der absoluten Obergrenze ist mithin geboten: Denn die Digitalisierung und die damit einhergehenden dramatischen Veränderungen politischer Kommunikation und die veränderten Erwartungen an Partizipation sowie die steigenden Anforderungen an die IT-Sicherheit und den Datenschutz haben schon jetzt die Funktionsbedingungen politischer Parteien einschneidend verändert. Ein Einsparpotential durch die Digitalisierung ist kaum vorhanden bzw. wird wie oben beschrieben relativiert: Die Parteien müssen Doppelstrukturen vorhalten, um alle Mitglieder ansprechen und einbinden zu können. Das ergibt sich aus dem verfassungsrechtlichen Auftrag der Parteien (vgl. Artikel 21 GG). Die Parteien sind also gezwungen, weiter die klassischen analogen Parteistrukturen zu finanzieren, um diejenigen zu erreichen, die nicht digital partizipieren können oder wollen, und gleichzeitig

massiv in digitale Beteiligungsstrukturen zu investieren, um diejenigen nicht zu verlieren, die sich fast nur noch in der digitalen Welt bewegen.

Die Parteien müssen weiterhin massiv in die digitale Kommunikation investieren, um auf digitalen Plattformen und sozialen Medien im Kampf mit den von Algorithmen und den dahinterstehenden von Geschäftsinteressen genährten emotionalen Erregungsspiralen weiterhin eine Wahrnehmbarkeit und damit Relevanz in den dortigen öffentlichen Diskursen zu erhalten.

Bei den Themen Datenschutz und IT-Sicherheit gibt es steigende Anforderungen, die Investitionen erfordern. Die Parteien müssen ihre Arbeit gegen die Feinde der Demokratie aus dem In- und Ausland schützen, wie es auch durch das BSI empfohlen wird, da für Parteien höchste Sicherheitsanforderungen gelten. Diese Zeitenwende erfordert agile, moderne und wirkmächtige demokratische Parteien als Vermittler zwischen Staat und Gesellschaft.

Zu Nummer 4 (§ 23b)

Mit der Ergänzung von § 23b Absatz 1 Satz 1 wird eine Bagatellgrenze für die unverzügliche Anzeigepflicht von Unrichtigkeiten in dem bereits frist- und formgerecht beim Präsidenten des Deutschen Bundestages eingereichten Rechenschaftsbericht eingeführt. Im Übrigen gilt die derzeitige Rechtslage; hinsichtlich der Kenntnis ist deshalb im Ausgangspunkt auf den Bundesvorstand abzustellen. Unvollständigkeiten oder Unrichtigkeiten in der Rechenschaftslegung, die beispielsweise bei einem einzelnen Ortsverband einer Partei aufkommen, werden teilweise erst mit zeitlicher Verzögerung bemerkt und betreffen oftmals kleine Beträge. Der Aufwand einer unverzüglichen Anzeige steht hier in keinem Verhältnis mit dem damit verbundenen Transparenzgewinn. Künftig soll es deshalb genügen, derartige Unrichtigkeiten im nächsten Rechenschaftsbericht gemäß § 23 Absatz 1 zu korrigieren.

Zu Nummer 5 (§ 24)

Die Regelung verpflichtet Parteien einen gesonderten Sponsoring-Bericht im Rechenschaftsbericht zu veröffentlichen. Auf-grund der unterschiedlichen Handhabung der Parteien, derartige Einnahmen zu verbuchen, ist ein gesonderter Teil die einfachste und klarste Möglichkeit der Öffentlichkeit die Sponsoring-Beziehungen der Parteien offen zu legen. Die Einnahmen sind weiterhin im Einnahmenteil des Rechenschaftsberichts an passender Stelle zu verbuchen. Diese Pflicht gilt unabhängig davon, ob, je nach Ausgestaltung der Rechtsverhältnisse durch die Partei, diese Einnahmen bei ihr auch als Einnahme, etwa aus Veranstaltungen nach Absatz 4 Nummer 7, verbucht werden oder die Partei das Recht, Einnahmen aus Sponsoring zu erzielen, an einen Geschäftsbetrieb übertragen hat.

Sponsoring bewegt sich immer an der Grenze zur Parteispende. Denn nach der allgemeinen gebräuchlichen Definition des Sponsorings verfolgt der Sponsor damit immer auch einen Förderzweck (vgl. Sponsoringerlasses des BMF vom 18.02.1998: „zur Förderung“). Deshalb sollen im Sponsoring-Bericht auch Art des Sponsorings beschrieben werden. Hierfür können die Parteien selbst Kategorien bilden. Aus der Beschreibung bzw. den Kategorien soll dabei hervorgehen, dass ein Austausch von Leistung und ermöglichter Zweckförderung, die in einem marktüblichen und angemessenen Verhältnis stehen (vgl. Definition von Sponsoring in § 27 Absatz 1b), stattgefunden hat. Eine Abgrenzung zur Spende wird damit gewährleistet.

Zu Nummer 6 (§ 25)

Zur Herstellung von mehr Transparenz wird der Schwellenwert für ad hoc Meldungen von Großspenden an den Präsidenten des Deutschen Bundestages von 50.000 Euro auf 35.000 Euro gesenkt. Um die berechtigten Interessen zum Schutz privater Daten bei der Veröffentlichung von Spenden, Mitgliedsbeiträgen und Mandatsträgerbeiträgen im angemessenen Ausmaß zu berücksichtigen, kann künftig auf die Veröffentlichung der Anschrift zugunsten anderer, die Identifikation der Person vergleichbar ermöglichenden Angaben, verzichtet werden. Insofern ist die Dienst- oder Büroanschrift oder auch die Angabe eines Berufes und der Postleitzahl denkbar. Entscheidend ist jedoch, dass dies nicht mit Einbußen der Transparenz in diesem Zusammenhang einhergeht. Die Zuwendenden sollen weiterhin für die Öffentlichkeit identifizierbar bleiben.

Zu Nummer 7 (§ 26)

In die Regelung wird zur Definition der Begriff „Werbemaßnahme“ eingefügt. Denn an diese Definition wird sodann bei der eingehenden Neuregelung für „Parallelaktionen“ in § 27 Absatz 1a und § 27a angeknüpft. Dabei wird der Begriff „ausdrücklich“ ersetzt. Denn dieser Begriff lädt zu Missbrauch und jedenfalls zu Fehlinterpretationen ein. Der Partei müssen auch Maßnahmen zugerechnet werden können, die zwar nicht „ausdrücklich“ etwa

die Aussage treffen, dass eine Partei gewählt werden soll, die aber die gleiche Aussage konkludent treffen, indem sie sich in eine Parteikampagne einbetten und beispielsweise Plakate mit parteiähnlicher Gestaltung zur Werbung nutzen, die nur als „unmittelbare“ Werbung für die Partei verstanden werden können. Dabei konnte allerdings nicht auf jedes abgrenzende Kriterium verzichtet werden. Wer sich z. B. für oder gegen die Rechte von Flüchtlingen einsetzt, mag dabei zugleich Parteien stärken, die entsprechende Positionen vertreten. Dies kann jedoch kein Grund sein, derartige Maßnahmen – ohne dass andere Umstände hinzutreten – einer Partei zuzurechnen.

Zu Nummer 8 (§ 27)

In § 27 Absatz 1a erfolgt nunmehr eine umfassendere Definition der Sachspende. Hierzu werden die beiden diesbezüglichen Sätze aus Absatz 1 in die Neuregelung integriert. Zusätzlich werden Elemente, die sich bisher nur beim allgemeineren Einnahmegriff in § 26 fanden (obwohl sie sich auf Spenden beziehen), in die Spendendefinition einbezogen. Satz 4 definiert den Begriff der Werbemaßnahme genauer. Satz 5 stellt klar, dass Maßnahmen, soweit sie sich im Rahmen der allgemeinen politischen Willensbildung halten und nicht die wirtschaftlich relevante Werbung für eine Partei im Vordergrund steht, nicht unter den Begriff der Werbemaßnahme fallen. Aus Praktikabilitätsgründen soll dies im Regelfall gelten, wenn die Geringfügigkeits-Wertgrenze nach Satz 6 nicht überschritten wird. Satz 7 regelt für die rechtmäßige Öffentlichkeitsarbeit von Fraktionen klarstellend, dass diese keine Parteiwerbung und damit keine Werbemaßnahme in Sinne des Gesetzes ist.

Zu Nummer 9 (§ 27a)

Anknüpfend an die durch § 27 Absatz 1a Satz 4 bis Satz 7 nochmals konkretisierte Definition der Werbemaßnahme in § 26 Absatz 1 Satz 2 ist der neue § 27a der entscheidende Baustein, mit dem zur Vermeidung von Umgehungen („wir wussten von nichts“) gesichert werden soll, dass werbende (Parallel-)Aktionen im notwendigen Umfang einer Partei zugerechnet werden können. Denn die Regelung (Absatz 1) verpflichtet die für die Partei Werbenden diese von der Maßnahme zu unterrichten. Kenntnis hat die Partei dabei nur, wenn die jeweils parteiintern für die „Entgegennahme, Verwaltung und Verwendung“ (BVerwG, Urteil vom 25. April 2013 – 6 C 5/12 –, BVerwGE 146, 224-254) von Spenden zuständige Personen von der Werbemaßnahme erfahren. Verlangt die Partei – soweit ihr das möglich und zumutbar ist – die Unterlassung einer Maßnahme, so kann sie ihr nicht als Spende zugerechnet werden. Andernfalls gilt die Werbemaßnahme als Spende (Absatz 2); erfährt die Partei anderweitig von der Spende muss sie sich auch das zurechnen lassen, wenn sie keine Unterlassung verlangt. Dabei sind auch hier die Spendenannahmeverbote durch die Partei zu beachten (Absatz 2 Satz 2). Soweit der Partei eine Abwehr der illegalen Werbeaktion nicht möglich oder zumutbar ist, soll über den Vorgang zumindest Transparenz hergestellt werden (Absatz 3). Für Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen, die nicht unter die Regelungen der zulässigen Öffentlichkeitsarbeit nach dem Abgeordnetengesetz und entsprechender Regelungen in den Ländern fallen, gelten die allgemeinen Regelungen zur Annahme von Spenden (Absatz 4). Die Regelungen nach § 27a zu Werbemaßnahmen sind nicht anwendbar. Die Anzeige des Werbenden hat dabei auf der höchsten Gliederungsebene zu erfolgen (Absatz 5). Dies wird häufig die Bundesgeschäftsstelle der jeweiligen Partei und bei Regionalparteien die Landesgeschäftsstelle sein. Damit wird sowohl die Partei entlastet, da sie nicht laufend kontrollieren muss, wo Mitteilungen eingehen, als auch die Werbenden, da diese wissen, wohin sie sich zu wenden haben.

Zu Nummer 10 (Überschrift des Sechsten Abschnitts)

Folgeänderung zu Nummer 11.

Zu Nummer 11 (§ 31e)

Die Erfüllung der Anzeigepflicht der Werbenden nach § 27a wird durch einen Ordnungswidrigkeiten-Tatbestand abgesichert. Juristische Personen können dabei nach § 31d Absatz 3 Satz 2 bei Verstößen auch mit einer Verbandsanktion belegt werden.

Zu Artikel 2 (Inkrafttreten)

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.

Synoptische Zusammenstellung

Derzeitige Fassung	Neue Fassung
<p style="text-align: center;">§ 9</p> <p>Mitglieder- und Vertreterversammlung (Parteitag, Hauptversammlung)</p>	<p style="text-align: center;">§ 9</p> <p>Mitglieder- und Vertreterversammlung (Parteitag, Hauptversammlung)</p>
<p>(1) ¹Die Mitglieder- oder Vertreterversammlung (Parteitag, Hauptversammlung) ist das oberste Organ des jeweiligen Gebietsverbandes. ²Sie führt bei Gebietsverbänden höherer Stufen die Bezeichnung „Parteitag“, bei Gebietsverbänden der untersten Stufe die Bezeichnung „Hauptversammlung“; die nachfolgenden Bestimmungen über den Parteitag gelten auch für die Hauptversammlung. ³Die Parteitage treten mindestens in jedem zweiten Kalenderjahr einmal zusammen.</p>	<p>(1) ¹Die Mitglieder- oder Vertreterversammlung (Parteitag, Hauptversammlung) ist das oberste Organ des jeweiligen Gebietsverbandes. ²Sie führt bei Gebietsverbänden höherer Stufen die Bezeichnung „Parteitag“, bei Gebietsverbänden der untersten Stufe die Bezeichnung „Hauptversammlung“; die nachfolgenden Bestimmungen über den Parteitag gelten auch für die Hauptversammlung. ³Die Parteitage treten mindestens in jedem zweiten Kalenderjahr einmal zusammen. ⁴Sie müssen in einer der folgenden Formen abgehalten werden:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. als Präsenzversammlung an einem Ort, an dem die Mitglieder gemeinsam physisch anwesend sind, 2. als virtuelle Versammlung ohne gemeinsame physische Anwesenheit der Mitglieder an einem Ort, 3. als hybride Versammlung, an der die Mitglieder nach ihrer Wahl am Ort der Präsenzversammlung physisch anwesend oder ohne physische Anwesenheit an diesem Ort virtuell teilnehmen können, oder 4. als hybride Versammlung, bei der mehrere Teilversammlungen an verschiedenen Versammlungsorten, an denen die Mitglieder physisch anwesend sind, virtuell miteinander verbunden werden. <p>⁵Die Form des Parteitags wird durch den Vorstand bestimmt, soweit die Satzung nichts anderes bestimmt.</p>
[...]	[...]
<p style="text-align: center;">§ 15</p> <p>Willensbildung in den Organen</p>	<p style="text-align: center;">§ 15</p> <p>Willensbildung in den Organen</p>
[...]	[...]
	<p>(2a) ¹Der Vorstand kann entscheiden,</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. dass die Stimmabgabe unter Wahrung der Rechte aller Stimmberechtigten bei Beschlussfassungen und Wahlen ganz oder teilweise im Wege der elektronischen Kommunikation erfolgen kann, wenn dabei die Sicherheit, auch mit Blick auf den

	<p>Schutz personenbezogener Daten, auf dem Stand der Technik gewährleistet ist, und 2. welche Kommunikationsmittel dabei eingesetzt werden.</p> <p>²Dies gilt nicht, soweit die Satzung etwas anderes bestimmt.</p>
	[...]
<p>§ 18</p> <p>Grundsätze und Umfang der staatlichen Finanzierung</p>	<p>§ 18</p> <p>Grundsätze und Umfang der staatlichen Finanzierung</p>
[...]	[...]
<p>(2) ¹Das jährliche Gesamtvolumen staatlicher Mittel, das allen Parteien höchstens ausgezahlt werden darf, beträgt <i>für das Jahr 2011 141,9 Millionen Euro und für das Jahr 2012 150,8 Millionen Euro</i> (absolute Obergrenze). ²Die absolute Obergrenze erhöht sich jährlich, <i>jedoch erstmals für das Jahr 2013</i>, um den Prozentsatz, abgerundet auf ein Zehntel Prozent, um den sich der Preisindex der für eine Partei typischen Ausgaben im dem Anspruchsjahr vorangegangenen Jahr erhöht hat. ³Grundlage des Preisindexes ist zu einem Wägungsanteil von 70 Prozent der allgemeine Verbraucherpreisindex und von 30 Prozent der Index der tariflichen Monatsgehälter der Arbeiter und Angestellten bei Gebietskörperschaften. ⁴Der Präsident des Statistischen Bundesamtes legt dem Deutschen Bundestag hierzu bis spätestens 30. April jedes Jahres einen Bericht über die Entwicklung des Preisindexes bezogen auf das vorangegangene Jahr vor. ⁵Der Bundestagspräsident veröffentlicht bis spätestens 31. Mai jedes Jahres die sich aus der Steigerung ergebende Summe der absoluten Obergrenze, abgerundet auf volle Eurobeträge, als Bundestagsdrucksache.</p>	<p>(2) ¹Das jährliche Gesamtvolumen staatlicher Mittel, das allen Parteien höchstens ausgezahlt werden darf, beträgt für die für Jahr 2018 vorzunehmende Festsetzung 184 793 822 Euro (absolute Obergrenze). ²Die absolute Obergrenze erhöht sich jährlich um den Prozentsatz, abgerundet auf ein Zehntel Prozent, um den sich der Preisindex der für eine Partei typischen Ausgaben im dem Anspruchsjahr vorangegangenen Jahr erhöht hat. ³Grundlage des Preisindexes ist zu einem Wägungsanteil von 70 Prozent der allgemeine Verbraucherpreisindex und von 30 Prozent der Index der tariflichen Monatsgehälter der Arbeiter und Angestellten bei Gebietskörperschaften. ⁴Der Präsident des Statistischen Bundesamtes legt dem Deutschen Bundestag hierzu bis spätestens 30. April jedes Jahres einen Bericht über die Entwicklung des Preisindexes bezogen auf das vorangegangene Jahr vor. ⁵Der Bundestagspräsident veröffentlicht bis spätestens 31. Mai jedes Jahres die sich aus der Steigerung ergebende Summe der absoluten Obergrenze, abgerundet auf volle Eurobeträge, als Bundestagsdrucksache.</p>
<p>§ 23b</p> <p>Anzeigepflicht bei Unrichtigkeiten im Rechenschaftsbericht</p>	<p>§ 23b</p> <p>Anzeigepflicht bei Unrichtigkeiten im Rechenschaftsbericht</p>
<p>(1) Erlangt eine Partei Kenntnis von Unrichtigkeiten in ihrem bereits frist- und formgerecht beim Präsidenten des Deutschen Bundestages eingereichten Rechenschaftsbericht, hat sie diese unverzüglich dem Präsidenten des Deutschen Bundestages schriftlich anzuzeigen.</p>	<p>(1) Erlangt eine Partei Kenntnis von Unrichtigkeiten in ihrem bereits frist- und formgerecht beim Präsidenten des Deutschen Bundestages eingereichten Rechenschaftsbericht, hat sie diese unverzüglich dem Präsidenten des Deutschen Bundestages schriftlich anzuzeigen, wenn der Wert der anzuzeigenden Unrichtigkeit im Einzelfall 500 Euro überschreitet.</p>
[...]	[...]

§ 24 Rechenschaftsbericht	§ 24 Rechenschaftsbericht
[...]	[...]
	<p>(8a) ¹Einnahmen aus Sponsoring sind gemäß § 27 Absatz 1b im Rechenschaftsbericht in einem gesonderten Teil aufzuführen (Sponsoring-Bericht), wenn der zugewendete Bruttobetrag im Einzelfall 750 Euro oder bei mehreren Zuwendungen der gleichen Person an den gleichen Gebietsverband im Rechnungsjahr 6 000 Euro übersteigt. ²Bei der Angabe im Rechenschaftsbericht sind Einnahmen aus Sponsoring</p> <p style="text-align: center;">1. unter Angabe von Namen und Anschrift des Zuwendenden,</p> <p style="text-align: center;">2. des Bruttowertes der Einnahme und</p> <p style="text-align: center;">3. die Art des Sponsorings</p> <p>zu verzeichnen.</p>
	[...]
§ 25 Spenden	§ 25 Spenden
[...]	[...]
<p>(3) ¹Spenden, Mitgliedsbeiträge und Mandatsträgerbeiträge an eine Partei oder einen oder mehrere ihrer Gebietsverbände, deren Gesamtwert in einem Kalenderjahr (Rechnungsjahr) 10 000 Euro übersteigt, sind unter Angabe des Namens und der Anschrift des Zuwenders sowie der Gesamthöhe der Zuwendung im Rechenschaftsbericht zu verzeichnen. ²Spenden, die im Einzelfall die Höhe von 50 000 Euro übersteigen, sind dem Präsidenten des Deutschen Bundestages unverzüglich anzuzeigen. ³Dieser veröffentlicht die Zuwendung unter Angabe des Zuwenders zeitnah als Bundestagsdrucksache.</p>	<p>(3) ¹Spenden, und Mitgliedsbeiträge und Mandatsträgerbeiträge an eine Partei oder einen oder mehrere ihrer Gebietsverbände, deren Gesamtwert in einem Kalenderjahr (Rechnungsjahr) 10 000 Euro übersteigt, sind unter Angabe des Namens und der Anschrift des Zuwenders oder anderer Angaben, die eine Identifikation der Person vergleichbar ermöglichen, sowie der Gesamthöhe der Zuwendung im Rechenschaftsbericht zu verzeichnen. ²Spenden, die im Einzelfall die Höhe von 35 000 Euro übersteigen, sind dem Präsidenten des Deutschen Bundestages unverzüglich anzuzeigen. ³Dieser veröffentlicht die Zuwendung unter Angabe des Zuwenders zeitnah als Bundestagsdrucksache.</p>
[...]	[...]
§ 26 Begriff der Einnahme	§ 26 Begriff der Einnahme
<p>(1) ¹Einnahme ist, soweit für einzelne Einnahmearten (§ 24 Abs. 4) nichts besonderes gilt, jede von der Partei erlangte Geld- oder geldwerte Leistung. ²Als Einnahmen gelten auch die Freistellung von üblicherweise entstehenden Verbindlichkeiten, die Übernahme von Veranstaltungen und Maßnahmen durch</p>	<p>(1) ¹Einnahme ist, soweit für einzelne Einnahmearten (§ 24 Abs. 4) nichts besonderes gilt, jede von der Partei erlangte Geld- oder geldwerte Leistung. ²Als Einnahmen gelten auch die Freistellung von üblicherweise entstehenden Verbindlichkeiten, die Übernahme von Veranstaltungen und Maßnahmen durch andere, mit denen unmittelbar für eine Partei geworben wird (Werbemaßnahmen), die Auflösung von</p>

andere, mit denen <i>ausdrücklich</i> für eine Partei geworben wird, die Auflösung von Rückstellungen sowie Wertaufholungen im Anlagevermögen.	Rückstellungen sowie Wertaufholungen im Anlagevermögen.
§ 27 Einzelne Einnahmearten	§ 27 Einzelne Einnahmearten
(1) ¹ Mitgliedsbeiträge sind nur solche regelmäßigen Geldleistungen, die ein Mitglied auf Grund satzungsmäßiger Vorschriften entrichtet. ² Mandatsträgerbeiträge sind regelmäßige Geldleistungen, die ein Inhaber eines öffentlichen Wahlamtes (Mandatsträger) über seinen Mitgliedsbeitrag hinaus leistet. ³ Spenden sind darüber hinausgehende Zahlungen. ⁴ Dazu gehören auch Sonderumlagen und Sammlungen sowie geldwerte Zuwendungen aller Art, sofern sie nicht üblicherweise unentgeltlich Parteien außerhalb eines Geschäftsbetriebes zur Verfügung gestellt werden oder eine hierfür dennoch vereinbarte Vergütung an die Partei zurückgeleitet oder auf eine solche Vergütung verzichtet wird.	(1) ¹ Mitgliedsbeiträge sind nur solche regelmäßigen Geldleistungen, die ein Mitglied auf Grund satzungsmäßiger Vorschriften entrichtet. ² Mandatsträgerbeiträge sind regelmäßige Geldleistungen, die ein Inhaber eines öffentlichen Wahlamtes (Mandatsträger) über seinen Mitgliedsbeitrag hinaus leistet.
	(1a) ¹ Spenden sind über Absatz 1 hinausgehende Geld- oder geldwerte Leistungen an die Partei. ² Dazu gehören auch Satz 1 entsprechende Sonderumlagen, Sammlungen und Freistellungen von üblicherweise entstehenden Verbindlichkeiten sowie geldwerte Zuwendungen aller Art einschließlich der Übernahme von Werbemaßnahmen. ³ Geldwerte Zuwendungen im Sinne der Sätze 1 und 2 liegen nicht vor, wenn derartige Zuwendungen üblicherweise unentgeltlich Parteien außerhalb eines Geschäftsbetriebes zur Verfügung gestellt werden; dies gilt auch dann, wenn eine hierfür dennoch vereinbarte Vergütung an die Partei zurückgeleitet oder auf eine solche Vergütung verzichtet wird. ⁴ Als Werbemaßnahmen gelten auch solche, die zwar nicht den Namen einer Partei beinhalten, aber aufgrund ihrer Gesamterscheinung nach ihrer Gestaltung oder ihrer Inhalte als Werbemaßnahme für eine bestimmte Partei aufzufassen sind. ⁵ Als Werbemaßnahmen gelten nicht Meinungsäußerungen oder Bekundungen zu einer Partei, deren Positionen zu einer Sachfrage oder deren Kandidaten, soweit sie sich im Rahmen der allgemeinen politischen Willensbildung halten und nicht die wirtschaftlich relevante Werbung für eine Partei im Vordergrund steht. ⁶ Davon ist insbesondere auszugehen, wenn der Wert einer Werbemaßnahme 500 Euro nicht übersteigt. ⁷ Ebenfalls nicht als Werbemaßnahme gilt die Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen gemäß den §§ 55 und 58 des Abgeordnetengesetzes und entsprechender Regelungen der Länder.

	(1b) ¹ Einnahmen aus Sponsoring sind Zuwendungen zur Förderung einer Partei, mit denen der Zuwendende als Gegenleistung eine Förderung eigener Ziele der Werbung oder Öffentlichkeitsarbeit verfolgt. ² Dabei darf die Höhe der jeweiligen Zuwendung nicht außer Verhältnis zur von der Partei erbrachten Gegenleistung stehen
[...]	[...]
	§ 27a Werbemaßnahmen anderer
	(1) ¹ Personen, die beabsichtigen Werbemaßnahmen im Sinne des § 27 Absatz 1a zu Gunsten einer Partei durchzuführen, haben der Partei die Maßnahme unter Angabe von deren Wert, Inhalt und Umfang so frühzeitig anzuzeigen, dass die Partei rechtzeitig vor der Durchführung über die Annahme als Spende entscheiden kann. ² Auf ein Verlangen der Partei sind sie verpflichtet, entsprechende Werbemaßnahmen unverzüglich zu unterlassen.
	(2) ¹ Verlangt die Partei nicht unverzüglich, nachdem sie von einer Werbemaßnahme im Sinne des Absatzes 1 durch die Anzeige oder auf sonstigem Wege Kenntnis erlangt hat, ihre Unterlassung, so ist die Maßnahme als Spende angenommen. ² Die Partei hat Unterlassung zu verlangen, wenn die Spende nach § 25 Absatz 2 nicht angenommen werden darf.
	(3) ¹ Die Pflichten des Absatzes 2 gelten nur dann, wenn der Partei ein Unterlassungsverlangen möglich und zumutbar ist. ² Ist ihr das Unterlassungsverlangen nicht möglich oder zumutbar, hat die Partei jedoch den Vorgang dem Bundestagspräsidenten anzuzeigen und über ihn in ihrem Rechenschaftsbericht zu berichten.
	(4) Für Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen, die nicht unter § 27 Absatz 1a Satz 7 fällt und die als Übernahme von Werbemaßnahmen für ihre Partei zu werten ist, gelten die allgemeinen Regelungen dieses Gesetzes zur Annahme von Spenden.
	(5) Die Anzeige nach Absatz 1 Satz 1 muss an die Geschäftsstelle der höchsten Gliederungsebene der Partei erfolgen.
[...]	[...]
Sechster Abschnitt Verfahren bei unrichtigen Rechenschaftsberichten sowie <i>Strafvorschriften</i>	Sechster Abschnitt Verfahren bei unrichtigen Rechenschaftsberichten sowie Straf- und Bußgeldvorschriften
[...]	[...]

	§ 31e Bußgeldvorschriften
	<p>(1) Ordnungswidrig handelt, wer</p> <ol style="list-style-type: none">1. entgegen § 27a Absatz 1 Satz 1 eine Anzeige nicht oder nicht rechtzeitig erstattet oder2. entgegen § 27a Absatz 1 Satz 2 eine Werbemaßnahme nicht oder nicht rechtzeitig unterlässt. <p>(2) ¹Die Ordnungswidrigkeit kann mit einer Geldbuße bis zu hunderttausend Euro geahndet werden. ²§ 30 Absatz 2 Satz 3 des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten ist anzuwenden.</p> <p>(3) Verwaltungsbehörde im Sinne des § 36 Absatz 1 Nummer 1 des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten ist der Bundestagspräsident.</p>

