

Die Finanzen der AfD: Parteigründung aus der Staatskasse?

Karl-Heinz Naßmacher¹

Neue Parteien in Deutschland haben Seltenheitswert. 1953 gewann mit dem „Block der Heimatvertriebenen und Entrechteten“ (GB/BHE) zum ersten Mal eine neue Partei Mandate im Bundestag. Ihr Name enthielt den deutlichen Hinweis auf die große Mehrzahl ihrer Wähler (= Vertriebene). Die Partei, ihr Ursprung, ihre Gründer, ihre politischen Erfolge und Misserfolge sowie ihr Verfall sind heute längst vergessen.² Es dauerte bis 1983 als mit den „Grünen“ wieder eine neue Partei in den Bundestag einzog und sich dort – im Gegensatz zum GB/BHE – ebenso wie in allen (west-)deutschen Landtagen etablierte.

1. Problemaufriss

Der Aufstieg der „Grünen“ bescherte der deutschen Politikwissenschaft eine wissenschaftliche Kontroverse über die Herkunft der dafür eingesetzten Mittel: Während Heino Kaack unterstellte, es handele sich „um einen Fall staatlich subventionierter Parteigründung“,³ behauptete Peter Lösche, dass „die Partei nicht überwiegend mit staatlichen Mitteln aufgebaut worden ist“.⁴

Die internationale Politikwissenschaft entwickelte ein Jahrzehnt später die Hypothese von den „Kartellparteien“, die jeden Marktzugang neuer Parteien (u.a. durch öffentliche Parteienfinanzierung) behinderten.⁵ Seither ist viel wissenschaftliche Tinte über

die Kartellparteien vergossen worden,⁶ ohne den Nachweis zu führen, dass der Parteienwettbewerb tatsächlich erstarrt ist und dass Parteiensysteme gegen Neuzugänge abgeschlossen sind. Vielleicht lassen sich jetzt die Debatten der deutschen und der internationalen Fachvertreter mit neuem empirischen Material zusammenführen.

Inzwischen hat sich nämlich mit der „Alternative für Deutschland“ (AfD) wieder eine neue Partei etabliert⁷ und der gelernte Betriebswirt fragt sich: Welche Art von Kartell subventioniert den Aufbau seiner eigenen Konkurrenten? Offenbar besteht bei der Übernahme wirtschaftswissenschaftlicher Begriffe in die politikwissenschaftliche Fachsprache Bedarf an terminologischer Klarheit.⁸

Immerhin dauert der Parteienwettbewerb um Wählerstimmen, freiwillige Mitarbeit und politische Macht ungeachtet des gemeinschaftlichen Zugriffs auf teilweise großzügige Subventionen an. Erinnern wir uns: Das Parteiengesetz 1967 (einschließlich der damaligen „Wahlkampfkostenerstattung“) wurde von CDU/CSU und SPD gemeinsam beschlossen, als sie noch mehr als 90% der Wähler vertraten und mehr als 90% der Sitze im Bundestag innehatten. Heute haben die drei Parteien zusammen noch 56% der Sitze, aber in der Politikwissenschaft blüht die Vorstellung, es handele sich um „Kartellparteien“.

2. Rechenschaftslegung der AfD

Da ist es hilfreich, dass die gesetzlich vorgeschriebenen und als Bundestags-Drucksachen veröffentlichten Rechenschaftsberichte der Parteien für die Jahre 2013 bis 2018 auch über die AfD Daten liefern, die

¹ Dipl.-Kfm. Dr. Karl-Heinz Naßmacher ist em. Professor für Politikwissenschaft an der Carl von Ossietzky Universität Oldenburg.

² Der Abstieg hatte bereits begonnen als der GB/BHE 1957 aus dem Bundestag wieder ausschied. Dem Landtag von Nordrhein-Westfalen gehörten niemals Abgeordnete des GB/BHE an. Eine Biografie des Parteigründers Waldemar Kraft mit weiteren Hinweisen enthält: Kempf, Udo et al. (Hrsg.): *Kanzler und Minister 1949-1998*, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 2001, S. 380-384.

³ Fürst, Walter et al.: *Bericht zur Neuordnung der Parteienfinanzierung. Vorschläge der vom Bundespräsidenten berufenen Sachverständigen-Kommission*, Köln: Bundesanzeiger, 1983, S. 135.

⁴ Lösche, Peter: *Wovon leben die Parteien?*, Frankfurt a.M.: Fischer Taschenbuch, 1984, S. 95; s.a. ebenda, S. 101-2, 117-8 (gestützt auf die Arbeit einer mit der neuen Partei sympathisierenden Doktorandin).

⁵ Katz, Richard S./Mair, Peter: „Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party“, in: *Party Politics*, vol. 1, no. 1, 1995, S. 5-28; Katz,

Richard S./Mair, Peter: „The Cartel Party Thesis: A Restatement“, in: *Perspectives on Politics*, vol. 3, no. 4, 2005, S. 753-766.

⁶ So jüngst wieder: Scarrow, Susan E./Webb, Paul D./Poguntke, Thomas (Hrsg.): *Organizing Political Parties*, Oxford UK: University Press, 2017, S. 310-2, 314-5, 330-5.

⁷ Die seit 1990 regelmäßig im Deutschen Bundestag vertretene Partei „Die Linke“ verdient eine gesonderte Würdigung. Einerseits handelt es sich um die Nachfolgepartei der SED aus der DDR, andererseits kommt dem Zusammenschluss mit der westdeutschen WASG Bedeutung zu. So ist „Die Linke“ zwar eine inzwischen etablierte, aber eben keine (vollkommen) „neue“ Partei.

⁸ Hier ein erster Versuch: In der Wirtschaftswissenschaft verfolgen Kartelle den Zweck „durch dauerhafte monopolistische Beherrschung des Marktes dem höchstmöglichen“ Vorteil der Vertragspartner zu dienen; vgl. Tuchtfeldt, Egon: Art. „Kartelle“, in: HdWW, Bd. 4, Stuttgart u.a.: Fischer – Mohr – Vandenhoeck, 1988, S. 446. Vermutlich sind etablierte Parteien, zumindest in Deutschland – aber offenbar auch in anderen Ländern – unfähig, für eine auf Dauer angelegte Marktbeherrschung geeignete Mittel einzusetzen.

bei einer empirisch fundierten Antwort auf die alte Frage (Waren für die Etablierung einer neuen Partei im deutschen Parteiensystem öffentliche Mittel ausschlaggebend – oder verzichtbar?) nützlich sein können. Folgt man allerdings dem Trend der Medienberichterstattung zu den Finanzen der AfD,⁹ dann erscheinen diese wegen häufiger Grenzüberschreitungen und vermöglicher Einzelspender¹⁰ als völlig undurchsichtig. Tatsächlich ist ein sensibles Vorgehen angezeigt. Dafür spricht auch die unklare Abgrenzung zu sog. „Parallelaktionen“.¹¹

Die generelle Qualität der deutschen Rechenschaftsberichte kann schon wegen der gesetzlichen Notwendigkeit eines Wirtschaftsprüferstats (§ 23 Abs. 2 PartG) und zusätzlicher Prüfungsaktivitäten der Bundestagsverwaltung (§ 23a PartG)¹² als gegeben unterstellt werden. Die als Bundestags-Drucksache veröffentlichten Berichte aller Parteien bieten ein analysfähiges und analyswürdiges Gesamtbild der Parteifinanzen in Deutschland, das in anderen westlichen Demokratien seinesgleichen sucht.¹³ Das gilt auch für die 2013 neu gegründete AfD.

Bislang sind für diese Partei insgesamt sechs Rechenschaftsberichte nach §§ 23-31 Parteiengesetz (PartG) der Öffentlichkeit zugänglich.¹⁴ Sie betreffen die Jahre 2013 bis 2018, also die Etablierungsphase der neuen Partei. In dieser Zeit gelang der AfD der Einzug in den Deutschen Bundestag, das Europäische Parlament und insgesamt 14 der 16 Landtage.

Eine Besonderheit erfordert freilich eine Korrektur der verfügbaren Daten: der legendäre Goldhandel der AfD. In den Jahren 2014 und 2015 nutzte der damalige Bundesschatzmeister, ein Bremer Wirtschafts-

prüfer, eine Lücke im PartG, um seiner Partei zusätzliche öffentliche Zuschüsse zu verschaffen.¹⁵

Erinnern wir uns: Die Rechnungslegung der Parteien ist nicht das Ergebnis einer doppelten Buchführung nach kaufmännischen Grundsätzen, sondern traditionell eine Einnahmenrechnung.¹⁶ Die Einnahmenrechnung nach Parteiengesetz 1967 wurde 1983 um eine Ausgaben- und Vermögensrechnung ergänzt, aber weder damals noch 2002 auf kaufmännische Buchhaltung umgestellt.¹⁷

Die ursprüngliche Fassung des Parteiengesetzes von 1967 enthielt eine dem Ziel der Väter und Mütter des Grundgesetzes (Transparenz der Mittelherkunft) perfekt entsprechende, späteren Nebenzielen (Gleichgewicht zwischen staatlichen und privaten Geldquellen¹⁸) aber nicht adäquate Formulierung. Bis zum Rechnungsjahr 2015 konnten Erlöse (nicht nur Gewinne) aus unternehmerischer Tätigkeit im Rechenschaftsbericht aufgeführt werden. Deren indirekte Wirkung bestand darin, dass die „selbsterwirtschafteten Einnahmen“ der jeweiligen Partei entsprechend erhöht wurden.

Dies war für alle etablierten Parteien mit umfangreichen Einnahmen aus Mitgliedsbeiträgen und Spenden finanzwirtschaftlich uninteressant. Es wurde aber dann bedeutsam, wenn die Wählerstimmen einer neuen Partei erheblich rascher anstiegen als ihre Einnahmen aus Beiträgen und Spenden. Im Hinblick auf die vom Bundesverfassungsgericht angeordnete „relative Obergrenze“ gibt es einen erheblichen Vorteil etablierter gegenüber neuen Parteien.¹⁹

⁹ So etwa „Verdacht auf Scheinspenden erhärtet sich“, in: *Der Tagesspiegel* vom 27. November 2019; „Parteikasse oder Kandidatenkasse“, in: *Süddeutsche Zeitung* vom 3. Januar 2020.

¹⁰ Vgl. Kartheuser, Boris/Middelhoff, Paul: „Im Bett mit der Alternative“, in: *DIE ZEIT* vom 24. Mai 2017.

¹¹ Zu Regelungsbedarf und Regelungsmöglichkeiten jetzt: Bäcker, Alexandra/Merten, Heike: „Transparenz für Wahlwerbung durch Dritte“, in: *MIP Zeitschrift für Parteienwissenschaften*, 25. Jg., Heft 2, 2019, S. 235-246.

¹² Für einen differenzierten Katalog der Prüfungsaufgaben s. Deutscher Bundestag, *Bericht über die Rechenschaftsberichte 2012 bis 2014 der Parteien sowie über die Entwicklung der Parteienfinanzen gemäß § 23 Abs. 4 des Parteiengesetzes*, Drucksache Nr. 18/ 10710, S. 14-20.

¹³ Vgl. Rudzio, Wolfgang: *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland*, 10. Aufl., Wiesbaden: Springer VS, 2019, S. 150.

¹⁴ Deutscher Bundestag, Drucksachen Nr. 18/4301, S. 39-58, 18/8475, S. 35-55, 18/13030, S. 3-33, 19/2300, S. 203-226, 19/7000, S. 219-253, 19/17350, S. 73-112.

¹⁵ S.d. Leber, Fabian: „Wie die AfD das Parteiengesetz für sich nutzt“, in: *Der Tagesspiegel* vom 4. November 2014 – <https://www.tagesspiegel.de/politik/umstrittener-handel-mit-gold-wie-die-afd-das-parteiengesetz-fuer-sich-nutzt/10926800.html> – und Waßermann, Laura: „Das ‚Große Einmaleins‘ mit dem Gold“, in: *Handelsblatt* vom 13. November 2014 – <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/parteienfinanzierung-von-afd-und-co-das-grosse-einmaleins-mit-dem-gold/10971130.html>.

¹⁶ Entsprechend der Maßgabe von Art 21 Abs. 1 Satz 4 GG i.d.F. von 1949: Die Parteien „müssen über die Herkunft ihrer Mittel öffentlich Rechenschaft geben“.

¹⁷ 2001 hatte die CDU/CSU-Fraktion das zwar beantragt (s. Deutscher Bundestag, Drucksache Nr. 14/ 7441), die Gesetzgebung der Achten Parteiengesetz-Novelle vom 28. Juni 2002 folgte dem Antrag aber aus guten Gründen nicht: Parteien erbringen zwar gesellschaftlich relevante Dienstleistungen, erzielen dafür aber keine Marktpreise auf Gütermärkten und deshalb keine Erlöse im wirtschaftlichen Sinne – von den theoretischen Möglichkeiten mit Gewinn oder Verlust abzuschließen ganz zu schweigen.

¹⁸ BVerfGE 20, 56 (102); BVerfGE 85, 264 (289).

¹⁹ Möglicherweise hat dabei neben den grundsätzlichen Erwägungen der „Staatsfreiheit“ auch die verblüffende Finanzie-

Die nach den Erfahrungen mit dem Goldhandel der AfD veränderte Fassung von § 24 Abs. 2 PartG hat die Gewichte zwischen alten und neuen Parteien im Hinblick auf die Kappungsgrenze in § 18 PartG neu justiert und die bestehenden Missbrauchsmöglichkeiten abgeschafft. Mit anderen Worten: eine Partei, die weniger Einnahmen aus privaten Quellen erwirtschaftet als ihr aus der staatlichen Teilfinanzierung „zustehen“ würden, verliert in dem Umfang öffentliche Zuschüsse wie diese die „selbsterwirtschafteten“ Einnahmen übersteigen.

Neue Parteien, die nicht über ein gewisses Polster aus Beiträgen und Spenden verfügen, müssen bestrebt sein, entweder Wählerresonanz und Einnahmen aus privaten Geldquellen gleichmäßig anzuwachsen zu lassen oder zusätzliche private Quellen zu erschließen, z.B. durch besonders intensive Mitglieder- und/ oder Spendenwerbung. Im Hinblick auf die vom Bundesverfassungsgericht gewollte „Verankerung der Parteien im Volke“²⁰ ist das sicher ein „heilsamer“ Anreiz der Rechtslage für ergänzende Aktivitäten (neben der Wahlwerbung). Nur wenn wachsende Parteien auch steigende Einnahmen aus privaten Quellen nachweisen, kommen sie in den Genuss der vollen Zuschüsse aus der staatlichen Teilfinanzierung.

Unter der alten Rechtslage konnte die AfD Goldmünzen ohne Gewinnaufschlag, also zu Marktpreisen, an Mitglieder und Anhänger verkaufen und so Umsatzerlöse erzielen, die wegen der damaligen Fassung von § 24 Abs. 2 PartG im Hinblick auf die „relative Obergrenze“ als relevante Einnahmen (aus Unternehmertätigkeit) galten. Der „Trick“ funktionierte in den Jahren 2014 und 2015, also bis das PartG eine neue Fassung erhielt.²¹ Für diese Jahre müssen die Einnahmen (und Ausgaben) der AfD um die im Goldhandel erzielten Umsätze bereinigt werden, damit die Daten der Rechenschaftsberichte für 2014 und 2015 mit den Zahlen aus den Jahresrechnungen 2013 und 2016-18 verglichen werden können.²²

3. Einnahmenrechnung

Die bereinigten Daten zeigen deutlich das Bild einer aufsteigenden Partei: Die Gesamteinnahmen stiegen

– rung der (damals neuen) Partei „Die Grünen“ aus der „Wahlkampfkostenerstattung“ für die Wahlen 1979 und 1980 eine Rolle gespielt.

²⁰ BVerfGE 85, 264 (287).

²¹ Zehntes Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes vom 22. Dezember 2015, Art. 1, Ziff. 3, Lit. b (BGBl. I S. 2563).

²² Die Umsätze im Goldhandel betrugen 2,4 bis 2,5 Mio. € jährlich.

ziemlich kontinuierlich von € 7,7 Mio. (2013) auf € 28,5 Mio. (2018) für die Gesamtpartei und von € 6,1 Mio. (2013) auf € 20,5 Mio. (2018) für die Bundespartei. Es entspricht dem Wachstum der AfD-Wählerschaft in der Fläche, wenn der Anstieg für die Gesamtpartei (+270%) deutlicher ausfällt als für die Bundespartei (+236%). Auffallend bei dieser Entwicklung ist aber, dass die Masse der Beiträgeinnahmen nicht nur im Gründungsjahr 2013 (99,5%), sondern auch in den Jahren 2017/18 (ca. 70%) bei der Parteizentrale verblieb.

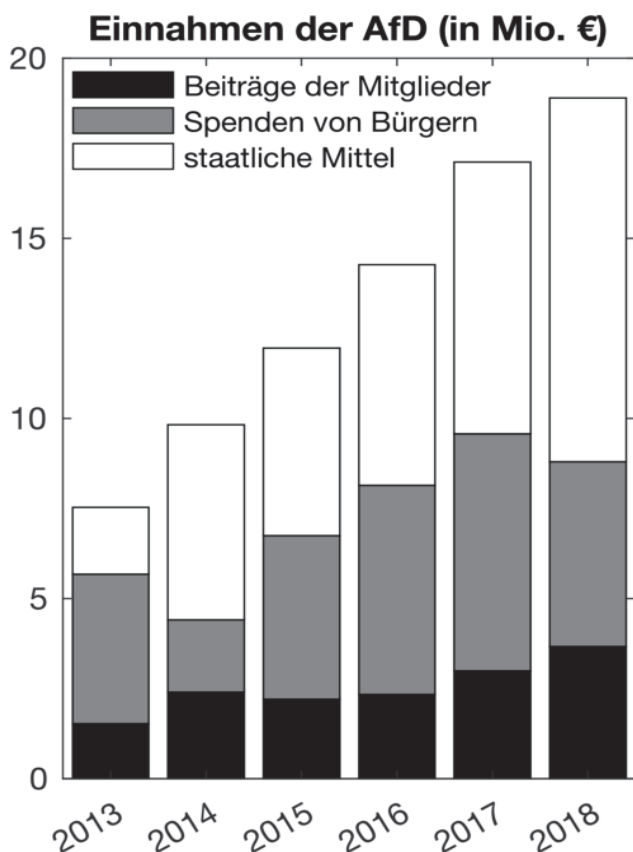
Auffällig ist sodann, dass Mandatsträger-Abgaben („Parteisteuern“, „Pfründenzins“) trotz erheblich steigender Mandatszahlen weder bei der Bundespartei, noch bei der Gesamtpartei eine wichtige Einnahmequelle darstellen. Das gleiche gilt für die Spenden von juristischen Personen (= GmbH, AG, SE). Die großen Wirtschaftsunternehmen gehören also (anders als bei CSU, CDU und FDP) nicht zu den Finanziers dieser dem eigenen Anspruch nach „bürgerlichen“ Partei.

Danach bleiben zwei tragende Säulen der AfD-Finanzen: Spenden natürlicher Personen und die staatliche Teilfinanzierung politischer Parteien (früher: „Wahlkampfkostenerstattung“ genannt). Der Anteil von Spenden einzelner Staatsbürger hat bei der Gesamtpartei von fast 54% im Gründungsjahr 2013 auf fast 36% im Jahr der Bundestagswahl 2017 abgenommen.²³ Unzweifelhaft leisteten natürliche Personen einen wichtigen Beitrag zur Anschubfinanzierung der AfD. Seitdem hat sich ihr Finanzierungsanteil auf weniger als 30% der Gesamteinnahmen reduziert. Zum Haushalt der Bundespartei trugen individuelle Spender im Durchschnitt fast ein Viertel aller Einnahmen bei.

Die Bedeutung der staatlichen Mittel für die Gesamtpartei ist seit dem Gründungsjahr 2013 (24% aller Einnahmen) bis auf durchschnittlich 36% (2016-18) aller Einnahmen angestiegen. Für die Parteizentrale erreichte der Anteil der staatlichen Teilfinanzierung an den jährlichen Einnahmen im Durchschnitt der Jahre 2013-18 sogar 47%. Damit liegt er aber unter dem langfristigen Mittel der etablierten Parteien.²⁴ Dennoch bleibt der öffentliche Zuschuss an die AfD (sowohl bei der Gesamtpartei als auch für die Bundespartei) beachtlich.

²³ Im Nicht-Wahljahr 2018 lag der Finanzierungsanteil individueller Spender nur noch bei 18%.

²⁴ Seit 1983 werden die Parteizentralen der Bundestagsparteien zu über 70% aus öffentlichen Mitteln finanziert. S.d. Naßmacher, Karl-Heinz: „Parteifinanzen im westeuropäischen Vergleich“, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 23. Jg., 1992, Heft 3, S. 476.



Halten wir also ein erstes Ergebnis fest: Finanziell ruht die AfD auf zwei wesentlichen Säulen (Einnahmequellen): Spenden natürlicher Personen und öffentlichen Zuschüssen. Alle anderen Geldquellen waren in den Jahren 2013-18, den Aufbaujahren dieser neuen Partei, ohne wesentliche Bedeutung. Der ohnehin merklich geringere Anteil der Mitgliedsbeiträge ging im Jahre 2018 sogar um 4 Prozentpunkte zurück. Sinkt die Mitgliederzahl oder die Beitragsmoral seit der Reiz des Neuen verblasst? Beides ist nicht der Fall.²⁵ Die Zahl der Parteimitglieder stieg in den Aufbaujahren von 15.134 (Ende 2013) nahezu kontinuierlich auf 33.318 (Ende 2018).²⁶ Der (realisierte) monatliche Durchschnittsbeitrag schwankte 2013-18 zwischen € 7,70 und € 10,35, in den meisten Jahren lag er über € 9,00.²⁷ Beachtlich bleiben die kontinuierlich steigenden Gesamteinnahmen. Wofür setzte die AfD diese Mittel ein?

²⁵ Der geringere Beitragsanteil 2018 geht einher mit einem (bislang ungeklärten) massiven Anstieg der „sonstigen Einnahmen“.

²⁶ Einen deutlichen Rückgang der Mitgliederzahl gab es nur im Jahre 2015. Hier ist ein Zusammenhang mit dem Konflikt um die Parteiführung zwischen Bernd Lucke und Frauke Petri zu erwarten. Lucke (und seine Anhänger) schieden aus der Partei aus.

²⁷ Das Jahr mit dem höchsten Durchschnittsbeitrag war 2015, das einzige Jahr mit einem Rückgang der Mitgliederzahl (vgl. Anm. 26).

4. Ausgabenrechnung

Für eine neu gegründete Partei war der Aufbau einer ständigen Parteiorganisation besonders naheliegend. Zu einer auf Dauer angelegten Partei (mit eigener Parteizentrale und organisatorischer Präsenz in der Fläche durch regionale Parteibüros) gehört heute ganz selbstverständlich hauptberuflich tätiges Personal. Bezahlte Mitarbeiter übernehmen zusätzliche Aufgaben, sind ein Indikator für stärkere Institutionalisierung einer Partei. Die Rechenschaftsberichte enthalten zwar keine Zahlen für die bei einer Partei hauptberuflich Tätigen. Aber sie liefern Angaben über die Personalkosten. Diese stiegen für die Gesamtpartei von 0,2 Mio. € (2013) auf 3,1 Mio. € (2018), für deren Parteizentrale von fast 0,2 Mio. € (2013) auf 2,0 Mio. € (2018). Diese Zahlen zeigen viererlei:

- Die neu gegründete AfD erhöhte in sechs Jahren ihre Ausgaben für bezahltes Personal deutlich, bei der Parteizentrale auf das Zehnfache, für die Gesamtpartei auf das 15fache.
- Bezahlte Mitarbeiter sind zunächst ganz überwiegend für die Parteizentrale tätig geworden; auch sechs Jahre nach ihrer Gründung beschäftigte die Partei max. 35% der Hauptamtlichen in der Fläche.²⁸
- Im Vergleich zu den „Altparteien“, bei denen die Personalkosten selbst im Wahljahr 2017 durchschnittlich 28% ausmachten,²⁹ erforderte das Personal der AfD erheblich weniger Aufwand.³⁰
- Der prozentuale Anteil der Personalkosten an den Ausgaben stieg für die AfD von 4% (2013) auf 20% (2018).

Um die Ausgaben für den Parteiapparat besser zu veranschaulichen, werden die Personalausgaben mit den „Sachausgaben des laufenden Geschäftsbetriebes“ zusammengefasst. Dabei zeigt sich ein Anstieg der „Apparatkosten“ von 0,9 Mio. € (2013) auf 7 Mio. € (2018) für die gesamte AfD, von fast 0,7 Mio. € (2013) auf 3,5 Mio. € (2018) für die Bun-

²⁸ Der stärkere Anstieg bei der Gesamtpartei weist darauf hin, dass nach dem Erfolg bei der Bundestagswahl 2017 dem Ausbau der Organisation in der Fläche gestiegene Bedeutung zukam.

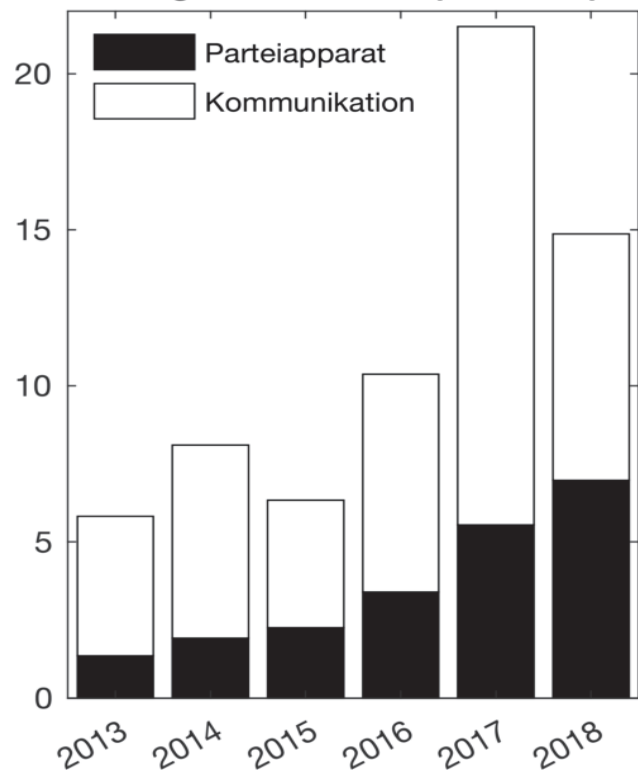
²⁹ Die Spannweite der anderen Bundestagsparteien lag zwischen 12,6% (FDP – s. Anm. 30), 27,2% (CSU) und 37,5% (B90/Grüne).

³⁰ Eine Ausnahme ist die FDP, die in den (MdB-losen) Jahren 2014 bis 2017 das Personal ihrer Parteizentrale deutlich reduziert hatte und dementsprechend für ihre Parteizentrale im Wahljahr 2017 einen unterdurchschnittlichen Personalbestand aufwies.

despartei. Da die Dominanz der Parteizentrale im Zusammenhang mit den Bundestagswahlen 2013 und 2017 ausgeprägt blieb, war der Ausbau des Parteiapparates in der Fläche (d.h. in Landes- und Kreisverbänden) als nachrangig anzusehen. Hier brachte wohl erst das Jahr 2018 (zwischen Bundestags- und Europawahl) eine stärkere Entwicklung. Immerhin stieg der Ausgabenanteil für den „Parteiapparat“ bei der Gesamtpartei von 25% (2017) auf 44% (2018).

Im Vergleich zu den etablierten Parteien, deren Werte lagen 2018 zwischen 42% (CSU) und 62% (Linke), ihr Durchschnitt bei 55%, bleibt selbst dieser Anteil der Aufwendungen für den AfD-Parteiapparat gering. Damit bestätigt sich die Einschätzung von Blumenberg und Smulders, die in getrennten Studien für andere populistische Parteien³¹ in Westeuropa (Dansk Folkeparti, Freiheitliche Partei Österreichs, Vlaams Belang) zu ähnlichen Befunden gelangten. Im Gegensatz zu den traditionellen Massenparteien, die heute als „Apparatsparteien“ ihre Mittel überwiegend für Personal und laufenden Geschäftsbetrieb einsetzen, konzentrieren sich „populistische“ Parteien als „Wählerparteien“ eher auf Ausgaben für die Kommunikation mit Wählern und Anhängern.³² Die Rechenschaftsberichte der AfD zeigen eine „artgerechte“ Strategie der Mittelverwendung.

Ausgaben der AfD (in Mio. €)



Die Ausgaben für Kommunikation mit Wählern und Anhängern nahmen bei der AfD-Gesamtpartei zwischen 2013 und 2018 im Einklang mit ihren finanziellen Möglichkeiten deutlich zu. Von 4,5 Mio. € (2013) stieg der Aufwand für allgemeine politische Arbeit und Wahlkämpfe auf 16 Mio. € (2017). Lediglich das Jahr zwischen Bundestags- und Europawahl (2018) weist verminderte Ausgaben für Kommunikation auf.³³ Aber selbst in diesem „Nicht-Wahljahr“ überwiegen solche Ausgaben jene für die eigene Organisation; 7,9 Mio. € für Kommunikation stehen 7 Mio. € für den Parteiapparat gegenüber.

Die durchschnittlichen Ausgabenanteile für den Parteiapparat bzw. für Kommunikation betragen 29% bzw. 68% der jährlichen Gesamtausgaben der Partei. Damit folgt die AfD in jeder Hinsicht der von Blumenberg und Smulders herausgearbeiteten Ausgabenstrategie anderer populistischer Parteien.

Für die Parteizentrale ist noch auf eine finanzwirtschaftliche Besonderheit hinzuweisen: den hohen Anteil der Zuschüsse an Gliederungen. Dabei handelt es sich um Zahlungen, die aus den Jahreseinnahmen der Bundespartei für die Unterstützung von

³¹ Es ist fraglich, ob der Begriff „populistisch“ für wissenschaftliche Zwecke geeignet ist. Ursprünglich war „populistisch“ ein Kampfbegriff, den etablierte Parteien verwendeten, um eine Form politischen Verhaltens oder einen bestimmten Typ von Mitbewerbern zu brandmarken. Dabei besteht kein Zweifel, dass auch demokratische Parteien zuweilen besonders „populäre“ Forderungen vertreten, also gelegentlich zum „Populismus“ neigen. Inzwischen sind aber in vielen Parteiensystemen Westeuropas Parteien wirksam geworden, die eine tendenziell rudimentäre, nativistische und europakritische Ideologie mit dem Anspruch verbinden, die „wahren“ Vertreter des einfachen Volkes in seinem ständigen Kampf gegen das politische Establishment zu sein. Für diese „neue Parteifamilie“ (zu der neben den genannten Parteien auch der französische FN und die niederländische PVV gehören) hat der Begriff „populistisch“ zunehmend Eingang in die wissenschaftliche Literatur gefunden. So z.B. bei Wielenga, Friso/ Hartleb, Florian (Hrsg.): *Populismus in der modernen Demokratie. Die Niederlande und Deutschland im Vergleich*, Münster u.a.: Waxmann, 2011, und Bolleyer, Nicole: *New Parties in Old Party Systems. Persistence and Decline in Seventeen Democracies*, Oxford UK: University Press, 2013, S. 1, 205-7.

³² Blumenberg, Manuela: *Ausgabenstrukturen demokratischer Parteien im internationalen Vergleich*, Hamburg: Verlag Dr. Kovac, 2013, S. 213, 226 und Smulders, Jef: *The spending levels and spending behaviour of political parties*, soz.wiss. Diss., KU Leuven 2018, S. 133, 136, 139.

³³ Die im gleichen Jahr um 0,7 Mio. € angestiegenen „sonstigen Ausgaben“ enthalten u.U. zusätzlichen Kommunikationsaufwand, z.B. für Internetkommunikation, der vom gesetzlichen Rechenschaftsschema nicht angemessen erfasst wird.

Landes- und Kreisverbänden, also zur Sicherung der Parteitätigkeit in der Fläche, bereitgestellt wurden. Diese Zuschüsse stiegen von 2,3 Mio. € (2013) auf 4,3 Mio. € (2018) und erreichten mit 5,3 Mio. € im Jahr der Bundestagswahl 2017 einen bisherigen Höhepunkt. Da diese Finanzmittel regelmäßig von der Parteizentrale „nach unten“ verteilt werden, sind sie nicht nur ein Verfahren des parteiinternen Finanzausgleichs (§ 22 PartG), sondern auch ein Herrschaftsinstrument der Parteiführung gegenüber den Gebietsverbänden. Nur Landes- und Kreisverbände, die sich loyal zur Zentrale verhalten, können auf entsprechende Zahlungen hoffen. Im Einklang mit dieser Interpretation umfasste der Anteil der Zuschüsse an Gliederungen bei der Parteizentrale durchschnittlich fast die Hälfte der jährlichen Ausgaben.

Neben diesem „goldenen Zügel“³⁴ der Parteiführung ist eine weitere Besonderheit der AfD-Finanzwirtschaft zu beachten. In allen Jahren (außer 2017) erzielte die Partei einen Überschuss der Einnahmen über die Ausgaben. In den Jahren 2013-18 betrug die Summe dieser Überschüsse für die Gesamtpartei 23,5 Mio. €; bei der Parteizentrale allein waren es 16,6 Mio. €. Für die Europawahl und die aussichtsreichen ostdeutschen Landtagswahlen im Jahre 2019 standen sowohl bei der Parteizentrale als auch in den Gebietsverbänden erhebliche Mittel bereit.

Im Hinblick auf die Finanzwirtschaft der AfD bieten sich drei Deutungsmuster an:

- a) Vor allem die Parteizentrale, aber auch einzelne Landesverbände, neigten und neigen zu extremer Vorsicht bei den eigenen Ausgaben, weil sie sich künftiger Einnahmen nicht sicher waren und/oder sind.
- b) Die AfD wurde vom eigenen Erfolg überrollt; jedes Jahr spülte deutlich mehr Einnahmen in die Kassen als für den Aufbau dieser neuen Partei erforderlich waren.
- c) Die Partei hätte Spenden oder öffentliche Mittel in dem verfügbaren Umfang nicht gebraucht, um sich im deutschen Parteiensystem zu etablieren.³⁵

³⁴ Werden in einem Mehr-Ebenen-System Zuweisungen von oben nach unten mit Zweckbindung gewährt, so gelten sie beispielsweise in der Kommunalpolitik als „goldener Zügel“ der höheren Ebenen (Land, Bund, Europa). S.d. Naßmacher, Hiltrud/Naßmacher, Karl-Heinz: *Kommunalpolitik in der Deutschland*, 2. Aufl., Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2007, S. 186-192.

³⁵ In ihren Anfangsjahren haben neue Parteien stets einen ungewöhnlich hohen „Nachrichtenwert“ und finden auch bei der Auswahl von Talkshowgästen überdurchschnittliche Beach-

Welche dieser Interpretationen letztlich zutreffend ist, kann hier nicht geklärt werden. Es bleibt aber wichtig festzuhalten, dass unter den Bedingungen des deutschen „Parteienkartells“³⁶ neue Parteien ausreichende Startchancen haben. Von einer „Selbstabschottung“ des deutschen Parteiensystems konnte schon 1983 nicht die Rede sein; daran hat sich bis heute nichts geändert.³⁷

5. Vermögensrechnung

Die Jahresabschlüsse der AfD aus den Jahren 2013-18 bieten ein für neu gegründete Parteien überraschendes Bild: Die Geldbestände waren stets größer als die Darlehensschulden. Die Partei wies von 2013 bis 2018 in allen Jahren ein Reinvermögen aus, selbst nach ihrem ersten bundesweiten Wahlkampf.

Über Darlehen von Kreditinstituten wurde in keinem Jahresabschluss berichtet. Sonstige Darlehen sind nur am Anfang der Parteiarbeit mit 1,0 Mio. € (2013, dem Jahr der ersten Kandidatur für den Deutschen Bundestag) bzw. mit 1,6 Mio. € (2014, dem Jahr ihrer ersten Bewerbung für das Europäische Parlament) erwähnenswert. In den folgenden Jahren reduzierten sich die Schulden von 0,3 Mio. € (2015) auf 0,1 Mio. € (2018). Die Geldbestände der Partei (einschließlich der Bankguthaben) wuchsen von 1,6 Mio. € (2013) auf 13,4 Mio. € (2018). Nur 36% dieser Barreserve befand sich Ende 2018 auf Konten der Parteizentrale.

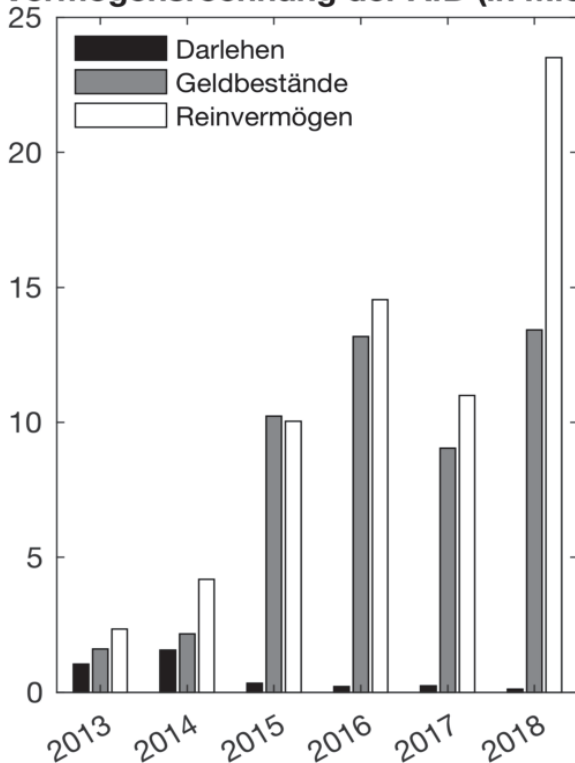
Der bemerkenswerteste Aspekt der Vermögensrechnung einer neuen Partei ist freilich das in sechs Jahren angesammelte Reinvermögen. Es stieg von 2,3 Mio. € am Ende des Gründungsjahres über 4,2 Mio. € (nach der Europawahl 2014) und 11 Mio. € (nach der Bundestagswahl 2017) auf 23,5 Mio. € (Ende 2018). Davon entfielen mehr als drei Viertel auf die Parteizentrale – ein weiterer Hinweis auf deren herausgehobene Stellung in der Gesamtpartei.

tung. Meist lässt diese Medienaufmerksamkeit nach, wenn die betreffende Partei in Parlamenten vertreten ist.

³⁶ Auf den ersten Blick scheint dieser Begriff für Deutschland besonders naheliegend, da in den Jahren 1961 bis 1983 die vier Bundestagsparteien (CDU, CSU, FDP und SPD) nicht nur im nationalen bzw. Europäische Parlament sowie in allen Landtagen unter sich blieben, sondern auch die übergroße Mehrheit der kommunalen Vertretungskörperschaften darstellten und die Besetzung der Gremien des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sowie des Verfassungsgerichts kontrollierten.

³⁷ So bereits Nassmacher, Karl-Heinz: „Structure and impact of public subsidies to political parties“, in: Alexander, Herbert E. (Hrsg.): *Comparative Political Finance in the 1980s*, Cambridge UK: University Press, 1989, S. 248-9; für eine detailliertere Darstellung s. Nassmacher, Karl-Heinz: *The Funding of Party Competition*, Baden-Baden: Nomos, 2009, S. 346-56.

Vermögensrechnung der AfD (in Mio. €)



6. Versuch eines Fazits

Kehren wir nun zum Ausgangspunkt unserer Betrachtung zurück: Waren die im Wege der Teilfinanzierung politischer Parteien geleisteten Zahlungen aus der Staatskasse für den Aufbau der AfD unverzichtbar?

Die AfD hat in den Jahren 2013-18 insgesamt 36,3 Mio. € an öffentlichen Zuschüssen erhalten. Da Ende 2018 noch 23,5 Mio. € als Reinvermögen vorhanden waren, kann höchstens ein Teil der öffentlichen Mittel verbraucht worden sein. Die Differenz zwischen Gesamtsubvention und Reinvermögen (12,8 Mio. €) entspricht dem Mindestbetrag öffentlicher Mittel, der für den Aufbau der neuen Partei verwendet wurde. Oder anders gerechnet: Die AfD erzielte alljährlich (mit Ausnahme des Bundestagswahljahres 2017) Überschüsse, die offenbar für den Aufbau der Partei nicht erforderlich waren. Die Summe der Überschüsse 2013-18 vermindert um den Jahresfehlbetrag von 2017 beläuft sich (erneut) auf 23,5 Mio. €. Auch diesmal ist (für betriebswirtschaftlich geschulte Beobachter nicht überraschend) der Betrag um 12,8 Mio. € kleiner als die Summe der öffentlichen Zuschüsse. Die anders angesetzte Berechnung ergibt ebenfalls, dass mindestens 12,8 Mio. € aus der Staatskasse beim Aufbau der AfD in den Jahren 2013-18 verbraucht wurden. Mit anderen Worten, ohne einen öffentlichen Zuschuss

von fast 13 Mio. € hätte sich die neue Partei nicht zu ihrer heutigen Bedeutung entwickeln können; die finanzielle Hilfe der deutschen Steuerzahler muss in jedem Falle als unverzichtbar gelten.³⁸

Bei Annahme eines stärkeren privaten Anteils an der Bildung des AfD-Reinvermögens zum 31.12.2018 erhöht sich im Umkehrschluss die Bedeutung staatlicher Zuwendungen für den Aufbau der Partei: Wäre etwa ein wesentlicher Teil der Beitragseinnahmen (insgesamt 15,1 Mio. €) oder der Spenden natürlicher Personen (= Staatsbürger; insgesamt 28,2 Mio. €) durch akkumulierte Überschüsse zu Reinvermögen geworden, dann hätte die Staatskasse zwischen 12 und 36 Mio. € zum Aufbau der AfD beigetragen; m.a.W. ohne staatliche Zuwendungen konnte die Partei die Aktivitäten ihrer Anfangsjahre nicht bestreiten. Ob man das als Parteigründung aus der Staatskasse bezeichnen will, ist dann nur noch eine Frage der Wortwahl; im Hinblick auf die AfD spricht alles für die Interpretation von Heino Kaack und gegen die seines Kollegen Peter Lösche.

Da die AfD mehr Parteiapparat offenbar nicht wollte (finanzielle Mittel dafür standen zumindest seit 2015 bereit), verfügte sie am 31.12.2018 über ein Reinvermögen von 23,5 Mio. €. Oder anders gesagt: Für den Europawahlkampf des Jahres 2019 lagen (zusätzlich zu den entsprechenden Jahreseinnahmen) über 20 Mio. € bereit. In welchem Umfang diese Mittel tatsächlich für diesen Zweck in Anspruch genommen wurden, können wir erst Anfang 2021 erfahren, wenn die Bundestagsverwaltung (Referat PM3 „Parteienfinanzierung, Länderparlamente“) die Rechenschaftsberichte für das Jahr 2019 als Bundestags-Drucksache veröffentlichen kann.

Bis Ende 2018 zahlte die deutsche Staatskasse unmittelbar 36,3 Mio. € an die AfD. Bei einer Gesamtbetrachtung der staatlichen Leistungen kommen allerdings noch die steuerlichen Vorteile hinzu, die an AfD-Mitglieder bzw. Spender bei Vorlage entsprechender Steuerquittungen gewährt wurden. Dieser Betrag lässt sich nur schätzen, weil die durchschnittliche Höhe der Leistungen für einzelne Mitglieder und Spender nicht bekannt ist. Eine vorsichtige Schätzung würde im Einklang mit § 34g EStG jeweils die Hälfte aller Beitragseinnahmen, also für die Jahre 2013-18 insgesamt 7,6 Mio. €, zugrunde legen.

³⁸ Mindestens ein Drittel aller öffentlichen Zuschüsse an die AfD war für den Aufbau der Partei zwingend erforderlich, weil die Einnahmen aus Mitgliedsbeiträgen und Spenden nicht ausgereicht hätten, um die Gesamtsumme der (im Hinblick auf die Einnahmen durchaus „sparsamen“) Ausgaben der Jahre 2013-18 zu decken.

Geht man jedoch davon aus, dass zusätzlich etwa ein Drittel der Spenden von natürlichen Personen den Höchstbetrag von € 6.600 pro Jahr für Verheiratete nicht überschritten hat, dann sind für die Jahre 2013-18 Steuernachlässe von weiteren 4,7 Mio. € gewährt worden. Der Gesamtbetrag der staatlichen Leistungen für die Etablierung einer neuen Partei läge dann bei fast 49 Mio. € in sechs Jahren, ein erheblicher Beitrag öffentlichen Leistungen für die Neugründung einer Partei. Ob die Väter der Kartellpartei-These³⁹ daran gedacht haben, dass eine neue Partei in Deutschland jährlich über 8 Mio. € aus öffentlichen Mitteln erhalten kann, muss stark bezweifelt werden.

Hinzu kommen noch die Zahlungen an Parlamentsfraktionen, die allein im Bund derzeit 17,1 Mio. € jährlich betragen.⁴⁰ Zusammen mit entsprechenden Zahlungen an die AfD-Landtagsfraktionen dürfte der Jahresbeitrag öffentlicher Kassen für die politische Arbeit der AfD 43 Mio. € nicht unterschreiten.⁴¹ Festzuhalten ist allerdings, dass sich bei der Bundestagsfraktion der „unverhoffte Geldsegen“ ähnlich ausgewirkt hat wie bei der Parteiorganisation. Auch die AfD-Fraktion im Deutschen Bundestag war offenbar nicht in der Lage, für alle verfügbaren Mittel eine politisch nützliche Verwendung zu finden. Am 31.12.2018 verfügte die Bundestagsfraktion dieser Partei über Rücklagen von 14,4 Mio. €. Als Folge breiter Wählerresonanz und üppiger Staatszuschüsse „schwammen“ Partei und Fraktion Ende 2018 „im Geld“. Es gibt keine Hinweise, dass sich daran bis heute Wesentliches geändert hat.⁴²

³⁹ Siehe oben, Anm. 5. Vermutlich trifft das von Leon D. Epstein (*Political Parties in the American Mould*, Madison WI: University Press, 1986, S. 157) vor Jahrzehnten zur Debatte gestellte Konzept der Parteien als „öffentliche Dienstleister (public utilities)“ den Kern des Problems besser als das Zerrbild der „Kartellparteien“.

⁴⁰ Deutscher Bundestag: *Bekanntmachung der geprüften Rechnungen der Fraktionen im Deutschen Bundestag für das Kalenderjahr 2018*, Drucksache Nr. 19/ 12 890, S. 8.

⁴¹ Eine in den Medien verbreitete Schätzung bezifferte die Zahlungen aus der Staatskasse an die AfD im Jahre 2018 auf insgesamt 100 Mio. € („AfD erhält bis zu 400 Millionen Euro vom Staat“, in: *DIE ZEIT* vom 10. Oktober 2017 – <https://www.zeit.de/politik/deutschland/2017-10/alternative-fuer-deutschland-finanzierung-bundestag-landtage>). In dieser Summe sind zwar die Steuervorteile für AfD-Mitglieder und –Spender nicht enthalten. Dafür wurden aber die persönlichen Bezüge der Abgeordneten sowie deren Kosten- und Mitarbeiterpauschalen einbezogen. Die für einzelne Abgeordnete bereitgestellten Leistungen der öffentlichen Hand bleiben hier jedoch außer Betracht.

⁴² Dies gilt ungeachtet des Medienberichts „AfD bettelt bei Mitgliedern um mehr Geld: Schwere finanzielle Notlage“, in: *Focus* vom 20. Dezember 2019 – <https://www.focus.de/politik/deut>

schland/millionenloch-in-der-kasse-schwere-finanzielle-notlage-afd-bettelt-bei-mitgliedern-um-zweiten-jahresbeitrag_id_11483827.html. Im Gegensatz zu dem durch die Überschrift vermittelten Eindruck liegt dem Bericht ein Spendenaufruf des Schatzmeisters zugrunde, der durch zusätzliche „selbst erwirtschaftete Einnahmen“ seiner Partei weitere Staatszuschüsse sichern wollte. In die gleiche Richtung deutet auch die erhebliche Steigerung (= Verdoppelung) der Mandatsträger-Abgaben (bei den Landes- und Kreisverbänden) von insgesamt 0,7 Mio. € (2017) auf einen bislang nie erreichten Betrag von 1,4 Mio. € (2018). Das Schicksal der Piratenpartei mag hier als abschreckendes Beispiel gedient haben (s.d. Blumenberg, Manuela S. /Naßmacher, Karl-Heinz/Onken, Holger: „Germany: current issues of an aging party finance regime“, in: Mendilow, Jonathan/Phélippeau, Eric (Hrsg.): *Handbook of Political Party Funding*, Cheltenham UK: Edward Elgar, 2018, S. 261f.).