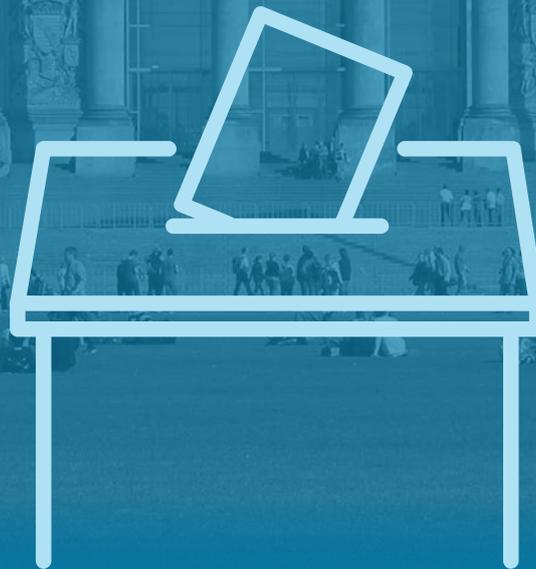


POLICY PAPER

# BUNDESTAGSWAHLKAMPF 2025: PARTEISPENDEN- REKORDE, STROHMÄNNER UND ELON MUSK

Eine Analyse der Einflussnahme auf den Wahlkampf  
und Handlungsempfehlungen



LOBBY  
CONTROL

Initiative für Transparenz und Demokratie

## Inhalt

<b>Bundestagswahlkampf 2025: Parteispendenrekorde, Strohmänner und Elon Musk</b> .....	<b>3</b>
<b>Elon Musks Einmischung in den deutschen Wahlkampf</b> .....	<b>4</b>
<b>Strohmänner für die AfD?</b> .....	<b>6</b>
<b>Die Strohmannspende im Parteiengesetz</b> .....	<b>8</b>
<b>Lücke bei den Spender*innen</b> .....	<b>8</b>
<b>Das Problem mit der Kontrolle</b> .....	<b>9</b>
<b>Fragliche Vereine</b> .....	<b>9</b>
<b>Parteispendendeckel</b> .....	<b>10</b>
<b>Zusammenfassung der Empfehlungen</b> .....	<b>11</b>

## Impressum

**LobbyControl –**  
Initiative für Transparenz und Demokratie e.V.  
Am Justizzentrum 7  
50939 Köln  
Tel: 0221 – 99 57 15-0  
Fax: 0221 – 99 57 15-10  
kontakt@lobbycontrol.de  
www.lobbycontrol.de

**Autor:**  
Aurel Eschmann

**Redaktion:**  
Fidélité Niwenshuti  
Timo Lange

**Lektorat:**  
Rheinlektorat

**Grafik und Layout:**  
blickpunkt x, Köln

**Fotos und Grafiken:**  
Titelseite: Katja Xenikis/ntnt/stock.adobe.com; S. 3  
ntnt/stock.adobe.com; S. 4 gguy/stock.adobe.com;  
S. 5 Timon/stock.adobe.com; S. 6 Momius/stock.  
adobe.com; S. 7 Firn/stock.adobe.com; S. 8 Tiena/  
stock.adobe.com; S. 10/Sabrina Gröschke (CC-BY-  
NC-ND 4.0); S. 11 Cemre Can/stock.adobe.com

29. Juli 2025

## POLICY PAPER

# BUNDESTAGSWAHLKAMPF 2025: PARTEISPENDENREKORDE, STROHMÄNNER UND ELON MUSK

## Eine Analyse der Einflussnahme auf den Wahlkampf und Handlungsempfehlungen

Musk und die AfD, mutmaßlich illegale Millionenspenden, intransparente Spendenvereine, Einflussnahme aus China, Russland und den USA: Neue und altbekannte Herausforderungen zeigen massive Probleme bei den Regeln für Parteispenden auf, die unsere Demokratie zunehmend vor eine Zerreißprobe stellen. Wir analysieren den zurückliegenden Wahlkampf der Spendenrekorde und zeigen, wie wir unsere Demokratie widerstandsfähiger und gerechter machen können.

Wir blicken auf einen Wahlkampf der Spendenrekorde zurück: fast 24 Millionen Euro. So viele Spenden sind seit dem Ende der Ampel an die Parteien geflossen. Und das sind nur die Großspenden über 35.000 Euro, die zeitnah veröffentlicht werden müssen. Noch nie gab es so viele Parteispenden in einem so kurzen Zeitraum.

Und auch bei den Spendenhöhen sehen wir neue Rekordwerte. Die erste Spende über 1 Million Euro erfolgte in diesem Jahrtausend im Jahr 2021. Seitdem gab es bereits 10 weitere Spenden dieser Größenordnung, sieben Zuwendungen lassen sich dem vergangenen Wahlkampf zuordnen. Mit jedem Bundestagswahlkampf steigt das Spendenvolumen an. Im Jahr 2017 erhielten die Parteien 90,5 Millionen Euro an Spenden, im Jahr 2021 waren es bereits 113,5 Millionen Euro – ein Anstieg von 25 %. Die vollständigen Angaben zu den Parteispenden im vergangenen Wahlkampf werden erst 2027 veröffentlicht – doch bereits die bekannten Großspenden deuten auf einen nochmals deutlichen Anstieg hin.

Das ist eine besorgniserregende Entwicklung, denn Großspenden sind ein Demokratieproblem, da sie Vermögenden und Unternehmen Einflussmöglichkeiten verschaffen, die finanziell weniger gut ausgestatteten Akteuren nicht zur Verfügung stehen. Vor dem Hintergrund wachsender

sozialer Ungleichheit und schwindenden Vertrauens in die Demokratie gewinnt dieses Problem zunehmend an Bedeutung.

In den USA ließ sich gerade gut beobachten, wie gefährlich Parteispenden für die Demokratie sein können. Durch Parteispenden in Höhe von 277 Millionen US-Dollar konnte sich Elon Musk eine einflussreiche Position in der US-Regierung erkaufen.

Bereits kurz nach der US-Wahl richtete der US-Milliardär seine Aufmerksamkeit auf die extreme Rechte in Europa. Im November berichtete die Times, Musk wolle 100 Millionen US-Dollar an die Partei Reform UK spenden.<sup>1</sup> Bisher ist diese Spende nicht geflossen – möglicherweise aufgrund eines Zerwürfnisses zwischen Elon Musk und dem Reform-UK-Vorsitzenden Nigel Farage kurz nach Ankündigung der Spende.<sup>2</sup>

Die deutsche Demokratie steht zunehmend unter Druck – das hat auch der vergangene Wahlkampf deutlich gemacht. Die Bedrohungen kommen aus den USA, aus Russland, aus China und gehen von Superreichen aus, die immer direkter

1 <https://www.thetimes.com/uk/politics/article/elon-musk-pay-nigel-farage-prime-minister-xts720xsp>

2 <https://www.bbc.com/news/articles/c70ep8lp4jjo>

auf politische Entscheidungen Einfluss nehmen wollen. Auch extrem rechte Parteien tragen dazu bei – oft mit einer besonderen Bereitschaft, demokratische Regeln zu umgehen. Auch Parteispenden und Wahlkampfunterstützung spielen bei diesen Einflussversuchen eine Rolle. Das deutsche Parteiengesetz stammt in seiner Grundstruktur noch aus den 1960er-Jahren und ist den heutigen Herausforderungen nicht mehr gewachsen. Zahlreiche Schlupflöcher, schwache Kontrollen und zaghafte Durchsetzung sowie neu erschlossene Kanäle über Social-Media-Plattformen ermöglichen intransparente Geldflüsse an Parteien und illegitime Einflussnahme auf den politischen Wettbewerb. Anhand von Beispielen aus dem aktuellen Wahlkampf machen wir die Schwächen des deutschen Systems der Parteienfinanzierung deutlich. Anschließend stellen wir Maßnahmen vor, die unsere Demokratie besser vor dieser Form der Einflussnahme schützen könnten – allen voran eine Obergrenze für Parteispenden.

## ELON MUSKS EINMISCHUNG IN DEN DEUTSCHEN WAHLKAMPF

Am 20. Dezember 2024 schrieb Elon Musk auf seiner Plattform „X“, nur die AfD könne Deutschland retten. Es folgten unter anderem ein Meinungsbeitrag in der Zeitung „welt“<sup>3</sup>, ein Interview mit der AfD-Spitzkandidatin Alice Weidel<sup>4</sup> sowie ein Livestream des AfD-Parteitages<sup>5</sup> – jeweils auf Musks Plattform. Gerade die beiden letzteren Vorgänge könnten über die freie Meinungsäußerung hinausgehen und als Parteispenden gewertet werden – insbesondere dann, wenn die Beiträge algorithmisch bevorzugt und damit Plattformressourcen als geldwerte Zuwendung „gespendet“ werden.

Sowohl im Fall von Elon Musk persönlich als auch im Hinblick auf seine Plattform „X“ wäre eine solche Parteispende unzulässig, denn Spenden aus dem Nicht-EU-Ausland sind nach deutschem Parteiengesetz verboten.



Elon Musk intervenierte im Wahlkampf 2025 zugunsten der AfD

Um als geldwerte Zuwendung zu gelten, muss eine Werbemaßnahme objektiv nützlich für die Partei sein, zur Wahl aufrufen und die Maßnahme sollte grundsätzlich käuflich erwerbbar sein. Da sich der konkrete Nutzen solcher Werbemaßnahmen oft nicht kausal nachweisen lässt, wird er in der Praxis häufig an der erzielten Reichweite bemessen. Im Fall von Elon Musks Unterstützung der AfD ist der parteiliche Nutzen offensichtlich: Die Beiträge riefen eindeutig zur Wahl der AfD auf. Zwei auf X verbreitete Streams erreichten zusammen ca. 100 Millionen Aufrufe. Alice Weidels Account auf „X“ gewann am Tag des Interviews mit Musk 170.000 Follower\*innen, eine Woche danach war ihr Account von 658.544 Follower\*innen auf 886.056 Follower\*innen angestiegen. Es ist zudem auffällig, dass Alice Weidels Account – und auch mehrere andere AfD-Accounts – ab dem 20. Dezember nur auf „X“ massiv an Reichweite gewannen, während es auf anderen Plattformen keinen solchen Effekt gab.<sup>6</sup> Zudem ließ sich auch ein starker Effekt auf die Berichterstattung in Deutschland feststellen.<sup>7</sup>

3 <https://www.welt.de/debatte/kommentare/article254982012/Warum-Elon-Musk-auf-die-AfD-setzt-und-warum-er-dabei-irrt.html>

4 <https://x.com/elonmusk/status/1877508005081788489>

5 <https://x.com/i/broadcasts/1LyGBqqoYMzJN>

6 <https://www.hiig.de/musk-x-und-afd/>

7 <https://leibniz-hbi.de/elon-musk-die-afd-und-das-agenda-setting-der-radikalen-rechten/>

Elon Musk ist nicht nur irgendein Influencer mit großer Reichweite, sondern der Besitzer der Plattform. Als solcher hat er erheblichen Einfluss darauf, wie weit Beiträge algorithmisch ausgespielt werden. Es gibt inzwischen weitreichende Belege, dass Elon Musk seine eigenen Aktivitäten auf der Plattform algorithmisch bevorzugen lässt.<sup>8, 9</sup> Sollte sich dies bestätigen, liegt es nahe, dass auch Elon Musks Unterstützungsaktionen für die AfD von einer algorithmischen Bevorzugung auf seiner Plattform profitiert haben.

Es ist dabei nicht mehr entscheidend, ob sich Musk und die AfD bei den Maßnahmen abgestimmt haben oder ob Musk die Werbemaßnahmen komplett eigenständig durchgeführt hat, ohne dass die AfD darauf Einfluss nehmen konnte. Im ersten Fall wäre es eine geldwerte Zuwendung, im zweiten Fall eine Parallellaktion. Parallellaktionen waren lange Zeit nicht vom Parteiengesetz abgedeckt, und wurden im Umfeld der AfD reichlich ausgenutzt, um Wahlkampfunterstützung zu anonymisieren.<sup>10</sup> Erfreulicherweise hat die Ampelkoalition diese Lücke im letzten Februar jedoch geschlossen, sodass Musks Handlungen abgestimmt oder unabhängig waren.

Der wirtschaftliche Charakter der Wahlwerbung ergibt sich daraus, dass das Kerngeschäft der Plattform „X“ im Verkauf von Werbeleistungen besteht. Nutzer\*innen können zusätzliche Reichweite für einzelne Posts erwerben oder auch ihren Account durch Abonnements algorithmisch hervorheben. Auf dieser Grundlage lässt sich der Wert einer möglichen geldwerten Zuwendung zumindest näherungsweise abschätzen – etwa mittels Lizenzierungsanalogie. Nimmt man all diese Faktoren zusammen, spricht vieles dafür, dass es sich bei Elon Musks Unterstützung der AfD auf „X“ mit hoher Wahrscheinlichkeit um eine unzulässige Parteispende handelt. Entsprechend leitete die Bundestagsverwaltung auch eine Prüfung des Sachverhalts ein.<sup>11</sup>

Sowohl für den endgültigen Beweis einer algorithmischen Bevorzugung als auch für die Berechnung eines Gegenwertes sind Daten der Plattform „X“ notwendig. Auch die Bundestagsverwaltung wäre für eine Prüfung auf diese Daten angewiesen. Bisher weigert sich das Unternehmen jedoch, Daten selbst zu Forschungszwecken herauszugeben, obwohl es dazu laut Artikel 40 des Digital Services Act

(DSA) der EU verpflichtet wäre.<sup>12</sup> Auch deshalb ermittelt die EU-Kommission derzeit gegen „X“ auf Grundlage des DSA.<sup>13</sup> Am 17. Januar 2025 erweiterte die EU-Kommission das Verfahren, um auch die algorithmische Bevorzugung bestimmter Accounts und Beiträge prüfen – was auch einen DSA-Verstoß bedeuten würde.<sup>14</sup> Die Kommission forderte Zugang zu den algorithmischen Daten der Plattform,<sup>15, 16</sup> bisher ist „X“ dieser Anordnung jedoch nicht nachgekommen.

Parteienunterstützung und Wahlbeeinflussung verlagern sich zunehmend auf digitale Plattformen – der DSA schließt hier eine zentrale Regulierungslücke. Die bestehenden Regeln können das, was auf Plattformen passiert, oft nicht adäquat abbilden und regulieren. Umso wichtiger ist es, dass die EU-Kommission dem Druck aus den USA standhält und Plattformregeln wie DSA, DMA und DSGVO nicht aufweicht, sondern konsequent durchsetzt. Im Falle von „X“ sind Sanktionen in Höhe von bis zu 6% des Unternehmensumsatzes möglich, die Kommission sollte nicht davor zurückschrecken, diese Möglichkeiten auch auszuschöpfen.

Sollte die EU-Kommission einen Verstoß von „X“ bzw. Musk gegen den DSA feststellen, wäre die betreffende Werbemaßnahme allein aus diesem Grund als Parteispende zu werten – so die Argumentation von Simon Wannagaat



Soziale Medien stellen das Parteiengesetz vor neue Herausforderungen

8 <https://www.theverge.com/2024/11/17/24298669/musk-trump-endorsement-x-boosting-republican-posts-july-algorithm-change>

9 <https://leibniz-hbi.de/en/elon-musk-the-afd-and-the-agenda-setting-of-the-radical-right-in-the-2025-german-federal-election/>

10 <https://www.zdf.de/politik/frontal/neue-hinweise-in-afd-parteispendenaffaere-100.html>

11 <https://www.lto.de/recht/nachrichten/n/x-gespraech-musk-weidel-illegale-parteispende-bundestagsverwaltung>

12 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32022R2065>

13 [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_23\\_6709](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_6709)

14 <https://www.theguardian.com/technology/2025/jan/17/eu-asks-x-for-internal-documents-about-algorithms-as-it-steps-up-investigation>

15 <https://dig.watch/updates/algorithm-probe-puts-elon-musk-and-x-under-european-commission-scrutiny>

16 <https://www.politico.eu/article/european-commission-steps-up-scrutiny-of-musks-x/>

im „Verfassungsblog.“<sup>17</sup> Eine rechtswidrige Maßnahme wäre nicht mehr Teil der „allgemeinen politischen Willensbildung“ und damit nicht mehr von den Ausnahmen des § 27 Abs. 1a im Parteiengesetz betroffen.

Was eine Einstufung von Elon Musks Aktivitäten als illegale Parteispende konkret für die AfD bedeuten würde, ist jedoch unklar, denn das Parteiengesetz gewährt in solchen Fällen viel Auslegungsspielraum. Theoretisch gibt es die Möglichkeit einer Sanktion in dreifacher Spendenhöhe bei der Annahme einer verbotenen Spende. Der Partei muss jedoch nachgewiesen werden, dass sie zum Zeitpunkt der Annahme bereits Kenntnis von der algorithmischen Verstärkung hatte. Zumindest anlässlich des Gesprächs von Alice Weidel und Elon Musk wurde im Vorfeld darauf hingewiesen, dass es sich um eine illegale Parteispende handeln könne.<sup>18</sup>

Der Fall Elon Musk zeigt jedoch, dass sowohl das Parteienrecht als auch der DSA eine akute Wahleinmischung nicht im Vorhinein verhindern können. Die Prüfungen sind aufwendig und lang. So kann meist nur im Nachhinein ein Verstoß festgestellt werden. Wenn der politische Wettbewerb oder das Wahlergebnis dann aber bereits durch die Intervention irreversibel verzerrt wurde, greifen selbst hohe Sanktionen zu spät: Der demokratische Schaden ist dann bereits eingetreten. Dies bleibt ein ungelöstes Problem, wirklich überzeugende Lösungsvorschläge gibt es dafür bisher nicht. Zwar gibt es Vorschläge, um problematische Wahlein-

mischungen von vorneherein zu verhindern, aber die damit verbundenen Kollateralschäden für Gewaltenteilung und demokratische Freiheitsrechte wären unverhältnismäßig hoch.

Auch die Möglichkeit einer direkten Spende von Musk an eine deutsche Partei muss in den Blick genommen werden. Sollte Musk 100 Millionen US-Dollar an die AfD spenden, ähnlich wie er es in Großbritannien ankündigte, wäre der politische Wettbewerb in Deutschland nachhaltig verzerrt. Als US-Bürger dürfte Musk zwar nicht direkt an die AfD spenden, aber im deutschen Parteienrecht existieren so viele Schlupflöcher, dass Musk ohne größere Probleme Geldbeträge an deutsche Parteien leiten könnte – wie auch die nachfolgenden Beispiele zeigen. Deshalb braucht es einen Parteispendendeckel, der generell verhindert, dass Milliardensummen an Parteien fließen können.

## STROHMÄNNER FÜR DIE AfD?

Im Wahlkampf wurde die AfD mit zwei weiteren problematischen Spendenfällen in Verbindung gebracht. Nachdem die Partei seit Januar 2023 keine Spende über 50.000 Euro mehr gemeldet hatte, erhielt sie Ende Januar innerhalb von zwei Wochen Großspenden im Wert von fast 5 Millionen Euro – von nur drei Spendern. Das Problem: Bei zwei dieser Rekordspenden gibt es inzwischen erhebliche Verdachtsmomente, dass es sich um illegale Strohmannspenden handeln könnte. Beide Fälle zeigen erhebliche Rechtslücken auf.

### Fall 1: Horst Jan Winter und Udo Böttcher

Am 23.01.25 spendete ein Horst Jan Winter 990.000 Euro an die AfD. Die Herkunft der Spende warf umgehend Fragen auf, auch da die angegebene Adresse zu einem unbewohnten Haus führte, an dem zum Erstaunen der Nachbarn der Name Winter hastig mit Tesafilm angebracht worden war.<sup>19</sup> Als der Spender, Horst Jan Winter, schließlich als Aufsichtsratsmitglied des Thüringer Versandhandelsunternehmens Böttcher AG identifiziert werden konnte, äußerten verschiedene Medien den Verdacht, das Geld könne auch



Der Digital Services Act (DSA) ist ein wichtiges Instrument, um Wahleinmischungen auf online Plattformen zu verhindern

<sup>17</sup> <https://verfassungsblog.de/musks-megafon-als-parteispende/>

<sup>18</sup> <https://www.lobbycontrol.de/pressemitteilung/gesprach-zwischen-alice-weidel-und-elon-musk-koennte-illegale-parteispende-sein-119298/>

<sup>19</sup> <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/afd-erhaelt-von-einem-mann-aus-thueringen-weitere-millionenspende-a-020ef849-55d3-46e7-95d4-aa5d284ef4a0>

von dort stammen.<sup>20</sup> Der Besitzer, Udo Böttcher, war zuvor auf Social Media mit AfD-sympathisierenden Postings aufgefallen.<sup>21</sup> In einem ersten Statement am 27.01.2025 verneinte Udo Böttcher zunächst, dass das Geld von ihm stamme. Am 29.01.2025 revidierte er diese Aussage jedoch wieder und gab zu, Horst Jan Winter aus seinem Privatvermögen 2 Millionen Euro geschenkt zu haben. Jedoch nicht für eine Parteispende, sondern für die Behandlung einer schweren Krankheit. Böttcher kündigte an, die Spende von Winter zurückzufordern und die Böttcher AG entließ Winter als Aufsichtsrat.<sup>22</sup>

Bis heute hat Böttcher seine Behauptung nicht mit Belegen untermauert. Nachfragen, ob weitere Belege – etwa eine Schenkungsurkunde – nachgereicht wurden, blieben von der Bundestagsverwaltung unbeantwortet. Auch das Verhalten der AfD wirft Fragen auf: Schatzmeister Carsten Hütter verweigerte Journalist\*innen die Auskunft, ob das Geld von einem Privat- und Firmenkonto überwiesen wurde. Statt für Transparenz zu sorgen, entschied sich die AfD für Schweigen. Das wirkt nicht vertrauenswürdig.

## Fall 2: Gerhard Dingler/ Henning Conle

Kaum eine Woche später, am 01.02.2025, erhielt die AfD die bislang größte Spende ihrer Geschichte: 2,35 Millionen Euro von Gerhard Dingler aus Österreich. Wie sich bald herausstellte, handelte es sich um eine Parallellaktion in Form von Wahlplakaten, die Dingler selbst bei einer Agentur in Auftrag gegeben hatte. Nach den neuen Regeln für Werbemaßnahmen von Dritten hatte Dingler der Partei die Maßnahme angezeigt und da sie diese nicht untersagte, wurde der Wert der AfD als Spende zugerechnet.<sup>23</sup>

Kurze Zeit später wurde durch Recherchen des Spiegels und des österreichischen Standards jedoch bekannt, dass das Geld mutmaßlich vom Duisburger Immobilienmilliardär Henning Conle kam. Ermittlungen von österreichischen Sicherheitsbehörden hatten ergeben, dass Dingler seiner Bank einen Schenkungsvertrag über 2,6 Millionen Euro von Conle vorgelegt hat. Dingler habe auf Nachfrage zunächst angegeben, dass Geld für ein Immobilienprojekt verwenden



Auch Plakate, die ohne Mitwirkung der AfD erstellt und aufgehängt wurden, gelten inzwischen als Parteispende.

zu wollen. Wenig später hat er das Geld jedoch an die ASS Werbe GmbH in Köln überwiesen und diese mit einer Plakatwerbung für die AfD beauftragt. So sollten mit dem Geld mehr als 6000 Großplakate finanziert werden, die mit dem Slogan „Deshalb die AfD! Die bürgerliche Alternative.“ werben sollten.<sup>24</sup>

Conle taucht seit 2015 immer wieder im Umfeld der AfD auf. 2019 konnte die Staatsanwaltschaft Konstanz nachweisen, dass Conle zwei Jahre zuvor Geld anonymisiert über Strohmannspender\*innen an das Wahlkreisbüro von Alice Weidel gespendet hatte. In mehreren weiteren Fällen illegaler und intransparenter Spenden im Umfeld der AfD gibt es Hinweise darauf, dass Conle als Geldgeber dahintersteht.<sup>25</sup>

Ende April wurde bekannt, dass die AfD knapp 2,35 Millionen Euro an die Bundestagsverwaltung überwiesen hatte – offenbar, um einer Sanktion in der dreifachen Spendenhöhe zu vermeiden. Die Bundestagsverwaltung hatte die Spende als unzulässig eingestuft.<sup>26</sup> Die AfD fordert das Geld aber mittlerweile zurück, auch weil die österreichische Staatsanwaltschaft inzwischen ihre Ermittlungen gegen Dingler eingestellt hat. Dafür möchte sie notfalls auch vor Gericht ziehen. Die Bundestagsverwaltung hält an ihrer Einstufung der Spende als unzulässig fest.<sup>27</sup>

20 <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/afd-millionenspende-kommt-laut-udo-boettcher-nicht-von-ihm-a-15bd506e-7aeb-4b24-8b99-f704c76bc3df>

21 <https://www.capital.de/wirtschaft-politik/afd-millionenspende--kommt-das-geld-von-der-boettcher-ag--35434606.html>

22 <https://www.mdr.de/nachrichten/thueringen/ost-thueringen/jena/afd-spende-buero-boettcher-trennt-sich-von-winter-100.html>

23 <https://www.tagesschau.de/investigativ/afd-grossspende-plakate-100.html>

24 <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/verdacht-auf-illegale-parteienfinanzierung-neue-spendenaffaere-erschuettert-afd-a-d52a781e-761b-432d-82f2-10a502f14ecc>

25 [https://lobbypedia.de/wiki/Henning\\_Conle](https://lobbypedia.de/wiki/Henning_Conle)

26 <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/afd-und-die-spendenaffaere-vorsorgliche-strafzahlung-von-2-35-millionen-euro-a-1fc6e65-85de-48cc-a362-9aec7d05245a>

27 <https://www.derstandard.at/story/3000000275862/afd-fordert-spendengeld-nach-eingestellten-strohmann-ermittlungen-in-vorartberg-zurueck>

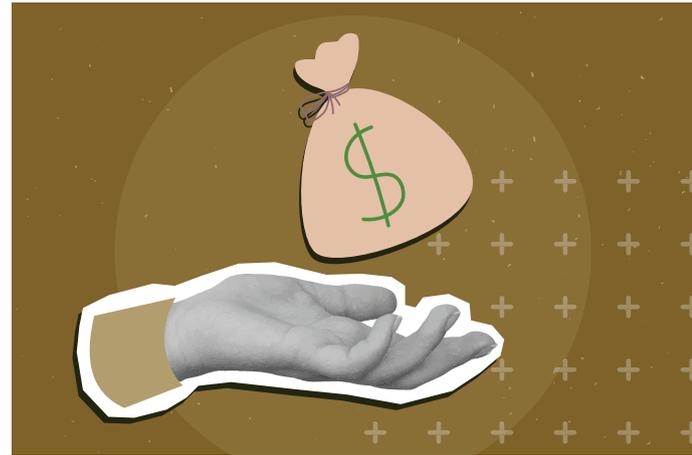
## DIE STROHMANNSPENDE IM PARTEIENGESETZ

Folgende Spenden dürfen Parteien laut Parteiengesetz nicht annehmen: „Spenden, soweit sie im Einzelfall mehr als 500 Euro betragen und deren Spender nicht feststellbar sind, oder bei denen es sich erkennbar um die Weiterleitung einer Spende eines nicht genannten Dritten handelt.“<sup>28</sup>

Diese Regelung soll verhindern, dass Spenden durch Weiterleitungen anonymisiert werden können – und ist damit zentral für die Korruptionsprävention und den verfassungsrechtlich verankerten Transparenzauftrag gegenüber der Öffentlichkeit. In der Praxis jedoch leidet diese Vorschrift unter Unschärfen und weit gefassten Auslegungsspielräumen. So ist nicht näher definiert, wann eine Weiterleitung als „erkennbar“ gilt oder welche Prüfpflichten Parteien bei der Annahme einer Spende konkret erfüllen müssen.

Nach aktueller Rechtslage genügt offenbar eine einfache Erklärung, dass eine Spende aus dem eigenen Vermögen stammt. Das ist unzureichend. Gerade bei Millionenspenden sollte es verpflichtend sein, dass Parteien sich plausible Nachweise und ggf. eine eidesstattliche Versicherung über die Herkunft der Mittel vorlegen lassen.

Zwar kann die Bundestagsverwaltung die Weiterleitung unzulässiger Spenden an den Bundestag anordnen – diese Möglichkeit stützt sich jedoch lediglich auf eine weitreichende Auslegung in einer Entscheidung des Verwaltungsgerichts Berlin.<sup>29</sup> Nach dieser Auslegung darf eine Spende im Besitz der Partei verbleiben, selbst wenn es sich um eine unzulässige Weiterleitung handelt – vorausgesetzt, die Weiterleitung war für die Partei zum Zeitpunkt der Annahme nicht erkennbar. Anders verhält es sich beim ersten Teil der Vorschrift: Die Formulierung, „deren Spender nicht feststellbar sind“, sei laut Gericht objektiv auszulegen. Eine Spendenannahme ist folglich nur dann rechtmäßig, wenn der Partei zum Zeitpunkt der Spendenannahme der wahre Spender bekannt war. Stellt sich nun später heraus, dass die Spende von jemand anderem kam, wusste die Partei bei Spendenannahme folglich nicht, wer der wahre Spender ist und die Spendenannahme ist unrechtmäßig. Entsprechend muss die Partei die Spende unverzüglich an den Bundestag abführen oder ihr droht eine Sanktion in der dreifachen



Für Wähler\*innen ist es entscheidend zu erfahren, wer eine Partei finanziert.

Spendenhöhe. Auf dieser Rechtsgrundlage erfolgte die Überweisung der Spendensumme durch die AfD an den Bundestag im Fall Böttcher.

## LÜCKE BEI DEN SPENDER\*INNEN

Auch aufseiten der Spender\*innen bräuchte es Nachschärfungen. Seit 2015 fällt Henning Conle im Zusammenhang mit einer verdeckten Finanzierung der AfD auf. In zwei Fällen wurden AfD-Politiker\*innen aufgrund illegaler Strohmahnkonstruktionen, hinter denen letztlich Conle stand, zu Geldstrafen verurteilt und die AfD von der Bundestagsverwaltung sanktioniert. In mehreren anderen Fällen gab es Verdachtsmomente, aber eine Beteiligung Conles konnte nicht abschließend bewiesen werden. Gegen Conle wurde jedoch nie ein Verfahren eröffnet.

Auch Spender\*innen können laut Parteiengesetz belangt werden – etwa dann, wenn sie mithilfe eines Strohmahnkonstrukts die wahre Identität eines Spenders verschleiern. Strafbar macht sich, wer „unrichtige Angaben über die Einnahmen oder über das Vermögen der Partei in einem beim Präsidenten des Deutschen Bundestages eingereichten Rechenschaftsbericht bewirkt oder einen unrichtigen Rechenschaftsbericht beim Präsidenten des Deutschen Bundestages einreicht“. In solchen Fällen droht eine Freiheitsstrafe von bis zu drei Jahren oder eine Geldstrafe.<sup>30</sup>

<sup>28</sup> §25 Abs. 2 PartG, [https://www.gesetze-im-internet.de/partg/\\_25.html](https://www.gesetze-im-internet.de/partg/_25.html)  
<sup>29</sup> VG Berlin, Urteil vom 09.01.2020 – 2 K 170.19, 36ff, <https://gesetze.berlin.de/bsbe/document/NJRE001411160>.

<sup>30</sup> §31d PartG (1) [https://www.gesetze-im-internet.de/partg/\\_31d.html](https://www.gesetze-im-internet.de/partg/_31d.html)

Allerdings ist nicht die Absicht oder die Vorbereitung strafbar, sondern nur die erfolgreiche Einreichung des Rechenschaftsberichts mit falschen Informationen bei der Bundestagsverwaltung. Der Rechenschaftsbericht muss jedoch erst zum Ende des Folgejahres eingereicht werden. Wenn also irgendwann zwischen Spendeneingang und Ende des Folgejahres z. B. durch journalistische Recherchen oder Intervention durch die Bundestagsverwaltung ein Strohmännkonstrukt aufgedeckt wird, findet der § 31d keine Anwendung. Die Wahrscheinlichkeit, als Spender\*in für ein Strohmännkonstrukt belangt zu werden, ist also äußerst gering. Das Beispiel des mutmaßlichen Wiederholungstäters Conle zeigt: Abschreckungswirkung? Fehlzanzeige.

## DAS PROBLEM MIT DER KONTROLLE

Die Fälle Dingler/Conle und Winter/Böttcher zeigen allerdings auch noch ein weiteres großes Problem auf: die Bundestagsverwaltung selbst. Betraut mit der Untersuchung von verdächtigen Spenden und der Durchsetzung des Parteiengesetzes fehlen der Behörde die Möglichkeiten, diese Aufgaben auch zu erfüllen. Die Bundestagsverwaltung hat kaum Ermittlungsbefugnisse. Sie kann keine Dokumente beschlagnahmen und auch niemanden zur Befragung verpflichten. Deshalb ist sie meist nicht in der Lage, genügend Beweise zu erheben, um einen Sachverhalt vollständig aufzuklären. Im Fall Dingler/Conle konnte zum Beispiel nur eine Sanktion verhängt werden, weil österreichische Geldwäschebehörden die Beweise sicherstellten. Bei Böttcher und Winter waren die initialen Verdachtsmomente eigentlich ähnlich schwerwiegend, aber der Bundestagsverwaltung fehlten schlichtweg die Mittel, um Beweise zu sammeln, die zu einer Sanktion hätten führen können. Die Bundestagsverwaltung gibt selbst sehr offen zu, dass ihr die Ermittlungsmöglichkeiten fehlen, um verdächtige Spenden wirklich aufzuklären, zuletzt beim öffentlichen Prozess um die Gröner-Parteispende am 22.5.2025.<sup>31</sup>

Doch selbst die Prüfmöglichkeiten, die ihr zur Verfügung stehen, schöpft die Bundestagsverwaltung oft nicht aus. Ein wesentlicher Grund dürfte darin liegen, dass die Bundestagsverwaltung politisch nicht unabhängig ist. An

der Spitze der Behörde steht mit der Bundestagspräsidentin eine aktive Parteipolitikerin. Dieser enge Bezug zum Parteebetrieb macht Prüfverfahren heikel. Ermittlungen gegen die eigene Partei könnten Karrieren beschädigen, Ermittlungen gegen andere Parteien könnten als Verfolgung von politischen Gegnern ausgelegt werden.

Wenn die Regeln für Parteispenden wirken sollen, dann brauchen wir eine wirklich unabhängige Aufsichtsbehörde mit echten Ermittlungsbefugnissen. Andere Länder – zum Beispiel Frankreich – machen vor, wie gut so etwas funktioniert.

## FRAGLICHE VEREINE

Neben den Strohmännspenden gibt es eine weitere sehr problematische Gesetzeslücke, die die deutsche Demokratie anfällig für illegitime Einflussnahme macht. Wird anstatt an eine Partei zunächst an einen Verein gespendet, können die Offenlegungspflichten und Annahmeverbote des Parteiengesetzes umgangen werden. Die Spende darf jedoch nicht direkt weitergegeben werden, sondern muss zunächst ins Vereinsvermögen übergehen.

Sowohl das Bündnis Sarah Wagenknecht (BSW) als auch die Werteunion schufen für die Vorbereitung der Parteigründung parteinahe Vereine, die Spenden sammelten. Im Unterschied zur Werteunion legte das BSW die Spenden an den Verein freiwillig und gemäß den Regeln des Parteiengesetzes offen und veröffentlichte den Bericht eines externen Prüfers<sup>32</sup>. Ergebnis: Es gab 6 Spenden über 10.000 Euro, die nach dem Parteiengesetz offengelegt werden müssen. Laut Prüfbericht hat sich der Verein auch an die Annahmeverbote des Parteiengesetzes gehalten – etwa hinsichtlich von Spenden aus dem Nicht-EU-Ausland. Inzwischen sammelt das BSW Spenden ausschließlich direkt über die Partei.

Bislang gibt es von Seiten der Werteunion und ihres Unterstützervereins keine Hinweise auf eine Vereinsauflösung oder eine transparente Offenlegung der Einnahmen. 2024 spendete der Verein 200.000 Euro in vier Chargen à 50.000 Euro an die Partei. Die Herkunft der Mittel: unbekannt. Dieses Beispiel zeigt deutlich: Freiwillige Offenlegung und Selbstkontrolle reichen nicht aus.

<sup>31</sup> <https://www.lobbycontrol.de/parteienfinanzierung/groener-spende-an-die-cdu-erfolgreiches-zwischenurteil-121256/>

<sup>32</sup> [https://buenndnis-sahra-wagenknecht.de/wp-content/uploads/2024/10/WPC\\_Information\\_BSWeV24g.pdf](https://buenndnis-sahra-wagenknecht.de/wp-content/uploads/2024/10/WPC_Information_BSWeV24g.pdf)

Dass sich die Regeln für Parteispenden offensichtlich so leicht umgehen lassen, ist äußerst bedenklich. Denn die Transparenzpflichten und Annahmeverbote des Parteiengesetzes haben wichtige Funktionen. Sie sollen verhindern, dass politische Entscheidungen käuflich werden oder dass Regierungen anderer Staaten oder andere Akteure aus dem (außereuropäischen) Ausland Einfluss auf inländische politische Prozesse nehmen.

Diese Rechtslücke sollte möglichst bald geschlossen werden – doch das ist rechtlich und politisch anspruchsvoll. Eine Möglichkeit bestünde darin, Spenden von Vereinen mit bestimmten satzungsgemäßen Zwecken – etwa der Förderung einer Partei – zu verbieten. Allerdings lassen sich Vereinszwecke vergleichsweise leicht ändern, was eine Umgehung der Regelung ermöglichen würde. Erst ein generelles Spendenverbot für alle Vereine – oder sogar sämtliche juristische Personen – könnte das Schlupfloch für intransparente Parteienfinanzierung wirksam schließen. Ein solcher Schritt wäre jedoch äußerst weitreichend und würde voraussichtlich auf erheblichen politischen Widerstand stoßen.

## PARTEISPENDEDECKEL

Deutlich einfacher, wirkungsvoller – und mit weiteren positiven Effekten – wäre auch in diesem Fall eine Obergrenze für Spenden und Sponsoring in Höhe von 50.000 Euro pro Spender\*in und Jahr. Eine solche Begrenzung würde Umgehungsstrategien über Parallelvereine effektiv unterbinden, da nur noch in sehr begrenztem Umfang Mittel an die Parteien weitergeleitet werden könnten.

Auch Strohmännkonstrukte würden durch einen solchen Parteispendendeckel deutlich an Wirkung verlieren. Denn es ist wesentlich aufwendiger, zahlreiche Strohleute für kleinere Einzelspenden zu organisieren, als eine einzige Großspende zu verschleiern – zudem steigt das Risiko, dabei entdeckt zu werden. Darüber hinaus würde ein Spendenlimit verhindern, dass einzelne Superreiche den politischen Wettbewerb verzerren. Die Demokratie würde insgesamt gerechter.

Nicht ohne Grund haben 19 der 27 EU-Staaten bereits eine Obergrenze für Parteispenden<sup>33</sup> eingeführt. Auch für Deutschland wäre ein solcher Schritt sinnvoll – nicht



LobbyControl-Aktion für einen Parteispendendeckel während der Koalitionsverhandlungen im März 2025 vor dem Reichstag.

zuletzt, weil der finanzielle Effekt auf die Parteieinnahmen überschaubar bliebe. Parteien leisten unverzichtbare Arbeit für unsere Demokratie. Eine Spendenobergrenze sollte deshalb so ausgestaltet sein, dass die Funktionsfähigkeit der Parteien nicht gefährdet wird. Eine Grenze von 50.000 Euro pro Spender\*in und Jahr würde gezielt nur besonders problematische Großspenden und Einfallstore für illegitime Einflussnahme ausschließen – während der überwiegende Teil der Zuwendungen an Parteien erhalten bliebe. Nach unseren Berechnungen würden Parteien durch diesen Spendendeckel lediglich rund 0,4 % ihrer Zuwendungen aus privaten Quellen verlieren, in Wahljahren etwa 1,4 %.<sup>34</sup> Ein geringer Preis für den demokratischen Zugewinn an Fairness, Transparenz und politischer Resilienz.

Vor diesem Hintergrund verwundert es nicht, dass ein Parteispendendeckel in Deutschland breite Zustimmung findet. Eine repräsentative Umfrage des Meinungsforschungsinstituts yogov zeigte, dass 57 % der Deutschen die Einführung einer Obergrenze für Parteispenden und -sponsoring befürworten.<sup>35</sup> Die Maßnahme wurde von einer Mehrheit der Wähler\*innen aller im Bundestag vertretenen Parteien befürwortet (SPD 56 %, Union 57 %, Grüne 69 %, AfD 53 %, FDP 56 %). Eine repräsentative Umfrage des Meinungsforschungsinstituts Forsa kam im Februar 2025 zu einer Zustimmung von 61 %.<sup>36</sup> Die Umfrage zeigte zudem, dass 91 % der Menschen glauben, dass Großspenden Einfluss auf politische Entscheidungen von Parteien haben. Das unterstreicht den dringenden Handlungsbedarf für eine Reform der Parteispendenregeln – auch, um verloren gegangenes Vertrauen in die Politik zurückzugewinnen.

34 <https://www.lobbycontrol.de/parteienfinanzierung/warum-wir-genau-jetzt-die-parteispenden-deckeln-sollten-118790/>

35 <https://www.lobbycontrol.de/pressemitteilung/repraesentative-umfrage-mehrheit-der-deutschen-wuenscht-sich-obergrenze-fuer-parteispenden-118255/>

36 <https://www.abgeordnetenwatch.de/presse/pressemitteilungen/neue-forsa-umfrage-91-prozent-sehen-einflussnahme-durch-parteispenden>

## ZUSAMMENFASSUNG DER EMPFEHLUNGEN

Das Parteiengesetz muss dringend umfassend reformiert werden, um der wachsenden Einflussnahme auf den politischen Prozess wirksam zu begegnen und die Funktionsfähigkeit demokratischer Institutionen zu sichern.

- **Eine Obergrenze für Spenden und Sponsoring** in Höhe von 50.000 € pro Spender\*in und Jahr ist die wichtigste Maßnahme und vergleichsweise schnell und einfach umzusetzen.
- **Kontroll- und Durchsetzungsmöglichkeiten** müssen gestärkt werden. Dazu gehört eine wirklich unabhängige Aufsichtsbehörde mit Ermittlungsbefugnissen und mehr Ressourcen.
- Die **Regeln zu den Prüfpflichten** von Parteien bei Spendenannahmen und den Umgang mit unwissentlich, aber nicht rechtmäßig erlangten Spenden müssen dringend aktualisiert und verschärft werden. Bei Großspenden sollten verbindliche Prüfpflichten der Annahme der Spende vorausgehen müssen.
- §31d PartG sollte dahingehend überarbeitet werden, dass bereits **Vorsatz und Vorbereitung einer Falschangabe im Rechenschaftsbericht** geahndet werden können.
- Mehr Transparenz hilft dabei, illegitime Einflussnahme zu erkennen und aufzudecken. Die **Veröffentlichungsschwellen** müssen deutlich gesenkt werden. Parteispenden ab 10.000 Euro sollten sofort nach Spendeneingang offengelegt werden müssen. Zuwendungen ab 2.000 Euro sollten namentlich in den Rechenschaftsberichten der Parteien genannt werden müssen. Spenden an Untergliederungen einer Partei sollten als solche gekennzeichnet werden müssen, damit die gezielte Förderung einzelner Gebietsverbände oder Politiker\*innen transparent ist.
- Der **Digital Services Act (DSA)** der EU schließt eine wichtige Regulierungslücke, indem er die Rolle von Social-Media-Plattformen bei der Wahlbeeinflussung und Parteienunterstützung erfasst. Deutschland sollte sich um eine konsequente Durchsetzung bemühen und diese Rechtsnorm gegen erwartbare Angriffe verteidigen.



## Über LobbyControl:

LobbyControl ist ein gemeinnütziger Verein, der über Machtstrukturen und Einflusstategien in Deutschland und der EU aufklärt. Wir liefern aktuelle Recherchen und Hintergrundanalysen. Mit Kampagnen und Aktionen machen wir Druck für politische Veränderung. LobbyControl setzt sich ein für eine lebendige und transparente Demokratie.

LobbyControl ist Teil der Initiative Transparente Zivilgesellschaft. Mehr zu unserer Transparenz und unseren Finanzen finden Sie unter [www.lobbycontrol.de/transparenz](http://www.lobbycontrol.de/transparenz).

### Bleiben Sie mit uns in Kontakt:

- unter [www.lobbycontrol.de](http://www.lobbycontrol.de) unseren Newsletter abonnieren
- folgen Sie uns auf Instagram, LinkedIn (@lobbycontrol), Bluesky (@lobbycontrol.bsky.social) oder Mastodon (@lobbycontrol@bewegung.social)



## Unterstützen Sie unsere Arbeit!

Unsere unabhängige Arbeit wird durch Fördermitgliedschaften und private Einzelspenden ermöglicht. Unterstützen Sie Studien wie diese und unsere weitere Arbeit mit einer Spende: Schon 5 Euro helfen. Vielen Dank!

### Spendenkonto:

IBAN: DE 8037 0205 0000 0804 6200

Bank für Sozialwirtschaft

BIC BFSWDE33XXX

### Online Spende:

- [www.lobbycontrol.de/spenden](http://www.lobbycontrol.de/spenden)

Als gemeinnütziger Verein stellen wir Ihnen für Ihre Spende natürlich eine steuerabzugsfähige Spendenbescheinigung aus. Wir finanzieren uns durch Mitgliedsbeiträge, Spenden und Stiftungsgelder. Mehr Informationen finden Sie unter:

- [www.lobbycontrol.de/finanzierung](http://www.lobbycontrol.de/finanzierung)

[www.lobbycontrol.de](http://www.lobbycontrol.de)