

MIP Zeitschrift für Parteienwissenschaften

Aus dem Inhalt

Dr. Johannes N. Blumenberg/Prof. (em.) Dr. Karl-Heinz Naßmacher

Die SPD am Scheideweg – War die große Koalition alternativlos?

Prof. Dr. Karl-Heinz Reuband

Fremdenfeindlichkeit und AfD-Wahlerfolge in Sachsen:

Wie sehr spiegeln sich regionale Unterschiede in Sachsen in den Einstellungen zu Ausländern und Muslimen wider?

Malte Feldmann

Die Parteien(staats)theorie von Hans Kelsen

Oliver Kannenberg, M.A./Daniel Hellman, M.A.

Zwischen Karriere und Pflichtbewusstsein – Die Motivation von Zählkandidaten

Alexander Hobusch

Üppige Erhöhung der Parteien- und Fraktionsfinanzierung – zwei Fälle für Karlsruhe?

Edoardo Caterina

Die Ursprünge des Art. 21 GG: die Idee der Parteiregulierung in Verfassungsdebatten der Nachkriegszeit

Prof. Dr. iur. Patricia M. Schiess Rütimann

Die liechtensteinischen Parteien und das Recht

Julian Lechner

Politische Theorie Politischer Parteien: Normative Elemente und innerparteiliche Konsequenzen einer Republikanischen Perspektivierung Politischer Parteien

*Prof. Dr. Silvana Krause/Bruno Marques Schaefer/Tiago Alexandre Leme Barbosa/
Dr. Carolina Pimentel Corrêa/Prof. Dr. Helcimara Telles*

Die brasilianische Präsidentschaftswahl 2018: Ein neues Paradigma der Finanzierung, Anti-Politik und Soziale Netzwerke

Prof. Dr. Olaf Jandura/Dr. Linards Udris

Parteigänger oder neutrale Berichterstatter? Die Berichterstattung in Schweizer Printmedien vor den eidgenössischen Abstimmungstagen.

Durim Berisha, LL.M.

Fraktions- und Regierungsbildung in der Rechtsprechung des Verfassungsgerichts der Republik Kosovo

MIP 2019
Heft 1
25. Jahrgang
ISSN 2192-3833

Herausgegeben vom
Institut für Deutsches
und Internationales
Parteienrecht und
Parteienforschung



Herausgeber

Institut für Deutsches und Internationales Parteienrecht und Parteienforschung (PRuF)

Prof. Dr. Thomas Poguntke
Prof. Dr. Sophie Schönberger

*Das Institut für Deutsches und Internationales
Parteienrecht und Parteienforschung ist eine
zentrale interdisziplinäre wissenschaftliche
Einrichtung der Heinrich-Heine-Universität
Düsseldorf gem. § 29 Abs. 1 S. 2 HG NW.*

Redaktion

Dr. Alexandra Bäcker

Layout

Dr. Alexandra Bäcker

Zitierweise: MIP 2019, S.

Die Zeitschrift für Parteienwissenschaften ist hervorgegangen aus den Mitteilungen des Instituts für Deutsches und Internationales Parteienrecht und Parteienforschung (Jahrgänge 1991-2018) und wird ab dem Jahrgang 2019 unter der Kurzbezeichnung MIP fortgeführt.

Der Bezug ist kostenfrei.

Sie können das PRuF als Herausgeber des MIP mit einer Spende unterstützen:

Helaba Landesbank Hessen-Thüringen (NL Düsseldorf)
Kontoinhaber/Empfänger: Heinrich-Heine-Universität (HHU)
IBAN: DE 48 3005 0000 0004 0148 17
BIC: WELADED
Verwendungszweck: **MIP 500 400 00 00**

Postanschrift

Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf
Institut für Deutsches und Internationales Parteienrecht und Parteienforschung
Universitätsstraße 1
Geb. 23.31 Raum 01.35
D – 40225 Düsseldorf
Tel.: 0211/81-15722
Fax: 0211/81-15723
E-Mail: institut.parteienrecht@hhu.de
Internet: www.pruf.de

Inhaltsverzeichnis

Editorial	4
------------------------	----------

Aufsätze

Die SPD am Scheideweg – War die große Koalition alternativlos?	5
---	----------

Dr. Johannes N. Blumenberg/Prof. (em.) Dr. Karl-Heinz Naßmacher

Fremdenfeindlichkeit und AfD-Wahlerfolge in Sachsen: Wie sehr spiegeln sich regionale Unterschiede in Sachsen in den Einstellungen zu Ausländern und Muslimen wider?	13
---	-----------

Prof. Dr. Karl-Heinz Reuband

Die Parteien(staats)theorie von Hans Kelsen	28
--	-----------

Malte Feldmann

Zwischen Karriere und Pflichtbewusstsein – Die Motivation von Zählkandidaten	41
---	-----------

Oliver Kannenberg, M.A./Daniel Hellman, M.A.

Üppige Erhöhung der Parteien- und Fraktionsfinanzierung – zwei Fälle für Karlsruhe?	51
--	-----------

Alexander Hobusch

Die Ursprünge des Art. 21 GG: die Idee der Parteiregulierung in Verfassungsdebatten der Nachkriegszeit	60
---	-----------

Edoardo Caterina

Die liechtensteinischen Parteien und das Recht	74
---	-----------

Prof. Dr. iur. Patricia M. Schiess Rütimann

Politische Theorie Politischer Parteien: Normative Elemente und innerparteiliche Konsequenzen einer Republikanischen Perspektivierung Politischer Parteien	83
---	-----------

Julian Lechner

Die brasilianische Präsidentschaftswahl 2018: Ein neues Paradigma der Finanzierung, Anti-Politik und Soziale Netzwerke	94
---	-----------

Prof. Dr. Silvana Krause/Bruno Marques Schaefer/Tiago Alexandre Leme Barbosa/
Dr. Carolina Pimentel Corrêa/Prof. Dr. Helcimara Telles

Parteilgänger oder neutrale Berichterstatter? Die Berichterstattung in Schweizer Printmedien vor den eidgenössischen Abstimmungstagen.	111
--	------------

Prof. Dr. Olaf Jandura/Dr. Linards Udris

Fraktions- und Regierungsbildung in der Rechtsprechung des Verfassungsgerichts der Republik Kosovo	121
---	------------

Durim Berisha, LL.M.

„Aufgespießt“

„Machtoption“ und „gewünschte Koalitionen“ – zur Problematik imaginierter Koalitionen im Vorfeld der Wahl	130
--	------------

Dr. Deniz Anan

Parallelaktionen – ein Graubereich im Recht der Parteienfinanzierung	134
---	------------

Alexander Hobusch

Das Wahlvorschlagsrecht auf Parteitag: Die Idealvorstellung der innerparteilichen Demokratie im Spiegel der Parteipraxis	138
---	------------

Christian Bruns

Rechtsprechung und Literatur

Parteienrecht im Spiegel der Rechtsprechung	140
--	------------

1. Grundlagen zum Parteienrecht	140
---------------------------------------	-----

Sven Jürgensen

2. Chancengleichheit	147
----------------------------	-----

Dr. Alexandra Bäcker

3. Parteienfinanzierung	155
-------------------------------	-----

Dr. Heike Merten

4. Parteien und Parlamentsrecht	159
---------------------------------------	-----

Jasper Prigge

5. Parteien und Wahlrecht	161
---------------------------------	-----

Frederik Orlowski

Rezensionen	168
Rechtsprechungsübersicht	173
Neuerscheinungen zu Parteienrecht und Parteienforschung	176

PRuF intern

Vortragstätigkeiten und Veröffentlichungen der Institutsmitarbeiter	www.pruf.de
--	---

Editorial

**Prof. Dr. Thomas Poguntke/
Prof. Dr. Sophie Schönberger**

Die in diesem Heft zusammengestellten Beiträge zeigen, dass sich die MIP inzwischen mit ihrer nunmehr 25. Ausgabe als Publikationsplattform für parteienwissenschaftliche Beiträge fest etabliert hat. Politikwissenschaftlich und juristisch, in historischer und auch internationaler Perspektive widmen sich unsere Autorinnen und Autoren konkreten Problemen aus der politischen Praxis wie auch Grundlagenfragen der Parteienwissenschaften. Das Spektrum der Beiträge ist ein Beleg dafür, dass unterschiedliche Disziplinen hier einen produktiven Austausch pflegen.

Dem Anspruch, unbeschränkten und kostenlosen Zugang zu diesen Forschungsergebnissen im Internet zu ermöglichen, wird das MIP bereits für alle Ausgaben gerecht, indem die Gesamtausgabe zum Download auf der Internetseite des PRuF zur Verfügung steht. Über das MIP-Beitragsverzeichnis sind alle Beiträge in den bisher erschienen Ausgaben des MIP, sortiert nach Autor, recherchierbar und direkt aufrufbar.

Inzwischen ermöglicht der technische Fortschritt allerdings eine komfortablere elektronische Produktion, Verbreitung und Rezeption, auf die auch das PRuF nicht mehr verzichten möchte. Um die Attraktivität und Sichtbarkeit der MIP weiter zu steigern, sollen die künftigen Ausgaben daher mithilfe einer Open-Source-Software zur Verwaltung und Veröffentlichung von wissenschaftlichen Zeitschriften publiziert werden. Damit einher geht eine Veränderung des Erscheinungsbildes der MIP, Periodizität und ein Platzreglement sollen jedoch beibehalten werden, wobei im Interesse der Aktualität der MIP häufigere Veröffentlichungstermine angestrebt werden. Nähere Informationen zur Umstellung und den veränderten Publikationsvorgaben werden wir sobald möglich auf der Internetseite des PRuF veröffentlichen.

Wir hoffen, dass Sie – die Autorinnen und Autoren sowie Leserinnen und Leser – den kommenden MIP im neuen Gewand weiterhin die Treue halten.

Alle an den Parteienwissenschaften Interessierten können indes unverändert von unserer Veranstaltungstradition profitieren. Neben der Graduierten-

konferenz Parteienwissenschaften (GraPa), die sich am 1. und 2. Februar 2019 zum zehnten Mal jährte und auch im kommenden Jahr fortgeführt werden wird, findet auch das alljährliche Parteienwissenschaftliche Symposium am 05. und 06. April 2019 wieder statt, in diesem Jahr zu dem Thema „Parteien und Wahlen“.

Letztere Tradition wurde im vergangenen Jahr aus Gründen des bevorstehenden Wechsels in der Institutsleitung ausnahmsweise ausgesetzt, wobei die dadurch bedingte Lücke im Veranstaltungskalender zu einem späteren Zeitpunkt gefüllt wurde. Am 18. und 19. Oktober 2018 fand die in Kooperation mit dem PRuF von Prof. Dr. Sophie Schönberger und Prof. Dr. Christoph Schönberger organisierte Tagung „Die ‚Reichsbürger‘: Eine neue verfassungsfeindliche Bewegung zwischen Staatsverweigerung und Rechtspersiflage“ statt. Dort wurde in interdisziplinärer Perspektive die Rolle der sozialen Ressource Recht näher beleuchtet, die von der Reichsbürgerbewegung einerseits im Hinblick auf das bestehende staatliche Recht grundlegend in Frage gestellt, zugleich aber in paradoxer Weise als abstrakte Idee in besonderer Weise stark gemacht wird. Mit über hundert Teilnehmern und auch großer Resonanz im Nachgang (Links zu den Veranstaltungsberichten finden Sie auf unserer Webseite) war die Tagung ein großer Erfolg.

Ein besonderes Ereignis in diesem Jahr verdient auch besondere Würdigung in diesem Vorwort: Am 29. März 2019, einen Tag nach seinem 70. Geburtstag, findet die feierliche Übergabe einer Festschrift an Prof. Dr. Martin Morlok statt, der bis zum Wintersemester 2018/2019 Direktor des PRuF und Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, Rechtstheorie und Rechtssoziologie an der HHU war. Auf diese Weise ehren die Kolleginnen und Kollegen sowie Schülerinnen und Schüler Martin Morloks interdisziplinäre, internationale, der Praxis zugewandte Tätigkeit nach gutem akademischem Brauch. Dem darin auch zum Ausdruck kommenden Dank für gemeinsame Arbeit, den steten und bereichernden gedanklichen Austausch mit dem Jubilar, schließt sich das PRuF-Team von ganzem Herzen an. Es ist uns eine Freude, dass Martin Morlok dem PRuF weiterhin – auch, aber nicht nur über das Kuratorium – verbunden bleibt.

Düsseldorf, im März 2019

Die SPD am Scheideweg – War die große Koalition alternativlos?

Dr. Johannes N. Blumenberg^{1/}
Prof. (em.) Dr. Karl-Heinz Naßmacher²

1. Ausgangslage: Kein Weihnachtsgeschenk für die SPD 2017

Mit der Schlagzeile „Große Koalition: Ein Weihnachtsgeschenk für Deutschland!“ begrüßte 1966 BILD den Start der ersten „großen Koalition“ in Bonn. Damals verfügten die Koalitionsparteien noch über mehr als neunzig Prozent der Bundestagsmandate. Heute sind es noch gut fünfzig Prozent – und erneut wurde eine „große Koalition“ herbeigeführt. Sie galt – wieder einmal – als „alternativlos“. Zumindest ist das die Meinung der amtierenden Bundeskanzlerin, bei der Alternativlosigkeit längst eine rhetorische Standardvokabel ist.

Alternativlos schien die große Koalition auch für Teile der SPD-Führung zu sein, nachdem Verhandlungen zu einer Jamaika-Koalition von der FDP geplatzt worden waren. Und dies trotz der klaren Weigerung von Martin Schulz erneut für eine „GroKo“ zur Verfügung zu stehen.

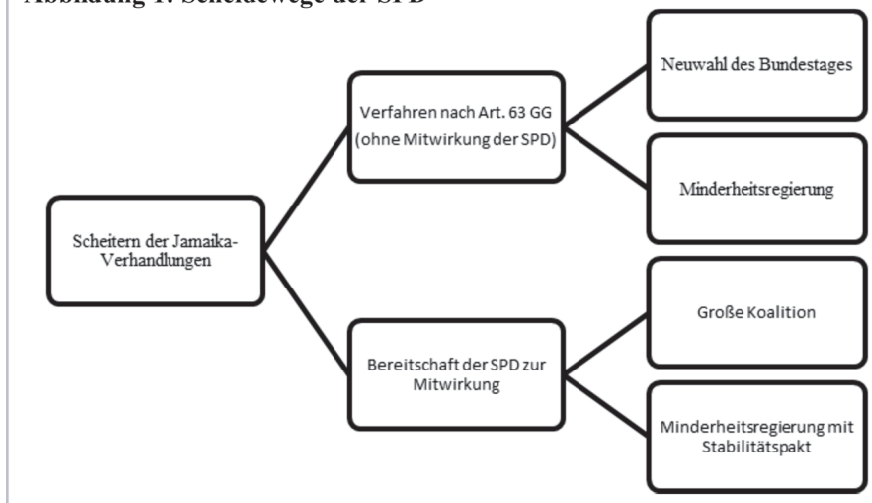
Das Platzen der Jamaika-Verhandlungen, die Strategie- und Kurswechsel der SPD-Parteiführung verbunden mit einer seit Jahren kleiner werdenden Stammwählerschaft und der systematischen Schwäche der europäischen Sozialdemokratie³ – die SPD ist, positiv ausgedrückt, in einer schwierigen Lage. Auch intern standen die Zeichen eher auf Sturm. „#NoGroKo“ war Wochenlang ein Hashtag, mit dem ein Teil der SPD, allen voran die Jusos und der Juso-Chef Kevin Kühnert, versuchte, die große Koalition doch noch zu verhindern. Ein Mitgliederentscheid sollte die

Wogen schließlich glätten. Zeitgleich fand eine Personaldebatte statt, die in der Art und Weise, mit der sie geführt wurde, Fremdschämen auslöste und an deren Ende Martin Schulz das Nachsehen hatte. Andrea Nahles wurde Parteivorsitzende, natürlich ohne die Basis zu bemühen, denn „es sei ein Irrtum, zu glauben, dass Basisdemokratie automatisch die besten Ergebnisse hervorbrächte“⁴, so Nahles.

Ein Weihnachtsgeschenk wurde der SPD mit der Großen Koalition also wahrlich nicht gemacht und die SPD beschenkte sich ebenfalls nicht, wie ein Blick auf die aktuellen Prognoseergebnisse zeigt, bei denen sie Anfang November 2018 zwischen 13% und 15% schwankte⁵.

Dabei wäre die große Koalition aus politikwissenschaftlicher Sicht (nicht nur im Seminar) keineswegs so alternativlos gewesen, wie sie öffentlich dargestellt wurde und eine Ablehnung hätte ebenso nicht automatisch zu einer Neuwahl geführt. In unserem Beitrag stellen wir deshalb vier für die SPD gangbare Wege vor und skizzieren deren mögliche Implikationen. Wir können zeigen, dass die große Koalition für die SPD keineswegs alternativlos war, aber auch das Bestreiten der anderen Wege mittelfristig wahrscheinlich nicht zu einem Erstarken der deutschen Sozialdemokratie geführt hätte.

Abbildung 1: Scheidewege der SPD



¹ Der Autor ist wissenschaftlicher Mitarbeiter bei GESIS – Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften, Mannheim.

² Der Autor ist Professor für Politikwissenschaft (em.), Carl von Ossietzky Universität Oldenburg.

³ Richard Stöss (2017): Der Niedergang der Sozialdemokratie ist hausgemacht (und daher umkehrbar). <http://www.polsoz.fu-berlin.de/polwiss/forschung/systeme/empsoz/team/stoess/publikationen/Wahlana-Stoess.pdf>.

⁴ ZEIT ONLINE (2018): Nahles fordert Gabriel zu Zurückhaltung auf, 16.02.2018, <https://www.zeit.de/politik/deutschland/2018-02/sozialdemokratie-andrea-nahles-sigmar-gabriel-zu-rueckhaltung>, zuletzt geprüft am 27.09.2018.

⁵ Wahlrecht.de (2018): Sonntagsfrage Bundestagswahl. Online verfügbar unter <http://www.wahlrecht.de/umfragen/index.htm>, zuletzt aktualisiert am 06.11.2018.

Als Raster dient uns dabei das in Abbildung 1 präsentierte Pfaddiagramm. Nach dem Scheitern der Jamaika-Verhandlungen bestanden demnach vier verschiedene Handlungsalternativen: zwei ohne eine Mitwirkung der SPD und zwei für eine Kooperation zwischen CDU/CSU und SPD. Die Entscheidung über die beiden ersten Optionen konnten Bundespräsident und Bundeskanzlerin jeweils alleine treffen, die Wahl zwischen den beiden anderen lag letztlich bei der SPD-Führung. Sie musste sich vor Aufnahme von Verhandlungen zwischen einer großen Koalition und der Absicherung einer Minderheitsregierung entscheiden. Nur bei Ablehnung beider Möglichkeiten war die Alternative des Grundgesetzes zwangsläufig: Neuwahl des Bundestages oder Ernennung eines Kanzlers/einer Kanzlerin, also die nicht tolerierte Minderheitsregierung.

Wir beginnen mit der historisch unwahrscheinlichsten Variante, der vollständigen Ablehnung jeglicher Mitwirkung der SPD an der Neubildung einer Bundesregierung.

2. Neuwahl und Minderheitsregierung (nach Art. 63 GG)

Sicher wollen manche Bürger am liebsten ständig wählen. Schließlich offenbart sich darin der Volkswille in seinem Rohzustand. Und auch für Politiker ist der Wahlkampfmodus bequemer als das Ringen um Kompromisse. Andererseits kann man die Wähler nicht so lange wählen lassen, bis die Politiker mit dem Ergebnis etwas anzufangen wissen. Schließlich haben die Väter und Mütter des Grundgesetzes eine rein repräsentative Demokratie gewollt. Und das Land ist damit fast siebenzig Jahre sehr gut gefahren. Zwar gab es gelegentlich schier endlose Koalitionsverhandlungen, so wie die nun beendeten (beispielweise 1961, als die FDP ihren Wählern das Ende der Ära Adenauer versprochen hatte), und bislang drei „große Koalitionen“, aber sonst hat das Modell Deutschland mit wechselnden „kleinen Koalitionen“ reibungslos funktioniert. Die Aufgabe der FDP darin war offensichtlich, die Folgen ihrer eigenen Existenz für das politische System aufzufangen. Dazu ist die heutige FDP-Führung offenbar nicht mehr bereit.

Repräsentative Demokratie erteilt den gewählten Politikern/Abgeordneten/Parteien – wie Werner Patzelt zu Recht betont hat – den Auftrag „den Volkswillen zu veredeln“⁶ – oder anders gesagt: das Repräsen-

tivprinzip dient als Puffer, um unterschiedliche Erregungszustände des Publikums (Aufgeregtheit wie 1972 und - zumindest medial – 2017 bzw. Gleichgültigkeit als Normalfall der „westlichen Demokratie“ mit geringer oder sinkender Wahlbeteiligung) aufzufangen. Und dies eben auch, wenn der Widerspruch zwischen „Kanzlerdemokratie“ (der Medien) und Verhältniswahl (des Bundeswahlgesetzes) offenbar wird. Zwar traten auch 2017 zwei Kanzlerkandidaten der beiden (ehemaligen) „Volksparteien“ gegeneinander an, aber die Wähler bevorzugten in hohem Maße kleinere Parteien, von denen zwei in keinem Falle mitregieren wollten, zumindest „jetzt nicht, so nicht oder noch nicht“. Und so sieht bei „personalisierter Verhältniswahl“ (und vollem Ausgleich der Überhangmandate) der neugewählte Bundestag eben aus: ungewöhnlich groß und mit ungewöhnlich vielen Parteien. Wer das vor fünfzig Jahren (1965 bis 1969) für möglich gehalten hat (so F.A. Hermens und seine „Kölner Schule“ der Politikwissenschaft⁷), wurde damals verlacht und ist heute vergessen. Aber wenden wir uns der aktuellen Lage zu.

Gegen die von manchen Medien gebetsmühlenhaft wiederholte Option „Neuwahlen“ steht zunächst einmal die Verfassungslage: Wie der erst 2016 gewählte Bundespräsident in seinem WamS-Interview vom 19. November 2017 erwähnte,⁸ sind Neuwahlen ohne ihn nicht möglich. Und wie in den Medien aufgezeichnete Gespräche deutlich machten, mit ihm wohl auch eher nicht!

Dafür ist sicher von Bedeutung, dass die Väter und Mütter des Grundgesetzes dem leichtfertigen Umgang mit Neuwahlen in der Weimarer Republik auf ihre Weise vorgebeugt haben. Eine Selbstauflösung des Parlaments ist in Berlin (im Gegensatz zu manchen Ländern) verfassungsrechtlich nicht möglich. Der Weg zur Auflösung des Bundestages, den die Kanzler Brandt (1972), Kohl (1982) und Schröder (2005) beschritten haben,⁹ war (noch) nicht machbar, weil eine geschäftsführende Bundeskanzlerin (im Gegensatz zum gewählten und ernannten Kanzler) nicht das Recht hat, die Vertrauensfrage nach Art. 68 GG zu stellen.

⁷ Werner Kaltefleiter: Die Kölner Schule für Politische Wissenschaft, in: Vera Kaltefleiter-Gemmecke (Hrsg.): Demokratische Existenz heute, Band 20, Köln: Athenäum, 1972, S. 19-24.

⁸ Frank-Walter Steinmeier (19.11.2017): Interview mit der Zeitung Welt am Sonntag. Online verfügbar unter <http://www.bundespraesident.de/SharedDocs/Reden/DE/Frank-Walter-Steinmeier/Interviews/2017/171119-Interview-Welt-am-Sonntag.html>, zuletzt geprüft am 27.09.2018.

⁹ Rudzio, Wolfgang (2015): Das politische System der Bundesrepublik Deutschland, 9. Aufl., Wiesbaden: Springer VS., S. 231f.

⁶ Werner Patzelt: Edel sei der Volkswille, in: Frankfurter Allgemeine, 21.01.2015 (unter Verweis auf Ernst Fraenkel: Deutschland und die westlichen Demokratien, 5. Aufl., Stuttgart: Kohlhammer, 1973).

Bleibt als Weg zu Neuwahlen allein die Prozedur einer Kanzlerwahl (nach Art. 63 GG). Zunächst muss der Bundespräsident dem Bundestag einen Kanzlerkandidaten vorschlagen. Findet dieser eine gesetzliche Mehrheit, muss der Bundespräsident ihn ernennen. Findet der vom Bundestagspräsidenten Vorgeschlagene nicht die „Kanzlermehrheit“, kann der Bundestag 14 Tage lang alleine versuchen mit Mehrheit einen Kanzler zu wählen. Erst wenn dieser Versuch fehlgeschlagen ist, muss der Bundestagspräsident einen sogenannten dritten Wahlgang durchführen, also eine letzte Abstimmung zur Kanzlerfrage. Und für diesen Fall hat das Grundgesetz (in Art. 63, Absätze 3 und 4) klare Regeln anzubieten:

Erhält ein Kandidat (egal wer und von wem vorgeschlagen) eine Kanzlermehrheit, **muss** der Bundespräsident ihn/sie ernennen.

Das erschien letztlich nach den gescheiterten Jamaika-Sondierungen und angenommenen gescheiterten GroKo-Verhandlungen unwahrscheinlich. Der wahrscheinliche Fall war deshalb bis zuletzt in diesem Szenario die eingangs genannte Option.

Hat keiner der Vorgeschlagenen die Unterstützung durch die Mehrheit der gesetzlichen Mitgliederzahl des Bundestags (2018 also = 355 MdB) gefunden, dann (und nur dann) steht der Bundespräsident (und nur er allein) vor einer schweren Entscheidung. Er muss entweder

- den mit relativer Mehrheit gewählten Bundeskanzler ernennen – oder (zur Erlösung der Medien)
- den Bundestag auflösen (Art. 63 Abs. 4 GG).

Nehmen wir also an, es wäre zu Neuwahlen gekommen, dann hätte ein Wahltermin frühestens im Mai, wahrscheinlich aber erst im Juni 2018 liegen können. Neuwahlen wären aber – entgegen der lautstarken Bekundungen mancher Politiker¹⁰ – auch deswegen schwer vorstellbar gewesen, weil den Parteien (mit Ausnahme von AfD und FDP¹¹) nach Abschaffung der „Wahlkampfkostenerstattung“ (von 1967 bis 1994) dafür schlicht das Geld gefehlt hätte. Was immer der Wahlkampf 2017 gekostet haben mag (wir werden es leider erst im Frühjahr 2019 erfah-

ren), die Schatzmeister der demokratischen Parteien müssten bei dem Gedanken an Neuwahlen in „Schnappatmung“ verfallen sein.¹²

Abseits der finanziellen und logistischen Herausforderungen hat jedoch auch das Dilemma der SPD selbst gegen eine Neuwahl gesprochen. Die ausgesprochene und mit einer Neuwahl verbundene Hoffnung der SPD war eng mit der Erneuerung der Partei in der Opposition verknüpft. Dies aber zu einem Preis, den eigentlich kaum jemand (und vor allem die Parteispitze) nicht zu zahlen bereit gewesen wäre. Bei Neuwahlen konnte im Frühjahr 2018 nach übereinstimmender Diagnose von ARD-Deutschlandtrend und ZDF-Politbarometer kein substantiell anderes Ergebnis herauskommen. Zwar hätte die Wahl aus unserer Sicht zu noch geringerer Wahlbeteiligung geführt. Den Parteien, die es nicht fertiggebracht hatten eine Regierung zu bilden, wäre überdies der schwarze Peter zugeschoben worden. In Folge hätten SPD und CDU weiter an Stimmen verloren und die kleineren Parteien, allen voran die AfD, hätten schon damals hinzugewonnen, was eine große Koalition nur noch wahrscheinlicher gemacht hätte, um die unliebsame Vielparteienkoalition zu umgehen. Warum also die Wähler bemühen, wenn Politikern und Journalisten nichts anderes einfällt. „Jamaika“ geht nicht, also hat nur die GroKo eine Mehrheit.

Auch ist hochgradig ungewiss, ob eine Erneuerung, wie von der SPD gewünscht, möglich gewesen wäre. Der Fisch stinkt auch in diesem Fall vom Kopf her. Die jetzt für die große Koalition aufgestellte Mannschaft macht zwar deutlich, dass auch auf dieser Ebene Wandel möglich ist, aber ob dieser in der Opposition noch stärker ausgefallen wäre, ist fraglich. Gleichzeitig täte die SPD gut daran, auch die Richtung der Erneuerung zu hinterfragen, denn „mehr links“ ist nicht gleichzusetzen mit „mehr Wähler“. Schließlich tragen die verbliebenen Wähler wohlweislich den Agenda 2010-Kurs weiterhin mit. Die unzufriedenen Wähler wieder mit ins Boot zu holen, dürfte hingegen schwierig sein, haben die Sozialdemokraten diese doch in deren Wahrnehmung bereits verraten und die jungen nachkommenden Wähler kennen die SPD schon gar nicht mehr als andere Partei.

3. Der Wille der WählerInnen

Diese Überlegung führt uns erneut zum Wählerwillen, jenem obskuren Produkt rechtswissenschaftlicher Theorie und medialer Politikpräsentation.

¹⁰ So etwa SPD-Schatzmeister Dietmar Nietan auf dem Berliner Parteitag im Dezember 2017.

¹¹ Diese Parteien haben auf Grund der Stimmengewinne bei der Bundestagswahl 2017 erhebliche Mittel aus der staatlichen Teilfinanzierung zu erwarten. Für alle anderen Parteien wird, aufgrund der absoluten Obergrenze für die insgesamt zu verteilenden staatlichen Mittel (gemäß § 18 Parteiengesetz), der Zuschuss aus der Staatskasse entsprechend schrumpfen.

¹² Für Einzelheiten s. Deutscher Bundestag: Festsetzung der staatlichen Mittel für das Jahr 2017, 22. Februar 2018, S. 7.

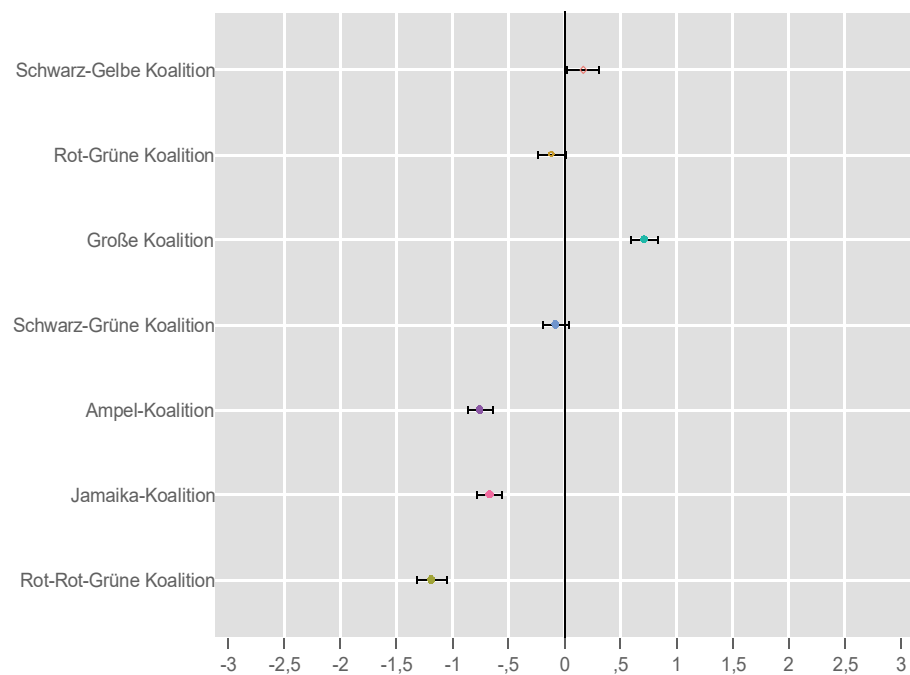
Viel war in den Medien und außerhalb seit dem 24. September 2017 vom Wählerwillen die Rede. Dass die Wähler die große Koalition abgewählt hätten, wurde angesichts der massiven prozentualen Verluste von CDU, CSU und SPD kolportiert. Folgerichtig sah die SPD zunächst ihre Position darin, diese vermeintlich ungewollte (und für die eigene Profilbildung ohnehin nicht förderliche) Koalition nicht mehr zustande kommen zu lassen. Und auch nach Abbruch der Sondierungsgespräche zur Jamaika-Koalition, argumentierten SPD-Parteivorstand und JuSos gegen die Große Koalition mit Verweis auf den Wählerwillen. Dem ist jedoch entgegenzuhalten, dass im deutschen parlamentarischen System nicht Koalitionen gewählt, sondern lediglich die Zusammensetzung des Bundestages bestimmt wird. Den Parteien obliegt anschließend, wie der Bundespräsident damals ausgeführt hat, die Regierungsbildung. Nicht vorgeschrieben ist es den Parteien allerdings, sich auch an Regierungen zu beteiligen. Sie müssen lediglich ihre politischen Ziele einbringen. Wenn sich eine Partei nun jedoch mit Verweis auf den Wählerwillen nicht in die Regierung einbringt, so ist zumindest zu fragen, ob dies dem Wählerwillen auch wirklich entspricht. Aus Sicht der SPD dürften vier Gruppen analytisch besonders interessant sein: Die Wähler der SPD, Wähler die vorher die SPD gewählt und nun einer anderen Partei ihre Stimme gegeben haben (Wechselwähler), die Wähler der CDU (als zweite an der großen Koalition beteiligte Partei) und

Wechselwähler, die zuvor der CDU ihre Stimme gegeben hatten. Zur Analyse des Sachverhaltes kann eine wissenschaftliche Befragung vor der Wahl herangezogen werden. Die Daten der German Longitudinal Election Study (GLES) 2017 entstammen persönlichen Befragungen von über 2000 Personen vor der Wahl. Ausgewählt wurden die befragten Bürgerinnen und Bürger über sogenannte Registerstichpro-

ben. Daten sind nie perfekt. So wird in diesem Datensatz (wie in allen anderen Datensätzen, auch der kommerziellen Anbieter) der Anteil der Wählerinnen und Wähler massiv überschätzt. Es ist weiterhin schwierig Antworten von demokratiemüden Personen zu erhalten. In Bezug auf Wechselwähler ist zudem dem Erinnerungsvermögen der Befragten zu misstrauen. Nichtsdestotrotz erlauben die Daten zumindest einen in der Tendenz sehr reflektierten Einblick in den Wählerwillen.

Anders, als dies in kommerziellen Befragungen oftmals gemacht wird, wurden die Befragten gebeten anzugeben, für wie wünschenswert sie persönlich verschiedene Koalitionen halten würden. Die Skala reicht dabei von -5 (überhaupt nicht wünschenswert) bis +5 (äußerst wünschenswert). In Bezug auf den oftmals zitierten Wählerwillen sprechen die Ergebnisse Bände. Wir beginnen zunächst mit einer Betrachtung der Präferenzen von allen Befragten:

Grafik 1: Der Wille aller WählerInnen



Alle Grafiken zeigen eine verkürzte Darstellung der Skala aus der oben genannten Frage. Die Punkte markieren jeweils das arithmetische Mittel der Antworten der Befragten und die Balken darum das sogenannte Vertrauensintervall. Innerhalb dieses Vertrauensintervalls liegt das wahre arithmetische Mittel in der Bevölkerung mit einer Wahrscheinlichkeit von 95 Prozent, sofern die Befragung den statisti-

schen Anforderungen an die Repräsentativität genügt. Diese Angabe ist notwendig, da Befragungsdaten nie zuverlässig einen bestimmten Punkt bestimmen können, auch wenn dies oft so dargestellt wird.

Auf Basis von Grafik 1 wird bereits erkennbar, dass der „Wählerwille“ wohl am ehesten der großen Koalition und danach den drei Zweiparteien-Koalitionen „Schwarz-Gelb“, „Rot-Grün“ und „Schwarz-Grün“ entsprach.

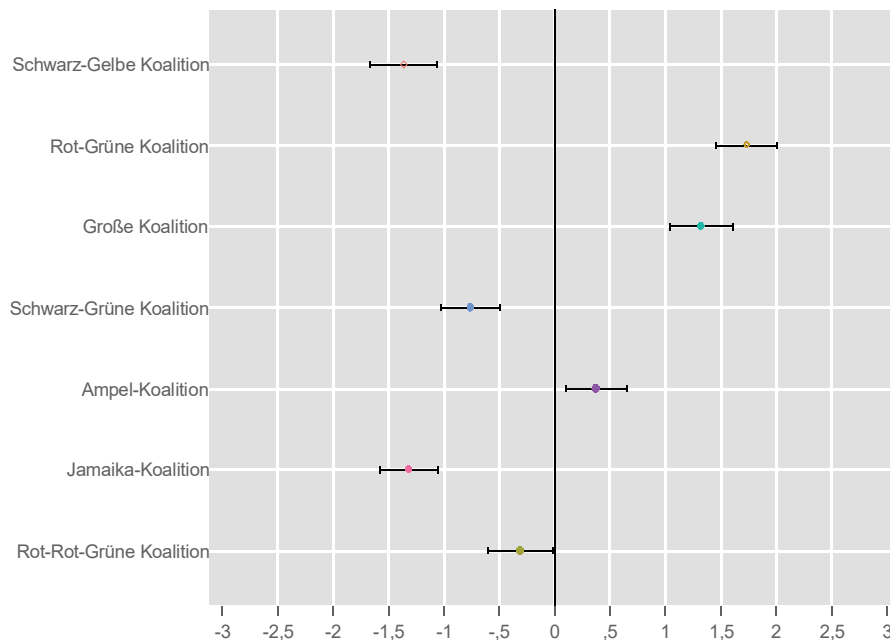
Koalitionen mit drei Parteien werden insgesamt schlechter bewertet – dies gilt auch für die Jamaika-Koalition. Wäre diese Koalition zu Stande gekommen, wäre dem Wählerwillen insofern sogar weniger entsprochen worden, als es bei der anderen realistischen Koalitionsoption „große Koalition“ der Fall war.

Für SPD und CDU bedeutsamer als die Meinung der Gesamtbevölkerung ist natürlich die Meinung derjenigen, die eine der beiden Parteien gewählt haben (Grafiken 2 und 3).

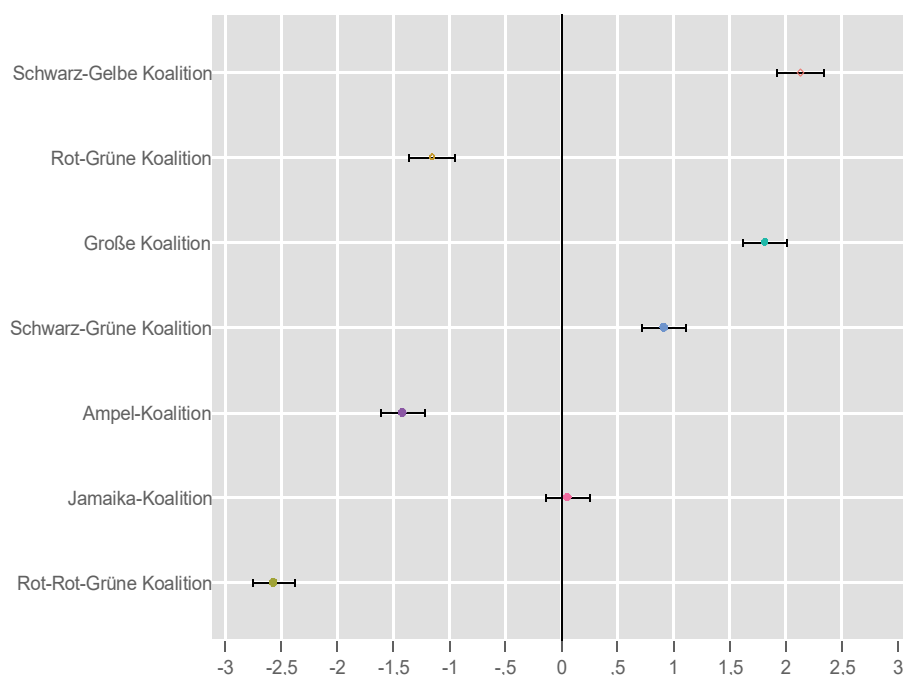
Auch hier zeigt sich, dass die große Koalition gar nicht so ungerne gesehen wurde. Zwar wären Zweierkoalitionen mit dem „natürlichen“ Koalitionspartner die besten Optionen aus Sicht der Wähler gewesen, die große Koalition rangiert jedoch bei beiden Gruppen direkt auf dem zweiten Platz. Mehrparteienkoalitionen – und damit auch Jamaika – sind auch hier die schlechter bewertete Alternative.

Noch weiter verfestigt sich dieses Bild bei Betrachtung der Wechselwähler. So richtet sich auch bei den ehemaligen SPD-Wählern die Tendenz der Antworten auf eine Zweiparteien-

Grafik 2: Der Wille der SPD-WählerInnen



Grafik 3: Der Wille der CDU-WählerInnen

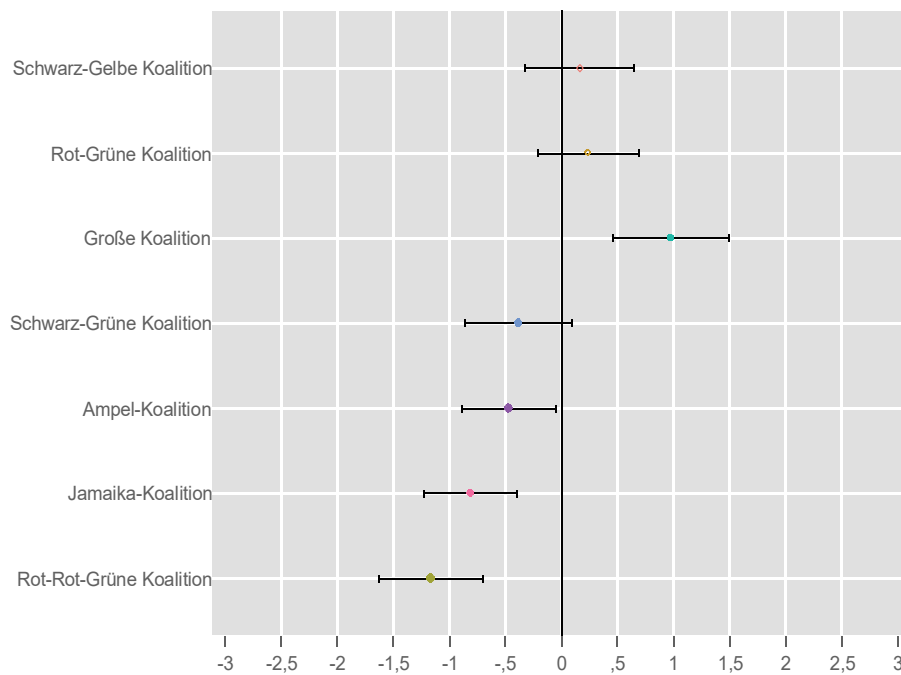


koalition. Nicht anders sieht es bei den Wechslern der CDU aus. Diese präferierten im großen Teil eine Schwarz-Gelbe Koalition (viele Wechsler wählten bei dieser Wahl – wohl zum Teil auch strategisch – die FDP), die große Koalition war aber auch für diese Gruppe eine nicht zu schlechte Alternative.

Was die Parteien nun auch in ihre Wahlergebnisse hineininterpretieren wollten, der Wählerwille ging eindeutig in Richtung einer Zweiparteienkoalition. Dabei war die große Koalition für viele Wählerinnen und Wähler bei weitem nicht die schlechteste Alternative. Jedenfalls war sie aus ihrer Sicht besser, als

dies „Jamaika“ gewesen wäre. Insofern konnte sich auch keine der großen Parteien mit Verweis auf den Wählerwillen aus der Verantwortung ziehen.

Grafik 4: Der Wille der ehemaligen SPD-WählerInnen

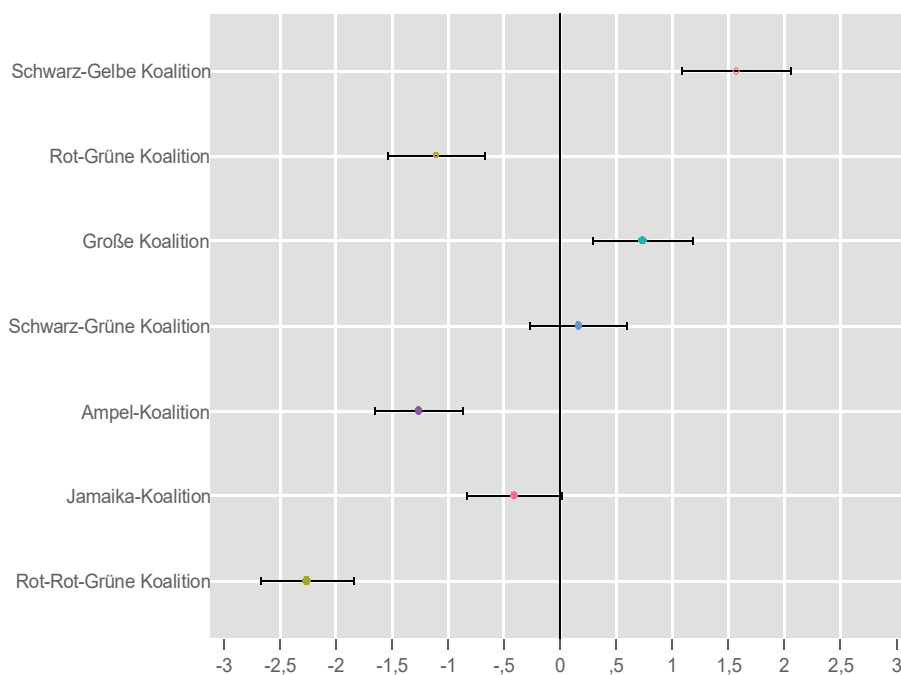


4. Tolerierte Minderheitsregierung und große Koalition

Verblieben sowohl verfassungstheoretisch als auch empirisch nur tolerierte Minderheitsregierung und große Koalition, die eigentlichen Optionen der SPD-Führung.

In der SPD war der Kampf zwischen „Seehheimer Kreis“ und „Parlamentarischer Linken“, also dem rechten und dem linken Parteiflügel, bereits vor dem Berliner Parteitag voll entbrannt. Ein weiterer Bundesparteitag folgte in Bonn und dann durften auch noch die Parteimitglieder darüber abstimmen, ob ihre Partei wieder als Mehrheitsbeschafferin für die CDU-Kanzlerin mit dem bislang schlechtesten Wahlergebnis ihrer Partei dienen wollte. Beide hätten Besseres verdient gehabt, sowohl die dienstälteste Partei in Deutschland, als auch jene Kanzlerin, die das Land (seit 2005) im Wesentlichen erfolgreich durch die

Grafik 5: Der Wille der ehemaligen CDU-WählerInnen



Krisen der Weltpolitik manövriert hat. Man mag ihre „alternativlose“ Politik in Einzelpunkten kritisieren, zum Beispiel beim Atomwieder-ein und dann doch -ausstieg, beim Rettungsschirm für französische Banken und deutsche Lebensversicherer oder bei der Bearbeitung der Flüchtlingskrise, aber das Gesamtpaket ihrer Außenpolitik kann sich neben denen der Kanzler Adenauer (Westbindung), Brandt (Ostpolitik), Schmidt (Abwehr der strategisch gefährlichen SS20-Raketen) und Kohl (deutsche Einheit, Vertiefung der europäischen Integration) durchaus sehen lassen: funktionierende Zusammenarbeit mit vier französischen Präsidenten unterschiedlicher Couleur und unterschiedlichen Temperaments, Balance zwischen drei amerikanischen Präsidenten und einem russischen Alleinherrscher, erfolgreiches Lavieren im Verhältnis zur Türkei, Vermeidung allzu großen militärischen Engagements in den zahlreichen Konflikten der Weltpolitik – und das alles ohne die Verbündeten zu verärgern.

Diese Stabilität zu sichern war das wichtigste Ziel aller Konservativen nach dem Scheitern der Jamaika-Sondierungen. Wenn die SPD-Führung keine Alternative ansteuerte, war eine erneute GroKo unvermeidbar. Dennoch drängt sich die Frage auf, hätte die außen-, welt- und europapolitische Rolle Deutschlands als verlässlicher Partner fortgeführt werden können, ohne die zweitgrößte Partei in den Augen ihrer Funktionäre, Mitglieder und Wähler zu ruinieren? Die Antwort lag schon im November 2017 nahe: keine Neuwahlen, keine Totalverweigerung, keine GroKo, sondern eine tolerierte Minderheitsregierung in Form eines „Stabilitätspaktes“ zwischen einer regierenden Union und einer opponierenden SPD. Dieser Pakt hätte als Plan B auch beim Mitgliedervotum der SPD in Betracht kommen können und etwa folgende Inhalte haben können:

Die SPD wird nichts tun, um die Bildung einer unionsgeführten Minderheitsregierung (aus CDU und CSU allein, aus CDU/CSU und FDP oder aus CDU/CSU und Grünen) zu verhindern (z.B. durch Stimmenthaltung bei allen Wahlgängen zur Kanzlerwahl nach Art. 63 GG und Verzicht auf einen Gegenkandidaten, ggfs. sogar durch Wiederwahl der bisherigen Kanzlerin im ersten Wahlgang).

Die SPD wird in der laufenden Legislaturperiode kein konstruktives Misstrauensvotum einbringen oder ein von dritter Seite eingeleitetes unterstützen.

Die Partner des „Stabilitätspaktes“ verpflichten sich, schriftlich fixierte Grundlinien für eine deutsche Au-

ßen- und Europapolitik zu verfolgen und mit der gemeinsamen Mehrheit im Bundestag zu stützen.

Als Garant für diese politische Linie wird die Bundeskanzlerin der CDU/CSU-geführten Regierung den amtierenden (zu der Zeit also Sigmar Gabriel) Außenminister (als Person, nicht etwa als Vertreter seiner Partei) im Amt belassen, ggfs. dem Bundespräsidenten einen Nachfolger erst nach Rücksprache mit der SPD-Fraktion vorschlagen.

Für alle Fragen der Innen-, Wirtschafts- und Sozialpolitik behalten sich beide Seiten volle Handlungsfreiheit vor, d.h. die unionsgeführte Minderheitsregierung kann sich für ihre Maßnahmen eine beliebige Mehrheit in Bundestag und Bundesrat suchen, die SPD wird – soweit sie es für richtig hält – dagegen opponieren.

Beide Partner dieser Vereinbarung werden sich im Bundestag gemeinsam dafür einsetzen, dass die SPD-Fraktion die Vorsitzenden im Haushaltsausschuss **und** im Auswärtigen Ausschuss stellt.

Eine eventuelle Ausrufung des Gesetzgebungsnotstands gemäß Art. 81 GG bedeutet keine Aufkündigung dieses Stabilitätspaktes (zur Sicherung der Handlungsfähigkeit der Bundesrepublik Deutschland nach außen).

Der Stabilitätspakt endet mit der regulären Neuwahl des Bundestages 2021 oder ggfs. mit seiner vorherigen Auflösung nach Art. 68 GG.

Im Übrigen verpflichten sich die Partner zum respektvollen Umgang miteinander, auch bei allen Kontroversen in der Innen-, Wirtschafts- und Sozialpolitik.

Festlegung von Kündigungsbedingungen für den Fall, dass eine Seite die weitere Anwendung der darin getroffenen/ hier vorgeschlagenen Vereinbarungen für unzumutbar hält.

Ein solcher Pakt hätte sich relativ zügig aushandeln, durch die Parteigremien beschließen und gegebenenfalls durch die Parteimitglieder absegnen lassen.

Der hier skizzierte Stabilitätspakt hätte Kontinuität der Außen- und Europapolitik mit Flexibilität für die Regierungszusammensetzung sowie für die Innen-, Wirtschafts- und Sozialpolitik verbunden. Die Kanzlerin hätte auch in diesem Fall weiterregieren und die SPD als Oppositionspartei um das Vertrauen ihrer früheren (oder anderer) Wähler werben können, ohne jedoch als regierungsunwillige Partei dazustehen. So blieb jedoch nur der alternativlose Weg in die große Koalition.

5. Fazit

Hätten die Barone der deutschen Sozialdemokratie – wie es der Auftrag des Berliner Parteitages war¹³ – tatsächlich „ergebnisoffen“ sondiert, dann wäre ein solcher „Stabilitätspakt“ sicher als Möglichkeit für eine „stabile Regierung“ am Horizont erschienen. Das hätte noch im Jahre 2017 ein „Weihnachtsgeschenk für Deutschland“ werden können. So aber sind die SPD-Granden zügig auf Frau Merkels Mantra eingestiegen: Erstens ist eine Mehrheitsregierung alternativlos. Zweitens (nach dem Jamaika-Desaster) ist die GroKo alternativlos. Drittens vor allem aber ist die geschäftsführende Kanzlerin alternativlos!

Das Ergebnis von Sondierungen unter dieser Vorgabe war deutlich vorhersehbar. Alle Beteiligten gingen ohne Plan B in die Urabstimmung der SPD-Mitglieder. Deren Ergebnis gab ihnen Recht, es folgten zunächst ein Aufatmen, dann eine Serie von Scharmützeln in der GroKo und schließlich zwei überdeutliche Niederlagen bei den Landtagswahlen in Bayern und Hessen.

Ob dieser Alternativlosigkeiten ist wohl auch der weitere Weg der SPD fürs erste vorgezeichnet. Weder Neuwahl noch Minderheitsregierung oder GroKo hätten dazu geführt, dass die SPD erneut in der Wählergunst gewonnen hätte. Für die SPD scheint überdies klar zu sein, dass dies nur über eine programmatische und personelle Erneuerung möglich ist.

Die vergangene Regierungsbildung war unvermeidbar Frau Merkels letztes Gefecht. Ob die von CDU und SPD gewollte „Stabilität“ der großen Koalition bis 2021 hält, ist ohnehin fraglich.

¹³ „...auszuloten, ob und in welcher Form die SPD eine neue Bundesregierung mittragen kann. Die Gespräche führen wir konstruktiv und ergebnisoffen.“ SPD (2017): Beschluss des Parteivorstandes vom 04.12.2017. Unser Weg. Für ein modernes und gerechtes Deutschland. Online verfügbar unter https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Bundesparteitag_2017/Ordentlicher_BPT/20171204_Beschluss_Leitantrag_II.pdf, zuletzt aktualisiert am 04.12.2017, zuletzt geprüft am 27.09.2018.

Fremdenfeindlichkeit und AfD-Wahlerfolge in Sachsen: Wie sehr spiegeln sich regionale Unterschiede in Sachsen in den Einstellungen zu Ausländern und Muslimen wider?

Prof. Dr. Karl-Heinz Reuband¹

1. Einleitung

In Sachsen hat die AfD bei der letzten Bundestagswahl 2017 mehr Stimmen auf sich vereint als jede andere Partei. 27,0 % der Zweitstimmen entfielen auf die AfD, 26,9 % auf die CDU. Die „Linke“ erhielt 16,1 % der Stimmen, im Abstand gefolgt von der SPD (10,5 %), FDP (8,2 %) und den Grünen (4,6 %). In keinem anderen Bundesland vermochte die AfD in der Bundestagswahl derart stark zu reüssieren. Und dass sich daran in der nächsten Zeit etwas ändern wird, ist keineswegs sicher: Umfragen weisen zwar der AfD für die kommende Landtagswahl im Herbst 2019 weniger Stimmen zu als der CDU, doch beläuft sich der Rückstand nur auf wenige Prozentpunkte.²

Zentrales Thema der AfD war und ist die Einwanderungs- und Flüchtlingsfrage. Und so hat es nicht an Stimmen gefehlt, die den Sachsen aufgrund der Wahlergebnisse ein übergroßes Ausmaß an Ausländerfeindlichkeit und Rechtspopulismus, wenn nicht gar Rechtsextremismus zugeschrieben haben. Die Wahlergebnisse schienen für viele Beobachter einmal mehr den Eindruck zu bestätigen, der sich vorher schon herausgebildet hatte. Und in der Tat: die NPD hatte mehrere Jahre zuvor überproportional viele Stimmen für sich mobilisieren können und es bis zur Vertretung im Landtag geschafft (vgl. u.a. Brandstetter 2007, Moritz und Staud 2016), rechtsradikale Straftaten und fremdenfeindliche Übergriffe sind in Sachsen seit längerem überproportional häufig (vgl. u.a. Backes 2016: 28, Quent 2016: 75). Und spektakuläre Proteste gegen Flüchtlinge – an Orten wie Heidenau, Freiberg oder Bautzen (vgl. u.a. Kurtenbach 2018) – haben in den letzten Jahren den Eindruck bekräftigt, es wären ausländerfeindliche Ressentiments in Sachsen weit verbreitet.

Zwei sächsische Städte haben im Zusammenhang mit Protesten gegen Flüchtlinge und Asylbewerber in jüngster Zeit in besonderem Maße die öffentliche

Aufmerksamkeit auf sich gezogen: Dresden und Chemnitz. In Dresden demonstriert seit Oktober 2014 nahezu ununterbrochen jeden Montag die fremden- und islamfeindliche PEGIDA und vermag selbst nach mehr als vier Jahren mehr als tausend Menschen zu mobilisieren.³ Keine andere Bewegung in Deutschland hat dies bislang über einen so langen Zeitraum und in einer so dichten Abfolge von Kundgebungen vermocht. Für nicht wenige Kommentatoren avancierte Dresden dadurch geradezu zur „Hauptstadt des Rassismus.“⁴ Und in Chemnitz kam es im Herbst 2018 nach dem Tod eines Chemnitzer durch Asylbewerber zu einem Protest, zu dem sich Rechtsradikale, PEGIDA- und AfD-Anhänger vereinten. In den Politik und den Medien war die Rede von „Hetzjagden“ auf Ausländer und Flüchtlinge, dass sich viele Bürger an den Protesten von AfD und Rechtsradikalen beteiligt hätten und dass rechtsradikale Tendenzen schon lange vorher in Chemnitz bestanden hätten (vgl. u.a. Der Tagesspiegel 2018).

Leipzig blieb bisher aus dem Fokus auf rechtspopulistische, rechtsextreme Tendenzen in Sachsen weitgehend ausgeklammert. Dass hängt auch damit zusammen, dass es ähnliche Ereignisse wie in Dresden und Chemnitz bislang nicht gab.⁵ In Leipzig ist eher die linksextreme Szene stark, und PEGIDA hat hier keine vergleichbare Basis aufbauen können wie in Dresden (vgl. Backes et al. 2016: 34, Yendell und Decker 2016: 64ff.). Zwar bildete sich ebenfalls in Leipzig zunächst eine Art PEGIDA Ableger heraus („LEGIDA“), doch er vermochte nur wenige Menschen zu mobilisieren und stellte seine Aktivität nach längerer Zeit der Erfolglosigkeit wieder ein.

Manche Kommentatoren meinen: es hätte sich in Leipzig kein vergleichbares Phänomen wie PEGIDA herausbilden können, weil es hier von vornherein einen starken Gegenprotest gab. Andere glauben eher an Mentalitätsunterschiede zwischen Dresden und Leipzig. Und manche glauben, es wirke bis heute nach, dass Dresden zu DDR-Zeiten einst im „Tal der Ahnungs-

¹ Der Autor ist Professor für Soziologie (em.), Institut für Sozialwissenschaften, Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf.

² Eine Übersicht über die Parteipräferenzen in Sachsen (ebenso wie in anderen Bundesländern) auf der Basis aktueller Umfragen findet sich unter <https://dawum.de/>.

³ Die Gruppe „Durchgezählt“ hat eine Zeitlang für jede PEGIDA-Kundgebung eine Schätzung der Teilnehmerzahlen vorgenommen. Dies ist seit längerem nicht mehr der Fall, es finden Zählungen nur noch sporadisch statt. Am 23. Juli 2018 zählte die Gruppe zwischen 1.400 und 1.800 Menschen, beim vierten Jahrestag im Oktober 2018 zwischen 3.200 und 4.100 Teilnehmer (mobile.twitter; Durchgezählt@durchgezählt).

⁴ So in einer An-Moderation in den ZDF Tagesthemen am 18.04.2016.

⁵ Eine Ausnahme bilden Ereignisse in Leipzig Connewitz, bei denen Rechtsradikale randalierten. Vgl. Spiegel Online vom 16.08.2018, „Prozess um rechte Randalen“ (<http://www.spiegel.de/panorama/justiz/leipzig-connewitz-prozess-wegen-randalen-wie-im-kriegsgebiet-a-1223488.html>; Zugriff 05.12.2018).

losen“ lag, abgeschnitten vom West-Fernsehen. Demgegenüber war in Leipzig nicht nur West-Fernsehen möglich, sondern es kamen auch zu internationalen Messezeiten vermehrt Ausländer in die Stadt.⁶

Nimmt man den Zweitstimmenanteil für die AfD in der letzten Bundestagswahl, so scheint es, als gäbe es in Leipzig tatsächlich eine geringere Neigung zum Rechtspopulismus und zur Fremdenfeindlichkeit als in den anderen beiden Städten. In Leipzig vermochte die AfD 18,3 % der Zweitstimmen zu holen, in Dresden waren es 22,5 %, in Chemnitz 24,3 %. Die Unterschiede gehen in die erwartete Richtung, sind aber insgesamt eher gering. Wenn die AfD höhere Wählerstimmanteile für sich verbuchen konnte, dann in den kleineren und mittelgroßen Orten Sachsens.

So vor allem in den Gemeinden und Landkreisen der „Landesdirektion“ (Regierungsbezirk) Dresden: im Wahlkreis Bautzen errang die AfD 32,8 %⁷, im Wahlkreis Görlitz 32,9 % und in der Sächsischen Schweiz 35,5 % (10 Prozentpunkte mehr als die CDU!). In manchen Gemeinden der Sächsischen Schweiz wurden sogar Werte zwischen 37 % und 40 % erreicht – in Gemeinden paradoxerweise, die auf den ersten Blick wirtschaftlich gut dastehen müssten, stellen sie doch bevorzugte Fremdenverkehrsorte in der Nähe von Dresden dar.⁸ In den Gemeinden und Landkreisen der Landesdirektion Chemnitz kam die AfD im Durchschnitt auf etwas niedrigere Werte als in der Landesdirektion Dresden: auf Anteile zwischen 26,4 % und 29,2 %. Und im Wahlkreis Leipzig-Land belief sich der Anteil mit 26,9 % ebenfalls auf einen niedrigeren Wert.⁹

⁶ Der Ausländeranteil lag 2017 in Leipzig bei 8,7 %, in Dresden bei 6,5 % und in Chemnitz bei 7,0 %. In den Landkreisen liegt er darunter, zwischen 1,9 % und 4,0 % (Sächsischer Ausländerbeauftragter 2018: 126).

⁷ Der Begriff „Landesdirektion“ ersetzt in Sachsen den früher üblichen Begriff „Regierungsbezirk“. Der Wahlkreis Bautzen besteht – ebenso wie die anderen Wahlkreise – aus mehreren Wahlkreisen auf Gemeindeebene. Im Wahlkreis Bautzen I errang die AfD in der Stadt Bautzen 32,3 % der Stimmen, im Wahlkreis Görlitz in der Stadt Görlitz 31,5 % der Stimmen (vgl. www.bundeswahlleiter.de; www.statistik.sachsen.de).

⁸ In Bad Schandau lag die AfD-Stimmenzahl bei 37 %, in Sebnitz bei 38 %, in Wehlen und Hohenstein bei 40 %. Es sind allesamt kleinere Orte mit maximal 3.600 Einwohnern. Lokale Besonderheiten sind daher nicht ausgeschlossen. Zu einer regionalisierten Analyse der Wahlergebnisse in Sachsen für die NPD in der Bundestagswahl 2004 vgl. Spier (2007). Zu den rechtsmotivierten Straftaten in den Regionen Sachsens in jüngerer Zeit vgl. Quent (2016: 81f.)

⁹ Zahlen nach www.statistik.sachsen.de (Zugriff 28.11.2018). Der niedrige Wert für Leipzig-Land schließt nicht aus, dass rechtsextreme Strukturen auch hier partiell existieren (vgl. dazu Quent 2016: 83).

2. Zielsetzung und methodisches Vorgehen

Im Folgenden soll der Frage der Ausländer- und Fremdenfeindlichkeit und der AfD-Wahlerfolge in Sachsen nachgegangen werden. Nach einem Vergleich mit bundesweiten Umfragen stehen die regionalen Unterschieden innerhalb Sachsens im Vordergrund der Diskussion: Wie sehr spiegeln sich in der regionalen Variation der Proteste und der Stimmenanteile für die AfD Unterschiede in den Einstellungen gegenüber Ausländern und Muslimen wider? Erweist sich Dresden als Ort der PEGIDA Kundgebungen als überproportional fremdenfeindlich? Und wie verhält es sich mit Chemnitz?

Bevölkerungsumfragen aus jüngerer Zeit, die für die drei Städte Vergleichsmöglichkeiten bieten, fehlen.¹⁰ Es gibt lediglich zwei kleinere, unabhängig voneinander entstandene Erhebungen mit Schwerpunkt auf (rechts-)politische Orientierungen der Bürger in Dresden und in Chemnitz (Fehser 2016, Rippl et al. 2016). Des Weiteren gibt es eine Leipziger Bürgerumfrage, in der einzelne Fragen zu Ausländern und Asylbewerbern gestellt wurden (vgl. Stadt Leipzig 2016: 79ff.). Da sich das Fragespektrum und die Frageformulierungen (und z.T. auch der Befragungsmodus, telefonisch vs. postalisch) unterscheiden, ist ein Vergleich der drei Erhebungen untereinander im Hinblick auf die hier diskutierten Fragen allerdings nicht möglich.

Die einzige Vergleichsoption, die sich bietet und es erlaubt, zumindest eine der drei Städte in den Fokus zu rücken – Dresden im Vergleich mit Sachsen –, stammt aus dem Jahr 2010. Sie basiert auf einer telefonischen Befragung von Einwohnern ausgewählter Ortsamtsbezirke der Stadt Dresden im Vergleich mit einer telefonischen Befragung der Bürger des Landes Sachsen (letztere basierend auf einer Kumulation mehrerer bundesweiter Umfragen der vorangegangenen Jahre). Der Vergleich legt nahe, dass die Ausländerfeindlichkeit in Dresden zu dieser Zeit niedriger lag als in Sachsen als Ganzes (vgl. Institut für Interdisziplinäre Konflikt und Gewaltforschung 2010: 109).¹¹ Desgleichen erbrachte ein Vergleich von Dresden (im Frühjahr 2014) mit den Städten Hamburg (2011) und Düsseldorf (im Frühjahr 2014) auf der Grundlage schriftlich-postalischer Bevölkerungs-

¹⁰ Vergleichende Daten zum Thema Einstellung zu Ausländern finden sich für die drei Städte lediglich in einer Erhebung des Verfassers aus dem Jahr 1996 (Reuband 2019).

¹¹ Da sich die Erhebungen für Sachsen auf eine Kumulation bundesweiter Erhebungen aus früheren Jahren stützen, ist allerdings nicht ausgeschlossen, dass der zwischenzeitlich stattgefundenen Rückgang ausländerfeindlicher Ressentiments den Gesamtbefund etwas kontaminiert.

umfragen selbst wenige Monate vor der PEGIDA Entstehung keinen Hinweis für eine überproportionale Ausländerfeindlichkeit in Dresden. Der Langzeitvergleich für Dresden zeigte zudem, dass die Ressentiments gegenüber Ausländern seit den 1990er Jahren auf einen Tiefstand gesunken waren (Reuband 2015: 137).

Aber was damals galt, muss nicht mehr heute gelten, zumal im großen Stil neue Gruppen von Ausländern – Flüchtlinge und Asylbewerber mit muslimischem Hintergrund – im Rahmen der „Flüchtlingswelle“ 2015 nach Deutschland gekommen sind. So auch in Sachsen: Zwischen 2014 und 2015 erhöhte sich die Zahl der Neuzugänge unter den Asylbewerbern um das sechsfache, gegenüber dem Jahr 2011 liegt die Zahl im Jahr 2015 gar mehr als das 25-fache höher.¹² In einer Gesellschaft, die sich durch einen niedrigen Anteil an Ausländern auszeichnet, muss ein derartiger Anstieg – besonders wenn er sich auch im öffentlichen Raum widerspiegelt und im Alltag sichtbar wird – für die Bürger umso spektakulärer erscheinen.

Als empirische Basis der folgenden Analyse verwenden wir den „Sachsen Monitor“. Er stellt eine repräsentativ angelegte Bevölkerungsumfrage im Auftrag der „Sächsischen Staatskanzlei“ dar und ist als regelmäßige Erfassung politischer – insbesondere auch rechtspopulistischer – Einstellungen in Sachsen konzipiert.¹³ Die erste Erhebung fand 2016 statt, weitere folgten 2017 und 2018. Die Auswahl der Personen im Alter ab 18 Jahren erfolgte nach dem Random-Route-Verfahren, die Befragungen fanden mündlich face-to-face statt. Durchgeführt wurden sie von dimap.

Grundlage unserer Analyse ist der kumulative Datensatz, bestehend aus den Erhebungen der Jahre 2016 bis 2018 mit zusammen 3.005 Befragten.¹⁴ Die Zahl der Befragten in Dresden beläuft sich auf 417, in Leipzig auf 486 und in Chemnitz auf 193 Personen. Die Zahl der Befragten im sonstigen Teil der jeweiligen Landesdirektionsbezirke variiert zwischen 354 im Bezirk Leipzig (ohne die Stadt Leipzig gerechnet), 638 im Bezirk Dresden (ohne Dresden) und 927 Personen im Bezirk Chemnitz (ohne Chemnitz).¹⁵

Angelegt waren die Erhebungen als repräsentative Studien, etwaige Abweichungen von der amtlichen Statistik wurden vom Erhebungsinstitut durch eine Gewichtung auf Landesebene nach den Merkmalen Alter und Bildung ausgeglichen. Ein derartiger Ausgleich gewährleistet freilich nicht zwangsläufig auch einen Ausgleich auf der Ebene der einzelnen Städte oder Landkreise. Hier kann es – wie in Dresden der Fall – selbst nach einer Gewichtung auf Landesebene zu größeren Abweichungen von der Grundgesamtheit kommen.¹⁶ Wir haben deshalb für Dresden unter Rückgriff auf den Mikrozensus eine Abschätzung der Effekte vorgenommen und die Daten stadtbezogen nach Alter und Bildung gewichtet.

Bei zwei der in unserem Zusammenhang relevanten Fragen blieben die Zahlen im Wesentlichen unverändert, in einem Fall stieg der Anteil ausländerfeindlicher Äußerungen um einige Prozentpunkte an. Angesichts der moderaten Auswirkungen halten wir die Verzerrungen in der sozialen Zusammensetzung noch für tolerabel.¹⁷ Da ohnehin Gewichtungen nicht für die übrigen Städte und Landkreise in der Diffe-

¹⁵ Die Daten der Umfrage lassen sich aufgliedern nach 13 kreisfreien Städten und Landkreise (weitere Untergliederungen sind nicht möglich). Die folgende Analyse bezieht sich in erster Linie auf den Vergleich der Städte mit den übrigen Teilen des Direktionsbezirks, zu denen die jeweiligen Landkreise gehören. In der Aggregatdatenanalyse an späterer Stelle zum Zusammenhang von AfD-Wahl und den Einstellungen zu Ausländern werden die 13 kreisfreien Städte und Landkreise als Einheiten der Analyse zugrunde gelegt.

¹⁶ In größerem Maße überrepräsentiert sind jüngere Befragte (nahezu die Hälfte unter 30 Jahren) sowie Befragte mit Abitur oder Hochschulbildung. Warum dies der Fall ist, insbesondere hinsichtlich der Alterszusammensetzung, ist unklar. Denkbar sind u.a. differentielle Verweigerungsquoten, Abweichungen der Interviewer von den Vorgaben bei der Auswahl der Befragten.

¹⁷ Die Statistiken des Mikrozensus für Dresden wurden uns freundlicherweise vom Statistischen Landesamt Sachsen zur Verfügung gestellt. Gewichtet wurde von uns zur Prüfung der Effekte auf der Basis einer Kombination von Altersgruppen (unter 24, 25-44, 45-65, 65+) und Bildung (Volks/Hauptschule, Realschule, FHS und mehr). Eine nennenswerte Änderung der Randverteilungen findet sich lediglich beim Statement, die Bundesrepublik wäre durch Ausländer in „gefährlichem Maß überfremdet“. Die Zustimmung liegt im ungewichteten Datensatz bei 38 %, im den nach dem Bundesland gewichteten Datensatz bei 41 % und in dem nach dem Stadtprofil gewichteten Datensatz bei 49 %. Bei den anderen Fragen – Überfremdung in Wohngegend, Zuzug von Muslimen verbieten – bleiben die Werte im Vergleich sowohl zum ungewichteten als auch zu dem nach Bundesland gewichteten Datensatz in Dresden nahezu gleich, differieren allenfalls um zwei Prozentpunkte. Inwieweit womöglich eine selektive Erfassung jenseits der genannten sozialen Merkmale durch Ausfälle etc. stattfand (wie etwa Verweigerung des Interviews durch Personen mit xenophoben Einstellungen), ist eine andere Frage, sie kann mangels externer Validierungsdaten nicht geklärt werden.

¹² Die Zugänge in der Asylbewerberzahl lagen 2011 bei 2.695, 2014 bei 11.786, 2015 bei 69.900. Nach diesem Höhepunkt ist die Zahl der Zugänge gesunken, 2016 lag sie bei 14.888, 2017 bei 9.183 (Sächsischer Ausländerbeauftragter 2018: 138).

¹³ Zuvor gab es regelmäßige Umfragen für die Sächsische Staatskanzlei. Eine Zusammenstellung bedeutsamer Befunde und Zeitreihen finden sich in Schöppner und Sagurna (1995), Donsbach und Förster (2010).

¹⁴ Der Datensatz wurde freundlicherweise von der Sächsischen Staatskanzlei zur Verfügung gestellt.

renziertheit möglich sind, wie wir es für Dresden getan haben¹⁸, begnügen wir uns im Folgenden in einem ersten Schritt mit einer Analyse, die sich auf die Gewichtung auf Landesebene stützt. Damit wird ein erster, allgemeiner Überblick gewonnen. In einem zweiten Schritt nehmen wir eine Analyse unter Verwendung der Multiplen Klassifikationsanalyse vor (Andrews et al. 1975). Die Multiple Klassifikationsanalyse (MCA) bestimmt die Effekte nichtmetrischer Variablen auf eine metrische abhängige Variable jeweils mit und ohne Kontrolle der übrigen unabhängigen Variablen.¹⁹ Das Verfahren hat den Vorteil der Anschaulichkeit, gibt die Werte für die einzelnen Kategorien in Abweichung von Mittelwert der abhängigen Variablen aus. In unserem Fall gehen die sozialen Merkmale Geschlecht, Alter, Bildung sowie Ausbildungsstatus (letzteres in Ermangelung von Angaben über Studenten/Schüler-Status) in den (ungewichteten) Datensatz als Kontrollmerkmale in die Berechnung ein. Die daraus resultierenden Ergebnisse weisen die „reinen“ regionalen Effekte jenseits stichprobenbedingter und regionaler Unterschiede in den sozialen Merkmalen aus.²⁰

3. Verbreitung ausländerfeindlicher Einstellungen

Im „Sachsen Monitor“ sind drei Fragen in Statementform enthalten, die Aussagen über Ausländer und dem Islam beinhalten: zur Wahrnehmung der „Überfremdung“ der Bundesrepublik durch Ausländer bzw. der Wohnumgebung durch Ausländer sowie zum Zuzug von Muslimen. Alle drei Fragen sind mit jeweils unterschiedlicher Akzentsetzung als Indikator für ethnozentrischen Einstellungen – für Ausländer- und Fremdenfeindlichkeit²¹ – geeignet, weswegen sie oft

auch in Skalen zur Messung rechtspopulistischer Orientierungen eingehen. Des Weiteren ziehen wir eine offen konstruierte Frage zu den wichtigen Problemen in Sachsen heran. Die Antworten darauf sagen etwas über den subjektiven Stellenwert wahrgenommener Probleme aus. Dass sich darin ebenfalls das Agenda Setting der Medien und nicht nur eigene Betroffenheit widerspiegelt, kann als gesichert gelten.

Fragen zu Wahlpräferenzen und Wahlverhalten wurden im „Sachsen Monitor“ nicht gestellt. Erfragt wurde lediglich die Parteineigung. Daraufhin meinten 66 % (mit minimalen Unterschieden je nach Stadt und Region), sie würden keiner Partei zuneigen. Dass es so viele sind, spiegelt nicht allein sächsische oder ostdeutsche Verhältnisse wider (auch wenn dort die Werte im Allgemeinen höher liegen als im Westen), sondern auch Eigenheiten der gewählten Fragekonstruktion. Umfragen der Forschungsgruppe Wahlen, die sich auf eine etwas andere Frageformulierung stützen, erbringen deutlich niedrigere Werte.²²

mag es sich mehr um generelle Vorbehalte handeln als um eine Haltung, die mit einer totalen Zurückweisung gleichzusetzen ist. Man könnte neutraler hier auch von ethnozentrischen Einstellungen sprechen. Wir verwenden den Begriff dennoch angesichts der weithin üblichen Praxis. Angemerkt sei ergänzend, dass einige der Erhebungen des „Sachsen Monitors“ zusätzlich noch ein oder zwei andere Fragen zu Einstellungen gegenüber Ausländern/Muslimen umfassen, die hier jedoch ausgeklammert bleiben, weil sie nicht in allen drei Erhebungen gestellt wurden und die Fallzahl für Vergleiche sonst zu problematisch wäre.

¹⁸ In den Aufgliederungen nach Alter und Bildung wären die Fallzahlen im Mikrozensus auf der Ebene der kleineren Orte zu gering und werden daher nicht ausgewiesen. Nur auf der Ebene größerer Einheiten wäre dies möglich.

¹⁹ Eine Alternative zur MCA wäre es, mit einer OLS-Regressionsanalyse zu arbeiten und die nichtmetrischen Variablen in Dummies zu überführen. Wir haben dies ergänzend ebenfalls getan, um die Effekte spezifischer Kategorien abzusichern. Die entsprechenden Angaben dazu finden sich an gegebener Stelle in den Anmerkungen.

²⁰ Die Unterschiede auf Städteebene, die aus einer ungleichen sozialen Zusammensetzung erwachsen, etwa einem höheren Anteil Gebildeter in den Großstädten, werden damit in ihren Effekten ebenfalls ausgeschaltet. Dies ist zweifelsohne ein Nachteil, im vorliegenden Fall jedoch aufgrund der partiellen Verzerrungen in der Zusammensetzung der Stichprobe auf regionaler/städtischer Ebene nicht zu vermeiden.

²¹ Wir verwenden im Folgenden den Begriff der Ausländerfeindlichkeit, wohl wissend, dass die Bejahung eines oder mehrerer der Items nicht in jedem Fall Ausländerfeindlichkeit im strengen Sinne bedeuten muss. Bei manchen Befragten

²² Die Formulierung im „Sachsen Monitor“ lautet: „Viele Leute in der Bundesrepublik neigen längere Zeit einer bestimmten Partei zu, obwohl sie ab und zu auch mal eine andere Partei wählen. Wie ist das bei Ihnen: Neigen Sie zu einer bestimmten Partei in Deutschland zu? Wenn ja, welcher Partei neigen Sie zu? Im (telefonisch durchgeführten) „Politbarometer“ der Forschungsgruppe Wahlen aus den gleichen Erhebungsjahren nannten 2017 in Sachsen lediglich 44 % keine Parteineigung (eigene Analyse, GESIS ZA2391). Größere Unterschiede zu den anderen Befragten der neuen Bundesländer existieren danach nicht. Selbst gegenüber den Befragten in manchen westdeutschen Bundesländern halten sich die Unterschiede in Grenzen. Der Grund für die Differenz dürfte in Subtilitäten der Fragekonstruktion liegen. Zum einen wurde in den Politbarometer Umfragen in einer Frühphase des Interviews Fragen zum Thema Politik und ebenfalls zur Partei gestellt, die man im Fall einer Bundestagswahl nächsten Sonntag wählen würde. Dies dürfte im Verlauf des Interviews eine Aktivierung der Parteipräferenzen und -bindungen im Bewusstsein der Befragten und spätere konsistente Antwortneigungen begünstigen. Zum anderen variieren auch die Frageformulierungen leicht. Während es im „Sachsen Monitor“ heißt „Neigen Sie einer bestimmten Partei in Deutschland zu?“, ist die Frage im Politbarometer weniger strikt formuliert: „Neigen Sie – ganz allgemein gesprochen – einer bestimmten Partei zu?“. Durch die Begrifflichkeit des „ganz allgemein gesprochen“ dürfte es eher dazu kommen, dass das wiederholte Wählen der gleichen Partei mit einer Parteineigung gleichgesetzt wird.

Welche Fragekonstruktion man auch als die aussagekräftigere einschätzen mag – die des „Sachsen Monitors“ oder der Forschungsgruppe Wahlen – was hier allein zählt ist, dass die Angaben auf so wenige Befragte beschränkt sind, dass es wenig Sinn macht, sie hier ausführlicher heranzuziehen.

Das erste, hier zu diskutierende Statement lautet „Die Bundesrepublik ist durch die vielen Ausländer in einem gefährliche Maße überfremdet.“ Die Frage, die im Zusammenhang mit Umfragen zu Ausländerfeindlichkeit entwickelt wurde, hat in der Forschung inzwischen fast schon den Charakter einer „Standardfrage“ erlangt und hat auch Eingang gefunden in Umfrageserien, wie dem „Thüringen Monitor.“²³

Die Frageformulierung ist nicht ohne Probleme. Sie ist nicht so eindimensional formuliert, wie es wünschenswert wäre. Der Bezug wird durch die Begriffe „überfremdet“ und „in gefährlichen Maße“ kontaminiert. Vermutlich stimmen viele Befragten dem Statement zu, die meinen, es gäbe zu viele Ausländer – und tun es allein deswegen, weil sie unter den Antwortvorgaben keine andere Wahl haben. Die Ansicht, dass es in „gefährlichem Maße“ eine „Überfremdung“ gebe, müssen sie nicht teilen. Andere (vor allem besser Gebildete) werden – auch wenn sie glauben, es gäbe zu viele Ausländer – allein schon

aufgrund der Begrifflichkeiten (die allzu sehr an den Sprachgebrauch der NS-Zeit erinnern) von einer Zustimmung zurückschrecken.

Man sollte die Antworten auf das Statement daher nicht allzu wörtlich nehmen, die Prozentangaben nicht unkritisch mit der Meinungsverteilung in der Bevölkerung gleichsetzen und vorschnell als Ausdruck einer rassistischen Orientierung interpretieren (wie in der öffentlichen Rezeption oft der Fall). Gleichwohl: es steht außer Frage, dass mit diesem Statement ein bedeutsamer Bestandteil ausländerfeindlicher Orientierungen gemessen wird und es als ein – wenn auch nicht optimaler – Indikator gewertet werden kann.

Was ergibt die Analyse der Frage für Sachsen im Vergleich zur Bundesrepublik? Wie man *Tabelle 1* entnehmen kann, stimmen 59 % der sächsischen Befragten der Aussage von der Überfremdung zu. Größere Unterschiede je nach Erhebungsjahr existieren nicht. 2016 und 2017 belief sich der entsprechende Anteil auf 58 %, 2018 auf 56 %. In der bundesweit angelegten „Mitte“-Studie des Leipziger Forschungsteams um Oliver Decker und Elmar Brähler²⁴ aus dem Jahr 2018, die ebenfalls face-to-face (kombiniert mit einem schriftlichen Befragungsteil) stattfand, und in der eine Fünfer-Skala (mit „teils-teils“ als Mittelkategorie) statt eine Vierer-Skala (wie im

Tabelle 1: Einstellungen zu Ausländern/Muslimen nach Region (in %)

	Chemnitz	Chemnitz Umland	Dresden	Dresden Umland	Leipzig	Leipzig Umland	Insgesamt
Bundesrepublik durch Ausländer überfremdet	64	67	41	66	40	64	59
Wohnumgebung durch Ausländer überfremdet	32	15	19	19	18	13	18
Muslimen Zuwanderung untersagen	34	46	30	53	33	48	42
Problem Flüchtlinge/Asyl (offene Frage)	29	23	25	25	33	29	26

Umland = sonstige Regionen der Bezirke Chemnitz, Dresden bzw. Leipzig

Frageformulierungen: „Die Bundesrepublik ist durch die vielen Ausländer in einem gefährlichen Maße überfremdet“; „Meine persönliche Wohnumgebung ist durch die vielen Ausländer in gefährlichem Maße überfremdet“; „Muslimen sollte die Zuwanderung nach Deutschland untersagt werden“ Antwortkategorien: Stimme voll zu – stimme eher zu – stimme eher nicht zu – stimme gar nicht zu“ (Hier: Anteil für „Stimme voll zu, Stimme eher zu“); „Was sind Ihrer Meinung nach die wichtigsten Probleme in Sachsen?“ (offene Frage)

²³ Die Frage gibt es als Statement in zwei Varianten: mal mit einer Fünfer-Skala (mit einer Mittelkategorie „teil-teils“) mal mit einer Vierer-Skala (wie im „Sachsen Monitor“) mit den Antwortkategorien „Stimme voll zu“ – „stimme eher zu“ – „stimme eher nicht zu“ – „stimme gar nicht zu“. In neuerer Zeit findet sich in den Arbeiten der Bielefelder Forschungsgruppe auch die (neutralere) Formulierung „Es leben zu viele Ausländer in Deutschland“.

²⁴ Seit kurzem wird der Begriff der „Mitte“-Studie von dem Leipziger Team nicht mehr verwendet, da die Bielefelder Forschungsgruppe diesen Begriff ebenfalls für ihre Studien benutzt. Stattdessen wurde die Bezeichnung „Leipziger Autoritarismus“-Studie gewählt.

„Sachsen Monitor“) eingesetzt wurde, stimmten in der Umfrage 36 % der Aussage „voll und ganz oder „eher“ zu. Weitere 28 % stimmten ihr „teils-teils“ zu (Decker et al. 2018: 74). Addiert man die Befragten mit „teils-teils“-Antwort zur Hälfte zu den Befürwortern, kommt man auf 50 %. Würde man die Zahl der „teils-teils“-Antworten vollständig dazu zählen²⁵, käme man auf 64 %. Der Wert des „Sachsen-Monitors“ liegt dazwischen. Er legt, eine annähernde methodische Vergleichbarkeit der Erhebungen unterstellt, auf Seiten der sächsischen Bevölkerung keine grundlegend andere Orientierung als unter den Bundesbürgern als Gesamtheit nahe.²⁶

Und wie stellt sich der regionale Vergleiche innerhalb Sachsens dar? Für Dresden lässt sich ein Zustimmungswert von 41 % ermitteln, für Leipzig von 40 % und Chemnitz von 64 %. Die übrigen Regionen des jeweiligen Landesdirektion (in den Tabellen verkürzt als „Umland“ der jeweiligen Städte bezeichnet) weisen höhere Anteile auf.²⁷ Hinweise dafür, dass Dresden eine Sonderstellung einnimmt und sich durch eine überproportionale Neigung zur Ausländerfeindlichkeit auszeichnet, finden sich nicht. Es findet sich lediglich ein Hinweis dafür, dass in dem regionalen Einzugsbereich von Dresden – ähnlich wie in Leipzig – ein größerer Anteil von Personen die Ansicht teilt, Deutschland wäre durch Ausländer „überfremdet“. Aus dieser Sicht existiert dort ein Potential, das mobilisierbar wäre für Veranstaltungen wie PEGIDA und

dafür vermutlich auch wiederholt mobilisiert wurde. So stammt bei den PEGIDA-Kundgebungen in der Regel die Hälfte oder mehr der Teilnehmer von außerhalb der Stadt. Je größer die Teilnehmerzahl, desto eher ist dies der Fall (Reuband 2016: 169).

Der zweite Indikator, der zur Beschreibung der Ausländerfeindlichkeit herangezogen wird, bezieht sich die persönliche Alltagsebene des Befragten. Es geht um die „Überfremdung“ in der eigenen Wohnumgebung: „Meine persönliche Wohnumgebung ist durch die vielen Ausländer in einem gefährlichen Maß überfremdet“. Dem Satz stimmen deutlich weniger Befragte zu als dem vorherigen Satz – was letztlich auch erwartbar ist: weil allgemein die Neigung besteht, die Gefahren mehr im weiter entfernten und weniger im persönlichen Lebensraum wahrzunehmen (Fragen zur Kriminalitätsfurcht der Bürger oder zur Wahrnehmung der wirtschaftlichen Lage zeigen ein ähnliches Bild). Und weil nur ein Teil der Bürger in seiner alltäglichen Umgebung auf Ausländer trifft. Aus dieser Sicht spiegeln sich in den Antworten nicht nur die Einstellungen gegenüber Ausländer wider, sondern ebenfalls die Gelegenheitsstrukturen für Kontakte.

Wie man ebenfalls der *Tabelle 1* entnehmen kann, wird das Statement mit dem Lokalbezug in Dresden genauso häufig wie in Leipzig bejaht, auffällig ist allenfalls Chemnitz mit einem Wert, der über dem der anderen beiden Städte liegt. Damit wird das Muster, das sich zuvor schon abgezeichnet hatte, reproduziert. Ansonsten lassen sich keine nennenswerten Unterschiede zwischen den Städten und den eher ländlich oder kleinstädtisch geprägten Regionen erkennen, was angesichts der zuvor genannten Unterschiede auf den ersten Blick erstaunt. Aber mitzubedenken ist, dass Ausländer und Flüchtlinge in Städten zahlreicher sind und die Chance, dort auf welche zu treffen, größer ist als in kleineren Orten. So ist es möglich, dass die Bürger gegenüber Ausländern in den größeren Städten aufgeschlossener sind als in den eher ländlichen, kleinstädtischen Regionen. Doch da hier auch mehr Ausländer und Flüchtlinge leben, wird die Aussage allein aufgrund dessen häufiger bejaht, so dass sich die Unterschiede zwischen den Regionen auf der Ebene der Meinungsverteilung eibebnen.

Der dritte Indikator ist auf die Zuwanderung durch Muslime gerichtet: „Muslimen sollte die Zuwanderung nach Deutschland untersagt werden“. Wer diese Aussage bejaht, muss nicht notwendigerweise Muslime per se ablehnen. Vorstellbar ist ebenso, dass mancher Befragte in erster Linie an die „Flüchtlingswelle“ des Jahres 2015 denkt und glaubt, man müsse dieser Entwicklung (vorerst) Grenzen setzen. Auch mag

²⁵ Manche Autoren glauben, dass es sich bei „teils-teils“ um eine versteckte Zustimmung handelt und subsumieren diesen Wert bei manchen Analysen mit darunter (vgl. z.B. Decker et al. 2018: 72).

²⁶ Bedeutsamer ist vermutlich weniger, ob ein schriftlicher Befragungsteil im Rahmen einer face-to-face-Umfrage eingesetzt oder nicht eingesetzt wurde, als vielmehr der Einsatz telefonischer Befragungen. Eingesetzt wurde das obige Statement (ebenso wie das zum Muslimzuzug) 2016 ebenfalls von der Bielefelder Forschergruppe im Rahmen einer Telefonbefragung. Deren Werte zur Ausländerfeindlichkeit liegen niedriger als die Werte in der Leipziger „Mitte“-Studie, die sich der face-to-face-Interviews mit schriftlichem Befragungsteil bedienen (vgl. dazu Reuband 2017a). Hinweise auf niedrigere Werte in Telefonbefragungen lassen sich im Vergleich zu face-to-face-Befragungen mit schriftlichen Befragungsteil ebenfalls dem Wechsel der Befragungsmodalitäten im Zeitverlauf entnehmen (vgl. Decker et al. 2016: Tab. auf S. 50, wobei allerdings unklar bleibt, wie sehr auch Periodeneffekte das Ergebnis mitbeeinflusst haben könnten). Ob und wie sehr sich Telefonbefragungen im Antwortverhalten inhaltlich von Erhebungen unterscheiden, die wie im „Sachsen Monitor“ face-to-face ohne schriftlichen Befragungsteil oder mit schriftlichen Befragungsteil (wie in den Leipziger „Mitte“-Studien) stattfinden, wurde bisher nicht empirisch überprüft.

²⁷ Die höchsten Werte (mit Anteilen über 70 %) finden sich – wie weitere Untergliederungen erbringen – im Vogtlandkreis, im Bezirk Zwickau und im Bezirk Görlitz.

mancher an islamischen Terrorismus oder andere Wertorientierungen von Muslimen denken und deshalb dem weiteren Zuzug skeptisch gegenüberstehen. Welche Gründe auch immer mit der Frage assoziiert sind: dass sich die Frage als Indikator für ausländerfeindliche Einstellungen eignet, steht außer Zweifel.

Die Frage ist in gleicher Formulierung ebenfalls Bestandteil der „Mitte“-Studien der Forschungsgruppen in Bielefeld und Leipzig, in der Zahl und Benennung der Antwortkategorien jedoch nur vergleichbar mit der Studie des Leipziger Teams. Im „Sachsen Monitor“ stimmen 2018 41 % der Befragten dem Satz zu, dass Muslimen der Zuzug untersagt werden sollte. In der Leipziger „Mitte“ Studie waren es im Jahr 2018 44 % der Bundesbürger, unter den Ostdeutschen gar 52 % (Decker et al. 2018: 102). Ähnlich die Situation 2016, als der entsprechende Wert im „Sachsen Monitor“ bei 39 % lag, während er sich in der Leipziger „Mitte“ Studie auf einen Anteil von 41 % belief, und bezogen auf die Ostdeutschen auf 54 % (Decker et al. 2018: 102). Von einer überproportionalen Abneigung gegenüber Muslimen kann danach zur Zeit der Erhebung nicht gesprochen werden – im Gegenteil: die sächsischen Befragten scheinen sogar etwas weniger ausländerkritisch oder -feindlich eingestellt zu sein als der Durchschnitt der (ostdeutschen) Bundesbürger.²⁸

Inwieweit das Negativurteil der sächsischen Befragten möglicherweise dadurch etwas abgemildert wurde, dass die Beantwortung der Fragen nicht – wie in der bundesdeutschen Umfrage von Decker und Koautoren – schriftlich, ohne Einsichtnahme durch den Interviewer, stattfand und sich soziale erwünschte Antwortneigungen deshalb etwas stärker auswirken, ist ungeklärt. Aus Umfragen zu anderen Themen ist bekannt, dass schriftliche Befragungen im Rahmen von face-to-face Interviews eher zum Eingeständnis sensibler Informationen – etwa zum eigenen Drogengebrauch – führen.²⁹ Andererseits haben Umfragen zu anderen sensiblen Themen (wie der Befürwortung

der Todesstrafe) keinen Unterschied erbracht, ob die Beantwortung der Fragen gegenüber dem Interviewer stattfand oder ohne dessen Kenntnis vom Befragten selbständig an dessen Notebook beantwortet wurde.³⁰ Auch ist zu bedenken, dass im Verlauf von face-to-face Interviews häufig ein Vertrauensverhältnis geschaffen wird, so dass sich die Befragten selbst zu Themen offen äußern, von denen sie zu Beginn des Interviews noch meinten, sie würden Fragen dazu nicht beantworten (Reuband 1991).

Und was erbringt der interne, nach regionaler Zugehörigkeit ausdifferenzierte Vergleich? Wie man der Tabelle entnehmen kann, äußern in Dresden 30 % der Befragten eine Zustimmung, in Leipzig 33 % und in Chemnitz 34 %. Eine stärkere Neigung der Dresdner, islamfeindliche Orientierungen zu vertreten, ist nicht zu erkennen. Desgleichen gibt es diesmal auch in Chemnitz – anders als zuvor – keine erhöhte Neigung zur Bejahung der Aussage. Wenn das Statement überproportional bejaht wird, dann wiederum außerhalb der großen Städte. Am häufigsten im Umland von Dresden, auf etwas niedrigerem Niveau im Umland von Leipzig und Chemnitz.

Treibt man die Regionalisierung noch einen weiteren Schritt voran und setzt auf der Ebene der dreizehn sächsischen Landkreise und kreisfreien Städte den durchschnittlichen Anteil der Befürworter eines Muslim-Zuzugs-Verbots mit dem Stimmenanteil für die AfD in der letzten Bundestagswahl in Beziehung (vgl. *Abbildung*), so ergibt sich auf der Aggregatebene ein recht deutlicher Zusammenhang (von $r=.64$, $p<0,05$). Auf der Individualebene war ein solcher Zusammenhang in anderen Untersuchungen schon deutlich geworden. Und auch in der vorliegenden Untersuchung lässt sich – trotz aller Beschränkung in der Erfassung der Parteineigung – ein entsprechender Zusammenhang nachweisen.³¹ Dass der Zu-

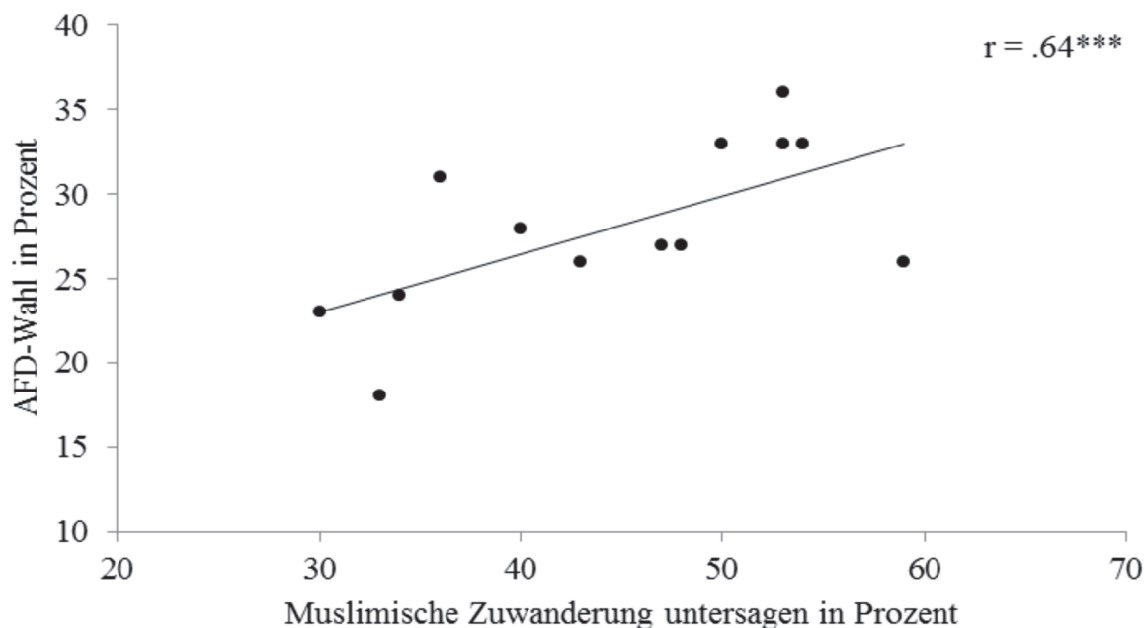
²⁸ Etwas anders die bundesweiten Ergebnisse der Bielefelder Forschergruppe. Im Jahr 2014 stimmten (im Rahmen einer Vierer-Skala ohne teils-teils Kategorie) 18 % der Befragten dem Satz zu, dass Muslimen die Zuwanderung nach Deutschland verboten werden sollte (Küpper et al. 2015: 33). In den Folgejahren fallen die Verhältnisse weitgehend ähnlich aus. Inwieweit der andere Befragungsmodus – telefonisch statt face-to-face (in Kombination mit schriftlichem Befragungsteil) – dazu mit beitrug oder zeitspezifische Effekte der Erhebungsphase dafür verantwortlich sind, ist eine offene Frage. Vgl. dazu auch Anm. 26.

²⁹ In diesen Fällen wurde der Fragebogen allerdings in einem verschlossenen Umschlag an den Interviewer zurückgegeben, was ein zusätzliches Gefühl von Anonymität vermittelt.

³⁰ Ergebnisse einer eigenen bundesweiten face-to-face-Umfrage mit Split-Variante des Vorgehens.

³¹ In unserer Untersuchung stimmten unter denen, die angaben, sie würden der AfD zuneigen, 89 % dem Statement zu. Unter den Wählern der CDU waren es 36 %, der FDP 21 %, der SPD 20 %, der „Linken“ 23 %, und der „Grünen“ 10 %. Diejenigen, welche angeben, sie würden keiner Partei zuneigen – sie stellen die große Mehrheit der Befragten – stimmten 46 % dem Statement zu. Würde man sich auf den engeren Kreis der Befürworter beziehen – auf diejenigen, welche dem Statement besonders stark („voll und ganz“) zustimmen – käme man bei den AfD Anhängern auf einen Anteil von 39 % (2016: 38 %, 2017: 39 %, 2018: 40 %) Unter den Teilnehmern der PEGIDA-Kundgebungen lag der entsprechende Anteil im November 2015 bei 38 %, im Februar 2016 bei 40 % und im April 2016 bei 56 % (vgl. dazu Reuband 2017a: 121), belief sich also im Jahr 2016 auf höhere Werte als unter den AfD-Wählern im „Sachsen Monitor“.

Abbildung: Zusammenhang zwischen Einstellung zur Zuwanderung von Muslimen und Stimmenanteil für die AfD bei der Bundestagswahl 2017 (Basis: 13 kreisfreie Städte und Landkreise in Sachsen)



sammenhang ebenfalls auf der Aggregatebene deutlich zutage tritt, ist ein Zeichen dafür, wie sehr sich regionale Mentalitäten, insbesondere in Fragen des Islam, auf regionaler Ebene zu Parteipräferenzen verdichten. Der Zusammenhang der AfD-Wahlerfolge mit dem Urteil, die Bundesrepublik wäre in gefährlichem Maße überfremdet, liegt demgegenüber auf der Aggregatebene niedriger ($r=.41$) und erreicht auch nicht die erforderliche statistische Signifikanzgrenze. Die Tendenz geht in die gleiche Richtung, aber sie ist zu schwach. Natürlich wäre es für die Analyse fruchtbarer, man hätte Daten auf noch kleinräumigerer Ebene und in größerer Zahl zur Verfügung. Aber der Befund eines engen Zusammenhangs zwischen Einstellung zu Muslimen und AfD-Wahl ist zumindest ein Hinweis für entsprechende Querverbindungen zwischen ausländerfeindlichen Einstellungen und AfD-Wahl auf regionaler Ebene.

Für die Analyse auf der Individualebene ziehen wir als viertes die Frage zu den derzeit wichtigsten Problemen in Sachsen heran. Es handelt sich um eine offene Frage, deren Antworten (mit Mehrfachnennungen) zu übergreifende Kategorien zusammengefasst wurden. 26 % der Befragten nennen Flüchtlinge/Asylfragen/ Probleme der Integration. Bedeutsame Unterschiede zwischen den Städten und Regionen lassen sich nicht erkennen – was vermutlich nicht zuletzt auch dem allgemeinen Agenda Setting der überlokalen und lokalen Medien geschuldet ist, die für über-

lokale Gemeinsamkeiten der Problemdefinition sorgen. 2015, als die Zuwanderung noch beträchtliche höhere Zahlen umfasste als 2016 und 2017, dürfte das Ausmaß der Beunruhigung auf Seiten der Bürger noch ausgeprägter gewesen sein. Dies legen zumindest die Befunde aus diesen Jahren auf die Frage nach den wichtigsten Problemen in der Bundesrepublik nahe. Und was damals für die Bundesrepublik als Problem gesehen wurde, dürfte mit Abstrichen ebenfalls für die Wahrnehmung der wichtigsten Probleme Sachsens gegolten haben.³²

4. Der Einfluss sozialer Merkmale und regionale Differenzierungen im Vergleich

Nun sind die Städte und Regionen, die bisher in der Betrachtung waren, nicht alle gleichermaßen sozial zusammengesetzt, und auch stichprobenbedingte Unterschiede in der Zusammensetzung der Befragten sind nicht ausgeschlossen und können das Gesamtbild beeinträchtigen. Um diese möglichen Effekte zu berücksichtigen, unterziehen wir die Daten einer „Multiplen Klassifikationsanalyse“ (MCA). Man kann damit den Effekt der regionalen Eigenheiten ermitteln, unter Herausrechnung der Effekte der sozia-

³² Eigene Auswertungen zur Wahrnehmung der Probleme in der Bundesrepublik seitens der Befragten in Sachsen und der Bundesbürger insgesamt, jeweils auf der Basis der Politbarometer Studien der Forschungsgruppe Wahlen (GESIS ZA 6888). Zum bundesweiten Trend vgl. Reuband (2017b: 113).

Tabelle 2: Multiple Klassifikationsanalyse: Einstellung zu Ausländern/Muslimen in Abhängigkeit von sozialen Merkmalen und Region

	N=	Überfremdung BRD				Überfremdung Wohnumgebung				Muslim Zuwanderung			
		Unadj. Dev.	Eta	Adj. Dev.	Beta	Unadj. Dev.	Eta	Adj. Dev.	Beta	Unadj. Dev.	Eta	Adj. Dev.	Beta
<i>Geschlecht</i>													
Mann	1454	-.05	}.05	-.01	}.01	-.02	}.02	.00	}.00	-.02	}.02	.01	}.01
Frau	1458	.05		.01		.02		.00		.02		-.01	
<i>Alter</i>													
18-29	473	-.22	}.10	.04	}.03	.17	}.14	.34	}.23	-.11	}.06	.19	}.09
30-44	452	.02		.03		.11		.12		-.05		-.05	
45-59	610	.06		.01		.05		.04		.09		.03	
60-69	600	.02		-.02		-.05		-.07		.02		-.03	
70+	777	.06		-.04		-.17		-.25		.02		-.09	
<i>Bildung</i>													
Kein Abschluss	31	.29	}.32	.23	}.28	.33	}.21	.24	}.24	.20	}.31	.13	}.28
Hauptschule	628	.35		.31		.23		.32		.34		.33	
Realschule	1293	.15		.11		.05		.02		.16		.13	
Abitur, FHS	506	-.40		-.29		-.14		-.19		-.36		-.27	
Universität	454	-.48		-.46		-.32		-.30		-.52		-.50	
<i>In Ausbildung</i>													
Nein	2763	.04	}.18	.03	}.13	.01	}.07	.03	}.12	.04	}.17	.04	}.15
Ja	149	-.76		-.54		-.26		-.46		-.73		-.65	
<i>Region</i>													
Chemnitz	177	.02	}.22	-.03	}.13	.35	}.11	.29	}.10	-.20	}.19	-.26	}.12
Chemnitz Umland	904	.13		.05		-.06		-.07		.10		.04	
Dresden	394	-.37		-.12		-.02		.03		-.34		-.13	
Dresden Umland	614	.15		.09		.03		-.01		.19		.12	
Leipzig	477	-.28		-.23		-.01		.03		-.18		-.13	
Leipzig Umland	346	.20		.18		-.03		-.01		.17		.16	
R ²					.14				.10				.13
R					.37				.31				.37

*** p<0,001; ** p<0,01

Skalierung: je höher der Wert, desto negativer die Einstellung zu Ausländern/Muslimen.

Unadj. Dev.: Abweichung vom Grand Mean ohne Kontrolle der sonstigen Variablen; Adj. Dev.: Abweichung vom Grand Mean nach Kontrolle der sonstigen Variablen.

Grand Mean Überfremdung BRD: 2,58, Überfremdung Wohnumgebung: 1,73, Muslim Zuwanderung: 2,32.

len Merkmale. Im Folgenden ziehen wir die Merkmale Geschlecht, Alter und Bildung heran, ergänzt durch das Merkmal „In Ausbildung“. Letzteres wird verwandt, um dem unterschiedlich hohen Anteil von Studenten in den Populationen der Universitäts- und der Nicht-Universitätsstädte Rechnung tragen zu können. Ob jemand Student ist oder nicht, wurde nicht eigens in den Erhebungen erfragt.

Wie man *Tabelle 2* entnehmen kann, wirken sich beim ersten Indikator – „Überfremdung“ in der Bundesrepublik – die Merkmale Bildung und Ausbildung auf das Urteil aus. Je höher das Bildungsniveau, desto seltener wird die Aussage bejaht. Desgleichen wird sie seltener bejaht, wenn sich jemand in Ausbildung befindet.³³ Die übrigen sozialen Merkmale erweisen sich praktisch als bedeutungslos. Dresden und Leipzig bleiben weiterhin – wie im bivariaten Fall – die Orte, in denen die Ressentiments am geringsten sind.

³³ Denkbar ist, dass auch bei den Personen, die sich in der Lehre befinden, über die Berufsschulen positive Einstellungen gegenüber Ausländern und Muslimen vermittelt werden.

Chemnitz ähnelt dem Durchschnitt. Die Bewohner der eher ländlich, kleinstädtisch strukturierten Gebiete äußern sich im Vergleich zu den Bewohnern der größeren Städte kritischer gegenüber Ausländer.

Wählt man die wahrgenommene Überfremdung in der eigenen Wohnumgebung als abhängige Variable, treten die Merkmale Bildung und „in Ausbildung“ erneut als erklärungskräftige Variable hervor. Als weitere Variable mit statistisch signifikantem Effekt tritt das Alter hinzu. Wobei gilt: je jünger die Befragten sind, desto eher wird eine Überfremdung in der eigenen Umgebung genannt. Dies ist insofern verwunderlich, als die Älteren üblicherweise häufiger gegenüber Ausländern eine negative Einstellung einnehmen (vgl. für Dresden Reuband 2015: 139)³⁴

³⁴ Nimmt man die Analyse nach regionaler Zugehörigkeit differenziert vor (OLS Regression mit identischer Merkmalskonstellation wie zuvor), findet man statistisch signifikante Zusammenhänge für Dresden ebenso wie für dessen Umland, desgleichen für das Umland von Leipzig und Chemnitz, nicht jedoch für Leipzig und Chemnitz.

und sich überdies bei den zuvor diskutierten Fragen keine vergleichbaren Altersbeziehungen fanden. Der Grund für die „Anomalie“ dürfte sein, dass die Jüngeren sozial aktiver sind und in ihrer Freizeit häufiger im öffentlichen Raum auf andere Personen treffen, einschl. auf Flüchtlinge und Migranten. Insofern könnte der Befund auch etwas mit Lebensstilen und der Gelegenheitsstruktur für Kontakte zu tun haben und nicht nur die Einstellungen zu Ausländern wiedergeben. Bezüglich der regionalen Zugehörigkeit wird nur ein einziger, signifikanter Effekt erkennbar: die schon früher, im bivariaten Fall gefundene Neigung der Chemnitzer, die Aussage überproportional zu bejahen. Diese Tendenz bleibt auch nach Kontrolle der sozialen Merkmale erhalten.³⁵

Und wie verhält es sich mit dem dritten Indikator – der Ansicht, dass man Muslimen die Zuwanderung untersagen solle? Wie zuvor üben die Merkmale Bildung und „in Ausbildung“ einen Einfluss aus, ebenfalls das Alter. Dieses wirkt in ähnlicher Weise – wenn auch ziemlich abgeschwächt – wie zuvor beschrieben: Jüngere scheinen eher die Aussage als die Älteren zu bejahen. Bezüglich der regionalen Zugehörigkeit erweisen sich die Großstädter gegenüber Muslimen als aufgeschlossener als die Einwohner aus den eher ländlichen und kleinstädtischen Regionen. Die Dresdner und Leipziger ähneln einander in ihrer Ablehnung eines Zuwanderungsverbots, und auch die Chemnitzer äußern sich in dieser Hinsicht recht ähnlich.

Insgesamt, so das Resümee, lässt sich auch nach entsprechenden Kontrollanalysen weder für Dresden noch für Chemnitz ein Profil ermitteln, das in Bezug auf die Einstellungen zu Ausländern und Muslimen so eindeutig ist, dass man fremdenfeindliche Proteste an diesen Orten als eine mehr oder minder „natürliche“ Folge des vorherrschenden Meinungsklimas ansehen kann. Wenn es eine Anfälligkeit für entsprechende Proteste gibt, dann eher in den angrenzenden Regionen.

5. „Issue Publics“ und die regionale Ausdifferenzierung der Einstellungsstruktur

Dass Einstellungen im politischen Bereich nicht voll auskristallisiert, sondern oft inkonsistent sind, hat Philip Converse erstmals in seinem epochalen Beitrag „The Nature of Belief Systems in Mass Publics“ (1964) gezeigt. So hat er dargelegt, dass bei vielen

Themen die Korrelation der Indikatoren untereinander recht schwach ist und – wie Panelstudien belegen – Einstellungen eher durch Instabilität als Stabilität gekennzeichnet sind. Stärker auskristallisierte Einstellungen finden sich nach Converse entweder in den gesellschaftlichen Eliten, bei Personen mit höherer Bildung und bei Personen mit großem Involvement in die Politik. Oder in Bevölkerungskreisen, die am dem Thema ein spezielles Interesse haben, mehr als andere darüber diskutiert und reflektiert haben. Converse nennt sie „issue publics“.

Dass die Einstellungen in der Bevölkerung oft wenig auskristallisiert und z.T. wenig kohärent sind, ist keine vollkommen neue Erkenntnis. In gewissem Maße hat dies bereits Paul F. Lazarsfeld in seinen Wahlstudien aus den späten 1940er Jahren ansatzweise thematisiert. Und er hat gezeigt, dass sich diese Situation ändern kann, je mehr das Thema im Fokus der Diskussion und Reflexion gerückt wird. So nehmen die Einstellungen in Wahlkampfzeiten an Kohärenz zu (Lazarsfeld et al. 1968: xxxviii). Desgleichen hat sich in anderen Panelstudien gezeigt, dass die Korrelationen von einer Welle zur anderen steigen – Folge, so die Vermutung, einer vermehrten Reflexion der Befragten über den erfragten Sachverhalt. Man hat diesen Effekt in Anspielung an den Reflexionsprozess gelegentlich auch „Sokrates-Effekt“ genannt (vgl. Jagodzinski et al. 1987).

In Analogie zu diesen Befunden könnte man mutmaßen, dass das Ausmaß der Auskristallisation auf der Einstellungsebene – gemessen an der Korrelation zwischen den Indikatoren für Ausländer/Muslimfeindschaft – dort am stärksten ausgeprägt ist, wo das Ausländer-Thema längere Zeit in der öffentlichen Diskussion im Vordergrund stand. Am ehesten ist dies in unserem Fall in Dresden zu erwarten, in eingeschränktem Maß im nahegelegenen Einzugsbereich der PEGIDA-Demonstrationen.

Die Konsistenz der Einstellungen kann im vorliegenden Fall über die zuvor genannten Statements und die Nennung der Asyl-/Flüchtlingsproblematik als wichtiges Problem gemessen werden. Konsistenz meint im vorliegenden Fall eine enge Korrelation zwischen den jeweiligen Variablen – wobei der Zusammenhang nicht zwangsläufig logisch sein muss, sondern oft eher per Zuschreibung erfolgt (vgl. auch Converse 1964). So wird jemand mit der Ansicht, Deutschland wäre durch die vielen Ausländer gefährlich überfremdet, in der Zeit der Befragungen – in Jahren zwischen 2016 und 2018 – in erster Linie an die Asylbewerber und Flüchtlinge aus den überwiegend islamisch geprägten Staaten gedacht haben. Für ihn muss die

³⁵ Nimmt man eine OLS-Regressionsanalyse vor, unter Einbeziehung der sozialen Merkmale und der Variable Chemnitz als dichotome Variable, kommt man für Chemnitz auf einen beta-Koeffizienten von .11 ($p < 0,001$).

Tabelle 3: Korrelationen der Indikatoren untereinander nach Ort (Pearson r)

	Chemnitz	Chemnitz Umland	Dresden	Dresden Umland	Leipzig	Leipzig Umland
Überfremdung BRD/ Überfremdung Wohngegend	.61	.31	.60	.42	.49	.35
Überfremdung BRD/ Muslim- Zuwanderung	.59	.51	.65	.54	.54	.55
Überfremdung Wohngegend/Muslim- Zuwanderung	.52	.29	.63	.32	.42	.26
Überfremdung BRD/ Problem (offene Frage)	.17	.23	.40	.27	.15	.25
Überfremdung Wohngegend/ Problem (offene Frage)	.20	.18	.39	.27	.26	.20
Muslim- Zuwanderung/ Problem (offene Frage)	.25	.22	.48	.23	.15	.19
Arithmetisches Mittel	.39	.29	.53	.34	.34	.30

Forderung nach einer Verringerung des Zuzugs von Muslimen daher subjektiv in gewissem Maße logisch erscheinen. Dass die Verringerung in Form eines Verbots jeglichen Zuzugs stattfinden soll, ist jedoch nicht zwingend. Diese Option stellt lediglich eine – radikale – Variante möglicher Optionen dar.

Die Ergebnisse sind in *Tabelle 3* zusammengestellt. Als wichtigstes Ergebnis lässt sich konstatieren: die Korrelationen sind entlang der hier betrachteten Indikatoren bei (nahezu) allen Vergleichen in Dresden am größten. Dies gilt für den Zusammenhang zwischen der Nennung der Asyl-/Flüchtlingsfrage in der offenen Frage und der Wahrnehmung einer „Überfremdung“ der Bundesrepublik ebenso wie für den Zusammenhang zwischen der wahrgenommenen „Überfremdung“ in der Bundesrepublik und der Forderung nach einem Verbot der Zuwanderung durch Muslime.

Als zweites zeigt sich: die Städte weisen in der Regel engere Zusammenhänge auf als die Umlandregionen. Doch dies trifft nicht bei allen Fragen gleichermaßen zu. Die Unterschiede sind dort am größten, wo die Frage nach der „Überfremdung“ in der eigenen Wohngegend mit anderen Fragen in Beziehung gesetzt wird. Nur in diesen Fällen liegen die Korrelationen in den eher ländlich, kleinstädtisch strukturierten Gegenden beträchtlich niedriger als in Dresden, Chemnitz und Leipzig. Dies könnte, im Zusammenhang mit den Unterschieden in der Verbreitung der Wahrnehmung von „Überfremdung“, ein Hinweis dafür sein, dass hier die Wahrnehmung von

„Überfremdung“ in der Bundesrepublik weniger durch die Wahrnehmung in der eigenen Wohnungsbau beeinflusst wird als in den größeren Städten. Sie könnte stärker losgelöst sein von eigenen Alltagserfahrungen.

Als drittes zeigt sich: in den Umlandregionen liegen die Korrelationen meist niedriger als in den drei Städten. Am wenigsten ist dies der Fall im Umland von Dresden. Die Werte liegen zwar unter denen von Dresden, aber sie ähneln denen von Leipzig oder überrunden sie sogar. Womöglich liegt ein Grund darin, dass es sich um das Einzugsgebiet für PEGIDA-Kundgebungen in Dresden handelt und einen Personenkreis, der sich in der Vergangenheit ebenfalls vor die Frage gestellt sah, in Dresden an PEGIDA-Kundgebungen teilzunehmen oder der dies bereits getan hat. Die Flüchtlingsfrage könnte bei ihnen in der Vergangenheit daher einen fast ähnlich hohen Stellenwert in der Alltagsdiskussion eingenommen haben oder noch einnehmen wie in Dresden³⁶ – mit der Folge, dass die kognitive Mobilisierung zum Thema Ausländer/Flüchtlinge ausgeprägter ist als in den anderen, eher ländlich, kleinstädtisch strukturierten Regionen der anderen Bezirke.

³⁶ Eine gewisse regionale Analogie erfährt dies auch in der Dichte der Facebook-Kommunikation im Internet im Zusammenhang mit PEGIDA (vgl. Pleul und Scharf 2016). Je größer die Kommunikation über Flüchtlinge und Ausländer, desto eher dürften Fragen des Ausländer- und Flüchtlingszuzugs ein Thema sein. Aus dieser Sicht ist die Zentralität des Themas in einer Region ein möglicher Grund dafür, dass sich eine issue-spezifische Auskristallisation ereignet.

6. Diskussion und Schlussfolgerungen

Welche Implikationen haben die Befunde unserer Untersuchung? In der Öffentlichkeit gilt Sachsen oft als Bundesland, in dem die Ausländerfeindlichkeit besonders weit verbreitet ist. Doch die Wirklichkeit ist komplizierter. Legt man die Einstellungen der Bürger zugrunde, so ergeben sich beim Vergleich des „Sachsen Monitors“ mit den bundesweiten „Mitte-Studien“ des Leipziger Forschungsgruppe für die hier betrachteten Indikatoren mehr Gemeinsamkeiten als Unterschiede. Gewiss kann nicht ausgeschlossen werden, dass Unterschiede im Befragungsmodus Unterschiede auf der Einstellungsebene partiell überlagern. Aber die Effekte dürften nicht so groß sein, um ein grundlegend anderes Bild zu bewirken.

Hinweise dafür, dass die Sachsen so abweichend gar nicht sind, wie oft angenommen, lassen sich nämlich auch Erhebungen entnehmen, die sich auf identische Befragungsverfahren stützen. Dabei kommt es auf den Vergleichsmaßstab an. Wo Vergleiche mit der Bundesrepublik als Ganzes – und damit primär mit den Westdeutschen – angestellt werden, treten des Öfteren Unterschiede im Grad der Fremdenfeindlichkeit und des Rechtspopulismus zutage (vgl. u.a. Beckmann und Krause 2012: 15, SVR-Forschungsbereich 2018: 25). Bei Vergleichen jedoch, die sich auf Ostdeutschland beziehen, sind die Unterschiede reduziert oder aufgehoben (vgl. u.a. Decker et al. 2016: 50, Yendell 2016: 121). So gibt es z.B. auf der Basis des „European Social Survey“ keinen Hinweis dafür, dass sich Sachsen in der Zeit der PEGIDA-Entstehung durch eine größere Verbreitung ausländerfeindlicher Orientierungen auszeichnete als die anderen ostdeutschen Bundesländer (Reuband 2017a).

Mit anderen Worten: was oft als spezifisch für Sachsen erscheint, ist eher typisch für die ostdeutschen Länder insgesamt. Natürlich ist es denkbar, dass die Unterschiede zwischen Sachsen und den übrigen Teilen der Bundesrepublik weniger auf der Einstellungs- als der Handlungsebene existieren: dass Ressentiments gegenüber Ausländern und Ausländerfeindlichkeit eher ausagiert werden, von den Bürgern eher im Alltag gezeigt oder geäußert werden. Aber dafür gibt es keine hinreichenden Belege: die Unterschiede zwischen Sachsen und der Bundesrepublik sind im Erleben von Diskriminierung auf Seiten von Personen mit Migrationshintergrund gering. So gaben 2017 36 % der Befragten mit Migrationshintergrund in Sachsen an, entsprechende Erfahrungen gemacht zu haben. In der Bundesrepublik waren es mit 32 % nahezu gleich viele (SVR-Forschungsbereich 2018: 20).

Wie sehr sich die Situation für einzelne ethnische Gruppen womöglich unterschiedlich darstellt – etwa für Flüchtlinge aus islamischen Ländern – und/oder auf der Ebene von Personen, die der ersten oder zweiten Migrantengeneration angehören, und in welcher Form die Diskriminierung erfahren wird, war kein Gegenstand der Auswertung. Desgleichen ist es eine offene Frage, wie sehr die Diskriminierung von den Betroffenen überhaupt wahrgenommen und als solche gedeutet wird. Negative Kommentare auf Deutsch werden von Ausländern ohne Deutschkenntnisse nicht in ihrem Bedeutungsgehalt realisiert (es sei denn am Ton, mit der sie vorgetragen werden). Umgekehrt gilt, dass derjenige, der Diskriminierung erwartet, für Anzeichen von Diskriminierung besonders sensibilisiert ist, womöglich auch etwas als solche deutet, das einen anderen Sinn hat.³⁷

Die Tatsache, dass die Unterschiede zwischen Sachsen und der Bundesrepublik als Ganzes bzw. den anderen ostdeutschen Ländern beim Themenkomplex „Ausländer“ allenfalls gradueller Natur sind, schließt andererseits jedoch nicht aus, dass bei anderen politischen Themen die Unterschiede größer sein könnten und sich z.T. daraus auch ein Teil der Dynamik für die AfD-Wahlerfolge und PEGIDA speist (vgl. zur Politikorientierung im Ländervergleich Pickel et al. 2016: 20ff.). Aus Umfragen unter PEGIDA-Teilnehmern ist bekannt, dass der Protest über die Asylthematik hinaus durch eine generelle politische Unzufriedenheit mit geprägt ist (vgl. Vorländer et al. 2016, Geiges et al. 2016, Patzelt 2016, Reuband 2017a, 2018).

Was den speziellen Fall Dresden angeht, so ließ sich in den hier analysierten Daten keine Besonderheit Dresdens feststellen, welches diese Stadt zu einem Hauptort des PEGIDA-Protests hätte werden lassen. Desgleichen war auch in Chemnitz kein Muster zu erkennen, dass so eindeutig ist, dass man Proteste im Zusammenhang mit den Ereignissen im Herbst 2018 als selbstverständlich hätte erwarten können. Zwar wurde die AfD etwas häufiger gewählt als in Dresden und Leipzig, auch glaubten die Befragten häufiger an eine „Überfremdung“ durch Ausländer. Aber gegen ein Verbot des Zuzugs von Muslimen sprachen sich genauso viele aus wie in den beiden anderen Städten.

Weitaus bedeutsamer als die Unterschiede zwischen den Städten Dresden, Chemnitz und Leipzig sind die Unterschiede zwischen den Städten und ihrem Um-

³⁷ Dies spricht dafür, Diskriminierungserfahrungen in Umfragen generell nicht global, sondern differenziert je nach Erfahrungsbereich konkret zu erfragen.

land. Wobei die größere Neigung zur Wahl der AfD und die stärker ausländer- und muslimfeindlichen Tendenzen im eher ländlich, kleinstädtisch strukturierten Raum anzutreffen sind. Zwischen 2016 und 2018 scheinen die Unterschiede – weiteren Analysen von uns zufolge – z.T. sogar noch zugenommen zu haben: Während in Dresden, Leipzig und Chemnitz die Werte 2018 unter denen von 2016 liegen (wobei es sich nicht immer um eine lineare Entwicklung handelt), hat sich in dem Umland von Dresden und von Chemnitz eine kontinuierliche Steigerung der ausländerfeindlichen Orientierungen vollzogen. Der Kontrast zwischen Zentrum und Peripherie ist gestiegen. Nur in Leipzig-Land findet sich keine vergleichbare Entwicklung, sie ähnelt im Zeitverlauf der Entwicklung in Leipzig-Stadt.³⁸

Warum gibt es keine Korrespondenz zwischen dem Vorkommen von Massenprotest und Einstellungen zu Ausländern/Muslimen auf regionaler Ebene? Warum zeichnet sich Dresden als Ort des Protests von PEGIDA nicht durch eine überproportional hohe Ausländerfeindlichkeit aus? Für öffentlichen Protest – wie den von PEGIDA – sind vermutlich andere Faktoren weitaus bedeutsamer als die Einstellungen der Bürger am Ort des Geschehens. Protest in Dresden abzuhalten ist aus Sicht der Organisatoren strategisch günstig: schließlich ist Dresden nicht nur Landeshauptstadt, sondern auch eine Stadt mit hoher symbolischer Bedeutung und Sichtbarkeit. Sie bietet sich als eine Art Bühne an. Protest hier durchzuführen, garantiert Öffentlichkeit (vgl. Reuband 2016: 167, Rehberg 2016: 38). Und umso mehr können auch Personen aus dem Umland zur Teilnahme motiviert werden, die mit der Politik und der Handhabung der Asylfrage unzufrieden sind.

Desgleichen dürften die Ereignisse in Chemnitz sich nicht allein auf die Mentalität und Einstellungen der Chemnitzer zurückführen lassen. Der Massenprotest vom Herbst 2018, aus Anlass des Todes eines Chemnitzers durch einen Asylbewerber, ist nach Meinung mancher Beobachter maßgeblich auch der Tatsache geschuldet, das von mehreren Akteuren aus dem rechten Spektrum, einschl. der Fußball-Hooligans,

auf bestehende soziale Netzwerke – auch von außerhalb der Stadt – zurückgegriffen werden konnte und dadurch eine kurzfristige Mobilisierung in größerem Stil möglich wurde (vgl. Lutz 2018)

Natürlich unterliegen unsere Befunde und Analysen, wie andere Studien auch, in gewissem Umfang auch methodischen Beschränkungen. So mussten beim Vergleich mit bundesweiten Daten Unterschiede in der Fragenadministration der face-to-face-Interviews in Kauf genommen werden (mit bzw. ohne schriftlichen Befragungsteil). Und im Fall des innersächsischen Vergleichs musste man sich damit arrangieren, dass die Stichprobe des „Sachsen Monitors“ auf der regionaler Ebene nicht immer optimal ist, die soziale Zusammensetzung der Befragten partiell Verzerrungen unterliegt. Ob diese jedoch so gravierend sind, dass sie ein anderes Bild vermitteln als es der Realität entspricht, muss bezweifelt werden.

Für Dresden liegt als Vergleichsmöglichkeit eine Telefonumfrage mit zufallsgenerierten Festnetznummern vom Juni 2015 mit 202 Befragten vor.³⁹ Deren Ergebnisse sind insgesamt eher geeignet, die Befunde aus dem „Sachsen Monitor“ für Dresden zu bestätigen als sie in Frage zu stellen. In der Dresden-Umfrage von Stefan Fehser vom Juni 2015 stimmten der Aussage über ein Zuwanderungsverbot für Muslime 9 % der Befragten entweder „voll und ganz“ oder „eher“ zu, weitere 12 % äußerten ein „teils-teils“. Fasst man die drei Antwortkategorien zusammen, ergibt sich ein Anteil von 21 % (Fehser et al. 2016: 11). Dieser ähnelt dem in unserer Untersuchung ermittelten Anteil von 28 %. Dass er im „Sachsen Monitor“ etwas höher liegt, dürfte neben etwaigen Effekten des Befragungsverfahrens⁴⁰ vor allem den Ereignissen in der Zwischenzeit geschuldet sein: insbesondere den gestiegenen Flüchtlingszahlen und Vorkommnissen im Zusammenhang mit Flüchtlingen und Asylbewerbern (wie der „Silvesternacht“ in Köln).

³⁸ Zustimmende Antworten in der Jahresfolge 2016-2017-2018 liegen bei der Frage nach der Überfremdung in der Bundesrepublik: in Dresden bei 48 %-43 %-31 %, in Chemnitz bei 65 %-67 %-62 %, in Leipzig bei 50 %-50 %-22 %, in Dresden-Umland bei 59 %-65 %-74 %, in Chemnitz-Umland bei 63 %-66 %-73 %, in Leipzig-Umland bei 76 %-55 %-61 %. Bei der Frage nach dem Verbot einer Zuwanderung von Muslimen: in Dresden bei 37 %-17 %-29 %, in Chemnitz bei 40 %-22 %-36 %, in Leipzig bei 37 %-39 %-22 %, in Dresden-Umland bei 44 %-53 %-61 %, in Chemnitz-Umland bei 37 %-49 %-51 %, in Leipzig-Umland bei 60 %-41 %-43 %.

³⁹ Es handelt sich um ein Subsample der Umfrage. Die Umfrage selbst weist größere Befragtenzahlen auf. Dass der bei lokalen Umfragen übliche Verzicht auf die Einbeziehung von Mobilfunkanschlüssen (diese gibt es nicht auf lokaler Ebene) zu Verzerrungen insbesondere im Segment der jüngeren Bevölkerung führt, ist zwar anzunehmen. Doch dürften die Auswirkungen zur Zeit der Erhebung nicht allzu groß gewesen sein (dazu vgl. Reuband 2014).

⁴⁰ Dass Telefonbefragungen die Ausländer- und Fremdenfeindlichkeit im Vergleich zu face-to-face-Befragungen mit oder ohne schriftlichen Befragungsteil unterschätzen, ist wahrscheinlich (vgl. Anm 26). Ob dies auch für Umfragen gilt, die von der Universität am Wohnort des Befragten aus durchgeführt werden oder ob hier nicht eine Art Bonus-Effekt zum Tragen kommt, ist eine offene Frage.

Regionale Unterschiede müssen nicht nur auf der Ebene der Verbreitung von Einstellungen bestehen, es kann sie (was bislang kein Gegenstand empirischer Forschung war) auch geben auf der Ebene der Einstellungsstrukturen. Die vorliegende Analyse erbrachte Hinweise für die Existenz von „issue publics“ auf regionaler Ebene. So waren in Dresden die Korrelationen zwischen den Bestandteilen des „belief systems“ zum Thema Flüchtlinge/Asylbewerber stärker als anderswo, gefolgt vom benachbarten Einzugsgebiet von PEGIDA-Teilnehmern, dem Umland von Dresden.

Wie sehr sich die Zusammenhänge auf der Ebene der Einstellungsstrukturen in dem Maße wieder abschwächen, wie das Ausländer- und Flüchtlingsthema an Bedeutung verliert und keinen Gegenstand mehr der Alltagsdiskussion bildet, ist eine andere, bislang nicht näher erforschte Frage. Desgleichen ist es eine offene Frage, wie sehr eine erhöhte Konsistenz auf der Einstellungsebene mit Prozessen der Polarisierung einhergeht und wie sich dies auf der Bewusstseins- und Handlungsebene auswirkt.

Literatur

- Andrews, F.M., J.N. Morgan, J.A. Sonquist und I. Klem (1975): Multiple classification analysis. A report on a computer program for multiple regression using categorical predictors. 2. Aufl. Ann Arbor, Michigan: University of Michigan.
- Backes, U. (2016): Politisch motivierte Gewalt in Sachsen, in: G. Pickel und O. Decker, Hrsg., Extremismus in Sachsen. Eine kritische Bestandsaufnahme. Leipzig: Edition Leipzig, S. 27-37.
- Beckmann, L. unter Mitarbeit von D. Krause (2012): Expertise Gruppenbezogene Menschenfeindlichkeit in Sachsen 2008-2011 (im Vergleich zu 2002-2005) im Rahmen der Evaluation des Programms „Weltoffenes Sachsen für Demokratie und Toleranz“. Bielefeld: Universität Bielefeld.
- Brandstätter, M. (2007): Die sächsische NPD. Politische Struktur und gesellschaftliche Verwurzelung, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, S. 349-367.
- Converse, P. E. (1964): The Nature of Belief Systems in Mass Publics, in: D.E. Apter, Hrsg., Ideology and Discontent. New York, S. 206-261.
- Decker, O., J. Kiess, E. Eggers und E. Brähler (2016): Die „Mitte“ Studie 2016: Methode, Ergebnisse und Langzeitverlauf, in: O. Decker, J. Kiess und E. Brähler, Hrsg., Die enthemmte Mitte. Autoritäre und rechtsextreme Einstellung in Deutschland. Gießen, 2. Aufl.: Psychosozial Verlag, S. 23-66.
- Decker, O. (2018), J. Kiess, J. Schuler, B. Handke und E. Brähler: Die Leipziger Autoritarismus-Studie 2018: Methode, Ergebnisse und Langzeitverlauf, in: Decker, O. und E. Brähler, Hrsg., Flucht ins Autoritäre. Gießen: Psychosozial Verlag, S. 65-116.
- Der Tagesspiegel Online (2018): Wie rechts ist die Stadt? 02.09.2018.
- Donsbach, W. und C. Förster (2010): Die Sachsen im wiedervereinigten Deutschland. Erfahrungen und Einstellungen auf der Grundlage von 20 Jahren demoskopischer Forschung. Dresden: TUD Press.
- Fehser, S. (2015): Eine gesplittete Stadt. Positionen der Dresdner Bevölkerung zum Thema Asyl. Dresden: Kulturbüro Sachsen e.V.
- Geiges, I., S. Marg und F. Walter (2016): PEGIDA. Die schmutzige Seite der Zivilgesellschaft. Bielefeld: Transcript.
- Institut für interdisziplinäre Konflikt- und Gewaltforschung (2010): Rechtsextreme Strukturen, gruppenbezogene Menschenfeindlichkeit und bürgergesellschaftliches Engagement gegen Rechtsextremismus in der Landeshauptstadt Dresden. Bielefeld: Universität Bielefeld.
- Jagodzinski, W., S. Kühnel und P. Schmidt (1987): Is there a „socratic effect“ in non-experimental panel studies? Consistency of an attitude towards guest workers, in: Sociological Methods and Research, 15, S. 259-302.
- Küpper, B., A. Zick und D. Krause (2015): PEGIDA in den Köpfen. Wie rechtspopulistisch ist Deutschland, in: A. Zick und B. Küpper, Hrsg., Wut, Verachtung, Abwertung. Rechtspopulismus in Deutschland. Bonn: Dietz, S. 21-43.
- Kurtenbach, S. (2018): Ausgrenzung Geflüchteter. Eine empirische Untersuchung am Beispiel Bautzen. Wiesbaden: Springer VS Verlag.
- Lazarsfeld, P.F., B. Berelson, B. und H. Gaudet (1968): The people's choice. New York und London: Columbia University Press [zuerst 1944].
- Lutz, M. (2018): Wie die Mobilisierung der Hooligans funktionierte, in: Die Welt Online, 30.08.2018 (<https://www.welt.de/sport/fussball/plus181365216/Chemnitz-Wie-die-Mobilisierung-der-Hooligans-funktioniert.html>; Zugriff 03.12.2018).
- Moritz, T. und T. Straud (2017): Rechtsaußen, mit-tendrin, in: H. Kleffner und M. Meisner, Hrsg., Unter Sachsen. Zwischen Wut und Willkommen. Berlin: Ch. Links Verlag, S. 57-70.

- Pickel, G. (2016): Eine sächsische politische Kultur des Extremismus?, in: G. Pickel und O. Decker, Hrsg., Extremismus in Sachsen. Eine kritische Bestandsaufnahme. Leipzig: Edition Leipzig, S. 16-26.
- Pleul, C. und S. Scarf (2016): Pegidas Entwicklung auf der Strasse und im Netz, in: W. Patzelt und J. Klose, Hrsg., Pegida. Warnsignale aus Dresden. Dresden: Thelem, S. 295-368.
- Quent, M. (2016): Rechte Gewalt in Sachsen: Lokale Unterschiede, in: G. Pickel und O. Decker, Hrsg., Extremismus in Sachsen. Eine kritische Bestandsaufnahme. Leipzig: Edition Leipzig, S. 74-85.
- Patzelt, W. (2016): Wer sind und wie denken Pegidianer?, in: W. Patzelt und J. Klose, Hrsg., Pegida. Warnsignale aus Dresden. Dresden: Thelem, S. 149-294.
- Rehberg, K.-S. (2016): Dresden-Szenen. Eine einleitende Situationsbeschreibung, in: K.S. Rehberg, F. Kunz und T. Schlinzig, Hrsg., PEGIDA. - Rechtspopulismus zwischen Fremdenangst und 'Wende'-Enttäuschung? Forschungen, Deutungen und Ausblicke. Bielefeld: Transcript, S.15-50.
- Reuband, K.-H. (1991): Bekundete und reale Offenheit im Interview. Eine empirische Analyse des Zusammenhangs von Verweigerungshaltung und Antwortverhalten, in: Planung und Analyse, 18, S. 49-51.
- Reuband, K.-H. (2014): Vom Festnetz zum Mobiltelefon. Veränderungen im Kommunikationsverhalten und öffentliche Sichtbarkeit, in: Stadtforschung und Statistik. Zeitschrift des Verbandes deutscher Städtestatistiker, Heft 2, S. 51-55.
- Reuband, K.-H. (2015): Wer demonstriert in Dresden für Pegida? Ergebnisse empirischer Studien, methodische Grundlagen und offene Fragen, in: Mitteilungen des Instituts für Parteienrecht und Parteienforschung, 21, S. 133-143.
- Reuband, K.-H. (2016): Außenseiter oder Repräsentanten der Mehrheit? Selbst- und Fremdwahrnehmung der Teilnehmer von Pegida Kundgebungen, in: K.-S. Rehberg, F. Kunz und T. Schlinzig, Hrsg., PEGIDA – Rechtspopulismus zwischen Fremdenangst und 'Wende'-Enttäuschung? Forschungen, Deutungen und Ausblicke. Bielefeld: Transcript, S. 165-187.
- Reuband, K.-H. (2017a): Pegida, Sachsen und die Fremdenfeindlichkeit. Warum es komplexerer und regionalspezifischer Analysen bedarf, in: Forschungsjournal soziale Bewegungen, Heft 1, S. 101-106.
- Reuband, K.-H. (2017b): Die Dynamik des Pegida Protests. Der Einfluss von Ereignissen und bewegungsspezifischer Mobilisierung auf Teilnehmerzahlen und Teilnehmerzusammensetzung, in: Mitteilungen des Instituts für Parteienrecht und Parteienforschung, 23, S. 112-130.
- Reuband, K.-H. (2018): Motive des Pegida-Protests: Verbreitung, Struktur und Entwicklung unter dem Einfluss der „Flüchtlingskrise“, in: Mitteilungen des Instituts für Parteienrecht und Parteienforschung, 24, S. 90-100.
- Reuband, K.-H. (2019): Wie ausländerfeindlich ist Dresden? , in: K.-H. Reuband, Hrsg., Mythos Dresden? (Arbeitstitel). Dresden: Thelem Verlag (erscheint demnächst).
- Rippl, S. u.a. (2016): Pegida & Co. - Erste Ergebnisse einer Telefonumfrage in Chemnitz. Erklärungsansätze und erste Befunde. Working Paper. Chemnitz.
- Sächsischer Ausländerbeauftragter (2018): Jahresbericht 2017. Dresden: Sächsischer Ausländerbeauftragter.
- Schöppner, K.-P. und M.Sagurna (1995): Sächsische Meinungsbilder. Die Ersten Jahre Freistaat Sachsen im Spiegel der Demoskopie. Dresden.
- Spier, T. (2007): Regionale Varianz bei der Wahl der NPD in Sachsen. Eine wahlökologische Untersuchung zur Landtagswahl 2004 in Sachsen, in: U. Backes und H. Steglich, Hrsg., Die NPD. Erfolgsbedingungen einer rechtsextremen Partei. Baden-Baden: Nomos , S. 75-102.
- Stadt Leipzig (2016): Kommunale Bürgerumfrage 2016. Ergebnisbericht. Leipzig: Amt für Statistik und Wahlen.
- SVR-Forschungsbereich (2018): Integration in Sachsen. Sonderauswertung des SVR-Integrationsbarometers 2018. Berlin.
- Vorländer, H., M. Herold und S. Schäller (2016): PEGIDA. Entwicklung, Zusammensetzung und Deutung einer Empörungsbewegung. Wiesbaden: Springer VS.
- Yendell, A und O. Decker (2016): Urbane Gewalt von links und rechts in der Stadt Leipzig, in: G. Pickel und O. Decker, Hrsg., Extremismus in Sachsen. Eine kritische Bestandsaufnahme. Leipzig: Edition Leipzig, S. 60-69.
- Yendell, A. (2016): Islamfeindlichkeit und negative Haltungen gegenüber Muslimen, dort wo kaum Muslime leben – einige Fakten und Erklärungsversuche, in: G. Pickel und O. Decker, Hrsg., Extremismus in Sachsen. Eine kritische Bestandsaufnahme. Leipzig: Edition Leipzig, S. 119-129.

Die Parteien(staats)theorie von Hans Kelsen

Malte Feldmann¹

I. Einleitung und Aufbau der Untersuchung²

Die Weimarer Staatsrechtslehre ist nicht für ihre Parteienfreundlichkeit bekannt. In *Kurt Sontheimers* Klassiker „Antidemokratisches Denken in der Weimarer Republik“ heißt es gar, dass die Partei „in keiner Periode der [...] Parteiengeschichte so verhaßt und diskreditiert war wie in der Weimarer Republik“.³ Insbesondere der breit rezipierte Vortrag *Heinrich Triepels* mit dem Titel „Die Staatsverfassung und die politischen Parteien“ hat zu diesem Befund eines weit verbreiteten Antiparteienaffektes der Weimarer Staatsrechtslehre beigetragen. Doch nicht alle Staatsrechtslehrer zu Zeiten der Weimarer Republik setzten darauf, angesichts des „Vordringen des Parteienstaates“ – vermeintlicher Ausdruck einer „atomistisch-individualistische[n] Staatsauffassung“, einer pathologischen „Entartung des staatlichen Körpers“, eines „Rückzugsgefecht[s] des Liberalismus gegen die Massendemokratie“ – einen „echten Organismus“⁴ herbeizuwünschen, der den vermeintlich staatszersetzenden Parteien endlich ein Ende bereite. Fernab dieser konservativen Strömung gab es auch „demokratische Staatsrechtslehrer“⁵ innerhalb der

Weimarer Staatsrechtslehre, die sich inhaltlich wohlwollend zu dem politischen Phänomen der Parteien verhielten. Um einen solchen „Anwalt der Demokratie“⁶ soll es hier gehen.

Die folgende Untersuchung hat die Parteientheorie des österreichischen Staatsrechtslehrers *Hans Kelsen* zum Gegenstand. In was für einen Diskurs ist seine Parteientheorie einzuordnen? Lässt sie sich einer der von *Triepel* beschriebenen, bis heute viel zitierten, vier historischen Stufen von Bekämpfung, Ignorierung, Legalisierung und Inkorporation der Beziehung zwischen Staat und Partei zuordnen?⁷ Welche Funktionen schreibt *Kelsen* den Parteien zu? In was für einem Wahlsystem sollten Parteien seiner Auffassung nach agieren? Wie sollten Parteien intern strukturiert sein? Und schlussendlich: Wie anschlussfähig ist seine Parteientheorie noch heutzutage? Diese Fragen werden anhand der wichtigsten staats- und demokratietheoretischen Schriften *Kelsens*, die während der Weimarer Republik veröffentlicht wurden, untersucht. Hierzu zählen vornehmlich die Erstauflage von „Vom Wesen und Wert der Demokratie“ (1920), seine „Allgemeine Staatslehre“ (1925) sowie die umfassend erweiterte Zweitaufgabe von „Vom Wesen und Wert der Demokratie“ (1929).⁸

Die Untersuchung wird nach zwei kürzeren Abschnitten zur Rezeption von *Kelsens* Parteien- und Demokratietheorie (II.) und einer historischen Einordnung (III.) die Parteientheorie *Kelsens* rekonstruieren (IV.). Er formuliert diese am prägnantesten in der Zweitaufgabe von „Vom Wesen und Wert der Demokratie“, sodass diese Schrift im Zentrum der Untersuchung steht.⁹ Nach einer Zusammenfassung

¹ Der Autor ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Öffentliches Recht, Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Informationsrecht, Umweltrecht, Verwaltungswissenschaft – Prof. Dr. Indra Spiecker genannt Döhmann, Goethe-Universität Frankfurt.

² Diese Untersuchung entstand im Rahmen eines von Herrn Dr. Philipp Erbenraut und Herrn Vicente Pons Marti ausgerichteten Seminars mit dem Titel „Zwischen Apologie und Antiparteienaffekt: Parteientheorien im internationalen Vergleich“ im Sommersemester 2018 an der Goethe-Universität Frankfurt. Ich danke ihnen für die Durchführung des Seminars, ihre hilfreiche Kritik und die Anregung einer Veröffentlichung.

³ *Sontheimer*, Antidemokratisches Denken in der Weimarer Republik, München 1964, 2. Aufl., S. 198; vgl. zum Antiparteienaffekt als gewichtigen Faktor für das Scheitern der Weimarer Republik die Darstellung von *Bracher*, Demokratie und Machtvakuum: Zum Problem des Parteienstaats in der Auflösung der Weimarer Republik, in: Erdmann/Schulze (Hrsg.), Weimar: Selbstpreisgabe einer Demokratie, Düsseldorf 1980, insb. S. 119 f.

⁴ *Triepel*, Die Staatsverfassung und die politischen Parteien, Berlin 1927 (Zitate S. 36, 34, 34, 37).

⁵ Dieser Begriff wird übernommen aus der Habilitationsschrift von *Groh*, Demokratische Staatsrechtslehrer in der Weimarer Republik, Tübingen 2010, wenngleich zuzugeben ist, dass „demokratisch“ ein fragwürdiges Unterscheidungsmerkmal darstellt, weil, wie etwa *Christoph Schönberger* formuliert, „fast alle Autoren der Weimarer Zeit sich selbst als *Theoretiker demokratischer Ordnungen* begriffen, ob sie nun Gegner

oder Befürworter der Weimarer Republik waren“, vgl. *Schönberger*, Demokratisches Denken in der Weimarer Republik: Anfang und Abschied, in: Gusy (Hrsg.), Demokratisches Denken in der Weimarer Republik, Baden-Baden 2000, S. 665.

⁶ *Jestaedt/Lepsius*, Der Rechts- und der Demokratietheoretiker Hans Kelsen – Eine Einführung, in: dies. (Hrsg.), Hans Kelsen: Verteidigung der Demokratie, Tübingen 2006, S. XXVII.

⁷ Zu dieser Stufenfolge *Triepel* (Fn. 4), S. 8.

⁸ Diese Textauswahl orientiert sich an dem Sammelband „Hans Kelsen: Verteidigung der Demokratie“, vgl. Fn. 6. Die Seitenangaben der Schriften *Kelsens* beziehen sich ebenfalls auf diese Textausgabe, die in folgenden Zitaten durch Siglen auseinandergehalten werden können.

⁹ Ebenso *Song*, Politische Parteien und Verbände in der Verfassungsrechtslehre der Weimarer Republik, Tübingen 1996, S. 157. *Christoph Gusy* erklärt die untergeordnete Rolle der Parteien in den frühen Jahren der Weimarer Republik damit, „daß Fragen der demokratischen Staatsform des Reiches in der Nationalversammlung überwiegend in der Konfrontation von Parlamentarismus und Räteystem diskutiert wurden“, vgl. *Gusy*, Die Lehre vom Parteienstaat in der Weimarer Republik, Baden-Baden 1993, S. 30. Dies dient auch als Erklärung

seiner beißenden Kritik an *Triepel* (IV.1), wird die Darstellung der Parteientheorie anhand von drei Perspektiv- und Analyse kategorien, namentlich Funktionen, Wettbewerb und innere Organisation der Parteien – angelehnt an *Philipp Erbentrauts* „Theorie und Soziologie der politischen Parteien im deutschen Vormärz 1815–1848“ –, erfolgen.¹⁰ Dementsprechend werden *Kelsens* Ansichten zu den Funktionen der Parteien (IV.2.), Sinn und Zweck des Parteienwettbewerbs (IV.3.) und der Binnenstruktur von Parteien (IV.4.) in jeweils einzelnen Abschnitten behandelt. In einem zusammenfassenden und bewertenden Abschnitt (V.) werden diese drei Perspektiv- und Analyse kategorien hinsichtlich Strukturanalogien verglichen und die Hauptthesen dieser Arbeit hergeleitet. Hierdurch soll die in der derzeitigen Rezeption der Parteientheorie *Kelsens* häufig postulierte Anschlussfähigkeit schlussendlich mit einem illustrativen Vergleich mit *Gerhard Leibholz*‘ Parteienstaats-theorie teilweise in Frage gestellt, teilweise bekräftigt, in jedem Falle aber präzisiert werden.

II. Die Rezeption von *Kelsens* Demokratie- und Parteientheorie

Der österreichische Staatsrechtslehrer *Hans Kelsen* (1881–1973)¹¹ wird national wie auch international weniger als Demokratie- oder gar Parteientheoretiker, sondern vornehmlich als Rechtstheoretiker wahrgenommen. Die beiden Staatsrechtslehrer, die sich im 21. Jahrhundert seinem Vermächtnis besonders angenommen haben, *Matthias Jestaedt* und *Oliver Lepsius*, erklären *Kelsen* etwa für den „im Weltmaßstab nach wie vor am meisten und am intensivsten studierte[n] und diskutierte[n] Rechtstheoretiker“.¹² Als zentrales Werk *Kelsens* Rechtstheorie gilt seine 1934 erschienene „Reine Rechtslehre“. Darin macht sich *Kelsen* für eine Trennung von Sein und Sollen, von Recht und Politik sowie der Verneinung eines notwendigen Zusammenhangs zwischen Recht und Moral stark. Er versuchte mit seiner „reinen Rechts-

lehre“ der Rechtswissenschaft aber nicht nur neben Moral und Politik, sondern auch neben anderen Wissenschaftsdisziplinen, wie der Philosophie oder der zu Beginn des 20. Jahrhunderts neu entstehenden Soziologie, einen Selbststand zu ermöglichen.¹³

Diese grundsätzliche Trennung zwischen Sein und Sollen und damit einhergehend das Verständnis der Rechtswissenschaft als „reine“ Sollens- bzw. Normwissenschaft mag es auf den ersten Blick unwahrscheinlich erscheinen lassen, dass *Kelsen* eine rekonstruktions- und untersuchungswürdige Behandlung eines in der Weimarer Republik nur spärlich normierten politischen Phänomens liefert. Schließlich gab es eine mit Art. 21 GG vergleichbare Norm noch nicht. In der Weimarer Reichsverfassung (WRV) war lediglich Art. 130 Abs. 1 WRV¹⁴ normiert, der von einflussreichen Stimmen als Ausdruck eines Anti-Parteien-Affektes gelesen wurde.¹⁵ Doch verhinderte die weitgehend fehlende Normierung der Parteien in der WRV nicht das Entstehen einer Parteientheorie. Stattdessen wurde versucht, „über die Lehre von den ungeschriebenen Verfassungsvoraussetzungen und eine adäquate Demokratietheorie den Parteien einen angemessenen Platz in Verfassungstheorie und Verfassungsrecht zu sichern“.¹⁶

Nicht anders verhält es sich mit *Kelsen*. Seine Demokratietheorie beinhaltet eine ausführliche Behandlung des politischen Phänomens der Parteien. Nicht nur für diese wird er schon seit geraumer Zeit äußerst positiv rezipiert. *Hans Boldt* sieht in *Kelsens* Behandlung „des Parteien-Phänomens und daran anschließend des

rung für die fehlende Auseinandersetzung *Kelsens* mit Parteien in der 1920 veröffentlichten Erstauflage von „Vom Wesen und Wert der Demokratie“.

¹⁰ Vgl. zu diesem methodischen Ansatz *Erbentraut*, *Theorie und Soziologie der politischen Parteien im deutschen Vormärz 1815–1848*, Tübingen 2016, S. 19 ff.

¹¹ Zu Leben und Werk von *Kelsen*, vgl. die Darstellungen von *Dreier*, *Hans Kelsen (1881–1973)*, in: Häberle/Kilian/Wolff (Hrsg.), *Staatsrechtslehrer des 20. Jahrhunderts*, Berlin 2015, S. 219 ff. und *Olechowski*, *Hans Kelsen und die österreichische Verfassung*, in: APuZ 34–35/2018, S. 18 ff.; ausführlicher der Band *Walter/Ogris/Olechowski* (Hrsg.), *Hans Kelsen: Leben – Werk – Wirksamkeit*, Wien 2009.

¹² *Jestaedt/Lepsius* (Fn. 6), S. VIII.

¹³ Eine konzise Zusammenfassung *Kelsens* Rechtstheorie findet sich bei *Dreier* (Fn. 11), S. 223–228.

¹⁴ „Die Beamten sind Diener der Gesamtheit, nicht einer Partei.“

¹⁵ Diese Lesart geht genealogisch wohl auf *Leo Wittmayer* zurück, vgl. *Wittmayer*, *Die Weimarer Reichsverfassung*, Tübingen 1922, S. 64 ff. Ähnlich *Triepel* (Fn. 4), S. 28. *Carl Schmitt* behauptet, dass die WRV keine Parteien kenne, vgl. *Schmitt*, *Verfassungslehre*, Berlin 1928, S. 248. Dies ist mit dem heutigen Forschungsstand kaum vereinbar. *Christoph Gusy* betont etwa, dass Parteien trotz ihrer „spärlichen Erwähnung“ in der WRV von zahlreichen verfassungsrechtlichen Normen „als notwendige Elemente der Willensbildung der demokratischen Republik vorausgesetzt“ wurden, vgl. mit zahlreichen Beispielen *ders.* (Fn. 9), S. 32 ff. (Zitat S. 33). Des Weiteren zeigt die Antragsberechtigung der Parteien vor dem Staatsgerichtshof, dass Parteien anerkannte Verfassungsorgane waren, vgl. *Dreier*, *Der verfassungsrechtliche Status politischer Parteien in der Weimarer Republik*, in: Krüper/Merten/Poguntke (Hrsg.), *Parteienwissenschaften*, Baden-Baden 2015, S. 43 ff. (insb. S. 48 f.); ausführlich hierzu auch *Gusy*, (Fn. 9), S. 46–55. Generell zu dem Verhältnis der WRV zu den Parteien *Lübbe-Wolff*, *Das Demokratiekonzept der Weimarer Reichsverfassung*, in: *Dreier/Waldhoff* (Hrsg.), *Das Wagnis der Demokratie*, München 2018, S. 126 ff.

¹⁶ *Gusy* (Fn. 9), S. 70.

Parlamentarismus [...] einen Höhepunkt [erreicht]“, der „die älteren Demokratierreflexionen weit hinter sich zurück“ lasse.¹⁷ Bereits 1997 sprach *Horst Dreier* „Vom Wesen und Wert der Demokratie“, der zentralen demokratietheoretischen Schrift *Kelsens*, den Status eines Klassikers zu.¹⁸ Durch die bereits erwähnten *Jestaedt* und *Lepsius* wird *Kelsen* gar als einer „der bedeutendsten Theoretiker und [...] unbestechlichsten Analytiker der modernen Demokratie“ beschrieben.¹⁹ *Kelsens* Demokratietheorie sei nicht nur von immenser ideengeschichtlicher Bedeutung, so *Jestaedt* und *Lepsius*, sondern *Kelsen* sei der „einzige Weimarer Theoretiker, dessen Demokratietheorie heute noch anschlussfähig“ sei.²⁰ Diesem Urteil explizit zustimmend formuliert etwa der Ideengeschichtler *Jens Hacke* in seiner Studie zur politischen Theorie des Liberalismus in der Zwischenkriegszeit die „Ausgangsthese“, dass von allen Staatsrechtslehrern der Weimarer Republik „Kelsen dem heutigen Verständnis einer pluralistischen Parteiendemokratie mit parlamentarischem Repräsentativsystem am nächsten [steht]“. ²¹ Auch *Dreier* zufolge ist *Kelsen* derjenige, der, bezogen auf seine Parteienstaatslehre, als der „modernste Denker“ der „Großen Vier“ Weimarer Staatsrechtslehrer (*Hermann Heller*, *Carl Schmitt*, *Rudolf Smend* und eben *Kelsen*) gelten sollte, eben nicht zuletzt da *Kelsen* „gewissermaßen eine Brücke zur heutigen verfassungsrechtlichen Lage [baut]“. ²²

Ist *Kelsens* Demokratie- und Parteientheorie also nicht nur von ideengeschichtlichem Wert, sondern heute noch anschlussfähig? Mangels eines allgemeingültigen Maßstabs von „Anschlussfähigkeit“ kann dieser Frage hier natürlich nur partiell nachgegangen werden; für die gegenständliche Parteientheorie *Kelsens* soll jedenfalls untersucht werden, auf welchen Prämissen sie und somit auch ihre im gegenwärtigen Diskurs postulierte Anschlussfähigkeit fußt.

III. Historische und ideengeschichtliche Einordnung

Bevor diese Frage mithilfe einer Rekonstruktion beantwortet werden kann, gilt es zunächst, die Par-

teientheorie *Kelsens* in ihre spezifische ideengeschichtliche Debatte einzuordnen. Denn die in der Zweitaufgabe von „Vom Wesen und Wert der Demokratie“ aus dem Jahre 1929 formulierte Parteientheorie *Kelsens* wird nur verständlich im Kontext der zeitgenössischen Parteienstaatsdebatte der Weimarer Republik (1.) als scharfe Intervention auf *Heinrich Triepels* Rektoratsrede „Die Staatsverfassung der politischen Parteien“ aus dem Jahre 1927 (2.).

1. Parteienstaatsdebatte

Obwohl bereits weit vor der Weimarer Republik dem Wortlaut nach verwendet,²³ nimmt der Begriff des Parteienstaates erst mit der Weimarer Republik konkrete Gestalt an. Laut *Christoph Gusy* wurden zwar bereits zu Zeiten der Monarchie in Gefolgschaft der „fortschrittlich-liberalen Opposition“, vornehmlich vertreten von *Max Weber*, *Friedrich Naumann* und *Hugo Preuß*, hohe Erwartungen an die Parteien herangetragen,²⁴ jedoch gelangte die Wissenschaft bis zur Zwischenkriegszeit noch zu keinem eigenständigen, vergleichbaren Konzept.²⁵ *Dieter Grimm* und *Christoph Gusy* erklären den Ursprung der Parteienstaatstheorie zu Beginn der Weimarer Republik jeweils mit dem erweiterten Wirkungskreis der Parteien, der mit dem Wechsel von Monarchie zur Republik nicht mehr beim Parlament ende, sondern darüber hinaus die Regierung und somit den Staat umfasse.²⁶ Sitz der Souveränität und Träger der Staatsgewalt war nicht mehr der Monarch, sondern das durch Parteien vertretene Volk. So sind „Volks- und Staatswille aus ihrer konstitutionellen Position des Gegeneinander in ein Verhältnis von Vor- und Nachordnung gerückt“. ²⁷

Die früheste, ausführliche Charakterisierung der modernen Demokratie der Weimarer Republik als Parteienstaat findet sich wohl bei *Richard Thoma* in der 1923 erschienenen Erinnerungsgabe für *Max Weber*. Dort formuliert *Richard Thoma*: „Demokratien sind notwendig immer irgendwie Parteienstaaten, denn die Mehrheit, die in ihnen entscheidet, ist praktisch notwendig immer im weitesten Sinne des Wortes Partei

¹⁷ *Boldt*, Demokratietheorie zwischen Rousseau und Schumpeter, in: Kaase (Hrsg.), Festschrift Rudolf Wildenmann, Opladen 1986, S. 221.

¹⁸ *Dreier*, Kelsens Demokratietheorie: Grundlegung, Strukturelemente, Probleme, in: Walter/Jablonek (Hrsg.), Hans Kelsens Wege sozialphilosophischer Forschung, Wien 1997, S. 97.

¹⁹ *Jestaedt/Lepsius* (Fn. 6), S. XXVII.

²⁰ *Ebd.*, S. XXVI.

²¹ *Hacke*, Existenzkrise der Demokratie, Berlin 2018, S. 222.

²² *Dreier* (Fn. 15), S. 55 f.

²³ Vgl. hierzu *Erbentraut* (Fn. 10), S. 30 Fn. 1.

²⁴ Namentlich die Integration der Bürger in den Staat, einen im Vergleich zur Monarchie weniger gefährlichen Machtwechsel sowie die Auswahl von geeigneten Führerpersönlichkeiten, vgl. *Gusy* (Fn. 9), S. 18–20.

²⁵ *Ebd.*, S. 23.

²⁶ *Grimm*, Politische Parteien, in: Benda/Maihofer/Vogel (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts, Band 1, 2. Aufl., Berlin 1995, S. 600 f.; *Gusy* (Fn. 9), insb. S. 57 ff., 61 ff.

²⁷ *Gusy* (Fn. 9), S. 60 f.; ähnlich S. 68: Staat und Gesellschaft „standen – anders als im Konstitutionalismus – fortan nicht mehr nebeneinander, sondern ineinander; und beide waren aufeinander bezogen.“

oder Parteienkoalition“.²⁸ Von dieser analytisch-neutralen Bedeutung des Begriffs ausgehend findet der Begriff Parteienstaat spätestens mit *Otto Koellreuters* 1926 erschienener Schrift „Die politischen Parteien im modernen Staate“ eine negative Bedeutung.²⁹ Doch reagiert *Kelsen* mit seiner Parteien(staats)theorie nicht auf *Koellreuter*, sondern auf *Triepels* berühmte Rede in der Berliner Aula im Jahre 1927 mit dem Titel „Die Staatsverfassung der politischen Parteien“.

2. Triepels Kritik am Parteienstaat

Triepel ist zwar Gegner der Parteienstaatstheorie, aber nicht auf undifferenzierte Art und Weise. Die Frage, ob ein Staat als „Parteienstaat“ eingeordnet werden kann, hängt seiner Meinung nach davon ab, „ob man die Dinge vom Standpunkte des formalen Rechts oder nach Gesichtspunkten politischer Dynamik beurteilen will“.³⁰ *Triepel* wird zwar im Rahmen des Weimarer Methodenstreits dem antipositivistischen Lager zugeordnet, trotzdem zeigt er hier seinen „pragmatischen Arbeitspositivismus“,³¹ indem er zwischen (s)einem rechtlichen und (s)einem tatsächlichen Standpunkt differenziert. So widerspricht *Triepel* von einem Standpunkt des Rechts der Staatsorgan-These. Er sieht Parteien vielmehr als etwas „extrakonstitutionelles“ an, deren Beschlüsse „als vom Standpunkte des Rechts aus gesehen, unverbindliche und unmaßgebliche Äußerungen eines dem Staatsorganismus fremden sozialen Körpers“³² seien und leitet aus Art. 130 WRV ab, „daß die Verfassung die Partei als etwas Nichtstaatliches betrachtet, also eine Identifizierung von Partei und Regierung ausdrücklich ablehnt“.³³ Parteien sind für ihn folglich „keine rechtlich anerkannte Größe“.³⁴ Grundsätzlich anders ist hingegen seine tatsächliche Betrachtung,

nach der überhaupt nicht in Abrede zu stellen sei, dass der „Parteienstaat zur Tatsache geworden“ sei.³⁵ „Das politische Parteiensystem“ sei, so *Triepel*, „die Selbstorganisation, die sich die Massendemokratie geschaffen hat“.³⁶ Im Folgenden fordert er jedoch weder die rechtliche Angleichung an die Wirklichkeit, noch kann man behaupten, dass er die aus seiner politischen Position naheliegende Angleichung der Wirklichkeit an das Verfassungsrecht fordert. Stattdessen redet *Triepel* – zur Überwindung der verhassten Massendemokratie – unversehens einer Führeroligarchie das Wort, „[d]enn eine sichere Schutzwehr gegen das Vordringen des Parteienstaats wird erst dann aufgerichtet sein, wenn die atomistisch-individualistische Staatsauffassung, aus der er geboren ist, aufgegeben und durch eine organische ersetzt worden ist“.³⁷ Diese stark normativ geleitete, argumentative Inkonsistenz blieb *Kelsen* bei der Lektüre *Triepels* Vortrag nicht verborgen. Wieso sollte die organische Führeroligarchie den Widerspruch zwischen Verfassungswirklichkeit und Verfassungsrecht auflösen können? Wie spätestens seit seiner Habilitationsschrift „Hauptprobleme der Staatsrechtslehre“ gehandhabt, formuliert *Kelsen* in der 1929 erschienenen Zweitaufgabe von „Vom Wesen und Wert der Demokratie“ in einer ihm typischen „dialogischen Arbeitsstruktur“³⁸ eine beißende Kritik an der Position *Triepels*.

IV. Rekonstruktion der Parteien(staats)theorie von Kelsen

1. Kritik an *Triepels* anti-demokratischen Wertmaßstäben

Für *Kelsen* ist die Demokratie „notwendig und unvermeidlich ein Parteienstaat“.³⁹ Die mit diesem Postulat einhergehende Kritik an *Triepel* fällt bemerkenswert „unpositivistisch“ aus. *Kelsen* schlägt gerade nicht den Weg ein, anhand von anderen verfassungsrechtlichen Normen als Art. 130 WRV, die die Existenz von Parteien voraussetzen, oder einfachgesetzlichen Normen zu argumentieren, dass die Parteien als rechtliche Phänomene anerkannt sind.⁴⁰

²⁸ Thoma, in: Palyi (Hrsg.), Erinnerungsgabe für Max Weber, II. Band, München/Leipzig 1923, S. 45. Generell zur „Analytik der Demokratie“ von *Richard Thoma*, vgl. *Hacke* (Fn. 21), S. 85.

²⁹ Zur Parteienlehre *Koellreuters*, vgl. *Song*, (Fn. 9), S. 180 ff. Ähnlich negativ die bekannte Charakterisierung *Carl Schmitts* von der Weimarer Republik als „labiler Koalitions-Parteien-Staat“ in *Schmitt*, Hüter der Verfassung, Berlin 1931, S. 88. Diese negative Bedeutung oder zumindest ein „negative[r] Beigeschmack“ (so *Stolleis*, Parteienstaatlichkeit – Krisensymptome des demokratischen Verfassungsstaates?, VVDStRL 44, Berlin 1986, S. 9) wohnt dem Begriff „Parteienstaat“ noch heutzutage inne.

³⁰ *Triepel* (Fn. 4), S. 29.

³¹ Zu *Triepels* Methodik ausführlich *Forschner*, Rechtshandwerk, Rechtsgemeinschaft und Rechtsidee. Fragmente wertgeprägten Methodendenkens im staatsrechtlichen Werk Heinrich Triepels, AöR 136, 2011, insb. S. 631 ff. (Zitat S. 618).

³² *Ebd.*, S. 30.

³³ *Ebd.*, S. 28.

³⁴ *Ebd.*, S. 31.

³⁵ *Ebd.*, S. 32.

³⁶ *Ebd.*, S. 33.

³⁷ *Ebd.*, S. 36.

³⁸ Der Begriff einer „dialogische[n] Arbeitsstruktur“ stammt von *Korb*, *Kelsens* Kritiker. Ein Beitrag zur Geschichte der Rechts- und Staatstheorie (1911–1934), Tübingen 2010, S. 2.

³⁹ *Kelsen*, WuW 1929, S. 167.

⁴⁰ In Fn. 18 (vgl. *Kelsen*, WuW 1929, S. 169) wirft *Kelsen Triepel* nur sehr beiläufig Widersprüchlichkeit vor, da *Triepel* zwar beschreibe, dass sich die parteifeindliche Einstellung der staatlichen Rechtsordnung des monarchischen Staates geändert habe und anschließend sogar positiv-rechtliche Bestim-

Diesen Weg wählten seinerzeit *Gustav Radbruch*⁴¹ und heutzutage etwa *Christoph Gusy*⁴² oder *Horst Dreier*⁴³. Stattdessen konfrontiert *Kelsen Triepel* mit seinen anti-demokratischen Wertmaßstäben, die er seiner Parteienstaatskritik zugrunde legte. So schließt *Kelsen* seine nicht nur im Haupttext, sondern auch in mehreren Fußnoten ausgeführte Kritik mit dem Finale: „Er möge verzeihen, hinter seinen Worten ist – abgesehen von der Abneigung gegen die Demokratie – *nichts* zu sehen. Aber es ist ein überaus charakteristisches Dokument für die der demokratischen entgegengesetzte „organische“ Staatsauffassung.“⁴⁴ Nicht nur sei hinter *Triepels* Worten vor allem Demokratiefeindschaft auszumachen, sondern seine „Haltung [...] dient – bewußt oder unbewußt – politischen Kräften, die auf die Alleinherrschaft eines einzigen Gruppeninteresses zielen, das in demselben Maße als es das entgegengesetzte nicht zu berücksichtigen gewillt ist, sich ideologisch als ‚organisches‘, ‚wahres‘, ‚wohlverstandenes‘ Gesamtinteresse zu verhüllen bestrebt.“⁴⁵ Für *Kelsen* gibt es gerade keine „Wesensunvereinbarkeit“ zwischen Staat und Partei.⁴⁶ Eine solche zu postulieren, sei jedoch „die für die traditionelle Staatsrechtslehre typische Methode! Was man politisch für wünschenswert hält, deduziert man aus dem Wesen oder Begriff des Staates, und was man politisch ablehnt, davon beweist man, daß es dem Wesen oder Begriff des Staates widerspricht.“ Dahinter verberge sich „in Wahrheit – wie so oft – ein bestimmtes, und zwar antidemokratisches Ideal.“⁴⁷ Insbesondere das Argument, dass Parteien „eine bloße Gemeinschaft von Gruppeninteressen, [...] also auf Eigennutz begründet“ seien, „während der Staat das Gesamtinteresse repräsentiert, also *über* den Interessengruppen, jenseits der sie organisierenden politischen Parteien“⁴⁸

mungen aufzähle, die dies zeigten, Parteien aber trotzdem als „extra-konstitutionelle Erscheinung“ erachte.

⁴¹ *Radbruch*, Die politischen Parteien im System des deutschen Verfassungsrechts (1930), in: *ders.*, Gesamtausgabe, hrsg. von Arthur Kaufmann, Bd. 14, Staat und Verfassung, bearb. von Hans-Peter Schneider, Heidelberg 2002, insb. S. 47 ff. *Radbruch* kommt aufgrund der Darstellung der rechtlichen Grundlagen der Parteien zu dem Schluss, dass Parteien – entgegen *Triepel* – „wohl mehr als eine bloße soziologische Tatsache, eine ‚extrakonstitutionelle Erscheinung‘“ darstellten und man daher bereits eher „von einem ‚parteienstaatlichen Verfassungsrecht‘ (Richard Thoma)“ sprechen könne, vgl. *ebd.*, S. 53.

⁴² *Gusy* (Fn. 9), S. 32 ff.

⁴³ *Dreier* (Fn. 15), S. 49 f.

⁴⁴ *Kelsen*, WuW 1929, S. 171 (Fn. 19).

⁴⁵ *Ebd.*, S. 172.

⁴⁶ *Ebd.*, S. 167 f.

⁴⁷ *Ebd.*, S. 168.

⁴⁸ *Ebd.*, S. 169 f.

stehe, lässt *Kelsen* nicht zählen. Dies begründet er nicht nur mit den Weltanschauungsparteien, sondern auch mit der „Erkenntnis“, es handele sich bei der Überparteilichkeit lediglich um einen „ideologischen Schein [...], den jeder Machtapparat um sich verbreitet“.⁴⁹ „Sie als Werkzeuge des Gesamtinteresses einer solidarischen Gemeinschaft ausgeben heißt bestenfalls: das Sollen für das Sein nehmen, an Stelle der Wirklichkeit das Ideal sehen, in der Regel jedoch nur: die Wirklichkeit – aus politischen Motiven – idealisieren, d.h. aber rechtfertigen.“ Überparteilichkeit und eine „Interessensolidarität aller Gemeinschaftsglieder ohne Unterschied der Konfession, Nation, Klassenlage usw.“ nennt er „eine metaphysische, oder besser: eine metapolitische Illusion“.

Spätestens bei der Frage einer tauglichen Alternative zu den Parteien, etwa den von *Triepel* stark gemachten berufsständischen Gruppen, die *Kelsen* zufolge als „materielle Interessengruppierungen“ zumindest in ihrer Eigenschaft als Interessengruppierung gar kein aliud sind, zeige sich diese „metapolitische Illusion“. Die „von der politischen Theorie und der Staatsrechtslehre der konstitutionellen Monarchie beliebte Diskreditierung der politischen Partei“ sieht er daher als einen „ideologisch maskeierte[n] Stoß gegen die Realisierung der Demokratie“ an, schließlich könne „[n]ur Selbsttäuschung oder Heuchelei [...] verneinen, daß Demokratie ohne politische Parteien möglich sei“. Aber was für Funktionen erfüllen diese Parteien, damit auf die „Fiktion eines überparteilichen ‚organischen‘ Gesamtwillens verzichtet“⁵⁰ werden kann? Dies soll die folgende Rekonstruktion *Kelsens* Argumentation ergeben, die Aufschluss über die Prämissen seiner Parteien(staats)theorie geben wird.

2. Funktionen der Parteien

a. Interessenabbildung

Der Gemeinschaftswille komme im Parteienstaat eben nicht durch bloße Akklamation desselben zustande, sondern ist aufgrund der „unvermeidlichen Interessengegensätzlichkeit [...] nichts anderes als die Resultante, das Kompromiß zwischen entgegengesetzten Interessen“.⁵¹ „Die Gliederung des Volkes in politische Parteien bedeutet in Wahrheit“, so *Kelsen*, „daß die organisatorische Bedingung für das Zustandekommen solcher Kompromisse, daß die Möglichkeit dafür geschaffen wird, daß sich der Gemein-

⁴⁹ Die folgenden Zitate alle *ebd.*, S. 170.

⁵⁰ *Ebd.*, S. 172.

⁵¹ *Ebd.*, S. 171.

schaftswille in der Richtung einer mittleren Linie bewege.“⁵² Parteien haben folglich die Funktion, die im Volk vorhandenen Interessen abzubilden. Organische Überparteilichkeit wird sodann obsolet, da „die Demokratie als *Parteienstaat* den Gemeinschaftswillen nur als Resultante der Parteiwillen entstehen lassen will“.⁵³ Wenn an dieser Stelle *Kelsens* Parteientheorie endete, klänge sie in der Tat sehr anschlussfähig.

b. Kurationsfunktion

Kelsen hört aber an dieser Stelle nicht auf: Nicht nur ist es Aufgabe der Parteien, die Interessen des Volkes abzubilden, nein, bevor sich das Volk nicht „in politische Parteien gliedert“, gäbe es „ein ‚Volk‘ als politische Potenz noch gar nicht“. „Die demokratische Entwicklung läßt die Masse der isolierten Einzelindividuen sich zu politischen Parteien integrieren und entfesselt dadurch allererst soziale Kräfte, die man einigermaßen als ‚Volk‘ bezeichnen kann.“⁵⁴ Bei *Jean-Jacques Rousseau* – den *Kelsen* als „vielleicht de[n] bedeutendste[n] Theoretiker der Demokratie“ und „Freiheitsapostel“ beschreibt⁵⁵ – entsteht das Volk erst durch den Gesellschaftsvertrag, der den Zusammenschluss Einzelner voraussetzt.⁵⁶ Bei *Kelsen* ist es der Zusammenschluss Einzelner zu Parteien, wodurch das Volk entsteht.⁵⁷ Wie ist diese Parallele des erst durch einen Zusammenschluss entstehenden Volkes zu erklären? Um dies nachvollziehen zu können, bedarf es einer Erläuterung des doch sehr spezifischen Volksbegriffs *Kelsens*, die jedoch für ein adäquates Verständnis *Kelsens* Parteientheorie und ihren Vorannahmen unabdingbar ist.

Die bisher rekonstruierte Kritik *Triepels* und die Entwicklung *Kelsens* eigener Parteien(staats)theorie

erfolgt im zweiten Kapitel von der Zweitaufgabe von „Vom Wesen und Wert der Demokratie“. Dieses Kapitel trägt den Titel „Das Volk“. Darin hat es sich *Kelsen* zur Aufgabe gemacht, die Frage zu beantworten, wer bzw. was eigentlich das Volk ist, das sich in der Demokratie selbst bestimmt.⁵⁸ Wenn man die Wirklichkeit betrachte, müsse man feststellen, dass es sich um „eher ein Bündel von Gruppen als eine zusammenhängende Masse eines und desselben Aggregatzustandes“ handle. Grund hierfür sei die Spaltung aufgrund „[v]on nationalen, religiösen und wirtschaftlichen Gegensätzen“.⁵⁹ Das Volk existiere also nicht in der Wirklichkeit, sondern nur „in einem normativen Sinne“ als Einheit. Für *Kelsen* ist das Volk folglich kein soziologischer und damit auch kein nationaler, religiöser oder gar wirtschaftlicher, sondern „ein juristischer Tatbestand“. Den Tatbestand der „Volkeinheit“ definiert er als „Einheit der das Verhalten der normunterworfenen Menschen regelnden staatlichen Rechtsordnung“. Volk sei also gar kein „Konglomerat gleichsam von Menschen, sondern nur ein System von einzelmenschlichen Akten, die durch die staatliche Rechtsordnung bestimmt sind“. Das Volk ist in *Kelsens* normativer Betrachtung schlussendlich nichts anderes als die Summe der Handlungen derjenigen, die einer Rechtsordnung unterworfen sind.⁶⁰

Hierbei handle sich um den Begriff des Volks als Objekt. In einer Demokratie gebe es aber noch eine weitere Bedeutung des Volksbegriffs, das Volk als Subjekt. Das Volk als Subjekt wird aus denjenigen gebildet, die „an der Erzeugung der staatlichen Ordnung beteiligt sind“.⁶¹ Es sei „den demokratischen Ideologen meist gar nicht bewußt [...], welche Kluft sie verhüllen, wenn sie das ‚Volk‘ in dem einen mit dem ‚Volk‘ in dem anderen Sinne identifizieren.“ Dass diese Kluft jedoch bestehe, zeige sich schon darin, dass die „Teilnahme an der Bildung des Gemeinschaftswillens“ und damit „der Inhalt der sogenannten politischen Rechte [...] auch in einer extremen Demokratie nur einen kleinen Ausschnitt des Kreises der durch die staatliche Ordnung Verpflichteten, des Volkes als Objekt der Herrschaft dar[stellt]“.⁶² Dies habe nicht nur mit natürlichen Faktoren wie Gesundheit oder Alter zu tun, sondern „die demokratische Ideologie“ vertrage „noch viel weitergehende Einschränkungen des ‚Volkes‘“.⁶³ Als

⁵² Ebd.

⁵³ Ebd., S. 172.

⁵⁴ Beide Zitate ebd.

⁵⁵ Ebd., S. 156 f.

⁵⁶ Zum Volk und dessen Entstehen erst durch den Gesellschaftsvertrag vgl. *Rousseau*, Vom Gesellschaftsvertrag oder Prinzipien des Staatsrechtes (1762), in: ders., Politische Schriften, hrsg. von Ludwig Schmidts, Band 1, Paderborn 1977, S. 71 f. (I., 5.): „Ehe man also den Akt untersucht, mit dem ein Volk einen König wählt, müßte man erst den Akt untersuchen, durch den ein Volk ein Volk wird. Denn dieser Akt geht notwendigerweise dem anderen voraus und ist die wahre Begründung der Gesellschaft.“

⁵⁷ Ich danke *Philipp Erbentraut* für den Hinweis, dass *Julius Fröbel* bereits 1847 in seinem zweibändigen „System der social Politik“ den Gesellschaftsvertrag nicht mehr zwischen Individuen, sondern zwischen Parteien hat entstehen lassen, vgl. hierzu *Erbentraut* (Fn. 10), S. 255 ff., und somit zwischen *Fröbel* und *Kelsen* aufgrund ihrer parallelen Modifikationen von *Rousseaus* Gesellschaftsvertrag eine gewisse Ähnlichkeit auszumachen ist.

⁵⁸ Vgl. *Kelsen*, WuW 1929, S. 162: „Allein was ist dieses ‚Volk‘?“

⁵⁹ Ebenso wie die folgenden drei Zitate ebd., S. 163.

⁶⁰ Ebd.

⁶¹ Ebd., S. 164.

⁶² Ebd., S. 164.

⁶³ Ebd., S. 164 f.

Beispiele, die dennoch nicht verunmöglichten, eine Staatsform als demokratisch zu qualifizieren, führt er den „Ausschluß der *Sklaven* und heute noch der *Frauen* von der politischen Berechtigung“ an.⁶⁴ Mehr noch: Er erklärt es für einen „Irrtum“, dass es „als völlig selbstverständlich“ gelte, die politischen Rechte an die Staatsbürgerschaft zu knüpfen und führt hierfür Sowjetrußland als Gegenbeispiel an. An dieser Stelle verbirgt sich eine Kritik an einer Position *Thomas*, wonach Staatsbürgerschaft und Wahlrecht notwendigerweise miteinander verknüpft seien.⁶⁵ Wer aber ist dann das Volk im Subjektssinne, wenn nicht einmal die Staatsbürger?

Für *Kelsen* sind nach einem „*Realbegriff*“ nur diejenigen Volk, die ihr politisches Recht „tatsächlich“ und „wirklich“ ausüben.⁶⁶ Hier könnte man also an die Wahlberechtigten denken. Aber auch hier müsse man laut *Kelsen* wieder „zwischen jenen unterscheiden, die als urteilslose Menge ohne eigene Meinung dem Einflüsse anderer folgen, und jenen Wenigen, die wirklich durch selbstständige Willensentscheidung [...] Richtung gebend in das Verfahren der Gemeinschaftswillensbildung eingreifen“.⁶⁷ Welche Personengruppe hat *Kelsen* hier im Auge? Er stößt schlussendlich in der Beantwortung seiner Frage „auf die Wirksamkeit eines der bedeutendsten Elemente der realen Demokratie: der *politischen Parteien*, die Gleichgesinnte *vereinigen*, um ihnen wirklichen Einfluß auf die Gestaltung der öffentlichen Verhältnisse zu sichern.“⁶⁸

Das ist das Ergebnis *Kelsens* langer und differenzierungsreicher Suche nach dem Realbegriff des Volkes. Für ihn sind dem Idealbegriff alle herrschaftsunterworfenen Handlungen das Volk, dem Realbegriffe nach diejenigen Personen, die sich in einer politischen Partei betätigen. Es bleibt also festzuhalten: Für *Kelsen* kreieren die Parteien das Volk nicht nur, sie sind es auch.

c. Organe der staatlichen Willensbildung und Inkorporation

Da für *Kelsen* das Volk selbst Staatsorgan ist,⁶⁹ ist es von dieser – selbst fragwürdigen – Warte aus betrachtet nur folgerichtig, nicht nur das Volk als Staatsorgan anzuerkennen, sondern, da Volk und Partei ihrem Realbegriffe nach eins seien, auch die Parteien. Parteien sind also nicht nur das Volk, sondern gleichzeitig staatliche Organe.⁷⁰ Hierin begründet sich die Diktion des „Parteienstaates“ für *Kelsen*. Wenn sie aber staatliche Organe darstellen, sind Parteien als solche auch verfassungsrechtlich zu verankern. Diesen Konnex illustriert die Textstelle der Zweitausendauflage von „Vom Wesen und Wert der Demokratie“, an der *Kelsen* seine Inkorporationsforderung aufstellt:

Die moderne Demokratie beruht geradezu auf den politischen Parteien, deren Bedeutung um so größer ist, je stärker das demokratische Prinzip verwirklicht ist. Angesichts dieses Umstandes sind die – bisher freilich nur schwachen – Tendenzen begreiflich, die politischen Parteien *verfassungsmäßig* zu verankern, sie auch rechtlich zu dem zu gestalten, was sie faktisch schon längst sind: zu Organen der staatlichen Willensbildung.⁷¹

Einerseits steht *Kelsen* damit deutlich im Widerspruch zu dem im Folgenden von ihm harsch kritisierten *Triepel* (vgl. IV.1). Andererseits steht er damit in liberaler Tradition, schließlich war der Ruf nach Inkorporation der Parteien unter den demokratischen Staatsrechtslehrern sehr verbreitet. Sie folgten dabei insbesondere *Hugo Preuß*, einem der bedeutendsten Väter der Weimarer Reichsverfassung.⁷² *Kelsen* fügt sich damit gut in den Befund von *Kathrin Groh* ein, dass „die demokratische Staatsrechtslehre diese letzte, erst in der Bundesrepublik tatsächlich erreichte Stufe der Verrechtlichung der Parteien durch Verfassungsrecht bereits in Weimar als Postulat formuliert“ hatte.⁷³ Als Zwischenergebnis lässt sich also festhalten, dass *Kelsens* Parteien(staats)theorie auf der vierten Stufe der *Triepelschen* Stufenfolge steht. Unerlässlich ist es nach *Kelsen* also, Parteien in den staatlichen Herrschaftsapparat einzufügen, sie sind gar selbst Staatsorgan und sollten als solche in die Verfassung inkorporiert werden.

⁶⁴ *Ebd.*, S. 165.

⁶⁵ Vgl. *Thoma* (Fn. 28), S. 43: „[...] und in dieser Staatsangehörigkeit muß, wenn Demokratie vorliegen soll, das Aktivbürgerrecht allen sozialen Schichten verliehen sein, auch den untersten und auch den oberen (Gegensatz: Sowjetrußland)“ oder *ebd.*, S. 46: „In allen ihren Erscheinungsformen erweist sich die Demokratie juristisch als eine sich selbst regierende Genossenschaft aller erwachsenen Staatsangehörigen.“ Es ist also naheliegend anzunehmen, dass *Kelsen* an dieser Stelle *Thomas* Position einer notwendigen Verknüpfung von Staatsangehörigkeit und Wahlrecht in Zweifel ziehen möchte.

⁶⁶ *Kelsen*, WuW 1929, S. 165.

⁶⁷ *Ebd.*, S. 165 f.

⁶⁸ *Ebd.*, S. 166.

⁶⁹ Vgl. hierzu *Jestaedt/Lepsius* (Fn.6), S. XX.

⁷⁰ Bereits hier liegt der Vergleich zu *Leibholz*‘ Parteienstaatstheorie nahe, der aber, da nicht Rekonstruktion, sondern Konstruktion, erst in der Zusammenfassung erfolgen soll (vgl. V.).

⁷¹ *Kelsen*, WuW 1929, S. 166; diese Forderung wiederholt sich *ebd.*, S. 200.

⁷² Vgl. *Groh* (Fn. 5), S. 243.

⁷³ *Ebd.* (Fn. 5), S. 247.

d. Integrationsfunktion

Insbesondere wendet sich *Kelsen* gegen *Triepels* Einschätzung, dass Parteien „atomistisch-individualistisch“ seien. Für ihn sind Parteien hingegen Kollektivorgane und eine offenkundige Funktion der Parteien sei die Integration. Es handelt sich dabei um eine zweifache Integration: der Integration von Einzelindividuen zu einem die Staatswillensbildung überhaupt erst ermöglichenden Kollektivorgan sowie die Integration der verschiedenen Parteiinteressen zum Gemeinschaftsinteresse.⁷⁴ Zur Integrationsfunktion erklärt *Kelsen*:

Daß das isolierte Individuum politisch überhaupt keine reale Existenz hat, da es keinen wirklichen Einfluß auf die Staatswillensbildung gewinnen kann, daß also Demokratie erstlich nur möglich ist, wenn sich die Individuen zum Zwecke der Beeinflussung des Gemeinschaftswillens unter dem Gesichtspunkt der verschiedenen politischen Ziele zu Gemeinschaften integrieren, so daß sich zwischen das Individuum und den Staat jene Kollektivgebilde einschieben, die als politische Parteien die gleich gerichteten Willen der Einzelnen zusammenfassen: das ist offenkundig.⁷⁵

Wenn Parteien aber Zusammenfassungen „gleich gerichtete[r] Willen der Einzelnen“⁷⁶ sind, verbindet *Kelsen* mit Parteien weniger Kampfgemeinschaften⁷⁷ als vielmehr Gesinnungsgemeinschaften. Was allerdings an der Formulierung der „gleich gerichteten Willen der Einzelnen“ noch bemerkenswerter ist: *Kelsen* verschweigt die fortlaufende Integrationsleistung, die *innerhalb* einer Partei notwendig ist, um überhaupt eine Parteiposition zu formulieren. Hier zeigt sich weniger ein „pluralistisches“ als eher eine voluntaristisch-mechanische Vorstellung: In Parteien kommen Individuen zusammen, die ohnehin bereits schon gleichgerichtete Willen haben. Wenn dies allerdings so ist, sei an dieser Stelle die Frage aufgeworfen, ob die durch die Parteien erfolgende Kreation des nur der Idee und nicht der Wirklichkeit nach gedachten Volkes als Einheit (vgl. hierzu IV.2.b.) nicht gleichzeitig auch dessen Integration beinhaltet und worin sich dann die „Integrationsfunktion“ von der „Kreationsfunktion“ noch unterscheidet.

⁷⁴ Der zweite Aspekt behandelt Sinn und Zweck des Parteienwettbewerbs und wird daher in IV.3.a. rekonstruiert.

⁷⁵ *Kelsen*, WuW 1929, S. 168 f.

⁷⁶ Die Definition von Parteien als Zusammenfassung „gleich gerichtete[r] Willen der Einzelnen“ findet sich auch an früherer Stelle der Zweitaufgabe, vgl. *Kelsen*, WuW 1929, S. 167.

⁷⁷ Wie z.B. bei *Thoma* (Fn. 28), S. 63; vgl. zu *Thomas* Position *Song* (Fn. 9), S. 147.

e. Besetzung von obersten Verwaltungs- und Gerichtsposten

Der Vollständigkeit halber sei noch als letzte Funktion der Parteien nach *Kelsen* aufgeführt, die obersten Verwaltungs- sowie Gerichtsposten zu besetzen. Am deutlichsten wird dies im siebten Abschnitt der Zweitaufgabe „Vom Wesen und Wert der Demokratie“, in dem *Kelsen* die Frage der Notwendigkeit der Demokratisierung der Verwaltung verneint und dabei aufzeigt, wie das Verhältnis zwischen Parteien und Gerichten bzw. Verwaltung sein sollte. Er zieht in seinen Worten „die Demarkationslinie [...], bis zu der die Wirkungssphäre der politischen Parteien reichen darf“. Diese sind das Gesetzgebungsverfahren, mithin das Parlament, und die „Berufung der obersten Vollzugsorgane“, wobei unter Vollzugsorgane sowohl Verwaltung als auch Gerichte zu verstehen sind.⁷⁸ Sinn und Zweck der Berufung der obersten Stellen in den Vollzugsorganen und deren Verantwortlichkeit vor dem Parlament ist *Kelsen* zufolge „eine gewisse, wenn auch keineswegs die einzig mögliche Garantie für die gesetzmäßige Tätigkeit dieser Organe [...], d.h. dafür, daß der Wille des Volkes ausgeführt wird“.

Wieso soll dieser zugrundeliegende Gedanke der Volkssouveränität aber auf die Besetzung nur der obersten Vollzugsorgane beschränkt bleiben? *Kelsens* Antwort: In einem föderalen Staat drohe sonst die Gefahr, dass die unteren Instanzen sich in „einen bewußten Gegensatz zu den vom Zentralparlament beschlossenen Gesetzen stellen“.⁷⁹ Daher kommt *Kelsen* zu dem Schluss:

Die *Gesetzmäßigkeit* der Vollziehung – und das bedeutet bei demokratischer Gesetzgebung: der *Volks-wille* und sohin: *die Demokratie selbst* – wird in der Mittel- und Unterinstanz zweifellos besser als durch Selbstverwaltungskörper durch von der Zentralstelle ernannte und ihr verantwortliche Einzelorgane, d.h. also: durch eine *autokratische Organisation* dieses Teils der Staatswillensbildung gewahrt.⁸⁰

Kelsen erkennt also, dass „eine demokratische Gesetzgebung nach einer autokratischen, d.h. von der Gesetzgebung streng abhängigen Verwaltung verlangt“.⁸¹ Dies aber dient – im Endeffekt – den Gedanken der Volkssouveränität und des Volkswillens, von denen aus *Kelsen* seine Parteientheorie konzipiert.

⁷⁸ Beide Zitate *Kelsen*, WuW 1929, S. 209; dass *Kelsen* unter Vollzugsorganen sowohl Gerichte als auch die Verwaltung ansieht, ergibt sich aus *ebd.*, S. 205.

⁷⁹ Beide Zitate *Kelsen*, WuW 1929, S. 206.

⁸⁰ *Ebd.*, S. 207.

⁸¹ *Jestaedt/Lepsius* (Fn. 6), S. XXVI.

Als Zwischenergebnis des ersten Teiles der Rekonstruktion lässt sich also festhalten, dass Parteien die Aufgabe haben, die Interessen des Volkes abzubilden (a.). Bemerkenswert erscheint, dass das Volk nach *Kelsen* erst durch den Zusammenschluss Einzelner mit gleich gerichteten Willen zu Parteien (Integrations- und Kurationsfunktion (b.) und (d.)) entsteht. Diese Parteien sind für ihn Organe des Staates, sind also in den Staat inkorporiert. In diesem Zusammenhang steht auch *Kelsens* Ruf nach verfassungsrechtlicher Verankerung der Parteien (c.). Weitere Aufgabe der Parteien ist es, die obersten Organe der Gesetzesvollziehung zu besetzen (e.), um sicherzustellen, dass sich der „Volkswille und sohin: die Demokratie selbst“ durchsetzen kann. Dieses Zwischenergebnis zu den Parteifunktionen leitet über zur nächsten Analysekategorie der Parteien(staats)theorie *Kelsens*, nämlich dem Sinn und Zweck des Parteienwettbewerbs.

3. Sinn und Zweck des Parteienwettbewerbs

a. Integrationsfunktion und Gemeinschaftswilleproduzent

Zunächst einmal ist zu wiederholen, dass für *Kelsen* der Gemeinschaftswille als „Resultante“ und als „Kompromiß zwischen entgegengesetzten Interessen“ entsteht (vgl. IV.2.a./d.).⁸² Primärer Sinn und Zweck des Parteienwettbewerbs ist die Integration der verschiedenen, mechanisch zu denkenden Parteiauffassungen (hierzu IV.2.d.), die dann im Wege eines Kompromisses *zwischen* diesen zahlreichen Parteiauffassungen den Gemeinschaftswillen hervorbringen.

Ursächlich für diese Integrationsfunktion ist das Majoritätsprinzip und damit einhergehend die Notwendigkeit, Parteikoalitionen zu formen, um eine Mehrheit im Parlament bilden zu können. Zu beachten ist hierbei, dass die Integration durch den Parteienwettbewerb nicht auf Ebene der Bürgerschaft und damit in der Öffentlichkeit vollzogen wird, sondern lediglich innerhalb des Parlaments. So definiert *Kelsen* den Begriff der Parteienkoalition als den Prozess „geringere Differenzen zwischen den Parteigruppen zurückzustellen und sich auf die wichtigsten gemeinsamen Interessen zu einigen“, die in einem Proportionalwahlsystem⁸³ „aus dem Bereiche der Wählerschaft in die des Parlamentes verschoben“ werde. Dies vereinfache die Integration der verschiedenen Auffassungen erheblich und bedeute daher „sozialtechnisch keineswegs ein Uebel, sondern im Gegenteil ein Fortschritt“. Der Vorteil zeige sich gerade darin, dass

„diese Integration aber besser im Parlament selbst als in der breiten Masse der Wähler vor sich geht“.⁸⁴ Aus diesen Zeilen spricht einige Wertschätzung gegenüber den Parteien. Sie ermöglichen das, was sonst nur unter viel schwierigeren Umständen möglich wäre: In einer heterogenen Gesellschaft im Wege eines Kompromisses auf einen gemeinsamen Standpunkt zu kommen. Es geht ihm nicht um die gesellschaftliche Beilegung des „Streits des besseren Argumentes“, sondern um die Sicherstellung der Arbeits- und Funktionsfähigkeit des Parlamentes durch den Parteienwettbewerb. Wenn *Kelsen* also als Sinn und Zweck des Parteienwettbewerbs dessen integrative Kraft betont, ist diese Integration weniger eine deliberative, als vielmehr eine institutionell-mechanische. *Kelsen* selbst spricht in diesem Zusammenhang vom „Wesen des demokratischen Parteienstaates“, das eben darin bestehe, das nicht „das Interesse einer einzelnen Gruppe zum Staatswillen“, sondern dieser Staatswillen „durch ein Verfahren bestimmt [werde], in dem mehrere parteimäßig organisierte Gruppeninteressen als solche miteinander ringen und zu einem Ausgleich kommen“.⁸⁵

b. Rechtliche Garantien und Verhältniswahl als favorisiertes Format

Damit dies jedoch ermöglicht wird, befürwortet *Kelsen* rechtliche Garantien, um sicherzustellen, „daß möglichst alle Parteiinteressen sich äußern und miteinander in Konkurrenz treten können; damit es schließlich zu einem *Kompromiß* zwischen ihnen komme“. Allerdings erscheint es verfehlt, mit diesen Äußerungen „moderne“ rechtliche Garantien, genannt sei hier nur das Recht auf Chancengleichheit der Parteien aus Art. 21 i.V.m. Art. 3 GG, zu assoziieren. Diese Garantien böte viel eher das „Verfahren in einem auf dem Proportionalwahlsystem aufgebauten Parlament“.⁸⁶ *Kelsen* beantwortet damit die Frage nach dem von ihm favorisierten Format des Parteienwettbewerbs. So spricht er sich bereits in der Erstauflage von „Vom Wesen und Wert der Demokratie“ sehr deutlich für ein Verhältniswahlsystem aus. Hiermit ergreift er Opposition zu anderen Stimmen des Weimarer Quartetts, wie etwa *Rudolf Smend*, der sich gegen ein Proporzsystem ausspricht.⁸⁷ Wie erklärt sich diese frühe Positionierung *Kelsens* und warum sieht er gerade im Proportionalwahlsystem eine Garantie für den Parteienwettbewerb und den daraus hervorgehenden Gemeinwillen?

⁸² *Kelsen*, WuW 1929, S. 171.

⁸³ Zu dem von *Kelsen* favorisierten Proportionalwahlsystem, vgl. Abschnitt IV.3.b.

⁸⁴ Ebenso wie die vorherigen Zitate aus *Kelsen*, WuW 1929, S. 199 f.

⁸⁵ *Kelsen*, WuW 1929, S. 200.

⁸⁶ Beide Zitate *ebd.*, S. 200.

⁸⁷ *Dreier* (Fn. 15), S. 54.

Kelsen betrachtet die Frage des Wahlsystems nicht rein unter funktionalen Gesichtspunkten, wie etwa der Stabilität der Regierung, sondern für ihn steht eine möglichst spiegelbildliche Abbildung der Bevölkerung im Vordergrund. Insbesondere sollte die Minorität nicht ausschließlich durch die Majorität vertreten werden, um der Idee der Demokratie, der politischen Selbstbestimmung, Genüge zu tun:

Unter dem Gesichtspunkte der politischen Selbstbestimmung muß es unzulässig erscheinen, daß nur die Majorität ihre Repräsentanten in den Gesetzgebungskörper entsendet, daß die Interessen der Minorität oder der Minoritäten von den Abgeordneten der Majoritätspartei vertreten werden. Soll man von keinem fremden Willen *beherrscht* sein, darf man auch nur von Angehörigen der eigenen Partei *vertreten* werden. Darum wählt nach dem System der Verhältniswahl nicht das Volk, sondern wählen die einzelnen Parteien ihre Vertrauensmänner ins Parlament, in dem jede Partei und so auch die Minoritäten im Verhältnis zu ihrer ziffernmäßigen Stärke vertreten sind.⁸⁸

Aus heutiger Warte wirkt *Kelsens* Argumentation zum Ende dieses Abschnitts etwas befremdlich, schließlich sind für ihn Abgeordnete nicht Vertreter des ganzen Volkes (vgl. Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG), sondern erscheinen lediglich als Vertreter der Parteien. Dies gilt umso mehr, als auch schon nach Art. 21 S. 1 WRV Abgeordnete Vertreter des ganzen Volkes sein sollten. Hierzu stellt sich *Kelsen* folglich in klare Opposition. Diese Positionierung findet sich in der Zweitaufgabe von „Vom Wesen und Wert der Demokratie“ nicht wörtlich wieder, vielmehr betont *Kelsen* seine Vorstellung, dass durch das Parlament die tatsächliche Interessenlage der Bevölkerung abgebildet werde. So sei es „von größter Wichtigkeit, daß *alle* politischen Gruppen im Verhältnis zu ihrer Stärke im Parlamente vertreten seien, damit die *tatsächliche Interessenlage*, das ist aber die prinzipielle Voraussetzung, unter der ein Kompromiß zustande kommen kann, im Parlamente sich zunächst überhaupt darstelle“.⁸⁹

Das Proportionalwahlsystem wird also einem Mehrheitswahlsystem vorgezogen, weil nur ersteres die tatsächliche Interessenlage des Volkes abbilden könne. Hierin zeigt sich wieder die dargestellte mechanische Integrationsfunktion (a.) des Parteienwettbewerbs. Die Interessenlage und damit die Demokratie wird von *Kelsen* nicht als deliberatives Ergebnis einer Diskussion gedacht, sondern als ein mechanisches Resultat hervorgehend aus den verschiedenen „tatsächliche[n] Interessenlage[n]“. Es bleibt zudem

festzuhalten, dass der Parteienwettbewerb durch möglichst viele Parteien in einem Repräsentativsystem eine stark auf die Volkssouveränität abzielende Richtung hat. Ist dies auch seinen Ausführungen zur Binnenstruktur von Parteien zu entnehmen?

4. Binnenstruktur von Parteien

a. Aufruf zur innerparteilichen Demokratie

Bezüglich der Binnenstruktur von Parteien wird in der Rezeption *Kelsens* Parteientheorie hervorgehoben, dass *Kelsen* den „Gedanke[n] der innerparteilichen Demokratie im Kern klar erfasst und ausgesprochen“ und somit einen bedeutenden „Beitrag zur Ideen- und Verfassungsgeschichte des Art. 21 GG, [...] speziell zu Art. 21 Abs. 1 S. 3 GG“ geleistet habe.⁹⁰ Wie einflussreich *Kelsens* demokratietheoretische Schriften konkret für die Formulierung des Art. 21 Abs. 1 S. 3 GG waren, lässt sich zwar nicht rekonstruieren. *Kelsens* immer wieder geäußerte Forderung nach innerparteilicher Demokratie durchzieht aber in der Tat seine staats- und demokratietheoretischen Schriften. So verbindet *Kelsen* bereits in seiner „Allgemeine Staatslehre“ eine Forderung nach Verrechtlichung der Parteien mit einem Aufruf zur innerparteilichen Demokratie:

Wird die politische Partei zu einem entscheidenden Faktor im Prozesse der staatlichen Willensbildung, dann liegt es nahe, die Organisation der Partei unter diesem Gesichtspunkte gesetzlich zu regeln, insbesondere dafür Sorge zu tragen, daß innerhalb der Partei selbst der Grundsatz demokratischer Kontrolle gewahrt bleibe, und die – gerade beim System der Proportionalität so oft beklagte – Diktatur der Parteiführer möglichst eingeschränkt werde.⁹¹

Diese Forderung nach innerparteilicher Demokratie belegt *Kelsen* an anderer Stelle explizit mit seiner Lektüre von *Robert Michels* „Soziologie des Parteiwesens“. So argumentiert er etwa in der Zweitaufgabe von „Vom Wesen und Wert der Demokratie“ mit Fußnotenverweis auf jenes Werk, wonach „gerade die amorphe Struktur“ der Parteien es begünstige, „daß die sich [in Parteien] abspielenden Vorgänge der Gemeinschaftswillensbildung einen ausgesprochen aristokratisch-autokratischen Charakter haben“.⁹² „Die Wirklichkeit des Parteilebens, in dem bedeutende Führerpersönlichkeiten sich noch viel stärker geltend machen können als innerhalb der Schranken einer demokratischen Staatsverfassung“, so *Kelsen*, „[...] bietet dem Individuum in der Regel nur ein sehr ge-

⁸⁸ *Kelsen*, WuW 1920, S. 10.

⁸⁹ *Kelsen*, WuW 1929, S. 199.

⁹⁰ Vgl. *Dreier* (Fn. 15), S. 56.

⁹¹ *Kelsen*, AS 1925, S. 351.

⁹² *Kelsen*, WuW 1929, S. 172.

ringes Maß demokratischer Selbstbestimmung“.⁹³ Diese Forderung nach gesetzlicher Regelung der innerparteilichen Demokratie ist in der Tat ein sehr fortschrittlicher Gedanke. Der Gedanke der gesetzlichen Regulierung der innerparteilichen Demokratie findet sich in sonstigen zeitgenössischen Beschreibungen vor allem in Darstellungen, die amerikanische Gesetze, die in Reaktion auf das Phänomen der amerikanischen „Parteimaschine“ verabschiedet wurden, beschreiben. In diesen Darstellungen geht es darum, den gesetzgeberischen Umgang der Amerikaner mit demokratischen Mängeln des Parteiwesens – etwa bei den Primaries – zu beschreiben.⁹⁴ Kelsen könnte demnach in der Tat der erste deutschsprachige Staatsrechtslehrer sein, der die rechtspolitische Forderung nach Durchsetzung der innerparteilichen Demokratie aus dem amerikanischen Kontext auf die Weimarer Parteidebatte überträgt. Dies ist umso bemerkenswerter als er damit etwa die gegensätzliche Position zu Radbruch einnimmt, der im Jahre 1930 die Notwendigkeit der gesetzlichen Regelung innerparteilicher Verhältnisse als bloßes Problem von Mehrheitswahlsystemen noch explizit ablehnt.⁹⁵

b. Ablehnung des freien Mandats und weitere Reformvorschläge

Doch Kelsen hat noch weitere Reformvorschläge, die die innere Struktur der Parteien betreffen. Zwar gehört die Stellung des Abgeordneten – ob frei oder durch ein imperatives Mandat gebunden – nicht unmittelbar dazu, jedoch haben Kelsens Auffassungen hierzu sowohl Aussagekraft für die sonstige innere Struktur der Parteien, als auch für das Leitmotiv, das durch die Reformvorschläge gefördert werden soll.

Bereits in der Erstauflage von „Vom Wesen und Wert der Demokratie“ erklärt sich Kelsen die von ihm diagnostizierte Neigung der „breiten Volksmassen“ zum imperativen Mandat mit dem „demokratischen Prinzip“. „Denn das imperative Mandat – ehe- dem ein Requisite des ständischen Staates und darum besonders in der konstitutionellen Monarchie zum alten Eisen geworfen – ist“, so Kelsen, „gleichwohl nur die direkte Konsequenz der unveräußerlichen Volkssouveränität.“⁹⁶ Auch der Zweitaufgabe von „Vom Wesen und Wert“ zufolge ist das imperative

Mandat die logische Folge der Volkssouveränität.⁹⁷ Gleichzeitig ist sich Kelsen bewusst, dass das imperative Mandat in seiner alten Form nicht wiederkehren könne. Nichtsdestotrotz befürwortet er doch den „Gedanke[n] einer ständigen Kontrolle des Abgeordneten durch die zur politischen Partei organisierte Wählergruppe“. Dies wäre geeignet, „[d]ie Unverantwortlichkeit des Abgeordneten seinen Wählern gegenüber, die zweifellos eine der Hauptursachen für die Mißstimmung, die heute gegen die Institution des Parlaments herrscht“, einzudämmen,⁹⁸ was zu seinen radikaldemokratischen Reformvorschlägen für Parlament und die Binnenstruktur von Parteien, die die Zentralität des Volkssouveränitätsgedanken abermals betonen, überleitet.

Zu den von Kelsen vorgeschlagenen Maßnahmen gehören zunächst die Abschaffung der Immunität, die Abschaffung der Indemnität und der automatische Verlust eines Mandates als „Folge eines ausdrücklichen Austrittes oder Ausschlusses aus der Partei“.⁹⁹ Kelsen möchte es jedoch nicht hierbei belassen. Er schlägt nach wohlwollender Erwähnung der russischen Sowjetverfassung, die ein solches Recht für ihre Räte vorsähe, vor, den in Verfassung und Gesetzen normierten Parteien „das Recht auf Abberufung der Abgeordneten“ zu geben. Er erwägt es, den Parteien zu „überlassen, je nach Bedarf zur Beratung und Beschlußfassung über die verschiedenen Gesetze aus ihrer Mitte die ihr zur Verfügung stehenden Fachmänner zu delegieren, die jeweils mit der der politischen Partei nach dem Proporz zukommenden Stimmenzahl auf die Entscheidung Einfluß nehmen“.¹⁰⁰ Dieses jederzeitige Abberufungs- und Austauschrecht der Abgeordneten durch die Parteien diene dazu, dem Argument der „Volksfremdheit“ und dem Vorwurf von fehlender Sach- und Fachkenntnisse entgegenzutreten.¹⁰¹ Kelsen sollte also nicht nur als derjenige erinnert werden, der zur innerparteilichen Demokratie aufrief, sondern auch – um die Volkssouveränität zu realisieren – als Befürworter des imperativen Mandats und als Autor teils radikaldemokratisch, teils expertokratisch anmutender Reformvorschläge jenseits der heutigen Verfassungslage.

⁹³ Ebd., S. 172 f.

⁹⁴ Vgl. nur Hasbach, Die moderne Demokratie, Jena 1917, S. 487 f. sowie später – ebenfalls nur in Bezug auf den amerikanischen Diskurs – bei Triepel (Fn. 4), S. 23 f.

⁹⁵ Radbruch, (Fn. 41), S. 53. Weitaus weniger überrascht, dass diese ablehnende Position auch bei Carl Schmitt zu finden ist, vgl. Schmitt (Fn. 15), S. 247.

⁹⁶ Kelsen, WuW 1920, S. 11.

⁹⁷ Kelsen, WuW 1929, S. 185 (dort Fn. 27).

⁹⁸ Ebd.

⁹⁹ Ebd., S. 186. Anzumerken ist, dass sein Reformvorschlag eines automatischen Mandatsverlusts (teilweise) geltendem Landesrecht entsprach, vgl. etwa Art. 7 Ziff. 6 des württembergischen Landtagswahlgesetzes v. 4.4.1924.

¹⁰⁰ Kelsen, WuW 1929, S. 188.

¹⁰¹ Ebd.

V. Zusammenfassung und Bewertung

Es bleibt festzuhalten, dass *Kelsen* als klarer Fürsprecher der Parteien gelten darf. Er ist als ein Vertreter der vierten *Triepelschen* Stufenabfolge der Beziehung zwischen Parteien und Staat anzusehen, der die Inkorporation der Parteien in den Staat durch die seiner Ansicht nach notwendige Verbindung von Demokratie und Parteienstaat einforderte. Parteien sollten nicht nur in der Verfassung ausdrücklich normiert werden, sondern sogar als Organe der staatlichen Willensbildung anerkannt werden. Funktion und Aufgabe der Parteien sind *Kelsen* zufolge, die Interessen des Volkes abzubilden, zu integrieren sowie die obersten Verwaltungs- und Gerichtsposten zu besetzen. Die Stärken und mit ihr die Anknüpfungspunkte für eine etwaige Anschlussfähigkeit der *Kelsenschen* Parteien(staats)theorie sind aber wohl weniger in der Funktionsbeschreibung (IV.2.) als in seinen Ausführungen zu den anderen beiden Analysekatégorien zu suchen. Insbesondere *Kelsens* pointierte Analyse *Triepels* „metapolitische[r] Illusion“ eines fernab des Parteienkompromisses vorhandenen Gemeininteresses macht *Kelsens* prozedurales Gemeinwohlverständnis deutlich. Dieses erachtet den Parteienwettbewerb als notwendig, um „den Gemeinschaftswillen nur als Resultante der Parteiwillen entstehen“ zu lassen. In der gegenwärtigen Rechtswissenschaft sind hingegen vereinzelte Stimmen zu hören, die unter expliziter Berufung auf *Triepels* Rektoratsrede aus dem Jahre 1927 eine zumindest partielle Überwindung politischer Parteien fordern.¹⁰² Hier könnte eine Besinnung, wenn nicht gar eine „Arsenalisierung“ anhand *Kelsens* demokratietheoretischen Schriften, insbesondere zur „metapolitische[n] Illusion“, gewinnbringend sein. Als anschlussfähig kann aber sicherlich auch der von *Kelsen* adäquat beschriebene, durch Parteien erreichte zivilisatorische Fortschritt gelten, politische Interessengegensätze und Kompromissfindung aus der Gesellschaft in das Parlament zu verschieben und auf diesem Wege diese Konflikte überhaupt integrations- und kompromissfähig zu machen. Zudem schreckte *Kelsen* nicht davor zurück, teils radikaldemokratische, teils expertokratische Reformvorschläge fernab der damaligen Verfassungslage zu formulieren. Besonders hervorzuheben sind natürlich seine Überlegungen zum mittlerweile in Art. 21 Abs. 1 S. 3 GG niedergelegten, damals aber noch innovativen Reformvorschlag einer Regulierung der innerparteilichen Demo-

kratie. Teilweise arbeiten sich gegenwärtige Reformvorschläge an denselben Bedenken ab, die bereits *Kelsen* motivierten, seine Reformvorschläge zu formulieren.¹⁰³ Wenn man *Kelsens* Parteientheorie auf diese bisher zusammengefassten Punkte reduzierte, könnte man die häufig geltend gemachte Anschlussfähigkeit wohl ohne nähere Differenzierungen bejahen.

Eine solche abschließende Bewertung würde jedoch eine gewisse Prämisse *Kelsens* Parteientheorie außer Acht lassen: In allen Perspektiv- und Analysekatégorien der Rekonstruktion, namentlich Funktionen, Wettbewerb und innere Organisation der Parteien, wurde immer wieder deutlich, dass *Kelsen* Parteien als verlängerten Arm der Volkssouveränität ansieht. Im vom Bundesverfassungsgericht begrifflich geprägten Duktus ließe sich sogar eine Reduktion auf die Funktion des Sprachrohrs ausmachen.¹⁰⁴ So argumentiert *Kelsen* auffällig mechanisch und voluntaristisch, immer wieder wird ein dem politischen Prozess vorausliegender, freilich heterogener Volkswille angenommen.¹⁰⁵ Andere „moderne“ Funktionen der Parteien, wie die Willensbildung und Beeinflussung der öffentlichen Meinung, kommen hingegen nicht vor. Dies gilt auch für die politische Erziehung und Willensbildung des Volkes, nach Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG der Kerninhalt des grundgesetzlichen Auftrags. Für *Kelsen* sind Parteien nicht meinungsbildend, sondern meinungsabbildend. Natürlich kann nicht Maßstab der Anschlussfähigkeit sein, dass *Kelsen* jegliche im heutigen Diskurs ausgemachten Funktionen der Parteien im Rahmen seiner Demokratietheorie beschrieben hat. Dennoch handelt es sich bei dieser Strukturanalogie um ein nicht zu ignorierendes Manko. Dies wird umso deutlicher, wenn man sie der zeitgenössischen Parteien(staats)theorie *Richard Thomas* gegenüberstellt, der

¹⁰² *Towfigh*, Das Parteien-Paradox, Tübingen 2015. Hierzu aufgrund der Anknüpfung an ein „substanzielles, überparteiliches“ Gemeinwohl“, einer „zweckrationalen Kosten-Nutzen-Perspektive“ sowie eines geschichtsvergessenen Novitismus kritisch *Erbentraut*, Der Staat 56, 2017, S. 142 ff. (Zitate S. 144, 146).

¹⁰³ Vgl. vor allem *Willke*, Dezentrierte Demokratie: Prolegomena zur Revision politischer Steuerung, Berlin 2016, insb. S. 18 ff., 109 ff., der aufgrund der Komplexität der Sachfragen in der Wissensgesellschaft Expertengremien (in einem sog. Unterhaus) fordert und so – ähnlich wie *Kelsen* – der fehlenden Sach- und Fachkenntnisse der Abgeordneten entgegenzutreten möchte.

¹⁰⁴ Die Verwendung des Begriffs „Sprachrohr“ durch das Bundesverfassungsgericht ist auf *Gerhard Leibholz* zurückzuführen (vgl. *Leibholz*, Das Wesen der Repräsentation unter besonderer Berücksichtigung des Repräsentativsystems, Berlin/Leipzig 1929, S. 118; wobei anzumerken ist, dass *Leibholz* den Begriff wiederum von seinem Habilitationsvater *Triepel* sowie von *Erich Kaufmann* übernommen hat, vgl. *ebd.* (dort Fn. 2)), wird aber schon lange nicht mehr verwendet. Hierzu *Grimm* (Fn. 26), S. 608 sowie *Erbentraut* (Fn. 10), S. 31.

¹⁰⁵ Insb. letzterer Aspekt erscheint irritierend, wenn nicht gar paradox – gerade aufgrund des von *Kelsen* vertretenen prozeduralen Gemeinwohlverständnisses. Zu *Kelsens* Voluntarismus *Funke*, Grenzen der rechtstheoretischen Aufklärung der Staatsrechtslehre, Der Staat 57, 2018, S. 267 ff., insb. S. 282, 286.

den Volkswillen als Denkkategorie strikt ablehnt, die Aggregationsleistung der Parteien stark betont und dem Faktor der öffentlichen Meinung größeren Raum gewährt.¹⁰⁶ Deliberation, Überzeugung und Kommunikation in einem öffentlichen Raum fernab des Parlaments haben in *Kelsens* Parteien(staats)theorie hingegen keinerlei Platz. Umso irritierender ist es, dass die Parteien für *Kelsen* das Volk nicht nur entstehen lassen, sondern er, indem er Volk und Parteien gleichsetzt, den Unterschied zwischen Volk und Parteien nivelliert. Besonders dieser Aspekt erscheint mir bisher nicht ausreichend Beachtung gefunden zu haben.

Dies soll folgender Vergleich verdeutlichen: Eine gewisse Nähe zwischen *Kelsens* und *Gerhard Leibholz*‘ Parteienstaatstheorie ist kaum von der Hand zu weisen. Dies mag zwar nicht für den Ausgangspunkt ihrer jeweiligen Positionen gelten, aber für ihr Verhältnis von Volk/Partei/Staat und damit für ihre Schlussfolgerungen, die sie beide bezeichnenderweise in demselben Jahr zum ersten Mal unter demselben Begriff des Parteienstaates fassen.¹⁰⁷ Beide setzen Volks-, Parteien- und Gemeinwillen gleich. Beide unterscheiden zwischen den in Parteien zu findenden Aktivbürgern¹⁰⁸ und dem Rest der zu beherrschenden Bevölkerung. Beide belassen so neben den Parteien nicht viel Platz für die Vertretung, ja für die Existenz des Volkes fernab der Parteien – von Verbänden, Interessenorganisationen oder Bürgerinitiativen ganz zu schweigen. Schlussendlich nivellieren sie mit ihren Parteien(staats)theorien gleichermaßen die analytische Unterscheidbarkeit von Staat und Gesellschaft.¹⁰⁹

Damit keine Missverständnisse aufkommen: *Kelsen* teilt definitiv nicht *Leibholz*‘ vorstaatlichen Volksbegriff,¹¹⁰ seine plebiszitäre Diktion¹¹¹ oder gar seine eigentümliche, mindestens dem Begriffe nach an *Carl Schmitt* angelehnte Dichotomie von Repräsentation

und Identität.¹¹² Aber eben nicht nur bei *Leibholz* „rücken die Parteien an die Stelle des Volkes“¹¹³ – sondern auch in der Parteien(theorie) *Kelsens*. *Leibholz* nimmt diese Gleichsetzung von Volk und Parteien zwar auch vor, um die antipodische Beziehung zwischen Repräsentation und Identität zu retten,¹¹⁴ geeint sind die beiden aber wiederum in ihrer Motivation, Parteien und Volk gleichzusetzen, um das Phänomen der politischen Parteien mit dem Gedanken der Volkssouveränität überhaupt vereinbaren zu können.¹¹⁵ Angesichts des damaligen umkämpften demokratietheoretischen Diskurses mag die Gleichsetzung von Partei und Volk zwar ein enorm wichtiger Beitrag für die Anerkennung der zentralen Rolle der Parteien für die moderne Demokratie gewesen sein. Aber eine solche unterkomplexe Gleichsetzung sollte für die heutige Zeit kaum als vorbehaltlos anschlussfähig gelten dürfen. Es mutet daher etwas willkürlich an, wenn einerseits führende Köpfe der Bundesrepublik Deutschland *Leibholz*‘ Parteien(theorie) schon seit geraumer Zeit ins Archiv verbannen,¹¹⁶ *Kelsens* Parteien(theorie) andererseits seit neuestem *in toto* ins Arsenal befördert wird. Nicht alles, was *Kelsen* in seiner Parteien(staats)theorie formuliert hat, verdient das Etikett „anschlussfähig“. Der „*Leibholz*‘sche *Kelsen*“, der das Volk erst durch die Parteien entstehen lässt, Volk und Partei gleichsetzt und Parteien als staatliche Organe anerkannt wissen möchte, eben derjenige, der eine Parteienstaatstheorie formulierte, sollte ebenfalls ins Archiv gestellt werden. Erst nachdem diese (Staats-)Spreu vom Weizen getrennt wurde, sollte die Anschlussfähigkeit *Kelsens* Parteien(theorie) für die heutige Diskussion erwogen werden.

¹⁰⁶ Vgl. *Thoma* (Fn. 28), insb. S. 62 f.

¹⁰⁷ Vgl. das vierte Kapitel „Die Spannungen zwischen Verfassungsrecht und Wirklichkeit in den Demokratien der Gegenwart“ in *Leibholz* (Fn. 104), S. 98–123 (insb. S. 118 ff.).

¹⁰⁸ *Leibholz*, Der Strukturwandel der modernen Demokratie (1958), in: Lenk/Neumann (Hrsg.), Theorie und Soziologie der politischen Parteien, Neuwied/Berlin 1968, S. 172.

¹⁰⁹ Für die analytische Unterscheidbarkeit gibt es – anders als für den historisch überkommenen, strengen Dualismus zwischen Staat und Gesellschaft – weiterhin gute Gründe, dies zeigt *Grimm*, (Fn. 26), S. 610 ff.

¹¹⁰ Vgl. hierfür *Leibholz*, (Fn. 104), S. 46 ff.

¹¹¹ *Leibholz*, (Fn. 104), S. 118 f.; selbst 1958 spricht *Leibholz* bekanntlich noch davon, „daß der moderne Parteienstaat seinem Wesen wie seiner Form nach nichts anderes wie eine rationalisierte Erscheinungsform der plebiszitären Demokratie oder [...] ein Surrogat der direkten Demokratie im modernen Flächenstaat“ sei, vgl. *ders.* (Fn. 108), S. 158.

¹¹² Zu allen diesen Aspekten *Siehr*, Repräsentation bei Gerhard Leibholz, in: Kaiser (Hrsg.), Der Parteienstaat: Zum Staatsverständnis von Gerhard Leibholz, Baden-Baden 2013, insb. S. 55 ff., S. 66 ff.

¹¹³ *Siehr* (Fn. 112), S. 67.

¹¹⁴ *Mantl*, Repräsentation und Identität: Demokratie im Konflikt, Wien 1975, S. 87.

¹¹⁵ Dass *Kelsen* und *Leibholz* unterschiedlicher Auffassung zum freien Mandat waren, stellt keinen Einwand gegen diese These dar. Während *Kelsen* – wie beschrieben – das imperative Mandat bevorzugt, verteidigt *Leibholz* bereits 1929 das freie Mandat, vgl. *Leibholz* (Fn. 104), S. 94 ff. Doch *Leibholz*‘ Auffassung resultiert nicht aus Erwägungen der Volkssouveränität, sondern aus seinem elitären Repräsentationsbegriff, vgl. hierzu *Siehr* (Fn. 112), S. 59.

¹¹⁶ Vgl. nur *Dreier* (Fn. 15), S. 52 ff. (dort Fn. 34); *Hennis*, Der „Parteienstaat“ des Grundgesetzes: Eine gelungene Erfindung, in: Hofmann/Perger (Hrsg.), Die Kontroverse: Weizsäckers Parteienkritik in der Diskussion, Frankfurt a.M. 1992, S. 34 f., 38 f.; *Grimm* (Fn. 26), S. 613 ff.; *Günther*, „Eine in jede Richtung veränderte Wirklichkeit“: Gerhard Leibholz und die antiliberale Bewegung, in: Kaiser (Fn. 112), insb. S. 36 f., 40.

Zwischen Karriere und Pflichtbewusstsein – Die Motivation von Zählkandidaten

Oliver Kannenberg, M.A./
Daniel Hellman, M.A.¹

1. Einleitung

Zum Einstieg ein Gedankenexperiment: Zur nächsten Bundestagswahl treten nur noch die Kandidaten² an, die realistische Chancen auf ein Bundestagsmandat haben. Die Wahlzettel würden fast überall nur noch aus einem, selten zwei und sehr selten aus mehr als zwei Direktkandidaten bestehen. Ein solcher Zustand könnte mit Recht als „Wahl ohne Auswahl“ (von Arnim 2003) bezeichnet werden.

Erst die Möglichkeit, zwischen verschiedenen Angeboten auswählen zu können, macht die Wahl zur Auswahl. Dieser Grundsatz kann als niedrigschwelligste Anforderung an die demokratische Technik der Personalbereitstellung gesehen werden (Dahl 1975; Nohlen 2014). Insofern stellt sich die Frage, wie die Parteien es schaffen, Kandidaten auch für aussichtslose Plätze zu rekrutieren. Welche Motivation treibt die umgangssprachlich als Zähl- oder Füllkandidaten bezeichneten aussichtslos Platzierten an?

Dieser Frage will sich der vorliegende Aufsatz mittels eines mixed methods Ansatzes nähern. Daher werden verschiedene Datenquellen verwendet. Während die Ausführungen in den Kapiteln 3, 5 und 6 auf Daten einer standardisierten Befragung von Kandidaturbewerbern³ auf Aufstellungsversammlungen zur

Bundestagswahl 2017 basieren, stammen die in Kapitel 4 verwendeten qualitativen Aussagen aus leitfadengestützten Interviews, die im Zuge dieser Veranstaltungen geführt wurden.⁴

2. Theoretische Vorüberlegungen und Begrifflichkeiten

Die Kandidatenaufstellung galt lange Zeit in der Politikwissenschaft als „Secret Garden of Politics“ (Gallagher/Marsh 1988). Während im internationalen Vergleich aufgrund regionaler Spezialisten einige Länder verhältnismäßig gut erforscht sind (etwa Israel mit einer langen Liste an Veröffentlichungen, siehe etwa Kenig et al. 2015; Rahat 2006), musste lange Zeit in Bezug auf die Aufstellungsverfahren zum Deutschen Bundestag auf die Vorarbeiten von Zeuner (1970) und Schüttemeyer/Sturm (2005) zurückgegriffen werden. In der jüngeren Vergangenheit zeigt sich erfreulicherweise auch in Deutschland eine erhöhte Beschäftigung mit den Vorselektionsprozessen der Parteien. Zuvorderst ist die hier verwendete IParl-Studie zur Kandidatenaufstellung für die Bundestagswahl 2017 zu nennen (Höhne 2017, S. 230). Darüber hinaus greifen auch Reiser und Steg Aspekte der Personalrekrutierung für den Deutschen Bundestag auf (Reiser 2013; 2018; Steg 2016).

Die Karrierewege von (Spitzen-)Politikern und die dazugehörige Motivation, eine politische Karriere anzustreben, sind ebenfalls keineswegs erschöpfend behandelt worden. In jüngster Vergangenheit wurden verschiedene Studien dazu publiziert (Bailer et al. 2013; Gruber 2009; Herzog 1975; Ohmura et al. 2017). In Bezug auf die forschungsleitende Frage der Motivation, die in diesem Aufsatz als Summe an Antrieben für eine mögliche Handlung verstanden wird, ist der ohnehin begrenzte Forschungsstand noch einmal geringer. So lassen sich grundsätzlich nur wenige Untersuchungen der Kandidatenmotivation finden, welche zumeist den gesamten Pool an Bewerbern in den Blick nehmen (Höhne 2013; Norris/Lovenduski 1995, S. 166-170). Angesichts der Tatsache, dass die Bereitstellung von Wahlalternativen eine zentrale Funktionsbedingung demokratischer Wahlen ist, überrascht die bestehende Forschungslücke zur Motivation aussichtsloser Kandidaten.

Der Begriff des Zählkandidaten hatte seine Bedeutung bereits zu Zeiten des Deutschen Kaiserreichs. Im dortigen Wahlsystem der absoluten Mehrheitswahl in Wahlkreisen ergaben sich durch den Zuschnitt der

¹ Oliver Kannenberg ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Parlamentarismusforschung (IParl) in Berlin. Daniel Hellmann ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am IParl und am Lehrstuhl für Regierungslehre und Policyforschung an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg.

² Aus Platzgründen und für einfache Lesbarkeit wird im Text nur die männliche Sprachform verwendet, sofern diese nicht Teil des Fragebogens und/oder von Zitaten ist. Die Personenbezeichnungen gelten stets für Personen männlichen und weiblichen Geschlechts.

³ Da ein großer Teil der Kandidaten zur Bundestagswahl 2017 (48,7 % der Kandidaten der im Bundestag vertretenen Parteien) sowohl im Wahlkreis nominiert waren, als auch auf einer Landesliste standen, ist nicht auszuschließen, dass ein Aspirant beispielsweise im Wahlkreis befragt wurde, wo er keine Chance auf den Mandatsgewinn hat. Falls er allerdings absehen kann oder es bereits feststeht, dass er einen aussichtsreichen Listenplatz einnehmen wird, könnte dies seine Motivation beeinflussen. Um dieses Problem zu reduzieren, werden im Folgenden ausschließlich Kandidaturmotivationen – also Motivationen zu einer bestimmten Kandidatur – aber nicht Kandidatenmotivationen untersucht.

⁴ Details zu den Erhebungen können unter www.iparl.de/de/projekt-kandidatenaufstellung.html abgerufen werden. Dort finden sich auch Fragebögen mit allen hier verwendeten Fragen.

Wahlkreise Hochburgen von Parteien. In eben jenen sogenannten „Rivierawahlkreisen“ war die Wahl des Kandidaten dermaßen gesichert, dass dieser „im Wahlkampf genauso gut auch an der Riviera weilen konnte“ (Nipperdey 2017, S. 500). Die übrigen Kandidaten, die keine realistische Aussicht auf einen Mandatsgewinn hatten, wurden von den Parteien mit unterschiedlichen Motiven aufgestellt. So sollte unter anderem mittels der Zählkandidaturen die Anzahl der Befürworter erfasst werden, die eine Partei im Wahlkreis auf sich vereinen kann (Groth/Bayer 1911, S. 547; Nipperdey 2017, S. 501). Bis heute wird der Begriff in der politischen Medienberichterstattung verwendet, wenn Kandidaten scheinbar aussichtslos antreten, besonders bei der stark vorgeprägten Bundespräsidentenwahl (Polaschek 2009, S. 18; Sturm 2017, S. 4). Die Bezeichnung Füllkandidat bzw. Füllkandidatur hat sich weniger etabliert, kann aber synonym verwendet werden. Der ohne Mandatsaussicht antretende Kandidat füllt gewissermaßen die ansonsten entstehenden Leerstellen.

In der Politikwissenschaft hat sich für aussichtslose Wahlkreise der Begriff des Diaspora-Wahlkreises etabliert (Gabriel et al. 2018, S. 10). So verwendet auch ein Kandidat in einem wenig aussichtsreichen Wahlkreis diesen Begriff: „Ja, wir sind hier in der Diaspora [...]. Hier haben es die Liberalen noch schwerer als woanders.“ (176-3-1) Wenn im Folgenden von Diaspora-Kandidaten die Rede ist, bewegen sich die Ausführungen demnach ausschließlich auf der Wahlkreisebene. Die Verwendung der Begriffe Füll- bzw. Zählkandidaturen wird auf beide Ebenen bezogen.

3. Spezifische Motive von Füllkandidaten

Füllkandidaten wissen per Definition bereits, bevor sie sich um eine Kandidatur bewerben, dass sie auf verlorenem Posten kämpfen. Es liegt nahe, bei ihren Bewerbungen andere Beweggründe zu vermuten als bei erfolversprechenden Kandidaturen. Ob dies zutrifft, soll im Folgenden anhand einer Befragung von Aspiranten – also Kandidaturbewerbern – betrachtet werden. Sie wurden gebeten, mittels einer Liste vorgegebener Items zu bewerten, inwiefern diese sie zur Bewerbung um eine Kandidatur motivierten. Ferner wurde abgefragt, ob die Befragten nominiert wurden und wie sie ihre Chance einschätzen über die jeweilige Kandidatur in den Bundestag einzuziehen.⁵ Da-

durch lassen sich für die Gruppen der aussichtsreichen und der aussichtslosen Kandidaturen verschiedene Motivationsitems vergleichen, die im Anschluss durch qualitative Betrachtungen zu Typen verdichtet werden.

Die Relation der Wichtigkeit der Items zueinander unterscheidet sich auf den ersten Blick kaum zwischen jenen mit hohen und jenen mit geringen Erfolgsaussichten (siehe Abbildung 1). Für jeweils über 95% der Befragten war es wichtig oder sehr wichtig, die eigene Partei zu unterstützen und/oder Wählerinteressen zu vertreten. Bemerkenswert daran ist, dass auch ohne realistische Chance auf Einzug in den Bundestag die Vertretung von Wählerinteressen ein dominantes Motiv darstellt. Ähnlich verhält es sich mit der Motivation, Politik im Bundestag gestalten zu wollen. Immerhin 87 % der Zählkandidaten empfanden dies als treibende Kraft für ihre Bewerbung. Auch wenn dies unter Berücksichtigung der mangelnden Erfolgsaussichten einen beträchtlichen Anteil darstellt, zeigen sich diesbezüglich erste Unterschiede zwischen den Gruppen. Politik im Bundestag zu gestalten, stellt für 99 % der aussichtsreich Aufgestellten eine wichtige Motivation dar. Ein weiterer Unterschied lässt sich u.a. bei der Motivation, Wahlkampf Erfahrungen sammeln zu wollen, ausmachen. Für Füllkandidaten, die häufig das erste Mal für den Bundestag kandidieren, ist der Reiz einen Wahlkampf zu führen, größer als für die meist routinierteren Kandidaten auf vorderen Listenplätzen. Etwa 50% der befragten Füll- und nur 29% der aussichtsreichen Kandidaten erachten dies als wichtig. Ähnliches gilt für den Wunsch, die eigene Stellung in der Partei zu verbessern. Zwar gaben nur insgesamt 38 % der Füllkandidaten an, dies würde sie motivieren, was allerdings im Vergleich zu 31 % unter den aussichtsreich Aufgestellten einen Unterschied darstellt. Entsprechend ist immerhin für einen Teil der Kandidaten, vor allem der Füllkandidaten, mit der Kandidatur die Hoffnung verbunden, ihre Chancen für künftige Positionskämpfe, etwa um aussichtsreiche Landtags-, Bundestags- oder Europaparlamentskandidaturen, in der Partei zu verbessern. Empirische Befunde widersprechen dieser These bisher eher (Manow/Flemming 2012, S. 768).

Füllkandidaten sehen sich häufiger durch einen Mangel an gleichwertigen Kandidaten motiviert. Während 29 % von ihnen dem zustimmten, empfanden nur etwa 21 % der potentiell erfolgreichen Kandidaten dies als Motiv. Damit wird der Mangel an gleichgut geeigneten Bewerbern zwar allgemein als nachrangiges Motiv gesehen, das aber dennoch für

⁵ Wir nehmen an, dass die Befragten ihre Mandatschancen realistisch einschätzen können, nicht zuletzt, weil sie den größten Anreiz haben, sich mit ihren Chancen auseinanderzusetzen. Darüber hinaus sind alle Fragebögen anonymisiert, sodass kein Rückschluss auf den tatsächlichen Nominierungs- und Kandidaturerfolg einzelner Befragter möglich ist.

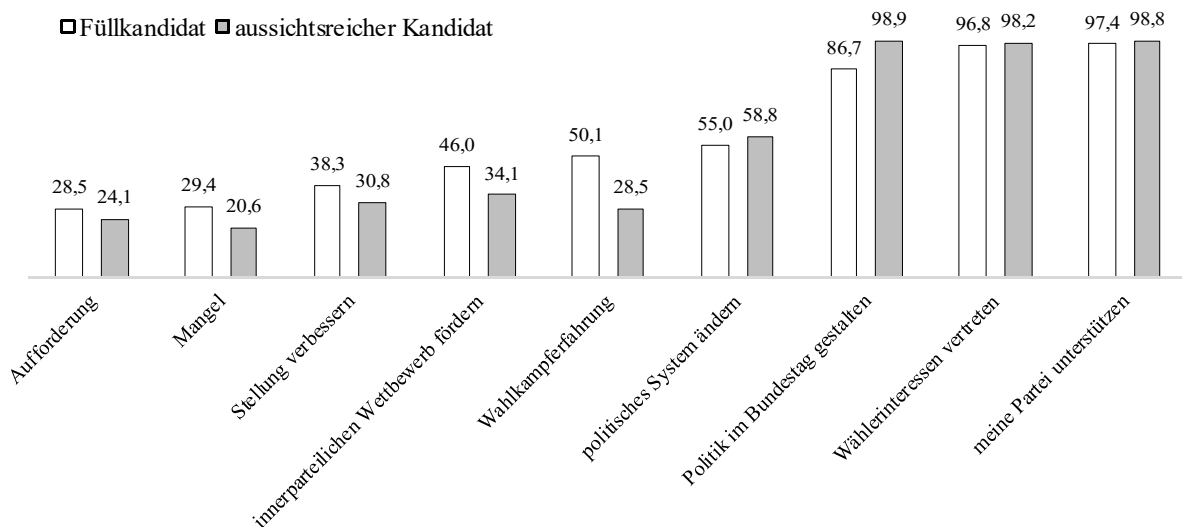
aussichtslos platzierte Kandidaten eher zutrifft. Diese Differenz lässt sich mithilfe der Angebot-Nachfrage-Modelle der Kandidatenrekrutierung erklären (Norris/Lovenduski 1995, S. 16; Schüttemeyer/Sturm 2005, S. 552; Höhne 2013, S. 102-111). Kandidaturen, die eine hohe Mandatschance haben und damit auch mit den nicht zu unterschätzenden Gratifikationen des Mandatserwerbs locken, ziehen mehr und geeignete Bewerber an als aussichtslose Kandidaturen. Wer sich also für eine aussichtsreiche Kandidatur bewirbt, wird selten einen Mangel an anderen potentiellen Bewerbern erleben. Dies äußert sich nicht zwangsweise in einer Vielzahl an Bewerbungen auf der Aufstellungsversammlung, die ohnehin eher selten sind (Reiser 2013, S. 139). Vielmehr ist anzunehmen, dass bereits vorselektiert wird und die Kandidatur eines allgemein als geeignet empfundenen Bewerbers andere vor einer Kampfkandidatur zurückschrecken lässt. Hingegen ist es auf unattraktiven Positionen nicht unüblich, dass nach Kandidaturwilligen gesucht werden muss und man sich aus Mangel an anderen Bewerbern bereit erklärt, zu kandidieren. Ähnlich können auch die Unterschiede zwischen den Mandatsaussichtsgruppen bezüglich der Motivations-Items „innerparteilichen Wettbewerb steigern“ (46% Zustimmung bei den Füll- und 34% Zuspruch bei den aussichtsreichen Kandidaten) und „Aufforderung von einflussreichen Parteifreunden zur Kandidatur“ (29% Zustimmung bei den Füll- und 24% Zuspruch bei den aussichtsreichen Kandidaten) interpretiert werden.

Der Vergleich zeigt, dass Füllkandidaten teilweise anders motiviert sind, als Kandidaten mit guten Chancen, in den Bundestag einzuziehen. Zugleich sind die Ergebnisse widersprüchlich. Während sie öfter aus Mangel heraus kandidieren und sich eine Verbesserung ihrer Stellung verhoffen, sind sie dennoch in hohem Maße motiviert, Politik im Bundestag zu gestalten. Dies weist bereits daraufhin, dass die Motivationslage innerhalb der Gruppe der Füllkandidaten vielfältig und keineswegs homogen ist. Diese Gruppen werden im folgenden Abschnitt präziser durch die Auswertung leitfadengestützter Interviews herausgearbeitet.

4. Qualitative Typenbildung

Der Leitfaden beinhaltet zwar keine konkrete Frage zur Motivation der Kandidaten, im Verlauf der Befragung wurde das Thema dennoch immer wieder angesprochen. Die Aussagen stammen von Stimmberechtigten, Kandidaten und besonders einflussreichen Akteuren innerhalb des Aufstellungsprozesses, sogenannten Selektoren. Daher wurden nicht nur Eigen-, sondern auch Fremdauskünfte über die Kandidaturmotivation und allgemeine Bewerberlage bei der folgenden Typenbildung berücksichtigt. Die Aussagen wurden nach inhaltlichem Schwerpunkt kategorisiert. Im Anschluss daran konnten unter Berücksichtigung theoretischer Vorüberlegungen drei verschiedene Typen an Motivationen für aussichtslose Kandidaturen identifiziert werden.

Abbildung 1: Zustimmung zu Motivationsitems nach Aussicht auf Mandatsgewinn



Quelle: IParl 2016/2017. Anmerkung: Dargestellt ist jeweils die Summe der Anteile „sehr wichtig“ und „wichtig“.

„Insgesamt muss man sagen, das Interesse bei den Nicht-Aussichtsreichen, ist auch schwierig für uns [...]. Einen großen Blumentopf werden sie nicht verdienen, aber man erwartet doch eine ganze Menge von ihnen [...].“ (92-2-1) Solche oder ähnliche Aussagen von Seiten eines Selektors lassen sich bei einer Vielzahl der Interviewten in Bezug auf eine zu besetzende Zählkandidatur wiederfinden. Das geringe Interesse auf der Nachfrageseite stellt die Parteien – als monopolistische Anbieter von Kandidaturen – vor die Herausforderung, dass sie grundsätzlich bestrebt sind, ihrem Selbstanspruch einer möglichst vollständigen Präsenz nachzukommen.

Die idealistische Kandidatur:

Der erste Kandidatortypus wird davon angetrieben, dass keine vermeintliche „Wahl ohne Auswahl“ zustanden kommen soll: „Dann ein [...] Kreisverband gekommen ist und gesagt hat: ‚Du, wir haben noch niemanden bei uns‘, ist auch nicht viel Arbeit einen Wahlkampf zu machen, wenn man weiß, man kommt nicht rein, das ist Ehrenamt, das tut man für die Demokratie.“ (82-1-3) Die Annahme einer Nominierung kann in dieser Aussage als Folge einer starken Verinnerlichung eigener demokratischer Ideale verstanden werden, weshalb wir diesen Typus als „idealistische Kandidatur“ bezeichnen. Ein Teil der idealistischen Motivation folgt aus dem Verständnis, mit einer Kandidatur einen Dienst an der Demokratie zu verrichten.

Ein weiterer Einfluss auf die idealistische Kandidatur ist der Wunsch, die eigene Politikvorstellung zu präsentieren bzw. einen Teil dazu beizutragen, das politische System zu verändern: „Dieses Mal haben wir alle gespürt, jetzt muss etwas passieren. Es kann nicht mehr so weiter gehen. Wir sind alle bereit, viel zu machen und etwas in diesem Land zum Guten zu verändern und auf jeden Fall dazu beizutragen, dass es zu einer guten Veränderung kommt. Das hat mich sehr motiviert [...].“ (185-3-1) Es kann angenommen werden, dass diese Motivation eher bei Wahlkreis-kandidaturen vorherrschend ist, wo der direkte Vergleich verschiedener Politikvorstellungen zwischen den Kandidaten ausgeprägter ist.

In manchen Aussagen der Aspiranten kommt deutlich zum Ausdruck, inwiefern von diesem Willen zur Veränderung sowohl konkrete Inhalte als auch die grundsätzliche Funktionsweise der Politik berührt werden. So wird bei einem Interview eindeutig zu verstehen gegeben, dass ein konkretes Thema grundlegend für die Kandidaturmotivation gewesen ist: „Ich setze mich seit Jahren gegen die Agenda-Politik der SPD ein. Außerdem würde ich die Worte aus dem Grund-

gesetz ernst nehmen und Vertreter des ganzen Volkes sein.“ (142-3-1) Mit wesentlich mehr Pathos und fernab konkreter Politikinhalte formuliert folgender Aspirant seinen Antrieb, eine Diaspora-Kandidatur zu übernehmen: „Ich glaube, ich will nicht Politiker werden, weil das ein toller Job ist und weil man eine gute Absicherung hat, sondern von meiner Sicht her, ich glaube an eine Veränderung. [...] Sicher ist es gut, abgesichert zu werden, aber die Motivation ist eigentlich so ein bisschen eine gerechtere Welt.“ (139-3-1).

Stärker als der idealistische Antrieb, eine Auswahl darstellen zu wollen, können der Wille zur Veränderung und der Einsatz für bestimmte Themen auch bei Listenkandidaten gefunden werden, die zu Protokoll geben, dass eine Listenkandidatur hilfreich für die Präsenz von Themen im Wahlkampf sein kann. Gleiches gilt, wohl noch stärker, für Direktkandidaten, denen im Wahlkampf von verschiedenen Anbietern eine Bühne geboten wird, ihre Vorstellungen und Ziele darzulegen.

Die karrieristische Kandidatur:

In Abgrenzung zu den idealistischen Antriebsmustern, steht bei dem zweiten Typus die persönliche Profilierung im Vordergrund: „Ich bin da reingegangen, zunächst einmal, um Einfluss zu nehmen auf meine Partei. [...] Die Sache ist natürlich ein längerfristig angelegtes Projekt. Das heißt also, wenn ich dieses Mal auf Platz 14 bin und einen guten Eindruck mache, wird es vielleicht das nächste Mal besser werden.“ (152-3-1).

Die sogenannte Ochsentour, also das langfristige Hocharbeiten über verschiedene Ebenen innerhalb der Parteioorganisation, gilt nach wie vor als eine der zentralen Erfolgsbedingungen für eine aussichtsreiche Kandidatur (Höhne 2017, S. 244). Allgemein wird dazu eine bestimmte Bereitschaft, sich in den Dienst der Partei gestellt zu haben, vorausgesetzt. Gerade in den Parteien, die über keine bzw. sehr geringe Chance auf ein Direktmandat verfügen, kann auch die Annahme einer Diaspora-Kandidatur dazu gezählt werden.

Sowohl auf der Kreis- als auch auf der Landesebene haben spätere Kandidaten angegeben, dass sie mit dem Ziel antreten, ihre Stellung innerhalb der Partei zu verbessern bzw. sich für eventuelle spätere (aussichtsreichere) Kandidaturen bei den potentiellen Wählern im Land und/oder Kreis bereits bekannt zu machen. In der obigen Aussage wird das Ganze als ein „Projekt“ bezeichnet, ebenso ließe sich gewissermaßen von einem „Karriereplan“ sprechen. Damit soll nicht angedeutet werden, dass der Einzug in den Bundestag vollends planbar wäre. Vielmehr wissen

die Kandidaten, dass aus einer Kandidatur in der Diaspora oder auf einem aussichtslosen Listenplatz kaum negative Konsequenzen folgen. Ist die Person in der Lage, die notwendigen zeitlichen und finanziellen Ressourcen aufzubringen, so wird der Wahlkampf grundsätzlich als Möglichkeit angesehen, wertvolle Erfahrung zu sammeln und darüber hinaus „sein Gesicht auch kommunal bekannt zu machen, vielleicht für eine folgende Kommunalwahl oder eine nächste Landtagswahl [...]“. (158-3-1).

In dem Wissen um die innerparteiliche Anerkennung, die eine aussichtslose Kandidatur mit sich bringt, wird bisweilen von den Parteifunktionären sowohl der Ansehenszuwachs als auch die zu gewinnende Erfahrung als Argumentationspunkt gegenüber unentschlossenen Bewerbern benutzt: „Wir haben dann jemanden für den Wahlkreis gesucht, der Erste ist abgesprungen und dann haben wir gesagt: ‚[Namen entfernt], du musst!‘ Er war sich sehr unsicher. Er wollte ja schon auch gern auf die Landesliste, nur war das zu spät. Aber wir haben dann gesagt: ‚Du kannst in diesem Wahlkampf schon mal Erfahrung sammeln und dann bei der nächsten Bundestagswahl mit Listenplatz und als Wahlkreiskandidat loslegen!‘“ (179-2-1) Nicht nur die Möglichkeit Erfahrung zu sammeln, sondern auch das Steigern der eigenen Bekanntheit bzw. des eigenen Ansehens innerhalb und außerhalb der Partei begründet die Annahme karrieristischer Motive bei einer aussichtslosen Kandidatur im Wahlkreis oder auf der Landesliste.

Während aussichtslose Listenplätze von einem Parteimitglied als „Füllposten, für die Leute, die mal ein bisschen üben wollen“ (72-1-1) bezeichnet werden, kommt den Diasporakandidaturen innerparteilich eine weitere große Bedeutung zu. In 27 von 44 Fällen wurden die Wahlkreisaufstellungen vor den Listenaufstellungen terminiert. Eine Aufschlüsselung nach Parteien zeigt, dass bei (fast) allen untersuchten Listenaufstellungen von SPD, FDP und den Unionsparteien die Wahlkreisnominierungen bereits abgeschlossen waren.⁶ Gleichzeitig stimmen bei diesen Parteien mehr Befragte der Aussage zu, dass eine Kandidatur im Wahlkreis wichtig oder sehr wichtig für die Nominierung auf der Landesliste ist.⁷

Erfolgsunabhängig wird ein höherer Ressourceneinsatz für die Partei positiv wahrgenommen und fließt in zukünftige Entscheidungen ein. Auf der Landes-

ebene äußert sich ein Mitglied diesbezüglich so: „Ich finde schon, dass es auch ein Kriterium ist, wenn jemand schon zum dritten Mal kandidiert/Wir müssen froh sein, dass Leute in aussichtslosen Wahlkreisen dieses Geschäft machen.“ (135-4-1) Das letzte Antriebsmuster für karrieristische Kandidaturen berührt damit die in manchen Parteien gängige Ansicht, Listenkandidaten hätten „eine Verantwortung, Wahlkreise durchzuackern, Wahlkreise durchzupflügen, die Leute zu überzeugen.“ (150-1-3).

Die pflichtbewusste Kandidatur:

Vielfach wird in der politikwissenschaftlichen Diskussion auf die rückläufigen Mitgliederzahlen hingewiesen, die besonders in weniger dicht besiedelten Gebieten die lokalen Parteiliten vor zusätzliche Herausforderungen stellen (Wiesendahl et al. 2018). Aufgrund des Faktums, dass ausnahmslos Parteimitglieder als Kandidaten aufgestellt werden, führt ein verringerter Pool an möglichen Personen zu einer erschwerten Auswahl. Die Probleme bei der Kandidatensuche aus Sicht der Kreisverbände werden dabei in folgender Aussage auf den Punkt gebracht: „Wer macht es denn überhaupt? Das ist das Hauptkriterium. Wen können wir ansprechen, der nicht sofort schreiend davonläuft. Es ist tatsächlich so, dass es nicht einfach ist jemanden zu finden. Es ist ein Amt oder ein Mandat, was derjenige mitnimmt, ohne Aussicht auf Erfolg. Es bedeutet viel Zeit und ist auch ein finanzieller Aufwand, sich einzukleiden, die Fahrtkosten. [...] Es ist völlig unrealistisch, ein Direktmandat zu holen. Wenn man das weiß, ist es noch schwieriger jemanden zu finden.“ (138-2-1).

Es kann angenommen werden, dass der dritte Typus an möglichen Beweggründen eine Sonderstellung einnimmt, da er vorwiegend bei Kandidaturen auf der Wahlkreisebene zu vermuten wäre. Dort stellen pflichtbewusste Kandidaturen in manchen Fällen gewissermaßen die letzte Hoffnung der Partei dar, wenn weder karriereorientierte noch idealistische Bewerber auftreten: „Weil wir sowieso keine Hoffnung haben, irgendeinen Kandidaten direkt durchzukriegen, sind das ja reine Zählkandidaten. Insofern ist natürlich klar, dass diejenigen, die praktisch immer schon auf den Zetteln gestanden haben, dass die dieses Mal das auch wieder gemacht haben.“ (182-1-1).

Häufig wird eine solche Kandidatur von einem langgedienten Mitglied der Partei wahrgenommen, welches in den seltensten Fällen eine höhere Position bzw. ein überregional gewähltes Amt anstrebt. Auf der lokalen Ebene genießt ein solcher Kandidat eine gewisse Bekanntheit und hat nicht selten bereits in vorherigen Wahlen die Direktkandidatur in Diaspora-

⁶ Nach Parteien: CDU/CSU: 100 %, SPD: 100 %, FDP: 85,7 %, AfD: 42,9 %, Grüne: 28,6 %, Linke: 12,5 %.

⁷ Prozentuale Zustimmung (wichtig und sehr wichtig zusammengechnet) nach Parteien: SPD: 81,0 %, CDU: 77,9 %, CSU: 60,3 %, FDP: 59,4 %, Linke: 56,1 %, AfD: 54,4 %, Grüne: 52,1 %.

Wahlkreisen übernommen. Ein Kandidat fasst die Situation in seinem Wahlkreis prägnant zusammen: „Ich habe mich beworben, weil sich sonst niemand gefunden hat.“ (27-3-1).

Der Impuls zur Kandidatur kann einerseits von der lokalen Partielite kommen, indem sie „bekannte Gesichter“ kontaktiert und um Unterstützung bittet: „Er wurde vom Vorstand gefragt, ob er denn kandidieren wolle. Außer ihm wurden noch mehrere Personen gefragt, die aber alle abgelehnt haben.“ (107-3-1). Teilweise werden solche Findungsprozesse auch von der Landespartei initiiert, wie im folgenden Fall: „Da fragen wir dann bei aktiven Mitgliedern aus den Nachbarwahlkreisen oder bei Vorstandsmitgliedern, ob sie eventuell bereit sind, den Wahlkreis zu übernehmen. [...] Den [Namen entfernt], der gesagt hat: ‚Ich würde es eventuell machen, wenn es niemand anders machen will.‘“ (185-2-1).

Andererseits melden sich auch pflichtbewusste Kandidaten selber, da diese meistens die Lage vor Ort realistisch einzuschätzen wissen: „Die zentrale Frage dabei ist, dass es niemand anders gab, der das machen wollte. Ich kann mir vorstellen, dass es unter anderem daran liegt, dass ich relativ früh schon gesagt habe, dass ich das wieder machen würde. Und da ich das bereits zweimal gemacht habe und die Leute damit zufrieden waren, hat niemand gesagt, da muss ich dagegen angehen. Allerdings vermute ich, dass auch ohne mein Zutun [...] dann wäre es wahrscheinlich diesem jetzt verkleinerten Wahlkreis, den beiden eher kleinen Kreisverbänden unter Umständen schwergefallen, einen Kandidaten oder eine Kandidatin zu finden [...]“ (12-3-1).

Kandidaturtypen:

Aus den geführten Interviews lassen sich somit drei verschiedene Typen bilden. Hier sei noch angemerkt, dass es sich keinesfalls um voneinander getrennte Motivationsgruppen handelt. Zwischen allen drei Typen liegen Überschneidungen vor und jeder Kandidat wird zu einem gewissen Teil von allen Beweggründen zu seiner Bewerbung getrieben worden sein. Um im nachfolgenden Kapitel mit den erhobenen Daten zu überprüfen, ob die qualitative Herleitung der Kandidaturtypen hinreichend Erklärungskraft für die Motivation liefert, werden den einzelnen Typen Items aus der im dritten Kapitel bereits vorgestellten Frage⁸ zugeordnet.

Die idealistische Kandidatur wird vordergründig als Dienst an der Demokratie oder den Wählerinteressen verstanden. In einigen Fällen sind es sogar bestimmte

Policy-Felder, deren Wahrnehmung mittels der eigenen Kandidatur gestärkt werden soll. Wenngleich die Rolle als Füllkandidat bekannt ist, neigt dieser Typus erkennbar dazu, die Auswirkungen seiner Kandidatur auf die Politik im Großen wie im Kleinen zu überschätzen. Somit müsste bei dieser Gruppe die Zustimmung zu folgenden Items besonders ausgeprägt sein: „Politik im Bundestag gestalten“, „Wähler/inneninteressen vertreten“ und „Das politische System verändern“.

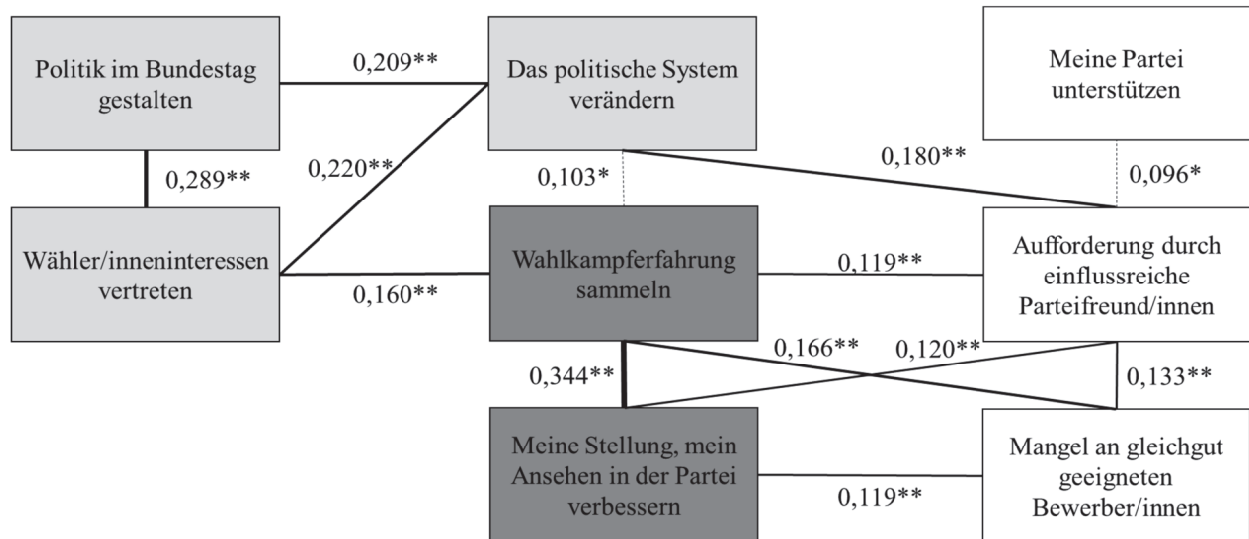
Kandidaturen mit karrieristischer Motivation sind hingegen stärker durch einen mehr oder minder langfristigen Plan angetrieben. Die erwartete positive Reaktion aus der Partei wird höher gewichtet als der aufzubringende Einsatz an Ressourcen. In der Zukunft werden weitere Aufgaben bzw. Kandidaturen in der Partei angestrebt. Die dazugehörigen Items des Fragebogens lauten folglich: „Wahlkampf Erfahrung sammeln“ und „Meine Stellung/Mein Ansehen in der Partei verbessern“.

Den dritten und letzten Kandidaturtyp bezeichnen wir als „pflichtbewusst“. Hierunter lässt sich das Parteimitglied ohne große Karriereambitionen vorstellen. Die Kandidatur erfolgt aus einem Mangel an Alternativen. Im Gegensatz zum ebenfalls wenig karriereambitionierten Idealisten, weiß der Pflichtbewusste um die geringen Veränderungsmöglichkeiten, die von seiner Kandidatur ausgehen. Für die eigene Partei und häufig als Reaktion auf die Anfrage von Parteikollegen tritt dieser Fall überwiegend bei Diaspora-Kandidaturen auf. Neben dem „Mangel an gleich gut geeigneten Bewerber/innen“ ordnen wir dieser Kandidaturmotivation noch die Punkte „Meine Partei unterstützen“ und „Aufforderung von einflussreichen Parteifreund/innen zur Kandidatur“ zu.

5. Quantifizierung der Motivationstypen

Inwiefern diese drei Typen tatsächlich distinkte Gruppen darstellen, soll im Folgenden herausgearbeitet werden. Eine Korrelationsanalyse der Items scheint diese Annahmen zu bestätigen. Signifikante Zusammenhänge mittlerer Stärke finden sich zwischen den idealistischen sowie zwischen den karrieristischen Motiven. Weniger deutlich sind die Korrelationen zwischen den restlichen Items, die alle auf Pflichtbewusstsein hindeuten, ausgeprägt. Darüber hinaus verdeutlicht Abbildung 2 nochmals, dass die Motivgruppen nicht gänzlich distinkt voneinander sind. Vor allem Wahlkampf Erfahrung sammeln zu wollen, korreliert mit einer Vielzahl anderer Items. Trotzdem wird ersichtlich, dass sich die hergeleiteten Typen auch in den repräsentativ erhobenen Daten wiederfinden.

⁸ „Wie wichtig sind Ihnen folgende Aspekte bei der Kandidatur?“

Abbildung 2: Korrelation der Motivationsitems

Quelle: IParl 2016/2017. Anmerkung: Nur positive, signifikante Zusammenhänge (Kendal-Tau-b) sind dargestellt. Die dargestellten Korrelationen sind auf einem Niveau von 0,05 (), bzw. 0,01 (**) zweiseitig signifikant.

Auf Grundlage dieser Erkenntnisse und vorhergehender Überlegungen wurde jeder befragte Füllkandidat entsprechend seiner Antworten auf die Frage, was ihn motiviert, zu einem der Typen zugeordnet. Dazu wurde verglichen, welcher Itemgruppe er im Mittel besonders stark zustimmte.⁹ Das Verfahren ermöglicht in einer Vielzahl der Fälle eine eindeutige Zuordnung der Zählkandidaten im Wahlkreis und auf den Landeslisten, die für weitere statistische Betrachtungen unerlässlich ist.

Insgesamt verbleiben 332 Befragte, die auf aussichtslosen Positionen kandidiert haben und die mehr oder minder deutlich einer Gruppe zuzuordnen sind. Der mit Abstand größte Teil, nämlich 260 von ihnen, wurde als Idealisten klassifiziert, was 78,3% entspricht. Nur 44 und damit 13,3% sind klar karrieristisch motiviert und 28, also 6,9% folgen eher ihrem Pflichtbewusstsein. Diese Zahlen sollen nicht suggerieren, dass 78,3% der Füllkandidaten ausschließlich idealistischen Motiven folgen. Die Motive überlagern sich zweifelsohne, in kaum einem Fall war nur ein Faktor ausschlaggebend. Die Zahlen sind aber geeignet, einen Trend aufzuzeigen. Der

Wille, etwas gestalten und bewegen zu wollen, ist für viele, die auf hinteren Listenplätzen und in aussichtslosen Wahlkreisen kandidieren, eine entscheidende Triebkraft. Für andere hingegen überwiegen Pflichtgefühl oder Karriereorientierung. Wie sich die Bewertung der Kandidaturaspekte zwischen Gruppen unterscheidet, zeigt Tabelle 1. Die Gruppen heben sich in den jeweiligen, für sie konstitutiven Merkmalen deutlich ab. Beispielsweise gaben 48,8% der Karrieristen an, es sei ihnen sehr wichtig, ihre Stellung in der Partei zu bessern. Bei den Idealisten waren es 3,5% und bei den Pflichtbewussten empfand dies niemand als sehr wichtig. Weniger deutlich sind diese Unterschiede bei den Items ausgeprägt, die ohnehin großen Zuspruch – möglicherweise aufgrund der nicht auszuschließenden sozialen Erwünschtheit – erhielten, etwa dem Wunsch, die eigene Partei unterstützen zu wollen. Aber auch in dieser Hinsicht heben sich zumindest die pflichtbewussten Kandidaten ab. Insgesamt sind die Gruppen voneinander distinkt und gleichzeitig plausibel.

Zuletzt soll ein Blick auf die Frage, wer die verschiedenen Füllkandidaten sind, gerichtet werden. Da dieser Frage bisher nicht detailliert nachgegangen wurde, wollen wir an dieser Stelle zunächst lediglich einige Thesen deskriptiv testen. Dabei ist zu bedenken, dass das verhältnismäßig kleine N je Gruppe keine generalisierenden Rückschlüsse zulässt. Trotzdem vermitteln die Ergebnisse erste Anhaltspunkte für eventuelle weitere Forschungsansätze.

⁹ Die Variablen wurden jeweils von 1 „gar nicht wichtig“ zu 4 „sehr wichtig“ kodiert. Gab ein Aspirant beispielsweise an, Wahlkampf Erfahrungen zu sammeln wäre ihm „sehr wichtig“ (4), und sein Ansehen zu verbessern sei ihm „wichtig“ (3) gewesen, so erhielt er als Wert für seine Zustimmung zu karrieristischen Motiven eine 3,5. War dieser Mittelwert höher als seine Zustimmung zu idealistischen und pflichtbewussten Items wurde er als Karrierist gezählt. Es wurden darüber hinaus all diejenigen Kandidaten ausgeschlossen, die im Mittelwert den Items ihrer Gruppe nicht mindestens zustimmten (Mittelwert ≥ 3).

Tabelle 1: Kandidaturaspekte nach Motivationsgruppen

	Karrieristen (N=44)	Idealisten (N=260)	Pflichtbewusste (N=28)
Politik im Bundestag gestalten	31,8	76,9	21,4
meine Partei unterstützen	59,1	58,8	85,7
Aufforderung	2,3	2,7	32,1
Mangel	11,9	5,1	40,7
Wahlkampf Erfahrung	65,9	12	7,1
Wählerinteressen vertreten	68,2	84,9	32,1
Stellung verbessern	48,8	3,5	0
politisches System ändern	2,3	42,3	0

Quelle: IParl 2016/2017. Anmerkung: Dargestellt sind die Häufigkeiten der Antwort „sehr wichtig“. Lesebeispiel: 76,9 % der als idealistisch eingestuften Aspiranten gaben an, Politik im Bundestag zu gestalten sei für sie ein sehr wichtiger Grund für ihre Kandidatur gewesen. Die jeweils für die Gruppe charakteristischen Merkmale sind fett hervorgehoben.

Parteien bieten mit ihrer unterschiedlichen Organisationsstruktur sehr verschiedene Bedingungen für potentielle Kandidaten. Daher wäre beispielsweise zu erwarten, dass in Anti-Establishment-Parteien mehr Idealismus gefordert wird und die Kandidaten dies antizipieren. Mit 90,5% und 88,9% weisen Linke und AfD den höchsten Anteil an idealistisch motivierten Kandidaturen auf (siehe Tabelle 2). Sie repräsentieren den linken bzw. rechten Rand des politischen Spektrums der parlamentarischen Parteienlandschaft und verorten sich selbst stärker außerhalb des „politischen Establishments“, was diese These bestätigen würde.

Parteien, die eher dem Typus der Honoratiorenpartei entsprechen, dürften mit ihren klareren Karrierepfaden für Karrieristen attraktiver sein. Entsprechend finden sich bei FDP (23,1%), und Union (17,2%) überdurchschnittlich viele Karrieristen. Den Pflichtbewussten könnte man zuletzt vor allem bei kleinen Parteien mit einer hohen Zahl an aussichtslosen Kandidaturen vermuten. Tatsächlich ist dieser Typus vor allem bei FDP (13,8%) und Grünen (12,8%) als kleinen Parteien vorhanden. Im Unterschied dazu lässt sich der geringe Anteil an pflichtbewussten Kandidaturen bei AfD und Linken zum einen durch den hohen Anteil an Idealisten, als auch durch die Möglichkeit beider Parteien, zumindest in den neuen Bundesländern Direktmandate zu gewinnen, erklären. Trotz der feinen Unterschiede gilt parteiübergreifend: Die Reihenfolge der Motivationsgruppen ist immer gleich. Stets sind weit mehr als 50% der Füllkandidaten Idealisten, mit weitem Abstand gefolgt von Karrieristen und Pflichtbewussten.

Jenseits der Parteizugehörigkeit als Erklärung für die Antriebsunterschiede wären auch individuelle Eigenschaften wie Alter, Dauer der Parteimitgliedschaft und Geschlecht denkbar.

Vor allem in Bezug auf Alter und Parteimitgliedschaftsdauer zeigen sich Gruppenunterschiede. Karrieristisch orientierte Zählkandidaten sind im Schnitt 35 Jahre alt und seit zehn Jahren in der Partei. Idealisten hingegen sind mit 47 Jahren im Schnitt mehr als zehn Jahre älter. Entsprechend sind sie bereits länger Mitglieder ihrer Partei, wobei der Unterschied im Schnitt jedoch nur drei Jahre beträgt. Ähnlich verhält es sich mit den Pflichtbewussten, die wiederum durchschnittlich 50 Jahre alt und seit 16 Jahren Parteimitglied sind. Karrieristen treten scheinbar früher in ihre Partei ein, womöglich bereits mit der klaren Intention, eines Tages in der Partei Karriere zu machen. Idealisten und Pflichtbewusste hingegen treten ihrer Partei im Schnitt erst zehn Jahre später bei.

Wenig ergiebig ist die Unterscheidung nach Geschlecht und nach Kandidaturform. Männliche und weibliche Kandidaten unterscheiden sich kaum. Das gleiche gilt für Wahlkreis- und Listenkandidaten. Vor allem letzteres überrascht, angesichts der Annahme, pflichtbewusste Kandidaten fänden sich fast ausschließlich auf Wahlkreisebene. Hier könnte eine stärker auf die Thematik fokussierte Untersuchung anknüpfen.

Tabelle 2: Motivationsgruppen nach Parteizugehörigkeit, Geschlecht, Kandidatentypus, Alter und Dauer der Parteimitgliedschaft

	Karrieristen	Idealisten	Pflichtbewusste	Gesamt
CDU	17,2%	73,4%	9,4%	100%
SPD	10,0%	85,0%	5,0%	100%
Bündnis 90/Die Grünen	12,8%	74,5%	12,8%	100%
Die Linke	7,1%	90,5%	2,4%	100%
FDP	23,1%	63,1%	13,8%	100%
AfD	5,6%	88,9%	5,6%	100%
männlich	14,9%	76,6%	8,6%	100%
weiblich	11,8%	79,6%	8,6%	100%
Wahlkreis	11,1%	86,1%	2,8%	100%
Liste	13,5%	77,4%	9,1%	100%
Gesamt	13,30%	78,30%	8,40%	100%
Alter (MW)	35,2	46,6	49,5	45,2
Dauer Parteimitgliedschaft (MW)	9,8	12,7	15,6	12,6

Quelle: IParl 2016/2017. Anmerkung: Die Werte für Parteizugehörigkeit, Geschlecht und Kandidatentypus wurden zeilenweise prozentuiert. Alter und Dauer der Parteimitgliedschaft sind als Mittelwerte dargestellt.

6. Ausblick: Verteilung der Motivationen

Wir konnten herausarbeiten, dass es verschiedene Typen von Motivationen für die Übernahme einer aussichtslosen Kandidatur gibt. Die meisten treten vor allem an, um Politik, trotz geringer realer Chancen auf einen Mandatserwerb, zu gestalten. Andere sehen die Kandidatur als Sprungbrett für folgende Wahlen und wieder andere kandidieren aus Pflichtbewusstsein ihrer Partei gegenüber.

Vor allem junge Kandidaten, die früh in eine Partei eintreten, scheinen eher karrieristisch motiviert zu sein. Ob sie mit ausbleibendem Mandatserfolg resignieren oder sich ihre Motive ändern, wäre etwa ein Ansatzpunkt für weitere Studien in diesem Feld. Auch die Frage der Verteilung der Motive über die Parteien konnte in diesem Aufsatz aufgrund geringer Fallzahlen nur schlaglichtartig behandelt werden.

Hinsichtlich der Kandidatenaufstellung im Allgemeinen und unserer Thematik der Motivation von Füllkandidaten im Speziellen besteht weiterhin einiger Forschungsbedarf. Eine gezielte Untersuchung der Motivation von Kandidaten sich bei Wahlen, aussichtsreich als auch aussichtslos, aufzustellen,

wäre angesichts der hohen demokratischen Bedeutung einer (Aus-) Wahl äußerst erstrebenswert.

Insgesamt sind die Ergebnisse aus Sicht der Parteienforschung zweigeteilt zu bewerten. An sich bietet der hohe Anteil an idealistischen Kandidaturen wenig Anlass zur Besorgnis. Solange sich die Parteien mehrheitlich auf diese Füllkandidaten stützen können, ist für den Wähler die Wahl mit Auswahl sichergestellt. Gleichzeitig könnte ein sich verstärkender Mitgliederrückgang strukturschwache Parteiororganisationen vermehrt vor Probleme stellen. Weiterhin müssen die Parteien für einen Großteil der Bevölkerung attraktiver werden, um aktive Mitglieder zu gewinnen, die den Pool an potentiellen Kandidaten erhöhen.

Literaturverzeichnis

Bailer, Stefanie/Meissner, Peter/Selb, Peter/Ohmura, Tamaki (2013): Seiteneinsteiger im Deutschen Bundestag, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Dahl, Robert Alan (1975): Polyarchy. Participation and opposition, New Haven: Yale Univ. Press.

- Gabriel, Oscar W./Kerrouche, Eric/Schüttemeyer, Suzanne S./Siefken, Sven T. (2018): Introduction: Political Representation in France and Germany, in: Gabriel, Oscar W./Kerrouche, Eric/Schüttemeyer, Suzanne S. (Hrsg.): *Political Representation in France and Germany*, Cham: Palgrave Macmillan, S. 1-57.
- Gallagher, Michael/Marsh, Michael (Hrsg.) (1988): *Candidate selection in comparative perspective. The secret garden of politics*, London, Newbury Park: SAGE Publications.
- Groth, Otto/Bayer, H. G. (1911): *Politisch-wirtschaftliches Konversations-Lexikon*, Stuttgart: Levy & Müller.
- Gruber, Andreas K. (2009): *Der Weg nach ganz oben. Karriereverläufe deutscher Spitzenpolitiker*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Herzog, Dietrich (1975): *Politische Karrieren. Selektion und Professionalisierung politischer Führungsgruppen*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Höhne, Benjamin (2017): Wie stellen Parteien ihre Parlamentsbewerber auf?, in: Koschmieder, Carsten (Hrsg.): *Parteien, Parteiensysteme und politische Orientierungen, Aktuelle Beiträge aus der Parteienforschung*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 227-253.
- Höhne, Benjamin (2013): *Rekrutierung von Abgeordneten des Europäischen Parlaments. Organisation, Akteure und Entscheidungen in Parteien*, Opladen [u.a.]: Barbara Budrich.
- Kenig, Ofer/Rahat, Gideon/Hazan, Reuven Y. (2015): Leadership selection versus candidate selection: similarities and differences, in: Sandri, Giulia/Seddone, Antonella/Venturino, Fulvio (Hrsg.): *Party primaries in comparative perspective*, Farnham, Surrey: Ashgate Publishing Limited, S. 21-40.
- Manow, Philip/Flemming, Peter (2012): Der Kandidat/die Kandidatin - das gar nicht mehr so unbekannte Wesen, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 43. Jg., H. 4, S. 766-784.
- Nipperdey, Thomas (2017): *Deutsche Geschichte 1866-1918. Zweiter Band: Machtstaat vor der Demokratie*, München: C.H. Beck.
- Nohlen, Dieter (2014): *Wahlrecht und Parteiensystem. Zur Theorie und Empirie der Wahlsysteme*, Opladen, Stuttgart: Budrich; UTB.
- Norris, Pippa/Lovenduski, Joni (1995): *Political recruitment. Gender, race, and class in the British Parliament*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Ohmura, Tamaki/Bailer, Stefanie/Meißner, Peter/Selb, Peter (2017): Party animals, career changers and other pathways into parliament, in: *West European Politics*, 41. Jg., H. 1, S. 169-195.
- Polaschek, Alexander (2009): Als bloßer Zählkandidat fühlt er sich nicht. Bundestagskandidat Reiner Bousonville will zeigen, dass grüne Ideen in der politischen Praxis funktionieren, in: *Frankfurter Rundschau* vom 19.08.2009, S. 18.
- Rahat, Gideon (Hrsg.) (2006): *Candidate Selection in Israel: Reality and Ideal*, Tel Aviv: Sapir Institute.
- Reiser, Marion (2018): Contagion Effects by the AfD. Candidate Selection in Germany, in: Collier, Xavier/Cordero, Guillermo/Jaime-Castillo, Antonio M. (Hrsg.): *The Selection of Politicians in Times of Crisis*, London: Routledge.
- Reiser, Marion (2013): Ausmaß und Formen des innerparteilichen Wettbewerbs auf der Wahlkreisebene: Nominierung der Direktkandidaten für die Bundestagswahl 2009, in: Faas, Thorsten/Arzheimer, Kai/Rossteutscher, Sigrid/Weßels, Bernhard (Hrsg.): *Koalitionen, Kandidaten, Kommunikation*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 129-147.
- Schüttemeyer, Suzanne S./Sturm, Roland (2005): Der Kandidat – das (fast) unbekannte Wesen. Befunde und Überlegungen zur Aufstellung der Bewerber zum Deutschen Bundestag, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 36. Jg., H. 3, S. 539-553.
- Steg, Christian (2016): *Die Kandidatenaufstellung zur Bundestagswahl. Analyse der Nominierungen von CDU und SPD in Baden-Württemberg zur Bundestagswahl 2009*, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Sturm, Daniel Friedrich (2017): Ein Favorit und vier Zählkandidaten, in: *Die Welt* vom 11.02.2017, Ausgabe 36, S. 4.
- von Arnim, Hans-Herbert (2003): Wahl ohne Auswahl. Die Parteien und nicht die Bürger bestimmen die Abgeordneten, in: Wüst, Andreas M. (Hrsg.): *Politbarometer*, Opladen: Leske + Budrich, S. 125-142.
- Wiesendahl, Elmar/Höhne, Benjamin/Cordes, Malte (2018): Mitgliederparteien – Niedergang ohne Ende?, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 49. Jg., H. 2, S. 304-324.
- Zeuner, Bodo (1970): *Kandidatenaufstellung zur Bundestagswahl 1965. Untersuchungen zur innerparteilichen Willensbildung und zur politischen Führungsauslese*, Dordrecht: Springer Netherlands.

Üppige Erhöhung der Parteien- und Fraktionsfinanzierung – zwei Fälle für Karlsruhe?

Alexander Hobusch¹

Die staatliche Finanzierung diverser Akteure des politischen Prozesses konnte sich im Jahr 2018 erhöhter medialer Aufmerksamkeit erfreuen: Zum einen kam es zu einer kräftigen Erhöhung der staatlichen Parteienfinanzierung in der ersten Jahreshälfte, welche – untypisch – sogar für hitzige Debatten im Parlament sorgte. Zum anderen wurde, weit weniger kontrovers diskutiert, die Erhöhung der Finanzausstattung der Bundestagsfraktionen beschlossen. Der Beitrag soll zunächst die beiden Erhöhungen in den Blick nehmen, bei den Fraktionen aber noch weitere aktuelle Streitpunkte untersuchen.

I. Parteienfinanzierung

Die Erhöhung der staatlichen Parteienfinanzierung kam überraschend und sorgte auch ihrer Höhe nach durchaus für Aufsehen: Von einer ermittelten Obergrenze in Höhe von rund 165 Millionen Euro² für das Jahr 2018 schraubte man die Obergrenze nun außerhalb der bestehenden Indexierung auf 190 Millionen Euro für das Jahr 2019³. Ein nicht unerheblicher Sprung, der durchaus einiger Rechtfertigung bedurft hätte. Diese fiel in der gerade einmal vierseitigen Begründung⁴ aber denkbar knapp aus. Für den pauschalen Hinweis auf die erhöhten Kosten der Digitalisierung durch die Betreuung sozialer Netzwerke und Webseiten⁵ etwa enthält die Gesetzesbegründung keinerlei Zahlen, die abbilden oder erklären könnten, wie stark der Mehraufwand für die Parteien tatsächlich finanziell ins Gewicht fällt. Unbeachtet bleibt auch, ob mit digitalen Kommunikationswegen nicht gegebenenfalls auch Einsparungen einhergehen. Reichlich irritierend wird die Begründung der Erhöhung aber dann, wenn behauptet wird, durch die Kürzung der Ansprüche durch die absolute Obergrenze werde die Erhöhung u.a. des Wählerstimmenanteils aus dem Jahr 2016 „konterkariert“⁶. Diese Deckelung aber ist ja gerade originärer Zweck der absoluten Obergrenze.

Gegen die Erhöhung der absoluten Obergrenze bestehen durchgreifende verfassungsrechtliche Bedenken⁷. Insgesamt ist das Verfahren, mit dem die Änderung zustande gekommen ist, reichlich unüblich und beachtlich: Kein fraktionsübergreifender Antrag, vielmehr ein überraschender Vorstoß der regierungstragenden Fraktionen, welcher die anderen derart überrumpelte, dass diese die Erhöhung sogar größtenteils ablehnten. Die Abstimmung im Plenum war daher auch mit 371 Ja- und 285 Nein-Stimmen⁸ nicht sehr deutlich. Gegen die Änderung des Parteiengesetzes ist mittlerweile eine abstrakte Normenkontrolle beim Bundesverfassungsgericht anhängig⁹, anders als im Falle der Erhöhung der Fraktionsfinanzierung, obgleich auch hier Anlass bestünde, wie im Folgenden zu zeigen sein wird.

II. Fraktionsfinanzierung

Nach der Parteienfinanzierung wurden im Haushalt für das Jahr 2018, der wegen der unklaren Regierungsbildung erst spät verabschiedet wurde, die Zuwendungen an die Fraktionen deutlich erhöht. Von den bisher (Haushaltsjahr 2017) an die Bundestagsfraktionen ausgeschütteten Geldleistungen in Höhe von rund 88 Millionen Euro wurden die bereitgestellten Mittel nun für das Jahr 2018 auf rund 115 Millionen Euro angehoben¹⁰.

Der deutliche Sprung sorgte in der Öffentlichkeit für Kritik, so schrieb die *Süddeutsche Zeitung* etwa „Die Fraktionen im Bundestag bekommen für das Jahr 2018 mehr als 115 Millionen Euro. Das ist ein Anstieg um gut 30 Prozent“¹¹. Doch warum dieser enorme Sprung? Und wie werden die Mittel der Fraktio-

¹ Der Autor ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Öffentliches Recht an der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf (Prof. Dr. Sophie Schönberger).

² BT-Drs. 19/2040.

³ So nun § 18 Abs. 2 S. 1 PartG.

⁴ BT-Drs. 19/2509.

⁵ BT-Dr. 19/2509, S. 6.

⁶ BT-Dr. 19/2509, S. 7; mit der gleichen Begründung auch etwa der Abgeordnete *Özdemir*, siehe 40. Sitzung Plenarprotokoll vom 15.06.2018, S. 3920, abrufbar unter <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btp/19/19040.pdf#P.3920> (abgerufen am 07.01.2019).

⁷ *Schönberger*, Reden wir über Geld! Warum die Pläne der Großen Koalition zur Reform der Parteienfinanzierung verfassungswidrig sind, *VerfBlog*, 2018/6/11, <https://verfassungsblog.de/reden-wir-ueber-geld-warum-die-plaene-der-grossen-koalition-zur-reform-der-parteienfinanzierung-verfassungswidrig-sind/>; *Roßner*, Bundestag erhöht Subventionen für Parteien: Verfassungswidrig, stilllos und schwach begründet, in: *Legal Tribune Online*, 18.06.2018, www.lto.de/persistent/a_id/29219/; *Hobusch*, Gut für die Demokratie, schlecht für die Verfassung, in: *FAZ online* vom 27.6.2018 (<http://einspruch.faz.net/einspruch-magazin/2018-06-27/fe870889297159c7ee0cce53d2bc4de6/?GEPC=s2>) (alles abgerufen am 07.01.2019).

⁸ Siehe www.bundestag.de/parlament/plenum/abstimmung/abstimmung/?id=525 (abgerufen am 07.01.2019).

⁹ https://www.gruene-bundestag.de/fileadmin/media/gruenebundestag_de/themen_az/innenpolitik/01-PDF/180927_Klageschrift_Parteienfinanzierung.pdf (abgerufen am 07.01.2019).

¹⁰ Siehe dazu BT-Drs. 19/2402, S. 4.

nen festgelegt? Grund genug, das Finanzierungssystem der Fraktionen einmal näher zu beleuchten, denn hier sind gleich mehrere Fragen rund um die Höhe der Finanzierung ungeklärt.

1. Die Rolle der Fraktionen

Fraktionen sind im Grundgesetz – außer in Art. 53a – nicht ausdrücklich erwähnt. Explizite Aussagen zu ihrer Rechtsstellung und Finanzierung enthält das Grundgesetz nicht. Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts folgt ihre Anerkennung aber „aus der der Parteien in Art. 21 GG“¹². Die Fraktionen seien keine gesellschaftlichen Akteure oder Teile der Parteien¹³, sondern als „Teile“ bzw. „ständige Gliederungen“ des Parlaments „in die organisierte Staatlichkeit eingefügt“¹⁴, sie sind „notwendige Einrichtungen des Verfassungslebens“¹⁵. Bei der Finanzierung der Fraktionen handelt es sich damit um einen besonderen Fall der Parlamentsfinanzierung¹⁶.

Die Fraktionen sind die „Parteien im Parlament“¹⁷, sie durchdringen die gesamte parlamentarische Arbeit und verhelfen dem Parlament erst zur Arbeits- und Handlungsfähigkeit. Sie erfüllen dabei maßgeblich drei abstrakte Funktionen¹⁸, die in verschiedene Richtungen weisen: Zum einen wirken sie nach innen auf ihre Mitglieder, denn Fraktionen bündeln die Meinungen der einzelnen Abgeordneten, sie organisieren die Meinungs- und Willensbildung und verhelfen den Abgeordneten durch die vorgesehene Arbeitsteilung¹⁹ zu der Möglichkeit der Spezialisierung und ermöglichen dem Einzelnen stärkere Einfluss-

möglichkeiten (*Mitgliederfunktion*). Daneben organisieren sie aber auch insgesamt die Arbeit des Parlaments und sorgen dafür, dass dessen Aufgaben effizient und geordnet erledigt werden können²⁰ (*Parlamentsfunktion*). Weiterhin sind sie „Scharnier“²¹ zwischen den Parteien und dem parlamentarischen Betrieb: Die in den Parteien geformten Inhalte werden erst durch die Fraktionen in den parlamentarischen Prozess eingespeist²² (*Parteifunktion*).

2. Finanzierungsanspruch und Finanzierungsverfahren

Dass die Fraktionen als „Teile des Bundestages“²³ auch *staatlich* finanziert werden, ist in Rechtsprechung und Literatur anerkannt²⁴. Ob ein verfassungsrechtlicher Anspruch der Fraktionen auf auskömmliche staatliche Finanzierung besteht, ist nicht endgültig geklärt, die gewichtige Rolle der Fraktionen für die parlamentarische Arbeit und die Bedeutung für die elementare Arbeitsfähigkeit des Parlaments deuten allerdings durchaus darauf hin, dass auch ein solcher Finanzierungsanspruch besteht²⁵, der – anders als bei den im gesellschaftlichen Bereich angesiedelten Parteien – auf eine staatliche Vollfinanzierung abzielt²⁶.

Einfachgesetzlich finden sich die Regelungen zur Finanzierung der Bundestagsfraktionen in § 50 AbgG. § 50 Abs. 1 AbgG stellt dabei lapidar fest, dass die Fraktionen „zur Erfüllung ihrer Aufgaben Anspruch auf Geld- und Sachleistungen“ haben. Nach § 50 Abs. 2 S. 1 AbgG setzen sich die Geldleistungen rechnerisch aus drei Teilbeträgen zusammen, nämlich dem Grundbetrag, dem Kopfbetrag für jedes

¹¹ Siehe etwa *Roßmann*, Fraktionen erhalten 30 Prozent mehr Geld, SZ-Online v. 20.07.2018 (www.sueddeutsche.de/politik/haushalt-fraktionen-erhalten-prozent-mehr-geld-1.4061778, abgerufen am 07.01.2019).

¹² Bereits BVerfGE 10, 4, 14; siehe auch E 70, 324, 250.

¹³ Vgl. BVerfGE 1, 208, 225.

¹⁴ Zuerst BVerfGE 20, 56, 104; siehe auch E 62, 194, 202 und E 80, 188, 231.

¹⁵ So bereits BVerfGE 10, 4, 14.

¹⁶ Siehe nur *Hölscheidt*, Das Recht der Parlamentsfraktionen, 2001, S. 499; *Waldhoff*, in: Austermann/Schmahl (Hrsg.), Abgeordnetengesetz, 2016, § 50 Rn. 6.

¹⁷ *Morlok*, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, 32015, Art. 40 Rn. 33.

¹⁸ *Hobusch*, DÖV 2018, 552, 553, mit Hinweis auf *Hölscheidt*, Das Recht der Parlamentsfraktionen, 2001, S. 255 ff.; zu den Aufgaben der Fraktionen auch umfassend *Bäcker*, Der Abschluss aus der Bundestagsfraktion, 2011, S. 19 ff.

¹⁹ *Butzer*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK Grundgesetz, 2017, Art. 38 Rn. 135; *Schüttemeyer*, Fraktionen im Deutschen Bundestag 1949 - 1997, 1998, S. 25; *Morlok*, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, 32015, Art. 40 Rn. 33; umfassend *Morlok*, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz (Hrsg.), Parlamentsrecht, 2016, § 3 Rn. 61 f.

²⁰ Siehe etwa *Schüttemeyer*, Fraktionen im Deutschen Bundestag 1949 - 1997, 1998, S. 24 f.; Das BVerfG spricht davon, dass die Fraktionen „den technischen Ablauf der Parlamentsarbeit in gewissem Grade [...] steuern und [...] erleichtern“, so bereits BVerfGE 1, 208, 229.

²¹ So BVerfGE 70, 324, 374 – Sondervotum *Mahrenholz*.

²² Vgl. dazu etwa *Klein*, in: Herzog/Scholz/Herdegen u.a. (Hrsg.), Grundgesetz, 2013, Art. 38 Rn. 238; *Di Fabio*, Der Staat 29 (1990), 599, 611; *Hölscheidt*, Das Recht der Parlamentsfraktionen, 2001, S. 54.

²³ Siehe die Nachweise in Fn. 14.

²⁴ So bereits BVerfGE 20, 56, 104; aus der Literatur etwa *Morlok*, NJW 1995, 29, 30; *Waldhoff*, in: Austermann/Schmahl (Hrsg.), Abgeordnetengesetz, 2016, § 50 Rn. 5; *Hölscheidt*, Das Recht der Parlamentsfraktionen, 2001, S. 500 ff. und 584 ff.

²⁵ Weitere Nachweise bei *Schneider*, Die Finanzierung der Parlamentsfraktionen als staatliche Aufgabe, 1997, S. 75; *Heintzen*, DVBl. 2003, 706, 708; *Schmidt-Jortzig/Hansen*, NVwZ 1994, 1145, 1148.

²⁶ Statt aller etwa *Waldhoff*, in: Austermann/Schmahl (Hrsg.), Abgeordnetengesetz, 2016, § 50 Rn. 13; *Schneider*, Die Finanzierung der Parlamentsfraktionen als staatliche Aufgabe, 1997, S. 75; weitere Nachweise bei *Hobusch*, DÖV 2018, 552, 555.

Mitglied und dem Oppositionszuschlag. Die Höhe der einzelnen Beträge legt der Bundestag jährlich fest (vgl. § 50 Abs. 2 S. 2 AbgG). Anhaltspunkt für die festzulegende Höhe ist der Bericht, welchen der Bundestagspräsident erstellt und dem Bundestag jährlich vorlegt: Dieser enthält nämlich sowohl eine Untersuchung der Angemessenheit der Beträge als auch einen – im Benehmen mit dem Ältestenrat erstellten – Anpassungsvorschlag für das folgende Jahr (§ 50 Abs. 2 S. 3 AbgG).

Die drei Elemente zur Ermittlung der Zuwendungshöhe sind dabei keineswegs verfassungsrechtlich determiniert, auch andere Ausgestaltungsmöglichkeiten sind aufgrund des Entscheidungsspielraums des Gesetzgebers möglich und denkbar²⁷. Allerdings muss eine Ausgestaltung freilich die Gleichheit der Abgeordneten in Form einer „Chancengleichheit der Fraktionen“²⁸, rechtlich abgeleitet aus der chancengleichen Mitwirkung eines jeden einzelnen Abgeordneten²⁹, beachten.

Die Festlegung der Höhe der Einzelbeträge erfolgt nicht in einem eigenen Gesetz, sondern nur durch Einstellung des Betrages in den Haushalt³⁰.

3. Die Mittelberechnung im Detail

Die drei Teilbeträge dienen unterschiedlichen Zwecken. Der *Grundbetrag* soll sicherstellen, dass jede Fraktion, unabhängig von ihrer Größe, ein Mindestmaß an Arbeitsfähigkeit erlangt³¹. Damit ist dieser Teil von besonderer Wichtigkeit für kleinere Fraktionen³². Für den *Kopfbetrag* ist dagegen nur entscheidend, wie viele Abgeordnete der Fraktion angehören: Je mehr Köpfe sie zählt, desto höher fällt dieser Teilbetrag aus. Der Kopfbetrag zeichnet damit die Mehrheitsverhältnisse des Parlaments nach und

weist den größeren Fraktionen auch mehr Mittel zu. Dies scheint jedenfalls auf den ersten Blick plausibel, wenn Fraktionen gerade auch nach innen wirken und die Meinungsbildung der Abgeordneten organisieren sollen, was bei einer höheren Anzahl an Abgeordneten jedenfalls nicht einfacher werden dürfte. Der *Oppositionszuschlag* soll Nachteile ausgleichen, welche die nicht die Regierung tragenden Fraktionen im Parlament üblicherweise haben. So haben diese keinen Zugriff auf die Ministerialbürokratie³³, welche etwa durch Gesetzesvorlagen durchaus auch Aufgaben übernimmt, die ansonsten Fraktionen leisten müssten: Bei einer Oppositionsfraktion kann für die Erstellung von Gesetzesinitiativen und für die Expertise zu einzelnen Sachthemen nicht ohne weiteres auf die Ministerien zurückgegriffen werden. Daneben fallen Oppositionsfraktionen tatsächlich mehr Aufgaben zu als den Mehrheitsfraktionen: Anders als gemeinhin vermutet verläuft die Linie der politischen Auseinandersetzung eben nicht zwischen Parlament und Regierung, sondern zwischen Regierung sowie sie tragender Parlamentsmehrheit auf der einen und der Opposition auf der anderen Seite³⁴. Die Kritik- und Kontrollfunktion des Gesamtparlaments gegenüber der Regierung wird also vornehmlich – von Ausnahmen abgesehen – durch die Opposition wahrzunehmen sein.³⁵ Außerdem muss die Oppositionsfraktion sich als Alternative zur Regierung positionieren können, was mehr Aufwand bedeutet als die Unterstützung der eigenen Regierungslinie³⁶. Insofern liegt hier eine gerechtfertigte Abweichung von der ansonsten zu wahrenden Gleichheit der Abgeordneten vor³⁷.

Die Ausgestaltung der Höhe der Teilbeträge kann die verschiedenen Arten von Fraktionen unterschiedlich begünstigen oder benachteiligen: Ein hoher Kopfbetrag, der für jedes Fraktionsmitglied gezahlt wird, begünstigt die größeren Fraktionen im Parlament. Ein hoher Grundbetrag gleicht dagegen die zahlenmäßigen Unterschiede wieder aus und führt vielmehr zu einer leichten Verzerrung, wenn nämlich – gemünzt auf das einzelne Fraktionsmitglied –

²⁷ Hobusch, DÖV 2018, 552, 555; Schneider, Die Finanzierung der Parlamentsfraktionen als staatliche Aufgabe, 1997, S. 122; Waldhoff, in: Austermann/Schmahl (Hrsg.), Abgeordnetengesetz, 2016, § 50 Rn. 14; siehe die Beispiele bei Hölscheidt, Das Recht der Parlamentsfraktionen, 2001, S. 603; ähnlich auch BVerfGE 84, 304, 333 f.

²⁸ Siehe bereits Schmidt, Der Staat 9 (1970), 481 ff.

²⁹ BVerfGE 70, 324, 382 – Sondervotum Böckenförde; E 80, 188, 219 f.; Hölscheidt, Das Recht der Parlamentsfraktionen, 2001, S. 327 ff.; Morlok, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, 2015, Art. 38 Rn. 184; Bäcker, Der Ausschluss aus der Bundestagsfraktion, 2011, S. 48 ff.

³⁰ Zur Kritik daran bereits Jekewitz, ZParl 1982, 314, 333; v. Arnim, Staatliche Fraktionsfinanzierung ohne Kontrolle?, 1987, S. 29.

³¹ Hölscheidt, Das Recht der Parlamentsfraktionen, 2001, S. 603; Hobusch, DÖV 2018, 552, 555.

³² Waldhoff, in: Austermann/Schmahl (Hrsg.), Abgeordnetengesetz, 2016, § 50 Rn. 13; Hölscheidt, Das Recht der Parlamentsfraktionen, 2001, S. 603.

³³ Dazu grundsätzlich und mit weiteren Nachweisen Martin, Staatliche Fraktionsfinanzierung in Rheinland-Pfalz, 1995, S. 98; Klein/Krings, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz (Hrsg.), Parlamentsrecht, 2016, § 17 Rn. 72; Morlok, NJW 1995, 29, 30.

³⁴ Siehe etwa Schütt-Wetschky, ZParl 34 (2003), 531, 535.

³⁵ Hobusch, DÖV 2018, 552, 555; mit weiteren Nachweisen Hölscheidt, Das Recht der Parlamentsfraktionen, 2001, S. 603.

³⁶ Hölscheidt, Das Recht der Parlamentsfraktionen, 2001, S. 603.

³⁷ Bejahend mit weiteren Nachweisen Hölscheidt, Das Recht der Parlamentsfraktionen, 2001, S. 603; Hobusch, DÖV 2018, 552, 555; Jekewitz, ZParl 1982, 314, 337; andere Ansicht zuletzt Klenner, DÖV 2018, 563 ff.

der Abgeordnete der „kleinen“ Fraktion anteilig mehr „zählt“ als bei einer großen Fraktion. Das Bundesverfassungsgericht hat dazu ausgeführt, es sei von Verfassungen wegen nicht geboten, die durch den Wählerwillen bedingten Unterschiede in der Abgeordnetenzahl durch eine erhöhte Gewährung des Grundbetrages auszugleichen³⁸, vielmehr erfolge der „Ausgleich der unterschiedlichen Größe“ von Fraktionen durch den Kopfbetrag³⁹.

4. Allgemeine Probleme der Fraktionsfinanzierung

a. Transparenz

Auch bei der zuletzt erfolgten Erhöhung der Zuwendungen an die Fraktionen ist die mangelnde Transparenz des Verfahrens in den Blick gerückt: Die konkreten Zahlen, wie hoch die Erhöhung nun ausfallen soll, konnte man in keiner Drucksache ohne Weiteres auffinden. In den Beratungen des Haushaltes waren in zweiter Lesung ursprünglich nur 108,6 Millionen Euro eingeplant⁴⁰, erst in der letzten Lesung des Haushaltes wurden die Beträge durch die Empfehlungen des Haushaltsausschusses geändert⁴¹. Dieses „Verwirrspiel“ entspricht aber durchaus der gängigen Praxis: Die korrekten Zahlen werden erst in der letzten Bereinigungssitzung, das heißt der letzten Sitzung des (nichtöffentlich tagenden) Haushaltsausschusses in den Haushaltsplan eingefügt. Die dort zuvor eingefügten Zahlen sind praktisch „Platzhalter“. Die Zeitspanne, in der eine öffentliche Kenntnisnahme innerhalb der Haushaltsberatungen erfolgen kann, ist also absichtlich auf einen denkbar kurzen Zeitraum verkürzt: Erst kurz vor der dritten Lesung sind also eventuelle Änderungen erkennbar. Damit wird die Gefahr verstärkt, dass die Öffentlichkeit in der Kürze der Zeit nicht mehr in der Lage ist, etwaige Änderungen zur Kenntnis zu nehmen, geschweige denn zu diskutieren.⁴²

Diese Geheimniskrämerei ist umso ärgerlicher, weil aus den verfassungsrechtlichen Anforderungen an

eine derartig sensible „Entscheidung in eigener Sache“ – in Fortführung und Anlehnung an die Rechtsprechung zur Öffentlichkeit des Verfahrens bei der staatlichen Parteienfinanzierung⁴³ – auch hier die Regelung in öffentlicher Beratung und Beschlussfassung als eigener Gegenstand in einem Gesetz durchaus verfassungsrechtlich geboten erscheint⁴⁴.

Vergleichsweise transparent sind die Finanzen allerdings durch die im Abgeordnetengesetz festgehaltene Rechenschaftspflicht in Bezug auf Herkunft und Verwendung der Mittel. Die Fraktionen müssen über ihre Einnahmen und Ausgaben sowie über ihre Vermögen Buch führen (§ 50 Abs. 2 AbgG) und über Herkunft und Verwendung der Mittel des abgelaufenen Kalenderjahres öffentlich Rechenschaft ablegen (§ 52 Abs. 1 AbgG). Die nach der Vorgabe des § 52 Abs. 2 AbgG gegliederte Rechnung ist von einem im Benehmen mit dem Bundesrechnungshof bestellten Prüfer zu testieren (§ 52 Abs. 4 S. 1 AbgG). Die geprüften Rechnungen der Fraktionen werden nach Zuleitung an den Bundestagspräsidenten als Bundestags-Drucksache veröffentlicht (§ 52 Abs. 2 S. 4 AbgG). So lassen sich die Finanzen der Fraktionen in Bezug auf die Einnahmen und Ausgaben in relativ kurzem zeitlichen Abstand (im Vergleich zu den aufwendigeren Rechenschaftsberichten der Parteien⁴⁵) zum Zeitpunkt der Mittelverwendung nachvollziehen.

b. Rücklagen

Ein bisher eher stiefmütterlich behandeltes Problem sind die Rücklagen, welche die Bundestagsfraktionen über die Jahre gebildet haben. In den aktuellen

³⁸ BVerfGE 84, 304, 334.

³⁹ Ebd.

⁴⁰ Anlage zur BT-Drs. 19/1700, Einzelplan 02, Kapitel 0212, Titel 684 01 - 011. Siehe dazu <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/017/1901700.pdf> (abgerufen am 07.01.2019).

⁴¹ So ist auf der Internetseite des Bundestages zum Haushalt 2018 (www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2018/kw27-de-haushaltsgesetz/561080; abgerufen am 10.1.2019) unter den dort verlinkten Dokumenten lediglich diejenige Version des Haushaltsgesetzes aufzufinden (Anlage zu BT-Drs. 19/1700, Einzelplan 02, Kapitel 0212, Titel 684 01 – 011; Link siehe Fn. 40), bei der noch lediglich rund 108 Millionen Euro in den Haushaltsplan eingestellt sind.

⁴² v. Arnim, Der Verfassungsbruch, 2011, S. 36.

⁴³ BVerfGE 40, 296.

⁴⁴ Siehe bereits v. Arnim, ZRP 1988, 83, 86; v. Arnim, Staatliche Fraktionsfinanzierung ohne Kontrolle?, 1987, S. 29 ff.; v. Arnim, Parteienfinanzierung, 1982, S. 110 ff.; Jekewitz, ZParl 1982, 314, 333 ff.; Martin, Staatliche Fraktionsfinanzierung in Rheinland-Pfalz, 1995, S. 86; Fischer, Abgeordnetendiäten und staatliche Fraktionsfinanzierung in den fünf neuen Bundesländern, 1995, S. 202; a.A. Hölscheidt, Das Recht der Parlamentsfraktionen, 2001, S. 594 mit Verweis auf Schneider, Die Finanzierung der Parlamentsfraktionen als staatliche Aufgabe, 1997, S. 146. Allerdings geht Hölscheidt dabei auf die besonderen Anforderungen an die Regelung als „Entscheidung in eigener Sache“ gar nicht ein, sondern begnügt sich mit der Feststellung, das Haushaltsgesetz habe ja Gesetzesqualität und eine explizite gesetzliche Festlegung sei nicht nötig, da der Bürger weder Haushaltsplan noch Gesetzblätter durchforste. Die Vergleichbarkeit mit den Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts zur Parteienfinanzierung und Abgeordnetenentschädigung wird nicht näher besprochen.

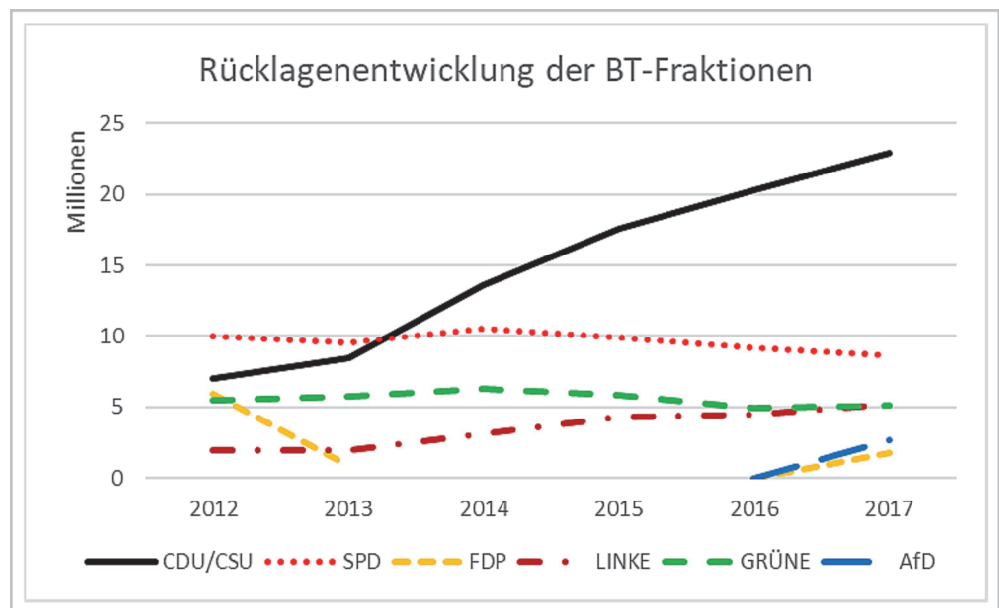
⁴⁵ Die Rechenschaftsberichte zeichnen die Entwicklung wegen des deutlich größeren Umfangs und der wesentlich größeren Organisation der Parteien nur sehr zeitversetzt nach. Aktuell sind etwa nur die Rechenschaftsberichte der Parteien für das Kalenderjahr 2016 bekanntgemacht, siehe BT-Drs. 19/2300.

Zahlenwerken der Fraktionen, den geprüften Rechnungen für das Jahr 2017, wird dies besonders deutlich. Auch die „neuen“ im Bundestag befindlichen Fraktionen AfD und FDP haben innerhalb der sehr kurzen Berichtsperiode (September 2017 bis Jahresende 2017) bereits Rücklagen, das heißt im Gegensatz zu Rückstellungen ungebundene passiva⁴⁶, denen also keine Verbindlichkeit gegenübersteht, angelegt: Bei der AfD wurden bereits 2,6 Millionen Euro derartig zurückgelegt⁴⁷, bei der FDP-Fraktion immerhin 1,7 Millionen Euro⁴⁸. Die Rücklagen der bereits im Bundestag vertretenen Fraktionen sind derweil noch einmal kräftig angestiegen: Die CDU/CSU-Fraktion hat ihre Rücklagen um gut 2,6 Millionen Euro auf unglaubliche rund 23 Millionen Euro gesteigert⁴⁹. Die SPD-Fraktion hat den Rücklagen einen Betrag von lediglich 254 Tausend Euro hinzugefügt⁵⁰ und befindet sich nach einem defizitären Jahr 2016 (negatives Jahresergebnis von über 750 Tausend Euro⁵¹) auch dank Einsparungen bei den Ausgaben in Höhe von fast 700 Tausend Euro⁵² wieder in den schwarzen Zahlen. In Relation zu den anderen Fraktionen, die – mit Ausnahme der Grünen – stark an Rücklagen zugelegt haben (jeweils ein Plus von über 2 Millionen Euro), scheint die finanzielle Situation hier – wohl auch wegen der deutlichen Mandatsverluste – vergleichsweise angespannt. Die Entwicklung der Rücklagen veranschaulicht nebenstehendes Diagramm⁵³.

Das Abgeordnetengesetz unterwirft die Möglichkeit der Rücklagenbil-

dung keinen weitergehenden Begrenzungen. Das Gesetz geht ausdrücklich von der Möglichkeit der Bildung von Rückstellungen und Rücklagen aus, schließlich sind diese Posten bei der Einnahmen- und Ausgabenrechnung explizit anzugeben⁵⁴ und auch § 50 Abs. 5 AbgG zeigt, dass der Gesetzgeber diese Möglichkeit eröffnen möchte. Insofern ist die Rücklagenbildung einfachgesetzlich weder der Höhe noch dem Zweck nach begrenzt, wie dies in einigen Landesparlamenten der Fall ist⁵⁵. Zusammen mit der Thesaurierungsoption des § 54 Abs. 7 AbgG wird den Fraktionen überdies die Möglichkeit eröffnet, nicht verbrauchtes Geld nicht nur auf neue Rechnung ins nächste Jahr, sondern sogar in eine neue Legislaturperiode mitzunehmen und den für die Fraktionen als Untergliederung des Parlaments geltenden Grundsatz der Diskontinuität zu überwinden⁵⁶.

Verfassungsrechtlich begegnet die Möglichkeit der Fraktionen zum (unbegrenzten) Rücklagenaufbau zunächst einmal Bedenken. Für die Zulässigkeit der Rücklagenbildung wird zumeist Folgendes ins Feld geführt: Auch den Fraktionen darf die Tätigkeit von



größeren Anschaffungen nicht verwehrt werden. Diese lassen sich mit den Jahresmitteln ggf. nicht entsprechend abbilden und müssen angespart werden. Gegen unvorhergesehene Belastungen müssen die Fraktionen Vorkehrungen treffen können. Sei es eine parlamentarische Mehrbelastung durch externe Sachverständige oder Untersuchungsausschüsse: Eine gewisse Flexibilität ist für eine sachgerechte Arbeit der Fraktionen von Vorteil.

⁴⁶ Im Folgenden sind unter Rücklagen nur solche im engeren Sinne gemeint. Teilweise wird der Begriff auch missverständlich als Oberbegriff für Rücklagen und Rückstellungen verwendet. Zu den Begrifflichkeiten auch *Hölscheidt*, Das Recht der Parlamentsfraktionen, 2001, S. 627.

⁴⁷ BT-Drs. 19/3700, S. 8 f.

⁴⁸ BT-Drs. 19/3700, S. 10 f.

⁴⁹ BT-Drs. 19/3700, S. 2 f.

⁵⁰ BT-Drs. 19/3700, S. 5 f.

⁵¹ BT-Drs. 18/13300, S. 5.

⁵² BT-Drs. 19/3700, S. 5 im Vergleich zu BT-Drs. 18/13300, S. 5.

⁵³ Alle Tabellen oder Schaubilder entspringen der eigenen Darstellung des *Verf.*

⁵⁴ Vgl. § 52 Abs. 3 Nr. 2 lit. a) und b) AbgG.

⁵⁵ Nachweise bei *Hobusch*, DÖV 2018, 552, 558.

⁵⁶ Weitere Nachweise bei *ders.*, DÖV 2018, 552, 558.

Versteht man die jährlichen Geldmittel, die den Fraktionen nach § 50 Abs. 1 AbgG zufließen, als zweckgebundene Mittel zur Verwendung im entsprechenden Jahr, ist ein Rücklagenaufbau hingegen nicht notwendig. Wenn bei der Angemessenheit der Mittel für die Fraktionen und dem Vorschlag des Bundestagspräsidenten jeweils das nächste Jahr als Gegenstand der Planung herangezogen wird, so sind die Geldmittel genau der Betrag, der für die Arbeit einer Fraktion in einem Jahr auskömmlich ist. Für den Aufbau einer Fraktion gibt es ebenso wenig zusätzliche Mittel wie für die drohende Abwicklung. Sofern dieser Jahresbetrag nicht ausreicht, sind Mittel umzuschichten und ist ggf. im Folgejahr eine Erhöhung der Mittel anzustreben. Entsprechend flexibel ist ja auch das Anpassungsverfahren, das eine jährliche Korrektur ermöglicht: Die Fraktionen erhalten nicht etwa einen Geldbetrag für die gesamte Legislaturperiode, den sie sich vollständig selbst einteilen, sondern einen Geldbetrag für jedes Jahr. Gibt man den Fraktionen die Möglichkeit, Ansparungen für spätere unvorhergesehene Ereignisse zu tätigen, so verstoßen die Rücklagen jedenfalls dann gegen das Gebot der angemessenen Finanzierung, wenn diese Ereignisse nicht eintreten und das Geld bei den Fraktionen verbleibt: Dann hat die Fraktion nämlich mehr erhalten, als notwendig war.

Diese genannten positiven wie negativen Zweckmäßigkeitserwägungen können aber die abstrakte *Rechtsfrage* der Verfassungsmäßigkeit der Rücklagenbildung jedenfalls nicht ausreichend beantworten. Ein Rückschluss von der Zweckmäßigkeit auf die Verfassungswidrigkeit verbietet sich. Rücklagen sind nur dann verfassungswidrig, wenn sie zu einer Überfinanzierung der Fraktionen führen⁵⁷. Eine Überfinanzierung, das heißt eine Bereitstellung von Mitteln, die jenseits des Bedarfs der Fraktionen liegt, stellt mit den Worten des Bundesverfassungsgerichts eine verschleierte Parteienfinanzierung⁵⁸ dar und verstößt damit gegen die Chancengleichheit der (auch außerparlamentarischen) Mitbewerber. Das mag zwar auf den ersten Blick irritieren, sind Partei und Fraktion finanziell strikt getrennt: Wäre diese Trennung strikt durchzuhalten, dürfte eine Überfinanzierung der Fraktion auf den politischen Prozess außerhalb des Parlaments nur beschränkt durchschlagen. Allerdings ist diese Grenze alleine schon durch die Möglichkeit der Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen verwischt. Diese ermöglicht es den Fraktionen mit staatlichen Mitteln zu einem gewissen

Grad, am öffentlichen Meinungskampf teilzunehmen und somit auch indirekt in Konkurrenz zu anderen Parteien zu treten, denen diese staatlichen Mittel mangels Fraktion im Parlament nicht offenstehen. Überdies spielt die rechtliche Trennung für den Bürger eine nachrangige Rolle: Ob die Fraktion nun mit ausgefeilten Konzepten aufwartet oder die Partei, es mehr die Chancen der dahinterstehenden Partei auf Wahlerfolge. Insofern hat das Bundesverfassungsgericht mit seiner pauschalen Aussage zur Überfinanzierung durchaus Recht, schließlich droht eine Verzerrung des Wettbewerbs zuungunsten der nicht vertretenen Parteien.

Bei der Ausgestaltung der Finanzierung steht dem Parlament, obgleich beschränkt durch die stärkere Kontrolle wegen des hier bestehenden strukturellen Kontrolldefizits als „Entscheidung in eigener Sache“, ein gewisser Ausgestaltungsspielraum⁵⁹ zu, der freilich vollständig überprüfbar ist.

Die Möglichkeit der Rücklagenbildung alleine führt nicht zu einer Überfinanzierung der Fraktionen. Diese Gefahr besteht vielmehr in der Kumulation verschiedener Regelungen, zu denen auch die Rücklagen gehören. Es sind auch Systeme denkbar, in denen Rücklagen möglich sind und eine Überfinanzierung verhindert wird, etwa wenn Rücklagen nur bis zum Ende der Legislatur angespart werden können und nicht darüber hinaus mitgenommen werden können⁶⁰: Denn dann sind auch Ansparungen für unvorhergesehene Ereignisse weniger problematisch. Treten die Ereignisse nicht ein, verbleibt den Fraktionen dadurch kein weitergehender Vorteil. Damit liegt das Problem vielmehr in der Höhe der Zuschüsse und der Möglichkeit der Thesaurierung, also der Mitnahme in die neue Legislaturperiode. Die hohen Rücklagen sind dann lediglich (dafür aber sehr gewichtiges) Indiz für eine Überfinanzierung der Fraktionen. Per se verfassungswidrig ist die Möglichkeit der Rücklagenbildung folglich nicht⁶¹.

c. Höhe der Zuschüsse

Die Höhe der Fraktionszuschüsse ist in den vergangenen Jahren stetig gestiegen⁶². Klare, insbesondere

⁵⁹ Siehe Fn. 27.

⁶⁰ Siehe dazu auch Hobusch, DÖV 2018, 552, 560 f.

⁶¹ Waldhoff, in: Austermann/Schmahl (Hrsg.), Abgeordnetengesetz, 2016, § 50 Rn. 28; Meyer, KritV 1995, 216, 241; Hölscheidt, Das Recht der Parlamentsfraktionen, 2001, S. 629; Schneider, Die Finanzierung der Parlamentsfraktionen als staatliche Aufgabe, 1997, S. 187; weitere Nachweise bei Hobusch, DÖV 2018, 552, 561 dort Fn. 93.

⁶² Zur Entwicklung des Umfangs siehe v. Arnim, Finanzierung der Fraktionen, 1993, S. 8 ff; Hölscheidt, Das Recht der Parlaments-

⁵⁷ Auf etwaige haushaltsverfassungsrechtliche Probleme soll hier nicht eingegangen werden, siehe etwa Fensch, ZRP 1993, 209.

⁵⁸ So bereits BVerfGE 20, 56, 105.

verfassungsrechtliche Vorgaben zur Höhe der Fraktionszuwendungen sind nur schwerlich fassbar: Wie kann man festlegen, welcher Betrag für die Arbeit einer Fraktion auskömmlich ist? Was ist eine „angemessene“ Finanzausstattung?

Erster Ansatzpunkt könnten Vergleiche mit anderen Parlamenten sein. So können starke Abweichungen bei vergleichbaren Größen von Fraktion und Parlament auf eine unangemessene Ausstattung hindeuten⁶³. Die Ausgangsfrage wird durch diese vergleichende Betrachtung nicht beantwortet. Vielmehr ist ein Abstellen auf die *Aufgabenerfüllung* der Fraktionen vielversprechender⁶⁴: Welche Kosten lassen sich ermitteln, wenn man alle (parlamentarischen und politischen) Aufgaben der Fraktionen in einen Kostenansatz bringt? Allerdings: Ist der Mitwirkung am Gesetzgebungsverfahren ein fixer Kostenpunkt zuzuordnen? Wie viel ist es „wert“, wenn die Fraktion die Meinungsbildung der Abgeordneten durch Fraktionsitzungen fördert? Auch der Lösungsweg über die positive Aufgabenbestimmung hilft also nicht sonderlich weiter, gerade weil die politischen Aufgaben der Fraktion auch durchaus unterschiedlich verstanden werden können: Wie viel Öffentlichkeitsarbeit gehört zur „Grundausstattung“, was geht darüber hinaus?

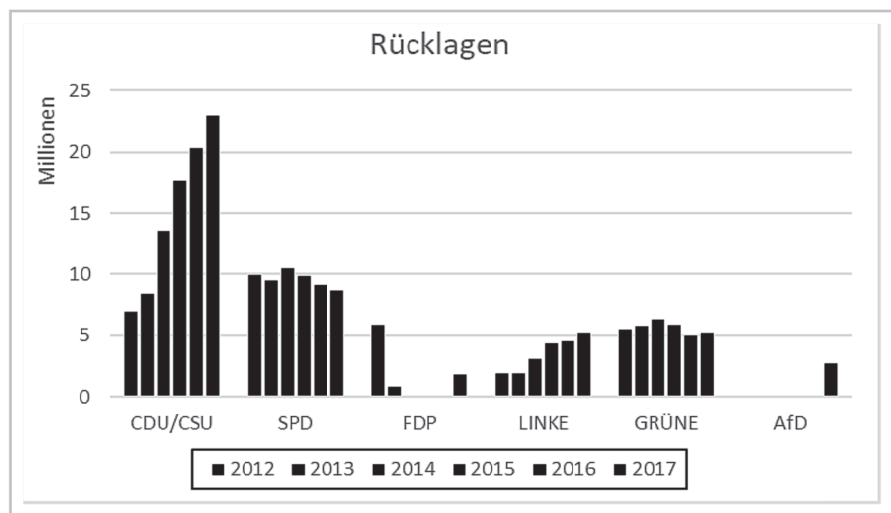
Werden Veränderungen anhand von Indizes berechnet, so wie sich auch der Bundestagspräsident bei seinem Anpassungsvorschlag an der Tarifentwicklung im Öffentlichen Dienst orientiert, so sind jedenfalls Abweichungen von diesen Indizes mit besonderem Begründungsaufwand verbunden. Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Parteienfinanzierung erscheint auch diesbezüglich übertragbar.

Bisher wenig Beachtung gefunden hat ein vergleichsweise simples Instrument, welches jedenfalls dazu geeignet ist, eine Überfinanzierung der Fraktionen anzuzeigen. So lässt die Betrachtung der *Rücklagen* Rückschlüsse darauf zu, ob eine Frak-

tion strukturell überfinanziert ist⁶⁵. Werden Rücklagen über einen langen Zeitraum oder in einer enormen Höhe angelegt, ist dies Indiz für eine unangemessene Höhe der Fraktionszuschüsse⁶⁶: Denn dann waren die jährlichen Zahlungen offenkundig höher als der tatsächliche Bedarf.

Die Rücklagen der Bundestagsfraktionen lassen kaum Zweifel daran bestehen, dass die Höhe der Fraktionsfinanzierung unangemessen hoch ist. Betrachtet man die Rücklagenpositionen der Fraktionen, so fällt zunächst die größte Fraktion ins Auge. Die CDU/CSU-Bundestagsfraktion hat Rücklagen in Höhe von 22,9 Millionen Euro angehäuft. Diese wachsen auch seit 2016 um gut 2,5 Millionen Euro im Jahr, von 2013 bis 2015 stiegen sie sogar von rund 8,4 Millionen auf 17,6 Millionen Euro. Die SPD-Fraktion hat bereits seit 2012 ein Rücklagenpolster von gut 10 Millionen Euro, welches mittlerweile auf 8,6 Millionen geschrumpft ist. Bei den Grünen und der Linken-Fraktion haben vor allem die Linken aufgeholt: Von bescheidenen Rücklagen in Höhe von 1,9 Millionen im Jahr 2012 kam man 2017 auf über 5 Millionen Euro und ist damit auf Augenhöhe mit den Grünen, die einen vergleichbaren Betrag angespart haben.

Am deutlichsten zeigt sich die Rücklagenbildung aber bei den Fraktionen, die bisher noch gar keine hatten, also die neu ins Parlament eingezogen sind.



fraktionen, 2001, S. 501 Siehe auch die Übersicht der Fraktionsmittel seit 1990 beim Deutschen Bundestag: www.bundestag.de/blob/272530/2cfdbf713d15a57468eef48d81dfca8f/kapitel_17_03_geldleistungen_an_die_fraktionen-pdf-data.pdf (abgerufen am 14.01.2019).

⁶³ Hölscheidt, Das Recht der Parlamentsfraktionen, 2001, S. 597.

⁶⁴ Ebd.

⁶⁵ Hobusch, Mehr Zuschüsse für die Fraktionen: Darf es ein bisschen mehr sein?, in: Legal Tribune Online, 24.07.2018, www.lto.de/persistent/a_id/29925/ (abgerufen am 14.01.2019); ders., DÖV 2018, 552, 561 f. mit einigen Nachweisen.

⁶⁶ Hobusch, DÖV 2018, 552, 561 f.; Meyer, KritV 1995, 216, 241 f.; Waldhoff, in: Austermann/Schmahl (Hrsg.), Abgeordnetengesetz, 2016, § 50 Rn. 28.

Zugegeben, wegen der Sondierungen lief der parlamentarische Betrieb Ende 2017 zwar nicht auf Hochtouren. Überraschend ist dann aber doch, dass von den Mitteln für die Fraktionsarbeit ein Großteil in die Rücklagen gewandert ist: Am krassesten zeigt sich diese Entwicklung bei den Fraktionen, die neu in den Bundestag eingetreten sind und noch kein „Rücklagenkonto“ mitnehmen konnten (gem. § 54 Abs. 7 AbgG). So hat die AfD-Fraktion für den Zeitraum vom 26.09.2017 bis 31.12.2017 Geldleistungen nach § 50 Abs. 1 AbgG in Höhe von rund 3 Millionen Euro erhalten. Davon wanderten unglaubliche 2,6 Millionen Euro in zweckfreie Rücklagen, 20.000 Euro in „gebundene“ Rückstellungen. Ein ähnliches Bild zeigt sich bei der FDP, hier wurden 1,7 Millionen Euro eingestellt. Geht man davon aus, dass von den Mittelzuweisungen (FDP: 2,7 Millionen Euro; AfD: ca. 3 Millionen Euro) ein so erheblicher Teil in Rücklagen investiert werden kann, ohne dass der Fraktionsbetrieb leidet, dann liegt die Überfinanzierung auf der Hand.

Wenn die Rechnungen für das Jahr 2018 geprüft und veröffentlicht sind, lässt sich mehr über die weitere Finanzentwicklung sagen: Denn die Auswirkungen der Mandatsverluste bei CDU/CSU und SPD sind den Zahlen für 2017 nicht zu entnehmen. Geht man von den vereinbarten Kopf- und Grundbeträgen aus, so muss die CDU/CSU-Fraktion mit Mindereinnahmen in Höhe von rund 3 Millionen Euro rechnen (dann noch rund 32 Millionen Euro), die SPD-Fraktion muss Einbußen in ähnlicher Größenordnung wegstecken (Minus 2,2 Millionen Euro bei dann noch verbleibenden Zuschüssen in Höhe von rund 21,8 Millionen Euro).

d. Berechnungsverfahren

In Anbetracht der hohen Rücklagen ist jedenfalls die Frage naheliegend, ob nicht das Berechnungsverfahren der Mittel in der aktuellen Ausgestaltung große Fraktionen, insbesondere die Regierung tragende Fraktionen, bevorteilt. Möglicherweise sind die Vorteile der Ministerialbürokratie zu zurückhaltend eingepreist worden. Denkbar ist auch ein zu niedriger Ansatz der strukturellen Einsparungen bei größeren Verbänden: Die Organisation der Willensbildung des 150. Abgeordneten fällt wegen des dann bereits bestehenden Organisationsgrades für die Abgeordneten 1-149 nicht so schwer ins Gewicht wie die des 20. Abgeordneten. Die Kosten der Koordination und Organisation der Abgeordneten nehmen anerkanntermaßen ab einer gewissen Anzahl ab, weshalb durchaus naheliegend erscheint, dass dem Kopfbeitrag ohne eine degressive Ausgestaltung ein gewis-

ses Ungleichgewicht immanent ist⁶⁷. Richtig ist aber auch, dass es zur Festlegung des genauen Verhältnisses der Elemente keine Idealformel gibt, die Ausgewogenheit kann sogar davon abhängen, wie das konkrete Parlament zusammengesetzt ist und so bei der einen Zusammensetzung ideal, bei der anderen verfassungswidrig sein kann⁶⁸. Insofern ist die Rücklagenhöhe der CDU/CSU-Bundestagsfraktion jedenfalls Indiz dafür, dass sehr große Fraktionen von der aktuellen Gewichtung der drei Elemente stärker profitieren als andere Arten von Fraktionen.

e. Thesaurierung in die nächste Legislaturperiode

Anders ist die Lage bei der Thesaurierung in die neue Legislaturperiode. Die Möglichkeit, Rücklagen in ein neues Parlament mitzunehmen, ist aus verschiedenen Gründen verfassungswidrig: Sie sorgt zu einem für eine *Überfinanzierung* der Fraktionen. Das „mitgenommene“ Geld ist nämlich gar nicht für die neu anbrechende Legislaturperiode gedacht gewesen, auch gar nicht für die Fraktion, die sich als Rechtsnachfolger konstituiert. Die Gelder sind, wenn man schon nicht davon ausgeht, dass sie nur „jahresbezogen“ gewährt werden, jedenfalls nur für die betreffende Fraktion gedacht und nicht für etwaige Rechtsnachfolger. Dies wird auch an der Berechnung deutlich: Eine Fraktion, die in der Opposition ist, erhält den nicht unerheblichen Oppositionszuschlag. Dieser soll Nachteile ausgleichen, welche die Fraktion in ihrer Rolle als Opposition hat, also in genau der Zeit, in der die Fraktion auch in der Opposition ist. Sie soll nicht ein zusätzliches Polster darstellen, welches die Fraktion in einem neuen Parlament – dann ggf. als Regierungsfraktion – zusätzlich nutzen kann. Gerade das Beispiel des Oppositionszuschlages zeigt die Probleme dieser uneingeschränkten Mitnahme deutlich auf.

Daneben verletzt die Möglichkeit auch die chancengleiche Mitwirkung der anderen Fraktionen bzw. der in ihr organisierten Abgeordneten. Neu in das Parlament eintretende Fraktionen haben keine Möglichkeit, im Voraus Gelder anzusparen. Die alten Fraktionen haben gegenüber den „neuen“ einen erheblichen Startvorteil. Mit den aktuellen Zahlen lässt sich das durchaus nachdrücklich festmachen: Alle bereits bestehenden Parlamentsfraktionen haben Rücklagen von mindestens 5 Millionen Euro. Wenn man zugrunde legt, dass die neu einziehenden Fraktionen jedes Jahr so viele Rücklagen anhäufen können wie im kurzen Berichtsjahr 2017 (AfD: rund 2,6 Millio-

⁶⁷ Hobusch, DÖV 2018, 552, 562.

⁶⁸ Hölscheidt, Das Recht der Parlamentsfraktionen, 2001, S. 603.

nen Euro; FDP: rund 1,7 Millionen Euro), so benötigten sie 2 bis 3 Jahre, um ein entsprechendes Finanzpolster zu erhalten. Weil dieses angesparte Geld etwa auch für Öffentlichkeitsarbeit ausgegeben werden kann, haben hier die bereits finanziell „abgesicherten“ Fraktionen einen handfesten Vorteil.

Nicht verbrauchtes Geld muss am Ende der Legislaturperiode wieder in den Haushalt fließen. Die Möglichkeit, die Rücklagen in unbegrenzter Höhe auf die nachfolgende Fraktion zu übertragen, ist aus den oben genannten Gründen verfassungswidrig.

5. Die Erhöhung 2018

Entgegen des ersten Anscheins war die Erhöhung um 30 % nicht gierigen Fraktionen, sondern vor allem einer simplen Tatsache geschuldet: Der Bundestag hat plötzlich sechs anstatt vier Fraktionen und er hat deutlich mehr Abgeordnete. Bei einem Grundbetrag von rund 5 Millionen Euro macht das schon einmal 10 Millionen Mehrkosten, rechnet man noch den Oppositionszuschlag dazu, ergeben sich schon Mehrkosten von dann 11,5 Millionen Euro. Nimmt man die Kopfbeträge der neu eintretenden Fraktionen inklusive des Oppositionszuschlages hinzu, so kommt man auf weitere 21 Millionen Euro Zusatzkosten. Insofern ist der Sprung von 88 Millionen auf ca. 115 Millionen Euro im Großen und Ganzen in Ordnung. Allerdings gingen die Fraktionen bei der Bestimmung der neuen Werte für Grund- und Kopfbetrag über den Vorschlag des Bundestagspräsidenten hinaus: Dieser hatte vorgeschlagen den Grundbetrag auf 5.085.804 Euro anzuheben, den Kopfbetrag auf 106.164 Euro⁶⁹, was eine Erhöhung um 3 % dargestellt hätte. Die tatsächlich dann in den Haushalt eingestellten Beträge wichen dann mit 5.238.420 Euro für den Grund- und 109.344 Euro für den Kopfbetrag nicht unwesentlich davon ab⁷⁰. Grund- sowie Kopfbetrag wurden damit über die Steigerung der Indizes hinaus um 3 % angehoben. Jedenfalls dieser Sprung entbehrt jeder nachvollziehbaren Grundlage. Insbesondere die hohen Rücklagen aller Bundestagsfraktionen zeigen, dass ein Mehrbedarf über die üblichen an Indizes ausgerichteten Anhebungen vorliegend nicht besteht⁷¹. Die Anhebung vertieft also die schon bestehende Überfinanzierung der Fraktionen.

Ein Fall für Karlsruhe dürfte dies gleichwohl, anders als die Erhöhung der absoluten Obergrenze für die Parteienfinanzierung, eher nicht werden. Das Empörungspotential scheint erschöpft, jedenfalls aber nicht so weit zu reichen, dass auch in dieser ureigenen Angelegenheit der parlamentarisch vertretenen Kräfte, ihrer unmittelbaren Eigenfinanzierung, das Bedürfnis nach Rechtfertigung, geschweige denn Kontrolle besteht. Der Sache nach also zwei Fälle für Karlsruhe, aber nur eine Gelegenheit des Gerichts, Finanzierungsfragen auf den Prüfstand der Verfassung zu stellen.

⁶⁹ Siehe die Angaben in BT-Drs. 19/2664, S. 2 unter V.2. die Angaben als monatliche Werte.

⁷⁰ Siehe die Erläuterungen zu den Haushaltsansätzen unter www.bundestag.de/blob/272530/2cfdbf713d15a57468eef48d81dfca8f/kapitel_17_03_geldleistungen_an_die_fraktionen-pdf-data.pdf (abgerufen am 14.01.2019).

⁷¹ Hobusch, Mehr Zuschüsse für die Fraktionen: Darf es ein bisschen mehr sein?, in: Legal Tribune Online, 24.07.2018, www.lto.de/persistent/a_id/29925/ (abgerufen am 14.01.2019).

Die Ursprünge des Art. 21 GG: die Idee der Parteiregulierung in Verfassungsdebatten der Nachkriegszeit

Edoardo Caterina¹

1. Der wunderliche Artikel 21 GG

Art. 21 GG ist eines der originellsten Kennzeichen der deutschen Verfassung. Es ist überflüssig, alle Kommentatoren, die das in den vergangenen 70 Jahren angemerkt haben, aufzulisten. Tatsächlich stellte Art. 21 GG einen dramatischen Kurswechsel nach der Zeit der Weimarer Verfassung dar, die keine positive Regelung über das Parteiwesen enthielt. „Art. 21 ist ohne Beispiel in der deutschen Verfassungsgeschichte“², weshalb er wie ein Unikum erscheinen könnte. In diesem Beitrag soll aufgezeigt werden, dass ein solcher Eindruck irreführend ist und dass Art. 21 GG nicht aus dem Nichts entstanden ist.

Einige Stimmen in der Literatur sehen eine Erklärung für das Entstehen des Art. 21 GG in der Weimarer Debatte über den Parteienstaat³. Diese Annahme lässt sich indes nicht mit Fakten belegen. Erstens spielten die Protagonisten dieser Debatte keine unmittelbare Rolle bei der Ausarbeitung des Grundgesetzes nach dem Krieg⁴. Zweitens sind nur wenige Zeilen jener umfangreichen Debatte mit dem tatsächlichen Inhalt des Art. 21 anschlussfähig. Im Übrigen rankte sich der Streit um den Parteienstaat an erster Stelle um die Frage, ob Parteien als Staatsorgane eingeordnet werden könnten. Diese Frage unterscheidet sich zweifellos maßgeblich von der Frage der Regulierung der Parteien. So stand beispielsweise Gustav Radbruch für eine positive Anerkennung der Parteien im Verfassungsrecht und hielt doch eine Regulierung derselben aufgrund ihrer „Eigengesetzlichkeit“⁵ für unmöglich. Interessanterweise teilte auch Carl Schmitt, der in seiner *Verfassungslehre* die Parteien mit der öffentlichen Meinung identifi-

zierte⁶, dieselbe Meinung. In diesem Zusammenhang darf Art. 21 GG nicht als die von Triepel prophezeite „Inkorporation“⁷ angesehen werden, da er Parteien nicht dem Staatsapparat zuordnet, sondern sie als „im gesellschaftlich-politischen Bereich wurzelnde Gruppen“⁸ betrachtet. Aus diesem Grund war auch Gerhard Leibholz mit Art. 21 unzufrieden: „Das große Missverständnis, dem man nur in Bonn erlegen ist, [...] ist nur dies, dass man glaubte, einfach die moderne parteienstaatliche Demokratie mit der repräsentativ parlamentarischen Demokratie sozusagen kombinieren zu können“⁹. Art. 21 sei also das Ergebnis eines „großen Missverständnisses“ oder, anders gewendet, wäre es ein Missverständnis, in Art. 21 eine Verankerung der Parteienstaatsdebatte zu sehen.

Nur Hans Kelsen hatte die grundlegende Idee des Art. 21 vorausgesehen. In der zweiten Auflage des Werkes *Vom Wesen und Wert der Demokratie* (1929) polemisierte Kelsen gegen Triepel und sein ablehnendes Verhalten gegenüber Parteien. Er plädierte dagegen für eine Verankerung des Parteiwesens in der Verfassung¹⁰ und für eine Demokratisierung des innerparteilichen Lebens. Dabei wurde er von Robert Michels inspiriert, auf den er sich ausdrücklich bezieht¹¹. Kelsens Überlegungen blieben aber vage. Insbesondere seiner kurzen Bemerkung über innerparteiliche Demokratie mangelte es an Bestimmtheit: kein klarer Vorschlag (z.B. ein Gesetz oder ein Verfassungsartikel über die politischen Parteien), nur ein allgemeines Streben nach einer rechtlichen Einkleidung der faktischen Relevanz der Parteien. Außerdem war Kelsen deutlich gegen den Gedanken einer „wehrhaften Demokratie“, dessen Ausdruck Art. 21 freilich (auch) ist¹².

Art. 21 zeichnet keine klare und einseitige ideologische Matrix vor. Das Instrument des Parteiverbots zeigt auf, dass die Verfassungsnorm zugleich den Vorstellungen von Bismarcks Sozialistengesetzen nahesteht, uns an Mannheims und Löwensteins Theorien der „wehrhaften Demokratie“ erinnert, Carl Schmitts Ideal einer wertgebundenen Verfassungsordnung widerspiegelt und schließlich die Rolle des

¹ Der Autor ist Doktorand an der Scuola Superiore Sant'Anna (Pisa, Italien).

² J. Ipsen, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 8. Aufl. 2018, Art. 21 Rn. 1.

³ Vgl. R. Streinz, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 2. Bd., 7. Aufl. 2018, Art. 21 Rn. 4 f.

⁴ Nur Radbruch wird in den Verfassungsdebatten in Bezug auf die politischen Parteien ausdrücklich zitiert (Herrenchiessee, Unterausschuss I, 3. Sitzung).

⁵ Vgl. G. Radbruch, Die politischen Parteien im System des deutschen Verfassungsrechts, in: Anschütz/Thoma (Hrsg.), Handbuch des deutschen Staatsrechts, 1. Bd., 1930, 280 (293 f.).

⁶ C. Schmitt, Verfassungslehre, 1928, 247.

⁷ Vgl. H. v. Triepel, Die Staatsverfassung und die politischen Parteien, 1927, 8.

⁸ So BVerfGE 20, 56 (101).

⁹ G. Leibholz, Der Parteienstaat des Bonner Grundgesetzes, RSW 1951, 99 (110).

¹⁰ Vgl. H. Kelsen, Vom Wesen und Wert der Demokratie, 1929, 19.

¹¹ Vgl. ebd., 23.

¹² Vgl. H. Kelsen, Verteidigung der Demokratie, Blätter der Staatspartei 1932, 3-4.

Verfassungsgerichts betont. Wie Jan-Werner Müller scharfsinnig bemerkt hat: „Ein kelsenianisches Instrument wird benutzt, um eine schmittianische Strategie zu verfolgen“¹³.

Paradox ist, dass eine so besondere und originelle Norm fast wie eine Selbstverständlichkeit nach den Schrecken des Nationalsozialismus erscheint. Man könnte daher versucht sein, zu glauben, dass Art. 21 GG kaum eine Erklärung braucht, außer die bittere Lehre der Geschichte und dass die Quellen dieser Vorschrift nicht in Urkunden und Papieren zu suchen sind, sondern in den Lebenserfahrungen der Menschen, die Deutschland nach dem Krieg wieder aufgebaut haben. Interessanterweise lässt sich auch bei der im Übrigen vorherrschenden „professoralen Atmosphäre“ im Parlamentarischen Rat ein Bruch ausmachen, gerade als Art. 21 GG zur Debatte kam. „Die Vergangenheit unseres deutschen Parteiwesens, insbesondere mit Rücksicht auf die Partei, die uns zwölf Jahre lang terrorisiert hat, spricht für unseren Antrag“: mit diesen Worten plädierte Johannes Brockmann (Zentrumspartei) für ein Transparenzgebot hinsichtlich der finanziellen Quellen der Parteien¹⁴.

Ideen treten aber nicht spontan in Verfassungstexte ein, sondern sie brauchen Menschen, die sie unterstützen, selbst dann, wenn sie völlig selbstverständlich sind. Häufig ist ihr Weg in die Verfassung vernebelt und gewunden, ihn zu erhellen dient dieser Beitrag, indem die (Vor-)Geschichte einer Idee rekonstruiert und eine Frage beantwortet wird: Wer hat Art. 21 GG erdacht?

2. Gegen den Strom der Zeit: von Freiburg über Chiemsee bis nach Bonn (1947-1949)

Die badische Verfassung vom 18. Mai 1947 ist die erste europäische Verfassung, die eine umfangreiche Regulierung des Parteiwesens vorgesehen hat. Die bayerische Verfassung des Vorjahres enthielt nur eine Vorschrift (Art. 15), der zufolge verfassungsfeindliche „Wählergruppen“ von der Teilnahme an Wahlen und Abstimmungen ausgeschlossen waren (sog. „Partei Quarantäne“). Der Sache nach handelte es sich also weder um eine spezifische Norm zu politischen Parteien noch um ein echtes Parteiverbot. Im Gegensatz zu dem bayerischen Vorbild widmet die badische Verfassung den politischen Parteien einen ganzen aus vier Artikeln bestehenden Abschnitt (Ab-

schnitt IX, Art. 118-121), in denen sich schon der Geist des späteren Art. 21 GG zeigt: das innerparteiliche Demokratiegebot und das Parteiverbot (durch ein Gericht zu erlassen) für verfassungsfeindliche *Parteien*. Ersteres wird in der badischen Verfassung nicht als Grundsatz zum Ausdruck gebracht, sondern lediglich vorausgesetzt, indem Elemente der innerparteilichen Demokratie durch spezifische Vorschriften konkretisiert werden. So gewährleisteten Art. 119 und 121 die Freiheit des Eintritts in eine und des Ausscheidens aus einer Partei. Zudem wird das Führerprinzip innerhalb der Partei grundsätzlich verboten. In der badischen Verfassung nicht berücksichtigt wird allerdings der Bereich der Kandidatenaufstellung.

Gleichwohl wird Abschnitt IX der badischen Verfassung lediglich als Einzelfall betrachtet, der keinen Einfluss auf die Entstehung des Art. 21 GG hat, da sich in den Verhandlungen des Parlamentarischen Rates kein Hinweis auf das badische Vorbild finden lässt¹⁵. Das ist zwar richtig, doch belegt dies allein, dass im Parlamentarischen Rat selbst nicht ausdrücklich Bezug auf die badische Verfassung genommen wurde. Ein mittelbarer Einfluss ist damit jedoch nicht ausgeschlossen, sondern liegt – wie zu zeigen sein wird – vielmehr nahe angesichts der Vorbereitung des Verfassungsentwurfs für den Parlamentarischen Rat durch den Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee.

2.1. Herrenchiemsee (1948)

Im Herrenchiemseer Entwurf (HChE) sind politische Parteien in Art. 47 geregelt. Die Wesensverwandtschaft zwischen Art. 47 HChE und Art. 21 GG ist offenkundig: Beide Normen sehen die Freiheit der Parteienbildung, ein innerparteiliches Demokratiegebot, ein gerichtliches Parteiverbotsverfahren und ein Parteiengesetz vor. Lediglich das Transparenzgebot des Art. 21 I 4 GG findet sich in Art. 47 HChE nicht. Insgesamt betrachtet lässt sich daraus aber schließen, dass hier unterschiedliche Formen dasselbe Wesen teilen. Eine gewisse Kontinuität der Beratungen des Herrenchiemseer Verfassungskonvents und des Parlamentarischen Rates in Bonn spiegelt sich auch in der persönlichen Rolle Carlo Schmidts (SPD), der nach seiner Teilnahme am Verfassungskonvent die Debatte über politische Parteien in der Bonner Pädagogischen Akademie unverzüglich in Gang brachte. Am 8. September 1948, zwei Wochen nach dem Schluss der Arbeiten auf Herrenchiemsee, legte Carlo Schmid vor dem Parlamentarischen Rat den notwendigen Inhalt einer verfassungsrechtlichen Norm über politische Parteien dar.

¹³ J.W. Müller, *Militant Democracy*, in: Rosenfeld/Sajo (Hrsg.), *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, 2012, 1253 (1261).

¹⁴ K.B. v. Doemming/R.W. Füsslein/W. Matz, *Entstehungsgeschichte der Artikel des Grundgesetzes*, JöR NF 1951, 202 (207).

¹⁵ So S. Rixen, in: Kersten/Rixen (Hrsg.), *Parteiengesetz und europäisches Parteienrecht*, Kommentar, 2009, Einl. Rn. 20 a.E.

Eine Untersuchung der Entstehung des Art. 21 GG kann daher nur unter Berücksichtigung der Arbeiten von Herrenchiemsee erfolgen. Politische Parteien waren eines der Hauptprobleme, die die Herrenchiemseer Väter beunruhigt hatten. Zwei der drei Unterausschüsse, nämlich Unterausschuss I („Grundsatzfragen“) und Unterausschuss III („Organisationsfragen“), beschäftigten sich lange mit der verfassungsrechtlichen Stellung der politischen Parteien. Nur Unterausschuss III kann aber als eigentlicher Vater des Art. 47 HChE (und damit als „Großvater“ des Art. 21 GG) gelten. Aus den Verhandlungen des Unterausschusses I ging nur Art. 47 II 2 hervor, der das Verbot eines parteipolitischen „Blocksystems“ vorsah, jedoch später vom Parlamentarischen Rat gestrichen wurde. Das Übrige hat seinen Ursprung in Art. 33 des vom Unterausschuss III beschlossenen Verfassungsentwurfs.

Das Problem der politische Parteien wurde sofort in der ersten Sitzung des Unterausschusses (am 13. August) in Angriff genommen¹⁶. Hermann Brill (SPD) schlug folgende Willensäußerung vor¹⁷:

Der Verfassungsausschuss ist zu der Überzeugung gekommen, dass die Konstituierung aller Staatsorgane ohne eine gesetzliche Regelung des Parteirechts unmöglich ist. Er empfiehlt deshalb zu prüfen, ob etwa die Vorschriften der Art. 118 bis 120 der badischen Verfassung eine geeignete Diskussionsgrundlage darstelle.

Brill empfahl ebenfalls, Vorschriften über die Kandidatenaufstellung (am Beispiel der amerikanischen *pre-elections*) zu erlassen, so dass auch das Vorfeld der Wahlen „unter öffentliche Kontrolle“ gestellt werden könne. Otto Suhr (SPD) befürwortete eine Regelung, nach der nur politische Parteien berechtigt seien, Wahlvorschläge einzureichen, da er eine Unterwanderung durch SED-nahe Organisationen befürchtete. Später wurden die Artikel der badischen Verfassung verlesen und der Unterausschuss beschloss, die Willensäußerung zusammen mit den Vorschlägen von Brill und Suhr anzunehmen sowie zusätzlich die Freiheit der Parteienbildung zu gewährleisten¹⁸. Die Verhandlungen setzten sich in der zweiten (14. August)¹⁹ und fünften Sitzung (17. August)²⁰ fort. Während der fünften Sitzung wurde be-

reits ein Artikelentwurf²¹ erörtert, der anhand der Ergebnisse der ersten zwei Sitzungen abgefasst wurde:

Art. 33

(1) Wahlvorschläge können nur von politischen Parteien eingereicht werden.

(2) Die Bildung politischer Parteien ist frei. Durch Bundesgesetz werden Bestimmungen gegen solche Parteien getroffen, die sich die Beseitigung der freiheitlichen und demokratischen Grundordnung zum Ziel gesetzt haben. Das Gesetz darf die Bildung oder Betätigung einer Partei nicht von ihrer vorherigen Zulassung abhängig machen und darf das Recht, beschränkende Maßnahmen zu treffen, nur dem Staatsgerichtshof einräumen.

(3) Durch Bundesgesetz kann ferner bestimmt werden, dass Wahlvorschläge der Parteien von deren eingeschriebenen Mitgliedern im Wege der Vorwahl beschlossen sein müssen.

(4) Sieht das Bundeswahlgesetz die Verhältniswahl vor, so kann es bestimmen, dass Parteien, die nicht wenigstens 5 v.H. aller gültiger Stimmen auf sich vereinen, keinen Sitz erhalten und dass auf zusammengerechnete Reststimmen einer Partei nicht mehr Sitze entfallen, als die Partei in den Wahlkreisen unmittelbar erlangt hat.

Die Ähnlichkeit mit der badischen Verfassung ist offenkundig: Freiheit der Parteienbildung, ein gerichtliches Organ (Staatsgerichtshof), das die Freiheit der Parteien einschränken kann, wahlgesetzliche Vorschriften, die die viel befürchtete Parteienzersplitterung vermeiden sollen.

Otto Suhr erhob den Einwand, dass Absatz II hinter dem Notwendigen zurückbleibe, da er nur negative Verpflichtungen für politische Parteien vorschrieb. Im Gegensatz dazu plädierte Suhr für „die Schaffung eines Parteiengesetzes, das auch positiv die staatsrechtlichen Aufgaben und Pflichten der Parteien festzulegen habe“²². Offensichtlich zitierte Suhr, der Berliner Delegierte, fast wörtlich einen Artikel aus dem am 22. April 1948 vorgelegten Entwurf der Berliner Verfassung, der folgendermaßen lautete: „Die staatsrechtlichen Aufgaben der Parteien und ihre Pflichten gegenüber der Öffentlichkeit werden durch ein Gesetz über das Parteiwesen bestimmt“ (nachgehend Art. 27 der Berliner Verfassung von 1950)²³. Auch in die Diskussion um Maßnahmen gegen verfassungsfeindliche Parteien schaltete sich Suhr ein, indem er den Unterausschuss darauf aufmerksam machte, dass auch „praktische antidemo-

¹⁶ Unveröffentlicht. Bibliothek des Deutschen Bundestages, M70250, Protokolle der Sitzungen der Unterausschüsse, Unterausschuss III: Organisationsfragen [im Folgenden: Prot. Ua III], 1-16.

¹⁷ Ebd., 10.

¹⁸ Ebd., 11.

¹⁹ Ebd., 17 f.

²⁰ Ebd., 84 f.

²¹ Ebd., 105 f.

²² Ebd., 84.

²³ Vgl. H.J. Reichhardt (Hrsg.), Die Entstehung der Verfassung von Berlin, 2. Bd., 1990, 1956 ff.

kratische Betätigung“ und nicht nur bloße Zielsetzung zu verfolgen sei. Der Unterausschuss nahm Suhrs Vorschläge an. Im Anschluss wurde die Rolle des Verfassungsgerichtshofes diskutiert. Auch wenn Suhr sich gegen eine politische Betonung des Gerichtshofes aussprach, blieb der Ausschuss bei der im Entwurf (und zuvor in der badischen Verfassung) niedergelegten Vorstellung, die „Beschränkung einer Parteitätigkeit“ dem Staatsgerichtshof zu überlassen, wenngleich mit einer wichtigen Spezifizierung: auf Vorschlag von van Doemming wurde der Tätigkeitsbereich des Verfassungsgerichtshofes auf das Parteiverbotsverfahren beschränkt. Leusser warf die Frage auf, wer ein entsprechendes Verfahren vor dem Gerichtshof einleiten können sollte²⁴. Der Ausschuss folgte in Teilen dem bayerischen Beispiel, indem er zwar der Regierung das Antragsrecht zuerkannte, aber (auf Vorschlag von Küster) dieses von der notwendigen Zustimmung des – politisch „neutraler“ wirkenden²⁵ – Bundesrates abhängig machte.

Als Ergebnis wurde folgende Fassung dem Plenum vorgelegt²⁶:

Art. 33

- (1) Wahlvorschläge können nur von politischen Parteien eingereicht werden.
- (2) Die Bildung politischer Parteien ist frei.
- (3) Durch Bundesgesetz können die Rechtsverhältnisse der Parteien und ihre Mitwirkung bei der politischen Willensbildung näher geregelt werden. Das Gesetz kann insbesondere bestimmen, daß Wahlvorschläge einer Partei von den Mitgliedern im Wege der Vorwahl beschlossen sein müssen.
- (4) Das Bundesverfassungsgericht kann Parteien, die sich nach der Art ihrer Tätigkeit die Beseitigung der freiheitlichen und demokratischen Grundordnung zum Ziel gesetzt haben, auf Antrag der Bundesregierung, der der Zustimmung des Bundesrats bedarf, für verfassungswidrig erklären. Das Gericht kann einstweilige Anordnungen gegen solche Parteien treffen. Ohne verfassungsgerichtliche Entscheidung kann keine Behörde gegen eine Partei wegen verfassungswidriger Bestätigung einschreiten.
- (5) Sieht das Bundeswahlgesetz die Verhältniswahl vor, so kann es bestimmen, daß Parteien, die nicht wenigstens 5 v.H. aller gültiger Stimmen auf sich vereinigten, keinen Sitz erhalten und daß auf zusammengerechnete Reststimmen einer Partei nicht mehr Sitze entfallen, als die Partei in den Wahlkreisen unmittelbar erlangt hat.

Weitestgehend entspricht dies Art. 47 HChE, abgesehen von zwei Unterschieden: Zum einen ist Ab-

satz I anders formuliert. Im „kommentierenden Teil“ seines Berichtes²⁷ erklärte der Unterausschuss:

Wahlvorschläge sollen nicht von Gewerkschaften, Kulturbünden und ähnlichen Gruppen eingebracht werden können, sondern nur von Gruppen, die sich dem zu schaffenden Parteiengesetz unterstellen. Der Ausdruck „Parteien“ läßt sich natürlich, wenn dies nötig erscheint, vermeiden.

Art. 47 HChE weicht zudem darin ab, dass er weitergehend die sog. „Blockpolitik-Klausel“ (Art. 47 II 2 HChE)²⁸ vorsieht, die als Folge der langen und hitzigen Debatte im Unterausschuss I²⁹ Eingang in den Normtext fand. Für eine Rekonstruktion der Entstehung des Art. 21 GG, in den diese Klausel nicht aufgenommen wurde, kann eine nähere Auseinandersetzung mit der Arbeit des Unterausschusses I unterbleiben. Allerdings sind dessen Beratungen in zweierlei Hinsicht durchaus beachtenswert.

Zunächst gilt dies für Hermann Brills „Vorschlag eines Gesetzes über das politische Parteiwesen“³⁰. Der Inhalt des in der 6. Sitzung des Unterausschusses am 19. August vorgelegten Vorschlages nahm die Leitlinien des Parteiengesetzes von 1967 vorweg:

1. Eine demokratische Staatspraxis ist ohne ein gut funktionierendes Parteiwesen unmöglich. Deshalb ist es aus allgemeinen Gründen notwendig, für das Verfassungselement der politischen Partei durch Gesetz eine Rechtsform zu finden.
2. Das Gesetz hat zuerst zu verhüten, dass politische Parteien, die die Errichtung einer Diktatur erstreben, sich krimineller Mittel bedienen. Um das zu erreichen, sind die entsprechenden Vorschriften des Strafgesetzbuchs unter dem Gesichtspunkt der politischen Partei zu qualifizieren und neue Tatbestände zu schaffen, die sich gegen Kampfverbände richten.
3. Ein besonderes Zulassungsverfahren für politische Parteien soll nicht stattfinden; Parteibildungen können nach den allgemeinen Bestimmungen des Vereinsrechts frei erfolgen.
4. Alle politischen Parteien müssen eine demokratische Organisation besitzen.
 - a) Satzung und Programm müssen in gewissen Abständen neu bestätigt oder revidiert werden,
 - b) die Vorstände müssen jährlich in geheimen Wahlen neu bestellt werden,

²⁷ Veröffentlicht in P. Bucher, Der Parlamentarische Rat 1948-1949, Akten und Protokolle, 2. Bd., 1981, 279 ff.

²⁸ „Abreden der Parteien, durch die die Abgeordneten in ihrer Stimmabgabe so gebunden werden, als ob in der abstimmenden Körperschaft nur eine Partei vertreten sei, sind verboten“.

²⁹ Unveröffentlicht. Bibliothek des Deutschen Bundestages, M70257, Protokolle der Sitzungen der Unterausschüsse, Unterausschuss I: Grundsatzfragen [Im Folgendem: Prot. Ua I] 62-68; 82-93; 179-182.

³⁰ Vgl. Prot. Ua I, 180 ff.

²⁴ Prot. Ua III, 84 f.

²⁵ Ebd., 85.

²⁶ Vgl. ebd., 105 f.

c) Vorstände und die übrigen Parteiorgane müssen auf öffentlichen Tagungen von Parteidelegierten politische und finanzielle Rechenschaft ablegen.

5. Bei politischen Wahlen sind alle Parteien den gleichen Bedingungen zu unterwerfen.

a) Wahlkandidaten müssen in Vorwahlen durch die Urabstimmung der Mitglieder bestimmt werden. Bei Verhältniswahlen mit geschlossenen Listen sind sie in der Reihenfolge der Höchstbestimmung in den Vorwahlen auf den Wahlvorschlag zu setzen.

b) Für jeden Kandidaten ist ein Höchstbeitrag an Wahlkosten zu bestimmen.

c) Behinderung der Wahlfreiheit durch Versammlungssprengung, Bedrohung der Redner, Zerstörung von Partei- und Wahllokalen ist besonders unter Strafe zu stellen (Ideal- und Realkonkurrenz in den einschlägigen Bestimmungen des Strafgesetzbuchs).

d) Splitterparteien sind durch das Erfordernis einer Mindestzahl von Wählerstimmen für die Zuteilung eines Mandats von der Teilnahme an der Volksvertretung auszuschließen. Sie können, nachdem sie sich beworben haben, aufgelöst werden.

6) Die Durchführung der Vorwahlen der Wahlkandidaten und die Finanzwirtschaft der Partei ist durch öffentliche Behörden zu kontrollieren.

7) Zuwiderhandlungen gegen die strafbaren Tatbestände des Gesetzes über das politische Parteiwesen sind durch Schwurgerichte abzuurteilen.

Brills Vorschlag setzte eigentlich die fünf „Grundgedanken“ um, die in der Sitzung am 18. August vorgestellt wurden³¹:

1. Aus dem politischen Verfassungselement Partei soll eine juristische Figur des Verfassungsrechts gemacht werden.

2. Es soll eine klare Scheidung zwischen der wirklichen politischen Partei und der verbrecherischen Organisation bestehen.

3. Das Prinzip der Vereinsfreiheit soll bei der Parteibildung aufrecht erhalten bleiben.

4. Es ist eine demokratische Parteiverfassung zu fordern.

5. Das Verfahren bei politischen Wahlen ist für alle Parteien nach gleichen Bedingungen zu ordnen.

Besonderes Augenmerk muss hier den Regeln über die Transparenz der Parteifinanzen gelten, die letztlich auch in Art. 21 I 4 (Fassung von 1949) enthalten sind. Bei aufmerksamer Lektüre der Protokolle zeigt sich die entscheidende Rolle von Hermann Brill, der in beiden Unterausschüssen erschien, in den Sitzungen am 18. und 19. August lange Reden hielt³² und der von Carlo Schmid beauftragt wurde, die „fünf Gebote“ umzusetzen und einen Artikelentwurf über

politische Parteien auszuarbeiten³³. Auf Herrenchiemsee war Hermann Brill ein Protagonist. Es ist also höchstwahrscheinlich, dass auch die „Grundgedanken“ des Parteienartikels auf Brill zurückgehen.

Darüber hinaus berührte jene Debatte des Unterausschusses I viele wichtige Punkte, die auch später wieder relevant wurden: das „Parteimonopol“ bei Wahlvorschlägen, der etwaige Unterschied zwischen Verfassung und Verfassungswirklichkeit bei der Regulierung der Politik, die Chancengleichheit der Parteien. Nur die Diskussion über DDR-Blockpolitik erwies sich als nicht sehr weitblickend. In der Vorstellung des Unterausschusses verfolgte das Instrument des Parteiverbotes eigentlich den politischen Zweck, die Demokratie gegen die kommunistische Partei zu verteidigen, nicht gegen neonazistische Umtriebe. Die Verhandlungen lassen daran keinen Zweifel: die Herrenchiemseer Väter fürchteten sich davor, dass die KPD und DDR-nahe Massenorganisationen auch in der BRD erfolgreich sein könnten. Anders jedoch die badische Verfassung, die Vorbild für Art. 47 HChE war.

Als Fazit lässt sich festhalten, dass die Hauptfiguren der Herrenchiemseer Debatte über politische Parteien Otto Suhr und Hermann Brill waren. Carlo Schmid spielte dagegen nur eine untergeordnete Rolle. Ihm kommt aber das Verdienst zu, die Kontinuität zwischen dem Verfassungskonvent und dem Parlamentarischen Rat gewährleistet zu haben.

Zuerst war es Otto Suhr, der vorschlug, dass die Verfassung auf ein einfaches Gesetz über politische Parteien verweisen sollte. Wie oben bereits erwähnt, liegt es nahe, dass diese Idee dem Berliner Verfassungsentwurf von 1948 entlehnt ist. Es verspricht daher weitergehende Erkenntnisse, die Arbeiten des Verfassungsausschusses der Berliner Stadtverordnetenversammlung näher zu beleuchten.

In der 42. Sitzung des Verfassungsausschusses (am 2. März 1948)³⁴ wurde der damalige Art. 8 des Verfassungsentwurfs angenommen, der lautete: „Die staatsrechtlichen Aufgaben der Parteien und ihre Pflichten gegenüber der Öffentlichkeit bestimmt ein Gesetz über das Parteiwesen“³⁵. Der originelle Arti-

³¹ Vgl. ebd., 91. Die Liste wurde aber von Brill am 19. August vorgelesen, ebd., 180.

³² Vgl. etwa ebd., 85 ff.

³³ Vgl. ebd., 91: [Dr. Schmid] „Die hinsichtlich eines künftigen Parteiengesetzes dargelegten Grundgedanken seien außerordentlich beachtlich, so dass er Dr. Brill bitte, den Entwurf eines entsprechenden Verfassungsartikels vorzubereiten“.

³⁴ Vgl. H.J. Reichhardt (Hrsg.), Die Entstehung der Verfassung von Berlin, 2. Bd., 1990, 1309 f.

³⁵ Der Absatz wurde am 22. April stilistisch umformuliert: „Die staatsrechtlichen Aufgaben der Parteien und ihre Pflichten gegenüber der Öffentlichkeit werden durch ein Gesetz über das Parteiwesen bestimmt“. Vgl. ebd., 1888.

kelvorschlag enthielt aber auch einen zweiten Absatz: „Die Statuten der Parteien müssen erkennen lassen, auf Grund welchen Verfahrens die Wahlvorschläge aufgestellt werden“. Die Formulierung wurde von Friedrich-Wilhelm Lucht (SPD) vorgeschlagen. Der eigentliche Urheber aber war Suhr. In der Sitzung erinnerte Kurt Landsberg (CDU) daran, dass Suhr „bei Einbringung der Verfassungsvorlage“ ausführte, „dass das gesamte politische Leben auf den Parteien basiere und dass in den Verfassungen früherer Jahrzehnte niemals von den Parteien die Rede gewesen sei“³⁶. Suhr wurde von Art. 18 des SPD-Verfassungsentwurfs inspiriert³⁷. Auf Vorschlag Landsbergs wurde Absatz 2 jedoch gestrichen, da „solche Einzelheiten“ dem künftigen Parteiengesetz zu überlassen gewesen wären³⁸.

Nun war dieser Vorschlag Suhrs noch ziemlich vage und formalistisch. Hermann Brill aber füllte ihn mit inhaltlicher Substanz. Hermann Brills Vorreiterrolle mag auch durch seine außerordentliche Lebenserfahrung erklärt werden: promovierter Jurist, Mitglied der SPD, Widerstandskämpfer, Gefangener im KZ Buchenwald³⁹. Brill hatte sehr klare Vorstellungen über die Regulierung politischer Parteien und seine Reden skizzierten das künftige Parteienrecht der BRD. Daher lohnt es sich, in der gebotenen Kürze auf die Person Brill einzugehen.

Das starke persönliche Interesse Brills für das verfassungsrechtliche Problem der politischen Parteien lässt sich anhand weiterer Fakten belegen:

Erstens hat Brill ein Tagebuch über die Beratungen auf Herrenchiemsee geführt⁴⁰. Am Schluss des Tagebuches verzeichnete Brill seine – sozusagen – „Herrenchiemseer Siege“, unter denen die „Regelung des Parteiwesens“ nachzulesen ist⁴¹. Zweitens hatte Brill schon an der Ausarbeitung eines Verfassungsentwurfs mitgewirkt, als er 1947 zusammen mit Fritz Eberhard die Erstellung der „Vorschläge für eine Verfassungspolitik des Länderrates“ förderte⁴². In

diesem Zusammenhang erstellte Hoegner am 8. Mai 1947 eine Liste der Punkte, die diskutiert werden sollten. Punkt C.5 lautete „Presse-, Vereins-, und Versammlungswesen“. Brill korrigierte: „das Presse- und Parteiwesen“⁴³. Drittens geht Brills Interesse für die Regulierung der Parteien mindestens bis 1938 zurück. Damals war Brill Mitglied der Untergrundorganisation „Deutsche Volksfront“, dessen politisches Manifest das „Zehn-Punkte-Programm“ war. Brill schrieb einen Kommentar dazu, dessen Titel „Freiheit!“ lautete⁴⁴. Dort findet sich eine erstaunliche Passage⁴⁵, die es wert ist, wiedergegeben zu werden:

Die Freiheit ist erst gesichert, wenn mehrere Parteien ein politisches Recht auf politische Wirksamkeit im Staate haben. Daraus ergibt sich, dass die Parteien ihrer Natur nach etwas anderes sind als Vereine. Der Liberalismus stellte sie fälschlich den Vereinen gleich, die Diktatur identifizierte fälschlich Partei und Staat. Wir werden durch ein Verfassungsgesetz über das Parteiwesen die Parteien dahin stellen, wohin sie gehören: in die Gesellschaft – ihre Mitglieder vor Autokratie, ihre Finanzen vor Korruption, ihre Führer vor Verleumdung, das Volk selbst aber vor dem Unfug der Parteisplitterungen schützen.

Dieses Zitat spricht für sich selbst. Es ist der jüngste Nachweis über das Projekt eines Verfassungsartikels über politische Parteien, der auffindbar ist.

Der Vollständigkeit halber zu erwähnen sind auch die „Richtlinien für eine künftige deutsche Verfassung“, die von Carl Spiecker im August 1947 verfasst wurden und nach denen Parteien „nach demokratischen Prinzipien“ organisiert sein sollten⁴⁶. Es ist unklar, welchen Einfluss diese oder andere Richtlinien auf Herrenchiemsee tatsächlich entfalteten⁴⁷. Sicher zeugen sie davon, wie verbreitet der Wunsch nach demokratisch eingeebten Parteien im Nachkriegsdeutschland war.

2.2. Von Herrenchiemsee nach Bonn: zur Rolle des Parlamentarischen Rates (1948-1949)

Die Arbeiten des Parlamentarischen Rates in Bonn sind schon ausführlich studiert und beschrieben wor-

³⁶ Ebd., 1309.

³⁷ Vgl. ebd., 713. Der Artikel lautete: „(1) Das Recht, Wahlvorschläge einzureichen, steht nur den politischen Parteien zu. (2) Alles nähere bestimmt ein Gesetz über das Parteiwesen“. Der Entwurf der SPD wurde im September 1947 abgefasst.

³⁸ Vgl. ebd.

³⁹ Vgl. dazu S. Kurtenacker, Der Einfluss politischer Erfahrungen auf den Verfassungskonvent von Herrenchiemsee, 2017, 24 ff.

⁴⁰ Vgl. R. Griepenburg, Hermann Louis Brill: Herrenchiemseer Tagebuch 1948, Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte 1984 (34), 4, 584.

⁴¹ Ebd., 622.

⁴² Bei dem „Deutschen Büro für Friedensfragen“. Vgl. S. Kurtenacker, Der Einfluss politischer Erfahrungen auf den Verfassungskonvent von Herrenchiemsee, 2017, 189 ff.

⁴³ Vgl. W. Werner, Akten zur Vorgeschichte der BRD 1945-1949, 2. Bd., 1979, 428 ff. Brills Vorschlag war aber nicht erfolgreich und wurde nicht in Glucks Schlusssentwurf angenommen (vgl. W. Werner, Akten zur Vorgeschichte der BRD 1945-1949, 3. Bd., 1982, 990 ff.).

⁴⁴ In H.L. Brill, Gegen den Strom, 1946.

⁴⁵ Ebd., 71.

⁴⁶ Vgl. M. Morlok, Art. 21, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, 3. Aufl. 2015 unter Hinweis auf die 2. Aufl. 2006, Rn. 8.

⁴⁷ So implizit Morlok (ebd.).

den⁴⁸, so dass es an dieser Stelle ausreicht, einen allgemeinen Überblick zu geben. Dabei gilt der Fokus der Frage: Hat der Parlamentarische Rat neue Elemente in die Debatte über politische Parteien eingeführt? Nach hier vertretener Ansicht muss dies verneint werden. Alle wesentlichen Gesichtspunkte wurden schon auf Herrenchiemsee diskutiert.

Selbst Art. 21 I 4 GG ist kein originäres Produkt des Parlamentarischen Rates. Wie bereits erwähnt, griff die von Brockmann vorgeschlagene Rechenschaftspflicht die Rede Schmidts vom 8. September 1948 auf⁴⁹, der wiederum auf das zurückgriff, was zwei Wochen zuvor bereits Hermann Brill auf Herrenchiemsee ausgeführt hatte⁵⁰.

In den stenographischen Protokollen des Parlamentarischen Rates findet sich keine Generaldebatte über politische Parteien. Die ständige Umformulierung des Artikelentwurfs zwischen September und Dezember 1948 (sieben unterschiedliche Fassungen in drei Monaten) und die ausbleibende Verhandlung offenbaren, dass die Arbeiten des Parlamentarischen Rates eher in einer Verfeinerung als in einer Kreation bestanden. Dabei ist aber anzuerkennen, dass diese Verfeinerung sehr erfolgreich war: die Bezüge zur Blockpolitik und zum Wahlsystem wurden in weiser Voraussicht gestrichen, der Stil der Formulierung wesentlich verbessert.

In der Sitzung des *Allgemeinen Redaktionsausschusses* (im Folgenden: AllRA) vom 13. Dezember 1948 kann jedoch ein Wendepunkt für die inhaltliche Ausrichtung der Verfassungsnorm gesehen werden. Hans Hugo Klein hebt insoweit zu Recht hervor⁵¹, dass die Vorschrift in der dort beschlossenen neuen Fassung eine etwas andere Bedeutung erhalten hat, indem die „Mitwirkung bei der politischen Willensbildung des Volkes“ zur verfassungsrechtlichen Aufgabe der Parteien erklärt wurde, wohingegen in der Vorfassung mit dieser Formulierung noch der Rege-

lungsbereich für den einfachen Gesetzgeber (d.h. der Gegenstand des künftigen Parteiengesetzes) umschrieben wurde. Die wichtigste Verbesserung war aber, dass der AllRA den Grundsatz der innerparteilichen Demokratie ausdrücklich in die neue Fassung einführte. Art. 47 HChE enthielt einen solchen Grundsatz nur implizit, indem er das (demokratische) Kandidatenaufstellungsverfahren als Hauptgegenstand eines Parteiengesetzes betrachtete. Der Parlamentarische Rat strich den Bezug auf „Vorwahlen“, da dies als „selbstverständlich“ erachtet wurde⁵². Dagegen bemerkte der AllRA, dass die bloße Forderung nach einem Parteiengesetz den Spielraum des Gesetzgebers zu breit gemacht hätte. Daher wurde der Grundsatz der innerparteilichen Demokratie als Grenze des gesetzgeberischen Spielraums und des künftigen Inhaltes des Parteiengesetzes ausgestaltet. Dies ist der Anmerkung⁵³ des AllRA zu entnehmen, in der auch die konkrete Bedeutung des innerparteilichen Demokratiegebots erläutert wurde:

Der Gesetzgeber sollte sich bei einer Regelung der inneren Ordnung der Parteien darauf beschränken, dass ihre innere Ordnung demokratischen Grundsätzen entspricht. (z.B. Wahl der Organe der Parteien durch regelmäßig wiederkehrende geheime Wahlen, Notwendigkeit der Aufstellung von Satzungen und Programmen, die einer Abstimmung sind. Aufstellung von Kandidaten auf Grund von Vorschlagslisten, auf die die Mitglieder Einfluss haben sollen, Ablegung von Rechenschaftsberichten über die politische Tätigkeit und der Finanzwirtschaft gegenüber den Mitgliedern).

Leider gibt es keine stenographischen Protokolle jener Sitzung, sondern nur die oben wiedergegebene „Anmerkung“. Deswegen lässt sich nicht sagen, auf wen konkret Art. 21 I GG in seiner endgültigen Fassung eigentlich zurückzuführen ist. Fest steht aber, dass der AllRA aus drei Mitgliedern bestand: von Brentano (CDU), Zinn (SPD) und Dehler (FDP). In der Sitzung des Hauptausschusses vom 15. Dezember 1948 wurde der Vorschlag des AllRA für Art. 21a I angenommen und Art. 21a II wurde zusammengeführt aus dem Vorschlag von Fritz Eberhard (SPD) zusammen mit der CDU/CSU Fraktion und dem Vorschlag Dehlers für einen Art. 21a III. In dieser Sitzung nahm Art. 21 GG grundsätzlich schon seine Form an, mit Ausnahme zweier noch erfolgter Änderungen: Am 5. Mai 1949 strich der Hauptausschuss auf Vorschlag des AllRA das „oder“ zwischen „frei-

⁴⁸ Vgl. K.B. v. Doemming/R.W. Füsslein/W. Matz, Entstehungsgeschichte der Artikel des Grundgesetzes, JöR NF 1951, 202; H.H. Klein, Art. 21, in: Maunz/Dürig (Begr.), Grundgesetz Kommentar, 2012, Rn. 108 ff.; W. Henke, Art. 21, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, [1991], Rn. 5 f.; C. Gussy, Art. 21, in: AK-GG, 2001, Rn. 13 ff.; M. Morlok, Art. 21, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, 3. Aufl. 2015, Rn. 8 f.

⁴⁹ So M. Morlok, Art. 21, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, 3. Aufl. 2015, Rn. 9.

⁵⁰ Vgl. auch K.H. Naßmacher, Ordnungsrahmen für eine plurale Parteiendemokratie. Das Beispiel des politischen Geldes, in: Keynes/Schumacher (Hrsg.), Denken in Ordnungen in der Politik, 1997, 37.

⁵¹ H.H. Klein, Art. 21, in: Maunz/Dürig (Begr.), Grundgesetz Kommentar, 2012, Rn. 118.

⁵² So Katz (SPD) in der Sitzung des Organisationsausschusses vom 24. September.

⁵³ Allgemeiner Redaktionsausschuss, Stand 13. Dezember 1948 (Drs. 370).

heitliche“ und „demokratische“ in Art. 21a II. Am 6. Mai 1949 nahm das Plenum Brockmanns Vorschlag an und fügte Satz 4 in den ersten Absatz ein; die endgültige Fassung ist aber das Ergebnis des Änderungsvorschlages Zinns (SPD), der am 8. Mai 1949 gebilligt wurde.

2.3. Der verfassungsgebende Sous-préfet (1946-1947)

Die badische Verfassung hatte also bedeutenden Einfluss auf die Ausarbeitung des Art. 21 GG. Nun stellt sich die Frage: „Wer hat Abschnitt IX der badischen Verfassung erstellt?“.

Der IX. Abschnitt erschien erst im Verfassungsentwurf⁵⁴, der im Dezember 1946 vom badischen Justizministerium erstellt wurde. Die badische „beratende Landesversammlung“ nahm den Abschnittsentwurf an, fügte aber eine wichtige Änderung ein: nämlich ein echtes Parteiverbot, während der Ministerialentwurf nur eine „Partei Quarantäne“ nach dem Beispiel der bayerischen Verfassung vorsah⁵⁵. Nach Feuchte⁵⁶ war der Ministerialdirektor Paul Zürcher Herausgeber des von seinem Mitarbeiter Theodor Maunz erstellten Abschnitts IX. Es ist aber unwahrscheinlich, dass Abschnitt IX ohne den Beitrag von Gabriel Daty entstanden wäre. Gabriel Daty war ein *sous-préfet* attaché bei der „Délégation Supérieure pour le Pays de Bade“ unter dem Gouverneur Pierre Pène, der mit der Führung des „Département des Affaires administratives“ betraut wurde.

Am 2. November 1946, einen Monat vor der Erstellung des Ministerialentwurfs, schrieb Daty einen Brief an die badische Regierung, in dem er eine verfassungsrechtliche Regulierung der politischen Parteien anforderte⁵⁷. Insbesondere war dem Präfekten die innerparteiliche Demokratie ein wichtiges Anliegen:

Les partis ne seront pas reconnus sur le plan constitutionnel en tant qu'organe de l'Etat ou organisme administratif. L'individu a une opinion politique qu'il manifeste par son vote et ce n'est pas le parti qui intervient en son nom dans le fonctionnement des institutions démocratiques. L'Organisation du parti devra être inspirée par les principes démocratiques: élections à tous les stades des membres des bureaux, aucune autorité supérieure du parti ne devant désigner les membres des échelons inférieurs. Les partis devront tenir des congrès annuels⁵⁸.

Außerdem wünschte Daty eine gerichtliche Kontrolle der Parteien. Andere Briefe Datys sind in den *Quellen der Verfassung des Landes Baden 1947*⁵⁹ nachzulesen: Sie zeugen von einer entscheidenden Rolle des Präfekten im verfassungsgebenden Prozess des Landes Baden.

Daty war ein Beamter, der in einer hierarchischen Organisation arbeitete, und es ist anzunehmen, dass er unter Anregung seiner Vorgesetzten handelte⁶⁰. Die ursprüngliche Anweisung war direkt aus Paris gekommen. Am 24. April 1946 hatte die (erste) französische Nationalversammlung eine EntschlieÙung angenommen⁶¹, in der die Regierung aufgefordert wurde, „genaue Anweisungen an die Leitung der französischen Verwaltung in Baden-Baden“ zu erteilen, um „die für die Entwicklung des demokratischen Geistes unentbehrliche Neubildung der Gewerkschaften und der genehmigten politischen Parteien“ zu begünstigen⁶². Im Dezember 1945 erließ die französische Militärregierung in Baden einen Beschluss (*Ordonnance*)⁶³ über die Neubildung demokratischer und antifaschistischer politischer Parteien, in dem die Militärregierung sich eine strenge Kontrolle über die „deutlich demokratische Leitung der Partei“ vorbehielt.

Von daher ergibt sich ein besonderes Interesse der Franzosen für die deutschen Parteien, in dem sich eine Debatte, die in Frankreich in den Jahren 1944-1945 stattfand, widerspiegelte (dazu im Folgenden).

⁵⁴ P. Feuchte (Hrsg.), Quellen der Verfassung des Landes Baden 1947, 1. Bd., 1999, 135 ff.

⁵⁵ Ebd., 434 ff.

⁵⁶ Ebd., 135.

⁵⁷ Erst veröffentlicht in F.R. Pfetsch, Verfassungspolitik der Nachkriegszeit, 1985, 183 f.

⁵⁸ Ebd.; auch wiedergegeben in: P. Feuchte (Hrsg.), Quellen der Verfassung des Landes Baden 1947, 1. Bd., 1999, 135.

⁵⁹ Vgl. P. Feuchte (Hrsg.), Quellen der Verfassung des Landes Baden 1947, 1. Bd., 1999, 239 f.

⁶⁰ Nichtsdestoweniger hatte Daty auch ein persönliches wissenschaftliches Interesse: er veröffentlichte ein Buch über die polnische Verfassung (G. Daty, La Constitution Polonaise, 1933), in dem er Bedenken über die Parteienzersplitterung äußerte und für das konstruktive Misstrauensvotum plädierte (ebd., 43).

⁶¹ Journal officiel de la République française. Débats de l'Assemblée constituante, 55, 1946, 2208 f.

⁶² „faire parvenir des instructions précises à la direction de l'administration française de Baden-Baden, afin de favoriser la reconstitution et l'action des syndicats et des partis politiques autorisés, indispensables au développement de l'esprit démocratique“

⁶³ Ordonnance Nr. 23 (13. Dezember 1945), in: Journal Officiel du Commandement en Chef Français en Allemagne, 9, 1945 (21. Dezember), 54. Vgl. auch Arrêté Nr. 26 des gleichen Tages (ebd., 58).

3. Von Freiburg bis nach Paris: der gescheiterte Versuch eines „französischen Art. 21“ (1944-1946)

3.1. Die Debatte in der französischen Nationalversammlung (1945-1946)

Es steht zu vermuten, dass es Verbindungen zwischen den Worten Datys und den Verhandlungen der französischen Nationalversammlung 1945-1946 gibt. Am 30. November 1945 fand die erste Sitzung des „Verfassungsausschusses“ innerhalb der Nationalversammlung statt. Dieser Ausschuss, dessen Vorsitzender André Philip⁶⁴ (SFIO) war, hatte die Aufgabe, einen Verfassungsentwurf für die Nationalversammlung zu erstellen. Die Tagesordnung wurde von Philip in einem „Studienplan“ festgelegt⁶⁵. Der letzte Punkt des ersten Abschnitts des „Studienplans“ lautete: „Parteiengesetz (innere Ordnung, Ausgabenkontrolle)“⁶⁶. Eine Woche später, am 7. Dezember 1945, wurde der Tagesordnungspunkt in der 5. Sitzung des Ausschusses diskutiert.

Der Ausschuss spaltete sich in zwei auf. Grundsätzlich waren nur Sozialisten (SFIO) und Christdemokraten (MRP)⁶⁷ für eine verfassungsrechtliche Regulierung des Parteiwesens⁶⁸.

Zu Beginn der Sitzung wurde festgehalten, dass der Zweck eines Parteiengesetzes darin bestehen sollte, die Demokratie durch die Schaffung weniger und gut organisierter Parteien zu stärken⁶⁹. Das war insbesondere die Auffassung von Daniel Boisdon (MRP), demzufolge das „statut des partis“ die Aufgabe haben sollte, nicht die gegenwärtige politische Lage „einzufrieren“, sondern Parteifinancen zu kontrollieren, und Parteien zu zwingen, eine „feste Basis“ in der Wählerschaft zu haben. Der „Radikalsozialist“ Pierre Cot erklärte dagegen seinen Widerstand gegen den Artikelentwurf, der – nach seiner Ansicht – beispiellos gewesen wäre und durch starre Regeln zu einer „polizeilichen Kontrolle“ der Parteien geführt hätte⁷⁰. Ähnlich war auch die Argumentation von Fajon (PCF), der in dem „statut des partis“ einen zu weit-

gehenden Eingriff in die Vereinigungsfreiheit sah wie er bei totalitären Staaten zu finden sei⁷¹. Guy Mollet, der kurz darauf Generalsekretär der SFIO wurde, wies diese Argumente zurück und führte aus, dass ganz im Gegenteil das „statut des partis“ die Parteienfreiheit durch die Wahrung der politischen Chancengleichheit und des Mehrparteiensystems sichern würde. Nur die Parteien, die eine Bedrohung für die „demokratischen Freiheiten“ seien, hätten „begrenzt“ werden sollen. Daraufhin zitierte Mollet den berühmten Wahlspruch von Saint-Just: „Keine Freiheit für die Feinde der Freiheit!“⁷². Sein Parteigenosse Zaksas fügte hinzu, dass das Wort „statut“ irreführend sei, da es sich nicht um eine detaillierte Regulierung der Parteien handle, sondern nur darum gehe, ein paar Grundsätze über die politischen Parteien der Verfassung hinzuzufügen⁷³. Dennoch blieben in einer Gesamtschau nicht nur Kommunisten und Radikale, sondern auch die Rechtsgerichteten skeptisch. Montillot (UR) äußerte Zweifel, dass Zweck der angestrebten Verfassungsergänzung tatsächlich nur die Umgrenzung der Staatsgewalten sei; Copeau (RR) erachtete das „statut“ für „moralistisch“ und auf die Erstarrung des Parteiensystems zielend⁷⁴.

Der Debatte lässt sich entnehmen, dass die meisten Mitglieder des Ausschusses die Unterschiede zwischen Parteiverbot, innerparteilicher Demokratie und Rechenschaftspflichten nicht nachvollzogen hatten. Regulierung wurde mit „Institutionalisierung“ verwechselt. Beispielweise befürchtete René Capitant ein „Parteimonopol“ und argwöhnte, dass das Parteiengesetz notwendigerweise jeden Bürger gezwungen hätte, Mitglied einer Partei zu werden⁷⁵. Selbst diejenigen, die einen Verfassungsartikel über Parteien für notwendig hielten, waren sich im Unklaren über die eigentliche rechtliche Bedeutung einer solchen Neuheit.

Eine Ausnahme stellte insoweit André Philip dar, der eine sehr klare Vorstellung hatte: „Es handelt sich nicht darum, eine vollständige Regulierung [der Parteien] in die Verfassung aufzunehmen, sondern nur einen einfachen Satz, der dem Gesetzgeber gebietet, entsprechende Regulierung durch ein ordentliches Gesetz vorzunehmen“⁷⁶. Damit wurde die Vorstellung

⁶⁴ André Philip (1902-1970) war ein Jurist und führendes Mitglied der sozialistischen Partei Frankreichs (SFIO).

⁶⁵ Siehe *Assemblée Nationale Constituante*, Séances de la Commission de la Constitution. Comptes rendus analytiques, 1946, 27.

⁶⁶ Französisch: „Le statut des partis (organisation intérieure, contrôle des dépenses)“ (ebd.).

⁶⁷ Daniel Boisdon, Henri Teitgen (MRP), Gilbert Zaksas, Guy Mollet, Pierre-Emmanuel Guillet, Francis Leenhardt (SFIO).

⁶⁸ Dagegen waren Pierre Cot (RRRS), Etienne Fajon (PCF), René Capitant (UDSR), Robert Montillot (UR) und Pascal Copeau (RR).

⁶⁹ Ebd., 56 f.

⁷⁰ Ebd., 57, 61.

⁷¹ Ebd., 58.

⁷² Ebd., 58 f.

⁷³ Ebd., 59.

⁷⁴ Ebd., 61.

⁷⁵ Vgl. ebd., 63.

⁷⁶ Ebd. („il ne s'agit pas d'insérer dans la constitution une réglementation complète, mais une simple phrase imposant au législateur de faire cette réglementation par une loi ordinaire, une phrase qui établisse tout de même un cadre“).

von einem französischen Parteiengesetz skizziert. Äußerst bemerkenswert ist, dass Philips Artikelentwurf dem späteren Art. 21 GG auffallend ähnlich ist. Nach Philip sollte die innere Ordnung der Parteien den Grundsätzen („principes essentiels“) der Deklaration der Menschenrechte, der Finanztransparenz und der Demokratie entsprechen; ein von der Regierung unabhängiges Organ sollte die Einhaltung dieser Grundsätze durchsetzen.

Nach Philips Rede beschloss der Ausschuss (22 gegen 18 Stimmen), das „statut des partis“ in die Verfassung einzufügen, mit dem Vorbehalt, dass die Anwendung des „statut“ die Aufgabe eines „außerstaatlichen Gefüges“ sein solle⁷⁷. Danach schlug Philip „Leitlinien“ („schéma du statut“) vor, denen das „statut“ entsprechen sollte, und der Ausschuss nahm sie mit 22 gegen 17 Stimmen an⁷⁸. Danach sollten folgende Punkte gewährleistet sein:

1. Pluralität der Parteien;
2. Einhaltung der wesentlichen Grundsätze der Erklärung der Menschenrechte durch die Parteien;
3. interne demokratische Organisation der Parteien;
4. Kontrolle über ihre Ausgaben und Ressourcen.

Im Januar 1946 fasste ein Unterausschuss („Sous-commission de l'élection et de la souveraineté nationale“)⁷⁹ den Entwurf des „statut des partis“ ab⁸⁰.

Art. 8

Die Gründung einer einzigen Partei ist verboten, da sie den Grundsätzen der republikanischen Freiheit widerspricht.

Die Wähler wählen Kandidaten aus rechtlich konstituierten politischen Parteien aus.

Nur diejenigen sind politische Parteien, die:

- a) sich an die Grundsätze halten, die in der Erklärung der Menschenrechte an der Spitze der Verfassung festgelegt sind;
- (b) durch ihre interne Organisation eine demokratische Herrschaft sicherstellen;
- (c) die staatliche Kontrolle über ihre Ressourcen und Ausgaben akzeptieren.

Dies ist der erste Entwurf eines Artikels über politische Parteien, den eine verfassungsgebende Versammlung verfasst hat. In zwei wichtigen Punkten entfernt sich aber der Entwurf von Philips Leitlinien. Erstens weist er nicht darauf hin, dass ein unabhängiges Organ mit der Anwendung des Parteiengesetzes betraut werden soll. Zweitens schließt er ausdrücklich aus,

dass parteilose Kandidaten aufgestellt werden können. Jedoch hatte der Ausschuss beschlossen, dass das „statut“ kein Parteimonopol enthalten sollte⁸¹.

Am 20. Februar 1946 befasste sich der Verfassungsausschuss mit dem Vorschlag des Unterausschusses. Der Artikelentwurf wurde für unbefriedigend gehalten, da die Mehrheit gegen ein Parteimonopol war. François de Menthon (MRP) schlug vor, einen neuen Entwurf abzufassen, kam mit dieser Initiative aber zu spät: Zwischenzeitlich wurde Philip zum Minister ernannt und verließ sein Amt als Vorsitzender des Verfassungsausschusses und Zaksas (SFIO) kündigte an⁸², dass die Sozialisten einen Artikel über politische Parteien nicht mehr unterstützen würden. Letztlich fiel daher der Vorhang vor diesem „französischen Art. 21“, aber nicht nur vor diesem: Bei dem Volksentscheid im Mai 1946 wurde gar die gesamte von der Nationalversammlung verabschiedete Verfassung zurückgewiesen.

3.2. Väter ungeborener Kinder: das Erdenken des „statut des partis“ (1944-1945)

Wer aber hat nun in Frankreich das „statut des partis“ erdacht? Wie bereits erwähnt, war die Rolle Philips zentral. Allerdings war er nicht der einzige Vater des Vorschlags des „statut des partis“. Er könnte, sozusagen, als „politischer Vater“ betrachtet werden, in dem Sinne, dass er derjenige war, der während der Erarbeitung des Verfassungsentwurfs konkret auf die Einfügung eines Parteienartikels drängte. Daneben gibt es weitere einflussreiche Personen. Zu nennen sind hier Robert Salmon und Jean-Daniel Jurgensen, die als „ideelle Väter“ bezeichnet werden können. Die ursprüngliche Idee, ein „statut des partis“ in die Verfassung einzufügen, lässt sich auf sie zurückführen. Als „theoretischer Vater“ könnte François de Menthon gelten, da er der erste war, der die Idee einer verfassungsrechtlichen Vorschrift über Parteien aus einem rechtstheoretischen Gesichtspunkt überzeugend begründete.

Selbstverständlich ist dieses Bild vereinfachend und unvollständig. Die Idee „eines französischen Art. 21“ wurde nicht nur von bestimmten Männern, sondern auch von der allgemeinen politischen Atmosphäre in Frankreich zur Zeit der „Dämmerung“ der Dritten Republik hervorgebracht. Die französische Debatte wurzelte in der verbreiteten Enttäuschung über das damalige politische System. Während des Krieges betrachteten viele Intellektuelle, Publizisten und Widerstandskämpfer die Parteien als eine Bedrohung

⁷⁷ Ebd., 64 („l'application de ce statut serait faite par un organisme extérieur à l'État“).

⁷⁸ Ebd., 66.

⁷⁹ Dessen Mitglieder waren Louis Noguères (SFIO), Alice Sportisse (PCF) und Daniel Boisson (MRP).

⁸⁰ Vgl. ebd., 425.

⁸¹ Vgl. ebd., 64 f.

⁸² Vgl. ebd., 426.

für das Gemeinwohl. Eindrücklich beschreibt dies ein kurzer Aufsatz von Simone Weil aus dem Jahre 1940⁸³. Der Titel spricht für sich selbst: „Anmerkung zur generellen Abschaffung der politischen Parteien“. Selbst wenn Weils Radikalthese eine Minderheitsthese (wenn auch keine vereinzelte⁸⁴) war, bot Frankreich in der Nachkriegszeit fruchtbaren Boden für parteifeindliche Tendenzen. Anders als Deutschland und Italien musste Frankreich sich nicht mit dem Zusammenbruch eines totalitären Regimes, sondern des seit 1875 existenten konstitutionellen Regierungssystems auseinandersetzen. 70 Jahre allgemeine Wahlen brachten auch eine starke Kritik des Parlamentarismus und des alten Parteiensystems hervor. Die Parteienzersplitterung, die Zügellosigkeit der Parteiführerschaft, die innerparteiliche Korruption und die Herrschaft besonderer Interessen bildeten die Hauptzielscheiben der Polemik.

Vor diesem Hintergrund wurde eine beeindruckende Zahl von Verfassungsentwürfen aufgesetzt⁸⁵. In der von Jean-Éric Callon herausgegebenen Sammlung⁸⁶ sind 19 Projekte aufgenommen, die in den Jahren 1940-1945 geschrieben wurden, von denen 7 sich ausdrücklich mit politischen Parteien beschäftigen⁸⁷. Das einflussreichste dieser Projekte war das der „Studienkommission für die Verfassungsreform“, da es den Ausgangspunkt für die Arbeit vieler prominenter Mitglieder der Nationalversammlung von 1945 darstellte⁸⁸. Die Kommission wurde im Januar 1944 in Algier von de Gaulle auf Vorschlag Philips gebildet. In diesem Projekt wurde die Bedeutung politischer Parteien besonders betont: Für ein richtiges Funktionieren der Demokratie sollten sie wenige, stark, gut organisiert und ideologisch orientiert sein. Typischerweise teilten diese Vorstellung Philip und andere Sozialisten⁸⁹. Philip war das Verbindungsglied zwischen der Kriegszeitverfassungsdebatte und

den Verhandlungen der verfassungsgebenden Versammlung in der Nachkriegszeit. Im August 1945, ein paar Monate vor der Wahl der Nationalversammlung, veröffentlichte Philip eine kurze „Thesenliste“ über die künftige Verfassung Frankreichs⁹⁰. Die erste These plädierte für eine neue Menschenrechtserklärung, die nicht nur Individuen, sondern auch die Medien (insbesondere Zeitungen) und politische Parteien binden sollte. Stimmte eine Partei der Menschenrechtserklärung nicht zu, dann sollte sie aufgelöst werden, denn „Parteien sollen die Freiheit haben, jegliche Doktrin zu verfechten, außer der, nach der die anderen Parteien liquidiert werden sollen“⁹¹. Später floss dieser Parteiverbotsvorschlag ein in das „schéma du statut“, das bereits erwähnt wurde.

Selbst wenn die Rolle Philips entscheidend war, lassen sich viele Bestandteile des „schéma du statut“ nicht ihm zuschreiben. Im Jahr 1944 schrieb Philip eine Streitschrift über die notwendigen „Strukturenformen“ in Frankreich⁹², in der er aber noch keine besondere Vorschrift über politische Parteien vorschlug, sondern nur Überarbeitungen des Verhältniswahlrechts, um das Ziel zu erreichen, ein Drei- bis Vier-Parteiensystem auszubilden⁹³. Die Idee des „statut des partis“ ist in Philips „vor-1945-Überlegungen“ nicht aufzufinden, weshalb die Ursprünge dieser Idee woanders, und zwar in anderen Verfassungsprojekten zu suchen sind.

Zunächst kann ausgeschlossen werden, dass die „charte des partis“, auf die Vincent Auriol im Jahre 1942 Bezug nahm⁹⁴, als Vorbild des „statut des partis“ anzusehen ist. Auriol verstand unter der „charte des partis“ keine Regelung der inneren Ordnung des Parteiwesens, sondern nur eine Reihe wahlrechtlicher Vorschriften über den politischen Wettbewerb. Auch das Projekt von Felix Gouin (1943) scheint nicht relevant zu sein, da Gouin in den Debatten um das Jahr 1945 abwesend blieb⁹⁵ und das Projekt bis 1998 nicht einmal veröffentlicht wurde⁹⁶.

⁸³ S. Weil, *Écrits de Londres et dernières lettres*, 1957, 126 ff.

⁸⁴ Vgl. z.B. *Anonymus*, *Sur les réformes à apporter au régime politique de la France*, *Cahiers Politiques* 1943, 8 (August), 3.

⁸⁵ Siehe dazu ausführlich B. Mirkine-Guetzévitch (Hrsg.), *Les idées politiques et sociales de la Résistance: documents clandestins 1940-1944*, 1954.

⁸⁶ J.É. Callon, *Le projets constitutionnels de la Résistance*, 1998.

⁸⁷ Dabei handelt es sich um die Projekte von Auriol (1942), Gouin (1943), Salmon und Jurgensen (1943-1944), Moch (1944), die „Commission d'études de la réforme de la Constitution“ (1944), de Menthon (1945) und Philip (1945).

⁸⁸ Ebd., 203.

⁸⁹ Vgl. den Brief Philips an Guy Mollet aus April 1943 (in: ebd., 26) und den Brief an de Gaulle März 1944 (ebd., 240). Diese Vorstellung wurde auch von Léon Blum geteilt, vgl. B. Mirkine-Guetzévitch (Hrsg.), *Les idées politiques et sociales de la Résistance: documents clandestins 1940-1944*, 1954, 64.

⁹⁰ A. Philip, *Thèses pour servir à la discussion sur la future Constitution*, *Cahiers Politiques* 1945, August/September, 321.

⁹¹ „les partis doivent avoir le droit de soutenir n'importe quelle doctrine, sauf qu'il faut supprimer les partis“ (ebd.).

⁹² A. Philip, *Les réformes de structure : pour la rénovation de la république*, 1944.

⁹³ Ebd., 18 f.

⁹⁴ Vgl. J.É. Callon, *Le projets constitutionnels de la Résistance*, 1998, 103 ff.

⁹⁵ Vgl. ebd., 174.

⁹⁶ Außerdem ist der Inhalt des Projekts ziemlich speziell: nach Gouin wäre das Hauptziel der Verfassungsvorschriften über politische Parteien gewesen, die Gerontokratie der Parteiführerschaft zu bekämpfen (vgl. ebd., 104).

Die erste Urkunde, in der das „statut des partis“ Erwähnung findet, ist ein Verfassungsentwurf, der Anfang 1944 von Robert Salmon und Jean-Daniel Jurgensen aufgesetzt wurde⁹⁷. Der Entwurf, der 202 Artikel und 2 Anlagen zählt, wurde in der illegalen Zeitschrift „Cahiers de Défense de la France“ veröffentlicht und spiegelt das leidenschaftliche Engagement dieser zwei jungen (26 und 27 Jahre alt!) und gebildeten Widerstandskämpfer wider. „Du statut des partis“ ist der Titel der ersten der beiden Anlagen („Annexes“). Ausgangspunkt ist hier hauptsächlich, wie bei Philip, das Problem der Parteienzersplitterung. Die von Salmon und Jurgensen vorgeschlagene Lösung war neuartig: ein besonderes Verfassungsgesetz über die politischen Parteien. Danach war vorgesehen, dass die Parteien sich in ein Register eintragen sollten, um an Wahlen teilnehmen zu können, und dass ein Parteienerkennungsverfahren vor dem „Conseil politique de Justice“ erfolgen sollte. Außerdem sollte nach dem „statut des partis“ den Parteien die Pflicht auferlegt werden, sich eine Satzung und eine bestimmte innere Organisation zu geben.

Es ist plausibel, dass Jurgensens und Salmons Vorschlag einen (wenigstens mittelbaren) Einfluss auf die Arbeit des Verfassungsausschusses ausübte. Erstens, weil Salmon Mitglied des Ausschusses war, selbst wenn er in der Sitzung vom 7. Dezember 1945 abwesend war. Zweitens, weil „Défense de la France“ mit einer Auflage von rund 400.000 Exemplaren eine der Leit-Zeitungen im besetzten Frankreich war. Es spricht daher zwar einiges dafür, dass auch Philip und de Menthon von Salmons und Jurgensens Projekt erfuhren. Der Inhalt des von Jurgensen und Salmon erdachten „statut des partis“ ist aber weit entfernt von dem eigentlichen Ansatz des später von Philip entworfenen „schéma du statut“. Ein weiterer möglicher Einfluss ist daher noch zu identifizieren.

Dies gelingt mit einem Blick auf François de Menthon, der Professor für öffentliches Recht an der Universität Lyon und prominentes Mitglied der christdemokratischen „Mouvement Républicain Populaire“ (MRP) war. Er kann als „stiller Protagonist“ der Arbeit des Verfassungsausschusses unter Vorsitz von Philip bezeichnet werden. Er nahm an den Verhandlungen als „rapporteur“ teil. Der Bericht⁹⁸, den

er bei dem Parteitag der MRP 1945 hielt, zeigt seine Vorstellungen über die künftige Verfassung auf. In seinen Augen wurden die Institutionen der Dritten Republik nach dem Ersten Weltkrieg schwach, leer und oligarchisch. Um eine „wahre Demokratie“ zu bilden, wäre es notwendig gewesen, die Mängel der repräsentativen Regierung durch neue Regeln zu verbessern. Solche Regeln bestünden in „unmittelbarer Demokratie, tatsächlicher Kontrolle der Wähler über die Repräsentanten, Repräsentation der kollektiven und ständigen Interessen, Regulierung der parlamentarischen Gesetzgebung und Kontrolle über die Executive“⁹⁹. In diesem Zusammenhang wäre eine erneuerte Rolle der Parteien wegweisend gewesen, denn sie sind „unentbehrliches Instrument der Demokratie sowie Voraussetzung ihrer Entwicklung“. Im Besonderen sollten Parteien den Wählern „die Beachtung der demokratischen Methode bei der Kandidatenaufstellung“ und „ein Studien-, Informations- und Beschwerdebüro“ gewährleisten. De Menthon begründete dies so:

La démocratie doit exiger, pour sa défense et son avancement, qu'un statut constitutionnel soit donné aux partis politiques; il est élémentaire de les obliger tant à une forme démocratique qu'à une publicité et à un contrôle de leur budget, ainsi que de fixer de façon précise leur responsabilité propre en cas, notamment, de diffusions de fausses nouvelles, d'outrages ou d'agitation antirépublicaine.¹⁰⁰

Nach de Menthon verlangt eine Demokratie demnach, dass politische Parteien in der Verfassung reguliert und verpflichtet werden, sich demokratisch zu organisieren („forme démocratique“), die Öffentlichkeit („publicité“) und die Rechnungsprüfung („contrôle de leur budget“) zu akzeptieren. Außerdem stellte sich de Menthon vor, dass das „statut des partis“ vom „Conseil Politique“ zusammen mit der „Haute Cour de Justice“ angewandt würde. Um das Bild abzurunden, ist zu erwähnen, dass de Menthon zudem für eine Verhältniswahl, staatliche Wahlkampfkostenerstattung und chancengleichheitsfördernde Maßnahmen plädierte. Unklar bleibt, ob de Menthon auch an ein Parteiverbot dachte, als er einforderte, dass die Parteien die Verantwortung für „falsche Nachrichten, öffentliche Verleumdung und antirepublikanische Agitation“¹⁰¹ übernehmen soll-

⁹⁷ Siehe *Cahiers de Défense de la France*, [1943-1944], IV, 29; auch veröffentlicht in *M. Granet*, *Défense de la France: histoire d'un mouvement de résistance 1940-1944*, 1960, 227 ff., und in *J.-É. Callon*, *Le projets constitutionnels de la Résistance*, 1998, 60 ff. (aber ohne die Anlage); auch online verfügbar unter www.gallica.bnf.fr.

⁹⁸ Siehe *F. de Menthon*, *Vers la quatrième République*, 1946. Der Bericht wurde von der Parteiversammlung aufgenommen

und erst veröffentlicht im August 1945 in der Zeitschrift „Cahiers Politiques“ unter dem Titel „Vers la constitution de la Quatrième République“.

⁹⁹ Ebd., 22.

¹⁰⁰ Ebd., 23.

¹⁰¹ Ebd.

ten. Gewiss war er für Sanktionen in diesen Fällen, die allerdings erst noch näher festzulegen waren.

Offenkundig ist, wie ähnlich der Ansatz von de Menthon dem Inhalt des „schéma du statut“ (und des Art. 21 GG!) ist.

4. Exkurs: Von Paris bis nach Rom – Der zweite Art. 49 der italienischen Verfassung

Die Verhandlungen der französischen Nationalversammlung(en) blieben auch in Italien nicht ohne Folgen¹⁰², wo in den Jahren 1946-1947 die italienische Nationalversammlung die neue Verfassung ausarbeitete. Der „italienische Verfassungskonvent“ fand während der Arbeit des „Studienausschusses zur Reorganisation des Staates“ statt. Dort wurden die Leitlinien der künftigen Verfassung diskutiert und ein Bericht (aber kein Verfassungsentwurf) für die Nationalversammlung vorbereitet. Am 20. März 1946 legte der Verfassungsrechtler Costantino Mortati dem Studienausschuss einen Vorbericht über „subjektive politische Rechte“ vor¹⁰³. Mortati hatte die Akten der französischen Nationalversammlung gelesen und bezog sich ausdrücklich auf die Debatte des Verfassungsausschusses. Das am 7. Dezember 1945 angenommene „schéma du statut“ ist in italienischer Übersetzung in Mortatis Vorbericht¹⁰⁴ und auch im Schlussbericht des Studienausschusses wiedergegeben¹⁰⁵. Tatsächlich schlug Mortati auch einen Artikelentwurf vor, der dem „schéma du statut“ ähnelte¹⁰⁶, in beiden wurden Finanztransparenz und demokratische Grundsätze bei der innerparteilichen Willensbildung gefordert. Obwohl Mortatis Vorschlag innerhalb des Studienausschusses zurückgewiesen wurde¹⁰⁷, blieb diese „französische Idee“ der Parteiregulierung in den folgenden Monaten noch einflussreich. Im Juli 1946 wurde die italienische Übersetzung eines französischen Gesetzentwurfes über die politischen Parteien in den Infor-

mationsberichten des „Ministeriums für die verfassungsgebende Versammlung“¹⁰⁸ veröffentlicht.

Unter diesen Umständen überrascht es nicht, dass auch in der italienischen Nationalversammlung eine große Debatte über die verfassungsrechtliche Betrachtung politischer Parteien stattfand. Doch unterschied sich der Hintergrund der Debatte in Italien von dem in Frankreich und in Deutschland. Die Italiener, die in wenigen Jahren den Übergang von Honoratiorenparteien und Zensuswahlrecht zur faschistischen Diktatur erlebten, betrachteten Volksparteien als ein innovatives und rein positives Phänomen: Sie hatten in der Tat nicht erfahren, was später „Parteienkratie“ („Partitocrazia“) genannt worden wäre. Die Väter und Mütter der italienischen Verfassung hatten die klare Absicht, die neue demokratische Republik auf die Parteien zu bauen.

Aus diesem Grund ging ein erheblicher Teil der Debatte darum, ob Parteien besondere verfassungsrechtliche Vorrechte genießen sollten¹⁰⁹. Schließlich schlug aber die Nationalversammlung diesen „parteienstaatlichen Weg“ nicht ein.

Der andere große Teil der Debatte ging um die innere Ordnung der Parteien. Wie oben bereits erwähnt, war Mortati der erste, der für die Einführung des innerparteilichen Demokratiegebots in die Verfassung plädierte. Seine Partei, die „Democrazia Cristiana“ (DC), teilte diese Vorstellung sofort und der von Merlin und Mancini (DC) dem ersten Unterausschuss („Prima Sottocommissione“) vorgelegte Entwurf skizzierte grundsätzlich einen „italienischen Art. 21“¹¹⁰. Einem solchen Entwurf widersetzten sich die Kommunisten resolut. Anfangs waren die Sozialisten für eine verfassungsrechtliche Regulierung der Parteien, aber dann veränderten sie ihre Vorstellung. Genau wie in Frankreich!

Der heutige Art. 49 der italienischen Verfassung wurde grundsätzlich von dem Sozialisten Lelio Basso abgefasst. In einem Kommentar zu seinem Entwurf erklärte Basso, dass er sich um die demokratische

¹⁰² Siehe dazu ausführlich U. De Siervo, *Le idee e le vicende costituzionali in Francia nel 1945 e 1946 e la loro influenza sul dibattito in Italia*, in: ders. (Hrsg.), *Scelte della Costituente e cultura giuridica*, 1. Bd., 1980, 354.

¹⁰³ In G. D'Alessio, *Alle origini della Costituzione italiana. I lavori preparatori della "Commissioni per studi attinenti alla riorganizzazione dello stato" (1945-1946)*, 1979, 335 ff.

¹⁰⁴ Ebd., 344.

¹⁰⁵ Vgl. *Ministero per la Costituente*, *Relazione all'Assemblea Costituente*, 1946, 135.

¹⁰⁶ In G. D'Alessio, *Alle origini della Costituzione italiana. I lavori preparatori della "Commissioni per studi attinenti alla riorganizzazione dello stato" (1945-1946)*, 1979, 345.

¹⁰⁷ Vgl. ebd., 444.

¹⁰⁸ *Bollettino di informazione e documentazione del Ministero della Costituente*, Supplemento dedicato a idee e progetti sulla Costituente e la Costituzione in Francia, 20. Juli 1946, 7. Verfasser des Gesetzentwurfes war ein gewisser Sognel.

¹⁰⁹ Vgl. *Atti dell'Assemblea Costituente*. Commissione per la Costituzione, prima sottocommissione, 1948, 413.

¹¹⁰ „I cittadini hanno diritto di organizzarsi in partiti politici che si formino con metodo democratico e che rispettino la dignità e la personalità umana, secondo i principi di libertà ed eguaglianza. Le norme per tale organizzazione saranno dettate con legge particolare“, in: *Atti dell'Assemblea Costituente*, Atti della Commissione per la Costituzione, 2. Bd. (Relazioni e proposte), 1947, 34.

Binnenstruktur der Parteien kümmerte¹¹¹. Gleichwohl war die Formulierung des vom Unterausschuss angenommenen Artikelentwurfes zweideutig: „Alle Staatsbürger haben das Recht, sich frei in Parteien zu organisieren, um in demokratischer Weise an der Ausrichtung der Staatspolitik mitzuwirken“¹¹². Was aber bedeutet „in demokratischer Weise“? Betrifft es die innere Organisation der Parteien oder bezieht es sich nur auf den Wettbewerb unter den Parteien? Das Problem dieser Zweideutigkeit wurde vor dem Plenum diskutiert und Piero Calamandrei (Partito d’Azione) befürwortete in einer eindrucksvollen Rede die Notwendigkeit eines verfassungsrechtlichen innerparteilichen Demokratiegebots¹¹³. Mortati unterbreitete einen Änderungsvorschlag, um das Problem der Zweideutigkeit zu lösen und klar festzustellen, dass die innere Ordnung politischer Parteien demokratischen Grundsätzen entsprechen sollte¹¹⁴. Allerdings wurde der Vorschlag abgelehnt und Art. 49 blieb unverändert.

Anscheinend nahmen die italienischen Verfassungsväter und Verfassungsmütter Art. 49 nur an, weil sie davon ausgingen, dass er den Weg für eine gesetzliche Regulierung des Parteiwesens nicht öffnen würde. Eine grammatikalische Auslegung des Artikels kommt allerdings zu dem Ergebnis, dass die „demokratische Methode“ auch innerhalb der Partei Anwendung findet, da das Subjekt des Satzes „alle Staatsbürger“ (und nicht „alle Parteien“) ist.

Heute setzen sich die italienischen Verfassungsrechtler fast einstimmig für eine Auslegung des Artikels ein, der zufolge sich die „demokratische Methode“ auch auf die innere Ordnung der Partei bezieht¹¹⁵. Ein italienisches Parteiengesetz hat gleichwohl nie das Licht der Welt erblickt.

5. Fazit: das nachkriegs-europäische Ideal einer „wohlgeordneten Parteiendemokratie“

Art. 21 GG ist nur die Spitze eines Eisbergs, die sich aus einer breiten europäischen Debatte herauskristal-

liert hat. Fast nichts von dieser Debatte ist in den französischen Verfassungen geblieben und sehr wenig hat im italienischen Art. 49 überlebt. Das hat zu der verbreiteten Überzeugung beigetragen, dass die Idee der verfassungsrechtlichen Parteienregulierung eine einzigartige Besonderheit der deutschen Verfassungsordnung sei, die ihre Wurzeln in der Erfahrung des Nationalsozialismus und der sich daraus ergebenden Idee der „wehrhaften Demokratie“ hat. Das trifft nur teilweise zu. Die oben rekonstruierte Geschichte zeigt, dass das gleiche Ideal einer „wohlgeordneten Parteiendemokratie“ auch in Frankreich und Italien geteilt (selbst wenn unterschiedlich dekliniert) wurde. Daher ist Art. 21 GG kein Unikum und die Idee eines Parteienartikels war nicht spezifisch deutsch. Art. 21 GG ist der bleibende Teil einer umfangreicheren Debatte, die in Europa in den Jahren 1945-1949 stattfand.

Wie gezeigt, entwickelte sich die Idee einer durch ordentliches Gesetz umzusetzenden Verfassungsvorschrift über politische Parteien zuerst in Frankreich im Jahre 1945. Ihre theoretische Fundierung erhielt sie dort zweifellos von François de Menthon. Danach reiste die Idee nach Italien, wo Costantino Mortati vergebens versuchte, sie in der verfassungsgebenden Versammlung durchzusetzen. Und im deutschen Art. 21 GG steckt zumindest ein bisschen Frankreich. Die erste deutsche Verfassung, die ausführlich das Parteiwesen regulierte, war die Verfassung eines Landes unter französischer Besatzung. Wahrscheinlich ist das kein Zufall. Dennoch muss auch die entscheidende Rolle von Hermann Brill, die später in Vergessenheit geriet, anerkannt werden. Zusätzlich wirkten auch geschichtliche Umstände (die kommunistische Bedrohung im Osten und die grauenvollen Erfahrungen des Nationalsozialismus) an der Entstehung des Art. 21 GG mit.

Schließlich ist es erstaunlich, wie in diesen verschiedenen Debatten die gleichen Begriffe, die gleichen Argumente und sogar die gleichen Worte häufig wieder aufgegriffen wurden. Im Jahr 1930 bedauerte Gustav Radbruch, dass die Parteien als das Tabu („partie honteuse“) des öffentlichen Rechts angesehen wurden¹¹⁶. Nur 15 Jahre später plädierten so viele Menschen in ganz Europa für die Einführung von Grundsätzen über politische Parteien in die neuen Verfassungen. Das kann nur die Macht einer großartigen Idee sein.

¹¹¹ Vgl. *Atti dell’Assemblea Costituente*, Atti della Commissione per la Costituzione, 2. Bd., Relazioni e proposte, [ohne Datum], 11 ff.

¹¹² „tutti i cittadini hanno diritto di organizzarsi liberamente in partiti politici allo scopo di concorrere democraticamente a determinare la politica del Paese“.

¹¹³ Plenum, Sitzung 4. März 1947. Vgl. *Atti della Assemblea costituente*, Discussioni, 1948, 1753.

¹¹⁴ Plenum, Sitzung 22. Mai 1947. Vgl. ebd., 4158.

¹¹⁵ Siehe vor allem die Referate und Diskussionen auf der Tagung der Vereinigung der italienischen Verfassungsrechtler vom 17. und 18. Oktober 2008: *Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, Annuario 2008. Partiti politici e società civile a sessant’anni dall’entrata in vigore della Costituzione, 2009.

¹¹⁶ G. Radbruch, Die politischen Parteien im System des deutschen Verfassungsrechts, in: Anschütz/Thoma (Hrsg.), *Handbuch des deutschen Staatsrechts*, 1. Bd., 1930, 280 (288).

Die liechtensteinischen Parteien und das Recht

Prof. Dr. iur. Patricia M. Schiess Rütimann¹

I. Ziel dieses Beitrags

Dieser Beitrag stellt die Parteien Liechtensteins und ihre rechtliche Ordnung vor. Dabei zeigt sich, dass die rudimentär gehaltene gesetzliche Regelung durch die Forderungen der GRECO nach mehr Transparenz bei der Parteienfinanzierung und durch Parteiaustritte von Parlamentariern sowie durch die Spaltung einer Partei an ihre Grenzen stößt.

Gleichzeitig wird illustriert, wie Liechtenstein Rechtsrezeption betreibt. Liechtenstein kennt wie die Schweiz kein Parteiengesetz. Die Parteien konstituieren sich als Vereine. Das liechtensteinische Vereinsrecht entspricht dem Schweizer Vereinsrecht.² Jetzt, wo es darum geht, völkerrechtliche Vorgaben zur Transparenz umzusetzen, orientiert sich Liechtenstein an Österreichs Parteiengesetz,³ ohne es vollständig zu übernehmen. So wird das liechtensteinische Recht auch in Zukunft nicht verlangen, bei größeren Spenden den Namen und die Adresse des Spenders oder der Spenderin auszuweisen und Großspenden sofort zu veröffentlichen.⁴ Eigenständige Lösungen hat Liechtenstein im Wahlrecht getroffen.⁵ Den rund 20'000 Stimmberechtigten gewährt es viele direktdemokratische Rechte.⁶

¹ Die Autorin ist Titularprofessorin für öffentliches Recht und Verfassungsvergleichung an der Universität Zürich. Sie arbeitet als Forschungsleiterin Recht am Liechtenstein-Institut in Barenden FL.

² Siehe Kapitel V.

³ BuA Nr. 55/2018, S. 11 (siehe Fn. 61). Dies mangels bundesrechtlicher Vorgaben zur Politikfinanzierung in der Schweiz. Gesetzgebung und Literatur finden sich bei *Andrea Töndury*, Gekaufte Politik? Die Offenlegung der Politikfinanzierung als Erfordernis politischer Chancengleichheit, Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht ZBl 119/2018, S. 563-579.

⁴ Siehe die Website des Österreichischen Rechnungshofes www.rechnungshof.gv.at/sonderaufgaben/parteiengesetz/parteispenden.html, auf der Spenden ab 50'000 Euro unverzüglich veröffentlicht werden.

⁵ Siehe Kapitel III. 2.

⁶ Siehe z.B. *Bernhard Ehrenzeller/Rafael Brägger*, Politische Rechte, in: Kley/Vallender (Hrsg.), Grundrechtspraxis in Liechtenstein, LPS 52, Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft, Schaan 2012, S. 637-685, und *Wilfried Marxer*, Direkte Demokratie in Liechtenstein. Entwicklung, Regelungen, Praxis, LPS 60, Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft, Barenden 2019.

II. Geschichte der politischen Parteien

Die Gründung der ersten beiden – und bis heute größten – Parteien erfolgte spät, aber ohne ausländischen Einfluss: 1918 wurde sowohl die Christlich-soziale Volkspartei gegründet, welche 1936 mit dem Liechtensteiner Heimatdienst zur Vaterländischen Union (VU) fusionierte, als auch die Fortschrittliche Bürgerpartei (FBP).

Um den jungen Rechtsanwalt Wilhelm Beck (1885-1936)⁷ hatte sich ab 1912 eine sozialliberale Oppositionsbewegung gebildet. 1914 gründete sie die Zeitung „Oberrheinische Nachrichten“ (seit 1936 „Liechtensteiner Vaterland“ genannt), deren Redaktor Beck bis 1921 blieb. Beck und drei seiner Mitstreiter wurden 1914 in den Landtag gewählt. Im Februar 1918 gründeten sie für die Landtagswahlen die Christlich-soziale Volkspartei.⁸ Die um die seit 1878 herausgegebene Zeitung „Liechtensteiner Volksblatt“ gescharte, stärker konservativ und fürstentreuer ausgerichtete Mehrheit formierte sich daraufhin am 22. Dezember 1918 ebenfalls als Partei. Auch in der FBP war mit Eugen Nipp (1886-1960) ein Zeitungsredaktor treibende Kraft.⁹

In den folgenden Jahren wandte sich Liechtenstein von Österreich ab und suchte die Zusammenarbeit mit der Schweiz. Nicht zuletzt auf Betreiben von Wilhelm Beck erhielt Liechtenstein 1921 eine neue Verfassung mit direktdemokratischen Rechten.¹⁰

Erst 1993 schaffte eine dritte Partei den Einzug in den Landtag, die 1985 im Zug der neuen sozialen und ökologischen Bewegung gegründete Freie Liste (FL).¹¹ 2013 erhielt die neue Gruppierung DU (Die Unabhängigen) auf Anhieb vier Sitze im Landtag. Ein im Jahr 2011 aus der VU ausgetretener Abgeordneter hatte sie gegründet.

⁷ *Gerda Leopold-Schneider*, „Beck, Wilhelm“, Stand: 31.12.2011, in: Historisches Lexikon des Fürstentums Liechtenstein online (eHLFL), URL: https://historisches-lexikon.li/Beck,_Wilhelm. Alle Websites wurden zuletzt abgerufen am 22.01.2019.

⁸ *Wilfried Marxer*, „Christlich-soziale Volkspartei (VP)“, Stand: 31.12.2011, [https://historisches-lexikon.li/Christlich-soziale_Volkspartei_\(VP\)](https://historisches-lexikon.li/Christlich-soziale_Volkspartei_(VP)).

⁹ *Donat Büchel*, „Nipp, Eugen“, Stand: 31.12.2011, https://historisches-lexikon.li/Nipp,_Eugen, und *Alois Ospelt*, in: Fortschrittliche Bürgerpartei – FBP Liechtenstein (Hrsg.): 100 Jahre FBP. Die Geschichte der Fortschrittlichen Bürgerpartei von 1918 bis 2018, Vaduz 2018, S. 16.

¹⁰ *Wilfried Marxer*, Parteien im Wandel. In: Frick/Ritter/Willi (Hrsg.): Ein Bürger im Dienst für Staat und Wirtschaft. Festschrift zum 70. Geburtstag von Hans Brunhart, LPS 56, Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft, Schaan 2015, S. 241-270, S. 243.

¹¹ *Marxer* (Fn. 10) S. 247 f.

Nach den Wahlen vom 5. Februar 2017 setzte sich der 25 Mitglieder zählende Landtag wie folgt zusammen: FBP 9 Sitze, VU 8 Sitze, DU 5 Sitze, FL 3 Sitze. Der zweimalige Erfolg der DU ist nicht nur wegen der Sperrklausel¹² bemerkenswert, sondern auch wegen der hohen Wahlbeteiligung.¹³ Neue Parteien können kaum neue Wählerinnen und Wähler mobilisieren, sondern müssen sie von anderen Parteien abwerben.¹⁴

Im März 2018 verließ ein langjähriger FBP-Abgeordneter seine Partei. Im Sommer 2018 wurde ein Abgeordneter aus der DU ausgeschlossen, woraufhin zwei weitere Fraktion und Partei verließen. Die drei ehemaligen DU-Abgeordneten gründeten am 21. September 2018 eine neue Partei mit dem Namen Demokraten pro Liechtenstein (DpL).¹⁵ Seit Herbst 2018 sind die Sitze im Landtag deshalb folgendermaßen verteilt: FBP 8 Sitze, VU 8 Sitze, DU 2 Sitze, FL 3 Sitze, DpL 3 Sitze, 1 Parteiloser.

III. Gesetzliche Grundlagen

1. Erlasse mit Bedeutung für die politischen Parteien

Die wichtigsten Regelungen für die Parteien finden sich in den folgenden Erlassen:¹⁶

- Verfassung (LV)¹⁷
- Volksrechtegesetz (VRG)¹⁸
- Geschäftsordnung für den Landtag (GOLT)¹⁹

- Gesetz über die Bezüge der Mitglieder des Landtages und von Beiträgen an die im Landtag vertretenen Wählergruppen²⁰

- Parteienförderungsgesetz (PPFG)²¹

Die Verfassung erwähnte 1921 weder Parteien, Wählergruppen noch die Fraktionen. Die Parteien und Fraktionen werden auch heute nicht genannt. 1939, als Liechtenstein mit dem so genannten Proporzgesetz²² das Verhältniswahlssystem einführt, verwendete die Verfassung erstmals den Begriff „Wählergruppe“. Er findet sich heute in Art. 46 LV und Art. 49 über den Landtag sowie in Art. 96 LV, der die Bestückung des Richterausschusses mit Abgeordneten regelt. Alle drei Bestimmungen weisen einen engen Bezug zu den Wahlen auf. Sie nehmen auf das Volksrechtegesetz (VRG) Bezug, weshalb dem Begriff in beiden Erlassen dieselbe Bedeutung zukommen muss. Bereits das Proporzgesetz verwendete den Begriff Wählergruppe als Sammelbegriff für Wahlberechtigte, die zusammen einen Wahlvorschlag einreichen, also auch für neu gegründete oder bisher erfolglose Gruppierungen und für Gruppen von Wahlberechtigten, die sich noch nicht konsolidiert hatten. Dies gilt auch für das VRG. Art. 37 Abs. 2 VRG verlangt für die Einreichung eines Wahlvorschlages nur die Unterschrift von 30 Stimmberechtigten. Weil sich diese keine Organisation zulegen müssen, sieht Art. 38 VRG ersatzweise vor, wer die im VRG vorgesehenen Handlungen im Namen der Wählergruppe vornehmen darf.

Nicht nur das VRG, sondern auch die GOLT und das Gesetz über die Bezüge enthalten weder eine Definition der Parteien noch regeln sie ihre Rechte und Pflichten. Im Gesetz über die Bezüge findet sich die Grundlage für die Auszahlung von Beiträgen an die „im Landtag vertretenen Wählergruppen“, womit wieder auf das VRG Bezug genommen wird. Auch das Parteienförderungsgesetz (PPFG) enthält keine Definition der Partei. Es zählt aber die Voraussetzungen auf, die eine Partei erfüllen muss, um in den Genuss der Beiträge zu kommen.²³

Als der FBP-Abgeordnete aus der Partei austrat, ohne die Kommissionen zu verlassen, in die er als einziges FBP-Mitglied gewählt worden war, stellte sich die

¹² Siehe sogleich Kapitel III. 2.

¹³ Wahlbeteiligung bei den Landtagswahlen: 2017 77,8%; 2013 79,8%; 2009 84,6%; 2005 86,5%; 2001 86,7%. Siehe www.landtagswahlen.li/stimmbeteiligung/10.

¹⁴ Roger Beck, Rechtliche Ausgestaltung, Arbeitsweise und Reformbedarf des liechtensteinischen Landtags, LPS 53, jur. Diss. Universität Zürich, Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft, Schaan 2013, S. 112.

¹⁵ Wilfried Marxer, „DU – Die Unabhängigen für Liechtenstein“, Stand: 12.11.2018, https://historisches-lexikon.li/DU_-_Die_Unabhängigen_für_Liechtenstein.

¹⁶ Die Gesetze sind zugänglich unter: www.gesetze.li/konso/suche; sowohl in der aktuell gültigen Version („konsolidiertes Recht“, versehen mit einer LR-Nummer) als auch in der ursprünglichen Version (zu finden unter „Landesgesetzblatt“).

¹⁷ Verfassung des Fürstentums Liechtenstein vom 5. Oktober 1921 (LGBL 1921 Nr. 15 LR 101).

¹⁸ Gesetz vom 17. Juli 1973 über die Ausübung der politischen Volksrechte in Landesangelegenheiten (Volksrechtegesetz, VRG, LGBL 1973 Nr. 50 LR 161).

¹⁹ Geschäftsordnung für den Landtag des Fürstentums Liechtenstein vom 19. Dezember 2012 (LGBL 2013 Nr. 9 LR 171.101.1).

²⁰ Gesetz vom 17. Dezember 1981 über die Bezüge der Mitglieder des Landtages und von Beiträgen an die im Landtag vertretenen Wählergruppen (LGBL 1982 Nr. 22 LR 171.20).

²¹ Gesetz vom 28. Juni 1984 über die Ausrichtung von Beiträgen an die politischen Parteien (LGBL 1984 Nr. 31 LR 162).

²² Gesetz vom 18. Januar 1939 über die Einführung des Verhältniswahlrechtes (LGBL 1939 Nr. 4).

²³ Siehe Kapitel V. und VI. 1.

Frage, ob die FBP weiter in den Kommissionen vertreten war und er seine Sitze behalten durfte. In den betreffenden Kommissionen musste nämlich je ein Mitglied pro Wählergruppe (so Art. 96 Abs. 1 LV für das Richterauswahlgremium) respektive mindestens ein Mitglied pro „in Fraktionsstärke im Landtag vertretene Partei“ (Art. 71 Abs. 4 GOLT) Einsitz nehmen. Es wurde zum Problem, dass das Gesetz keine Definition der politischen Partei enthält und das Verhältnis zwischen Partei und Wählergruppe nicht klärt.²⁴

2. Liechtensteins Wahlrecht

In den Landtag gewählt werden kann nur, wer auf einer Wahlliste kandidiert (Art. 49a Abs. 2 VRG). 30 Stimmberechtigte müssen ihre Unterstützung für die Liste mittels Unterschrift bekunden (Art. 37 VRG). Sie müssen sich nicht zu einem Verein zusammenschließen, registrieren lassen oder sonstige Vorgaben erfüllen.

Wie die Parteien und Wählergruppen ihre Kandidatinnen und Kandidaten nominieren, ist ihnen überlassen. Üblich ist ein öffentlicher Aufruf. Darüber hinaus sprechen Parteiverantwortliche geeignete Personen an. Die eigentliche Nomination erfolgt bei VU, FBP und FL in Nominationsversammlungen.

Die Stimmberechtigten dürfen panaschieren (Art. 49a Abs. 1 VRG). Das heißt, dass sie Kandidatinnen und Kandidaten einer Wahlliste auf eine andere Liste setzen dürfen, sofern auf dieser nicht alle Plätze vergeben sind oder sie vorher Namen durchstreichen. Die Stimmberechtigten können so ihre Stimmen auf mehr als eine Partei aufteilen.

An der Verteilung der Sitze nehmen gemäß Art. 46 Abs. 3 LV nur Wählergruppen teil, die „acht Prozent der im ganzen Land abgegebenen gültigen Stimmen erreicht haben“.²⁵ Es reicht also nicht, nur in einem der beiden Wahlkreise die 8%-Hürde zu nehmen.²⁶

²⁴ Siehe auch Kapitel VI. 1. und Fn. 56.

²⁵ Zur Geschichte der ursprünglich sogar auf 18% angesiedelten Sperrklausel siehe *Wilfried Marxer*, Wahlrecht Liechtenstein – Sperrklausel, Grundmandat, Restmandat, BERN 2014 (Im Auftrag der Regierung erstellt und BuA Nr. 45/2014 beigeheftet). Die BuA sind zugänglich unter: www.llv.li/inhalt/110999/amtstellen/fruhere-berichte-und-antraege. StGH 1962/1 (= ELG 1962-1966, 191 ff.) hob die Sperrklausel von 18% als verfassungswidrig auf.

²⁶ Zur Problematik der Sperrklausel siehe insbesondere *Peter Bussjäger*, Art. 46 LV, in: Liechtenstein-Institut (Hrsg.): Kommentar zur liechtensteinischen Verfassung. Online-Kommentar, BERN 2016, verfassung.li (Stand: 05.02.2016) Kapitel II.B.1 und Kapitel VI. Siehe auch die Vorschläge von *Wilfried Marxer*, Optimierung des Wahlsystems in Liechtenstein, Arbeitspapiere Liechtenstein-Institut Nr. 43, BERN 2013, <http://dx.doi.org/10.13091/li-ap-43>.

Restmandate erhalten nur Wählergruppen, die bereits ein Mandat erlangt haben.²⁷ Mehrere Versuche zur Abschaffung oder Senkung der Sperrklausel scheiterten.²⁸

Aktuell suchen die Parteien Frauen für die Gemeinderatswahlen vom Frühling 2019.²⁹ Frauenorganisationen fordern eine Geschlechterquote.³⁰ Es wird nämlich lediglich eine der elf Gemeinden von einer Gemeindevorsteherin geleitet. In drei Gemeinderäten finden sich drei Frauen, in den anderen eine oder zwei, in einem gar keine. Insgesamt stehen 84 männliche (81,6%) 19 weiblichen Gemeinderatsmitgliedern (18,4%) gegenüber. Im Landtag sitzen 3 Frauen (12%) und 22 Männer (88%). Dies nachdem 2005 und 2009 bereits sechs Frauen gewählt worden waren³¹ und 2017 nicht weniger Frauen kandidierten als in den vorherigen Wahlen. Über all die Jahre standen nicht nur weniger Frauen als Männer auf den Wahllisten, sondern ihre Wahlchancen waren auch deutlich schlechter als die ihrer männlichen Konkurrenten.³²

IV. Weitere Charakteristiken des politischen Systems

Liechtensteins Staatsangehörigen steht eine große Anzahl an politischen Rechten zur Verfügung. Initiativen (Einbringung von Gesetzesvorschlägen und Vorschlägen für Verfassungsänderungen) und Referenden (Zurückweisung von Gesetzen und Finanzbeschlüssen des Landtages) werden in der Regel von Verbänden und Einzelpersonen lanciert. Dabei kann es sich durchaus um Parteimitglieder handeln, die sich parteiintern nicht durchsetzen konnten. Unverzichtbar sind die Parteien nur für die Rekrutierung des politischen Personals.

²⁷ StGH 1966/2 (= ELG 1962-1966, 230 ff.). Ein Beispiel für die Sitzverteilung findet sich bei: *Beck* (Fn. 14) S. 62 Fn. 20.

²⁸ Zuletzt abgelehnt wurde eine Initiative der FL: BuA Nr. 106/2013, Landtags-Protokolle 2013, S. 2316-2329 (Sitzung vom 5. Dezember 2013), BuA Nr. 45/2014, Landtags-Protokolle 2014 S. 844-858 und S. 1668-1674 (Sitzungen vom 4. Juni und 1. Oktober 2014).

²⁹ Zur Mühe der Parteien, Kandidatinnen zu gewinnen: *Linda Märk-Rohrer*, Frauen und politische Parteien in Liechtenstein, Arbeitspapiere Liechtenstein-Institut Nr. 48, BERN 2014, <http://dx.doi.org/10.13091/li-ap-48>. Es ist allerdings auch nicht einfach, Männer zu rekrutieren: *Wilfried Marxer*, Gemeinderatswahlen 2011: Probleme der Rekrutierung von Kandidatinnen und Kandidaten, Arbeitspapiere Liechtenstein-Institut Nr. 31, BERN 2011, <http://dx.doi.org/10.13091/li-ap-31>.

³⁰ Siehe insbesondere: www.hoiquote.li/.

³¹ Die Anzahl Frauen: 1997: 1 Frau, 2001: 3 Frauen, 2005: 6, 2009: 6, 2013: 5, 2017: 3.

³² *Wilfried Marxer*, Landtagswahlen 2013 – Frauen im Fokus, Arbeitspapiere Liechtenstein-Institut Nr. 41, BERN 2013, <http://dx.doi.org/10.13091/li-ap-41>, S. 20 ff.

Koalitionsregierungen von VU und FBP, die seit Jahrzehnten eine Mitteorientierung aufweisen,³³ sind die Regel.³⁴ Die fünf Mitglieder der Regierung werden vom Landtag dem Landesfürsten vorgeschlagen. Er ernennt sie (Art. 79 Abs. 2 LV). Die Regierungsmitglieder sind nur so lange im Amt, wie sie das Vertrauen von Landtag und Landesfürst geniessen (Art. 80 LV). Die Regierungsratskandidatinnen und -kandidaten rekrutieren sich nicht aus dem Kreis der Abgeordneten. Vielmehr werden sie von den Parteien gemeinsam mit den Landtagskandidatinnen und -kandidaten nominiert und mit diesen im Landtagswahlkampf eingesetzt. Es ist den Parteien unbenommen, dem Landtag nach seiner Wahl andere Personen für die Regierung vorzuschlagen. Viele Regierungsmitglieder stellten sich nie einer Volkswahl. Andere waren vor ihrem Mandat in der Regierung im Landtag oder auf Gemeindeebene aktiv. Beim Landtag handelt es sich um ein Milizparlament.³⁵ Art. 57 LV garantiert das freie Mandat.³⁶

Die Regierungsmitglieder gehören in VU und FBP dem Parteipräsidium an. Es ist jedoch nicht üblich, dass ein Regierungsmitglied das Parteipräsidium innehält. Die aktuellen Präsidenten von VU und FBP sowie der Co-Präsident und die Co-Präsidentin der FL gehören nicht einmal dem Landtag an. Bei den Vorsitzenden von DU und DpL handelt es sich hingegen um Landtagsabgeordnete.

Die engen Verbindungen zwischen der VU und dem „Liechtensteiner Vaterland“ sowie FBP und „Liechtensteiner Volksblatt“ bestehen nach wie vor. Entsprechend gut ist die Öffentlichkeit über die Aktivitäten von VU und FBP informiert. Wie eine medienwissenschaftliche Dissertation unlängst nachwies, berichten beide Zeitungen überproportional häufig über die FL und die DU. Sie lassen deren Repräsen-

tantinnen und Repräsentanten ausgiebig zu Wort kommen.³⁷

Angesichts der überschaubaren Mitgliederzahl kann jedes Mitglied an Parteianlässen zwanglos in Kontakt treten mit der Parteiführung sowie den Regierungs- und Landtagsmitgliedern.

V. Rechtsnatur der Parteien

VU, FBP und FL sind seit jeher als Verein organisiert. Ihre Statuten sind im Internet veröffentlicht. Die DU konstituierten sich erst nach ihrem Wahlerfolg von 2013 als Verein. Ihre Statuten sind nicht öffentlich zugänglich. Die DpL ließen sich unmittelbar nach der Gründung als Verein im Handelsregister eintragen. Ihre Website befindet sich (Stand Ende Januar 2019) noch im Aufbau. Im Handelsregister eingetragen ist seit 1995 auch die VU.

Liechtenstein übernahm 1926, als es sein Personen- und Gesellschaftsrecht (PGR)³⁸ schuf, das liberale schweizerische Vereinsrecht fast wörtlich (vergleiche Art. 246-260 PGR mit Art. 60-79 ZGB).³⁹ Vereine erlangen gemäß Art. 246 Abs. 1 PGR die Rechtspersönlichkeit, sobald ihr Wille, als Körperschaft zu bestehen, aus den Statuten ersichtlich ist.⁴⁰ Dies gilt für sämtliche Vereine, also auch für solche mit politischem Zweck. Beide Rechtsordnungen lassen eine freiwillige Eintragung im Handelsregister zu (Art. 247 Abs. 1 PGR). Nur für Vereine mit einem nach kaufmännischer Art betriebenen Gewerbe ist sie zwingend (Art. 247 Abs. 2 PGR). Ein solches Gewerbe führen Parteien nicht. Es ist deshalb rechtskonform, dass die Mehrheit der Parteien bis jetzt nicht im Handelsregister eingetragen ist und zwei Parteien ihre Statuten nicht im Internet veröffentlicht haben.

In Zukunft wird das PPFG die Eintragung im Handelsregister zur Voraussetzung für die Ausschüttung öffentlicher Gelder machen (so Art. 2 Abs. 1 lit. a Entwurf-PPFG⁴¹) und einen Internet-Auftritt verlangen. Diese Pflichten werden sich nur auf die nationale Partei erstrecken. Ob lokalen Sektionen und Einheiten für jugendliche, weibliche oder ältere Mitglie-

³³ Marxer (Fn. 10) S. 254. Siehe auch Wilfried Marxer, Manifesto Research – Forschungsbericht Liechtenstein (Stand 2017), Arbeitspapiere Liechtenstein-Institut Nr. 61, BERN 2018, <http://dx.doi.org/10.13091/li-ap-61>. Zum breiter gewordenen Spektrum der politischen Positionen: Christian Frommelt, Landtags- und Regierungstätigkeit in den 1970er-Jahren und heute – ein Vergleich. In: „Wer Bescheid weiss, ist bescheiden“. Festschrift zum 90. Geburtstag von Georg Malin, LPS 58, Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft, BERN 2016, S. 291-312, S. 309 ff.

³⁴ Näher dazu Marxer (Fn. 10), S. 249 ff. Siehe den Koalitionsvertrag vom 28. März 2017: www.fbp.li/files/attachments/2017-03-28-Koalitionsvertrag-2017---2021-unterzeichnet.pdf.

³⁵ Beck (Fn. 14) S. 123 ff.

³⁶ Siehe Peter Bussjäger, Art. 57 LV (Stand: 01.09.2016), in verfassung.li (Fn. 26), und Herbert Wille, Die liechtensteinische Staatsordnung. Verfassungsgeschichtliche Grundlagen und oberste Organe, LPS 57, Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft, Schaan 2015, S. 475 f.

³⁷ Roman Büsser, Politischer Parallelismus und normative Ansprüche an Öffentlichkeit – Der Fall Liechtenstein, Diss. Universität Zürich, 2018.

³⁸ Personen- und Gesellschaftsrecht vom 20. Januar 1926 (LGBL 1926 Nr. 4 LR 216.0).

³⁹ Mit der letzten Revision (LGBL 2007 Nr. 38) wurden die Bestimmungen des PGR noch enger an denen des ZGB ausgerichtet: BuA Nr. 95/2006, S. 18-20 und S. 37-43.

⁴⁰ Die Eintragung im Register ist nicht erforderlich. So ausdrücklich BuA Nr. 95/2006, S. 38.

⁴¹ Siehe Fn. 61.

der Rechtspersönlichkeit zukommt, bestimmt sich nach ihrer Ausgestaltung.⁴² Das Vereinsrecht verlangt hierfür eigene Statuten und den Willen, als eigenständige Körperschaft zu bestehen. Unabhängig von der rechtlichen Ausgestaltung müssen die Finanzen der Ortsgruppen in Zukunft in die Jahresrechnung der nationalen Partei integriert werden (Art. 6 Abs. 5 Entwurf-PPFG).

Das PPFG macht den Parteien weder heute noch in Zukunft Vorgaben, wer Mitglied werden darf.⁴³ Allerdings öffnen nur die Statuten der FL die Mitgliedschaft für Personen aus dem Ausland (Art. 3 Abs. 1 FL-Statuten). Während die FBP nur Liechtensteinerinnen und Liechtensteiner als Mitglied aufnimmt (Art. 4 Ziff. 1 FBP-Statuten), steht die Mitgliedschaft in der VU allen in Liechtenstein wohnhaften Personen ab 16 Jahren offen, unabhängig von ihrer Nationalität (Art. 3 Abs. 1 VU-Statuten).

VI. Parteienfinanzierung

Wie hoch die Einnahmen der Parteien sind und welche ihre Quellen, ist – abgesehen von den Beiträgen der direkten staatlichen Parteienfinanzierung des Landes und der Zahlungen der Gemeinden an lokale Sektionen – nicht bekannt. Bis jetzt gab es weder Spendenverbote noch Obergrenzen für Spenden. Ersteres wird sich mit der Revision des PPFG ändern.

Zuerst werden nun das geltende Recht und die angestrebte Revision vorgestellt. Danach erfolgt ein Vergleich mit den Empfehlungen der GRECO.

1. Direkte staatliche Parteienfinanzierung

Die direkte staatliche Parteienfinanzierung findet ihre Grundlage im Parteienförderungsgesetz (PPFG).⁴⁴ Art. 3 Abs. 1 PPFG setzt den gemäß dem Wahlergebnis bei den Landtagswahlen ausgeschütteten Betrag seit dem 1. Januar 2014⁴⁵ auf 710'000 CHF pro Jahr

fest und ergänzt ihn in Abs. 3 um 55'000 CHF pro Jahr an jede im Landtag vertretene Partei.⁴⁶ Überdies werden gestützt auf Art. 12a Gesetz vom 17. Dezember 1981 über die Bezüge⁴⁷ pauschal 10'000 CHF plus 5'000 CHF pro Abgeordnete respektive pro Abgeordneter ausbezahlt.⁴⁸ Insgesamt schüttet das Land in der Legislatur 2017-2021 jährlich 1'095'000 CHF aus.⁴⁹

Indem das PPFG an die Landtagswahlen anknüpft, müssen die pro Partei ausbezahlten Beträge während der gesamten Legislatur gleich bleiben. Und zwar auch dann, wenn ein Abgeordneter oder eine Abgeordnete nach der Wahl nicht der Fraktion seiner respektive ihrer Partei beitrifft oder im Laufe der Amtszeit Fraktion und Partei verlässt. Auch Art. 12a Gesetz über die Bezüge knüpft mit der Erwähnung der Wählergruppe an der Wahl – und nicht an der Konstituierung als Fraktion – an.

Explizite Regelungen, wie mit Austritten aus und Spaltungen von Fraktionen und Parteien umzugehen ist, fehlen. Aus diesem Grund arbeitete das Landtagspräsidium im Herbst 2018 eine Übergangslösung für die DU-Trennung aus.⁵⁰ Sie sieht vor, dass die drei ehemaligen DU-Abgeordneten (die mittlerweile die DpL gründeten) eine neue Fraktion bilden und Einsitz im Landtagspräsidium erhalten. Im Gegenzug verliert die DU (da sie nur noch zwei anstatt der von Art. 14 Abs. 1 GOLT geforderten drei Abgeordneten zählt) ihren Fraktionsstatus und damit die Vertretung im Landtagspräsidium. Des Weiteren regelt die Vereinbarung die Bestückung der Kommissionen und Delegationen. Die Parteienfinanzierung klammert sie aus, mit der Begründung, dass diese im PPFG geregelt und Sache der Regierung ist.⁵¹

ten Beiträge: BuA Nr. 53/2013 sowie Landtags-Protokolle 2013, S. 1577-1586 und S. 2407 (Sitzungen vom 3. Oktober und 5. Dezember 2013).

⁴⁶ Die Finanzgesetze für das Jahr 2018 und für 2019 (LGBL 2017 Nr. 344 und LGBL 2018 Nr. 265) erwähnen unter Konto 011.365.02 „Beiträge an politische Parteien“ in der Höhe von CHF 930'000.

⁴⁷ Die aktuelle Version (Stand 22.01.2019) ist abrufbar unter: www.gesetze.li/konso/22.1.2019/1982.22.

⁴⁸ Die Finanzgesetze (siehe Fn. 46) erwähnen in Konto 011.365.01 die Position „Beiträge an Wählergruppen“ in der Höhe von CHF 165'000.

⁴⁹ *Regierung des Fürstentums Liechtenstein*, Rechenschaftsbericht der Regierung 2017, Vaduz 2018, abrufbar unter: www.llv.li/#/118248/, S. 442.

⁵⁰ Die Vereinbarung ist abgedruckt in *Vaterland*, 01.09.2018, S. 3. Der Landtag stimmte der Vereinbarung am 5. September 2018 ohne Gegenstimme zu: Landtags-Protokolle 2018, S. 1669-1671.

⁵¹ *Manuela Schädler*, „Der Volkswille soll gewahrt werden“, *Vaterland*, 01.09.2018, S. 3.

⁴² Zum Schweizer Recht siehe: *Patricia M. Schiess Rütimann*, Politische Parteien. Privatrechtliche Vereinigungen zwischen öffentlichem Recht und Privatrecht, jur. Habil., Universität Zürich, Schriften zum Parteienrecht und zur Parteienforschung Band 41, Nomos, Baden-Baden 2011, Rz. 377-380.

⁴³ Gemäß Art. 4 Ziff. 3 FBP-Statuten ist automatisch Mitglied, „wer für die FBP kandidiert oder ein von der FBP zu vergebendes Mandat übernimmt“. Art. 3 Ziff. 1 VU-Statuten statuiert analog: „Mitglied der Partei wird, wer innerhalb der Parteiorganisation eine Funktion ausübt oder auf Vorschlag der Partei ein Amt oder eine Funktion auf Landes- oder Gemeindeebene übernimmt.“ Vereinsrechtlich ist nichts dagegen einzuwenden.

⁴⁴ Die aktuelle Version (Stand 22.01.2019) ist abrufbar unter: www.gesetze.li/konso/22.1.2019/1984.31.

⁴⁵ LGBL 2014 Nr. 18. Die Beiträge wurden per 1. Januar 2014 um rund 10% gesenkt, die Pauschalen zum Schutz der kleinen Parteien weniger stark als die gemäß Wahlerfolg ausgerichte-

Wie der Landtagspräsident bekannt gab, erhalten die neue Fraktion und die DpL kein Geld aus dem Topf des PPFG.⁵² Vor mehreren Jahren, als der spätere Gründer der DU aus der VU austrat, hatte der Landtag beschlossen, ihm die in Art. 12a Gesetz über die Bezüge vorgesehenen 5'000 CHF auszuzahlen und nicht mehr der VU zukommen zu lassen. Dies wird aktuell auch so gehandhabt mit dem aus der FPB ausgetretenen Abgeordneten und den drei Mitgliedern der DpL.⁵³ Diese Auslegung von Art. 12a Gesetz über die Bezüge verstösst meines Erachtens gegen den Sinn und Zweck des Gesetzes.⁵⁴ Da die problematische Praxis schon seit mehreren Jahren gepflegt wird, ist es vertretbar, sie bis zu einer neuen gesetzlichen Regelung beizubehalten. Der Landtag setzte nämlich am 3. Oktober 2018 eine Besondere Landtagskommission (BLK) ein.⁵⁵ Ihr Auftrag lautet: „Die BLK soll in Zusammenarbeit mit einem Verfassungsexperten alle relevanten Fragestellungen eruieren und dem Landtag als Zwischenschritt einen konkretisierten Auftrag mit Zielsetzungen zur Genehmigung vorlegen.“⁵⁶ Die neuen Regelungen sollen nach den Landtagswahlen von 2021 in Kraft treten.

⁵² Hannes Matt, Parteienförderung: Kommission soll Gesetzeschwächen aufdecken, Volksblatt, 15.09.2018, S. 1. Hannes Matt, Frick: „Ein Parteiaustritt soll nicht mit finanziellen Vorteilen einhergehen“, Volksblatt, 15.09.2018, S. 3. Die in Fn. 46 und 48 genannten Positionen der Finanzgesetze sind für 2018 und 2019 identisch.

⁵³ Daniela Fritz, Hasler, Rehak und Elkuch vorerst als „Neue Fraktion“ im Landtag, Volksblatt, 01.09.2018, S. 1.

⁵⁴ BuA Nr. 72/2001, S. 11, sagte klar, dass die 5'000 CHF pro Abgeordneter an die Wählergruppe gehen, weil diese je nach Anzahl der Abgeordneten einen unterschiedlichen Betreuungsaufwand hat.

⁵⁵ Landtags-Protokolle 2018, S. 1940-1948.

⁵⁶ Fragen werden unter anderem sein: „Ist ein Abgeordneter, der aus einer Partei austritt, eine Wählergruppe? Können parteilose Abgeordnete eine Fraktion bilden? Welche finanziellen Konsequenzen hat ein Parteiaustritt im Zusammenhang mit der Parteienfinanzierung?“. Landtags-Protokolle 2018, S. 1946. Mehrere Fragen hatten sich bereits am 29. März 2018 gestellt: Der Abgeordnete Johannes Kaiser wurde am 1. März 2018 in eine Kommission gewählt. Nach seinem Austritt war die FBP nicht mehr in dieser vertreten. Art. 71 Abs. 4 GOLT gibt jedoch den Parteien mit Fraktionsstärke das Recht, in den Kommissionen vertreten zu sein. Für das Richterausswahlgremium, in das Kaiser am 30. März 2017 gewählt worden war, lautete die Frage ähnlich. Gemäss Art. 96 Abs. 1 LV entsendet nämlich der Landtag „je einen Abgeordneten von jeder im Landtag vertretenen Wählergruppe“. Siehe Landtags-Protokolle 2018, S. 634-646, S. 771-785, S. 1237 f. (Sitzungen vom 29. März, 2. Mai und 7. Juni 2018). Erbprinz Alois, Vorsitzender des Richterausswahlgremiums, drängte auf eine saubere Regelung. Unterdessen hat Kaiser das Richterausswahlgremium verlassen: Vaterland, 04.06.2018, S. 8.

2. Praktisch keine indirekte staatliche Parteienfinanzierung

Die Fraktionen erhalten keine Zahlungen. Offenbar leiten einzelne Abgeordnete einen Teil ihrer Sitzungsgelder an ihre Partei weiter.⁵⁷ Dies ist nicht zu beanstanden. In Zukunft müssen solche Zahlungen aber offengelegt werden.⁵⁸

Parteispenden sind in Liechtenstein nicht von der Steuer absetzbar. Zuwendungen für den Versand von Wahlwerbung oder für das Lancieren eines Referendums oder einer Initiative gibt es nicht. Ebenso wenig eine Obergrenze für Wahlkampfausgaben oder für die Werbung für Initiativen und Referenden.

Das Medienförderungsgesetz⁵⁹ schließt die Unterstützung von Medienerzeugnissen mit Verbindungen zu einer Partei nicht aus. Indem nur Unternehmen unterstützt werden, deren Medium mindestens zehnmal pro Kalenderjahr erscheint (Art. 4 Abs. 1 lit. d MFG), sind die kleineren Parteien faktisch von der Förderung ausgeschlossen.⁶⁰

Lokale Parteisektionen können vielerorts – wie andere Vereine auch – Räumlichkeiten der Gemeinde verbilligt oder gar gratis nützen. Überdies ist es den Gemeinden nicht verwehrt, lokale Sektionen oder besondere Anlässe einer Partei zu unterstützen. In Zukunft muss die nationale Partei diese Gemeindebeiträge gestützt auf Art. 6 Abs. 1 Entwurf-PPFG in ihrer Jahresrechnung offenlegen.

3. Transparenz bezüglich der Parteifinanzen

An der Finanzierung wird die vorgesehene Revision des PPFG gemäß den Anträgen der Regierung vom 3. Juli 2018 und 22. Januar 2019 (BuA Nr. 55/2018 und BuA Nr. 5/2019⁶¹) nichts ändern. Neu müssen jedoch die Parteien ihre Finanzen offenlegen. Zwar müssten die Parteien ihre Jahresrechnungen bereits seit 1995⁶² „in geeigneter Form veröffentlichen“. Die Parteien haben aber – mit Ausnahme der FL – die Zahlen weder den Medien noch auf ihrer Website kommuniziert.

⁵⁷ So GRECO-Evaluationsbericht Ziff. 18, 22 und 26.

⁵⁸ Siehe Art. 6 Abs. 5 lit. b und lit. m Entwurf-PPFG.

⁵⁹ Medienförderungsgesetz (MFG) vom 21. September 2006 (LGBI. 2006 Nr. 223 LR 440.1).

⁶⁰ Unter dem Gesetz von 1999 (LGBI. 2000 Nr. 14) hatte die Zeitschrift der FL die Voraussetzungen (unter anderem das Erfordernis des viermaligen Erscheinens) erfüllt. Klagen der FL gegen das Gesetz von 2006 war kein Erfolg beschieden: StGH 2007/21 Erw. 5.3 und StGH 2008/43 Erw. 2.2. Die Urteile sind zugänglich unter: www.gerichtsentscheidungen.li/.

⁶¹ <http://bua.gmg.biz/BuA/?buanr=55&bujahr=2018> und <http://bua.gmg.biz/BuA/?buanr=5&bujahr=2019>.

⁶² Siehe den mit LGBI. 1995 Nr. 102 ergänzten Art. 6 PPFG.

Sie wurden auch nie dazu angehalten. Regierungsrätin Aurelia Frick führte 2016 aus, dass gemäß historischer Auslegung wohl an eine Veröffentlichung im Rahmen einer Parteiversammlung gedacht wurde.⁶³ Weder die Regierung noch die Stabsstelle Finanzen haben die ihnen von den Parteien zugestellten Unterlagen je veröffentlicht.

Künftig müssen die Parteien der Stabsstelle Finanzen mehr Unterlagen einreichen. Die Stabsstelle darf sie gemäß Art. 5 Abs. 4 Entwurf-PPFG durch ein Revisionsunternehmen nachprüfen lassen. Die Jahresrechnung und den Bericht ihrer eigenen Revisionsstelle müssen die Parteien neu während mindestens fünf Jahren im Internet veröffentlichen (Art. 6 Abs. 3 Entwurf-PPFG), nicht aber die Statuten. Art. 6 PPFG über die Jahresrechnung wird gänzlich neu gefasst. Art. 6 Abs. 5 Entwurf-PPFG zählt – orientiert am österreichischen Parteiengesetz 2012⁶⁴ – auf, welche Einnahmen und Erträge gesondert auszuweisen sind. Es sind dies neben den staatlichen Beiträgen und den von den Parteien erwirtschafteten Erträgen vor allem „Mitgliedsbeiträge“ (lit. a), „Spenden“ (lit. f), „Einnahmen in Form kostenlos oder ohne entsprechende Vergütung zur Verfügung gestellten Personals“ (lit. h⁶⁵) und „Sachleistungen“ (lit. i). Art. 6 Abs. 6 Entwurf-PPFG listet diejenigen Ausgabenarten auf, die künftig gesondert auszuweisen sind.

Art. 6a Entwurf-PPFG verlangt in Abs. 1 die Veröffentlichung eines Spendenreglements im Internet⁶⁶ und hält in Abs. 2 (gemäß Version vom 3. Juli 2018) fest: „Politische Parteien dürfen keine Spenden von anonymen Spendenden annehmen, sofern die Spende im Einzelfall 100 Franken oder mehr beträgt.“ Der erläuternde Bericht der Regierung ergänzt, dass sich „aus diesem Verbot für die politischen Parteien die Verpflichtung ergibt, alle Spenden (von 100 Franken oder mehr) gegenüber der Revisionsstelle offen zu legen. Diese hat unter anderem die gesetzeskonforme Registrierung der Spenden zu prüfen.“⁶⁷

Gegenüber der Öffentlichkeit sind die Namen der Spenderinnen und Spender nicht offenzulegen.⁶⁸ Art. 6a Abs. 2 Entwurf-PPFG soll lediglich sicherstellen, „dass die in den politischen Parteien zuständigen Organe prinzipiell darüber informiert sind, von wem die Spende stammt.“⁶⁹ Es wird nicht verlangt, dass die Parteimitglieder Bescheid wissen über die Herkunft der Mittel.⁷⁰ In der ersten Lesung der Vorlage im Landtag⁷¹ regten Vertreter der FL und der DpL an, das Gesetz solle wie in Österreich die Veröffentlichung der Namen von Großspenderinnen und -spendern vorsehen.⁷² Verschiedene Abgeordnete verlangten die Heraufsetzung des Betrags für anonyme Spenden auf 1000 CHF (analog zu den 1000 Euro in Österreich). Die Regierung schlägt für die zweite Lesung ein Annahmeverbot für anonyme Spenden von „mehr als 300 Franken“ vor. Österreich sei in einigen Punkten strenger, weshalb die GRECO dort anonyme Spenden bis 1000 Euro akzeptiere.⁷³

Problematisch ist meines Erachtens, dass weder aus dem Gesetzeswortlaut noch aus den erläuternden Berichten der Regierung klar wird, ob die uneinheitlichen Formulierungen gewollt sind. Art. 6 Abs. 1 Entwurf-PPFG beginnt wie folgt: „Jede politische Partei hat über die Art ihrer Einnahmen und Ausgaben (...) öffentlich Rechenschaft zu geben.“ Eine wörtliche Auslegung würde es zulassen, von allen Gruppierungen, welche sich als politische Partei bezeichnen oder Tätigkeiten ausüben, die von Parteien ausgeübt werden, die Vorlage der Jahresrechnung zu verlangen. Dieser Pflicht unterständen bei dieser Auslegung sogar Gruppierungen, die noch zu keiner Wahl angetreten sind, und Wählergruppen, die keinen Anspruch auf Unterstützung haben, weil sie bei den Wahlen nicht den von Art. 1 lit. b PPFG geforderten Erfolg hatten. Art. 6a Abs. 1 Entwurf-PPFG verlangt demgegenüber nur von denjenigen Parteien ein Spendenreglement, „die Anspruch auf die Ausrichtung von Beiträgen nach Maßgabe dieses Gesetzes erheben“. Abs. 2 desselben Artikels, der anony-

⁶³ Landtags-Protokolle 2016, S. 1605 (Sitzung vom 31. August 2016).

⁶⁴ Siehe zu den relevanten Bestimmungen des österreichischen Parteiengesetzes 2012: *Peter Bussjäger*, Rechtsfragen zum neuen Parteienrecht, ÖJZ 2013, S. 643-650, S. 648, und *Werner Zögernitz/Stephan Lenzhofer*, Politische Parteien – Recht und Finanzierung, facultas.wuv, Wien 2013, S. 103 ff. Das Parteiengesetz 2012 ist abrufbar im Rechtsinformationssystem des Bundes (www.ris.bka.gv.at/Bundesrecht/) in der Rubrik „Bundesrecht konsolidiert“ mit der Abkürzung „PartG“.

⁶⁵ Näher definiert in BuA Nr. 55/2018, S. 23 f.

⁶⁶ BuA Nr. 55/2018, S. 26: Das Reglement soll potentiellen Spenderinnen und Spendern erklären, von wem die Partei Spenden annimmt und wie sie vorzugehen haben.

⁶⁷ BuA Nr. 55/2018, S. 26.

⁶⁸ So ausdrücklich BuA Nr. 55/2018, S. 26.

⁶⁹ BuA Nr. 55/2018, S. 27.

⁷⁰ Eine Abgeordnete sagte, die FBP-Fraktion wisse nicht, wer spendet. Darüber sei sie froh, weil sie so völlig unabhängig sei: Landtags-Protokolle 2016, S. 1596 (Sitzung vom 31. August 2016).

⁷¹ Landtags-Protokolle 2018, S. 1779-1800 (Sitzung vom 6. September 2018).

⁷² Ein ähnliches Postulat der FL war nur von sechs Abgeordneten unterstützt worden: Landtags-Protokolle 2013, S. 915-928 (Sitzung vom 4. September 2013).

⁷³ Landtags-Protokolle 2018, S. 1789 (Sitzung vom 6. September 2018) und BuA Nr. 5/2019, S. 6.

me Spenden verbietet, wendet sich unspezifisch an „politische Parteien“.

Für die zweite Lesung hat die Regierung in BuA Nr. 5/2019 Antwort gegeben auf die von den Abgeordneten aufgeworfenen Fragen. Angesichts der Entschlossenheit von Regierungsrätin Aurelia Frick in der Debatte vom 6. September 2018 und der grundsätzlichen Zustimmung von VU, FBP, FL und DpL, ist damit zu rechnen, dass der Landtag die PPFG-Revision in der zweiten Lesung Ende Februar 2019 verabschieden wird. Gespannt sein darf man auf die Formulierungen und auf die Höhe, bis zu der anonyme Spenden zulässig sein sollen.

VII. Evaluationen durch die GRECO

Der Evaluationsbericht der GRECO vom 18. März 2016⁷⁴ gelangte zum Schluss, dass Liechtenstein „zu den wenigen GRECO-Mitgliedern [gehört], die über kein System zur Gewährleistung von Transparenz in der Parteienfinanzierung verfügen“.⁷⁵ Abgeschlossen wurde der Bericht mit acht Empfehlungen. Zuerst verlangte der Bericht von Liechtenstein, „die periodische Veröffentlichung von Jahresrechnungen durchzusetzen“.⁷⁶ Gewicht legte er auch darauf, „dass alle nur möglichen Formen privater Unterstützung“ registriert und anonyme Spenden⁷⁷ verboten werden.⁷⁸ Überdies forderte der Bericht die Implementierung eines angemessenen Aufsichtsmechanismus.⁷⁹ Der Bericht war nämlich zum Schluss gekommen, dass die Stabsstelle Finanzen die von Art. 14 Recommendation REC(2003)4⁸⁰ geforderten Kriterien der Unabhängigkeit nicht erfüllt.⁸¹

Liechtensteins Umsetzungsbericht vom 15. Dezember 2017 verwies auf den Vernehmlassungsentwurf vom 12. Dezember 2017 zur Revision des PPFG.⁸² Entsprechend beurteilte der Konformitätsbericht der GRECO vom 23. März 2018⁸³ den Vernehmlassungsentwurf. Bis auf wenige Punkte entsprechen BuA Nr. 55/2018 und BuA Nr. 5/2019 dem Vernehmlassungsentwurf. Es ist deshalb davon auszugehen, dass die GRECO – sofern der Landtag der Vorlage in der von der Regierung präsentierten Version zustimmt – bei der Prüfung der definitiven Gesetzesänderung zum selben Schluss gelangen wird wie der Konformitätsbericht.

Interessant sind die Punkte, in denen der Konformitätsbericht Verbesserungsbedarf ausmacht, oder BuA Nr. 55/2018 und BuA Nr. 5/2019 vom Vernehmlassungsentwurf abweichen.

Nachbesserungsbedarf sah der Konformitätsbericht vor allem bei der Umsetzung des Verbots von anonymen Spenden.⁸⁴ Die Vernehmlassungsvorlage hatte für Art. 6a Abs. 2 die Formulierung vorgesehen: „Politische Parteien dürfen keine Spenden von anonymen Spendenden annehmen, sofern die Spende im Einzelfall mehr als 1'000 Franken beträgt.“ Diesen Vorschlag bezeichnete der Konformitätsbericht als „unzureichend“. In BuA Nr. 5/2019 schlägt die Regierung deshalb vor, dass keine Spenden „von mehr als 300 Franken“ von der Partei unbekannten Spenderinnen und Spendern angenommen werden dürfen. Hingegen verlangt die Regierung nicht, dass die Namen der Spendenden öffentlich bekannt gegeben werden, obwohl dies der Konformitätsbericht empfahl.⁸⁵ Bereits der Evaluationsbericht hatte darauf hingewiesen, wie wichtig für die Wählerinnen und Wähler die Kenntnis ist, „von welchen einheimischen oder ausländischen Interessen ihre Partei unterstützt wird“.⁸⁶

⁷⁴ Evaluationsbericht zur Dritten Evaluationsrunde (Thema II: Transparenz der Parteienfinanzierung), verabschiedet von GRECO an der 71. Vollversammlung (Strassburg, 14.-18. März 2016), Greco Eval 3 Rep (2016) 2. Zugänglich unter: www.llv.li/files/aaa/greco-dritte-evaluationsrunde-teil-ii.pdf. Abgekürzt im Folgenden: GRECO-Evaluationsbericht.

⁷⁵ GRECO-Evaluationsbericht Ziff. 62.

⁷⁶ GRECO-Evaluationsbericht Ziff. 63.

⁷⁷ Gemäß Empfehlung IV meint „anonyme Spenden“ Spenden von „Personen oder Organen“, „die der politischen Partei bzw. dem politischen Kandidaten ihre Identität vorenthalten“.

⁷⁸ GRECO-Evaluationsbericht Ziff. 63.

⁷⁹ GRECO-Evaluationsbericht Ziff. 63.

⁸⁰ Recommendation REC(2003)4 of the Committee of Ministers on common rules against corruption in the funding of political parties and electoral campaigns, adopted on 8 April 2003, [www.coe.int/t/dg1/legalcooperation/economiccrime/cybercrime/cy%20activity%20interface2006/rec%202003%20\(4\)%20pol%20parties%20EN.pdf](http://www.coe.int/t/dg1/legalcooperation/economiccrime/cybercrime/cy%20activity%20interface2006/rec%202003%20(4)%20pol%20parties%20EN.pdf).

⁸¹ GRECO-Evaluationsbericht Ziff. 57.

⁸² Der Vernehmlassungsentwurf ist abrufbar unter: www.llv.li/files/srk/vnb-beitrage-an-politische-parteien.pdf. Weitere Maßnahmen trifft Liechtenstein nicht. Liechtenstein sagt (GRECO-Konformitätsbericht Ziff. 60), dass das PPFG starke Anreize für die Eintragung als politische Partei setze und deshalb die richtige Stelle für Regelungen sei.

⁸³ Konformitätsbericht zur Dritten Evaluationsrunde (Strafbestimmungen und Transparenz der Parteienfinanzierung), verabschiedet von GRECO an ihrer 79. Vollversammlung (Strassburg, 19.-23. März 2018), GrecoRC3(2018)3. Zugänglich unter: www.llv.li/files/aaa/veroeffentlichter-erster-umsetzungsbericht-de-2018.pdf. Abgekürzt im Folgenden: GRECO-Konformitätsbericht.

⁸⁴ GRECO-Konformitätsbericht Ziff. 77.

⁸⁵ GRECO-Konformitätsbericht Ziff. 84.

⁸⁶ GRECO-Evaluationsbericht Ziff. 53.

Der Konformitätsbericht kritisierte des Weiteren das Fehlen von Plänen, „eine unabhängige staatliche Stelle mit der Aufsicht über die Finanzen politischer Parteien zu beauftragen.“⁸⁷ In der Tat sehen BuA Nr. 55/2018 und BuA Nr. 5/2019 keine Änderungen bei der Stabsstelle Finanzen vor. Meines Erachtens sind solche nicht vordringlich. Gemäß den BuA sollen die Ergebnisse der von der Stabsstelle vorgenommenen Prüfung nicht veröffentlicht werden. Dies kritisiert die GRECO.⁸⁸ Angesichts der einfachen, nur über zwei Ebenen angelegten Struktur der liechtensteinischen Parteien darf jedoch erwartet werden, dass die Leserschaft der Jahresrechnungen ihre eigenen Schlüsse ziehen kann.

Die Anregung der GRECO, auch die von Dritten einzelnen Kandidatinnen und Kandidaten gewährte Unterstützung einer Regelung zuzuführen,⁸⁹ wird von der Regierung nicht aufgegriffen, ebenso wenig, dass es laut GRECO ideal wäre, „spezifische Informationen über die Finanzierung von Wahlkämpfen bereits während der Kampagne“ zugänglich zu machen.⁹⁰

VIII. Schlusswort

Die völkerrechtlichen Vorgaben zur Parteienfinanzierung geben keine Antwort auf die aktuellen politischen Fragen in Liechtenstein (Parteiaustritt von Abgeordneten, Spaltung einer Fraktion, Neugründung von Parteien, Finanzprobleme der Tageszeitungen). Von daher sieht sich Liechtenstein gleich an zwei Fronten gefordert: Einerseits gilt es, vor den Landtagswahlen von 2021 gesetzliche Grundlagen für den Umgang mit parteilosen Abgeordneten und Parteien-spaltungen zu erarbeiten. Andererseits will Liechtenstein die Empfehlungen der GRECO fristgerecht bis zum 30. September 2019 umsetzen und eine „baldige Entlassung aus der Evaluationsrunde“ erreichen.⁹¹ Es ist deshalb verständlich, dass Regierung und Landtag die Revision des PPFG auf die von der GRECO monierten Punkte beschränken.

Sinn und Zweck der Arbeit der GRECO ist es, auch für Gefahren zu sensibilisieren, die noch nicht aufgetreten sind oder nicht wahrgenommen wurden. Es ist deshalb zu begrüßen, dass sich der liechtensteinische Gesetzgeber der Aufgabe stellt und dadurch die Öffentlichkeit für die Frage sensibilisiert wird, woher das Geld der Parteien stammt.

⁸⁷ GRECO-Konformitätsbericht Ziff. 92.

⁸⁸ GRECO-Konformitätsbericht Ziff. 97.

⁸⁹ GRECO-Evaluationsbericht Ziff. 51.

⁹⁰ GRECO-Evaluationsbericht Ziff. 54.

⁹¹ BuA Nr. 55/2018, S. 10.

Politische Theorie Politischer Parteien: Normative Elemente und innerparteiliche Konsequenzen einer Republikanischen Perspektivierung Politischer Parteien

Julian Lechner¹

1. Einleitung

Über mangelnde Aufmerksamkeit seitens der politikwissenschaftlichen Literatur können sich politische Parteien nicht beklagen. In der Auseinandersetzung mit Parteien lassen sich in Anlehnung an den zeitlosen Klassiker von Katz/Mair (1993) drei unterschiedliche „Gesichter“ politischer Parteien zeichnen: (1.) das eines Mittäters in der vielbeschworenen Krise der Demokratie (z. B. Merkel 2016), (2.) das eines Opfers dieser Entwicklungen (z. B. von Alemann/Strünck 1999) und nicht zuletzt (3.) das einer wichtigen Schlüsselinstitution zur Bewältigung der krisenhaften Tendenzen (z. B. Lechner 2018). Die lebhaft Diskussions um die Rolle politischer Parteien zeigt vor allem eines: Sie sind entgegen so mancher Behauptungen in der Krisenliteratur eben kein Auslaufmodell, dennoch aber in vielerlei Hinsicht „the orphans of political philosophy“ (Schattschneider 1942: 10).

Tatsächlich offenbart ein Blick auf die politische Philosophie der Gegenwart in der theoretischen Auseinandersetzung mit Parteien ein Forschungsdesiderat, das angesichts einer unzureichenden Zusammenführung demokratietheoretischer und parteienwissenschaftlicher Forschungsstränge bisher nur mangelhaft adressiert wurde (van Biezen/Saward 2008: 25, 28; Pettitt 2012: 647 f.). Der Versuch, eine dezidierte normative Theorie politischer Parteien zu entwickeln, wurde bisher nicht unternommen (ansatzweise Lembcke 2018), stattdessen zeichnet sich demokratietheoretische Parteienforschung bisher lediglich durch ein Nebeneinander unterschiedlicher Paradigmen zum Verhältnis von Demokratie und Parteien aus. Dies ist umso erstaunlicher, weil gerade in Zeiten wachsender Entfremdung, Parteienverdrossenheit und -apathie, die sich in rückläufigen Mitgliederzahlen ebenso deutlich zeigt wie am Bedeutungszuwachs populistischer bis radikaler Bewegungen oder dem souveränen Einzug vermeintlicher Anti-Establishment-Parteien in die Parlamente,² die normative Dimension politischer Parteien – und damit einhergehend auch ein großer

Teil des Gegenstandes der Parteienforschung – massiv in Frage gestellt wird.³

Der vorliegende Aufsatz widmet sich somit der Frage nach dem Eigenwert politischer Parteien und möchte diese in eine Politische Theorie Politischer Parteien überführen, um hiermit einen wirkmächtigen Kontrapunkt gegen die wachsende Parteienverdrossenheit zu setzen, die für Jun (2009: 2) gar schon die Form einer *Parteienapathie* angenommen hat. Hierzu soll zunächst eine republikanische Genealogie von Parteien vorgenommen werden, in der sich der intrinsische Wert von Parteien offenbart. Aus einer kritischen Reflexion der demokratietheoretischen Paradigmen die das Verhältnis von Parteien und Demokratie thematisieren lassen sich vor dem Hintergrund der republikanischen Perspektivierung indes normative Elemente ableiten. Die starke Binnenorientierung des republikanischen Parteienideals hat indes zur Folge, dass eine hieraus abgeleitete normative Politische Theorie Politischer Parteien auch mit einer Politischen Theorie innerparteilicher Demokratie einhergeht, wodurch mit dem Fazit des Aufsatzes gleich zwei Leerstellen der Parteienforschung adressiert werden.

2. Parteien und die republikanische Grundidee: Von Aristoteles bis Rosanvallon

Mitunter erlaubt, frei nach Machiavelli (1977: 276), die Rückführung der Dinge auf ihren Ursprung in besonderer Weise die Identifizierung analytischer wie normativer Potenziale einer Sache. Dabei gibt es

² Auch ohne diese Annahmen an dieser Stelle auf ein empirisches Fundament zu stellen, kann sie durch einen „Augentest“ zumindest als plausibel verifiziert werden. So kann auf moderne Phänomene wie „Occupy“ oder die „identitären Bewegungen“ (zu denen man zahlreiche national-konservative, neo-rassistische oder neo-faschistische Gruppen zählen kann) verwiesen werden. Ebenso offensichtlich zeigt sich dies in Österreich und Frankreich, wo politische Akteure nicht durch Parteien, sondern durch hinter ihnen stehende soziale Bewegungen in Ämter gehievt wurden. Gleichzeitig sind sozialdemokratische Parteien wie die SPD oder die „Parti Socialiste“ (PS, Frankreich) nicht in der Lage, ihren wachsenden Bedeutungsverlust zu stoppen. Konservative Parteien sehen sich ähnlichen Problemen ausgesetzt. Sehr viel deutlicher als in der Bundesrepublik kann man diese Entwicklung in Italien oder v.a. den USA erkennen, wo es den Republikanern nicht gelungen ist die „Tea Party“ Bewegung zu integrieren oder die „Übernahme“ Donald Trumps zu verhindern.

³ Natürlich lässt sich auch eine normative Parteienliteratur ausmachen, deren Autoren die intrinsische Bedeutung politischer Parteien hervorheben und sie als wichtige Akteure einer funktionierenden repräsentativen Demokratie gegen Kritik und Abgesang verteidigen (Muirhead 2006; Muirhead/Rosenblum 2006; Rosenblum 2008; White/Ypi 2011), die Überführung in eine Theorie Politischer Parteien bleibt jedoch aus.

¹ Der Autor ist Geschäftsführer des Forschungszentrum Europa an der Universität Trier.

aus demokratiethoretischer Perspektive vermutlich nichts Ursprünglicheres als den aristotelischen Demokratiebegriff der Antike. Schon Dolf Sternberger entwickelte seinen weiterhin sehr einflussreichen Politikbegriff auf der Grundlage von Aristoteles' „Politik“ und folgt der darin formulierten Kritik an Platons Einheitsstaat (Sternberger 1982). Die strukturelle Stärke politischer Parteien offenbart sich interessanterweise bereits in ebenjenem aristotelischen Theorem, das die originäre Vielheit in den Mittelpunkt seiner Politischen Theorie rückt. Dabei kann es natürlich nicht darum gehen, Aristoteles Worte gesellschaftspolitischer Phänomene in den Mund zu legen, die erst zweitausend Jahre nach ihm eine Rolle spielen würden. Einen solchen anachronistischen Fauxpas, vor dem Richard Rorty (2003: 384) so eindringlich warnte, gilt es in der ideengeschichtlichen Herleitung einer Politischen Theorie Politischer Parteien tunlichst zu vermeiden. Der Verweis auf die gesellschaftliche Pluralität als fundamentale Kategorie des Politischen macht Aristoteles aber zu einem bemerkenswerten Anknüpfungspunkt. Dieser Verweis lässt sich im Grunde zunächst auf den bedeutungsschweren Satz im zweiten Buch der „Politik“ reduzieren, der auf den ersten Blick ebenso unscheinbar wie banal daherkommt: „Seiner Natur nach ist der Staat eine Vielheit“ (Aristoteles 1994: 78). Akzeptiert man diese Prämisse, sind die Konsequenzen sehr weitreichend.

Das so konstituierte politische Gemeinwesen steht vor der Aufgabe, diese gesellschaftliche Pluralität mit allen unterschiedlichen Lebenslagen und Interessen in konkrete politische Entscheidungen zu überführen. Unter Wahrung der originären Vielheit müssen somit Fähigkeiten zu gemeinsamem Handeln entwickelt werden. Aristoteles bestimmt „*phronesis*“ (Aristoteles 1961: 135 ff.), also praktische Klugheit, als die der Politik angemessene Handlungstugend. Sie befähigt zum Urteilen und rückt dadurch nicht Wahrheit, sondern eine situationsbezogene Richtigkeit und Angemessenheit in den Mittelpunkt. Somit lässt sich in seinem antiken Politikbegriff ein sinnstiftendes Element für politische Parteien identifizieren: *Kontingenz*. Aus der Veränderlichkeit und prinzipiellen Offenheit menschlicher Überzeugungen ergibt sich die Notwendigkeit kollektiver Akteure in der Demokratie. Das Funktionieren des politischen Gemeinwesens hängt von der Wahrung dieser Kontingenz ab, die eine demokratische Bildung eines „Gesamtinteresses“ erst ermöglicht, da die hieraus hervorgehenden kollektiven Akteure mehr sind als verstetigte politisch-ideologische Identitätsgruppen. Überzeugungen können sich nämlich ändern und sind stets poli-

tisch umstritten, folgerichtig erkennt Aristoteles im „diskursiven Modus“ (Kielmansegg 2018) den dem Politischen angemessenen Handlungsmodus, dem kluges kollektives Handeln zugrunde liegt. Handlungsprozesse dieser Art geben der Politik, und damit den Parteien, einen normativen Eigenwert, weil sie „transformative Räume“ (Lembcke 2018: 169) eröffnen, in denen Erfahrungen verarbeitet, eigene Positionen reflektiert und daraus resultierende Differenzen neu interpretiert werden können. Aus der Kontingenz demokratischer Mehrheiten generiert sich somit eine grundsätzliche Funktion politischer Parteien: Statt einer additiven Logik zu folgen und die Vielfalt gesellschaftlicher Einzelinteressen bloß aufzusummieren, müssen sie individuelle Interessen verdichten, durchpolitisieren und in ein Gesamtinteresse einbetten, um damit die gesellschaftliche Vielheit dialog- und konfliktfähig zu machen.

Eine offensichtlichere ideengeschichtliche Referenz bezüglich der Bedeutung politischer Parteien findet sich unterdessen bei James Madison, dessen *Federalist No. 10* allerdings zunächst die „*effects of the instability and injustice, with which a factious spirit has tainted our public administrations*“ (Hamilton u.a. 2001: 43) kritisiert und deswegen lange Zeit (wenn überhaupt) vornehmlich als Parteienkritik rezipiert wurde. Die eindringliche Warnung der *Federalist Papers* vor den Gefahren durch Parteienungen scheint aber weniger ein Plädoyer für deren Ablehnungswürdigkeit, sondern vielmehr eines für deren bedeutungsvolle Position im republikanischen System zu sein, zumal sie nicht nur der menschlichen Natur entspringen, sondern sich v.a. auch aus der demokratischen Regierungsform selbst ergeben.⁴ Ihren normativen Mehrwert erhalten politische Parteien in diesem Zusammenhang durch die von ihnen bewirkte angemessene Strukturierung des pluralistisch-demokratischen Gemeinwesens, die sich aus ihrer notwendigen institutionellen Einhegung ergibt (vgl. hierzu ausführlich Lembcke 2018), die nur durch die Etablierung einer angemessenen Gegenmacht erfolgen kann, um eine Machtkonzentration zu verhindern und Konkurrenz und Konfliktivität zu gewährleisten. Kurz: „Ambition must be made to counteract ambition“ (Hamilton u.a. 2001: 268). Voraussetzung hierfür ist das Wissen um die Pluralität der Akteure und die Kontingenz des Politischen, was den politischen Akteuren notwendigerweise ein Mindestmaß an Toleranz gegenüber den politischen Rivalen abverlangt.

⁴ Auch hier ließe sich, wie schon bei Aristoteles, die Kontingenz des Politischen wiederum als sinnstiftendes Element identifizieren.

Als zentrale Schlüsselfunktion lässt sich in diesem Zusammenhang die Integrationsleistung politischer Parteien identifizieren, die eine Voraussetzung für eine auf Dauer angelegte Repräsentation darstellt. Besonders deutlich wird diese normative Sinnhaftigkeit politischer Parteien in ihrer Abgrenzung zu affektiven, monothematischen sozialen Bewegungen. Diese können zwar durchaus auch Institutionalisierungsmuster und innere Ausdifferenzierungen aufweisen und stellen mitunter strategiefähige kollektive Akteure politischen Handelns dar, aufgrund ihres spezifischen Sachinteresses bleibt ihr Beitrag zur System- und Sozialintegration überschaubar. Politische Parteien entwickeln in Abgrenzung hierzu aber gerade im Spannungsfeld von Mitglieder- und Einflusslogik (Streeck/Schmitter 1981) ihre Konturen sowie ihren intrinsischen Wert. Denn: Weil in Parteien einzelne Sachinteressen mit anderen Themenfeldern verknüpft werden, entfalten sie komplexitätsreduzierende und strukturierende (Bukow 2013: 274; Wolkenstein 2013: 94), somit zugleich auch rationalisierende und letztlich integrative Wirkungen, sodass sie der Gefahr einer verminderten Dialog- und Konfliktfähigkeit durch Moralisierung und „Überhitzung“ des politischen Diskurses entgegenwirken. Indes transformieren sie die Vielfalt der unterschiedlichen Interessen in eine kontinuierliche Beteiligung an der demokratischen Willensbildung. Sie sind Teil des Souveräns, ohne gleichzeitig für sich zu beanspruchen alleine für den Souverän sprechen zu können⁵; man könnte auch sagen: Parteien präsentieren sich als Gliederung des Souveräns selbst. Sie werden dadurch zur Möglichkeitsbedingung eines durch gegenseitiges Machtstreben gekennzeichneten Systems der „checks and balances“.

Die Stoßrichtung der bisherigen Argumentation ist somit klar: Es gibt keine Alternativen zu politischen Parteien, die quasi als funktionale und normative Notwendigkeiten in die republikanische Grundidee eingeschrieben sind. Die Absurdität einer „No-Party Democracy“ verdeutlicht Robert E. Goodin (2008), der das Bild einer Demokratie zeichnet, die ohne politische Parteien auszukommen versucht.⁶ Weder die

unmittelbare politische Selbstorganisation, deren Herausforderung man ob fehlender hierfür geeigneter Mittel gar nicht gewachsen wäre, noch die Formierung alternativer Organisationsformen sei ein erstrebenswerter Zustand, so das Fazit (Goodin 2008: 210 ff.). Dieser Mangel an Alternativen stellt indes aber noch keine ausreichende Legitimationsgrundlage politischer Parteien dar, sondern stellt Parteien angesichts zunehmender Unzufriedenheit und Abkehr, die unmittelbare Resultate der Irresponsibilität etablierter Vermittlungsinstitutionen sind, vor wachsende Herausforderungen.

Eine vermeintliche Antwort hierauf findet sich bei Pierre Rosanvallon. In seiner „Counter Democracy“ (2008) richtet er seinen Blick auf die Formierung politischer Präferenzen qua Negation, sodass Transparenz, Veto- und Widerspruchsrechte Charakteristika eines negativen Souveräns darstellen, die als „Gegen-Demokratie“ die klassischen demokratischen Verfahren, Praktiken und Institutionen flankieren. Neben der Analyse von Erosionsprozessen repräsentativer Demokratien, die – so sein ernüchterndes und zugleich desillusionierendes Fazit – nicht einfach rückgängig gemacht oder überwunden werden könnten (Rosanvallon 2008: 22; 290ff), kritisiert er überdies den fehlenden Blick auf diese „unsichtbaren Institutionen“ der Gegendemokratie, deren unterschiedliche Dimensionen in liberalen Demokratiekonzepten vielfach übersehen würden (Rosanvallon 2008: 13; 290). Parteien spielen für ihn als potentielle Träger einer „Gegen-Demokratie“ indes keine Rolle: Bis auf seltene Ausnahmen werden sie in seiner Analyse nicht explizit thematisiert, darüber hinaus finden sich auch in den neuen Schriften Rosanvallons keine positiven Verweise. Dies ist kaum verwunderlich, sieht er Parteien doch primär als klassische Institutionen eines „repräsentativ-legalen Mechanismus“ (Heidenreich 2016: 68), die zudem im Abstieg begriffen seien (Rosanvallon 2016: 19), während affektive Interessengruppen, die konkrete Anliegen in die Entscheidungsinstitutionen tragen und diese zugleich im Sinne der Sichtbarkeit der Repräsentanten überwachen, die Schlüsselakteure einer funktionierenden „Gegen-Demokratie“ darstellen (Rosanvallon 2008: 61 f.; 2016: 22 f.).

Jedoch lassen sich Parteien nur dann als Institutionen eines repräsentativ-legalen Mechanismus von den „unsichtbaren“ Institutionen der „Gegen-Demokratie“ abgrenzen, wenn man ihre Binnenperspektive ausblendet. Dieser Rückschluss, der Rosanvallons

trying to determine what, exactly, that missing piece is doing for us in our actual world” (Goodin 2008: 204).

⁵ Das unterscheidet Parteien letztlich von populistischen Bewegungen, die auf „das“ Volk rekurren und sich v.a. durch ihre anti-pluralistische Attitüde auszeichnen (vgl. hierzu Müller 2016).

⁶ In diesem Gedankenexperiment werden alle anderen Faktoren vollkommen konstant gehalten, sodass er eine (idealisierte) Demokratie entwirft, die sich lediglich durch die Abwesenheit von politischen Parteien von realen Demokratien unterscheidet. Methodologisch bedeutet das: „Trying to imagine what exactly our world would be like if just one crucial piece of our actual world were missing proves to be a very good way of

außergewöhnlicher Methodik einer historisch argumentierenden Rekonstruktion (hierzu u.a. Diehl/Schulz 2012: 287) geschuldet scheint, ist durchaus revisionsbedürftig. So weist Felix Heidenreich (2016: 68) richtigerweise darauf hin, dass gerade im innerparteilichen Wettbewerb positive und negative Souveränitäten exemplarisch aufeinandertreffen und dadurch gerade politische Parteien den Unterschied von Demokratie und „Gegen-Demokratie“ veranschaulichen. Parteitage seien beispielsweise keine alleinigen Orte der positiven Zielformulierung, der Rechtfertigungsdruck und die stete Gefahr der Abberufung oder Abwahl ist parallel hierzu auch Ausdruck eines negativen Souveräns. Mit Blick auf neue wie alte Formen innerparteilicher Beteiligung kann man die Liste der Anschauungsbeispiele problemlos erweitern. Somit kann man mit Rosanvallon über Rosanvallon hinausgehend eine Leerstelle adressieren, die sich bereits in der republikanischen Theorie Madisons auftut: Das wohlgeordnete Wechselspiel von „democracy“ und „counter-democracy“, natürlich ebenso wie jenes gegenläufiger Machtbestrebungen bei Madison (Hamilton u.a. 2001: 268), beschränkt sich nicht nur auf die Konkurrenz zwischen Parteien, sondern vollzieht sich ebenso, und zwar mit nachhaltigen Integrationswirkungen, innerhalb von Parteien. Der intrinsische Wert politischer Parteien kann nur angemessen erfasst werden, wenn sich der Blick auch nach innen richtet und man die Binnenorientierung der republikanischen Grundidee angemessen berücksichtigt. Denn die Legitimation politischer Parteien resultiert zuvorderst aus der angemessenen Ausgestaltung innerparteilicher Demokratie (quasi als Input-Legitimität).

3. Parteien im paradigmatischen Widerstreit normativer und realistischer Demokratietheorien

Zunächst gilt es allerdings zu fragen, inwiefern sich die skizzierte sinnstiftende republikanische Grundidee in den demokratietheoretischen Paradigmen, die den bisherigen Rahmen theoretischer Auseinandersetzungen prägten, niederschlägt. Hierbei muss v.a. auf Leerstellen hingewiesen werden, die sich aufgrund der fehlenden theoretischen wie empirischen Berücksichtigung innerparteilicher Demokratie auf-tun, ist doch gerade dieser Zweig der Parteienforschung schlicht „under-explored in literature“ (Pettitt 2012: 647).

Ausgangspunkt einer „realistischen“ Denktradition politischer Parteien ist, mit zunehmend wiederaufkeimendem Interesse (u.a. Bender/Wiesendahl 2011; Rüb 2012; Straßenberger 2012), Robert Michels‘

(1989) „Soziologie des Parteiwesens“, aus der sich eine normative Begründung eines Elitenkonzeptes ableiten lässt, das keine Alternative zu politischer Führung kennt. Deutlich wird dies vor allem bei Joseph Schumpeter, dessen Marktrhetorik den Widerspruch von Eliten und Demokratie aufhebt. Die Limitierung politischer Partizipation auf die Auswahl politischer Eliten wird hierbei nicht als undemokratisch verstanden (Kirchheimer 1966: 195 f.), da der Demokratie-begriff auf die zwischenparteiliche Konkurrenz reduziert wird. Parteipolitische Aktivitäten müssen sich in diesem Verständnis vor allem auf die Maximierung von Effizienz und Schlagkraft konzentrieren, weshalb Formen von innerparteilicher Demokratie im Sinne von Partizipation als dysfunktional abgelehnt werden.

Mit Blick auf die jüngere Demokratietheorie lässt sich feststellen, dass Schumpeters Ideen an Aktualität nur wenig eingebüßt haben. Es lässt sich im Schatten des Postdemokratiediskurses (Crouch 2008) eine zunehmende Attraktivität elitär-führungszentrierter Repräsentationstheorien feststellen, die besonders deutlich in der Theorie der „leader democracy“ (Ritzi/Schaal 2010) zum Ausdruck kommt, die insbesondere durch die Arbeiten von András Körösenyi geprägt wurde. „One of the important traits of leader democracy is the personalization of politics“ (Körösenyi 2005: 367), so Körösenyi, der diese Personalisierung als qualitatives Element der „leader democracy“ versteht (Körösenyi 2005: 375). Die Fokussierung auf eine repräsentative Persönlichkeit erlaube es, die negativen Folgen gesellschaftlicher Entwicklung abzumildern und vermeintlicher Führungsschwäche und Handlungsunfähigkeit entgegenzuwirken, die zahlreiche Krisendiagnosen der repräsentativen Demokratie auszeichnen (Körösenyi 2005: 365).

Politische Parteien kommen erst an dieser Stelle explizit ins Spiel, indem sie im Sinne Schumpeters auf ihren instrumentellen Charakter reduziert werden. Damit besitzen sie zwar keinen expliziten normativen Eigenwert, bleiben aber dennoch wichtige Akteure im demokratischen Machtwettbewerb. Innerhalb der Partei geht es jedoch nicht mehr um eine größtmögliche Responsivität, also eine Überführung der Präferenzen der Mitgliederbasis in politisches Handeln. Stattdessen wird die Parteiführung als handlungsautonomer Treuhänder im politischen Prozess verstanden (Ritzi/Schaal 2010: 10 f.), was rationale und widerspruchsfreie Entscheidungen ermögliche (Körösenyi 2005: 369). Politische Parteien werden in einem solchen Demokratiemodell als Opfer des Elitismus zu fügsamen Führerparteien degradiert, parallel hierzu

die Parteibasis zum bloßen Mitarbeiterstab, dessen Hauptaufgabe darin bestehe, den Parteiapparat für politische Führung brauchbar zu machen (Pakulski/Körösényi 2012: 9 ff.).

Eine Kritik hieran setzt indes schon beim irreführenden Selbstverständnis der „realistischen“ Denktradition an: Bei begrifflich differenzierter Betrachtung handelt es sich hierbei um eine Bündelung elitistisch-konkurrenzdemokratischer Ideen, die primär einen funktionalistischen Zusammenhang von politischen Parteien und Demokratie formulieren. Gerade unter Einbeziehung neuerer wettbewerbstheoretischer Erkenntnisse lässt sich diese Haltung jedoch kaum aufrechterhalten, weil zwar berechtigterweise auf die Bedeutung des Wettbewerbs verwiesen, die integrative und legitimatorische Wirkung von Partizipation in Parteien jedoch verkannt wird. Es handelt sich hierbei somit um kaum realisierbare Wunschvorstellungen der zugrundeliegenden Autoren und nicht um eine realistische Gegenstandsbeschreibung der Demokratie.

Eine fehlende innerparteiliche Perspektive kann man mit Blick auf das normativ-identitärdemokratische Paradigma nicht beklagen, dessen Fundament die in Deutschland sehr einflussreiche *Parteienstaatslehre* des ehemaligen Verfassungsrichters Gerhard Leibholz bildet. Leibholz postuliert hierin eine identitäre Vitalbeziehung von Partei und Volk als Ausdruck einer angemessenen Volkssouveränität. Da partizipatorische Theorien von einem grundsätzlichen Interesse politischer Selbstentfaltung ausgehen und Partizipation, anders als realistische Ansätze, über ihren methodologischen Kern auch als ethisches Ziel verstehen (Bachrach 1967: 11 ff.; Scharpf 1975: 55), stellt für Leibholz die Parteienherrschaft die einzige Möglichkeit einer demokratischen Herrschaft des Volkes dar, da der Bürger nur durch politische Parteien ausreichend im politischen Entscheidungsprozess partizipieren könne. Dabei könne der gesellschaftliche Gesamtwill nicht durch Repräsentation zum Ausdruck gebracht werden, sondern nur durch das Rousseau'sche Identitätspostulat (Leibholz 1933), wodurch der Parteienstaat die rationalisierte Erscheinungsform der plebiszitären Demokratie darstelle (Leibholz 1957: 70). Ihr transmissiver Charakter (vgl. Steffani 1988) mache Parteien, als „Surrogat der direkten Demokratie im modernen Flächenstaat“ (Leibholz 1967: 93 f.), zum partiellen Ersatzmedium für eine unmittelbare Beteiligung der Bevölkerung bzw. zum notwendigen Gegengewicht zu den mittelbar-demokratischen Strukturen des Staates (Seidel 1998: 177). Der Blick wird damit zunächst in die Parteien gerichtet, innerparteiliche Partizipation normativ aufgewertet.

Neuralgischer Punkt dieses normativ-identitärdemokratischen Paradigmas ist allerdings die offensichtliche Unhaltbarkeit des Identitätsbegriffes angesichts nicht zu leugnender Mitgliederverluste. Leibholz' Parteienstaatslehre scheitert somit an ihrer eigenen Prämisse und setzt sich mit der Überbetonung des identitären Charakters politischer Parteien gar dem Vorwurf aus, Ungleichheit zu reproduzieren, statt sich dem egalitär-partizipativen Versprechen der Demokratie anzunähern (vgl. Towfigh 2011; von Ooyen 2006; Nettersheim 2008). Der antipluralistische Wesenszug der Theorie durch Rekurs auf den Identitätsbegriff erweist sich somit als großes Problem beim Entwurf einer angemessenen normativen Theorie politischer Parteien. Die Vorstellung einer „mystischen Volkseinheit“ (Steinberg 2014: 410) verfehlt die Realität eines pluralistischen Gemeinwesens und lässt sich empirisch kaum rechtfertigen. Angesichts einer paradigmatischen Neubewertung politischer Repräsentation, wodurch diese vom Hindernis zur Möglichkeitsbedingung wird (Thaa 2008), ist indes die „begriffliche Dichotomie“ (Steinberg 2014: 410; Siehr 2013: 68) und scharfe Trennung von Repräsentation und Identität, die zur Ablehnung von Repräsentation im Parteienstaat führen muss, nicht mehr zu rechtfertigen. Eine an Leibholz angelehnte Theorie politischer Parteien wäre somit aufgrund ihres antipluralistischen Charakters nicht in der Lage, Parteien auch als idealtypische Institutionen des repräsentativen Systems zu begreifen. Damit wird faktisch ausgeblendet, dass Parteien neben den Parlamenten am ehesten jene Institutionen sind, die die repräsentativ-demokratische Ordnung des Gemeinwesens tragen und damit als Korrektiv gegen Ungleichheit wirken (Lechner 2018: 668).

Ein sich zwischen diesen Strängen positionierender deliberativ-kommunikativer Theorieansatz versucht indes das Spannungsverhältnis von Repräsentation und Partizipation zu lindern. Ziel deliberativer Demokratie Modelle (Habermas 1973, 1990; Cohen 1989) ist die Herstellung konsens- und zustimmungsfähiger Politikergebnisse und eine damit einhergehende, größtmögliche politische Integration (Habermas 1973: 148) durch ein von äußeren und inneren Zwängen losgelöstes kommunikatives Handeln (Habermas 1998: 370; Cohen 1989: 22 f.). Das Verhältnis von politischen Parteien und einem deliberativen Demokratieideal ist hierbei ambivalent. Die Skepsis gegenüber Parteien, die auf den ersten Blick inkompatibel mit dem Werte- und Meinungspluralismus der deliberativen Gesellschaftsvorstellung scheinen, sollte allerdings nicht als grundlegende Ablehnung missverstanden werden (vgl. dazu auch Wolkenstein

2013: 96 f.). Tatsächlich spielen Parteien gerade im Denken von Jürgen Habermas eine wichtige Rolle, seien sie doch als pluralistische Zentren der Öffentlichkeit „virtuelle Knotenpunkte einer [...] regenerationsfähigen öffentlichen Kommunikation“ (Habermas 1990: 32). Eine differenzierte Unterscheidung von Parteien und Verbänden sowie anderen sozialen Bewegungen nimmt er aber nicht vor, ein normativer Eigenwert politischer Parteien in Abgrenzung zu anderen Organisationen lässt sich daher allenfalls implizit erschließen und ergibt sich primär aus den Möglichkeiten einer optimalen zeitlichen, inhaltlichen und sozialen Strukturierung öffentlicher Diskurse in Parteien (Fach 1973: 223).

Das deliberative Demokratiemodell stellt damit gerade für die theoretische Neukonzeptionalisierung von innerparteilicher Demokratie einen offensichtlichen Anknüpfungspunkt dar. Diesbezügliche Entwürfe finden sich bei Teorell (1999) oder Wolkenstein (2016). Diese heben die Funktionen von Parteien hervor, denen es obliege, als Bindeglied zwischen unterschiedlichen Beteiligten in der Demokratie zu fungieren, und weisen damit den realistisch-elitistischen Vorwurf der Dysfunktionalität innerparteilicher Demokratie zurück (Teorell 1999: 371; Wolkenstein 2013: 96 f.). Deliberative Demokratiemodelle teilen somit grundsätzlich die Vorstellungen normativer Theorien zur Bedeutung innerparteilicher Demokratie, stellen jedoch an deren Umsetzung andere Forderungen. Als Kernelement der Demokratie wird nämlich die Inklusivität politischer Debatten, nicht Partizipation, verstanden, die durch substantielle, gehaltvolle und ergebnisoffene Diskurse erreicht werden müsse (Thaa 2007: 10 f.; Wolkenstein 2013: 97). Partizipative Elemente im Sinne direktdemokratischer Beteiligung, also die plebiszitäre Komponente der Demokratie, werden aufgrund eines offensichtlichen Machtgefälles und einer zu starken Prädeterminierung des Entscheidungsprozesses abgelehnt. Jegliche Demokratisierungsbestrebungen müssen folglich nicht partizipativer, sondern inklusiver gestaltet werden.⁷

Jedoch lassen sich – neben offensichtlichen Problemen der angemessenen Umsetzung deliberativer Prinzipien in der innerparteilichen Praxis, die Fishkins

„deliberative poll“ (Fishkin/Luskin 2005) nur bedingt zu lösen vermag (Calabretta 2012; Ladd 1996; Ritzi/Schaal 2009) – zwei theoretische Einwände formulieren: (1) Deliberative Theorien zeichnen sich durch eine Gleichheits- und Inklusionsproblematik aus, da sich die Qualität innerparteilicher Demokratie an der Inklusivität politischer Debatten bemisst. Diese vermeintlich rationalen Diskurse sind jedoch ungerecht, weil stets machverzerrt, hängt doch die Überzeugungskraft von Argumenten größtenteils vom sozioökonomischen Status des Vortragenden ab (Young 2000; 2001). Dadurch widerspricht die Theorie der eigenen radikaldemokratischen Grundprämisse eines „allgemeinen Zugangs“ und untergräbt den eigenen Gleichheitsgrundsatz. (2) Mit dem Verweis auf die Wertgeladenheit politischer Parteien kann zwar der klassischen Kritik McCarthys (1993) begegnet werden, dass ohne geteilte Wertebasis nicht in allen Fragen Konsens erzielt werden könne, womit gerade Parteien ein geeigneter Ort politischer Deliberation zu sein scheinen. Relativ homogene Einstellungsmuster im Deliberationsprozess führen jedoch zur Durchsetzung tendenziell starker Interessen und zu einer „enclave deliberation“ (Sunstein 2002), die eine „diskursive Reinigung“ (Ritzi/Schaal 2009) der Interessen unwahrscheinlich mache. Eine relativ homogene Wertebasis politischer Parteien unterminiert folglich den Rationalitätsanspruch deliberativer Demokratie.

Diese Kritik muss freilich nicht mit einer grundsätzlichen Absage an alle Formen von Deliberation in der innerparteilichen Praxis einhergehen, macht das kommunikativ-deliberative Paradigma aber zu einem ungeeigneten Ideal innerparteilicher Demokratie.

4. Normative Elemente einer Theorie politischer Parteien im neopluralistischen Paradigma

Ausgehend von einer republikanischen Genese politischer Parteien erweist sich ein neopluralistisches Paradigma zum Verhältnis von Parteien und Demokratie als geeigneter Anknüpfungspunkt, da hierin v.a. die integrative Wirkung als Kernelement politischer Parteien identifiziert wird, ohne in eine realitätsferne Rhetorik zu verfallen. Es beruht auf einem Gleichgewicht von Repräsentation und Partizipation, die beide als Einbindungsmöglichkeiten von Interessen angesehen werden, während zugleich über Wahlen hinausgehende institutionelle Schutzmechanismen eine asymmetrische Interessenvertretung verhindern sollen (Linden 2007). Mit Ernst Fraenkel formuliert der deutsche Hauptvertreter neopluralistischer Demokratietheorien zwar keine dezidierte Theorie politi-

⁷ Am deutlichsten kommt der Widerspruch deliberativer und plebiszitärer Verfahren in der Habermas'schen Unterscheidung von Masse und Publikum zum Ausdruck (Habermas 1990: 358), denn letzteres sei Subjekt des deliberativen Diskurses, wodurch so viele Individuen Meinung ausdrücken wie empfangen können. Hierdurch würden deliberative Diskurse anders als „massendemokratische“ Prozesse zu inklusiven politischen Beratungen, die frei von internen wie externen Zwängen seien (Habermas 1998: 370; ähnlich Cohen 1989: 22 f.).

scher Parteien, noch weniger eine Theorie innerparteilicher Demokratie, beschäftigt sich aber inständig mit Parteien, die als Partizipationskanäle in seiner Idee eine grundlegende Rolle spielen und als Mitgestalter öffentlicher Meinung einen „Ausweg aus der Isolierung und Vereinsamung“ ermöglichen, der sich mit der Reduzierung der politischen Anteilnahme auf den Wahlakt zwangsläufig einstelle (Fraenkel 1966b: 259). Parteien, die zugleich als „Parlamentsfraktion Träger eines repräsentativen, und als Massenorganisation Träger eines plebiszitären Regierungssystems sei[e]n“ (Fraenkel 1958: 185), sind Motor einer funktionierenden parlamentarischen Demokratie. Den Blick richtet Fraenkel dabei zunächst in die Parteien, denn „[d]er Bestand der Demokratie im Staat hängt ab von der Pflege der Demokratie in den Parteien“ (Fraenkel 1966a: 161). Er formuliert einen positiven Wirkzusammenhang innerparteilicher und gesamtstaatlicher Demokratie, die jedoch nicht deckungsgleich sind, sondern komplementär wirken (Lechner 2018: 674). Die Binnenstruktur politischer Parteien müsse indes so konstituiert sein, dass sich das Volk angemessen vertreten fühle und „das von Parteien getragene Parlament trotz dessen repräsentativen Charakters als Exponat seines eigenen Willens anerkennt und das Fehlen einer Direktgesetzgebung nicht als Mangel empfindet“ (Fraenkel 1958: 186). Aufgrund einer „inneren Dialektik der modernen Demokratie“ (Fraenkel 1958: 207) versucht Fraenkel nicht sein für die gesamtstaatliche Ebene entwickeltes Demokratieideal auf den innerparteilichen Kontext zu projizieren, sondern differenziert zwischen den unterschiedlichen Ebenen mit komplementären Demokratieanforderungen.

Innerparteiliche Demokratie müsse daher einem partizipatorisch-egalitären Ideal folgen, sodass den plebiszitären Kräften in Parteien genügend Spielraum gegeben werde, damit diese komplementär zum parlamentarischen Repräsentativsystem wirken können (Fraenkel 1966b: 296). Entscheidend hierfür ist keine Identitätsbeziehung, sondern gleiche Beteiligungs- und Aufstiegschancen in der innerparteilichen Demokratie (Fraenkel 1966b: 295 f.), durch die Parteien als ausreichende Vertreter von gesellschaftlichen Wünschen und Ansichten wahrgenommen würden. Mit seiner Verknüpfung von gesamtstaatlicher und innerparteilicher Demokratie und der Hervorhebung der Integrationsfunktion als Kernelement stellt Ernst Fraenkels Neopluralismus einen angemessenen theoretischen Anknüpfungspunkt für politische Parteien dar, wenngleich vor allem für die Binnenstruktur von Parteien konkrete Gestaltungs-

kriterien fehlen.⁸ Mit Blick auf die republikanische Genealogie politischer Parteien lässt sich diese Leerstelle jedoch schließen und dadurch die Ansätze einer Theorie vervollständigen. Bei einer angemessenen Strukturierung innerparteilicher Demokratie sind daher folgende Punkte von Bedeutung, die als Anforderungen an die innerparteiliche Demokratie verstanden werden können:

(1.) Ganz im Sinne Madisons ist auch für innerparteiliche Prozesse gegenseitiges Machtstreben der Ursprung eines positiven Pluralismus und kein Ausdruck politischer Instabilität. Machtmotive (partei-)politischer Akteure sind somit nicht grundsätzlich undemokratisch, schon gar nicht auf gesamtstaatlicher Ebene, sondern sind als Teil eines transparenten Wettkampfes Ausgangsbedingung der integrativen Wirkung politischer Parteien. Wichtig hierbei ist v.a. eine ausreichende institutionelle Einbettung und Einhegung persönlicher Machtmotive durch die Etablierung bzw. Ermöglichung einer angemessenen Gegenmacht. Dienen Machtmittel dagegen einer parteipolitischen Führung lediglich der Disziplinierung der Mitgliederbasis, führt dies zwangsläufig zur Verfehlung der Kernfunktionen politischer Parteien.

(2.) Werden Kontingenz und Pluralismus als sinnstiftende Elemente von Parteien verstanden, bedeutet dies für die innerparteiliche Demokratie in gewisser Weise eine Abkehr vom Verkörperungsprinzip und der Personalisierung politischer Repräsentation (hierzu auch Diehl 2016). Natürlich wird durch Abstimmungen über Personen die Parteipolitik an ihren demokratischen Wurzeln für eine längere Zeit beeinflusst (Becker 1999: 180; Hazan/Rahat 2010: 6). Dies muss allerdings auch immer mit Richtungsgruppen und Inhalten verknüpft werden, um dem kontingenten Wesenszug politischer Parteien gerecht zu werden. Damit Parteien mehr sind als repräsentativ-legale Institutionen, sind gegen-demokratische Strukturen (Rosanvallon 2008) essentiell für ihre Funktionserfüllung. Als Ausdruck negativer Souveränität muss in der innerparteilichen Demokratie die Möglichkeit der Abwahl von Akteuren als beständige Bedrohung ebenso präsent sein wie die der Formulierung von Präferenzen durch Negation. Die Etablierung neuer, teilweise direktdemokratischer Beteiligungskanäle ist damit eine gangbare Reformoption.

⁸ Dies wiederum stellt mitnichten ein Alleinstellungsmerkmal der neopluralistischen Theorie Fraenkels dar, sondern ist ein der mangelhaften Theoretisierung innerparteilicher Demokratie geschuldetes Problem. So wird u.a. von Susan Scarrow kritisiert, dass sich in der Literatur bisher noch kein Kanon der „best practices“ innerparteilicher Demokratie herausgebildet habe (vgl. hierzu Scarrow 2005: 3).

(3.) Politische Integration setzt eine hohe Konfliktoffenheit voraus. Wohlstrukturierte innerparteiliche Auseinandersetzungen haben in der Regel keine destruktive, sondern eine integrative Wirkung (Sternberger 1971: 80). Einen positiven Wirkzusammenhang mit der parlamentarischen Demokratie können Parteien nur entfalten, wenn dem innerparteilichen Konflikt genügend Freiraum gegeben wird, denn aus der zunehmenden Aufgeschlossenheit gegenüber innerparteilichen Konflikten ergibt sich zugleich eine Stärkung der Abgeordnetenfreiheit und der Streitkultur des Parlaments (Lechner 2018: 677). Der gegenwärtigen Parteienlandschaft wird mit diesem Punkt ganz offensichtlich ein gewaltiger Mentalitätswandel abverlangt, da bisweilen alte parteipolitische Geschlossenheitsriten gepflogen und hohe Zustimmungsraten zelebriert werden.

5. Zusammenfassung und Fazit

Ihren normativen Wert erhalten somit Parteien durch die Strukturierung der gesellschaftlichen Pluralität und politischen Kontingenz sowie der Ermöglichung und Einhegung wechselseitigen Machtstrebens bzw. des Zusammenspiels positiver und negativer Souveränitäten – und dies jeweils unter unterschiedlichen Vorzeichen auf staatlicher wie innerparteilicher Ebene. Kernfunktion politischer Parteien ist demnach die ausreichende Kanalisierung der Madison'schen bzw. Rosanvallon'schen Antipoden, die nicht deckungsgleich sind, sondern komplementär zueinander wirken. Das Zusammenspiel von gesamtstaatlicher und innerparteilicher Demokratie ist somit kein Antagonismus. Eine normative Theorie politischer Parteien ist damit auch zugleich immer eine normative Theorie innerparteilicher Demokratie.

Ihre empirische Evidenz offenbart eine solche Theorie indes mit Blick auf die gegenwärtige höchst defizitäre Wahrnehmung von Parteien. So ist es beispielsweise der SPD in jüngster Vergangenheit nicht gelungen die eigene Binnenstruktur angemessen zu reformieren. Trotz direktdemokratischer Beteiligungsmöglichkeiten zu den Koalitionsvereinbarungen 2013 und 2018 bleibt der Erneuerungsprozess der Partei weit hinter den in der Theorie formulierten Anforderungen zurück. Man konnte bisweilen keinen angemessenen Verfahrensbegriff von innerparteilicher Demokratie entwickeln (Lechner 2018: 677), ihre innerparteiliche Struktur ist weiterhin Ausdruck eines elektoralen, nicht eines partizipativen Modells (Jun 2018: 950). Die Konsequenz der mangelnden Integrationsleistung ist nicht nur die Hinwendung zu alternativen Wegen der politischen

Artikulation, die sich in Phänomenen wie Pegida oder dem souveränen Einzug der in Teilen rechtsradikalen AfD in die Parlamente offenbart, sondern mithin auch Formen der „politischen[n] Selbstexklusion“ (Nullmeier 2006: 326), die eine Krise der Parteien zugleich auch zu einer Krise der repräsentativen Demokratie werden lässt, da sie hierdurch auch mit verschiedenen Formen politischer Ungleichheit korrespondiert (nicht nur sozioökonomisch, vgl. Schäfer 2015; sondern auch Formen von Beziehungsungleichheit, vgl. Rosanvallon 2013).

Auch mit dem vorliegenden Aufsatz sind wir freilich noch weit von einer geschlossenen Theorie politischer Parteien entfernt. Aber mit der Überwindung überholter Ansätze zum Verhältnis von Parteien und Demokratie sowie einer normativen Hierarchisierung dieser ist ein erster überfälliger Schritt auf dem Weg zur theoretischen Neukonzeptionalisierung getan. Mit einem angemessenen Verständnis von politischen Parteien sowie den daraus abzuleitenden Anforderungen an die innerparteiliche Theorie bietet die Theoretisierung zumindest einen normativen Kompass zur Auseinandersetzung mit gegenwärtigen Problemen der parlamentarischen Demokratie und ihren zentralen Akteuren.

Literatur

- Aristoteles (1961): *Nikomachische Ethik*, übers. v. Otto Apelt.
- Aristoteles (1994): *Politik*, übers. v. Franz Susemihl, Hamburg.
- Bachrach, Peter (1967): *Die Theorie demokratischer Elitenherrschaft*, Frankfurt a.M.
- Beker, Bernd (1999): *Mitgliederbeteiligung und innerparteiliche Demokratie in britischen Parteien – Modelle für die deutschen Parteien?*, Baden-Baden.
- Bender, Christiane/Wiesendahl, Elmar (2011): „Ehernes Gesetz der Oligarchie“: Ist Demokratie möglich?, in: *APuZ* 44-45/2011, S. 19–24.
- Bukow, Sebastian (2013): *Die professionalisierte Mitgliederpartei. Politische Parteien zwischen institutionellen Erwartungen und organisationaler Wirklichkeit*, Wiesbaden.
- Calabretta, Raffaele (2012): *Doparies: A Novel Party Deliberative and Aggregative Decision-Making Mechanism to Improve the Quality of Representative Democracy*, SAGE Open.
- Cohen, Joshua (1989): *Deliberation and Democratic Legitimacy*, in: *The Good Polity*, hrsg. V. Alan Hamlin & Phillip Petit, London, S. 17–34.

- Crouch, Colin (2008): *Postdemokratie*, Frankfurt a.M.
- Diehl, Paula (2016): Demokratische Repräsentation und ihre Krise, in: *APuZ* 40-42/2016, S. 12–17.
- Diehl, Paula/Schulz, Daniel (2012): Was ist demokratische Legitimität? Eine Auseinandersetzung mit der Demokratietheorie Pierre Rosanvillons, in: *Zeitschrift für Politische Theorie*, 3. Jg., Heft 2, S. 287–297.
- Fach, Wolfgang (1974): Diskurs und Herrschaft – Überlegungen zu Habermas' Legitimationslogik, in: *Zeitschrift für Soziologie*, 3. Jg., Heft 3, S. 221–228.
- Fishkin, James S./Luskin, Robert C. (2005): Experimenting with a Democratic Ideal: Deliberative Polling and Public Opinion, in: *Acta Politica*, 40. Jg., H. 3, S. 284–298.
- Fraenkel, Ernst (1958): Die repräsentative und die plebiszitäre Komponente im demokratischen Verfassungsstaat, in: *Deutschland und die westlichen Demokratien*, hrsg. v. ders., Baden-Baden 2001, S. 165–162.
- Fraenkel, Ernst (1966a): Ursprung und politische Bedeutung der Parlamentsverdrossenheit, in: *Deutschland und die westlichen Demokratien*, hrsg. v. ders., Baden-Baden 2001, S. 151–296.
- Fraenkel, Ernst (1966b): Möglichkeiten und Grenzen politischer Mitarbeit der Bürger in modernen parlamentarischen Demokratien, in: *Deutschland und die westlichen Demokratien*, hrsg. v. ders., Baden-Baden 2001, S. 283–296.
- Goodin, Robert E. (2008): *Innovating Democracy. Democratic Theory and Practice after the Deliberative Turn*, Oxford.
- Habermas, Jürgen (1973): *Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus*, Frankfurt a.M.
- Habermas, Jürgen (1990): *Strukturwandel der Öffentlichkeit. Untersuchungen zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft*, Frankfurt a.M.
- Hamilton, Alexander/Jay, John/Madison, James [1787/1788] (2001): *The Federalist*, hrsg. v. George W. Carey u. James McClellan, Indianapolis.
- Hazan, Reuven Y./Rahat, Gideon (2010): *Democracy within Parties. Candidate Selection Methods and their Political Consequences*, Oxford.
- Heidenreich, Felix (2016): Die Organisation des Politischen. Pierre Rosanvillons Begriff der „Gegen-Demokratie“ und die Krise der Demokratie, in: *Zeitschrift für Politische Theorie*, 7. Jg., Heft 1, S. 53–72.
- Jun, Uwe (2009): Verkrustungen aufweichen, in: *Quergedacht. Politik ohne Parteien?*, hrsg. v. Friedrich Ebert Stiftung, S. 2–3.
- Jun, Uwe (2018): Direkte innerparteiliche Demokratie in der parlamentarischen Demokratie: Das Beispiel der Mitgliederpartei SPD, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 49. Jg., Heft 4, S. 940–950.
- Katz, Richard/Mair, Peter (1993): The Evolution of Party Organizations in Europe: The Three Faces of Party Organisation, in: *The American Review of Politics*, 14. Jg., Heft 1, S. 593–617.
- Kielmansegg, Peter Graf (2018): Warum die Politik verteidigt werden muss. Politik und Populismus, in *FAZ.net* vom 02.08.2018, URL: https://www.faz.net/aktuell/politik/die-gegenwart/populismus-verteidigung-der-politik-15669095.html?printPagedArticle=true#pageIndex_0 (aufgerufen: 11.02.19).
- Kirchheimer, Otto (1966): The Transformation of the Western European Party System, in: *Political Parties and Political Development*, hrsg. v. Joseph LaPalombara u. Myron Weiner, Princeton, S. 177–200.
- Körösényi, András (2005): Political Representation in Leader Democracy, in: *Government and Opposition*, 4. Jg. Heft 3, S. 358–378.
- Ladd, Everett Carl (1996): Fishkins „Deliberative Poll“ is Flawed Science and Dubious Democracy, in: *Public Perspective*, 7. Jg., Heft 1, S. 41–45.
- Lechner, Julian (2018): Innerparteiliche Demokratie im paradigmatischen Widerstreit realistischer und normativer Demokratietheorien, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 49. Jg., Heft 3, S. 658–677.
- Leibholz, Gerhard (1933): *Die Auflösung der liberalen Demokratie in Deutschland und das autoritäre Staatsbild*, München/Leipzig.
- Leibholz, Gerhard (1967): *Demokratie und Rechtsstaat*, Bad Gandersheim.
- Leibholz, Gerhard (1967): *Strukturprobleme der modernen Demokratie*, Karlsruhe.
- Lembcke, Oliver W. (2018): This Party Sucks? Ansätze zu einer politischen Theorie politischer Parteien, in: *Philosophie der Republik*, hrsg. v. Pirmin Stekeler-Weithofer u. Benno Zabel, Tübingen, S. 159–181.
- Linden, Markus (2007): Interessenasymmetrie trotz Vielfalt? Modi gleichwertiger Inklusion in pluralistischen Demokratietheorien, in: *Inklusion durch Repräsentation*, hrsg. v. Winfried Thaa, Baden-Baden, S. 61–81.
- Machiavelli, Niccolò (1977): *Discorsi*, übers. und hrsg. v. Rudolf Zorn, Stuttgart.

- McCarthy, Thomas (1993): Ideale und Illusionen: Dekonstruktion und Rekonstruktion der kritischen Theorie, Frankfurt a.M.
- Merkel, Wolfgang (2016): Krise der Demokratie? Anmerkungen zu einem schwierigen Begriff, in: APuZ 40-42/2016, S. 4–11.
- Michels, Robert (1989): Soziologie des Parteiwesens in modernen Demokratien, Stuttgart.
- Müller, Jan-Werner (2016): Was ist Populismus?, Frankfurt a.M.
- Muirhead, Russell (2006): A Defense of Party Spirit, in: Perspectives on Politics, 4. Jg., Heft 4, S. 713–727.
- Muirhead, Russell/Rosenblum, Nancy L. (2006): Political Liberalism vs. The Great Game of Politics, in: Perspectives on Politics, 4. Jg., Heft 1, S. 99–108.
- Nettersheim, Christian (2008): Die Parteienstaatstheorie von Gerhard Leibholz, Bonn.
- Nullmeier, Frank (2006): Links – Rechts, in: Deutschland – eine gesplante Gesellschaft, hrsg. v. Stephan Lessenich u. Frank Nullmeier, Frankfurt, S. 313–335.
- Pakulski, Jan/Körösényi, András (2012): Towards Leader Democracy. Key Issues in Modern Sociology, London/New York.
- Pettitt, Robin T. (2012): Exploring Variations of Intra-Party Democracy: A Comparative Study of the British Labour Party and the Danish Centre-Left, in: British Journal of Politics and International Relations, 14. Jg., Heft 4, S. 630–650.
- Ritzi, Claudia/Schaal Gary S. (2009): Empirische Deliberationsforschung, MPIfG Working Paper 09/9.
- Ritzi, Claudia/Schaal Gary S. (2010): Politische Führung in der „Postdemokratie“, in: APuZ 2-3/2010, S. 9–15.
- Rorty, Richard (2003): Vier Formen des Schreibens von Philosophiegeschichte, in: Wahrheit und Fortschritt, hrsg. v. ders., Frankfurt, S. 355–394.
- Rosanvallon, Pierre (2008): Counter-Democracy. Politics in an Age of Distrust, Cambridge.
- Rosanvallon, Pierre (2013): Die Gesellschaft der Gleichen, Hamburg.
- Rosanvallon, Pierre (2016): Die gute Regierung, Hamburg.
- Rosenblum, Nancy L. (2008): On the Side of the Angels. An Appreciation of Parties and Partisanship, Princeton.
- Rüb, Friedbert W. (2012): Michels und die neue Parteientheorie – die Politischen Parteien und die Krise der Demokratie, in: Robert Michels Soziologie des Parteiwesens, hrsg. v. Harald Bluhm u. Skadi Krause, Wiesbaden, S. 241–263.
- Scarrow, Susan (2005): Political Parties and Democracy in Theoretical and Practical Perspectives, Washington D.C.
- Schäfer, Armin (2015): Der Verlust der politischen Gleichheit. Warum sinkende Wahlbeteiligung der Demokratie schadet, Frankfurt a.M.
- Scharpf, Fritz W. (1995): Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung, Kronberg Ts.
- Schattschneider, Elmer E. (1942): Party Government, New York.
- Seidel, Klaus (1998): Direkte Demokratie in der innerparteilichen Willensbildung, Frankfurt a.M.
- Siehr, Angelika (2013): Repräsentation bei Gerhard Leibholz, in: Der Parteienstaat. Zum Staatsverständnis von Gerhard Leibholz, hrsg. v. Anna-Bettina Kaiser, Baden-Baden, S. 45–72.
- Steffani, Winfried (1988): Parteien als soziale Organisationen. Zur politologischen Parteienanalyse, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 19. Jg., Heft 4, S. 549–560.
- Steinberg, Rudolf (2014): Direkte Demokratie in politischen Parteien. Überlegungen anlässlich des Mitgliederversammlungsentscheids der SPD, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 8. Jg. Heft 2, S. 402–415.
- Sternberger, Dolf (1971): Nicht alle Staatsgewalt geht vom Volke aus, Stuttgart.
- Sternberger, Dolf (1982): Das Wort ‚Politik‘ und der Begriff des Politischen, in: Demokratische Politik – Analyse und Theorie, hrsg. v. Wolfgang Seibel, Opladen 1997, S. 97–105.
- Straßenberger, Grit (2012): Politische Führung bei Robert Michels, Max Weber und Joseph Schumpeter, in: Robert Michels Soziologie des Parteiwesens, hrsg. v. Harald Bluhm u. Skadi Krause, Wiesbaden, S. 192–213.
- Streeck, Wolfgang/Schmitter, Philippe C. (1981): The Organization of Business Interests. A Research Design to Study the Associative Action of Business in the Advanced Industrial Societies of Western Europe, Berlin.
- Sunstein, Cass R. (2002): The Law of Group Polarization, in: Journal of Political Philosophy, 10. Jg., Heft 2, S. 175–195.

Teorell, Jan (1999): A Deliberative Defence of Intra-Party Democracy, in: *Party Politics*, 5. Jg., Heft 3, S. 363–382.

Thaa, Winfried (2007): Informalisierung und Kognitivierung politischer Repräsentation in deliberativen Demokratietheorien, in: *Inklusion durch Repräsentation*, hrsg. v. ders., Baden-Baden, S. 85–108.

Thaa, Winfried (2008): Kritik und Neubewertung politischer Repräsentation: vom Hindernis zur Möglichkeitsbedingung politischer Freiheit, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 49. Jg., Heft 4, S. 618–640.

Towfigh, Emanuel (2011): *Demokratische Repräsentation im Parteienstaat*, Bonn.

van Biezen, Ingried/Saward, Michael (2008): Democratic Theorists and Party Scholars: Why they don't talk to each other, and why they should, in: *Perspectives and Politics*, 6. Jg., Heft 1, S. 21–35.

von Alemann, Ulrich/Strünck, Christoph (1999): Die Weite des politischen Vor-Raumes. Partizipation in der Parteiendemokratie, in: *Elektronische Demokratie? Perspektiven politischer Partizipation*, hrsg. v. Klaus Kamps, Opladen/Wiesbaden, S. 21–38.

von Ooyen, Robert (2006): *Politik und Verfassung. Beiträge zu einer politikwissenschaftlichen Verfassungslehre*, Wiesbaden.

White, Jonathan/Ypi, Lea (2011): On Partisan Political Justification, in: *American Political Science Review*, 105. Jg., Heft 2, S. 381–396.

Wolkenstein, Fabio (2013): Drei Funktionen politischer Parteien in repräsentativen Demokratien, in: *Zeitschrift für sozialen Fortschritt*. 2. Jg., Heft 2, S. 92–97.

Wolkenstein, Fabio (2016): A Deliberative Model of Intra-Party Democracy, in: *Journal of Political Philosophy*, 24. Jg., Heft 3, S. 297–320.

Young, Iris Marion (2000): *Inclusion and Democracy*, Oxford.

Young, Iris Marion (2001): Activist Challenges to Deliberative Democracy, in: *Political Theory*, 29. Jg., Heft 5, S. 670–690.

Die brasilianische Präsidentschaftswahl 2018: Ein neues Paradigma der Finanzierung, Anti-Politik und Soziale Netzwerke

**Prof. Dr. Silvana Krause^{1/}
Bruno Marques Schaefer^{2/}
Tiago Alexandre Leme Barbosa^{3/}
Dr. Carolina Pimentel Corrêa^{4/}
Prof. Dr. Helcimara Telles⁵**

Einleitung

Die Wahlen in Brasilien im Jahr 2018 überraschten viele politische Analysten. Die Erklärung für den Sieg eines rechtspopulistischen Präsidentschaftskandidaten, der einer kleinen Partei angehört, stellt die Politikwissenschaftler des Landes immer noch vor eine Herausforderung. Der Erfolg von Jair Bolsonaro (PSL) bringt Brasilien auf die Landkarte der Länder, die, im Rahmen der jeweiligen nationalen Verhältnisse, Zeuge der Entstehung von Führungspersonlichkeiten mit dieser ideologischen Position wurden (siehe der Aufstieg von Erdogan in der Türkei, Donald Trump in den Vereinigten Staaten und Viktor Orban in Ungarn).

Die Verhältniswahlen für die Legislative wiesen ebenfalls tiefgreifende Veränderungen auf, insbesondere aufgrund der bisher in der Geschichte des Landes unbekannten Zersplitterung. 30 Parteien gewannen mindestens einen Sitz in der Abgeordnetenversammlung; die effektive Zahl der Parteien betrug 17⁶. Neben diesen Änderungen stellten diese Wahlen die erste Niederlage der Arbeiterpartei (PT) bei den Präsidentschaftswahlen seit 2002 dar.

Klassische Studien weisen auf die zentrale Bedeutung der Organisationsformen politischer Parteien hin (Duverger, 1979; Kirchheimer, 1966; Panebianco, 2005;

Katz & Mair, 1995), um deren Dynamik und ihr Verhältnis zur Gesellschaft und zum Staat zu verstehen.

In Brasilien ging mit dem Präsidentschaftswahlkampf 2018 ein Paradigmenwechsel in Bezug auf die Finanzierungsregeln für Kandidaten, die Wahlkampfzeit und die Kommunikationsstrategien einher. Es waren die ersten allgemeinen Wahlen nach dem Verbot von Unternehmensspenden. Das Fernsehen, ein traditioneller Weg, die Wahlentscheidungen im Land zu beeinflussen, scheint durch soziale Netzwerke ersetzt worden zu sein. Die Parteien sind auf neue Finanzierungsquellen angewiesen und haben begonnen, sich an die Verwendung neuer Technologien zur Kommunikation mit den Wählern anzupassen. Vor diesem Hintergrund analysieren wir die Gesetzgebung zur Regulierung der Politikfinanzierung in der neuen brasilianischen Demokratie, das Spendenmuster und die Finanzierungsnetzwerke von Kandidaten für die Präsidentschaft der Republik in zwei spezifischen Wahlen, 2010 und 2014.

Das Klima der Polarisierung, der Instabilität und der Korruptionsskandale in Verbindung mit einem stark konzentrierten Finanzierungsprofil führte zu Gesetzesänderungen in Bezug auf Politikfinanzierung und Wahlkampagnen. Wir analysieren zunächst diese neuen Regeln für die Wahlen von 2018 und stellen wichtige Besonderheiten dar, die den Präsidentschaftswahlkampf beeinflussten: die Ablehnung der politischen Klasse und die intensive Nutzung sozialer Netzwerke während des Wahlkampfs. Schließlich zeigen wir anhand von Daten, wie sich der Paradigmenwechsel bei der Finanzierungsstruktur auf die Wahlen von 2018 ausgewirkt hat: Durch die Anpassung der Finanzierungsnetzwerke der brasilianischen Politik auf nationaler Ebene wurde ein Szenario geschaffen, in dem öffentliche Gelder zur Hauptquelle der Parteien- und Kandidatenfinanzierung wurden. Obwohl die Rechnungslegung über die für die Präsidentschaftskampagnen bereitgestellten Mittel vom Wahlgericht abgenommen wurde, nahmen Vorwürfe wegen irregulärer und nicht verbuchter Mittel zu. Es gibt deutliche Belege dafür, dass viele Unternehmen in soziale Netzwerke investiert haben, um den siegreichen Kandidaten zu unterstützen. Änderungen in den Finanzierungs- und Wahlkampffregeln haben ohne Zweifel die Paradigmen des Wahlkampfes geändert, sie haben jedoch dem Einfluss der Wirtschaftsmacht auf die Wahldynamik nicht wirksam Einhalt geboten.

Die neue Demokratie und die Finanzierung der Politik vor den jüngsten Reformen

In Brasilien ist die Regulierung der Finanzierung der Politik vor allem aus zwei Gründen durch permanente

¹ Die Autorin ist Professorin der Politikwissenschaft, Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

² Der Autor ist Doktorand im Fach Politikwissenschaft, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Stipendiat der CAPES (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal do Ensino Superior).

³ Der Autor ist Doktorand im Fach Politikwissenschaft, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Stipendiat der CAPES (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal do Ensino Superior).

⁴ Die Autorin ist Post-Doktorandin im Graduiertenprogramm Politikwissenschaft, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Stipendiatin PNPd/CAPES (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal do Ensino Superior).

⁵ Die Autorin ist Professorin der Politikwissenschaft, Universidade Federal de Minas Gerais.

⁶ Laakso und Taagepera (1979).

Regeländerungen gekennzeichnet: zum einen aufgrund des ständigen Wechsels politischer Regime, die die Normen verändert haben, und zum anderen aufgrund der Fragilität der Parteien in der politischen Tradition des Landes. In allen Phasen des politischen Wettkampfs, vom Imperium bis zu den jüngsten demokratischen Erfahrungen, wurden Normen und Gesetze zur Regulierung der Finanzierung politischer Parteien geschaffen.

Während des in diesem Artikel analysierten Zeitraums, der als neue Demokratie bezeichnet wird und 1985 beginnt, unterliegt die Politikfinanzierung einer Vielzahl von Änderungen ihrer Regelungen. Einer der Hauptgründe für diese Instabilität sind die Skandale, die das Verhältnis zwischen Politik und Wirtschaftsmacht im Land betreffen und eine der größten Herausforderungen der Demokratie in Brasilien darstellen.

In Brasilien wurden während der neuen Demokratie äußerst kostenintensive Wahlkämpfe geführt, deren Ausgaben mit den amerikanischen Präsidentschaftswahlen vergleichbar sind (Samuels, 2001). Kostspielige Kampagnen schränken den politischen Wettbewerb ein und beschränken den Zugang zur Politik, insbesondere in Situationen, in denen große soziale Ungleichheiten und eine Wirtschaft mit geringer Wettbewerbsfähigkeit und Konzentration bestehen. Die Ausgaben für die Wahlkämpfe sind seit den 1990er Jahren rasant gestiegen. Ein konkreter Vergleich: Betrug bei den Präsidentschaftswahlen 2002 die Ausgaben noch rund 150 Millionen Reais, so sind sie bereits zu den Wahlen 2014 auf über 800 Millionen Reais gestiegen⁷.

Wahlkampagnen sind in Brasilien aus verschiedenen Gründen teuer. Zum einen konzentriert das System der offenen Listen für die Wahl der Legislativen die Kampagnen auf den einzelnen Kandidaten, der daher viel Autonomie besitzt und versucht, seine Strategie individuell zu entwickeln, da er auch mit seinen Parteikollegen im Wettbewerb steht. Aus diesem Grund besteht ein heftiger Disput und die Politiker müssen unabhängig von ihren Parteien ihre eigenen finanziellen Mittel suchen. Zwischen den Kandidaten derselben Partei gibt es einen internen „Bruderstreit“. Der Parlamentskandidat steht in direktem Kontakt zu seinen eigenen Spendern, sodass seine Partei für sei-

ne Kampagnen nicht maßgebend ist. Die Regel der offenen Listen ermutigt die Kandidaten, solide Geldgeber zu suchen und sich eine eigene Quelle für die Finanzierung ihrer Wahlkampagnen zu sichern. Zum anderen erfordern Kampagnen, die auf das persönliche Profil eines Politikers ausgerichtet sind, teure Fernsehprogramme mit hohen Produktionskosten. Die Sendezeit im Fernsehen wird gesetzlich kostenlos angeboten, die Programmqualität hängt jedoch von den finanziellen Ressourcen des Kandidaten und der Partei ab.

In einem Land mit großen geografischen Entfernungen stellen das Fernsehen und die Werbespots ein wichtiges Instrument für die Kommunikation der Politiker mit ihren Wählern dar. Der Einfluss dieser Medien auf die Wahlentscheidungen ist nachgewiesen, insbesondere bei unentschlossenen Wählern. Weitere wichtige Faktoren, die zu den erhöhten Kosten der Kampagnen beigetragen haben, sind die Aufwendungen für Berater und Marketingexperten.

Darüber hinaus bedeutet die Anti-Parteien-Kultur im Land, dass der Wahlerfolg eines Kandidaten von persönlichen Beziehungen und seiner Fähigkeit abhängt, persönliche Wahlunterstützung zu aktivieren. Es ist wichtig zu betonen, dass die brasilianische Parteiendynamik eine Tradition hat, die im Staat verwurzelt ist und vom ihm beeinflusst wird (Fleischer, 1997). Der Staat spielt eine überragende Rolle bei der Gründung und Bildung politischer Parteien (Souza, 1976). Die brasilianischen Parteien weisen sowohl ihrer Herkunft als auch ihrer Organisationsentwicklung nach vorwiegend fragile ursprüngliche Beziehungen mit sozialen Gemeinschaften und Splittergruppen⁸ auf. Ihre Strukturen stammen aus Erfahrungen vor der autoritären Periode.

Bei der ersten Direktwahl zur Präsidentschaft des Landes im Jahr 1989 waren Unternehmensspenden auch nach der Verabschiedung der neuen Verfassung von 1988 und mit einem nunmehr kompetitiven Wahlkampf immer noch gesetzlich verboten⁹. Trotz dieses Verbots gab es zahlreiche Skandale, an denen Politiker und Geschäftsleute beteiligt waren. Fernando Collor de Melo, der erste in der neuen Demokratie gewählte Präsident, trat zurück, bevor er 1992 aufgrund einer Anklage wegen irregulärer Finanzierung seines Wahlkampfs seines Amtes enthoben wurde.

⁷ Die Werte wurden im gesamten Text an die Inflation angepasst (CPI – Consumer Price Index). Das heißt, sie wurden entsprechend des Referenzwertes für 2018 angepasst. Quelle: <https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADA0/publico/exibirFormCorrecaoValores.do?method=exibirFormCorrecaoValores&aba=1>, letzter Zugriff am 22.01.2019.

⁸ Eine Ausnahme bildete die Arbeiterpartei PT (Partido dos Trabalhadores), die in den achtziger Jahren innerhalb der gewerkschaftlichen sozialen Bewegung entstand und gefördert wurde.

⁹ <https://acervo.oglobo.globo.com/em-destaque/nas-eleicoes-de-1989-houve-escandalos-mesmo-sem-doacao-oficial-de-empr esas-17631225>, letzter Zugriff 17.01.2019.

Der Skandal um den ersten in einer Direktwahl gewählten Präsidenten in der neuen brasilianischen Demokratie hat zu einer Änderung der Gesetzgebung in der Frage der Wahlkampffinanzierung geführt. Als erste Reaktion auf den Skandal (Krause et al., 2015, S. 255) wurde ein temporäres Gesetz (Gesetz Nr. 8313/1993) zur Regulierung der Präsidentschaftswahlen von 1994 erlassen. Neu ist, dass diese Gesetzgebung eindeutig vorschreibt, wie die Parteien ihre Finanzen während politischer Kampagnen verwalten und wie sie ihre Mittel, die sie aus Spenden von privaten Unternehmen, Einzelpersonen und aus dem Parteifonds erzielen, einsetzen können.

Im Jahr 1995 wurde das Gesetz der politischen Parteien Nr. 9096 und im Jahr 1997 das Wahlgesetz Nr. 9504 verabschiedet. Beide Gesetze hatten tiefgreifende Auswirkungen auf die Wahlen der neunziger Jahre. In Ausgestaltung des Artikels 17 der Bundesverfassung von 1988 wurde 1995 ein Parteiengesetz erlassen, das für mehr organisatorische Freiheit für politische Parteien gesorgt hat. Das Gesetz legte die Kriterien für die Gründung und den Betrieb der Parteien fest und änderte wichtige Aspekte der Gesetzgebung, die seit dem zivil-militärischen Regime in Kraft war. Die nationalen Vorstände, die öffentliche Gelder aus dem Parteifonds erhalten, waren damit nicht mehr gesetzlich dazu verpflichtet, dieses Geld an ihre untergeordneten Ebenen (Bundesstaaten und Municipien) weiterzugeben. Dies hat zu einer Konzentration der Finanzmittel in den nationalen Parteivorständen und folglich zu einer stärkeren Zentralisierung der Parteiorganisationen geführt. Die Verteilung der Fondsmittel wurde von zwei Kriterien bestimmt: Gleichbehandlung und Verhältnismäßigkeit. Gemäß des ersten Prinzips werden 5% der Gesamtmittel an alle politischen Parteien und der Rest nach dem vorherigen Ergebnis der Wahl zur Abgeordnetenversammlung verteilt.

Das Wahlgesetz (Lei de Eleições), das die Spenden von Unternehmen (juristische Personen) und von Bürgern (natürliche Personen) für Kampagnen¹⁰ regelte, setzte die Höchstgrenze für Unternehmensspenden auf bis zu 2% des Bruttoumsatzes und für Einzelpersonen auf bis zu 10% ihres Privatvermögens fest. Da sich die Obergrenzen für Spenden nicht auf absolute Werte, sondern auf Prozentsätze beziehen, finanzierten sehr profitable Unternehmensgruppen und vermögende Einzelpersonen erhebliche Anteile der Kampagnen, was direkte Auswirkungen auf den Ein-

fluss großer Wirtschaftsgruppen auf den politischen Wahlprozess mit sich bringt.

Es ist auch zu berücksichtigen, dass es in Brasilien Wirtschaftsgruppen gibt, die formal mehr als eine eingetragene juristische Person besitzen und somit ihre Investitionen in die Politik erhöhen können. Bei Einzelpersonen ist bekannt, dass die Namen von Verwandten und Freunden zur Finanzierung politischer Kampagnen verwendet werden. Ein weiterer wichtiger Aspekt ist, dass die Kampagnenausgaben nicht rechtlich begrenzt sind und jeder Kandidat die Mittel ausgeben konnte, die er für notwendig erachtete, vorausgesetzt, er zeigte den Ursprung seiner Ressourcen an und respektierte die oben genannten Prinzipien (Krause, 2010). Außerdem ist es wichtig zu betonen, dass Unternehmen und Einzelpersonen verschiedene Parteien und Kandidaten gleichzeitig finanzieren können. Ein Beispiel war der Skandal bei den Wahlen von 2014, als durch Gerichtsaussagen bekannt wurde, dass ein großes brasilianisches Unternehmen 1824 Kandidaten von 19 verschiedenen Parteien finanzierte und somit nicht weniger als 167 Bundesabgeordneten zur Wahl verhalf¹¹.

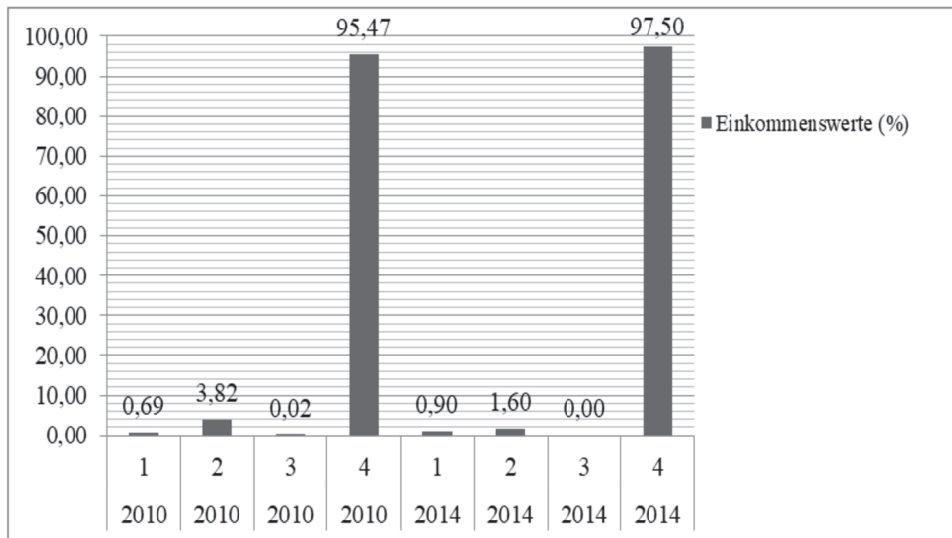
Die Dynamik der Wahlspenden 2010 und 2014

Bei der Analyse der Gesamtmittel, die bei den Präsidentschaftswahlen vor den Wahlen von 2018 in Umlauf gebracht wurden, ist der Konzentrations- und Zentralisierungsgrad der Spenden bei Präsidentschaftskampagnen in drei Dimensionen beeindruckend: a) Die Konzentration einer bestimmten Art von Geldgebern in der Wahlkampagne und der unbedeutende Anteil der von natürlichen Personen geleisteten Spenden und öffentlicher Mittel, b) die hohe Konzentration der in die Kampagne investierten Mittel auf eine kleine Gruppe von Unternehmen, c) die Verteilung der in der Kampagne zirkulierenden Mittel auf wenige Kandidaten, trotz des großen Angebots an Kandidaten.

Die Präsidentschaftskampagnen der Jahre 2010 und 2014 wurden fast ausschließlich aus Spenden seitens juristischer Personen (Unternehmen) finanziert (siehe Grafik 1). Im ersten untersuchten Fall stammten 95,47% der Mittel aller Kampagnen aus Unternehmensspenden. 2014 lag dieser Anteil sogar noch höher: 97,5%. In Nominalwerten betrugen die Unternehmensspenden im Jahr 2010 etwa 445 Millionen Reais und im Jahr 2014 etwa 780 Millionen Reais.

¹⁰ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm, letzter Zugriff 17.01.2019.

¹¹ <http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2017-05/jbs-ajudou-financiar-campanhas-de-1829-candidatos-de-28-partidos>, letzter Zugriff 25.01.2019.

Grafik 1: Ursprünge der Spenden der Präsidentschaftskampagnen (2010 und 2014)

1 – Öffentliche Gelder; 2 – Natürliche Personen; 3 – Eigenmittel; 4 – Juristische Personen.

Quelle: TSE (Oberstes Brasilianisches Wahlgericht – Tribunal Superior Eleitoral), Link: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/repositorio-de-dados-eleitorais-1/repositorio-de-dados-eleitorais> (letzter Zugriff 22.01.2019).

Von dem Gesamtbetrag des Wahljahres 2010 wurden 81,4% direkt an die Präsidentschaftskampagnen und die entsprechenden Finanzausschüsse gespendet. Der verbleibende Betrag wurde von den Unternehmen an die nationalen Parteivorstände gespendet und an die Kampagnen weitergeleitet. Im Jahr 2014 wurden 78,9% der Gesamtsumme direkt an die Präsidentschaftskampagnen gespendet. Dies bedeutet, dass Verbindungen zwischen Unternehmen und Kandidaten direkt auf der Ebene der Präsidentschaftswahlen bestehen.

Ein weiterer zu beachtender Aspekt ist, dass sich die Spenden auf wenige Unternehmen konzentrierten. Im Jahr 2010 haben die 20 größten Geldgeber Spenden in Höhe von fast der Hälfte (49,53%) der Gesamtbeträge der Unternehmen geleistet. Im Jahr 2014 lag dieser Wert bei 67,02%. Die Wirtschaftssektoren und die Unternehmen sind die gleichen¹². Unternehmen des Lebensmittelsektors (etwa JBS S/A und Cutrale), des Bausektors (etwa Andrade Gutierrez, Multiplan, UTC Engenharia und OAS) sowie Privatbanken (etwa ITAU und BTG Pactual) sind die Hauptfinanzierer der Präsidentschaftskampagnen¹³. Der Nahrungs-

mittelsektor erwies sich als stark von der öffentlichen Finanzierung des Bundes abhängig. Durch Entwicklungsbanken wie die BNDES (Nationalbank für wirtschaftliche und soziale Entwicklung) hat der zivile Bausektor von öffentlichen Mitteln und Regierungsaufträgen profitiert, insbesondere bei öffentlichen Bauleistungen für die Fußballweltmeisterschaft 2014, die Olympischen Spiele 2016 sowie bei staatlichen Investitionen in die Infrastruktur und den Wohnungsbau.

Es ist interessant festzustellen, dass, wie von

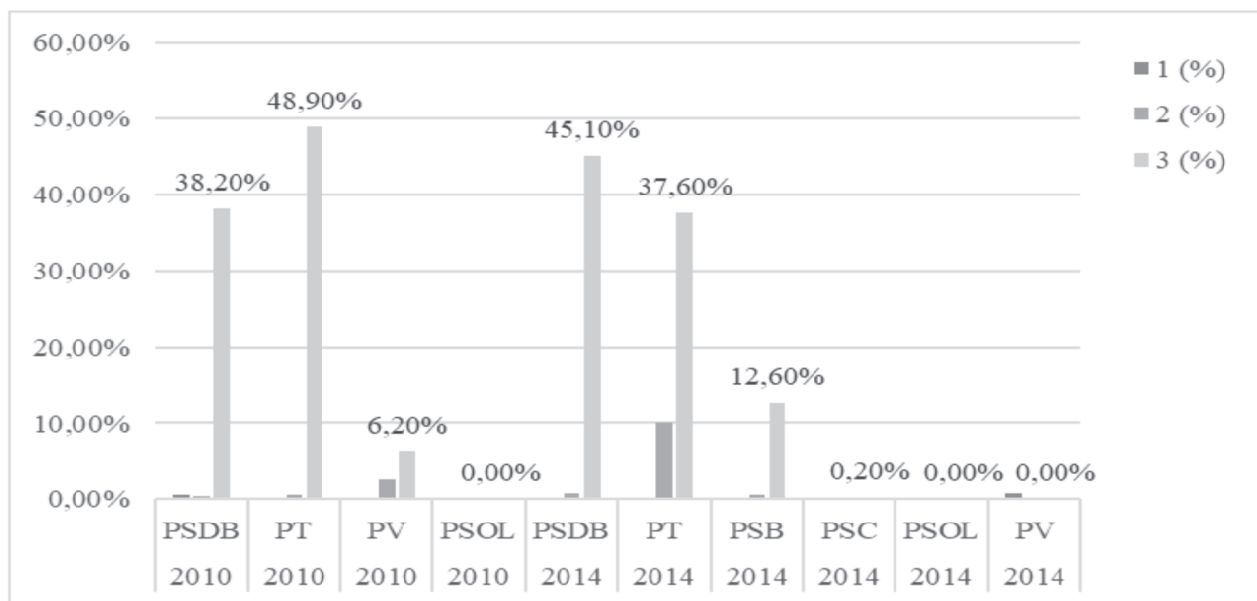
Carazza (2018) ausgeführt, diese Branchen nicht die „Champions“ des nationalen BIP sind. Sektoren wie die Agrar- und Ernährungswirtschaft scheinen die Politik trotz hoher Profitabilität auf andere Weise zu beeinflussen als durch die Finanzierung von Präsidentschaftswahlkampagnen.

Auch ein Blick auf die Hauptempfänger dieser Mittel ist entscheidend für das Verständnis dieses Szenarios. Sowohl 2010 als auch 2014 erwiesen sich die beiden erfolgreichsten Präsidentschaftskandidaten als die größten Empfänger der Kampagnenmittel: nämlich die Kandidatin der Arbeiterpartei PT (Partido dos Trabalhadores) Dilma Rousseff in beiden Wahlkämpfen sowie José Serra im Jahr 2010 und Aécio Neves im Jahr 2014, beide von der Partei PSDB. Marina Silva, die Kandidatin mit der dritthäufigsten Stimmenzahl in beiden Wahlen, war 2010 Kandidatin für die Grüne Partei PV und 2014 Kandidatin der PSB. Sie belegte den dritten Platz der größten Spendenempfänger. Grafik 2 zeigt den Gesamtwert der gesammelten Wahlspenden aller Kandidaten nach ihren Einnahmequellen. Im Jahr 2010 nahm beispielsweise die PT mehr als 50% der gesamten Mittel, die im Rahmen der Präsidentschaftskampagnen in Umlauf gebracht wurden, ein. Diese Mittel entstammten in ihrer großen Mehrheit aus Unternehmensspenden. Im Jahr

¹² Quelle: TSE (Tribunal Superior Eleitoral). Link: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/repositorio-de-dados-eleitorais-1/repositorio-de-dados-eleitorais>, letzter Zugriff: 22.01.2019.

¹³ Viele von ihnen waren direkt in Korruptionsskandale involviert, insbesondere in der Bau- und Lebensmittelindustrie. Viele von ihnen sind direkt in Korruptionsskandale involviert, insbesondere in der Bau- und Lebensmittelindustrie. Das Un-

ternehmen JBS S/A ist im Bereich der Lebensmittelindustrie und des Fleischexports tätig. Es steht symbolisch für das Skandalnetz, das im Wahlkampf 2014 mit der politischen Klasse und verschiedenen Parteien in Verbindung stand.

Grafik 2: Gesamtspendeneinnahmen der Kandidaten (2010 und 2014)

1 – Juristische Personen; 2 – Natürliche Personen; 3 – Öffentliche Gelder

Quelle: TSE (Oberstes Brasilianisches Wahlgericht – Tribunal Superior Eleitoral), Link: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/repositorio-de-dados-eleitorais-1/repositorio-de-dados-eleitorais> (letzter Zugriff 23.01.2019).

2014 belegte der Kandidat Aécio Neves den Platz des größten Spendensammlers. Da die Unternehmen die größten Geldgeber der Kampagne darstellen, sind die Kandidaten mit den höchsten Spendeneinnahmen aus dieser Quelle auch die Gewinner der allgemeinen Spendeneinnahmen, wie in Grafik 2 für die Jahre 2010¹⁴ und 2014¹⁵ erläutert.

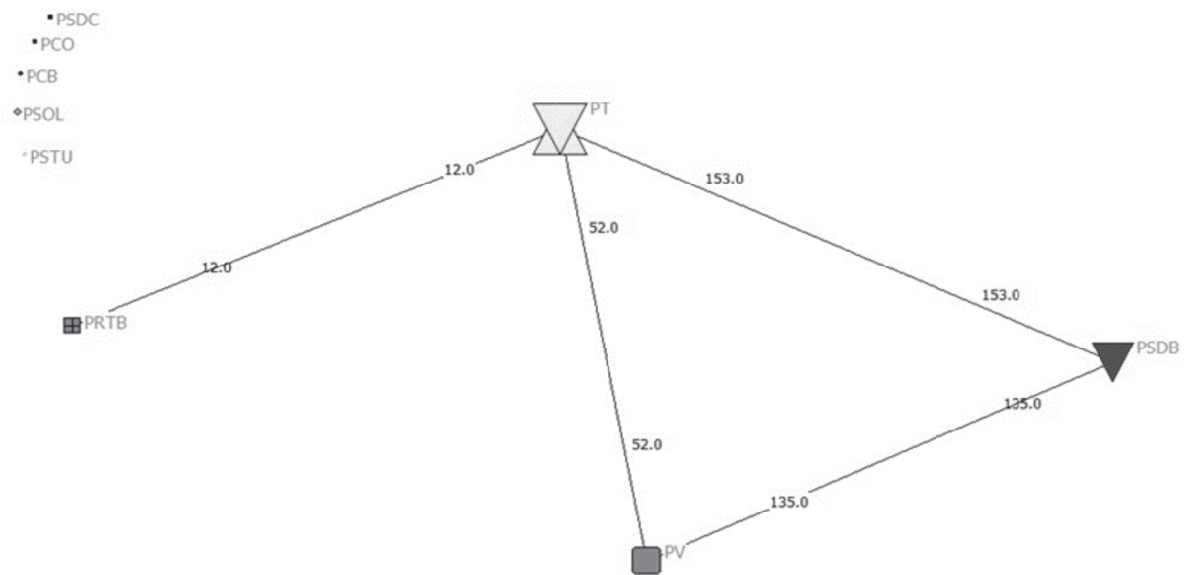
Die politischen Parteien distanzierten sich von festen ideologischen Gesinnungen und bauten die Bandbreite ihrer Beziehungen aus, sowohl in Bezug auf die Wähler (weniger spezifische Botschaften und instabilere soziale Bindungen) als auch hinsichtlich der Finanzierung, indem sie eine Catch-All-Strategie verfolgten (Kirchheimer, 1966). Die größten Spender politischer Kampagnen tendierten ihrerseits dazu, sich als Investoren zu verhalten und ihre Mittel entsprechend der Siegwahrscheinlichkeiten der Kandidaten zu ver-

teilen. Die Lula-Partei (PT), die als traditionell resistent gegen die Finanzierung von Unternehmensseite aufgetreten ist, flexibilisierte diese Position vor allem in den späten 1990er Jahren und begann, Unternehmensfinanzierungen zu akzeptieren (Hunter, 2007).

In den Grafiken 3 und 4 ist dargestellt, welche Unternehmen an welche Kandidaten gespendet haben. Außerdem wurde versucht, das Vorhandensein von gleichzeitigen Spenden zu überprüfen. Verknüpfungen wurden durch eine Linie dargestellt. Grafik 3 zeigt die Daten aus dem Finanzierungsnetzwerk des Wahljahres 2010. Wie man sehen kann, sind die Kandidaten für PT, PSDB, PV und PRTB miteinander verbunden. Die angegebenen Zahlen entsprechen der Summe der gleichzeitigen Spenden. Bei PT und PSDB, den Hauptkonkurrenten dieser Wahl, bestanden 153 Verbindungen. In anderen Worten: Es gab 153 unternehmerische Spenden aus denselben Quellen für Kandidaten dieser Parteien. Der Fall von JBS S/A veranschaulicht dieses Muster in besonderem Maße. Das Unternehmen leistete zwei Spenden an den Kandidaten José Serra und fünf Spenden an die Kandidatin Dilma Rousseff, im ersten Fall im Wert von 2.475.000 Reais, im zweiten von 2.970.000 Reais. Kleinere Parteien wie PSDC, PSOL, PSTU, PCB und PCO wurden aus dem Netzwerk ausgeschlossen, da die Unternehmen, die an diese Parteien gespendet haben, keine Spenden an andere Parteien geleistet haben.

¹⁴ 2010: 9 Präsidentschaftskandidaturen (2 isolierte und 7 Koalitionen): PT (PC do B, PSB, PDT, PR, PRB, PTN, PSC, PTC, PMDB): Dilma Rousseff; PSDB (DEM, PTB, PPS, PMN, PT do B): José Serra; PV: Marina Silva; PCB: Ivan Martins Pinheiro; PCO: Rui Costa Pimenta; PSOL: Plínio de Arruda Sampaio; PSDC: Eymael; PSTU: Zé Maria; PRTB: Levy Fidelix.

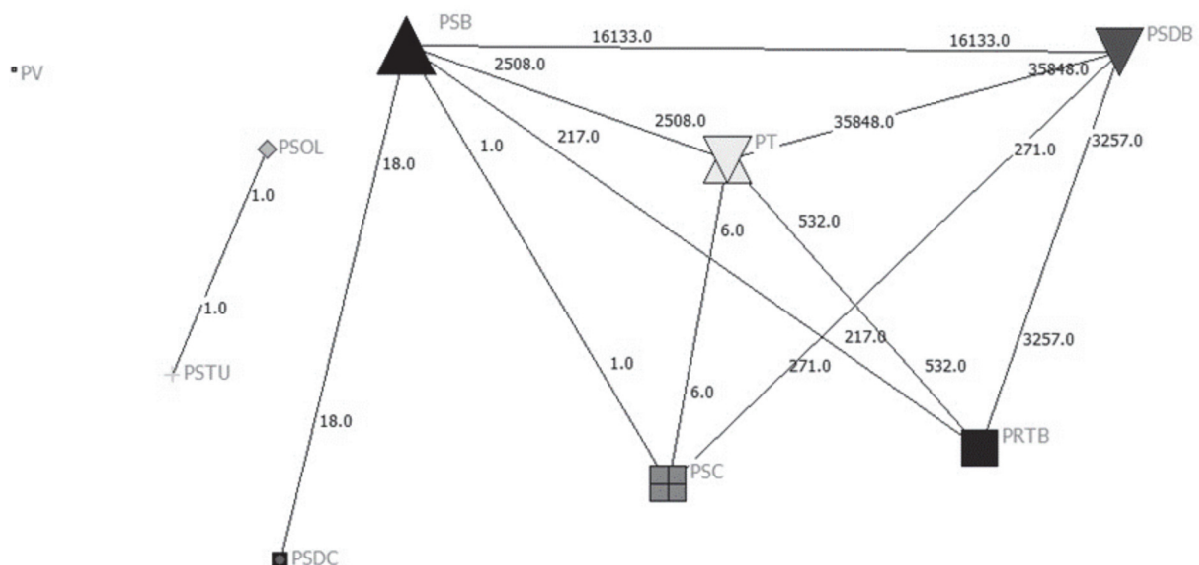
¹⁵ 2014: 11 Präsidentschaftskandidaturen (8 isolierte und 3 Koalitionen): PT (PT, PMDB, PSD, PP, PR, PROS, PDT, PC do B, PRB): Dilma Rousseff; PSDB (PMN, SD, DEM, PEN, PTN, PTB, PTC, PT do B) Aécio Neves; PSB (PHS, PRP, PPS, PPL, PSB, PSL) Marina Silva; PSOL: Luciana Genro; PSC: Pastor Everaldo; PV: Eduardo Jorge; PRTB: Levy Fidelix; PSTU: Zé Maria; PSDC: Eymael; PCB: Mauro Iasi; PCO: Rui Costa Pimenta.

Grafik 3: Finanzierungsnetzwerk der politischen Parteien Brasiliens (2010)

Quelle: TSE (Oberstes Brasilianisches Wahlgericht – Tribunal Superior Eleitoral).

Im Wahlkampf 2014 war das Finanzierungsnetz noch dichter. Es weist eine größere Konzentration von Ressourcen (weniger Spender) und eine größere Streuung auf: Diese Geber spendeten ein größeres Mittelvolumen an mehr Bewerber. Die Verbindungen zwischen der PT und der PSDB überschreiten die 35.000-Marke. Das Unternehmen JBS S/A, das seine

Spendenbeiträge zur Kampagne exponentiell erhöht hat, leistete 7 Spenden an die PRTB-Partei von Levy Fidelix, 31 Spenden an die PSB-Partei von Marina Silva, 441 an die PSDB-Partei von Aécio Neves und 76 an die PT von Dilma Rousseff. Die Nominalwerte betrugen jeweils 123.000,00 Reais, 6.150.000,00 Reais, 49.820.000,00 Reais und 67.035.000,00 Reais.

Grafik 4: Wahlfinanzierungsnetzwerk (2014)

Quelle: TSE (Oberstes Brasilianisches Wahlgericht – Tribunal Superior Eleitoral).

Das Szenario vor den Wahlen 2018: Polarisierung, politische Instabilität und die „Operation Car Wash“

Seit dem Jahr 1994, als die zweite direkte Präsidentschaftswahl stattfand, haben PSDB und PT den Präsidentschaftswahlkampf polarisiert¹⁶. Die nachstehende Tabelle zeigt den Prozentsatz der errungenen Wählerstimmen dieser beiden Parteien. Außerdem ist zu beachten, dass alle gewählten Präsidenten einer dieser beiden Parteien entstammten und auch der zweite Wahlgang, wenn es ihn gab, bis 2014 zwischen diesen beiden Parteien ausgetragen wurde.

Tabelle 1: Stimmentwicklung PT vs. PSDB Präsidentschaftswahlen

1994	1998	2002	2006	2010	2014
1. Wahlgang	1. Wahlgang	1. Wahlgang	1. Wahlgang	1. Wahlgang	1. Wahlgang
Cardoso (PSDB) = 55,22%	Cardoso (PSDB) = 53%	Serra (PSDB) = 23%	Alckmim (PSDB) = 41,6%	Serra (PSDB) = 32%	Neves (PSDB) = 33,5%
Lula da Silva (PT) = 39,97%	Lula da Silva (PT) = 31%	Lula da Silva (PT) = 46%	Lula da Silva (PT) = 48,6%	Rousseff (PT) = 46%	Rousseff (PT) = 41,5%
		2. Wahlgang	2. Wahlgang	2. Wahlgang	2. Wahlgang
		Serra (PSDB) = 38%	Alckmin (PSDB) = 39%	Serra (PSDB) = 43%	Neves (PSDB) = 48,35%
		Lula da Silva (PT) = 61%	Lula da Silva (PT) = 60%	Rousseff (PT) = 56%	Rousseff (PT) = 51,65%

Quelle: TSE (Oberstes Brasilianisches Wahlgericht – Tribunal Superior Eleitoral).

Von den Wahlen 2014 bis zum Wahlkampf 2018, der mit dem Wahlsieg von Jair Bolsonaro seinen Abschluss fand, sah sich das Land schwierigen politischen Prozessen, der Amtsenthebung von Dilma Rousseff¹⁷ und sozialen Protesten gegenüber, welche die politischen Institutionen beeinflussten. Außerdem wurde Brasilien von einer Wirtschaftskrise und einer Reihe von Korruptionsskandalen mit intensiver medialer Berichterstattung erschüttert, was die öffentliche Wahrnehmung in Bezug auf Korruption schärfte und dem Image des wiedergewählten Präsidenten, seiner Partei (PT) und deren Führung sowie den Bauunternehmen Schaden zufügte (Baptista Silva, 2018). Die Korruptionsfrage untergrub somit das Vertrauen der Wählerschaft und machte es den Ab-

geordneten im Namen der „Stimmung auf den Straßen“ leichter, der Regierung ihre Unterstützung zu versagen (Baptista Silva; Telles, 2018).

Parallel zum Amtsenthebungsverfahren der Präsidentin Dilma Rousseff ermittelte die brasilianische Bundespolizei ab 2014 in der sogenannten Operation Car Wash, die von der in Italien durchgeführten Operation Clean Hands inspiriert wurde. Die Operation untersucht Verbrechen der aktiven und passiven Korruption, betrügerischen Verwaltung und Operationen, Geldwäsche, kriminellen Vereinigungen, Hemmung der Justiz und der Verschaffung unangemessener Vorteile.

Auf der Grundlage verschiedener Ermittlungsarten und Kronzeugenaussagen hat die Operation Car Wash bereits die Verwicklung von Verwaltungsmitgliedern der brasilianischen staatlichen Ölgesellschaft (Petrobrás), Politikern verschiedener Parteien, die sowohl Positionen in der Exekutive als auch der Legislative innehatten, sowie großer brasilianischer Unternehmen registriert. Viele dieser Unternehmen sind große Spender von Wahlkampfmitteln.

Die Operation Car Wash hatte große Auswirkungen für die mediale Berichterstattung und

die Meinungsbildung. Richter Sérgio Moro, der in erster Instanz für die Durchführung der Gerichtsverfahren der von der Operation Car Wash untersuchten Straftaten verantwortlich war, wurde von der Bevölkerung als brasilianischer „Held“ für seine Anstrengungen in der Korruptionsbekämpfung gefeiert. Gegenwärtig leitet Sérgio Moro, nachdem er die Einladung von Präsident Jair Bolsonaro angenommen hat, das Ministerium für Justiz und öffentliche Sicherheit. Die Operation Car Wash spielt daher in dem hier hervorgehobenen historisch-politischen Szenario eine bedeutende Rolle, auch wenn über die Urteile in den Strafverfahren, die sich aus den im Rahmen der Operation durchgeführten Ermittlungen ergeben, die Meinungen in der Rechtswelt auseinandergehen.

Aufgrund der Korruptionsvorwürfe, mit denen die traditionellen Parteien und insbesondere die PT belastet wurden, herrschte ab 2014 zunehmend eine Stimmung des Misstrauens und eine Ablehnung der politischen Parteien. Hierdurch wurde insbesondere

¹⁶ Siehe Anhang.

¹⁷ Von Mai bis August 2016 war das Land mit dem Amtsenthebungsverfahren der Präsidentin konfrontiert, die beschuldigt wurde, die Gesetze der finanzpolitischen Verantwortung verletzt sowie Verordnungen erlassen zu haben, die ohne Genehmigung des Nationalkongresses Kosten verursachten.

Raum für das Entstehen sogenannter „unparteiischer“ Bewegungen wie MBL (Movimento Brasil Livre – etwa: „Bewegung für ein Freies Brasilien“) und Vem Pra Rua („Komm auf die Straße“) geschaffen. Telles (2015) hat bereits dargelegt, was später mit dem politischen Aufstieg von Jair Bolsonaro, der bereits seit 2014 als wichtige Persönlichkeit der konservativen Opposition bezeichnet wurde, bestätigt wurde: „Die Nachrichten werden generiert, um konsumiert zu werden. Man kann sagen, dass es im Land bereits einen politischen Markt gibt, der nach einem Sprecher sucht, der die rechte Ideologie, die sich durch einen Anti-Petismus auszeichnet, zum Ausdruck bringt“ (Telles, 2015).

Die neuen Regeln für die Wahlen 2018

Vor dem Hintergrund der wachsenden politischen Polarisierung vor den Wahlen, korruptionsbezogener Strafanzeigen und Ermittlungen im Zusammenhang mit der Operation Car Wash, wurden Initiativen ergriffen, um die Regeln für die Wahlkampffinanzierung zu ändern. Diese hatten insbesondere das Ziel, den Einfluss von Finanzierungsunternehmen auf die Politik abzubauen und die Kampagnenausgaben zu senken. Im Jahr 2015 erklärte der Bundesgerichtshof (STF) in einer von der brasilianischen Rechtsanwaltskammer erhobenen direkten Klage, dass Unternehmensspenden verfassungswidrig und daher fortan verboten sind. Die Verfassungsrichter argumentierten, dass diese Art der Spende dem politischen Pluralismus Schaden zufüge und einige politische Akteure zum Nachteil anderer bevorzugt würden. In diesem Sinne untersagte das Gesetz 13.165/2015 die Finanzierung von Parteien und Kandidaten seitens Privatunternehmen. Außerdem wurden ein Jahr vor der Wahl Ausgabenobergrenzen für die Kampagnen festgelegt (Gesetz 14288/2017). Ein Präsidentschaftskandidat kann im ersten Wahlgang maximal 70 Millionen Reais und im zweiten maximal 35 Millionen Reais ausgeben.

Trotz der Festlegung von Ausgabeobergrenzen für die Wahlkampagnen und des Verbots der Unternehmensfinanzierung hatte das Gesetz keine wesentlichen Auswirkungen auf den Einfluss wirtschaftlicher Macht in der Kampagne. Auf der einen Seite ist zwar festzustellen, dass sich die Art, wie Wahlspenden geleistet werden, grundlegend geändert hat. In der Tat haben die größten Einzelspender (natürliche Personen) ihre persönlichen Spenden im Vergleich zu vergangenen Wahlen erhöht. Außerdem haben Familienmitglieder, die einer Unternehmensgruppe angehören, große offizielle Spenden geleistet, ob-

wohl sie vorher noch nie persönlich gespendet hatten¹⁸. Obwohl die großen Skandalunternehmen die gezielte Finanzierung von Wahlkampagnen vermeiden haben, spendeten Unternehmer hohe Beträge an Parlamentskandidaten. Dies hinderte manche Geberunternehmer nicht daran, verschiedene und untereinander konkurrierende Kandidaten zu finanzieren¹⁹.

Mit der Absicht, die Wahlkämpfe preiswerter zu gestalten, wurde auch die Kampagnenzeit im Fernsehen erheblich verkürzt. Gemäß der neuen Regelung in Artikel 240 des brasilianischen Wahlgesetzes wurde die Wahlzeit im ersten Wahlgang auf 52 Tage und im zweiten auf 20 Tage verkürzt. Auch die für Wahlpropaganda reservierte Sendezeit (Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral – HGPE), die es in Brasilien sowohl im Radio als auch im Fernsehen gibt, wurde auf 35 Tage im ersten Wahlgang und 15 Tage im zweiten Wahlgang gekürzt. Als inhaltliche Veränderung der Wahlpropaganda wurde zum einen die Auftrittszeit der Kandidaten verkürzt: Im ersten Wahlgang sendeten die Radio- und Fernsehsender zwei tägliche Blöcke von 25 Minuten und im zweiten Wahlgang zwei tägliche Blöcke von 10 Minuten. Ebenso wurden die Formate der Werbung stark eingeschränkt, wie z. B. in Bezug auf Spezialeffekte, Montagen und Cartoons. Außerdem wurde das Abspielen der Jingles am Wahltag sowie das Aufstellen elektronischer Puppen und Reklametafeln untersagt. Das Gesetz legte sogar die zulässige Größe der Werbung auf Fahrzeugen fest: Aufkleber dürfen nun eine zulässige Höchstgröße von 50 cm x 50 cm aufweisen; hinten dürfen sie die Heckscheibengröße nicht überschreiten.

Auch das Format der Debatten und der im Internet erlaubten Werbung hat sich verändert. Um Debatten mit Kandidaten für Führungspositionen zu zeigen, müssen Rundfunkveranstalter nun Parteien mit mindestens fünf Abgeordneten im Nationalkongress einladen. Im Internet wurde es Parteien und Kandidaten nun erlaubt, für das Pushen von Social Media Content zu zahlen, was natürlichen Personen untersagt wurde. Außerdem wurde ein Mindestwahlergebnis für den Zugang der Parteien zu Werbezeit und den Parteifonds etabliert. Die Restriktion der Wahlpropaganda sollte den Einfluss des Geldes auf die Kampagne reduzieren, die Kampagnen vergünstigen und mehr Gerechtigkeit unter den Kandidaten schaffen.

¹⁸ <https://noticias.uol.com.br/politica/eleicoes/2018/noticias/2018/09/14/empresarios-doacoes-de-campanha-eleicoes-2018.htm>, letzter Zugriff 29.01.2019.

¹⁹ <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/09/grandes-empresarios-evitam-financiar-presidenciais.shtml>, letzter Zugriff 29.01.2019

Eine weitere wichtige Änderung war das Gesetz 13847 aus dem Jahr 2017, mit dem der sogenannte Sonderfonds für die Kampagnenfinanzierung (FEFC) geschaffen wurde und öffentliche Gelder im Wert von mehr als 1,7 Mrd. Reais für politische Kampagnen zur Verfügung gestellt wurden, damit die Parteien ihre Wahlkämpfe finanzieren können, und das ein Recht auf Fernsehsendezeit und Mittel aus dem Parteifonds gewährleistet.

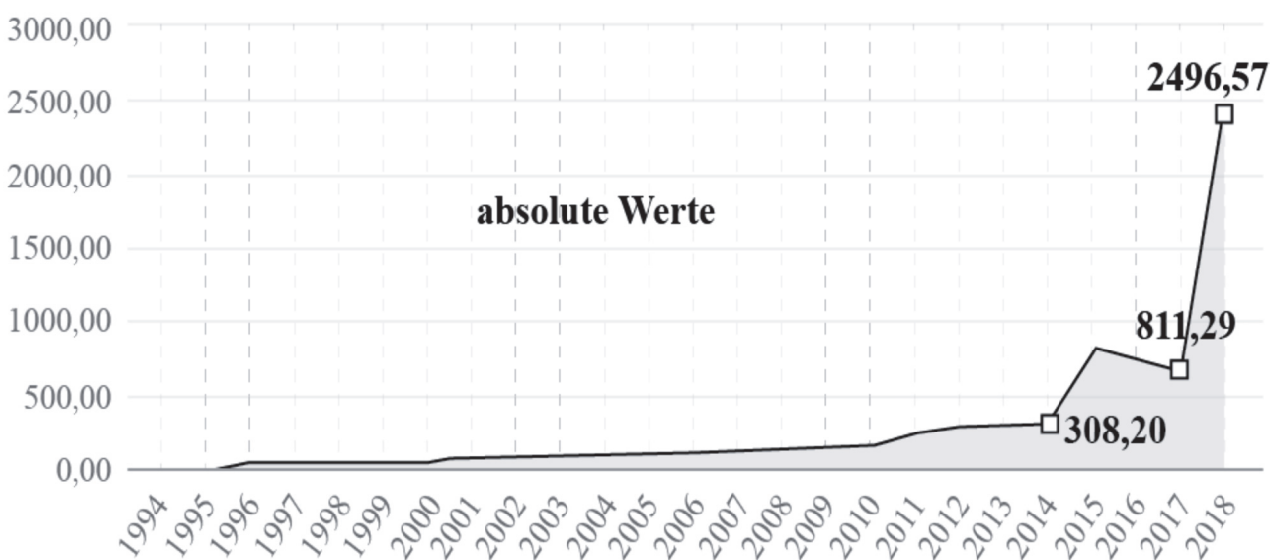
Die 2018 für die Parteien und Kandidaten bestimmten Beträge stammten aus dem Bundeshaushalt (FEFC und Teilfonds) sowie aus Spenden von Einzelpersonen und Eigenmitteln. Wie in Grafik 5 zu sehen ist, ist der Gesamtwert der öffentlichen Gelder in Brasilien seit 1994 stetig gewachsen. Zwischen 2014 und 2015 hat sich dieser Wert mehr als verdoppelt, von 308 Millionen Reais auf über 811 Millionen Reais²⁰. Die von den Unternehmensspenden hinterlassene Lücke wurde vom Bundeshaushalt aufgefüllt. In der Kampagne von 2018 erreichten die Mittel des Parteifonds und des FEFC fast 2,5 Milliarden Reais²¹.

Diese öffentlichen Gelder sind für die Bundeszentralen der Parteien bestimmt. Für diese sind in der Gesetzgebung keine Kriterien für die interne Verteilung

der Mittel festgelegt. Wie in der jüngsten Literatur hervorgehoben wird, werden die Gelder tendenziell an die wettbewerbsfähigsten Kandidaten und an die Parteidirektionen der Bundesstaaten und Munizipien, die im innerparteilichen Wahlkampf eine größere Rolle spielen, verteilt²². Eine weitere Änderung hinsichtlich der Verwendung öffentlicher Mittel bestand in der Verpflichtung der Parteien, mindestens 30% dieses Betrags auf Wahlkampagnen von weiblichen Kandidatinnen zu verwenden.

Insgesamt haben 34 der 35 am Wahlgerichtshof (TSE) registrierten politischen Parteien Mittel aus dem FEFC erhalten. Der Gesamtbetrag in Höhe von R\$ 1.716.209.431,00 wurde am 1. Juni 2018 von der Staatskasse dem TSE zur Verfügung gestellt. MDB und PT waren die Parteien, die die größten Anteile des Gesamtbetrags erhielten: die MDB erhielt etwas über 230 Millionen Reais, die PT 212,2 Millionen und die Sozialdemokratische Partei Brasiliens (PSDB) erhielt auf dem dritten Platz 185,8 Millionen Reais. Zuvor hatten alle Parteien einen Teil der Mittel des Parteifonds erhalten, der zur Aufrechterhaltung der Parteistruktur verwendet wurde. Die Sendezeit-Zeit in Radio und Fernsehen wurde gemäß der Koalition in der Abgeordnetenkammer berechnet.

Grafik 5: Öffentliche Mittel (in Millionen Reais)



Quelle: TSE (Oberstes Brasilianisches Wahlgericht – Tribunal Superior Eleitoral), Link: <http://www.tse.jus.br/> (letzter Zugriff 23.01.2019).

²⁰ Von etwa 82 Millionen US-Dollar auf 216 Millionen US-Dollar. Handelswert. Referenz: Der US-Dollarkurs im Wert von 3,75 Reais.

²¹ Wert in US-Dollar: 533 Millionen.

²² Siehe Schaefer (2018) und Campos (2009).

Übersicht 1: Regulierung des Wahlkampfes in Brasilien

	Bis 2018	In 2018
Finanzierung (Spenden)	<ul style="list-style-type: none"> - Spenden von natürlichen Personen, Eigenmittel, öffentliche Mittel (Parteifonds), Spenden von anderen Kandidaten und Spenden von juristischen Personen. Die Spenden von juristischen Personen können sich auf bis zu 2% des Bruttoumsatzes des Unternehmens belaufen. Die Spenden von Einzelpersonen und des Kandidaten (Eigenmittel) sind gemäß Einkommensteuererklärung auf 10% des Gesamteinkommens der Person begrenzt. - Keine Ausgabengrenze für Wahlkampagnen. 	<ul style="list-style-type: none"> - Spenden von natürlichen Personen, Eigenmittel und öffentliche Mittel (Parteifonds und Sonderfonds für die Kampagnenfinanzierung – FEFC), Spenden von anderen Kandidaten. Die Spenden von Einzelpersonen und des Kandidaten (Eigenmittel) sind gemäß Einkommensteuererklärung auf 10% des Gesamteinkommens der Person begrenzt. - 30% der Mittel des FEFC müssen für die Kampagnen von weiblichen Kandidatinnen verwendet werden (http://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/normas-editadas-pelo-tse/resolucao-no-23-546-de-18-de-dezembro-de-2017-2013-brasilia-df, letzter Zugriff: 22.01.2019). - Ausgabengrenze für Wahlkampagnen.
Fernsehzeit (HGPE)		<ul style="list-style-type: none"> - Die offizielle Fernseh- und Radiokampagne dauerte 35 Tage. Zwei Blöcke im Radio und zwei im Fernsehen mit jeweils 10 Minuten. Zusätzlich zu den Blöcken haben die Parteien Anspruch auf 70 Minuten pro Tag in Intervallen. Die Verteilung der Zeit folgt den Kriterien: 90% geteilt nach dem vorherigen Wahlergebnis der Parteien zur Abgeordnetenversammlung und 10% zu gleichen Anteilen (http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2016/Maio/novas-regras-eleitorais-mudancas-no-calculo-do-tempo-do-horario-no-radio-e-na-tv, letzter Zugriff: 22.01.2019).
Kampagnenzeit	- Die offizielle Wahlkampfzeit betrug durchschnittlich 90 Tage.	- Die offizielle Wahlkampfzeit betrug 45 Tage.

Quelle: Eigene Ausarbeitung.

Paradigmenwechsel in der Wahlfinanzierung

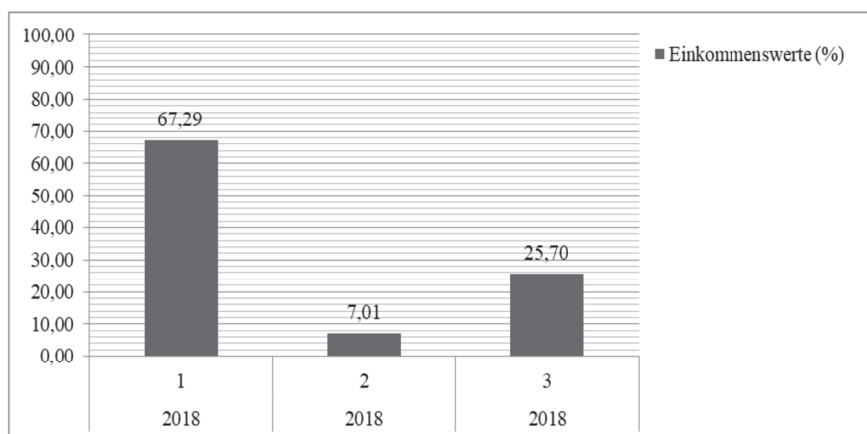
Das Verbot von Unternehmensspenden hatte sichtbare Auswirkungen auf die Wahlen von 2018, wie Grafik 6 zeigt. Die Spendenanteile, die aus öffentlichen Mitteln, von Einzelpersonen und aus Eigenmitteln stammen, nahmen proportional zu.

Die Aufstockung der öffentlichen Mittel für die Parteien bzw. Kandidaten ist das Ergebnis der Gründung der FEFC (67,29% des Gesamtbetrags).

In Bezug auf die Empfänger der Mittel, wie in Grafik 5 dargestellt, sind die Werte im Gegensatz zu den Wahlen von 2010 und 2014 im Jahr 2018 stärker zwischen den Kandidaten verteilt. Fernando Haddad von der PT, Geraldo Alckmin von der PSDB und Ciro Gomes von der PDT waren die Kandidaten, welche den größten Anteil der öffentlichen Mittel für ihre Kampagnen erhielten.

Henrique Meirelles, von der (P)MDB-Partei, finanzierte sich seine Wahlkampagnen selbst. In Nominalwerten konnte er für diese vier (teuersten) Kampagnen jeweils 54 Millionen Reais, 24 Millionen Reais und 57 Millionen Reais an Spendengeldern einsammeln. Als ehemaliger Exekutivdirektor der Lazard Americas Bank und ehemaliger Präsident der Zentralbank während der Lula-Regierung (2003-2010) sowie Finanzminister der Regierung Temer (2016-2018), bezahlte Meirelles seine Kampagne aus eigener Tasche. Das Phänomen, dass ein Millionär seine Kampagne selbst finanziert, betraf aber nicht nur diesen Kandidaten.

Grafik 6: Ursprung der Spenden für die Präsidentschaftskampagnen (2018)

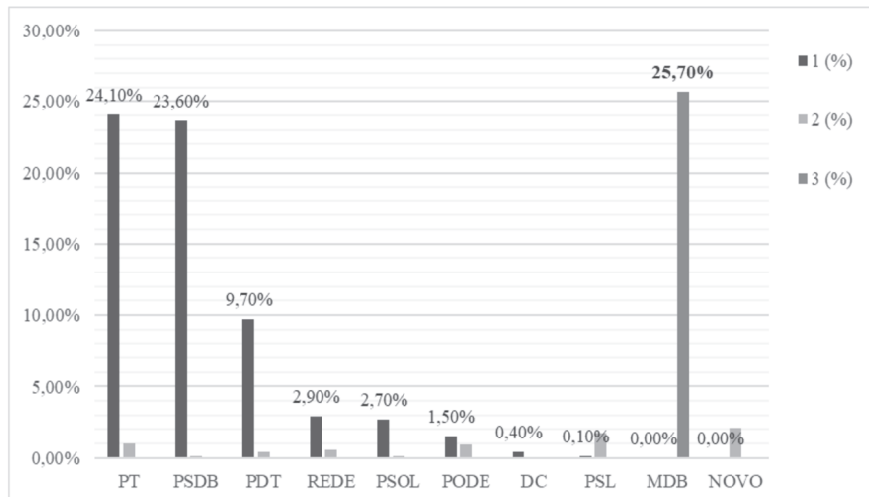


1 – Öffentliche Gelder; 2 – Natürliche Personen; 3 – Eigenmittel

Quelle: (Oberstes Brasilianisches Wahlgericht – Tribunal Superior Eleitoral).

João Amoedo, ein Finanzmillionär und Kandidat der neu gegründeten Partido Novo stellte auch fast den alleinigen Finanzier dar. Grafik 7 legt ein interessantes Detail offen: Fast 25% des während der Präsidentschaftskampagnen gesammelten Geldes stammt aus der Tasche von Meirelles.

Grafik 7: Gesammelte Spendenmittel des Wahlkampfes 2018



1 – Öffentliche Gelder; 2 – Natürliche Personen; 3 – Eigenmittel

Quelle: (Oberstes Brasilianisches Wahlgericht – Tribunal Superior Eleitoral).

Die Hintergründe der Wahlen 2018: Antipolitik, Soziale Netzwerke und Fake News

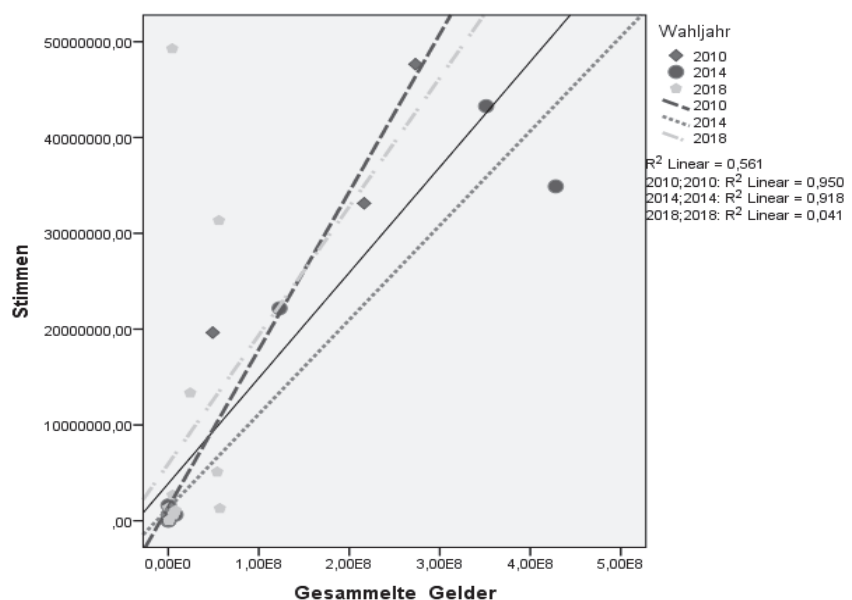
Um die Wahlen von 2018 zu verstehen, müssen mehrere Faktoren in Betracht gezogen werden. Wie bereits einige Experten hervorgehoben haben, handelt es sich bei der Präsidentschaftswahl 2018 um eine kritische Wahl²³, da die Abstimmung im Kontext einer starken Wirtschaftskrise, ideologischer Polarisierung und dem Aufkommen einer konsistenten dritten Kraft (Key, 1955; Schmitt et al., 2016) stattfand.

Diese Faktoren stehen miteinander in Verbindung. Zwei Führungspersönlichkeiten der beiden großen Parteien, die seit 1994 die Präsidentschaftswahlkämpfe beherrscht und das Land seit 22 Jahren regiert haben, wurden im Zuge der Operation Car Wash aus dem Wahlkampf zurückgezogen: Lula da Silva (PT) und Aécio Neves (PSDB). Das Attentat

Abschließend wurde die Korrelation zwischen allen während der Präsidentschaftskampagnen gesammelten Geldern und der Gesamtzahl der für die Kandidaten abgegebenen Stimmen in den ersten Wahlgängen der Jahre 2010, 2014 und 2018 getestet. Wie Grafik 8 zeigt, besteht eine nahezu perfekte Korrelation zwischen abgegebenen Stimmen und den gesammelten Geldern in den Wahljahren 2010 und 2014. Diese Beziehung stellte sich für das Wahljahr 2018 als unbedeutend heraus. Die geringen gesammelten Mittel und die hohe Anzahl der Stimmen für den Wahlsieger Jair Bolsonaro, ebenso wie die Millionenkampagnen, die nur wenige Stimmen verbuchen konnten wie im Falle von Henrique Meirelles und João Amoedo, zeigen, dass im Jahr 2018 ein Paradigmenwechsel stattgefunden hat.

auf den Präsidentschaftskandidaten Jair Bolsonaro und die wichtige Rolle des Internets im Wahlkampf,

Grafik 8: Korrelation zwischen gesammelten Mitteln und Stimmen für die Präsidentschaftswahl (2010, 2014, 2018)



Quelle: (Oberstes Brasilianisches Wahlgericht – Tribunal Superior Eleitoral).

²³ <https://veja.abril.com.br/blog/noblat/eleicao-critica-e-troca-de-guarda/>, letzter Zugriff: 27.01.2019.

insbesondere der sozialen Netzwerke, stellen neben den oben erwähnten signifikanten Änderungen in den Wahlkampffinanzierungsgesetzen weitere wichtige Faktoren im Wahlkampf 2018 dar.

In Bezug auf die Wählerschaft ist eine starke Ablehnungshaltung gegenüber den politischen Führungen und traditionellen Parteien festzustellen. Dieses Misstrauen hat alle wichtigen Institutionen des Landes kontaminiert und das Verhalten der brasilianischen Wählerschaft beeinflusst. Das Meinungsforschungsinstitut Data Folha²⁴ hat erhoben, dass nur 5% der Brasilianer Vertrauen in die Exekutive, nur 3% in die Legislative und nur 2% in die Parteien haben.

Die Ablehnung gegenüber den Kandidaten war während des gesamten Wahlkampfes hoch und fasst die allgemeine Stimmung der letzten Wahl zusammen. Bei Mehrheitswahlen mit einem zweiten Wahlgang ist der Gewinner tendenziell der Kandidat, der am wenigsten in den Wahlumfragen abgelehnt wurde. Diese Umfragen zeigten bereits an, dass die Kandidaten mit der geringsten Ablehnung genau diejenigen waren, welche die größten Chancen besaßen, in den zweiten Wahlgang zu gelangen.

Die Wahl wurde vor allem durch die Tendenz bestimmt, denjenigen Kandidaten zu wählen, dem man die geringste Abneigung entgegenbrachte. Die negative Einstellung gegenüber der Partei des Kandidaten Lula da Silva war größer als gegenüber dem letztendlich siegreichen Kandidaten Jair Messias Bolsonaro (PSL). Insbesondere seine Anti-Korruptionsrhetorik und sein Schwerpunkt auf öffentlicher Sicherheitspolitik trugen zu seinem Sieg bei.

Obwohl Jair Bolsonaro bereits eine bedeutende politische Karriere hinter sich hatte und mehr als 20 Jahre als Parlamentsabgeordneter in der brasilianischen politischen Arena tätig war, bot der historisch-politische Kontext seiner Kandidatur und seiner Partei die Möglichkeit, sich einem wachsenden Teil der Bevölkerung gegenüber als eine neue Alternative zu präsentieren. Bolsonaro verlieh den traditionellen Themen der radikalen brasilianischen Rechten eine Stimme. Diese Themen distanzieren sich insbesondere von den Po-

litiken und Vorschlägen, die von den PT-Regierungen gefördert wurden, wie insbesondere Identitätspolitik und die Umverteilung von Einkommen.

Die brasilianische Bevölkerung setzte in der Tat auf das Projekt und das Image, das Jair Bolsonaro während seiner Kampagne aufgebaut hatte. Zum ersten Mal wählte Brasilien demokratisch eine Regierung mit Vertretern des Militärs: den Präsidenten und Vizepräsidenten. Die Anwendung personalistischer Strategien durch politische Parteien ist ein endemisches Phänomen bei den Wahlen in Brasilien. Der brasilianische Kontext zeigt traditionell hohe Volatilitätsraten in den Wahlen auf. Außerdem weisen die Parteien einen großen Grad der Abhängigkeit in Bezug auf die Präsenz von Persönlichkeiten mit großer medialer Resonanz auf. Obwohl die Sendezeit für die PSL-Partei nur 9 Sekunden betrug und die PSDB-, PT- und MDB-Kandidaten etwa 85% der TV-Werbezeit erhielten, erreichte der Kandidat Bolsonaro eine enorme Sichtbarkeit in den Nachrichten und sozialen Netzwerken, insbesondere nach dem Attentat, dessen Opfer er Anfang September, d.h. noch vor dem ersten Wahlgang, wurde. Auf diese Art und Weise konnte er trotz der ihm zugewiesenen minimalen Fernsehzeit, was den Kontakt mit der Wählerschaft erschwerte, seine Präsenz mit den täglichen Berichten in den Nachrichten und sozialen Netzwerken über seinen Gesundheitszustand nach dem Attentat ausgleichen.

Grafik 9: Übersicht der Reaktionen auf das Bolsonaro-Attentat

1.702.949 Retweets zwischen 18.30 am 06.09. und 09.00 am 07.09.

40,5%

Sprechen von dem Attentat als ein "gefakter Messerstich" und machen sich über die Kritik seitens der Rechten in Bezug auf die fehlende Empathie der Linken lustig

12,7%

Drücken Unterstützung für Bolsonaro aus und wünschen ihm rasche Genesung. Kritisieren die Linke für ihre Positionen

9,8%

Solidaritätsbekundungen mit Kandidaten wie Ciro und Haddad, aber auch Hinweise auf die fehlende Empathie seitens Bolsonaro bei vorangegangenen, ähnlichen Ereignissen

7%

Kritik an den Linken wegen ihrer Zweifel an der Authentizität des Attentats und Solidaritätsbekundungen für den Präsidentschaftskandidaten

8,7%

Kritik an denjenigen, die Freude über das Attentat bekundet haben und deshalb nicht besser als der Präsidentschaftskandidat seien

Quelle: Twitter; Datas: observa2018.com.br/metodologia

Quelle: Twitter; Ausarbeitung: FGV DAPP

²⁴ www.datafolha.com.br. Die Studie wurde am 6 und 7.06.2018 durchgeführt.

Der Angriff auf den Politiker wurde unter Twitter-Nutzern ausführlich kommentiert. Es wurde bestätigt, dass die Anzahl seiner Erwähnungen unmittelbar nach dem Attentat zwischen 16.00 und 18.00 Uhr am Tag des Angriffs 808.400 erreichten. Außerdem bezogen sich um 18.00 Uhr vier der zehn am häufigsten genannten Begriffe in Brasilien auf folgende Vorkommnisse: Gewalt (216.000 Erwähnungen), Schusswaffe (123.000), Juiz de Fora²⁵ (88.000) und Messerstich (83.000). Unter den von den Twitter-Nutzern verwendeten Hashtags zählen #17 (0,6%), #bolsonaro (0,5%), #urgent (0,5%), #2018 (0,4%) und #forçabolsonaro 3%). Gemäß der Methodik der FGV DAPP (Direktion für Public Policy Analysis, Fundação Getúlio Vargas) stellte ein derartiges Referenzvolumen die größte auf Twitter registrierte Reaktion seit den Wahlen von 2014 dar²⁶.

Neben den Änderungen in der Finanzierungsgesetzgebung und in Bezug auf die Wahlkampfzeit stellt die wichtigste Neuerung der Wahlen 2018 eine Regel für Veröffentlichungen in sozialen Netzwerken während der Wahlen dar. Der Kongress hat ein Gesetz erlassen, das Netzwerke und Anwendungen verpflichtet, Veröffentlichungen, die Hassreden fördern und falsche Informationen verbreiten, zu unterbinden. Ziel dieses Gesetzes war es, zu verhindern, dass falsche Profile für diffamierende Angriffe auf die Kandidaten und die Verbreitung von Fake News genutzt würden. Das Phänomen der Fake News hat im Wahlkampf aufgrund ihrer Verbreitung in den sozialen Netzwerken ein großes Ausmaß angenommen. Sie funktionieren, weil Datennutzer dazu neigen, sich auf Ideen zu verlassen, die von einflussreichen Gruppen geformt und gestaltet wurden und Inhalte priorisieren, die ihre Weltanschauungen bestätigen, insbesondere wenn das Misstrauen gegenüber den demokratischen Institutionen wie im Fall Brasiliens groß ist. Die von IDEA BIG DATE während der Kampagne durchgeführte Studie zeigt den Einfluss der Fake News auf Bolsonaro-Wähler auf: 98,21% der Wähler waren mit falschen Nachrichten konfrontiert und 89,77% schenkten diesen Informationen Glauben²⁷.

²⁵ Name der Stadt, in der das Attentat stattfand.

²⁶ Erhebung mit 22.572.58 Veröffentlichungen, die sich auf die Debatte zwischen den fünf Präsidentschaftskandidaten mit den besten Umfrageergebnissen (Jair Bolsonaro, Ciro Gomes, Geraldo Alckmin, Marina Silva und Fernando Haddad) im ersten offiziellen Wahlkampfmonat, zwischen dem 16. August und 16. September, beziehen, zeigen Bolsonaro als am meisten zitierten Kandidaten auf der Plattform Twitter, sowohl auf konservativen als auch progressiven Nutzerprofilen. Dies ist ein weiterer Beleg für die Polarisierung im Internet.

Sei es aufgrund der durch die Gesetzgebung auferlegten Beschränkungen für die Einwerbung von Spendengeldern oder aufgrund des zunehmenden Misstrauens gegenüber den traditionellen Medien: Soziale Netzwerke waren fundamental für die Beeinflussung der Ergebnisse der brasilianischen Präsidentschaftswahlen. Es kam zu einer großen Verbreitung von Fake News, insbesondere über den Instant Messenger WhatsApp, da die Nachrichten in dieser Anwendung verschlüsselt sind und die Verfolgung der Absender erschwert ist. Während des Wahlkampfes erschienen hunderttausende von Unterstützungsgruppen für den Kandidaten Bolsonaro auf der Plattform WhatsApp, die Wahlpropaganda und auch Fake News verbreiteten.

Das Unterstützernetzwerk des Kandidaten Bolsonaro verwendete fortgeschrittene psychometrische Techniken, mit denen Nachrichten ausgehend von personalisierten Merkmalen des Empfängers weitergeleitet werden können. Wie bekannt, ist diese Technologie weit verbreitet und erreichte ihre Blütezeit nach den Wahlen von Donald Trump in den USA. Die finanziellen Kosten dieser Technik sind sehr hoch.

Laut einem Bericht, der in der Zeitung Folha de São Paulo veröffentlicht wurde, würden Unternehmen, die Jair Bolsonaro unterstützten, für den WhatsApp-Messenger zahlen, um den Kandidaten zu begünstigen und Haddad (PT), den Hauptgegner, anzugreifen. Aufgrund der eingegangenen Anzeigen bezüglich nicht verbuchter und nicht öffentlich gemeldeter finanzieller Mittel („Caixa Dois“ – auf Deutsch etwa: Zweite Kasse) erklärte die Staatsanwaltschaft (MPE), dass sie den Verdacht illegaler Spenden seitens privater Unternehmen für die PSL-Kampagne untersuchen würde. Bei der Generalstaatsanwaltschaft (PGE) wurden mindestens zwei Ermittlungsanträge gestellt. In einer anderen, von der Zeitschrift Veja während der Wahlperiode im August 2018 durchgeführten Umfrage, wurde der Einsatz von Robotern bei Twitter nachgewiesen. Diese wurden für gezielte Werbung im Internet eingesetzt und sollten den Wählern den Eindruck vermitteln, dass einige Politiker mehr Einfluss hatten, als sie vorgaben. In Momenten wie der Wahldebatte der TV-Band (offener Kanal des brasilianischen Fernsehens) wurde bestätigt, dass die mit dem Kandidaten Bolsonaro verbundenen Themen zu Trendthemen auf Twitter wurden. Die Bots veröffentlichten vorgefertigte und sich

²⁷ https://www.valor.com.br/politica/5965577/estudo-diz-que-90-dos-eleitores-de-bolsonaro-acreditaram-em-fake-news?utm_source=Facebook&utm_medium=Social&utm_campaign=Compartilhar&fbclid=IwAR3PS0DTaTDL5BexYePzDCuGOXNh7ood02rrIVdPvD4OPCA54C9rJ80bdXY.

wiederholende Phrasen, und einige interagierten sogar automatisch mit Personen, die die Anwesenheit des Kandidaten im Fernsehen kommentierten.

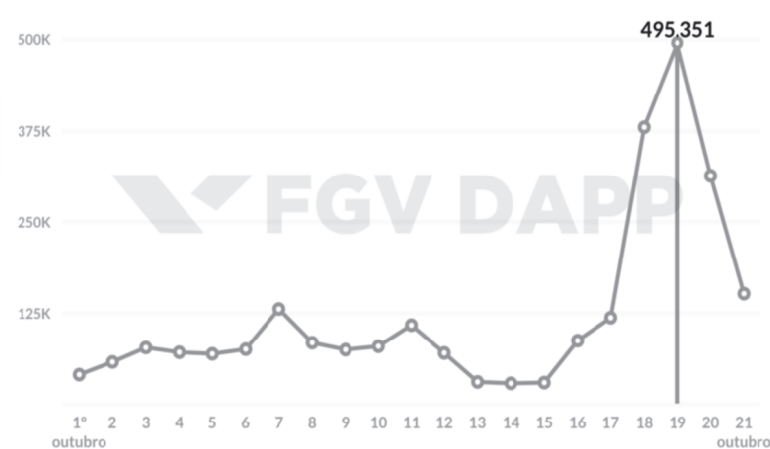
Obwohl Bolsonaro bei zahlreichen Debatten unter den Präsidentschaftskandidaten abwesend war, wurde sein Name auf Twitter im Zuge der Ereignisse am häufigsten genannt. Der Kandidat wurde mehrfach „Champion“ der Erwähnungen in sozialen Netzwerken. Die FGV-DAPP analysierte die Referenzen auf die wichtigsten Falschnachrichten in den offenen sozialen Netzwerken – Twitter, Facebook und Youtube –, um die Reichweite, die sie auf jeder Plattform erzielten, sowie die Reaktion des Netzwerks auf den Inhalt zu messen²⁸. Die wichtigsten Fake News bezogen sich auf Betrugsfälle an den Wahlurnen, den sogenannten „Gay Kit“, das vom PT-Kandidat Haddad verfasste Buch, Pädophilie und eine brasilianische Schutzheilige. Sie richteten sich allesamt gegen den Kandidaten Haddad und erreichten Millionen von Menschen.

Während des Endsprints des zweiten Wahlgangs wurde der Instant Messenger WhatsApp aufgrund der von der Tageszeitung Folha de São Paulo publizierten Enthüllungen zum Hauptthema der Debatte über die Präsidentschaftskandidaten. Nach den Berichten der Zeitung hätten Geschäftsleute Boosting-Pakete für die Verbreitung von Nachrichten, die für Bolsonaro günstig waren, erworben²⁹. Diese Nachrichten hatten enorme Auswirkungen in den sozialen Netzwerken. Am 18. Oktober verzeichneten die Erwähnungen von „WhatsApp“ einen dramatischen Anstieg. Am letzten Tag der Kampagne wurden 1.212 automatisierte Konten gefunden, was 0,3% aller Profile der verzeichneten Interaktionen repräsentiert. Sie erzeugten 80.035 unrechtmäßige Interaktionen, was 4,6% aller Gesamtinteraktionen entspricht.

Vor diesem Hintergrund ist es wichtig anzumerken, dass es, obwohl die Kampagnenkosten offiziell gesunken sind, deutliche Anzeichen dafür gibt, dass sich die Kosten des Wahlkampfes 2018 vom Fernsehen auf soziale Netze verlagert haben und dadurch

eine Kontrolle durch das Wahlgericht erschwert wurde. Die von der FGV durchgeführten Studien bestätigten, dass Roboter in den Wahldebatten miteinander interagieren und die Präsenz der neuen Technologien eine Veränderung der Wahlkampagne darstellte, durch die Verbreitung von sowohl Fake News als auch wahrer Informationen, sowohl in den offenen als auch geschlossenen sozialen Netzwerken, deren Kosten nicht immer offiziell deklariert wurden. Der Anstieg der Zahl der Interaktionen von Robotern, die Debatten anstoßen, macht es erforderlich, dass das Hohe Wahlgericht (TSE) für die bessere Überwachung der Wahlen qualifiziert wird und somit automatisierte Profile unterbinden kann. Aufgrund des hohen Misstrauens in die Politik und in die demokratischen Institutionen ist die Wahl 2018 als die am meisten polarisierte in die brasilianischen Geschichte eingegangen. Bis heute sind die finanziellen Kosten der Anwendung dieser neuen Marketingstrategien, die das Wahlgesetz zum Narren halten, unbekannt.

Grafik 10: Entwicklung der Erwähnung von „WhatsApp“ auf Twitter (01.- 21. Oktober 2018)



Quelle: Twitter; Ausarbeitung: FGV.

Fazit

Die Änderungen in den Finanzierungs- und Wahlkampffregeln regen einige Überlegungen in Bezug auf ihre Folgen für die Parteiorganisationen und die Formen, mit den denen die Kandidaten mit den Wählern in Kontakt treten, an.

Unter dem Gesichtspunkt der offiziellen Rechenschaftspflicht der Präsidentschaftskandidaten gegenüber dem Höchsten Wahlgericht (TSE) wurden mit dem Verbot der Unternehmensfinanzierung etablierte traditionelle Netzwerke verboten. Die Finanzkraft

²⁸ <https://observa2018.com.br/posts/fraude-nas-urnas-e-kit-gay-tem-maior-impacto-que-outras-noticias-falsas-em-twitter-facebook-e-youtube/>.

²⁹ <https://observa2018.com.br/posts/influencia-de-whatsapp-na-campanha-eleitoral-mobiliza-257-milhoes-de-mencoes-sobre-o-aplicativo-no-twitter/>.

von Unternehmen, die in Partei- und Kandidatenstrukturen investieren, war nicht länger von zentraler Bedeutung. Unternehmen, die an Korruptionsskandalen beteiligt waren, rieten ihren Führungskräften an, keine Kampagnen mehr zu finanzieren. Allerdings hinderte dieses Verbot der Unternehmensfinanzierung Millionärskandidaten nicht daran, in ihre eigenen Kampagnen zu investieren.

Die Wahlen brachten echte politische Unternehmer hervor, die sowohl in Bezug auf die Legislative als auch auf die Regierungen in den Bundesstaaten Wahlerfolge verzeichnen konnten. An der Präsidentschaftswahl nahmen auch zwei Millionärskandidaten teil, die bereit waren, in ihre Kampagnen zu investieren und keine Finanzierung seitens der eigenen Partei erhielten. Andererseits ist es bekannt, dass Unternehmer und Familiengruppen von Unternehmensnetzwerken trotz des Unternehmensfinanzierungsverbots als natürliche Personen in Kampagnen investiert haben.

Obwohl die Aufstockung der staatlichen Mittel, wie wir gezeigt haben, sehr bedeutend war, hatte sie keinen Einfluss auf den Erfolg der Kampagnen. Die Präsidentschaftskandidaten, die mit den traditionellen politischen Parteien verbunden waren und am meisten von öffentlicher Finanzierung und Fernsehzeit profitierten, wurden besiegt. Es ist auch wichtig zu betonen, dass neue informelle Investitionsformen stärker hervortraten.

Religiöse Gruppen haben es geschafft, die gesetzliche Beschränkung der Kirchenfinanzierung zu umgehen, indem die Gläubigen Kandidaten für politische Mandate durch ihre Beiträge an die Kirchen finanzierten. Mit der massiven Einführung neuer Kommunikationsnetze, die Tracking, Kontrolle und Transparenz erschwert haben, scheint die Wahl 2018 eine neue Art nicht verbuchter und nicht gemeldeter finanzieller Mittel („Zweite Kasse“) hervorgebracht zu haben.

Geld machte einen Unterschied bei den Wahlen, und zwar insbesondere die Mittel, die über die beim Obersten Wahlgericht (TSE) registrierten Konten hinausgingen. Laut den offiziellen Angaben der Präsidentschaftskampagnen war der Wahlsieger nicht derjenige, der die größten Ausgaben deklarierte. Auch in Bezug auf die Organisation war die Partei des Wahlsiegers unbedeutend.

Der brasilianische Fall macht deutlich, dass nur das Verbot von Unternehmensfinanzierung und die Erhöhung der öffentlichen Investitionen nicht ausreichen, um einen ausgewogenen und transparenten politischen Wettbewerb zu gewährleisten. Brasilien

steht vor Transformationen und Herausforderungen, die die repräsentative Demokratien und Parteien von neuen Finanzierungsquellen abhängig machen. Außerdem ist das Land mit den Folgen der Nutzung neuer Technologien für die Wählerkommunikation in den sozialen Netzwerken konfrontiert. Angesichts der Repräsentationskrise ermöglichten diese Veränderungen das Erstarken einer Führungspersönlichkeit mit einem anti-politischen, populistischen und rechtsextremen Profil.

Anhang

A. Genannte Parteien

PT: Partido dos Trabalhadores

PSDB: Partido da Social Democracia Brasileira

MDB/PMDB: Movimento Democrático Brasileiro

DEM: Democratas

PTB: Partido Trabalhista Brasileiro

PPS: Partido Popular Socialista

PMN: Partido da Mobilização Nacional

PT do B: Partido Trabalhista do Brasil

PV: Partido Verde

PCB: Partido Comunista Brasileiro

PCO: Partido da Causa Operária

PSOL: Partido Socialismo e Liberdade

PSTU: Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado

PSDC: Partido Social Democrata Cristão

PSD: Partido Social Democrático

PP: Partido Progressista

PR: Partido da República

PROS: Partido Republicano da ordem Social

PDT: Partido Democrático Trabalhista

PC do B: Partido Comunista do Brasil

PRB: Partido Republicano Brasileiro

SD: Solidariedade

PEN: Partido Ecológico Nacional

PTN: Partido Trabalhista Nacional

PTC: Partido Trabalhista Cristão

PSB: Partido Socialista Brasileiro

PHS: Partido Humanista da Solidariedade

PRP: Partido Republicano Progressista

PPL: Partido Pátria Livre

PSC: Partido Social Cristão

PRTB: Partido Renovador Trabalhista Brasileiro

PRN: Partido da Renovação Nacional

B. Präsidenten in der neuen brasilianischen Demokratie seit 1985

1. Sarney (PMDB/MDB): 15.03.1985-15.03.1990
Indirekt gewählt im Wahlkollegium; Hauptgegner im Wahlkollegium Maluf, Kandidat der Partei des zivil-militärischen Regimes.
2. Collor (PRN): 15.03.1990-29.12.1992
Bei den ersten Direktwahlen nach dem Ende des zivil-militärischen Regimes gewählt; Hauptgegner in der zweiten Runde Lula da Silva (PT).
3. Franco (PMDB/MDB): 29.12.1992-01.01.1995
Vize von Collor. Übernahm die Präsidentschaft des Landes nach der Amtsenthebung des Präsidenten Collor.
4. Cardoso (PSDB): 01.01.1995-01.01.2003
Hauptgegner von Lula da Silva (PT) bei den beiden Direktwahlen.
5. Lula da Silva (PT): 01.01.2003-01.01.2011
Hauptgegner der Kandidaten der PSDB bei den beiden Direktwahlen (Serra im Jahr 2002 und Alckmin in 2006).
6. Dilma Rousseff (PT): 01.01.2011-31.08.2016
Hauptgegner der Kandidaten der PSDB bei den beiden (Serra im Jahr 2010 e Neves in 2014)
7. Michel Temer (PMDB): 31.08.2016-01.01.2019
Vize von Dilma Rousseff. Übernahm die Präsidentschaft des Landes nach der Amtsenthebung der Präsidentin Dilma Rousseff.
8. Jair Bolsonaro (PSL): 01.01.2019-
Hauptgegner von Haddad (PT) im zweiten Wahlgang.

Quellenangaben

- BAPTISTA SILVA, Érica Anita. *Corrupção e opinião pública: o escândalo da Lava Jato no Governo Dilma Rousseff*. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal de Minas Gerais, 2017.
- BAPTISTA SILVA, Érica Anita; TELLES, Helcimara. *Lava Jato: Escândalo Político e Opinião Pública*. In: KERCHER, Fábio; FERES Jr. João. *Operação Lava Jato e a Democracia Brasileira*. São Paulo: Editora Contracorrente, 2018.
- CAMPOS, M.M. *Democracia, partidos e eleições: os custos do sistema partidário-eleitoral no Brasil*. Tese de Doutorado. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, 2009.
- CARAZZA, B. *Dinheiro, eleições e poder: as engrenagens do sistema político brasileiro*. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

DUVERGER, M. *Os Partidos Políticos*. Zahar Editores. Rio de Janeiro, 1979.

FLEISCHER, D. "Sistema Partidário Brasileiro: 1945-1997". *Política Comparada*, Vol. 1, nº2, 1997.

HUNTER, W. *Corrupção no Partido dos Trabalhadores. O dilema do "sistema"*. In: NICOLAU, J.; Power, T. *Instituições representativas no Brasil. Balanço e reforma*. Ed. UFMG. IUPERJ/UCAM. Rio de Janeiro, Belo Horizonte. pp. 155-167, 2007.

KATZ, Richard; MAIR, Peter. *Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party*. *Party Politics*, London, Vol. 1, n. 1, p. 5-28, 1995.

KERCHER, Fábio; FERES Jr, João. *Operação Lava Jato e a Democracia Brasileira*. São Paulo: Editora Contracorrente, 2018.

KEY V.O, Jr., "A Theory of Critical Elections," *Journal of Politics* 17, pp. 3-18, 1955.

KIRCHHEIMER, O.. *The Transformation of the Western European Party Systems*. In: LaPalombara, J./Weiner, M.. *Political Parties and political Development*. Princeton University Press. Princeton, New Jersey, pp. 177-176, 1966.

KRAUSE, Silvana. *The need for balance in party financing in Brazil*. In: Butler, Anthony Edited by). *Paying for Politics*. Jacana. Johannesburg. pp. 116-136, 2010.

KRAUSE, Silvana; REBELLO, Maurício Michel; DA SILVA, Josimar Gonçalves. *O perfil do financiamento dos partidos brasileiros (2006-2012): o que as tipologias dizem?* *Revista Brasileira de Ciência Política*, 16, pp. 247-272, 2015.

LAAKSO, Markku; TAAGEPERA, Rein. *Effective Number of Parties. A Measure with Application to Western Europe*. In: *Comparative Political Studies* (12) 1: pp. 3-27, 1979.

LAVAREDA, Antônio. *Emoções Ocultas e Estratégias Eleitorais*. Ed. Objetiva, 2009.

PANEBIANCO, Angelo. *Modelos de partido: organização e poder nos partidos políticos*. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

SAMUELS, David. *Money, Elections and Democracy in Brazil*. In: *Latin America Politics and Society*. Vol. 23, pp. 27-48, 2001.

SCHAEFER, B. *As Lógicas de Distribuição do Fundo Partidário: centralização e nacionalização dos partidos brasileiros (2011-2015)*. Dissertação apresentada no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFRGS, 2018.

SCHMITT, H; HAROARSON, H; O; ONNUDOT-TIR, Critical Election in the Wake of an Economic and Political Crisis: Realignment of Icelandic Party Voters? *Scandinavian Political Studies*, Vol. 40, pp. 157-181, 2016.

SOUZA, M. C. *Estado e Partidos Políticos no Brasil (1930-1962)*. São Paulo: Alfa Ômega, 1976.

TELLES, Helcimara de Souza. *Corrupção, Legitimidade Democrática e Protestos: o Boom da Direita na Política Nacional?* *Interesse Nacional*, Vol. 8, pp. 28-46, 2015.

Parteigänger oder neutrale Berichterstatter? Die Berichterstattung in Schweizer Printmedien vor den eidgenössischen Abstimmungstagen.

Prof. Dr. Olaf Jandura¹/Dr. Linards Udris²

Einleitung

In den letzten Jahren nimmt die Bedeutung der Bürgerbeteiligung über Referenden in den westlichen Demokratien stark zu (Hobolt 2009). Dieser Anstieg ist unabhängig davon, ob Referenden, wie in Dänemark oder der Schweiz, eine bindende oder, wie in Frankreich, den Niederlanden oder Spanien, eine für die politische Elite orientierende Funktion innehaben (Vreese & Schuck 2014: 131). Auch in Deutschland wird die Diskussion um eine Stärkung der direktdemokratischen Elemente auf unterschiedlichen politischen Ebenen in den letzten Jahren intensiver geführt. Die Stimmen derer, die eine Ausweitung der Praxis des Abhaltens von Referenden von der lokalen und regionalen Ebene auf die Landesebene sowie auf die Bundesebene fordern, mehrten sich ebenso wie die Studien zu deren Effekten auf die Bevölkerung (u.a. Glantz, Teusch & Schoen 2010, Reinemann, Fawzi & Röder 2012).

Folgt man den Befürwortern, stärkt der Einsatz direkt-demokratischer Elemente die Legitimität des politischen Systems, erhöht die Wahrnehmung der politischen Selbstwirksamkeit der Bürger und wirkt sich somit positiv auf die Zufriedenheit mit der Demokratie als Herrschaftsform aus (Bernauer & Vatter 2012). Gegner einer Ausweitung von Referenden auf Bundesebene halten u.a. entgegen, dass Referenden der Komplexität der Sachfragen nicht gerecht werden können (Oberreuter 2002: 296f.). Dadurch würden politische Entscheidungen anfälliger gegenüber Populismus und die Gefahr einer auch massenmedial angefeuerten zunehmenden Polarisierung des politischen Diskurses wird größer.

Ziel dieses Beitrages ist es, einen Blick in ein Land zu werfen, in dem Volksabstimmungen zum wesentlichen Bestandteil des politischen Systems und der politischen Kultur zählen und viermal jährlich an

den eidgenössischen Abstimmungstagen abgehalten werden. Bei Volksabstimmungen gibt es zwei Typen: Initiativen, d.h. Akteure fordern eine Anpassung der Verfassung respektive ein neues Gesetz, und Referenden, d.h. Akteure fordern, dass das von Regierung und Parlamentsmehrheit verabschiedete Gesetz nicht in Kraft tritt.³ Akteure, die eine Volksinitiative einreichen oder die ein Referendum anstrengen, bezeichnen wir in diesem Beitrag als Initiatoren.

Anhand der Analyse der Medienberichterstattung über 33 zur Abstimmung gelangte nationale Vorlagen zwischen 2014 und 2018 gehen wir folgenden Fragen nach: (1) Wie offen ist die mediale Berichterstattung gegenüber den Initiatoren mit unterschiedlichem politischen Status? und (2) Ist die Berichterstattung über Referenden und Initiativen in den Schweizer Printmedien polarisiert? Den Fokus auf die Massenmedien legen wir, da trotz der Veränderung im Mediengebrauch der Bevölkerung und vor allem der zunehmenden Bedeutung von Social Media-Angeboten auch in der Schweiz die massenmedialen Angebote noch eine wichtige Informationsquelle der Bevölkerung über Politik sind (Udris & Hauser 2017) und ihnen ein Einflusspotential auf die Mobilisierung – gerade bei (intensiven) Volksabstimmungen (Tresch, Lauener & Scaperrotta 2018) – und Entscheidungsfindung empirisch nachgewiesen wurde.

Der Beitrag erörtert zunächst das Wirkungspotential massenmedialer Berichterstattung auf die Informiertheit und die Entscheidungsfindung der Bevölkerung. Anschließend wird der Forschungsstand zu den beiden interessierenden Fragen referiert. Nach der Darstellung der Methode und der Operationalisierungen folgen die durch die Forschungsfragen strukturierte Ergebnisdarstellung sowie ein Fazit und ein Ausblick.

Wirkungspotential der Massenmedien

Die Relevanz der Auseinandersetzung mit der massenmedialen Berichterstattung über Initiativen und Referenden lässt sich auf deren Wirkungspotential auf die Bevölkerung zurückführen. Ähnlich wie in der Wahlforschung sind einerseits Effekte auf die Meinungsbildung und das politische Wissen und andererseits auf die Mobilisierung und das Entscheidungsverhalten empirisch nachgewiesen (de Vreese & Schuck 2014: 136). Laut Hanspeter Kriesi, der systematisch und vergleichend Kampagneneffekte bei Schweizer Volksabstimmungen untersucht hat,

¹ Der Autor war Professor in der Abteilung für Medien und Kommunikationswissenschaft des Instituts für Sozialwissenschaften an der HHU.

² Der Autor ist Oberassistent am Institut für Kommunikationswissenschaft und Medienforschung der Universität Zürich sowie stellvertretender Forschungsleiter des Forschungsinstituts Öffentlichkeit und Gesellschaft an der Universität Zürich.

³ Bei Referenden wiederum gibt es „fakultative“ Referenden, d.h. ein Referendum findet nur statt, wenn Akteure ein solches Referendum lancieren, und ein „obligatorisches“ Referendum, d.h. die Gesetzesvorlage muss zwingend den StimmbürgerInnen vorgelegt werden.

können die Medien (de-)mobilisierend wirken, bestehende Präferenzen verstärken oder Meinungsänderungen herbeiführen, die nicht im Einklang mit den Prädispositionen stehen (Kriesi 2012). Da sich unsere Forschungsfragen auf die Performanz der Medienberichterstattung fokussieren, werden wir im Folgenden auf erstgenannte Effekte eingehen.

Das *Aufmerksam machen* (*Awareness*) auf Initiativen und Referenden ist eine erste relevante Wirkung. Massenmedien sind in der Lage, über ihre Berichterstattung über den Abstimmungsgegenstand diesen auf die Agenda des Publikums zu setzen (McCombs & Shaw 1972). Neben der Intensität der Berichterstattung kann dies durch eine besondere journalistische Betonung in Form von Sonderseiten, Dossiers, Beilagen oder Argumentarien geschehen. Das *Priming*, das Fokussieren auf bestimmte Aspekte des Abstimmungsgegenstandes, ist ein weiterer wichtiger Effekt auf die Meinungsbildung des Publikums. Medien können über ihre Berichterstattung nicht nur entscheiden, ob ein Thema für relevant erachtet wird, sondern auch, welche Aspekte des Themas bei der Meinungsbildung herangezogen werden (McCombs, Lopez-Escobar & Llamas 2000). Eine ausgewogene Medienberichterstattung berücksichtigt daher den Facettenreichtum eines Abstimmungsgegenstandes. Eine einseitige Darstellung bestimmter Aspekte einer Initiative oder eines Referendums wird in der Qualitätsforschung als Bias der Berichterstattung interpretiert. Diese Verzerrung kann dabei die Folge einer redaktionellen Linie eines Mediums oder der Erfolg der PR-Aktivitäten relevanter Akteure der Kampagne sein (u.a. Wettstein 2012). Zuletzt kann die Berichterstattung *Wirkungen auf das Wissen* der Bevölkerung über den Abstimmungsgegenstand haben. Von Lern- und Wissenseffekten spricht man dann, wenn die Bevölkerung im Laufe der Kampagne über den Abstimmungsgegenstand besser informiert ist, wenn Fakten und Positionen besser bekannt sind (Bonfadelli 1994). Besonders bei Themen, die bislang wenig in der Öffentlichkeit diskutiert wurden, sind solche Effekte zu erwarten (Benz & Stutzer 2004, de Vreese & Schuck 2014: 136). Im Resümee dieser Punkte bleibt festzuhalten, dass eine intensive, umfassende und ausgewogene Berichterstattung in den Massenmedien aufgrund ihrer Rezeptionsrelevanz für die politische Meinungsbildung der Bevölkerung zentral ist (Marcinkowski 2005, van Aelst 2014).

Resonanz der Abstimmungsvorlagen: Offenheit für Akteure?

Ein wichtiger Aspekt der Medienberichterstattung – neben Sachlichkeit, Einordnung etc. – ist die Inten-

sität der Medienresonanz selbst, d.h. wie stark überhaupt über eine Vorlage berichtet wird. Dies ist in der Schweiz auch besonders dann wichtig, wenn am selben Tag über verschiedene Vorlagen gleichzeitig abgestimmt wird. Klar ist, dass es ein Mindestmaß an Berichterstattung braucht, damit sich jede Person ein Bild über eine Vorlage machen kann (Marquis et al. 2011). Spannender aber ist die Frage, warum sich die Resonanz der einzelnen Vorlagen unterscheidet. Hier konnten vergleichende Studien aus der Schweiz eruieren, dass die Intensität der Abstimmungsberichterstattung mit (1) der Medienresonanz im Vorfeld der „heißen Phase“, (2) der Höhe der eingesetzten Mittel für politische Werbung, (3) mit identitätspolitischen Vorlagen (statt sozio-ökonomischen Vorlagen) sowie (4) mit einer populistischen Aufladung der Vorlage korreliert (Udris, Eisenegger & Schneider 2018; Udris, Eisenegger & Schneider 2016).

Die Medienresonanz respektive die Unterschiede in der Medienresonanz sind aus verschiedenen Gründen wichtig. Erstens beeinflusst die Stärke der Medienresonanz den Abstimmungsentscheid und damit die Erfolgchancen der Akteure, die eine Vorlage initiiert haben (Kriesi 2005, Bowler & Donovan 1998, Kriesi & Bernhard 2013). Dies liegt daran, dass generell „high-intensity campaigns“ die Mobilisierung erhöhen und damit letztlich auch das Abstimmungsergebnis beeinflussen.⁴ Intensive Kampagnen führen auch mehr zu „argument-basierten Meinungen“ („argument-based opinions“, wobei es sich bei „Argumenten“ auch um Schlagwörter handeln kann), die mehr im Einklang stehen mit dem tatsächlichen Stimmverhalten (Kriesi 2005). Denn bei kaum sichtbaren Kampagnen tendieren StimmbürgerInnen eher dazu, bestimmte Meinungen zu haben, aber trotzdem gegenteilig abzustimmen, weil sie andere Heuristiken wie beispielsweise Parteipräferenz oder Regierungsvertrauen verwenden. Empirisch betrachtet, profitiert das Regierungslager von schwach sichtbaren Kampagnen, während Herausforderern tendenziell stark sichtbare Kampagnen nutzen, weil dadurch ihre relativ gesehen weniger bekannten Argumente sichtbarer und greifbarer werden (Kriesi 2005, für eine Übersicht vgl. Milic et al. 2014: 233-262).

Zweitens ist Medienresonanz wichtig für die politischen Akteure, die im Abstimmungskampf involviert sind. Denn Medienresonanz beeinflusst die „issue ownership“ in einem kompetitiven Parteiensystem (Wagner & Meyer 2014, Walgrave et al. 2009). Dies

⁴ Kriesi (2005) verwendet die Anzahl politischer Inserate in Zeitungen als Indikator für die Sichtbarkeit und Intensität einer Kampagne.

trifft besonders auf Herausforderer respektive Initiatoren zu, d.h. diejenigen Akteure, die für das Zustandekommen einer Abstimmung verantwortlich sind und die damit bewusst im politischen Prozess intervenieren (Initiativen und fakultative Referenden). Herausforderer haben offensichtlich ein großes Interesse daran, mit „ihrer“ Abstimmung die Themenführerschaft zu erlangen (oder zu bestätigen). Deshalb sind sie an starker Medienresonanz interessiert. Gegner von Herausforderern, d.h. die Befürworter des Status Quo, haben ein ambivalentes Interesse an der Medienresonanz. Auf der einen Seite sind sie interessiert an einer starken Resonanz der Vorlage, weil somit auch ihre eigenen Botschaften sichtbarer werden, aber auf der anderen Seite haben sie ein Interesse daran, die Resonanz der Vorlage zu beschränken, um nicht den Herausforderern die Möglichkeit einer profilbildenden Themenbewirtschaftung zu geben.

Ausgewogenheit oder Bias in der Berichterstattung?

Nicht nur die Resonanz einer Abstimmungsvorlage alleine ist entscheidend für die Meinungsbildung, sondern auch die Resonanz im Vergleich zu anderen Vorlagen und auch die Tonalität gegenüber den Vorlagen. Aus normativer Perspektive wird dies mit der Erwartung in eine Vielfalt (respektive Ausgewogenheit) ausgedrückt. Ein „Bias“ würde beispielsweise darin bestehen, dass Medien über manche Vorlagen deutlich stärker berichten als über andere oder über manche Vorlagen deutlich positiver oder negativer als über andere. Freilich ist die Bewertung, welches Maß an Vielfalt ideal ist, umstritten und abhängig von medienexternen und medieninternen Vergleichsmaßstäben (vgl. Hopman et al. 2012). Ein medienexterner Maßstab ist zum Beispiel im politischen System zu suchen: Ein „Bias“ gegenüber linken Vorlagen könnte beispielsweise daher rühren, dass die im politischen System rechten Parteien deutlich höhere Stimmenanteile haben als linke Parteien. Ein medieninterner Maßstab lässt sich über den systematischen Vergleich der verschiedenen Medienangebote ermitteln. Davon ausgehend, dass für alle untersuchten Medien die Nachrichtenlage gleich ist (sowie die politischen Machtverhältnisse etc.), wären größere Unterschiede auf bestimmte Logiken innerhalb der einzelnen Medien zurückzuführen.

Ob eine *ausgewogene Berichterstattung* oder eine verzerrte Berichterstattung vorliegt, wird über die Identifikation redaktioneller Linien ermittelt. Als redaktionelle Linien wird in der Literatur „die von der

aktuellen Ereignislage unabhängige grundsätzliche politische Tendenz eines Mediums (Maurer & Reine- mann 2006: 134) bezeichnet. Jedes einzelne Angebot kann aufgrund seiner politischen Berichterstat- tung in ein Kontinuum zwischen zumeist links und rechts eingeordnet werden. Redaktionelle Linien können dabei auf dem außenpluralistisch organisier- ten Printmedienmarkt von Herausgebern und Verle- gern entschieden werden, im binnenpluralistisch or- ganisierten öffentlich-rechtlichen Rundfunk wird hingegen eine ausgewogene Berichterstattung erwar- tet. Die Freiheit, redaktionelle Linien zu verfolgen, wird erst dann für eine demokratische Gesellschaft zum Problem, wenn diese in eine Polarisierung des politischen Diskurses mündet, in der entweder nur die durch die redaktionelle Linie gedeckten Positi- onen berichtet oder andere Positionen in diskreditie- render und delegitimierender Art und Weise darge- stellt werden. Eine solche Form der Berichterstat- tung verhindert die Kompromissfindung zwischen konkurrierenden Lösungsvorschlägen für gesell- schaftliche Probleme und führt zur Spaltung einer integrierten politischen Öffentlichkeit in verschiede- ne, sich nicht zur Kenntnis nehmende Teilöffentli- chkeiten (Edgerly 2015).

Redaktionelle Linien können explizit und implizit deutlich werden. Für den Leser werden sie in Verlags- informationen, im Kommentariat oder in den Wahl- empfehlungen ersichtlich. So stuft die Neue Zürcher Zeitung ihre redaktionelle Linie als liberal und frei- sinnig-demokratisch ein und gibt vor den Referen- den ihren Lesern Abstimmungsempfehlungen. Sol- che eindeutigen Positionen finden sich jedoch selten. Vielmehr wird die redaktionelle Linie implizit, für den ungeübten Leser des Angebots nur schwer er- kennbar, deutlich. Zur Identifikation impliziter re- daktioneller Linien werden Inhaltsanalysen und Be- fragungen eingesetzt, deren Vor- und Nachteile sich wie kommunizierende Röhren verhalten. Mit quanti- tativen Inhaltsanalysen lassen sich intersubjektiv überprüfbare Aussagen über die Tonalität der Be- richterstattung über einen Abstimmungsgegenstand treffen. Jedoch ist der Forschungsaufwand hier sehr groß, sodass nicht das gesamte Mediensample in die Untersuchung mit einbezogen werden kann. Die Be- fragung von Experten oder des Publikums zur Wahr- nehmung von redaktionellen Linien ermöglicht diese Abdeckung des weiten Spektrums an Angeboten. Die daraus gewonnenen Urteile können aber von der politischen Einstellung der jeweiligen Auskunftspers- on gefärbt sein (Hansen & Kim 2011). Gerade we- gen dieser Differenz finden beide Methoden in der Forschung Akzeptanz (Dahlem 2001: 254f.).

Der Forschungsstand zur Polarisierung der Medienberichterstattung über Abstimmungen ist auch in der Schweiz ausbaufähig. Die Forschungslandschaft wird derzeit dominiert von Einzelfallanalysen zu speziellen Kampagnen sowie der Betrachtung weniger Kampagnen (z.B. Gerth, Dahinden & Siegert 2012). So ging Tresch (2012) auf der Basis einer Inhaltsanalyse in vier Zeitungen (NZZ, Tages-Anzeiger, Le Temps und Tribune de Genève) zur Volksabstimmung „Ja zu Europa“ der Frage nach, ob die Berichterstattung über Volksabstimmungen von den redaktionellen Linien („editorial views“) geprägt ist. Die Auswahl der vier Zeitungen begründet sie u.a. mit einer Einteilung von Blum (2005), der einen ersten Überblick über die redaktionellen Linien der Angebote in der Schweiz gab. Tresch schlussfolgerte in ihrer Studie, dass es keine Verzerrungen in der Berichterstattung gab, sondern die Bürger von den vier Tageszeitungen ausgewogen informiert wurden. Umfassender ist die Untersuchung von Marquis et al. (2011), in der die Berichterstattung zu 24 Abstimmungen im Bereich der Sozialpolitik von 1995 bis 2004 untersucht wurde. Auch diese Autoren kamen zum Ergebnis, dass es keine Polarisierung in der Medienberichterstattung gibt und die meisten Titel ausgewogen über die Vorlagen berichten. Einzig die NZZ wurde als „rechts“ und die Tribune de Genève als „pro welfare“ eingestuft. Marcinkoski und Donk (2012) wählten neun Abstimmungen (aus drei Politikfeldern) zwischen 1983 und 2004 und konstatierten eine relativ hohe deliberative Qualität der Medienberichterstattung, ohne aber die einzelnen Medientitel zu differenzieren. Eine themen- und medienübergreifende Inhaltsanalyse zur Klassifizierung der Medien entlang ihrer politischen Positionierungen steht noch aus.

In der Annahme, dass sich redaktionelle Linien sowohl auf Strukturen zurückführen lassen (z.B. politische Parteien als Besitzer, Chefredakteure als Parteimitglieder etc.) als auch auf die Leserschaft Auswirkungen haben (z.B. Nutzung nur in einem bestimmten politischen Milieu), haben Udris und Hauser (2017) auf der Basis der Daten des Reuters Digital News Reports zumindest die politische Zusammensetzung des Publikums analysiert. In der Befragung sollen sich die Nutzer auf einer Skala von 1 bis 10 selbst einstufen. Aggregiert man die Antworten zeigt sich, dass sich 67 Prozent der Schweizer in der „Mitte“ positionieren und sich 16 Prozent dem „linken“ bzw. 17 Prozent dem „rechten“ politischen Lager zuordnen. Vergleicht man diese Verteilung mit der Publikumsstruktur der relevanten Nachrichtenmedien in der Schweiz, so wird deutlich, dass die Zusammensetzung des Publikums bei den meisten Titeln dem Durchschnitt der Bevölkerung entspricht. Nur bei

wenigen Angeboten wie der Weltwoche, Le Matin und Le Nouvelliste (rechts überrepräsentiert) oder dem Tagesanzeiger und watson.ch (links ist überrepräsentiert) gibt es hier leichte Abweichungen zugunsten eines politischen Lagers.

Methode und Operationalisierungen

Zur Beantwortung der Forschungsfragen führten wir eine Sekundäranalyse des Abstimmungsmonitors durch, der regelmäßig vom Forschungsinstitut Öffentlichkeit und Gesellschaft (fög) der Universität Zürich veröffentlicht wird. Für den Abstimmungsmonitor wird die Berichterstattung über Initiativen und Referenden in zentralen Schweizer Medienangeboten über einen Zeitraum von 11 Wochen mit einer quantitativen Inhaltsanalyse erfasst. Die Ergebnisse der Berichterstattung über die einzelnen Initiativen werden in der letzten Woche vor der Abstimmung veröffentlicht und medial präsentiert. Für diesen Aufsatz greifen wir auf die Berichterstattung über alle 33 Abstimmungsvorlagen zurück, die zwischen dem September 2014 und dem Juni 2018 der Stimmbewölkerung vorgelegt wurden. In den mittlerweile 22 untersuchten Printangeboten⁵ wurden in diesem Zeitraum 10.330 Beiträge dazu veröffentlicht. Die Codierer des fög verschlüsselten als zentrale Kategorien die Tonalität der Berichterstattung gegenüber der Initiative bzw. dem Referendum sowie deren Urheber, die in der Berichterstattung genannten Akteure und den Beitragsstil. Der Ko-Autor war an der Codierung beteiligt und garantiert die Qualität der Daten.

Vor der Beschreibung der Operationalisierungen wollen wir zunächst einen kurzen Überblick über das Datenmaterial geben. Durchschnittlich konnten 469 Beiträge pro Printangebot und 313 Beiträge pro Abstimmungsvorlage verschlüsselt werden. Da sich die Erscheinungsintervalle der Zeitungen unterscheiden und das mediale Interesse gegenüber verschiedenen Initiativen unterschiedlich stark ausgeprägt ist, differieren die Beitragszahlen je nach Medium und je nach Abstimmungsvorlage erheblich. Blicken wir zunächst auf die einzelnen Medientitel. Hier publizierte die mittlerweile eingestellte Wochenzeitung L'Hebdo mit 95 Beiträgen die geringste und die 6x wöchentlich erscheinende Neue Zürcher Zeitung mit 929 Beiträgen die höchste Beitragszahl. Bei den Initiativen und Referenden wird das Spektrum zwi-

⁵ In alphabetischer Reihenfolge sind das: 20 minuten, 20 minutes, 24-Heures, Aargauer Zeitung, Basler Zeitung, Berner Zeitung, Blick, Blick am Abend, Die Südostschweiz, L'Hebdo, Le Matin, Le Matin Dimanche, Le Temps, (Neue) Luzerner Zeitung, Neue Zürcher Zeitung, NZZ am Sonntag, Schweiz am Wochenende/am Sonntag, SonntagsBlick, SonntagsZeitung, Tages-Anzeiger, Tribune de Genève, Weltwoche.

schen geringster und stärkster medialer Beachtung durch zwei Vorlagen aus dem März 2018 aufge-spannt. Am wenigsten wurde über die Vorlage zur Finanzordnung berichtet, bei der es darum ging, ob der Bund (Nationalstaat) – statt die Kantone – weiterhin das Recht hat, bestimmte Steuern wie die Mehrwertsteuer einzuziehen (dieses Recht muss formal alle zehn Jahre verlängert werden) (n= 66). Die größte Resonanz bekam die „No Billag“-Abstimmung, bei der über die Abschaffung der Rundfunkgebühren in der Schweiz entschieden wurde. Hier veröffentlichten die analysierten Zeitungen in dem 11-wöchigen Untersuchungszeitraum 1.222 Beiträge. Sowohl die Länge des Untersuchungszeitraums als auch die Vielzahl und die Vielfalt der Initiativen und Vorlagen bieten eine breite, gut fundierte Basis zur Beantwortung unserer Forschungsfragen.

Die hierfür zu Grunde liegenden Messungen bzw. das für die Auswertung nötige Datenmanagement wird nun beschrieben. Der Stellenwert der Initiatoren von Referenden und Abstimmungen im politischen System wurde auf einer 4-stufigen Ordinalskala erfasst. Als politische Akteure mit sehr niedrigem politischen Status codierten wir alle Akteure aus den Reihen der Zivilgesellschaft, einen eher niedrigen Status haben periphere Verbände oder periphere Parteien sowie Einzelpersonen aus Verbänden oder Parteien, als Akteure mit eher hohem Stellenwert wurden relevante Verbände, kleine Parlamentsparteien in Fraktionsstärke und Gruppen von Politikern aus den Reihen der vier großen Bundesratsparteien SVP, FDP, SP und CVP erfasst. Die vierte Gruppe der Initiatoren mit sehr hohem politischem Stellenwert bilden eben jene vier Bundesratsparteien.

Die Möglichkeit der politischen Polarisierung der Berichterstattung wird über den Umfang und die Tonalität der Berichterstattung über Vorlagen aus dem linken bzw. rechten politischen Lager untersucht. Hierfür fassen wir alle Initiativen und Vorlagen zusammen die einerseits auf linke und andererseits auf rechte Initianten zurückgingen. Von den 33 untersuchten Vorlagen können dabei 15 Initiatoren des linken und acht Initiatoren des rechten Lagers zugeordnet werden. Die restlichen elf Initiativen schließen wir von der weiteren Analyse aus, da sie aus der politischen Mitte oder von Akteuren sowohl aus dem linken als auch rechten Lager kamen bzw. als obligatorische Referenden vorgelegt wurden. Die Beitragszahl für diese Analyse reduziert sich daher auf 4.036 Beiträge für linke und 3.337 Beiträge für Vorlagen rechter Initiatoren. Zentrale Variablen sind einerseits die Anzahl der Beiträge, die über die jeweiligen In-

itiativen publiziert wurden, und zum anderen die Tonalität der Berichterstattung darüber. Hierbei konnten die Codierer zwischen einer positiven (im Sinne der Initiatoren), einer kontroversen (sowohl positive als auch negative Positionen zu den Vorlagen) und einer negativen, das Anliegen der Initiatoren ablehnenden Tonalität differenzieren.

Ergebnisse

Entlang der aufgestellten Forschungsfragen werden nun die Ergebnisse unserer Untersuchung präsentiert. Zunächst interessiert uns dabei, ob die Publikationschancen der unterschiedlich relevanten Akteure im politischen System in den Medienangeboten verschieden bewertet werden.

In der Gesamtschau über alle 22 untersuchten Angebote zeigt sich dabei, dass die Medien über die Vorlagen aller politischen Akteursgruppen berichten. Ein Berichterstattungsbonus zugunsten der Vorlagen der statushohen Akteure kann nicht festgestellt werden. Auf die Vorlagen von Akteuren mit dem niedrigsten Stellenwert entfallen 6 Prozent der Beiträge, auf periphere Verbände und periphere Parteien 29 Prozent, auf machtvollen Verbände und kleine Parteien, die mindestens in Fraktionsstärke im Parlament vertreten sind, ebenfalls 29 Prozent, auf die Vorlagen aus den Reihen der vier großen Parteien als statushohe Akteure 35 Prozent (Tabelle 1). Auch der Blick auf die durchschnittliche Resonanz pro Vorlage unterstreicht den Befund, dass der Status eines Initiators nicht mit der Medienresonanz zusammenhängt (vgl. auch Udris, Eisenegger & Schneider 2018).

Tabelle 1: Berichterstattungsintensität nach Status der Initiatoren

Status der Initiatoren	Anteil an allen Beiträgen	Durchschnitt pro Vorlage
Sehr niedrig	6%	432 (n = 2)
Eher niedrig	29%	188 (n = 10)
Eher hoch	29%	220 (n = 10)
Sehr hoch	35%	426 (n = 12)

Ein Blick in die einzelnen Angebote zeigt, dass es hier nur marginale Unterschiede in der Relevanzzuweisung der Initiativen je nach Akteursgruppe gibt. Im Sonntags-Blick, der Berner Zeitung, L'Hebdo und der Aargauer Zeitung wird etwas mehr über Initiativen von Akteuren mit eher niedrigem politischen Status berichtet, während Weltwoche, Schweiz am Wochenende und Blick am Abend eher die Vorlagen der statushohen Akteure häufiger thematisieren. Alle anderen Printmedien weichen nur geringfügig vom über alle untersuchten Angebote gebildeten Durchschnittswert ab.

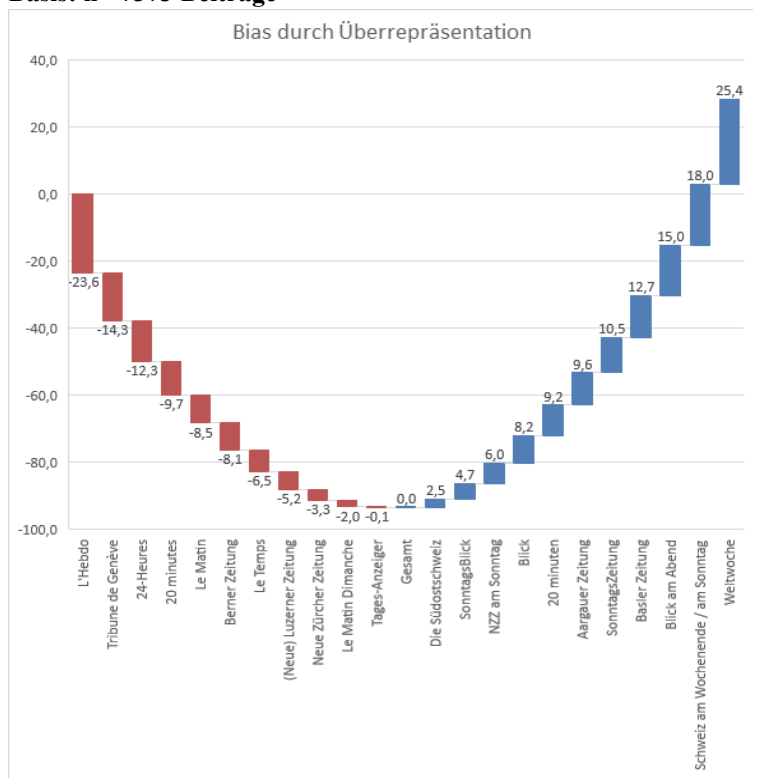
Die zweite Frage zielt auf die Ausgewogenheit der Berichterstattung und damit darauf, inwieweit die verschiedenen Medien insgesamt als polarisiert gelten. Für die Ermittlung des Polarisierungsgrades der Berichterstattung greifen wir auf die Präsenz respektive Resonanz linker und rechter Vorlagen in der Berichterstattung sowie auf deren Tonalität zurück. Die Interpretation der Befunde erfolgt auf der Basis eines medieninternen Vergleichsmaßstabes, bei dem die Berichterstattung eines einzelnen Angebots mit dem Durchschnitt der Gesamtberichterstattung aller 22 untersuchten Angebote verglichen wird. Somit lassen sich die Abweichungen einzelner Angebote von diesem Gesamtmittelwert als redaktionelle Linien der Berichterstattung interpretieren (Donsbach, Rentsch 2011).

Die Analyse der Präsenz der Initiativen rechter und linker Initianten in der Berichterstattung folgt der Annahme, dass eine Überbetonung der Initiativen eines bestimmten politischen Lagers einer Verzerrung der Berichterstattung zugunsten dieses Lagers indiziert (Brettschneider & Wagner 2008). In der Gesamtberichterstattung der 22 untersuchten Angebote entfielen 40 Prozent der Beiträge auf linke Vorlagen und 33 Prozent auf die Vorlagen rechter Initianten. Weil es in unserer Untersuchung 15 linke Vorlagen gibt und nur acht rechte, weist dieser Gesamtbefund auf eine insgesamt klare Übervertretung rechter Vorlagen hin. Die folgenden Abweichungen sind also primär vor dem Hintergrund zu lesen, welche Medien gegebenenfalls weniger stark als andere auf rechte Vorlagen fokussieren.

Deutliche Abweichungen vom Mittelwert zugunsten der Vorlagen linker Initiatoren (respektive eine weniger ausgeprägte Fokussierung auf die rechten Vorlagen) fanden wir bei den Westschweizer Angeboten L'Hebdo (9,3 Prozentpunkte über dem Durchschnitt), Tribune de Genève (7,7 PP), 24-heures (5,8 PP) sowie der Berner Zeitung (5,1). Unterrepräsentiert waren die Vorlagen linker Initianten hingegen bei der Basler Zeitung (-5,0 PP), dem Blick am Abend (-5,9 PP), der Aargauer Zeitung (-6,3 PP), der Weltwoche (-8,8 PP) und der Schweiz am Wochenende (-10,3 PP). Viele dieser Zeitungen finden sich bei der Betrachtung der Präsenz der Vorlagen rechter Initianten unter umgekehrten Vorzeichen bei den Angeboten wieder, die überdurchschnittlich häufig bzw. selten berichten. So

liegt die Weltwoche hier 16,5 Prozentpunkte über dem Durchschnitt, die Pendlerzeitung Blick am Abend 9 PP, die Schweiz am Wochenende und die Basler Zeitung je 7,7 PP. Hingegen stoßen Vorlagen rechter Initianten in L'Hebdo (-14,3 PP), der Tribune de Genève (-6,6 PP) und 24-heures (-6,5) auf ein unterdurchschnittliches publizistisches Echo. In der Gesamtschau zu der Über- und Unterbetonung der Vorlagen rechter und linker Initianten zeigt sich, dass die meisten der 22 untersuchten Schweizer Printangebote hier keine redaktionelle Linie verfolgen, sondern die Bevölkerung in ähnlichem Umfang über die Initiativen informieren. Bei nur wenigen Angeboten ist ein eigener Bias durch Über- und Unterbetonung festzustellen. Dies betrifft einerseits die Westschweizer Zeitungen L'Hebdo (23,6 PP zugunsten der Initiativen linker Initianten), Tribune de Genève (14,3 PP), 24heures (12,3 PP) und die französischsprachige Ausgabe der Pendlerzeitung 20 Minuten (9,7 PP). Die Deutschschweizer Angebote SonntagsZeitung (10,5 PP zugunsten der Initiativen rechter Initiatoren), Basler Zeitung (12,7 PP), Blick am Abend (15 PP), Schweiz am Wochenende (18 PP) und die Weltwoche (25,4 PP) fokussieren andererseits stärker auf die rechten Vorlagen als der Durchschnitt (Graphik 1).

Graphik 1: Bias durch Überrepräsentation (Präsenz) der Vorlagen linker und rechter Initiatoren in der Medienberichterstattung. Basis: n= 7373 Beiträge



Als zweiten Indikator betrachten wir die Tonalität der Berichterstattung gegenüber den Abstimmungsvorlagen linker und rechter Initiatoren. Die Tonalität wird hierbei über die Valenz der Darstellung der jeweiligen Initiative bemessen. Die Valenz der Berichterstattung wird über den Kontrapositionssaldo der im Sinne der Initiatoren positiven und negativen Darstellung der Vorlagen berechnet (dabei werden alle Beiträge, die eine kontroverse/ambivalente Tonalität aufweisen, nicht mehr berücksichtigt). Positive Salden sprechen für eine publizistische Unterstützung, negative Salden für einen eher kritischen Umgang mit den Vorlagen. Die Analysen wurden sowohl für die Berichterstattung über Vorlagen rechter und linker Initiatoren durchgeführt und anschließend aggregiert, um spezifische Aussagen über den Polarisierungsgrad innerhalb des politisch-publizistischen Spektrums in den Schweizer Printmedien treffen zu können.

Schaut man sich die Valenz der Berichterstattung über linke und rechte Vorlagen an, zeigt sich, dass sowohl über Vorlagen linker als auch über Vorlagen rechter Initiatoren mehr ablehnend als zustimmend berichtet wird. Das Kontrapositionssaldo aus positiver und negativer Valenz beträgt für die linken Vorlagen -17 Prozentpunkte und für die rechten Vorlagen -24 Prozentpunkte. Um den Polarisierungsgrad erfassen zu können, wird nun die Differenz zwischen der Valenz der Berichterstattung über Vorlagen beider Initiatorengruppen gebildet. Je höher der Betrag dieser Differenz ist, desto polarisierter ist das Angebot eines Mediums einzuschätzen. Eine maximale Polarisierung ist gegeben, wenn alle Beiträge eines Mediums zugunsten einer und zu Ungunsten der jeweils anderen Initiatorengruppe verfasst wären. In diesem Falle würde die Spannbreite -200 (zugunsten linker Initiatoren) und +200 (zugunsten rechter Initiatoren) betragen. Ein Wert von 0 stünde für eine absolut ausgewogene Berichterstattung. Die Analysen zeigen, dass über alle Medien und Beiträge betrachtet die Berichterstattung über Referenden und Initiativen mit einem Wert von -7 sehr nahe am theoretischen Mittelpunkt zu finden ist, der für eine ausgewogene Berichterstattung steht. Mit L'Hebdo und der Weltwoche bilden zwei Wochenzeitungen, die bei den bisherigen Indikatoren schon aufgefallen sind, die Extrempunkte in der Berichterstattung. Der für L'Hebdo gemessene Wert von -114 steht für eine stark positive verzerrte Berichterstattung zugunsten linker Vorlagen. Die Weltwoche (+79) stellt Vorlagen rechter Initiatoren weit positiver dar als die linker Initiatoren. Neben diesen beiden Ausreißern lassen sich noch drei weitere Gruppen von Medienangeboten identifizieren. Eine eher linke Ausrichtung zeigt

sich bei Le Matin (-40), dem Tages-Anzeiger (-32), dem Blick (-29), 24heures (-26) und der Tribune de Genève (-23). Eine eher rechte Tonalität weisen die Basler Zeitung (25), die Neue Zürcher Zeitung (14), die Schweiz am Wochenende (14) sowie die Luzerner Zeitung (12) auf. Alle anderen der 22 untersuchten Angebote haben keine eindeutige Tendenz in der Tonalität der Berichterstattung (Tabelle 2).

Tabelle 2: Kontrapositionssalden in der Berichterstattung über Vorlagen linker und rechter Initiatoren.

	Kontrapositionssaldo*
Weltwoche	76
Basler Zeitung	25
Neue Zürcher Zeitung	14
Schweiz am Wochenende/am Sonntag	14
(Neue) Luzerner Zeitung	12
NZZ am Sonntag	6
Le Matin Dimanche	6
Die Südostschweiz	1
20 minutes	-5
SonntagsZeitung	-6
20 Minuten	-7
SonntagsBlick	-7
Gesamt	-7
Aargauer Zeitung	-12
Berner Zeitung	-13
Le Temps	-19
Tribune de Genève	-23
Blick am Abend	-24
24-Heures	-26
Blick	-28
Tages-Anzeiger	-32
Le Matin	-40
L'Hebdo	-114

*Kontrapositionssaldo: Differenz des Anteils von Beiträgen mit positiver und negativer Valenz zu den Initiativen

In der Gesamtschau beider herangezogener Indikatoren zur Bestimmung der redaktionellen Linien von Printangeboten in der Schweiz lässt sich resümierend feststellen, dass nur wenige der 22 untersuchten Angebote bei beiden Indikatoren eine eindeutige Tendenz aufweisen. Den Deutschschweizer Angeboten Weltwoche, Schweiz am Wochenende und Basler Zeitung kann eine redaktionelle Linie zugunsten der rechten Initiatoren attestiert werden. Sie berichten im Vergleich zu allen 22 untersuchten Angeboten zum einen umfassender über von rechten Initiatoren eingebrachten Volksabstimmungen und stellen diese zum anderen wiederum im Vergleich zu den anderen untersuchten Angeboten positiver dar. Bei den Westschweizer Angeboten L'Hebdo, Le Matin und 24-heures zeigt sich eine redaktionelle Linie zugunsten der Volksabstimmungen, die aus dem linken Lager initiiert werden.

Für die anderen Angebote gibt es kein so eindeutiges Muster. So sind die Initiativen keines politischen Lagers in der Neuen Zürcher Zeitung überrepräsentiert, in der Valenz der Berichterstattung lässt sich allerdings eine positivere Darstellung der Volksabstimmungen aus dem rechten Lager erkennen. Bei 20 minutes hingegen finden wir eine Überbetonung linker Vorlagen, aber keine ausgeprägte positive Tonalität zu diesen.

Fazit und Ausblick

Eine gesellschaftsweite politische Öffentlichkeit ist ein zentrales Element im Selbstverständnis der westlichen Moderne, das in dem Gedanken der Partizipation der Bürger an politischen Entscheidungen kulminiert. Direktdemokratische Verfahren stärken die Partizipation der Bevölkerung. Zu den Gelingensbedingungen einer funktionierenden gesellschaftsweiten politischen Öffentlichkeit zählen zwei Grundvoraussetzungen. (1) Bürger nehmen Argumente der Gegner wahr und (2) gibt es eine massenmediale Berichterstattung, in der Akteure und deren Positionen aufgegriffen und zueinander in Beziehung gesetzt werden, damit sich die Bürger ein umfassendes Bild von den zur Abstimmung stehenden Themen machen können.

In der vorliegenden Studie wurde am Beispiel der Schweiz untersucht, wie intensiv und wie ausgewogen 22 verschiedene Printangebote über 33 Abstimmungen berichteten. Anhand verschiedener Indikatoren prüften wir, inwieweit es in der Schweiz eine mediale Polarisierung der Berichterstattung zugunsten bestimmter politischer Lager gibt. Die Ergebnisse lassen sich wie folgt zusammenfassen:

Hinsichtlich der Präsenz der Vorlagen gibt es keinen Bonus für statushohe politische Akteure. Alle Statusgruppen, die als Initiatoren in Erscheinung treten, sind in der Medienberichterstattung etwa gleichverteilt vertreten. Nicht jede einzelne Organisation kann sich gleich gut Gehör verschaffen. Doch der Status spielt kaum eine Rolle. In der Summe gelingt somit Akteuren mit unterschiedlich hohem Status der Weg in die massenmediale politische Öffentlichkeit.

Sowohl linke als auch rechte Initiativen und Referenden stoßen in der Summe auf mehr Kritik als auf Zustimmung. Dieser „Negativismus“ ist in erster Linie Ausdruck eines „status-quo“-Bias, der auch die politischen Machtverhältnisse reflektiert. Schließlich werden Initiativen und Referenden per definitionem immer von „Herausforderern“ angestrengt, die sich gegen die Position der in der Schweiz überparteilich zusammengesetzten Regierung und des Parlaments wenden.

Nach der Würdigung von Resonanz und Tonalität als Indikatoren zur Ermittlung der redaktionellen Linie zeigt sich, dass die meisten untersuchten Printangebote im medieninternen Vergleich zur Gesamtberichterstattung ausgewogen über die Initiativen berichten. Ausgeprägte redaktionelle Linien zugunsten der rechten bzw. linken Initiatoren finden mit der Weltwoche, Schweiz am Wochenende und Basler Zeitung und L'Hebdo, Le Matin und 24-heures nur bei jeweils drei Angeboten.

Insgesamt sprechen die Befunde dafür, dass die Berichterstattung über Referenden und Initiativen in der Schweiz aktuell zu keiner massenmedial befeuerten Polarisierung des politischen Diskurses führt. Zwei grundlegende Faktoren sind ausschlaggebend, dass sich in der Medienberichterstattung keine oder nur moderate redaktionellen Linien widerspiegeln. Erstens das Prinzip der Konkordanzdemokratie, bei dem alle relevanten politischen Kräfte in die Entscheidungsfindung mit einbezogen werden, und zweitens die Loslösung der Presse von den früheren politischen Trägern und Milieus, die in der Schweiz zwar spät einsetzte (ca. 1960er und 1970er Jahre), sich aber relativ rasch vollzog (Lucht & Udris 2013), und der parallel einsetzende Bedeutungsanstieg des öffentlichen Fernsehens.

Vor diesem Hintergrund der geringen Polarisierung kann vorerst ein positives Fazit gezogen werden. Doch freilich ist die Polarisierung (resp. Ausgewogenheit) nur einer von vielen Aspekten, mit denen die Qualität der öffentlichen Debatte über Abstimmungsvorlagen bewertet werden muss. Der Diskurs vor Abstimmungen ist voraussetzungsreich und setzt neben einer geringen Polarisierung ebenso voraus, dass verschiedene Stimmen (auch verschiedene Medientitel) sich beteiligen oder dass einordnende Argumente ausgetauscht werden und nicht emotionale und personalisierende Botschaften die Resonanz befeuern. Diese Voraussetzungen sind in der Schweiz immer noch vorhanden; die Qualität vieler Medientitel ist nach wie vor gut und die Nutzer vertrauen den Medien nach wie vor (vgl. fög 2018). Doch es gibt sehr problematische Entwicklungen: Die Medienkonzentration ist in den letzten Jahren stark gestiegen und auch formell unabhängige Titel (desselben Unternehmens) teilen immer mehr dieselben Nachrichtenbeiträge und Kommentare, auch zu Abstimmungen (fög 2018). Das heißt, hier lässt sich ein Trend zu mehr Uniformität statt Vielfalt feststellen. Zudem haben populistisch und emotional aufgeladene Vorlagen nachweislich bessere Resonanzchancen (vgl. Udris, Eisenegger & Schneider 2018) und die-

jenigen Medientitel, die weniger einordnen und dafür stärker emotionalisieren und personalisieren, sind ausgerechnet diejenigen, die im Vergleich zu qualitätsstarken Titeln an Reichweite gewinnen. Ein Einsatz direktdemokratischer Mittel sollte mit diesem Wissen immer auch mit Blick auf die Infrastrukturen und die Qualität der öffentlichen Kommunikation diskutiert werden.

Literatur

- Benz, M., & Stutzer, A. (2004). Are voters better informed when they have a larger say in politics? Evidence for the European Union and Switzerland. *Public Choice*, 119, 31–59.
- Bernauer, J., & Vatter, A. (2012). Can't get no satisfaction with the Westminster model? Winners, losers and the effects of consensual and direct democratic institutions on satisfaction with democracy. *European Journal of Political Research*, 51, 435–468.
- Blum, R. (2005). Politischer Journalismus in der Schweiz. In P. Donges (Hg.), *Politische Kommunikation in der Schweiz* (S. 115–130). Bern: Haupt.
- Bonfadelli, H. (1994). *Die Wissensluft-Perspektive: Massenmedien und gesellschaftliche Information*. Konstanz: UVK.
- Bowler, S., & Donovan, T. (1998). *Demanding choices: Opinion, voting, and direct democracy*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Brettschneider, F., & Wagner, B. (2008). „And the winner should be...“ Explizite und implizite Wahlempfehlungen in der Bild-Zeitung und der Sun. In S. Adam & B. Pfetsch (Hg.), *Massenmedien als politische Akteure. Konzepte und Analysen* (S. 225–244). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften/GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden.
- Dahlem, S. (2001). *Wahlentscheidung in der Medien-gesellschaft: Theoretische und empirische Grundlagen der interdisziplinären Wahlforschung* (Vol. 27). Freiburg: Alber.
- Donsbach, W., & Rentsch, M. (2011). Methodische Designs zur Messung subjektiver Einflüsse auf Nachrichtenentscheidungen von Journalisten. In O. Jandura, T. Quandt, & J. Vogelgesang (Eds.), *Methoden der Journalismusforschung* (S. 155–170). VS, Verl. für Sozialwiss.
- Edgerly, S. (2015). Red Media, Blue Media, and Purple Media: News Repertoires in the Colorful Media Landscape. *Journal of Broadcasting & Electronic Media*, 59(1), 1–21. doi:10.1080/08838151.2014.99 8220.
- fög – Forschungsinstitut Öffentlichkeit und Gesellschaft / Universität Zürich (Hg.) (2018). *Jahrbuch Qualität der Medien. Schweiz – Suisse – Svizzera*. Basel: Schwabe. Abrufbar unter: <https://www.qualitaet-der-medien.ch/>.
- Gerth, M., Dahinden, U., & Siegert, G. (2012). Coverage of the Campaigns in the Media. In H. Kriesi (Hg.), *Political Communication in Direct Democratic Campaigns: Enlightening or Manipulating?* (pp. 108–124). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Glantz, A., Teusch, R., & Schoen, H. (2010). Abstimmungskampf, Informationsvermittlung und Stimm-entscheidung beim Volksentscheid über den Nichtraucherschutz in Bayern. In L. P. Feld, P. M. Huber, O. Jung, C. Welzel, & F. Wittreck (Hg.), *Jahrbuch für direkte Demokratie* (S. 295–320). Baden-Baden: Nomos.
- Hansen, G. J., & Kim, H. (2011). Is the Media Biased Against Me?: A Meta-Analysis of the Hostile Media Effect Research. *Communication Research Reports*, 28(2), 169–179. doi:10.1080/08824096.2011.565280.
- Hobolt, S. B. (2009). *Europe in Question. Referendums on European Integration*. Oxford: Oxford University Press.
- Hopmann, D., van Aelst, P., & Legnante, G. (2012). Political balance in the news: A review of concepts, operationalizations and key findings. *Journalism* 13(2), 240–257. DOI: 10.1177/1464884911427804.
- Kriesi, H. (2005). *Direct democratic choice: The Swiss experience*. Lanham, Md: Lexington, Books.
- Kriesi, H. (2012). Conclusion. In H. Kriesi (Hg.), *Political Communication in Direct Democratic Campaigns: Enlightening or Manipulating?* (S. 225–240). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Kriesi, H., & Bernhard, L. (2013). Die Referendumsdemokratie. In H. Scholten & K. Kamps (Hg.), *Abstimmungskampagnen: Politikvermittlung in der Referendumsdemokratie* (pp. 3–18). Wiesbaden: Springer VS.
- Lucht, J., & Udris, L. (2013). Kommerzialisierung und Konzentration der Medien im internationalen Vergleich. *Studien Qualität Der Medien*. (1), 1–31.
- Marcinkowski, F. (2005). Deliberation. Medienöffentlichkeit und direktdemokratischer Verfassungsentscheid – Der Fall Lichtenstein. In T. Hitzel-Cassagnes & T. Schmidt (Hg.), *Demokratie in Europa und europäische Demokratien. Festschrift für Heidrun Abromeit* (S. 1–27). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

- Marcinkowski, F., & Donk, A. (2012). The Deliberative Quality of Referendum Coverage in Direct Democracy: Findings from a Longitudinal Analysis of Swiss Media. *Javnost/The Public*, 19(4), 93–110.
- Marquis, L., Schaub, H., & Gerber, M. (2011). The Fairness of Media Coverage in Question: An Analysis of Referendum Campaigns on Welfare State Issues in Switzerland. *Swiss Political Science Review* 17(2), 128–163.
- Maurer, M., & Reinemann, C. (2006). *Medieninhalte: Eine Einführung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- McCombs, M. E., Lopez-Escobar, E. & Llamas, J. P. (2000). Setting the agenda of attributes in the 1996 Spanish general election. *Journal of Communication*, 50 (2), 77–92.
- McCombs, M. E., & Shaw D. L. (1972). The agenda-setting function of the mass media. *Public Opinion Quarterly*, 36 (2), 176–187.
- Milic, T., Rousselot, B., & Vatter, A. (2014). *Handbuch der Abstimmungsforschung. Politik und Gesellschaft in der Schweiz: Vol. 2*. Zürich: Neue Zürcher Zeitung.
- Oberreuter, H. (2002). Direkte Demokratie und die repräsentative Verfassung der Bundesrepublik Deutschland. *Zeitschrift für Politikberatung*, 49 (3), 290–305.
- Reinemann, C., Fawzi, N., & Röder, P. (2012). Mehr Beteiligung = bessere Berichterstattung? Ein Vergleich der Presseberichterstattung über die parlamentarische Entscheidung und den Volksentscheid zum Nichtraucherschutzgesetz in Bayern (S. 351–380). *SCM Studies in Communication and Media*, 1 (3–4).
- Tresch, A. (2012). The (Partisan) Role of the Press in Direct Democratic Campaigns: Evidence from a Swiss Vote on European Integration. *Swiss Political Science Review* 18(3), 287–304. DOI: 10.1111/j.1662-6370.2012.02073.x.
- Tresch, A., Lauener, L., & Scaperrotta, L. (2018). VOTO-Studie zur eidgenössischen Volksabstimmung vom 4. März 2018. Lausanne: FORS.
- Udris, L., Eisenegger, M., & Schneider, J. (2016). News Coverage about Direct-Democratic Campaigns in a Period of Structural Crisis. *Journal of Information Policy*, 6, 68–104.
- Udris, L., Eisenegger, M., & Schneider, J. (2018). Medienresonanz von Abstimmungsvorlagen im Vergleich. In D. Kübler (Hg.), *Schriften zur Demokratieforschung. Herausgegeben durch das Zentrum für Demokratie Aarau. Medien und direkte Demokratie* (S. 65–88). Zürich: Schulthess.
- Udris, L. & Hauser, L. (2017). Reuters Institute Digital News Report – Ergebnisse für die Schweiz. fög – Forschungsinstitut Öffentlichkeit und Gesellschaft/Universität Zürich. https://www.foeg.uzh.ch/dam/jcr:8d44f1f2-ec81-4cb4-90f0-be453b1bba67/DNR_2017.pdf.
- van Aelst, P. (2014). Media, political agendas and public policy. In C. Reinemann (Hg.), *Handbooks of Communication Science [HoCS]/Political Communication* (Vol. 18, S. 231–248). Berlin: de Gruyter Mouton.
- Vreese, C. H. de, & Schuck, A. R. (2014). Political communication in referendums. In C. Reinemann (Hg.), *Handbooks of Communication Science [HoCS]/Political Communication* (Vol. 18, S. 129–149). Berlin: de Gruyter Mouton.
- Wagner, M., & Meyer, T. M. (2014). Which Issues do Parties Emphasise? Salience Strategies and Party Organisation in Multiparty Systems. *West European Politics*, 37(5), 1019–1045.
- Walgrave, S., Lefevre, J., & Nuytemans, M. (2009). Issue Ownership Stability and Change: How Political Parties Claim and Maintain Issues Through Media Appearances. *Political Communication*, 26(2), 153–172.
- Wettstein, M. (2012). Frame adoption in referendum campaigns: The effect of news coverage on the public salience of issue interpretations. *American Behavioral Scientist*, 56 (3), 318–333.

Fraktions- und Regierungsbildung in der Rechtsprechung des Verfassungsgerichts der Republik Kosovo

Durim Berisha, LL.M.¹

I. Einleitung

Demokratisierungsprozesse in Entwicklungsstaaten werden meistens von Diskussionen und Ereignissen begleitet, welche auf die frühen Auseinandersetzungen zwischen verschiedenen Staatsgewalten zurückgreifen, die vor, während und nach den Revolutionen in den europäischen Staaten stattfanden. So auch in Kosovo. Auch wenn die von *Montesquieu* entwickelte Lehre der Gewaltenteilung² in Teilen nach wie vor von politischen und wissenschaftlichen Akteuren rezipiert wird, zeigt sich in der heutzutage geführten Debatte in Kosovo ein transformiertes Verständnis dieses Konzeptes. In der Gegenwart steht in dem parlamentarischen Regierungssystem nicht mehr der durch die Gewaltenteilung eingehegte Konflikt zwischen Exekutive und Legislative im Zentrum, da die Exekutive grundsätzlich von der Mehrheit der Legislative getragen wird und dem Staatsoberhaupt die exekutive Rolle entzogen wurde³. Die Regierung spiegelt den eigentlichen Willen der Mehrheit der Abgeordneten des durch das Volk unmittelbar legitimierten Parlamentes. Dementsprechend kollidieren Interessen der Mehrheit (Regierung) mit denen der Opposition und nicht die der Exekutive mit denen der Legislative.

In der Republik Kosovo führte im Jahre 2014 die angespannte Situation zwischen den politischen Parteien zu der ersten institutionellen Krise⁴ nach der Unabhängigkeitserklärung. Das sehr spezifische und gleichzeitig komplizierte Verfassungssystem Kosovos ermöglichte keiner der politischen Parteien oder den vor den Wahlen geschlossenen Koalitionen die Regierungsbildung nach den Parlamentswahlen vom 08. Juni 2014⁵.

Die größte vor den Wahlen geschlossene Koalition (PDK-PD-LB-PSHDK-PKK) gewann nur 30% der Stimmen. Die anderen Parteien, welche Sitze im Parlament errungen hatten, waren nicht nur gegen einen Beitritt zur Koalition der PDK und ihrer Koalitionspartner, sondern schlossen sich selbst zu einer großen Koalition zusammen, die als VLAN bekannt wurde (VV-LDK-AAK-NK)⁶.

Dies setzte die Präsidentin Kosovos Atifete Jahjaga unter hohen Druck. Der Verfassung nach musste sie einen Kandidaten zum Premierminister mandatierten⁷. Um die Verantwortung von sich zu schieben, reichte sie Beschwerde beim Verfassungsgericht ein und bat darin um weitere Erläuterung und Auslegung der (unter diesem Aspekt ohnehin schon sehr klaren) Verfassungsnormen. Das Verfassungsgericht sollte klären, ob in der derzeitigen Situation eine Partei oder Koalition berechtigt ist, von der Präsidentin das Mandat zur Regierungsbildung zu erhalten.

Drei von vier Koalitionsmitgliedern der VLAN-Koalition (LDK, AAK und NK) hatten eine gemeinsame Fraktion (*Albanisch: Grup Parlamentar*) gegründet und stellten damit die größte Fraktion im Parlament dar. Als größte Fraktion waren sie daher grundsätzlich berechtigt, den Parlamentssprecher vorzuschlagen, und stellten zusammen mit dem vierten Koalitionspartner VV auch die erforderliche Mehrheit zur Regierungsbildung im Parlament. In Erfüllung der Koalitionsabsprache wählten sie in der konstituierenden Parlamentssitzung vom 17. Juli 2014 Isa Mustafa mit 65 von 120 Stimmen zum Parlamentssprecher⁸. Die PDK und ihre Koalitionspartner, die sich während der Wahl des Parlamentspräsidiums nicht im Parlamentssaal befanden, reichten schon am nächsten Tag eine Beschwerde beim Verfassungsgericht ein⁹.

Das Verfassungsgericht fällte nach sehr kurzer Zeit in diesen beiden Fällen äußerst fragwürdige Urteile, die bis heute in der Wissenschaft aber kaum Beachtung fanden. Dieser Aufsatz soll den prozessualen wie auch inhaltlichen Problemen der Beschlüsse auf den Grund gehen.

¹ Der Autor ist Johannes-Rau-Stipendiat am PRuF. Von September 2016 bis Februar 2018 war er beim Verfassungsgericht Kosovos als „Rechtsberater“ (wissenschaftlicher Mitarbeiter) tätig.

² Ulrich Lange, *Teilung und Trennung der Gewalten bei Montesquieu*, in: *Der Staat* 19 (1980), S. 214.

³ Durim Berisha, *Pozita e Kreut të Shtetit në Kushtetutën e Vajmarit dhe Ligjin Themeltar – Studim Krahases*, Prishtinë (2015), S. 105.

⁴ Marko Prelec, *The way out of Kosovo's government crisis*, in: <https://www.gazetaexpress.com/en/oped/the-way-out-of-kosovo-government-crisis-50824/>, zuletzt abgerufen am 03.01.2019.

⁵ Die offiziellen Wahlergebnisse: <http://www.kqz-ks.org/zgjedhjet-e-pergjithshme/zgjedhjet-per-kuvend-te-kosoves-2014/>, zuletzt abgerufen am 03.01.2019.

⁶ Zitiert nach dem Bericht der Nachrichtenagentur Telegrafi, <https://telegrafi.com/ekskluzive-ja-marreshja-lan-vetevendo-sje-dokument/>, zuletzt abgerufen am 03.01.2018.

⁷ Art. 84.14 der Verfassung.

⁸ Zitiert nach dem Bericht der Nachrichtenagentur Kallxo, <https://kallxo.com/gjnk/isa-mustafa-zgjedhet-kryetar-i-kuvendit/>, zuletzt abgerufen am 03.01.2019.

⁹ Zitiert nach dem Bericht der Nachrichtenagentur Kosovapress, <http://www.kosovapress.com/sq/lajme/pdk-dergoi-ne-kushtetuese-zgjedhjen-e-mustafes-ne-krye-te-kuvendit-21747/>, zuletzt abgerufen am 03.01.2019.

II. Grundzüge des kosovarischen Verfassungssystems

Das Verfassungssystem Kosovos wurde nach den vorgegebenen Anforderungen des umfassenden Vorschlages für die Regelung des Kosovostatus, dem sogenannten „Ahtisari Plan“, gebildet. Dieser sah die Grundsätze und Mechanismen vor, die in der neuen Verfassung Kosovos verankert sein sollten¹⁰. Der erste Annex dieses Dokumentes bestimmte, dass das nach der Unabhängigkeit des Kosovo zu wählende Parlament 120 Mitglieder haben sollte. Als einziges Verfassungsorgan, das unmittelbar vom Volk legitimiert wird, sollten 100 der Abgeordneten in geheimen Wahlen über offene Listen der Kandidaten gewählt werden. Diese Mandate sollten von allen Kandidaten, Parteien, Koalitionen oder Volksinitiativen, unabhängig von der Ethnizität, besetzt werden können. Dagegen sollten die 20 weiteren Mandate für Vertreter der Gemeinschaften, die nicht der (ethnischen) Mehrheit in Kosovo angehören, garantiert sein¹¹. Diese Voraussetzungen wurden durch Art. 64 der Verfassung Kosovos übernommen. Das Parlament ist das zentrale Verfassungsorgan, das alle anderen Verfassungsorgane in der Legitimationskette legitimiert. Es wählt den Präsidenten, die Regierung und schlägt dem Präsidenten die Verfassungsrichter zur Ernennung vor.

In seinem Aufbau entspricht dies einer typischen parlamentarischen Demokratie, in welcher die Legislative als einziges Organ unmittelbar vom Volk legitimiert ist und für die Gesetzgebung sowie die Wahl und Kontrolle der Regierung zuständig ist. Der Regierung ist in alleiniger Verantwortung die Exekutive anvertraut, während der Präsident ein Staatsoberhaupt ohne exekutive Befugnisse ist. Die Bewahrung und Auslegung der Verfassung ist Aufgabe des Verfassungsgerichts.

III. Verfassungsrechtliche Stellung und Zuständigkeiten des Verfassungsgerichts

Das Verfassungsgericht Kosovos ist nach Art. 112 der Verfassung die letzte Instanz für die Auslegung der Verfassung sowie zuständig für die Verfassungsmäßigkeitsprüfung der Gesetze. Die originären Zuständigkeiten des Verfassungsgerichts sind in Art. 113 der Verfassung festgelegt und beinhalten die typischen

Arten der Verfassungskontrolle¹². Der Zuständigkeitsbereich des Gerichtes wird durch besondere Verfahren, welche in Art. 62 der Verfassung und im Paragraph 64 des Gesetzes über die lokale Selbstverwaltung vorgesehen sind, erweitert. Der Zuständigkeitsbereich des kosovarischen Verfassungsgerichtes wird somit präzise durch die Verfassung und die zusätzlichen Vorschriften in bestimmten Gesetzen beschrieben. Die Art der Verfassungskontrolle, die das Gericht durchführen kann, sowie die Akteure, die ein Verfahren der Verfassungskontrolle vor dem Gericht beantragen können, geben Aufschluss über das Kompetenzfeld des Gerichtes¹³.

Gem. Art. 113 Abs. 2 der Verfassung Kosovos sind das Parlament, der Präsident, die Regierung sowie der Bürgerbeauftragte Kosovos berechtigt, die Verfassungsmäßigkeitsprüfung von Gesetzen, Dekreten des Präsidenten oder Premierministers, Verordnungen der Regierung sowie der Satzung (Statut) einer Gemeinde einzuleiten.

Antragsberechtigt für ein Organstreitverfahren, die Verfassungsmäßigkeitsprüfung eines Volksentscheides, die Feststellung der Übereinstimmung des Verfahrens der Ausnahmezustandserklärung sowie die Übereinstimmung der während dieser Zeit durchgeführten Maßnahmen mit der Verfassung, die Verfassungsmäßigkeitsprüfung vorgeschlagener Verfassungszusätze, die aus einem internationalen Vertrag abgeleitet werden und die Wahlprüfung bei den Parlamentswahlen sind gem. Art. 113 Abs. 3 der Verfassung Kosovos das Parlament, der Präsident oder die Regierung.

Art. 113 Abs. 4 der Verfassung Kosovos berechtigt Gemeinden zur Einleitung eines Verfahrens zur Verfassungsmäßigkeitsprüfung von Gesetzen oder Regierungsakten, durch welche Zuständigkeiten oder Finanzen der Gemeinden gemindert werden. Gemäß Art. 113 Abs. 5 der Verfassung Kosovos sind mindestens 10 Abgeordnete des Parlaments berechtigt, parlamentarische Gesetze und andere Entscheidungen im Wege der abstrakten Normenkontrolle überprüfen zu lassen.

Art. 113 Abs. 6 der Verfassung Kosovos räumt mindestens 30 Abgeordneten das Recht ein, eine Präsidentenklage wegen angeblicher Verletzung der Verfassung zu erheben.

Art. 113 Abs. 7 der Verfassung Kosovos sieht die individuelle Verfassungsbeschwerde vor, Abs. 8 be-

¹⁰ Nicolas Mansfield, *Creating a Constitutional Court: Lessons From Kosovo*, in: *East-West Management Institute Occasional Paper Series* (2013), S. 1.

¹¹ Art. 3 des umfassenden Vorschlages für die Regelung des Kosovostatus, <https://www.kuvendikosoves.org/common/docs/Comprehensive%20Proposal%20.pdf>, zuletzt abgerufen am 04.01.2019.

¹² Visar Morina, *Gjyqësia Kushtetuese (Shqyrtime teorike dhe krahasimore)* (2017), S. 116-117.

¹³ Enver Hasani/Ivan Čukalović, *Komentar-Kushtetuta e Republikës së Kosovës* (2013), Art. 113, S. 572.

handelt die Richtervorlagen vor dem Verfassungsgericht und Abs. 9 verpflichtet den Sprecher des Parlaments, vorgeschlagene Verfassungsänderungen vor der Verabschiedung im Parlament zur vorherigen Prüfung ihrer Übereinstimmung mit dem zweiten Kapitel der Verfassung (Menschenrechte und Freiheiten) dem Gericht vorzulegen.

Ein besonderes Verfahren ist die Beschwerde, die nach Art. 62 Abs. 4 der Verfassung auf Antrag des stellvertretenden Bürgermeisters, der die ethnischen Minderheiten vertritt¹⁴, erhoben werden kann und gegen Akte oder Entscheidungen der kommunalen Organe gerichtet ist, die angeblich Verfassungsrechte verletzen¹⁵. Nach § 64 des Gesetzes über die lokale Selbstverwaltung kann zudem eine Bürgermeisterklage seitens der Regierung eingelegt werden. Im Falle eines Erfolges des Antrages der Regierung, wird diese ermächtigt, den Bürgermeister zu entlassen.

IV. Hintergrund der Verfassungsgerichtsverfahren KO 103/14 und KO 119/14

Die Verfassung sowie die Gesetze (die weitere Zuständigkeiten des Gerichtes vorsehen) schließen ein sogenanntes Rechtsgutachtenverfahren, in dem ein Gericht nicht einen Rechtsstreit, sondern abstrakte Rechtsfragen entscheidet, aus¹⁶. Trotzdem hat das Gericht Anträge des Präsidenten und der Regierung auf Erstellung eines Rechtsgutachtens angenommen¹⁷. Erst im Jahre 2018 hat das Gericht in seiner Entscheidung KO 79/18 festgestellt, dass die Verfassung dieses Recht dem Präsidenten der Republik Kosovo nicht gewährt¹⁸. In seiner Begründung orientierte sich das Gericht vollumfänglich an einem zu eben dieser Frage jüngst veröffentlichten rechtswissenschaftlichen Artikel des Autors¹⁹.

¹⁴ Die Verfassungsordnung Kosovos sieht eine bevorzugte Rolle der ethnischen Minderheiten vor. Diesbezüglich ist in Gemeinden, in welchen eine ethnische Minderheit mindestens 10% der Bevölkerung darstellt, eine Stelle des stellvertretenden Bürgermeisters für den Vertreter dieser Minderheit vorausgesetzt.

¹⁵ VerfGE Nr. KO 01/09 vom 18 März 2010.

¹⁶ Für das Bundesverfassungsgericht bestand zu seiner Anfangszeit eine solche Kompetenz, s. BVerfGE 2, 79 (86 ff.).

¹⁷ VerfGE Nr. KO80/10 vom 07. Oktober 2010 und VerfGE Nr. KO 98/11 vom 20. September 2011.

¹⁸ VerfGE Nr. KO 79/18 vom 03. Dezember 2018.

¹⁹ Durim Berisha, *Unconstitutional „Constitutional Questions“ – How Kosovo’s Constitutional Court Expands its Jurisdiction*, Verfassungsblog vom 25.09.2018, <https://verfassungsblog.de/unconstitutional-constitutional-questions-how-kosovos-constitutional-court-expands-its-jurisdiction/>, zuletzt abgerufen am 05.01.2019; die Entscheidungsbegründung folgt dem Beitrag weitgehend sowohl im Wortlaut als auch hinsichtlich der Referenzen.

1. Die „Verfassungsfrage“ (VerfGE Nr. KO 103/14)

Die Präsidentin der Republik Kosovo Atifete Jahjaga reichte am 18. Juni 2014 einen Antrag beim Verfassungsgericht Kosovos ein, in dem das Gericht zur Begutachtung von insgesamt 16 Fragen betreffend die Auslegung von zwei Artikeln der Verfassung aufgefordert wurde. Der Präsidentin sei kein anderer Ausweg geblieben, denn es „liege ein Widerspruch zwischen Artt. 84 und 95 der Verfassung vor“, betonte ein Berater der Präsidentin²⁰.

Das Gericht nahm die Beschwerde zur Prüfung an und veröffentlichte am 01. Juli 2014 seinen Beschluss, in welchem es feststellte, dass zum einen die beiden Artikel sich nicht widersprechen und zum anderen die nach den Wahlen geschlossenen Koalitionen nicht das Recht zum Vorschlag des Kandidaten für den Premierminister haben (selbst wenn diese die Mehrheit im Parlament stellen und auch wenn die vor den Wahlen geschlossenen Koalitionen in der parlamentarischen Minderheit sind). Dementsprechend sei das Recht zur Regierungsbildung ein besonderes Recht der vor den Wahlen geschlossenen Koalitionen. In dem Fall, dass der erste mandatierte Kandidat nicht zum Premierminister gewählt wird, ist es die Pflicht des Präsidenten der Republik, einen anderen Kandidaten nach Absprache mit den parlamentarischen Parteien und Koalitionen vorzuschlagen. Der Präsident könnte derselben Partei oder Koalition einen zweiten Versuch zur Regierungsbildung, durch einen anderen Kandidaten, ermöglichen²¹.

2. Das Problem der größten Fraktion (VerfGE Nr. KO119/14)

Die Juniwahlen des Jahres 2014 waren ein unerwarteter Rückschlag für die seit 2007 regierende Partei PDK. Da sie zusammen mit den anderen verbündeten Parteien als eine vor den Wahlen geschlossene Koalition nur 30% der Stimmen errang, wurde die Regierungsbildung ihrerseits ohne die Unterstützung einer anderen albanischen Partei oder Koalition verhindert²².

²⁰ Zitiert nach dem Bericht der Nachrichtenagentur Lajmi: <http://lajmi.net/pallaska-presidentja-skishte-rruge-tjeter-pervec-sqarimit-ne-kushtetuese/>, zuletzt abgerufen am 05.01.2019.

²¹ VerfGE KO 103/14 vom 01. Juli 2014.

²² Im Rahmen der Regierungsbildung muss jeder Premierministerkandidat auf die reservierten Plätze für die ethnischen Minderheiten, welche mindestens 20 Sitze im Parlament haben, achten. Aus diesem Grund würde eine Partei oder Koalition, die nach den Wahlen 41 Plätze im Parlament erringt, in der Lage sein, die Regierung nur mit den Minderheiten zu bilden.

Um die Situation noch schwerer zu machen, hatten – wie bereits erwähnt – drei der vier Koalitionsmitglieder der VLAN-Koalition (LDK, AAK und NK) eine gemeinsame Fraktion gründet. Die LAN-Fraktion wurde von dem Parlamentssprecher der vorherigen Legislaturperiode (so wie es die Vorschriften vorsehen) anerkannt und bestand aus 47 Abgeordneten²³. Somit stellte Sie die größte Fraktion des Parlaments dar und hatte damit auch der Hoffnung der PDK, den Parlamentssprecher stellen zu können, ein Ende gesetzt.

Verfassungsgemäß berief die Präsidentin Kosovos die erste (konstituierende) Sitzung des neugewählten Parlaments für den 17. Juli 2014 ein. Die Sitzung wurde von der ältesten Abgeordneten Flora Brovina (PDK) geleitet, die, nachdem die Mandate der Abgeordneten durch die Ad-Hoc-Kommission bestätigt wurden²⁴, die Entscheidungen der Parlamentspräsidentenschaft bezüglich der Gründung und Eintragung der Fraktionen nicht beachtete. Nach den Vorschriften hätte der Parlamentssprecher von der größten Fraktion vorgeschlagen werden müssen. Sie aber verlangte von dem Vertreter der PDK (die lediglich die zweitgrößte Fraktion darstellte), einen Kandidaten für diesen Posten vorzuschlagen. Aus diesem Grund verließ der Rest der Abgeordneten den Saal, weshalb die Sitzung wegen Unterschreiten des Anwesenheitsquorums für beendet erklärt werden musste. Nachdem dann auch die PDK den Saal verlassen hatte, kehrten die anderen Abgeordneten in den Saal zurück und wählten den Kandidat der VLAN-Koalition zum Sprecher des Parlaments.

Am 18. Juli 2014 legten 30 Abgeordnete der PDK beim Verfassungsgericht Beschwerde ein. Nach einem Monat entschied das Gericht und erklärte die Wahl des Parlamentssprechers für verfassungswidrig, weil der Kandidat nicht – so die überraschende Ansicht des Gerichts – von der größten Fraktion vorgeschlagen wurde. Der Mehrheit der Richter nach können sich (jedenfalls) in der konstituierenden Sitzung des Parlamentes die Fraktionen (nur) entsprechend der erzielten Wahlergebnisse bilden. Genauer gesagt, dem Gericht zufolge sind die Abgeordneten in der ersten Parlamentssitzung nach den Wahlen ge-

zwungen, eine Fraktion zu gründen, die sich ausschließlich aus Mitgliedern der Partei oder der Koalition zusammensetzt, unter deren Namen sie an den Wahlen teilgenommen haben. Nach der Wahl des Parlamentspräsidentiums können dann neue Fraktionen gegründet werden oder Abgeordnete aus der Fraktion austreten²⁵.

V. Kritik an den Verfassungsgerichtsentscheidungen

Diese beiden Entscheidungen des kosovarischen Verfassungsgerichtes sind die in der Öffentlichkeit und der Politik meist kritisierten. Die Verfassungsrechtswissenschaft hat in den letzten Jahren in Kosovo zunehmend an Bedeutung verloren. Dies auch deshalb, weil die kosovarischen Akademiker eine immer indifferente Rolle eingenommen haben. Damit erklärt sich auch, dass bis jetzt nicht ein einziger wissenschaftlicher Beitrag zu diesem immer noch in der Gesellschaft aktuellen Thema veröffentlicht worden ist.

Eine mögliche Ursache für diese befremdende Enthaltensamkeit und übergroße Zurückhaltung der Verfassungsrechtswissenschaft, die eine kritische Begleitung der Justiz scheut, kann auch in einem Mangel an professioneller Aufklärung und Ausbildung gesehen werden²⁶. Zwar scheinen auch die meisten Juristen in Kosovo der Ansicht zu sein, dass das Gericht zu einem verfehlten Ergebnis gekommen ist. Jedoch werden diese Diskussionen nicht wissenschaftlich und insbesondere nicht wissenschaftsöffentlich geführt, sondern in privaten Kreisen oder nur oberflächlich in den Medien erwähnt.

Gleichwohl gilt es Kritik zu üben. Für eine Einordnung und juristische Bewertung der Entscheidungen des Verfassungsgerichts sind mehrere Umstände von Bedeutung: die Frage der Zulässigkeit der Beschwerden, die Auslegungsmethoden, durch die das Gericht zu diesen Ergebnissen gekommen ist, sowie die Reihenfolge, in der die Anträge dem Gericht vorgelegt und in der sie entschieden wurden. Denn zuerst entschied das Gericht über die Verfassungsmäßigkeit der Regierungsbildung. In diesem Beschluss hatte das Gericht auch den Begriff „größte Fraktion“ ausgelegt, und zwar zugunsten der PDK, die diesen Beschluss dann auch als „legalen Grund“ für eine Blockade des Parlaments wertete.

²³ Nachdem die Zentrale Wahlkommission die endgültigen Ergebnisse der Wahlen zertifiziert hat, wird unter Leitung des Parlamentssprechers der vorherigen Wahlperiode das Verfahren zur Vorbereitung der konstitutiven Sitzung geführt. Die neuen Abgeordneten registrieren sich bei der Verwaltung des Parlaments. Sie bekommen von der Verwaltung auch ein besonderes Formular, in welchem sie die Zugehörigkeit zu einer Fraktion erklären müssen.

²⁴ Zu diesem bemerkenswerten Verfahren siehe noch unten, V.

²⁵ VerfGE KO 119/14 vom 26. August 2014.

²⁶ Die Juristenausbildung in Kosovo leidet an Qualitätsmängeln seit Anfang der 90'er Jahre. Vor allem die Ausbildung im Bereich des Verfassungsrechts ist aufgrund der politischen Ereignisse der letzten 30 Jahre besonders davon betroffen.

1. Zulässigkeit der Beschwerden

Der Zuständigkeitsbereich des Verfassungsgerichts sowie die Beschwerdefähigkeit der Institutionen und Individuen wurde oben bereits dargestellt. Im Zusammenhang mit den beiden hier in Rede stehenden Entscheidungen sind die Regelungen zur Beschwerdefähigkeit des Präsidenten sowie des Parlamentes von Interesse.

a) Zulässigkeit von „Verfassungsfragen“

Auch wenn weder die Verfassung noch das einfache Recht Vergleichbares vorsieht (dazu schon oben), sind Vorlagen des Präsidenten der Republik oder der Regierung mit dem Ziel, ein Rechtsgutachten durch das Verfassungsgericht Kosovos einzuholen, unter dem Terminus „Verfassungsfragen“ (*albanisch: pyetje kushtetuese*) bekannt²⁷. Im Jahre 2018 hat das Verfassungsgericht in einer Entscheidung²⁸ die fehlende Beschwerdefähigkeit des Präsidenten festgestellt. Das Gericht führte aus, dass es zu Beginn der Verfassungsgerichtsbarkeit nötig war, die Bedeutung der Verfassungsnormen für die politischen Institutionen auszulegen, weshalb die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen zu dieser Zeit nicht beachtet wurden. Nach nunmehr zehnjähriger Existenz der Republik Kosovo hätten sich die Umstände geändert und das Gericht sollte das Staatsoberhaupt nicht mehr „beraten“. Mit anderen Worten: Das Gericht räumte eine bis dato gegebene verfassungswidrige Entscheidungspraxis ein.

Die Entscheidung über das Recht zur Regierungsbildung und zum Vorschlag des Premierministerkandidaten hätte daher gar nicht ergehen dürfen.

b) Zulässigkeit der abstrakten Normenkontrolle

Das Recht der Abgeordneten, eine Beschwerde gegen Entscheidungen oder Handlungen des Parlamentes einzulegen, ist in Art. 113 Abs. 5 der Verfassung Kosovos vorgesehen, so dass nichts gegen die Zulässigkeit der Beschwerde der PDK gegen die Wahl Isa Mustafas zum Präsidenten des Parlamentes als Kandidat der LAN-Fraktion spricht.

2. Struktur der Entscheidungen des kosovarischen Verfassungsgerichts sowie die angewendeten Auslegungsmethoden

Das internationalisierte Verfassungsrecht und Verfassungsgericht Kosovos orientiert sich sehr stark an der Europäischen Menschenrechtskonvention und

dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte. Art. 53 der Verfassung Kosovos bestimmt, dass die Grundrechte in Übereinstimmung mit den Entscheidungen des EGMR ausgelegt werden müssen. Die Richter haben diese Norm immer weiter und weiter ausgelegt. Unter dem Einfluss der internationalen Richter und Rechtsberater, die beim Verfassungsgericht tätig waren, hat dieser Artikel der kosovarischen Verfassung eine inhaltliche Aufladung erfahren, wonach der EGMR nicht nur für die Auslegung der Grundrechte und Freiheiten als Vorbild gilt, sondern auch für die gesamte Arbeit, Organisation und jedes Verfahren des Gerichtes.

Die Struktur der Entscheidungen des Gerichtes entspricht der des EGMR. In jeder Entscheidung des Verfassungsgerichts wird auf die Rechtsprechung des EGMR hingewiesen. Die Zulässigkeitskriterien des EGMR werden auch in Fällen oder Verfahren, die gar nichts mit Menschenrechten zu tun haben, angewendet.²⁹ In den Entscheidungen des Verfassungsgerichts fällt auf, dass der größte Teil der Entscheidung aus Zitierungen besteht. In welchem Zusammenhang die zitierten Gerichtsentscheidungen, Verfassungsnormen oder Gesetzesteile mit dem konkreten Fall, in dem sie zur Anwendung gelangen, stehen sollen, wird hingegen nicht begründet. Das Gericht findet bei der inhaltlichen Prüfung einer Beschwerde stets mit wenigen Erklärungen zum Ergebnis³⁰.

Dies ist auch in den beiden hier näher beleuchteten Verfahren betreffend die Fraktions- und Regierungsbildung der Fall. Die inhaltliche Begründung der Entscheidungen ist sehr kurz, weil das Gericht – ähnlich wie in allen anderen Entscheidungen – nur eine intensiv-grammatikalische Auslegung anwendet. Häufig unternimmt es das Gericht sogar, die Verfassung durch Gesetze oder sogar Verordnungen auszulegen und missachtet so in eklatanter Weise die Normenhierarchie. Der Inhalt der Verfassung wird durch die bekannten Methoden der Verfassungsauslegung er-

²⁷ Als ehemaliger Mitarbeiter des Gerichtes ist der Autor mit den Begriffen sowie der besonderen Arbeitsweise des Gerichtes vertraut.

²⁸ VerfGE Nr. KO 79/18 vom 03. Dezember 2018.

²⁹ Im Fall Nr. KO 47/16 hat das Verfassungsgericht eine Beschwerde der Abgeordneten gegen die Wahl des Präsidenten Kosovos nicht zur Prüfung angenommen. Das Gericht behauptete, sie wäre „offensichtlich nicht begründet“ und deswegen könne sie nicht zur Prüfung angenommen werden. Bei näherer Betrachtung des Gerichtsbeschlusses wird aber klar, dass das Gericht sich mit allen Problemen befasst hat, weshalb die Beschlussbegründung zu dem dispositiven Teil der Entscheidung in Widerspruch steht. Mit der gleichen Begründung wurde auch die Richtervorlage im Fall Nr. KO 126/16 nicht zur Prüfung angenommen, obwohl das Gericht im Wege der konkreten Normenkontrolle die Verfassungsmäßigkeit eines Gesetzes prüfen sollte.

³⁰ Die VerfGE KO 119/14 hat 42 Seiten. Davon handeln nur vier Seiten von der vorgelegten Beschwerde.

mittelt und bestimmt sich nicht nach dem Inhalt unterverfassungsrechtlicher Normen, die sich vielmehr ihrerseits am Maßstab der Verfassung als verfassungskonform erweisen müssen.

3. Ein folgenreicher Rechtsstreit, den es nicht hätte geben dürfen

Der Verfassung des neuen Kosovo wurde eine transformative Rolle zugeschrieben. Das Verfassungsgericht sollte Hüter dieser ungeschriebenen Aufgabe sein und die Institutionen auf dem Weg zur Bildung eines demokratischen Staates halten.

Zugrunde lag dem die Annahme, dass eine demokratieunerfahrene Gesellschaft, die über fast drei Jahrzehnte keine selbständigen Institutionen hatte, mit den Herausforderungen der Funktionsweise eines Staates unter demokratischen Bedingungen nicht zu recht kommen würde. Vor diesem Hintergrund wurden drei internationale Richter an das Verfassungsgericht berufen³¹. Gut gemeint war in diesem Fall leider nicht gut gemacht, denn die berufenen internationalen Richter hatten auch selbst keinerlei Erfahrung auf dem Gebiet der Verfassungsrechtsprechung. In der Rückschau wäre es wohl vorteilhaft gewesen, das Verfassungsgericht, wie etwa in Italien nach dem Zweiten Weltkrieg³², erst nach acht bis zehn Jahren zu institutionalisieren, wenn eine neue Generation von Juristen in dem neuen Rechtssystem ausgebildet und auf diese Weise mit einem besseren Verständnis für eine demokratische Ordnung und von der Natur und dem Wesen einer Verfassungsgerichtsbarkeit ausgerüstet gewesen wäre.

Mangelndes Verständnis des Verfassungssystems Kosovos – das auch Indiz für eine bereits seit Jahren andauernde mangelnde Lernbereitschaft gelten kann – ließen die Präsidentin Kosovos und ihren Rechtsberater dann auch einen – nicht existenten – Widerspruch zwischen Art. 84 und Art. 95 der Verfassung Kosovos sehen. Dass es keinen Widerspruch zwischen den beiden Verfassungsnormen gibt, war allerdings sehr offensichtlich, wie auch das Verfassungsgericht betonte. Nach Art. 84 der Verfassung ernennt der Präsident der Republik Kosovo den Mandatierten zur Regierungsbildung nach dem Vorschlag der Partei oder Koalition, welche die Mehrheit im Parlament darstellt³³. Art. 95 Abs. 1 be-

stimmt, dass der Präsident der Republik Kosovo nach den Wahlen dem Parlament den Kandidaten für das Amt des Premierministers in Absprache mit der politischen Partei oder Koalition, die die benötigte Mehrheit zur Regierungsbildung im Parlament gewonnen hat, vorschlägt³⁴. Es handelt sich demnach um gänzlich verschiedene Sachverhalte, die geregelt sind. Ein Normkonflikt ist schlicht nicht erkennbar. Dieser Fall gilt daher auch – neben anderen – als Paradebeispiel für eine der Präsidentin Jahjaga vorgelegene und vorzuwerfende verfassungswidrige Amtsführung³⁵. Aus Sicht der Präsidentin Kosovos und ihres Rechtsberaters stand es auch außer Frage, dass es die Aufgabe des Verfassungsgerichtes sei, jede „Verfassungsfrage“ der Präsidentin oder der Regierung zu beantworten. Hätte das Verfassungsgericht diese Fehleinschätzung nicht durch die jahrelange verfassungswidrige Praxis befördert, hätte eine stärkere Verfassungsrechtswissenschaft diesen Entwicklungen entgegengewirkt oder hätten die politischen Institutionen die Verfassung selbst ernstgenommen und ein eigenes Verständnis einer verfassungskonformen demokratischen Staatswillensbildung entwickelt, wäre es möglicherweise nicht zu der momentanen Regierungskrise gekommen. Denn der Verlauf der konstitutiven Parlamentssitzung und die seither bestehenden Probleme der Regierungsbildung wurden von der – verfassungswidrig beantragten und ergangenen – Entscheidung des Verfassungsgerichts über die Regierungsbildung, in der auch die Voraussetzungen der Fraktionsgründung ausgelegt wurden, vorbestimmt.

In der Öffentlichkeit in Kosovo steht die Regierungsbildung immer wieder in der Diskussion. Aufgrund der unstabilen Regierungskoalitionen hat seit 2007 kein Premierminister sein Amt bis zum Ende ausgeübt. Immer wieder kommt es zu Misstrauensvoten, die von der PDK eingeführt wurden, um den Koalitionspartner zu wechseln. Die Entscheidungen des Verfassungsgerichts haben dazu geführt, dass sie als Partei, die in den Wahlen zwar die meisten Stimmen erhalten hat, aber selbst nicht in der Lage ist, Regierungsmehrheiten zu bilden, gleichwohl in der Lage ist, das Parlament und die Regierungsbildung zu blockieren. Diesen Zustand gab es nicht nur nach den Wahlen im Jahre 2014, sondern auch nach den

³¹ Art. 152 a.F. der Verfassung.

³² Gianlucca Gentili, *Concrete Control of Constitutionality in Italy*, in: Co.Co.A., A Summer School on Comparative Interpretation of European Constitutional Jurisprudence 3rd Edition (2008), S. 3.

³³ Albanische Fassung: „*Cakton mandatarin për formimin e Qeverisë, pas propozimit të partisë politike ose të koalicionit,*

që përbën shumicën e Kuvendit“.

³⁴ Albanische Fassung: „*Pas zgjedhjeve, Presidenti i Republikës së Kosovës i propozon Kuvendit kandidatin për Kryeministër, në konsultim me partinë politike ose koalicionin që ka fituar shumicën e nevojshme në Kuvend për të formuar Qeverinë*“.

³⁵ <https://zeri.info/aktuale/226382/berisha-thaci-po-i-tejkalon-kompetencat-e-presidentit/>, zuletzt abgerufen am 15.01.2019.

Wahlen im Jahre 2017. Leider sieht die Verfassung keine Fristen für die Konstituierung des Parlaments vor. In seiner Entscheidung Nr. KO 119/14 urteilte das Verfassungsgericht, dass die Wahl des Präsidenten und des Präsidium unabdingbare Voraussetzung der Parlamentskonstituierung ist. Deswegen konnten nach beiden Wahlen die PDK und ihre Koalitionspartner die Konstituierung des neuen Parlaments und die Regierungsbildung mehrere Monate verhindern, und zwar jeweils bis es ihr gelang, einen neuen Koalitionspartner zu gewinnen oder auch einzelne Abgeordnete von anderen Fraktionen davon zu überzeugen, sie zu unterstützen.

Dies sind Folgen der Improvisation eines „Verfassungstreits“ und der verfassungswidrigen Prüfung dieser Beschwerde. Das Staatsoberhaupt hätte mit den im Parlament vertretenen politischen Kräften in Dialog treten sollen, um auf politischer Ebene die Kräfteverhältnisse auszuloten und diejenigen mit der Regierungsbildung zu beauftragen, die über ausreichende Stimmen zur Wahl des Premierministers verfügen. Auf diese Weise hätte das Staatsoberhaupt die ihm zugeordnete verfassungsrechtliche Rolle als Vertreter des Volkes sowie Garant für das verfassungsmäßige Funktionieren der Institutionen³⁶ erfüllt.

4. Parlamentarische Demokratie und Mehrheitsprinzip

Ein wesentliches Merkmal einer parlamentarischen Verfassungsordnung ist die Unterscheidung zwischen den außerhalb des Parlamentes agierenden politischen Parteien und den im Parlament vorhandenen Fraktionen, die als Repräsentanten des Volkes unmittelbar an der Staatswillensbildung beteiligt sind. Wie in Deutschland ist auch in Kosovo eine Wahlhürde in Gestalt einer Sperrklausel vorgesehen, so dass nicht alle politischen Strömungen auch im Parlament vertreten sind.

Die Verfassung Kosovos legt besonderen Wert auf die Gewährleistung der Gründungs- und Betätigungsfreiheit der politischen Parteien. Die Fraktionen werden ausdrücklich nur in Art. 67 Abs. 3 der Verfassung erwähnt, wonach der Präsident von der größten Fraktion zur Wahl vorgeschlagen wird. Die Verfassung geht in ihren Bestimmungen zu Aufbau und Funktionen der Staatsorgane eindeutig von einer klaren Trennung zwischen den im gesellschaftlichen Bereich agierenden politischen Parteien und den sich nach den Wahlen im Parlament konstituierenden Fraktionen aus.

Indem das Verfassungsgericht entschieden hat, dass die Abgeordneten gezwungen sind, sich in der konstituierenden Sitzung des Parlamentes ausschließlich mit Abgeordneten zu einer Fraktion zusammenzuschließen, die derselben Partei, Koalition oder gemeinsamen Liste angehören, unter der sie an den Wahlen teilgenommen haben, schränkt das freie Mandat der Abgeordneten in erheblichem Maße ein. Die Abgeordneten sollen – so will es die Verfassung – frei sein, auch darin, eine Fraktion zu bilden. Denn die Fraktion wird als eine Union der Abgeordneten bezeichnet und nicht als Spiegelung der politischen Parteien, Koalitionen oder Listen, die an der Wahl teilgenommen haben. Die Verfassungsgeber haben ausdrücklich und gewollt einen Unterschied zwischen der politischen Partei, die in der Wahl die meisten Stimmen erringt, und der größten Parlamentsfraktion gemacht. Dies betont auch der amerikanische Richter des Verfassungsgerichts Robert Carolan in seinem Sondervotum zu der Entscheidung³⁷.

Dieser Unterschied findet auch im Verfahren der Parlamentskonstituierung seinen Ausdruck. Die Abgeordneten erhalten nach ihrer Wahl ein Formular, in dem sie die Angehörigkeit zur Fraktion angeben müssen. Die Fraktionen werden vom Parlamentssprecher der vorherigen Legislaturperiode registriert und dann in der konstituierenden Sitzung des (neuen) Parlamentes offiziell, nach der Vereidigung der Abgeordneten, bekannt gegeben.³⁸

Dass (nur) in der konstituierenden Sitzung des Parlamentes die Fraktionsbildung anderen Regeln folgt – nach der Verfassungsgerichtsentscheidung sogar folgen muss – als in den späteren Parlamentssitzungen, widerspricht Sinn und Zweck wie auch Systematik der Verfassung, die eine parlamentarische Demokratie gewährleistet, in der die Abgeordneten von Anfang an frei sind in ihren Entscheidungen, auch in der Frage der Zusammenarbeit mit anderen Abgeordneten, und nicht erst, nachdem die konstituierende Sitzung – zu welchem Zeitpunkt auch immer – stattgefunden hat. Lediglich durch eine intensiv-grammatikalische, unsystematische und isolierte Auslegung nicht nur einzelner Verfassungsartikel, sondern gar einzelner Worte eines Artikels, ist das Verfassungsgericht zu einem anderen Ergebnis gekommen, das den Grundsätzen der parlamentarischen Demokratie der Republik Kosovo widerspricht.

³⁷ Dissens des Richters Robert Carolan im Fall Nr. Ko119/14.

³⁸ Nach dem Protokoll der Konstituierenden Parlamentssitzung vom 17. Juli 2014 stand die Bekanntgabe über die Gründung der Fraktionen vor der Wahl des Parlamentssprechers, s. http://www.kuvendikosoves.org/com_mon/docs/proc/trans_s_2014_07_17_10_5652_al.pdf, zuletzt abgerufen am 28.02.2019.

³⁶ Art. 84 Abs. 1 und 2 der Verfassung.

Grundsätzlich ist das Mehrheitsprinzip ein charakteristisches Merkmal einer jeden Demokratie, welche die Stimmengleichheit inhaltlich gewährleisten muss³⁹. Denn es ist der Demokratiedanke der Gleichheit der Stimmen die den demokratischen Staat begründet⁴⁰. In diesem Sinne können nur die im Parlament vertretenen politischen Kräfte bei der Verwirklichung des Mehrheitsprinzips mitwirken. Das Gericht hat eine freie Mehrheitsbildung durch seine Beschlüsse aber verhindert, indem es die tatsächlich vorhandenen Mehrheitsverhältnisse ignoriert und die parlamentarische Gestaltungsmacht in der grundlegenden Frage der Parlamentskonstituierung in die Hände einer nicht mehrheitsfähigen Minderheit gelegt hat.

Das Verfassungsgericht hat folglich durch beide hier näher betrachteten Beschlüsse das parlamentarische Verfassungssystem Kosovos beschädigt und wurde so zu einem Hindernis für die Verwirklichung der parlamentarischen Demokratie.

VI. Fazit und Ausblick

Verfassungsgerichte wurden geschaffen, um verfassungsrechtliche Fragen zu lösen und nicht, um aktiv Politik zu betreiben. In Kosovo kommt es aber – nicht nur in den hier behandelten Verfahren – immer wieder vor, dass Verfassungsorgane das Gericht anrufen, um sich ihrer eigenen Verantwortung zu entledigen oder das Gericht als Mittel zur Erreichung der politischen Ziele zu benutzen.

Wie an den Beispielsfällen aufgezeigt, liegt der Tätigkeit des Verfassungsgerichts ein falsches Verständnis der eigenen Rolle zugrunde. Das wenngleich noch vergleichsweise junge Gericht ist derzeit wegen beider Verfahren nahezu einhelliger Kritik ausgesetzt.

Zum einen ist der Präsident nicht befugt für jede behauptete verfassungsrechtliche Unklarheit eine Beschwerde beim Verfassungsgericht einzulegen, zum anderen ist auch das Gericht nicht zuständig, Beschwerden des Präsidenten, die nicht im Einklang mit Art. 113 der Verfassung eingereicht wurden, zur Prüfung anzunehmen.

Zudem ist das Verfassungsgericht Kosovos zu undemokratischen Ergebnissen gekommen, denn durch seine Verfassungsauslegung ist eine Situation entstanden, in der nach Wahlen die Parlamentskonstitu-

ierung für längere Zeit verzögert werden kann und wird. Es war und ist nicht umstritten, ob (nur) die größte Parlamentsfraktion das Recht hat den Kandidaten zur Wahl des Parlamentssprechers vorzuschlagen. Es ist aber undemokratisch und entspricht nicht den Grundsätzen einer parlamentarischen Demokratie, zu behaupten, dass sich Abgeordnete erst nach der Wahl eines Präsidiums frei zu Fraktionen zusammenschließen können, während es bis dahin für die Fraktionsbildung nur darauf ankommt, mit welcher Partei-, Koalitions- oder Listenzugehörigkeit der Abgeordnete kandidiert hat. Angesichts der Möglichkeit, vor der Wahl Koalitionen oder Listenvereinigungen einzugehen, stellt diese Beschränkung der Fraktionsgründungsfreiheit eine nicht zu rechtfertigende Einschränkung des freien Mandats der Abgeordneten dar. Denn es kann vorkommen, dass Koalitionen zwar bis zu den Wahlen halten, aber schon vor der konstituierenden Sitzung wieder scheitern⁴¹. Es ist zwar durchaus im Interesse der Arbeitsfähigkeit des Parlamentes, den Beitritt zu einer Fraktion von ideologischen, politischen und programmatischen Übereinstimmungen der Abgeordneten abhängig zu machen, gerade im Falle der Republik Kosovo zeigen sich diese aber nicht und vor allem nicht ausschließlich in der gleichen Partei-, Koalitions- oder Listenzugehörigkeit vor der Wahl. Abgeordnete können nicht gezwungen werden, gegen ihren Willen Fraktionen zu bilden, und in der Frage der Fraktionsbildung ist es ihrer durch die Wahl vermittelten freien Entscheidung überlassen, mit welchen anderen Abgeordneten sie sich zu arbeitsfähigen Fraktionen zusammenfinden können und wollen.

Auch die Regierungsbildung ist allein dem Parlament überantwortet. Deswegen kann es für die Regierungsbildung ausschließlich darauf ankommen, welche Partei oder Koalition die Mehrheit im Parlament stellt, das heißt, über 50%+1 der Stimmen⁴² im Parlament verfügt. Nicht maßgeblich ist demgegenüber, welche Partei oder vor der Wahl formierte Koalition oder Listenvereinigung die meisten Stimmen bei den Wahlen gewinnen konnte. Die Regierungsbildung wird unter den im Parlament vertretenen Parteien oder Koalitionen verhandelt und kann nicht vor den Wahlen stattfinden. Es ist Aufgabe des Staatsoberhauptes, in Fällen einer politischen Krise der Politik Lösungswege aufzuzeigen, nicht weitere Probleme zu verursachen.

³⁹ Arthur F. Utz, *Das Mehrheitsprinzip in der Demokratie*, in: ARSP: Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie/Archives for Philosophy of Law and Social Philosophy (1987), S. 526.

⁴⁰ Christoph Gusy, *Das Mehrheitsprinzip im demokratischen Staat*, in: *An den Grenzen der Mehrheitsdemokratie* (1984), S. 66.

⁴¹ Wolfgang Ismayr, *Der Deutsche Bundestag: Funktionen-Wilensbildung-Reformansätze* (1992), S.84

⁴² Dazu zählt auch die Unterstützung der Abgeordneten, die ethnische Minderheiten vertreten.

In den hier dargestellten Fällen lag es auf der Hand, dass dem Verfassungsgericht kein verfassungsrechtlicher Streit vorgelegt wurde, sondern es darum ging, mithilfe des Gerichtes ein bestimmtes politisches Ziel zu erreichen. Es ist aber nicht Aufgabe eines Verfassungsgerichtes, sich an politischen Auseinandersetzungen, Richtungsstreitigkeiten und/oder Machtkämpfen zu beteiligen. Ihm obliegt es, die verfassungsrechtliche Ordnung zu garantieren. Leider zeichnet die jüngste Entwicklung ein Bild, das befürchten lässt, dass das Verfassungsgericht diese Rolle und Funktion auch in der nahen Zukunft nicht erfüllen wird. Die widersprüchliche Rechtsprechung des Gerichts in Fällen, über die politischer Einfluss ausgeübt wird, und die Wahl der neuen Richter im Jahre 2018⁴³ geben Anlass zu der Besorgnis, dass das kosovarische Verfassungsgericht dauerhaft als politischer Faktor installiert wird.

⁴³ Die neu gewählten Richter lösen seit 2018 die bisher am Gericht tätigen internationalen Richter ab. Das Verfassungsgericht ist daher künftig nur von kosovarischen Richtern besetzt. Diese haben allerdings, wie zuvor schon die internationalen Richter, keine Ausbildung und auch keine Erfahrungen auf dem Gebiet des Verfassungsrechts, insbesondere mangelt es am Verfassungsgericht an Expertise in dem für die Demokratieentwicklung so maßgeblichen Bereich des Staatsorganisationsrechts.

„Aufgespießt“

„Machtoption“ und „gewünschte Koalitionen“ – zur Problematik imaginerter Koalitionen im Vorfeld der Wahl

Dr. Deniz Anan¹

Der Wunsch nach zunehmender Berechenbarkeit ist ein typisches Merkmal moderner Gesellschaften: Während man früher geduldig abwartete, wann (und ob) die Post einem ein Paket zustellte, so verfolgt man heute via Live-Tracking, um welche Straßenecke das Paket vom Lieferfahrzeug gerade kutschiert wird.

Das betrifft auch die Politik: So wurde 1969, trotz des eigentlich übersichtlichen Drei-Parteien-Systems, dem amtierenden Bundeskanzler Kurt-Georg Kiesinger erst spät am Wahlabend klar, dass SPD-Chef Willy Brandt eine Koalition mit der FDP eingehen und dessen Amt übernehmen würde. Noch 1987 konnte sich der SPD-Kanzlerkandidat Johannes Rau den Luxus leisten, einen ganzen Wahlkampf ohne potenziellen Koalitionspartner und allein mit der schon damals unrealistischen Aussicht auf eine absolute Mehrheit zu bestreiten. Heute hingegen werden die Parteien bereits weit vor der Wahl von Medien und Demoskopie unerbittlich mit der Frage nach der „Machtoption“ konfrontiert.

Dies ist natürlich einerseits hochgradig legitim: Potenzielle Wähler (und Spender) wollen nun einmal wissen, wer mit wem (nicht) regiert. Koalitionspfeferenzen beeinflussen unbestreitbar die Wahlentscheidung: Davon kann die FDP, die bei ihren beiden Koalitionswechseln 1969 und 1982 jeweils einen Großteil ihrer bisherigen Anhänger verlor, ebenso ein Lied singen wie die SPD, die bei den letzten Wahlen in dem Maße an Wählerzuspruch verlor wie sie sich, mangels Alternative, auf den unbeliebten Koalitionspartner Union festlegte.

Die sehr frühe Vorwegnahme des Wahlergebnisses in der Form der Extrapolation gegenwärtiger demoskopischer Befunde ist aber aus zwei Gründen problematisch.

Erstens, so das immer wiederkehrende, aber zutreffende Mantra von Politikern aus Parteien mit mageren Umfragewerten: Umfragen sind Umfragen, und keine Wahlen. Wahlumfragen beruhen auf der Kon-

sultation einer sehr kleinen Personengruppe. Zwar ist diese so repräsentativ zusammengesetzt, dass die Wahlergebnisse meist (noch) relativ gut vorhergesagt werden.² Umfragen, vor allem weit im Vorfeld der Wahl erstellte, sind dennoch nicht mehr als Momentaufnahmen, die das tatsächliche Wahlverhalten von 46 Millionen Wählern anhand der Befragung von 1000 Personen zu prognostizieren versuchen. Und sie werden in steigendem Maße unscharf: Die Zahl der Wechselwähler, der Unentschlossenen und der Spätscheider steigt. Junge Wähler werden von den Instituten, die ihre Befragungen noch immer via (Festnetz-)Telefon vornehmen, immer schwieriger erreicht. Gelegentlich kommt es daher inzwischen zu Wahlergebnissen, die deutlich vom Prognostizierten abweichen. Spektakuläre Beispiele sind die Bundestagswahl 2005, als die Union weit unter, die FDP deutlich über den Vorhersagen lag, die Landtagswahl in Niedersachsen 2013, als ebenfalls die Union sehr viel schwächer und die FDP sehr viel stärker abschnitt, als vorab gemessen, oder die (das Anfang vom Ende des „Schulz-Effekts“ einläutende) Landtagswahl im Saarland 2017, als die CDU am Wahlabend weit über, die SPD hingegen klar unter den Prognosewerten lag. Während Demoskopien auf den vorläufigen Charakter und die Schwankungsbreite ihrer Untersuchungen hinweisen, neigen die Medien dazu, diese als Tatsachenberichte darzustellen. Die kritische Reflexion des eigenen Tuns ist eher die (auf wenige Qualitätsmedien beschränkte) Ausnahme (Prantl 2017, Esslinger 2018) als die Regel.

Die Frage nach der Machtoption hat aber auch eine demokratietheoretisch höchst problematische Seite: Denn zur Funktionslogik parlamentarischer Demokratien gehört es nun einmal, dass der Wähler *erst* seine Stimme abgibt, und die Parteien *dann* das Wahlergebnis in Regierungshandeln übersetzen. In Unkenntnis des eigentlichen Ergebnisses erfolgende Pressionen verkehren diese Reihenfolge. Es stellt sich die Frage, wie der Kandidat einer mit 30 % gemessenen Partei ohne hinreichend starke Koalitionspartner auf die Frage nach der fehlenden Machtoption überhaupt angemessen reagieren kann. Anders als professionelle Schachspieler können Spitzenpolitiker weder aufgeben noch ein Remis anbieten. Dass (v.a. weit im Vorfeld erstellte) Umfragen zudem mit dem Makel der potenziellen Fehlerhaftigkeit belastet sind,

¹ Der Autor ist als assoziierter wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Professur für Politikwissenschaft (Prof. Wilhelm Hofmann) der Technischen Universität München tätig.

² So betrug 2017, gemessen an der halbierten Summe der Differenzbeträge zwischen dem Mittelwert der jeweils letzten Prognose der Umfrageinstitute Allensbach, Emnid, Forsa, Forschungsgruppe Wahlen, GMS, Infratest dimap, INSA und YouGov, die Abweichung gerade einmal 4,45 Prozentpunkte (eigene Berechnung, vgl. www.wahlrecht.de/umfragen/archiv/2017.htm).

verschärft diese Problematik: Spekulative Szenarien werden als Tatsachen missverstanden, die dann ihrerseits Tatsachen schaffen. Die „Machtoption“ stellt daher einen heißen Kandidaten für die (allerdings erst noch zu schaffende) Kategorie des politischen Unworts des Jahres dar.

Ein weiterer Anwärter hierauf sind die demoskopisch erfragten „gewünschten Koalitionen“. Diese suggerieren vor allem dann eine objektive Aussagekraft, die sie nicht haben, wenn die Umfrageinstitute feste Antwortkategorien vorgeben und nur einen Teil aller theoretisch möglichen Koalitionsmodelle zur Wahl stellen. So weist Infratest Dimap im Bayern-Trend vom September 2018 die Bewertung von fünf möglichen Koalitionsmodellen (CSU-Alleinregierung, CSU/FW, CSU/Grüne, CSU/FDP, CSU/SPD) durch die Befragten aus, benennt aber keine Einschätzung einer möglichen Koalition aus Grünen, SPD, FW und FDP. Natürlich lässt sich argumentieren, dass eine solche Form der Zusammenarbeit aufgrund der ideologischen Heterogenität und der Zahl von vier Akteuren nicht sehr wahrscheinlich wäre. Dennoch ist sie nicht völlig ausgeschlossen, wenn man sich die gemeinsame Erfahrung der vier Parteien als Daueropposition in Bayern und die potenziell sehr hohe Ausbeute für die bürgerlichen Parteien FW und FDP bei einem Zusammengehen mit SPD und Grünen vergegenwärtigt. Zumindest erscheint dieses Szenario nicht so viel irrealer als das abgefragte Zusammengehen von CSU und SPD in Bayern. Und, was viel schwerer wiegt, da solche Umfragen ja der Messung der Popularität bestimmter Koalitionsvarianten beim Wahlvolk dienen: Eine solche Mitte-Links-Koalition jenseits von CSU und AfD lag bereits zum damaligen Zeitpunkt mit Blick auf die Umfragedaten (CSU und AfD gemeinsam 46 %, Grüne/SPD/FW/FDP bei 44 %) rechnerisch im Bereich des Möglichen, sofern die mit exakt 5 % gemessene Linke nicht in den Landtag einzöge. Und die Daten des darauffolgenden Bayern-Trends von Infratest Dimap (Grüne/SPD/FW/FDP bei 46 %, CSU/AfD bei 44 %) wiesen dann sogar eine rechnerische Mehrheit für eine solche Koalition aus.

Demoskopen verweisen, auf diesen Umstand angesprochen, darauf, dass, wenn das Umfrageinstitut konkrete Antwortoptionen vorgibt, gerade in Zeiten steigender Fragmentierung, aus allen hypothetischen Koalitionsmodellen aus praktischen Gründen eine Auswahl zu treffen sei. Allerdings können sich, wie die internationale Koalitionsforschung zeigt, durchaus überraschende Formationen nach der Wahl zusammenfinden. Auch in Deutschland regierten und

regieren schon ideologisch heterogene, vorab nicht einkalkulierte Bündnisse, wie die Viererkoalition im Bayern der 1950er-Jahre oder die derzeitige Kenia-Koalition in Sachsen-Anhalt. Und zumindest für die ostdeutschen Länder erscheint durch das Erstarken der AfD das bislang undenkbare Zusammengehen von CDU und Linken zunehmend als möglich. Die Entscheidung darüber, welche Koalitionen man abfragt, ist somit keine technische, sondern eine eminent politische Frage, zumal die Wahrscheinlichkeit bestimmter Konstellationen natürlich auch von der medialen (Nicht-)Thematisierung beeinflusst wird.

Der Deutschland-Trend August 2018 II von Infratest Dimap verdeutlicht das Problem für die Bundesebene. Hier werden Zahlen zu sechs verschiedenen Varianten genannt: Schwarz-Rot, Schwarz-Gelb, Schwarz-Grün, Jamaika, Rot-Rot-Grün und Ampel. Die AfD kommt nicht vor. Das ist einerseits verständlich, da diese von den anderen Parteien nicht als koalitionsfähig erachtet wird und auch selbst nicht koalitionswillig erscheint. Andererseits wäre es sehr aufschlussreich zu wissen, wie das Elektorat Koalitionsmodelle unter Einschluss der AfD bewertet. Gleiches gilt für ebenfalls nicht abgefragte Konstellationen wie der in Baden-Württemberg 2016 erwogenen Deutschland-Koalition (CDU, SPD, FDP) oder von Koalitionen unter Einschluss von FDP und Linkspartei (Spanien-Koalition). Auch die Zustimmung zu Rot-Grün, das sieben Jahre lang das Land regierte, wird nicht mehr ausgewiesen.

Im Kopf zu behalten ist auch, dass nicht alle Parteien bei den dargestellten Koalitionsvarianten gleich oft vorkommen. Bei der oben dargestellten Auswahl kommen CDU/CSU (Schwarz-Rot, Schwarz-Gelb, Schwarz-Grün, Jamaika) und Grüne (Schwarz-Grün, Jamaika, Rot-Rot-Grün, Ampel) je viermal vor, SPD (Schwarz-Rot, Rot-Rot-Grün, Ampel) und FDP (Schwarz-Gelb, Jamaika, Ampel) immerhin je dreimal, die Linke hingegen nur einmal (Rot-Rot-Grün). Diese Ungleichgewichtigkeit ist natürlich eine Folge der Segmentierungsmuster, wirkt sich aber je nach methodischem Vorgehen der Demoskopen unterschiedlich problematisch aus. Sind, wie beim Deutschland-Trend von Infratest-Dimap, Mehrfachnennungen möglich, erscheint dies noch akzeptabel: Die Befragten können sich zu jedem Koalitionsmodell äußern, und dieses auf einer Ordinalskala als „sehr gut“, „gut“, „weniger gut“ oder „schlecht“ bewerten. In der visuellen Darstellung wird dann, aufbauend auf den kumulierten Werten für „sehr gut“ und „gut“, eine Rangfolge der Koalitionspräferenz erstellt. Schließt man aber, wie es die Forschungsgrup-

pe Wahlen bei dem für das ZDF erstellten Politbarometer tut, Mehrfachnennungen aus und bittet die Befragten, ihre (genau eine) „gewünschte Koalition“ zu nennen, so fallen mögliche Verzerrungen ungleich stärker ins Gewicht. Die Forschungsgruppe Wahlen erhebt den Koalitionswunsch über eine offene Frage. Die Daten für 2018 listen sechs Modelle auf (wie oben Schwarz-Rot, Schwarz-Gelb, Schwarz-Grün, Jamaika, Rot-Rot-Grün, aber nicht Ampel, stattdessen zusätzlich Rot-Grün). Wie oben sind Union und Grüne je viermal, die SPD dreimal und die Linke nur einmal Teil einer dieser Koalitionsmodelle, die FDP allerdings nur noch zweimal. Da nun keine Mehrfachnennungen mehr möglich sind, teilen sich die Wähler, je nachdem, an wie vielen der vorgeschlagenen Koalitionsmodelle ihre favorisierte Partei beteiligt ist, unterschiedlich stark auf – immer unterstellt, diese wünschen überhaupt eine Regierungsbeteiligung ihrer Partei. Diesen Umstand muss man bei der Interpretation der Daten aber berücksichtigen, was im Fernsehalltag aber eher selten geschieht. So liegt laut Politbarometer vom 13.07.2018 Schwarz-Rot (14 %) bei den „gewünschten Koalitionen“ vor Rot-Grün (10 %) und Schwarz-Gelb (9 %); es folgen Rot-Rot-Grün und Schwarz-Grün (je 6 %) und Jamaika (5 %). Somit plädieren, kumuliert, 34 % für ein Modell, an dem die Union beteiligt ist, 30 % für eine Regierung mit SPD-Beteiligung, 27 % für eine Regierung unter Einschluss der Grünen, 14 % für ein Modell mit FDP und 6 % für die einzige zur Wahl stehende Koalition einschließlich der Linken. Hier stellt sich schon die Frage, wie diese Werte aussähen, wenn auch die Daten weiterer Modelle, z.B. Ampel oder Rot-Rot, bekannt wären. Unberücksichtigt bleiben bei dieser Methode zudem die Zweit- und Drittpreferenzen der Befragten, welche wie man aus der Forschung zu Präferenzrelationen (Condorcet 1785, Arrow 1951) weiß, sehr wichtig sein können. Wenn etwa, wie bei mehreren Politbarometer-Befragungen Anfang 2005, die Varianten Rot-Grün, Schwarz-Gelb und Große Koalition in etwa gleichauf liegen, wäre es für die Interpretation der Daten sehr wichtig zu wissen, ob die zweite Wahl der Rot-Grün-Befürworter Schwarz-Rot, Rot-Rot-Grün oder Ampel wäre.

Die gegenseitigen Beeinflussungen von Demoskopien, Medien, Politikern und Wählern sind Gegenstand umfangreicher Forschung (Jessen 2014: 277-315). Ein eminent wichtiger Akteur in diesem Geflecht sind die Medien, da etwaige Effekte der Demoskopie auf die Wahlentscheidung durch mediale Vermittlung entstehen. Medien, die eine seriöse und neutrale Verwendung demoskopischer Befunde erstreben, sollten, so der wiederholte, aber meist uner-

hört verhallende Appell der Politikwissenschaft, sowohl den bewussten strategischen Einsatz (Raupp 2003: 133, Donsbach/Weisbach 2005: 119) von Umfragen vermeiden als auch alle Informationen zur Verfügung stellen, um demoskopische Befunde angemessen einordnen zu können (Brettschneider 2003: 266; Jessen 2014: 285-295). Hierzu gibt es sogar, wenngleich nicht erschöpfende, Richtlinien seitens des Pressrates und des Demoskopien-Dachverbands ADM. Gleichwohl werden wichtige Größen wie die Fehlermarge in der Praxis meist nicht genannt – weil Zeit und Raum hierfür zu knapp erscheinen, Journalisten nur begrenztes methodisches Wissen haben und eine gewissenhafte Einordnung die von den Medien erwünschte Zuspitzung erschwert (Deutschländer 2013).

Mit Blick auf das oben Gesagte wäre es insbesondere wünschenswert, dass die Medien die Frage nach der Machtoption nicht zu sehr in den Mittelpunkt rücken und neben dem momentan wahrscheinlichen Bild auch Alternativszenarien berücksichtigen. Und bei den Wunschkoalitionen täten mehr Kontextualisierung und mehr Kreativität der politischen Berichterstattung äußerst gut. In dem Maße, in dem die sozialen Medien an die Stelle von Rundfunk und Presse treten, sind natürlich auch diese zur entsprechenden Sorgfalt angehalten.

Literatur und Quellen:

Arrow, Kenneth, *Social Choice and Individual Values*, New York NY 1951.

Brettschneider, Frank, Wahlumfragen, Medienberichterstattung und Wirkungen, in: Andreas Wüst (Hrsg.): *Politbarometer*, Opladen: 2003, S. 257-282.

Condorcet, Marie Jean Antoine Nicolas Caritat, Marquis de, *Discours préliminaire de l'Essai sur l'application de l'analyse à la probabilité des décisions rendues à la pluralité des voix*, Paris 1785.

Deutschländer, Christian, Antwort auf die Anfrage von Anne Jessen an den Landtagskorrespondenten des Münchner Merkurs, 01. Juli 2013; vgl. Jessen 2014, S. 294.

Donsbach, Wolfgang/Weisbach, Kerstin, Kampf um das Meinungsklima, Quellen und Inhalte der Aussagen über den möglichen Wahlausgang, in: Elisabeth Noelle-Neumann u.a. (Hrsg.): *Wählerstimmungen in der Mediendemokratie*, München/Freiburg 2005, S. 104-127.

Esslinger, Detlef, Wie Meinungsforscher die Wahlen beeinflussen, SZ, 20. Oktober 2018, <https://www.sueddeutsche.de/politik/demoskopie-wie-meinungsforscher-die-wahlen-beeinflussen-1.4177815>.

Forschungsgruppe Wahlen, Politbarometer (17. Februar 2017), <https://www.zdf.de/politik/politbarometer/170217-politbarometer-bilderserie-100.html> (Folie 15).

Forschungsgruppe Wahlen, Politbarometer, Langzeitentwicklung, Themen im Überblick, Politik I, Koalitionswunsch, http://www.forschungsgruppe.de/Umfragen/Politbarometer/Langzeitentwicklung_-_Themen_im_Ueberblick/Politik_I/#Koalitionswunsch und www.forschungsgruppe.de/Umfragen/Politbarometer/Langzeitentwicklung_-_Themen_im_Ueberblick/Politik_I/4_Koalition.xlsx.

Infratest Dimap, Deutschland-Trend (August II/2018), <https://www.tagesschau.de/inland/deutschlandtrend-899.pdf> (Folie 6).

Infratest Dimap, Länder-Trend Bayern (September 2018), <https://www.infratest-dimap.de/umfragen-analysen/bundeslaender/bayern/laendertrend/2018/september/> (Folie 22, Folie 10).

Infratest Dimap, Länder-Trend Bayern (Oktober 2018), <https://www.infratest-dimap.de/umfragen-analysen/bundeslaender/bayern/laendertrend/2018/oktober/> (Folie 1).

Jessen, Anne, Perspektiven der Meinungsforschung, Demoskopische Ergebnisse im Spannungsfeld von Theorie, Praxis und Öffentlichkeit, Wiesbaden 2014.

Prantl, Heribert, Demoskopie, Wahlumfragen sind ein Problem für unsere Demokratie, SZ, 18. September 2017, <https://www.sueddeutsche.de/politik/demoskopie-bitter-im-abgang-1.3669942>.

Raupp, Juliana, Informationen, Instrumentalisierung, Reflexion: Die widerspruchsvolle Verwendung von Umfragen in der Wahlberichterstattung“, in: Christina Holtz-Bacha (Hrsg.), Die Massenmedien im Wahlkampf, Die Bundestagswahl 2002, Wiesbaden 2003, S. 116-137.

Sonntagsfrage Bundestagswahl 2017, <https://www.wahlrecht.de/umfragen/archiv/2017.htm>.

Parallelaktionen – ein Graubereich im Recht der Parteienfinanzierung

Alexander Hobusch¹

Die AfD wirbelt seit einigen Jahren den politischen Betrieb gehörig durcheinander. Das ist zu erkennen an neuen Umgangsformen im Parlament, auch an Entgleisungen, Provokationen und Tabubrüchen, welche die Partei als Mittel der politischen Auseinandersetzung für sich nutzt² und worauf die politischen Gegner mitunter auf ähnliche Weise reagieren. Die Neulinge sind aber nicht nur im Parlamentsrecht ein spannender rechtlicher Betrachtungsgegenstand: Auch im Recht der Parteienfinanzierung muss man der AfD einen gewissen Einfallsreichtum attestieren. Jedenfalls wenn man die offensichtlichen Verstöße in der causa Weidel einmal beiseite lässt, so war der Gold-Verkauf eine dermaßen gewitzte Ausnutzung der Rechtslage zum Vorteil der Partei, dass daraufhin das Parteiengesetz geändert werden musste, um dieses unbeabsichtigte Schlupfloch zu schließen³.

Ein weiterer Graubereich, dem im Recht der Parteienfinanzierung im Zusammenhang mit der AfD wieder Aufmerksamkeit zuteilwird, ist die Frage nach der rechtlichen Verortung von sog. „Parallelaktionen“⁴. Das sind, vereinfacht gesagt, Werbemaßnahmen oder allgemein parteiunterstützende Maßnahmen für eine Partei, die aber nicht von der Partei vorgenommen werden, sondern von Dritten⁵. Weil die dafür verwendeten Gelder nicht den Parteikassen zufließen und nach überkommener Ansicht auch keine Spende vorliegt, taucht der der Partei jedenfalls mittelbar zufließende Vorteil in Gestalt selbst eingesparter Ausgaben für die Eigenwerbung nicht im Rechenschaftsbericht auf. Das ist, ohne übertreiben zu wollen, eine nicht von der Hand zu weisende Gefahr, die Transparenzvorschriften, gerade in Hinblick auf

hohe Summen im Vorfeld von Wahlkämpfen, vollständig und in nie da gewesener Höhe zu umgehen.

Der folgende Kurzbeitrag soll einige Denkanstöße zu dem Problem geben, erhebt aber keinen Anspruch darauf, eine endgültige Lösung aufzuzeigen.

I. Parallelaktionen

1. Sachverhalte

Bei der AfD gestaltet sich der Sachverhalt nach jetziger Kenntnis so: Der „Verein zur Erhaltung der Rechtsstaatlichkeit und bürgerlichen Freiheiten“ warb in gehörigem Umfang für die AfD und das sowohl bei Wahlen zu Land- als auch Bundestagen⁶. Umfasst waren die Herausgabe einer wöchentlichen Zeitschrift („Deutschland-Kurier“), Plakatkampagnen und einiges mehr. Die Veröffentlichungen, insb. die Plakate, hatten das *corporate design* (nicht aber das Logo) der AfD, insbesondere die Farbgebung war authentisch. Die Plakate enthielten Schlagworte wie „Asylbetrug beenden! AfD wählen!“ oder „Endlich konsequent abschieben! AfD wählen!“⁷. Die ersparten Aufwendungen lagen für die Partei wohl im Millionenbereich⁸. Offiziell wird von Seiten der AfD weiterhin behauptet, mit dem Verein gebe es keinerlei Absprachen, wobei an dieser Darstellung mittlerweile Zweifel aufkommen⁹. Gegen den Verein geht die AfD nun auch juristisch vor¹⁰.

⁶ Annette Sawatzki, Dubiose AfD-Wahlkampfhilfe: Warum nichts geklärt wird und was sich ändern muss, 2016 (www.lobbycontrol.de/2016/09/warum-die-dubiose-afd-wahlkampf-hilfe-unaufgeklaert-bleibt-und-was-sich-aendern-muss/) (geprüft am 08.03.2018).

⁷ Zu dem Unterstützerverein etwa Haupt, Mecklenburg-Vorpommern: Die geheimen Helfer der AfD, 21.8.2016 (www.faz.net/aktuell/politik/wahl-in-mecklenburg-vorpommern/afd-erhaelt-wahlunterstuetzung-von-verein-in-mecklenburg-vorpommern-14398142.html?printPagedArticle=true#pageIndex_2) (geprüft am 08.03.2018); NDR, Teure Wahlkampfhilfe für die AfD (www.ndr.de/nachrichten/schleswig-holstein/landtagswahl_2017/Teure-Wahlkampfhilfe-fuer-die-AfD,afd1092.html) (geprüft am 08.03.2018).

⁸ Annette Sawatzki, Parteienfinanzierung: Lammert fordert Licht (www.lobbycontrol.de/2017/02/lammerts-mahnbescheid-an-die-groko/).

⁹ Fiedler, Die mysteriösen Unterstützer der AfD, 21.11.2018 (www.tagesspiegel.de/politik/parteienfinanzierung-die-mysterioesen-unterstuetzer-der-afd/23665470.html) (geprüft am 21.1.2019); Pittelkow/Riedel, Die "Swiss Connection" der AfD, 18.1.2019 (www.tagesschau.de/inland/spenden-afd-101.html) (geprüft am 21.1.2019).

¹⁰ Bender, AfD distanziert sich von Unterstützerverein (www.faz.net/aktuell/politik/inland/erstmal-juristisches-vorgehen-afd-distanziert-sich-von-unterstuetzerverein-15703035.html) (geprüft am 12.08.2018); AfD klagt gegen Unterstützerverein (www.zeit.de/politik/deutschland/2018-08/parteienfinanzierung-afd-klage-wahlkampf-verdacht) (geprüft am 12.8.2018).

¹ Der Autor ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Öffentliches Recht an der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf (Prof. Dr. Sophie Schönberger).

² Schönberger/Schönberger JZ 2018, 105, 106.

³ Siehe etwa Leber, Wie die AfD das Parteiengesetz für sich nutzt, 4.11.2014 (<https://www.tagesspiegel.de/politik/umstrittener-handel-mit-gold-wie-die-afd-das-parteiengesetz-fuer-sich-nutzt/10926800.html>).

⁴ Die „Parallelaktionen“ sind indes kein neues Phänomen: Bereits Seifert, Die politischen Parteien im Recht der Bundesrepublik Deutschland, 1975, S. 319, erwähnt den Begriff und versteht darunter Werbemaßnahmen für die Ziele einer Partei ohne ausdrücklichen Bezug auf sie.

⁵ Vgl. etwa Kulitz, Unternehmerspenden an politische Parteien, 1983, S. 100 ff.

Historisch lassen sich aber auch noch weitere Beispiele für Parallelaktionen finden: Zu denken ist etwa an die Wahlkampagne des Unternehmers Maschmeyer, der dem damaligen Kanzlerkandidaten Schröder in Niedersachsen eine Plakatkampagne mit dem Slogan „Ein Niedersachse muss Kanzler werden“ spendierte, freilich war hier die Urheberschaft zunächst unklar¹¹. Zu nennen sind daneben die Unternehmervereine, die im Bundestagswahlkampf 1972 für den wirtschaftlichen Kurs der CDU warben, wenngleich auch hier ohne explizite Nennung der Partei¹². Das Problem ist also kein Neues. Gelöst ist es immer noch nicht.

2. Rechtliche Einordnung

Zunächst könnte es sich bei den Werbeanzeigen, Plakatkampagnen und Druckwerken um *Spenden* an die Partei handeln. Was eine Spende ist, ergibt sich aus § 27 Abs. 1 S. 3 PartG: Danach sind alle über Mitglieds- und Mandatsabgaben hinausgehenden Zahlungen Spenden, wobei § 27 Abs. 1 S. 4 PartG jeden Geld- oder geldwerten Vorteil ausreichen lässt¹³.

Dass es sich bei den Werbemaßnahmen um geldwerte Vorteile handelt, ist unbestreitbar, womit es sich also dem reinen Wortlaut nach um eine Spende handelt.

Auch der Einnahmegriff des § 26 Abs. 1 S. 2 legt ein solches Verständnis nahe. Darin heißt es:

„(1) Einnahme ist, soweit für einzelne Einnahmearten (§ 24 Abs. 4) nichts besonderes gilt, jede von der Partei erlangte Geld- oder geldwerte Leistung. Als Einnahmen gelten auch die Freistellung von üblicherweise entstehenden Verbindlichkeiten, **die Übernahme von Veranstaltungen und Maßnahmen durch andere, mit denen ausdrücklich für eine Partei geworben wird**, die Auflösung von Rückstellungen sowie Wertaufholungen im Anlagevermögen. (...)“¹⁴

Ausgehend vom Wortlaut, erscheint die Subsumtion vergleichsweise einfach: „Maßnahmen“, die „ausdrücklich für eine Partei“ werben, liegen jedenfalls in den Fällen der AfD ohne Zweifel vor, wurde hier doch unter expliziter Nennung der Partei zu deren Wahl aufgerufen und zwar durch „Maßnahmen“, hier der Plakatierung und der Ausgabe von entsprechenden Druckwerken.

¹¹ Siehe beispielsweise *Schwabe*, Wahlkampf unter der Tarnkappe, 20.9.2002 (www.spiegel.de/politik/deutschland/raetseln-um-kanzler-anzeige-wahlkampf-unter-der-tarnkappe-a-214844.html).

¹² Zu diesem und weiteren Beispielen *Kulitz*, Unternehmensspenden an politische Parteien, 1983, S. 100 f.

¹³ Statt aller *Lenski*, Parteiengesetz und Recht der Kandidatenaufstellung, 2011, § 25 Rn. 5.

¹⁴ Hervorhebung durch den *Verfasser*.

II. Eine Frage der Zurechnung

Allerdings werden sowohl der Spenden- wie auch der Einnahmegriff in der Literatur durch das Merkmal der *Zurechnung* begrenzt. Die genauen Kriterien für die Annahme einer Zurechnung sind aber unklar.

1. Bisherige Ansätze

Morlok stellt darauf ab, ob die Partei wesentlichen Einfluss auf die „Art der Verwendung“ hat, entscheidend sei also eine „Dispositionsbefugnis oder Mitgestaltungsmöglichkeit“¹⁵. Auf den rein objektiven Nutzen soll es dagegen nicht ankommen, ansonsten könne der Partei eine Spende aufgedrängt werden¹⁶. *Klein* meint dagegen, das Kriterium der Dispositionsbefugnis bzw. Mitwirkungsbefugnis sei zu vage und würde die ansonsten bestehende Sanktionspflicht leeren lassen¹⁷, eine sachgerechte Lösung lasse sich vielmehr aus dem Begriff der „ausdrücklichen Werbung“ herleiten. Eine dritte Ansicht verwirft die beiden zuvor genannten als einerseits zu eng, andererseits zu weitgehend. Vielmehr komme es ausschließlich auf die objektive Nützlichkeit und die Zustimmung der Partei an¹⁸. Die übrigen Ansichten folgen weitestgehend *Morlok* und weichen höchstens von der Begrifflichkeit ab, nicht aber vom Inhalt¹⁹, for-

¹⁵ *Morlok*, NJW 2000, 761, 764.

¹⁶ *Ders.*, in: Bericht der Kommission unabhängiger Sachverständiger zu Fragen der Parteienfinanzierung (Hrsg.), Vorschläge zur Neuregelung des Rechts der Parteienfinanzierung, S. 49, 68; in dieser Richtung wohl auch *Roßner*, Wahlwerbung durch Wählerinitiativen: Einnahmen der Partei oder aufgedrängte Bereicherung, in: Legal Tribune Online, 07.05.2010, www.lto.de/persistent/a_id/495/ (abgerufen am: 04.02.2019).

¹⁷ *Klein*, in: Bericht der Kommission unabhängiger Sachverständiger zu Fragen der Parteienfinanzierung (Hrsg.), Vorschläge zur Neuregelung des Rechts der Parteienfinanzierung, S. 3, 14.

¹⁸ *Jochum*, in: Ipsen (Hrsg.), Parteiengesetz, 2018, § 26 Rn. 5.

¹⁹ So stellte bereits *Seifert*, Die politischen Parteien im Recht der Bundesrepublik Deutschland, 1975, S. 319 auf eine „einverständliche Leistungsübernahme“ und ein Gelangen in den „Verfügungsbereich“ der Partei ab. Den fehlenden ausdrücklichen Bezug auf eine Partei bei einer Werbeaktion sieht er jedenfalls als Argument für das Fehlen der Einnahmeeigenschaft. Die ausdrückliche Werbung für die Partei durch eine Wählerinitiative stuft er daher als auszuweisende Einnahme ein. *Wettig-Danielmeier*, ZParl 32 (2001), 528, 532 meint dagegen pauschal, Parallelaktionen würden „in der Regel unabhängig von den Parteien“ durchgeführt und gehörten daher zur Meinungsäußerungsfreiheit. *Küstermann*, Das Transparenzgebot des Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG und seine Ausgestaltung durch das Parteiengesetz, 2003, S. 141 sieht ebenso die Gefahr einer aufgedrängten Spende und möchte auf eine Verfügungsmacht der Partei abstellen. Diese liege dann vor, wenn die Partei über Medium und Aussage etwa einer Anzeigenkampagne bestimmen könne. Auf ein Mindestmaß an Einfluss auf das „Ob und Wie“ kommt es auch *Lenski*, Parteiengesetz

dern also einen mehr oder minder starken Einfluss der Partei auf die Maßnahmen des Dritten.

2. Auseinandersetzung

Die Lösung der herrschenden Meinung begegnet bereits auf den ersten Blick *praktischen Schwierigkeiten*: Der Beweis einer Dispositionsbefugnis oder einer wesentlichen Mitwirkung ist nur schwerlich zu erbringen²⁰, gerade im vergleichsweise zurückhaltenen Prüfungsverfahren des Rechenschaftsberichts wird hier sehenden Auges die Büchse der Pandora geöffnet.

Das Argument der „aufgedrängten Bereicherung“ greift ebenso nicht durch: Die Argumentation geht dahin, dass der Partei etwas als Vorteil zufallen würde, was sie möglicherweise gar nicht (ggf. von dem Leistenden) annehmen wollte. Allerdings ist dies bei geldwerten Leistungen nicht anders als auch bei Spenden. Zwar gelten diese erst als erlangt, wenn sie in den Verfügungsbereich der Partei gelangt sind. Will die Partei aber von einem Spender keine Leistungen annehmen, so muss sie die Geldleistung unverzüglich zurückzahlen (§ 25 Abs. 1 S. 4 HS. 2 PartG). Auch hier wird also von der Partei eine eigene Aktivität erwartet, wenn sie die Zurechnung unterbrechen will. Insofern läuft das Argument der aufgedrängten Bereicherung/Spende bereits an dieser Stelle leer. Selbiges gilt im Übrigen auch für den Fall der „Freistellung von einer Verbindlichkeit“ (§ 26 Abs. 1 S. 2 PartG): Auch die Auflösung einer Verbindlichkeit ist für die Partei nicht erst dann eine Einnahme, wenn sie maßgeblich mitentscheidet oder bezüglich des „Ob und Wie“ eingebunden ist. Hier genügt auch ein Schweigen auf die Leistung des Dritten als „Annahme“.

Der Gedanke, die Partei müsse aktiv werden, um die aufgedrängte Werbung von sich zu weisen, lässt sich noch weiter verfolgen: Wenn die Partei durch Untätigkeit nicht auf eine für sie gestaltete Werbung reagiert, so liegt darin eine Art Duldung. Anleihen sind hier im Zivilrecht möglich. Bei der Duldungsvollmacht wird durch das mehrfache Auftreten für einen Dritten und dessen Kenntnis von dem Handeln des „Vertreters“ ein Rechtsschein erzeugt²¹. Ausreichend ist also auch hier die Kenntnis von den Hand-

lungen des Dritten, wenn dieser das Auftreten des Dritten also wissentlich geschehen lässt. Mit anderen Worten: Wird auf Anzeigen unter expliziter Nennung einer Partei für diese geworben, so muss sich diese Partei die Werbung auch zurechnen lassen, wenn sie diese wissentlich geschehen lässt. Geht man davon aus, dass die Partei einer ausdrücklich für sie werbenden Kampagne nicht widerspricht, etwa zivilrechtlich gegen die Nutzung des Namens oder des Logos vorgeht, so könnte man hierin eine konkludente Einwilligung oder eine den Rechtschein auslösende Duldung der Partei erblicken²².

Zu hohe Anforderungen werden auch an die Art und Weise des Einflusses auf die Veröffentlichung gestellt. Ein geldwerter, messbarer Vorteil liegt für die begünstigte Partei auch dann vor, wenn keine größeren Einflussmöglichkeiten auf Werbemaßnahmen bestehen. Stimmt eine Partei zu, ein Dritter solle eine umfassende Werbekampagne für sie durchführen, es sollten aber bitte keine Details zu der Art der Veröffentlichung und zu den genauen Aussagen vereinbart werden, so würde nach herrschender Meinung wohl keine Einnahme vorliegen. (Bewusste?) Unwissenheit würde dann die Zurechnung unterbrechen können, weil der Partei ein Einfluss auf das „Wie“ nicht nachweisbar wäre.

Das zusätzliche, restriktive Merkmal der Mitgestaltungsmöglichkeit findet auch im Gesetzestext keinerlei Anklang. Der Wortlaut spricht vielmehr dafür, dass Maßnahmen Dritter, die ausdrückliche Werbung für eine Partei enthalten, eine Einnahme sind. Selbst wenn man an dem restriktiven Grundverständnis festhält, muss man sich möglicherweise fragen, ob für die ausdrückliche Werbung nicht anderes gelten muss.

Verfassungsrechtlich ist eine weite Auslegung des Einnahme- und Spendenbegriffs schon mit Blick auf den Verfassungsauftrag nach Herstellung von Transparenz der Parteifinancen naheliegend, wenn nicht sogar geboten. Daneben ist die Aufnahme des geschätzten Gegenwerts der Werbeaktionen für die Partei kein Nachteil: Höhere Einnahmen steigern auch die relative Obergrenze und ermöglichen es einer Partei, in den Genuss höherer staatlicher Teilfinanzierung zu kommen. Gegen ihnen missliebige Werbende kann die Partei daneben auch vorgehen, wenn eine Nutzung des Logos, des Namens oder des sonstigen *corporate designs* vorliegt.

und Recht der Kandidatenaufstellung, 2011, § 27 Rn. 18 an, da ansonsten der Partei kein Werbewert zufließe. Ähnlich bereits Kersten, in: Kersten/Rixen (Hrsg.), Parteiengesetz (PartG) und europäisches Parteienrecht, 2009, § 27 Rn. 30.

²⁰ So bereits Klein, in: Bericht der Kommission unabhängiger Sachverständiger zu Fragen der Parteienfinanzierung (Hrsg.), Vorschläge zur Neuordnung des Rechts der Parteienfinanzierung, S. 3, 13 f.; Jochum, in: Ipsen (Hrsg.), Parteiengesetz, 2018, § 26 Rn. 5.

²¹ Weitere Nachweise bei Schäfer, in: Bamberger/Roth/Hau u.a. (Hrsg.), BeckOK BGB, § 167 Rn. 15.

²² Zur Unterscheidung im Zivilrecht siehe ders., in: Bamberger/Roth/Hau u.a. (Hrsg.), BeckOK BGB, § 167 Rn. 16 m.w.N.

3. Stellungnahme

Es spricht daher vieles dafür, die Anforderungen für eine Zurechnung einer Werbeaktion Dritter zur Partei deutlich abzuschwächen. Zunächst muss geprüft werden, ob wirklich „ausdrückliche Werbung für eine Partei“ vorliegt. Der Wortlaut des Gesetzes ist hier Ausgangspunkt der Überlegungen. Ein Auseinandersetzen mit einer Partei oder die Begrüßung von Inhalten ist noch keine Werbung²³. Ausreichend muss, neben dem Nachweis der Nützlichkeit für die Partei, bereits die Kenntnis der Partei von der Maßnahme sein. Auch eine nachträgliche Kenntnis schadet, wenn nicht unverzüglich reagiert wird, dann liegt nämlich eine konkludente Zustimmung vor²⁴. Weiß die Partei um die Maßnahme und lässt sie geschehen, muss sie sich diese zurechnen lassen. Dies bedeutet auch keine Verschärfung der Anforderungen für Parteien, sondern vielmehr einen Gleichlauf mit der bestehenden Regelung bei Geldspenden.

III. Ergebnis

Das Problem der Parallelaktionen wird auch zukünftig noch für Diskussionen sorgen. Es darf mit Spannung erwartet werden, wie sich der aktuelle Fall in Bezug auf den AfD-nahen Verein weiterentwickelt und auch, welchen Fortgang die rechtspolitische wie rechtswissenschaftliche Diskussion rund um diese Problematik nimmt. Der Beitrag zeigt auf, dass die herrschende Meinung die sich stellenden Probleme nur unzureichend lösen kann. Insofern ist der hier skizzierte Weg möglicherweise geeignet, die Problematik der Parallelaktionen ohne gesetzliche Änderungen zu lösen, wenngleich auch hier die Anforderungen noch näher auszuarbeiten sind. Eine Anpassung der gesetzlichen Vorschriften wäre allerdings ungeachtet dessen sinnvoll, um die bestehenden Unklarheiten aufzulösen und ein mögliches Schlupfloch der Parteienfinanzierung zu schließen.

²³ Helmes, Spenden an politische Parteien und an Abgeordnete des Deutschen Bundestages, 2014, S. 96.

²⁴ Zu dieser Möglichkeit Jochum, in: Ipsen (Hrsg.), Parteiengesetz, 2018, § 26 Rn. 5.

Das Wahlvorschlagsrecht auf Parteitag: Die Idealvorstellung der innerparteilichen Demokratie im Spiegel der Parteipraxis

Christian Bruns¹

Die CDU feiert die Reanimation der innerparteilichen Demokratie. Der Machtkampf um das höchste Parteiamt zwischen Annegret Kramp-Karrenbauer und Friedrich Merz endete in einer denkbar knappen Stichwahl, die Kramp-Karrenbauer für sich entscheiden konnte. Zum ersten Mal seit dem Duell zwischen Rainer Barzel und Helmut Kohl im Jahr 1971, gab es eine echte Kampfabstimmung um den Parteivorsitz².

In Zeiten, in denen Transparenz und Demokratietreue öffentlich immer vehementer gefordert werden, steht es auch der CDU gut zu Gesicht, sich in dieser Hinsicht neu zu orientieren.

Bei genauerer Betrachtung besteht allerdings eine deutliche Diskrepanz zwischen dem Idealbild der innerparteilichen Demokratie und ihrer faktischen Umsetzung in den Parteien.

So stellt das Vorgehen der CDU, einigen Kandidaten auf den Regionalkonferenzen das Privileg einzuräumen, von der Partei finanzierten Wahlkampf in eigener Sache zu betreiben, wohl zumindest eine Benachteiligung der Bewerber dar, die dort nicht partizipieren durften.³ Neben diesem fragwürdigen Prozedere, gab es auf dem CDU Parteitag nicht eine einzige Kandidatur aus der Versammlung heraus. Es scheint, als wollten Kreisverbände anderer Parteien das Recht zum Vorschlag aus der Versammlung sogar ganz abschaffen, um den Ablauf der Parteitage zu straffen und zu beschleunigen.⁴ Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob das Recht auf den spontanen Wahlvorschlag aus der Versammlung selbst verfassungsrechtlich geboten oder doch obsolet ist.

In der Literatur wird durchaus angenommen, dass es ein Wahlvorschlagsrecht aus der Versammlung heraus geben muss⁵. Dies wird unter anderem aus Aspekten des Minderheitenschutzes abgeleitet. Eine Einschränkung des Vorschlagsrechts greift erheblich in das für die Demokratie wesentliche Prinzip, dass die Minderheit zur Mehrheit werden kann, ein.⁶ Das Recht, in der Versammlung ad hoc Wahlvorschläge einzureichen, ist eine direkte Rückwirkung des Grundsatzes demokratischer Wahlen innerhalb der Parteien.⁷ Wie das Hamburgische Verfassungsgericht ausdrücklich feststellt, haben die Vertreter auf Parteitag ein Recht auf „Information und Mitwirkung bei Vorschlag und Wahl“⁸. Auch das BVerfG räumt allen Wahlbeteiligten ein grundsätzlich freies Recht zum Wahlvorschlag als Ausprägung der Wahlfreiheit ein.⁹ Vor diesem Hintergrund erscheint ein Wahlvorschlagsrecht aus der Versammlung selbst verfassungsrechtlich geboten.

Es gilt jedoch zu erörtern, wie der Begriff „aus der Versammlung“ auszulegen ist. Es ist denkbar, diesem verfassungsrechtlichen Gebot bereits im Vorfeld der Versammlung Rechnung zu tragen und so die Versammlung effizienter zu gestalten. Ähnlich einer Land- oder Bundestagswahl müssten die Kandidaten sich vorher melden bzw. gemeldet werden und würden auf einer Wahlliste eingetragen. Jeder Kandidat, der die Unterstützung zumindest eines Versammlungsteilnehmers nachweisen kann, wäre auf dieser Wahlliste aufzunehmen.

Dieser Vorschlag erscheint zunächst interessengerecht, bei genauerer Betrachtung ergeben sich jedoch einige Probleme. Zwar sind eventuelle Absprachen und Einwirkungen sowie Diskussionen auch im Vorfeld möglich, jedoch sind sie – gerade bei großer geographischer Entfernung – wohl deutlich erschwert. Es kann nicht von jedem potentiellen Bewerber erwartet werden, seine Entscheidung bezüglich einer Kandidatur im Vorfeld zu treffen. Jeder Versammlungsteilnehmer muss die Möglichkeit haben, sich aufgrund von Entwicklungen auf der Versammlung (*Eigendynamik*) für eine Kandidatur zu entscheiden oder einen anderen Kandidaten vorzu-

¹ Der Autor ist studentische Hilfskraft am PRuF.

² Müller-Vogg, Die CDU und die Merkel-Nachfolge: Plötzliches Rendezvous mit der innerparteilichen Demokratie, in: Cicero, 02.12.2018, <https://www.cicero.de/innenpolitik/cdu-parteitag-merkel-nachfolge-partei-vorsitz-demokratie-spahn-merz-kramp-karrenbauer> (abgerufen am 24.02.2019).

³ Zur Problematik der Regionalkonferenzen: Keesen/Towfigh/Ulrich, Sternstunde innerparteilicher Demokratie? Gedanken zur „offenen“ Wahl der nächsten CDU-Parteivorsitzenden, in: Verfassungsblog, 05.12.2018, <https://verfassungsblog.de/sternstunde-innerparteilicher-demokratie-gedanken-zur-offenen-wahl-der-naechsten-cdu-partei-vorsitzenden/> (abgerufen am 24.02.2019).

⁴ Eine entsprechende Bitte um rechtliche Einschätzung erreichte das PRuF im Januar 2019.

⁵ Streinz, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, 6. Auflage, München 2018, Art. 21 Rn 151.

⁶ Klein, in: Maunz/Dürig (Begr.), Grundgesetz-Kommentar, 84. EL August 2018, Art. 21 Rn. 344.

⁷ Ipsen, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, 8. Auflage 2018, Art. 21 Rn. 57.

⁸ Hamburgisches Verfassungsgericht, Urteil vom 04. Mai 1993 – 3/92, Rn. 122, online veröffentlicht bei juris.

⁹ BVerfG, Beschluss vom 09. März 1976 – 2 BvR 89/74 (= BVerfGE 41, 399-426), online veröffentlicht bei juris.

schlagen. Dies ist Ausprägung des Beteiligungsrechtes bei den Vorschlägen zur Wahl. Auch wenn die Wahl eines solchen Kandidaten eher ungewöhnlich ist, erscheint sie zumindest möglich. Jedenfalls kann eine solche Kandidatur Auswirkungen auf die übrigen Wahlergebnisse haben und somit Ergebnisrelevanz entfalten. Das Hamburgische Verfassungsgericht bezeichnet es sogar als „feststehenden Erfahrungssatz der Politik [...], daß es bei der Kandidatenaufstellung innerhalb demokratischer Parteien regelmäßig zur Veränderung der Vorschläge des Vorstandes [...] kommt, wenn [...] diese Vorschläge in der Versammlung offen diskutiert und Gegenkandidaten mit entsprechender Begründung zur Wahl gestellt werden können“.¹⁰ Eine solche, durch den Austausch der Teilnehmer hervorgerufene *Eigendynamik* charakterisiert den Parteitag als Wahlversammlung. Überdies spielt der schon von *Klein* angeführte Minderheitenschutz eine gewichtige Rolle. Der Spontan- und damit meist auch Außenseiterkandidat erscheint vor diesem Hintergrund besonders schutzwürdig, damit die Minderheit zur Mehrheit werden kann. Infolge dessen erscheint es unverhältnismäßig, das Prinzip der innerparteilichen Demokratie und die Rechte der Versammlungsteilnehmer zu Gunsten einer effizienteren Gestaltung von Parteitagen einzuschränken. Jedoch ist hier in der Wahrung der Entscheidungsfähigkeit des Parteitages eine Grenze des Prinzips der innerparteilichen Demokratie zu sehen. So kann beispielsweise eine gewisse Mindestunterstützungsquote für einen Kandidaten zulässig sein, solange sie das Bewerbungsverfahren für Minoritäten offenhält.¹¹

Dieses Ergebnis wirft jedoch neue Fragen auf. Auf den ersten Blick könnte es als unbillig erachtet werden, an einen einfachen Parteitag bezüglich des Demokratieprinzips höhere Anforderungen zu stellen, als an die für unseren demokratischen Staat viel bedeutendere Bundestagswahl, gerade weil für die innerparteiliche Demokratie im allgemeinen ein weniger restriktiver Demokratiebegriff gilt.¹² Diese Kritik unterschlägt jedoch die großen Diskrepanzen zwischen den beiden Sachverhalten: Bei der Bundestagswahl ist der organisatorische Aufwand aufgrund der höheren Zahl an Wahlberechtigten wesentlich höher. Es ist schlicht nicht möglich, eine spontane Kandidatur zu organisieren, allein schon, sie allen Wahlberechtigten mitzuteilen. Außerdem gibt es

mangels Wahlversammlung bei Bundestagswahlen keine *Eigendynamik*. So erscheint es auch nicht unbillig, die Eigendynamik der Versammlung bei der Auslegung des Prinzips der innerparteilichen Demokratie in Bezug auf Parteitage zu berücksichtigen.

Im Ergebnis ist somit festzuhalten, dass der Begriff „aus der Versammlung“ durchaus restriktiv auszulegen ist. Eine Verlagerung des Vorschlagsrechts ins Vorfeld erscheint bei Parteitagen unverhältnismäßig. So ist das spontane Vorschlagsrecht aus der Versammlung eine verfassungsrechtliche Ausprägung des Prinzips der innerparteilichen Demokratie und des Minderheitenschutzes. Dennoch wird hiervon in der politischen Praxis, wie auch der CDU-Parteitag zeigt, wenig Gebrauch gemacht. Dabei erscheint die Entwicklung einer *Eigendynamik* der Versammlung doch als demokratietheoretisch geboten.

Letztlich kann das Recht keine Kandidaturen aus der Versammlung erzwingen. Es liegt an den Parteien und ihren Mitgliedern, den rechtlichen Rahmen aususchöpfen und den Begriff der innerparteilichen Demokratie mit Leben zu füllen.

¹⁰ Hamburgisches Verfassungsgericht, Urteil vom 04. Mai 1993 – 3/92, Rn. 146, online veröffentlicht bei juris.

¹¹ *Morlok/Merten*, Parteienrecht, Tübingen 2018, S. 132.

¹² *Morlok*, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, 3. Auflage, Tübingen 2015, Art. 21 Rn. 125.

Parteienrecht im Spiegel der Rechtsprechung

1. Grundlagen zum Parteienrecht

Nicht nur anhand der textlichen Entwicklung von Rechtsnormen,¹ auch an der Übersicht von in einem gewissen Zeitraum ergangenen Gerichtsentscheidungen lassen sich Rückschlüsse auf den Zustand einer Gemeinschaft und ihr Recht sowie ihre Politik und politische Kultur ziehen. Dies aufzuzeigen ist auch Sinn des „Spiegels“ der Rechtsprechung. Die Grundlagen des Parteienrechts sind in den vergangenen Jahren geprägt von Entscheidungen zum Problem der Äußerungen von Amtsträgern gegenüber politischen Parteien, genauer der NPD, und – zeitlich etwas später; aber dann überwiegend – der AfD. Dieser Umstand lässt sich deuten als Symptom einer Polarisierung des politischen Systems.² Denn auch wenn der Streit um die politische Neutralität des Staates schon alt ist,³ mehrten sich die insbesondere auch von Verfassungsgerichten getroffenen Entscheidungen. Die Etablierung der AfD im Parteiensystem stellt also ganz offen den Staat, die Gerichte und auch die Wissenschaft vor enorme Herausforderungen. So zeigten sich auch im vergangenen Jahr verschiedene Personen des staatlichen Lebens mitteilungsfreudig. Während sich die Sachverhalte durchaus unterscheiden, entwickelt sich zusehends eine allgemeine Dogmatik der „Äußerungsfälle“ heraus, die es ermöglicht, zwischen einem rechtmäßigen Beitrag zur politischen Meinungsbildung und einer rechtswidrigen Grenzüberletzung zu differenzieren.⁴

In der unter dem Namen „Wanka“ bekannt gewordenen Leitentscheidung des BVerfG⁵ ging es um eine „Rote Karte“, welche die damalige Bundesministerin der Partei AfD zeigen wollte, da diese eine gegen die Bundeskanzlerin Merkel gerichtete Versammlung durchführte. Dies fand auf der Netzseite des Ministeriums in Form einer Pressemitteilung statt, welche die Partei im Organstreit anfocht, indem es ihr Recht auf Chancengleichheit im politischen Wettbewerb

rückte. Mit diesem ist nach dem BVerfG ein einseitig parteiübergreifendes Verhalten durch den Staat unvereinbar. Dies gelte vor allem in, aber auch außerhalb von Wahlkampfzeiten. Demgegenüber könne sich zwar die Bundesregierung auf ihre Befugnis zur Öffentlichkeitsarbeit berufen, müsse dabei aber die Pflicht zur Neutralität wahren. Diese verbiete es, „sich mit einzelnen Parteien zu identifizieren und die ihr zur Verfügung stehenden staatlichen Mittel und Möglichkeiten der Öffentlichkeitsarbeit [zu] nutz[en], um Regierungsparteien zu unterstützen oder Oppositionsparteien zu bekämpfen.“⁶ Vielmehr sei es mitunter durchaus geboten, dass die Regierung zu den gegen sie erhobenen Vorwürfen Stellung nimmt, dies dürfe indes allein sachlich geschehen, nicht in Form eines „Gegenschlag[s]“⁷ Dabei sieht das Gericht durchaus, dass die geforderte Zurückhaltung angesichts der Tatsache, dass es bei Mitgliedern der Bundesregierung regelmäßig auch um das Spitzenpersonal der Parteien handelt, die miteinander in Konkurrenz stehen. Dies führe aber nicht zu einer Unanwendbarkeit des Neutralitätsgebots für Minister. Vielmehr seien sie, trotz dieser tatsächlichen Spannungslage, dazu verpflichtet, auf den Einsatz ministerialer Ressourcen oder der Autorität des Amtes zu verzichten, wenn sie an der politischen Meinungsbildung teilnehmen. Diesen Anforderungen sei die Ministerin Wanka nicht gerecht geworden: Durch das Format der Aussage als Pressemitteilung auf der Ministeriumshomepage sei diese unter Rückgriff auf die Amtsautorität erfolgt, auch wenn im Text der Mitteilung nicht ausdrücklich auf das Amt Bezug genommen wurde. Inhaltlich sei die Äußerung durch eine einseitig negative Bewertung der AfD gezeichnet. Sie könnte deswegen auch keine Rechtfertigung im Prinzip der Öffentlichkeitsarbeit finden, sei mithin verfassungswidrig, weswegen der Antrag der AfD Erfolg hatte. Mit der Wanka-Entscheidung hält das BVerfG an seiner Rechtsprechungslinie fest, die es auch etwa im Fall „Schwesig“ konkretisiert hatte, und für die es verschiedentlich kritisiert wurde. Tatsächlich muss das BVerfG in Rechnung stellen, dass es mit seiner Beharrung auf ein eher kontrafaktisches Leitbild über die Teilnahme von Politikern am Meinungsbildungsprozess normative Erwartungen weckt, die zu künstlicher Zurückhaltung und dem Bruch mit originär politischen Logiken führt. Das Gericht reflektiert dies aber in vorbildlicher Weise und gibt gerade nicht Grund zu

¹ So die Textstufen-Analyse von P. Häberle, Textstufen als Entwicklungswege des Verfassungsstaates, in: J. Jekewitz u.a. (Hrsg.), FS K. J. Partsch, 1989, S. 555 ff.

² Statt vieler S. Magen, VVDStRL 77 (2018), S. 67 (70-75).

³ Siehe etwa H. Krüger, Allgemeine Staatslehre, 2. Auflage 1966, S. 178 ff.

⁴ Vgl. etwa M. Payandeh, Der Staat 55 (2016), 519 ff.; A. Bäcker, MIP 2015, 151 ff.; D. Kuch AöR 142 (2017), 491 ff.; D. Dişçi, Der Grundsatz politischer Neutralität, 2019, passim; M. Morlok/S. Jürgensen, JZ 2018, 695 (701); S. Jürgensen/J. Garcia J., MIP 2016, 70 (77 ff.); T. Barczak, NVwZ 2015, 1014 ff.

⁵ BVerfG, Urteil vom 27.02.2018 – 2 BvE 1/16, in: NJW 2018, 928-934.

⁶ BVerfG, Urteil vom 27.02.2018 – 2 BvE 1/16, in: NJW 2018, 928 (930).

⁷ BVerfG, Urteil vom 27.02.2018 – 2 BvE 1/16, in: NJW 2018, 928 (931).

der Annahme, kritische Stimmen nicht in die Entscheidungsfindung einzubeziehen.⁸ Die allein deswegen durchaus zu begrüßende Entscheidung sollte der Wissenschaft weiter Grund zur Annahme geben, die Struktur der Äußerungsfälle als Abwägung von miteinander kollidierenden Prinzipien zu verstehen, die im Einzelfall durchzuführen ist – die aber der Parameter bedarf, die weiter ausgearbeitet und konkretisiert werden müssen.⁹

Gegen eine vorübergehend auf der entsprechenden Ministeriumshomepage zugängliche, im Rahmen eines Interviews geäußerte Bemerkung des Bundesministers für Inneres und Heimat, *Seehofer*, setzte sich die AfD-Bundestagsfraktion vor dem BVerfG¹⁰ erfolglos zur Wehr, was vor allem prozessualen Umständen geschuldet war. So bemühte die Fraktion das verfassungsprozessuale Eilverfahren nach § 32 Abs. 1 BVerfGG, ohne den Antrag entsprechend der entwickelten Anforderungen zu substantiieren: Sie rügte wegen der Äußerung *Seehofers*, der die AfD-Fraktion u.a. „staatszersetzend“ nannte, eine Verletzung des Chancengleichheitsrechts aus Art. 21 GG, ohne dass einer Bundestagsfraktion dieses zustehen würde. Weiter sei das Rechtsschutzbedürfnis nicht hinreichend dargelegt. So war das Innenministerium einer Entscheidung des BVerfG zuvorgekommen und hatte das Interview bereits entfernt, der Antrag ging somit diesbezüglich ins Leere. Vorbeugender Rechtsschutz gegen etwaige zukünftige Äußerungen gewährleiste sowohl der Organstreit als auch das zugehörige Eilverfahren grundsätzlich nicht, zumal der Innenminister mit der Entfernung der Äußerung keinen Grund zur Annahme gebe, er werde eine vergleichbare Äußerung wiederholen. Die Ablehnung der einstweiligen Anordnung war deswegen wohl die richtige Entscheidung, auch wenn es sich angesichts der bereits angedeuteten Konflikte als gefährliches Spiel erweist. An dem Verhalten des Staates gegenüber der AfD offenbaren sich eine Vielzahl von Streitpunkten und Bewährungsproben der modernen Demokratie. Ein Rückzug in rein prozessuale Erwägungen zeigt eine gewisse dogmatische Stringenz und analytische Kühle im ansonsten immer sehr hitzigen Umgang mit dieser Partei und ihren Fraktionen. Die Gerichte dürfen aber nicht wesentliche Dimensionen derartiger Streitigkeiten verkennen. So muss in Rechnung gestellt werden, dass die AfD dutzendfach Gegen-

stand von Neutralitätsfällen war und ist, der Verweis auf einen guten Willen des Bundesinnenministers, also auch noch eines Verfassungsministers, wirkt angesichts dessen als mit Vor- und Weitsicht zu genießende Aussage. Auch deswegen sollte die Neutralitätsproblematik im ganzheitlichen Blick einer möglichst unbefangenen und nach allen Seiten kritischen Parteienrechtswissenschaft stehen.

Der **VerfGH Berlin**¹¹ hatte in einer weiteren Variante der Neutralitätsfälle erneut über eine gegen die AfD gerichteten Aussage eines Amtsträgers zu entscheiden, hier des Berliner Justizsenators. In der Sache ging es um Äußerungen, insbesondere bezogen auf den AfD-Politiker und Leitenden Oberstaatsanwalt *Roman Reusch*, unter anderem, dass er dessen Verhalten während des Wahlkampfes auf die dienstrechtliche Vereinbarkeit prüfen wolle („durchaus Anlass geboten, da mal näher hinzugucken“¹²). Die AfD fühlte sich durch die Aussagen des Amtsträgers in ihrem Recht auf politische Chancengleichheit verletzt und zog deswegen vor den VerfGH. Die Besonderheit des Falles lag nun darin, dass der Justizsenator verschiedene Aussagen in verschiedenen Kontexten tätigte. Das Gericht sah also sowohl auf Zulässigkeits-, als auch auf Ebene der Begründetheit Anlass für Differenzierungen. So konnte es in der Ankündigung, „ihn im Blick zu behalten“¹³, keine Verletzung des Chancengleichheitsgebots erkennen. Die Stellungnahme bezöge sich auf das beamtenrechtliche Mäßigungsgebot und sei auch sprachlich auf den Oberstaatsanwalt *Reusch* konzentriert. Es fehle bereits der Zusammenhang zur Partei, weswegen die Antragsbefugnis fraglich sei. Dies gelte jedenfalls für die Aussagen, die er in einem Interview mit dem RBB tätigte. In diesem äußerte sich der Justizsenator zum ersten Mal zum Fall *Reusch*, erwähnte aber die AfD mit keinem Wort, sondern setzte sich allein mit dessen Personalie auseinander, vor allem in Bezug auf den dienstrechtlichen Rechtsrahmen. Die Verbindung zur AfD werde erst durch den RBB gezogen, was dem Senator nicht zuzurechnen sei. Die Aussagen hingegen, die einen unmittelbaren Bezug zur AfD aufwiesen, seien im Rahmen einer parlamentarischen Fragestunde gefallen, ihnen fehle eine „für die Antragsbefugnis erforderliche Auswirkung.“¹⁴

⁸ Das BVerfG verweist u.a. auf *J. Krüper*, JZ 2015, 414 (417); *M. Putzer*, DÖV 2015, 417 (423); *H. Mandelartz*, DÖV 2015, 326 (329).

⁹ *S. Jürgensen*, MIP 2017, 143 (144 ff.).

¹⁰ BVerfG, Beschluss vom 30.10.2018 – 2 BvQ 90/18, online veröffentlicht bei juris.

¹¹ VerfGH Berlin, Beschluss vom 04.07.2018 – VerfGH 79/17, online veröffentlicht bei juris.

¹² VerfGH Berlin, Beschluss vom 04.07.2018 – VerfGH 79/17, juris Rn. 31.

¹³ VerfGH Berlin, Beschluss vom 04.07.2018 – VerfGH 79/17, juris Rn. 68.

¹⁴ VerfGH Berlin, Beschluss vom 04.07.2018 – VerfGH 79/17, juris Rn. 77.

Diese Konstellation macht – zumindest bezogen auf die jüngere Rechtsprechungsentwicklung – die Besonderheit des Falles aus. So begründet das Berliner Verfassungsgericht, dass die parlamentarische Fragestunde dem Abgeordneten als Informationsquelle dient, das Regierungsmitglied sei entsprechend rechtlich dazu verpflichtet, „auf Fragen Rede und Antwort zu stehen.“¹⁵ Dies schließe die Geltung strikter Neutralität aus, es gelte lediglich ein Willkürverbot, welches auch Wertungen in den Einschätzungen eines Regierungsmitglieds gestatte. Den auf das Dienstrecht bezogenen Aussagen fehle der Bezug zur Autorität des Amtes. Vor allem, da es sich bei den Aussagen um Antworten auf die Fragen eines AfD-Abgeordneten handelte, stellten sie keine Verletzung des Neutralitätsgebots dar; dienten sie doch gerade dazu, ein konkret artikuliertes Informationsinteresse zu befriedigen. Diese Entscheidung ist wegen der verschiedenen Ebenen der Behandlung (Zulässigkeit/Begründetheit) schwierig einzuschätzen.¹⁶ Sie zeigt aber, welche Schwierigkeiten für die Rechtsprechung bestehen, die von den verschiedenen Akteuren aufgestellten Judikaturen auf eine Linie zu bringen. Das BVerfG entfaltet mit den Leitentscheidungen „*Gauck*“¹⁷, „*Schwesig*“¹⁸ und „*Wanka*“¹⁹ sicherlich Orientierungswirkung, Fragen wie etwa die der Kontextabhängigkeit zeigen aber immer wieder neue Schwierigkeiten auf. So ergibt sich, dass die rechtliche Unterscheidung zwischen allgemeiner und Parlamentsöffentlichkeit richtig ist, obwohl sie in Zeiten technisierter Kommunikation durchaus in Frage steht.²⁰ Soweit aber die Geltung des Neutralitätsgebots überhaupt in Frage gestellt wird, sei erneut an die Prinzipienstruktur dieser Pflicht erinnert. Vor allem der Kontext ist ein Abwägungsparameter, der sich gut operationalisieren lässt: Das Parlamentsplenum ist kein Fernsehinterview oder eine Ministeriumshomepage.²¹ Wichtiger als Kategorien sind also die Feinmechaniken; die Entscheidung liefert

hier viel wertvolles Material, das auf jeden Fall Aufmerksamkeit verdient.

Die Grenze zwischen Öffentlichkeitsarbeit und unzulässiger Wettbewerbsverzerrung hatte auch das **LVerfG Schleswig-Holstein**²² in zwei parallelen Organstreitverfahren zu ziehen, die jeweils auf Antrag der CDU eröffnet wurden. Streitgegenstand des jeweiligen Verfahrens war jeweils ein Brief: Erstens ein an die Landespolizei gerichteter Brief des Innenministers, zweitens ein an die Schulleiter, Lehrer, Eltern und Schüler gerichteter Brief der Bildungsministerin, in denen die Minister jeweils eine Bilanz zu der Arbeit ihrer Ressorts zogen. Die CDU verstand diese Schreiben als Wahlwerbemaßnahmen und versuchte zunächst im Landtag einen Antrag durchzubringen, der auf Missbilligung der Briefe und auf Aufforderung zur Unterlassung gerichtet war. Nachdem dies abgelehnt wurde, griff die CDU den Brief vor dem LVerfG an. Zu einer Entscheidung kam es jedoch nicht: Es fehle in beiden Fällen, so das Gericht, am erforderlichen Rechtsschutzbedürfnis. So sei das Organstreitverfahren ein kontradiktorisches, es bedürfe eines Antragsgegners. Diese seien mittlerweile weggefallen: Nach den vollzogenen Wahlen sei eine neue Regierung zusammengekommen und sowohl der ehemalige Innenminister als auch die ehemalige Bildungsministerin nicht mehr Teil dieser. Damit sei es nicht möglich, das Verfahren im Rahmen einer diskursiven Auseinandersetzung zu führen. Weder sei zu erwarten, dass sich die ehemaligen Minister zum Rechtsstreit äußerten, noch seien dazu die neuen Minister bereit. Vor allem da Letztere beide Mitglied der CDU und damit des Antragsstellers seien, sei eine abstrakte Klärung der aufgeworfenen verfassungsrechtlichen Fragen nicht sinnvoll möglich. Die Entscheidungen sind als falsch einzustufen. Auf den prozessual schwierigen Umgang mit Neutralitätsfragen wurde bereits verwiesen. Anders als im Fall des BVerfG fehlt es an tragfähigen prozessrechtlichen Gründen und der notwendigen Reflexion. Dem LVerfG Schleswig-Holstein muss die Aktualität und Relevanz der Rechtsfrage bewusst gewesen sein. Statt sich mit den Möglichkeiten des Prozessrechts auseinanderzusetzen, wie der ehemalige Innenminister und die ehemalige Bildungsministerin in das Verfahren rechtlich eingebunden werden können, etwa in Form einer extensiven Auslegung der Vorschriften zum Organstreit nach § 35 LVerfGG oder einer Zeugenladung nach § 27 Abs. 1 LVerfGG SH i.V.m. § 377 ZPO, zieht es

¹⁵ VerfGH Berlin, Beschluss vom 04.07.2018 – VerfGH 79/17, juris Rn. 78.

¹⁶ Siehe aber *D. Kuch*, Öffentlichkeit ist nicht gleich Öffentlichkeit, Zur Geschäftsordnung am 09.05.2018 (<http://zurgeschaeftsordnung.de/oeffentlichkeit-ist-nicht-gleich-oeffentlichkeit/>, zuletzt abgerufen am 27.02.2019).

¹⁷ BVerfGE 136, 323 ff.

¹⁸ BVerfGE 138, 102 ff.

¹⁹ BVerfG, Urteil vom 27.02.2018 – 2 BvE 1/16, in: NJW 2018, 928 ff.

²⁰ Dazu *D. Kuch*, Öffentlichkeit ist nicht gleich Öffentlichkeit, Zur Geschäftsordnung am 09.05.2018 (<http://zurgeschaeftsordnung.de/oeffentlichkeit-ist-nicht-gleich-oeffentlichkeit/>, zuletzt abgerufen am 27.02.2019).

²¹ So bereits *S. Jürgensen/J. Garcia J.*, MIP 2016, 70 (77 ff.).

²² LVerfG SchlH, Beschluss vom 08.06.2018 – LVerfG 5/17 und LVerfG SchlH, Beschluss vom 08.06.2018 – LVerfG 6/17, online veröffentlicht bei juris.

sich auf äußerst oberflächliche Entscheidungsgründe zurück. Hier offenbaren sich die „strukturellen Kontrolldefizite“²³ im Recht der Politik in Form eingeschränkter richterlicher Überprüfbarkeit. Die an Rechtstreitigkeiten beteiligten Organe sind kurzlebig, Personen wechseln: Die moderne Politik ist schnell (oder kann es notfalls auch sein), während Justitias Mühlen langsam mahlen. Zieht sich verfassungsgerichtlicher Rechtsschutz angesichts dessen hinter das grobmaschige Netz des Prozessrechts oder bloße Tatsächlichkeiten der Politik zurück, entstehen Lücken, die im Prozess demokratischer Legitimation durchaus problematische Folgen haben. Eine dezidierte Analyse der Briefe im Spiegel der neueren und neusten Rechtsprechung wäre notwendig und wohl auch möglich gewesen; dies gilt wenigstens für die Notwendigkeit, sich gewissenhaft damit auseinanderzusetzen.

Ein politisch brisantes Verfahren fand vor dem **OVG Berlin-Brandenburg**²⁴ statt: Der Deutsche Bundestag stritt mit dem für Transparenz in der Politik streitenden Verein *abgeordnetenwatch.de* über die Offenlegung von Informationen, die im Zusammenhang mit der Parteienfinanzierung stehen. Dies gesuchte der Verein mithilfe des IFG zu erreichen. Konkret ging es um die „Übersendung sämtlicher Korrespondenzen, Vermerke, Notizen, Dienstanweisungen etc., die im Zusammenhang mit den Rechenschaftsberichten und Parteispenden für das Jahr 2013 stehen und die damals im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien betreffen.“²⁵ Der Bundestag lehnte den Antrag mit dem Verweis auf die abschließenden Regeln des PartG in Bezug auf die Transparenz der Parteien in Finanzsachen ab. Zu Unrecht, wie in der Vorinstanz das VG Berlin befand.²⁶ Dem stimmte nun auch das OVG zu: Das PartG enthalte keine vorrangigen Spezialregelungen, die dem IFG vorgehen und Sperrwirkung entfalten. So kenne das IFG das Konkurrenzverhältnis zu anderen Bestimmungen in § 1 Abs. 3 IFG, im PartG finde sich aber keine Norm mit vergleichbarem Regelungsgehalt, nämlich eine Norm, die ein Recht auf Zugang zu amtlichen Informationen gegenüber den Behörden des Bundes vermittelt. So fänden sich im PartG zwar Regeln zur Transparenz in Finanzsachen, die über die von der Bundestagsverwaltung in Form von in

Drucksachen veröffentlichten Rechenschaftsberichten der Parteien hergestellt werde. Damit entstehe jedoch kein Recht des Einzelnen auf Zugang zu diesen Informationen, denn während sich im PartG objektivrechtliche Pflichten zur Rechenschaft finden ließen, sei das IFG als subjektives Recht ausgestaltet, womit es eben nicht zu einer, dessen Anwendung ausschließenden, Konkurrenz käme. Antragsgegner des Antrages nach dem IFG sei der Bundestagspräsident und zu Informationszugangsrechten gegenüber diesem verhalte sich das PartG nicht. Daran ändere auch die Behauptung nichts, IFG und PartG folgten anderen Regelungsmechanismen und die Aussage, der Gesetzgeber habe mit dem PartG das Transparenzregime über die Parteien abschließend regeln wollen, insbesondere da dies der Gesetzgeber auch hätte regeln können und müssen. Auch verfassungsrechtliche Gründe stünden dem Antrag nicht entgegen, sondern könnten ggfs. bei den Ausschlussgründen des IFG berücksichtigt werden, die vom Deutschen Bundestag aber auch nicht dargetan worden seien. Das Urteil überzeugt in der Sache vollständig, vor allem dann, wenn man die für das Medium der Gerichtsentscheidung typischen Restriktionen in Rechnung stellt. So arbeitet das Gericht, wie schon vorher das VG Berlin, äußerst akribisch, systematisch und sprachlich klar, lässt aber tatsächlich die verfassungsrechtlichen Implikationen eher kurz ausfallen.²⁷ Dabei ist aber nicht zu vergessen, dass Gerichte Fälle entscheiden und nur sekundär an der Entwicklung der Verfassung mitarbeiten, zumal dadurch Kapazitäten entstehen. Das Gericht arbeitet innerhalb dieser Grenzen erstaunlich reflektiert und bedacht, weswegen auch die Annahme der mangelnden Konkurrenz zwischen IFG und PartG überzeugt. Es mag sein, dass der Gesetzgeber dies nicht unbedingt beabsichtigt hatte; die Entscheidung für Verwaltungstransparenz, die den tragenden Grund hinter dem IFG darstellt, kann aber auch an der Bundestagsverwaltung nicht vorübergehen. Dies ermöglicht einen mittelbaren Zugriff auf die politischen Parteien; dies lässt sich aber mit Grundentscheidungen der Verfassungsordnung nicht nur rechtfertigen, sie bestärken die Entscheidungsgründe nur. Soweit in diesem Kontext auf das Grundrecht der Parteien auf informationelle Selbstbestimmung aus Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG verwiesen wird, ist dem Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG entgegenzuhalten. Selbst wenn man ein grundrechtlich fundiertes Recht der Parteien auf Privatheit annehmen möchte, wogegen schon konzeptionell etwas spricht, ist dieses Recht durch die Verfassung selbst nicht beschränkt, son-

²³ Th. Streit, Entscheidungen in eigener Sache, 2006, S. 179 ff.

²⁴ OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 26.04.2018 – OVG 12 B 6/17, in: NVwZ 2018, 1152-1154.

²⁵ OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 26.04.2018 – OVG 12 B 6/17, in: NVwZ 2018, 1152 (1152).

²⁶ VG Berlin, Urteil vom 06.01.2017, 2 K 69.16, online veröffentlicht bei juris.

²⁷ Das beklagt etwa S. Lehmann, MIP 2018, 79 (81).

dern gestaltet worden: im Transparenzgebot des Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG für die Parteifinancen²⁸ und im Gebot der innerparteilichen Demokratie des Art. 21 Abs. 1 S. 3 GG für die innerparteiliche Willensbildung²⁹. Damit ist keinesfalls die gebotene Trennung von Staat und Gesellschaft aufgehoben,³⁰ sie wird nur gegenstandsangemessen verkompliziert. Angesichts des tatsächlich messbaren Einflusses von Parteien im demokratischen System, der normativ unter dem Gedanken der Beeinflussbarkeit als wünschenswert erachtet werden muss,³¹ ist die Annahme einer prinzipiell unbeschränkten Privatheit zurückzuweisen. Trotz ihrer gesellschaftlichen Wurzeln kommt ihnen ein verfassungsrechtlicher Status zu, das unterscheidet sie von anderen Vereinen. Wenn man dann die Annahme des OVG, aus dem PartG folgen keine subjektiven Rechte, mit dem Verweis auf die Verbindung von Art. 5 Abs. 1 S. 2 und Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG kritisieren möchte,³² so kann an dieser Stelle durchaus Sympathie für die dogmatische Konstruktion geäußert werden. Das ändert nichts daran, dass sie dogmatisches Neuland betritt und sie vom OVG sicherlich nicht in der Absolutheit getroffen wurde. Hier ging es um die spezifische Abgrenzung von PartG und IFG und die Aussage, dass das PartG – zumindest einfachgesetzlich – keine subjektiven Rechte vermittelt, was wiederum unbestreitbar richtig ist. Die Konstruktion des subjektiven Rechts auf Zugang zu Rechenschaftsberichten steht dabei nicht in Konflikt zur Anwendbarkeit des IFG, die Verfassungsnorm des Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG vermag es vielmehr auch über die Grenzen des PartG hinaus auf § 1 Abs. 1 IFG zu strahlen. Sie bestärkt die Annahme des OVG, dass es keinen Konflikt mit der Verfassung gibt, wenn die Bürger die Möglichkeit haben, über subjektive Rechte das so skandalreiche Feld der Parteienfinanzierung zu betreten. Damit ist auch der letzte Punkt angesprochen, nämlich das Gleichheitsrecht. So befürchten kritische Stimmen eine mittelbare Verzerrung des Parteienwettbewerbs, würden Einzelne an selektierbare Informationen über bestimmte Parteien kommen. Auch wenn das Grundverständnis der Chancengleichheit als faktische richtig ist, besteht übertriebene Sorge. Im

Feld der kritischen Überprüfung von Parteien tummeln sich viele Akteure, die sich über das gesamte Spektrum der politischen Farbenlehre – auch in Mischformen – verteilen. Gerade das IFG ist hierfür ein beliebtes Mittel – nicht nur für Journalisten – geworden, und die Ergebnisse werden mittlerweile über Onlineplattformen mit der gesamten Öffentlichkeit geteilt.³³ Keine größere politische Ungleichheit, sondern Transparenz im Umfeld von Machtressourcen ist also die Folge des IFG im benannten Bereich. Das OVG vermochte dies zu erkennen, weswegen das Urteil Beifall verdient.

Als im Jahr 2018 die SPD zum zweiten Mal ihre Mitglieder zu einer möglichen Koalition mit den Unionsparteien befragte, war die Unruhe groß. Das lag nicht nur an den Erregungen über die Dauer des Prozesses der Koalitionsfindung im Deutschen Bundestag, sondern auch an verfassungsrechtlichen Bedenken, die schon 2013 geäußert,³⁴ und nun wiederholt wurden.³⁵ Ein Teil dieser Bedenken wurden auch vor den **VGH München**³⁶ getragen, der im Rahmen eines Eilantrages angerufen wurde, um einen erneuten Mitgliederentscheid zu verhindern. Dafür sah der VGH aber – wie auch die Vorinstanz, das **VG München**³⁷ – keine rechtliche Grundlage. Der Antragsteller, der nach eigener Aussage an der Bundestagswahl 2017 teilgenommen hat, verfüge über kein Recht, das es ihm erlaube, als Nichtmitglied auf die Willensbildung einer Partei Einfluss zu nehmen. Ein solches Recht ergebe sich auch nicht etwa aus Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG, das keine derart subjektiv-rechtliche Struktur aufweise, die es einem Bürger ermögliche, lenkend gegenüber den Bundestagsabgeordneten tätig zu werden. Diese, durchaus kuriose, Entscheidung ist selbstredend als richtig einzustufen. Allein aber das Gefühl des Antragstellers, das freie Mandat der Abgeordneten vor ihnen selbst schützen zu müssen, ist durchaus bezeichnend und offenbart eine verbreitete Wahrnehmung, wonach der politische Prozess fortlaufend hinter den normativen Erwartungen der Verfassung zurückbleibt.³⁸ Diese, für die Demokratie durchaus gefährliche, Wahrnehmung entsteht aus der Verbindung von politischer Logik und ideologisch gefärbten Leitbildern, welche das Rechtsverständnis im

²⁸ Dazu grundlegend *S. Lehmann*, Der Rechenschaftsbericht der politischen Partei, 2018.

²⁹ Siehe hierzu *S. Jürgensen*, Die Öffentlichkeit der Willensbildung politischer Parteien, Regierungsforschung.de am 01.10.2018 (<http://regierungsforschung.de/die-oeffentlichkeit-der-willensbildung-politischer-parteien/>), zuletzt abgerufen am 27.02.2019).

³⁰ Das befürchtet *S. Schönberger*, MIP 2017, 5 (10).

³¹ Dazu *S. Jürgensen*, Verfassungsnormativität im Recht der Politik, in Vorb.

³² So *S. Lehmann*, MIP 2018, 79 (82) mit Verweis auf *M. Morlok/S. Lehmann*, NVwZ 2015, 470 ff.

³³ www.fragdenstaat.de (zuletzt abgerufen am 27.02.2019).

³⁴ Zur öffentlichen Debatte darüber *J. Krüper*, MIP 2014, 181 ff.

³⁵ *M. Pagenkopf*, ZRP 2018, 37 ff.

³⁶ VGH München, Beschluss vom 19.01.2018 – 5 CE 18.169, online veröffentlicht bei juris.

³⁷ VG München, Beschluss vom 17.01.2018 – M 7 E 18.68, online veröffentlicht bei juris.

³⁸ Ausführlich *S. Jürgensen*, Verfassungsnormativität im Recht der Politik, in Vorb.

Recht der Politik steuern. Der Gewährleistungsgehalt des freien Mandats des Abgeordneten ist in besonderer Weise unklar und Verzerrungen ausgesetzt. Hier liegt eine Herausforderung der Parteienrechtswissenschaft, das Verhältnis von Abgeordneten zu „ihren“ Parteien aufzuklären und destruktiv-verzerrenden Erzählungen Einhalt zu gebieten.

Das **Sächsische OVG**³⁹ sah sich durch die Entscheidung des **VG Dresden**⁴⁰, in der es von der Rechtsprechung abwich, zu einer Änderung des erstinstanzlichen Urteils genötigt. In der Sache ging es um den Entzug einer Waffenbesitzkarte eines NPD-Funktionärs, die die zuständige Behörde auf Hinweis des Sächsischen Verfassungsschutzes widerrief. Die Behörde hatte ihre Entscheidung maßgeblich auf § 5 Abs. 2 Nr. 3 lit. a und b WaffG gestützt, wonach die für eine Waffenbesitzkarte erforderliche Zuverlässigkeit Personen in der Regel fehlt, die einzeln oder als Mitglieder einer Vereinigung Bestrebungen verfolgen oder unterstützen, die gegen die verfassungsmäßige Ordnung oder gegen den Gedanken der Völkerverständigung gerichtet sind. Das VG sah es mit dem Parteienprivileg des Art. 21 Abs. 2 GG für unvereinbar an, den Begriff der Vereinigung auf politische Parteien anzuwenden. Die darin liegende Abweichung von der Rechtsprechung des BVerwG⁴¹ erachtet das Sächsische OVG für nicht gerechtfertigt und änderte das Urteil des VG Dresden entsprechend ab. Der Sinn der entsprechenden Normen des WaffG liege darin, Personen, die sich extremistisch betätigen, generell vom Waffenbesitz auszuschließen. Dieses Verständnis stehe nicht im Konflikt mit Verfassungsrecht, vielmehr sei die Ansicht des VG fernliegend. Das Parteienprivileg schütze die Parteien als Organisationen in ihrem Bestand, damit diese ihrer Funktion – an der politischen Willensbildung zu partizipieren – nachkommen können. Vor diesem Hintergrund ließe sich nicht erkennen, inwiefern der Entzug der Waffenbesitzkarte Parteien in dieser Funktion störe, sei doch der Waffenbesitz für den Prozess der politischen Willensbildung nicht erforderlich. Auch eine Abschreckungswirkung gegenüber potenziellen Mitgliedern bestehe nicht bzw. sei für die Parteien zu erdulden. Der Zweck der Regelvermutungen des WaffG liege in der Abwehr extremistischer Gefahren; dies gelte für Parteien – unabhängig von der Ausrichtung des Extremismus – ebenso wie für andere Vereini-

gungen. Präventive Maßnahmen seien genau wie strafrechtliche Verurteilungen grundsätzlich zulässig. Dass überhaupt Maßnahmen gegen politische Extremisten ergriffen werden können, stehe auch mit dem Prinzip der staatsfreien und offenen Willensbildung vom Volk zu den Staatsorganen aus Art. 20 Abs. 2 GG nicht in Widerspruch, sondern sei Ausdruck des verfassungsimmanenten Konzepts der wehrhaften Demokratie. Während die Beurteilung über die Verfassungswidrigkeit einer Partei nach Art. 21 Abs. 4 GG allein dem BVerfG verantwortet sei, handle es sich bei den „Bestrebungen gegen die verfassungsmäßige Ordnung“ nach dem WaffG um einen unbestimmten Rechtsbegriff, der von den Gerichten – auch unter Rückgriff auf die Judikatur zu Vereinsverboten sowie zum jüngsten NPD-Urteil – vollständig überprüfbar sei. Die Subsumtion ergebe, dass es sich bei der NPD um eine verfassungsfeindliche Organisation handelte und dass der Kläger die Bestrebungen der Partei auf Funktionärebene unterstützt habe. Die Regelvermutung des § 5 Abs. 2 Nr. 3 lit. a WaffG greife also und werde vom Kläger auch nicht widerlegt. Das äußerst umfangreiche Urteil des Sächsischen OVG ist im Zusammenhang mit dem am 17.01.2017 verkündeten NPD-Urteil⁴² und dem bereits zuvor bestehenden Problem zu sehen, wie mit extremistischen Parteien außerhalb und vor allem unterhalb der Schwelle des Parteiverbots umzugehen ist. In der Parteienrechtsdogmatik wird der Grundsatz des Anknüpfungsverbots propagiert, auf den sich auch das VG Dresden berief, als es die Regelvermutung des § 5 Abs. 2 Nr. 3 lit. a WaffG unangewendet ließ. Diese Spannungslage besteht tatsächlich, namentlich, dass bestimmten Parteien mithilfe des WaffG der mitgliedschaftliche „Boden unter den Füßen“ weggezogen werden könnte; immer dann, wenn die Mitgliedschaft in anderen Rechtsgebieten als dem Parteienrecht sanktioniert wird.⁴³ Das Gericht erkennt dies aber, weswegen die differenzierte Argumentation des OVG zu überzeugen vermag. So problematisch die Anknüpfung auch auf individueller Ebene ist, zeigen gerade die Ergebnisse des NPD-Parteiverbotsverfahrens, wie notwendig präventive Maßnahmen gegen hochgefährliche Personen sind, auch wenn sie Mitglied einer Partei sind, zumal das BVerfG die Anforderungen für ein Parteiverbot in dieser Entscheidung deutlich hochgeschraubt hat.⁴⁴

³⁹ OVG Sachsen, Urteil vom 16.03.2018 – 3 A 556/17, in: SächsVBI 2018, 171 ff.

⁴⁰ VG Dresden, Urteil vom 23.06.2016 – 4 K 286/16, online veröffentlicht bei juris.

⁴¹ BVerwG, Urteil vom 30.09.2009 – 6 C 29/08, online veröffentlicht bei juris. Dazu A. Sadowski, MIP 2011, 163 (164).

⁴² S. Jürgensen, Das Parteiverbot ist tot, es lebe der Entzug staatlicher Parteienfinanzierung?, Verfassungsblog am 30.05.2017 (<https://verfassungsblog.de/das-partieverbot-ist-tot-es-lebe-der-entzug-staatlicher-parteienfinanzierung/>, zuletzt abgerufen am 27.02.2019).

⁴³ Dazu bereits S. Jürgensen, MIP 2017, 143 (151 f.).

⁴⁴ P. Höhner/S. Jürgensen, MIP 2017, 103 ff.

Der, von einem großen medialen Interesse begleitete, Streit um die Internetseite www.wir-sind-afd.de fand – soweit ersichtlich – sein Ende vor dem **OLG Köln**⁴⁵. Ein Blogger hatte sich diese Domain gesichert und dort Zitate von prominenten AfD-Politikern gesammelt. Die AfD klagte unter Berufung auf ihr Namensrecht aus § 12 BGB gegen die Registrierung und gewann auch vor dem **LG Köln**⁴⁶, das ihm die Nutzung untersagte. Die dagegen angestrebte Berufung blieb erfolglos. Das Namensrecht aus § 12 BGB schütze auch die Kurzbezeichnung einer Partei. Auch von ihr gehe Unterscheidungskraft aus. Dementsprechend komme auch dem Kürzel „AfD“ Verkehrsgeltung zu, die eine Bezeichnung erhalte, „wenn ein nicht unbeachtlicher Teil des Verkehrs sie als Hinweis auf einen bestimmten Namensträgers ansieht“.⁴⁷ Es liege eine unberechtigte Namensanmaßung nach § 12 S. 1 Alt. 2 BGB vor, indem der Beklagte durch die Verwendung des Kürzels „AfD“ eine Zuordnungsverwirrung hervorgerufen und dadurch die Interessen der Partei verletzt habe. Der Zusatz „wir sind“ drücke eben keine Distanz aus, sondern – vergleichbar mit dem bekannten Slogan „wir sind Papst“ – die Unterstützung einer Person oder eines Lagers aus. Entscheidend für die Zuordnungsverwirrung sei weiter nur die Domain, und nicht etwa der Inhalt, der überdies aber als Sammlung von Originalzitaten von AfD-Politikern den Eindruck erwecke, es handele sich tatsächlich um einen Auftritt der Partei. Diese Erwägungen stellt das OLG sodann in die Abwägung mit den Grundrechten des Bloggers ein. Dabei sei es schon zweifelhaft, ob sich der Beklagte überhaupt auf Meinungsfreiheit berufen könne, soweit es um die Erstellung einer bestimmten Domain gehe; könne er doch seine Kritik auch unter einer anderen Domain äußern. Unabhängig davon überwiege jedoch das im Namensrecht konkretisierte allgemeine Persönlichkeitsrecht der Partei das Recht des Beklagten, zumal dessen verfassungsrechtlicher Status aus Art. 21 GG auf das einfache Rechte ausstrahle. Weitere Grundrechte, insbesondere die von Art. 5 Abs. 3 GG geschützte Satire, seien nicht einschlägig: Streitgegenstand sei allein die Domain, nicht der Inhalt der Netzseite. Trotz der breiten Sympathie, die der Aktion zugekommen ist, wird man die Entscheidung, die in einem sehr speziellen Rechtsgebiet liegt, mit der damit verbundenen nötigen Vorsicht für richtig

finden können. Das Namensrecht der Parteien, das wissenschaftlich nahezu unerforscht ist, ist ein wesentliches Recht der Parteien. Insofern kann man es dem OLG Köln nicht entgegenhalten, dass es – bis auf einen Absatz nahezu ohne – die Sonderdogmatik des Parteienrechts auskommt.⁴⁸ Hier besteht Handlungsbedarf, scheint doch die Interessenlage eine andere zu sein als im wirtschaftlichen Wettbewerb, der die Grundlage für diese Entscheidung bildete.

Auf der Netzseite der AfD behauptete ein Mitglied des Berliner Abgeordnetenhauses und Parteimitglied, das Bundesumweltministerium habe den Wahlkampf von *Hillary Clinton* mit „Millionenzahlungen“ unterstützt. Dagegen setzte sich das Ministerium vor dem **LG Berlin**⁴⁹ zur Wehr und machte einen Berichtigungsanspruch aus §§ 823 Abs. 2, 1004 Abs. 1 S. 1 BGB analog i.V.m. §§ 185 ff. StGB geltend. Dabei konnte es beweisen, dass tatsächlich 1,5 Millionen Euro gezahlt wurden, allerdings nicht zugunsten des Wahlkampfes in den USA, sondern an die Clinton-Stiftung, konkret und zweckgebunden an ein Umweltprojekt in Afrika. Der Verfasser des Beitrags verwies in diesem Zusammenhang auf den Indemnitätsgrundsatz nach Art. 52 Abs. 1 BerlVerf. Das Gericht arbeitete aber überzeugend heraus, dass es Aufgabe des Indemnitätsschutzes sei, das Parlamentsplenum als freies Forum für Diskussionen zu ermöglichen. Die getätigte Äußerung lasse jeden Bezug zur Abgeordnetentätigkeit des Beklagten vermissen. Dagegen könne sich die Bundesrepublik Deutschland, vertreten durch das Bundesumweltministerium, zwar nicht auf Grundrechte berufen, wohl aber auf einen gewissen Ehrschutz, was beispielsweise in § 194 Abs. 3 StGB sichtbar werde. Der schwerwiegende Vorwurf auf der AfD-Homepage finde in Wirklichkeit keinen Rückhalt, sie seien unwahr. Dies sei wegen der Struktur der Aussage als Tatsachenbehauptung auch nachzuvollziehen. Das Bundesumweltministerium habe substantiiert nachweisen können, wohin und zu welchem Zeitpunkt welches Geld geflossen sei, an der Unwahrheit bestünden also keine Zweifel. Auf diese Weise sei eine Rufbeeinträchtigung entstanden, für die eine Richtigstellung erforderlich sei, da es auch nicht an der gebotenen Aktualität fehle.

Vor dem **VG Gießen**⁵⁰ scheiterte ein NPD-Politiker bei dem Versuch, die aufschiebende Wirkung seines

⁴⁵ OLG Köln, Beschluss vom 27.09.2018 – 7 U 85/18, in: MMR 2018, 750 ff.

⁴⁶ LG Köln, Urteil vom 06.02.2018 – 33 O 79/17, online veröffentlicht bei juris.

⁴⁷ OLG Köln, Beschluss vom 27.09.2018 – 7 U 85/18, in: MMR 2018, 750 (751).

⁴⁸ OLG Köln, Beschluss vom 27.09.2018 – 7 U 85/18, in: MMR 2018, 750 (752).

⁴⁹ LG Berlin, Urteil vom 05.07.2018 – 27 O 155/17, online veröffentlicht bei juris.

⁵⁰ VG Gießen, Beschluss vom 05.07.2018 – 9 L 1982/18.GI, online veröffentlicht bei juris.

Widerspruchs gegen den Widerruf seiner waffen- und sprengstoffrechtlichen Erlaubnisse anzuordnen. So konnte er beim Gericht keine durchgreifenden Zweifel an der Rechtmäßigkeit des Widerrufs erwecken. Dies wurde – wie bereits im oben besprochenen Fall – maßgeblich mit § 5 Abs. 2 Nr. 3 lit. a WaffG begründet. Auch das VG Gießen sah in dieser Norm keinen Verstoß gegen das Parteienprivileg. Der Antragsteller habe sich als Kandidat bei der hessischen Kommunalwahl im Jahr 2016 aktiv für die als verfassungsfeindlich einzustufende Partei eingesetzt. Dabei sei unerheblich, dass er bereits 2009 aus der NPD ausgetreten sei. Entscheidend sei, dass er durch seine Kandidatur die Unterstützung der Partei – zumindest auf kommunaler Ebene – kundgetan habe. Daran ändere auch seine Versicherung nichts, er habe es nie für realistisch gehalten, tatsächlich ein Mandat erringen zu können, da dies nach dem hessischen Kommunalwahlrecht, das die Möglichkeit der Kumulation nach § 18 Abs. 1 KWG Hess kenne, nie ausgeschlossen sei. Zuletzt sei er außerstande, die gesetzliche Regelvermutung zu widerlegen. Dieselben Gründe würden auch die sprengstoffrechtlichen Erwägungen der Behörde tragen.

Die NPD wollte im thüringischen Leinefelde den sogenannten „Eichsfeldtag“ begehen und meldete deswegen bei der zuständigen Behörde eine öffentliche Versammlung an. Der Kreisausschuss des Landkreises Göttingen beschloss daraufhin, im Falle des Stattfindens der Versammlung eine Pressemitteilung zu veröffentlichen, in welcher der Landkreis die Einwohner zum Protest gegen die Versammlung aufruft. Der dagegen beim **VG Göttingen**⁵¹ eingereichte Antrag nach § 123 Abs. 1 S. 1 VwGO hatte Erfolg: Die NPD konnte glaubhaft machen, dass der Kreis mit der Stellungnahme rechtswidrig gehandelt habe und eine sofortige Gerichtsentscheidung notwendig sei. Die Rechtswidrigkeit ergebe sich, so das VG, aus dem fehlenden allgemeinpolitischen Mandat des Kreisausschusses. Allein die räumliche Nähe zur Versammlung löse die Zuständigkeit im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung nicht aus. Daneben ließe sich auch ein Verstoß gegen das Neutralitätsgebot feststellen. Der Kreisausschuss habe unter Rückgriff auf amtliche Ressourcen und Autorität in den Parteienwettbewerb eingegriffen und die Chancengleichheit der NPD verletzt. Dieses Recht gelte auch nach dem NPD-Urteil des BVerfG vom 17.01.2017 weiter für die Partei.

Sven Jürgensen

⁵¹ VG Göttingen, Beschluss vom 29.08.2018 – 1 B 462/18, online veröffentlicht bei juris.

2. Chancengleichheit

Das **BVerfG**⁵² hatte in einem Eilverfahren (genau genommen) abschließend entschieden, dass die Stadt Wetzlar ihre Stadthalle der Nationaldemokratischen Partei Deutschlands (NPD) für eine Wahlkampfveranstaltung überlassen muss. Die Stadt Wetzlar setzte sich (genau genommen) rechtswidrig darüber hinweg⁵³, weil „offensichtlich [...] Fehlvorstellungen über die Bindungskraft richterlicher Entscheidungen und den noch verbleibenden Spielraum für eigenes Handeln [bestanden]“⁵⁴. Dies war wohl das – folgenreiche – Ergebnis einer vom BVerfG von der zuständigen Kommunalaufsichtsbehörde verlangten Aufklärung des Vorfalls⁵⁵. Zwar hatte das BVerfG auch aufgefordert, notwendige aufsichtsrechtliche Maßnahmen zu ergreifen und das Gericht unverzüglich davon zu unterrichten. Der als Aufsichtsbehörde zuständige Regierungspräsident Gießen beließ es indes bei einer persönlichen Erörterung mit dem Oberbürgermeister der Stadt Wetzlar. Als deren Ergebnis gehe das Regierungspräsidium Gießen davon aus, dass richterliche und höchstrichterliche Entscheidungen respektiert und umgesetzt werden. Die Stadt Wetzlar habe den Beschluss des BVerfG nicht willentlich missachtet, sondern die handelnden Personen hätten sich vielmehr in einem (erstaunlicherweise aus Sicht der Aufsichtsbehörde entlastenden) Dilemma befunden⁵⁶. Demnach sahen diese sich augenscheinlich in einer Zwangslage, in der sie zwischen zwei in gleicher Weise schwierigen oder unangenehmen Dingen wählen sollen oder müssen⁵⁷:

⁵² BVerfG, Beschluss vom 24.03.2018 – 1 BvQ 18/18, in: NVwZ 2018, 819; vorhergehend **Hess, VGH**, Beschluss vom 23.02.2018 – 8 B 23/18, und VG Gießen, Beschluss vom 20.12.2017 – 8 L 9187/17.GI, online veröffentlicht bei juris.

⁵³ Ausführlich dazu bereits *A. Bäcker*, Damit ist kein Staat zu machen: Von Verfassungsfeinden und einem weiteren Problem mit der Verfassungstreue, in: MIP 2018, S. 112–113.

⁵⁴ BVerfG, Pressemitteilung Nr. 26/2018 vom 20. April 2018, <https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2018/bvg18-026.html> (abgerufen am 14.02.2019).

⁵⁵ BVerfG, Pressemitteilung Nr. 16/2018 vom 26. März 2018, <http://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2018/bvg18-016.html> (abgerufen am 14.02.2019).

⁵⁶ Das Regierungspräsidium hat seine Stellungnahme nicht allgemein zugänglich gemacht, jedoch Medienorganen auf Anfrage zur Verfügung gestellt, s. *W. Hecker*, Verweigerung der Stadthallennutzung gegenüber der NPD, in: NVwZ 2018, 787 (791, Fn. 46). Eine Sachverhaltswiedergabe erfolgt auf Grundlage der Berichterstattung, etwa *Tanja Podolski*, Regierungspräsident Gießen zum Eklat um Stadthalle Wetzlar: Es war eben ein Dilemma, in: Legal Tribune Online, 13.04.2018, https://www.lto.de/persistent/a_id/28069/ (abgerufen am 14.02.2019).

⁵⁷ So die Erläuterung des Begriffs „Dilemma“ bei Duden, Deutsches Universalwörterbuch, Das umfassende Bedeutungswörterbuch der deutschen Gegenwartssprache, 8. Aufl. 2015.

entweder den rechtlich bindenden Beschluss des BVerfG befolgen oder aber diesen ob ihrer „Sorge um den Schutz der Besucher während der NPD-Veranstaltung mit Blick auf den fehlenden Nachweis einer Haftpflichtversicherung und eines ausreichenden Sanitätsdienstes“ ignorieren. Jedoch hatten diese Bedenken schon in den verwaltungsgerichtlichen Verfahren und auch vor dem BVerfG nicht ausgereicht, um der NPD rechtmäßig den Zugang zur Stadthalle zu verweigern⁵⁸. Das (vermeintliche) Dilemma bestand also (genau genommen) darin, sich entweder rechtskonform oder rechtswidrig zu verhalten. Rechtsstaatlich betrachtet bestand folglich gar keine Wahl⁵⁹. Es muss daher überraschen, dass die Aufsichtsbehörde vor diesem Hintergrund nicht wenigstens von der Möglichkeit der Beanstandung der Rechtsverletzung durch die Stadt Wetzlar gemäß § 138 HGO Gebrauch gemacht hat⁶⁰. Gewiss: Die Anwendung aufsichtsrechtlicher Maßnahmen ist eine Ermessensentscheidung, bei der auch „situationsbedingte“ und zeitliche Pressionen, denen sich die Behörde(nvertreter) tatsächlich und/oder gefühlt ausgesetzt sahen, grundsätzlich Berücksichtigung finden können. Nicht von der Hand zu weisen ist aber, dass in diesem konkreten Fall das denkbare Entscheidungsspektrum unzweifelhaft und eindeutig verengt war auf nur eine Handlungsoption: nämlich auf das rechtlich Zulässige. Ein gewisses Maß an Befremden löst daher auch der Umgang der Aufsichtsbehörde mit dem Fall Wetzlar aus⁶¹. Zu Recht ließ das BVerfG daher die Sache nicht mit der Übersendung des angeforderten Berichtes durch das Regierungspräsidium erledigt sein, sondern fügte der Mitteilung darüber in einer Presserklärung noch hinzu: „Um künftigen Überforderungen von Kommunen in derartigen Situationen vorzubeugen, hat der Vorsitzende des Ersten Senats, Herr Vizepräsident Prof. Dr. Ferdinand Kirchhof, in einem Schreiben an den Regierungspräsidenten angeregt, von Seiten der Kommunalaufsicht sicherzustellen, dass gerichtliche Entscheidungen künftig befolgt werden, etwa durch Anzeigepflichten bei Ablehnung einer Hallenvergabe oder synchrones Monitoring“⁶². Die darin zum Ausdruck kommende unterschwellige

Skepsis an einer tatsächlich bestehenden Einsicht bei der Stadt Wetzlar und einer angemessenen Bewertung der Vorgänge durch die Aufsichtsbehörde ist sicher berechtigt⁶³, ebenso wie die Anmahnung einer verbesserten Kontrolle und gegebenenfalls aufsichtsbehördlichen Steuerung des Verwaltungshandelns. Zwar erlaubt auch das gesetzliche Vollstreckungsinstrumentarium den Gerichten neben dem Zwangsgeld nach § 172 VwGO den Einsatz auch anderer Zwangsmittel nach § 167 VwGO in Verbindung mit der Zivilprozessordnung⁶⁴, insbesondere etwa „die Ersetzung der behördlichen Zustimmung zur Saalvermietung oder die Besitzeinweisung durch den Gerichtsvollzieher“, worauf das BVerfG schon im Jahre 1999 in einem – wenn auch damals erfolglosen – Verfassungsbeschwerdeverfahren der Republikaner hinwies⁶⁵. Wann und unter welchen Voraussetzungen tatsächlich und rechtlich der Einsatz eines anderen Zwangsmittels als das des Zwangsgeldes konkret in Betracht kommt, ist aber keineswegs geklärt, weshalb aus Gründen der Rechtssicherheit auch auf eine Präzisierung der entsprechenden VwGO-Regelungen gedrungen wird⁶⁶. Daneben auch die Kommunalaufsicht stärker in die Pflicht zu nehmen, um im Einzelfall rechtsstaatswidrigem Fehlverhalten rechtzeitig und wirksam entgegenzutreten, drängt sich auf. Weil im Fall Wetzlar das Regierungspräsidium aber „im schlechtesten Sinne ‚verständnisvoll‘ agiert“⁶⁷ hat, kann es damit wohl leider nicht sein Bewenden haben. Ein hellhöriger und vorausschauender Gesetzgeber sollte der merklich nachlassenden Bereitschaft von Behörden und Amtsträgern zur Befolgung gerichtlicher Urteile durch erleichterte Vollstreckungsmöglichkeiten entgegenreten. Von Nachteil ist dies nur, wenn Zwangsmittel tatsächlich verhängt werden müssen. Dies zu vermeiden, liegt in der Hand der Behörden.

Um die Überlassung von Stadthallen an politische Parteien wird seit Jahrzehnten gestritten. Schon 1969 wurde beklagt, dass die Zahl der dazu ergangenen Gerichtsentscheidungen „inzwischen nahezu unüber-

⁵⁸ *Tanja Podolski*, Regierungspräsident Gießen zum Eklat um Stadthalle Wetzlar: Es war eben ein Dilemma, in: Legal Tribune Online, 13.04.2018, https://www.lto.de/persistent/a_id/28069/ (abgerufen am 14.02.2019).

⁵⁹ Von einer nicht nachvollziehbaren Entlastung aufgrund eines „angeblichen Dilemmas, das auf der Rechtsebene nicht bestand“ spricht auch *W. Hecker*, Verweigerung der Stadthallennutzung gegenüber der NPD, in: NVwZ 2018, 787 (791).

⁶⁰ Ebd.

⁶¹ In diesem Sinne auch *A. Heusch/F. Dickten*, Neue Rechtsprechung zum Kommunalrecht, in: NVwZ 2018, 1353 (1358).

⁶² BVerfG, Pressemitteilung Nr. 26/2018 vom 20. April 2018, <https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2018/bvg18-026.html> (abgerufen am 14.02.2019).

⁶³ So auch *S. Augsberg*, Grenzen und Gefahren kommunaler Extremismusbekämpfung, in: DRiZ 2018, 254 (257).

⁶⁴ Jüngst ausführlich zur Problematik *J. Kring*, Die Zwangsvollstreckung von Gerichtsurteilen gegenüber der öffentlichen Hand – Zwangshaft für Behördenleiter?, in: NVwZ 2019, 23 ff.

⁶⁵ BVerfG, Beschluss vom 09.08.1999 – 1 BvR 2245/98, in: NVwZ 1999, 1330 (1331).

⁶⁶ S. etwa *W. Hecker*, Verweigerung der Stadthallennutzung gegenüber der NPD, in: NVwZ 2018, 787 (790 f.).

⁶⁷ So äußerst treffend *S. Augsberg*, Grenzen und Gefahren kommunaler Extremismusbekämpfung, in: DRiZ 2018, 254 (257).

sehbar geworden“ sei⁶⁸. Schon damals lag der Verdacht nahe, dass der Streit um den Zugangsanspruch – zwar nicht nur, aber auch – als Mittel zum Zweck der politischen Auseinandersetzung instrumentalisiert wird⁶⁹. Dass dieses Resümee auch 50 Jahre später noch zu ziehen ist, muss zumindest als unbefriedigend bezeichnet werden. Bedurften damals immerhin noch zahlreiche rechtliche Einzelfragen näherer Klärung, kann die Rechtslage heute als jedenfalls weitgehend geklärt betrachtet werden. Gleichwohl spiegelt sich die in jahrzehntelanger rechtswissenschaftlicher und judikativer Durchdringung der Rechtsmaterie gewonnene Rechtssicherheit nicht in einer Verringerung gerichtlicher Fallzahlen⁷⁰. Sowohl behördlicherseits als auch seitens der politischen Parteien werden anscheinend die Gerichte (mitunter nur deshalb) bemüht, um sich öffentlichkeitswirksam im politischen Meinungskampf in einer Art „Opferrolle“ zu inszenieren, sei es nach dem Motto „seht her, die Gerichte zwingen uns dazu“ oder „seht her, so wollen sie uns unterdrücken“. Beides instrumentalisiert die Gerichte ungeniert für eigene Zwecke im politischen Meinungskampf, aber ersteres missachtet zudem rechtsstaatliche Gewährleistungen, insbesondere die Bindung der Verwaltung an Recht und Gesetz.

Ein wenig so war es wohl auch in dem vom **VGH München**⁷¹ zu entscheidenden Fall, in dem die Stadt München AfD-Kreisverbänden den Zugang zu Stadtteilkulturzentren nicht ermöglicht hatte. Rechtlich ging es um die in gefestigter Rechtsprechung bereits sattsam zur Entscheidung gebrachten Fragen, wann tatbestandlich von einer unter Verantwortung der

Stadt betriebenen öffentlichen Einrichtung auszugehen ist, welche Reichweite das parteienrechtliche Gleichbehandlungsgebot hat und wie der Kreis der Anspruchsberechtigten gleichwohl durch eine Beschränkung des Widmungszwecks der öffentlichen Einrichtung geschmälert werden kann. Danach bestand kein vernünftiger Zweifel an der Einordnung der Stadtteilkulturzentren als öffentliche Einrichtung, für die ein gegenüber den Behörden durchsetzbarer Zugangsanspruch besteht. Zwar werden die Veranstaltungsräumlichkeiten in privatrechtlicher Form betrieben, die Stadt München kann aufgrund ihrer vertraglich begründeten Rechtsposition jedoch nach wie vor maßgebenden Einfluss auf den Betrieb der Stadtteilkulturzentren ausüben und „muss dafür demzufolge auch gegenüber Dritten rechtlich eintreten“⁷². Auch die Geltung des Chancengleichheitsgrundsatzes bei der Entscheidung über die Überlassung der Räumlichkeiten an die AfD stand daher selbstverständlich nicht in Frage, ebenso wenig, dass er seiner Reichweite nach grundsätzlich die Gleichbehandlung aller an der Nutzung interessierten politischen Parteien, unabhängig von deren „Bedeutung“, verlangt⁷³. Es besteht auch (ebenfalls höchstrichterlich geklärt⁷⁴) die Möglichkeit, den Zugang über eine Widmungsbeschränkung zu begrenzen und Veranstaltungsräume nur für bestimmte, nach objektiven Kriterien abgrenzbare Arten von Parteiveranstaltungen zur Verfügung zu stellen, sofern dafür „insgesamt ein klares, am Gleichbehandlungsgrundsatz ausgerichtetes Konzept“⁷⁵ gewählt wird. Diese Voraussetzung erfüllten sowohl die Betriebsvereinbarung mit dem privaten Betreiber als auch die (insoweit wortgleichen) Nutzungsverträge und schlossen so wirksam in den letzten drei Monaten vor einer Wahl generell Veranstaltungen aller politischen Gruppen mit wahlwerbendem Charakter aus. Jedoch: die streitgegenständlichen Zugangsbegehren der AfD-Kreisverbände waren zeitlich nicht von dieser Sperrwirkung erfasst und wurden dennoch abgelehnt. Im

⁶⁸ So schon *E. Pappermann*, Prozessuale Fragen im Rechtsstreit politischer Parteien auf Überlassung gemeindlicher Räume, in: JZ 1969, 485 (485).

⁶⁹ Ebd.: „Die Tatsache einer derartigen Vielzahl von Prozessen ist vor allem dadurch zu erklären, daß Gemeindevertretung und -verwaltung vom politischen Kräftefeld beherrscht werden.“

⁷⁰ Vgl. etwa *B. Köster*, Zugang der politischen Parteien zu öffentlichen Einrichtungen der Kommunen, in: KommJur 2007, 244 (244); *M.W. Fügemann*, Der Anspruch auf Zulassung zur Benutzung öffentlicher Einrichtungen – Entscheidungs- und Gestaltungsspielräume der Gemeinden, in: SächsVBl. 2005, 57 (57); auch schon *U.M. Gassner*, Grenzen des Zulassungsanspruchs politischer Parteien zu kommunalen öffentlichen Einrichtungen, in: VerwArch 1994, 533 (534); von einem Problem lediglich bei der Befolgung des Rechts ausgehend sogar schon *W. Henke*, Bestand und Wandel im Recht der politischen Parteien, DVBl 1979, 369 (375): „Die Vergabe von kommunalen Veranstaltungsräumen, die zunächst mehrfach zu Streit und Gerichtsurteilen führte, scheint allenfalls noch problematisch zu sein, wenn Stadtverwaltungen sich weigern, einer verfassungsfeindlichen Partei einen Raum zur Verfügung zu stellen.“

⁷¹ VGH München, Beschluss vom 03.07.2018 – 4 CE 18.1224, in: KommJur 2018, 289 ff.

⁷² VGH München, Beschluss vom 03.07.2018 – 4 CE 18.1224, in: KommJur 2018, 289 (290).

⁷³ VGH München, Beschluss vom 03.07.2018 – 4 CE 18.1224, in: KommJur 2018, 289 (291); s. auch statt Vieler *J. Ipsen*, in: ders., ParteienG, 2. Aufl. 2018, § 5 Rn. 31; *S. Augsberg*, in: Kersten/Rixen (Hrsg.), Parteiengesetz (PartG) und europäisches Parteienrecht, 2009, § 5 Rn. 93.

⁷⁴ Das BVerfG (Beschluss vom 07.03.2007 – 2 BvR 447/07, online veröffentlicht bei juris) hat die gegen ein solches Differenzierungskriterium erhobene Verfassungsbeschwerde nicht einmal zur Entscheidung angenommen: es trägt „den Anforderungen an das Gebot der Chancengleichheit der Parteien offensichtlich Rechnung“.

⁷⁵ VGH München, Beschluss vom 03.07.2018 – 4 CE 18.1224, in: KommJur 2018, 289 (291).

Kern berief sich die Stadt München darauf, dass die Nutzung der Stadtteilkulturzentren nach der Vergabepraxis auch außerhalb des festgelegten Zeitraumes allein den im Gemeinderat vertretenen Parteien und Gruppierungen vorbehalten sei. Das erstaunt: „Selbst wenn es sich bei dieser Vergabepraxis um eine [...] zumindest konkludent gebilligte, die vertraglichen Abmachungen modifizierende Widmungsbeschränkung handeln würde, wäre diese jedenfalls wegen eines Verstoßes gegen zwingende gesetzliche Vorgaben rechtlich unwirksam“⁷⁶. Dass die Vertretung im Gemeinderat, mithin die „Bedeutung der Partei“, hier kein zulässiges Differenzierungskriterium bei der Entscheidung über das Zugangsbegehren sein kann, entspricht nicht nur bereits seit langem gefestigter Rechtsprechung⁷⁷, sondern hatte auch bereits das vorgehend in der Sache befasste **VG München**⁷⁸ den Streitbeteiligten ausführlich erläutert: Es würde nämlich „einen Verstoß gegen den Grundsatz der Chancengleichheit i.S.v. Art. 21 Abs. 1 Satz 2 GG i.V.m. Art. 3 GG i.V.m. § 5 Abs. 1 PartG darstellen. Zwar lässt § 5 Abs. 1 Satz 2 PartG grundsätzlich eine Abstufung nach der Bedeutung der Parteien zu. Eine Vergabepraxis nach dem Vertretensein im Stadtrat würde jedoch eine unzulässige Abstufung i.S.v. § 5 Abs. 1 Satz 2 PartG darstellen [...]. Denn hierdurch würde die Zulassung der Parteien nicht nach deren Bedeutung graduell abgestuft. Vielmehr würden nicht im Stadtrat vertretene Parteien grundsätzlich von der Nutzung ausgeschlossen. Dies verstößt jedoch gegen Art. 21 GO, wonach alle Gemeindeangehörigen und über Art. 21 Abs. 4 GO alle örtlich ansässigen juristischen Personen und Personenvereinigungen ein Recht auf Zugang zu den öffentlichen Einrichtungen der Gemeinde haben, unabhängig, ob dies von der Gemeinde erwünscht ist oder nicht.“⁷⁹ Aus der letzten Bemerkung des VG München lässt sich leichter Tadel herauslesen, zu Recht. Der Verdacht liegt nahe, dass die Behördenvertreter sich der – relativ eindeutigen – Rechtslage bewusst waren. Zumindest aber hätten sie sich ihrer bewusst sein müssen. Allem Anschein nach hat es jedenfalls nicht grundsätzlich an juristischem Spezialwissen in diesem Rechtsgebiet gemangelt, da bei der Ausgestaltung des den Betrieb der Einrichtung regelnden Nutzungskonzepts im Übrigen recht kenntnisreich zu Werke gegangen wurde. Bei

der Entscheidung, den Rechtsstreit gleichwohl sogar über zwei Instanzen zu führen, standen womöglich andere als rechtliche Gründe im Vordergrund.

Zu Recht lehnte das **VG Darmstadt**⁸⁰ den Eilantrag eines AfD-Kreisverbandes auf Überlassung einer Mehrzweckhalle in Groß-Umstadt jedoch ab. Originäre Nutzungsansprüche aus dem Kommunalrecht sind regelmäßig und auch nach § 20 der einschlägigen hessischen Gemeindeordnung ausschließlich den Einwohnern der Gemeinden und ortsansässigen Personenvereinigungen vorbehalten. Auch die Zweckwidmung der Mehrzweckhalle in der „Haus- und Benutzungsordnung für die städtischen Hallen und Säle“ der Stadt Groß-Umstadt beschränkte in Übereinstimmung mit der gesetzlichen Regelung den Zulassungsanspruch auf Ortsansässige. Da der AfD-Kreisverband jedoch weder seinen Sitz im Gebiet der Stadt Groß-Umstadt, noch einen entsprechenden Ortsverband gegründet hatte, erfüllte er diese Anspruchsvoraussetzungen nicht. Die zu keiner Zeit glaubhaft gemachte, vage Behauptung, an dem vorgesehenen Themenabend könne auch die Möglichkeit der Gründung eines Ortsverbandes Groß-Umstadt erörtert werden, reicht nicht, um daraus einen Anspruch einer „in Gründung befindlichen“, nach Gründung dann ortsansässigen Partei ableiten zu können. Können originäre Nutzungsansprüche daher nicht geltend gemacht werden, bleibt allenfalls ein derivativer Leistungsanspruch aus § 5 PartG, der auf eine Gleichbehandlung der politischen Parteien bei tatsächlich gewährten Leistungen gerichtet ist. Vorausgesetzt ist danach eine entsprechende Verwaltungspraxis der Stadt Groß-Umstadt, der zufolge die Mehrzweckhalle auch für überörtliche Parteiveranstaltungen überlassen worden wäre. Daran fehlte es indes ebenfalls. Bei ihrer Ablehnungsentscheidung hatte die Stadt Groß-Umstadt daher das Recht auf ihrer Seite. Umso bedauerlicher ist es, dass gleichwohl auch in diesem Fall in der öffentlichen Auseinandersetzung die Unerwünschtheit von AfD-Veranstaltungen tonangebend war. So haben die Verantwortlichen der Stadt Groß-Umstadt der AfD unnötig Anlass gegeben, sich öffentlich als „ungerecht behandelt“ zu gerieren, indem die Versagung der Hallennutzung über das rechtlich Unproblematische hinaus angereichert wurde um weit weniger tragfähige Ablehnungsgründe⁸¹. Wenn etwa darauf verwiesen wurde, dass aus aktuel-

⁷⁶ Ebd.

⁷⁷ Vgl. nur *W. Kluth*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK Grundgesetz, 39. Ed., Stand 15.11.2018, Art. 21 Rn. 138.

⁷⁸ VG München, Beschluss vom 24.05.2018 – M 7 E 18.2240, online veröffentlicht bei juris.

⁷⁹ VG München, Beschluss vom 24.05.2018 – M 7 E 18.2240, juris Rn. 45.

⁸⁰ VG Darmstadt, Beschluss vom 21.09.2018 – 3 L 2011/18.DA, online veröffentlicht bei juris.

⁸¹ So zu entnehmen der Presseberichterstattung, s. *T. Bach*, AfD will sich in Halle klagen, https://www.echo-online.de/lokales/darmstadt-dieburg/gross-umstadt/afd-will-sich-in-halle-klagen_19071638 (abgerufen am 25.02.2019).

len Anlässen erhebliches Konfliktpotenzial im Falle AfD und deshalb Sicherheitsbedenken bestünden, so ist dies geeignet, eine Nutzungserlaubnis nur unter Bedingungen oder Auflagen zu erteilen, eine Nutzungsversagung rechtfertigt dies regelmäßig nicht. Gleichwohl beharrte der Bürgermeister der Stadt in einem Presseinterview darauf, dass Sicherheitsbedenken ohne Weiteres zur Ablehnung eines Nutzungsbegehrens führen könnten, dies stünde auch in der Nutzungsatzung und es gebe keinen Rechtsanspruch, die Halle zu bekommen⁸². Bei der Ausübung der Amtsgeschäfte, wenn es im Kern um die Ausübung hoheitlicher Befugnisse wie etwa durch Gewährung oder Verweigerung staatlicher Leistungen geht, wäre die Rückkehr zu einem dem Neutralitätsgrundsatz gerecht werden den Umgang mit Parteien nicht nur wünschenswert, sondern dringend anzuraten. Selbstverständlich bleibt es den gerade wegen ihrer politischen Couleur gewählten Amtsträgern – insbesondere auch Bürgermeistern – unbenommen, am politischen Meinungskampf teilzunehmen, mögen auch die Grenzen des rechtlich Zulässigen noch nicht in Gänze geklärt sein⁸³. Unzweifelhaft müssen aber bei der unmittelbaren Amtsführung, bei der Rechtsanwendung, rechtliche, nicht politische Maßstäbe Geltung beanspruchen. Der politischen Konkurrenz ist dabei selbstverständlich nichts zu gewähren, was ihr rechtlich nicht zusteht, mag sie es auch noch so lautstark einfordern. Die Frage aber, was ihr rechtlich zusteht, ist jedenfalls vorbehaltlos politisch neutral zu beantworten. Dies gilt es auch in der öffentlichen Darstellung zu vermitteln, soll Vertrauen in den Rechtsstaat gestiftet und erhalten werden.

Auch vor dem **VG Köln**⁸⁴ ist die AfD mit einem geltend gemachten Anspruch auf Zugang zu einer öffentlichen Einrichtung gescheitert. In diesem Fall stand dem Überlassungsanspruch fehlende Kapazität entgegen, da die betreffende Einrichtung wegen Wartungs- und Renovierungsarbeiten für Veranstaltungen mit Publikumsverkehr allgemein nicht zur Verfügung stand. Nach bewährter Manier machte die AfD auch in diesem Verfahren geltend, der Zugang zu Veranstaltungsräumen würde ihr „generell und unter absolut fadenscheinigen Argumenten“ verweigert⁸⁵. Der damit erhobene Vorwurf des Rechtsmissbrauchs war seinerseits allerdings mehr als fadenscheinig, wie das VG Köln ausführlich nachwies: Die Nichtverfüg-

barkeit der Einrichtung konnte „nicht allein dadurch in Zweifel gezogen [werden], dass ein entsprechender Vermerk im aktuellen Belegplan 2018 fehlt. Denn zumindest ergibt sich aus dem Plan auch, dass in diesem Zeitraum tatsächlich keine weiteren Veranstaltungen durchgeführt werden“⁸⁶. Darüber hinaus wurde unter Vorlage einer eidesstattlichen Versicherung glaubhaft gemacht, dass bereits vor der Ablehnung des Zugangsbegehrens der AfD gegenüber einem anderen Veranstalter die Buchung des Großen Saals zum streitgegenständlichen Termin abgelehnt worden war⁸⁷. Gegen eine gezielte politische Benachteiligung der AfD sprach zudem, dass – unbestritten – bereits im Verwaltungsverfahren mit der lokalen AfD über weitere Veranstaltungen verhandelt worden war und ihr im Gerichtsverfahren für die streitgegenständliche Veranstaltung die Überlassung alternativer Säle in der betroffenen Einrichtung angeboten wurde⁸⁸. Auch für die seitens der AfD – ganz offensichtlich aufs Geratewohl – behaupteten künstlichen Verlängerung der erforderlichen Arbeiten aus politischen Gründen sah das VG Köln – zu Recht bei einem Zeitraum von 14 Tagen für Renovierungs- und Wartungsarbeiten – keinerlei Anhaltspunkte⁸⁹. Auch wenn hier im Ergebnis keine rechtswidrige Nutzungsversagung vorlag, bleibt gleichwohl festzustellen, dass schon im Vorhinein entsprechenden Vorwürfen im Interesse einer immerhin möglichen Vermeidung überflüssiger gerichtlicher Auseinandersetzung hätte vorgebeugt werden können, wenn die Nichtverfügbarkeit des Saales im Veranstaltungsplan transparent gemacht worden wäre.

Auch Sparkassen gewähren mit der Einräumung von Girokonten öffentliche Leistungen i.S.d. § 5 Abs. 1 S. 1 PartG. Daher liegt in der Ablehnung der Eröffnung eines Girokontos für eine politische Partei eine unzulässige Ungleichbehandlung, wenn die Sparkasse für mindestens eine andere politische Partei ein Girokonto führt. Dies entspricht absolut gefestigter Rechtsprechung⁹⁰. Nun hat auch das **BVerwG**⁹¹ zwei dazu bereits ergangene Parallelentscheidungen des OVG Berlin-Brandenburg⁹² bestätigt und damit letzt-

⁸² Ebd.

⁸³ Näher dazu S. Jürgensen, Parteienrecht im Spiegel der Rechtsprechung: Grundlagen, in: MIP 2019, 140 ff.

⁸⁴ VG Köln, Beschluss vom 15.08.2018 – 14 L 1741/18, online veröffentlicht bei juris.

⁸⁵ VG Köln, Beschluss vom 15.08.2018 – 14 L 1741/18, juris Rn. 25.

⁸⁶ Ebd., Rn. 23.

⁸⁷ Ebd., Rn. 24.

⁸⁸ Ebd., Rn. 26.

⁸⁹ Ebd., Rn. 28.

⁹⁰ Vgl. nur BVerfG, Beschluss vom 11.07.2014 – 2 BvR 1006/14, juris Rn. 12.

⁹¹ BVerwG, Urteile vom 28.11.2018 – 6 C 2.17 und 6 C 3.17, beide online veröffentlicht bei juris.

⁹² OVG Berlin-Brandenburg, Urteile vom 13.10.2016 – OVG 3 B 10.15, online veröffentlicht bei juris (vorgehend VG Berlin, Urteil vom 23.03.2015 – 2 K 83.14); OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 13.10.2016 – OVG 3 B 3.16, nicht veröf-

instanzlich die Landesbank Berlin als Trägerin der Berliner Sparkasse verpflichtet, Girokonten zu den üblichen Konditionen und ohne zeitliche Begrenzung für die NPD-Kreisverbände Charlottenburg-Wilmersdorf und Tempelhof-Schöneberg zu eröffnen. Die Landesbank Berlin versuchte sich der Pflicht zur Kontoeröffnung durch – taktvoll formuliert – „kreative“ Rechtsdeutung zu entziehen, und dies über drei Instanzen, in denen sie durchweg unterlag. So sprach sie den zwei NPD-Kreisverbänden ihre rechtliche Existenz und damit auch die Beteiligtenfähigkeit im Verwaltungsprozess ab, weil diese wegen Verstoßes gegen innerparteiliches Satzungsrecht vermeintlich nicht wirksam gegründet worden seien. Darüber hinaus sei ein Anspruch auf Eröffnung eines Girokontos wegen der vom Bundesverfassungsgericht festgestellten Verfassungsfeindlichkeit der NPD ausgeschlossen oder aber zumindest wegen der bei der Begründung einer Geschäftsbeziehung von der Landesbank Berlin zu erfüllenden Sorgfaltspflichten, weil die Gründungsdokumente der NPD-Kreisverbände nicht deren nach dem Geldwäschegesetz erforderliche Identifizierung ermöglichten. Wie schon beide Vorinstanzen hat auch das BVerwG diesem Gebaren, der Vorstellung von einem Sparkassenangestellten von nebenan als selbsternanntem Hüter der Verfassung⁹³, einen Riegel vorgeschoben. Auf Fragen etwaiger parteiinterner Anfechtbarkeit von Beschlüssen und Wahlen kommt es nicht an: für Parteien gilt hier nichts anderes als für andere Vereine: „Politische Parteien und ihre Gebietsverbände, deren Gründungs- und Betätigungsfreiheit Art. 21 Abs. 1 GG sichert, sind frei aus dem Volk heraus gebildete, frei miteinander konkurrierende und aus eigener Kraft wirkende Gruppen von Bürgern, die sich außerhalb der organisierten Staatlichkeit zusammengeschlossen haben, um mit eigenen Zielvorstellungen und Programmen auf die politische Willensbildung Einfluss zu nehmen [...]. Sie sind keine Staatsorgane, sondern Vereinigungen im gesellschaftlichen Bereich. Es kommen für sie die Rechtsformen des Privatrechts und innerhalb derer diejenigen des eingetragenen (rechtsfähigen) und des nicht rechtsfähigen Vereins in Betracht [...]. Die Rechtsform der politischen Partei und ihrer Gebietsverbände wird durch

die Satzung bestimmt, die bei Fehlen einer ausdrücklichen Regelung unter Berücksichtigung der tatsächlichen Verhältnisse zu würdigen ist [...]. Die wirksame Gründung eines Gebietsverbands einer politischen Partei in der Rechtsform des nicht rechtsfähigen Vereins richtet sich zunächst nach den im bürgerlichen Vereinsrecht geforderten Voraussetzungen [...]. Erforderlich sind eine (formlose) Einigung der Gründer, den Verein zu errichten, sowie die Bestellung eines ersten Vorstands [...], während eine eigene Satzung des Gebietsverbands nicht zwingend vorliegen muss [...]. Darüber hinaus ist aus parteirechtlicher Sicht für die wirksame Gründung Voraussetzung, dass der Gebietsverband von dem zuständigen übergeordneten Gebietsverband anerkannt wird, sodass die Integration des gegründeten Gebietsverbands in die innere Organisationsstruktur der Partei gewährleistet ist [...]. Aufgrund der in Art. 21 Abs. 1 GG geschützten Parteienautonomie sowie des in Art. 21 Abs. 2 GG verankerten Parteienprivilegs hängt die Annahme der wirksamen Gründung des Gebietsverbandes einer politischen Partei nicht davon ab, ob bei der Einigung der Mitglieder und der Vorstandswahl gegen Satzungsbestimmungen oder höherrangiges Recht verstoßen worden ist. Wie auch im Vereinsrecht können sich Dritte, die im Rechtsverkehr mit dem Gebietsverband in Kontakt treten, auf derartige Verstöße nicht berufen. [...] Eine unbeschränkte Kontrolle wäre ebenso wie ein Anerkennungs- oder Registrierungsverfahren, in dem die Parteieigenschaft verbindlich zuerkannt oder festgestellt würde, mit der Gründungs- und Betätigungsfreiheit unvereinbar [...]. Aus diesem Grunde sind auch [selbst!] die Prüfungsbefugnisse des Präsidenten des Deutschen Bundestages bei der Kontrolle der Rechenschaftsberichte der Parteien und ihrer Gebietsverbände wie auch der Wahlleiter bei der Erfüllung ihrer Aufgaben eingeschränkt. [...] Im Ergebnis gelten damit für die Geltendmachung von parteiinternen Verstößen gegen Satzungsrecht und von Verstößen des Satzungsrechts gegen höherrangige Vorschriften bei der Gründung einer politischen Partei oder eines Gebietsverbandes durch Dritte keine anderen Maßstäbe als im bürgerlichen Vereinsrecht. Auch dort führen Gründungsmängel nicht zur rückwirkenden Nichtigkeit des Gründungsvorgangs, wenn ein Verein [...] seine Tätigkeit nach außen aufgenommen hat. Gründungsmängel sowie eine sich daraus ergebende Nichtigkeit der Gründung kann jedes Vereinsmitglied und jedes Organ des Vereins mit Wirkung für die Zukunft geltend machen, während außerhalb des Vereins stehenden Dritten zur Vermeidung von Rechtsunsicherheiten

fentlicht (vorgehend VG Berlin, Urteil vom 15.12.2015 – 2 K 141.14); dazu A. Bäcker, Parteienrecht im Spiegel der Rechtsprechung: Chancengleichheit, in: MIP 2017, 152 (156 f.).

⁹³ So die sehr treffende Formulierung von S. Jürgensen, Das Parteiverbot ist tot, es lebe der Entzug staatlicher Parteienfinanzierung?, Verfassungsblog vom 30.05.2017, <https://verfassungsblog.de/das-partei-verbot-ist-tot-es-lebe-der-entzug-staatlicher-parteienfinanzierung/>, DOI: <https://dx.doi.org/10.17176/20170530-171523> (abgerufen am 27.02.2019).

im Rechtsverkehr diese Befugnis abgesprochen wird [...]“⁹⁴. Die nach diesen Maßstäben zu prüfenden Gründungsvoraussetzungen erfüllten die NPD-Kreisverbände fraglos. Die Kontoeröffnung mit der Behauptung weitergehender Prüfungsbefugnisse hinsichtlich etwaiger innerparteilicher Satzungsverstöße zu verweigern, erweckt angesichts der Eindeutigkeit der Rechtslage schon den Anschein eines bewussten Rechtsverstoßes, insbesondere eingedenk der Tatsache, dass die rechtlichen Voraussetzungen der Einrichtung und Führung von Girokonten für Vereine bei einer Sparkasse zum Geschäftsalltag gehören. Selbstverständlich konnte die Kontoeröffnung auch nicht mit einem vorgeschobenen Verstoß gegen bestehende Sorgfaltspflichten nach dem Geldwäschegesetz ausgeschlossen werden. Eine Identifizierung der unbestreitbar rechtlich existenten NPD-Kreisverbände und der für sie handelnden Personen war offensichtlich ohne weiteres möglich. Hinreichend geklärt ist zudem, dass ein Anspruch auf Gleichbehandlung nicht daran scheitert, dass eine Partei verfassungswidrige Ziele verfolgt. Nichts anderes gilt auch mit Blick auf die Renaissance gegenteiliger Erwartungen der Exekutive nach dem Urteil des BVerfG im Verbotsverfahren gegen die NPD⁹⁵ und der danach erfolgten Verfassungsänderung, wonach verfassungsfeindliche Parteien durch das BVerfG (!) von der staatlichen Parteienfinanzierung ausgeschlossen werden dürfen⁹⁶. Nach wie vor gilt das in Art. 21 Abs. 2 GG verankerte Parteienprivileg, wonach kein Träger hoheitlicher Gewalt die politische Betätigung einer Partei oder ihrer Gebietsverbände – auch der NPD – in Anknüpfung an ihre verfassungswidrige Zielsetzung beeinträchtigen darf. „Eine verfassungsfeindliche Partei darf zwar politisch bekämpft werden, aber auch sie soll – abgesehen von dem nunmehr möglichen Ausschluss von der staatlichen Par-

teienfinanzierung – in ihrer politischen Aktivität von jeder Behinderung frei sein, sodass sich die Verwaltung nicht hierauf berufen kann.“⁹⁷ Dass keiner der eingeschlagenen Argumentationswege zum gewünschten Ziel führen würde, konnte nicht überraschen. Dass gleichwohl der Rechtsstreit über mehr als vier Jahre und über drei Instanzen geführt wurde, lässt sich wohl nur mit dem Wunsch erklären, das Unvermeidliche hinauszuzögern, sprich: jedenfalls so lange wie möglich kein Konto für die NPD-Kreisverbände führen zu müssen.

Immer wieder geht es in gerichtlichen Auseinandersetzungen auch um die Wahlwerbung im öffentlichen Straßenraum. Sie gehört zu den etablierten Mitteln der politischen Parteien im Wahlkampf und bietet regelmäßig Anlass, über die konkrete Zuteilung der Wahlwerbeflächen zu streiten. So war es auch in einem Verfahren vor dem **Hess. VGH**⁹⁸, der die vorgehende Entscheidung des **VG Frankfurt a.M.**⁹⁹ hinsichtlich der (mit Blick auf eine Teilerledigterklärung fehlerhaft getroffenen) Kostenentscheidung abänderte, in der Sache jedoch, wenngleich mit anderer Begründung, zum selben Ergebnis fand. Zu Recht korrigierte der Hess. VGH die erstinstanzliche Entscheidung, wenn er – anders als das VG – die für die Zuteilung der Wahlwerbeflächen maßgebliche Bedeutung einer Partei im Sinne des § 5 Abs. 1 PartG auch an den Ergebnissen von Wahlen zu anderen Landtagen und zum Bundestag und nicht allein am Ergebnis der letzten Wahl im betroffenen Bundesland bemessen will. Dem von der AfD im Eilverfahren gestellten Antrag auf Zuteilung je einer Plakatfläche zur Wahlwerbung für die hessische Landtagswahl auf sämtlichen in dem Stadtgebiet von Hanau aufgestellten Wahlplakattafeln konnte dies gleichwohl nicht zum Erfolg verhelfen. Konkret sah sich die AfD nach der neuesten Wahlumfrage, die ihr einen Stimmenanteil von 13 % prognostizierte, im Vergleich zu FDP (6 %) und Die Linke (8 %) benachteiligt, denen ursprünglich jeweils die gleiche Anzahl an Plakawerbeflächen zugeteilt worden war. Jedoch wurden der AfD nach Einreichen des Eilantrages bei Gericht acht weitere Flächen, insgesamt damit 18 von insgesamt 35 Plakatierungsmöglichkeiten an städtischen Plakattafeln, zur Verfügung gestellt¹⁰⁰. Eine hinter

⁹⁴ BVerwG, Urteil vom 28.11.2018 – 6 C 2.17, juris Rn. 15-29, mit reichlich Nachweisen aus Rechtsprechung und Literatur.

⁹⁵ BVerfGE 144, 20 ff.

⁹⁶ Unmittelbar nach dem NPD-Urteil des BVerfG und der Verfassungsänderung erlagen bereits Andere der Versuchung, Rechtsfolgen an die Verfassungsfeindlichkeit zu knüpfen, und unterlagen vor Gericht mit dieser fehlgehenden Interpretation des BVerfG-Urteils wie auch des geänderten Art. 21 GG: etwa OVG des Saarlandes, Beschluss vom 10.07.2017 – 2 B 554/17, in: NVwZ 2018, 183 f.; dazu schon *A. Bäcker*, Parteienrecht im Spiegel der Rechtsprechung: Chancengleichheit, in: MIP 2018, S. 118 (125 f.); vor allem aber auch der unrühmliche „Stadthallen-Fall Wetzlar“, dazu bereits *A. Bäcker*, Damit ist kein Staat zu machen: Von Verfassungsfeinden und einem weiteren Problem mit der Verfassungstreue, in: MIP 2018, S. 112-113, und in diesem Heft, S. 147 f.; auch VGH Kassel, Urteil vom 05.04.2017 – 8 C 459/17.N, in: NVwZ 2017, 886 ff.; dazu bereits *H. Merten*, Parteienrecht im Spiegel der Rechtsprechung: Parteienfinanzierung, in: MIP 2018, 129 (131).

⁹⁷ BVerwG, Urteil vom 28.11.2018 – 6 C 2.17, juris Rn. 37.

⁹⁸ Hess. VGH, Beschluss vom 17.10.2018 – 8 B 2171/18, online veröffentlicht bei juris.

⁹⁹ VG Frankfurt a.M., Beschluss vom 20.09.2018 – 12 L 3583/18.F, online veröffentlicht bei BeckRS 2018, 28863.

¹⁰⁰ Zusätzlich zur Wahlwerbung auf den von der Stadt bereitgestellten 35 Plakattafeln ist auch die Wahlwerbung im öffentlichen Straßenverkehr, auf Dreieckständern und Hohlkammer-

der Bedeutung der Partei zurückbleibende Zuteilung von Werbeflächen konnte infolgedessen jedenfalls nicht mehr behauptet werden, das darüberhinausgehende Leistungsbegehren zielte demgegenüber auf eine – auch nach der von der AfD ins Feld geführten Wahlprognose – weit überproportionale Berücksichtigung. Selbst unterstellt, die Wahlprognose sei das entscheidende Zuteilungskriterium, hätte der Eilantrag demnach insoweit abgewiesen werden können. Gleichwohl stellte der Hess. VGH – insoweit ohne Not und sogar ausdrücklich in Widerspruch zu anderer obergerichtlicher Rechtsprechung – fest, dass für die Verteilung von Wahlwerbeflächen unter den Parteien Wahlprognosen nicht herangezogen werden könnten¹⁰¹. Der Hess. VGH ging dabei ausweislich der Entscheidungsgründe davon aus, dass lediglich in Fällen, in denen das Teilhaberecht an einer Diskussionsrunde streitig war, auch fundierte Wahlprognosen für die Bedeutung einer Partei als maßgebendes Kriterium herangezogen wurden¹⁰² und verneinte eine Übertragbarkeit auf Fälle der Verteilung von quantitativ begrenzten Wahlwerbeflächen, weil „solche Vorhersagen angesichts ihrer geringen Verlässlichkeit und der Schwankungen, denen sie erfahrungsgemäß unterliegen, kein taugliches Kriterium [seien], um die mengenmäßige Verteilung von Wahlwerbeflächen unter den Parteien daran auszurichten“¹⁰³. Offenbar wurde übersehen, dass dieses Kriterium obergerichtlich auch bereits in den sehr ähnlich gelagerten Fällen der Zuteilung von Sendezeiten für Wahlwerbung für anwendbar erklärt wurde¹⁰⁴. Auch für den Bereich der Wahlplakatierung existiert zwar keine obergerichtliche, aber gut begründete verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung¹⁰⁵, in der Wahlprognosen als Differenzierungskriterium herangezogen wurden. Neu antretende ebenso wie wiedererstarkte Parteien mit guten Erfolgchancen würden anderenfalls benachteiligt und einer Aufrechterhaltung des status quo im politischen Wettbewerb Vorschub geleistet.

plakaten erlaubt, s. VG Frankfurt a.M., Beschluss vom 20.09.2018 – 12 L 3583/18.F, BeckRS 2018, 28863 Rn. 1.

¹⁰¹ Hess. VGH, Beschluss vom 17.10.2018 – 8 B 2171/18, juris Rn. 46 f.

¹⁰² Er verwies insoweit auf Saarl. OVG, Beschluss vom 13.03.2017 – 2 B 340/17, juris Rn. 17; VGH BaWü, Beschluss vom 20.09.2017 – 1 S 2139/17, juris Rn. 8; OVG NRW, Beschluss vom 21.04.2017 – 5 B 467/17, juris Rn. 28.

¹⁰³ Hess. VGH, Beschluss vom 17.10.2018 – 8 B 2171/18, juris Rn. 47.

¹⁰⁴ S. etwa OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 13.09.2005 – 2 B 11292/05, juris Rn. 4; auch schon OVG Hamburg, Beschluss vom 09.09.1993 – Bs III 335/93, juris Rn. 6.

¹⁰⁵ VG Gelsenkirchen, Beschluss vom 09. September 2013 – 14 L 1127/13, juris Rn. 40 ff.

Zudem verdrängt das Kriterium des nach Wahlprognosen zu erwartenden Erfolgs nicht die anderen, daneben anzuwendenden Maßstäbe, sondern ergänzt diese nur. Auch könnte den naturgemäß sich bei Vorwahlumfragen ergebenden Schwankungen der prognostizierten Stimmanteile durch Mittelung oder Berücksichtigung von Toleranzen begegnet werden. Der Ansicht des Hess. VGH können daher durchaus stichhaltige Argumente entgegengesetzt werden. Aus welcher Motivation heraus er sich dennoch in der gegebenen Rigidität und Knappheit veranlasst sah, seine – wenig abwägende – Ansicht in seiner Entscheidung festzuschreiben, bleibt unklar.

Richtigerweise hat das **VG Augsburg**¹⁰⁶ der Plakatierungsverordnung der Stadt Senden, wonach jede politische Partei oder Wählergruppe nur jeweils ein Wahlwerbeplakat auf den insgesamt 15 gemeindlichen Anschlagtafeln anbringen darf, Rechtswidrigkeit attestiert. Um Rechtsschutz ersucht hatte der schwäbische Bezirksverband der CSU, dem antragsgemäß die Anbringung von bis zu vier Wahlwerbeplakaten zur bayerischen Landtags- und Bezirkstagswahl 2018 auf den von der Stadt Senden aufgestellten Anschlagtafeln zugesprochen wurde. Die Unzulässigkeit der von der Stadt Wahlstedt praktizierten „formalen Gleichbehandlung“ aller wahlwerbenden Parteien bei der Verteilung der Gesamtzahl der Plakatierungsmöglichkeiten lag dabei auf der Hand, da eine „absolute, formale Gleichbehandlung aller Parteien eine Verfälschung mit sich brächte, weil mit einer solchen Gleichbehandlung der Anschein des gleichen Gewichts der verschiedenen Parteien erweckt und der Wähler über die wahre Bedeutung der einzelnen Parteien getäuscht würde; die formale Gleichbehandlung würde damit das Recht der größeren Parteien auf Achtung auch ihrer Chancengleichheit zugunsten der kleineren Parteien und damit zugleich das Neutralitätsgebot der Träger öffentlicher Gewalt im Wahlkampf verletzen [...]; die formale Gleichbehandlung hätte mithin eine nicht zu billigende Ungleichbehandlung zur Folge“¹⁰⁷. Unter Berücksichtigung dieser höchstrichterlichen Rechtsprechung¹⁰⁸ und in Anwendung des Grundsatzes der „abgestuften Chancengleichheit“ im Sinne des § 5 Abs. 1 PartG

¹⁰⁶ VG Augsburg, Beschluss vom 01.10.2018 – Au 1 E 18.1617, online veröffentlicht bei juris.

¹⁰⁷ BVerwGE 47, 280 (289).

¹⁰⁸ Anders und in eindeutiger Fehlinterpretation des BVerwG-Urteils noch OVG Schleswig-Holstein, Beschluss vom 13.09.2017 – 4 MB 52/17, vorgehend VG Schleswig, Beschluss vom 17.08.2017 – 3 B 110/17, beide online veröffentlicht bei juris; dazu bereits A. Bäcker, Parteienrecht im Spiegel der Rechtsprechung: Chancengleichheit, in: MIP 2018, 118 (119 ff.).

kam auch das VG Augsburg zu der Überzeugung, dass die rund 23.000 Einwohner zählende Stadt Senden mit der Begrenzung auf ein Plakat pro Anschlagtafel und damit 15 Plakaten pro wahlwerbender Partei innerhalb des gesamten Stadtgebiets deutlich hinter dem zurückblieb, was einer großen Partei vor dem Hintergrund der Bedeutung von Wahlen und der besonderen verfassungsrechtlichen Stellung der Parteien in der Demokratie für eine angemessene Selbstdarstellung einzuräumen ist¹⁰⁹.

Dr. Alexandra Bäcker

3. Parteienfinanzierung

Das **Gericht der Europäischen Union** (EuG) hatte in vier ähnlich gelagerten Nichtigkeitsklagen nach Art. 263 AEUV über die Gewährung von Finanzhilfen an europäische politische Parteien und deren europäische parteinahe Stiftungen für das Haushaltsjahr 2017 zu entscheiden.¹¹⁰ Konkret wurde jeweils gefordert, dass der Beschluss – der die Vorfinanzierung auf 33 % des Höchstbetrages der gewährten Finanzhilfe begrenzt und von der Stellung einer Bankbürgschaft abhängig macht – für nichtig erklärt wird.

Die Gewährung von Finanzhilfen an europäische politische Parteien und deren Stiftungen richtete sich in den jetzt entschiedenen Fällen primärrechtlich noch nach der Verordnung über die Regelungen für die politischen Parteien auf europäischer Ebene und ihre Finanzierung¹¹¹ aus dem Jahre 2007. Zwar ist inzwischen eine Nachfolgeverordnung¹¹² in Kraft getreten; nichtsdestotrotz sind die in Rede stehenden Rechtsprobleme auch für die Anwendung der inzwischen neuen Verordnung von Belang, sodass die Urteile durchaus noch Aktualität für sich beanspruchen können.

Die Partei *Alliance for Peace and Freedom* (APF)¹¹³ und die ihr angeschlossenen politischen Stiftungen auf europäischer Ebene, *Europa Terra Nostra e.V.*¹¹⁴, stellten für das Haushaltsjahr 2017 neuerlich Anträge auf Finanzierung. Im Mai 2016 beantragten daraufhin vier Fraktionen des Europäischen Parlamen-

tes beim Präsidenten des Parlamentes gemäß Art. 5 Abs. 2 der Verordnung und Art. 25 der Geschäftsordnung des Parlamentes die Einleitung eines sogenannten Überprüfungsverfahrens, um festzustellen, ob die APF die Grundsätze beachtet, auf denen die Europäische Union beruht, und damit weiterhin die Voraussetzung für die Parteienfinanzierung erfülle.

Im Dezember 2016 erließ das Präsidium des Parlamentes einen Beschluss, in dem der APF für das Haushaltsjahr 2017 eine Finanzhilfe gewährt wurde. Der Vorfinanzierungsvertrag wurde in diesem Beschluss, wohl wegen des laufenden Überprüfungsantrages, auf lediglich 33 % des Höchstbetrages der gewährten Finanzhilfe festgesetzt und seine Auszahlung unter den Vorbehalt der Stellung einer Bankbürgschaft gestellt. Ein Überprüfungsverfahren war zum Zeitpunkt des Beschlusses nicht eingeleitet, da die Vorprüfung nach Art. 5 Abs. 2 der Verordnung 2007 noch nicht abgeschlossen wurde.

Die betroffene europäische Partei stützt ihre Klage auf drei wesentliche Gründe. Zunächst rügt sie den Verstoß gegen die Haushaltsordnung: Eine Sicherheitsleistung sei bei Finanzhilfen mit geringem Wert unzulässig und es hätte zumindest ein gewisser Betrag bedingungslos ausgezahlt werden müssen. Das Gericht stellte zu diesem Aspekt in seinem Urteil fest, dass es sich bei der geleisteten Zahlung, entgegen der Auffassung der APF, nicht um eine Finanzhilfe von geringem Wert (höchstens 60.000 Euro) handele und im Übrigen einen unteilbaren Betrag darstelle.¹¹⁵ Darüber hinaus wird von der Klägerin das Fehlen eines berechtigten Interesses des Parlamentes am Erlass der streitigen Maßnahme vorgetragen, da das Parlament das Überprüfungsverfahren vorsätzlich verschleppt und das finanzielle Risiko damit selbst mutwillig herbeigeführt habe. In den Entscheidungsgründen stellt das Gericht jedoch klar, dass mit der Stellung eines Überprüfungsantrages nicht die Obliegenheit einhergehe, auch schon Beweise vorzulegen. Die Einbringung des Antrages habe die alleinige Wirkung, dass das Nachprüfungsverfahren eingeleitet werden kann – nicht aber auch eingeleitet werden muss. An einer Frist für die Verfahrensdauer fehlt es. Daher ist, so das Gericht, „die Angemessenheit der in Rede stehenden Handlung anhand aller Umstände jeder einzelnen Rechtssache und insbesondere anhand der Interessen, die in dem Rechtsstreit für den Betroffenen auf dem Spiel stehen, der Komplexität der Sache sowie des Verhal-

¹⁰⁹ VG Augsburg, Beschluss vom 01.10.2018 – Au 1 E 18.1617, juris Rn. 34 f.

¹¹⁰ EuG Urteil vom 11.07.2018 – T 16/17, online veröffentlicht bei BeckRS 2018, 14740; EuG Urteil vom 11.07.2018 – T 13/17, online veröffentlicht bei BeckRS 2018, 14741; EuG Urteil vom 11.07.2018 – T 54/17, online veröffentlicht bei BeckRS 2018, 14744; EuG Urteil vom 11.07.2018 – T 57/17, online veröffentlicht bei BeckRS 2018, 15212.

¹¹¹ ABl. 2007 L 343, 5 ff.

¹¹² ABl. 2014 L 317, 1 ff.

¹¹³ EuG, Urteil vom 11.07.2018 – T 16/17, BeckRS 2018, 14740.

¹¹⁴ EuG, Urteil vom 11.07.2018 – T 13/17, BeckRS 2018, 14741.

¹¹⁵ EuG, Urteil vom 11.07.2018 – T 16/17, BeckRS 2018, 14740, Rn. 34.

tens der Parteien, zu beurteilen“.¹¹⁶ Daher kann die Angemessenheit einer Frist nicht unter Bezugnahme auf eine genaue, abstrakt bestimmte Zeitspanne, festgelegt werden, sondern ist in jedem Einzelfall anhand der Umstände des Falles zu beurteilen. Der Ausschuss für konstitutionelle Fragen betreibt das Verfahren und trägt die Indizien und Beweise zusammen, was nachweislich im anhängigen Verfahren auch geschehen sei. Von einer Verschleppung des Verfahrens sei daher nicht auszugehen.¹¹⁷

Die Beurteilung des mit der Auszahlung der Vorfinanzierung verbundenen finanziellen Risikos obliegt allein dem zuständigen Anweisungsbefugten. Der Risikobegriff ist inhaltlich unbestimmt und eröffnet daher einen gewissen Ermessensspielraum. Dieser Ermessensspielraum ist innerhalb der Grenzen auszuüben, die durch die Achtung des Zweckes gezogen werden, dem die Maßnahme nach dem Wortlaut der fraglichen Bestimmung dienen muss, nämlich „die mit der Auszahlung der Vorfinanzierung verbundenen finanziellen Risiken zu begrenzen“.¹¹⁸ Sollte die APF die Grundsätze, auf denen die europäische Union beruht, nicht beachtet haben, wird sie rückwirkend ab dem Tag der Einreichung des Überprüfungsantrages von der Finanzierung ausgeschlossen. Ferner seien die Eigenmittel der Partei geringer als die Vorfinanzierung und die Partei verfüge über keinerlei Vermögenswerte. Mithin sei die Risikominde-rungsmaßnahme gerechtfertigt.¹¹⁹ Auch der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, der zu den allgemeinen Grundsätzen des Unionsrechts gehört, sei nicht verletzt. Eine Gefährdung der Existenz der Partei und die Unumkehrbarkeit der ihr entstehenden Schäden, wurden laut Gericht lediglich allgemein behauptet, ohne aber konkrete Beweise zu erbringen.

Ein Verstoß gegen die in Artt. 11 und 12 der Grundrechte-Charta verankerten Meinungs- und Vereinigungsfreiheit liege ebenfalls nicht vor. Das Gericht stellt überraschend kurz und ohne nähere Begründung fest, dass „wenn einer politischen Partei oder einer Vereinigung ein Geldbetrag nicht gewährt wird, (...) das nicht einem Verbot der politischen Partei oder Vereinigung“ entspricht.¹²⁰

Es ist grundsätzlich unproblematisch, den Status einer politischen Partei auf europäischer Ebene und damit auch ihre Finanzierung von der Beachtung der Grundsätze, auf denen die Europäische Union beruht, abhängig zu machen, so wie es Art. 3 Abs. 1 lit c. der Verordnung 2007 vorsieht. Die EU-Verfassungstreue zu einer Voraussetzung für die Anerkennung des Parteistatus und gleichzeitig zur Finanzierungsvoraussetzung zu machen, bietet aber gleichwohl auch ein erhebliches Missbrauchspotenzial, was nicht zu unterschätzen ist. Inhaltliche Anforderungen an Tätigkeit und Programm einer Partei zu stellen, eröffnet die Möglichkeit, einer unliebsamen Partei die finanziellen Mittel zu entziehen. Die Verordnung wirkt dem zwar in gewisser Weise entgegen, indem sie zwingend die Anhörung eines Ausschusses unabhängiger Persönlichkeiten vor Einleitung eines Überprüfungsverfahrens verlangt. Bis zum Zeitpunkt der Feststellung, also dem Abschluss des Überprüfungsverfahrens, werden die Parteien aber schon erheblichen, ihre Tätigkeit einschränkenden Maßnahmen unterzogen. Allein die Antragstellung reicht schon aus, um entsprechende Maßnahmen einzuleiten. Dies ist nach der herkömmlichen Dogmatik, wonach Parteien vor einem Verbot gar nicht oder nur höchsttrichterlicher Sanktionen ausgesetzt werden dürfen, sehr fragwürdig. Auch in der Nachfolgeverordnung wird materiell-rechtlich die Beachtung der EU-Grundsätze verlangt, indem sie zu einer Eintragungsvoraussetzung erhoben wird. Allerdings sieht die Nachfolgeverordnung jetzt weitere Sicherungsmaßnahmen vor, um einem möglichen Missbrauch entgegenzuwirken.¹²¹

Das **EuG** hatte darüber hinaus auch über die Nichtigkeitsklagen der Partei *Coalition for Life and Family* (CLF)¹²² und der ihr angeschlossenen politischen Stiftung auf europäischer Ebene, *Pegasus*¹²³, zu entscheiden. Die CLF, die im September 2016 gegründet wurde, und ihre parteinahe Stiftung *Pegasus* stellten für das Haushaltsjahr 2017 erstmalig Anträge auf Finanzhilfe nach der Parteienverordnung 2007. Der CLF wurde daraufhin mitgeteilt, dass sie eine neue Organisation und nur in sieben Mitgliedstaaten vertreten ist, wobei zu befürchten sei, dass sie bei den unmittelbar bevorstehenden Wahlen einen weiteren Vertreter verlieren könnte. Es gebe ferner Zweifel an ihrer administrativen und finanziellen Stabilität. Darüber hinaus könne auch keine Feststellung getroffen werden, ob die EU-Verfassungstreue

¹¹⁶ EuG, Urteil vom 11.07.2018 – T 16/17, BeckRS 2018, 14740, Rn. 65.

¹¹⁷ EuG, Urteil vom 11.07.2018 – T 16/17, BeckRS 2018, 14740, Rn. 65 ff.

¹¹⁸ EuG, Urteil vom 11.07.2018 – T 16/17, BeckRS 2018, 14740, Rn. 47.

¹¹⁹ EuG, Urteil vom 11.07.2018 – T 16/17, BeckRS 2018, 14740, Rn. 50.

¹²⁰ EuG, Urteil vom 11.07.2018 – T 16/17, BeckRS 2018, 14740, Rn. 109.

¹²¹ Siehe dazu ausführlich *Morlok/Merten*, Parteienrecht, 2018, S. 249 ff.

¹²² EuG, Urteil vom 11.07.2018 – T 54/17, BeckRS 2018, 14744.

¹²³ EuG, Urteil vom 11.07.2018 – T 57/17, BeckRS 2018, 15212.

gegeben sei. Dennoch wurde der CLF eine Finanzhilfe für 2017 gewährt, allerdings der Vorfinanzierungsbetrag, wie auch im soeben besprochenen Falle der APF, auf 33 % gekürzt und an eine Sicherheitsleistung gebunden.

Die CLF trägt ähnliche Klagegründe vor wie die APF, geht aber schwerpunktmäßig zum einen gegen das Argument der Neugründung, und zum anderen gegen die nur unsichere Einhaltung der Repräsentationsschwelle von sieben Mitgliedstaaten, vor.

Das Gericht stellt dazu fest, dass im Rahmen der Risikobewertung gemäß Art. 134 Abs. 1 der Haushaltsordnung und Art. 206 Abs. 1 der Anwendungsbestimmungen zur Haushaltsordnung der Umstand der erst kürzlich erfolgten Neugründung Berücksichtigung finden konnte. Bezüglich der Stabilität und der finanziellen Lebensfähigkeit einer neu gegründeten Partei bestehen aufgrund eben jener erst kürzlich erfolgten Neugründung jedoch Ungewissheit. Damit gehe dementsprechend ein Risiko für den Gesamthaushalt der Union einher. Dieses finanzielle Risiko für den Haushalt der Union sei zudem deutlich höher als bei älteren Parteien. Das Präsidium des Parlaments habe die wirtschaftliche Situation der CLF, nach Ansicht des Gerichtes¹²⁴, im Ergebnis hinreichend geprüft und auf dieser Grundlage folgerichtig die gewährte Vorfinanzierung begrenzt und an eine Sicherheitsleistung geknüpft.

Die Gefahr, dass die CLF dem Repräsentationserfordernis des Art. 3 Abs. 1 b der Verordnung 2007 künftig nicht mehr genüge, hält das Gericht für berücksichtigungsfähig bei der Risikoanalyse. Zum für die Streitentscheidung wesentlichen Zeitpunkt, nämlich dem Erlass des angefochtenen Beschlusses, hatte die CLF sieben Mitglieder aus sieben Mitgliedstaaten und überschritt somit die Repräsentationsschwelle, wenn auch nur knapp. Bei einem möglicherweise eintretenden Unterschreiten der Repräsentationsgrenze droht der Ausschluss aus der Parteienfinanzierung, verbunden mit einem Rückerstattungsanspruch, der dann möglicherweise nicht mehr bedient werden kann. Dies stelle ein beachtliches Risiko für den Gesamthaushalt der Union dar. Die zwei weiteren Beitritte, die die CLF nach dem Erlass des angefochtenen Beschlusses mitteilte, änderten an dieser Risikobewertung nichts mehr, da sie – zu Recht – keine Berücksichtigung gefunden hätten.¹²⁵

¹²⁴ EuG, Urteil vom 11.07.2018 – T 54/17, BeckRS 2018, 14744, Rn. 52 ff.

¹²⁵ EuG, Urteil vom 11.07.2018 – T 54/17, BeckRS 2018, 14744, Rn. 74.

Auch die CLF beruft sich abschließend noch auf einen vermeintlichen Verstoß gegen Artt. 11 und 12 der Grundrechte Charta. Der angefochtene Beschluss gefährde sie in ihrer Existenz und erzeuge die gleiche Wirkung wie ein Parteiverbot und schließe sie faktisch aus dem politischen Wettbewerb auf europäischer Ebene aus. Gerade Neugründungen seien so erheblich benachteiligt. Das Gericht führt diesbezüglich wiederum nur kurz aus, dass die Nichtgewährung von Geldleistungen keinesfalls ein faktisches Verbot bedeute. Das Ziel der auf der Grundlage der Verordnung gewährten Finanzhilfe bestehe einzig und alleine darin, die Durchführung des jährlichen Arbeitsprogramms politischer Parteien zu unterstützen und nicht – zumindest nicht unmittelbar – darin, die Gründung solcher Parteien zu befördern.¹²⁶

Bei allen vier Entscheidungen wird überraschend deutlich, dass der EuG, dem Parlament folgend, seinen Fokus lediglich auf die fiskalischen Aspekte des Risikos für den Haushalt der EU setzt und Erwägungen zur Parteienfreiheit und Chancengleichheit gänzlich außer Acht lässt.

In einem weiteren Fall hatte das **EuG** erstmalig die Gelegenheit unter anderem zu entscheiden, wann eine mittelbare Finanzierung nationaler Parteien im Sinne des europäischen Parteienfinanzierungsrechts anzunehmen ist.¹²⁷ Die europakritische und nationalistische europäische politische Partei *Mouvement pour l'Europe des nations et des libertés* (MENL) hatte 2015 eine Plakatkampagne durchgeführt. Neben dem Logo der MENL war auf den französischsprachigen Plakaten das Logo des *Front National* und auf den Plakaten in flämischer Sprache das Logo des *Vlaams Belang* abgebildet, allerdings fünf Mal kleiner als das Logo des MENL¹²⁸. Das Präsidium des Europäischen Parlamentes sah in dieser Kampagne, die außerhalb von Parlamentswahlen zum Europäischen Parlament stattfand,¹²⁹ eine Verletzung von Art. 7 der Verordnung 2007¹³⁰. Sie diene

¹²⁶ EuG, Urteil vom 11.07.2018 – T 54/17, BeckRS 2018, 14744, Rn. 129.

¹²⁷ EuG, Urteil vom 27.11.2018 – T-829/16, online veröffentlicht bei BeckRS 2018, 29906 (französisch). Siehe dazu von Danwitz, Anspruch und Realität der europäischen Parteienfinanzierung, Zur Geschäftsordnung vom 05.02.2019, online abrufbar unter: <http://zurgeschaeftsordnung.de/anspruch-und-realitaet-der-europaeischen-parteienfinanzierung/> (abgerufen am 14.02.2019).

¹²⁸ EuG, Urteil vom 27.11.2018 – T-829/16, BeckRS 2018, 29906, Rn. 77.

¹²⁹ Siehe dazu Ziffer 6 Absatz 7 des Leitfadens über Betriebskostenzuschüsse des Parlaments an politische Parteien und Stiftungen auf europäischer Ebene.

¹³⁰ ABl. 2007 L 343, 5 ff.

der mittelbaren Finanzierung zweier nationaler Parteien und hätte daher nicht aus Mitteln der europäischen Parteienfinanzierung finanziert werden dürfen. Da die Nachfolgeverordnung¹³¹ in Art. 22 ebenfalls ein Verbot der mittelbaren Finanzierung nationaler Parteien festschreibt, wird die Entscheidung weiterhin Beachtung finden.

Das Gericht führte aus, dass eine mittelbare Parteienfinanzierung dann vorläge, wenn eine nationale Partei durch die Handlung einer europäischen Partei einen geldwerten Vorteil erlangt, auch wenn dabei keine Beträge direkt gezahlt würden.¹³² Die Nutzung des Logos nationaler Parteien könnte den Eindruck erwecken, dass die Kampagne wenigstens teilweise von diesen Parteien organisiert und finanziert wurde. Dies verschaffe den nationalen Parteien eine stärkere Sichtbarkeit in der Öffentlichkeit und befördere die Verbreitung einer Botschaft, ohne dass sie dafür Geld hätten aufwenden müssen. Dies sei der Partei so als indirekter Finanzierungsvorteil zugegangen.¹³³ Es ist zwar grundsätzlich zulässig, dass eine politische Partei auf europäischer Ebene eine Kampagne gemeinsam mit einer nationalen politischen Partei organisiert, aber nur dann, wenn die nationalen politischen Parteien einen angemessenen Beitrag zur Finanzierung dieser Kampagne leisten, um die Verletzung des in Art. 7 der Verordnung Nr. 2004/2003 vorgesehenen Verbots der indirekten Finanzierung zu vermeiden.

Das Verbot der mittelbaren Finanzierung ist mithin als umfassendes Verbot der Vorteilsziehung zu verstehen. Stellt man nun aber in Rechnung, dass die europäischen politischen Parteien bisher selbst nicht an den Wahlen zum Europäischen Parlament mit eigenen Kandidaten teilnehmen und daher lediglich über ihre nationalen Mitgliederparteien sichtbar agieren können, ist das wirkungsvolle Transportieren von europapolitischen Themen für europäische Parteien durchaus erschwert. Da bereits in der Sache ein Rechtsmittel¹³⁴ anhängig ist, bleibt abzuwarten, ob der EuGH die denkbar weite Definition des EuG bestätigen wird.

Das **OVG Berlin-Brandenburg**¹³⁵ hat sich in einem von der Bundestagsverwaltung geführten Berufungsverfahren mit dem so genannten „Geldhandel“ der

Partei *Die PARTEI* auseinandergesetzt. In dem Verfahren ging es um die Frage, welche Beträge *Die PARTEI* in ihrem Rechenschaftsbericht 2014 als Einnahmen aus Unternehmenstätigkeit ausweisen durfte. Von der Höhe dieser Einnahmen hängt die Höhe der Mittel ab, die *Die PARTEI* im Wege der staatlichen Parteienfinanzierung von der Bundestagsverwaltung beanspruchen konnte. *Die PARTEI* hatte im Jahre 2014, als Reaktion auf den Handel der AfD mit Gold, einen so genannten „Geldhandel“ betrieben und jedem Interessenten gegen Überweisung von 25, 55 oder 105 Euro jeweils einen 20, 50 oder 100 Euro-Schein, sowie zwei Motivpostkarten der *PARTEI* übersandt. Das in diesem Zusammenhang überwiesene Geld wurde im Rechenschaftsbericht insgesamt als Einnahme ausgewiesen. Die Bundestagsverwaltung folgte dem nicht und sah den Rechenschaftsbericht insoweit als unrichtig an.

Das OVG Berlin-Brandenburg bestätigt in seiner Entscheidung die Auffassung des **VG Berlin**¹³⁶, demzufolge der Einnahmegriff des Parteiengesetzes weit zu verstehen sei. Es handele sich um einen spezifischen parteienrechtlichen Einnahmegriff, der vor dem Hintergrund des verfassungsrechtlichen Transparenzgebotes aus Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG zu konkretisieren sei. Der Einnahmegriff sei damit weiter als nach handelsrechtlichem Verständnis. Denn handelsrechtlich werden als Einnahmen grundsätzlich nur Zuflüsse gewertet, die sich positiv auf die Veränderung des Geldvermögens auswirken. Der parteienrechtliche Einnahmegriff erfasst demgegenüber aber jeden Zufluss. Eine Saldierung werde nicht vorgenommen. Es reiche aus, wenn der Partei eine Geld- oder geldwerte Leistung zufließe. Das sei zumindest insoweit der Fall gewesen, als die Partei über die zugeflossenen Mittel zunächst habe verfügen können.

Inzwischen hat der Gesetzgeber das Parteiengesetz dahingehend geändert, dass bei Einnahmen aus Unternehmenstätigkeit einer Partei für die staatliche Teilfinanzierung nur derjenige Betrag berücksichtigt werden darf, der nach Abzug der Ausgaben verbleibt. Die Revision wurde zugelassen, da die genaue Bestimmung des Begriffs der Einnahme im parteienrechtlichen Sinn und das Zusammengreifen zwischen Parteiengesetz und kaufmännischer Buchführung auch in ähnlichen Fallkonstellationen durchaus von Bedeutung sein kann.

Dr. Heike Merten

¹³¹ ABl. 2014 L 317, 1 ff.

¹³² EuG, Urteil vom 27.11.2018 – T-829/16, BeckRS 2018, 29906, Rn. 83.

¹³³ EuG, Urteil vom 27.11.2018 – T-829/16, BeckRS 2018, 29906, Rn. 85.

¹³⁴ EuGH C-60/19 P.

¹³⁵ OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 07.03.2018 – 3 B 26.17, online veröffentlicht bei juris.

¹³⁶ VG Berlin, Urteil vom 21.09.2017 – 2 K 413.16, online veröffentlicht bei juris. Siehe dazu ausführlich Merten, Parteienrecht im Spiegel der Rechtsprechung: Parteienfinanzierung, in: MIP 2018, 129 ff.

4. Parteien und Parlamentsrecht

Kommunalen Fraktionen können Zuwendungen nicht schon deshalb verweigert werden, weil sie „aus Vertretern erkennbar verfassungsfeindlicher Parteien/Vereinigungen“ bestehen. Das **BVerwG**¹³⁷ hat entschieden, dass eine entsprechende Regelung in einer Entschädigungssatzung rechtswidrig ist. Diese sei zwar nicht an dem aus der Wahlrechtsgleichheit abzuleitenden Grundsatz streng formaler Gleichbehandlung zu messen. Auch verstoße sie mangels Grundrechtsträgerschaft einer Fraktion nicht gegen das Verbot der Benachteiligung wegen der politischen Auffassung nach Art. 3 Abs. 3 S. 1 GG. Das Gericht sieht aber den allgemeinen Gleichheitssatz aus Art. 3 Abs. 1 GG als verletzt an, weil die politische Ausrichtung einer Fraktion oder ihrer Mitglieder nicht im Zusammenhang mit dem Geschäftsführungsbedarf stehe und eine solche Differenzierung daher keinen sachlichen Grund darstelle. Auch die Verfassungsentscheidung für eine wehrhafte Demokratie rechtfertige die Regelung nicht. Zum Zeitpunkt ihres Erlasses bestand die Möglichkeit eines Ausschlusses verfassungsfeindlicher Parteien von der staatlichen Finanzierung nach Art. 21 Abs. 3 GG noch nicht. In einem obiter dictum stellt das BVerwG klar, dass die Satzungsregelung aber auch nach der geltenden Rechtslage nicht rechtmäßig wäre. Dies leitet das Gericht aus der Trennung von Parteien und „ihren“ Fraktionen sowie der gesetzlichen Zweckbindung der Mittel für die Fraktionsarbeit ab. Die hessische Gemeindeordnung sehe eine wirksame Kontrolle der Mittelverwendung vor, die eine Zweckentfremdung von Fraktionszuwendungen zur verdeckten Parteienfinanzierung ausschließe.

Der **VerfGH Berlin**¹³⁸ hat entschieden, dass der Ausschluss eines Abgeordneten aus der AfD-Fraktion im Abgeordnetenhaus verfassungsgemäß war. Zuvor hatte das Gericht bereits den Erlass einer einstweiligen Anordnung abgelehnt¹³⁹, weil dem Antragsteller das Recht zur Mandatsausübung verbleibe. Die Fraktion habe einen wichtigen Grund für einen Ausschluss festgestellt, ohne dabei ihren Beurteilungsspielraum zu überschreiten. Ihre Einschätzung, Kontakte zu einer im Verfassungsschutzbericht als „extrem nationalistisch“ bezeichneten türkischen Partei stünden im Widerspruch zu ihrer Programmatik und

beschädige ihr Ansehen und die vertrauensvolle Zusammenarbeit in der Fraktion nachhaltig, sei nicht willkürlich. Die Einstellung eines Mitarbeiters mit einer Nähe zu türkischen Rechtsextremisten als ihr Ansehen schädigend zu bewerten, sei ebenfalls vertretbar.

Mit den Grenzen der Organisationsautonomie des Landtags bei der Besetzung von Ausschüssen hat sich der **VerfGH Rheinland-Pfalz**¹⁴⁰ beschäftigt. Die Festlegung der Ausschussgröße auf 12 Sitze führte in dem entschiedenen Verfahren in Kombination mit dem d'Hondt'schen Höchstzahlverfahren dazu, dass die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen leicht überdurchschnittlich repräsentiert war. Einen gegen die Sitzverteilung gerichteten Antrag der AfD-Fraktion wies der VerfGH zurück. Abweichungen vom Spiegelbildlichkeitsgrundsatz könnten je nach Stärke der Abweichung aus unterschiedlichen verfassungsrechtlichen Gründen zulässig sein. Nur durch besondere Gründe zu rechtfertigende Abweichungen ergäben sich, wenn die anerkannten Zählverfahren um „Korrekturfaktoren“ ergänzt werden, indem bestimmte Fraktionen „Vorausmandate“ bzw. „Grundmandate“ oder „garantierte Mindestsitze“ erhielten, so dass sie im Vergleich zu ihrem Plenaranteil deutlich überrepräsentiert seien. Als einen solchen Grund führt das Gericht die Verwirklichung des Grundsatzes der Beteiligung aller Fraktionen an der Ausschussarbeit an. Ergänze das Parlament die anerkannten Zählverfahren um eine Grundmandatsregelung zugunsten kleiner Fraktionen, müsse dies allerdings ausdrücklich in der Geschäftsordnung verankert werden. Der Landtag sei bei der Besetzung der Ausschüsse nicht auf Regelungen beschränkt, die frühere Landtage getroffen hätten. Die Ausschussbesetzung sei vorliegend sachlich gerechtfertigt, insbesondere sei der Landtag nicht verpflichtet, aus mehreren verfassungsrechtlich zulässigen Regelungsvarianten diejenige auszuwählen, die sich zum Vorteil der Minderheit – hier der AfD – auswirke.

Der **Niedersächsische Staatsgerichtshof**¹⁴¹ hat entschieden, dass der Landtag keine verfassungsmäßigen Rechte der AfD-Fraktion durch eine Änderung des Stiftungsgesetzes verletzt hat, derzufolge der Stiftungsrat der „Stiftung niedersächsische Gedenkstätten“ statt mit Vertretern jeder der dem Landtag angehörenden Fraktionen nunmehr mit vier Vertreterinnen oder Vertretern des Landtages besetzt wird.

¹³⁷ BVerwG, Urteil vom 27.06.2018 – 10 CN 1/17, in: NVwZ 2018, 1656-1660.

¹³⁸ VerfGH Berlin, Urteil vom 04.07.2018 – VerfGH 130/17, in: DVBl 2018, 1287-1290.

¹³⁹ VerfGH Berlin, Beschluss vom 11.10.2017 – VerfGH 130 A/17, online veröffentlicht bei juris.

¹⁴⁰ VerfGH Rheinland-Pfalz, Urteil vom 23.01.2018 – VG O 17/17, in: NVwZ-RR 2018, 546-557.

¹⁴¹ NdsStGH, Urteil vom 15.01.2019 – StGH 1/18, online veröffentlicht bei BeckRS 2018, 34968.

Das Gericht sieht das Recht der Fraktion auf Chancengleichheit in Parlament und Öffentlichkeit nach Art. 19 Abs. 2 Satz 1 NV nicht als verletzt an. Dieses umfasse nur das Recht, die politische Arbeit im Parlament in dem Umfang und mit dem Gewicht vertreten und umsetzen zu können, wie es dem jeweiligen Stärkeanteil im Parlament entspricht. Das Recht auf Chancengleichheit „im Parlament“ nach Art. 19 Abs. 2 Satz 1 Alt. 1 NV verpflichte den Landtag nicht, jeder Landtagsfraktion die Entsendung eines ihrer Mitglieder in den Stiftungsrat zu ermöglichen. Auch das Recht auf Chancengleichheit „in der Öffentlichkeit“ nach Art. 19 Abs. 2 Satz 1 Alt. 2 NV beziehe sich regelmäßig nur auf den parlamentarischen Raum. Die Befugnis einer Fraktion, in der Öffentlichkeit zu wirken und hierbei ein Recht auf Chancengleichheit für sich in Anspruch zu nehmen, sei darauf beschränkt, den eigenen Standpunkt und den eigenen Beitrag im Rahmen der parlamentarischen Entscheidungsfindung gegenüber der Öffentlichkeit darzustellen. Die Vertreter im Stiftungsrat würden durch den Landtag nach dem Mehrheitsprinzip gewählt. Das Stiftungsgesetz formuliere allerdings keine Vorgaben für die Wählbarkeit, insbesondere mit Blick auf die Fraktionszugehörigkeit. Daher könne keine der Fraktionen mehr beanspruchen, einen ihr angehörenden Abgeordneten als Vertreter in den Stiftungsrat zu entsenden. Einer Beachtung des Grundsatzes der Spiegelbildlichkeit, der aus dem Recht der Abgeordneten auf gleiche Teilhabe am Prozess der parlamentarischen Willensbildung folge, bedürfe es von vorneherein nicht bei solchen Gremien, die nicht in die Parlamentsarbeit eingebunden und damit außerparlamentarisch tätig seien. Der Stiftungsrat sei als ein solches Gremium anzusehen, da er überwiegend mit Dritten besetzt sei, auf deren Auswahl der Landtag keinen Einfluss habe. Deshalb könne der Stiftungsrat nicht als ein verkleinertes Abbild des Parlaments angesehen werden. Zudem wiesen die Aufgaben des Stiftungsrats sachlich keinerlei Bezüge zu den Aufgaben des Parlaments und damit zum parlamentarischen Raum auf.

Die zahlreiche Judikatur zum Anspruch einer Fraktion auf Nutzung einer Stadthalle ist um eine Entscheidung des **OVG NRW**¹⁴² angewachsen. Dass die Entscheidungsfreiheit einer Kommune über den Zugang zu ihrer Stadthalle auch im Verhältnis zu einer Landtagsfraktion jedenfalls durch das allgemeine Willkürverbot begrenzt ist und somit durch sachliche Gründe gerechtfertigt sein muss, überrascht kaum.

¹⁴² OVG NRW, Beschluss vom 28.06.2018 – 15 B 875/18, online veröffentlicht bei juris; vorgehend **VG Köln**, Beschluss vom 14.06.2018 – 14 L 1007/18, nicht veröffentlicht.

Die Antragsgegnerin hatte die Überlassung einer Stadthalle mit der Begründung abgelehnt, unter Berücksichtigung der gegenwärtigen Bauarbeiten zwischen der Stadthalle und dem Rathaus, der zu erwartenden Gegendemonstrationen sowie des Erfordernisses eines unbehelligten Besucherverkehrs zu dem an diesem Tag bis 19 Uhr geöffneten Rathaus stelle die Veranstaltungsdurchführung an diesem Termin eine nicht anspruchsbegründende „Sondernutzung“ dar. Dies überzeugte das Gericht wie schon die Vorinstanz nicht, insbesondere weil die Stadthalle trotz der Bauarbeiten für anderweitige Veranstaltungen mit zum Teil mehr hundert Teilnehmern genutzt wurde.

Das **OVG Sachsen-Anhalt**¹⁴³ hat einen Anspruch auf Überlassung kommunaler Räumlichkeiten an eine Landtagsfraktion nach denselben Grundsätzen und unter Bezugnahme auf die Entscheidung des OVG Nordrhein-Westfalen verneint. Die Antragstellerin vermochte eine Vergabepaxis, die nach Auffassung des Gerichts eine tatsächliche Vergabe in mehreren Fällen voraussetzt, nicht darzulegen. Sie konnte lediglich auf eine Veranstaltung in der Vergangenheit verweisen. Das **VG Koblenz**¹⁴⁴ hat in einem vergleichbaren Verfahren einen Anspruch einer Stadtratsfraktion auf Überlassung eines historischen Rathaussaals für eine Bürgerinformationsveranstaltung verneint.

Der Bundesrechnungshof muss einem Rundfunkjournalisten Akteneinsicht in abschließende Prüfungsmittelungen betreffend die FDP-Bundestagsfraktion im Wahljahr 2013 gewähren. Dies hat das **VG Köln**¹⁴⁵ in einem Eilverfahren entschieden. Nach § 96 Abs. 4 S. 1 BHO kann der Bundesrechnungshof Dritten Auskunft, Akteneinsicht oder in sonstiger Weise Zugang zu von ihm abschließend festgestellten Prüfungsergebnissen gewähren. Die Rechenschaftspflicht der Bundestagsfraktionen stehe dem nicht entgegen. § 50 Abs. 1 AbgG treffe keine Aussage darüber, ob und inwieweit andere staatliche Stellen Informationen über die Mittelverwendung der Fraktionen zu veröffentlichen haben. Dies lasse sich dem Wortlaut der Vorschrift nicht entnehmen. Auch wenn die Fraktionen keine öffentliche Gewalt ausübten und daher nicht nach § 1 Absatz 1 IFG zur Auskunft verpflichtet seien, lasse sich hieraus nicht

¹⁴³ OVG Sachsen-Anhalt, Beschluss vom 19.09.2018 – 4 M 172/18, online veröffentlicht bei juris; vorgehend **VG Halle (Saale)**, Beschluss vom 17.09.2018 – 3 B 414/18, nicht veröffentlicht.

¹⁴⁴ VG Koblenz, Beschluss vom 26.07.2018 – 1 L 701/18.KO, online veröffentlicht bei juris.

¹⁴⁵ VG Köln, Beschluss vom 25.04.2018 – 6 L 4777/17, online veröffentlicht bei juris.

schließen, dass auch Vertreter des Rundfunks keinen Informationsanspruch haben sollen. Schließlich stünden auch keine überwiegenden Interessen der Fraktion oder ihrer Mitglieder entgegen. Die Veröffentlichung des Prüfungsergebnisses berühre nicht die Mandatsausübung im parlamentarischen Raum, sondern löse nur eine nachträgliche Kontrolle aus. Die Abgeordneten müssten sich in der Öffentlichkeit an ihrer Mandatsausübung messen lassen. Da das Ermessen des Bundesrechnungshofs auf Null reduziert war, konnte das Gericht die begehrte Anordnung aussprechen.

Ein Eilantrag der AfD-Fraktion im Kreistag des Landkreises Wittmund auf Zuweisung eines Sitzes im Kreisausschuss blieb vor dem **VG Oldenburg**¹⁴⁶ ohne Erfolg. Nach dem Niedersächsischen Kommunalverfassungsgesetz steht einer Fraktion oder Gruppe, der mehr als die Hälfte der Abgeordneten angehören, mehr als die Hälfte der im Ausschuss insgesamt zu vergebenden Sitze zu. Da keine der Fraktionen bei den Kommunalwahlen die absolute Mehrheit erreichte, schlossen sich die Fraktionen der SPD und Bündnis 90/Die Grünen mit den Kreistagsabgeordneten der Linken und der Bürger für Bürger (BfB) zur Gruppe „Rot-Grün-Plus“ zusammen. Sie erhielten daraufhin sechs der zehn Sitze im Kreisausschuss, während die übrigen vier der Gruppe „CDU plus“, die aus der CDU-Fraktion und dem Kreistagsabgeordneten der FDP bestand, zugeteilt wurden. Die Antragstellerin ging damit leer aus. Das Verwaltungsgericht war der Auffassung, eine Abweichung vom Grundsatz der Spiegelbildlichkeit sei in diesen Fällen nur dann gerechtfertigt, wenn die Festlegung der Sitze allein unter Berücksichtigung der Fraktionen ebenfalls zu einer entsprechenden Abweichung führen würde oder aber eine stabile Mehrheitsbildung im Hauptausschuss nicht in ausreichendem Maße gewährleistet sein würde und diese auch durch andere, den Spiegelbildlichkeitsgrundsatz weniger beeinträchtigende Maßnahmen nicht zu erreichen wäre. Ausgehend von diesem Maßstab sei in diesem Einzelfall die Abweichung vom Grundsatz der Spiegelbildlichkeit gerechtfertigt. Zwar würde auf die Antragstellerin bei Zuteilung der Sitze nach Fraktionsstärken ein Sitz im Kreisausschuss entfallen, eine stabile Mehrheitsbildung im Kreisausschuss wäre jedoch dann nicht gewährleistet.

Jasper Prigge

¹⁴⁶ VG Oldenburg, Beschluss vom 26.01.2018 – 3 B 8299/17, in: NdsVBl 2018, 252-256.

5. Parteien und Wahlrecht

Ein Déjà-vus erlebte das **BVerfG**¹⁴⁷, das sich abermals mit der fehlenden Wählbarkeit der CDU in Bayern auseinanderzusetzen hatte. Die Pointe des Falles liegt aber dieses Mal gerade darin, dass erst die Streitigkeiten zwischen CDU und CSU im Sommer 2018 [Stichwort „Asylstreit“] den Anlass für eine abermalige Befassung des Gerichts bildeten.¹⁴⁸ Konkret beehrten die Antragssteller mittels des Erlasses einer einstweiligen Anordnung gemäß § 32 BVerfGG die Verpflichtung des Deutschen Bundestages, über ihre Wahleinsprüche innerhalb einer vom Bundesverfassungsgericht zu bestimmenden Frist zu entscheiden, um bei Fristablauf sodann auch ohne Entscheidung des Bundestages zulässigerweise Wahlprüfungsbeschwerde zum Bundesverfassungsgericht erheben zu können. Die Antragssteller begründeten dieses Begehren mit der Befürchtung, dass aufgrund des mühevollen Starts der Bundesregierung und des „derzeitigen Koalitionsstreits zwischen CDU und CSU“ möglicherweise die Legislaturperiode zu Ende gehe, ohne dass der Wahlprüfungsausschuss und daran anschließend das BVerfG über ihre Anträge auf Wahlprüfung entschieden hätten. Das Karlsruher Gericht lehnte den Erlass einer einstweiligen Anordnung jedoch ab. Insbesondere stellte es fest, dass keine Umstände vorgetragen worden seien, die für die Unzumutbarkeit des Abwartens der Entscheidung des Bundestages sprechen. Kurzum: Die Antragssteller sollen sich in Geduld üben. Darüber hinaus wäre auch eine noch zu erhebende Verfassungsbeschwerde, gestützt auf die Verletzung der Garantie effektiven Rechtsschutzes durch den Bundestag, unzulässig. Richtigerweise wird dabei darauf verwiesen, dass die Rechtsbehelfe, die sich in den Wahlvorschriften wiederfinden, abschließend sind. Daran rüttelt das Gericht auch nicht. Prägnant stellt es im letzten Satz des Beschlusses fest, dass die genannte Besorgnis keine Veranlassung dafür bietet, „diese Rechtslage in Frage zu stellen“. Die CDU ist und bleibt somit auch bis auf weiteres nicht in Bayern wählbar.

Gleich zwei Gerichte, namentlich das **BVerwG**¹⁴⁹ sowie der **VerfGH Thüringen**¹⁵⁰, haben sich mit der

¹⁴⁷ BVerfG, Beschluss vom 22.08.2018 – 2 BvQ 53/18, in: BayVBl 2019, 49 f.

¹⁴⁸ Nachweise etwa bei *F. Orlowski*, Parteien im Spiegel der Rechtsprechung: Wahlrecht, in: MIP 2018, 136 (139 f.).

¹⁴⁹ BVerwG, Urteil vom 13.06.2018 – 10 C 8/17, in: NJW 2018, 3328-3331.

¹⁵⁰ VerfGH Thüringen, Urteil vom 25.09.2018 – 24/17, online veröffentlicht bei juris.

Absenkung des Wahlalters bei Kommunalwahlen von bisher 18 auf nunmehr 16 Jahre beschäftigt. Das Urteil des BVerwG stellt dabei den Schlusspunkt eines sich bereits seit mehreren Jahren hinziehenden Verfahrens dar, dem auch bereits Urteile des VG Karlsruhe¹⁵¹ sowie des VerfGH Baden-Württemberg¹⁵² zugrunde liegen. Geprüft wurde insoweit, ob die §§ 14 und 16 der GemO BW – die das Innehaben des Wahlrechts an die Vollendung des 16. Lebensjahres anknüpfen – mit höherrangigem Recht vereinbar sind. Das höchste deutsche Verwaltungsgericht schloss sich in seinem nun vorliegenden Urteil den vorherigen Instanzen an und stellt insoweit mit erfrischender Klarheit fest, dass die Zugehörigkeit zum Staatsvolk i.S.v. Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG allein durch die deutsche Staatsangehörigkeit vermittelt wird. Zutreffend erkennt das Gericht, dass die gegenteilige Auffassung des Klägers – das Staatsvolk bestehe nur aus deutschen Staatsangehörigen, die mindestens 18 Jahre alt sind – keine Stütze im GG findet: Art. 38 Abs. 2 GG, der die Wahlen zum Deutschen Bundestag zum Gegenstand hat, begründet dementsprechend keine Altersgrenze für die Kommunalwahlen in den Ländern. Diese sind vielmehr bei der Ausgestaltung ihres eigenen Landeswahlrechts grundsätzlich frei; sie können somit selbst über die Umsetzung und Konkretisierung des Grundsatzes der Allgemeinheit der Wahl bestimmen. Selbstredend findet aber auch diese Freiheit ihre Grenzen: Mit Blick auf das dem GG immanente Demokratieprinzip ist auch der Landesgesetzgeber dazu angehalten, „in typisierender Weise eine hinreichende Verstandesreife zur Voraussetzung des aktiven Stimmrechts zu machen“.¹⁵³ Daran anschließend stärkt das Leipziger Gericht die Landtage insoweit, als dass es feststellt, dass eine normativ ausgeformte Sachaufklärungspflicht des Gesetzgebers dem GG fremd ist. Zutreffender Weise entscheidet der Gesetzgeber selbst über den Umfang sowie die Tiefe im Sachaufklärungsverfahren. Der Stuttgarter Landtag hatte seine Entscheidung zur Änderung der GemO auf Expertenanhörungen sowie die Erfahrungen in anderen Ländern gestützt. Für das Gericht bestand somit kein Anlass, weitergehende Anforderungen überhaupt erst zu erwägen oder gar zu fordern. Wenig überraschend ist es insoweit, dass auch das zeitlich der Entscheidung des BVerwG nachgelagerte Urteil des VerfGH Thüringen die be-

reits genannten Aspekte identisch entschied. Im Besonderen lesenswert ist jedoch das Sondervotum des Richters *Baldus*. Seine Kritik entzündete sich insbesondere an dem Umstand, dass die ungleiche Behandlung von Erwachsenen, die unter Betreuung stehen sowie von minderjährigen Wahlberechtigten, denen ebenfalls die entsprechende Einsichtsfähigkeit fehlt, der Grundsatz der Allgemeinheit nicht verletze. Schon das BVerwG hat mit dem Argument, der Gesetzgeber komme hiermit seinem Auftrag einer möglichst weitgehenden Verwirklichung des verfassungsrechtlichen Gebots der Allgemeinheit der Wahl nach, diese Regelung gebilligt. Ebenso, wenn auch mit einem ungleich größeren Strauß an Argumenten, rügt der Thüringer Verfassungsgerichtshof das thüringische Gesetz nicht. Dies wiederum kritisiert *Baldus*, indem er darauf verweist, dass die Allgemeinheit der Wahl *streng* und *formal* zu verstehen sei; mithin eine Rechtfertigung nur durch *zwingende* Gründe erfolgen könne. Diese seien – so legt es *Baldus* auf insgesamt 53 Randnummern dar – nicht gegeben. Mehr noch: Der Autor des Sondervotums kommt zu dem Schluss, dass die Entscheidung der Mehrheit des Gerichts sich „durch eine frappierende Geringschätzung verfassungsrechtlicher Dogmatik (in Bezug auf die Prüfung der Allgemeinheit der Wahl) und ein beliebig zur Geltung gebrachtes Methodenbewusstsein aus[zeichne]“.¹⁵⁴ Dies könne nach seiner Ansicht, der sich aber kein weiterer Richter angeschlossen hat, „dem allenthalben zu beobachtenden Akzeptanz- und Vertrauensverlust gegenüber den Institutionen des demokratischen Rechtsstaates“¹⁵⁵ Vorschub leisten. Somit bleibt festzuhalten, dass der seit Jahren durch die Instanzen wabernde Streit um das Minderjährigen-Wahlrecht nun ad acta gelegt werden kann. Darüber hinaus überrascht das Urteil aus Thüringen insoweit, als dass es die hochaktuelle Frage aufwirft, inwieweit juristische Methodik und daraus erwachsende (verfassungsgerichtliche) Entscheidungen auch zur Akzeptanz oder, anders gewendet, im schlimmsten Fall gar zur Ablehnung eines Staates beitragen können. Daneben stehen Teile der beiden besprochenen Entscheidungen in einem direkten thematischen Zusammenhang mit einer im Jahre 2019 vom **BVerfG**¹⁵⁶ entschiedenen Wahlprüfungsbeschwerde, in der das höchste deutsche Gericht feststellt, dass § 13 Nr. 2 und Nr. 3 BWahlG, die den

¹⁵¹ VG Karlsruhe, Urteil vom 11.05.2016 – 4 K 2062/14, online veröffentlicht bei juris.

¹⁵² VG BW, Urteil vom 21.07.2017 – 1 S 1240/16, in: NVwZ-RR 2018, 404-409; dazu schon *F. Orlowski*, Parteien im Spiegel der Rechtsprechung: Wahlrecht, in: MIP 2018, 136 (142).

¹⁵³ BVerwG, Urteil vom 13.06.2018 – 10 C 8/17, juris Rn. 14.

¹⁵⁴ VerfGH Thüringen, Urteil vom 25.09.2018 – 24/17, juris Rn. 329.

¹⁵⁵ VerfGH Thüringen, Urteil vom 25.09.2018 – 24/17, juris Rn. 330.

¹⁵⁶ BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019 – 2 BvC 62/14, online veröffentlicht bei juris.

Ausschluss des Wahlrechts aufgrund von Richterspruch bzw. durch die Bestellung eines Betreuers zum Gegenstand haben, mit Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG sowie Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG unvereinbar sind. Ähnlich wie schon im thüringischen Sondervotum arbeitet das Verfassungsgericht mit einem strengen und formalen Gleichheitsbegriff und kommt so zu dem Ergebnis, dass der durch § 13 Nr. 2, 3 BWahlG normierte Eingriff nicht zu rechtfertigen ist. Durch den Beschluss werden neben gleichheitsrechtlichen Fragen – der Auslegung von Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG sowie dem Verhältnis von Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG zu Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG¹⁵⁷ – eine Vielzahl weiterer Fragestellungen aufgeworfen: Inwieweit kann der Gesetzgeber verfassungskonform das Wahlrecht einfachgesetzlich beschränken?¹⁵⁸ Wie ist es um die Möglichkeit einer Stellvertretung bei der Wahl bestellt?¹⁵⁹ Und, bedingt durch die hierbei zu beachtenden Bestimmungen u.a. des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte (IPBPR) sowie der EMRK: Sind hier – und wenn ja, wie – völkerrechtliche Bestimmungen im Rahmen der Auslegung des GG zu berücksichtigen?¹⁶⁰ Insgesamt also Fragen genug, die erwarten lassen, dass der Beschluss des BVerfG in kommender Zeit große Beachtung in der wahl-, verfassungs- und völkerrechtlichen Literatur finden wird und auch den Gesetzgeber in Berlin neuerlich auf den Plan ruft.

„Männlich geprägte[.] Parteistrukturen“ gaben in München den Anlass dafür, dass der dortige **BayVerfGH**¹⁶¹ grundsätzliche Erwägungen zum Demokratieprinzip und damit einhergehend seinem Verständnis von Re-

präsentation traf. Dem vorausgegangen war eine Popularklage, erhoben durch einige Vereine und Verbände, gerichtet gegen ein Füllhorn einzelner Regelungen aus dem Wahlvorschlagsrecht der Parteien und Wählergruppen bei den Landtags-, Bezirkstags-, Gemeinde- und Landkreiswahlen. Durch diese Regelungen sahen sich die Antragsstellerinnen und Antragssteller in einer Vielzahl ihrer Rechte aus der Bayerischen Verfassung sowie dem Grundgesetz verletzt. Im Detail verstießen nach Auffassung der Antragsstellerinnen und Antragssteller die nicht-paritätischen Regelungen zum Wahlvorschlagsrecht auf Ebene des Landes, der Gemeinden, der Landkreise sowie der Bezirke gegen das Grundrecht weiblicher Bewerberinnen auf Chancengleichheit bei der Aufstellung von Wahlvorschlägen durch die Parteien und Wählergemeinschaften. Im Übrigen verstießen die Regelungen gegen das Volksstaatsprinzip, das Grundrecht der Bürgerinnen auf Demokratie, gleichberechtigte demokratische Teilhabe sowie auf die effektive Einflussnahme auf die Staatsorgane im Freistaat Bayern. Darüber hinaus wurde zugleich durch die Antragsstellerinnen und Antragssteller ein pflichtwidriges gesetzgeberisches Unterlassen gerügt: Demnach ergebe sich aus Art. 118 Abs. 2 BV – dem landesverfassungsrechtlichen Pendant zu Art. 3 Abs. 2 GG auf Ebene des Bundes – „ein bindender Verfassungsauftrag zur paritätischen Ausgestaltung des gesetzgeberischen Wahlvorschlagsrechts der Parteien und Wählergruppen durch den Landesgesetzgeber“. ¹⁶² Diese zwei Auffassungen – also sowohl den aktiven Verstoß der bereits bestehenden Regelungen sowie das gesetzgeberische Unterlassen – begründeten die Antragsstellerinnen und Antragssteller mit der Tatsache, dass Bürgerinnen mehr als die Hälfte der Bevölkerung ausmachen, das geltende Wahlvorschlagsrecht aber zu struktureller mittelbarer Diskriminierung von (potentiellen) Kandidatinnen im Nominierungsverfahren führe. Außerdem bedürfe es in einer repräsentativen Demokratie des effektiven Einflusses der Bürgerinnen und Bürger auf die Ausübung der Staatsgewalt; um der Responsivität zu entsprechen, müssten sich aber auch die Präferenzen der Bürgerinnen in der Einflussnahme ausdrücken. Nicht zuletzt erörterten die Antragsstellerinnen und Antragssteller auch eine mögliche Beeinträchtigung der Freiheit der Parteien, indem in das Nominierungsverfahren eingegriffen werde. Dabei argumentieren sie, dass das Nominierungsverfahren „sich durch völlige Intransparenz und mangelnde Kontrolle durch die Öffentlichkeit

¹⁵⁷ BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019 – 2 BvC 62/14, juris Rn. 39 ff.

¹⁵⁸ Eine erste Einschätzung hierzu liefert *V. Aichele*, VB vom Blatt: sechs Antworten von VALENTIN AICHELE zum BVerfG-Beschluss zum Wahlrecht von Menschen mit Behinderung, Verfassungsblog vom 21. Februar 2019, abrufbar unter <https://verfassungsblog.de/vb-vom-blatt-sechs-antworten-von-valentin-aichele-zum-bverfg-beschluss-ueber-das-wahlrecht-von-menschen-mit-behinderung/> (zuletzt abgerufen am 27.02.2019).

¹⁵⁹ Dazu *A. v. Notz*, Selbstbestimmung schließt Vertretung nicht aus: Die Mär von der demokratienotwendigen Höchstpersönlichkeit der Wahl, Verfassungsblog vom 24.02.2019, abrufbar unter <https://verfassungsblog.de/selbstbestimmung-schliesst-vertretung-nicht-aus-%cf%bb%bf-die-maer-von-der-demokratienotwendigen-hoehchstpersoenlichkeit-der-wahl/> (zuletzt abgerufen am 27.02.2019).

¹⁶⁰ Dazu *M. Breuer*, Bundesverfassungsgericht versus Behindertenrechtsausschuss: Wer hat das letzte Wort?, Verfassungsblog vom 25.02.2019, abrufbar unter <https://verfassungsblog.de/bundesverfassungsgericht-versus-behindertenrechtsausschuss-wer-hat-das-letzte-wort/> (zuletzt zugegriffen am 27.02.2019).

¹⁶¹ BayVerfGH, Entscheidung vom 26. März 2018 – Vf. 15-VII-16, in: NVwZ-RR 2018, 457-472; das eingangs gewählte Zitat ist nachzulesen auf juris, Rn. 19.

¹⁶² BayVerfGH, Entscheidung vom 26. März 2018 – Vf. 15-VII-16, juris Rn. 18.

oder sonstige Einrichtungen¹⁶³ auszeichne. „Durch werde es zum Einfallstor für eine subtile Diskriminierung von Frauen aufgrund verfestigter maskuliner Parteistrukturen. Entsprechendes gelte für die Bestimmung der Reihenfolge sämtlicher sich bewerbender Personen auf der Wahlkreisliste“.¹⁶⁴ Durch die angestrebten Änderungen werde die innerparteiliche Demokratie somit „letztlich lediglich ausgestaltet“. Sollte dennoch ein Eingriff vorliegen, wäre dieser „durch verfassungsrechtlich legitimierte Gründe jedenfalls gerechtfertigt“.¹⁶⁵ Auf insgesamt 159 Randnummern nahmen sich die Richterinnen und Richter der vorgebrachten Argumente an, was insoweit bemerkenswert ist, als dass die Klage bereits teilweise unzulässig, im Übrigen „nicht zweifelsfrei“¹⁶⁶ zulässig war. Dabei identifizierte der BayVerfGH das gerügte Unterlassen als Schwerpunkt der Popularklage und wirft den Antragsstellerinnen und Antragsstellern vor, dass diese nur „allgemein“¹⁶⁷ eine fehlende Parität monieren würden. Ausführungen dazu, inwieweit das bestehende System paritätisch ausgestaltet werden könnte, fehlten. Die vorgebrachte Anlehnung an die französische Binomregelung sei lediglich ein „pauschaler Vorschlag“. Insoweit verwundert es auch nicht, dass das Gericht die passive Wahlgleichheit von Kandidatinnen für nicht verletzt erachtet: Systematisch arbeitet es dabei die von den Vereinen und Verbänden vorgebrachten Argumente ab. Insbesondere spreche gerade die Idee der formalen Chancengleichheit nicht für, sondern gerade gegen eine Einführung von Frauenquoten bzw. eine Paritätsverpflichtung. Diese stellt demnach eine grundsätzlich unzulässige Differenzierung dar und bedürfe ihrerseits wiederum der verfassungsrechtlichen Rechtfertigung. Sodann erkennt das Gericht, gestützt auf zahlreiche Rechtsprechungs- und Literaturnachweise, zwar auch die Möglichkeit einer mittelbaren Diskriminierung an; legt sodann Art. 118 Abs. 2 S. 1 BV [„*Frauen und Männer sind gleichberechtigt.*“] dahingehend aus, dass das begehrte Ziel, ein Gegensteuern durch den Staat mittels paritätischer Vorgaben, „nicht mehr dem Schutzbereich des aus Art. 118 Abs. 2 Satz 1 BV abzuleitenden rechtlichen Differenzierungsverbots zuzuord-

nen“¹⁶⁸ ist. Nach einem kurzen Blick auf die Maas-tricht-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts und die Frage, ob ein materieller Gewährleistungsgehalt des Art. 38 Abs. 1 GG sich auch auf die Ebene der Bayerischen Verfassung übertragen ließe – was i.E. offengelassen wird – gelangten die Verfassungsrichter schließlich zum Kernstück der Entscheidung: Was heißt *Repräsentation*? Die Richter nähern sich dieser Frage über ein *klassisches* Verständnis des Demokratiebegriffs: „Demokratie meint Herrschaftsausübung durch das Volk selbst oder durch von ihm legitimierte Organe.“¹⁶⁹ Das daraus resultierende freie Mandat und der damit einhergehende repräsentative Status der Abgeordneten führen dazu, dass Abgeordnete das ganze Volk vertreten und nicht – hier liegt der Knackpunkt der Entscheidung – einem Wahlkreis, einer Partei oder einer Bevölkerungsgruppe verantwortlich sind. Damit unvereinbar sei demnach eine „Spiegelung“ der weiblichen Wahlbevölkerung in den Parlamenten. Im Übrigen sei auch das Argument einer höheren „Responsivität“ nicht für die Einführung einer Frauenquote nutzbar zu machen: Schließlich werde damit wesentlich die Forderung nach inhaltlicher demokratischer Repräsentation durch inhaltliche Rückbeziehung verknüpft, nicht aber formale, personelle Fragen. Aus parteienrechtlicher Sicht erscheinen abschließend noch die Ausführungen zur Vereinbarkeit mit dem Gebot innerparteilicher Demokratie von besonderem Interesse. Eine Absage wird insoweit der Forderung erteilt, eine Frauenförderung durch Quotenregelungen auf Art. 21 Abs. 1 S. 3 GG zu stützen. Das Gebot innerparteilicher Demokratie stelle demnach „lediglich ein demokratisches Minimum“¹⁷⁰ dar. Ein Anspruch auf geschlechterproportionale Besetzung ergebe sich daraus aber nicht. Vielmehr würden Parteien durch die Quote in ihrer Programmfreiheit, Organisationsfreiheit sowie Wahlvorschlagsfreiheit beschränkt. Auf den letzten Randnummern widersprechen die Richter schließlich der Erwartung, dass paritätische Listen eine paritätische Besetzung bspw. des Landtages sicherstellen könnten und greifen schließlich auch die Paritégesetzgebung aus Frankreich mit dem Verweis auf, dass dort eine Verfassungsänderung vorausgegangen ist. Summa summarum könnte die Entscheidung des BayVerfGH aktueller kaum sein. Schließlich ist der Ruf nach einem Paritégesetz nicht

¹⁶³ BayVerfGH, Entscheidung vom 26. März 2018 – Vf. 15-VII-16, juris Rn. 25.

¹⁶⁴ BayVerfGH, Entscheidung vom 26. März 2018 – Vf. 15-VII-16, juris Rn. 25.

¹⁶⁵ BayVerfGH, Entscheidung vom 26. März 2018 – Vf. 15-VII-16, juris Rn. 26.

¹⁶⁶ BayVerfGH, Entscheidung vom 26. März 2018 – Vf. 15-VII-16, juris Rn. 51.

¹⁶⁷ BayVerfGH, Entscheidung vom 26. März 2018 – Vf. 15-VII-16, juris Rn. 60.

¹⁶⁸ BayVerfGH, Entscheidung vom 26. März 2018 – Vf. 15-VII-16, juris Rn. 91.

¹⁶⁹ BayVerfGH, Entscheidung vom 26. März 2018 – Vf. 15-VII-16, juris Rn. 111.

¹⁷⁰ BayVerfGH, Entscheidung vom 26. März 2018 – Vf. 15-VII-16, juris Rn. 142.

nur aus Bayern zu vernehmen;¹⁷¹ jüngst hat gar der Brandenburgische Landtag mit der Verabschiedung des sogenannten *Inklusiven Parité-Gesetzes* gesetzlich Fakten geschaffen.¹⁷² Umso erfreulicher ist die Tatsache, dass trotz der bereits zweifelhaften Zulässigkeit der Popularklage das Gericht zu allen vorgebrachten Argumenten Stellung bezogen hat.¹⁷³ Hinsichtlich der alles entscheidenden Frage – welches Verständnis von Repräsentation liegt dem Demokratieprinzip zugrunde – begaben sich die Richter auf vertraute Pfade, sodass die Entscheidung letzten Endes wenig überrascht.¹⁷⁴ Dennoch ist der Debatte um die Paritégesetzgebung damit keinesfalls der Zahn gezogen. Vielmehr hat sie in der breiten Öffentlichkeit wohl erst durch den Vorstoß aus Brandenburg und die daraufhin folgenden Stellungnahmen zahlreicher Spitzenpolitiker erst richtig an Fahrt aufgenommen. Der Fall zeigt, dass Wahlrecht und Verfassungsrecht nicht unabhängig voneinander gedacht werden können. Sollen Parteien also dazu angehalten werden, paritätische Listen zu erstellen, ginge dies nach Ansicht der bayerischen Richter nicht über eine materielle Sicht auf Demokratie und Repräsentation.¹⁷⁵ Der abschließende Verweis auf die Gesetzeslage jenseits des Rheins kann somit als zutreffender Hinweis gewertet werden, dass – wenn ein Wunsch nach paritätischen Listen besteht – dies mittels einer Verfassungsänderung, wie etwa in Frankreich ge-

schehen, realisiert werden könnte. Darüber hinaus haben die Antragstellerinnen und Antragsteller gegen die Entscheidung des BayVerfGH Verfassungsbeschwerde vor dem BVerfG erhoben.¹⁷⁶ Neben der angestoßenen breiten gesellschaftlichen Debatte wird sich so wohl auch die Fachöffentlichkeit weiter mit der Möglichkeit einer Paritégesetzgebung im Rahmen des GG beschäftigen.

Über eine zulässige und – was eher eine Ausnahme als die Regel darstellt – sogar mandatsrelevante Wahlprüfungsbeschwerde, die sich unter dem Namen des nicht in den Landtag eingezogenen Kandidaten „Samtleben“ seit 2014 und einer bis heute anhaltenden großen medialen Beliebtheit erfreut, entschied nun der **VerfGH Sachsen**¹⁷⁷. Stein des Anstoßes war der Umstand, dass im Zuge der Wahlen zum 6. Sächsischen Landtag sowohl der ursprüngliche Kandidat für Listenplatz 2 wie auch für Listenplatz 14, *Arvid Samtleben*, von der AfD-Liste durch Beschluss des Landesvorstandes des Landesverbandes Sachsen gestrichen wurden. Das Verfassungsgericht ging in der Wahlprüfungsbeschwerde auf die Umstände der Streichung nicht näher ein und stellte lediglich fest, dass die Hintergründe „streitig“ sind.¹⁷⁸ Tatsächlich steht die Frage im Raum, inwieweit die Kandidaten verpflichtet waren, der Partei zwecks Finanzierung des Wahlkampfes ein Darlehen bzw. eine Spende zu gewähren. Ein ebenso damit in Zusammenhang stehendes Verfahren gegen die ehemalige Landesvorsitzende, *Frauke Petry*, wegen des Verdachts der Falschaussage vor dem Wahlprüfungsausschuss, wird erst in diesem Jahr vor dem LG Dresden verhandelt. Im jetzt beendeten Verfahren vor dem VerfGH Sachsen wendete sich der Beschwerdeführer gegen die Entscheidung des Landeswahlausschusses und die Zulassung der geänderten Liste zur Landtagswahl zunächst noch vor der Wahl im Wege der Verfassungsbeschwerde, die aber durch Beschluss vom VerfGH und mit Verweis auf die Möglichkeiten des Rechtsschutzes nach der Wahl verworfen wurde. Tatsächlich erhob der Beschwerdeführer nach der Wahl, d.h. im September 2014, Einspruch gegen die Gültigkeit der Landtagswahl. Darüber beriet der Wahlprüfungsausschuss des neu gewählten Landtages erstmals auch im Dezember 2014, empfahl aber aufgrund

¹⁷¹ Überblick bei *M. Morlok/A. Hobusch*, Ade parité? – Zur Verfassungswidrigkeit verpflichtender Quotenregelungen bei Landeslisten, in: DÖV 2019, 14 (14).

¹⁷² Siehe zu den konkreten Änderungen Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Inneres und Kommunales, Landtag Brandenburg, 6. Wahlperiode, Drucks. 6/10466, 1 ff., abrufbar unter: https://www.parlamentsdokumentation.brandenburg.de/parladoku/w6/drs/ab_10400/10466.pdf; (zuletzt abgerufen am 27.02.2019).

¹⁷³ Diesen Aspekt betont auch *Ch. Schmidt*, Kein Anspruch auf geschlechterproportionale Wahlvorschläge bei Landtags- und Kommunalwahlen, in: NVwZ 2018, 881 (882).

¹⁷⁴ Der Entscheidung zustimmend etwa *Ch. Schmidt*, Kein Anspruch auf geschlechterproportionale Wahlvorschläge bei Landtags- und Kommunalwahlen, in: NVwZ 2018, 881 ff.; ebenso *A. Heusch/F. Dickten*, Zum verfassungsrechtlichen Status der Kommunen, in: NVwZ 2018, 1265 (1267). Scharfe Kritik äußert hingegen *S. Laskowski*, Zeit für Veränderungen: Ein paritätisches Wahlrecht jetzt!, in: RuP 2018, 391 (401, hier Fn. 58).

¹⁷⁵ Grundsätzlich a.A. *S. Laskowski*, Zeit für Veränderungen: Ein paritätisches Wahlrecht jetzt!, in: RuP 2018, 391 (399 ff.); ebenso *Ch. Hohmann-Dennhardt*, Parité, in: Süddeutsche Zeitung Nr. 34/2019, 5; differenzierend *S. Jürgensen*, Das Versprechen der modernen Demokratie: zur Debatte parlamentarischer Parität, Verfassungsblog vom 04. Februar 2019, abrufbar unter <https://verfassungsblog.de/die-versprechen-der-modernen-demokratie-zur-debatte-parlamentarischer-paritaet/> (zuletzt abgerufen am 27.02.2019).

¹⁷⁶ Az. 2 BvR 834/18, s. *S. Laskowski*, Zeit für Veränderungen: Ein paritätisches Wahlrecht jetzt!, in: RuP 2018, 391 (392).

¹⁷⁷ VerfGH Sachsen, Urteil vom 11.04.2018 – Vf. 108-V-17, in: JZ 2018, 771-777. Zur Beachtung auch in der überregionalen Presse vgl. statt vieler nur *M. Amann/St. Winter*, Alternative Demokratie, in: Der Spiegel Nr. 42/2016, 42 f.

¹⁷⁸ VerfGH Sachsen, Urteil vom 11.04.2018 – Vf. 108-V-17, juris Rn. 2.

mehrerer mündlicher Verhandlungstermine, Zeugenvernehmungen sowie der Einholung mehrerer Stellungnahmen und Rechtsgutachten dem Landtag erst knapp zweieinhalb Jahre später, also im Juni 2017, die Zurückweisung des im Übrigen zulässigen Wahleinspruches. Diese Empfehlung nahm der Landtag schließlich an, sodass der Beschwerdeführer unter Aufhebung eben jenes Beschlusses die Ungültigerklärung der Landtagswahlen, hilfsweise die Anordnung von Neuwahlen, beantragte. Bemerkenswert ist das Urteil dabei insoweit, als dass die Leipziger Richter zwar einen mandatsrelevanten Wahlfehler erkennen, in der Folge aber weder die Auswechslung von Mandatsträgern, noch die Ungültigerklärung der Wahl oder die Anordnung von Neuwahlen anordnen. Im Detail ging das Gericht zunächst der Frage nach, inwieweit die §§ 23, 24 SächsWahlG, die die Zurücknahme und Änderung von Kreiswahlvorschlägen zum Gegenstand haben, eine starke Stellung der Vertrauenspersonen begründen, sodass diese eigenmächtig personellen Änderungen des Wahlvorschlags vor Ablauf der Einreichungsfrist vornehmen können. Zu Recht verwarfen die Richter eine solche Kompetenz der Vertrauenspersonen mit Blick auf das Gebot der innerparteilichen Demokratie. Erst die Aufstellungsversammlung und das darin zum Ausdruck kommende demokratische Votum der Partei verleiht den Kandidaten ihre Legitimation. Folgerichtig stellen die Vertrauenspersonen somit kein demokratisches Legitimationsäquivalent dar; die nachträgliche Änderung ist somit ein Wahlfehler. Umstritten war sodann, ob dieser auch die Hürde der Mandatsrelevanz nehmen würde. Der Wahlprüfungsausschuss lehnte dies ab, da sich durch die personelle Änderung der Listen die Fraktionsstärken im Parlament nicht verändert hätten. Dieser Rechtsauffassung schloss sich der VerfGH jedoch nicht an: Die Kandidatenaufstellung läge auf der „Nahtstelle“ zwischen Parteien- und Wahlrecht und „ist für den demokratischen Gesamtcharakter der Wahl von entscheidender Bedeutung“.¹⁷⁹ Dementsprechend sei eine Auswirkung auf die personelle Zusammensetzung des Landtages für das Vorliegen der Mandatsrelevanz ausreichend. Da die AfD bei den Wahlen 14 Sitze errang, konnte auch diese Hürde genommen werden. Interessant war sodann, welche Schlüsse die Richter aus diesem Wahlfehler ziehen würden. Insgesamt wurden vier verschiedene Konsequenzen diskutiert. Sowohl eine bloße Auswechslung, ein ersatzloser Mandatsentzug, wie auch eine Berichtigung, beschränkt auf die Wahlwiederholung in einem Wahl-

bezirk, schlossen die Richter in knappen Sätzen aus: Ersterem fehle seinerseits die erforderliche demokratische Legitimation; ein ersatzloser Mandatsentzug scheide zudem schon deshalb aus, weil die nachgerückten Listenkandidaten über die Landesliste gewählt wurden. Für eine Berichtigung in Form von einer punktuellen Wiederholungswahl fehle in Verfassung und Wahlgesetz jegliche Grundlage. Zuletzt kam schließlich nur noch die Ungültigerklärung in Betracht – doch auch diese lehnten die Verfassungsrichter, gestützt auf immerhin sechs Argumente, ab. Im Kern verhandelten die Richter hier die Frage, ob der Fortbestand des Landtages „unerträglich“ ist. Dies verneinten sie sodann, mit dem Hinweis, dass der Landtag in seiner tatsächlichen Zusammensetzung demokratisch legitimiert sei und auch das tatsächliche Wahlergebnis zutreffend widerspiegelt. Zudem seien die gewählten Kandidaten nicht „auf ihren Platz“, etwa von entfernten Listenplätzen oder von außerhalb, „gehoben worden“. Zudem würde eine Neuwahl zur Beendigung der übrigen – demokratisch legitimierten – Mandate der Abgeordneten führen, was „seinerseits unter dem Gesichtspunkt des Demokratieprinzips und unter Berücksichtigung des passiven Wahlrechts der übrigen Abgeordneten sowie des aktiven Wahlrechts derjenigen Wähler, deren Stimmen der übrigen Landtagssitzverteilung zu Grunde liegen, unerträglich [erschiene]“.¹⁸⁰ Von einem gewissen Misstrauen gegenüber den Parteien scheint zudem das schließlich letzte Argument geprägt zu sein. Demnach sei „in die Abwägung einzustellen, dass im Fall der Ungültigerklärung ein im Ausgangspunkt parteiinterner Wahlfehler auf die gesamte Wahl durchschlüge und den Parteien damit die Möglichkeit eröffnet wäre, nach der Wahl mittelbar Einfluss auf den Fortbestand des Parlaments zu nehmen“.¹⁸¹

Wie eingangs erwähnt sind erfolgreiche Wahlprüfungsbeschwerden nur spärlich gesät. Des mangelnden Erfolges in der Sache zum Trotz wird das Urteil des VerfGH Sachsen wohl dennoch einen festen Platz in der einschlägigen Rechtsprechung zum Wahlrecht einnehmen. Schließlich vereint es eine Vielzahl der wesentlichen Probleme des Wahlprüfungsrechts in sich: Wann liegt ein Wahlfehler vor? Wann ist dieser mandatsrelevant? Und wann „darf“ zur *ultima ratio*, sprich einer Wahlwiederholung, gegriffen werden? Die Ausführungen bezüglich des Vorliegens eines Wahlfehlers überraschen insoweit

¹⁷⁹ VerfGH Sachsen, Urteil vom 11.04.2018 – Vf. 108-V-17, juris Rn. 63.

¹⁸⁰ VerfGH Sachsen, Urteil vom 11.04.2018 – Vf. 108-V-17, juris Rn. 82.

¹⁸¹ VerfGH Sachsen, Urteil vom 11.04.2018 – Vf. 108-V-17, juris Rn. 83.

nicht: Tatsächlich würde eine „starke Stellung“ der Vertrauenspersonen, wie sie insbesondere der Wahlprüfungsausschuss zu begründen suchte,¹⁸² konsequent weitergedacht zu einer massiven Schwächung und schließlich zur Entwertung der Entscheidungen der Aufstellungsversammlung führen, was i.E. unvereinbar mit dem verfassungsrechtlichen Gebot der innerparteilichen Demokratie wäre. Auch die Ausführungen zur Mandatsrelevanz überzeugen: Dem Gericht ist dabei zuzustimmen, indem es bei der Verortung des maßgeblichen Referenzpunktes ungeachtet der Auffassung des Wahlprüfungsausschusses auf die personelle Besetzung des Landtages und nicht „nur“ auf die Stärke der Fraktionen abgestellt hat. Unmittelbar daran schließt sich aber auch der Hauptkritikpunkt an: Ausgehend vom Ergebnis der Wahlprüfungsbeschwerde – welches angesichts des „krassen“ Wahlfehlers doch überraschend ist – ergeben sich Zweifel, inwieweit die vom Gericht entwickelten Argumente tatsächlich die Verneinung einer Wahlwiederholung rechtfertigen können. Abgesehen von dem Argument, dass der Bewerber nicht auf den Listenplatz gehoben wurde – „es hätte noch schlimmer kommen können“ ist kein sachliches Argument – arbeitet das Gericht ganz wesentlich mit dem Gedanken des Bestandsschutzes, der sich auch in den übrigen fünf Argumenten wiederfindet. Bemerkenswert ist dieser Befund insoweit, als dass der Gesichtspunkt des Bestandsschutzes eigentlich schon bereits auf Ebene der Mandatsrelevanz Berücksichtigung findet. Findet dieser nun aber auch auf Ebene der „Unerträglichkeitsprüfung“ Berücksichtigung, droht zumindest die Gefahr, dass durch das doppelte Rekurren auf das Bestandsschutzinteresse dieses gegenüber dem Interesse an einer ordnungsgemäßen Besetzung des Parlaments überberücksichtigt ist.¹⁸³ Im Übrigen – um ein ebenso seit Langem diskutiertes Problem aufzugreifen – würde dem Argument der Berücksichtigung der übrigen Mandate, die nun vorzeitig beendet werden würden, wie auch der ggf. eingeräumten mittelbaren Einflussmöglichkeit der Parteien auf den Fortbestand des Parlaments nach der Wahl,¹⁸⁴ der Boden entzogen, wenn man zumindest bei gravierenden Wahlfehlern die Möglichkeit von (zügigem) gerichtlichen Rechtsschutz vor der Wahl eröffnen würde. Bei Lichte betrachtet über-

zeugt somit keines der genannten Argumente für sich und auch nicht in der Summe, um eine Wahlwiederholung abzuwenden. Vielmehr ist kritisch zu hinterfragen, inwieweit das Urteil nicht auch ein Stückweit das Vertrauen der Bürger in demokratische Wahlen erschüttert: Können, wie vom VerfGH Sachsen angenommen, selbst extreme Wahlfehler mit einem überwiegenden Bestandsschutz gerechtfertigt werden, entwertet dies den gesamten Wahlvorgang. Solchen Tendenzen gilt es jedoch schon im Kern entgegenzutreten, sodass die Anordnung einer Wahlwiederholung angezeigt gewesen wäre.

Frederik Orlowski

¹⁸² So aber auch *J. Ipsen*, Streichung eines Listenkandidaten – Ein Wahlfehler?, in: RuP 2016, 214 (215 f.).

¹⁸³ Ähnlich wie hier *Th. Koch*, „Bestandsschutz“ für Parlamente? – Überlegungen zur Wahlfehlerfolgenlehre, in: DVBl 2000, 1093 ff.

¹⁸⁴ Dieses Argument ebenso kritisch hinterfragend, wenn auch der Entscheidung des Gerichts – anders als hier – zustimmend *A. von Notz*, Anmerkung, in: JZ 2018, 777 (779 f.).

Rezensionen

Joachim Behnke/Frank Decker/Florian Grotz/Robert Vehrkamp/Philipp Weinmann: Reform des Bundestagswahlsystems. Bewertungskriterien und Reformoptionen, BertelsmannStiftung, Gütersloh 2017, 206 S., ISBN 978-3-86793-750-4, € 25.

Bundestagspräsident *Norbert Lammert* war wohl der einzige Abgeordnete, der sich zwischen 2013 und 2017 unermüdlich für eine Reform des Wahlsystems ausgesprochen hatte, um eine Aufblähung des Bundestages zu vermeiden. Er wartete sogar mit einem eigenen, die Proportionalität nicht ganz wahrenen Vorschlag auf. Zudem plädierten zahlreiche Politik- und Rechtswissenschaftler unterschiedlicher Couleur vor der Bundestagswahl 2017 für eine derartige Reform – ebenfalls vergebens.

Die Vorgeschichte zu dem im Schnittpunkt von Recht und Politik angesiedelten Problem: Bei der Bundestagswahl 2005 gab es in Dresden eine Nachwahl aufgrund des Todes eines Wahlkreiskandidaten. Die Konsequenz: Weniger Zweitstimmen für die CDU und der Gewinn des Direktmandates führten zu einem (weiteren) CDU-Überhangmandat. Nach der Klage riefen Bürger daraufhin das Bundesverfassungsgericht an, das in seinem Urteil von 2008 dieses negative Stimmgewicht als verfassungswidrig deklarierte. Der Bundestag müsse bis Mitte 2011 das Wahlgesetz ändern. Da die Parteien angesichts unterschiedlicher handfester Interessen keine Übereinkunft zu erzielen vermochten, beschloss das Parlament mit der Mehrheit von Union und FDP ein kompliziertes Wahlgesetz, das durch das Bundesverfassungsgericht im Juli 2012 nach einem Normenkontrollantrag der SPD und der Grünen erneut für verfassungswidrig erklärt wurde, u.a. deshalb, weil zahlreiche Überhangmandate das Wahlergebnis verzerren könnten. Sie seien lediglich bis zu einer Größe von 15 tolerierbar. Nun einigten sich die Bundestagsparteien schnell auf ein neues Wahlverfahren – nur Die Linke votierte dagegen.

Das Anfang 2013 verabschiedete Wahlgesetz sieht einerseits einen vollständigen Ausgleich von Überhangmandaten vor und macht andererseits das negative Stimmgewicht unmöglich. Der gravierende Nachteil (neben der mangelnden Nachvollziehbarkeit bei der Berechnung der Mandate): die angesichts der Fragmentierung des Parteiensystems zu erwartende Aufblähung des Bundestages durch Zusatzmandate vor allem dann, wenn große Parteien zwar mehr oder weniger alle Direktmandate gewinnen, aber bei den Zweitstimmen weniger gut ab-

schneiden als bisher. Gab es nach der Bundestagswahl 2013 nur 33 Zusatzmandate, so stieg deren Anteil 2017 auf sage und schreibe 111.

Eben das hatten die Verfasser dieser Studie der BertelsmannStiftung befürchtet. Der Text wurde vor der Bundestagswahl 2017 fertiggestellt, aber erst danach publiziert. Eingangs erörtern der Hamburger Politikwissenschaftler *Florian Grotz* und der Wirtschaftswissenschaftler *Robert Vehrkamp* von der BertelsmannStiftung das Hin und Her um das Zustandekommen des Wahlsystems von 2013. Plausibel benennen sie die hier bereits erwähnten Schwächen. Und zu Recht erwähnen sie das unermüdliche Engagement *Norbert Lammerts*. Ihre Leitfrage, die dieser Studie zugrunde liegt, lautet: „Wie kann die Grundstruktur der personalisierten Verhältniswahl bewahrt werden, ohne eine Verzerrung beim nationalen Parteienproporz oder eine deutliche Vergrößerung des Bundestages zu verursachen“ (S. 39)?

Im zweiten Kapitel entwirft *Grotz* Kriterien und Ansatzpunkte für eine nachhaltige Wahlsystemreform. Unter dieser begreift er eine Reform, die Legitimität mit Effizienz verbindet. Im Vordergrund steht also nicht das politisch Machbare, sondern das demokratietheoretisch Wünschbare. Den allgemeinen Kriterien (im Anschluss an *Dieter Nohlen* ist von Repräsentation, Konzentration, Partizipation, Einfachheit und Legitimität die Rede) – sie stehen zum Teil in einem gewissen Zielkonflikt zueinander – folgen kontextbezogene. Hierzu zählen verfassungsgerichtliche Vorgaben (Vermeidung des negativen Stimmgewichts, vollständige Kompensation von Überhangmandaten), angemessene Funktionseigenschaften des Wahlsystems wie Proportionalität (mit Blick auf Parteien- und Länderproporz), Partizipation (mit Blick auf differenzierte Stimmgebung, Personalisierung und Dichte der Wahlkreise) und Transparenz (mit Blick auf Verständlichkeit und Einhaltung der Parlamentsgröße) sowie die politischen Rahmenbedingungen (Reformumfang, parteipolitische Neutralität). Bei den Reformen spielen drei Grundkomponenten eine Rolle: die Stimmenverrechnung, die Stimmgebung, der Wahlkreis. Dieses Kapitel liefert damit eine ausgezeichnete Grundlage für die nachfolgend vorgestellten Reformprojekte.

In dem Text des Freiburger Politikwissenschaftlers *Philipp Weinmann* wird die Stimmenverrechnung anhand von zwei Beispielen geprüft. Die beiden Verfahren, die der Autor zugrunde legt, versuchen einen Ausgleich zwischen der Einhaltung der Normalgröße des Bundestages und dem innerparteilichen Proporz zu finden. Bei dem einen Modell (*Peifer*/

Pukelsheim III) kommt der innerparteiliche Proporz schlechter weg als die Begrenzung der Größe des Bundestages, bei dem anderen Modell (*Behnke/Weinmann*) ist es gerade umgekehrt. Der stark mathematisch angelegte Beitrag erweckt den Eindruck, beide Reformoptionen böten eine mögliche Lösung. Die Bewertung (etwa hinsichtlich der Transparenz) fällt weitaus zu positiv aus. Zum Schluss heißt es allerdings ganz klar: „Um beide Ziele zuverlässig zugleich erreichen zu können, bedarf es zusätzlich einer Reform der Direktmandatsverteilung, die die Anzahl entstehender Überhangmandate deutlich reduziert“ (S. 96). In der Tat, aber wieso wird dann überhaupt eine solche Variante in Erwägung gezogen?

Der Bonner Politikwissenschaftler *Frank Decker* analysiert das Einstimmensystem, auch in der Variante mit einer Nebenstimme. Diese kommt dann zum Zuge, wenn die Hauptstimme eine Partei erhält, die an der Fünfprozenthürde gescheitert ist. Beide Varianten, die der Rezensent seit Jahrzehnten verfiicht, schneiden positiv ab (z.B. in puncto Partizipation, Personalisierung und Transparenz). Was oft übersehen wird: Das Zweistimmensystem fördert faktisch bloß Scheinpartizipation, da es der Erststimme weithin an Relevanz fehlt. Wenn ein Kandidat deutlich mehr Erststimmen gewinnt als seine Partei Zweitstimmen, ist der Effekt jetzt irrelevant. Bei einem Einstimmensystem dagegen zählt die Stimme für Partei und Kandidaten. Wer sein Kreuz nur wegen eines Kandidaten macht, hilft so auch der Partei. Allerdings lösen die beiden Varianten lediglich in geringem Umfang das Problem der Überhangmandate, die Ausgleichsmandate nach sich ziehen. Das erwähnt *Decker* zwar, ohne aber näher auf die Größenordnung einzugehen.

Der Politikwissenschaftler *Joachim Behnke* von der Zeppelin Universität in Friedrichshafen kommt zum Kern der Sache und prüft zwei Reformoptionen: die Einführung von Zweipersonenwahlkreisen und – etwas weniger ausführlich – die Reduktion der Anzahl an Einpersonenwahlkreisen. In bewährt-bester Manier erörtert der Autor die diffizile Problematik. Sein überzeugend begründetes Votum fällt positiv aus: „Der entscheidende Punkt [...], warum die geographische Nähe der Bürger zu ihren Abgeordneten weniger schützenswert erscheint als der Interparteien- oder der Intraparteienproporz, besteht schlicht in der Tatsache, dass die Verletzung der letztgenannten Prinzipien zulasten bestimmter Gruppen, Parteianhänger oder Landeslisten geht, die einseitig die Kosten für Vergünstigungen anderer Gruppen zu tragen haben“ (S. 169). Anders als der Autor, der zu dem Modell

der Zweipersonenwahlkreise neigt (die Konflikte zwischen den Kandidaten *einer* Partei kommen nicht zur Sprache), ohne dieses ganz offen zu propagieren, plädiert der Rezensent für eine Halbierung der Zahl der Einpersonenwahlkreise. Mithin sind Überhangmandate faktisch ausgeschlossen. Neben dem Wahlkreisgewinner ziehen in einem Wahlkreis im Schnitt drei über die Liste gewählte Abgeordnete ein, während bei den Zweipersonenwahlkreisen das Verhältnis von Direkt- und Listenmandaten gleich bliebe. Dieser minimalinvasive Eingriff würde die Aufblähung des Parlaments beseitigen. Es ist ein unhaltbarer Zustand, dass Stimmenverluste für Parteien sich nicht notwendigerweise in Mandatsverlusten niederschlagen. Die SPD hatte im Bundestag 2009 mit 23,0 Prozent 146 Mandate und 2017 mit 20,5 Prozent 153.

Die Schrift, weithin wie aus einem Guss, da die Autoren sich an den von *Grotz* entfalteten Kriterien orientieren, betont zu Recht die Notwendigkeit einer Reform und gelangt zu einem klaren Ergebnis: „Ohne eine Veränderung der Wahlkreisstruktur ist mithin keine nachhaltige Reform des Bundestagswahlsystems zu erreichen. Sie ist der einzig praktikable Weg, die Überhangmandate faktisch zu eliminieren und damit das Problem an der Wurzel zu packen“ (S. 190) – so das Fazit von *Grotz* und *Vehrkamp*. Sie beklagen den mangelhaften Handlungseifer der Politiker in eigener Sache. Obwohl eine Reform der Reform von höchster Dringlichkeit ist, spielt der Gesetzgeber auf Zeit – wieder einmal. Aus der achtköpfigen Arbeitsgruppe unter der Ägide des neuen Bundestagspräsidenten *Wolfgang Schäuble* dringt nichts Verheißungsvolles nach außen, das auf ein konstruktives Ergebnis schließen ließe. Für *Schäuble* wäre schon viel gewonnen, das Wahlgesetz in dieser Legislaturperiode zu verabschieden, es aber erst nach der nächsten in Kraft treten zu lassen. Das stoße auf eine größere Akzeptanz durch die Abgeordneten, hofft er.

Diese dürfen die Erkenntnisse der Studie nicht ignorieren. Sollten sie es nicht schaffen, in der jetzigen Legislaturperiode eine überfällige Reform der Reform auf den Weg zu bringen, müsste als Ausweg eine Sachverständigenkommission, deren Ergebnis der Bundestag dann übernimmt, gebildet werden, damit die weitere Aufblähung des Bundestages ein Ende findet. Dieser hat in der Theorie 598 Abgeordnete – und so sollte es auch in der Praxis sein. Das ist nicht zu viel verlangt.

Prof. Dr. Eckhard Jesse

Gausang, Bettina: Das Abgeordnetenmandat zwischen Staat und Gesellschaft. Zum Verhältnis der Grundrechte des Bundestagsabgeordneten zu Art. 38 Absatz 1 Satz 2 GG, Duncker & Humblot, Berlin 2018, 263 S., ISBN 978-3-428-15355-8, € 69,90.

Das deutsche öffentliche Recht ist durch eine an der Unterscheidung von Staat und Gesellschaft orientierte Zweiteilung gekennzeichnet: auf der einen Seite der staatliche Bereich, in welchem die Handlungsbefugnisse der Akteure begrenzt sind durch Kompetenzen, Aufgaben und Befugnisse, auf der anderen Seite die Bürger, mit ihrer prinzipiell als unbeschränkt gedachten Freiheit, geschützt durch die Grundrechte, denen auf staatlicher Seite die Grundrechtsbindung entspricht.

Die Abgeordnetenstellung fügt sich nicht in dieses Schema der Trennung von Staat und Gesellschaft ein. Eine demokratische Verfassung gewährleistet Einflusskanäle vom Volk auf die Staatsorgane, zunächst die durch Wahl besetzten Parlamente, die den Einfluss der Bürger auf die staatliche Entscheidungsfindung vermitteln. Die Abgeordneten sollen die Kluft zwischen Gesellschaft und Staat durch demokratische Einflussnahme überbrücken. Gleiches gilt auch für die politischen Parteien, die durch das Grundgesetz in ihrer besonderen Vermittlungsaufgabe anerkannt und geschützt sind. In dieser Vermittlungsrolle wird die rechtliche Stellung der Parteien wie der Abgeordneten systematisch unscharf. In ihrer Brückenfunktion haben sie Kontakt und Grund in der Sphäre der Gesellschaft und genießen damit grundrechtlichen Schutz, zugleich haben sie aber auch eine Rolle in der staatlich verfassten Sphäre. Parteien sind einerseits frei gegründete gesellschaftliche Vereinigungen und haben die Rechtsform des zivilrechtlichen Vereins, zugleich sind sie aber öffentlich-rechtlich durch das Parteiengesetz und Art. 21 GG überformt. Die Problemlage der Abgeordneten ist ganz ähnlich. Sie sind vom Volk gewählte Vertreter der Bürger und sollen mit diesem in dauerndem Kontakt bleiben, zugleich haben sie aber auch eine staatsorganisationsrechtlich ausgeformte Rolle im Parlament mit einem besonderen Rechtsstatus. Dem entspricht auch das Prozessrecht: Die Abgeordnetenrechte aus Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG werden im Organstreitverfahren verteidigt, nicht vor den Fachgerichten und mit der Verfassungsbeschwerde. Ganz ähnlich ist auch die prozessrechtliche Stellung der politischen Parteien, die gegen andere Verfassungsorgane auch auf das Organstreitverfahren verwiesen sind.

Die hier zu besprechende unter der Betreuung von *Fabian Wittreck* erstellte Münsteraner Dissertation

gilt der Rechtsstellung der Abgeordneten in dieser doppelten Orientierung und fragt nach der Geltung der Grundrechte für die Abgeordneten neben dem fraglos geltenden Schutz durch Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG.

Nach einer Einleitung wird zunächst die Behandlung dieser Fragestellung in der Rechtsprechung dargestellt, zur Erweiterung des Fallmaterials wird dabei auch auf die verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung zu den kommunalen Vertretungen rekurriert. Fragestellungen wie die nach einem Rauchverbot oder dem Zeigen religiöser Symbole vermitteln Anschaulichkeit. Die Rechtsstellung der Abgeordneten nach Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG wird im zweiten Kapitel als Hybrid zwischen Staat und Gesellschaft beschrieben. Gründliche Erörterung findet dann die Frage, ob bei Handlungen mit Mandatsbezug die Abgeordneten sich auch auf ihre Grundrechte berufen können (drittes Kapitel). Die weitverbreitete Auffassung, *nur* Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG sei hier einschlägig, wird kritisch gesehen. Als einziger Grund für die Nichtgeltung der Grundrechte wird Art. 1 Abs. 3 GG akzeptiert: In Wahrnehmung ihres Amtes als Abgeordnete üben diese Staatsgewalt aus und seien deshalb an die Grundrechte gebunden und könnten sich nicht selbst auf diese berufen.

Damit rückt die Frage in den Vordergrund, welche im Rahmen des Mandats liegenden Handlungen als grundrechtsgebunden zu verstehen sind und welche den Schutz der Grundrechte genießen. Um die Grundrechtsberechtigung der Abgeordneten zu klären, wird vergleichend die Geltung der Grundrechte für Beamte und Richter herangezogen. Als Besonderheit der Rechtsstellung des Abgeordneten wird dabei dessen Vermittlungsfunktion und d. h. auch dessen gesellschaftliche Verwurzelung betont. Wesentlich sei auch, dass für die Wahrnehmung des Mandats auch die Person des Abgeordneten in seiner besonderen Ausprägung eine Rolle spiele: Die Rechtsstellung des Abgeordneten habe eine personale Prägung (viertes Kapitel).

Die Antwort auf die Frage nach der Grundrechtsgeltung für die Abgeordnetentätigkeit wird im fünften Kapitel in einer Bereichsdifferenzierung gesucht. Im innerparlamentarischen Bereich spielten die Grundrechte bei allen formalen Aktivitäten der Abgeordneten keine Rolle, hier greife nur das freie Mandat. Bei sogenanntem „amtsbegleitenden Verhalten“, etwa dem Tragen bestimmter Kleidung, kämen das freie Mandat und die Grundrechte parallel zur Anwendung. Im außerparlamentarischen Bereich komme es darauf an, ob der Abgeordnete seine Amtsautorität ins Spiel bringe, dann greife nur das freie Mandat. Allerdings

spreche eine Vermutung gegen ein solches Handeln in der Eigenschaft als Abgeordneter, verstanden als Auftreten mit Amtscharakter. In Versammlungen, Interviews oder Talkshows agiere der Abgeordnete eher als Parteipolitiker denn als Abgeordneter. Hier genieße er grundrechtlichen Schutz. Wegen der Repräsentationsaufgabe der Abgeordneten – Repräsentation verstanden als kontinuierlichen Kommunikationsprozess zwischen Vertretenen und Vertretern – schütze das freie Mandat auch diese Aktivitäten. Hier greife wieder der Schutz durch Grundrechte und Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG. Im reinen Privatbereich seien nur die Grundrechte einschlägig. Bei paralleler Anwendbarkeit der Grundrechte wie des freien Mandats seien beide Gewährleistungen zu prüfen. Das Amt des Abgeordneten könne aber grundrechtliche Freiheitsbeschränkungen rechtfertigen.

Ein Blick auf die Rechtsprechung des EGMR, die ohne einen fundamentalen Unterschied von staatlicher und gesellschaftlicher Sphäre arbeitet, beschließt die Dissertation (sechstes Kapitel).

Die sorgfältig gearbeitete Untersuchung verdient Zustimmung in ihrem materiellen Repräsentationsverständnis, das die Einbindung der Abgeordneten in den gesellschaftlichen Kommunikationsprozess betont. Richtigerweise wird deswegen ein Bezugspunkt der Abgeordnetentätigkeit im gesellschaftlichen Bereich gesehen, der andere im innerparlamentarischen. Zu Recht wird deswegen die Zwischenstellung der Abgeordneten hervorgehoben, die abgebildet wird im doppelten Schutz der Rechte der Abgeordneten durch die Grundrechte wie durch Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG – allerdings differenziert nach Bereichen. Dabei leuchtet nicht unbedingt ein, dass bei öffentlichen Auftritten eine Vermutung gegen das Agieren in der „Eigenschaft als Abgeordneter“ spreche, hier dominiere die Wahrnehmung als Parteipolitiker. Dies verkennet die parteipolitische Geprägtheit der Abgeordnetenrolle, die etwa im Wahlrecht auch rechtlichen Niederschlag findet.

Bei aller Zustimmung zur Möglichkeit parallelen Schutzes durch das freie Mandat und die Grundrechte dürfte der Unterschied zur überwiegend praktizierten alleinigen Heranziehung von Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG gering sein, Einschränkungen hier wie dort sind jeweils rechtfertigungsbedürftig und auch die privaten Belange der Abgeordneten können in den Abwägungsprozess bei Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG eingestellt werden.

Prof. Dr. Martin Morlok

Ipsen, Jörn (Hrsg.): ParteienG, Gesetz über die politischen Parteien, Kommentar, 2. Aufl., CH Beck, München 2018, 510 S., ISBN 978-3-406-71938-7, € 109.

Im Parteienrecht benötigen manche Dinge viel Zeit: Knapp zwanzig Jahre lang agierten und agitierten die politischen Parteien ohne eigentlichen rechtlichen Rahmen, bevor der Gesetzgeber 1967 seiner Verpflichtung aus dem Grundgesetz nachkam und das Parteiengesetz verabschiedete. Weitere vierzig Jahre brauchte es, bis Kommentierungen zu diesem Gesetz erschienen. Den Anfang machte die Kurzkomentierung von Martin Morlok, die 2007 in der ersten Auflage bei Nomos in der Sammlung „Das deutsche Bundesrecht. Systematische Sammlung der Gesetze und Verordnungen mit Erläuterungen.“ erschien.

Kurz darauf folgte 2008 die Erstauflage des hier besprochenen Werkes bei C.H. Beck. Es handelte sich somit – gemeinsam mit dem Werk von Morlok – um einen verdienstvollen und wichtigen ersten Wurf.

Die Autoren, die bereits die erste Auflage verfassten, haben sich wieder zusammengefunden, um zehn Jahre später die zweite Auflage des Kommentars herauszubringen. Wiederum kommentiert Jörn Ipsen die Abschnitte „Allgemeine Bestimmungen“, „Innere Ordnung“ und „Aufstellung von Wahlbewerbern“, Thorsten Koch die Abschnitte „Staatliche Finanzierung“ und „Schlussbestimmungen“ sowie „Verfahren bei unrichtigen Rechenschaftsberichten“ mit Ausnahme von § 31d, der von Frank Saliger bearbeitet wird, während Heike Jochum die Erläuterungen zum Abschnitt „Rechenschaftslegung“ übernimmt und Katrin Stein schließlich den Abschnitt „Vollzug des Verbots verfassungswidriger Parteien“ kommentiert.

Der Aufbau des – das sei an dieser Stelle hervorgehoben – in seinem Umfang nicht, wie dies oft bei Neuauflagen der Fall ist, vermehrten Kommentars, ist gegenüber der Voraufgabe unverändert und enthält Hinweise auf die Entstehungsgeschichte des jeweiligen Paragraphen sowie auf einschlägige Literatur, die teilweise durch eine Zusammenstellung der Leitentscheidungen des Bundesverfassungsgerichts ergänzt werden. Den Erläuterungen zu einigen Abschnitten des Parteiengesetzes sind eigene Vorbemerkungen vorangestellt. Die Kommentierungen sind meist kompakt und übersichtlich gehalten, wobei die etwa 80 Seiten beanspruchende Kommentierung zu § 31d PartG quantitativ aus dem Rahmen fällt.

Die Kommentierungen sind von unterschiedlicher Qualität und Aktualität. Dazu einige Beispiele: So berücksichtigen etwa die Erläuterungen zu § 19a PartG

bereits das Urteil des Verwaltungsgerichts Berlin vom September 2017, das sich mit der Problematik des Goldhandels der AfD und dem Geldverkauf“ von Die Partei befasst. Ob diese Geschäfte, die zu einer Ergänzung von § 19a PartG geführt haben, aber rechtsmissbräuchlich waren, wie der Kommentator meint, was ja Parteienrechtswidrigkeit bedeuten würde, ist sehr fraglich und bedürfte zumindest einer genaueren Begründung. Verdienstvoll ist wiederum, um beim Beispiel von § 19a PartG zu bleiben, die genaue Erläuterung der Wirkung der relativen und absoluten Obergrenzen für die staatliche Parteienfinanzierung. Die Kommentierung lässt dabei aber unerwähnt, dass die 2011 vorgenommene Änderung der Reihenfolge, in der die Obergrenzen bei der Berechnung der staatlichen Subventionen anzuwenden sind, tendenziell zu Lasten von neuen, bei Wahlen erfolgreichen, aber noch nicht mit einer umfangreichen Mitgliedschaft und einem ausgebauten Netz von Unterstützern versehenen Parteien geht und den etablierten Parteien nutzt. Es fehlt den Ausführungen so ein nicht unwesentliches Element zur rechtspolitischen Einordnung der Gesetzesänderung.

Die Kommentierung zu der wichtigen, weil den verfassungsrechtlichen Grundsatz der innerparteilichen Demokratie in wesentlichen Teilen mit verwirklichenden Norm des § 10 PartG ist im souveränen Duktus eines Kenners der Materie gehalten, dessen Erläuterungen zu dem teils schwierigen Stoff dementsprechend aus einem Guss sind. Aber der Wert der Kommentierung wird durch fehlende Aktualität gemindert: So wird etwa die neuere Literatur nur teilweise verarbeitet oder bspw. das Urteil des Kammergerichts vom September 2013, welches neuartige Maßstäbe für die Überprüfung von Parteiausschlüssen durch staatliche Gerichte aufgestellt hat, nicht berücksichtigt. Zudem geht die Kommentierung nicht auf die im Internet einsehbare und die parteiinterne Praxis prägende Rechtsprechung der Parteischiedsgerichte ein, steht damit allerdings in der parteirechtlichen Literatur keinesfalls allein.

Sehr überzeugend sind wiederum etwa die Kommentierungen zu § 24 oder § 26 PartG, die ein scharfes Verständnis der wirtschaftlichen und buchhalterischen Zusammenhänge zeigen und dennoch die teilweise gegenläufigen Besonderheiten des stark vom verfassungsrechtlichen Grundsatz der Transparenz geprägten Parteienrechts berücksichtigen und würdigen. Die detailgenaue, differenzierte, aber nicht ausufernde Bearbeitung der Vorschriften zur Rechenschaftslegung ist eine der starken Seiten dieses Kommentars.

Kaum eine Frage offen lässt die Kommentierung zu § 31d PartG, die auch einen fast monographischen Umfang aufweist. Diese Breite der Erläuterungen steht dabei in einem gewissen Missverhältnis zur bislang eher geringen rechtspraktischen Bedeutung der Norm.

Gleiches könnte man auch von den Normen über den Vollzug eines Parteiverbots sagen, wobei die Frage von Parteiverboten aber immer wieder große öffentliche Beachtung findet. Die Kommentatorin lässt sich davon jedoch nicht verleiten kurzerhand – etwa in den Vorbemerkungen zu §§ 32, 33 PartG – das Parteiverbot selbst mit zu behandeln, sondern beschränkt sich auf eine disziplinierte und eingehende Erläuterung der eigentlichen Vollzugsnormen.

So ist das Bild von der zweiten Auflage des Kommentars uneinheitlich: Die fast durchgängig kompakte und meist auch gut verständliche Neubearbeitung des Stoffes gehört teilweise zum Besten, was man zum jeweiligen Thema lesen kann, ist aber in anderen Teilen nicht ganz aktuell oder leidet an einem gewissen Mangel an Problembewusstsein.

Dennoch, auch die zweite Auflage dieses Kommentars gehört insgesamt zu den wichtigen und wertvollen Werken zum Parteienrecht.

*Dr. Sebastian Roßner, M.A.,
Rechtsanwalt in Köln und Fellow des PRuF*

Rechtsprechungsübersicht

1. Grundlagen zum Parteienrecht

BVerfG, Urteil vom 27.02.2018 – 2 BvE 1/16, in: NJW 2018, 928-934 (Verletzung des Rechts einer Partei auf Chancengleichheit im politischen Wettbewerb durch Pressemitteilung einer Bundesministerin – „Rote Karte“ für die AfD/*Wanka*).

BVerfG, Beschluss vom 30.10.2018 – 2 BvQ 90/18, online veröffentlicht bei juris (Ablehnung Antrag auf einstweiligen Rechtsschutz einer Fraktion sowie einer politischen Partei wegen vermeintlichen Verstoßes des Bundesinnenministers gegen Neutralitätspflicht).

VerfGH Berlin, Beschluss vom 04.07.2018 – VerfGH 79/17, online veröffentlicht bei juris (Erfolgloser Antrag der AfD im Organstreitverfahren gegen Äußerungen des Justizsenators – Keine Neutralitätspflicht bei Antworten in einer parlamentarischen Fragestunde).

LVerfG SchlH, Beschluss vom 08.06.2018 – LVerfG 5/17, online veröffentlicht bei juris (Wegfall des Rechtsschutzbedürfnisses einer Partei im Organstreitverfahren über die Grenzziehung zwischen zulässiger Öffentlichkeitsarbeit und unzulässiger Wahlwerbung im Vorfeld der Wahl nach Regierungswechsel).

LVerfG SchlH, Beschluss vom 08.06.2018 – LVerfG 6/17, online veröffentlicht bei juris (Parallelentscheidung zu LVerfG SchlH, Beschluss vom 08.06.2018 – LVerfG 5/17).

OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 26.04.2018 – OVG 12 B 6/17, in: NVwZ 2018, 1152-1154 (Keine Sperrwirkung des PartG gegenüber IFG-Auskunftsanspruch).

VGH München, Beschluss vom 19.01.2018 – 5 CE 18.169, online veröffentlicht bei juris (Unbegründetheit eines Antrages auf Verbot einer Mitgliederbefragung von Parteimitgliedern zu Koalitionsfragen)

OVG Sachsen, Urteil vom 16.03.2018 – 3 A 556/17, in: SächsVBl 2018, 171-177 (Widerruf einer Waffenbesitzkarte eines aktiven NPD-Mitglieds).

OLG Köln, Beschluss vom 27.09.2018 – 7 U 85/18, in: MMR 2018, 750-753 (Namensrecht einer Partei – Untersagung einer Domain – Verkehrsgeltung einer Kurzbezeichnung).

LG Berlin, Urteil vom 05.07.2018 – 27 O 155/17, online veröffentlicht bei juris (Anspruch auf Richtigstellung einer unwahren Tatsachenbehauptung über das Bundesumweltministerium im Zusammenhang mit US-Wahlkampf auf der Homepage der AfD-Bundespartei).

LG Köln, Urteil vom 06.02.2018 – 33 O 79/17, online veröffentlicht bei juris (Namensrecht einer Partei – Untersagung einer Domain – Verkehrsgeltung einer Kurzbezeichnung).

VG Gießen, Beschluss vom 05.07.2018 – 9 L 1982/18.GI, online veröffentlicht bei juris (Kandidatur für die NPD auf kommunaler Ebene rechtfertigt die Annahme der waffenrechtlichen Unzuverlässigkeit).

VG Göttingen, Beschluss vom 29.08.2018 – 1 B 462/18, online veröffentlicht bei juris (Landkreis muss Protestaufruf gegen NPD-Veranstaltung von Homepage entfernen).

VG München, Beschluss vom 17.01.2018 – M 7 E 18.68, online veröffentlicht bei juris (Unzulässigkeit eines Antrags auf Verbot auf Verbot einer Mitgliederbefragung von Parteimitgliedern zu Koalitionsfragen).

2. Chancengleichheit

BVerfG, Beschluss vom 24.03.2018 – 1 BvQ 18/18, in: NVwZ 2018, 819 (Verpflichtung der Stadt Wetzlar zur Überlassung einer Stadthalle zur Durchführung einer NPD-Wahlkampfveranstaltung).

BVerwG, Urteil vom 28.11.2018 – 6 C 2.17, online veröffentlicht bei juris (Kreisverbände der NPD haben Anspruch auf Eröffnung eines Girokontos bei der Berliner Sparkasse).

BVerwG, Urteil vom 28.11.2018 – 6 C 3.17, , online veröffentlicht bei juris (Kreisverbände der NPD haben Anspruch auf Eröffnung eines Girokontos bei der Berliner Sparkasse).

Hess. VGH, Beschluss vom 23.02.2018 – 8 B 23/18, online veröffentlicht bei juris (Verpflichtung der Stadt Wetzlar zur Überlassung einer Stadthalle zur Durchführung einer NPD-Wahlkampfveranstaltung).

Hess. VGH, Beschluss vom 17.10.2018 – 8 B 2171/18, online veröffentlicht bei juris (Unzulässigkeit der Verteilung von Wahlwerbeflächen anhand von Wahlprognosen).

VGH München, Beschluss vom 03.07.2018 – 4 CE 18.1224, in: KommJur 2018, 289-292 (Verschaffungsanspruch gegenüber Gemeinde auf Nutzung einer privatrechtlich betriebenen Einrichtung für Wahlkampfveranstaltungen einer politischen Partei).

VG Augsburg, Beschluss vom 01.10.2018 – Au 1 E 18.1617, online veröffentlicht bei juris (Verstoß einer Plakatierordnung gegen Grundsatz der Chancengleichheit – Begrenzung auf ein Plakat pro Anschlagtafel).

VG Darmstadt, Beschluss vom 21.09.2018 – 3 L 2011/18.DA, online veröffentlicht bei juris (Nach Widmung kein Anspruch auf Überlassung einer kommunalen Einrichtung an nicht ortansässige Partei für überörtliche Parteiveranstaltung).

VG Köln, Beschluss vom 15.08.2018 – 14 L 1741/18, online veröffentlicht bei juris (Anspruch einer Partei auf Zugang zu öffentlicher Einrichtung kapazitätsabhängig).

VG Frankfurt a.M., Beschluss vom 20.09.2018 – 12 L 3583/18.F, online veröffentlicht bei BeckRS 2018, 28863 (Zulässigkeit der Verteilung von Wahlwerbeflächen anhand von Wahlprognosen).

VG München, Beschluss vom 24.05.2018 – M 7 E 18.2240, online veröffentlicht bei juris (Verschaffungsanspruch gegenüber Gemeinde auf Nutzung einer privatrechtlich betriebenen Einrichtung für Wahlkampfveranstaltungen einer politischen Partei).

3. Parteienfinanzierung

EuG, Urteil vom 11.07.2018 – T-16/17, online veröffentlicht bei BeckRS 2018, 14740 (Abweisung der Klage einer europäischen politischen Partei – hier: Alliance for Peace and Freedom – gegen die Begrenzung der Vorfinanzierung auf 33% des Höchstbetrags der Finanzhilfe und Forderung einer Bankbürgschaft).

EuG, Urteil vom 11.07.2018 – T-13/17, online veröffentlicht bei BeckRS 2018, 14741 (Abweisung der Klage einer europäischen politischen Stiftung – hier: Europa Terra Nostra e. V., angeschlossen der Partei Alliance for Peace and Freedom – gegen die Begrenzung der Vorfinanzierung auf 33% des Höchstbetrags der Finanzhilfe und Forderung einer Bankbürgschaft).

EuG, Urteil vom 11.07.2018 – T-54/17, online veröffentlicht bei BeckRS 2018, 14744 (Abweisung der Klage einer europäischen politischen Partei – hier: Coalition for Life and Family, CLF – gegen die Begrenzung der Vorfinanzierung auf 33% des Höchstbetrags der Finanzhilfe und Forderung einer Bankbürgschaft).

EuG, Urteil vom 11.07.2018 – T-57/17, online veröffentlicht bei BeckRS 2018, 15212 (Abweisung der Klage einer europäischen politischen Stiftung – hier: Pegasus, angeschlossen der Partei Coalition for Life and Family – gegen die Begrenzung der Vorfinanzierung auf 33% des Höchstbetrags der Finanzhilfe und Forderung einer Bankbürgschaft).

EuG, Urteil vom 27.11.2018 – T-829/16, online (französisch) veröffentlicht bei BeckRS 2018, 29906 (Verbot der indirekten Finanzierung einer nationalen politischen Partei).

OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 07.03.2018 – 3 B 26.17, online veröffentlicht bei juris (Rechnenschaftsbericht über Einnahmen einer politischen Partei aus Goldhandel – parteienrechtlicher Einnahmegriff).

4. Parteien und Parlamentsrecht

BVerwG, Urteil vom 27.06.2018 – 10 CN 1.17, in: NVwZ 2018, 1656-1660 (Kein Ausschluss kommunaler Fraktionen „verfassungsfeindlicher“ Parteien oder Wählervereinigungen von Fraktionszuwendungen).

VerfGH Berlin, Urteil vom 04.07.2018 – VerfGH 130/17, in: DVBl 2018, 1287-1290 (Zurückweisung eines Antrags im Organstreitverfahren gegen einen Fraktionsausschluss).

NdsStGH, Urteil vom 30.11.2018 – StGH 1/18, online veröffentlicht bei BeckRS 2018, 34968 (Organstreitverfahren der Fraktion der AfD gegen den Niedersächsischen Landtag wegen Feststellung der Verletzung verfassungsmäßiger Rechte – „Stiftung niedersächsische Gedenkstätten“).

VerfGH Rheinland-Pfalz, Urteil vom 23.01.2018 – VGH O 17/17, in: NVwZ-RR 2018, 546-557 (Verteilung der Ausschusssitze nach d'Hondtschem Höchstzahlverfahren unter Einschluss der Grundmandatsklausel und Festlegung der Ausschlussgröße auf 12 Mitglieder durch rheinland-pfälzischen Landtag auch im Zusammenspiel der Regelungselemente verfassungsgemäß).

OVG NRW, Beschluss vom 28.06.2018 – 15 B 875/18, online veröffentlicht bei juris (Überlassung einer Stadthalle an eine Landtagsfraktion).

OVG Sachsen-Anhalt, Beschluss vom 19.09.2018 – 4 M 172/18, online veröffentlicht bei juris (Zugang zu kommunalen Räumlichkeiten für eine Landtagsfraktion);

VG Halle (Saale), Beschluss vom 17.09.2018 – 3 B 414/18, nicht veröffentlicht (Zugang zu kommunalen Räumlichkeiten für eine Landtagsfraktion).

VG Köln, Beschluss vom 25.04.2018 – 6 L 4777/17, online veröffentlicht bei juris (Auskunftsanspruch eines Journalisten gegenüber dem Bundesrechnungshof betreffend Prüfung der öffentlichkeitswirksamen Maßnahmen der FDP-Fraktion in Liquidation des Deutschen Bundestages im Jahr 2013).

VG Köln, Beschluss vom 14.06.2018 – 14 L 1007/18, nicht veröffentlicht (Überlassung einer Stadthalle an eine Landtagsfraktion).

VG Koblenz, Beschluss vom 26.07.2018 – 1 L 701/18.KO, online veröffentlicht bei juris (Nach Widmung kein Anspruch der AfD-Stadtratsfraktion auf Nutzung des historischen Rathaussaals in Koblenz).

VG Oldenburg, Beschluss vom 26.01.2018 – 3 B 8299/17, in: NdsVBl 2018, 252-256 (Gerechtfertigte Abweichung vom Spiegelbildlichkeitsgrundsatz bei der Ausschussbesetzung aufgrund Bildung einer Gruppe in einer kommunalen Vertretung).

5. Parteien und Wahlrecht

BVerfG, Beschluss vom 22.08.2018 – 2 BvQ 53/18, online veröffentlicht bei juris (Offensichtliche Unzulässigkeit eines Antrages auf einstweilige Anordnung betreffend die Wählbarkeit der CDU in Bayern und der CSU außerhalb von Bayern).

BVerwG, Urteil vom 13.06.2018 – 10 C 8/17, in: NJW 2018, 3328-3331 (Herabsetzung des Mindestalters für das aktive Wahlrecht bei Kommunalwahlen auf 16 Jahre verstößt nicht gegen das Grundgesetz, insbesondere nicht gegen das Demokratieprinzip).

BayVerfGH, Entscheidung vom 26.03.2018 – Vf. 15-VII-16, in: NVwZ-RR 2018, 457-472 (Keine Verpflichtung des Gesetzgebers zum Erlass geschlechtsparitätischer Wahlvorschlagsregelungen).

VerfGH Sachsen, Urteil vom 11.04.2018 – Vf. 108-V-17, in: JZ 2018, 771-777 (Gültigkeit der Landtagswahl trotz ergebnisrelevanter Kandidaten-Streichung von AfD-Liste – weder „Berichtigung“ des Wahlergebnisses noch Wahlwiederholung geboten).

VerfGH Thüringen, Urteil vom 25.09.2018 – 24/17, online veröffentlicht bei juris (Absenkung des Wahlalters auf 16 Jahre im Bereich des Kommunalwahlrechts mit Verfassung des Freistaats Thüringen vereinbar).

Neuerscheinungen zu Parteienrecht und Parteienforschung

Dieser Literaturüberblick schließt an die in Heft 24 der „Mitteilungen des Instituts für Deutsches und Internationales Parteienrecht und Parteienforschung“, S. 155 ff., aufgeführte Übersicht an. Auch hier handelt es sich um eine Auswahlbibliographie, die keinen Anspruch auf Vollständigkeit erheben will. Im Wesentlichen wurden Publikationen des Jahres 2018 berücksichtigt. Entsprechend der Konzeption kann und soll im Rahmen der *reinen* Übersicht keine inhaltliche Auseinandersetzung mit den jeweiligen Publikationen geleistet werden.

Alemann, Ulrich von/Erbenbraut, Philipp/Walther, Jens: Das Parteiensystem der Bundesrepublik Deutschland – Eine Einführung, Springer VS, 5. aktualisierte und überarbeitete Aufl., Wiesbaden 2018.

Anders, Lisa H./Scheller, Henrik/Tuntschew, Thomas (Hrsg.): Parteien und die Politisierung der Europäischen Union, Springer VS, Wiesbaden 2018.

Angenendt, Michael: Kommunalpolitik abseits der Parteien? Sozialprofil und Beitrittsmotive von Wählergemeinschafts- und Parteimitgliedern im Vergleich, in: Regierungsforschung.de – Das wissenschaftliche Online-Magazin der NRW School of Governance, 2018, S. 1-14 (online verfügbar unter: <http://regierungsforschung.de/kommunalpolitik-abseits-der-parteien/>).

Angenendt, Michael: Anti-Partyism in German Independent Local Lists: Empirical Insights from a Membership Study, in: German Politics 2018, 27 (3), S. 401-423.

Arnim, Hans Herbert von: Erosion von Demokratie und Rechtsstaat?, Duncker & Humblot, Berlin 2018.

Augsberg, Steffen: Die politischen Parteien als zentrale Akteure des demokratischen Wettbewerbs, in: Jura 2018, S. 1110-1119.

Augsberg, Steffen: Grenzen und Gefahren kommunaler Extremismusbekämpfung, in: DRiZ 2018, S. 254-257.

Austermann, Philipp: Erwerb und Verlust des Bundestagsmandats, in: DÖV 2018, S. 570-575.

Bäcker, Alexandra/Dişçi, Duygu/Jürgensen, Sven/Kalb, Moritz/Roßner, Sebastian/Sokolov, Ewgenij/Winkler, Sabrina/Witt, Theresa (Hrsg.): Politik als rechtlich geordneter Prozess – Ausgewählte Schriften von Martin Morlok, Nomos, Baden-Baden 2018.

Backes, Uwe/Gallus, Alexander/Jesse, Eckhard/Thieme, Tom (Hrsg.): Jahrbuch Extremismus & Demokratie (E & D), Nomos, Baden-Baden 30. Jahrgang 2018.

Barlet, Philipp: Verfassungskonformität des Bundestagswahlrechts trotz Nichteinführung der Eventualstimme?, in: ZJS 2018, S. 179-188.

Beckermann, Benedikt: Mehrheitsbildung und Spiegelbildlichkeitsgebot in kommunalen Vertretungen, in: NdsVBl 2018, S. 226-231.

Berger, Franz X.: Anmerkung zu einer Entscheidung des LG Köln, Urt. v. 06.02.2018 (33 O 79/19) – Zum Anspruch einer politischen Partei auf Freigabe einer die Abkürzung des Parteinamens neben einem neutralen Zusatz enthaltenden Second-Level-Domain, in: MMR 2018, S. 405-407.

Bértoa, Fernando Casal/van Biezen, Ingrid: The Regulation of Post-Communist Party Politics, Routledge, London 2018.

Beyme, Klaus von: Rechtspopulismus. Ein Element der Neodemokratie?, Springer VS, Wiesbaden 2018.

Bieber, Ina/Roßteutscher, Sigrid/Scherer, Philipp: Die Metamorphosen der AfD-Wählerschaft: Von einer euroskeptischen Protestpartei zu einer (r)echten Alternative?, in: PVS 59 (2018) Nr. 3, S. 433-461.

Böttcher, Astrid; Kopke, Christoph; Lorenz, Alexander: Die AfD verbieten? Erfüllt die AfD die Kriterien der Verfassungswidrigkeit?, in: Kriminalistik 2018, S. 711-716.

Britz, Gunther: Mehrheitswahlrecht als Alternative?, in: ZRP 2018, S. 89.

- Brunsbach, Sandra*: Politische Parteien in Zeiten des demographischen Wandels – Reflexion der veränderten Altersstruktur in der Parteiprogrammatik, Springer VS, Wiesbaden 2018.
- Bukow, Sebastian/Angenendt, Michael*: Three Faces of Constituency Campaigns. A Theoretical Framework for the Analysis of Constituency Campaigns in Mixed-Member Electoral Systems and Empirical Findings for Germany 2005-2013, in: German Politics 2019, Vol. 28 (1), S. 35-60.
- Bull, Hans Peter*: Bedingungen funktionierender Demokratie, in: RuP 2018, S. 419-433.
- Butterwegge, Christoph/Hentges, Gudrun/Wiegel, Gerd*: Rechtspopulisten im Parlament. Polemik, Agitation und Propaganda der AfD, Westend-Verlag, Frankfurt 2018.
- Butzer, Hermann*: Diskussionsstand und Verfassungsfragen einer Paritégesetzgebung auf Bundes- und Landesebene, in: NdsVBl. 2019, S. 10-20.
- De Rocchi, Thomas*: Wie Kampagnen die Entscheidung der Wähler beeinflussen. Zum kurzfristigen Wirkungspotential von Medienberichten und Wahlumfragen in der Schweiz, Springer VS, Wiesbaden 2018.
- Decker, Frank/Neu, Viola* (Hrsg.): Handbuch der deutschen Parteien, Springer VS, Wiesbaden 2018.
- Decker, Frank*: Parteiendemokratie im Wandel, Nomos, Baden-Baden 2018.
- Detjen, Stephan*: „Symptome eines Epochenwandels“, in: ZRP 2018, S. 56-57.
- Dittberner, Jürgen*: Parteien im Umbruch. Wandel der Parteienlandschaften in Deutschland und anderen Ländern, Logos Verlag, Berlin 2018.
- Dreß, Malte*: Die politischen Parteien in der deutschen Islamdebatte, Springer VS, Wiesbaden 2018.
- Drossel, Jan-Marc*: Der Ausschluss von Parteien von der staatlichen Finanzierung, in: GSZ 2018, S. 97-102.
- Dürr, Michael*: Die Grünen als führende Regierungspartei. Eine empirische Parteieliten- und Parteimitgliederstudie, Springer VS, Wiesbaden 2018.
- Feld, Lars/Huber, Peter M./Jung, Otmar/Lauth, Hans-Joachim/Wittreck, Fabian* (Hrsg.): Jahrbuch für direkte Demokratie 2014 – 2016, Nomos, Baden-Baden 2018.
- Fischer, Fabian*: Die konstruierte Gefahr, Feindbilder im politischen Extremismus, Nomos, Baden-Baden 2018.
- Flessenkemper, Tobias/Moll, Nicolas* (Hrsg.): Das politische System Bosnien und Herzegowinas. Herausforderungen zwischen Dayton-Friedensabkommen und EU-Annäherung, Springer VS, Wiesbaden 2018.
- Flessner, Axel*: Verlängerung der Wahlperiode – Verkürzung des Wahlrechts, in: ZRP 2018, S. 55.
- Frau, Robert*: Nochmals zum Rechtsschutz für Kleinstparteien: Nichtanerkennungsbeschwerden bei der Bundestagswahl 2017, in: DÖV 2018, S. 152-157.
- Fremuth, Michael Lysander*: Die Verfassung kennt sie nicht und die Demokratie bedarf ihrer nicht – Zur Notwendigkeit der Revision der Fünf-Prozent-Sperrklausel im Recht zur Wahl des Deutschen Bundestages, in: JZ 2018, S. 13-22.
- Friedrich, Lutz*: Die Grenzen politischer Kunst im Kampf gegen verfassungsfeindliches Gedankengut. Zum Konflikt der Kunstfreiheit mit den Persönlichkeitsrechten von Politikern am Beispiel der Protestaktion vor dem Privathaus des AfD-Politikers Höcke, in: AfP 2018, S. 479-489.
- Friehe, Matthias*: Anmerkung zu einer Entscheidung des BVerfG, Urteil vom 27.02.2018 (2 BvE 1/16) – Zur Frage des Rechts auf chancengleiche Teilnahme am politischen Wettbewerb, in: NJW 2018, 934.
- Funk, Albert*: Einfach, gerecht, demokratisch, bundesstaatlich – Das Zwei-Listen-Modell als Ausweg aus der Sackgasse der deutschen Wahlrechtsdebatte, in: Zeitschrift für Gesetzgebung 2018, S. 35-46.
- Furtak, Florian T.*: Demokratische Regierungssysteme, Springer VS, Wiesbaden 2018.
- Gatzka, Claudia Christiane*: Die Blüte der Parteiendemokratie. Politisierung als Alltagspraxis in der Bundesrepublik 1969-1980, in: Archiv für Sozialgeschichte 2018, S. 201-223.

- Gausing, Bettina*: Das Abgeordnetenmandat zwischen Staat und Gesellschaft – Zum Verhältnis der Grundrechte des Bundestagsabgeordneten zu Art. 38 Absatz 1 Satz 2 GG, Duncker & Humblot, Berlin 2018.
- Gerster, Florian*: Politik als Beruf. Eine motivationspsychologische Analyse, Nomos, Baden-Baden 2018.
- Glauben, Paul J.*: Umfang und Grenzen des parlamentarischen Fragerechts der Abgeordneten im Bund und in den Ländern, in: DVBl 2018, S. 751-759.
- Gola, Peter*: Anwendungen der DS-GVO bei Parlamenten, Fraktionen, Abgeordneten und politischen Parteien, in: Recht der Datenverarbeitung 2018, S. 317-318.
- Gröpl, Christoph*: Die Finanzierung der Parlamente am Beispiel des Deutschen Bundestages, in: DÖV 2018, S. 537-545.
- Grzeszick, Bernd*: Beschäftigung beurlaubter Beamter als Mitarbeiter von Bundestagsfraktionen, in: DÖV 2018, S. 96-106.
- Grzeszick, Bernd*: Grenzen des parlamentarischen Untersuchungsrechts und Kompetenzen des Parlamentarischen Kontrollgremiums, in: DÖV 2018, S. 209-218.
- Gschwend, Thomas/Juhl, Sebastian/Lehrer, Roni*: Die "Sonntagsfrage", soziale Erwünschtheit und AfD – Wie alternative Messmethoden der Politikwissenschaft weiterhelfen können, in: PVS 2018, S. 493-519.
- Gundel, Jörg*: Möglichkeiten und Grenzen der Europäischen Bürgerinitiative – Eine Zwischenbilanz der unionsrechtlichen Entwicklung, in: DÖV 2018, S. 585- 594.
- Hahn, Jakob*: Die Parteispende der Aktiengesellschaft, in: Die Aktiengesellschaft 2018, S. 472-480.
- Haußner, Stefan/Leininger, Arndt*: Die Erfolge der AfD und die Wahlbeteiligung: Gibt es einen Zusammenhang?, in: ZParl 2018, S. 69-90.
- Heck, Johannes/Heffinger, Matthias*: Die Bildung der Bundesregierung in Krisensituationen, in: DÖV 2018, S. 739-745.
- Hecker, Wolfgang*: Verweigerung der Stadthallennutzung gegenüber der NPD, in: NVwZ 2018, S. 787-791.
- Hecker, Wolfgang*: Verweigerung von Fraktionszuschüssen an kommunale Fraktion im Gemeinderat wegen Verfassungsfeindlichkeit, in: NVwZ 2018, S. 1613-1615.
- Heisterkamp, Ulrich*: Think Tanks der Parteien? Eine vergleichende Analyse der deutschen politischen Stiftungen, Springer VS, Wiesbaden 2018.
- Heusch, Andreas*: Auswirkungen von Fraktionswechseln in Kommunalvertretungen während der Wahlperiode, in: NwVBl. 2019, S. 1-8.
- Hill, Hermann* (Hrsg.): Zukunft der Parlamente – Speyer Konvent in Berlin. Beiträge zur Tagung der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften in Zusammenarbeit mit dem Innenausschuss des Deutschen Bundestages, Duncker & Humblot, Berlin 2018.
- Hobusch, Alexander*: Rücklagenbildung der Bundestagsfraktionen – Eine empirische und verfassungsrechtliche Untersuchung, in: DÖV 2018, S. 552-562.
- Hobusch, Alexander/Känner, Lise*: Anfängerklausur: Das Prüfungsrecht des Bundestagspräsidenten im Rahmen der Fraktionsfinanzierung, in: ZJS 2018, S. 599-603.
- Hoffmann, Juliane*: Die Änderung parlamentarischer Geschäftsordnungen im Vorgriff auf politische Konflikte. Am Beispiel der Änderung der Geschäftsordnung des Preußischen Landtags vom 12. April 1932, Duncker & Humblot, Berlin 2018.
- Hohl, Karina*: Agenda Politics im Parlament. Das Themen- und Tagesordnungsmanagement der Opposition im Landtag von NRW, Springer VS, Wiesbaden 2018.

- Höhmnn, Daniel*: Delegationsprobleme in Koalitionsregierungen. Ausschussvorsitzende als Instrument der gegenseitigen Kontrolle von Regierungsparteien in den deutschen Bundesländern, in: Politische Vierteljahresschrift 2018, S. 593-617.
- Höhne, Benjamin*: Engagement beugt Politikverdrossenheit (nicht immer) vor: Demokratievertrauen und Parlamentszufriedenheit von aktiven Parteimitgliedern, in: ZParl 2018, S. 919-932.
- Hölscheidt, Sven/Mundil, Daniel*: Bildung und Status von Abgeordnetengruppen, in: DÖV 2018, S. 546-552.
- Holtkamp, Lars/Garske, Benjamin*: Der Wahlerfolg von Kandidaten mit Migrationshintergrund in West- und Ostdeutschland, in: ZParl 2018, S. 57-69.
- Holtkamp, Lars*: Der Parteienstreit. Probleme und Reformen der Parteiendemokratie, Nomos, Baden-Baden 2018.
- Hövel, Werner van den*: Podiumsdiskussionen in Schulen im Vorfeld einer Landtagswahl. Aktuelle Rechtsprechung, in: SchulVerwaltung 2018, S. 94-95.
- Hüllen, Rudolf van/Bodensteiner, Paula*: Politisch motivierter Extremismus in Deutschland, in: Politische Studien 2018, S. 35-48.
- Ipsen, Jörn* (Hrsg.): Parteiengesetz, Kommentar, 2. Aufl., CH Beck, Berlin 2018.
- Ipsen, Jörn*: Eine verzögerte Regierungsbildung – Anmerkungen zum 4. Kabinett Merkel, in: RuP 2018, S. 208-214.
- Janson, Nils J.*: Anmerkung zu einer Entscheidung des BVerwG, Urteil vom 27.06.2018 (10 CN 1/17) – Gemeinderatsfraktion der NPD darf nicht von Fraktionszuwendungen ausgeschlossen werden, in: NVwZ 2018, S. 1660-1661.
- Janson, Nils J.*: Staatliche Politikfinanzierung in Bewegung – Keine Fraktionszuwendungen für „Verfassungsfeinde“, in: NVwZ 2018, S. 288-293.
- Jesse, Eckhard/Mannewitz, Tom* (Hrsg.): Extremismusforschung: Handbuch für Wissenschaft und Praxis, Nomos, Baden-Baden 2018.
- Jesse, Eckhard*: Bundestagswahlen: Wahlverhalten – Parteiensystem – Koalitionsszenarien, Springer VS, Wiesbaden 2018.
- Jun, Uwe*: Direkte innerparteiliche Demokratie in der parlamentarischen Demokratie: Das Beispiel der Mitgliederpartei SPD, in: ZParl 2018, S. 940-950.
- Jürgensen, Sven/Orlowski, Frederik*: Informalität im Verfahren der Kandidatenaufstellung – Eine Untersuchung anhand der innerparteilichen Auswahl von Wahlkreisbewerbern, in: DÖV 2019, S. 141-150.
- Jürgensen, Sven/Sokolov, Ewgenij*: Anfängerklausur – Öffentliches Recht: Staatsorganisationsrecht – Freund, Feind, Fraktionsfreund, in: JuS 2018, S. 36-41.
- Kaiser, Roman*: Mitgliedervotum: Zum Unterschied zwischen parlamentarischer und innerparteilicher Repräsentation, in: ZRP 2018, S. 153-154.
- Kalscheuer, Fiete/Jacobsen, Annika*: Der Parlamentsvorbehalt: Wesentlichkeitstheorie als Abwägungstheorie, in: DÖV 2018, S. 523-528.
- Kanarat, Narumol*: Informationsfreiheit im parlamentarischen Bereich. Eine Untersuchung zu Anwendungsbereich und Reichweite des allgemeinen Informationsanspruchs nach dem IFG, Nomos, Baden-Baden 2018.
- Kersten, Jens*: Parlamentarismus und Populismus, in: JuS 2018, S. 929-936.
- Kinski, Lucy/Poguntke, Thomas*: Die deutsche Parteienlandschaft im Jahr 2017, in: Zheng, C. (Hrsg.), Annual Development Report of Germany, Social Sciences Academic Press (China), Beijing 2018, S. 19-50.
- Kleger, Heinz*: Demokratisches Regieren, Nomos, Baden-Baden 2018.

- Klein, Markus*: Mehr Demokratie, weniger Beteiligung? Die Zerstörung der lokalen Beteiligungskultur in Hessen während des „Jahrzehnts der Demokratisierungsnovellen“, in: ZParl 2018, S. 148-171.
- Kleinert, Hubert*: Die AfD und ihre Mitglieder: Eine Analyse mit Auswertung einer exemplarischen Mitgliederbefragung hessischer Kreisverbände, Springer VS, Wiesbaden 2018.
- Klenner, Stephan*: Verfassungswidriger Oppositionszuschlag auf Bundesebene, in: DÖV 2018, S. 563-570.
- Kloepfer, Michael*: Koalitionsvereinbarungen – unverbindlich, aber rechtlich relevant, in: NJW 2018, S. 1799-1803.
- Knobloch, Jörn/Schlee, Thorsten* (Hrsg.): Unschärferelationen. Konstruktionen der Differenz von Politik und Recht, Springer VS, Wiesbaden 2018.
- Korte, Karl-Rudolf/Michels, Dennis/Schoofs, Jan/Switek, Niko/Weissenbach, Kristina*: Parteiendemokratie in Bewegung: Organisations- und Entscheidungsmuster der deutschen Parteien im Vergleich, Nomos, Baden-Baden 2018.
- Koß, Michael*: Die beste aller schlechten Lösungen. Plädoyer für eine Ausweitung der staatlichen Parteienfinanzierung, in: Der Staat 57 (2018), S. 387-406.
- Koschmieder, Carsten* (Hrsg.): Parteien, Parteiensysteme und politische Orientierung. Aktuelle Beiträge der Parteienforschung, Springer VS, Wiesbaden 2017.
- Krings, Günter*: Die Minderheitsregierung, in: ZRP 2018, S. 2-5.
- Kuch, David*: Politische Neutralität in der Parteiendemokratie, in: AöR 2017, S. 492-527.
- Kuhn, David*: Die Reichweite der Organisationsautonomie des Geschäftsordnungsgebers bei der Entscheidung über die Zusammensetzung parlamentarischer Ausschüsse, in: NVwZ 2018, S. 1116-1120.
- Kühn, Marcel*: Bürgerbeeinflussung durch Berichterstattung staatlicher Stellen – Zugleich ein Beitrag zur Dogmatik des staatlichen Informationshandelns, Duncker & Humblot, Berlin 2018.
- Lammert, Norbert*: "Parteipolitik ist nicht schön, die Beschäftigung mit ihr aber eine Pflicht" – Zehn Bemerkungen zur Parteiendemokratie, in: ZParl 2018, S. 933-939.
- Lang, Heinrich*: Inklusives Wahlrecht – ein Update, in: ZRP 2018, S. 19-22.
- Lange, Klaus*: Verfassungswidrige Scheinkandidaturen, in: DÖV 2018, S. 457-464.
- Laskowski, Silke*: Zeit für Veränderungen – Ein paritätisches Wahlrecht jetzt!, in: RuP 2018, S. 391-403.
- Lehmann, Sören*: Der Rechenschaftsbericht der Politischen Parteien: Verfassungsrechtliche und dogmatisch-systematische Grundlagen, Maßgeblichkeit des Handelsbilanzrechts, spezialgesetzliche Modifikation, Schriften zum Parteienrecht und zur Parteienforschung Band 53, Nomos, Baden-Baden 2018.
- Lenz, Christofer/Schulz, Nils*: Der Ausschussrückruf als „kleiner Fraktionsausschluss“, in: NVwZ 2018, S. 627-630.
- Liebold, Sebastian/Mannewitz, Tom/Petschke, Madeleine/Thieme, Tom*: Demokratie in unruhigen Zeiten, Festschrift für Eckhard Jesse, Nomos, Baden-Baden 2018.
- Loewen, Howard*: Das politische System der Philippinen, Springer VS, Wiesbaden 2018.
- Lorenz, Astrid/Formánková, Hana*: Das politische System Tschechiens, Springer VS, Wiesbaden 2018.
- Lucke, Albrecht von*: 50 Jahre APO, 5 Jahre AfD: Von der Revolte zur "Konterrevolution", in: Blätter für deutsche und internationale Politik 2018, S. 41-49.
- Magen, Stefan*: Kontexte der Demokratie: Parteien, Medien und Sozialstrukturen, in: VVDStRL 77 (2018), S. 67-104.
- Mannewitz, Tom* (Hrsg.): Die Demokratie und ihre Defekte. Analysen und Reformvorschläge, Springer VS, Wiesbaden 2018.

- Marquardt, Florian-Felix*: Das Rechenschaftsrecht der politischen Parteien. Rechenschaft und Rechnungslegung der politischen Parteien in finanziellen Angelegenheiten, Diss., Freie Universität Berlin 2018, <https://refubium.fu-berlin.de/handle/fub188/6846>.
- Meyer, Holger/Müller-Rommel, Ferdinand*: Die niedersächsische Landtagswahl vom 15. Oktober 2017: „Vernunfttheirat“ führt zu erster Großer Koalition nach 50 Jahren, in: ZParl 2018, S. 3-22.
- Meyer, Hubert*: Anmerkung zu einer Entscheidung des VerfGH Münster, Urteil vom 21.11.2017 (VerfGH 21/16) – Zur Verfassungswidrigkeit der 2,5%-Sperrklausel für Wahlen der Gemeinderäte und Kreistage, in: NVwZ 2018, S. 172-173.
- Michl, Fabian*: Anmerkung zu einer Entscheidung des BVerfG, Urteil vom 27.02.2018 (2 BvE 1/16) – Zur Frage der Verletzung des Rechts der Partei AfD auf chancengleiche Teilhabe am politischen Wettbewerb, in: NVwZ 2018, S. 491-492.
- Morlok, Martin/Hobusch, Alexander*: Ade parité? – Zur Verfassungswidrigkeit verpflichtender Quotenregelungen, in: DÖV 2019, S. 14-20.
- Morlok, Martin/Jürgensen, Sven*: Faktische Chancengleichheit – insbesondere im Recht der politischen Parteien, in: JZ 2018, S. 695-702.
- Morlok, Martin/Merten, Heike*: Parteienrecht, Mohr Siebeck, Tübingen 2018.
- Morlok, Martin/Poguntke, Thomas/Sokolov, Ewgenij* (Hrsg.): Parteienstaat – Parteiendemokratie, Schriften zum Parteienrecht und zur Parteienforschung, Band 52, Nomos, Baden-Baden 2018.
- Muckel, Stefan*: Äußerung einer Bundesministerin über eine politische Partei: „Zeigt der AfD die rote Karte“, in: JA 2018, S. 394-397.
- Müller, Michael W.*: Der Ausschluss von der staatlichen Finanzierung als milderes Mittel zum Parteiverbot – Zur Systematik von Art. 21 n.F. GG, in: DVBl 2018, S. 1035-1042.
- Müller, Tobias/Etzig, Nils*: Der SPD-Mitgliederentscheid und die Freiheit des Mandats, in: NVwZ 2018, S. 549-552.
- Niedermayer, Oskar*: Die AfD in den Parlamenten der Länder, des Bundes und der EU. Bipolarität im Selbstverständnis und im Verhalten, in: ZParl 2018, S. 896-908.
- Nikkho, Ramin*: Staatliche Parteienfinanzierung als verfassungsrechtliches Institut – der freie Wettbewerb als Schutz der freiheitlichen demokratischen Grundordnung, in: Deutsches Verwaltungsblatt 2018, S. 337-342.
- Nöcker, Gregor*: Zuwendungen an kommunale Wählervereinigungen, in: HFR 2018, S. 113-114.
- Oertel, Britta/Kahlisch, Carolin/Albrecht, Steffen*: Online-Bürgerbeteiligung an der Parlamentsarbeit – Angebote des Deutschen Bundestages zwischen Experiment und formeller Beteiligung, Nomos, Baden-Baden 2018.
- Oppelland, Torsten* (Hrsg.): Politik und Regieren in Thüringen. Institutionen, Strukturen und Politikfelder im 21. Jahrhundert, Springer VS, Wiesbaden 2018.
- Ostheimer de Sosa, Andrea/Borchard, Michael* (Hrsg.): Populism within Europe and Beyond its Borders, Nomos, Baden-Baden 2018.
- Oswald, Michael*: Die Tea Party als Obamas Widersacher und Trumps Wegbereiter, Springer VS, Wiesbaden 2018.
- Pagenkopf, Martin*: Verbindliches Mitgliedervotum einer Partei. Angriff auf das Grundprinzip der demokratischen Repräsentation nach Art. 38 I GG, in: ZRP 2018, S. 37-41.
- Pakull, Dominic*: Nationale Wahlen und der Verhandlungserfolg im Rat der EU. Eine vergleichende Analyse Deutschlands, Frankreichs und des Vereinigten Königreichs, Springer VS, Wiesbaden 2018.
- Pallaver, Günther/Gehler, Michael/Cau Maurizio*: Populism, Populists, and the Crisis of Political Parties. A Comparison of Italy, Austria, and Germany 1990-2015, Duncker & Humblot, Berlin 2018.

- Pappi, Franz Urban/Bräuninger, Thomas*: Elektorale Responsivität als Kriterium zur Beurteilung des deutschen Bundestagswahlrechts, in: Politische Vierteljahresschrift 59 (2018) Nr. 2, S. 199-219.
- Patzelt, Werner J.*: Mängel in der Responsivität oder Störungen in der Kommunikation? Deutschlands Repräsentationslücke und die AfD, in: ZParl 2018, S. 885-870.
- Pfafferoth, Martin*: Die ideale Minderheitsregierung. Zur Rationalität einer Regierungsform, Springer VS, Wiesbaden 2018.
- Poguntke, Thomas*: Präidentialisierung: Entmachtung des Parlaments?, in: von Arnim, Hans Herbert (Hrsg.), Erosion von Demokratie und Rechtsstaat?, Duncker & Humblot, Berlin 2018, S. 189-202.
- Poguntke, Thomas*: The German Party System after the 2017 Elections, in: federalism.it, n. 24 (2018), S. 1-11.
- Poguntke, Thomas/Kinski, Lucy*: Germany: Political development and data for 2017, in: European Journal of Political Research Data Yearbook, 2018, 57(1), S. 108-120.
- Poguntke, Thomas/Schmitt, Johannes*: The Crisis, Party System Change, and the Growth of Populism, in: Laffan, Brigid/Cichi, Lorenzo (Hrsg.), 2017: Europe's Bumper Year of Elections, Europe University Institute, San Domenico di Fiesole 2018, S. 1-24.
- Poguntke, Thomas/Webb, Paul*: Presidentialization, Personalization and Populism: The Hollowing out of Party Government, in: Cross, William P./Katz, Richard S./Pruysers, Scott (Hrsg.): The Personalization of Democratic Politics and the Challenge for Political Parties, Rowman Littlefield, London 2018, S. 181-196.
- Sachs, Michael*: Staatsorganisationsrecht: Grenzen der Äußerungsbefugnisse der Bundesregierung, in: JuS 2018, S. 404-406.
- Schemmel, Jakob*: Die geschäftsführende Bundesregierung, in: NVwZ 2018, S. 105-110.
- Schindler, Danny*: Parlamentarisches Führungspersonal aus Sicht der Abgeordneten: Die askriptive Macht der Fraktionsvorsitzenden im Deutschen Bundestag, in: ZParl 2018, S. 767-777.
- Schmidt, Christopher*: Anmerkung zu einer Entscheidung des VerfGH München, Entscheidung vom 26.03.2018 (Vf. 15-VII-16) – Kein Anspruch auf geschlechterproportionale Wahlvorschläge bei Landtags- und Kommunalwahlen, in: NVwZ 2018, S. 882-883.
- Schmitt, Johannes/Franzmann, Simon T.*: A Polarizing Dynamic by Center Cabinets? The Mechanism of Limited Contestation, in: Historical Social Research 2018, 43 (1), S. 168-209.
- Schmitz, Karsten*: Koalitionsbildung im Europäischen Parlament – Auswirkungen von sui generis und bottom-up auf die Koalitionstheorie, Springer VS, Wiesbaden 2018.
- Schnieder, Dominik*: Politische Freiheit und Verfassungsschutz: Am Beispiel der Beobachtung politischer Parteien und Abgeordneter, Verlag Dr. Kovač, Hamburg 2018.
- Schoen, Harald/Wuttke, Alexander/Kratz, Agatha/Preißinger, Maria*: Ein Umschwung in den letzten Wochen: Befunde einer mehrwelligen Wiederholungsbefragung zur niedersächsischen Landtagswahl 2017, in: ZParl 2018, S. 22-39.
- Schönberger, Christoph/Schönberger, Sophie*: Die AfD im Bundestag. Zum rechtlichen Umgang mit einem parlamentarischen Neuling, in: Juristenzeitung 2018, S. 105-114.
- Schönberger, Sophie*: Geld und Demokratie, in: MERKUR 2018, Heft 829, S. 47-54.
- Schroeder, Wolfgang/Weßels, Bernhard/Berzel, Alexander*: Die AfD in den Landtagen: Bipolarität als Struktur und Strategie – zwischen Parlaments- und „Bewegungs“-Orientierung, in: ZParl 2018, S. 91-110.
- Schwarz, Kyrill-Alexander*: Neuregelung der Regierungsbildung?, in: ZRP 2018, S. 24-25.
- Schwerdtfeger, Stefan: Legitimation von Quoren in der direkten Demokratie, Duncker und Humblot, Berlin 2018.

- Seybold, Jan*: Chancen und Risiken von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden – Untersuchung anlässlich der Reform des niedersächsischen Kommunalrechts zum 1. November 2016, in: DÖV 2018, S. 293-303.
- Shirvani, Foroud*: Parteienfinanzierungsausschluss als verfassungsrechtliche Ausprägung streitbarer Demokratie, in: DÖV 2018, S. 921-927.
- Siefken, Sven T.*: Plenum im Kleinen oder Ort der Verhandlung? Verständnisse und Forschungsbedarf zu den Fachausschüssen des Deutschen Bundestages, in: ZParl 2018, S. 777-792.
- Spiecker genannt Döhmann, Indra*: Kontexte der Demokratie: Parteien, Medien und Sozialstrukturen, in: VVDStRL 77 (2018), S. 9-65.
- Spitzlei, Thomas*: Die politische Äußerungsbefugnis staatlicher Organe, in: JuS 2018, S. 856–859.
- Stifel, Andreas*: Vom erfolgreichen Scheitern einer Bewegung – Bündnis 90/Die Grünen als politische Partei und soziokulturelles Phänomen, Springer VS, Wiesbaden 2018.
- Strelitz-Risse, Anna-Lena*: Das Zensuswahlrecht. Erscheinungsformen, Begründung und Überwindung am Beispiel Frankreichs und Deutschlands, Duncker & Humblot, Berlin 2018.
- Stuttman, Martin*: Anmerkung zu einer Entscheidung des BVerwG, Urteil vom 13.09.2017 (10 C 6/16) – Zur amtlichen Äußerung eines Oberbürgermeisters im politischen Meinungskampf, in: NVwZ 2018, S. 436-437.
- Thiel, Günter*: Anmerkung zu einer Entscheidung des BFH, Urteil vom 20.03.2017 (X R 55/14) – Zur Absetzbarkeit von Spenden an kommunale Wählervereinigungen, in: DVP 2018, S. 43.
- Uhle, Arnd* (Hrsg.): Information und Einflussnahme – Gefährdungen der Offenheit des demokratischen Willensbildungsprozesses, Duncker & Humblot, Berlin 2018.
- Vatter, Adrian*: Das politische System der Schweiz, 3. Aufl., Nomos, Baden-Baden 2018.
- Waldhoff, Christian*: Kommunalrecht: Sachlichkeitsgebot für amtliche Äußerungen eines kommunalen Amtsträgers, in: JuS 2018, S. 406-408.
- Walther, Jens/Angenendt, Michael*: Freie Wähler zwischen Partei und Wählergemeinschaft. Mitglieder, Identität und Organisation, in: ZParl 2018, S. 325-345.
- Wieland, Joachim*: Wahlrechtsverstöße bei der hessischen Landtagswahl, in: RuP 2018, S. 441-443.
- Will, Martin*: Ephorale Verfassung: Das Parteiverbot der rechtsextremen SRP von 1952, Thomas Dehlers Rosenberg und die Konstituierung der Bundesrepublik Deutschland, Mohr Siebeck, Tübingen 2018.
- Wimmel, Andreas*: Die Dynamik innerparteilicher Geschlossenheit bei Abstimmungen über Finanzhilfen für Griechenland im Deutschen Bundestag, in: ZfP 2018, S. 217-242.
- Winkler, Katrin*: Demokratische Praxis und Pragmatismus. Partizipation und Repräsentation auf Bundes- und Berliner Landesebene, Springer VS, Wiesbaden 2018.
- Zeh, Wolfgang*: Abgeordnetenzahl im Parlament – zu groß, zu klein, gerade richtig?, in: ZParl 2018, S. 744-756.
- Zenkert, Georg*: Die Macht der Demokratie – Zur Organisation des Verfassungsstaats, Nomos, Baden-Baden 2018.

Vortragstätigkeiten und Veröffentlichungen der Institutsmitarbeiter

Angaben zu den wissenschaftlichen Publikationen sowie den Vorträgen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des PRuF auf den Gebieten des Parteienrechts und der Parteienforschung finden sich auf den Internetseiten des PRuF (www.pruf.de).